

발 간 등 록 번 호

11-1541000-001691-01

농어촌계획제도 선진화와 연계한
농어촌정비법 개정 방안 연구

Policy Directions of Improving Rural Development
Planning System and Revision of Rural
Development Act

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품부

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2012년 12월

연구기관명: 한국농촌경제연구원
연구책임자: 성 주 인 연구위원
공동연구원: 송 미 령 연구위원
 윤 정 숙 연구위원

농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구

1. 연구진

연구기관	연구책임자	참여 연구진
한국농촌경제연구원	성주인 연구 위원	송미령 연구 위원
		윤정숙 연구 위원

2. 자문위원

소 속	자문위원
한국농어촌공사	박윤희 박사
협성대학교	윤원근 교수
충남발전연구원	김정연 박사
한경대학교	황한철 교수

요 약

연구의 배경 및 목적

농어촌과 직·간접적으로 관련되는 계획들이 각종 법률·제도에 입각해서 수립되고 있지만, 농어촌지역에 실제로 필요한 내용을 계획 속에 담지 못한다는 지적이 잇따르면서 농어촌계획제도 정비의 필요성이 제기되어왔다. 농어촌의 여건을 반영한 실효성 있는 계획을 수립하고 ‘선 계획 후 사업 지원’의 원칙을 실현하는 등 농어촌계획제도를 선진화하는 논의가 진행되었다.

이 연구는 농어촌의 계획적·통합적 개발체계를 구축한다는 계획제도 선진화의 취지에 부합하도록 농어촌정비법 등 법령의 정비 방안을 도출하는 한편, 관련 제도의 개선 방안을 모색하려는 목적으로 이루어졌다. 먼저, ‘국가 - 시·도 - 시·군 - 구역’ 등으로 연계되는 계획체계를 구축하도록 관련 법령을 정비하고 체계화하는 방안을 도출한다. 그리고 농어촌계획제도 선진화의 일환으로 농어촌정비법에 신규 도입 및 개선이 검토되는 제도에 대해 제기되는 정책 현안들에 대해 고찰한다. 즉, 농어촌정비구역 및 농어촌계획시설의 도입 방안 등을 검토하고, 주민협정 등을 통한 자율적인 마을 만들기 계획 지원과 같이 최근 제기되는 과제들을 농어촌정비법에 반영하는 방안 등을 검토한다.

연구 방법

전국 139개 시·군 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 농어촌지역의 계획 수립 현황과 활용 실태 등을 살펴보았다. 설문조사는 시·군 기획, 농정, 농촌개발, 지역개발, 도시계획, 농업기반, 포괄보조사업 담당자 등을 대상으로 이루어졌다. 각종 농어촌 지역개발사업에 대한 계획 수립 및 추진 현황, 현행 농어촌계획제도의 정비 방향과 포괄보조사업의 도입 성과 및 개선 방안 등에 대한 의견을 주로 수렴하였다.

설문조사와 병행하여 사례 조사를 진행하였다. 시·군에서 추진되는 지역개발사업 및 농어촌계획제도의 활용 실태를 파악하여 정책 개선을 위한 주요 쟁점들에 대해 살펴보았다.

문헌 연구도 진행하였다. 농어촌계획제도 개선과 관련한 선행연구의 논의를 살펴보고, 관련 법률 및 제도 등 국내·외 유관 정책 사례를 검토하였다. 각종 농어촌 지역개발제도 현황 등에 대한 자료도 분석하였다. 그리고 외국의 농어촌계획제도 현황에 대해 관련 연구 결과를 검토하고, 인터넷 등을 통해 자료를 수집하였다.

연구 결과 및 시사점

지역의 중장기 발전의 청사진을 마련하고 전략적으로 추진할 사업을 발굴하는 시·군 단위 종합계획의 필요성을 지자체 담당자들도 충분히 인식하고 있고, 실제로 시·군 중장기 발전계획이나 농업·농촌 발전계획 같은 종합계획을 수립하고 있다. 그러나 상당수 계획들이 실행력을 확보하지 못한 상태에서 사업들만 나열하고 있는 한계를 보이고 있다. 특히 농업·농촌 분야 계획의 경우 대체로 농특산물 소득 개발, 경제 육성 중심으로 내용이 구성되며, 농어촌 지역개발이나 생활환경 정비에 관한 내용은 충실히 다루지 못하기도 한다.

농어촌정비법에 기초한 생활환경정비계획 등 읍·면 단위 계획의 경우 형식적으로 수립되어 계획을 위한 계획에 머무는 경우가 많다. 구체적인 성과 지표 등을 제시하지 않고 있으며, 현황 진단과 사업 아이템 도출이 별개로 진행되는 등 형식적으로 계획이 수립되고 있다. 마을별 분산 투자 관행에서 벗어나지 못하는 문제점도 확인된다. 마을정비구역 지정과 연계된 마을정비계획은 일부 개발사업에 한정되어 수립되는 등 활용도가 제한적이라는 문제점이 나타나고 있다.

외국의 농어촌 분야 계획제도 현황을 살펴보면, 국가마다 지역계획의 구속력과 상세 수준에서 차이가 있지만 공통된 조류가 나타난다. 우선, 경직된 물적 계획 중심의 관행에서 벗어나 사회·경제계획을 강조하는 경향이 있다. 그리고

지역이 주체가 되어 계획을 수립하는 제도를 마련하여, 주민이 참여하는 토지 이용관리가 이루어지도록 하고 있다. 영국의 패리쉬계획이 그 예인데, 미래에 커뮤니티가 어떠한 모습으로 발전되어 나갈 것인지에 대한 윤곽을 그리고, 발전상과 실행 방안을 마련하는 과정에 지역의 다양한 이해관계자들이 운영위원회를 구성하여 참여하고 있다. 일본의 경우 주민들이 마을만들기 계획이나 경관 보전을 위한 협정에 참여토록 하는 조례를 지자체들이 제정하는 등 지역 특성을 살린 토지이용관리와 경관 형성을 강조하고 있다. 또한 커뮤니티 단위 계획에서는 대규모 사업비 투자가 필요한 거창한 사업보다는 생활공간의 문제 해결을 위한 소박한 활동이 중심 내용이 된다.

농어촌계획제도 정립을 위해 다음 사항들을 제안하였다. 첫째, 분산 수립되던 농어촌 관련 기존 계획들을 통폐합하고 간소화하는 한편, 시·군 단위의 ‘농어업·농어촌 종합발전계획’을 지자체가 5년 주기로 의무 수립하도록 규정한다. 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 근거 법률은 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(이하 ‘기본법’)으로 설정한다. 그리고 기본법에 기존에 명시했던 시·군 농업·농촌발전계획은 새로 도입되는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획이 대체하도록 한다. 삶의 질 향상 특별법에 입각한 시·군 삶의 질 향상계획, 일반농산어촌 시·군의 포괄보조사업계획, 농어촌정비법에 근거를 두고 있는 계획들 일부(생활환경정비계획과 농어촌산업 육성 기본계획 등)도 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획으로 통합을 추진한다.

둘째, 마을이나 읍·면 등 면적(面的)인 권역을 대상으로는 농어촌정비계획을 수립토록 한다. 이는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획을 보다 구체화하는 계획으로서 일정한 지역개발사업 추진 시 해당 농어촌 공간(마을, 권역, 읍·면)의 농어촌다움을 보전·관리하며, 그 지역의 토지와 농지를 종합적·체계적으로 개발·관리하기 위한 목적으로 수립한다. 계획의 근거는 농어촌정비법에 둔다.

셋째, 농어촌정비계획은 주민들이 사전에 역량 강화 활동을 어느 정도 수행하여 사업 추진 여건이 갖추어진 곳에서 수립하는 것이 원칙이다. 따라서 주민들의 역량 강화 활동을 기반으로 한 자체적인 마을발전계획이 서 있는 곳을 선별하여 이를 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 반영한다. 그리고 향후 정부

의 정책 사업을 본격적으로 지원하기 위한 목적으로 농어촌정비계획을 수립토록 한다.

넷째, 현행 마을정비구역제도의 활용도를 확대하는 방안을 모색한다. 이는 농어촌정비계획제도와 연계하여 검토한다. 일단은 현행 농어촌정비법의 마을정비구역을 유지하되, 향후 부처 협의를 통해 마을정비구역 수준보다 의제처리 사항이 확대되는 것을 전제로 농어촌정비구역 도입을 검토한다.

다섯째, 농어촌계획시설 설치에 관한 사항을 농어촌정비법에 제시한다. 농어촌계획시설은 국토계획법에 제시되어 있는 도시계획시설에 준하지만, 농어업·농어촌 부문 고유의 시설이다. 농특산물 가공·유통시설이나 주민 공동 생활시설 등과 같이 농어촌에 필요한 시설이지만 도시계획 절차에 입각하여 설치하는 데는 적합지 않은 경우가 있었다. 이를 농어촌정비법에 입각한 농어촌계획시설로 지정하여 농어촌에 보다 원활히 설치할 수 있도록 제도를 개선한다. 농어촌계획시설은 농어촌지역에 대한 기초조사 결과, 예산 한도 등을 고려하여 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획으로 결정·변경한다.

여섯째, 주민들이 자율적인 마을 만들기 활동에 참여하도록 장려하여 보다 효과적으로 농어촌 경관 보전, 토지이용관리가 이루어질 수 있는 틀을 마련하는 작업도 농어촌정비법 개정 시 함께 진행한다. 법에서 ‘지자체가 주민들의 마을 만들기 및 경관관리 등을 지원할 수 있도록 지역 특성을 반영한 조례를 제정할 수 있다’는 점을 명시한다. 아울러 지자체 조례에 근거하여 마을 만들기 주민협정이 체결된 곳에 대해서는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 우선적으로 반영한다는 점을 명시한다. 그리고 해당 협정 지구에 대해 농어촌정비계획을 수립토록 하여 필요한 물리적 시설의 설치를 지원하도록 한다는 점을 법령에서 명시한다.

일곱째, 농어촌정비법 조문 체계를 개편한다. 계획의 통폐합 작업에 따라 불필요해진 계획을 삭제하고 신규 도입되는 계획을 명시한다. 그리고 농어촌산업육성에 관한 사항과 농어촌관광휴양자원 개발에 관한 사항이 분리되어 있는데, 이를 통합하여 별도 장을 구성하도록 개편한다. 농어촌 관광이나 향토산업, 농공단지 육성 등 농어촌산업과 관련되는 내용들을 중심으로 별도 법률을 제정

하여 농어촌정비법에서 분리하는 방안을 검토한다.

여덟째, 농어촌계획제도와 연계하여 각종 사업 예산을 지원하는 체계를 구축한다. 시·군에 지원되는 농어촌 분야 예산을 현행보다 충분한 규모로 확보하여 지자체의 적극적인 계획 수립을 유도하도록 현행 포괄보조금 제도를 확대하는 것이다. 농식품부 사업 중 포괄보조 예산으로 지원되지 않는 지역개발사업들과 농식품 분야 각종 사업들을 지방 자율사업군으로 통합하여 시·군에 일괄 지원하는 방안을 검토한다. 아울러 광특회계 지역개발계정의 시·도 자율편성사업 예산 중 가능한 것은 시·군에 지원되도록 회계를 이관하는 것도 고려한다.

아홉째, 농어촌형 지구단위계획 제도를 도입하는 방안을 관계 부처와 논의한다. 농어촌 지역개발사업을 지구단위계획제도에 입각하여 추진할 때, 농어촌 지역 여건에 적합하도록 계획 수립 기준을 완화하는 방안을 검토한다. 농어촌에 적합하지 않은 교통처리, 도시·군계획시설 관련 규정을 수정·보완하는 것이다. 또한 지구단위계획의 수립 범위 자체를 확대하는 대안도 고려한다. 3만^m² 이상이라는 면적 기준을 낮춰서 적용하여 기존에 개발행위허가제도로 운용되던 개발사업의 상당 부분을 지구단위계획으로 흡수하는 것이다.

마지막으로, 농어촌계획제도 내용이 현실에서 작동하기까지는 여러 가지 시행착오와 실험을 거쳐야 할 것이므로, 충분한 기간을 갖고 시범계획 수립 및 운용 과정을 거치도록 한다. 농어촌계획제도 도입 취지에 공감을 갖고 적극적으로 관련 작업을 추진하려는 시·군을 선정하여 일련의 시범계획을 수립하는 과정을 진행토록 한다.

ABSTRACT

Policy Directions of Improving Rural Development Planning System and Revision of Rural Development Act

Background of Research

There are various kinds of plans for rural areas that have a legal basis in Korea, but only a few of them are feasible and most plans lack effectiveness for rural development. Against this backdrop, this study aims to come up with policy measures for integrated rural development and planning system. And it also tries to find solutions for current issues on revising 'Rural Development Act' which gives legal ground for major local development projects in rural Korea.

Method of Research

We analyzed related statistical data and reviewed laws, institutions and policies and performed a literature review on existing studies. In order to understand current situation on rural planning in local districts and get ideas for institutional improvement measures, we conducted surveys of local government officials who work in the fields of rural development, regional planning, and agricultural development. Some planning documents that had been made out by local governments or planning authorities were also examined. And we carried out a literature review on rural planning system of foreign countries such as England, Japan, France, and Germany and obtained policy implications for measures supporting bottom-up rural planning and institutional reform in local development system.

Research Results and Implications

We proposed the government need a revised law which makes it mandatory for local governments to periodically make out an integrated and comprehensive 'rural development plan' which contains visions for agriculture and rural area in the region and directions of development projects which will be done for the next 5 years. Adoption of this plan will make it possible to replace many

existing local-level plans that have had only a little effectiveness in rural areas.

We also need to introduce a system for helping local planning bodies put the 'rural development plan' into practice. Therefore, 'Rural Development Act' has to be revised to adopt institution for an action plan which realize the 'rural development plan' in specific project areas. The act also need to contain a clause supporting rural areas in constructing 'rural planning facilities', as infrastructure in the region.

Area-level action plans are desired to be based on a bottom-up community or village plan as shown in many advanced countries, so the government has to encourage rural residents to participate in community building activities. Government funding for rural development projects, therefore, needs to be targeted to areas which have enough capacity for endogenous development.

In order to make new planning system work more efficiently and effectively in rural regions, the government should try to give greater autonomy to local municipalities. Therefore, current block grant system implemented in regional development policies need to be extended to local level agricultural sectors.

Finally, the government should implement pilot project for rural plan making because many suggestions in this report needs feasibility study in actual sites.

Researchers: Joo-In Seong, Mi-Ryung Song, Jung-Sook Yoon
Research Period: 2012. 7 ~ 2012. 12
E-mail Address: jiseong@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구 배경 및 목적 1
- 2. 연구 내용 5
- 3. 연구 방법 및 추진체계 7

제2장 농어촌계획제도 현황과 제도 개선 쟁점

- 1. 농어촌의 계획제도 현황 11
- 2. 농어촌계획제도 개선을 위한 쟁점 24
- 3. 연구 과제 34

제3장 농어촌의 계획 수립 및 활용 실태

- 1. 농어촌계획 및 지역개발 관련 시·군 공무원 인식 37
- 2. 주요 계획 수립 실태 56
- 3. 소결 80

제4장 국내·외 사례와 시사점

- 1. 외국의 농어촌계획제도 현황과 특징 83
- 2. 국내 관련 계획 사례 126
- 3. 농어촌계획제도 개편에 대한 시사점 140

제5장 농어촌계획제도 정립과 농어촌정비법 개정 방안

1. 농어촌계획제도의 정립 방향	143
2. 농어촌정비법 및 관련 법령 개정 방안	159
3. 연계 추진 과제	180

부 록

부록1. 「농어촌계획제도」 관련 시·군 담당 공무원 설문조사표	201
부록2. 「농어촌계획제도」 설문조사 항목별 빈도분석	210
참고 문헌	231

표 차 례

제1장

표 1- 1. 설문조사 응답자 현황	9
---------------------------	---

제2장

표 2- 1. 도시·군 기본계획 및 관리계획의 지위와 성격	15
표 2- 2. 마을정비계획에 포함되어야 하는 사항	17
표 2- 3. 마을정비구역을 통한 협의의제 사항	19
표 2- 4. 지역개발 분야 법률 및 계획 현황	20
표 2- 5. 농어촌정비법에 명시한 각종 계획 현황	31
표 2- 6. 현행 농어촌정비법의 조문 구성	32
표 2- 7. 농어촌정비법의 장·절 구성(제정 당시와 현행 법령 비교)	33

제3장

표 3- 1. 시·군의 각종 계획 수립 비율(시·군 유형 간 비교)	40
표 3- 2. 시·군의 농어촌지역 계획 중 실행력이 높은 계획	41
표 3- 3. 시·군에서 수립하는 농어촌 분야의 바람직한 계획	43
표 3- 4. 시·군의 각종 계획 수립 여부를 인지하지 못하는 비율	44
표 3- 5. 지역개발사업 결정 과정에서 가장 영향력 있는 주체	47
표 3- 6. 지역발전협의회 등에서 가장 영향력 있는 주체	50
표 3- 7. 지역개발사업 역점 추진 분야	51
표 3- 8. 포괄보조금 제도 도입 이후 나타나는 문제점	52
표 3- 9. 시·군에서 수립하는 각종 계획의 문제점	53

표 3-10.	농어촌 지역개발 관련 법률의 취약점(시·군 유형간 비교)	55
표 3-11.	농어촌 지역개발 관련 법률의 취약점(담당 업무간 비교)	56
표 3-12.	2020년 홍천군 기본계획상의 용도별 토지이용계획	58
표 3-13.	상주시 도시관리계획 사례	59
표 3-14.	농어촌 토지이용관리 수단으로서 국토계획법의 적합성	62
표 3-15.	시·군 장기종합발전계획의 부문별 발전지표 예시	65
표 3-16.	여수시 중·장기종합발전계획의 내용 구성	66
표 3-17.	완주군 장기종합발전계획의 농림축산 부문 내용	67
표 3-18.	시·군 농업·농촌발전계획의 비전 예시	68
표 3-19.	○○시 농업·농촌 발전계획 사례	69
표 3-20.	생활환경정비계획의 마을별 사업 내용 예시	74
표 3-21.	생활환경정비사업계획의 비전과 목표, 과제 예시	76
표 3-22.	지역개발사업 추진 시 관련 제도 활용 경험	77
표 3-23.	마을정비구역 제도로 추진한 사업	78
표 3-24.	농어촌 지역개발 관련 제도 미활용 이유	80
표 3-25.	통합적 농어촌계획제도의 필요성과 계획 수립 의향	82

제4장

표 4- 1.	Highwood 패리쉬 계획서에 최종적으로 제시된 제안 사항	92
표 4- 2.	호타카정의 자율적인 지구별 건축가능시설의 구분	116
표 4- 3.	진안군 단계별 마을사업의 주요 내용	128
표 4- 4.	제천시 경관심의 적용범위	133
표 4- 5.	청사포 마을 경관협정(안) 주요 내용	136

제5장

표 5- 1.	농어촌계획과 지역개발의 총괄 법률	150
표 5- 2.	도시계획과 대비한 농어촌계획의 위상	152

표 5- 3.	통합 계획에 포함하여 수립할 대상 계획	154
표 5- 4.	농어촌 지역발전계획에 포함할 내용(지자체 담당자 의견) ...	155
표 5- 5.	농어촌계획의 계획 기간 설정	157
표 5- 6.	농어촌정비법의 시·군 단위 각종 계획 재편 방안	175
표 5- 7.	시·군의 농어촌계획 수립을 위한 지원 방안	180
표 5- 8.	지방 자율사업군 대상 사업(안)	183
표 5- 9.	‘색깔 있는 마을’에 연계 지원될 지역개발사업 목록	194

그림 차례

제1장

그림 1- 1. 연구 추진체계	9
------------------------	---

제2장

그림 2- 1. 농어촌지역 토지이용 관리체계	14
그림 2- 2. 마을정비구역의 지정 절차	18
그림 2- 3. 국토·도시계획과 농어촌계획 간의 관계	23
그림 2- 4. 도시계획과 독립된 농어촌계획 위상(국토계획법 도입 이전) ..	25
그림 2- 5. 각종 농어촌정비사업을 중심으로 한 농어촌계획체계 정비(안) ..	27
그림 2- 6. 농어촌의 각급 지역개발계획 체계화 방안	28

제3장

그림 3- 1. 각급 시·군 계획의 수립 비율(최근 5년)	39
그림 3- 2. 지역개발 사업 결정·추진 방식	46
그림 3- 3. 지역개발사업 간 연계·통합 추진 시도	46
그림 3- 4. 효율적·효과적 지역개발사업을 위한 시·군의 과제	48
그림 3- 5. 지역발전협의회 등에서 가장 영향력 있는 주체	49
그림 3- 6. 국토계획법의 가장 효과적인 농어촌 토지이용관리 수단	62
그림 3- 7. 여수시 장기종합발전계획의 선도 프로젝트	63
그림 3- 8. 가평군 발전 비전	64

제4장

그림 4- 1.	LDF의 특징 및 원리	86
그림 4- 2.	LDF의 구성	87
그림 4- 3.	패리쉬 계획서에 포함된 지역 생활환경 실태 조사 내용	91
그림 4- 4.	Easton-in-Gordano 패리쉬의 위치	94
그림 4- 5.	Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green의 패리쉬계획 예시	95
그림 4- 5.	마을/패리쉬 디자인서들	96
그림 4- 6.	에거튼 패리쉬 디자인서 예시(창문)	
그림 4- 7.	일본의 법정 토지이용계획 체계	107
그림 4- 8.	일본의 도시계획구역 구분	108
그림 4- 9.	집락지역정비계획의 구조	109
그림 4-10.	일본 시정촌의 농어촌계획체계	111
그림 4-11.	일본 지자체의 경관·마을만들기 조례 제정 추이	113
그림 4-12.	일본 호타카정 농촌 토지이용 및 지역가꾸기 기본계획 과정	115
그림 4-13.	프랑스 공간계획 체계	119
그림 4-14.	PLU 및 CC 수립 현황	120
그림 4-15.	PLU의 구성	121
그림 4-16.	독일의 국토계획 및 관리체계	124
그림 4-17.	진안군 단계별 마을사업	129
그림 4-18.	진안군 으뜸마을가꾸기 마을계획 예시	131
그림 4-19.	청사포 마을 경관협정운영회	135
그림 4-20.	파주시 헤이리 마을	138

제5장

그림 5- 1.	농어촌계획제도 개선의 기본 방향	145
그림 5- 2.	공간계획체계와 농어촌계획의 관계	152

그림 5- 3.	시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 수립 절차	158
그림 5- 4.	농어촌정비계획 수립 절차(대안 I)	167
그림 5- 5.	농어촌정비계획 수립 절차(대안 II)	168
그림 5- 6.	농어촌계획시설의 결정 절차	170
그림 5- 7.	새로운 농어촌계획제도의 작동 방식(안)	173
그림 5- 8.	농어촌정비법의 조문 체계 개선 방안	177
그림 5- 9.	지방 자율사업군 대상 사업 예산 규모	182
그림 5-10.	농업정책과 농촌정책을 연계한 지자체 농정 전략(완주군)	185
그림 5-11.	고베시 공생존 지정과 용도 세분 사례	190
그림 5-12.	가미쓰바시(上津橋)지구의 토지이용 현황과 지구계획 구상	192
그림 5-13.	단계적 역량 형성을 통한 사업 지원 모델(진안군 사례)	196

제 1 장

서 론

1. 연구 배경 및 목적

1.1. 연구 배경 및 필요성

- 농어촌과 직·간접적으로 관련되는 다양한 계획들이 각종 법률·제도에 입각해서 수립되고 있다. 그러나 농어촌지역에 실제로 필요한 내용을 계획 속에 담지 못한다는 지적이 잇따르면서 농어촌계획제도 정비의 필요성이 제기되어왔다.¹
 - 현재 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’)에 의거하여 도시·군기본계획 및 관리계획이 수립된다. 그러나 실제 계획 내용은 용도지역·지구 지정에 관한 것이 주를 이루며, 농어촌에 대한 구체적인 계획

¹ 최근에 이루어진 연구 중에서는 성주인 등(2011b)에서 농어촌계획제도의 문제점과 개선 방향을 본격적으로 다룬 바 있다.

2 제1장 서론

내용은 담지 못한다.

- 또한 각종 법률과 사업 지침에 따라 많은 의무·임의계획이 수립되고 있으나 계획간 통합·조정기능이 미흡하다. 사업계획과 공간계획간 연계성이 적고, 예산 지원이 보장되지 않아 계획의 실효성이 낮고, 불필요한 계획 수립 비용이 발생한다.
 - 그외 용도지역제와 개발행위허가제 등에 의거해서는 농어촌에서 분산적으로 일어나는 소규모 난개발을 효과적으로 관리하지 못한다.
 - 각종 정비사업을 종합적·계획적으로 시행하고자 농어촌정비법에 마을정비구역제도를 도입했으나, 이에 입각해서는 농어촌의 계획적 개발을 유도하는 데 한계가 있다.
- 현행 제도에서 나타나는 이러한 문제들로 인해 농어촌계획제도의 선진화에 대한 논의가 이루어져왔다.
- 농어촌의 여건을 반영한 실효성 있는 계획이 수립될 수 있도록 현행 계획제도를 개선해야 한다는 논의가 제기되었고, 계획제도를 선진화하는 작업이 2011년도부터 진행되었다.
 - 공간계획에 근거한 농어촌 사업 및 개발을 유도하기 위해 농어촌계획제도 정비의 개선이 요구된다.
- 한편 농정 분야의 지자체 기능 축소로 중앙정부의 농어촌정책과 지자체의 지역정책 간 괴리가 발생하였다.
- 대부분 지자체의 농정 기능은 농식품 생산 등 품목 지원 중심으로 이루어져, 정부의 농어촌정책 강화 기조에 대응하지 못하고 있는 상황이다.
- 지자체 부서 간 연계 부족으로 개별 사업들이 분산적으로 추진되는 것이 일반적이다. 하지만 이러한 관행을 극복할 수 있는 계획제도는 미비하다.
- 농어업·농어촌 분야 계획들 중 다수는 단위 사업별 계획 형태로 수립되는

경우가 일반적이어서 사업을 추진하더라도 농어촌지역의 전체적인 역량 강화 효과를 기대하기 어렵다.

- 시·군의 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획, 삶의 질 향상 계획 등은 실현성이 부족하거나 형식적으로 수립되며, 단위 사업별 계획과의 연계가 부족하다.
- 체계적인 지방 농정 추진을 뒷받침하는 수단으로서 계획제도의 정비가 요구되며, 이를 법령 및 예산, 조직 등으로 뒷받침하는 방안을 모색할 필요가 있다.
 - 통합적인 농어촌계획의 수립 및 계획의 실현을 지원할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.
- 농어촌계획제도의 정립을 위해서는 다양한 관련 법률에 대한 정비와 각급 계획 간 관계 설정이 요구된다.
 - 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 삶의 질 향상 특별법, 국가균형발전특별법, 농어촌정비법 등 다양한 법률이 각종 계획 수립의 근거로 활용되고 있다.
 - 통합적 농어촌계획 수립 방안을 도출하고 근거 법률을 정비하여, 관련 계획들 간 관계를 설정하는 작업이 이루어질 필요가 있다.
- 특히 농어촌정비법의 경우 다수 농어촌 지역개발사업에 대한 추진 근거 법률이 되므로 계획제도 정비 시 개정·보완 범위가 클 전망이다.
 - 생활환경 및 생산기반 정비 등 다양한 사업들이 농어촌정비법을 근거 법률로 하고 있다.
 - 아울러 정비법에 포함된 다수 계획들 중 내용상 실효성이 없거나 명목상으로만 존재하는 계획들에 대해서는 실태 파악을 통해 정비하거나 통폐합하는 작업이 필요하다.

4 제1장 서론

- 최근의 농어촌정책 관련 주요 현안들 중에도 농어촌정비법과 관련되는 사항이 다수 있다. 농어촌 경관, 농어업 유산, 총괄계획가 제도, 농어촌 마을 리모델링, 마을 만들기 등의 제반 논의를 감안하여 농어촌정비법 개정 방안을 모색하고자 한다.

1.2. 연구 목적

- 본 연구에서는 농어촌계획제도 선진화를 위해 관련 법률 정비와 더불어 예산, 조직 등 제도 개선 방안을 마련하고자 한다.
 - 농어촌의 계획적·통합적 개발체계를 구축하는 계획제도 선진화의 취지에 부합하도록 농어촌정비법 등 법령의 정비 방안을 도출하는 한편, 관련 제도의 개선 방안을 다각도로 모색하는 것이 연구의 목적이다.
- 먼저, ‘국가 - 시·도 - 시·군 - 구역’ 등으로 연계되는 계획체계를 구축하도록 관련 법령을 정비하고 체계화하는 방안을 도출한다.
 - 종합계획 및 기본계획과 관련 법률에 의한 각종 계획의 관계를 설정한다 (농어업·농어촌·식품산업기본법에 의한 발전계획, 삶의 질 향상 특별법의 삶의 질 향상계획, 국가균형발전특별법의 기초생활권 발전계획 등 각종 계획 간의 관계 정립).
 - 특히, 각종 농어촌정비사업의 추진 실태를 고찰함으로써 농어촌정비법에 명시된 각종 계획 및 사업 추진 절차의 통합·조정하는 방안을 모색한다.
- 다음으로, 농어촌계획제도 선진화의 일환으로 농어촌정비법에 신규 도입 및 개선이 검토되는 제도에 대해 제기되는 정책 현안들에 대해 고찰한다.
 - 농어촌정비구역 지정의 필요성과 한계를 고찰한다.
 - 농어촌정비계획의 내용 및 농어촌정비구역에 포함할 사업의 범위를 도출

한다. 즉, 구체적으로 각기 상이한 계획 수립 및 추진 절차를 갖는 기존의 농어촌정비사업들을 농어촌정비계획에서 포괄할 수 있는지에 대한 가능성과 한계를 고찰한다.

- 농어촌계획시설의 지정 방안을 마련한다.
- 주민협정 등을 통한 자율적인 계획, 마을 만들기와 경관 관리 등 최근의 정책 현안들의 농어촌정비법을 통한 추진 방안을 제시한다.

2. 연구 내용

2.1. 주요 연구 내용

□ 현행 제도 개요 및 최근의 정책 여건

○ 농어촌정책 관련 현행 법 제도 개요

- 농어촌 관련 계획제도 법률 현황
- 농어업·농어촌·식품산업기본법, 농어업인 삶의 질 향상 특별법, 국가균형발전특별법, 농어촌정비법 등 농어업·농어촌 분야 관련 법률 현황 및 주요 법률 간의 관계와 역할 검토

○ 농어촌계획제도 개선과 관련한 최근의 정책 쟁점 고찰

- 농어촌계획제도 선진화 및 지방농정체계 개편 관련 주요 현안, 즉 논의배경, 주요 작업 결과, 정책 대안 등 주요 논의 사항 검토
- 농어촌정비법 개정을 위한 주요 쟁점과 과제 검토
- 총괄계획가 운영, 농어촌 경관관리, 농어업 유산제도, 농어촌 마을 리모델링 등 농어촌 지역개발 관련 최근 제기되는 정책 현안 검토

6 제1장 서론

□ 농어촌계획 수립 및 지역개발사업 추진 실태 분석

○ 농어촌 지자체의 각종 계획 수립 현황 검토

- 계획의 종류, 근거법, 내용 등 각종 지역개발계획 수립 현황

○ 농어촌정비법에 입각한 각종 지역개발사업 추진 실태와 문제점 분석

- 각 사업별 계획 수립 현황, 추진 절차, 애로 사항 및 개선 과제 등 문제점 도출
- 중앙부처 및 지자체 담당자, 농어촌공사 사업 담당자 면접 조사 및 현장 점검을 통해 현안 파악
- 농업생산기반정비, 농어촌생활환경정비, 농어촌산업 육성, 농어촌관광휴양자원개발, 한계농지 정비 등 농어촌정비법에 명시된 각종 지역개발사업의 현장 추진 실태 분석
- 시·군 기획, 도시계획, 지역개발, 농정기획, 농촌개발 담당 공무원을 대상으로 실시한 농어촌 지역개발사업 추진 등에 대한 설문조사 결과 분석

□ 국내외 농어촌계획제도 사례와 시사점

○ 유럽, 일본 등 선진외국의 농어촌계획 관련 제도 고찰

- 농어촌계획제도 현황 파악
- 각종 농어촌 지역개발사업 추진에 관한 제도 현황 검토
- 사업 개황 및 근거 법률, 농어촌 정비사업의 최근 동향과 특징(예: 생산기반과 생활환경의 일체적 정비, 국가 차원의 농어촌 정비 목표 등), 사업 추진체계(관련 주체 및 기구, 주체별 역할 분담 체계 등) 등 고찰

○ 국내외 농어촌계획제도 관련 사례를 통하여 시사점 도출 및 국내 적용 가능성 모색

□ 농어촌계획제도의 정립 방안

- 계획 수립부터 사업 시행과 사후관리까지 포괄하는 완결성을 가질 수 있는 법체계 정비 방안 마련
 - 국가적인 농어촌정책 목표를 지역개발사업을 통해 실현하기 위한 수단 확보
 - 지자체 단위의 통합적인 계획의 수립을 유도하기 위한 법률적 근거 도입
- 지자체의 계획적인 농정 추진을 위한 예산 및 지원체계 구축 방안 제시
 - 포괄보조금 제도 확대 등 통합적인 예산 지원 방안
 - 지자체의 농어촌계획 수립 역량 강화를 위한 지원 방안

□ 농어촌정비법의 개정 방안

- 농어촌정비법의 개정 방안 제시
 - 각종 농어촌 지역개발사업의 근거법으로서 농어촌정비법의 사업 추진 절차 및 지원 체계 개선
 - 마을정비구역제도의 확대 등을 통한 계획적인 농어촌 지역개발사업 추진 방안 마련
 - 다양한 농어촌 관련 계획의 통폐합을 통한 계획의 간소화

3. 연구 방법 및 추진체계

- 문헌연구
 - 농어촌계획제도 개선과 관련한 선행연구의 논의를 살펴보고, 관련 법률 및 제도 등 국내·외 유관 정책 사례를 검토하였다.

8 제1장 서론

- 각종 농어촌 지역개발제도 현황 등 자료를 분석하였다.
- 특히 외국의 농어촌계획제도 현황에 대해 관련 연구 결과를 검토하고, 인터넷을 통해 자료를 수집하였다.

○ 지역개발사업 지자체 담당자 설문조사

- 농어촌지역의 계획 수립 현황과 활용 실태 등을 고찰하기 위하여 전국 139개 시·군 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 수행하였다.²
- 조사는 시·군 기획, 농정, 농촌개발, 지역개발, 도시계획, 농업기반, 포괄보조사업 담당자를 대상으로 이루어졌으며, 각종 농어촌 지역개발사업에 대한 계획 수립 및 추진 현황, 현행 농어촌계획제도의 정비 방향과 포괄보조사업의 도입 성과 및 개선 방안에 대한 의견을 수렴하였다.
- 응답자 수는 총 274명(유효부수 기준)으로 시·군 기획 담당자 65명, 농정 담당자 43명, 도시계획 담당자 54명, 지역개발 담당자 110명, 기타 2명의 응답 내용을 각각 집계하였다.

○ 사례지역 조사

- 시·군에서 추진되는 지역개발사업 및 농어촌계획제도의 활용 실태를 파악하고, 정책 개선을 위한 주요 쟁점들을 살펴보는 목적으로 사례지역을 선정하여 조사를 진행하였다.
 - * 현행 농어촌계획제도 하에서 지역개발사업 추진을 위한 계획 수립 실태와 사업 시행 및 주민 의견 수렴 등의 절차적 과정에 대한 실태 조사

○ 전문가 자문회의 개최

- 주요 쟁점별로 전문가 자문회의를 개최하고 농어촌계획제도 개편 및 농어촌정비법 개정에 관한 의견을 수렴하였다.

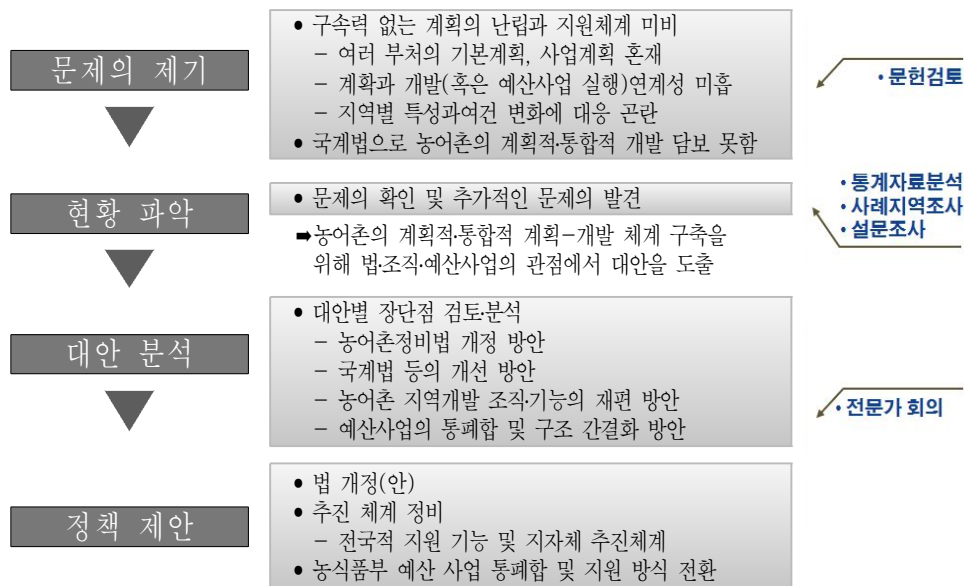
² 시·군 공무원 736명을 대상으로 2012년 11월 16일부터 12월 7일 까지 22일간 우편조사로 이루어졌다.

표 1-1. 설문조사 응답자 현황

단위: 명, %

구분	응답수(비율)	
업무(직렬) 분야	기획	65 (24%)
	농정	43 (16%)
	도시계획	54 (20%)
	지역개발	110 (40%)
	기타	2 (1%)
시·군 유형	군	167 (61%)
	도농복합시	104 (38%)
	특별자치시	2 (1%)
행정구역	광역시	8 (3%)
	경기	17 (6%)
	강원	36 (13%)
	충남북	58 (21%)
	전남북	52 (21%)
	경남북	92 (34%)
	제주도	5 (2%)

그림 1-1. 연구 추진체계



제 2장

농어촌계획제도 현황과 제도 개선 쟁점

- 농어촌의 주요 계획제도 현황 검토
- 선행연구를 통해 살펴본 농어촌계획제도 개선의 쟁점
- 농어촌계획제도 개선 및 농어촌정비법 개정의 필요성과 본 연구의 과제

1. 농어촌의 계획제도 현황

1.1. 농어촌계획제도에 관한 논의의 관점

- 농어촌의 계획제도 정립 필요성은 여러 가지 맥락에서 제기된다. 선행연구에 나타난 문제 인식이나 제도 정비의 강조점 등으로 판단해볼 때 크게 두 가지 방향에서 계획제도 정비 대안이 논의된다.
- 첫째, 농어촌의 난개발 등 토지이용 문제가 나타남에 따라 이에 대한 대응책으로 계획제도를 정비하는 방안이 논의되어 왔다.

12 제2장 농어촌계획제도 현황과 제도 개선 쟁점

- 특히 국토계획법에서는 용도지역지구제도나 개발행위허가제도 등의 수단을 명시하고 있지만, 농어촌의 특성을 반영한 계획 수립에 적합하지 못하므로 농어촌 고유의 계획제도가 필요하다는 인식에서 각종 정책 대안이 논의되었다.
- 둘째, 농어촌의 지역개발을 통합적으로 추진하고 정책의 효과성을 제고한다는 취지에서 농어촌계획 정비 방안을 마련하는 논의가 이루어졌다.
 - 송미령 등(2010)에서 개별 부문별 접근이 아니라 지역에 대한 통합적 접근으로 지역개발을 추진할 것을 제안하였으며, 그 일환으로 계획제도를 정비하는 방안이 논의된 바 있다.
 - 분산 추진되는 단위사업을 통합하거나 연계하도록 지자체의 농어촌정책 추진체계를 정비하며, 그와 병행해서 실효성 있는 통합적 계획을 수립하도록 계획제도를 개선하자는 것이다.
- 농어촌계획의 정립 방향에 관한 두 가지 논의 중 전자는 공간계획적인 체계를 갖추는 것을 강조하는 입장이며, 후자는 통합적인 지역계획의 위상을 갖도록 농어촌계획을 정립하는 것을 중시한다고 할 수 있다.

1.2. 농어촌 관련 계획제도 현황¹

- 농어촌계획제도의 정비 필요성이 제기되는 것은 현행 계획제도가 한계를 지니고 있기 때문이다. 위에서 논의한 두 가지 관점에서 볼 때 현행 계획제도 현황을 다음과 같이 고찰할 수 있다.
 - 첫째, 체계적인 공간 정비의 관점에서 먼저 국토계획법에 입각한 계획 수립 및 토지이용제도 개요를 고찰한다. 그리고 농어촌정비법에서는 마을정

¹ 이하 내용은 성주인 등(2011b)을 주로 참고하여 정리하였다.

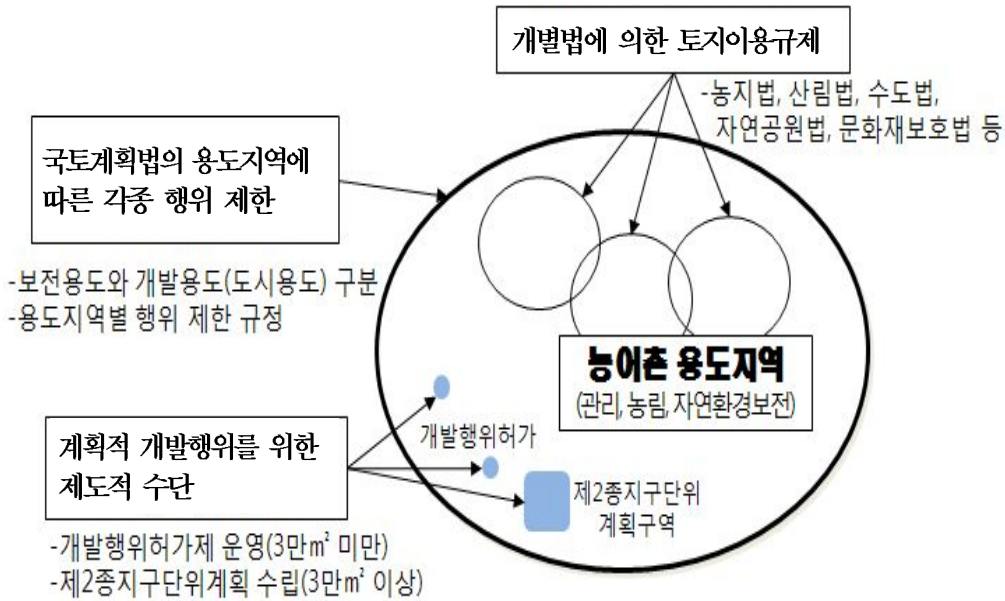
비구역 제도가 공간계획적인 형식과 내용을 담고 있는바, 이에 대해 살펴보기로 한다.

- 둘째, 통합적 계획 수립을 지향한다는 관점에서 현재 농어촌의 각종 법률에서 수립토록 규정하고 있는 각종 계획 현황을 고찰한다.

1.2.1. 국토계획법에 입각한 공간계획제도 현황

- 국토계획법에 의한 농어촌의 토지이용관리 수단은 용도지역·지구 및 토지적성평가를 통한 관리지역의 세분, 지구단위계획, 개발행위허가제 등으로 압축할 수 있다.
 - 국토계획법 체계에 입각한 농어촌의 토지이용관리 수단을 종합하여 나타내면 <그림 2-1>과 같다.
- 국토계획법에 입각한 행위제한과 개별법에 따른 토지이용규제 등이 농어촌 용도지역·지구를 대상으로 한 토지이용관리의 근간을 이룬다.
 - 국토계획법의 용도지역 중 농어촌으로 구분할 수 있는 것은 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역이다. 그리고 관리지역은 개발할 곳과 보전할 곳을 구분하여 계획적 개발을 유도한다는 취지로, 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분된다.
- 이에 더해 지구단위계획제도 및 개발행위허가제도 등을 통해 개별적 개발행위가 계획적으로 이루어지도록 유도하고 있다.
 - 농어촌지역에서 일어나는 개발행위를 계획적으로 관리하기 위해 3만㎡ 이상의 중·대규모 개발은 지구단위계획제도, 3만㎡ 미만의 소규모 개발행위에 대해서는 개발행위허가제가 각각 적용되고 있다.

그림 2-1. 농어촌지역 토지이용 관리체계



자료: 농림수산식품부 내부자료(2011).

- 이러한 용도지역·지구라든가 지구단위계획과 같은 토지이용관리의 근간을 제시하는 시·군 단위 계획은 바로 국토계획법에 입각하여 수립되는 도시·군 기본계획 및 관리계획이라 할 수 있다.
 - 도시·군 기본계획은 시·군 관할 구역에 대해 기본적인 공간구조와 장기 발전방향을 제시하는 종합계획이며, 도시·군 관리계획의 지침이 된다.
 - 도시·군 관리계획은 도시기본계획에서 제시하는 시·군의 장기적 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 계획이다. 용도지역·지구·구역, 지구단위계획 등을 종합적으로 담는 것이 바로 관리계획이다.
 - 특별시·광역시·시·군(광역시 소속 군은 제외)은 관할 구역을 단위로 국토계획법에서 정하는 도시·군 기본계획과 도시·군 관리계획을 수립해야 한다.² 도시·군 기본계획은 계획 수립 시점으로부터 20년을 기준으로 수립

² 단, ① 수도권에 속하지 않고 광역시와 경계를 같이 하지 않는 시·군으로서, 계획 수립 기

하며, 5년마다 계획의 타당성을 재검토하여 정비한다.

- 도시·군 기본계획 및 관리계획의 지위, 성격 등을 종합하여 다음 <표 2-1>과 같이 나타낼 수 있다.
- 국토계획법에 근거하여 수립되는 도시·군 기본계획 및 관리계획이 갖는 한계에 대해서는 제3장에서 구체적으로 살펴볼 것이다.

표 2-1. 도시·군 기본계획 및 관리계획의 지위와 성격

구 분	계획의 특징 및 성격
도시·군 기본 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책 계획 ○ 시·군의 물적·공간적 측면뿐만 아니라, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획 ○ 시·군 행정의 바탕이 되는 주요 지표와 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리 전략을 제시하여, 하위계획인 도시관리계획 등 관련 계획의 기본이 되는 전략계획
도시·군 관리 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·군의 제반기능이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 하면서 당해 시·군의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 수립하는 별정 계획 ○ 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 시·군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 중기계획 ○ 용도지역·용도지구·용도구역에 관한 계획, 기반시설에 관한 계획, 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획, 지구단위계획 등을 일관된 체계로 종합화하여 단계적으로 집행할 수 있도록 물적으로 표현하는 계획

자료: 성주인 등(2011b) 재인용

준년도 인구가 10만 명 이하인 시·군, ② 관할구역 전부에 대해 광역도시계획이 수립되어 있는 시·군으로서 당해 광역도시계획에 도시기본계획에 포함되어야 할 사항이 모두 포함되어 있는 시·군의 경우 도시기본계획을 수립하지 않을 수 있다.

1.2.2. 농어촌정비법의 마을정비구역 제도 현황

- 농어촌의 지역개발사업 추진에 관한 절차, 계획 수립 등의 사항 중 상당 부분은 농어촌정비법에서 규정하고 있다. 그중에서도 2009년 도입된 마을정비구역제도는 국토계획법의 지구단위계획구역에 준하는 계획 수단을 지향하여, 공간계획적인 요소를 담고 있는 농어촌 분야의 대표적 수단이다.
 - 마을정비구역은 각종 농어촌 지역개발사업을 시행할 권역을 공간적으로 설정하여 해당 사업에 계획적 요소를 강화하면서 사업 추진 절차를 원활히 하려는 취지로 도입되었다.
- 각종 생산·생활기반 정비에 관한 사업이나 여타 지역개발사업 등이 대체로 개별 단위 사업별 시설 설치를 위주로 추진됨에 비해 마을정비구역 설정을 위해 수립되는 마을정비계획은 구역 내에서 필요한 다양한 시설 설치에 관한 내용을 종합적으로 담고 있다.
 - 마을정비구역에서 수립되는 마을정비계획에 포함해야 할 내용은 <표 2-2>에서 보여주고 있다.
 - 생활환경정비사업, 산업육성 및 개발, 보건·의료·복지시설의 설치, 지역특화발전사업 등과 연계하여 시행할 수 있도록 하고 있다.
 - 대체로 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업, 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌 마을 재개발사업 등이 마을정비구역제도에 입각하여 이루어질 수 있는데, 현재 대부분의 마을정비계획은 전원마을조성사업, 농어촌 뉴타운사업과 관련하여 수립·시행되고 있다(성주인 등 2011b).

표 2-2. 마을정비계획에 포함되어야 하는 사항

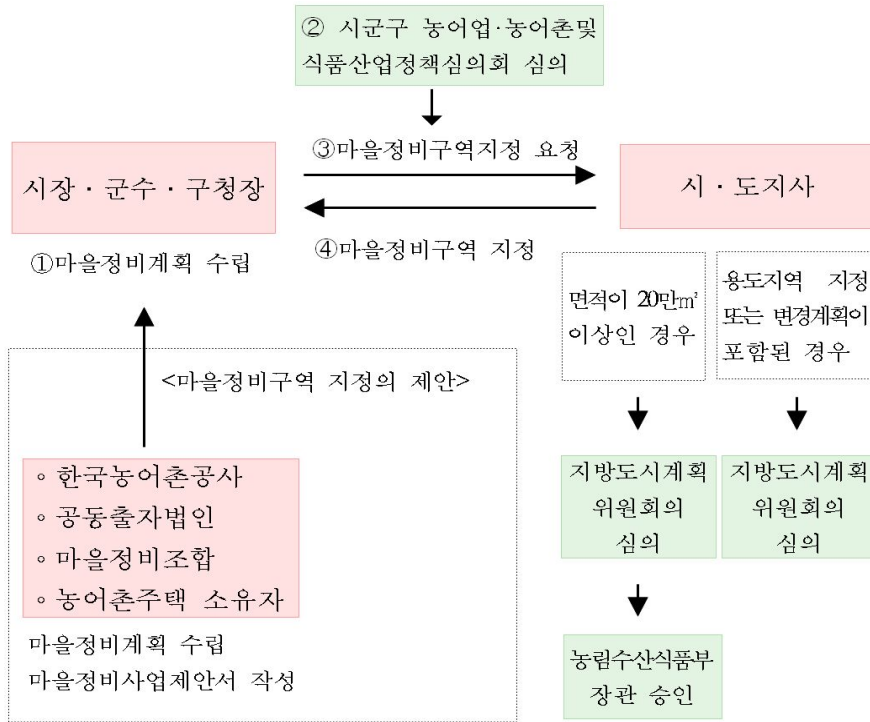
구분	내 용
의무 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을정비구역의 명칭·위치와 면적 ○ 마을정비구역을 둘 이상의 사업시행지구로 나누어 개발사업을 시행할 때에는 그 지구 분할에 관한 사항 ○ 토지이용계획에 관한 사항 ○ 제2조제10호가목 및 나목에 따른 새로운 농어촌마을의 건설 또는 기존 농어촌마을의 재개발에 관한 사항 ○ 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치에 관한 사항 ○ 농어촌 주택 개량에 관한 사항 ○ 농어촌경관관리에 관한 사항 ○ 환경보전 계획 및 오염방지에 관한 사항 ○ 마을 공동체 형성에 관한 사항 ○ 사업비의 재원조달에 관한 사항 ○ 사업의 시행 예정 기간 ○ 사업의 시행 예정자 및 개발사업의 시행방식에 관한 사항 ○ 수용 또는 사용할 토지·물권·권리의 명세서 ○ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
선택 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업생산기반 정비에 관한 사항 ○ 농어촌 관광휴양자원 개발에 관한 사항 ○ 농어촌산업 육성 및 개발에 관한 사항 ○ 보건의료·교육·복지 시설의 설치에 관한 사항 ○ 지역특화발전에 관한 사항

자료: 농어촌정비법(시행 2012.10.22) 101조, 마을정비계획 수립 등

- 마을정비구역은 시장·군수·구청장의 요청을 받아 시·도지사가 지정한다
 - 농어촌 마을정비계획을 수립하여 시·군·구 농어업·농어촌및식품산업정책심의회 심의를 거쳐 시·도지사가 지정할 수 있다.³
 - 또한 농어촌 건설 사업 등을 하려는 자는 마을정비조합을 설립할 수 있고, 마을정비계획을 수립하여 마을정비구역의 지정을 제안할 수 있다.
 - 이러한 지정 절차는 <그림 2-2>에 제시한 바와 같다.

³ 단, 마을정비구역의 면적이 20만제곱미터 이상인 경우는 농림수산식품부장관의 승인을 받아야 한다.

그림 2-2. 마을정비구역의 지정 절차



자료: 성주인 등(2011b).

○ 마을정비구역 지정 시 용도지역 변경 등을 포함하는 경우 다른 법률과의 관계는 다음과 같다.

- 시·도지사는 마을정비구역을 지정할 때, 마을정비계획에 계획관리지역으로의 용도지역 지정 또는 변경에 관한 사항이 포함되어 있을 경우에는 국토계획법에 따른 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 마을정비구역을 지정해야 한다(법 101조).
- 시·도지사가 농림수산식품부장관에게 마을정비구역 지정을 승인 받으려면 국토계획법에 따른 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다(법 101조).
- 마을정비구역을 지정하는 경우 그 지역·구역·단지·지구의 지형도면 고시, 주민 의견 청취 등에 관해서는 「토지이용규제 기본법」을 따른다(법 105조).
- 마을정비구역이 지정·고시된 경우 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사

항은 고시된 정비계획의 내용에 따라 지정·결정·확정된 것으로 보며, <표 2-3>에 제시된 바와 같다(법 106조).

- 또한 마을정비구역을 지정하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 의견을 청취하여야 한다(법 104조).

표 2-3. 마을정비구역을 통한 협의의제 사항

지정·결정·확정 (8개 항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지구 중 취락지구의 지정 또는 변경 - 지구단위계획구역의 지정 등
인·허가 등 (32개 항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 가설건축물 건축허가 또는 신고 - 점용·사용 실시계획의 승인 또는 신고 - 도시·군관리계획의 결정 <ul style="list-style-type: none"> ※ 용도지역, 용도지구 및 용도구역의 결정 및 변경은 제외 - 도시·군계획시설의 설치에 관한 도시·군관리계획의 결정 - 개발행위의 허가 - 농지전용허가, 농지전용신고 - 도로공사 시행의 허가, 도로점용허가 - 입목벌채 등의 허가·신고 - 보전산지의 변경·해제 - 산지전용제한지역 지정의 해제, 산지전용 허가, 산지전용 신고

자료: 성주인 등(2011) 수정·보완

1.2.3. 각종 법령 등에 근거한 농어촌 관련 계획 현황

○ 농어촌에서 수립되고 있는 지역개발 관련 주요 계획들(주로 시·군 단위)을 <표 2-4>에서 열거해보았다.

- 현재 농어촌 지역개발에 관련된 계획은 2012년 기준으로 약 47개로 집계되며, 이는 27개 법률에 근거하고 있다.⁴

⁴ 계획 현황은 법제처에서 운영하는 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr)에서 검색하였다. 농어촌 지역개발과 관련된 키워드 검색을 통해 법률과 법령에 명시하고 있는 계획들을 집계한 것이다. 농업·농촌, 재정, 국토개발, 특정지역(낙후지역 등) 개발, 산림·산촌, 환경·경관, 보건·복지, 문화·관광 등의 분야를 조사하였다.

표 2-4. 지역개발 분야 법률 및 계획 현황

관련 부문	근거 법률	법률에 근거한 계획	관련 부처
재 정	지방재정법	중기지방재정계획	행안부
국토개발	국토기본법	시·군종합계획	국토부
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시·군기본계획	국토부
		도시·군관리계획	국토부
	국가균형발전특별법	기초생활권 발전계획	지역위(지경부)
		포괄보조사업계획	농식품부, 국토부, 행안부(지경부)
특정지역 (낙후지역 등) 개발	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	개발촉진지구개발계획	국토부
	지방소도읍육성지원법	지방소도읍종합육성계획	행안부
	도서개발촉진법	도서종합개발계획*	행안부
	신발전지역육성을 위한 투자촉진 특별법	신발전지역종합발전계획*	국토부
	접경지역지원특별법	접경지역발전종합계획*	행안부
농업·농촌	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획	농식품부
	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	시·군 삶의 질 향상 기본계획	농식품부
		농어촌 지역종합개발계획	농식품부
	농어촌정비법	농업생산기반 정비사업 기본계획	농식품부
		생활환경정비계획	농식품부
		생활환경정비사업기본계획	농식품부
		농어촌산업 육성 기본계획	농식품부
		농어촌산업 육성 시행계획	농식품부
		농업생산기반 정비사업 시행계획	농식품부
		생활환경정비사업 시행계획	농식품부
		마을정비계획	농식품부
농어촌경관관리계획		농식품부	
환지계획	농식품부		

표 2-4. 지역개발 분야 법률 및 계획 현황 (계속)

관련 부문	근거 법률	법률에 근거한 계획	관련 부처
		농어촌관광휴양지 개발계획	농식품부
		정주권개발계획	농식품부
	농지법	농지이용계획	농식품부
	어촌·어항법	어항개발계획	농식품부
		어촌종합개발사업계획	농식품부
	농어촌도로 정비법	도로기본계획	행안부
		도로정비계획	행안부
		도로사업계획	행안부
	농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법	농어촌보건복지기본계획	복지부
	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	도농교류활동에 대한 계획	농식품부
산림·산촌	산림기본법	산림기본계획	산림청
	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	산림경영계획	산림청
	임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률	임업진흥계획	산림청
		시·군 산촌진흥기본계획	산림청
산촌개발사업계획		산림청	
환경·경관	경관법	경관계획	국토부
	자연환경보전법	자연환경보전기본계획*	환경부
	환경정책기본법	시·군 환경보전계획	환경부
보건·복지	사회복지사업법	지역사회복지계획	복지부
	지역보건법	지역보건의료계획	복지부
문화·관광	관광진흥법	시·군 관광개발계획	문광부

주: 1) 계획 중 *는 법상의 계획 수립 주체는 시·도이나, 시도 계획 수립을 위해 시·군 계획을 요청하는 등의 이유로 시·군에서 계획 수립이 이루어져야 하는 경우임.

2) 관련 부처는 해당 계획이나 계획에 근거한 사업을 승인하는 등 관련 업무를 실질적으로 소관하는 부처이며, 괄호 안은 법 소관 부처임.

자료: 성주인 등(2011b)의 표를 보완하였음.

○ 대표적인 계획으로 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획, 삶의 질 향상계획, 기초생활권 발전계획, 농어촌정비종합계획, 생활환경정비계획, 농지이용계획 등을 들 수 있다(성주인 등 2011b).

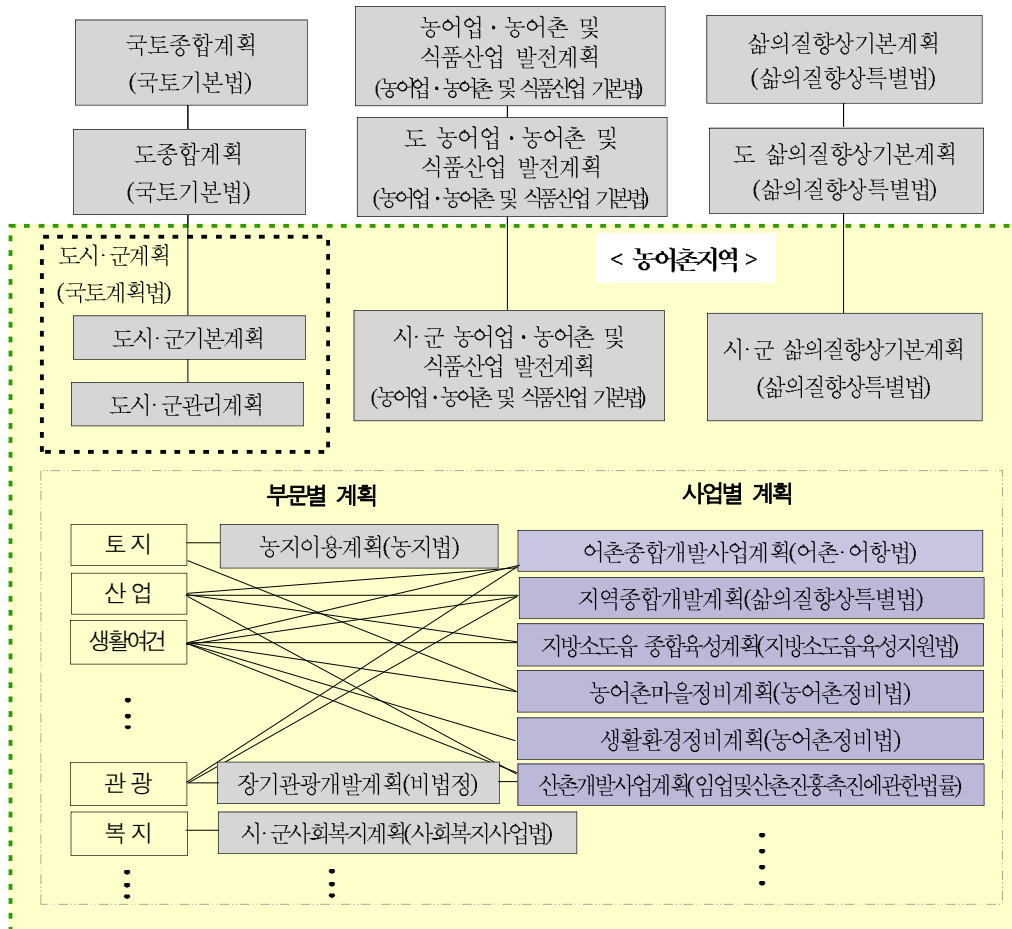
- 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획은 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’에 근거하여 5년 마다 수립하는 계획으로, 시·군 농어업·농어촌의 정책 방향과 비전 및 목표를 담은 계획이다.
- 삶의 질 향상계획은 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’에 근거하며 기본계획은 5년마다, 시행계획은 매년 수립한다. 계획내용은 정책의 기본방향과 농어업인의 복지증진, 농어촌의 교육여건 및 기초생활여건 개선, 자연환경 및 경관보전, 농어촌산업 육성 등 사업계획의 전반을 담는다.
- 기초생활권 발전계획은 ‘국가균형발전특별법’에 근거한 임의 계획으로, 지역의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위한 각 부문에 대해 종합적 발전계획으로 수립한다.
- 농어촌정비종합계획은 ‘농어촌정비법’에 근거하며 농업기반, 생활환경, 휴양자원, 한계농지 개발계획 등에 대한 내용을 포괄한다.
- 생활환경정비계획은 ‘농어촌정비법’에 근거하며 마을 건설·(재)정비 등 주거환경정비, 도로 정비, 교육·문화·복지시설 정비, 용·배수 계획 등의 생활환경정비사업 시행 시 수립된다.
- 농지이용계획은 ‘농지법’에 근거하며 지대별·용도별 이용계획, 규모 확대 계획, 비농업용도 활용 계획 등을 포함하도록 한다.

○ 계획의 성격에 따라서 다음과 같이 구분할 수 있다.

- 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획, 삶의 질 향상 기본계획, 기초생활권 발전계획 등은 지역의 중장기적인 비전을 제시하는 발전계획·종합계획의 성격을 갖는다.

- 농어촌정비종합계획, 생활환경정비계획 등은 구체적인 사업 분야를 대상으로 발전 방향과 지원 내용을 제시하는 사업계획의 성격을 갖는다.
 - 이상에서 살펴본 각종 계획 현황을 국토·도시계획과의 관계에서 종합해보면 <그림 2-3>과 같다.
- 이상과 같은 각종 계획들의 수립 실태 및 다기화된 계획 수립 제도 등으로 인해 나타나는 문제점 등을 실증적으로 고찰하는 작업은 제3장에서 수행하기로 한다.

그림 2-3. 국토·도시계획과 농어촌계획 간의 관계



주: 농어촌지역에서 수립되는 부문별·사업별 계획으로는 일부 계획들을 예시.
 자료: 성주인 등(2011b).

2. 농어촌계획제도 개선을 위한 쟁점

2.1. 선행연구 동향

2.1.1. 개요

- 현행 국토계획법의 계획체계는 농어촌의 특성을 반영한 계획 수립에 적합하지 못하다는 문제점이 지속적으로 지적되었다.
 - 국토계획법의 도시·군관리계획은 도시계획 위주의 개발을 위한 것으로 농어촌이 배제되어 있으며, 용도지역지구제는 주로 대단위 토지이용을 관리하기 위한 수단으로 농어촌의 토지이용 규제에는 한계가 있다(성주인 등 2011b)
 - 농어촌의 토지이용 규제 수단 미비는 농촌지역의 경관과 주거환경을 저해하고 토지이용 혼재와 충돌을 야기한다. 따라서 농촌계획체계를 정비하고 토지용도를 구분하여 농촌토지이용관리를 일정한 방향으로 유도해야 한다는 주장이 여러 연구에서 제기되었다(최혁재 등 2007; 성주인 등 2011b).
- 이러한 문제점에 대응하여 농어촌계획을 정립하고 제도화하는 방안에 대해 여러 가지 논의가 진행된 바 있다.
 - 국토계획법에 의한 토지이용관리의 문제점을 해소하고 농어촌에 적합한 토지이용 질서를 확보하는 데 초점을 두어 개편 방안을 논의한 연구가 이루어졌다. 나아가 농어촌의 지역계획으로서 위상을 정립하는 데 초점을 둔 연구도 진행되었다.⁵
- 관련 논의 흐름을 전반적으로 살펴보면서 본 연구에서 초점을 두어 논의할 농어촌계획제도 정립의 쟁점을 도출하고자 한다.

⁵ 때로는 한 연구에서 이러한 방향을 모두 담은 계획제도를 정립하고자 시도하기도 하였다(송미령 등 2003; 이병기 등 2008; 성주인 등 2011b).

2.1.2. 농어촌계획제도 정립을 위한 선행연구의 대안

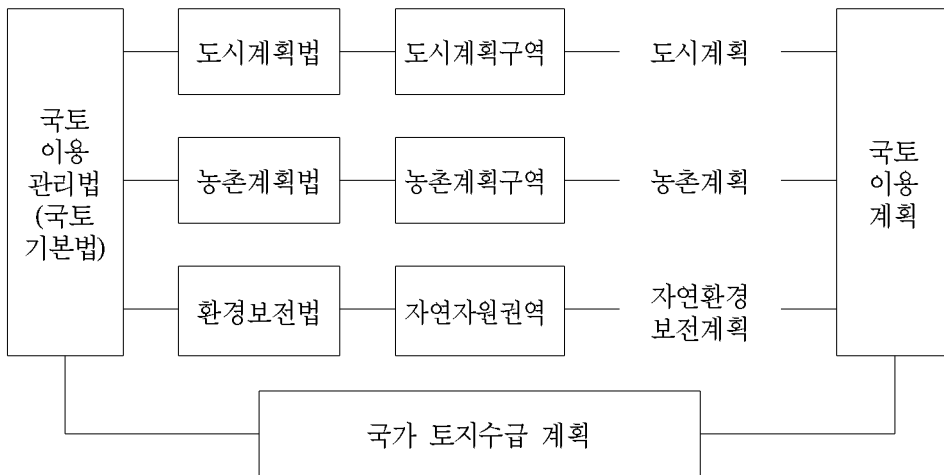
○ 각종 계획의 정비 방향이나 농어촌계획의 위상 및 성격에 대해서도 선행 연구가 이루어졌는데, 주요 연구별로 제시하는 제도 정립 방안은 다음과 같다.

□ 독립적인 법률에 의거하여 도시계획과 분리된 별도 계획 마련

○ 도시계획과 법적으로 독립된 농어촌계획제도를 도입하고 이를 위해 농어촌계획에 대한 별도 근거법까지 마련하는 방안이 있다.

- 이러한 대안은 용도지역상 도시지역(도시계획구역)에 한해서 도시계획이 수립되던 국토계획법 도입 이전 상황에서 주로 제시되었으며, 이정환 등(1993)에서 집중적으로 논의된 바 있다.
- 농어촌계획을 위한 대상 구역을 별도로 설정하여 이에 대해서는 새로운 농촌계획법을 적용한다는 아이디어가 제시되었다(그림 2-4).
- 국토계획법이 도입되어 형식적으로는 도시와 농어촌을 포괄하는 계획 수립이 가능해진 2003년 이후에는 이처럼 독립적인 농어촌계획체계를 구축

그림 2-4. 도시계획과 독립된 농어촌계획 위상(국토계획법 도입 이전)



자료: 이정환 등(1993); 성주인 등(2011b) 재인용

하는 대안은 장기 과제 정도로 논의되고 있다.⁶

□ 각종 농어촌 정비사업을 통합한 종합계획 도입

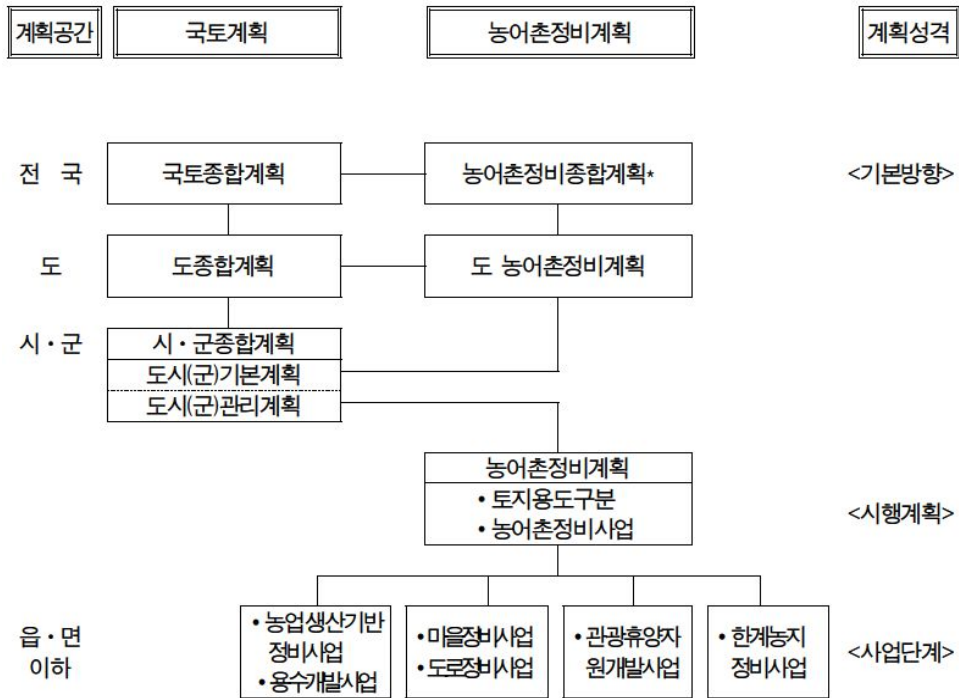
○ 농어촌의 각종 지역개발사업들이 농어촌정비법을 기반으로 이루어지는 경우가 많으므로 이들 사업을 종합한 것으로 농어촌계획의 위상을 정립하는 방안도 제시되었다.

- 대표적으로 최혁재 등(2007)의 연구에서 제안된 방안이며, 각종 농어촌 지역개발사업을 중심 내용으로 하는 농어촌계획을 각 공간 단위별로 수립토록 하고 이러한 계획이 국토계획법 체계와 연결되도록 하는 것이다.
- <그림 2-5>에 나타난 바와 같이 전국 차원에서는 농림수산식품부장관이 수립하는 농업생산기반정비계획과 농어촌생활환경정비기본방침을 통합하여, 국토종합계획과 연계되는 ‘농어촌정비종합계획’을 수립한다.⁷
- 도 차원에서는 농어촌정비기본계획을 신설하여 도종합계획과 연계하고, 이를 도시·군기본계획의 부문별 계획에 반영한다.
- 시·군 단위에서는 도시·군 관리계획의 하위계획으로서 농어촌정비계획을 수립하여 토지용도 구분과 농어촌정비사업을 포괄하도록 한다.
- 농어촌정비계획이 도시·군기본계획에 반영되고 이는 다시 도시·군관리계획으로 이어져, 이를 토대로 농어촌정비계획이 수립되는 순환구조 속에서 계획 간 정합성을 확보하도록 하는 방안이다.

⁶ 이병기 등(2008)에서 이러한 제안이 이루어진 바 있다.

⁷ 최혁재 등(2007)에서는 농어촌정비법에 명시된 각급 계획들을 통합한 농어촌정비계획을 주장한 반면, 윤원근(2009b)은 통합의 범위를 더욱 넓히고 있다. 농어촌정비법의 계획들뿐 아니라 농지법과 산지관리법의 농지이용 및 산지이용 관련 계획들까지 포괄하는 농어촌 토지이용계획의 도입 방안을 제안하였다.

그림 2-5. 각종 농어촌정비사업을 중심으로 한 농어촌계획체계 정비(안)



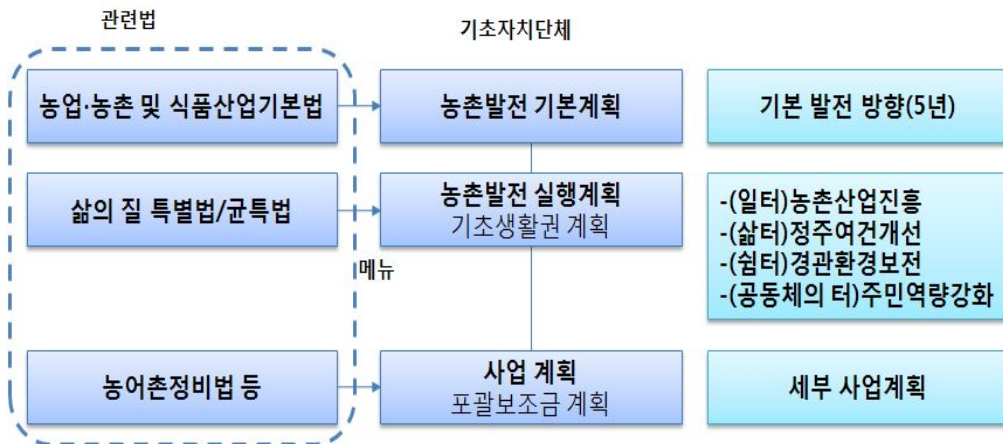
주: *는 농어촌생산기반정비계획과 농어촌생활환경정비기본방침을 통합.
 자료: 최혁재 등(2007); 성주인 등(2011b) 재인용

□ 통합 범위를 확대한 종합적인 농어촌계획 도입

- 농어촌계획의 성격을 물리적 정비 분야의 사업계획으로 한정하지 않고 전략계획이나 발전계획까지 범위를 넓혀 농어촌 지역개발계획의 체계화 방안을 제시한 논의들이 이루어졌다.
 - 대표적으로 송미령 등(2009a), 윤원근(2009b), 송미령 등(2010a)의 연구에서 이에 대해 다루었다.
 - 농어촌계획제도 정비의 일환으로, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 삶의 질 향상특별법, 국가균형발전특별법 등에 각각 근거하여 수립되는 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획, 삶의 질 향상계획, 기초생활권 발전계획 등을 먼저 통합하고 체계화할 필요성이 제기되고 있다.

- 송미령 등(2008; 2009a; 2010a)은 <그림 2-6>과 같이 농어촌지역의 다양한 계획들을 기본계획-실행계획-사업계획의 3단계 체계에 맞추어 다수의 계획들을 통폐합하고 관련 법령도 그에 맞게 정비할 것을 제안하였다.

그림 2-6. 농어촌의 각급 지역개발계획 체계화 방안



자료: 송미령 등(2009a).

2.2. 농어촌계획의 정립을 위한 고려 사항

2.2.1. 통합적 농어촌계획 수립 방향 제시와 법령 정비

- 여러 선행연구들은 농어촌계획의 성격, 위상 등에 대해서는 다소 입장을 달리하더라도 농어촌의 통합적인 계획 도입이 필요하다는 점은 공통적으로 제기하고 있다⁸.
- 새로운 계획제도 도입 필요성 자체는 인식하지만, 이를 위해 필요한 법령 정비 사항을 비롯해서 구체적 제도 정립 방안에 대해서는 본격적인 논의가 이루어지지 않은 상황이다.

⁸ 통합적인 농어촌정책의 필요성에 대해서는 선진국에서 이미 다양한 논의가 이루어진 바 있다(European Rural Exchange 2002; European Court of Auditors 2010; Fitzpatrick & Smith 2007; Giessen & Böcher 2008; James *et al.* 2005; Kuhnén 1977; Nemes 2005).

- 농어촌계획을 새로이 도입하고 제도화하기 위해서는 과거에 비해 더욱 많은 요소들을 고려해야 한다.
 - 무엇보다 1980년대 농어촌 지역종합개발, 1990년대 정주권 및 오지개발 등을 거쳐 2000년대에는 농어촌지역개발을 위한 다양한 정책 사업들이 추진되면서 농어촌 지역개발사업은 양적으로 크게 확대되었다(김정섭 등 2011). 그에 따라 관련 법령 역시 늘어났다.
 - 각각의 사업들을 추진하기 위해 근거 법령 등에서 제시하고 있는 계획들이 다수 난립되어 있으므로 농어촌계획의 정립을 위해서는 이처럼 다기화된 계획들을 통폐합하고 연계하는 작업이 이루어져야 한다.
 - 이는 필수적으로 관련 법령에 대한 개정 작업을 수반하게 된다.
- 농어촌계획의 실효성 확보를 위해서는 통합적인 계획 수립에 대한 근거만 명시해서는 부족하고 하위의 연계 수단을 구체화하는 일이 필요하다.
 - 예컨대 시·군 단위의 통합적 농어촌계획을 보다 구체화해서 사업 권역을 설정하거나 연계 사업 지원에 대한 근거를 마련하는 작업 등이 이루어질 필요가 있다.
 - 이는 농어촌계획이 공간계획적인 위상까지 확보하도록 하여 진정한 의미의 종합계획이자 통합계획으로서 자리잡도록 하기 위함이다.
 - 계획제도 정비와 관련해서 최근에 이루어진 성주인 등(2011b)의 연구에서 시·군 단위의 종합적인 농어촌계획과 특정 구역 단위의 농어촌정비계획으로 제도 도입의 골격을 제시한 바 있다.
- 요컨대 농어촌계획제도를 정립하기 위해서는 상위의 통합적 계획 수립의 근거를 법적으로 마련하는 작업과 더불어 하위의 연계 수단에 대해서도 법적·제도적으로 제시하는 것이 필요하다.
 - 이런 점들을 고려할 때 새로운 농어촌계획의 도입을 위해 가장 집중적으로 검토해야 할 법률은 바로 농어촌정비법이라 할 수 있다. 농어촌정비법 개정에 관한 쟁점들을 다음에서 좀 더 구체적으로 설명하고자 한다.

2.2.2. 농어촌정비법 개정의 필요성

- 농어촌계획제도 개선 작업의 일환으로 농어촌정비법 개정 작업을 우선적으로 추진해야 할 근거로서 다음 사항들을 언급할 수 있겠다.
- 첫째, 농어촌계획이 공간계획의 위상을 확보하기 위해서는 농어촌정비법을 활용하는 것이 가장 효과적이다.
 - 종합계획으로서 농어촌계획은 읍·면 행정구역이 중심을 이루는 농어촌 지역을 대상으로 수립되지만, 공간계획으로서의 농어촌계획은 토지이용계획이나 시설계획까지 포함한 상세 수준의 계획이 되게 마련이다. 이는 행정구역 전체보다는 특정한 구역을 대상으로 수립하는 것이 일반적이다.⁹
 - 이런 점에서 농어촌정비법에 이미 명시되어 있는 마을정비구역 등의 수단을 중심으로 공간계획적인 위상을 정립하는 것이 효과적일 것이다.
 - 국토계획법에 입각한 도시·군 기본계획 및 관리계획과의 접점을 찾는 데도 농어촌정비법이 효과적일 것이다. 마을정비구역을 중심으로 각종 의제 처리 사항 등이 명시되어 있기 때문이다.
- 둘째, 이 법에 명시한 계획 자체가 매우 많아 이를 간소화할 필요성이 있다.
 - 농어촌정비법에서 명시하고 있는 각종 계획 수립에 관한 사항은 <표 2-5>와 같다. 현재 법령에서는 국가, 지자체, 사업 시행자 등이 수립하는 각종 계획들을 20개 가량 제시되어 있다.
 - 이들 중 시·군을 단위로 해서 수립되는 것은 생활환경정비계획, 생활환경정비사업 기본계획, 농어촌산업 육성 기본계획, 농어촌산업 육성 시행계

⁹ 참고로 면적(面的)인 구역을 활용하여 농어촌계획의 공간계획적 위상을 확보하는 방안은 송미령 등(2003a)의 선행연구에서도 제시된 바 있다. 농어촌 마을(지역 거점이 될 만한 취락)을 중심으로 주변의 생산공간(농지)과 자연공간(산지·하천 등)을 모두 포함하는 일단의 구역을 ‘농촌계획지구’로 지정토록 하고 여기에 개별적으로 실시되는 농업·농촌 정비 관련 사업계획을 종합하여, 물리적 시설정비 외에도 산업·경제 및 자연환경 보전 등의 문제를 종합적으로 해결할 것을 제안하였다. 이러한 아이디어가 발전되어 농림수산식품부를 중심으로 이루어진 농어촌계획제도 선진화 논의에 영향을 주었으며, 성주인 등(2011b)에서 유사한 취지로 농어촌정비구역제도가 명시되었다고 할 수 있다.

획 등이다. 그 밖에는 대체로 사업 시행자가 사업 대상지나 권역에 대해 수립하는 단위사업계획이 주를 이룬다.

- 단순히 법에서 명시하고 있는 계획이 많다는 사실 자체는 문제가 아니지

표 2-5. 농어촌정비법에 명시한 각종 계획 현황

	계획 명칭	조항	수립 주체	비 고
국가 계획	농어촌 정비 종합계획	4	장 관	'농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획'에 따라 수립
	농업생산기반 정비계획	7	장 관	종합계획을 기초로 논·밭·농사·시설·농업 등 지역·유형별 계획 수립
	농업생산기반 정비사업 기본계획	8	장관·시도지사	
	농어촌용수 이용 합리화계획	15	장 관	
시·군 계획	생활환경정비계획	54	시장·군수·구청장	5년 단위 지방농정심의회 심의
	생활환경정비사업 기본계획	58	시장·군수·구청장	
	농어촌산업 육성 기본계획	73	시장·군수·구청장	3년 단위
	농어촌산업 육성 시행계획	74	시장·군수·구청장	매년
시행 계획	농업생산기반 정비사업 기본계획	9	사업 시행자	
	생활환경정비사업 시행계획	59	사업 시행자	국법에 의한 도시·군 관리계획이 수립된 지역은 해당 도시·군 관리계획에 따라 수립 가능
사업 계획	농어촌마을정비계획	101	시장·군수·구청장	지방농정심의회 심의
	농어촌경관관리계획	5	사업 시행자	임의 조항
기타	환지계획	25	사업 시행자	임의 조항
	농어촌관광휴양지 개발계획	영72조	사업 시행자	-
그 외 관련	농어촌경관관리 기본방침	5	장 관	임의 조항
	농어촌 생활환경정비 기본방침	53	장 관	
	농어촌산업 육성계획 수립지침	73	장 관	임의 조항
	농공단지 개발 지원에 관한 기본방침	77	장 관	
	한계농지등의 정비 기본방침	91	장 관	임의 조항
방 침	농업생산기반시설 안전관리계획	18	농업생산기반시설관리자	
	농업생산기반시설 비상대처계획	20	농업생산기반시설 설치하려는 자	
	매립지·간척지 종합토지이용계획	13	매립·간척 사업자	

자료: 농림수산식품부 내부자료

만, 농어촌계획제도의 정비 작업의 일환으로 유명무실하거나 통합하는 것이 효과적인 계획들은 정리하는 것이 필요한 시점이다.

- 셋째, 농어촌정비법은 장·절 구성을 비롯한 법 조문 체계가 복잡하여 이에 대한 개정 필요성이 제기된다.
 - 농어촌정비법은 1994년 제정된 이후 농어촌 생활환경 개선과 발전 및 주민복지를 위한 많은 지역개발사업의 근거법이 되어왔다.
 - 특히 농어촌정책 영역의 꾸준한 확대에 따라 새로운 농어촌 정비사업 수요를 법령에 새로 추가하는 방식으로 반영해온 까닭에 조문 체계가 지나치게 복잡해지는 문제가 발생하였다.

표 2-6. 현행 농어촌정비법의 조문 구성

1. 총칙	2. 자원의 조사와 활용	3. 농업생산기반정비			4. 농어촌생활 환경정비	5. 농어촌산업 육성		6. 농어촌관광휴양 자원개발과 한계농지등의 정비		7. 마을정비구역	8. 보칙	9. 별칙
		1. 농업생산기반정비사업의 시행	2. 농업기반시설의 관리	3. 환지 및 교환·분할·합병 등		1. 농어촌산업육성계획의 수립시행등	2. 농공단지개발	1. 농어촌관광휴양자원개발	2. 한계농지등의 정비			
	농어촌정비종합계획/ 농어촌경관관리기본방침	농업생산기반정비계획			농어촌생활환경정비기본방침 생활환경정비계획	농어촌산업육성시책	농공단지개발지원에 관한 기본방침	농어촌관광휴양산업육성 등 시책	한계농지등정비기본방침			
	농어촌경관관리를 위한계획	농업기반정비사업기본계획			생활환경정비사업기본계획 (빈집정비조항인용)	농어촌산업육성기본계획				마을정비계획수립-마을정비지구지정		
		농업기반정비사업시행계획	농업기반시설안전관리계획	환지계획/ 교환분리합병계획	생활환경정비사업시행계획	농어촌산업육성시행계획		농어촌관광휴양자원의개발사업계획	한계농지등의정비사업계획			

- <표 2-7>에서 법 도입 당시와 현재의 조문 구성을 비교한 것을 보면 이를 확인할 수 있다. 농어촌산업 육성이나 마을정비구역 같은 내용들이 새로 도입되었을 뿐 아니라 기존 내용에도 새로운 절이 추가되는 등 전체적으로 법령의 내용이 확대되었다.

표 2-7. 농어촌정비법의 장·절 구성(제정 당시와 현행 법령 비교)

제정 당시(1994. 12. 22)	현행(2012. 10. 22)
제1장 총칙	제1장 총칙
제2장 농어촌정비를 위한 자원조사·활용	제2장 농어촌 정비를 위한 자원의 조사와 활용
제3장 농업생산기반정비	제3장 농업생산기반 정비 <u>제1절 농업생산기반 정비사업의 시행</u> <u>제2절 농업생산기반시설의 관리</u> <u>제3절 환지 및 교환·분할·합병 등</u>
제4장 수산업생산기반정비	제4장 농어촌 생활환경 정비
제5장 농어촌생활환경정비	<u>제5장 농어촌산업의 육성</u> <u>제1절 농어촌산업 육성계획의 수립·시행 등</u> <u>제2절 농공단지의 개발</u>
제6장 농어촌 토지등의 효율적 정비를 위한 환지, 교환·분합등	제6장 농어촌 관광휴양자원 개발과 한계농지등의 정비 제1절 농어촌 관광휴양자원 개발 제2절 한계농지 등의 정비
제7장 농어촌휴양자원 개발 및 한계농지등의 정비 제1절 농어촌휴양자원 개발 제2절 한계농지 등의 정비	<u>제7장 마을정비구역</u>
제8장 보칙	제8장 보칙
	제9장 벌칙

주: 1994년 법 제정 당시와 비교해서 새로 추가된 장 및 절은 밑줄로 강조

3. 연구 과제

- 이상에서 살펴본 제도 현황, 선행연구의 주요 정책 대안과 제도 개선을 위한 고려 사항 등을 감안하여 본 연구에서는 다음 내용들을 중점적으로 논의하고자 한다.
- 농어촌의 각종 계획 수립 현황을 비롯하여 현행 제도 활용 실태에 대해 고찰할 필요가 있다.
 - 법률 등에 근거하는 각종 계획이 난립하는 상황이라는 점을 제2장에서 살펴보았는데, 실제 일선 지자체의 계획 수립 실태가 어떠한지 고찰하는 작업이 필요하다.
 - 그래서 계획 난립 문제뿐 아니라 계획이 효과적으로 작동하는 데 걸림돌이 되는 사항이 무엇인지도 파악할 필요가 있다.
 - 아울러 일선 지자체 담당자 등을 대상으로 바람직한 계획이나 향후 계획 제도 발전 방향 등에 대한 의견을 수렴하여 농어촌계획제도 개선에 대한 수요를 파악하는 것이 필요하다.
 - 시·군 단위 주요 계획 내용에 대해 사례 조사도 병행해서 진행해야 할 것이다. 그래서 현행 법령에 제시된 계획들이 농어촌계획으로서 어떠한 적합성과 한계를 지니고 있는지 고찰할 것이다.
 - 이상의 작업은 제3장에서 진행할 것이다.
- 새로운 농어촌계획제도 도입의 대안을 제시하기 위해서는 다음과 같은 일련의 작업이 필요할 것이다.
 - 국내·외의 각종 계획 수립 사례를 검토해야 한다. 미래 농어촌계획이 지향할 방향에 대해 교훈을 얻기 위해서이며, 이는 제4장에서 논의할 것이다.
 - 농어촌계획제도의 도입과 관련해서 우선 시·군 단위의 통합적인 계획으로

서 농어촌계획의 위상을 정립하는 작업이 필요하다. 계획의 성격을 명확히 하고, 법적 근거와 절차 등을 제시하는 작업이 이루어져야 할 것이다. 이는 제5장부터 본격적으로 논의할 것이다.

- 시·군 수준의 농어촌계획이 실효성을 확보하도록 하위 수단들을 제도적으로 마련하는 작업이 이루어져야 한다. 특히 이 작업은 농어촌정비법의 개정 방안 제시와 병행해서 진행되어야 할 것이다.
- 농어촌계획이 효과적으로 작동하도록 하려면 법률 정비에만 머물러서는 안 된다. 예산, 지침 등에 대한 정비를 통해 농어촌계획이 실효성을 확보하는 방안을 제시할 필요가 있다.

제 3 장

농어촌의 계획 수립 및 활용 실태

- 공무원 설문조사 결과를 바탕으로 농어촌 계획 수립과 활용 실태 파악
- 계획제도 문제점 및 개선 방향에 대한 공무원 인식 고찰
- 시·군에서 수립되는 농어촌 관련 현행 계획의 내용 및 문제점 도출
- 시사점 도출과 새로운 농어촌계획제도 도입의 필요성 제시

1. 농어촌계획 및 지역개발 관련 시·군 공무원 인식

- 제1절에서는 시·군의 공무원 대상 설문조사 결과를 살펴본다.¹ 농어촌의 각종 계획 수립 현황, 지역개발사업 추진 실태 등에 대한 조사 결과를 토대로 현행 농어촌 계획의 문제점을 고찰하고자 한다.

¹ 본 연구의 일환으로 실시한 지자체 담당자 설문조사 결과를 주로 살펴봄, 문항에 따라서는 송미령 등(2010)의 연구에서 이루어진 조사 결과를 함께 제시할 것이다.

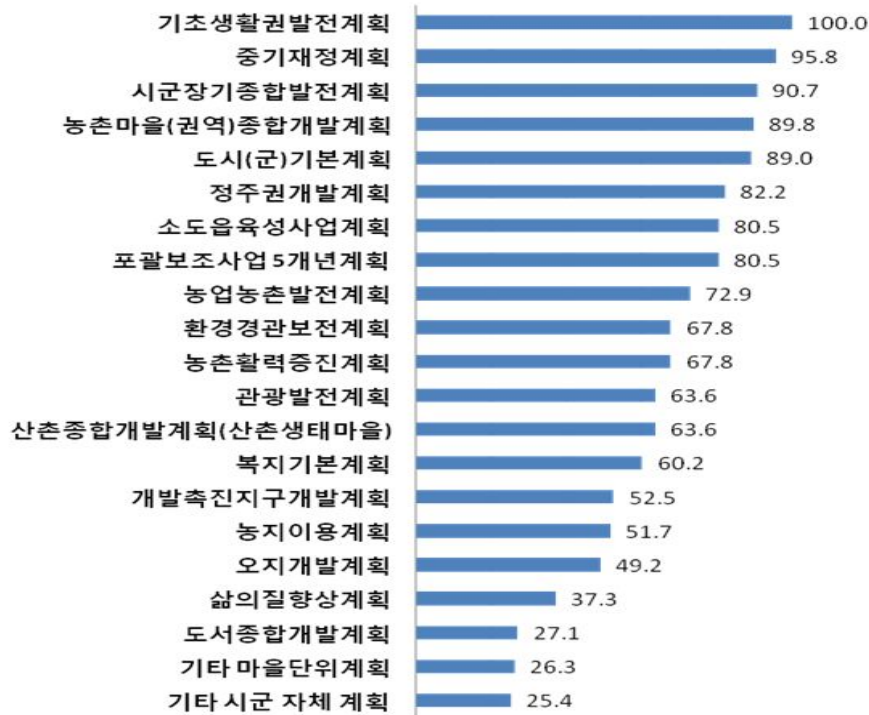
1.1. 농어촌의 계획 수립 현황 및 평가

1.1.1. 각종 계획 수립 현황

- 현재 전국 시·군 단위에서 수립 중인 농어촌 관련 계획 현황을 집계한 결과가 <그림 3-1>에 제시되었다. 시·군에서 수립 비율이 높은 계획은 기초생활권발전계획, 중기재정계획, 시·군 장기종합발전계획, 권역종합개발계획, 도시·군 기본계획 등으로 파악되었다.
 - 기초생활권발전계획은 임의계획이기는 하나 국가균형발전특별법에 명시되어 있으며, 지역발전위원회에서 2009년도에 전국 시·군이 일괄 수립토록 한 바 있어 그 비율이 가장 높게 나타난다. 그러나 이는 임의계획이다.
 - 중기재정계획, 도시·군 기본계획 등은 의무적으로 수립하도록 법적 근거를 갖고 있는 계획이어서 수립 비율이 높게 집계되고 있다.
- 시·군 장기종합발전계획은 별다른 법률적 근거를 갖고 있지 않은 계획이지만, 다수 지자체에서 수립하고 있는 것으로 집계되었다. 법적 근거와는 관계없이 지역 나름의 발전 비전과 전략을 만들어갈 필요성이 있기 때문이라 판단된다.
- 그 밖에는 실제 지역개발사업 추진 시에 수립이 요구되는 권역종합발전계획, 정주권개발계획, 소도읍육성사업계획 등의 수립 비율이 높는데, 이들은 단위 사업계획의 성격을 갖고 있는 계획들이다.
- 주요 계획 수립 현황을 시·군 유형을 구분해서 비교한 결과는 <표 3-1>에 제시되었다. 비교 결과 몇몇 계획들은 시·군 유형에 따라 수립 비율에서 뚜렷이 차이를 보이기도 한다.
 - 예컨대 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획의 경우 전체적으로는 수립 비율이 낮지 않으나, 특히 시 지역이면서 인구 20만 명 미만인 곳이 계획

그림 3-1. 각급 시·군 계획의 수립 비율(최근 5년)

단위: %



주: 전국 지자체 공무원 274명 응답 결과에서 중복되는 시·군을 제외하고 118개 지자체의 계획 수립 현황을 집계함. 이때 동일 시·군 내에서도 응답자 간에 답변이 불일치할 경우 계획 분야를 감안하여 전문성이 있을 것으로 예상되는 응답자의 답변을 채택함.

자료: 지자체 담당자 설문조사 결과

수립 비율이 뚜렷이 낮은 것을 볼 수 있다.

- 삶의 질 향상 기본계획의 경우 전체적으로 수립 비율이 높지 않은데, 역시 인구 20만 명 미만인 시 지역이 계획 수립 비율이 특히 낮게 나타나는 것으로 집계된다.
- 오지개발계획, 개발촉진지구계획, 농촌활력증진계획, 산촌종합개발계획 등은 계획의 특성상 군 지역일수록 시 지역에 비해 계획을 수립한 비율이 특히 높게 나타나고 있다.

표 3-1. 시·군의 각종 계획 수립 비율(시·군 유형 간 비교)

단위: %

구 분	시(20만 이상)	시(20만 미만)	군
도시(군)기본계획	90.5	92.6	87.1
중기재정계획	95.2	100.0	94.3
시군장기종합발전계획	90.5	92.6	90.0
농업농촌발전계획	76.2	<u>59.3</u>	77.1
환경경관보전계획	<u>81.0</u>	66.7	64.3
관광발전계획	57.1	59.3	67.1
복지기본계획	57.1	51.9	64.3
삶의질향상계획	38.1	<u>25.9</u>	41.4
정주권개발계획	85.7	74.1	84.3
농지이용계획	38.1	55.6	54.3
오지개발계획	19.0	37.0	<u>62.9</u>
도서종합개발계획	14.3	29.6	30.0
개발촉진지구개발계획	42.9	37.0	<u>61.4</u>
소도읍육성사업계획	<u>61.9</u>	81.5	85.7
농촌활력증진계획	52.4	48.1	<u>80.0</u>
기초생활권발전계획	100.0	100.0	100.0
포괄보조사업 5개년계획	81.0	74.1	82.9
농촌마을(권역)종합개발계획	81.0	92.6	91.4
산촌종합개발계획(산촌생태마을)	<u>28.6</u>	59.3	<u>75.7</u>
기타 마을 단위 계획	28.6	22.2	27.1

주: 시·군 유형별로 비교해서 계획 수립 비율에서 뚜렷이 차이가 날 경우 밑줄로 강조
 자료: 지자체 담당자 설문조사 결과

1.1.2. 농어촌에서 수립되는 계획의 실행력

○ 시·군에서 수립되는 농어촌 분야 주요 계획들 각각의 실행력을 평가한 결과가 <표 3-2>에 제시되어 있다. 시·군 장기종합발전계획이나 농업·농촌발전계획과 같이 전략계획이나 종합계획 성격을 갖는 계획보다는 단위 사업계획에 해당하는 것들이 실행력이 높은 것으로 평가되었다.

- 전체적으로는 농촌마을종합개발계획(현재는 권역사업계획), 포괄보조사업

5개년계획, 정주권개발계획 등 실제 사업과 연계되어 수립해야 하는 계획들이 응답 비율이 높게 나타난다.

- 단, 도시계획 분야 종사자의 경우 실행력이 높은 계획으로 도시·군 기본계획을 상대적으로 많이 답하고 있는데, 업무 특성이 반영된 결과라고 판단된다.

표 3-2. 시·군의 농어촌지역 계획 중 실행력이 높은 계획

단위: %

계획 구분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
도시(군)기본계획	7.1	12.5	14.6	2.4	7.7
중기재정계획	0.0	3.1	0.0	2.4	1.4
시·군 장기종합발전계획	3.6	6.3	2.1	4.8	4.1
농업농촌발전계획	3.6	3.1	2.1	1.2	2.3
환경경관보전계획	0.0	0.0	0.0	1.2	0.5
관광발전계획	1.8	0.0	2.1	0.0	0.9
정주권개발계획	7.1	3.1	14.6	17.9	12.3
농지이용계획	3.6	0.0	0.0	0.0	0.9
오지개발계획	0.0	6.3	4.2	2.4	2.7
도서종합개발계획	1.8	3.1	6.3	1.2	2.7
개발촉진지구개발계획	5.4	0.0	6.3	0.0	2.7
소도읍육성사업계획	12.5	0.0	12.5	7.1	8.6
농촌활력증진계획	5.4	18.8	8.3	6.0	8.2
기초생활권발전계획	1.8	3.1	0.0	2.4	1.8
포괄보조사업 5개년계획	17.9	18.8	2.1	26.2	17.7
농촌마을(권역)종합개발계획	26.8	18.8	22.9	25.0	24.1
산촌종합개발계획(산촌생태마을)	0.0	0.0	2.1	0.0	0.5
기타 마을단위계획	0.0	3.1	0.0	0.0	0.5
기타 시군 자체 계획	1.8	0.0	0.0	0.0	0.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 각 응답자 유형별로 높은 응답 비율을 기록한 계획은 음영으로 강조

자료: 지자체 담당자 설문조사 결과

1.1.3. 농어촌에서 수립되는 바람직한 계획

○ 시·군에서 수립되는 계획 중 가장 바람직한 계획이 무엇인지 집계한 결과를 <표 3-3>에 제시하였다. 전략계획이자 종합계획 성격의 계획을 답한 비율이 높게 나타나고 있는데, 실행력이 높은 계획에 대한 앞의 응답 결과와 대조를 이룬다.

- 전체적으로 실행력이 높은 사업계획인 농촌마을종합개발계획에 대해 바람직하다는 응답이 가장 많았고, 그 다음으로 시·군 장기종합발전계획을 답한 비율이 높다. 특히 기획 및 농정, 도시계획 업무 담당자들의 경우 이러한 응답 비율이 상대적으로 높다.
- 업무 성격상 농정 분야 담당자의 경우는 농업·농촌발전계획, 도시계획 담당자는 도시·군 기본계획을 답한 비율이 높다.
- 사업 부서라 할 수 있는 지역개발 업무 담당자는 포괄보조사업 5개년 계획을 답한 비율이 상대적으로 높는데, 이는 사업계획으로 분류되기는 하지만 단위사업계획보다는 좀 더 포괄적인 성격을 갖는 계획이라 할 수 있다.
- 지자체 담당자들은 다소 실행력이 떨어질지라도 어떤 형태로든 시·군의 중장기 비전을 담은 계획을 수립할 필요성이 있다고 인식하고 있음을 보여준다.

표 3-3. 시·군에서 수립하는 농어촌 분야의 바람직한 계획

단위: %

계획 구분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
도시(군)기본계획	5.1	6.5	21.4	5.6	8.6
중기재정계획	1.7	0.0	0.0	10.0	4.5
시군장기종합발전계획	16.9	19.4	14.3	10.0	14.0
농업농촌발전계획	1.7	22.6	0.0	2.2	4.5
환경경관보전계획	0.0	0.0	0.0	1.1	0.5
관광발전계획	0.0	0.0	0.0	1.1	0.5
복지기본계획	1.7	0.0	0.0	0.0	0.5
삶의질향상계획	0.0	9.7	0.0	1.1	1.8
정주권개발계획	6.8	0.0	14.3	7.8	7.7
오지개발계획	1.7	0.0	2.4	0.0	0.9
도서종합개발계획	0.0	3.2	0.0	0.0	0.5
개발촉진지구개발계획	0.0	0.0	2.4	1.1	0.9
소도읍육성사업계획	8.5	6.5	11.9	6.7	8.1
농촌활력증진계획	8.5	9.7	9.5	4.4	7.2
기초생활권발전계획	10.2	3.2	2.4	10.0	7.7
포괄보조사업 5개년계획	10.2	9.7	7.1	14.4	11.3
농촌마을(권역)종합개발계획	22.0	6.5	11.9	24.4	18.9
산촌종합개발계획(산촌생태마을)	3.4	3.2	2.4	0.0	1.8
기타 시군 자체 계획	1.7	0.0	0.0	0.0	0.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 각 응답자 유형별로 높은 응답 비율을 기록한 계획은 음영으로 강조

자료: 지자체 담당자 설문조사 결과

1.2. 농어촌 지역개발사업의 추진 방식

1.2.1. 계획 수립 및 사업 추진 시 담당 부서 간 연계성

○ 시·군의 각종 계획들에 대해 수립 여부를 정확히 알지 못하는 비율을 담당

분야별로 집계한 결과가 <표 3-4>에 나타나 있다.

- 해당 시·군에서 수립했는지 여부를 정확히 알지 못하는 응답자가 상대적으로 많은 것으로 집계된 계획은 복지기본계획, 삶의 질 향상계획, 농지이용계획, 환경경관보전계획, 관광발전계획 등이다.
- 인지도가 낮은 계획은 대체로 특정 분야에 한정되어 해당 업무 담당자가 아니면 정확히 파악하기 힘든 경우가 많다.

표 3-4. 시·군의 각종 계획 수립 여부를 인지하지 못하는 비율

단위: %

계획명	담당 분야				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
도시(군)기본계획	12.3	16.3	.0	17.3	12.5
중기재정계획	6.2	11.6	5.6	10.0	8.5
시군장기종합발전계획	6.2	16.3	9.3	15.5	12.1
농업농촌발전계획	23.1	7.0	44.4	40.9	32.0
환경경관보전계획	24.6	46.5	<u>59.3</u>	<u>60.9</u>	49.6
관광발전계획	32.3	46.5	<u>50.0</u>	<u>60.9</u>	49.6
복지기본계획	32.3	46.5	<u>79.6</u>	<u>73.6</u>	<u>60.7</u>
삶의질향상계획	46.2	37.2	<u>77.8</u>	<u>70.0</u>	<u>60.7</u>
정주권개발계획	27.7	32.6	37.0	15.5	25.4
농지이용계획	47.7	32.6	<u>74.1</u>	<u>60.9</u>	<u>55.9</u>
소도읍육성사업계획	18.5	25.6	24.1	30.0	25.4
농촌활력증진계획	27.7	16.3	<u>63.0</u>	<u>53.6</u>	43.4
기초생활권발전계획	13.8	46.5	<u>66.7</u>	38.2	39.3
포괄보조사업 5개년계획	18.5	11.6	<u>63.0</u>	16.4	25.4
농촌마을(권역)종합개발계획	12.3	11.6	35.2	13.6	17.3

주: 1) 전체 응답자(274명)의 응답 결과 중 각종 계획들에 대해 ‘모름’ 또는 ‘무응답’인 비율을 담당 분야별로 합산한 것으로, 높은 비율일수록 인지도가 낮다는 것을 의미함.

2) 타 응답자 유형과 비교해서 특히 인지도가 낮은 계획에 대해서는 밑줄로 강조
 자료: 지자체 담당자 설문조사 결과

- 하지만 삶의 질 향상계획은 지역개발, 보건, 복지, 교육, 문화 등 여러 분야를 아우르는 종합계획임에도 불구하고 농정 및 기획 분야를 제외한 타 분야 담당자들 사이에서는 인지도가 낮게 나타난다.
 - 분야별로는 도시계획이나 지역개발 업무 담당자가 상대적으로 여러 계획들에 대해 낮은 인지도를 기록하고 있어 소관 업무 이외에 대해서는 구체적으로 파악하지 못하고 있음을 보여준다.
 - 시·군의 여러 부서를 연계하여 통합적으로 계획이 수립되는 경우는 일부에 머무른다는 것을 시사한다.
- 지자체의 여러 부서 간에 지역개발 업무 연계가 활발히 이루어지지 않고 있다는 점은 <그림 3-2>와 <그림 3-3>의 조사 결과에서도 확인할 수 있다.²
- 각종 지역개발사업이 어떤 방식으로 결정되고 추진되는지 조사한 결과를 <그림 3-2>에서 보여주고 있는데, 각종 지역개발사업 결정이 중앙부처 지침에 의해서 또는 관련 법, 계획 등에 따라 담당 부서별로 이루어진다고 응답한 비율이 63.3%에 이르는 것으로 나타나고 있다.³ 반면 기획 역할을 하는 별도 기구에 의해 결정된다는 응답은 낮게 나타났다.
 - <그림 3-3>은 지역개발사업 추진 시 부서 간 연계·통합을 시도하는지 여부를 조사한 결과인데, 그러한 시도를 한 적이 없다는 응답 비율이 41.8%로 가장 높게 나타나고 있다.
- 농어촌의 각종 계획의 실천성이 높지 않다는 문제점을 앞서 지적했는데, 이와 같이 지자체의 여러 업무 분야 간 연계와 조정이 효과적으로 이루어지지 않는 것도 실천성 부족의 배경으로 지적할 수 있다.

² 이는 송미령 등(2010)에서 실시한 지자체 농어촌 지역개발 업무 담당자(60명) 조사 결과를 인용한 것이다.

³ 공무원 조직 위주로 사업이 결정·추진되는 반면, 주민이나 전문가의 의견 반영이나 활발한 참여를 통해 사업이 결정된다고 답한 비율은 상대적으로 낮게 나타났다. 전체적으로 상향식 지역개발 프로세스가 작동하는 지자체 사례는 많지 않음을 말해준다.

- 특히 여러 분야를 망라하는 종합계획의 경우 관련 부서 업무의 효율적 연계가 필요한데, 계획 수립 여부 자체를 잘 모르는 등 타 부서 사업에 대한 인지도가 낮은 경우가 많다. 이 경우 해당 계획이 소관 부서만의 계획서 작성 작업에 그칠 가능성이 클 것이다.

그림 3-2. 지역개발 사업 결정·추진 방식

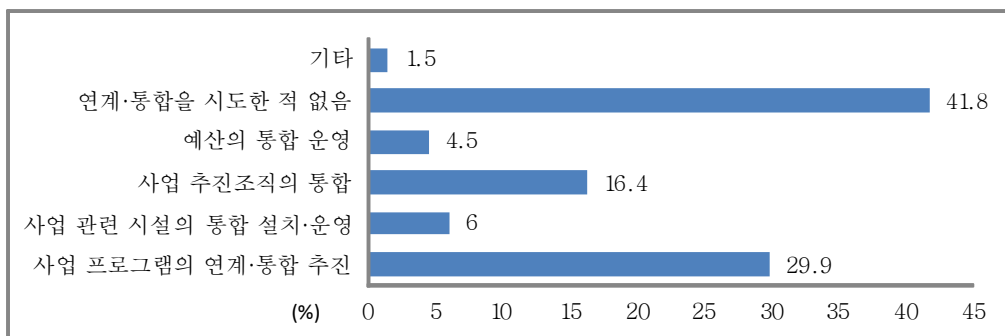
단위: %



주: 지자체 공무원을 대상으로 2010년 10월~11월 동안 실시한 조사 결과임(n=60).
 자료: 송미령 등(2010).

그림 3-3. 지역개발사업 간 연계·통합 추진 시도

단위: %



주: 지자체 공무원을 대상으로 2010년 10월~11월 동안 실시한 조사 결과임(n=60).
 자료: 송미령 등(2010).

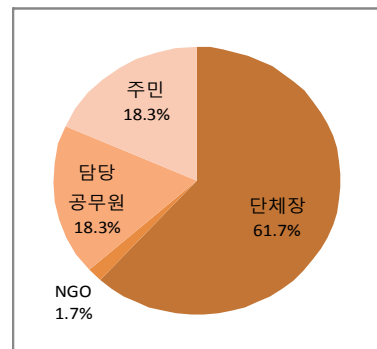
1.2.2. 농어촌 지역개발 관련 의사결정 방식

- 지역개발사업의 의사결정 과정에서 가장 영향력 있는 주체가 누구인지 조사한 결과를 <표 3-5>에서 보여주고 있는데, 지자체 단체장을 응답한 비율이 61.7%로 가장 높게 나타나고 있다.
 - 지자체 단체장이 이처럼 의사결정에 영향력을 크게 행사한다는 점은 농어촌정책이 나름의 계획적 합리성에 근거하여 추진되는 데 제약이 있다는 점을 시사하는 결과이다.

- <그림 3-4>의 조사 결과도 유사한 맥락으로 이해할 수 있다. 효율적이고 효과적인 지역개발사업 추진을 위해서 시·군에 요구되는 과제가 무엇인지 조사한 결과인데, ‘시장·군수의 사업 추진 의지 강화’를 답한 비율이 가장 높게 나타나고 있다.
 - 계획제도 및 추진체계 개선이나 관련 주체 역량 강화 등의 과제를 응답한 경우도 있지만, 여전히 지역개발사업 추진의 주요 변수로서 단체장의 역할이 중요한 시·군이 많다는 것을 시사한다.

표 3-5. 지역개발사업 결정 과정에서 가장 영향력 있는 주체

구분	응답 수	응답 비율(%)
단체장	37	61.7
NGO	1	1.7
담당 공무원	11	18.3
주민	11	18.3
합계	60	100.0



자료: 송미령 등(2010).

그림 3-4. 효율적·효과적 지역개발사업을 위한 시·군의 과제

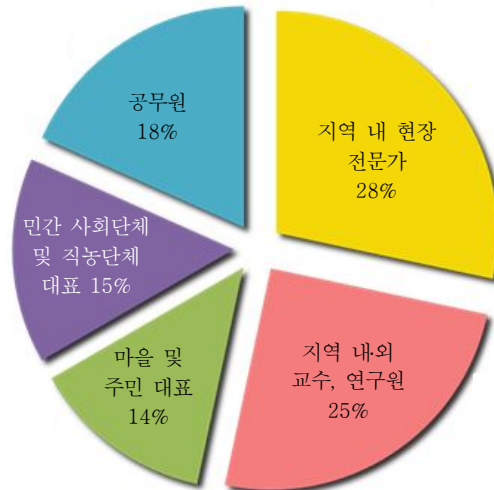


주: 송미령 등(2010)의 조사 결과를 재구성함. 원 조사는 1, 2순위를 답하도록 한 복수 응답 문항이었지만 여기에서는 1순위 응답만을 집계함.

○ 지역개발 의사결정과 관련하여 주민참여의 제한이라는 문제도 제기할 수 있다. <그림 3-5>는 지자체에서 지역개발에 관한 의견 수렴이나 자문 등의 목적으로 구성하는 지역발전협의회나 시·군정 자문위원회 등에서 중요한 역할을 하는 주체가 누구인지 조사한 결과를 보여준다.

- 영향력 있는 주체는 순서대로 ‘지역 내 현장 전문가’, ‘지역 내·외 교수나 연구원’, ‘지자체 공무원’, ‘민간 단체 대표’ 등으로 나타났으며, ‘마을 주민이나 주민 대표’를 응답한 비율이 가장 낮은 것으로 집계되었다.

그림 3-5. 지역발전협의회 등에서 가장 영향력 있는 주체



주: 송미령 등(2010)의 조사 결과를 재구성함. 원 조사는 1, 2순위를 답하도록 한 복수 응답 문항이었지만 여기에서는 1순위 응답만을 집계함.

○ 응답 결과를 <표 3-6>과 같이 행정구역 유형에 따라 구분해서 살펴보면 더욱 대조를 보인다. 특히 군 지역의 경우 ‘마을 및 주민 대표’를 답한 비율이 낮은 것으로 나타나고 있어 주민참여가 더욱 형식적으로 이루어진다는 것을 시사한다.

- 지자체에서 지역발전위원회나 각종 자문위원회 등을 구성하여 지역 내·외 전문가 집단의 의견을 수렴하는 장치는 마련하고 있지만, 이러한 형식의 기구가 지역 주민의 의견을 반영하는 데는 한계가 있음을 짐작할 수 있다.

표 3-6. 지역발전협의회 등에서 가장 영향력 있는 주체

단위: %

구 분	도농복합시	군	전체
지역 내 현장 전문가	14.3	35.9	28.3
지역 내·외 교수, 연구원	28.6	23.1	25.0
마을 및 주민 대표	23.8	7.7	13.3
민간 사회단체 및 직능단체 대표	14.3	15.4	15.0
공무원	19.0	17.9	18.3
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 송미령 등(2010)의 조사 결과를 재구성하여 시·군 유형에 따라 집계함. 원 조사는 1, 2순위를 답하도록 한 복수 응답 문항이었지만 여기에서는 1순위 응답 결과만을 집계함.

- 지역개발 관련 계획 수립 및 사업 추진 과정에서 주민참여 확대 방안 마련이 필요하다는 것을 위의 조사 결과가 보여주지만, 실제 시·군에서 이에 대해 역점을 두는 사례는 많지 않다고 판단된다.
 - <표 3-7>은 시·군별 농어촌 지역개발사업에서 역점을 두어 추진하는 분야가 무엇인지 조사한 결과이다.⁴
 - 소득·경제활동이나 농수산 기반 조성, 관광, 기초생활 인프라 분야에 역점을 두는 시·군이 많은 반면, 지역발전 역량 강화 분야에 우선순위를 두는 지자체는 소수인 것으로 집계되었다.
 - 특히 앞에서 형식적인 주민참여 문제가 더 두드러졌던 군 지역에서 더욱 그런 경향이 두드러져서, 지역 역량 강화 분야에 역점을 둔다는 응답 비율이 2.6%로 가장 낮은 것으로 나타났다.

⁴ 타 분야는 제외하고 지자체별로 기획 업무 담당자의 응답을 선별하여 집계한 결과이다.

표 3-7. 지역개발사업 역점 추진 분야

단위: %

분 야	시·군 유형		전 체
	도농복합시	군	
농업·수산 기반 조성	6.0	24.4	17.2
보건복지	20.0	12.8	15.6
교육	10.0	2.6	5.5
수자원 및 교통 인프라	4.0	5.1	4.7
기초생활 인프라	10.0	15.4	13.3
소득·산업·경제활동 다각화	22.0	17.9	19.5
문화여가·관광 및 도농교류	14.0	15.4	14.8
환경·경관	2.0	3.8	3.1
지역발전 역량강화	8.0	2.6	4.7
기타	4.0	.0	1.6
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 1) 지자체 담당자 조사 결과 중 기획·예산 담당 공무원(64명) 응답 결과
2) 1, 2순위로 응답한 결과를 합산하여 비율을 산출

1.2.3. 포괄보조금 제도 도입 이후 변화

- 포괄보조금 제도를 도입한 이후 나타난 제반 문제점들에 대한 지자체 담당자 평가를 집계한 결과가 <표 3-8>에 나타나 있다.
 - 포괄보조금 제도 도입 이후 대두될 수 있는 문제점으로 지자체 역량 부족이나 평가 등의 업무 부담, 사업 예산 축소, 소규모 사업의 외면 가능성 등이 문제로 지적되고 있다.
 - 반면 선심성 사업, 나눠먹기식 사업 추진 가능성이 커졌다는 데 대해서는 부정적인 응답 비율이 높게 나타난 점이 주목된다. 지자체 나름의 지역발전계획에 입각하여 합리적인 방식으로 사업 결정을 할 수 있는 여건이 어느 정도 마련되고 있다고 해석할 수 있는 것이다.

표 3-8. 포괄보조금 제도 도입 이후 나타나는 문제점

단위: %

구 분	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	합 계
지역 역량, 전문성 부족으로 사업계획 수립과 추진 어려움	5.1	38.4	32.4	22.7	1.4	100.0
전문인력 채용, 외부 용역 증가 등 추가적 예산 소요 증가	4.6	31.0	37.0	25.5	1.9	100.0
선심성 및 나눠먹기식 사업 추진 가능성 커짐	.9	18.1	27.9	49.8	3.3	100.0
대규모 지원사업 종료에 따른 시군 사업 예산 축소 가능성	6.0	46.0	28.8	18.1	.9	100.0
지역에 꼭 필요하지만 소규모 인 사업이 외면당할 우려	7.4	47.9	24.7	18.6	1.4	100.0
사업 계획, 성과 평가 등 업무 에 대한 지자체 대응 어려움	9.7	44.0	29.6	15.7	.9	100.0

주: 1) 지자체의 지역개발, 농정, 기획 분야 담당자 조사 결과 집계(포괄보조사업과 직접적인 관련이 없는 도시계획 분야 담당자의 응답 결과는 제외)
2) 각 문항별로 상대적으로 높은 응답 비율을 보인 경우 밑줄로 강조

1.3. 종합 및 시사점

- 지금까지 지자체 담당자 설문조사 결과를 중심으로 시·군의 농어촌 관련 계획 수립 및 지역개발사업 추진 현황과 문제점을 고찰하였다.
 - 농어촌에서 수립되는 계획과 관련해서 지역의 발전 여건을 진단하여 중장기 비전을 모색하고 전략적으로 추진할 사업을 발굴하는 종합계획의 중요성이 크다는 것을 알 수 있었다.

- 그러나 이러한 종합계획은 법적 근거 미비 등으로 대체로 실행력이 낮은 것으로 나타났으며, 예산과 직접 연계되는 단위 사업계획이 농어촌에서 실제 효과를 발휘하는 계획으로 조사되었다.
- 이 점은 현재 농어촌에서 수립되는 제반 계획의 문제가 무엇인지 집계한 <표 3-9>에서 총괄적으로 보여주고 있다.
 - 지자체 담당자들은 현재 시·군에서 수립 중인 각종 농어촌 관련 계획들의 문제로서, 계획을 수립하지만 그에 대한 예산 뒷받침이 결여되는 점을 가장 많이 응답하고 있다.
 - 실효성 없고 유명무실한 계획을 수립하도록 법령에서 규정하고 있는 점 또는 이와 반대로 꼭 필요한 계획이지만 예산 지원이 뒷받침되지 않는 점이 중요한 문제로 인식되고 있는 것이다.
 - 그동안 각종 계획이 난립한 점 자체가 문제점으로 많이 지적되어 왔지만,

표 3-9. 시·군에서 수립하는 각종 계획의 문제점

단위: %

시·군 수립 계획의 문제점	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전 체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
유사한 계획들의 중복	9.4	14.0	15.4	14.8	13.5
계획의 법적 구속력 부재	6.3	4.7	11.5	1.9	5.2
예산 뒷받침 결여	53.1	53.5	51.9	50.9	52.1
계획 간의 연계성 부족	21.9	14.0	13.5	16.7	16.9
계획의 완성도가 낮거나 구체성 부족	7.8	14.0	5.8	10.2	9.4
계획 수립 과정에서 부서간 협조 미흡	1.6	0.0	1.9	2.8	1.9
기타	0.0	0.0	0.0	2.8	1.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

실제 일선 지자체 담당자들이 더 중요하게 인식하는 것은 계획의 실천성 확보 문제로 나타난 것이다.

- 계획의 실행력 확보에 걸림돌이 되는 문제로 예산뿐 아니라 관련 업무의 연계가 효과적으로 이루어지지 못하는 점도 지적할 수 있다.
 - 지역개발사업 추진 과정에서 부서 간 칸막이가 존재한다는 문제를 살펴보았으며, <표 3-9>의 조사 결과에서도 계획 간 연계성이 부족한 문제나 유사 계획들이 중복 수립되는 문제를 응답한 비율이 높게 나타나고 있다.
 - 즉 사업 추진을 위해 필요한 계획을 수립하더라도 계획들 간 연계를 이룰 수 있는 시스템이 부재한 점이 문제로 제기된 것이다. 이 역시 계획의 실행력을 저하시키는 요인이라고 판단된다.
- 지역개발사업에 관한 의사결정이 제도나 계획 합리성에 근거하기보다는 단체장 추진 의지와 같은 인적 변수에 좌우된다는 점도 살펴보았다.
 - 이는 합리적 계획 과정의 필요성을 약화시키는 요인이며, 이 역시 농어촌 계획의 실행력을 제고하는 데 걸림돌로 작용할 수 있다.
- 궁극적으로 이 문제는 현행 농어촌의 제반 계획 수립 방식, 절차가 상향식 과정을 결여하고 있다는 의미이기도 하다.
 - 앞의 여러 조사 결과를 통해 농어촌 지역개발에 관한 의사결정 과정에서 주민의 역할이 미약하고 형식적이라는 점을 살펴보았다.
 - 이처럼 지자체의 각종 계획 수립 과정에서 주민 의견을 보다 효과적으로 반영하는 상향식 계획 수립의 기반이 미약할 경우 계획의 지속 가능성을 확보하기도 어려울 가능성이 크다.
- 향후 제도 개선의 시사점을 얻고자 현행 농어촌 지역개발 관련 법률에서 가장 취약한 사항이 무엇인지 지자체 담당자를 대상으로 조사한 결과가 <표 3-10> 및 <표 3-11>에 제시되었다.

- 집계 결과 지자체 담당자들은 현행 법률의 취약점으로 역량 강화 관련 지원 사항이나 농어촌 마을 만들기의 추진 근거가 미비한 점을 가장 많이 응답하고 있다. 공통적으로 소프트웨어 분야 및 주민참여가 요구되는 분야임을 알 수 있다.
- 행정구역별로 구분해보면 20만 명 이상인 도농복합시 지역은 ‘농어촌 마을 만들기 추진 근거와 지원 사항이 부족’한 점을 가장 많이 응답하였고, 군 지역은 ‘주민 등 지역 주체 역량 강화 지원 사항이 미흡’하다는 응답 비율이 높게 나타났다.
- 군 지역의 경우 과소화 마을 문제 등 농어촌 공간구조에 대한 체계적 접근이 이루어지지 않는 문제도 지적되었다. 이런 점들이 모두 제도 개선 시 고려해야 할 사항이라 하겠다.

표 3-10. 농어촌 지역개발 관련 법률의 취약점(시·군 유형간 비교)

단위: %

구 분	시·군 행정구역 구분		
	시 (20만 이상)	시 (20만 미만)	군
농어촌 마을 만들기 추진 근거와 지원 사항	34.9	28.3	17.6
농어촌 경관, 어메니티의 보전에 관한 사항	16.3	21.7	23.0
과소화 마을 정비 등 농어촌 공간 재편 방안	11.6	21.7	21.8
주민 등 지역 주체 역량 강화 지원 사항	34.9	28.3	36.4
기타	2.3	.0	1.2
합 계	100.0	100.0	100.0

표 3-11. 농어촌 지역개발 관련 법률의 취약점(담당 업무간 비교)

단위: %

구 분	담당 업무 구분			
	기획	농정	도시계획	지역개발
농어촌 마을 만들기 추진 근거와 지원 사항	26.2	19.0	22.2	21.3
농어촌 경관, 어메니티의 보전에 관한 사항	12.3	19.0	29.6	24.1
과소화 마을 정비 등 농어촌 공간 재편 방안	18.5	19.0	25.9	19.4
주민 등 지역 주체 역량 강화 지원 사항	43.1	42.9	22.2	32.4
기타	0.0	0.0	0.0	2.8
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

2. 주요 계획 수립 실태

- 농어촌의 전반적인 계획 수립 실태를 공무원 설문조사 결과를 중심으로 살펴본 데 이어, 제2절에서는 주요 계획의 내용, 형식 등을 고찰한다. 현행 계획의 특성을 살펴봄으로써 향후 농어촌계획제도의 정립 방안을 도출하는데 필요한 착안점을 얻고자 한다.
- 주로 검토할 계획은 다음과 같으며, 시·군에서 실제 수립한 계획 사례를 중심으로 살펴보기로 한다. 특히 아래 계획들이 농업·농촌 분야의 종합계획이자 전략계획의 역할을 할 수 있을지 여부를 중심으로 고찰할 것이다.
 - 많은 시·군에서 보편적으로 수립되는 계획으로서 국토계획법에 입각한 도시·군 기본계획 또는 관리계획
 - 지자체의 중장기 발전 방향과 전략을 담은 시·군 장기종합발전계획
 - 농업·농촌 분야의 발전 전략과 과제를 담은 농업·농촌발전계획

- 그리고 시·군 단위의 계획에 이어 이 보고서의 주요 검토 대상인 농어촌정비법에 입각하여 수립되는 계획의 사례를 살펴볼 것이다.

2.1. 농어촌계획 수단으로서 시·군 단위 주요 계획 검토

2.1.1. 국토계획법에 입각한 도시·군 기본계획 및 관리계획

- 도시·군기본계획에 포함되는 내용을 보면 외견상으로는 물적·공간적 측면과 환경·사회·경제적 측면을 포괄하는 종합계획의 성격을 갖는다. 그러나 물적·공간적 측면의 계획은 사실상 도시적 개발수요가 존재하는 도시지역 및 그 외곽 등 일부에 한정되어 수립되고, 관할지역 중 많은 부분을 차지하는 농어촌지역은 보전용지에 포함되어 구체적 계획이 담기지 못한다.
- <표 3-12>는 홍천군의 도시기본계획에서 설정한 토지이용계획 사례를 보여준다. 상세한 용도 구분이 이루어진 곳은 ‘시가화용지’로 분류된 도시지역과 지구단위계획구역이 중심을 이룬 ‘시가화예정용지’로 나눌 수 있는데, 각각 전체 행정구역 면적의 0.7%와 1.8%를 차지하고 있다.⁵
 - 나머지 97.5%의 면적은 도시계획적인 수단이 사실상 적용되지 않는 보전 용도로 남게 된다.
- 홍천군 사례에서 살펴본 것처럼 도시·군 기본계획은 개발 용도와 보전 용도로 토지를 구분하는 작업이 주를 이룬다. 종합계획의 성격을 갖기보다는 장래 도시개발 수요를 반영해서 지자체의 토지이용에 관한 기본 틀을 만드는 계획이라 규정할 수 있다.
 - 이런 특성을 감안하면, 향후에도 도시기본계획이 농어촌지역에 대한 전략 계획의 위상을 갖기는 어려우리라 전망할 수 있다.

⁵ 홍천군 도시기본계획 사례는 성주인 등(2011b)의 내용을 인용하였다.

표 3-12. 2020년 홍천군 기본계획상의 용도별 토지이용계획

구 분	면적(km ²)			구성비 (%)
	2005년	변경	2020년	
홍 천 군	1,817.923	-	1,817.923	100.00
시가화용지	4.704	증) 7.864	12.568	0.69
주거용지	3.503	-	3.503	0.19
상업용지	0.374	-	0.374	0.02
공업용지	0.827	-	0.827	0.05
관리용지	0.000	증) 7.864	7.864	0.43
시가화에정용지	0.000	증)32.640	32.640	1.80
시가화에정용지	0.000	증) 1.572	1.572	0.09
주거용	0.000	증) 1.397	1.397	0.08
상업용	0.000	증) 0.020	0.020	0.00
공업용	0.000	증) 0.155	0.155	0.01
제2종 지구단위계획구역	0.000	증)31.068	31.068	1.71
주거형	0.000	-	0.000	0.00
산업형	0.000	증) 0.544	0.544	0.03
유통형	0.000	증) 0.180	0.180	0.01
관광휴양형	0.000	증) 20.388	20.388	1.12
복합형	0.000	증) 9.956	9.956	0.55
보전용지	1,813.219	감)40.504	1,772.715	97.51
녹지	25.571	감) 1.572	23.999	1.32
비도시지역	1,787.648	감)38.932	1,748.716	96.19

자료: 홍천군(2007); 성주인 등(2011b) 재인용.

○ 수도권에 속하지 않고 인구 규모가 크지 않은 상당수 시·군들은 도시기본계획보다는 도시·군 관리계획을 통해 보다 구체적인 계획 내용을 포함하게 된다. 이러한 도시·군 관리계획의 특성을 사례를 통해 살펴보면 다음과 같이 평가할 수 있다.

- <표 3-13>은 상주시의 2015년 도시관리계획(2010년 12월 수립)의 주요 내용을 보여주고 있다. 목차에서 볼 수 있듯이 계획서의 골격을 이루는 것은 제3장으로서 용도지역, 용도지구·구역, 지구단위계획, 도시계획시설 등에

관한 사항으로 이루어져 있다. 이처럼 도시관리계획은 토지이용에 관한 사항과 일부 도시계획시설 관련 내용이 핵심을 이룬다.

- 부문별 계획에 해당하는 사항은 제2장에 제시되고 있다. 농업·농촌 발전 전략에 해당하는 내용들도 여기에 포함되어 있는데, 농업 부문 계획 내용 전문(全文)을 다음 상자글에 제시하였다. 해당 내용을 보면 구체적인 사업이나 추진 전략에 바탕을 두지 않고 일반적인 발전 방향 위주로 서술되었음을 확인할 수 있다.

표 3-13. 상주시 도시관리계획 사례

구 분	하위 분야
제1장 계획의 배경	<ul style="list-style-type: none"> ① 계획의 성격 ② 도시 특성
제2장 도시개발의 장기 구상	<ul style="list-style-type: none"> ① 도시의 미래상 및 지표 설정 ② 도시 기본구조 구상 ③ 부문별 계획 구상 <ul style="list-style-type: none"> : 생활권 설정 및 인구배분계획, 토지이용계획, 도심 및 주거환경계획, 기반시설계획, 환경보전 및 관리계획, 경관 및 미관계획, 공원·녹지계획, 방재 및 안전계획, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥계획
제3장 도시관리계획	<ul style="list-style-type: none"> ① 용도지역 계획 <ul style="list-style-type: none"> : 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 계획 ② 용도지구·구역 계획 <ul style="list-style-type: none"> : 용도지구 계획, 용도구역 계획 ③ 지구단위계획 ④ 도시계획시설 계획 <ul style="list-style-type: none"> : 교통시설 계획, 도시공간시설 계획, 유통 및 공급시설 계획, 공공·문화체육시설 계획, 방재시설 계획, 보건위생시설 계획, 환경기초시설 계획
부록	<ul style="list-style-type: none"> 부록1 도시관리계획 결정(변경)조서 부록2 단계별 집행계획 조서

주: 2015년 상주 도시관리계획 참고

[참고] 상주시 2015 도시관리계획 중 농업 관련 내용

‘제2장 ③ 부문별 계획구상’의 ‘경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥계획’ 중 농업 관련 사항(전문 인용)

■ 첨단 영농 기술교육을 통한 전문 인력의 육성

- ◇ 농업기술센터 및 지역 내 대학(상주대학교 농업관련학과)와의 연계 교육을 통한 21세기 전문 농업인력의 육성으로 지역 농업기반 강화
- ◇ 귀농인 및 여성·고령 농업인에 대한 기술교육을 위한 다양한 지원책 마련

■ 농·축산업 생산기반의 정비 및 확충

- ◇ 타 지역에 비하여 비교우위를 가지는 농작물을 중심으로 용수개발, 농로개설 등 생산기반 강화를 위한 정비사업 추진
- ◇ 개별농가의 영세한 경작규모 보완 및 생산기반시설 확충 효과 극대화를 위해 경지의 집단화 추진
- ◇ 주요 사육 가축인 닭, 돼지 등을 중심으로 전문화·기업화 추세에 부응할 수 있도록 첨단 육계 및 양돈단지를 조성

■ 특화작목 위주의 첨단영농시설 개발체계 구축

- ◇ 감을 비롯한 상주시 특화작목의 상품경쟁력 제고를 위하여 특화작목 관련 시험 재배장 및 품종연구시설 등을 조성·확대하여 필요한 영농기술 및 상품 개발기술을 확보
- ◇ 상주대학교 농업관련 연구소와 경북 특화작목관련 시험장, 상주시 농업기술센터 등 전문기관에 상호간 기술개발을 공유할 수 있는 네트워크 체제를 구축하여 첨단영농기법의 도입 및 보급 촉진, 신상품개발사업 등 추진

■ 지역특화상품의 육성

- ◇ 쌀, 곶감, 누에고치의 삼백 산업을 지역특화 상품으로 육성·개발로 경쟁력 제고
- ◇ 서북부 지역의 고랭지 특성을 살려 단기에 출하 가능한 채소, 버섯의 확대 재배로 고소득 창출을 유도하며, 산지를 이용한 다목적 생산의 기능성과 광역 교통의 접근성 향상으로 도시민을 위한 휴양, 휴식공간으로의 활용방안 강구

■ 농·축산물 유통정보화 기반 구축

- ◇ 농·축산물 전자상거래 및 직거래 확대를 위하여 정보화 시스템을 활용
- ◇ 농촌 통신시설 정비, 마을단위 정보이용센터 설치, 인터넷 홈페이지 제작 지원 등을 핵심 내용으로 하는 디지털 농업기반 강화사업 추진

- 이상의 사례들은 국토계획법에 입각한 도시·군 기본계획 및 관리계획의 성격을 잘 보여준다. 이들 계획은 전체 시·군 행정구역을 포괄하여 수립되지만, 본질적으로 용도지역·지구 등 토지이용 관리와 도시계획시설 설치 등의 근거를 마련하는 데 고유한 목적이 있다고 할 수 있다.
- 현행 국토계획법이 농어촌의 토지이용 관리의 수단으로서 적합한지 여부에 대해 지자체 담당 공무원들이 대체로 공감하고 있다는 것을 <표 3-14>에서 보여주고 있다.
 - 특히 도시계획 분야 담당자들이 국토계획법이 농어촌 토지이용 관리에 적합한지 여부에 대해 ‘매우 그렇다’고 답한 비율이 높았다. 다른 분야 담당자들의 경우는 ‘대체로 그렇다’고 답한 비율이 높은 편이다.
- 한편 위 문항에서 긍정적으로 답한 응답자들만을 대상으로 국토계획법에서 가장 효과적인 수단이 무엇인지 질문한 결과는 <그림 3-6>에 나타나 있다.
 - 국토계획법 중 가장 효과적인 수단으로서 용도지역·지구를 답한 비율이 66%로 가장 높게 나타났다. 토지이용에 관한 큰 틀을 만드는 데는 국토계획법에 입각한 계획 수단이 효과적이라 할 수 있음을 말한다.
 - 하지만 지구단위계획이라든가 개발행위허가, 도시계획시설 등의 수단들이 농어촌에 효과적이라는 응답 비율은 그에 비해 소수로 나타나고 있다.
 - 결국 용도지역·지구 구분을 제외하면 국토계획법에 담긴 수단만으로 농어촌계획에 대응하는 데는 한계가 있다는 시사점을 얻을 수 있다.
 - 농어촌에서는 지역·지구제라는 경직된 물적(物的) 계획 방법에만 의지할 것이 아니라, 소득 개발, 도농교류, 마을 만들기와 주민 역량 강화 등을 위한 다양한 비(非)물적 계획 방식이 요구되기 때문이다.

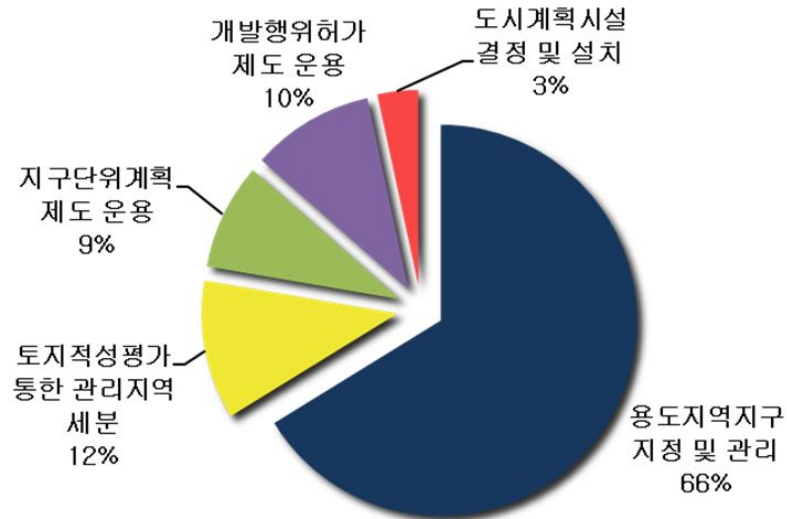
표 3-14. 농어촌 토지이용관리 수단으로서 국토계획법의 적합성

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전 체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	6.2	7.0	27.8	8.2	11.4
대체로 그렇다	41.5	53.5	38.9	43.6	43.8
보통이다	33.8	25.6	18.5	23.6	25.4
그렇지 않은 편이다	15.4	14.0	14.8	17.3	15.8
전혀 그렇지 않다	3.1	.0	.0	7.3	3.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

그림 3-6. 국토계획법의 가장 효과적인 농어촌 토지이용관리 수단

단위: %



주: <표 3-14>의 문항에 대해 긍정적으로 답한 응답자들만을 대상으로 질문한 결과임.

2.1.2. 시·군 장기종합발전계획

- 시·군의 장기종합발전계획은 법률적인 수립 근거를 갖고 있지 않으나 다수 시·군에서 수립하고 있는 계획이다.
 - 시·군의 중장기적인 발전 전략과 과제를 담고 있는 종합계획이어서 지자체 담당자들도 그 필요성을 높게 평가한다는 것을 앞서 살펴보았다.
- 시·군의 장기종합발전계획 수립 사례를 보면 대체로 도시개발이나 관광 육성 등의 비전이 강조되며, 농업 및 농촌 관련 사항이 전면에서 부각되는 일은 흔치 않은 상황이다.
 - <그림 3-7>은 여수시 장기종합발전계획에서 내세운 전략 목표와 선도 사업을 보여주고 있다. 여수시는 지역의 장기 비전을 “국제 해양 관광 레저 스포츠 수도”로 내걸고 있으며, 이에 맞추어 주로 해양관광에 초점을 둔 사업들을 추진하려는 구상이다.

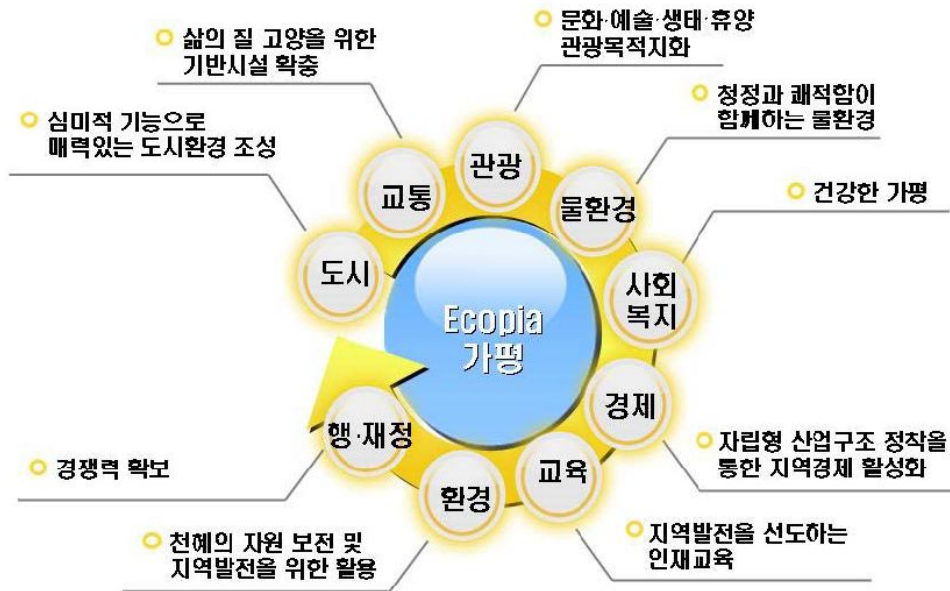
그림 3-7. 여수시 장기종합발전계획의 선도 프로젝트



자료: 2020 여수시 중장기 종합발전계획 참조(2012년 수립)

- 가평군은 도농복합시인 여수시와 달리 농어촌 특성이 강한 군 지역이다. <그림 3-8>은 가평군 장기종합발전계획(2008년 계획 수립)의 지역 발전 비전을 보여주고 있다.
 - 환경이나 자원 보전에 관한 내용은 강조되고 있지만 농업 분야는 부각되지 않고 있다.

그림 3-8. 가평군 발전 비전



자료: 가평군 장기종합발전계획(2008).

- 시·군 장기종합발전계획에서 제시하는 발전지표에서도 농업·농촌에 관한 목표는 구체적으로 제시되지 않는 경우가 많다.
 - <표 3-15>에 예시한 바와 같이 총량적인 인구나 주택, GRDP 같은 지표들은 지역의 미래상으로서 제시되고 있지만, 농업 및 농촌 육성에 관한 지표가 개발되어 있는 경우는 드문 것으로 판단된다.

표 3-15. 시·군 장기종합발전계획의 부문별 발전지표 예시

시·군	분야	발전지표
가평군 (2008)	도시계획	인구, 도시화율, 도시지역 비율, 주택보급률, 자가주택 비율, 소공원
	교통계획	자동차 등록대수 대비 주차면수, 인당 도로연장, 수단분담률(버스, 철도, 승용차)
	관광계획	관광객 수, 관광수입
	물환경계획	상수도 보급률, 하수도 보급률, 공공하수처리시설, 축산폐수처리시설
	복지계획	생략(발전지표가 아닌 개별 사업 명 제시)
	환경계획	자연공원 면적률, 도시공원 지정·조성 면적률, 쓰레기 재활용율, 매립장·소각장 개소, 친환경농지 비율, 가평의제21 연간 예산
	경제계획	GRDP, 1인당 GRDP
여수시 (2012)	교육계획	생략(발전지표가 아닌 개별 사업 명 제시)
	관광문화	관광객 수, 고급 숙박업소 수, 국제회의 개최 건수, 문화기반시설 수, 문화프로그램 횟수, 공공 체육시설 수
	경제산업	지역내 총생산, 실업률, 기업체 수, 일자리 창출 수, 수산 가공·유통시설 수, 특화작목 육성 수
	도시기반	인구, 주거용지 면적, 주택 보급률, 대중교통 수송 분담률, 주차장 공급률, 교통사고 건수, 교통문화지수 순위
	교육복지	명문대 진학생 수, 친환경 무상급식 비율, 공공 도서관 수, 노인 요양시설 수, 장애인 직업 재활시설 수, 공공의료 보건기관 수
	환경녹지	온실가스 감축, 탄소 포인트제 가입, 폐기물 발생량, 상수도 보급률, 하수도 보급률, 공원녹지 조성률
시정혁신	청렴도(점수), 제도 개선 과제 발굴 건수, 민원서비스 만족도, 시민 자원봉사자 수, 지방세 징수율, 채무상환 비율	

자료: 가평군 및 여수시 장기종합발전계획서 참고(괄호 안은 계획 수립 연도)

○ 실제 시·군 장기종합발전계획서 상에서 농업·농촌 발전에 관한 내용은 경제 육성 부분에 포함되어 논의되는 경우가 많다.

- 세부 계획 내용을 보면 농업·농촌과 관련되는 다양한 사업이 담겨 있지만,

산업 육성의 일환으로 그러한 사업들이 제시되고 있다. 농업·농촌 고유의 발전 비전을 담은 사업들이 전면에 제시되지 않는 것이다.

표 3-16. 여수시 중·장기 종합발전계획의 내용 구성

구 분	하위 분야
I. 계획의 기초	
II. 지역 주민 개발 수요 분석	
III. 기본 구상	
IV. 여수 발전 선도 프로젝트	
V. 건강하고 활력있는 시민주인도시	1. 문화·예술·체육 2. 교육·국제교류 3. 보건·복지
VI. 편하고 쾌적한 인간중심도시	1. U-스마트 도시 2. 도로·교통·항만 3. 상하수도 4. 도시 방재·안전
VII. 다양한 매력의 선진해양문화도시	1. 해양·관광개발 2. 도시공원·녹지 3. 주택 관리 4. 도시 디자인
VIII. 자연이 살아 있는 지속가능도시	1. 도시 환경관리 2. 기후변화 대응
IX. 성장하는 남해안 중심도시	1. 산업경제 2. 박람회장 사후 활용
X. 행·재정 집행 및 관리	

주: 2020 여수시 중장기 종합발전계획 참고

- 시·군 장기종합발전계획 상에 농업·농촌 발전을 위한 사업들이 다수 포함 되더라도 그것이 실현될 수 있는 근거가 마련되어 있지 않은 점이 한계로 지적된다.

- <표 3-17>은 완주군 장기종합발전계획에 포함된 농림축산 부문 사업계획을 제시한 것인데, 분야별로 총 35개의 다양한 사업들을 구상하고 있다.
 - 문제는 이러한 계획이 개별적인 사업들의 묶음에 불과하다는 것이다. 장기발전계획에 이러한 사업들이 포함되었다고 해서 정부의 사업 지원이 이루어지는 것이 아니기 때문에 실제 사업 추진을 위해서는 각각의 사업별로 개별적인 예산 확보 작업이 진행되어야 한다.
- 결국 시·군 장기종합발전계획은 지자체 차원에서 지역의 역점 분야와 전략 사업을 도출하는 작업을 진행했다는 의의는 갖지만, 이런 작업 결과에 대해 실행력이 담보되지 못한다는 점을 한계라 할 수 있다.

표 3-17. 완주군 장기종합발전계획의 농림축산 부문 내용

하위 부문	세부 사업
지속 가능한 농업의 실현	○○광역 친환경농업단지, ○○명품 한우 집단화 단지 조성, 농기계 대여은행 운영, 친환경 고품질 벼 생산단지 조성, 고품질 벼 보급중 공급과 종자 증식, 주조용 포도 재배단지 조성, 복숭아 주산단지 생산기반 조성, 조경 관상수 육묘단지 및 닥나무 생산단지 조성, 표고버섯재배단지 조성, 후계농업인(창업농) 육성, 여성농업인 전문인력 육성, 농업경영 컨설팅 지원
농특산물 유통체계의 개선	미곡종합처리장 시설 개선, 농산물 저온유통기반 확대, 산지형 농산물 종합유통센터 설치, 산지유통주체 육성, 농산물 브랜드 개발 및 관리, ○○딸기 명품화 추진, 식육 소매유통시설 지원, 축산브랜드 체인점 설치 지원
생산·가공·유통의 통합을 통한 지역농업 활성화	○○토종마늘 명품화, ○○포도주 공장 건설, 꽃감 집단화단지 조성사업, 생강 비가람 설치 및 가공공장 확충, 논콩 심기사업 추진, 청정 건강식품 생산단지 조성, 농촌마을 종합개발사업, 산촌종합개발사업, 농촌 테마·녹색농촌체험 마을 사업, 농촌관광 연관 사업 추진, 산림휴양종합타운 조성, 경관림 조성사업, 탄소배출권 확보 조림 확대, 학교숲 조성사업, 숲 가꾸기사업

주: 완주군 장기종합발전계획(2006년 수정계획) 내용 재구성

2.1.3. 농업·농촌발전계획

- 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제14조에서는 국가 및 지자체의 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획(이하 ‘농업·농촌발전계획’) 수립에 관해 명시하고 있다.⁶

표 3-18. 시·군 농업·농촌발전계획의 비전 예시

시·군	농업·농촌 발전 비전
무주군 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> □ 지역 여건의 장점을 살린 특화된 농업 □ 친환경농업을 주제로 한 차별화된 농업 □ 자연과 생태를 제공하는 관광농업
장성군 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> □ 소비자가 만족하는 농산물을 생산하여 장성군 농업의 새로운 활로 개척 □ 산지 유통 혁신을 통하여 장성군 농업의 경쟁력 마련 □ 농외소득 증대를 통하여 지역 경제의 건전성을 회복 □ 주거 및 휴양 공간으로서 장성의 가치를 재발견
평택시 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> □ 도시와 농촌이 분리되지 않고 혼합된 전원형 도시구조 □ 도시근교 고부가가치 농업, 첨단농업으로 수출농업 실현 □ 경관농업 발전을 위한 넓은 시야와 단지화 된 농업지구 □ 농식품산업 육성으로 농업 부가가치 제고, 일자리 창출 □ 세계적인 평택시 농식품의 브랜드 가치 구축 □ 기업적 경영능력을 갖춘 자긍심 높은 농업경영인 □ 농촌 생활공간 정비로 농촌 주민의 삶의 질 향상 □ 도시시설(문화, 의료 등)이 농촌에 위치하는 혼합구조

주: 각 시·군별 농업·농촌발전계획서 내용을 바탕으로 구성하였으며, () 안은 계획 수립 연도임.

- 농업·농촌에 관한 발전 전략 제시를 목적으로 한 것이지만, 지금까지 여러 시·군에서 수립된 농업·농촌발전계획 사례를 보면 대체로 품목 개발, 유통 등 농식품 분야가 계획의 주된 내용을 이룬다.

⁶ 법령에서는 ‘계획을 세우고 시행하여야 한다’고 명시하고 있으나 모든 시·군이 수립하지는 않아 사실상 의무 수립으로 보기는 어렵다. 앞서 본 연구의 조사 결과에 의하면 설문 응답 시·군 중 73%가 농업·농촌발전계획을 수립한 것으로 집계되었다.

- <표 3-18>은 사례 시·군의 농업·농촌발전계획에서 제시한 농업·농촌의 발전 비전을 보여주고 있다.
- 도시 근교 지역인 평택시의 경우 농촌 정비, 전원 주거 등을 제시하고 있지만, 대체로 여러 시·군들에서 농업 육성에 관한 비전을 우선적으로 강조하고 있음을 확인할 수 있다.
- <표 3-19>에 나타난 농업·농촌발전계획 사례에서 볼 수 있듯이, 농촌개발에 대해서도 도농교류나 관광농업 육성 등 농가 소득 증대의 일환으로 강조되는 경우가 많다. 특히 생활환경 개선이나 복지 증진 같은 과제 경우에는 형식적인 수준에서 제시되는 경향이 있다.

표 3-19. ○○시 농업·농촌 발전계획 사례

구 분	내 용
I. 계획의 기초	1. 계획수립의 개요 2. 농업·농촌의 여건변화와 미래모습 3. ○○시 관련 계획의 검토
II. 계획의 기본구상	4. ○○시 농업·농촌의 입지분석 5. ○○시 농업·농촌의 실태분석 6. ○○시 농업·농촌의 개발방향에 대한 의견 7. ○○시 농업·농촌의 비전과 발전전략
III. 부문별 발전전략	8. 지역특화 친환경·고품질 농업개발 9. 친환경농업의 육성 10. 농산물 유통개선 및 수출확대 11. 그린투어리즘과 도·농교류 확대 12. 생활환경 개선 및 복지 증진 13. 농업인력 육성 및 지역농업 시스템 구축 14. 투융자 계획

○ 농업·농촌발전계획은 여러 분야에 걸친 다수 사업들을 포함하고 있는 법정 계획이기는 하지만, 시·군 장기종합발전계획과 마찬가지로 계획의 실행력이 확보되지 않는다는 한계가 제기된다.

- 계획에 포함되었다 하더라도 예산 확보 과정은 개별 사업별로 별도 진행

될 수밖에 없다.

- 지역의 농업·농촌 발전을 위해 필요한 비전과 역점 사업을 제시하였다는 의의는 있지만, 이것만으로는 지역 내 주체들이 농업·농촌발전계획 수립을 위해 역량을 투입할 충분한 유인이 되지 못한다.
- 아울러 농업·농촌발전계획에 주로 제시되는 사업들이 대체로 농어촌정비법에 입각하여 추진되는 지역개발사업의 절차를 요하지 않는다는 점도 지적할 사항이다.
 - 일부 생산기반시설 조성 등의 물적 사업은 농어촌정비법의 절차를 거칠 수 있지만, 농업·농촌발전계획에서 발굴되는 사업들은 품목 개발과 각종 단체 육성, 농업인 교육, 마케팅 등이 다수를 차지한다.
 - 따라서 물적 시설 조성을 위한 절차적 사항들을 주로 규정한 농어촌정비법에 입각하여 수립하는 계획 속에 이들 사회·경제적 성격을 갖는 사업들을 어떻게 포함하느냐가 과제로 제기된다.⁷

2.2. 농어촌정비법에 입각한 지역개발계획 검토

- 주로 시·군 수준에서 수립되며 지역계획적 특성을 갖는 몇 가지 주요 계획을 앞에서 살펴보았다. 여기에서는 농어촌정비법에 근거하여 수립되는 주요 계획의 내용 및 활용 실태를 고찰하고자 한다.
- 제2장에서 살펴본 바와 같이 농어촌정비법은 매우 다양한 계획들의 수립에 관해 명시하고 있다. 본 연구의 취지에 비추어 여기에서 주로 살펴볼 계획은 다음 조건으로 한정하고자 한다.
 - 농어촌정비법에 명시되어 있으나 수립 사례가 드물고 유명무실한 계획을

⁷ 이 문제에 대해서는 제5장에서 본격적으로 다룰 것이다.

제외하고 보편적으로 수립되고 있는 계획

- 시장·군수 등 지자체장이 소관이고 수립권자인 계획으로 지역개발계획의 성격을 갖는 계획
- 위의 조건들에 비추어보았을 때, 여기에서 고찰할 계획은 ① 생활환경정비계획, ② 마을정비계획 등 두 가지를 대상으로 한다.

2.2.1. 생활환경정비계획

- 생활환경정비계획은 마을 기반 정비, 농촌 경관 개선(빈집 철거 포함), 문화복지시설 설치, 마을회관 등 주민 편의시설 및 환경보전시설 설치 등을 내용으로 수립되는 계획이다.
 - 생활환경정비계획은 농어촌정비법 제54조에 명시되어 있다. 이 법에서는 ‘시장·군수·구청장은 생활환경정비사업을 시행할 필요가 있으면 5년마다 생활환경정비계획을 세워 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·군·구 농어업·농어촌및식품산업정책심의회 심의를 거쳐 시·도 지사의 승인을 받아야 한다’고 규정하고 있다.
 - 생활환경정비계획의 내용은 다음 상자글에 나타난 바와 같다.
- 1994년 농어촌정비법 제정 당시에는 생활환경정비계획이라는 명칭은 존재하지 않았다. 생활환경정비계획의 특징을 파악하려면 이 계획이 도입되어 시행되기까지 내역을 짚어볼 필요가 있다.
 - 농어촌정비법 도입 당시 생활환경정비사업 분야의 근간을 차지하는 것은 1990년에 시작된 면 단위 정주생활권개발사업이었다. 이 사업은 1990년 4월의 농어촌발전특별조치법을 근거로 시행되다가 1994년 12월 농어촌정비법 제정 이후 관련 규정이 이 법으로 이관되어 시행되어왔다.
 - ‘정주생활권’이라 명명하고 있지만, 이 사업은 면 지역을 대상으로 하여 도입되었다. 또한 면 중에서도 정주권 면에 해당하는 곳이 대상이다. 1990

▣ [참고] 생활환경정비계획의 주요 내용
(농어촌정비법 제55조)

1. 생활환경정비사업의 목적과 기본방향
2. 성과 목표 및 지표
3. 농어촌마을의 건설·재개발·정비 등 개발에 관한 사항
4. 빈집 정비에 관한 사항
5. 치산녹화 등 국토보전시설의 정비·확충에 관한 사항
6. 농어촌 주택의 개량에 관한 사항(제2조제10호차목에 따른 슬레이트의 해체·제거 및 처리 사업을 포함한다)
7. 도로, 상·하수도, 오·폐수처리시설 등 생활환경기반시설의 정비·확충에 관한 사항
8. 교육·문화·복지 시설의 정비·확충에 관한 사항
9. 농어촌 관광휴양자원 개발, 농공단지 등 농어촌산업 육성 및 다른 지역개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충에 관한 사항
10. 농어촌 용수 및 배수 시설의 정비·개발
11. 농어촌마을 경관 및 자연환경의 보전에 관한 사항
12. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

년 당시 전국의 1,197개 중 면 중 오지면에 해당하는 403개 면과 도서지역을 제외하고 794개 면이 정주생활권 개발의 대상이었다.

- 한편 면 단위 사업은 오지개발사업과 정주권개발사업으로 분리 시행되다가 2009년부터 오지개발사업이 종료되어 2010년 이후에는 구분 없이 생활환경정비사업을 통합 시행하고 있다.

○ 시장·군수가 수립하는 ‘생활환경정비계획’이라는 명칭 역시 처음부터 존재했던 것은 아니고 비교적 최근인 2009년 법 개정으로 도입되었다.

- 처음 농어촌정비법이 제정되었을 때는 농어촌생활환경정비사업의 근거가 되는 계획 수립에 대해서는 명시되지 않았다.⁸

- 계획의 근거가 명시된 것은 2000년 법 개정 이후부터이다. ‘생활환경정비사업개발계획’이라는 이름으로 시장·군수가 ‘생활환경정비사업의 시행이 필요하다고 인정되는 면의 지역에 대하여’ 계획을 수립할 것을 명시하게 되었다.
 - 그리고 2009년 농어촌정비법 전면 개정 이후 이전의 ‘생활환경정비사업개발계획’ 대신에 ‘생활환경정비계획’이라는 이름으로 시장·군수가 수립하는 계획의 근거 규정이 제시되기에 이르렀다.
 - 생활환경정비계획으로 명칭이 바뀌었고, 법령에서도 계획 수립 대상 지역을 과거와 달리 ‘면 지역’으로 한정하고 있지는 않다. 하지만 이 계획은 여전히 면 단위로 수립되고 있으며, 면별로 추진하는 생활환경정비사업의 근거로 활용된다.
 - 따라서 이 계획은 현재 면 단위에서 지역개발사업의 추진을 위한 법적 근거를 지니고 있는 사실상 유일한 계획의 지위를 갖고 있다. 하지만 실제 계획 수립 사례를 보면, 면 지역의 종합적인 지역개발계획의 위상을 확보하는 데 한계가 있다.
- 생활환경정비계획의 수립 실태를 통해 이 계획의 문제를 살펴보고자 한다. <표 3-20>에서 ○○군 P면의 실제 계획서(2012년 계획 수립)의 마을별 사업 내용을 예시하였다.
- 총 18개 행정리로 이루어진 A면의 생활환경정비계획서를 보면, 30억 원의 사업비 중 16개 마을에 각각 1억7천만 원, 2개 마을에 각각 1억 4천만 원의 사업비를 배분하는 것으로 사업 계획을 잡고 있다.
 - 사업 내용은 마을별로 상수도, 마을회관, 보관창고, 농로 등으로 구분되지만, 면 내 모든 행정리에 사실상 동일한 액수를 균등 분배하는 것으로 계획이 수립되었음을 확인할 수 있다.⁹

⁹ 농어촌생활환경정비사업의 시행자가 생활환경정비구역으로 지정된 곳에 대해 수립하는 ‘생활환경정비사업 시행계획’만이 명시되어 있었다.

표 3-20. 생활환경정비계획의 마을별 사업 내용 예시

마을 구분	사업 내용	사업비(백만 원)
마을A	상수도 1개소	170
마을B	정미소 1개소	170
마을C	마을회관 1동	170
마을D	농로 1.7km, 보관창고 1동	170
마을E	보관창고 1동	170
마을F	주택개량 27동	170
마을G	상수도 1개소	140
마을H	담장 정비 1개소, 하수도 1개소	170
마을I	상수도 1개소	170
마을J	농로 2km	170
마을K	보관창고 1동	170
마을L	복지회관 1동	170
마을M	상수도 1개소	170
마을N	마을회관 1동	170
마을O	보관창고 1동	170
마을P	마을회관 1동	140
마을Q	마을회관 1동	170
마을R	마을회관 1동	170
합 계	18개 행정리 20개 사업	3,000

주: ○○군 A면 농촌 생활환경정비사업 계획서(2012년 계획 수립) 참조

○ 생활환경정비계획은 면당 30억 원의 사업비가 투자되는 지역개발사업의 내용을 정하는 목적으로 수립되고 있다. 그 특성상 해당 면의 종합적 발전계획의 위상을 갖는 데는 근본적인 한계가 있다.

- 사례에서 보았듯 마을별로 분산 투자되는 소규모 시설 설치가 본질적 계획 내용이기 때문이다.

⁹ 같은 ○○군에 속한 B면의 경우 사업비 규모는 7천만 원~3억 원으로 다소 차이가 나지만 역시 면 내 21개 마을 전체에 평균 1억4천만 원의 금액을 투자하는 내용으로 생활환경정비계획을 작성하였다.

- 하지만 이런 한계 외에도 보다 근본적으로 지적할 문제들이 있다. 바로 사업 내용 도출과 무관하게 계획을 위한 계획을 수립한다는 점이다. 다음과 같은 이유에서이다.
 - 첫째, 면별로 각종 정주 여건 현황 자료를 제시하고 있지만, 분석 내용이 사업 아이템 도출 작업과 논리적으로 연결되지 않는다. 현황 분석과 사업 개발 작업이 별개로 진행되는 것이다.
 - 둘째, 지역별 여건 진단이 형식적이다. 지역의 인구, 가구, 산업, 생활환경, 자원 현황 등을 제시하지만, 지역 나름의 강약점이나 고유한 문제 도출을 위한 작업이라 보기는 어렵다. 계획서 작성을 위해 형식적으로 현황 자료를 제시하는 수준을 넘어서지 못한다.
 - 셋째, 마을별로 소규모 단위 시설이 분산 투자되는 것 자체가 문제는 아니다. 이런 소규모 시설이라 하더라도 지역 차원의 투자 목표나 원칙을 제시하고 여기에 맞춰 사업 아이템을 도출하는 것이 이상적인 계획 절차이다. 예를 들어 지역 내에서 서비스나 시설 수준을 마을별로 어느 수준으로 맞추겠다는 등의 기준과 원칙이 필요한데, 생활환경정비계획 상에 이런 기준이 제시되어 있지 않다.
- 참고로 <표 3-21>에 예시된 내용을 보면 이런 문제를 알 수 있다. 앞서 살펴본 ○○군의 A면과 B면 생활환경정비계획에서 공통적으로 제시하고 있는 계획의 비전, 목표, 과제를 보여주고 있다.
 - “풍요롭고 쾌적한 복지 농촌 건설”이라는 비전에 따라 개발 목표와 과제를 제시하였지만, 이는 어느 지역이나 적용 가능한 일반적인 내용임을 알 수 있다.¹⁰
 - 여기서 제시한 개발 목표를 구체화해가는 논리적 과정이 없이 각 마을별 사업 아이템을 곧바로 제시하는 것이 현행 생활환경정비계획의 내용이다.

¹⁰ A면과 B면이 다른 여건을 지닌 면임에도 불구하고 생활환경정비계획에서 동일한 비전, 목표, 과제를 제시하고 있는 데서도 알 수 있다.

표 3-21. 생활환경정비사업계획의 비전과 목표, 과제 예시

비전	개발 목표	기본 과제
풍요롭고 쾌적한 복지 농촌 건설	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 쾌적한 생활환경 ▪ 안정된 소득기반 ▪ 새로운 지역 문화 창달 ▪ 안락한 생활을 위한 사회보장 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농업 중심지 기능 강화 ▪ 농업 생산기반 정비 및 지역 특산품 육성 ▪ 생활환경 정비 ▪ 문화복지시설 확충

주: ○○군 A면 및 P면에서 수립한 농촌 생활환경정비사업 계획서 참조

- 결과적으로 생활환경정비계획은 지역계획의 요건을 갖추지 못한 채 극히 형식적으로 수립되는 계획이라 평가된다.
 - 계획의 목표, 달성할 성과 지표 등이 구체적으로 제시되지 않고 있으며, 사업 내용 도출 작업과 무관하게 형식적인 현황 분석 과정이 진행된다.
 - 논리적 절차와 합리성이 결여되어 있을 뿐 아니라 사업 아이템 도출 과정에서 주민 의견 수렴 등 상향식 계획의 요건도 결여하고 있다.

2.2.2. 권역을 대상으로 하는 면적(面的) 사업 추진

- 농어촌계획의 수단으로서 마을정비구역 제도가 갖고 있는 한계와 문제점에 대해서 고찰하고자 한다.
- 그동안 농어촌 지역개발사업은 공간계획적인 내용과 절차의 뒷받침 없이 개별 단위시설 사업으로 추진되는 문제가 있었는데, 마을정비구역은 이에 대한 보완책으로 도입된 제도이다.
 - 각종 농어촌 지역개발사업을 시행할 권역을 공간적으로 설정하여 해당 사업에 계획적 요소를 강화하면서 사업 추진 절차를 원활히 하자는 취지로 도입되었다. 국토계획법의 지구단위계획구역에 준하는 계획적인 수단을 갖추므로써 지역개발사업의 체계적인 추진을 위한 기반을 마련한다는 의미도 갖는다.

- <표 3-22>에서는 마을정비구역제도와 지구단위계획제도를 활용해서 농어촌 지역개발사업을 추진한 빈도를 각각 보여주고 있다. 한국농어촌공사의 현장 담당자 조사 결과인데, 마을정비구역제도를 활용하였다는 응답 비율이 지구단위계획의 경우보다 더 높은 것으로 나타나고 있다.

표 3-22. 지역개발사업 추진 시 관련 제도 활용 경험

단위: %

구 분	있음	없음	합계
마을정비구역	32.3	67.7	100.0
제2종 지구단위계획	19.8	80.2	100.0

주: 한국농어촌공사 현장 사업 담당자(96명) 설문조사 결과
 자료: 성주인 등(2011b).

- 마을정비구역의 지정 등 사업 절차와 관련해서는 다음과 같은 문제들이 지적된다.
 - 마을정비구역은 사업 대상지 성격을 갖는 것으로 사업 추진이 결정된 후 사후적으로 지정된다. 즉, 사전에 농어촌 공간구조나 정주 여건을 감안하여 적합한 사업 대상지를 선정하는 것이 아니라 단지 개별 사업별 입지 결정에 따라 구역이 지정되고 있어 지역 전체적인 입장에서 볼 때 계획적인 농어촌 지역개발의 수단으로 기능하고 있다고 보기 어렵다.
 - 마을정비구역 지정 제안은 주민을 포함한 민간에서 할 수 있다. 그러나 마을정비계획 수립을 비롯한 제반 절차상 상향식 과정이 실현되는 데는 한계가 있다.
- 현행 농어촌정비법에 명시된 바로는 마을정비구역 제도를 다양한 사업에 걸쳐 폭넓게 활용할 수 있으나, 실제로는 필수적으로 지정을 받도록 한 전원마을조성사업, 농어촌뉴타운조성사업의 경우에 주로 활용된다.
 - 농촌마을종합개발사업과 농어촌테마공원조성사업은 필요시 지정받도록

하고 있는데, 이를 활용한 사례는 보편적이지 않다.

- <표 3-23>에서 농어촌 현장에서 지역개발사업을 담당하고 있는 한국농어촌공사의 실무자를 대상으로 조사한 결과, 마을정비구역을 통해 전원마을 조성사업을 추진한 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.
- 다음으로 농촌마을종합개발사업을 응답한 비율이 높는데, 전원마을사업에 비해 마을종합개발사업의 대상지가 전국에 걸쳐 분포하고 사업지구가 월등히 많다는 사실을 감안하면, 마을종합개발사업을 마을정비구역으로 지정받아 추진하는 비율이 높지는 않으리라 예상된다.

표 3-23. 마을정비구역 제도로 추진한 사업

사업 명	빈 도	비 율(%)
전원마을조성사업	35	54.7
농어촌생활환경정비사업	9	14.1
농촌마을종합개발사업	25	39.1
농어촌뉴타운사업	9	14.1
농어촌테마공원조성사업	7	10.9
기타	2	3.1

주: 1) 한국농어촌공사 사업 담당자(96명) 대상 조사 결과를 집계함.

2) 중복 응답 문항으로서 사업 추진 경험이 있는 응답자(64명)에 대한 비율을 집계하여 합계가 100을 초과함.

자료: 성주인 등(2011b).

○ 국토계획법의 지구단위계획에 대한 대체 수단으로 활용되지 못하여 그 적용 범위를 확대하는 데 한계가 존재한다.

- 마을정비구역은 농어촌에 맞는 별도의 근거법과 절차를 갖고 있는 제도로써 기존 지구단위계획을 일정 정도 대체한다는 취지로 도입되었지만, 실제 현실을 보면 이 두 제도를 동시에 활용하여 사업을 추진하는 사례가 많이 있다.

- 사업 대상지에 농림지역 등 타 용도지역이 포함되어 있을 경우 계획관리 지역으로 변경하는 절차가 필요한데, 마을정비구역으로 지정되더라도 이를 의제처리 받지 못한다. 또한 계획관리지역으로의 용도지역 지정 또는 변경계획이 포함되어 있을 경우에는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 마을정비구역 지정이 가능한데, 이런 절차를 거치게 되면 사업이 지연되고 번거로울 뿐 아니라 원활한 사업 추진에 제약을 받게 된다.
 - 마을정비구역으로 지정하여 추진되는 전원마을조성사업과 농어촌뉴타운 조성사업은 대부분 면적이 3만㎡를 초과하여 면적 기준 상으로 지구단위 계획 수립 대상에도 해당되는 경우가 많다. 단지 이 면적 기준을 초과한다고 해서 지구단위계획의 의무적인 수립 대상이 되는 것은 아니지만, 상당수 시·군에서 용도지역 변경 절차를 거치면서 동시에 지구단위계획 수립까지 함께 진행하는 추세이다.
- 지역개발 추진 시 마을정비구역 및 지구단위계획을 활용하지 않는 이유가 무엇인지 조사한 결과가 <표 3-24>에 제시되었다.
- 지구단위계획의 경우 이에 대한 인지도가 낮거나 시간 소요 등 절차적인 어려움 때문이라는 응답 비율이 높게 나타났다.
 - 마을정비구역의 경우, 이를 활용하지 않더라도 사업 추진에 어려움이 없어서 그렇다는 응답 비율이 가장 높다.
 - 결론적으로 마을정비구역 지정 시 수립되는 마을정비계획은 일부 신개발 사업 추진 과정에서 제한적으로만 활용되고 있으며, 지역의 장래 비전을 담기보다는 사업에 종속된 계획에 머물게 되는 한계를 벗어나지 못하고 있다.

표 3-24. 농어촌 지역개발 관련 제도 미활용 이유

제도 구분	제도 미활용 이유	응답 비율(%)
마을정비구역	마을정비구역제도를 잘 몰라서	23.9
	정비구역 지정 않아도 사업에 어려움이 없어서	33.7
	현행 규정이 번거롭고 현실과 안 맞아서	30.4
	지구단위계획 등 타 법률 추진이 더 나아서	7.6
	기타	4.3
	합 계	100.0
제2종 지구단위계획	제2종 지구단위계획제도를 몰라서	33.3
	절차가 번거롭고 사업 기간이 더 걸려서	26.4
	수립하지 않아도 사업 추진이 어렵지 않아서	25.3
	필요하지만, 계획 기준·규모 등이 농어촌과 안 맞아서	11.5
	기타	3.4
	합 계	100.0

주: 한국농어촌공사 담당자
 자료: 성주인 등(2011b).

3. 소결

- 이상에서 고찰한 내용을 바탕으로 할 때 농어촌에서 수립되는 각종 계획에 대해 전반적으로 다음과 같이 정리할 수 있다.
- 지역의 중장기 발전의 청사진을 마련하고 전략적으로 추진할 사업을 발굴하는 시·군 단위 종합계획의 필요성을 지자체 담당자들이 충분히 인식하고 있으며, 실제로 시·군 중장기 발전계획이나 농업·농촌 발전계획 같은 종합계획을 수립하고 있다.
 - 그러나 상당수 계획들이 실행력을 확보하지 못한 상태에서 사업들만 나열

하고 있는 한계를 보이고 있다.¹¹

- 특히 농업·농촌 분야 계획의 경우 대체로 농특산물 소득 개발, 경제 육성 중심으로 내용이 구성되며, 농어촌 지역개발이나 생활환경 정비에 관한 내용은 충실히 다루지 못하기도 한다.
- 농어촌정비법에 기초한 생활환경정비계획 등 읍·면 단위 계획의 경우 형식적으로 수립되어 계획을 위한 계획에 머무는 경우가 많다.
- 구체적인 성과 지표 등을 제시하지 않고 있으며, 현황 진단과 사업 아이템 도출이 별개로 진행되는 등 형식적으로 계획이 수립되고 있다. 마을별 분산 투자 관행에서 벗어나지 못하는 문제점도 확인된다.
 - 결국 면 단위의 지역개발사업을 종합적으로 담고 있지만, 실질적으로는 지역발전계획의 위상을 갖지는 못하는 상황이다.
 - 마을정비구역 지정과 연계된 마을정비계획은 일부 개발사업에 한정되어 수립되는 등 활용도가 제한적이라는 점을 지적할 수 있다.
- 지자체 내에서 업무 분야 간 연계 없이 분산적으로 이루어지는 계획 수립 관행을 극복하는 동시에 계획의 실효성도 높일 수 있도록 현행 농어촌계획 제도를 개선할 필요성이 제기된다.
- <표 3-25>의 지자체 담당자 인식 조사 결과에서도 새로운 통합적 농어촌 계획제도 도입이 필요하다고 답한 응답자가 다수라는 것을 확인할 수 있다. 새로운 제도 하에서 통합적 농어촌계획을 수립할 의향을 지닌 담당자도 다수라는 것을 알 수 있다.

¹¹ 각종 계획이 분산 수립되는 등 지자체 부서 간에 업무 연계가 효과적으로 이루어지지 않는 문제점도 지적할 수 있다.

표 3-25. 통합적 농어촌계획제도의 필요성과 계획 수립 의향

단위: %

구 분		업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전 체
		기획	농정	도시계획	지역개발	
통합적 계획제도 필요성	매우 필요하다	61.5	53.5	75.9	52.7	59.6
	약간 필요하다	27.7	34.9	20.4	32.7	29.4
	보통이다	7.7	11.6	0.0	11.8	8.5
	별로 필요 없다	3.1	0.0	3.7	2.7	2.6
	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
통합적 계획 수립 의향	매우 많다	49.2	41.9	55.6	34.5	43.4
	있는 편이다	44.6	39.5	40.7	46.4	43.8
	보통이다	4.6	14.0	3.7	16.4	10.7
	없는 편이다	1.5	4.7	0.0	2.7	2.2
	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 지자체 담당 공무원 조사 결과

제 4 장

국내·외 사례와 시사점

- 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 선진국의 농어촌계획제도 현황과 특징 검토
- 선진국의 주민 자율적인 계획제도 운용 사례 및 시사점 도출
- 국내의 주민 주도 마을계획 사례 분석과 시사점 도출
 - ▷ 선계획·후개발 원칙, 계획체계 통합화에 근간한 계획제도 개편 등

1. 외국의 농어촌계획제도 현황과 특징

1.1. 영국

1.1.1. 계획제도 개요¹

- 영국은 농어촌지역만을 대상으로 하는 별도의 계획제도가 존재하지 않고, ‘계획허가제(planning permission)’를 근간으로 개발행위를 관리한다.
 - 영국의 개발규제(development control)는 개발행위에 대한 개별 심사에 의

¹ 영국의 계획제도 현황은 성주인 등(2011b)를 바탕으로 일부 내용을 보완 정리하였다. 송미령 등(2003b) 에서도 영국 제도 현황을 소개하고 있다.

한 허가제도인 ‘계획허가제’가 있다.

- 모든 개발행위는 지방계획기관(Local Planning Authority)의 허가를 득하는 것이 원칙이며, 지방의 장기적 미래상을 담고 있는 개발계획(development plan)과 합치하는지 여부가 계획 허가의 기준이다.
- 영국의 공간계획 수립 체계는 국가 차원의 공간계획 정책인 ‘국가계획정책 프레임워크’(National Planning Policy Framework, 이하 ‘NPPF’),² 그리고 지역 차원의 정책인 ‘지방개발계획체계’(Local Development Framework, 이하 ‘LDF’)로 구성된다. 이에 더하여 근린 차원의 계획인 마을 및 패리쉬계획(Village/Parish Plan)으로 구성된다.
- 중앙정부 차원에서는 NPPF를 제시하여 지방의 공간계획이 중앙의 정책 방향에 부합하도록 제도화하고 있다.
 - 중앙정부 차원의 계획 지침으로서 오랫동안 사용되어 온 ‘계획정책지침’(PPG: Planning Policy Guidance) 및 ‘계획정책서’(PPS: Planning Policy Statement)는 대부분 폐지되고, 2012년 3월 ‘국가계획정책 프레임워크’(National Planning Policy Framework)로 대체되었다.
 - NPPF는 환경을 보호하고 지속 가능한 발전을 추구한다는 큰 방향 아래, 계획 체계를 간소화하고 계획에 대한 커뮤니티의 접근성을 높이기 위한 것으로, 종전 1300쪽에 달하던 계획 지침들(planning guidance)을 폐지하고 52쪽 분량의 NPPF 문건으로 대체하였다.³

² 과거에는 광역 공간단위에서 국가 차원의 PPS를 토대로 수립하는 권역공간전략(RSS: Regional Spatial Strategy)을 통해 광역 차원의 공간계획 지침을 제시했으나(RSS는 신규주택 공급, 자연환경 보호, 사회기반시설 공급 등의 부문에 대한 지역 차원의 공간 전략을 제시한 정책 지침 문서로, 국가 차원의 PPG 및 PPS를 감안하여 수립), 영국 정부는 2010년 RSS를 폐지했다. 이 같은 변화는 주택 및 도시 계획의 수립 권한을 로컬 카운실(local councils)에 돌려주는 것으로서, 이 결정으로 인해 과거 국가-광역(Region)-지방(Local)의 3계층 구조였던 영국의 계획체계는, 지방에서 광역 차원 계획의 프레임워크에 대한 고려 없이 계획을 수립하도록 변화하는 과정에 있다고 볼 수 있다.

³ 이러한 제도 변화로 인해 계획 신청 과정에서의 불필요한 정보들을 배제하고, 기존 시스템

< NPPF의 주요 구성 >

- 지속가능한 발전의 달성
 1. 강하고 경쟁력 있는 경제 구축
 2. 타운센터(town centres)의 활력 보장
 3. 번영하는 농촌경제 지원
 4. 지속가능한 교통 촉진
 5. 양질의 커뮤니케이션 인프라구조 지원
 6. 양질의 주택에 대한 폭넓은 선택 제공
 7. 좋은 디자인에 대한 요구
 8. 건강한 커뮤니티 촉진
 9. 그린벨트 토지의 보호
 10. 기후 변화, 홍수, 해안 변화의 도전에 대한 대응
 11. 자연환경 보호 및 강화
 12. 역사환경 보호 및 강화
 13. 광물의 지속가능한 이용의 용이
- 계획 수립
- 계획 결정

○ NPPF는 국가(잉글랜드)의 계획 정책을 설정하고, 그러한 정책들이 어떻게 적용되어야 하는지 제시한다.⁴

- 지속 가능한 발전을 달성하기 위한 계획 정책이라는 방향 하에 13개 부문(상자글 참조)에 대하여 지방의 계획정책 및 계획 수립, 계획 결정에 대한 가이드라인을 제시한다.

에서의 막대한 서류 작업을 간소화할 것으로 기대되었다. 반면, 개발자들에게 유리한 방향으로 제도가 이용될 수 있다는 비판도 제기된다.

⁴ 영국의 계획자문서비스(PAS: Planning Advisory Service)에서는 ‘지방계획-NPPF 간 정합성 자가진단 체크리스트’(Local Plans and the National Planning Policy Framework Compatibility Self-Assessment Checklist)¹를 제공하고 있다. PAS는 지방정부협회(LGA: Local Government Association) 소속으로, 커뮤니티·지방정부부(Department of Communities and Local Government)의 지원을 받는다.

그림 4-1. LDF의 특징 및 원리

<p><LDF의 특징></p> <ul style="list-style-type: none"> • 공간적 접근: 개발허가제 중심으로 운영되던 기존 계획제도를 넘어서는 공간적 접근을 채택 • 광범위한 계획적 시각: 기존 개발계획보다 더욱 광범위한 정책내용을 포함 • 지방자치단체의 개발계획 실현을 촉진하는데 목적 • 다양한 이해당사자의 참여와 동의 중시: 지원금이나 계획의 불허만을 통해 계획이 실현될 수는 없기 때문에 다양한 이해당사자들의 참여와 동의를 중요시 	<p><LDF의 10대 원리></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지속가능한 개발 2. 공간계획적 접근 3. 분명한 비전 제시 4. 타 부서의 전략과 통합 5. 초기단계에서 주민참여와 합의 도출 6. 다양한 지방개발계획 문서 및 국가 및 광역정책과의 일관성 유지 7. 계획내용과 과정의 건전성 8. 융통성 있고 동적인 접근 9. 지방개발계획의 집행을 위한 검토·모니터링·조사 10. 계획과정에 지속가능한 평가의 통합
---	---

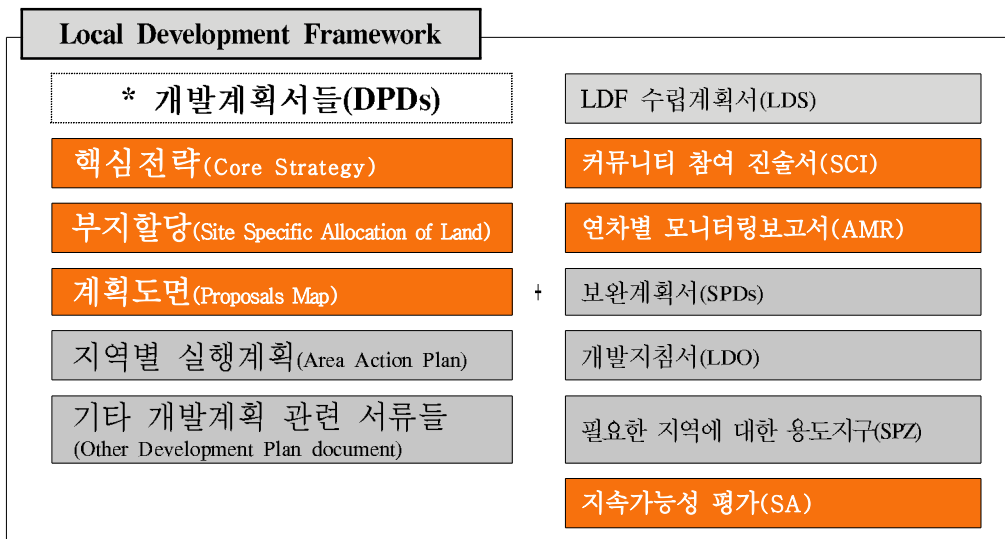
○ 지역 차원에서는, 2004년에 「계획 및 토지수용법」(Planning and Compulsory Purchase Act)을 도입하면서 기존의 개발계획을 대체하는, 새로운 로컬(local) 차원의 개발계획 제도로서 LDF를 마련하였다.⁵

- LDF는 커뮤니티의 경제, 환경, 사회적 목표 달성을 위해 지방계획당국에서 수립하는 것으로, 장래 토지이용과 개발에 관한 정책을 담고 있는 일련의 계획서들로 구성된 포트폴리오(portfolio)라 할 수 있다.
- 다양한 지방 발전전략 및 계획들을 LDF 안으로 통합하여 기존 발전계획보다 더욱 광범위한 정책 내용들을 포괄한다.

⁵ 과거 구조계획-지방계획 또는 단일발전계획(UDP)을 통합하여 대체하였는데, 이는 토지이용 규제 위주의 경직된 계획제도에서 보다 유연하고 종합적인 공간계획체도로 변화된 것이다. 과거에는 주요 실행수단이 개발규제에 한정되어 경직적이었으나, LDF는 개선 필요성이나 중요성이 있는 장소에 대한 공간설계적 접근을 취한다.

- LDF는 공식적으로 적용되는 몇 가지 개발계획서(DPD: Development Plan Documents)와 다수의 보완계획서(SPD: Supplementary Planning Documents)들을 포함한다.
 - LDF 중에서 핵심적 문서인 개발계획서들(DPDs)은 과거의 단일발전계획(UDP)과 유사한 문서로, 지방에서의 모든 계획 결정의 근거이며 개발계획의 지위를 가진다.
 - 커뮤니티 참여 진술서(Statement of Community Involvement)는 주민참여의 방법과 과정을 자세히 규정한 SCI를 마련하고, 모든 계획수립 시 반드시 따르도록 한다.

그림 4-2. LDF의 구성



자료: 성주인 등(2011b)을 바탕으로 일부 수정.

1.1.2. 커뮤니티 단위의 패리쉬 계획⁶

가. 배경 및 개요

- 패리쉬(Parish)는 영국의 농촌 및 소도시의 자치조직이다. 주민 1,700명 정도가 사는 지역이며,⁷ 잉글랜드 8,700개, 스코틀랜드 1,150개, 웨일즈 750개 등 영국에 총 10,600여 개('07년 기준)가 분포한다.
 - 패리쉬는 과세 권한 및 예산심의권 등이 없는 준자치단체로, 관할 자치단체 권한의 일부를 위임받아 행정서비스를 제공하는 역할을 한다.
 - 잉글랜드는 패리쉬 의회(Parish Council)가 구성되며, 스코틀랜드·웨일즈는 커뮤니티 의회(Community Council)가 있다.
 - 패리쉬 의회는 일상생활과 직결된 문제에 대해 주민 의사를 대표해서 상위의 관할 자치단체 의회에 제출하는 역할을 하며, 주민 행정서비스 제공 등 지역 사무의 자치적 처리 기능도 갖는다.

- 패리쉬 계획은 2000년 농촌백서(Rural White Paper)를 통해 처음 제안되었다. 이는 전원청(Countryside Agency)이 제안한 개념으로, “활력있는 마을” 계획(“Vital Villages” scheme)의 일환으로 패리쉬 계획을 지원하도록 하였다.
 - 전원청은 2004년까지 1,000개 커뮤니티가 패리쉬 계획을 수립하는 것을 목표로, 최대 5,000파운드까지 자문 비용과 보조금을 지원하고, 농촌커뮤니티협의회(Rural Community Councils: RCCs)로 하여금 전문가 컨설팅을 실시하도록 하였다.
 - 현재는 지방 차원(local level)에서 농촌커뮤니티협의회(RCCs) 네트워크를 통해 자금이 지원된다.

⁶ 패리쉬 계획에 관한 내용은 성주인 등(2011b) 및 성주인 등(2012)를 바탕으로 일부 내용을 보완하여 정리하였다.

⁷ 패리쉬의 규모는 최소 35명(Wellingham)부터 최대 71,758명(Weston-super-Mare)까지 다양하게 분포한다.

- 커뮤니티의 규모에 관계없이 패리쉬 계획을 수립할 수 있으며(개별 커뮤니티 또는 복수 커뮤니티 간 클러스터로도 수립 가능), 현재까지 약 3,000개 커뮤니티가 패리쉬 플랜을 수립하였다.
- 패리쉬 계획은 커뮤니티의 모든 주민들이 자신을 둘러싼 환경의 변화에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공(‘주민 의견조사’라는 수단)하며, 계획에는 해당 커뮤니티의 사회-경제적, 환경적 쟁점들과 그에 대한 지역의 처방을 담는다.⁸
 - 미래 10년간 커뮤니티(패리쉬)가 어떠한 모습으로 발전되어 나갈 것인지에 대한 윤곽을 그리고, 그러한 발전상을 어떻게 실행시켜 나갈 것인지에 대한 구체적 실행계획(action plan)을 포함한다.
- 패리쉬 계획은 패리쉬 주민들이 지역을 바라보는 관점에 근거하여 작성되는 것으로, ‘권위를 가진 성명(authoritative statement)’으로 볼 수 있다. 그러나 계획 자체가 실행력을 갖는 것은 아니다. 패리쉬 의회에 의해 해당 지역 주민들의 의견을 대변하는 계획으로서 인정이 되어야 한다.
 - 지역사회의 근린계획(neighborhood planning)으로서 마을/패리쉬계획(Village/Parish Plan)⁹은 미래에 커뮤니티가 어떠한 모습으로 발전되어 나갈 것인지에 대한 윤곽을 그리고, 그러한 발전상을 어떻게 실행시켜 나갈 것인지에 대한 구체적 실행계획(action plan)을 포함하는 계획으로, 근린의 다양한 이해관계자들로 구성된 운영위원회(steering committee)를 구성하여 수립한다.
 - ‘주민 의견조사’라는 과정을 통해 커뮤니티의 주민들이 자신을 둘러싼 환경의 변화에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공하며, 해당 커뮤니티의 사회·경제적, 환경적 쟁점들과 그에 대한 지역의 처방을 담는다.

⁸ Countryside Agency는 패리쉬 계획의 모습이 어떠한 수 있는지에 대해 계획의 구성 항목과 각 항목에서 다루어지는 내용을 설명한 계획서 샘플("This is an example of how a Parish Plan might look")을 제시하였다.

⁹ 마을/패리쉬계획은 2000년 농촌백서(Rural White Paper)를 통해 당시 전원청(Countryside Agency)이 제안하여 ‘활력있는 마을 계획’(Vital Villages scheme) 하에 마을/패리쉬계획을 지원하기도 했다. 활력있는 마을 계획은 최대 5,000파운드의 자문 비용과 보조금을 지원했다.

- 낮은 단계에서 주민들의 참여가 촉진되고, 이들이 원하는 것을 반영할 수 있다는 점에서 패리쉬 계획의 의의를 찾을 수 있다(성주인 등 2012).
 - 그리고 이렇게 주민들의 참여와 수요를 반영한 계획은 실제로 다양한 서비스 공급의 효율성을 높일 수 있다. 패리쉬 계획이 주민들을 참여/관여시키는 가장 빠르고, 저렴하며, 비용 효율이 가장 높은 계획이라 할 수 있다.
 - 또한 이런 참여를 통해서 공동체 주민들의 역량 향상에도 기여하게 된다.

나. 관련 사례

□ Highwood 패리쉬 계획 사례

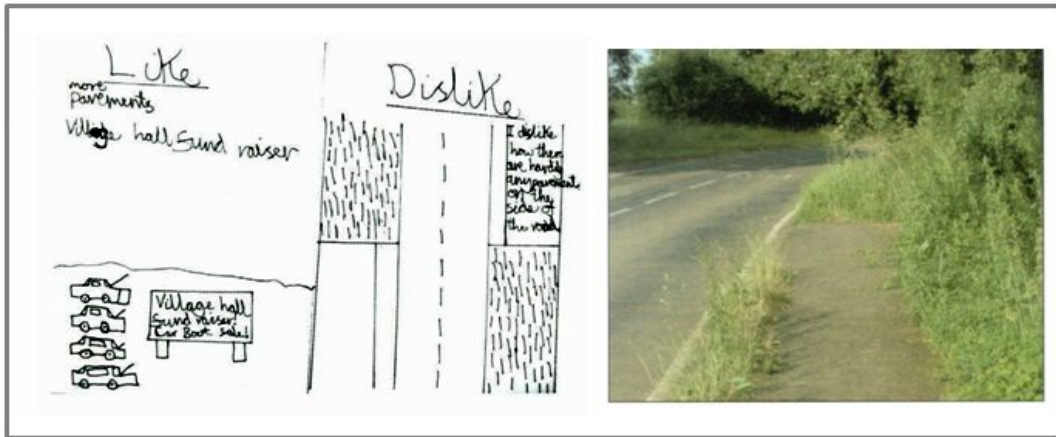
- Highwood 패리쉬는 잉글랜드 남동부 런던 근교에 위치한 Essex 카운티의 Chelmsford 디스트릭트에 속한 농촌지역이다. 270가구 620명 가량의 주민이 살고 있다.
- 2004년 당시 전원청의 패리쉬 계획 활성화 시책에 맞추어 Highwood 패리쉬에서는 작업반을 구성하여 주민 의견 수렴과 수요 조사를 거쳐 커뮤니티 계획을 수립하였다.
 - 작업반에서는 주민 공감대에 기반하여 2010년까지의 발전 방향을 문서화하여 패리쉬 의회에서 승인을 받았으며, 상급 의회 등 관련 기관에도 제시하였다. 제안한 내용들이 실현되도록 계획의 실행 과정을 모니터링하는 역할도 담당하였다.
- 패리쉬 계획에는 거창한 문제나 사업을 담기보다는 계획 수립 과정에서 주민의 생활 상에서 느끼는 세세한 문제점을 파악하고 개선 요구들을 계획서에 반영하는 데 초점을 두었다.
 - 계획서는 약 30여 쪽 분량으로 구성되어 있으며, 공공시설, 교통 문제, 환경 등 주민들이 실생활에서 절실하게 생각하는 요구들을 발견하여 개선

방안을 제시하는 데 중점을 두고 있다.

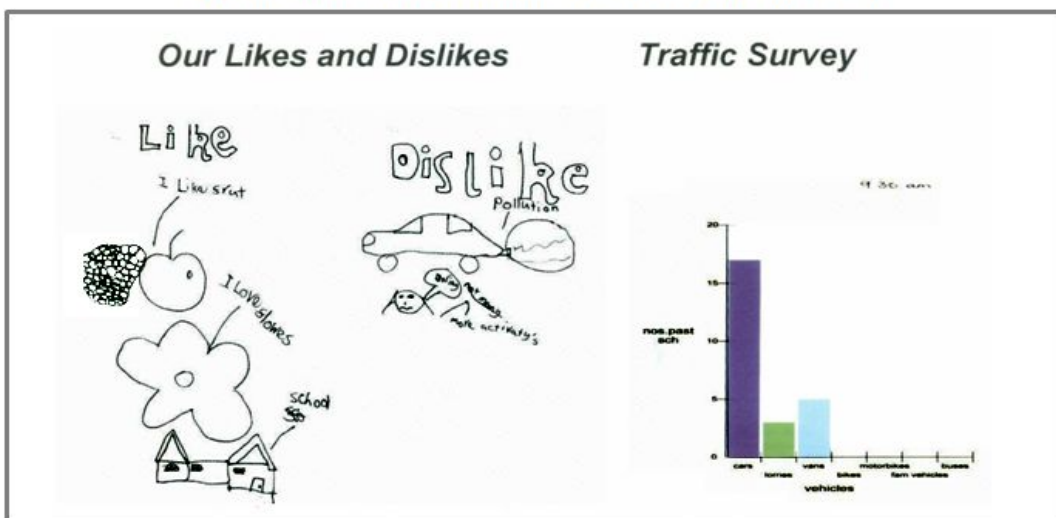
- 문제 발견을 위해 어린이들도 지역의 여러 현안이나 계획에 반영할 요구 사항에 대해 의견을 제시하도록 하였으며, 이렇게 파악한 내용을 계획서 상에도 포함하고 있다(그림 4-3 참조).

그림 4-3. 패리쉬 계획서에 포함된 지역 생활환경 실태 조사 내용

(A) 안전상 문제가 되는 도로에 대한 어린이의 실태 지적



(B) 선호요소와 비선호요소 의견 수렴 및 교통량 조사



자료: 「Highwood Parish Plan(2004)」 내용 재구성

- 계획서에서는 주민 의견 수렴 결과를 바탕으로 향후 추진할 사항들을 제안하고 있는데, 자금 조달을 통해 추진할 사업들도 일부 포함되어 있지만, 주민들 자체적으로 실행에 옮길 수 있는 일들이 주를 이루고 있다.
- 예를 들어 <표 4-1>에 나타난 바와 같이 교통 분야 대책으로서 차량 운행 속도를 늦춘다거나, 동식물 서식지 보호를 위해 생울타리를 조성하고 제초제 사용을 줄인다든지 도로변 쓰레기 처리가 신속하게 원활히 이루어지도록 행정에 압력을 가한다든지 하는 등의 사항들이다.

표 4-1. Highwood 패리쉬 계획서에 최종적으로 제시된 제안 사항

분 야	제안 내용
서비스 시설	<ul style="list-style-type: none"> • 마을회관 재건축(사업비 조달을 위해 단계적 접근) • 현재의 회관을 허문 자리를 어린이 놀이공간 및 성인 휴식공간으로 조성 • 거리의 특정 구간 내 교통 속도를 시속 30마일로 낮춤 • 커뮤니티 차원의 관리인을 선임하여 차량 속도 및 쓰레기 불법 투기에 대해 모니터링 실시 • 커뮤니티 버스 등 대중교통 개선 방안을 검토
교통	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 인접 구간에 교통 안전 대책 강화 • 특정 구간을 연결하는 보행도로 조성 • 도로변 보행로에 풀이 자라도록 복원 • 카운티 의회와 공동으로 연차별 도로 유지관리 프로그램 개발 유도 • 샛길, 보행로를 이용에 적합하도록 관리 • 초등학교 등의 교통 위협에 대한 평가 작업을 관련 당국에서 실시하도록 요청 • 정부 정책사업인 ‘Quiet Lanes’ 도입 검토
환경	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 주택은 기개발지에서 전통과 조화되도록 조성 • 경계부는 생울타리와 나무로 하며, 널빤지 등으로 이루어진 담장은 지양 • 녹지대에 주거지 개발이 이루어지지 않도록 사전에 차단 • 도로변 쓰레기 처리를 행정(디스트릭트 의회)에서 신속히 진행하도록 독려 • 자연 보전을 위해 지역을 ‘특별환경지역(Special Environment Area)’으로 지정 • 생울타리를 다듬을 때 준수할 지역의 가이드라인을 제시 • 동식물 서식지 복원을 위해 농경지 주변이나 길가에 제초제 사용 줄이기

자료: 「Highwood Parish Plan(2004)」 내용 정리

- ‘특별환경지역(Special Environment Area)’ 지정과 생활타리 조성 가이드라인 제공 등과 같은 사항들도 계획서에 담고 있다. 런던 근교에 위치하여 신규 개발 수요가 높아서 경관이 훼손되는 것을 꺼리는 지역 주민들이 공감대를 모아서 도출한 방향이라 할 수 있다.

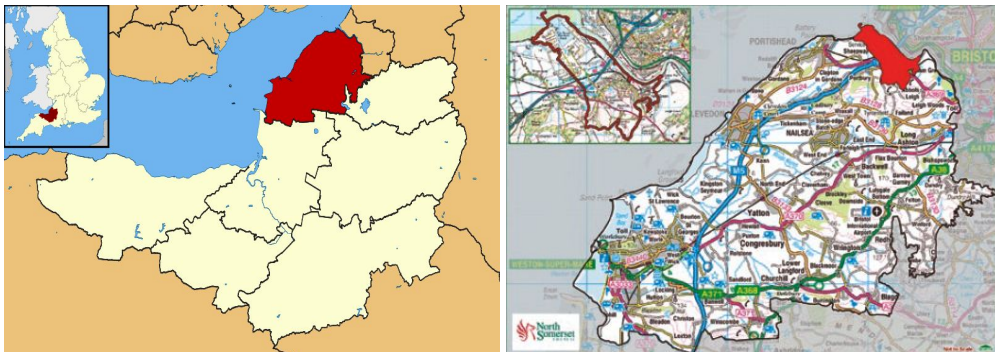
□ **Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green 패리쉬 계획(2006-16) 사례¹⁰**

- Easton--in-Gordano 패리쉬는 영국 잉글랜드의 통합시(unitary authority)인 노스서머셋(North Somerset) 내에 위치한다.
- Easton-in-Gordano 패리쉬는 Easton-in-Gordano, Pill, Ham Green의 세 거주 지역으로 구성되며, 인구는 6,005명, 2,016가구(2001년 센서스 기준)이다.
 - Easton-in-Gordano 1,286명(557가구), Pill 1,683명(738가구), Ham Green 1,750명(721가구) 등 총 6,005명(2,016가구)
- Easton--in-Gordano 패리쉬 의회 및 전원청의 지원하에 지역 주민들에 의한 패리쉬 계획을 수립하였다.
 - 전원청의 “활력있는 마을” 계획(“Vital Villages” scheme) 하에 보조금을 지원받고, 패리쉬 의회가 대응투자(matching fund)하여 재원을 마련하였다.
- 2003년 말 패리쉬 의회는 전 패리쉬에 대한 계획을 수립하기로 하고, 두 차례에 걸친 공개 회의(public meeting)를 거쳐 지역의 다양한 이해관계자들로 구성된 추진위원회(steering committee)를 조직하였다.
- 추진위는 이후 비공식적 자문과 주민의견 수렴 과정을 거쳐, 2006년 3월에는 패리쉬 내 가구들을 대상으로 계획 수립을 위한 공식적 설문조사를 실시하였다.

¹⁰ Easton-in-Gordano 패리쉬 계획은 성주인 등(2011b)에서 인용하였다.

- 계획 부문: 의료, 고령자·장애인, 교통·대중교통, 환경, 여가·레크리에이션·교육, 범죄, 편의시설, 경제활동·고용, 커뮤니티센터, 지원센터(resource center)

그림 4-4. Easton-in-Gordano 패리쉬의 위치




주: (왼쪽)잉글랜드 Somerset 내의 North Somerset(붉은색 표시), (오른쪽)North Somerset 내 Easton-in-Gordano 패리쉬(붉은색 표시)

자료: Parish Plan for Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green 2006-16.
위키피디아(<http://en.wikipedia.org>)

- 주요 부문별로 패리쉬 주민의 사용 현황과 향후 수요 등에 대한 주민 의견 조사 결과를 분석하여, 이를 근거로 미래에 어떠한 모습으로 해당 분야를 발전시켜 나갈 것인지에 대한 비전을 설정하였다.
 - 분야별로 ‘현황(current situation)’과 ‘제기된 쟁점들(issues raised)’을 파악하고, 이를 바탕으로 ‘미래 비전(vision for the future)’을 제시한다.
- 각 주요 부문에 대한 조사 결과와 제안들을 종합하여, 각 분야별로 도출된 미래 비전을 달성하기 위한 실행계획(action plan)을 수립하였다.

그림 4-5. Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green의 패리쉬계획 예시



<Pill 커뮤니티센터>

[제기된 쟁점들]

- 응답 주민의 30%는 커뮤니티 센터를 이용하지 않고, 11%만이 정기적으로 이용
- 응답 주민의 28%가 커뮤니티센터가 그 역할을 온전히 달성하고 있다고 답했고, 65%는 부분적으로만 달성한다고 평가

- 커뮤니티센터가 미이용/저이용되는 이유: ‘적절한 활동 부족(49%), 건물의 노후화 및 상태(22%), 패리쉬 내에 더 나은 다른 시설 이용(10%), 이용 가능한 실(室)의 부적절성(7%), 접근의 어려움(6%)
- 그러나 여전히 69%의 주민이 중심부에 위치한 커뮤니티센터의 필요성에 공감. 응답자(주민 49% 응답) 중 의견을 밝힌 경우의 61%는 노후된 건물을 현대화하는 데 동의

[미래 비전]

- 중심부에 위치하는 커뮤니티센터를 유지한다.
- 노후된 건물을 현대화하여 그러한 기능을 최적으로 달성할 수 있다.
- 건물을 재단장한 커뮤니티센터는 보다 넓은 범위의 활동을 유치하고, 센터 이용도를 제고할 것이다
- 청소년클럽(Youth Club)을 위한 적절한 시설을 갖추도록 재단장된 커뮤니티센터는 패리쉬의 청소년들을 통해 보다 일반적으로 이용될 것이다.

주: Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green의 패리쉬계획 중 ‘제기된 쟁점 및 미래 비전 (커뮤니티센터 부문 중 일부 내용)의 예시임.

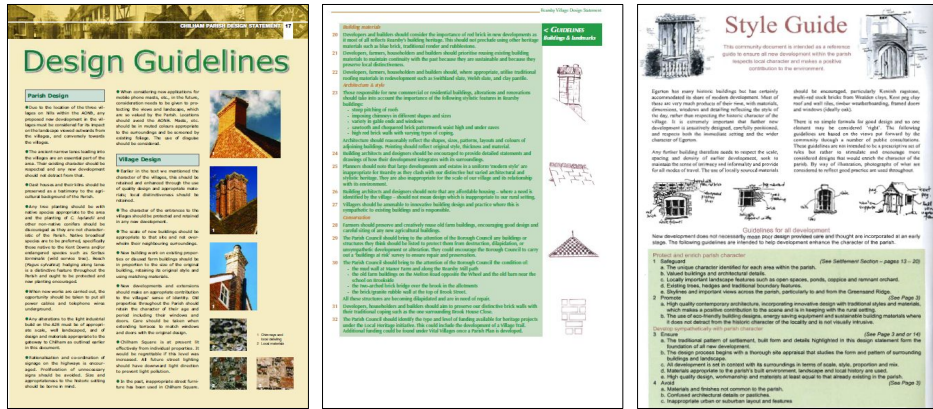
자료: 성주인 등(2011b).

□ 마을/패리쉬 디자인서(Village/Parish Design Statement) 사례

○ 패리쉬 계획과는 별도로 영국에서는 마을의 경관 보전·개선을 위해 마을/패리쉬 디자인서(Village/Parish Design Statement)를 작성하는 사례도 있으며, 마을 만들기의 성격을 가지는 활동으로 볼 수 있다.

- 마을/패리쉬 디자인서는 패리쉬와 같은 로컬 단위에서 지역 특성이 유지·발전될 수 있도록 마을에서 가능하거나 불가능한 개발의 세부 사항에 대한 가이드라인을 제시하는 문서이다. 지역 주민들이 계획가의 자문을 받아 수립한다.

그림 4-5. 마을/패리쉬 디자인서들



<Chilham 패리쉬 디자인서> <Rearsby 마을 디자인서> <Egerton 패리쉬 디자인서>

자료: Chilham Parish Design Statement(2005), Rearsby Village Design Statement Team(2002), Egerton Parish Design Team(2005)

○ 패리쉬 디자인서 수립의 한 예로 에커튼 패리쉬 디자인서(Egerton Parish Design Statement)의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

- 에커튼 패리쉬 디자인서에서는 커뮤니티의 역사와 고유성, 특성 등을 고찰하고, 다음의 항목들에 대한 디자인 가이드라인을 제시한다(괄호 안 번호는 문건상의 가이드라인 번호).

- 모든 건축을 위한 가이드라인(1~4)
- 변경 및 확장을 위한 가이드라인(5~8)
- 새로운 건물을 위한 가이드라인(9~11)
- 건물 개조(12)
- 창-문(13)
- 지붕(14)
- 벽-벽돌(15)
- 출입문-경계(16)
- 주차공간 및 별채(17)

- ◆ 공공도로-보행로(18)
 - ◆ 도로 시설물(19)
 - ◆ 오솔길-šet길-사람·말이 다니는 좁은 길(bridleway)(20)
 - ◆ 공공용지(21)
- 이 디자인서는 ‘모든 새로운 개발이 마을의 기존 특성을 존중·이해·강화하도록 보장’하기 위한 것으로, 다음과 같이 세부 목적을 밝히고 있다.
- 에거튼 내에서의 모든 신개발과 개조가 패리쉬의 독특한 특성(characteristics)

그림 4-6. 에거튼 패리쉬 디자인서 예시(창문)

가이드라인-13 창문

a 창은 작은 창유리를 끼운 요란스럽지 않은 것이어야 하고, 현대적 재료와 혼합된 것이라 하더라도 전통적 양식을 존중해야 한다

b 목재 창틀은 중간색으로 착색하거나, 옅은 황백색으로 칠해야 한다

c 문 개방은 단순하고 창 양식을 반영해야 한다 또한 현대적으로 혼합된 페인트색은 피해야 한다



자료: Egerton Parish Design Team(2005)

을 존중하고 긍정적으로 기여할 수 있도록 한다.

- 또한 패리쉬 주민들이 자신들이 살고 있는 마을에서 일어나는 개발과 관련하여 가지는 의견과 바람을 정확하게 반영한다.
- 미래의 개발자에게 그 지방의 디자인을 알려주고 특정한 형태와 재료를 권장하는, 포괄적 디자인 가이드를 제시한다.

○ 그 밖에도 이 디자인서의 목적 중 하나로, “에거튼 패리쉬 안에서의 조화로운 개발을 촉진하기 위해 잠재적 개발자, 패리쉬 카운실, Ashford Borough Council 간의 소통을 높이기 위함”을 들고 있다.

- 에거튼 패리쉬 카운실(Egerton Parigh Council), Millennium Commission’s Awards For All Fund, 애쉬포드 보로우 카운실(Ashford Borough Council)에서 패리쉬 디자인서 제작을 위한 재정 및 자문 등 지원을 제공한다.

다. 패리쉬 계획의 평가

○ 이러한 의의가 있지만 패리쉬계획이 실제로 지역계획당국(local authorities)에 의해서 수용되고 추진되는 데는 여러 가지 한계가 있었다(성주인 등 2012).

- 지역계획당국은 패리쉬계획을 주민들의 숙원사업을 나열한 수준으로 이해하는 경향이 많았으며, 통상적으로 계획이 종합적이고 체계적인 지식(법률, 사업성 등 포함)을 필요로 하는 데 반해서, 많은 패리쉬계획이 계획당국이 원하는 수준에 못 미치고 있었다.
- 전원청은 이런 문제를 해결하기 위해서는 좀 더 계획과 관련한 전문성이 패리쉬계획에 필요하며 이에 대한 지원이 필요하다고 하였다.
- 하지만 외부전문가에 대한 지나친 의존은 계획당국으로부터 수용은 잘 되나, 지역주민의 참여나 의견 반영, 주민의 역량 향상 등에는 부정적으로 나타나고 있으며, 기존 계획의 문제점인 계획가(planner) 중심의 계획 수립이 된다는 것이다.

- 또한 패리쉬계획의 수립이 기존의 공식적인 지역계획의 수립 절차나 기간과 일치하지 않았기 때문에 이의 반영이 더욱 곤란했다.
 - 일부 계획당국은 공공서비스 공급이 ‘규모의 경제’ 측면에서 이루어지는 것이 필요하며, 패리쉬 단위에는 효율적이지 못하다는 입장을 갖고 있기도 하였다.
- 위와 같이 여러 가지 이유로 패리쉬계획이 상위의 법정계획에 반영되지 못하여 실행되지 못하였는데, 무엇보다 법적인 지위를 갖고 있지 못한 것이 가장 큰 이유라고 볼 수 있을 것이다.
 - 형식적으로는 참여가 되고 의견이 수렴되나 실질적으로는 많은 공동체의 의견들이 공식적인 계획 과정에서 좌절되었다.

1.1.3. 패리쉬 계획을 이어 도입된 Neighbourhood Plan 제도¹¹

가. Neighbourhood Plan의 배경 및 의의

- Neighbourhood는 도시계획, 통계 등에서 이용되는 공동체의 단위(unit)로서의 성격을 갖고 있는 것으로 보인다. 실제 농어촌 정주공간 체계상으로 보면, 명확하지는 않으나 마을과 타운의 사이에 해당되는 크기라고 볼 수 있다.
 - 따라서 Neighbourhood Plan은 기존 패리쉬계획보다는 좀 더 규모가 작은 수준의 계획을 의미하는 것으로 보인다.
 - Neighbourhood Plan은 현재의 연립정부(보수당 주도)에서 새롭게 제시한 개념이며, 현재의 총리가 강력하게 추진하고 있는 공동체 복원(가칭, Big Society)의 어젠더와 밀접하게 관련이 있다.¹² 카메론(D. Carmeron) 총리

¹¹ Neighbourhood Plan에 관한 이하 내용은 성주인 등(2012)을 기초로 정리하였다.

¹² David Cameron(2009.7.19): the Big Society will be the biggest, most dramatic redistribution of power. [...] if you want real change for the long-term, we need to people to come together and work

는 2011년 런던 북부지역을 중심으로 한 폭동의 문제를 공동체의 붕괴라고 지적하며 공동체 복원, 공동체 중심의 지역사회발전을 더욱 강조하고 있다.

- 동 제도가 출현하게 된 배경으로 기존의 공동체 단위에서 주택이나 경제 발전을 추진하기 위한 제안들과 관련하여 그런 개발이나 발전을 만들어 가는 기회가 부족한 점을 들 수 있다.
 - 기존 계획시스템은 하향식이며, 목표 지향적인 성격을 갖고 있었으며, 이런 식의 계획과 개발은 공동체의 요구에 반하는 경우가 많았으며, 이로 인해서 공동체는 이런 계획을 반대하고 이는 관련 개발사업이 지연되거나, 중단되는 경우가 많았다고 지적되고 있다.
 - 기존 계획시스템이 공동체의 경제발전, 삶의 질 개선 등에 아주 큰 영향을 미치고 있으나, 기존에는 공동체가 실질적으로 관여를 할 수 없었다. 그런데 Neighbourhood Plan을 통해서 공동체에게 자신들의 지역을 개발을 실질적으로 주도할 수 있는 기회를 부여받게 되었다.
- 현 연립정부에 의해서 기안된 Neighbourhood Plan은 공동체가 살고 있는 공간의 미래를 결정하는 새로운 방법으로 설명되고 있으며, Localism Act 2011(지역특성화법)에 의해서 이런 Neighbourhood Planning의 권한을 새롭게 부여하였다. 영국 의회의 승인과 관련 준비 과정을 거쳐서, 2012년 4월부터 공동체들이 Neighbourhood Planning을 시작하고 있다.
 - 구체적으로 Neighbourhood Plan을 통해서 공동체가 짓기를 원하는 새로운 집, 상점과 사무실의 장소를 선택하거나, 이런 건물들의 외관 등에 대해서 결정권을 가질 수 있으며, 개발의 시행을 위한 허가를 포함하는 것이다.
 - Neighbourhood Plan은 강제적인 것은 아니며 희망하는 공동체에서 선택적으로 추진하는 것이다.

- Localism Act 2011에서는 공동체가 주도하는 Neighbourhood Planning을 크게 세 가지 유형으로 나누어 설명한다. 지역 주민은 이 세 가지 중에서 선택하거나 같이 추진할 수 있다(DCLG 2012).¹³
- 첫 번째는 공동체가 포괄적인(general) Neighbourhood Plan을 수립하는 것이다. 이것은 공동체의 미래에 대한 비전을 정립하는 것이다. 구체적으로는 지역주민들이 원하는 것에 따라서 소수 또는 많은 사업들을 포함할 수 있다. 기존 지역계획의 부분이 된다.
 - 두 번째는 Neighbourhood Development Order이다. 이는 공동체 내의 일정한 Neighbourhood 지역에 특별하게 정해진 개발계획을 허가하는 것이다 (planning permission). 따라서 Neighbourhood Plan보다 작은 수준의 Neighbourhood Planning이라고 볼 수 있으며, 이 계획의 허가 범위 내에 있는 개발 제안에 대해서는 자동적으로 허가를 받은 것으로 보고 사업을 추진할 수 있다(예전에는 개별 개발 행위에 대해서 별도로 허가).
 - 세 번째는 Community Right to Build 제도이다. 이것은 작은 규모(예를 들어 5~10개의 새로운 집의 건축)의 개발과 관련되며, 공동체의 멤버로 구성된 법인 형태에 의해서 주도되는 것이다. 소수에 의해서이지만 공동체에 의해서 주도가 되었고¹⁴, 공동체에 이익을 주어야 한다.
 - 위의 세 가지 방식 중에 Community Right to Build 제도의 경우, Neighbourhood Planning 시스템에는 포함이 되나, 주체, 절차 등이 다른 두 가지와 다르기 때문에 Neighbourhood Planning과는 다른 것으로 설명되기도 한다. 또한 다른 두 제도와는 달리, 환경영향평가(Environmental Impact Assessment)를 거칠 필요가 없다.
- Neighbour Plan의 가장 중요한 의미로는 기존의 공동체 단위 계획인 패리쉬 계획의 가장 큰 약점이었던 법적 구속력의 부족으로 인한 실행력의 문제점

¹³ DCLG(2012), "Localism Act: Neighbourhood plans and Community Right to Build Impact Assessment".

¹⁴ 여기서의 해당 공동체의 주민들의 다수가 동의를 했다는 의미인 것으로 보인다.

을 보완하였다고 볼 수 있다. Neighbourhood Plan은 지역 단위의 법적 개발 계획의 일부분이 되므로 법적 계획(Statutory Plan)으로 지위를 갖고 있다.

- 그동안 공동체 단위(특히, 농촌)에서 주택 등의 개축, 신축 등의 개발이 어려웠던 문제를 상당히 개선하였다고 볼 수 있다. 따라서 Neighbourhood Plan은 농촌의 다양한 공동체에게 유리하게 작용한다고 볼 수 있다.
- 또한, 작은 단위의 개발에 대해서는 기존의 계획시스템의 복잡하고 긴 절차를 축소시켰다는 데 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

나. Neighbourhood Planning 절차

- 먼저 지역 주민들은 개발을 추진하고자 하는 Neighbourhood의 범위를 정해야 한다. 패리쉬 또는 타운 카운슬이 있는 지역에서는 패리쉬/타운 카운슬이 해당 지역 안에서 이루어지는 Neighbourhood Planning을 주도한다. 패리쉬/타운 카운슬이 없는 지역에서는 Neighbourhood Forum을 구성(기존 조직이 대체 또는 신규 구성)하여 추진을 하게 된다. 이때 Neighbourhood Forum은 적어도 해당 공동체 구성원 중 21명 이상으로 구성이 되어야 하며, 새롭게 구성원이 들어오는 것을 허용하여야 한다.
- 범위나 기관이 정해지면 패리쉬/타운 카운슬이나 Neighbourhood Forum은 Neighbourhood Plan을 수립하기 위해 지역 계획당국(통상, District/Borough)에 신청을 하여야 한다.
- 지역 계획당국은 신청조직이 적합한 요건을 갖추었는지, 개발을 원하는 Neighbourhood들이 중첩되지 않는지 확인을 하고 결정을 한다. 적합하다고 결정이 되면, Neighbourhood Planning이 시작된다. 다만, 신청 조직이 문제가 있을 시(예를 들어 조직이 너무 작거나 Neighbourhood가 중첩되는 등)에는 신청을 반려할 수 있다.

- 두 번째로 조직이나 Neighbourhood의 범위가 적합하다면, 해당 지역 주민들은 개발과 관련한 아이디어를 모으고 계획을 만들 것이다.
 - 계획의 결과물은 Neighbourhood Plan 또는 Neighbourhood Development Order이며, 이들은 일반적으로 지역 및 국가의 계획정책과 다른 법률에 따라야 한다. 또한 지역계획당국이 성장이 필요한 지역으로 지정했을 때, 공동체는 이런 개발행위를 막기 위해서 Neighbourhood Planning을 이용할 수 없으며, 다만, 개발의 방식, 디자인, 위치 등과 관련해서는 동 제도를 이용할 수 있다.
- Neighbourhood Plan 또는 Order가 준비되면, 독립적인 지위를 갖춘 조사자가 계획 내용이 적절한지 여부를 조사하게 된다.
 - 정확하게 기준을 충족시키지 못했을 경우에 조사자는 이의 개선을 건의하며, 지역계획당국은 조사자의 견해를 검토 후 제안된 Neighbourhood Plan 또는 Order의 수정이 필요한지 여부를 결정한다.
 - 조사자가 중대한 수정을 요구했을 경우에는 제안자인 타운·패리쉬 카운슬 등은 해당 공동체와 추진 여부를 협의할 수 있다.
- 지방정부(local council)는 기본적인 요건을 충족한 Neighbourhood Plan 또는 Order의 제안서에 대한 신임투표(Referendum)를 준비한다. 이것은 해당 공동체가 제안된 계획 등에 대한 최종적인 선택 권한을 가지고 있음을 보여주는 것이다.
 - 해당 Neighbourhood에 거주하는 공식선거의 투표자로서 자격을 갖고 있는 사람들은 동 신임 투표에 참고한다. 하지만 예외적으로, 제안된 Neighbourhood Plan 등이 주변 지역에 중대한 영향을 미치는 경우에는 다른 지역의 Neighbourhood의 유권자도 신임 투표에 참여할 수 있다.
 - 신임투표에 참석한 유권자의 50% 이상이 제안된 Neighbourhood Plan (Order)을 지지하면, 지역계획당국은 동 제안서를 발효시켜야 한다.

- Neighbourhood Plan이 50% 이상의 지지를 얻어 효력을 갖게 되면, 계획당국 등 의사결정자들은 해당 Neighbourhood의 개발과 관련한 여러 다른 개발 제안들을 검토할 때 승인된 Neighbourhood Plan을 고려해야 한다.
 - Neighbourhood Order의 경우에는 Order에 따라 시행하는 개발에 대해서는 계획허가(planning permission)를 받은 것이므로, 특정 개발을 위해서는 Neighbourhood Order가 훨씬 유리한 측면이 있다.

다. 자원 및 각종 지원 사항

- 먼저, 지역계획당국은 지역 주민들이 Neighbourhood Plan을 수립할 수 있도록 지원하여야 한다.
 - Neighbourhood Plan의 수립을 제안하였을 경우에 관련 분야에 대한 자문, 절차(신임 투표) 등의 준비 등이 해당된다.
- 실제로는 개발 행위와 관련한 정치적·경제적 이해관계를 갖고 있는 개발업자, 패리쉬·타운 카운슬, 토지 소유자 및 지역 사업자들이 Neighbourhood Plan에 많은 관심을 보이고 있으며, 이들의 도움을 통해서 지역주민들은 계획과 명령서 등을 준비할 수 있을 것이다.
 - 이들이 Neighbourhood Plan 등을 주도하는 주체일 수도 있다.
- 정부는 2015년까지 3월까지 5,000만 파운드의 자금을 Neighbourhood Plan이 성공할 수 있도록 지방정부에 지원할 것이다.
 - 이 자금은 Neighbourhood Plan을 제안한 공동체를 지원하는 것이며, 중앙정부가 이런 지원 과정을 조사(examining)를 하게 된다.
- 정부는 지역공동체, 계획당국 및 중앙정부가 Neighbourhood Plan이 실제로 어떻게 작동되는지를 좀 더 잘 이해할 수 있도록 시범프로젝트라고 할 수 있는 200개의 선구자프로젝트(Front Runner Projects)를 선정하여 지원하고 있다.

- 프로젝트별로 최대 2만 파운드를 지원하고 있다.

○ 정부는 공동체들이 Neighbourhood Plan을 제대로 수립할 수 있도록 이를 전문적으로 지원하는 4개의 조직을 선정하여 300만 파운드를 지원하였다.

- 이 조직들은 공동체에 전문지식·자문 등을 제공하는 기능을 하며, 4개 조직의 개요 및 지원방식 등은 아래와 같으며, 공동체 발전, 농촌보전, 계획(planning)과 관련한 기관들이다.

① The Prince's Foundation for the Built Environment

- The Prince's Foundation은 1987년 영국 왕세자 찰스(Prince Charles)에 설립된 자선기관이다. 지속가능한 발전을 위해서는 전 세계 공동체들의 참여가 중요하다고 보고, 공동체의 교육, 권능 부여, 적극적인 참여 등을 유도하는 기관이다.

② Locality

- 2011년 4월 bassac(The British Association of Settlements and Social Action Centres, 1880년대 초 설립)과 DTA(1920년에 설립)된 기관으로 사회적 기업, 각종 사회적 조직들의 네트워크이다. 이 네트워크를 확대하고 이들 회원의 이익(홍보 등을 통해)을 위해서 활동하는 사회적 기관이다.

③ Campaign to Protect Rural England(CPRE, 잉글랜드 농촌보호운동)

- CPRE는 약 80년 전에 영국의 전원지역(아름다움, 조용함, 다양성 등)을 보전하기 위해서 설립된 기관이다. 일반 국민 등의 기부로 운영되는 자선 기관이다. CPRE는 Neighbourhood Planning을 지원(DCLG의 보조 아래)하기 위해서 Planning Help라는 프로젝트를 만들어서 운영하고 있다.

④ RTPI(The Royal Town Planning Institute: 왕립타운계획연구소)

- 공간을 토대로 한 포괄적이고 종합적인 계획분야를 선도하는 기관이며, 공간계획의 과학과 기술을 발전시키는 것을 목적으로 하는 기관이다. RTPI는 DCLG의 지원을 받아, Planning Aid England라는 독립 프로젝트를 만들어서 공동체들이 Neighbourhood Planning을 이행하는 과정에서 필요한 전문적인 서비스를 제공하고 있다.
- Neighbourhood Plan은 2012년 4월에 본격적으로 시행이 되었기 때문에 구체적인 사례나 효과 등에 대한 검토 및 연구는 거의 없는 실정이며, 몇몇 시범사업을 추진하고 있는 단계이다.

1.2. 일본

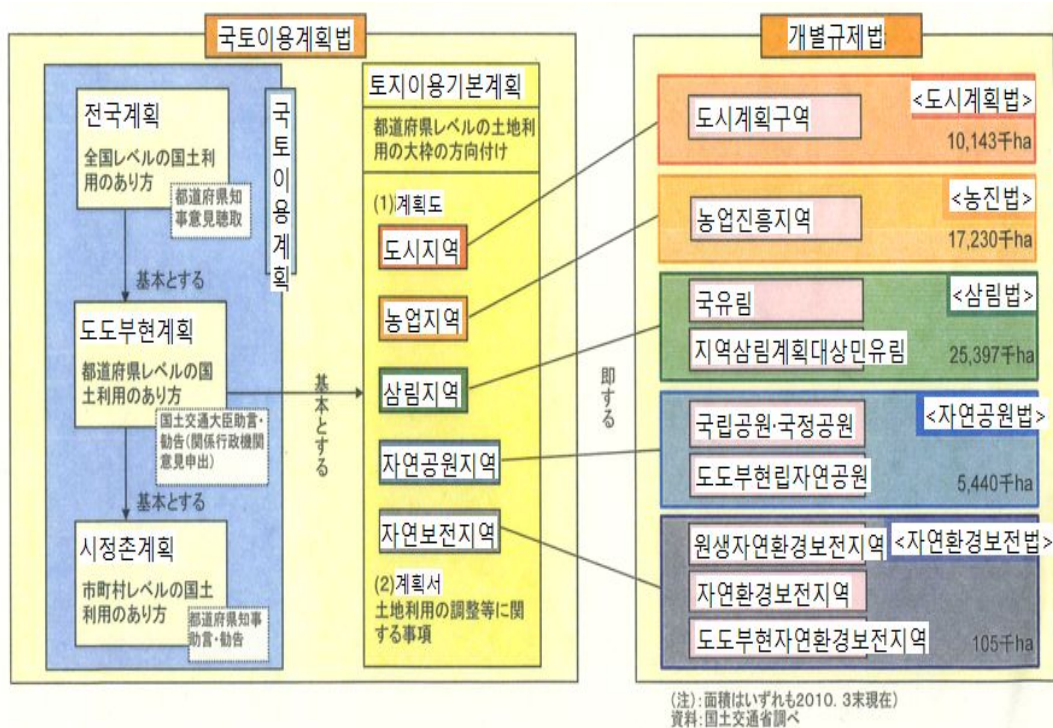
1.2.1. 법률에 근거한 농어촌계획 현황¹⁵

- 일본의 국토이용관리는 국토이용계획법을 근거로 하여 국토이용의 기본적인 사항을 추상적·개괄적으로 정하는 국토이용계획과 구체적으로 그 지역에서 적용되는 토지이용에 관한 사항을 정하는 토지이용기본계획에 의해 이루어진다(최혁재 등 2007).
 - 국토이용계획은 국토이용의 기본 구상과 장기 목표를 설정하는 계획이며, 국가(國家) - 도도부현(都道府縣) - 시정촌(市町村)의 3단계로 이루어진다.
 - 토지이용기본계획은 국토이용계획의 전국계획과 도도부현계획을 기본으로 하여 도도부현(都道府縣) 차원(level)에서 작성하는 것으로 용도지역을 구분 지정하는 것을 내용으로 한다. 도시지역·농업지역·삼림지역·자연공원지역·자연보전지역의 5개 지역으로 국토를 구분하고, 축척 1/50,000 계획도를 표시하며, 각 지역의 토지이용의 원칙을 정한다.

¹⁵ 일본의 농어촌계획제도 현황은 성주인 등(2011a) 및 성주인 등(2011b), 최혁재 등(2007), 이병기 등(2008)을 바탕으로 정리하였다.

- 토지이용기본계획에서는 도시지역과 농업지역으로 동시에 지정된 토지가 존재하는 등 5개 용도지역이 서로 중복 지정될 수 있다. 이렇게 중복이 나타날 경우 국토이용계획법에서 조정하도록 방침이 정해져 있지만, 구체적인 토지이용규제는 개별법에 위임되어 있다.
- 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역 등 용도지역 별로 각각 도시계획법(1968년), 농진법¹⁶(1969년), 삼림법(1951년), 자연공원법(1957년), 자연환경보전법(1972년) 등 5개 개별법이 존재한다(그림 4-7 참조).
- 결론적으로 일본은 국토이용계획법에서 국토이용 및 용도지역 구분 등을

그림 4-7. 일본의 법정 토지이용계획 체계



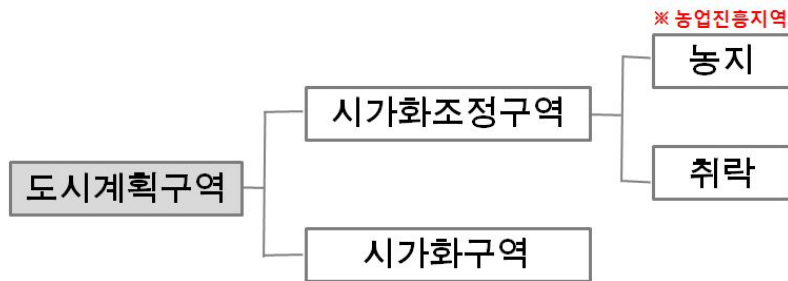
자료: 성주인 등(2011a).

¹⁶ 원 명칭은 ‘농업진흥지역의 정비에 관한 법률’이다.

총괄하는 동시에, 5개 용도지역별로 각각의 계획 실현 수단을 포함, 독자적인 토지이용계획을 가지는 개별법이 존재하는 방식이다.

- 5개 용도지역이 근거하는 법률 중에서도 농어촌지역의 법정 토지이용계획으로서 가장 중요한 것은 도시계획법과 농진법이라 할 수 있다.
- 먼저 도시지역의 경우, 도시계획법에 의거 도시계획을 수립하는데, 이때 도시계획구역은 시가화구역과 시가화조정구역으로 구분된다(그림 4-8).
 - 이미 시가지를 형성하고 있거나 대체로 10년 이내에 계획적으로 시가화를 도모할 곳은 시가화구역으로 지정되며, 시가화를 억제해야 할 지역이 시가화조정구역으로 분류되는 것이다.¹⁷

그림 4-8. 일본의 도시계획구역 구분

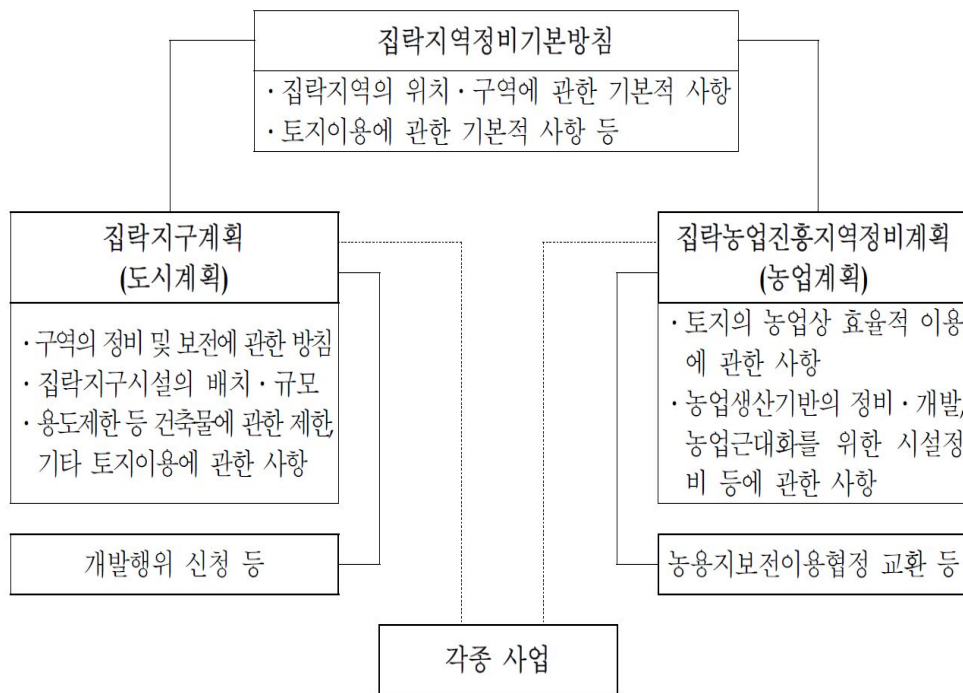


- 일본은 별도의 농어촌계획제도가 존재하지 않지만 도시계획을 통해서도 농어촌의 토지이용관리에 관한 사항이 다루어진다.
 - 도시계획구역과 농업진흥지역이 중복되는 집락지역을 대상으로 하여 집락지역정비법에 의해 수립되는 집락지역정비계획에서 농어촌의 관리내용으로 하는 것이다(최혁재 등 2007).

¹⁷ 도시계획구역에 포함되지만 시가화구역 또는 시가화조정구역 어느 것으로도 분류되지 않은 지역도 상당수 존재한다.

- 도시계획구역에 포함되지만 시가화조정구역(또는 시가화구역으로 용도가 지정되지 않은 지역)의 경우는 농어촌적인 특성을 지니고 농업적 토지이용이 우세하여 농업진흥지역이 중복 지정되는 경우가 많다. 이런 지역들 중 도시 근교의 집락을 중심으로 하는 곳들은 혼주화가 나타나고 농업환경 및 정주환경이 악화되고 있어 이를 방지하기 위해 집락지역정비법을 제정하여 집락지역정비계획을 수립할 수 있도록 하였다.

그림 4-9. 집락지역정비계획의 구조



자료: 최혁재 등(2007).

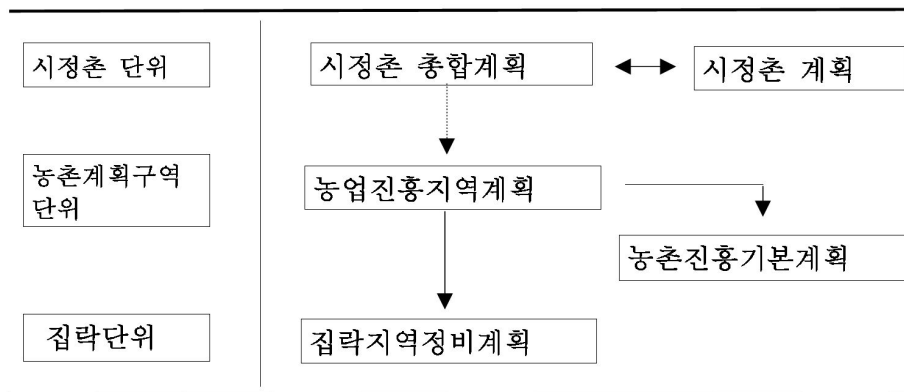
- 집락지역정비법은 도도부현이 집락지역정비기본방침을 수립하고, 이에 근거하여 시정촌이 집락지역정비계획을 수립토록 하고 있다(최혁재 등 2007).
- <그림 4-9>와 같이 집락지역정비계획에는 집락지구계획과 집락농업진흥

지역정비계획의 두 종류가 있다.

- 전자는 시가화조정구역 등의 집락을 대상으로 하는 도시계획의 일환이며, 후자는 농업진흥지역 내의 집락 단위에서 농업생산기반 및 생활환경 정비를 위해 수립하는 계획이다.
- 일본에서 시정촌의 농어촌계획에 관한 사항은 농진법에 의거하여 농업진흥지역정비계획(이하 ‘농진계획’)을 수립하는 방식으로 이루어진다(성주인 등 2011a).
- 농진법은 종합적인 농업의 진흥을 도모하는 것이 필요하다고 인정되는 농업진흥지역(농진지역)을 대상으로, 그 정비에 관해 필요한 시책을 계획적으로 추진하기 위한 조치를 강구하는 것을 목적으로 한다.
 - 국가는 농진법에 의거하여 농용지 등의 확보 등에 관한 면적 목표 등의 기본지침을 설정하는데, 이는 개발행위로부터 우량 농용지를 보전하기 위한 농업 선언이라고 할 수 있다.
 - 도도부현은 농업진흥지역의 지정 및 변경에 대한 내용을 포함한 ‘농업진흥지역정비기본방침’을 수립한다.
 - 시정촌은 ‘농업진흥지역정비계획’을 수립한다. 농업진흥지역정비계획은 농용지구역의 설정 및 변경에 대한 농용지이용계획과 농업진흥의 마스터플랜을 포함한다.
 - 시정촌 농업진흥지역정비계획은 농업 이외 부문의 계획 내용도 포함하고 있어서 형식적으로는 농어촌계획에 가까운 내용이라 할 수 있다. 곧 설명하게 될 시정촌종합계획의 농업 분야 부문 계획 성격도 지니는 계획이다(이병기 등 2008).
- 한편 국토이용계획법에 의한 시정촌계획 이외에, 시정촌에서 지역의 장기적 발전 방향에 대한 계획으로서 ‘시정촌기본구상’(또는 ‘시정촌종합계획’)을 수립하는 경우가 많다.

- 농진법에 의한 농어촌계획은 주로 농업 생산의 구조 개선과 기반 확충에 주안점을 두고 있었기 때문에 농어촌 주민의 생활환경을 유지·향상시키는 측면에서는 한계가 노정되기도 했다.
- 따라서 도시와 농어촌의 지방 단위에서의 종합적인 개발의 필요성에 따라, 1969년 지방자치법을 개정하여 시정촌 경영의 근간이 되는 시정촌기본구상을 수립할 수 있는 근거를 마련하였다(성주인 등 2011a).
- 시정촌기본구상(총합계획)은 시정촌 전역을 대상으로 하고, 행정의 전 부문을 포괄하여 수립된다. 따라서 시정촌 단위의 최상위 지역계획이라는 위상을 지닌다. 대상 지역에 시가지도 포함되어 있어서 순수한 의미의 농어촌계획이라 말할 수는 없지만, 농어촌 특성이 강한 지자체의 경우 실질적으로 가장 종합적이면서 체계적인 농어촌계획의 성격을 갖는다(이병기 등 2008).

그림 4-10. 일본 시정촌의 농어촌계획체계



주: 1) 시정촌계획은 국토이용계획법에 근거한 시정촌 단위의 토지이용계획임
 2) 도시계획구역을 대상으로는 도시계획이 별도로 수립됨
 자료: 이병기 등(2008).

- 이상에서 설명한 내용을 종합하여 일본 시정촌 단위에서 법률적 근거를 갖는 농어촌계획 현황을 <그림 4-10>과 같이 정리하였다.

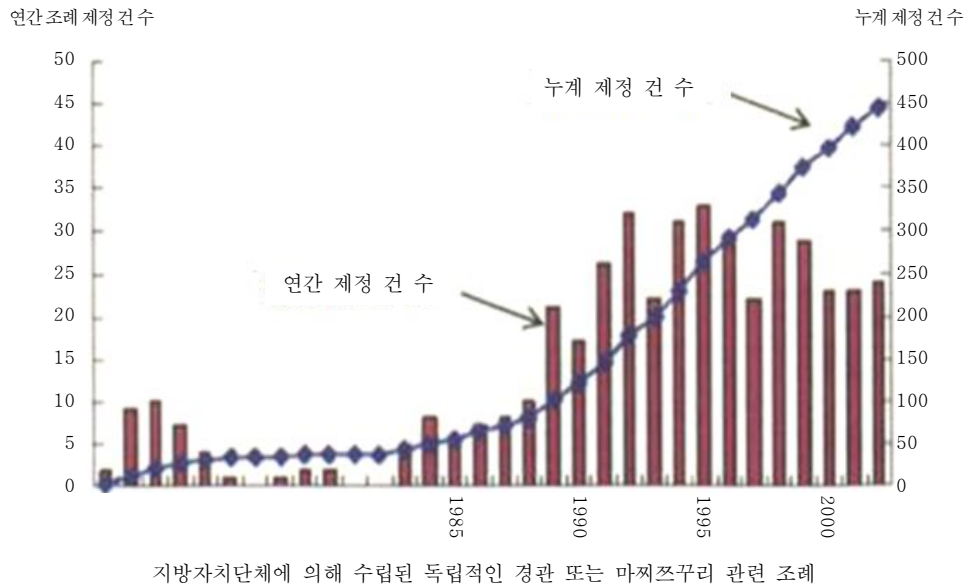
- 시정촌 단위의 종합계획이자 지역계획으로 시정촌종합계획이 지방자치법에 근거하여 수립되며, 토지이용계획의 성격을 갖는 시정촌계획이 국토이용계획법에 입각하여 수립된다.
- 농진지역에 대해서는 농진법에 입각한 농진계획이 수립된다.
- 한편 농촌진흥기본계획은 구 국토청(현재 폐지)이 수립하던 농촌종합정비계획을 농림수산성이 승계한 것으로 보다 광범위한 계획 내용을 포함하고 있다.
- 한편 도시계획구역에 포함되는 시가화조정구역과 농진지역이 병존하는 곳을 대상으로는 집락지역정비법에 근거하여 집락지역정비계획이 수립되고 있는데, 이 역시 농어촌계획의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

1.2.2. 지자체 조례에 근거한 자율적인 마을만들기 계획

- 법률적인 근거를 갖지 않지만, 마을 만들기 계획이나 경관보전을 위한 주민협정, 조례를 통한 자율적 토지이용 계획 수립 등의 사례가 시정촌 단위에서 빈번히 나타나기도 한다(성주인 등 2011a).
- 일본의 농어촌은 도시계획구역이 차지하는 면적이 일부에 불과하며, 나머지 지역에 대해서는 다양한 형태의 조례를 통해 관리하는 사례가 늘고 있다.
- <그림 4-11>과 같이 1980년대 이후 조례 제정이 증가하기 시작하여 1990년대 후반부터는 본격적으로 확대되어 경관, 마을 만들기(마치츠쿠리) 등 지역 특성을 반영한 다양한 형태의 조례가 제정되었다.¹⁸

¹⁸ 조례 제정 사례가 본격적으로 늘어나기 시작한 시점은 1980년대 후반 이후부터이다. 이 시기는 일본의 고도성장기가 막을 내리면서 버블 붕괴가 본격적으로 나타나기 시작한 때라고 할 수 있다.

그림 4-11. 일본 지자체의 경관·마을만들기 조례 제정 추이



자료: 성주인 등(2011a).

- 마을 만들기 등의 계획은 지방자치단체에서 독자적으로 제정한 자주조례에 의거하여 수립되는 경우가 많다.¹⁹
 - 자주조례에 근거한 일본 시정촌의 마을 만들기 계획은 대체로 다음 3가지 유형으로 구분된다.²⁰
 - ① 시정촌이 주도하여 관할 행정구역 전체에 대한 토지이용계획을 수립하는 경우
 - ② 시정촌이 수립한 ①번 계획에 바탕을 두되, 주민협정 등을 통해 마을 별로 별도 적용되는 사항을 주민들이 세분해서 결정하도록 하는 경우

¹⁹ 조례는 위임조례와 자주조례로 구분된다. 위임조례에는 도시계획 조례 등이 있으며, 일본에서도 법률에서 위임된다. 자주조례는 지방자치단체에서 독자적으로 수립한다.

²⁰ ②, ③번 계획은 주민협정에 의해 이루어진다. ③번 계획의 경우 주민협정이 없는 지역에 대한 통제수단이 없다는 문제가 있다.

- ③ 시정촌 차원의 우선적인 토지이용계획 수립 없이 주민협정으로만 계획을 수립하고 이를 시정촌에서 승인하는 경우

□ 호타카정(穂高町)의 조례에 근거한 농어촌계획 사례²¹

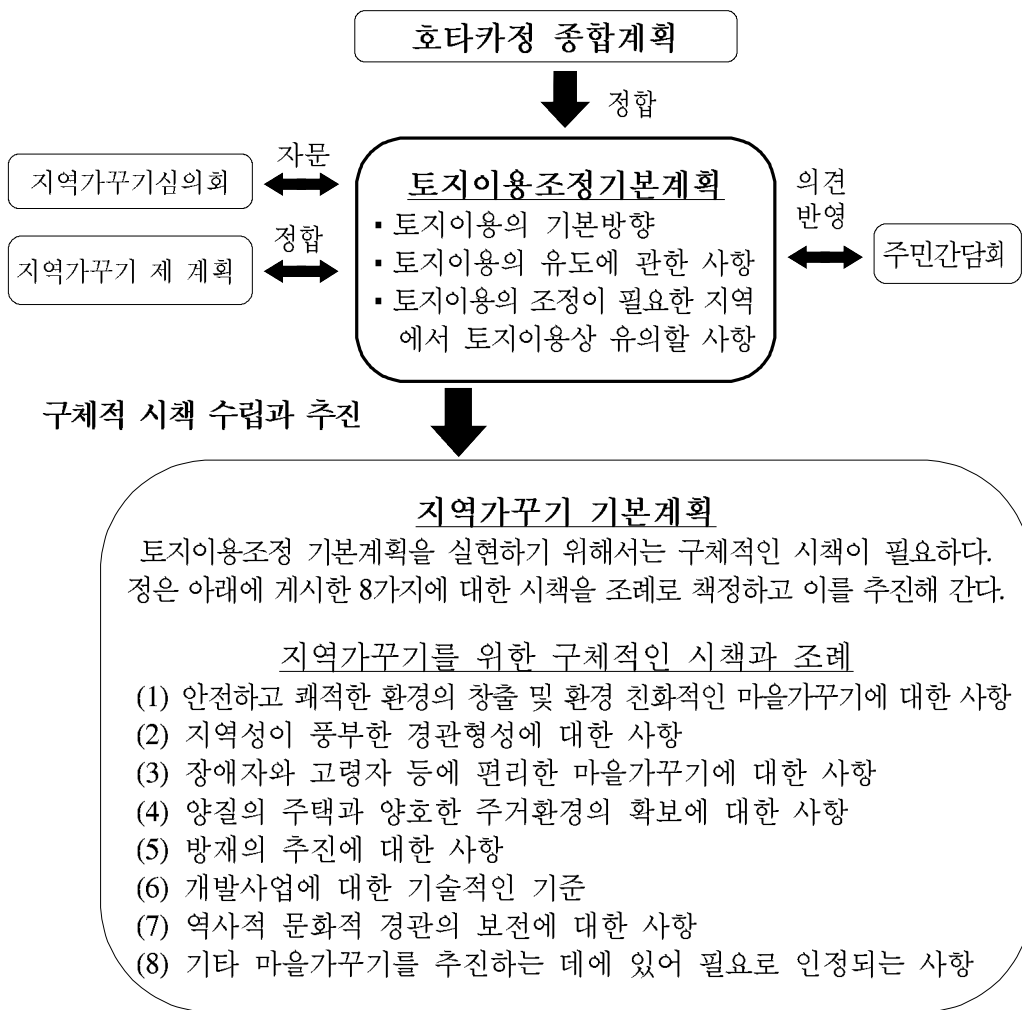
- 호타카정은 나가노현에 위치한 농어촌지역으로서 마츠모토시(松本市)와 가까워 인구가 증가하고 도시화로 개발 압력이 높은 지역이다.²²
 - 이처럼 인구가 늘면서 택지에 대한 수요가 높아지게 되었고, 그에 따라 난개발 관리, 농어촌 경관 보전 필요성이 증가하여 경관조례를 제정하게 되었다.
 - 조례는 총 6장으로 구성되어 있으며, 지역 내 특정 지역에 여하한 개발행위가 발생하는 경우 어떠한 절차로 주민의 동의와 합의를 이끌어낼 수 있는지를 규정하고 있다.
- 조례에 근거하여 두 가지 중요한 계획이 수립되어 이후 모든 행위의 지침이 되고 있는데, 「호타카정 토지이용조정 기본계획」과 「지역가꾸기 기본계획」이 그것이다.
 - 「호타카정 토지이용조정 기본계획」은 정 전체의 토지이용에 관한 기본 방향을 정한 계획이다. 그리고 「지역가꾸기 기본계획」은 이것을 받아 지역블록에 작성되는 보다 구체적인 토지이용계획이다.
 - 호타카정 토지이용조정 기본계획의 큰 방향은 ① 우량 농지의 보전, ② 난개발의 억제와 디자인 관리, ③ 고품질 전원 거주형 주택의 형성, ④ 양질의 지역 자원 형성과 네트워크 구축이다.
 - 호타카정의 조례와 계획이 건축행위를 구속하고 경관을 보전하는 수단으

²¹ 호타카정 사례는 송미령·박경철(2005)을 기초로 정리하였다.

²² 1984년 23,758명이던 인구가 2001년에 32,358명으로 늘어나는 등 연평균 2.1%의 인구증가율을 기록하였다.

로 작동하는 절차는 <그림 4-12>에 나타나 있다.

그림 4-12. 일본 호타카정 농촌 토지이용 및 지역가꾸기 기본계획 과정



자료: 송미령·박경철(2005).

표 4-2. 호타카정의 자율적인 지구별 건축가능시설의 구분

시설의 구분		지구명				
대구분	소구분	농업 보전	집락 거주	생활 교류	산업 창조	공공 시설
거주용 시설	농가주택	○	○	○	△	×
	분가주택	○	○	○	△	×
	일반주택(建賣)	△	○	×	×	×
	일반주택(1戶建)	△	○	○	×	×
	아파트	×	△	×	×	×
숙박시설	별장	×	×	×	×	×
	펜션	×	×	×	×	×
	여관·모텔	×	×	×	×	×
농업관련 시설	농업용창고	○	×	△	×	×
	농업출하시설	○	×	○	×	×
	농업생산가공시설	○	×	○	×	×
	축사	○	×	×	×	×
지역교환 시설	교류활성화시설	○	×	○	×	○
	시민농원	○	○	○	×	○
공익시설	파출소	○	○	○	○	○
	집회소·공민관	○	○	△	△	○
문교시설	학교	○	○	×	×	○
	박물관·미술관	×	△	○	×	○
의료복지 시설	노인복지시설	×	○	○	×	○
	병원·진료소	○	○	○	×	○
상업시설	편의점	×	△	○	×	×
	종합일용품점	×	×	○	△	×
	다방·식당	△	△	○	△	×
	트럭터미널	×	×	○	○	×
	풍속영업시설	×	×	×	×	×
	사업소·사무소	△	△	○	○	×
	자동차판매점	×	×	○	○	×
공장	주유소	×	×	○	△	×
	대규모공장	×	×	△	○	×
	소규모농장	△	△	△	○	×
창고 등	업무용창고	×	×	△	○	×
	주차장	△	△	△	○	×
	자재하치장	△	△	△	○	×

주: ○입지가능시설; △지구설명회를 거쳐 주민동의를 얻을 것; ×시설입지불가
 자료: 송미령·박경철(2005).

- 호타카정에서는 도시계획 용도지역을 제외한 전역을 자체적으로 조닝하여 관리 지침을 제시하고 있다.
 - <표 4-2>에 나타난 바와 같이 전원풍경보전지구, 농업보전지구, 농업관광지구, 집락거주지구, 생활교류지구, 공용시설지구, 산업창조지구, 문화보양지구, 자연보호지구 등 9개 지구로 구분한 것이다.
 - 각각의 지구별로 건축 가능 시설물에 대한 기준까지도 세부적으로 설정하여 제시하고 있다.
 - 특히 여기서 “△” 표시인 시설은 허가도 아니고 불허가도 아니면서 지역사회와 협의·조정을 통해 가부를 결정하는 시설을 의미한다.
 - 이처럼 경관 보전을 위해 사유재산에 대한 규제를 하면서 주민의 민감한 이해가 얽혀 있는 부분에 대해 지역사회와 상호 협의할 수 있는 통로를 마련하고 있다는 점이 참고할 만하다.

1.3. 프랑스

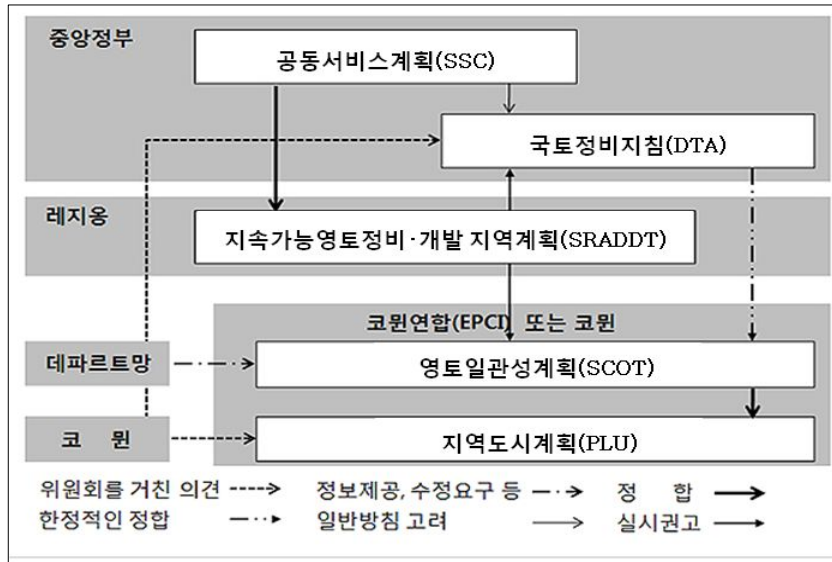
- 프랑스는 분권형 도시계획제도를 원칙으로 하여, 중앙정부 차원에서 지침으로 제시되는 국토계획·관리의 기본원칙이나 공간정비계획을 갖지 않고, 지방을 중심으로 국토관리가 이루어진다.
 - 1999년 국토정비발전전국계획(SNADT)이 폐지되어 현재는 국가적 정책이나 프로젝트를 제시하는 국토계획이 없는 상태이고, 가이드라인 형태의 종합서비스계획(SSC: Schéma de Services Collectifs)이 존재한다.
- 1982년 지방분권법이 제정되면서 국가가 가지고 있던 건축허가권 등 공간활용과 관련된 권한이 토지이용계획(POS)을 수립한 꼬뮌으로 이양되면서, 지역의 공간 활용은 원칙적으로 꼬뮌이 주도적으로 결정한다. 예외적으로만 국가가 개입한다.

- 2000년 12월 「도시연대 및 재생법」(La loi Solidarité et Renouvellement Urbains)의 제정으로 현재의 'SCOT-PLU'의 공간계획 체계가 만들어졌다. SCOT(SCOT)은 기존의 지역개발기본계획(SD)를 대체하고, 지역도시계획(PLU)은 기존의 토지이용계획(POS)을 대체한다.
- 광역 차원에서는 SSC²³를 고려하여 지역의회가 '지속가능국토정비·개발 지역계획'(SRADDT: Schéma Régional d'aménagement et de développement durable du territoire)을 수립한다.
 - 이 계획은 다음 차의 '국가-레지옹 간 계획계약'(Contrat de plan Etat Région) 체결 시 고려할 우선순위를 정한다.
- 또한 SSC를 가이드라인으로 하여 국토정비청(DATAR)이 국토의 중요 지역에 대한 정비방침으로서 국토정비지침(DTA: Directive Territoriale d'Aménagement)을 수립한다.
 - SSC는 지방자치단체를 비롯하여 국토 관련 여러 주체들의 협의를 토대로 수립된다.
- SCOT는 각자의 계획이 상호 영향을 미치게 되는 꼬뮌들로 구성된 영토(territoriale) 공간 범위에 일관된 방향성을 제시하고 긴밀한 결합을 유도하기 위한 계획으로, 사회적·인구학적 측면에서 유사성을 가진 광역권의 지속가능한 개발·정비가 가능하도록 향후 15~20년간의 기본 정책방향을 제시한다.²⁴
 - 상호 영향 범위에 속한 여러 꼬뮌 또는 꼬뮌협력체(Communauté)들을 포함하는 공간을 대상으로 수립하는데, 꼬뮌 차원의 여러 계획들에 대해 이들을 조정하고 순위를 정하는 전략적 계획의 성격을 가진다.

²³ SSC는 향후 20년에 대한 공공서비스의 수준 및 방침 등을 정한 것으로, 고등교육 및 연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 여객 및 화물수송, 에너지, 자연 및 농촌 공간, 스포츠 등 8개 분야에 대해, 국토의 지속가능한 정비·개발정책의 전략적 방침을 정한다.

²⁴ 2009년 1월초 기준 389개 SCOT가 수립되어 있는데, 이는 프랑스 국토면적 중 약 44%에 해당한다.

그림 4-13. 프랑스 공간계획 체계



주: 일드프랑스는 제외
 자료: 이주일(2011)에서 용어 수정; 성주인 등(2011b) 재인용.

- 같은 영향권에 속한 코뮌들이 EPCI(코뮌 간 협력을 위한 공공시설법인)라 하는 국토관리 개선 담당 조직체를 만들고, 이 EPCI가 SCOT를 수립한다.²⁵ 각 코뮌은 SCOT와 일관성을 유지하도록 PLU를 수립해야 한다.
- PLU는 코뮌 단위의 도시계획 수단으로,²⁶ 코뮌의 자치적 지역개발 권한을 현실화시키는 가장 중요한 계획이다.
- PLU를 반드시 수립해야 하는 것은 아니다. PLU를 수립하지 않았을 경우 PLU의 대안이라 할 수 있는 간이도시계획(Carte Communale, 이하 CC)²⁷이 수립되어 있다면 이를 근거로 도시계획 권한을 행사할 수 있으나, 만일 CC도 작성하지 않았다면, 그 코뮌의 개발은 국가도시계획 일반원칙

²⁵ 과거 SD가 임시 조직에 의해 수립된 후 관리가 지속적으로 이루어지지 않은 데 반해, SCOT은 상설 조직에 의해 수립되어 지속적으로 관리가 이루어진다.
²⁶ PLU는 코뮌 단독 또는 EPCI(코뮌 간 협력을 위한 공공시설법인)에 의해 수립될 수 있다.
²⁷ CC에는 '건축 가능지역'과 '건축 금지지역' 등 크게 2개 범주만 표시하기 때문에 PLU에 비해 작성 절차가 간단하다.

(RNU: Le reglement national d'urbanisme)을 적용받게 된다.²⁸

- 이는 자치단체에게 주어지는 지역개발의 자율성이 실효성을 확보할 수 없게 됨을 의미한다.

그림 4-14. PLU 및 CC 수립 현황



주: 2009년 1월 1일 기준.

출처: Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement 웹사이트(자료: Enquete aupres de DDE).

²⁸ PLU와 CC가 모두 수립되지 못한 경우에는 기존의 도시화된 지역 이외 지역에서는 원칙적으로 건축행위가 금지된다.

- PLU는 꼬윈의 향후 10년~20년의 발전 방향을 설정하며, 기존의 SD가 했던 전략계획으로서의 기능도 담당한다.
- 상호 영향 범위 내의 꼬윈들이 SCOT를 작성한 후 각 꼬윈은 이 계획과 일관성을 유지하도록 PLU를 수립하는데, PLU는 SCOT와 일관될 때만 효력을 발휘한다.

그림 4-15. PLU의 구성

도시계획 보고서 (rapport de présentation)	· 인구, 경제, 사회 변화에 대한 현황과 전망 · 환경 및 토지이용 관련 양자질적 내용 등 포함
지속가능정비·개발계획 (PADD)	· 지역정비 및 도시계획의 기본방향(필수) 및 기타 정비전략(선택) 등 포함
정비 방향 (orientation d'aménagement)	· 지구(quartiers) 및 구역(secteurs)에 대한 공간 정비를 명확화 함으로써 미래 개발(건설)에 대한 틀 제공
도면 (documents graphiques)	· 용도지역 구분 및 특정 목적 구역, 건축 규제 등이 표시된 지도
규칙 (règlement)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 용도지역 구분 · 구체적 용도지역의 구분 ■ 용도지역별 규정 · 꼬윈의 각 용도지역에 적용되는 구체적 건축/정비의 규제 내용
부속서 (annexes)	· 협의정비지구(ZAC), 선매권 적용지구 등 특별구역 표시, 타 규정들과의 관계

- 과거의 POS가 중기적 성격으로 토지이용을 관리하지만 꼬윈의 발전구상을 제시하지 못했던 데 반해, PLU의 지속가능정비·개발계획(PADD)은 10~20년 후 꼬윈의 미래에 대한 사회·경제·환경·도시계획적 발전 방향을 제시한다.
- POS가 단순히 토지를 구분하고 단일 기능을 위한 공간으로서 토지를 상정하고 건축행위를 규제했다면, PLU는 ‘토지적’ 개념에서 나아가 ‘도시

적’ 관점에서 계획을 수립한다. POS가 개별 필지에 대해 개입이 가능했던 데 비해, PLU는 도시 전체 차원에서의 토지이용 전반에 개입함으로써 공공적 성격이 강화된 것이다.

- PLU가 수립된 지역에 대해서는 역사보존구역을 제외한 모든 지역에 일괄적 규제가 적용된다.
 - 과거에 별도의 계획 허용 수단으로 사용되었던 구역정비계획(PAZ: Plan d'aménagement de zone) 수립이 불가능하고, 협의정비지구(ZAC) 방식으로 사업을 추진하는 경우에도 꼬뮌 전반에 대한 계획을 존중하도록 변화한 것이다.²⁹

1.3. 독일³⁰

- 독일의 국토는 개념적으로 건축이 자유로운 ‘정주공간(Siedlungsraum)’과 ‘교통공간(Verkehrsraum)’, 그리고 건축이 부자유로운 ‘자유공간(Freiraum)’으로 구별된다. 자유공간은 원칙적으로 사람들이 거주하지 않는 공간을 의미하며, 경지와 수자원, 동식물계 및 기상을 위해 중요하게 보전되고 기능적으로 재창출되어야 하는 공간으로 간주된다.
 - 자유공간은 개발하지 않는 토지이용계획과 주거계획 및 기타 전문계획을 통해 보전되어야 하고, 생태학적으로 효율적인 자유공간 연결체계를 구축하도록 한다.³¹

²⁹ 과거의 POS에서는 대규모 개발·정비사업에 대해서는 협의정비지구(ZAC) 형태로 사업을 추진하는 경우가 많았다. 이 경우 POS와는 별도의 개발계획인 구역정비계획(PAZ)을 수립하여 사업 추진이 가능했었다. 이 같은 변화는 도시 확산에 대한 우려와 개별 개발을 지양하고자 하는 의도를 반영하며, 연대와 지속가능성의 개념을 담고 있다.

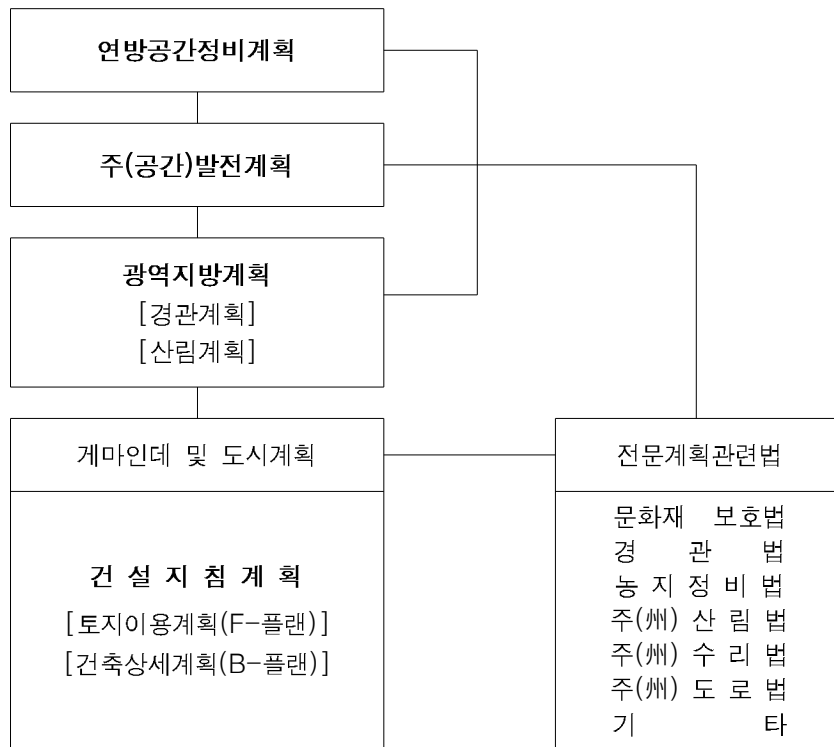
³⁰ 독일의 제도는 김수석 등(2010)을 바탕으로 정리하였다.

³¹ 「공간정비법」(제2조)은 경관과 산림의 지속적인 분절은 가능한 방지되어야 하고, 자유공간에 대한 토지요구는 제한되어야 함을 밝히고 있다.

- 그러한 공간 구분을 실행하는 수단으로, 건축 가능 지역은 개발허용영역(내부영역: Innenbereich)으로서 건축상세계획(Bebauungsplan)이 곧바로 적용 되도록 하고, 건축 부자유 지역은 개발억제영역(외부영역: Außenbereich)으로 분류하여 건축상세계획 이전 단계인 토지이용계획(Flächennutzungsplan)을 수립하도록 한다.
- 독일의 공간계획은 ‘종합계획(Gesamtplan)’과 ‘전문계획(Fachplan)’으로 구별하여 살펴볼 수 있다.
 - 종합계획은 「공간정비법」에 근거한 ‘연방공간정비계획’, ‘주공간발전계획’ 및 ‘광역지방계획’, 「건설법전」에 근거한 ‘건설지침계획’ 등으로 구성된다.
 - 전문계획은 특정 부문 개별법에 근거하여 공공시설을 설치하기 위한 계획들로 ‘경관보전계획’, ‘농지정비계획’ 등이 있다.
- 독일의 국토계획·관리 체계는 연방(Bund)-주(Länder)-광역지방(Regionen)-기초자치단체(Gemeinde)로 되어 있다.
 - 연방: 「공간정비법」을 국토관리의 기본법으로 적용하여, 국토계획·관리의 기본원칙과 방향을 설정하고 연방정부 정책과 연계된 청사진(연방공간정비계획)을 제시한다.
 - 주: 「공간정비법」의 지침을 주공간발전계획으로 구체화한다.
 - 정주공간의 정주구조와 교통공간의 하부구조 계획
 - 자유공간의 이용 및 보호계획 수립
 - 주공간정비법 실행
 - 광역지방: 주(Länder) 지침을 광역지방계획으로 구체화하고, 게마인테의 건설지침계획의 지침을 정한다.
 - 게마인테: 게마인테 전체 필지에 대해 토지이용계획(F-Plan), 개발허용영역에 대해 건축상세계획(B-Plan)을 수립한다.

* 게마인데는 공간정비 차원의 국토계획을 수립하지는 않지만, 수립된 국토계획을 토대로 실제적 공간계획을 실행하고 구체화하는 주체임.

그림 4-16. 독일의 국토계획 및 관리체계



자료: 김수석 등(2010).

- 우리의 시·군에 해당하는 게마인데는 실제적인 공간계획을 실행·구체화하기 위해 ‘건설지침계획(Bauleitplan)’ 수립을 통해 건축을 허가·감독한다.
- 건설지침계획³²은 게마인데 전체 필지별 ‘토지이용계획(Flächennutzungsplan, F-Plan)’과 개발허용영역(Innenbereich)에 대한 ‘건축상세계획(Bebauungsplan, B-Plan)’을 합친 계획을 의미한다.³³

³² 건설지침계획은 「건설법전」에 근거한다.

³³ 토지이용계획은 관청 등 공공기관의 계획을 규제하는 데 한정되나, 건축상세계획은 민간의

- 토지이용계획 (예비적 건설지침계획(Vorbereitender Bauleitplan))
 - 공간계획체계상 건축상세계획의 상위계획으로서 법적 지위를 가지므로, 건축상세계획 수립 시 토지이용계획을 준수해야 한다.
 - 건축상세계획 (구속적 건설지침계획(Verbindlicher Bauleitplan))
 - 개발에 대한 관리가 필요한 지구에만 수립되는 것으로 개별 건설계획에 대한 지침으로 기능한다.
 - 건축상세계획에 따른 건축은 계마인대의 허가를 필요로 하며 이는 개별 건축계획에 대한 허가절차로 나타난다.
- 한편, 독일은 2006년 새로운 국토관리전략을 확정하고, 이를 2008년 「공간 정비법」 개정에 반영했는데,³⁴ 이 전략의 기본방향 중 하나로 ‘자원 보전과 문화경관 조성’을 포함하였다.
- ‘자원 보전과 문화경관³⁵ 조성’과 관련해서는 단순한 토지이용으로부터 자원의 생산적 관리와 경관적 다양성 조성으로의 변화를 도모하는데, 보호할 가치가 있는 경관의 보전뿐 아니라, 경관적 잠재력에 대한 신중한 개발과 다각적 이용에 대한 고려가 중요하다고 본다.
- ‘공간에 대한 상반된 요구들의 조화’, ‘자유공간과 자연자원의 보호’, ‘문화경관 조성’ 등의 3가지 사업에 중점을 두고 있다.

사적 권리를 제한할 수 있다.

³⁴ 독일 국토계획 관련 최고결기구인 ‘공간정비를 위한 연방 및 주 장관 회의(MKRO)’를 통해 새로운 국토관리계획으로 ‘독일 공간개발의 기본관점과 실천전략’을 공포했는데, 이는 ‘성장과 혁신’, ‘생활보장의 확보’, ‘자원 보전과 문화경관 조성’을 기본방향으로 한다.

³⁵ 문화경관의 개념은 정확하게 정의될 수 없고 서로 다른 특징을 가진 다양한 공간유형들을 포함한다. 가령, 하천, 초목 경관, 임야 경관 등에는 자연적 경계가 적용될 수 있고, 역사적인 산업 경관, 다기능적인 도시 경관, 에너지 생산 경관 등의 형태에는 순수하게 기능적인 범주가 적용된다. 또한 서비스 경관과 커뮤니케이션 경관 등과 같은 추상적 개념들은 개념적인 차원에서 정의된다.

- 문화경관 조성은 단순히 현 상태 보전에 한정되지 않고, 공간의 개별적인 개발 잠재력을 창조적으로 이끌어내는 것을 목표로 한다.
 - 공간 개발이 문화경관적 기본관점에 적합한가가 중요하게 고려되며, 생태적·경제적·사회적·문화적 기능 등 다양한 경관유형들의 조화로운 공존이 추구된다.

2. 국내 관련 계획 사례

2.1. 주민들이 수립하는 마을계획: 진안군 사례

- 진안군에서는 2000년 ‘주민 주도의 지역개발’을 주창하면서,³⁶ 지역주민과 행정의 지역발전을 위해 함께 고민하고 민간의 창의적 아이디어를 군정에 반영하기 위한 민관협치조직인 ‘군정기획평가단’을 만들고, 2001년부터 ‘읍·면 지역개발계획’ 사업을 시작하였다.
- 읍·면지역개발계획은 2003년 1월 ‘으뜸마을가꾸기’로 사업 명칭을 변경하고, 사업의 체계적 진행을 위한 기본 방향과 사업 목표, 사업 추진 방법 등을 명확화하였다. 으뜸마을가꾸기는 읍·면별 1개씩 11개 지구를 대상지로 선정하여, 지역 특색에 맞고 경쟁력 있는 친환경적 작목의 생산·가공·유통 과정을 지원하였다.
 - 2003년 7월 「진안군 으뜸마을가꾸기에 관한 조례」를 제정: 사업의 정의와 원칙, 대상지 선정, 위원회 구성과 기능, 재정 지원 등에 대한 사항 등
 - 단기 사업이 아닌 군의 장기적 사업으로 추진하기 위해 2003년 9월 으뜸

³⁶ 농민운동가 출신인 임수진 전 진안군수가 낙후되어 가는 마을들의 재생을 위해 관 주도가 아닌 마을 주민이 주도해 가는 사업 방식을 제안하고, 외부에서 이를 담당할 민간전문가를 초빙했다(지방전임계약직).

마을가꾸기 5년 계획 표본안을 마련하였다.

* 주변 경관 분야, 소득 증대 분야, 기반시설 분야, 주민교육 분야, 도·농교류 활성화 분야

- 진안군은 사업의 효과성과 객관성을 확보할 수 있는 시스템을 고안하여, 사업 규모를 기준으로 다음과 같은 단계별 사업지원 체계를 설정하고 있다.
- * ①그린빌리지 사업 (우수마을 선정 시) → ②참살기좋은마을가꾸기 사업 (사업 완료 후 평가) → ③으뜸마을가꾸기 사업 → ④소규모 국비사업 → ⑤중·대규모 국비사업³⁷

※ 4단계 이상 사업 추진 마을의 자격요건

- 진안군 마을사업의 단계별 지원 체계에서 4단계부터는 일정 수준의 자격요건을 갖추어야 한다.
- 전통적인 농촌모습, 주택, 자연경관이 적절히 배치된 마을
- 접근이 용이하고 도시민의 방문, 숙박이 활발한 마을
- 친환경농업에 대한 실천의지가 강한 마을
- 최소 1년 이상의 준비 기간을 거쳐 마을 주민들이 사업에 대한 충분한 공감대를 형성하고 마을 대표자의 리더십 구축, 참여 주민의 교육 등으로 사업 추진 능력이 갖추어진 마을
- 단일 마을이 사업을 추진하는 경우 전체 20호 이상으로 1/2 이상이 협정에 참여해야 하고, 둘 이상의 마을이 공동마을협정을 체결하여 사업을 추진하는 경우 전체 30호 이상으로 각 마을 전체가구의 1/2 이상이 협정에 참여

³⁷ 진안군은 자체 조례와 지침을 통해 2~3억 원 정도가 지원되는 녹색농촌체험마을, 전통테마마을, 향토산업 마을만들기 조성사업 등을 소규모 국도비 지원사업으로 분리하여 진안군에서 독자적으로 시행하고 있는 으뜸마을가꾸기 사업(3단계)까지 진행한 마을이 신청할 수 있도록 하고, 중앙부처 지원사업 중 10억 원 이상 투자되는 사업은 중대규모 국도비 지원사업으로 분리하여 4단계까지 진행된 마을들이 신청할 수 있도록 했다.

- 우선 소규모 사업을 경험할 수 있는 기회를 제공하고, 우수마을로 평가받은 마을에 한해 더 큰 규모의 사업이 지원될 수 있도록 하는 전략적 접근이다.

표 4-3. 진안군 단계별 마을사업의 주요 내용

구 분	그린빌리지	참살기좋은마을가꾸기	으뜸마을가꾸기
사업 대상	30개 내외 마을	11개 마을	4개 마을
사업비	마을당 250만 원 (재료비)	마을당 1천만 원 (민간자본 보조)	마을당 4천만 원 (민간자본 보조)
사업 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 창의적 노력으로 환경 및 경관 등이 조성되는 사업 • 취약지역을 주민들의 노력으로 개선하여 효과가 좋은 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을자원 조사, 상품포장디자인 및 브랜드 개발 등 지역마케팅 사업 * ‘우리 마을 보물(자원)찾기’ 프로그램과 연계 시행 • 그린빌리지 사업과 연계한 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을자원 조사를 토대로 한 마을 특성에 맞는 사업 • 참살기좋은마을가꾸기 사업과 연계한 사업
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 특색 있고 의미 있는 마을담장 벽화, 간이정류장 벽화 등 환경 개선 • 마을회관 및 공터 등에 소규모 쌈지공원 조성 • 도로변, 마을회관 주변 등에 꽃밭, 꽃길, 소하천 가꾸기 • 마을의 더럽고 지저분한 취약지역의 정화 및 녹화 	<ul style="list-style-type: none"> • 꽃밭, 소하천 가꾸기 등 마을의 후미진 지역 정화 및 녹화 • 마을박물관, 찻집, 모정, 마을숲, 담장 벽화장식, 담장 허물기 등 • 마을공원, 한평 공원, 놀이터 등 휴식공간 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 도농교류 시설 및 마을 기반시설 • 소규모 농·특산물 가공 시설 • 소규모 주민 공동 소득 사업 등

주: 4, 5단계에 해당하는 국·도비 지원 마을단위 사업은 농촌마을종합개발, 녹색농촌체험마을, 산촌종합개발, 농촌전통테마마을, 농촌건강장수마을, 아름마을, 살기좋은지역만들기, 참살기좋은마을가꾸기, 향토산업마을만들기 등임.

그림 4-17. 진안군 단계별 마을사업



<(1단계)그린빌리지 사업: 주민주도형 마을경관 개선 사업>



<(2단계)참살기좋은마을가꾸기 사업: 중규모 마을경관 개선 사업>



<(3단계)으뜸마을가꾸기 사업: 소득사업 착수>



<4-5단계 마을사업: 각종 인프라 구축>

자료: 구자인 등(2011).

- 1단계 사업인 그린빌리지사업³⁸은 적은 사업비를 지원하고 마을 주민 주도로 마을의 환경정비를 위한 소규모 활동들을 통해 마을 경관과 분위기를 가꾸는 사업이다.
 - 마을회관 주변과 마을 진입로, 지나는 국도변 등을 아름답게 가꾸기 위해 주민 스스로 아이디어를 내어 돌담 세우기, 벽화 그리기, 솟대·허수아비·바람개비 만들기 등의 활동을 진행한다.
- 2단계 사업인 참살기좋은 마을가꾸기 사업³⁹은 ‘우리 마을 보물(자원) 찾기’ 프로그램의 일환으로 주민들의 창의적 아이디어가 발현된 다양한 마을환경 개선사업을 중심으로 주민 스스로 지역을 만들어가고자 하는 사업이다.
 - 그린빌리지 사업에서는 예산 부족 등으로 하지 못했던 사업이나 기술과 비용이 소요되는 사업, 새로운 사업을 발굴하여 추가로 진행함으로써, 그린빌리지보다 한층 향상된 마을 환경·경관의 변화가 이루어질 수 있다.
- 3단계 사업인 으뜸마을가꾸기 사업은 다양한 형태로 추진되지만, 다음의 3가지 사업이 공통적으로 실시된다.
 - 전문가 협조를 받아 주민들 스스로 수립하는 마을발전계획
 - 2박 3일간의 리더십교육(3회), 마을별 순회 주민교육(3회), 선진지 견학(3회)
 - 마을 홍보용 안내판 제작
 - 이 사업에서 행정은 사업 완료 자체보다 사업이 완료된 후 그 사업이 효과적으로 관리되고 있는지를 지속적으로 지원하는 시스템을 갖추고 있는 것이 특징이다.
 - 마을 주민들이 자주 모여 토론·합의하여 공동으로 추진하는 원칙을 중시하여 작은 사업이라도 주민 합의를 통해 시행되는 것을 강조한다.

³⁸ 진안군의 독자적 사업으로 환경보호과에서 추진한다.

³⁹ 2007년 행정안전부(당시 행정자치부)가 시행한 사업이다. 진안군은 2009년부터 이 사업을 추진하면서 별도 공모를 통해 마을을 선정하지 않고, 마을만들기 단계별 추진계획과 연동하여 이 사업을 진행하였다.

- 으뜸마을가꾸기 사업의 주안점은 주민이 직접 그린 마을발전계획도 작업이다. 주민교육을 통해 주민들이 마을의 자원을 찾아내고, 찾아낸 마을자원을 타 지역과의 차별성, 매력성, 독창성 등을 고려하여 우선순위를 정하여 마을발전계획도를 주민들이 스스로 작성·발표하도록 한다.
- 그러한 과정을 통해 주민들이 사업 초기부터 관심을 가지고 동참할 수 있도록 유도한다.

그림 4-18. 진안군 으뜸마을가꾸기 마을계획 예시



자료: 구자인 등(2011).

2.2. 시·군의 경관계획 및 연계협력사업 계획

□ 제천시의 경관형성조례 및 경관운영기본계획⁴⁰

- 제천시는 청풍호수 주변 난개발에 대응하여 200m 이내 지역에 대해 경관형성조례를 2002년부터 제정하여 운영한 바 있다.
- 제천시 경관형성조례 및 경관형성기본계획(실행계획)의 추진과정은 다음과 같다.
 - 제천시 경관형성조례 제정('02.1.18)
 - * 「자연환경보전법」 제27조 및 제40조에 근거
 - 제천시 경관형성조례규칙 제정('02.4.12)
 - 경관제도 등 주민설명회('03.2-3월)
 - * 대상면적 189km² 해당 5개 면(청풍면, 수산면, 덕산면, 한수면, 금성면)
 - 제천시 경관 TFT 구성·운영('03.3.26)
 - * TFT(7인): 도시계획, 산림, 환경, 건축, 농지, 관광, 법무담당자
 - 경관심의위원회 구성('03.3)
 - * 민간전문가, 시의원 포함 15인
 - 경관형성기본계획(실행계획) 고시('03.4.15)
 - * 대상면적 조정: 189km² → 계획홍수위선으로부터 200m 이내
- 개별건축 인허가 신청 시 경관계획을 같이 심의하여 주변 경관과 조화되는 경우에만 허용하였다.
 - * 경관심의위원회 운영(최근 폐기)

⁴⁰ 2011년 실시한 제천시 담당 공무원과의 인터뷰 내용을 정리하였다.

- 관련 민원, 소송(경관계획 수립에 약 200만 원의 추가 비용 소요) 제기로 운영에 부담이 있었다.⁴¹
 - '03-'08년 동안 심의한 총 148건 중 허가는 119건(85%)이다(원안가결 77, 수정가결, 42, 부결 13, 재심의·보류·위임 8, 자진취하 3, 기타 불가 5).
- 또한 용도지역별로 건축물 외관·재료·주변조화 등에 대한 미관기준을 도시계획조례에 정하여 적용하였다.
- 기준에 적합한 건물에 대해서는 용적률·건폐율 인센티브를 제공하였다.

표 4-4. 제천시 경관심의 적용범위

구 분	구역설정	심의대상	경관심의요소
1등급 지역	계획홍수위선에서 직선거리 50m 이내 ※ 단, 집단취락지는 2등급 적용	모든 행위	- 문화재경관에 미치는 요소 - 주요경관 시계장애정도
2등급 지역	계획홍수위선에서 직선거리 51~200m 까지	- 관광 및 운동시설지구 - 1000㎡ 이상 형질변경 - 건축법상 건축허가대상	- 산능선에 미치는 정도 - 대지의 경사도 - 비탈면 경관처리계획

자료: 제천시. “청풍호경관관리와 미관건축물 인센티브제도 추진”. 지역개발과 내부자료

⁴¹ 경관형성조례를 제정하여 7년간 운영을 하였는데, 민원 증가 등의 이유로 폐지하였다. 비용 부담과 절차적인 번거로움으로 민원 제기 사례가 늘었던 것이 조례를 폐지한 원인이었다고 판단된다.

2.3. 주민 간 협정, 가이드라인 수립 등을 통한 경관 계획

□ 부산 청사포마을: 경관협정 시범사업

- 청사포 마을(부산광역시 해운대구 중2동에 위치)은 2009년 부산광역시 경관협정 시범지구로 선정되어 부산광역시 예산(7천만 원)을 지원받았다.⁴²
 - 647명 282세대가 거주하는 마을(사업지 규모: 0.06km²)
 - 마을 일대는 달맞이길, 해운대·송정 해수욕장 등 지역 명소와 인접하고 있으며 뛰어난 자연경관을 지니고 있으나, 불편한 접근성과 인구 감소로 점점 낙후한 마을로 변하고 있었다.

- 전부터 마을에는 주민들로 구성된 ‘청사포 발전위원회’가 마을의 환경 개선, 마을 활성화 등 마을 문제를 해결하려는 움직임이 있었으나 효과가 미흡했다. 그러던 것이 2009년 4월 경관협정 시범지구로 선정된 이후, 행정(부산시청, 해운대구청)과 전문가(부산대)의 자문을 받아 본격적으로 경관 개선 사업을 진행하기 시작했다.⁴³
 - * 국토해양부 ‘2009 건축(국토환경)디자인 시범사업’ 공모에 당선되어 경관협정 사업과 함께 추진

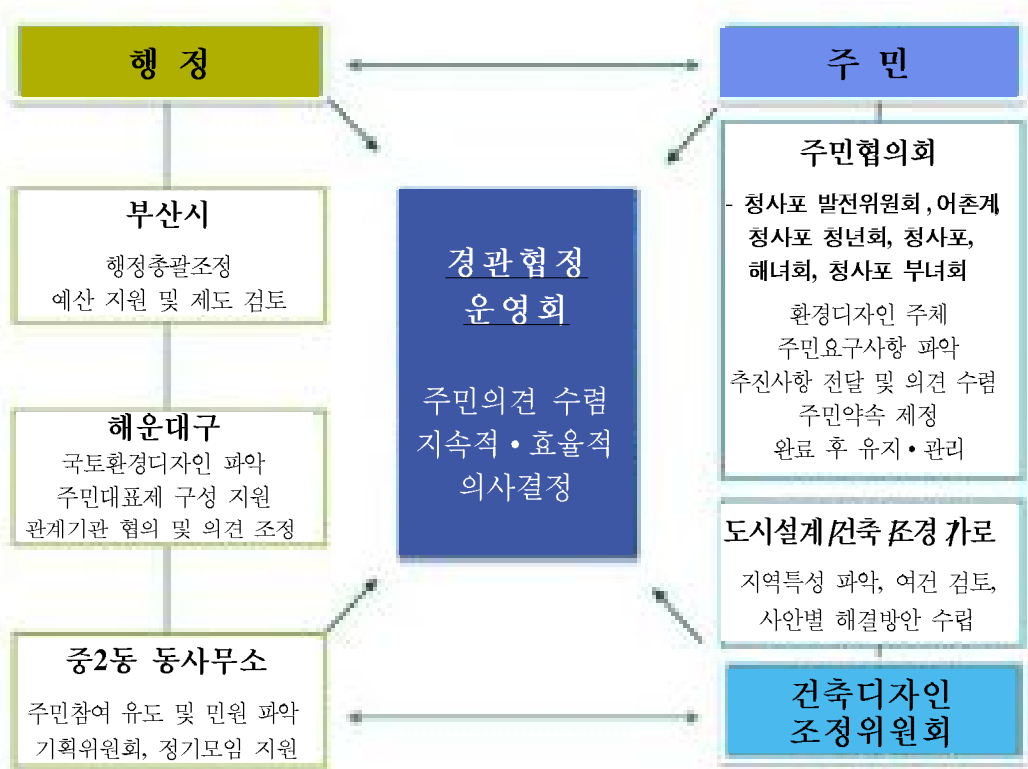
- 청사포마을의 경관협정 추진 경과는 다음과 같다.
 - (2009.01) 부산시 경관협정 시범사업지역 추천 공모(7개 지역 응모)
 - (2009.01~02) 선정을 위한 현장조사 및 주민설명회 개최
 - (2009.03) 경관협정 시범사업지역 최종 선정

⁴² 2007년 경관법 제정 이후 부산광역시는 소속 기초지자체를 대상으로 주민의 자발적 참여를 통해 주민 스스로 살고있는 지역의 경관을 아름답고 쾌적하게 보전·관리·형성하도록 유도하고자 ‘경관협정 시범지구’를 공모하였다.

⁴³ 시범사업의 성격으로 행정과 전문가 그룹에 의존하고 있는 점이 지적되기도 하는데, 주민 참여를 높이기 위해 전문가가 상주하는 ‘마을지원센터’를 설치하는 것을 계획하였다.

- (2009.04~05) 주민(청사포발전위원회), 전문가, 공무원 합동조사 및 협의
- (2009.06) 청사포 마을 경관협정운영회 구성
- (2009.08) 경관협정 체결, 경관위원회 심의
- (2009.09) 경관협정 인가, 공고
- (2009.10) 경관협정 사업계획서 제출
- (2009.11) 사업비 지원 및 사업 시행

그림 4-19. 청사포 마을 경관협정운영회



자료: 윤준도 등(2009).

- 건축물 의장 및 색채, 건축설비, 상가 앞 공공벤치, 조경, 담장벽화, 옥외광고물, 풍어제, 쓰레기, 청소 등에 관한 사항들을 경관협정에 담았다.

표 4-5. 청사포 마을 경관협정(안) 주요 내용

항 목	내 용
건축물 의장 및 색채	<ul style="list-style-type: none"> • 건축, 개보수시 주변 경관과 조화로운 형태 및 외관 • 친환경적 재료 적극 사용 • 경관협정운영회의 자문을 받아 계획
건축설비	<ul style="list-style-type: none"> • 물탱크, 에어컨 실외기 등 설비는 일체화된 디자인, 차폐
상가 앞 공공벤치	<ul style="list-style-type: none"> • 상가 앞 벤치를 설치·관리 • 친환경적 재료 사용
조경	<ul style="list-style-type: none"> • 해안가에 면한 가구 전면에 화분 설치, 조경공간 조성·관리 • 수종은 가능한 경관협정운영회의 자문을 받아 선정
담장 벽화	<ul style="list-style-type: none"> • 도로에 면한 담장은 공공미술공간으로 제공 • 경관협정운영회 측에서 벽화 등 공공미술 설치·관리
옥외광고물	<ul style="list-style-type: none"> • 판넬형·입체형 간판을 설치 • 창문광고물의 개수를 가능한 줄이고, 3층 이상에 미설치 • 협정운영회의 자문을 받은 디자인이나 색채로 함
쓰레기	<ul style="list-style-type: none"> • 쓰레기 반출시간 및 장소를 준수 • 쓰레기 거치장은 외부에서 보이지 않는 위치나 가림막의 형태 • 음식물쓰레기 및 배달음식 그릇은 외부에 놓지 않음
풍어제	<ul style="list-style-type: none"> • 풍어제를 개최하고 적극 참여함
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 공공공간에 대하여 정기적으로 주민이 합동 청소 • 자기 집(상점) 앞은 자기가 청소 • 정기적인 주민모임에 적극 참여 (구체적인 사항은 경관협정운영회에서 정함)

주: 참여자는 소유자, 임차인임(담장 벽화는 소유자)
 자료: 윤준도 등(2009) 재구성.

□ 파주 헤이리 아트벨리: 건축설계지침에 의한 일반주택지 경관 관리 사례

- 헤이리 마을은 구체적인 건축설계지침을 마련하고, 건축환경위원회 등 체계적 운영·관리 조직을 갖추고 있어 경관협정과 유사한 체계를 갖추고 있는 사례로 볼 수 있다.
 - 문서화된 협정문서(헤이리 회원가입 신청서) 외에 건축, 건물 배치, 조경 등에 관한 구체적 지침을 제시하는 건축지침을 적용하고 있다.
- 헤이리는 1997년 문화와 예술을 사랑하는 사람들 모임이 결성된 후 발족한 ‘서화촌건설위원회’(조합 형태)에 의해 조성된 문화·예술마을로, 약 50만 m² 규모 부지(파주시 탄현면 통일동산 서화촌부지)에 민간개발 방식으로 조성되었다.
- 단지 조성 과정부터 건축 과정에 건축가들이 참여하여 건축법과 지구단위 계획상의 제한 사항보다 엄격한 건축설계지침을 마련했다.
- 이사회가 회원 자격을 심사하는데, 회원으로 선정 시 정관의 제반 사항을 준수한다는 서약서를 확인받는다. 그에 따라 회원은 건축시 정해진 건축설계지침에 따라 설계해야 한다.
 - 이사회 산하에 서화촌건설위원회를 두어 건축허가 신청 전에 지침의 준수 여부를 확인하고 필요시 권고한다.
- 건축설계지침은 회원들의 동의 하에 지정된 것으로, 주민들 간 자주적 협정 및 분양시 특약의 형태를 띤다. 제한 사항은 다음과 같다.
 - 건물의 형태, 건축제한선, 재료, 지반변경 금지, 수림지·초원의 보전 등에 대한 지침을 정하여, 제2종 지구단위계획상 제한 및 도시관리계획결정사항보다 엄격한 제한을 가하고 있다.⁴⁴

- 파주시에서 헤이리 건축환경위원회의 승인을 파주시 건축허가의 선행조건으로 요구하기 때문에 지침을 위반한 사례는 없다고 한다. 그러나 이 지침은 건축허가(신축)시의 규제 사항만을 다루고 있으며, 조성 이후의 유지·관리 방안에 대한 지침은 없는 상태이다.

그림 4-20. 파주시 헤이리 마을



자료: 인터넷 블로그(<http://blog.naver.com/elihs/10086113588>), 국토해양부(2008).

44 지침 수립 전에는 제2종 지구단위계획에 의한 건축물의 용도, 용적률, 건폐율, 층수, 높이 제한과 지구설비에 관한 사항, 도시관리계획결정사항으로 획지계획 및 지구설비 배치와 규모 등에 대한 제한 사항이 적용되는 것이었다.

※ 헤이리 건축설계지침 예시: 플레이트(Plate), 오브젝트(Object Type) 유형

플레이트는 필지의 위치 상 패치에 속할 수 없는 필지에서의 유형으로 패치에 걸치거나 독립적으로 자연 속에 놓이게 되는데, 이것은 오브젝트로서의 건물이 놓이는 범위를 의미한다. 플레이트는 건물이 지어질 최대 범위와 위치를 나타내며 플레이트로 지정된 범위 내에서 자유로운 볼륨의 건물구성이 가능하다.

여기에 지어지는 건물은 중량감 있게 땅에 박힌 형상을 갖거나 혹은 대지 위에 가볍게 띄워져 있는 투명한 형상을 갖는다. 따라서 이에 상응하는 중량감을 주는 무거운 건축 재료나 혹은 완벽하게 투명한 재료의 단일화된 사용을 권장한다.

<기본 규정>

- 건폐율: 50% 이하 (플레이트 내 건폐율 40% + 플레이트 외 건폐율 10%)
- 용적율: 100% 이하 (플레이트 내 용적율 90% + 플레이트 외 용적율 10%)
- 건축규모: 지상 3층 이하
- 최고높이: 12m 이하
- 지하층: 플레이트로 지정된 범위 내에서 면적 및 규모제한 없음

<지침 규정>

- 플레이트로 지정된 경계선을 반드시 준수하여 건폐율이 적용되는 범위 외의 구역은 잔디로 마감해야 한다
- 플레이트가 패치에 걸치는 경우 플레이트로 지정된 경계선 범위 내는 잔디로 마감해야 하고 패치로 지정된 경계선 범위에서는 시멘트블록으로 마감해야 한다
- 주차는 반드시 플레이트로 지정된 경계선 내에 계획되어야 하고, 차량이 주차되는 구획선과 주차통 부분을 검은색 쇠석 다짐으로 마감해야 한다
- 독립적으로 자연 속에 놓이게 되는 플레이트의 경우 플레이트와 진입도로를 연결하는 6m 폭 이내 범위의 연결바닥을 계획할 수 있으며, 목재의 바닥 재료로 마감해야 함. 단, 이

범위 내에서 차량의 진입을 위한 통로바닥의 경우 검은색 쇠석 다짐으로 마감할 수 있다

- 필지에의 진입도로 전면에 녹도가 있는 경우 녹도에 플레이트와 진입도로를 연결하는 6m 폭 이내 범위의 연결바닥을 계획할 수 있으며, 시멘트블록으로 마감해야 함. 단, 이 범위 내에서 차량의 진입을 위한 통로바닥의 경우 검은색 쇠석 다짐으로 마감할 수 있다
- 플레이트 외의 지역에 구축이 가능한 건폐율 및 용적율 10%의 건축물은 반드시 단층이어야 하며 오브제의 모습이 아닌 자연의 일부로 보일 수 있도록 자연에 가까운 공간으로 계획하기를 권장하며, 플레이트 내의 건물에 붙여 구축하는 경우 역시 단일 층으로 구성하되 플레이트 내의 건물높이와 관계를 갖는 구성을 할 수 있다

자료: 헤이리 건설위원회(2001) 건축설계지침; 윤준도 등(2009)에서 재인용.

3. 농어촌계획제도 개편에 대한 시사점

- 이상에서 살펴본 사례들을 종합해볼 때, 국가마다 지역계획의 구속력과 상세 수준의 차이가 있지만 공통된 조류를 발견할 수 있다.
- 특히 유럽 국가들은 건축이 부자유하고 보전을 원칙으로 하는 토지가 구획되어 있으며, 선계획, 후개발 원칙이 근간을 이룬다.
 - 예컨대 독일의 경우 ‘자유공간’에 대해서는 경지와 수자원, 동식물계 등을 위해 건축이 부자유로운 보전 원칙을 두고 있다.
- 상위계획과의 일관성을 갖추도록 하는 제도적인 체계를 마련하고 있다.
 - 프랑스에서는 지역도시계획인 PLU나 간이도시계획을 수립했을 경우는 지자체의 도시계획 권한이 인정되지만, 그렇지 않을 경우 국가도시계획

의 적용을 받도록 하고 있다.

- 지자체가 지역개발의 자율성을 확보하기 위해서는 계획 수립이 밑바탕을 이루어야 함을 의미한다.
 - 그리고 프랑스에서는 인접 지자체 간 계획에 대해서도 우선권을 부여한다. 상호 영향 범위 내의 코뮌들이 작성한 SCOT가 존재할 경우 각 코뮌은 이 계획과 일관성을 유지하도록 도시계획을 수립해야 해당 계획이 효력을 얻을 수 있는 것이다.
- 여러 선진국들의 계획 조류를 보면 경직된 물적 계획 중심의 관행에서 벗어나 사회·경제계획을 강조하는 모습이 확인된다.
- 영국의 경우 다양한 지방 발전전략 및 계획들을 LDF 안으로 통합하여 기존의 토지이용계획 위주의 발전계획보다 더욱 광범위한 정책 내용들을 포괄하도록 하고 있다.
 - 프랑스의 경우도 과거 토지이용 중심이었던 POS를 PLU로 대체하면서 이전에 ‘토지적’ 접근법에서 벗어나 ‘도시적’ 관점에서 계획을 수립할 것을 지향한다.
 - 일본도 우리의 국토계획법에 가까운 국토이용계획법에 의해 시정촌계획을 수립하지만, 그 밖에 시정촌의 장기적 발전 방향을 담은 종합계획 성격의 ‘시정촌기본구상’(종합계획)을 수립하고 있다.
- 지역이 주체가 되어 계획을 수립하는 제도를 마련하고 있으며, 주민이 참여하는 토지이용 관리가 이루어지도록 한다.
- 영국의 패리쉬계획이 그 예인데, 미래에 커뮤니티가 어떠한 모습으로 발전되어 나갈 것인지에 대한 윤곽을 그리고, 발전상과 실행 방안을 마련하는 과정에 지역의 다양한 이해관계자들이 운영위원회를 구성하여 참여하고 있다.
 - 일본의 경우 지자체들이 주민들이 마을만들기 계획이나 경관보전을 위한

주민협정에 참여토록 하는 조례를 제정하는 등 지역 특성을 살린 토지이용관리와 경관 형성을 강조하고 있다.

- 커뮤니티 단위 계획에서는 대규모 사업비 투자가 필요한 거창한 사업보다는 생활공간의 문제 해결을 위한 소박한 활동이 중심 내용이 된다.
 - 영국의 패리쉬 계획 사례에서 보았듯이 실제 주민들이 주도적으로 참여하여 실행할 수 있는 내용들로 계획을 수립하기 때문이다.
 - 진안군 사례에서도 처음부터 정부의 대규모 사업비를 마을에 지원하지 않고 주민 활동과 모임에 필요한 소액의 비용을 지원하는 시스템이 작동하고 있다. 주민들이 마을 청소, 꽃길 가꾸기 같은 소박한 활동부터 시작하여 단계적으로 역량을 높여가도록 하는 취지이다.
 - 그런 점에서 커뮤니티 수준의 계획은 정부의 사업비 지원을 겨냥한 ‘사업’ 계획이라기보다는 지역사회에서 주민들이 자발적으로 추진해야 할 실천 사항을 담은 ‘활동’ 계획으로 자리매김하는 모습이다.

- 전체적으로 계획체계의 단순화를 지향하는 추세가 확인되고 있다.
 - 대표적으로 영국에서는 ‘국가계획정책 프레임워크’를 도입하여 농어촌의 환경을 보호하고 지속가능한 발전을 추구한다는 큰 방향을 강조하며, 과거의 복잡한 계획 지침은 생략하고 있다. 국가적인 큰 계획 방향에 맞는 범위에서 전체적으로는 계획에 대한 커뮤니티의 접근성을 높이는 데 초점을 두는 것이다.

제 5 장

농어촌계획제도 정립과 농어촌정비법 개정 방안

- 종합적·통합적 농어촌계획제도 도입 구상
- 농업·농촌 종합발전계획 수립과 하위의 농어촌정비계획 및 농어촌계획시설 도입
- 농어촌계획제도 선진화에 따른 농어촌정비법 개정 방안 마련
 - ▷ 농어촌 지역개발사업의 근거법으로서 계획 지원, 사업 추진 절차 개선, 마을정비구역제도 확대 방안 등 모색

1. 농어촌계획제도의 정립 방향

1.1. 기본 방향

□ 분산 수립되던 기존 계획들을 대체하는 통합적 농어촌계획 도입

- 그동안 농어촌에서 수립되던 계획은 종합계획일 경우에도 여러 사업들의 나열에 불과하고 실천성이 부족한 경우가 많았다(시·군 장기종합발전계획이나 농업·농촌 발전계획). 농어촌지역에 필요한 중장기 비전을 담는 데 한계를 보이기도 하였다(국토계획법의 도시·군 계획).
- 이러한 기존 계획의 문제점을 극복하여 농어촌 지역발전의 비전을 담고 동시에 실행력도 갖춘 계획을 수립할 수 있는 제도적 기반을 만든다.

- 또한 분산 수립되던 농어촌 관련 기존 계획들을 통합적으로 수립하도록 단순화한 계획을 수립하도록 방향을 정립한다.
- 그리고 이러한 통합적 농어촌계획의 도입과 함께 기존 계획 중 유명무실한 것들을 흡수하거나 폐지하는 것을 기조로 제도를 설계한다.
- 기존 계획들을 통폐합하고 간소화하는 한편, 시·군 단위의 ‘농어업·농어촌 종합발전계획’을 지자체가 의무적으로 수립하도록 규정한다. 기본법에 기존에 명시했던 시·군 농업·농촌발전계획은 새로 도입되는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획이 대체하도록 한다.

□ 사업의 연계 지원체계 마련으로 계획의 실행력 제고

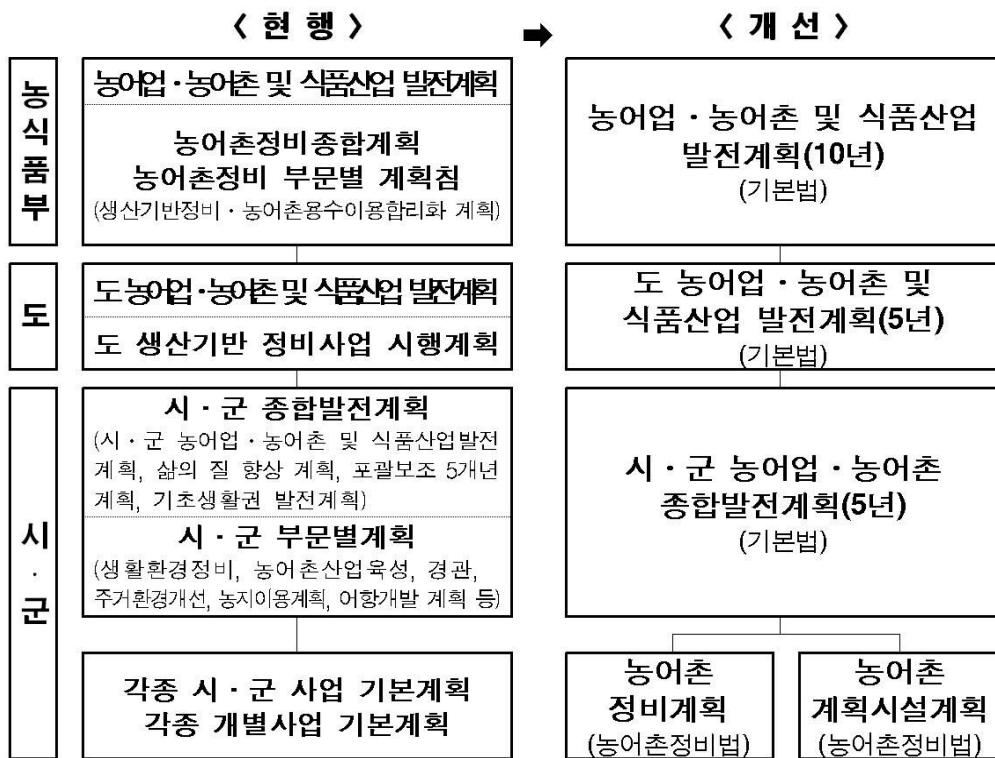
- 별다른 실효성도 없이 번거로운 계획 수립 의무만 추가시키는 폐단이 생기지 않도록 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획이 농어촌에서 추진될 각종 사업들을 연계 지원하는 수단으로 자리잡게끔 제도를 설계한다.
 - 이러한 계획 제도 도입을 통해 ‘선 계획-후 사업’ 지원이라는 원칙이 자리잡는 기회로 활용할 수 있다.
- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 실행력을 높이려면 그에 명시된 사업들에 대해 정부 예산을 지원할 수 있는 근거가 되도록 계획 내용을 더욱 구체화하는 과정이 필요하다.
 - 특히 이는 물적 계획을 수반하는 상세한 계획 방법론을 요한다. 마을이나 읍·면 등 면적인 권역 단위에는 농어촌정비계획을 수립토록 하고, 개별 시설이나 도로 등과 같이 점적·선적 시설은 농어촌시설계획을 수립토록 한다.²

¹ 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법에 의거하여 수립되었던 ‘시·군 농업·농촌발전계획’과 구별하기 위해 새롭게 도입하려는 계획의 명칭을 ‘시·군 농어업·농어촌 종합발전계획’으로 명명하고자 한다.

² 이러한 아이디어는 2011년부터 농림수산식품부 내부적으로 진행되어온 농어촌계획제도 선

- <그림 5-1>는 이러한 제도 정비 방향을 나타낸 개념도이다. 세부적인 제도 내용은 이후 설명하기로 한다.

그림 5-1. 농어촌계획제도 개선의 기본 방향



자료: 농림수산식품부 내부자료 일부 재구성.

○ 계획 수립을 전제로 하여 사업을 지원한다는 원칙을 세우게 되면 지역개발 투자의 효과를 높일 수 있을 것이다.

- 그동안 소규모 지역개발사업들이 분산 추진되어 사업의 시너지 효과를 기대하는 데 어려움이 있었는데, 농어촌계획제도 체계화를 통해 거점에 대한 선별 투자가 한결 용이해지기 때문이다.

진화 작업에서 구체화된 것으로 성주인 등(2011b)에 제시되어 있다.

□ 정부의 농어촌정책 기조를 실현하는 수단으로서 계획제도 활용 유도

- 시·군의 농어업·농어촌 종합발전계획은 단지 지자체가 희망하는 사업을 담는 데 머물러서는 안 된다. 정부가 중장기적으로 지향하는 농어촌정책 방향을 구현하는 데 이 계획이 보탬이 될 수 있도록 해야 한다.
 - 농어업·농어촌 종합발전계획 수립·시행 과정을 통해 지자체가 통합적인 농어촌정책 추진체계를 구축할 수 있도록 유도할 필요가 있다.
 - 시·군의 여러 부서가 계획 과정에 참여하여 통합 계획의 취지를 살릴 수 있도록 해야 할 것이다. 통합 계획의 외관을 띠고 있지만, 실질적으로 농정 부서가 수립하는 계획에 머물렀던 삶의 질 향상계획의 한계를 극복해야 하는 것이다.
- 농어촌이 지닌 자원을 보전하고 효과적으로 활용하는 일은 앞으로 그 중요성이 더욱 높아질 것이다. 따라서 농어촌계획제도는 내용적으로도 농어촌의 경관과 자원 보전, 계획적 농어촌 정비에 관한 사항들을 담는 계획을 지향하도록 한다.
 - 토지이용관리의 근간을 이루는 현행 국토계획법 체계에만 의지해서는 이러한 농어촌 자원의 보전이라는 과제에 대응하는 데 한계가 있다. 용도지역·지구제도로 농어촌 토지이용의 큰 틀을 설정하지만, 농어촌의 난개발 문제 해소에는 효과적이지 못하기 때문이다. 지구단위계획, 개발행위허가제 등으로 각종 개발 수요에 대응하지만, 이 역시 한계를 지닌다.³
 - 일본의 사례 등에서 농어촌에 적합하면서 유연한 토지이용제도의 작동 사례를 살펴본 바 있다. 농어촌의 가치 있는 자원을 보전하면서도 지역의 특성을 살리고자 여러 지자체들이 조례를 제정하여 주민들의 마을 만들기 활동을 지원하고자 시도하고 있는 것이다. 법률적인 토지이용제도에만 얽매이지 않고 주민참여를 통해 지역 나름의 토지이용 관리의 가능성을 모색하는 데 그러한 사례의 의의를 찾을 수 있는 것이다.

³ 이 점에 대해서는 성주인 등(2011b)을 통해 집중적으로 살펴본 바 있다.

- 이런 사례를 모델로 삼아 향후 정립할 농어촌계획제도에서는 주민들의 마을 만들기 활동 참여에 기반을 두어 작동하는, 지자체 나름의 자율적인 토지이용관리를 제도적으로 지원하는 방안을 모색해야 한다.
- 예를 들어, 주민 주도로 마을 만들기를 추진할 곳 그리고 농어촌 경관·환경 보전 등의 활동이 추진될 기반을 갖춘 곳 등이 정책 사업 대상지가 될 필요가 있다. 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 이런 곳들을 우선적으로 반영하여 사업을 추진하도록 법령이나 계획 지침 등에서 명시하는 등의 방법도 생각해볼 수 있다.
- 특히 농림수산식품부에서 ‘함께 하는 우리 농어촌운동’의 일환으로 추진하는 색깔 있는 마을 만들기 성과 등도 농어촌계획 수립 과정에 반영되도록 한다. 이를 통해 주민의 사업 추진 역량이 갖추어진 곳을 중심으로 각종 지역개발사업을 진행한다는 원칙을 살릴 수 있으리라 기대된다.

□ 농어촌계획제도 개편을 위한 검토 사항

- 이상과 같은 방향으로 농어촌계획제도를 정립하기 위해 세부적으로 검토해야 할 사항들이 있다. 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획과 관련해서는 다음 사항에 대해 검토가 필요하다.
 - 계획의 근거 법률
 - 계획의 성격과 위상
 - 종합발전계획으로 통합시킬 기존 계획의 범위
 - 종합발전계획에 포함할 사항과 내용적 범위
 - 그 밖에 계획 기간 등
- 시·군 종합발전계획을 구체화하는 농어촌정비계획, 농어촌계획시설계획은 물적 계획의 특성을 갖는다. 따라서 이런 계획들을 도입하기 위해서는 기존 농어촌정비법의 개정·보완 작업이 이루어져야 한다.

- 농어촌정비법 개정을 위한 쟁점들을 보다 구체적으로 살펴보는 일은 제2절에서 진행하기로 하고, 우선 시·군의 종합발전계획 도입을 위해 검토할 사항들을 논의하고자 한다.

1.2. 농어업·농어촌 종합발전계획의 도입 방향과 내용

1.2.1. 근거 법률

- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 근거 법률은 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(이하 ‘기본법’)으로 설정한다. 다음과 같은 근거 때문이다.
- 국가 계획과 절차적·내용적인 정합성 확보를 위해서이다. 현재도 정부의 차원의 농업·농촌발전계획의 수립 근거가 기본법에 명시되어 있고, 향후에도 내용적인 포괄성·종합성을 감안할 때 중앙정부 계획의 근거는 기본법에 두는 것이 적합할 것이다. 이와 절차적으로 연계되도록 하려면 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획도 기본법에 수립 근거를 명시하는 것이 바람직하리라 판단된다.
- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 근거법으로 농어촌정비법도 고려해 볼 수 있다. 그러나 이 법은 물적 계획의 성격이 강한 사업에 적합하다는 점을 감안해야 한다. 품목 육성, 소득 개발, 조직 육성 등까지 포괄하는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 근거 법률로 삼기에는 농어촌정비법이 제약이 있을 것이다.
- 농어업인 삶의 질 향상 특별법을 근거 법률로 할 경우, 종합계획의 요건은 충족할 수 있지만, 지역계획의 특성을 충분히 살리지 못할 수 있다.
 - 삶의 질 향상계획은 지역개발 분야도 포함하지만 주로 복지, 보건, 교육, 문화 등에 대해 중앙정부가 제시한 정책 목표를 받아서 지자체 계획을 제

시하는 성격이 강하다. 따라서 지자체 특성에 맞는 고유한 농어촌 발전 비전을 담는 데는 적합하지 않으며, 시·군 계획으로서는 다소 경직될 우려가 있다.

- 그리고 시·군 단위에서는 삶의 질 향상계획이 형식적으로만 수립되거나 수립되지 않는다는 실정을 감안할 때도 삶의 질 향상 특별법은 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 근거 법으로 적합성이 떨어질 수 있다.
- 이상의 이유로 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획은 기본법에 근거해서 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만, <표 5-1>에 나타난 지자체 담당자 조사 결과가 시사하는 바도 생각해볼 필요가 있다.
 - 농어촌계획과 지역개발의 근거 법률로 적합한 것을 조사한 결과, 계획 수립의 총괄 법률로서 삶의 질 향상 특별법을 답한 비율이 높았고 다음이 농어촌정비법으로 나타났다.
 - 삶의 질 향상 특별법은 여러 부처를 포괄하는 통합적 계획이라는 점에서, 그리고 농어촌정비법은 각종 농어촌 지역개발사업 추진의 근거 법이라는 점에서 이러한 결과가 나왔다고 판단된다.
 - 조사 결과를 감안할 때 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 근거 법률을 기본법으로 정하더라도 삶의 질 향상 특별법에도 시·군 계획 수립에 대한 근거를 남겨 두는 것이 필요할 것이다. 다만, 이러한 시·군 삶의 질 향상 계획은 기본법에서 수립하는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획으로 대체할 수 있다는 점을 명시하면 되리라 판단된다.
 - 농어촌정비법은 농어촌정비계획이나 농어촌계획시설계획을 수립함으로써 기본법에 의한 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획과 연결고리를 만들 수 있다. 이를 위해 기본법에서는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획을 구체화시키는 농어촌정비계획이나 농어촌계획시설계획을 농어촌정비법에 입각해서 수립한다는 것을 명시하면 될 것이다.

표 5-1. 농어촌계획과 지역개발의 총괄 법률

단위: %

법률 명	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	3.1	16.7	0.0	5.6	5.6
농어촌정비법	25.0	26.2	46.3	38.0	34.7
삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진 특별법	62.5	47.6	35.2	38.0	44.8
농어촌계획 수립을 위한 새로운 법률	9.4	9.5	18.5	14.8	13.4
기 타	0.0	0.0	0.0	3.7	1.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: KREI 2012년 지자체 담당자 설문조사 결과

1.2.2. 시·군 종합발전계획의 성격과 위상

○ 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획은 말 그대로 ‘종합’계획의 성격을 갖는다. 이는 국토계획법에 입각한 도시·군 기본계획과 구별되는 점이다.

- 국토계획법에 입각한 도시·군 기본계획이 형식적으로는 시·군의 기본적인 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하는 종합계획을 표방하고 있지만, 실제 내용적으로는 토지이용에 관한 사항이 중심이 되는 공간계획의 위상을 갖는다고 할 수 있다. 사회·경제적 내용을 담기는 하지만 대체로 선언적인 수준에 머무른다.⁴
- 그리고 국토계획법에 의한 도시·군 계획은 형식상 행정구역 전체를 포괄하는 계획을 표방하지만, 실제 계획 내용은 도시지역에 적용되는 사항들이 중심이다. 도시지역을 제외한, 시·군 행정구역의 많은 부분을 차지하는 농어촌 공간에 대해서는 용도지역·지구 구분 작업 정도만 이루어지는 상황이다.

⁴ 제3장에서 살펴보았듯이, 이는 도시·군 관리계획의 경우도 마찬가지이다.

- 반면에 기본법을 기반으로 수립하게 될 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획은 기존 농업·농촌발전계획에서 주로 다루던 농산물 품목 육성, 소득 개발, 농업 인력 양성 등의 내용과 도농교류 및 농어촌 지역개발에 관한 사항을 포괄한다.
 - 공간계획적 내용뿐 아니라 사회·경제 개발까지 아우르는 종합계획의 성격을 갖게 된다.
- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획은 시·군에서 수립되는 농어업·농어촌 관련 계획들에 대한 상위 계획의 위상을 갖는다.
 - 시·군 전체로 볼 때는 농어업·농어촌 분야를 포괄하는 부문 계획의 성격을 가질 수 있다. 예를 들어 시·군 장기종합발전계획의 농어업·농어촌 부문 내용은 본 계획 내용으로 채우는(또는 연동하여 수립하는) 것이 바람직하다.
 - 국토계획법에 의한 도시·군 계획과는 수평적으로 대응하는 관계라 볼 수 있다. 즉 도시·군 계획이 공간계획적 내용을 중심으로 구성되며 도시지역에 보다 특화된 내용인 데 비해, 시·군 종합발전계획은 농어촌 지역을 포괄하며 내용적으로도 종합계획의 성격을 갖기 때문이다.
 - <표 5-2>의 지자체 담당자 조사 결과에서도 시·군 종합발전계획의 위상을 이렇게 설정하는 것이 적합하다는 것을 확인할 수 있다. 전체적으로 68%의 응답자가 농어촌계획의 위상을 도시기본계획과 별개의 독자적 계획 또는 동등한 것으로 설정해야 한다는 의견을 보이고 있다.⁵
 - <그림 5-2>에서는 공간계획체계 내에 위치한 국토계획법에 입각한 도시·군 계획에 대하여 종합계획으로서 시·군 종합발전계획의 특성을 대비해서 보여준다.⁶

⁵ 농어촌 성격이 강한 지자체에서는 농어촌계획이 장기종합발전계획의 위상을 가질 수 있으며, 이 경우 도시계획에 비해 더욱 포괄적인 계획으로서 역할을 할 수도 있다.

⁶ 권역 단위의 농어촌정비계획의 경우 지구단위계획에 준하는 성격을 갖는 것으로 공간계획

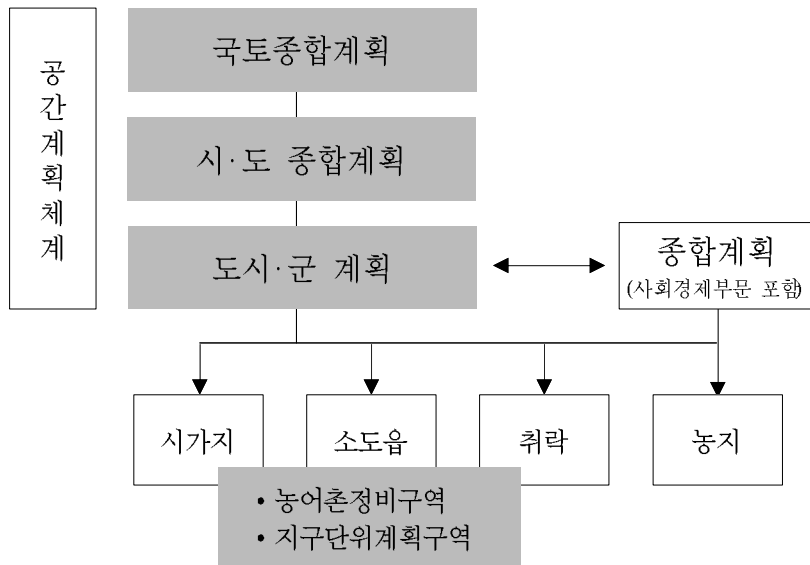
표 5-2. 도시계획과 대비한 농어촌계획의 위상

단위: %

농어촌계획제도의 도입 위상	업무에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
도시기본계획과 별개의 독자적 계획	9.2	7.1	16.7	17.4	13.7
도시기본계획과 동등한 위상이 되도록 상호 연계	64.6	69.0	33.3	53.2	54.4
도시기본계획과 관리계획의 중간적 위치	12.3	9.5	16.7	11.9	12.6
도시관리계획과 동등한 위치	13.8	14.3	29.6	16.5	18.1
기 타	0.0	0.0	3.7	0.9	1.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: KREI 2012년 지자체 담당자 설문조사 결과

그림 5-2. 공간계획체계와 농어촌계획의 관계



자료: 송미령 등(2003a) 재구성

체계에서 위상을 설정할 수 있다. 그러나 시·군 단위의 종합발전계획은 사회·경제 부문까지 포함하고 있어 공간계획에 한정되지 않고 도시계획과 수평적으로 존재하는 계획으로 위상을 설정할 수 있다.

1.2.3. 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 포함할 기존 계획 범위

- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획을 도입하면서 이에 통합해서 수립하게 될 계획의 범위는 다음과 같다.
 - 우선 기본법에 근거한 기존의 시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획은 이 계획으로 대체한다.
 - 삶의 질 향상 특별법에 입각한 시·군 삶의 질 향상계획도 별도로 수립할 필요 없이 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 포함할 수 있다.
 - 일반농산어촌 시·군의 포괄보조사업계획 역시 통합 가능하다. 단, 신규 포괄보조사업비 배정을 위해 수립하는 연도별 사업계획은 앞으로도 수립해야 할 것이다.
 - 농어촌정비법에 근거를 두고 있는 계획들 일부도 통합 대상이다. 통합 계획에 포함하기에 적합한 계획은 일차적으로 시장·군수가 수립하는 것들이다. 사업 시행자가 수립하도록 되어 있는 것들은 나름의 목적이 있기 때문에 제외한 것이다. 또한 단위 사업계획에 한정되지 않고 포괄적 범위의 지역발전 방향까지 담을 수 있는 계획이 통합 대상으로 적합하다. 이런 조건에 비춰볼 때 생활환경정비계획과 농어촌산업 육성 기본계획이 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 통합시킬 대상이라 판단된다.
 - 국가균형발전특별법에 입각한 기초생활권 발전계획은 의무 수립 대상이 아닌 임의 계획이므로 통합 대상에서 제외한다. 하지만 일반농산어촌 시·군에 대해서는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획이 수립되어 있을 경우 이로 대체할 수 있도록 계획 지침 등에 명시할 수 있을 것이다.
- <표 5-3>은 통합 계획에 포함하여 수립할 대상 계획에 대해 지자체 담당자들이 답한 결과이다. 집계 결과 통폐합 대상으로 삶의 질 향상계획, 기초생활권발전계획, 생활환경정비계획 등을 응답한 비율이 특히 높다.
 - 표에 제시한 계획들에 대해 전체적으로 통합이 필요하다는 응답 비율이

높은 것을 알 수 있다.

- 다만 포괄보조 5개년 계획, 농어업·농어촌발전계획 등을 응답한 비율은 상대적으로 낮게 집계되었다(특히 기획, 농정 분야 담당자들의 경우 그러하다).
- 응답 비율이 상대적으로 높지 않은 계획들의 경우 나름의 고유성을 지니고 있기 때문에 별도로 수립할 필요가 있다고 인식하는 담당자가 상당수 존재한다는 것을 시사한다. 하지만 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획은 사실상 기존 농업·농촌발전계획을 상당 부분 계승한 것이므로 지금까지 논의한 통폐합 방향에 큰 문제는 없다고 판단된다.

표 5-3. 통합 계획에 포함하여 수립할 대상 계획

단위: %

계획 종류	담당 업무				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
삶의 질 향상계획	79.7	73.8	75.9	85.1	80.1
기초생활권 발전계획	70.3	70.7	72.2	68.6	70.1
농업농촌발전계획	47.6	57.1	63.0	67.3	60.1
포괄보조 5개년계획	64.1	59.5	66.7	44.0	56.2
생활환경정비계획	71.4	65.9	66.0	63.8	66.4
농어촌산업 육성 기본계획	57.1	71.4	69.8	64.6	65.0

주: 각각의 계획에 대해 통합계획으로 흡수해야 한다고 답변한 응답자 비율을 담당 업무별로 집계
 자료: KREI 2012년 지자체 담당자 설문조사 결과

1.2.4. 계획의 내용

- 농어촌 공간을 무대로 이루어지는 제반 부문들은 모두 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 내용적 범위에 포함될 수 있다.

- 이전에 주로 시·군 농업·농촌발전계획에서 다루었던 전통적인 농산업 분야뿐 아니라 산업, 일자리, 서비스, 역량 강화 등의 분야, 농어촌정비법에 주로 근거하고 있는 기반시설 정비 등 물적 계획 분야가 모두 시·군 농업·농어촌 종합발전계획의 내용을 구성한다.
- 종합계획의 수립 대상에 포함되는 사업의 종류에 대해 지자체 담당자가 응답한 결과가 <표 5-4>에 나타나 있다.
 - 응답자 유형별로 다소 차이를 보이고 있으나 전체적으로 보전 대상 토지의 구분 및 자연환경과 경관의 보전 등과 같이 토지이용계획과 관련한 사항, 생활환경 및 기반시설 정비에 관한 사항, 삶의 질 향상을 위한 생활서비스 확충 등에 관한 사항이 농어촌계획에서 중요한 내용인 것으로 응답

표 5-4. 농어촌 지역발전계획에 포함할 내용(지자체 담당자 의견)
단위: %

농어촌 지역발전계획에 포함할 내용	업무(직렬)에 따른 응답자 분류			
	기획	농정	도시계획	지역개발
보전할 토지와 개발할 토지의 구분, 지정	53.8	78.6	77.8	58.2
자연환경과 경관의 보전·관리	73.8	78.6	66.7	63.6
마을의 생활환경 정비	64.6	57.1	55.6	70.9
농지의 생산기반 정비	40.0	47.6	31.5	35.5
도로 설치 등 기반시설 정비	61.5	59.5	72.2	66.4
농어촌산업 및 일자리 창출	58.5	57.1	48.1	32.7
주민의 역량 강화	58.5	59.5	44.4	58.2
읍·면소재지 등 중심지 정비	46.2	38.1	33.3	46.4
삶의질 향상을 위한 생활서비스 확충	66.2	69.0	55.6	63.6
기타	0.0	2.4	3.7	0.9

주: 비율은 각 항목별로 농어촌계획에 포함되어야 한다고 답한 응답자 비율을 담당 업무 분야별로 집계한 결과로서, 응답자 유형별로 높은 응답률을 기록한 상위 2개 항목에 대해 밑줄로 강조
 자료: KREI 2012년 지자체 담당자 설문조사 결과

결과가 나타나고 있다.

- 반면 생산기반 정비 분야의 응답 비율은 상대적으로 낮았다. 생산기반 정비사업의 상당 부분은 국가 차원의 계획에 입각하여 진행되거나 사업 시행자가 직접 주관하는 등의 이유로 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에서는 중요도가 그리 높지 않다는 것을 시사하는 것이다.
- 더 중요하게 검토할 사항은 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 내용적 범위 자체보다는 계획의 구체성을 어느 정도 수준으로 설정할 것인가 하는 문제이다.
 - 종합계획으로서 다루어야 할 내용이 폭넓다는 점을 감안할 때 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에서 개별 사업 하나하나를 모두 구체적인 수준까지 다루는 것은 힘들다고 판단된다.
 - 하지만 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에서 큰 전략적 방향만 제시하고 개별 사업들을 제시하지 않는 것은 그것대로 문제일 수 있다. 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 실행력을 담보할 수 있도록 이 계획을 지역 개발사업의 연계 지원 여부를 판정하는 준거로 삼고자 하기 때문에 향후 추진할 사업들에 대해 어느 정도 수준까지는 언급할 필요가 있는 것이다.
- 이런 점을 감안하여 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에서는 농어촌의 중장기 발전 방향과 전략을 제시하는 동시에 향후 어떤 사업들을 추진할 것인지 목록을 제시하는 것이 필요하다고 판단된다.
 - 다만, 이들 개별 사업들의 추진 내용을 보다 구체적인 수준까지 제시하는 작업은 농어촌정비계획 및 농어촌계획시설계획 수립 단계에서 진행하도록 규정할 수 있을 것이다.⁷

⁷ 이에 대해서는 제2절에서 본격적으로 논의할 것이다.

1.2.5. 계획의 기간

- 마지막으로 계획의 기간에 대해서도 검토해볼 수 있는데, 현행 기본법에 명시된 농업·농촌발전계획과 마찬가지로 계획 수립 주기는 5년으로 정하는 것이 적합하다고 판단된다.
 - 길게는 도시·군 기본계획처럼 20년으로 계획 기간을 정할 수도 있겠다. 하지만 시·군 농업·농어촌 종합발전계획은 도시계획과 달리 도시 개발 및 산업 등의 향후 수요 전망에 입각하여 토지이용의 중장기 골격을 정하는 계획이 아니기 때문에 그와 같은 장기적인 기간 설정의 필요성은 없다고 판단된다.
 - 오히려 농어촌의 향후 발전 전략과 실제 추진할 사업들 간에 연계고리를 만드는 데 시·군 농업·농어촌 종합발전계획의 의의가 있으므로 5년이라는 기간이 적합한 계획 수립 주기라 할 수 있다.
 - <표 5-5>의 지자체 공무원 조사 결과에서도 농어촌계획의 계획 기간으로 5년을 답한 비율이 가장 높은 것을 확인할 수 있다.

표 5-5. 농어촌계획의 계획 기간 설정

단위: %

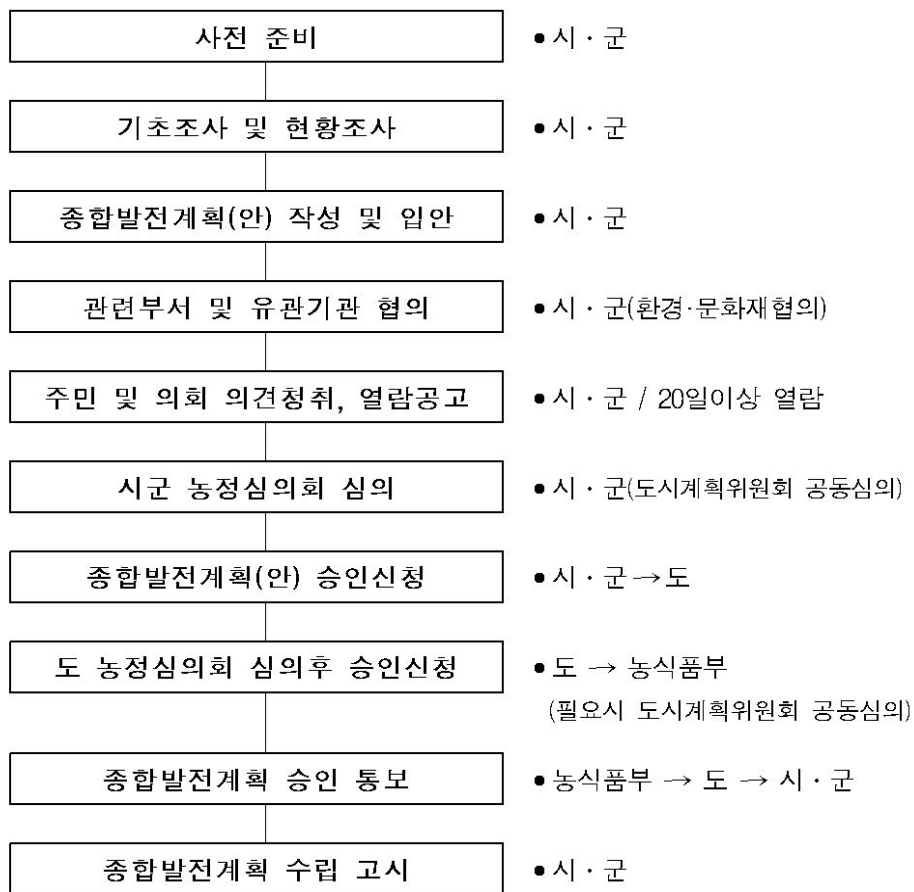
계획 기간	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
20 년	0.0	4.8	1.9	1.8	1.9
10 년	33.3	42.9	53.7	37.6	40.7
5 년	61.9	47.6	42.6	56.0	53.4
3 년	3.2	4.8	1.9	3.7	3.4
매 년	1.6	0.0	0.0	0.9	0.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: KREI 2012년 지자체 담당자 설문조사 결과

1.2.6. 계획 수립 절차

- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 수립부터 승인에 이르는 일련의 절차는 <그림 5-3>과 같이 진행된다.
- 계획의 수립은 시·군에서 하고 시·군 농정심의회와 도 심의를 거쳐 농림수산식품부에서 최종 승인하는 절차이다.
- 경우에 따라 계획의 최종 승인이 도 단위에서 이루어지도록 하는 방안에 대해서도 검토해볼 필요가 있다.

그림 5-3. 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 수립 절차



2. 농어촌정비법 및 관련 법령 개정 방안

2.1. 농어촌계획제도 개선을 위한 농어촌정비법의 쟁점

2.1.1. 농어촌정비계획의 수립

□ 개요

- 일정한 지역개발사업 추진 시 해당 농어촌 공간(마을, 권역, 읍·면)의 농어촌다움을 보전·관리하며, 그 지역의 토지와 농지를 종합적·체계적으로 개발·관리하기 위한 목적으로 농어촌정비계획을 수립한다.
 - 일반농산어촌개발, 농어촌 자원 복합산업화 지원, 농어업 기반 정비 등의 사업이 이루어지는 권역에서 일정 요건에 해당하는 경우 의무적으로 농어촌정비계획을 수립하도록 한다.
- 농어촌정비계획은 다음의 내용으로 이루어진다. 다만 대상지 여건 및 사업 유형에 따라 이러한 내용은 달라질 수 있도록 한다.
 - 대상 지역 및 해당 지역 현황, 문제점, 여건 분석
 - 농지 및 토지 이용에 관한 사항
 - 해당 지역 비전, 목표, 발전 방향
 - 생활환경 정비 및 계획시설 설치에 관한 사항
 - 기타 마을발전계획에 관한 사항
 - 환경·경관 등 농어촌다움 보전·관리에 관한 사항
 - 투융자 계획 및 투자 우선순위 결정
 - 타 계획과의 관계

- 농어촌정비계획은 수립 근거를 농어촌정비법에 두며, 제도 도입을 위해 세부적으로 검토해야 할 쟁점들은 다음과 같다.
 - 계획 수립이 필요한 대상 사업 및 대상 권역
 - 계획 수립과 연계한 구역의 지정 여부 그리고 기존 마을정비구역제도의 개정 또는 존치에 관한 사항
 - 계획 수립 절차(계획 수립 및 승인 절차, 관련 주체 포함)
 - * 특히 주민들이 자율적으로 추진하는 마을 만들기 활동(주민협약 포함)을 농어촌정비계획 및 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 반영하는 절차

□ 계획 수립 대상: 사업 종류 및 대상 권역의 공간 범위

- 어느 정도 사업에 대해서까지 농어촌정비계획을 의무적으로 수립하도록 규정할지 그 범위를 정해야 한다. 농어촌에서 이루어지는 소규모 단위사업까지 모두 농어촌정비계획에 포함하여 수립하기는 현실적으로 어려울 것이기 때문이다.
 - 특히 생활환경정비계획 등의 일환으로 이루어져온 소규모 정비사업은 그 특성상 마을별 분산 투자 방식을 취하는 경우가 많다. 따라서 일정 권역을 대상으로 수립되는 농어촌정비계획 속에 포함하기는 힘들 것이다.
 - 이렇게 분산적으로 투자가 이루어지는 시설은 농어촌정비계획 대상에서 제외하고 농어촌시설계획에 입각하여 사업을 추진하도록 한다.
- 농어촌정비계획을 수립할 대상지를 어떠한 공간적 범위로 설정할지에 대해서도 검토가 필요하다.
 - 원칙적으로는 계획 대상지를 다양한 공간 범위로 설정할 수 있다. 그러나 그동안 농어촌 지역개발사업이 마을 또는 권역(인접한 복수의 마을을 의미) 단위로 이루어진 경우가 많았으므로 농어촌정비계획 역시 그러한 공간 범위에서 수립될 가능성이 크다.

- 농어촌 현장포럼 등을 비롯한 주민들의 역량 강화 활동 지원의 단위도 대체로 마을(행정리를 의미하지만 반드시 일치하는 것은 아님)로 설정되는 경우가 많다는 점을 감안할 때도 더욱 그러하다.
- 농어촌정비계획의 수립 단위가 개별 마을 단위로만 한정되지 않고 다양한 공간 범위에서 계획이 수립될 수 있도록 해야 한다.
 - ‘행정리’를 중심으로 한 마을 단위로 계획의 범위가 고착될 경우 여러 마을을 포괄해서 이루어지는 사업을 효과적으로 계획하기가 어려워질 수 있다. 특히 소재지 권역과 같은 곳에서 농어촌정비계획이 수립되는 데 제약이 될 수도 있다.
 - 일부 지역에서 사례가 나타나고 있는 마을 만들기 활동도 감안할 필요가 있다. 국내·외의 여러 마을 만들기 사례에서는 반드시 행정구역 단위의 개별 마을에서 추진되기보다는 주민들이 커뮤니티에 대한 인식을 공유하는 유연한 공간적 범위에서 진행되는 경향이 있다.
 - 따라서 농어촌정비계획의 수립 범위를 유연하게 설정할 수 있도록 하며, 특히 사업 성격에 따라서는 계획 과정에 참여하는 주민의 범위도 보다 폭넓게 설정할 필요가 있다.⁸

□ 농어촌정비구역의 지정

- 농어촌정비계획 수립과 병행하여 구역 지정에 관한 사항을 검토할 필요가 있다. 크게 두 가지 논의 주제가 있다.
 - 첫째, 농어촌정비계획이 수립된 곳을 필수적으로 구역을 지정할 것인가 아니면 선택적으로 지정할 것인가 여부를 판단해야 한다.

⁸ 예컨대 주민 조직이라 해서 기존 행정리 단위 조직에 국한될 필요가 없으며, 마을 리더 역시 행정리 이장으로 전제할 필요가 없다.

- 둘째, 해당 구역의 명칭도 결정해야 한다. 농어촌정비계획이라는 용어에 맞추어 ‘농어촌정비구역’ 제도를 새롭게 도입하는 방안이 있고, 아니면 현재 농어촌정비법에 명시되어 있는 마을정비구역을 그대로 활용하는 방안이 있다.
- 첫 번째 쟁점과 관련하여서 구역의 지정은 선택적으로 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다음과 같은 점을 고려해서이다.
- 현재 농어촌정비법에 규정되어 있는 마을정비구역은 전원마을 사업이나 농어촌뉴타운 같은 신규 주거단지 개발 대상지에 주로 활용되고 있다. 규모가 큰 사업이므로 계획적 개발을 위해 마을정비계획 수립이 요구되며, 대신에 마을정비구역으로 지정 받아 각종 의제 처리가 이루어지도록 하는 등 사업 진행을 돕는 절차를 규정하고 있다.
 - 이렇게 신규 주거지 개발 시 활용되어온 마을정비구역의 경우와 달리, 농어촌정비계획을 수립해서 추진할 대부분의 사업은 기존 마을의 재정비와 소규모 시설 설치 등을 주요 내용으로 한다. 따라서 의제 처리 같은 절차적 도움이 요구되는 사항이 많지 않아 계획 추진을 위해 별도의 구역을 지정할 필요성이 크지 않다.
 - 오히려 구역 지정을 법률에 명시할 경우 전략환경영향평가⁹를 거치게 되는 등 절차적으로 번거로움만 가중될 가능성이 있다.
 - 물론 농어촌정비계획이 수립된 곳을 의무적으로 구역으로 지정하고 해당 구역 내에 각종 사업을 집중시킬 경우 분산 개발로 인한 비효율 문제를 해소하는 데 도움이 될 수도 있겠다. 하지만 전략환경영향평가가 수반되는 등 구역 지정의 실익이 크지 않다고 판단된다.

⁹ 2012년 7월 법령 개정에 따라 이전에 환경정책기본법에 규정되었던 사전환경성검토 대상 사업이 환경영향평가법에 의한 전략환경영향평가 대상으로 변경되었다. 농어촌정비법의 마을정비구역으로 지정받는 사업도 과거 사전환경성검토 대상에 해당되었는데, 법령 개정으로 전략환경영향평가 대상으로 바뀌게 되었다.

- 이런 점을 감안하여 농어촌정비계획 대상지라 하더라도 신규 단지형 개발이 수반되는 등 필요한 경우에만 정비구역을 지정하도록 하고, 기존 마을 재정비나 소규모 시설 설치 같은 경우는 별도의 정비구역 지정을 거치지 않고 사업을 추진토록 한다.
- 두 번째 쟁점은 농어촌정비계획에 준하여 ‘농어촌정비구역’이라는 명칭으로 새로운 구역 제도를 도입할 것인지 여부이다. 이에 대해서 검토한 결과는 다음과 같다.
- 농어촌정비계획을 수립하고 구역으로 지정할 경우, 명칭도 농어촌정비구역으로 명명하는 것이 자연스러울 수 있다. 기존의 마을정비구역도 농어촌정비구역으로 변경할 수 있을 것이다.
 - 그러나 농어촌정비구역에 대해 의제처리가 충분히 이루어지지 않고 전략환경영향평가 같은 과정을 생략할 수 없다면 새로운 명칭으로 구역을 도입할 실익은 크지 않을 것이다. 새로운 구역 도입을 놓고 부처 협의를 거치는 과정에서 오히려 기존 마을정비구역의 장점을 충분히 살리지 못할 우려도 있기 때문에 신중히 검토해야 할 것이다.
 - 더구나 구역 지정을 필요한 경우에만 선택적으로 하는 것으로 결정할 경우, 현행 마을정비구역이라는 명칭을 농어촌정비구역으로 반드시 변경할 필요는 없다고 판단된다.
 - 따라서 일단 현행대로 마을정비구역을 유지하되, 부처 협의를 통해 현행 마을정비구역 수준보다 의제처리 사항이 확대되는 것을 전제로 농어촌정비구역 도입을 검토하는 것이 필요하다고 판단된다.
- 추가적으로, 농어촌정비구역을 도입할 경우 지정 시점도 고려해볼 사항인데, 현행 마을정비구역과 마찬가지로 농어촌정비계획 승인 이후 지정하는 것이 바람직할 것이다.
- 사전에 정비구역을 지정했을 때 자칫 지가 상승이 유발되는 등 사업 추진

이 어려워질 우려가 있기 때문이다.

- 이런 의미에서 장래 지역개발사업이 이루어질 예정지로서 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 반영되는 대상 마을에 대해 ‘구역’ 개념으로 접근하는 것은 바람직하지 않은 일이다. 이 점은 이어 논의할 사업 추진 절차 문제와도 관련되는 사항이다.

□ 계획 수립 절차

- 농어촌정비계획은 주민들이 사전에 역량 강화 활동을 어느 정도 수행하여 사업 추진 여건이 갖추어진 곳에서 수립하는 것이 원칙이다.
 - 따라서 농어촌정비계획의 수립 이전에 주민들의 역량 강화 활동을 기반으로 한 자체적인 마을발전계획 수립 절차가 선행될 필요가 있다.
- 여기서 먼저 ‘마을발전계획’의 성격을 명확히 할 필요가 있는데, 이는 주민 자율적인 계획으로서 정부 지원을 얻는 목적보다는 커뮤니티의 현안들에 대한 해법을 다각도로 모색하는 과정에서 수립하는 계획이라 할 수 있다.
 - 마을발전계획은 현재로는 특별한 법률 근거를 갖지 않으며, 지역사회의 필요에 따라 다양한 방식과 내용으로 수립할 수 있다.
 - 제4장의 영국의 패리쉬 계획이나 근린계획(Neighbourhood Plan) 그리고 일본의 마을만들기 계획 등의 사례에서도 특별한 법률적 근거가 마련되어 있지 않더라도 지역사회 단위의 자율적 계획 수립 활동을 충분히 확산시킬 수 있다는 것을 살펴본 바 있다.¹⁰
 - 지역사회 눈높이에 맞는 활동들이 마을발전계획에 담겨야 할 것이므로 계획 수립 역시 주민들이 자체적으로 진행하거나 행정 또는 전문가의 도움을 받아 수립할 수 있을 것이다.

¹⁰ 다만, 향후에 농촌 마을 만들기 관련 법률이 제정될 경우 그것을 근거법으로 활용할 수도 있을 것이다.

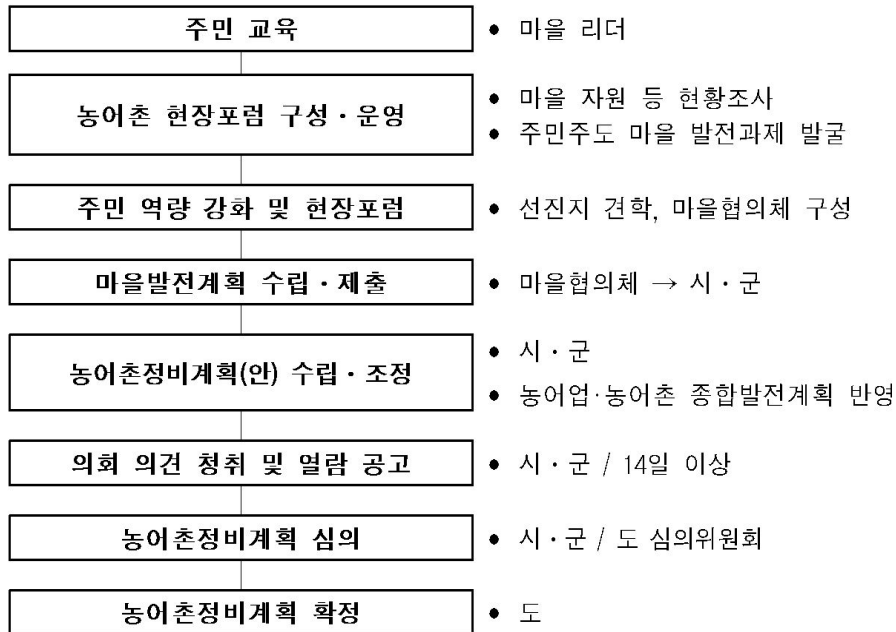
- 소득 개발, 경관 가꾸기, 공동체 형성을 위한 활동 등 다양한 범위의 내용을 포함할 수 있을 것이다.
 - 또한 편의상 ‘마을발전계획’이라 이름을 붙였지만, 공간적 범위는 반드시 행정리나 자연마을 같은 범위를 의미하지는 않는다. 주민들이 하나의 커뮤니티로 조직될 수 있다면 어떠한 공간적 범위이든 계획 수립의 단위로 설정할 수 있을 것이다.
 - 이러한 마을발전계획의 수립 과정을 전제로 해서 향후 정부의 정책 사업을 본격적으로 지원하기 위한 농어촌정비계획을 발전시키는 방식으로 계획의 절차를 구성하고자 한다.
- 이와 같은 마을발전계획이 주민들의 참여 하에 수립되었다면, 어떠한 절차를 거쳐 어느 시점에 이를 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 반영하고 농어촌정비계획으로 발전시킬 것인지 결정해야 한다.
- 이때 중요한 문제는 결국 마을발전계획을 세운 곳들 중에서 농어촌정비계획을 수립하고 정부 사업을 추진할 수립 대상지를 선별하는 절차이다.
- 농어촌정비계획을 수립할 대상지를 선정하는 데 다음 두 가지 대안을 검토해볼 수 있다.
- (대안 I) 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획을 수립하는 절차 상에서 농어촌정비계획 수립 대상지 선별 작업이 진행되도록 한다. 먼저 마을발전계획이 수립된 곳 중 적합한 대상지를 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획(안)에 반영한다. 그리고 해당 마을발전계획을 농어촌정비계획(안)으로 발전시켜 시·군 농정심의위원회와 도에서 심의를 거친 후 사업 여건이 갖추어진 곳이 농어촌정비계획 대상으로 최종 확정되도록 하는 것이다.¹¹

¹¹ 농어촌정비계획까지 수립해서 계획을 확정된 곳을 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 반

- (대안Ⅱ) 마을발전계획 수립 권역 중 적합한 곳을 시·군 유관 부서와 의회 등의 의견을 수렴하여 도에 ‘농어촌정비 예정지’로 신청한다. 그리고 도의 심의를 거쳐 ‘농어촌정비 예정지’로 최종 지정 받은 다음 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 해당 권역을 사업 대상으로 포함시킨다. 또한 예정지 지정을 받은 후 농어촌정비계획도 수립한다.
 - 대안Ⅰ 및 대안Ⅱ의 계획 수립 절차는 <그림 5-4>와 <그림 5-5>에 각각 제시되었다.
- 대안Ⅰ은 별도의 예정지 지정·고시 절차가 없이 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 반영하고 농어촌정비계획을 수립할 대상지를 정하므로 추진 과정이 보다 간소하다는 장점이 있다.
- 다만 계획 수립 대상지를 어떤 방법과 논리로 선별할 것인가 하는 문제가 있다. 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획 수립 과정에서 적합한 곳을 선정해야 하는데, 시·군 내에 경합하는 대상지들이 다수 있을 경우 사업 우선순위를 가리는 데 어려움이 예상된다. 농정심의회와 도의 심의를 통해 적합한 곳을 걸러내는 역할을 어느 정도 기대할 수 있으나, 절차적인 어려움을 완전히 해소하기는 힘들 것이다.

영하는 방안도 생각해볼 수 있다. 그러나 이렇게 되면 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획이 농어촌정비계획을 수립한 다음 사후적으로 결정되는 방식이어서 앞서 설명한 농어촌계획제도 취지와는 어긋난다.

그림 5-4. 농어촌정비계획 수립 절차(대안 I)



- 대안Ⅱ는 농어촌정비계획 수립 전에 농어촌정비 예정지를 지정하는 절차를 추가함으로써 여건이 갖추어진 마을을 선별하는 데 상대적으로 용이하다는 장점이 있다.
 - 그러나 이 경우에도 예상되는 문제점이 있다. 일련의 절차를 통해 예정지를 지정·고시하지만, 예정지는 계획 수립 대상지구일 따름이지 정확한 경계가 지정된 사업 대상 구역의 역할을 할 수는 없다.
 - 따라서 농어촌정비계획 승인 후 본격적으로 사업을 추진하기 위해 마을정비구역(또는 농어촌정비구역) 지정이 필요할 경우 또 다시 구역 지정을 위한 계획 승인 등의 절차를 중복해서 거쳐야 하는 번거로움이 따른다.
- 이런 점들을 고려하여 본 연구에서 농어촌정비계획의 수립 절차로 대안 I의 순서를 따르는 것을 제안한다.

그림 5-5. 농어촌정비계획 수립 절차(대안Ⅱ)

주민 교육	• 마을 리더
농어촌 현장포럼 구성·운영	• 마을 자원 등 현황조사 • 주민주도 마을 발전과제 발굴
주민 역량 강화 및 현장포럼	• 선진지 견학, 마을협의체 구성
마을발전계획 수립·제출	• 마을협의체 → 시·군
농어촌정비 예정지 정비 계획(안) 수립	• 시·군
시·군 관련부서·유관기관 검토	• 환경·문화재·건축·재해 담당 등
의회 의견 청취 및 열람 공고	• 시·군 / 14일 이상
농어촌정비 예정지 지정 신청	• 시·군 → 도
농어촌정비 예정지 지정	• 도
농어촌정비 예정지 지정 고시	• 시·군 • 농업·농어촌 종합발전계획 반영
농어촌정비 계획 조정·수립	• 마을협의체 / 시·군
농어촌정비계획 심의	• 시·군 / 도 심의위원회(아래 참조)
농어촌정비계획 확정	• 도

2.1.2. 농어촌계획시설의 결정과 계획 반영

- 농어촌다움의 유지·보전 및 농어촌의 특성을 반영한 지역개발을 위해 ‘농어촌계획시설’ 제도를 도입한다.
 - 농어촌계획시설은 국토계획법에 제시되어 있는 도시계획시설에 준하지만, 농업·농어촌 부문 고유의 시설이다.

- 농어촌에 필요한 시설이지만 도시계획 절차에 입각하여 설치하는 데는 절차적으로 적합지 않은 사례들이 있었는데, 이를 농어촌정비법에 입각한 농어촌계획시설로 지정하여 농어촌에 보다 원활히 설치할 수 있도록 제도를 개선하려는 취지이다.

▣ [참고] 도시·군 계획시설의 종류(국토계획법)

- 가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설
- 나. 광장·공원·녹지 등 공간시설
- 다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설 공동구 등 유통공급시설
- 라. 학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설 등 공공·문화체육시설
- 마. 하천·유수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설
- 바. 화장시설·공동묘지·봉안시설 등 보건위생시설
- 사. 하수도·폐기물처리시설 등 환경기초시설

○ 농어촌계획시설은 다음과 같이 세 가지 범주로 분류한다.

- 농어업 기반시설로 관정, 취입보, 용배수로, 방조제 및 배수갑문, 제방, 양·배수장 등이 해당한다.
- 농어업 생산·가공·유통시설로 저온저장고, 공동창고, 공동작업장, APC, RPC, FPC 등이 해당한다.
- 농어촌 공동이용시설로서 커뮤니티센터(마을회관), 마을쉼터(광장), 농어촌도로 등이 해당한다.¹²

¹² 현행 농어촌정비법의 장·절 구성 및 명칭을 반영해서 다음과 같은 범주로 분류하는 방안도 생각해볼 수 있다.

- 농어촌계획시설은 농어촌 지역에 대한 기초조사 결과, 예산 한도 등을 고려하여 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획으로 결정·변경한다.
 - 시설의 개략적인 위치, 규모 등을 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에서 제시토록 하며, 계획의 상세 수준은 기존 면 단위 생활환경정비계획의 사업 계획에 준하여 나타낼 수 있을 것이다.
 - 농어촌계획시설의 결정 절차는 <그림 5-6>에 제시한 바와 같다.
- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 농어촌계획시설을 반영한 후 실제 시설 설치를 위해 필요한 경우는 실시계획 수준으로 보다 상세한 계획을 수립한다.

그림 5-6. 농어촌계획시설의 결정 절차

기초조사 및 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 의견수렴, 환경·재해 등 지역여건 조사, 타 지역과의 형평성 등 검토
농어촌계획시설 입안	<ul style="list-style-type: none"> • 시장군수
주민 및 지방의회 의견청취	<ul style="list-style-type: none"> • 주민열람 및 공고(지방 일간신문 14일 이상)
관계부서 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 환경청 등 협의
시·군 농정심의회 심의	<ul style="list-style-type: none"> • 지방도시계획위원회와 공동 심의
농어촌계획시설 결정	<ul style="list-style-type: none"> • 시장군수

- 농업생산기반시설
- 농어촌 생활환경시설
- 농어촌산업시설
- 농어촌 관광휴양시설 등

그런데 개념적으로는 농어촌계획시설을 이와 같이 분류할 수 있지만, 실제 조성할 시설들이 이러한 범주로 엄밀히 구분되지는 않을 가능성이 크다. 예를 들어 농산물 가공시설의 경우 농업생산기반시설로 분류될 수 있는 경우도 있지만, 농어촌산업시설에 해당하는 경우도 생각해볼 수 있다. 마찬가지로 동일한 시설이 어떤 경우는 농어촌 관광휴양시설에 해당하지만, 때로는 농어촌 생활환경시설 또는 농어촌산업시설에 더 적합한 경우도 생각해볼 수 있다. 이처럼 농어촌의 시설들 중에는 복합적인 용도로 활용되는 경우가 많다는 점을 감안해서 이 연구에서는 현행 농어촌정비법의 분류를 기준으로 농어촌계획시설을 범주화하지 않고 위와 같은 별도 분류 기준을 제시하였다.

- 농어촌정비계획이 수립되는 곳에 농어촌계획시설이 입지할 경우는 농어촌정비계획 내용 속에 이러한 시설 조성에 관한 사항을 반영할 수 있다.
- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 반영되지 않은 농어촌계획시설은 정책 지원 대상에서 제외하는 것을 원칙으로 한다.

2.1.3. 자율적인 마을 만들기 활동 근거 제시

- 국내·외 사례들을 볼 때 농어촌의 자원 보전·활용과 같은 일은 중앙정부 차원의 법령이나 제도에만 의지하지 않고 지자체의 조례에 근거해서 추진되는 경우가 많았다(제4장 일본 사례 참조).
- 조례를 제정하는 것은 지자체의 몫이지만, 조례가 실질적으로 작동하도록 하는 것은 주민들의 역할이다.
 - 일본은 조례에 기반하여 도시계획법 같은 법률의 경직성을 보완하는 토지이용조정제도(윤원군 2006) 등을 도입하는 시도가 나타났는데, 이런 보완적 제도가 효과적으로 작동할 수 있었던 요인은 바로 주민참여가 뒷받침된 점을 들 수 있다. 협정 같은 방식으로 주민들 스스로가 마을 만들기와 경관 보전 활동에 적극적으로 참여했던 것이다.
- 조례에 입각한 유연한 토지이용관리가 주민 자율적인 마을 만들기 활동과 연계 하에 이루어지도록 일본 지자체에서는 다양한 방식으로 조례와 주민협정 간 관계를 설정하고 있다.
 - 예컨대 제4장 일본 사례에서 살펴본 바 있듯이 주민들 상호 간에 맺은 마을 만들기 협정이 효력을 발생시킬 수 있도록 행정에서 제도적 틀을 만들어주고 적절한 지원을 제공한다. 때로는 지자체에서 정한 조례에 근거하여 마을별로 보다 구체적인 협정 사항을 추가적으로 정하기도 한다.
- 주민들이 자율적인 마을 만들기 활동에 참여하도록 장려하여 보다 효과적

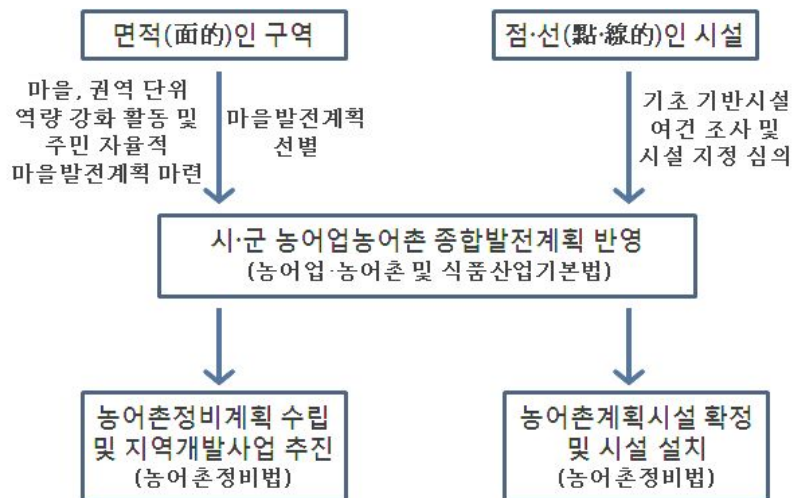
으로 농어촌 경관 보전, 토지이용관리가 이루어질 수 있는 틀을 마련하는 일도 농어촌정비법 개정 시 중요하게 고려할 착안점이다.

- 그동안 농어촌정비법에 기반한 사업들은 대체로 공공 부문에서 주도하는 물리적 정비사업이 주를 이루었다. 그래서 상향식 마을 만들기 활동을 확산하는 데 한계가 있었다.
 - 앞으로 농어촌정비법에서도 관 주도 사업만이 아니라 농어촌 주민들이 참여하는 자율적 마을 만들기 및 경관관리 활동에 대한 지원 근거를 제시하도록 법 조문을 개선하는 것이 필요하다.
 - 특히 새롭게 구상하는 농어촌계획제도는 주민 역량 강화를 바탕으로 하는 색깔 있는 마을 만들기에서 출발하여 마을발전계획 및 농어촌정비계획 수립 등으로 단계적으로 발전하는 과정을 요구하고 있다. 이런 이유에서도 주민들의 자율적인 마을 만들기에 대한 근거 조항이 요구된다.
- 일본의 자주조례 운영 사례라든지 영국의 패리쉬 계획 사례 등을 참고로 할 때, 주민들의 마을 만들기 활동이 반드시 정부의 법령에 입각해서 이루어질 필요는 없다고 판단된다. 따라서 협약 등 주민 주도의 농어촌계획의 절차와 지원 사항 등을 농어촌정비법에 직접 명시할 필요는 없을 것이다.
- 특히 일각에서 농어촌 마을 만들기에 대한 새로운 입법 필요성 등에 대해서도 논의되고 있으므로 농어촌정비법은 관련 활동들을 각종 지역개발사업을 통해 지원할 수 있는 근거를 제시하는 것으로 충분할 것이다.
- 농어촌정비법에서는 주민 자율적인 마을 만들기 활동에 대해 다음 수준에서 규정하는 방안을 제안할 수 있겠다.
- 농어촌 마을 만들기 관련 법률이 제정될 경우 해당 법에서 ‘지자체가 주민들의 마을 만들기 및 경관관리 등을 지원할 수 있도록 지역 특성을 반영한 조례를 제정할 수 있다’는 점을 명시한다.
 - 그러한 농어촌 마을 만들기 법률 제정이 여의치 않을 경우 위의 근거 조항

을 농어촌정비법에서 명시하도록 한다.

- 아울러 농어촌정비법에서는 지자체 조례에 근거하여 마을 만들기 주민협정이 체결된 곳에 대해서는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 우선적으로 반영한다는 점을 명시한다. 그리고 해당 협정 지구에 대해 농어촌정비계획을 수립토록 하여 필요한 물리적 시설의 설치를 지원하도록 한다는 점을 법령에서 명시할 필요가 있겠다.
 - 지금까지 논의한 주민 자율적인 마을 만들기 활동에 바탕을 둔 상향식 계획 수립 및 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획 반영, 농어촌정비계획 수립과 농어촌계획시설 지정·설치 등 일련의 과정을 종합해 <그림 5-7>에서 보여주고 있다.
- 궁극적으로 주민 자율적인 마을 만들기와 경관관리는 구속력 있는 토지이용제도로 뒷받침하는 것이 효과가 있다. 농어촌형 지구단위계획제도 도입 등을 통해 그러한 효과를 도모할 수 있다.
- 이처럼 주민들의 자율적인 마을 만들기 활동의 확산을 위해 농어촌정비법 개정 이외에 추진할 과제에 대해서는 제3절에서 논의하고자 한다.

그림 5-7. 새로운 농어촌계획제도의 작동 방식(안)



2.2. 농어촌정비법 개정 사항

2.2.1. 기존 계획의 통폐합 등 정비

- 이상에서 살펴본 농어촌계획제도 개선 방안을 반영하여 농어촌정비법의 내용을 개정하는 작업을 추진한다. 특히 계획의 통폐합 작업에 따라 불필요해진 계획을 삭제하고 신규 도입되는 계획을 명시하는 것이 필요하다.
- <표 5-6>에 농어촌정비법에 명시된 시·군 단위의 각종 계획들을 재편하는 방안을 제시하였다.
 - 생활환경정비계획 및 농어촌산업 육성 기본계획 등은 농어촌정비법에서 삭제하는 방안을 검토한다.¹³ 기본법에 명시할 예정인 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 이 계획들이 포함될 것이기 때문이다.
 - 생활환경정비사업기본계획도 삭제하는 방안을 검토한다. 이는 사업계획이기는 하지만, 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획과 농어촌정비계획에서 생활환경정비사업에서 관련 내용을 일정 부분 담을 수 있으리라 판단되기 때문이다. 다만, 생활환경정비사업 시행계획은 앞으로도 수립될 필요가 있을 것이므로 농어촌정비법에 존치한다.
 - 농어촌경관관리계획도 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획과 농어촌정비계획에서 모두 다룰 수 있으므로 삭제토록 한다.
 - 마을정비계획은 새로운 농어촌정비구역이 도입될 경우 농어촌정비계획으로 대체할 수 있다. 제도 도입 이전에는 현행대로 존치토록 한다.

¹³ 농어촌정비법에서 해당 계획 수립에 관한 조항 자체를 삭제할 수도 있지만, 법 조문에 그대로 존치해두는 방안도 고려해볼 수 있다. 이 경우 ‘기본법에 의거하여 수립되는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획으로 해당 계획을 대체할 수 있다’고 명시할 수 있을 것이다. 생활환경정비계획, 농어촌산업 육성 기본계획, 생활환경정비사업기본계획, 농어촌경관관리계획 등 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획으로 통합할 대상인 계획들에 대해 모두 이런 방안을 검토해보아야 할 것이다.

표 5-8. 농어촌정비법의 시·군 단위 각종 계획 재편 방안

현행 계획	수립자	주기/의무사항 (현행)	개정안	비고
생활환경 정비계획	시장군수	5년 주기 (사업 시행시)	농어촌종합발전계획 부문계획으로 통합	
생활환경 정비사업 기본계획	시장군수	필요시	농어촌종합발전계획 부문계획 및 농어촌 정비계획으로 통합	
농어촌 산업 육성 기본계획	시장군수	3년 주기(사업 시행시 의무)	농어촌종합발전계획 부문계획으로 통합	
농어촌 산업 육성 시행계획	시장군수	1년 주기(사업 시행시 의무)	현행 유지	물적 사업 추진시 정비계획/시설계획 반영
농업생산기반 정비사업 시행계획	사업시행자	사업 시행시 의무	현행 유지	물적 사업 추진시 정비계획/시설계획 반영
생활환경 정비사업 시행계획	사업시행자	사업 시행시 의무	현행 유지	
마을정비계획	시장군수	마을정비구역 지정 요청시 의무	농어촌정비계획으로 대체 (단, 농어촌정비 구역 도입 시)	구역 설정은 종합계획에 명시
농어촌경관 관리계획	사업시행자	필요시 (사업 대상지)	농어촌종합발전계획 부문계획 및 농어촌 정비계획으로 통합	
환지계획	사업시행자	필요시 (사업 대상지)	현행 유지	

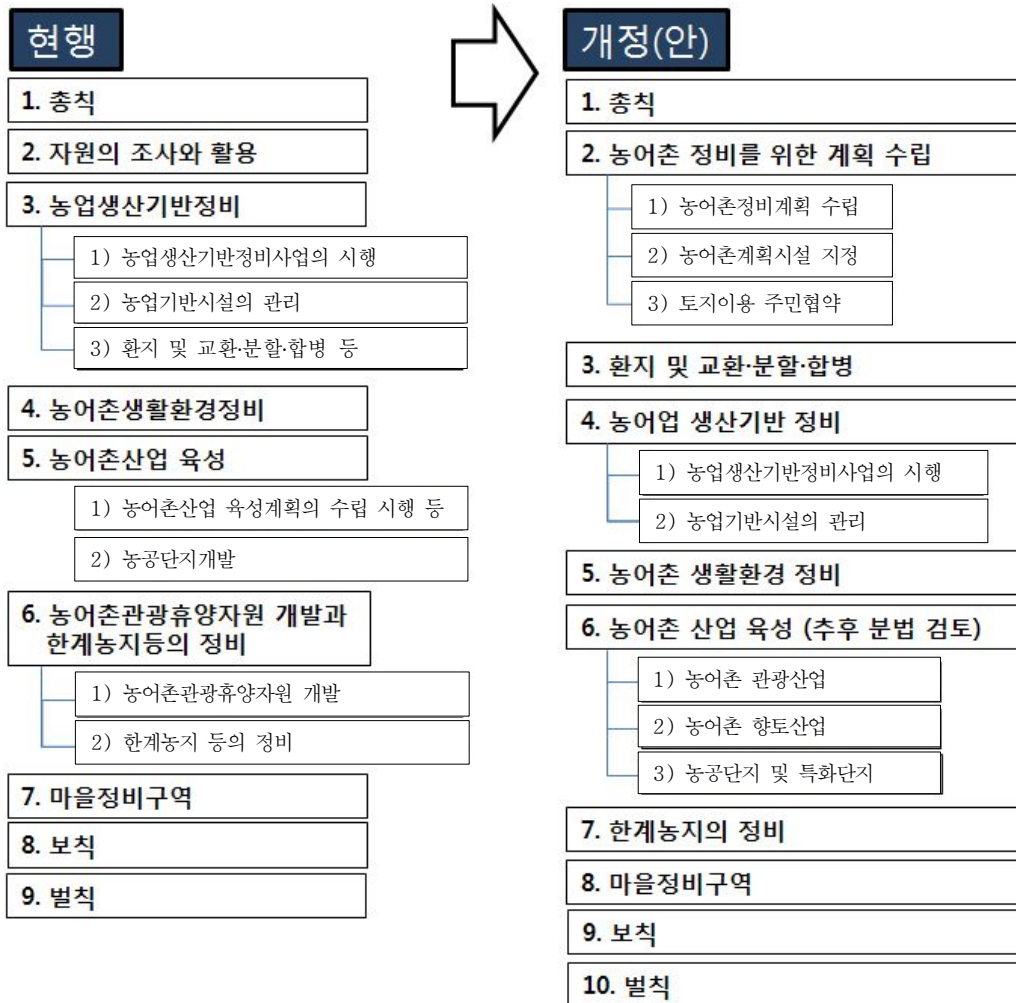
주: 현행 시·군 단위 계획들 중 타 계획으로 통합되거나 대체되는 계획은 음영 표시

2.2.2. 법 조문 체계 개정

- 현 농어촌정비법은 각 사업 분야별로 각 장이 구성되어 장 내에 계획 수립에 관한 내용과 사업 시행 절차에 관한 내용이 혼재되어 있다.

- 또한 농어촌정책 영역의 확대에 따라 농어촌 산업 육성 등과 같은 신규 사업 영역이 추가되었으며, 마을정비구역에 관한 사항 역시 별도 장으로 구성되는 등 조문 체계의 복잡성이 가중되고 있다.
- 이런 문제점을 해소할 수 있도록 계획 수립에 관한 사항은 제2장에 종합적으로 제시하고, 제3장에서 환지 및 교환·분할·합병 등의 절차를 언급한 다음 부문별 사업 시행 절차에 관한 사항을 제4장부터 다루는 것으로 조문 체계를 재구성토록 한다.
 - <그림 5-8>은 현행 농어촌정비법 조문 체계와 대비하여 새로 구성할 개정 법률의 조문 구성을 보여주고 있다.
 - 제2장은 농어촌정비계획 수립과 농어촌계획시설 지정에 관한 사항을 규정하며, 또한 주민 자율적인 토지이용에 대한 지원 근거를 제시하는 내용을 포함한다.
 - 또한 <그림 5-8>은 마을정비구역이 현재와 같이 남아 있는 상황을 전제로 해서 제시한 개편안이다. 만약 농어촌정비구역이 도입되어 기존의 마을정비구역을 완전히 대체하게 될 경우는 별도 장으로 구성한 ‘제8장 마을정비구역’을 삭제하고 해당 내용을 제2장에서 다루도록 할 수 있다.
- 현행 농어촌정비법에서는 농어촌산업 육성에 관한 사항과 농어촌관광휴양 자원 개발에 관한 사항이 분리되어 있는데, 이를 통합하여 하나의 장을 구성토록 개편한다.
 - 한편 농어촌 산업 육성에 관한 사항은 물리적 시설 정비를 위주로 하는 농어촌정비법 특성에 비춰볼 때 이질적일 수 있다. 따라서 농어촌 관광이나 향토산업, 농공단지 육성 등 농어촌 산업과 관련되는 내용들을 별도 법률을 제정하여 농어촌정비법과 분법을 추진하는 방안을 검토한다.

그림 5-8. 농어촌정비법의 조문 체계 개선 방안



주: 마을정비구역을 현재대로 존치하는 것을 전제로 개편안을 제시함. 기존 마을정비 구역을 농어촌정비구역으로 개편할 경우, 이는 ‘제2장 농어촌 정비를 위한 계획 수립’에서 다루며, ‘제8장 마을정비구역’은 삭제함.

2.2.3. 기타 개정 검토 사항

- 이상에서 논의한 농어촌계획제도 개편과 직접 관련되지는 않지만, 농어촌 정비법의 보완 필요성이 제기되는 사항들이 있어 이에 대해서도 간략히 제

시하고자 한다.

- 농어촌 지역개발 공간정보시스템 구축 및 운영·관리에 관한 사항을 명시할 필요가 있다.
 - 그동안 농어촌에 각종 사업이 증가하였으나 마을별, 사업별 이력 관리가 이루어지지 않아 성과 측정이 어려운 문제점이 제기되었는데, 지역개발 공간정보시스템은 농어촌을 대상으로 하는 사업 정보(재정 투입)를 공간적으로 통합·축적하는 시스템이다.
 - 따라서 공간정보시스템의 구축과 운영에 관한 사항 그리고 이를 위한 관리 주체¹⁴ 등을 농어촌정비법이나 시행령 상에 명시토록 한다.
- 농어촌 지역개발 계획 또는 사업에 적합한 심의 기구 설치·운영에 관한 사항을 농어촌정비법에서 규정하는 방안을 검토한다.
 - 현재 기본법 제15조에 명시된 시·군 농업·농촌및식품산업정책심의회(이하 ‘시·군 농정심의회’)는 대체로 품목 중심의 농정 및 계획 심의에 적합한 기구이다. 따라서 시·군 단위에서는 농어촌 지역개발 계획과 물적인 정비사업의 심의에 적합한 별도의 심의위원회가 부재한 상황이다.
 - 이런 점을 감안해서 시·군 농정심의회에 지역개발 분야 전문가가 참여토록 규정을 마련하는 방안을 검토해볼 수 있다. 또는 시·군 농정심의회와 별도로 농어촌 지역개발 및 공간계획 분야에 적합한 전문가로 이루어진 (가칭)‘농어촌계획위원회’ 등에서 관련 계획을 심의하는 방안을 검토한다.
 - 별도 농어촌계획위원회를 둘 경우 이에 대한 근거를 농어촌정비법에 두도록 한다. 이 경우 기존 시·군 농정심의회는 기본법에 입각하여 수립하는 시·군 농업·농어촌 종합발전계획을 심의하게 되며, 농어촌계획위원회는 농어촌정비법에 명시한 계획 및 사업 추진 절차를 심의하는 것으로 역할을 구분할 수 있다.

¹⁴ 현재 농림수산물교육문화정보원에서 이 업무를 담당하고 있다.

2.3. 타 법령 제·개정 사항

- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 도입에 따라 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(‘기본법’)의 개정이 요구된다.
 - 시장·군수의 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획 수립 의무에 대한 사항을 명확히 규정하는 것이 필요하다. 현재에도 시·군의 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획 수립에 관한 사항이 기본법 조문(제14조)에 명시되어 있으나 의무 사항으로 보기는 어렵다. 계획 수립을 의무 사항으로 만들기 위해서는 계획의 수립 및 포함 여부를 전제로 해서 농림 분야 예산을 지원한다는 것을 기본법에 명시할 필요가 있다.
 - 또한 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 포함할 내용에 대해서도 조문에서 명시하도록 기본법 개정이 이루어져야 한다.
- 삶의 질 향상 특별법 개정을 통해 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 수립에 관한 사항을 명시할 필요가 있다.
 - 즉 기본법에 근거해서 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획을 수립할 경우 삶의 질 향상 특별법에 의한 시·군 삶의 질 향상 기본계획을 수립한 것으로 간주한다는 점을 법령에서 명시하는 것이다.
- 신규 제정 여부를 검토할 것으로는 ‘농어촌 마을 만들기 지원에 관한 법률(가칭)’을 들 수 있다.
 - 앞서 언급한 대로 주민들의 마을 만들기 활동과 협정 체결 등에 대한 지원 근거 등을 담은 이 법률을 신규로 도입하는 것을 검토하되, 여의치 않을 경우 농어촌정비법에 해당 지원 조항을 포함토록 한다.

3. 연계 추진 과제

- 농어촌정비법을 포함한 관련 법령을 개정하는 것만으로는 상기한 농어촌계획제도가 효과적으로 작동할 수 없다. 주민과 일선 지자체가 농어촌계획제도의 취지에 공감을 해서 계획 수립 과정에 적극적으로 참여하도록 유도하는 것이 필요하다.
 - 법령 정비와 병행해서 추진할 과제들로서, 관련 예산 지원 체계 정립, 지구단위계획 개선 등 제도적인 사항뿐 아니라 주민 자율적인 마을 만들기 확산 등과 같이 일선 지자체나 농어촌 현장과 연계하여 추진할 과제들을 제시하고자 한다.

3.1. 농어촌계획과 연계한 지방 농정 추진체계의 개선

- 농어촌계획제도 개선 방향에 공감대가 형성되어 시·군 농어업·농어촌 종합

표 5-9. 시·군의 농어촌계획 수립을 위한 지원 방안

단위: %

농어촌계획 수립 지원 방안	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
계획 수립 비용을 예산으로 지원	30.8	26.2	16.7	30.6	27.1
정부의 관련 사업 연계 지원	44.6	38.1	64.8	44.4	47.6
예산보다는 계획 수립 근거, 절차 법제화	7.7	9.5	7.4	5.6	7.1
계획 수립을 돕는 전문가 지원 방안 마련	7.7	14.3	1.9	6.5	7.1
계획 수립을 위한 체계적 매뉴얼 제공	7.7	11.9	9.3	12.0	10.4
기타	1.5	0.0	0.0	0.9	0.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 한국농촌경제연구원 2012년 지자체 담당자 조사 결과이며, 타 응답자 유형에 비해 상대적으로 높은 비율을 기록한 경우 밑줄로 강조

발전계획 및 농어촌정비계획을 수립하는 시·군들이 늘어날 수 있도록 지자체에 대한 정부 예산 지원체계를 개편하는 방안을 병행하여 모색한다.

- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획에 사업이 포함되는 것을 전제로 하여 농림수산식품부의 각종 사업을 연계 지원하는 조건을 명시하도록 한다.
- 참고로 <표 5-7>은 시·군의 농어촌계획 수립을 확대하는 방안에 대해 지자체 담당자가 응답한 결과이다. 다수 응답자들이 관련 사업 예산을 정부가 연계 지원하는 것이 필요하다고 답한 것을 확인할 수 있다.

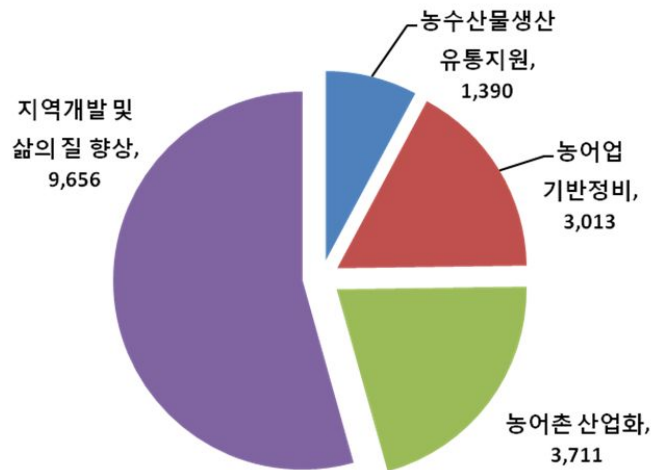
○ 따라서 농어촌계획제도와 연계하여 각종 사업 예산을 지원하는 체계를 구축한다. 이를 통해 시·군에 지원되는 농어촌 분야 예산을 현행보다 충분한 규모로 확보하여 지자체의 적극적인 계획 수립을 유도해야 한다.

- 현재에도 광특회계에 편입된 지역개발 및 농어촌산업 분야 일부 사업들은 포괄보조금 제도로 지원되고 있다.
- 이에 더하여 현행 포괄보조금 제도에 포함되지 않은 지역개발사업들과 농식품 분야 각종 사업들을 지방 자율사업군으로 통합하여 시·군에 일괄 지원하는 방안을 검토한다. 지자체가 주도적으로 계획하여 사업을 추진하며 용자 사업이 아닌 보조금 사업에 해당하는 것들이 포괄보조금 형태로 지원할 수 있는 대상이다.
- 이와 같이 지방 자율사업군에 포함 가능한 사업들을 농어업 기반 정비, 농수산물 생산·유통, 지역개발, 농어촌산업 등으로 분야를 구분하여 집계한 결과 포괄보조금 형태로 지원 가능한 예산은 약 1.78조 원 규모로 집계된다(그림 5-9 참조).
- 그리고 연계 지원 가능한 사업 목록을 분야별로 구분하여 <표 5-8>에 제시하였다.¹⁵

¹⁵ 대상 사업 목록은 농림수산식품부 내부자료 참조

그림 5-9. 지방 자율사업군 대상 사업 예산 규모

단위: 억 원



자료: 농림수산식품부 내부자료를 기초로 집계.

- 다만, 이와 같이 포괄보조 방식으로 예산 지원을 확대하려면 검토해야 할 사항이 많으므로 충분한 시간을 두고 제도 도입 방안을 마련해야 한다.
 - 개별 사업별로 지방 자율사업군 편입의 타당성 여부를 면밀히 검토해야 하고, 지자체에서도 포괄보조에 상응한 사업 추진체계를 갖추어야 한다.
 - 특히 농어업·농어촌 분야 제반 사업들을 농어촌계획제도의 뒷받침 아래 효과적으로 추진할 수 있도록 지방 농정 추진체계를 정비하는 일이 필요하다. 품목 육성, 기술 보급 등에 초점을 둔 것이 전통적인 지방 농정의 역할이라면 앞으로는 지역개발 분야까지 아우르는 보다 확대된 기능을 수행할 수 있도록 지방 농정체계를 구축해야 한다.¹⁶

¹⁶ 예를 들어 전북 완주군의 경우 농업기술센터의 친환경농업축산과에서 전통적인 농업정책, 농산유통, 친환경농업, 축산 등의 업무를 맡고 있으며, 이와 별도로 군청 조직인 농촌활력과에서 농업·농촌정책 발굴과 더불어 커뮤니티비즈니스, 로컬푸드, 도농교류와 도시민 유치, 마을회사 육성 업무를 담당하고 있다. 또한 농업·농촌 분야의 부서간 협력 업무까지 수행하는 등 농촌활력과는 전통적 농정 조직의 기능에 한정되지 않고 농어촌 지역개발 분야

표 5-10. 지방 자율사업군 대상 사업(안)

단위: 억 원

부문	사업명	회계·기금	담당 부서	'13 예산	비고
농어업 기반 정비	농어업인교육훈련지원	농특	경영인력과		예산 일부
	농업기반정비	광특(지역)	농업기반과	2,907	제주 포함
	어업인교육훈련	농특	수산개발과		예산 일부
	과실전문단지생산기반조성	FTA기금	원예경영과	106	
농수산물 생산 유통 지원	농기계임대사업	농특	식량산업과	200	
	고품질쌀 유통활성화	농특	식량산업과		예산일부
	들녘별 경영체 육성	농특	식량산업과	10	
	녹비작물종자대지원	농특	친환경농업과	94	
	친환경농업기반구축	광특(직접)	친환경농업과	254	
	수산물 FPC 건립	광특(직접)	수산정책과	84	
	수산시장시설개선	농특	수산정책과	17	
	환경친화형배합사료지원	농특	양식산업과	80	
	친환경양식어업육성	농특	양식산업과	151	
	수산물수출전략품목육성	농특	양식산업과	153	
	내수면자원조성	농특	자원환경과	20	
	토속어류산업화센터건립	광특(직접)	자원환경과	35	
	농산물브랜드육성	농안	원예산업과	100	
	종축장전문화	축발	축산정책과		예산일부
	말산업육성지원	축발	축산정책과		예산일부
	조사료생산기반확충	축발	방역관리과		예산일부
	축산분뇨처리시설	축발	방역관리과		예산일부
	과수거점산지유통센터	FTA	원예경영과	66	
	과실브랜드육성지원	FTA	원예경영과	10	
	종자산업기반조성	FTA	종자생명과	81	
인삼 생산유통시설현대화	FTA	원예산업과	17		

를 총괄하는 역할을 담당한다.

표 5-10. 지방 자율사업군 대상 사업(안)(계속)

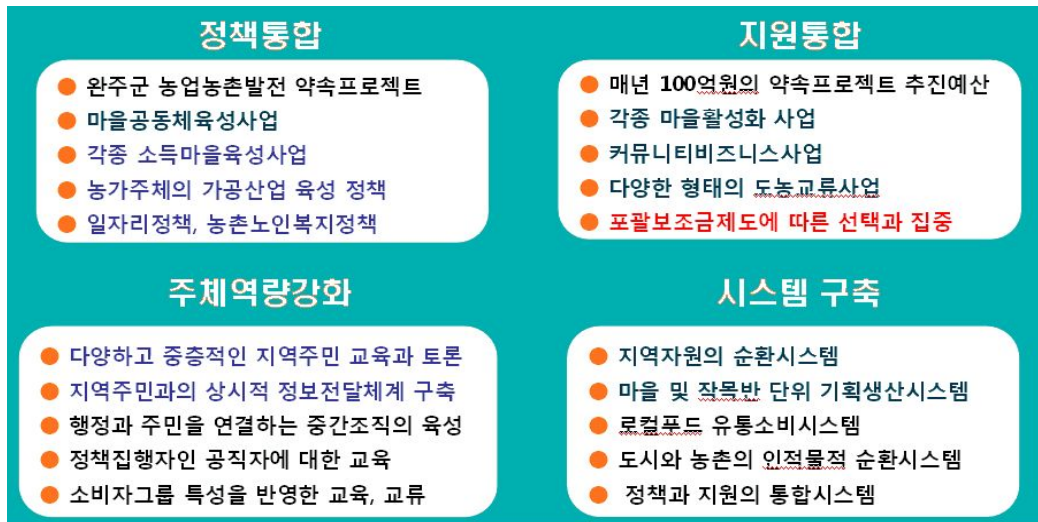
단위: 억 원

부문	사업명	회계·기금	담당 부서	'13 예산	비고
	첨단온실신축지원(용자)	FTA	원예경영과		예산일부
	저온유통체계 구축	농안	원예산업과		예산일부
	수산장비활용	농특	수산개발	18	
지역 개발 및 삶의 질 향상	경관보전직불금	농특	지역개발과	141	
	도농교류활성화	농특	농어촌산업팀		예산일부
	농어촌공동체활성화	농특	농어촌사회과	14	예산일부
	농어촌리모델링시범사업	농특	지역개발과	42	
	귀농귀촌활성화	농특	경영인력과	112	
	일반농산어촌개발	광특(지역)	지역개발과	8,979	
	연계협력사업	광특(지역)	지역개발과	300	
	연안어장 환경개선	수발	자원환경과	68	
농어 촌 산 업 화	수산물가공산업육성	광특(직접)	수산정책과	292	
	수산물 유통시설 건립	광특(직접)	수산정책과	102	
	농산물산지유통센터건립	광특(직접)	유통정책과	188	
	동식물자원산업화	농특	종자생명과	32	예산 일부
	기능성양잠산업육성	농특	종자생명과	19	
	복합산업화사업	광특(지역)	농어촌산업팀	2,186	
	수산식품산업거점단지조성	광특(직접)	수산정책과	154	
	천일염산업육성지원	농특	식품진흥과	122	
	지역전략식품사업육성	광특(직접)	식품/산업	588	
	외식산업육성	농특	외식산업팀		예산일부
	낙시산업 선진화	농특	자원환경과	28	
	어촌관광활성화	농특	수산개발과		예산일부
합 계				17,770	

자료: 농림수산식품부 내부자료(2013).

- 이와 관련하여 <그림 5-10>은 전북 완주군 사례를 보여주고 있는데, 완주군은 시·군 차원에서 통합적 농정 추진체계를 구축하여 농업정책과 농촌정책의 연계 전략을 추진하고 있다.
 - 완주군은 농업기술센터의 친환경농업축산과에서 전통적인 농업정책, 농산물유통, 친환경농업, 축산 등의 업무를 맡고 있으며, 이와 별도로 군청 조직인 농촌활력과에서 농업·농촌정책 발굴과 더불어 커뮤니티비즈니스, 로컬푸드, 도농교류와 도시민 유치, 마을회사 육성 업무를 담당하고 있다.
 - 또한 농업·농촌 분야의 부서간 협력 업무까지 수행하는 등 농촌활력과가 전통적 농정 조직의 기능에 한정되지 않고 농어촌 지역개발 분야를 총괄하는 역할을 담당한다.

그림 5-10. 농업정책과 농촌정책을 연계한 지자체 농정 전략(완주군)



자료: 완주군청 내부자료.

- 한편 시·군에 지원되는 지역개발사업 재원 확충을 위해 광특회계 지역개발계정의 시·도 자율편성사업 예산 중 가능한 것은 시·군에 지원되도록 회계를 이관하는 방안도 검토한다.

- 예컨대 시·도 자율편성사업 예산이라 하더라도 복수 시·군이 관련되는 연계협력사업과 도 직접사업을 제외한 사업의 상당 부분은 궁극적으로 단일 시·군이 사업 주체가 된다.¹⁷ 이런 경우는 가급적 시·군 자율편성사업으로 계정을 이관할 필요가 있다.
- 다만, 이는 농림수산식품부가 단독으로 결정할 사안이 아니므로 지역발전 위원회 및 관련 부처와 협의하여 추진한다.

3.2. 농어촌형 지구단위계획 제도 정립

- 농어촌형 지구단위계획 제도를 도입하는 방안을 다음 두 가지 방향에서 검토해볼 수 있다.
 - 첫째, 농어촌 지역개발사업을 지구단위계획제도에 입각하여 추진할 때, 농어촌이라는 지역 여건에 적합하도록 계획 수립 기준을 완화하는 방안을 검토한다.
 - 둘째, 지구단위계획의 수립 범위 자체를 확대하는 방안이다. 농어촌에서 지구단위계획을 수립하여 추진하는 사업은 일부 신개발 사업으로 제한되는 등 이 제도의 활용 폭이 넓지 않다. 3만²m 이상이라는 면적 기준 때문이다. 그런데 농어촌에서 이 기준을 낮춰서 적용한다면 지구단위계획 수립의 범위가 확대될 것이며, 기존에 개발행위허가제도로 운용되던 개발사업의 상당 부분을 흡수할 수 있을 것이다.

3.2.1 농어촌에 대해 지구단위계획 수립 기준 완화

- 농어촌정비법에 입각하여 추진되는 지역개발사업이라 하더라도 일정 규모

¹⁷ 참고로 충청북도의 경우, 2013년도 광특회계 예산 총액은 내시액 기준으로 총 3,492억 원인데, 이중 도 직접사업이 38%인 1,325억 원인 반면, 시·군사업으로 편성한 것이 62%에 해당하는 2,167억 원으로 집계된다(최창영 2012).

이상의 개발행위를 수반할 경우 지구단위계획을 수립하여 사업을 추진하도록 유도하는 사례들이 늘고 있다.¹⁸

- 농어촌뉴타운, 전원마을, 농어촌테마공원 사업들이 대표적이다. 이들 사업들은 개발 규모가 커서 제2종 지구단위계획 수립 기준에 해당하는 경우가 많다. 문제는 이렇게 지구단위계획으로 사업을 추진하면서 농어촌 실정에 부적합한 시설 기준이나 절차를 따르게 되어 어려움을 겪는다는 것이다.
- 인구밀도가 낮고 차량 통행량이 적으며, 주변이 농·산지로 둘러싸여 있는 농어촌은 도시와 동일한 기반시설 확보가 불필요한 경우가 대부분이다.
- 따라서 현행 지구단위계획 기준을 농어촌에 대해서는 완화하는 작업이 요구된다. 특히 도시개발사업에 맞추어 설정한 도로율, 도로 폭, 녹지율, 공원 면적 등의 기준을 완화할 필요가 있다.

<참고> 농어촌에 적합한 기반시설 기준(안)

■ 농어촌 도로

- 주거형 도로율: 15% ⇒ (농어촌형) 10%(공원·녹지 제외 면적)
- 주거형 진입도로 폭: 8m 이상 ⇒ (농어촌형) 6m 이상
- 관광휴양형 구역내도로 폭: 6m ⇒ (농어촌형) 4m

■ 상·하수도: 지하수 사용이 가능하도록 범위 확대

■ 공원·녹지

- 주거형 공원 녹지비율: 15% ⇒ (농어촌형) 10%(완화규정 추가)

자료: 성주인 등(2011b).

¹⁸ 마을정비구역으로 지정하여 추진되는 전원마을 조성사업과 농어촌뉴타운 조성사업은 면적 규모가 3만㎡를 초과하는 경우가 많다. 면적이 3만㎡를 넘는다고 해서 반드시 지구단위계획의 의무 수립 대상인 것은 아니지만, 상당수 시·군에서 마을정비구역 지정과 무관하게 지구단위계획 수립을 요구하는 추세이다(성주인 등 2011b).

- 농어촌의 특성을 반영하여 지구단위계획 통합지침을 마련할 수 있도록 국토해양부와 지속적으로 협의를 추진한다.
 - 농어촌에 적합하지 않은 교통처리, 도시·군계획시설 관련 규정을 우선적으로 수정·보완할 필요가 있다.
 - 그리고 농어촌의 특성이 반영될 수 있도록 지구단위계획 유형에 새로운 유형(예: 농어촌형)을 신설하는 방안을 추진한다. 이에 대해 국토해양부와 지속적인 협의를 추진할 필요가 있다.¹⁹⁾
- 농어촌정비법상 농어촌정비구역제도와 국토계획법상 지구단위계획제도 간에 역할 분담이 필요하다. 현재 두 제도 간 관계에 대한 명확한 규정 없어 일부 지자체에서는 사업을 추진하면서 두 제도의 절차를 동시에 거치는 등 불필요한 혼선을 겪는 사례가 나타나는데, 이에 대한 개선책을 모색한다.
 - 용도 변경이 수반되는 3만㎡ 이상 신규 사업을 추진할 경우에 마을정비구역(또는 농어촌정비구역)으로 지정하지 않고 지구단위계획제도에 입각하여 사업을 추진하도록 사업 지침에서 유도한다.

3.2.2 농어촌형 지구단위계획 도입과 병행하여 계획 수립 대상 확대

- 중장기적으로는 농어촌의 지구단위계획 수립 면적 기준을 낮추는 방안을 검토한다.
 - 농어촌형 지구단위계획 수립 대상을 확대하는 것이다. 특히 이를 주민협정 참여 마을에 연계하여 추진함으로써 상당 부분의 개발행위가 지구단위계획 수립에 의거 추진되도록 유도한다. 이는 난개발 억제와 주민협정 활성화 효과를 함께 얻기 위함이다.
 - 면적 5천~3만㎡ 규모로 지구단위계획 수립 규모에 미달하며 개발행위허

¹⁹⁾ 유사 사례로서 농공단지 통합지침의 도출 과정 및 내용을 참고할 수 있다.

가 대상인 사업이라 하더라도 주민협정 참여 마을에서 이루어질 경우 농어촌형 지구단위계획을 수립하여 경관, 토지이용 등의 심의를 받도록 유도하는 방안을 모색해볼 수 있다.

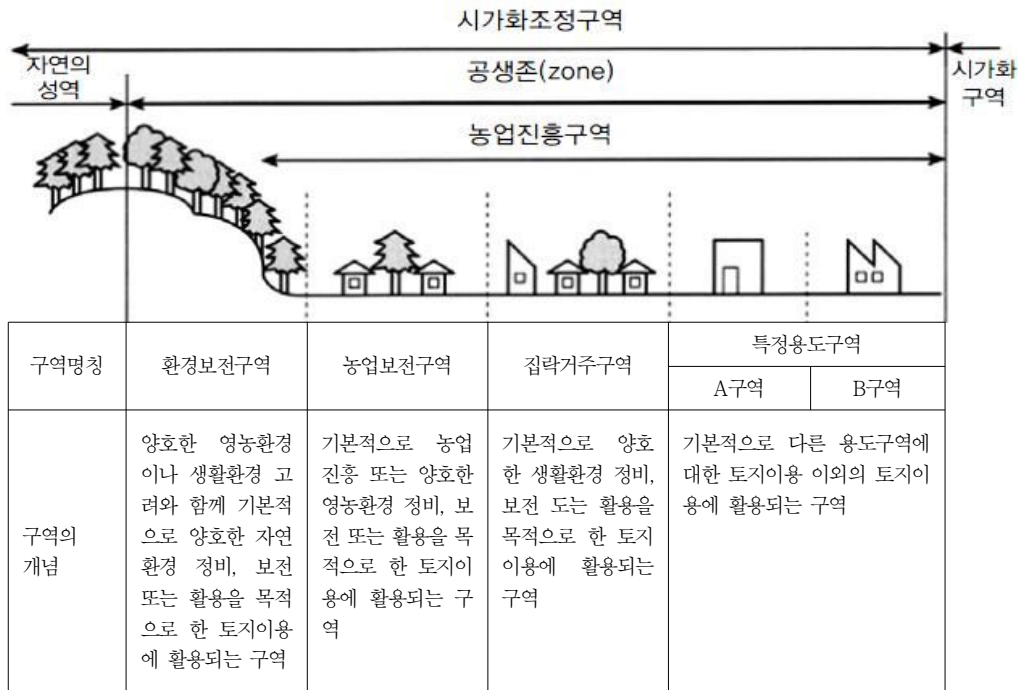
- 이를 통해 조례에 근거한 주민협정이 토지이용에 대한 구속력이 담보되지 않아 실효성을 확보하지 못하는 문제점을 보완할 수 있을 것이다.
- 특히 경관 여건이 우수한 도농교류 사업 마을 일대에서 소규모 개발행위가 분산적으로 진행되어 난개발로 이어진 문제점을 주민협정과 연계한 지구단위계획으로 대응하는 효과를 기대할 수 있다.
- 협정에서 주민들이 정한 건축물 기준, 경관 요소 등을 고려하여 개발행위가 이루어지도록 유도하는 효과를 얻는 한편, 보전이 필요한 토지에 대해서는 지구단위계획에서 설정한 토지이용계획 조건을 준수토록 할 수 있을 것이다.

□ 지구계획과 주민 조례 연계 사례(고베시 카미쯔바시 지구)

- 국토계획법에 입각한 지구단위계획을 농어촌 실정에 맞추어 유연한 방식으로 활용하는 데 일본 고베시((神戸市) 사례에서 참고할 점이 있다.
 - 고베시는 시 전체가 도시계획구역으로 지정되어 있지만 개발행위에 제약이 많은 시가화조정구역이 전체 면적의 2/3를 차지한다. 도시계획법에 의해 설정되는 시가화조정구역은 주로 고베시 서부와 북부의 농어촌 지역에 분포하고 있다.
 - 시가화조정구역 내에는 농지와 마을, 녹지 등이 다양하게 분포하고 있어 구역 내 토지에 대한 유연성 있는 관리가 요구된다. 그래서 고베시는 자주 조례인 ‘사람과 자연의 공생존의 지정 등에 관한 조례’를 1996년에 제정하고, 시가화조정구역 내 일부 지역을 1998년에 공생존으로 지정하였다.
 - 또한 공생존은 4개 용도로 구분되는데, <그림 5-11>과 같이 환경보전구역, 농업보전구역, 집락거주구역, 특정용도구역으로 나뉜다.

- 이렇게 시에서 구분한 용도와 별도로 공생존에 대해 주민협의회가 마을만들기 계획을 수립하고 주민협정을 맺은 곳을 경관협정지역으로 지정하여 관리하고 있다.
- 농어촌에 해당하는 공생존을 조례로 지정할 뿐 아니라 일정 규모 이상의 개발행위가 이루어지는 대상지에 수립되는 지구계획이 주민들의 마을 만들기 와 연계하여 추진되기도 한다.
- <그림 5-12>에 나타난 고베시 가미쯔바시(上津橋)지구가 사례인데, 시가화조정구역이며 공생존 내에 위치한 곳이다. 녹지와 주거지, 농지 등이 함께 분포하는 농어촌 지역으로 조례에 입각하여 환경보전구역, 집락거주구역, 농업보전구역 등으로 용도가 구분되어 있다.

그림 5-11. 고베시 공생존 지정과 용도 세분 사례

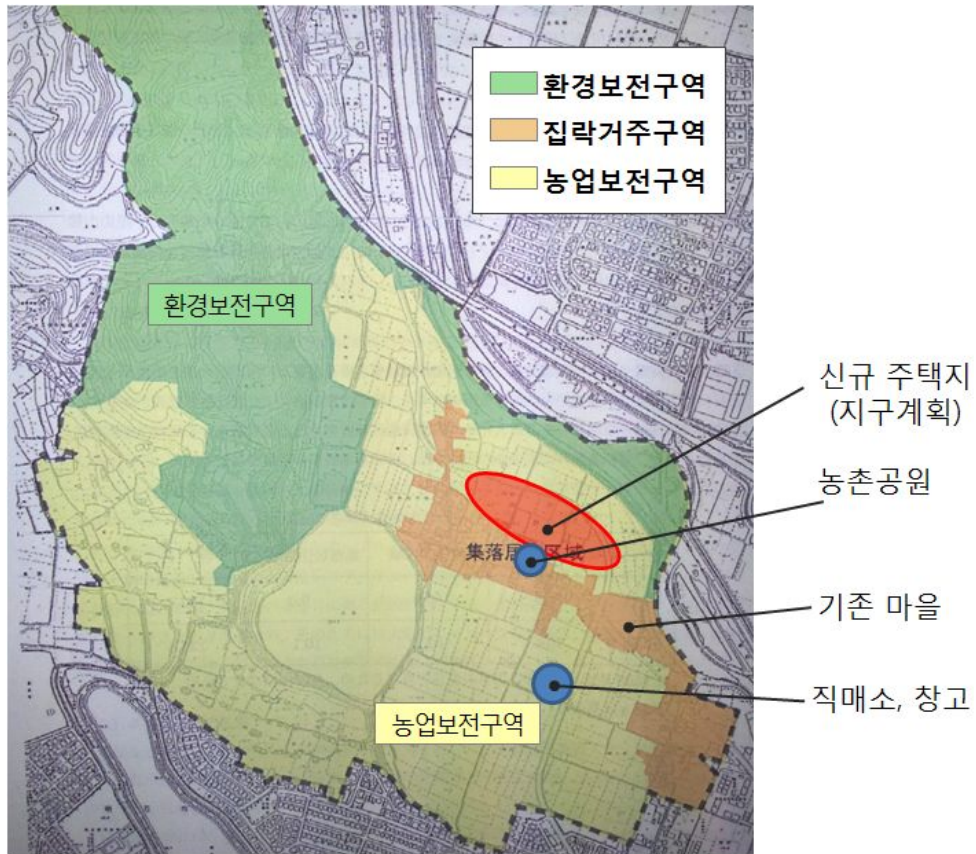


자료: 고베시 내부자료; 성주인 등(2011b).

- 이들 지구 주민들은 협의회를 통해 마을의 생활환경 정비를 위한 마을 만들기를 추진하면서 지구 내 일부 토지에 농촌공원과 공공시설, 도시민용 주거 단지(2ha 규모) 등을 조성하는 계획을 수립하고 도시계획법의 지구계획으로 지정받아 사업을 추진하게 되었다.²⁰
- 공생존에 거주하는 주민들로 구성된 마을 만들기 협의회에서 신규 주거지 조성 사업을 지구계획을 통해 추진하면서 도농교류 시설과 마을의 기반시설 정비를 이와 병행하여 진행했다는 점이 특징적이다.
- 이 사례는 우리에게도 시사하는 바가 있다. 농어촌에서 지구단위계획으로 지정받아 사업을 시행할 때 국토계획법 절차로만 추진하기보다는 주민협정과 마을 만들기 같은 방식을 연계하여 사업 성과를 제고하는 가능성을 모색할 필요가 있는 것이다.

²⁰ 일본의 시가화조정구역 내에는 개발행위가 허용되지 않는 것이 원칙이지만, 1998년 도시계획법 개정 이후로 지구계획을 수립한 경우 건축이 가능하게 되었다. 카미즈바시 지구 주민들은 당초 다른 사업 방식으로 주거환경 정비를 하려 시도하다가 도시계획법이 개정된 후 지구계획 수법을 적용하는 것으로 결정하였다.

그림 5-12. 가미쯔바시(上津橋)지구의 토지이용 현황과 지구계획 구상



주: 위는 지구계획 대상지 위치와 토지이용 현황(고베시 공생존의 용도 구분)을 나타낸 그림이며, 아래는 택지와 농촌공원 등 지구계획 개발 구상도임.
 자료: 고베시 카미쯔바시 지구 마을 만들기 협의회 내부자료 재구성.

3.3. 마을 만들기와 연계한 자율적 토지이용관리 확산

□ 필요성

- 농어촌계획제도 정비의 지향점으로 그동안 농어촌 분야의 계획에서 미흡했던 공간계획적인 요소를 강화해야 한다.
 - 일선 농어촌 시·군에서 수립되는 제반 계획들을 연계하고 통합하는 것이 필요하지만, 나아가 농어촌의 자원, 경관, 문화 등을 보전하고 활용하는데 기여하도록 토지이용제도를 개선하는 것이 농어촌계획제도의 목적이기도 하다.
- 우리나라 토지이용제도의 근간인 국토계획법은 농어촌 토지이용의 기본 골격을 잡는 역할을 발휘하기는 해도, 농어촌 특성에 맞도록 경관, 환경을 보전하고 개발행위를 관리하는 데는 한계가 있다.
- 일본 역시 전국적으로 적용되는 경직된 토지이용제도만으로는 농어촌의 특성을 살린 토지이용관리에 한계가 있었다. 이를 보완하는 방안으로 조례에 입각하여 농어촌의 토지이용을 유연하게 관리하는 사례가 확산된 경험을 지니고 있음을 앞에서 살펴보았다.
 - 주민들의 마을 만들기 활동과 협정 참여가 뒷받침되어 일본에서는 그런 일이 가능했던 것이다. 그리고 지자체에서는 주민들이 마을 만들기 활동을 통해 도출한 자율적인 규제 사항에 대해 토지이용제도 등으로 행정 차원에서 지원하는 체계를 마련한 바 있다.
- 일본 사례를 참고로 삼되, 우리의 경우 주민들이 자율적인 토지이용관리의 취지와 방향에 대해 공감하고 참여할 수 있는 수준에 도달한 마을이 일본보다 훨씬 드물다는 점을 감안해야 한다.
 - 주민들의 마을 만들기 활동 참여가 자발적으로 이루어지기는 쉽지 않은

곳이 많으므로 정부에서 보다 적극적으로 나서서 모범 사례를 발굴하고 전파하는 역할을 할 수밖에 없는 상황이다.

□ 마을 만들기 지구에 대한 지역개발사업의 우선 지원

○ 위와 같은 국내 여건을 감안하여 주민들의 마을 만들기 활동 참여와 연계하여 각종 정부 사업들을 우선 지원하는 등의 시도가 필요하다.

- 농림수산식품부에서는 함께 하는 농어촌운동의 일환으로 추진하는 ‘색깔

표 5-12. 농식품부 ‘색깔 있는 마을’에 연계 지원될 지역개발사업 목록

유형	사 업 명	사업 부서		‘13사업비 (백만 원)
		소속	담당 부서	
계	17개 사업			1,190,780
마을 권역 개발 (11)	일반농산어촌개발	농어촌정책국	지역개발과	897,900
	농어촌자원복합산업화	농어촌정책국	농촌산업팀	227,173
	경관보전직접지불제	농어촌정책국	지역개발과	14,072
	농어촌마을리모델링사업(‘13년)	농어촌정책국	지역개발과	4,200
	농어촌공동체 활성화 지원	농어촌정책국	농어촌정책과	4,468
	농어업경영컨설팅	농어촌정책국	경영인력과	1,735
	자율관리어업육성	어업자원관	자원환경과	13,563
	자원활용기술보급	농진청	지도정책과	3,685
	지역농촌지도사업활성화	농진청	지도정책과	4,037
	전통마을숲복원	산림청	지도정책과	300
	스타팜	농산물품질관리원	소비안전과	937
도농 교류 (4)	도농교류활성화	농어촌정책국	농어촌산업팀	13,759
	어촌관광활성화	수산정책관	수산개발과	3,830
	1사1촌	농협	농촌지원부	346
	팜스테이	농협	농촌지원부	200
복지 (2)	농촌희망가꾸기	농협	농촌지원부	175
	문화복지사업	마사회	농어촌희망재단	400

자료: 농림수산식품부 내부자료(2013).

있는 마을' 중 역량을 갖춘 곳에 대해 각종 사업 예산 시 우선순위를 두고 자 계획하고 있다.

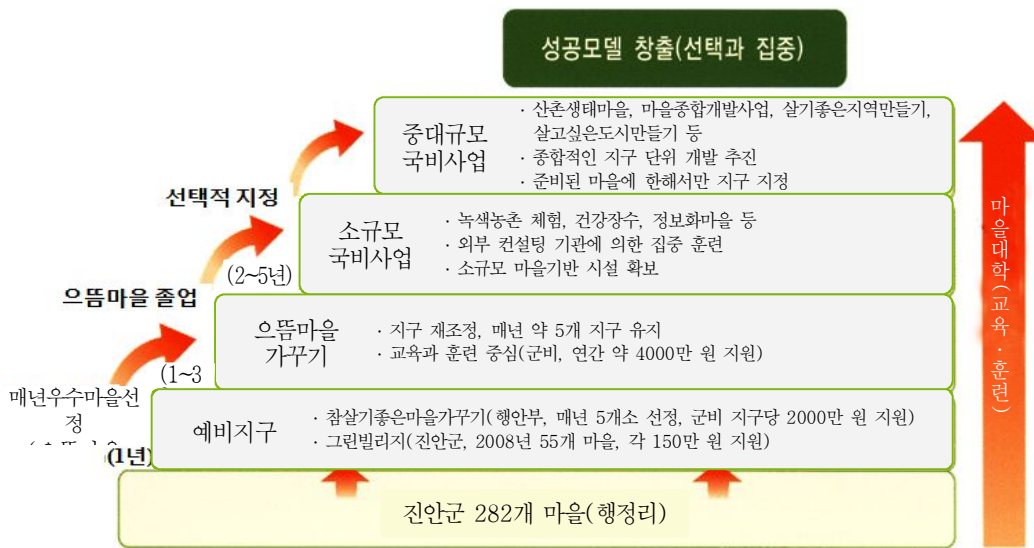
- 주민들이 현장포럼에 참여하고 마을발전계획을 수립한 경우 <표 5-9>에 열거한 사업들을 연계 지원할 수 있도록 사업 선정시 가산점을 주는 등 우선적으로 배려한다는 것이다.
- 이와 같은 사업의 우선 지원 조건에 부가하여 주민협정 등의 사항을 명시토록 한다. 즉 단순히 마을발전계획을 수립만 한 것이 아니라 마을 만들기의 일환으로 주민들이 상호간에 협정을 체결하고 실천계획을 수립한 곳을 보다 우선적으로 지원 대상에 포함시킬 수 있도록 하는 사업 지침을 마련토록 하는 것이다.

□ 주민 역량 강화 활동에 대한 지원 방식 개선

- 다양한 형태의 마을 만들기 저변을 농어촌에서 넓혀가려면 그동안 정부에서 진행해온 주민 역량 강화 활동에 대한 지원 사업 방식을 개선하는 작업이 요구된다.
 - 지금까지 정부에서는 어느 마을이 정부와 지자체의 지역개발사업 대상으로 선정되고 나면 그때서야 비로소 주민 교육 등 역량 강화 활동을 지원하는 경향이 있었다. 지원 대상도 사업을 추진할 곳에 거주하는 주민으로 한정하는 경우가 많았는데, 앞으로 이런 관행을 벗어날 필요가 있다.
 - 우선 현행 포괄보조금 제도의 사업 지원 방식을 개선토록 한다. 예컨대 일반농산어촌사업의 일환으로 시·군 전체를 포괄하는 역량 강화 예산을 별도로 마련하여 지자체에 지원하는 등의 조치가 이루어지도록 한다.
 - 소규모 활동비(예컨대 1~2백만 원 규모)를 다수의 마을에 지원함으로써 보다 많은 주민들이 참여하여 마을 발전 비전 도출 및 계획 수립 등의 활동을 자율적으로 진행하는 것을 돕는 것이다.
 - <그림 5-13>에 나타난 진안군 사례가 이러한 아이디어를 담고 있다. 주민

들이 모여서 장래 마을이 나아갈 방향을 찾고 소박한 수준의 마을 가꾸기 활동을 스스로 추진하도록 적은 액수의 활동비를 지원하는 데서 진안군의 역량 강화 모델이 출발하는 것을 보여주고 있다.

그림 5-13. 단계적 역량 형성을 통한 사업 지원 모델(진안군 사례)



자료: 진안군청 내부자료; 성주인 등(2012) 재인용.

3.4. 시범계획 수립을 통한 새로운 농어촌계획제도 실험

- 이상에서 제시한 농어촌계획제도 내용이 현실에서 작동하기까지는 여러 가지 시행착오와 실험을 거쳐야 할 것이다.
 - 각종 법률과 시행령 제·개정 작업을 비롯하여 제도 개편이 일시에 이루어 지기는 어려울 것이며, 단계적으로 제도 도입이 진행될 것인바, 충분한 기간을 갖고 시범계획 수립 및 운용 과정을 거치는 것이 바람직하다.
- 농어촌계획제도 도입 취지에 공감을 갖고 적극적으로 관련 작업을 추진하

려는 시·군을 선정하여 일련의 계획 과정을 진행토록 한다.

- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획을 수립하고 이를 바탕으로 농어촌정비계획 및 농어촌시설계획 등을 작성해야 하며, 또한 이들 계획을 바탕으로 한 사업 연계 추진 과정을 모니터링하는 작업까지 필요하다.
- 이런 점을 감안할 때 시범계획 수립·운영 기간을 시·군당 2~3년 가량 충분히 잡아야 할 것이다.
- 지역 특성에 따라 농어촌계획의 내용, 성격, 강조점 등이 달라질 것인바, 시범계획 수립에 참여하는 시·군도 다양화할 필요가 있다.

○ 시범계획 수립 과정에 대한 모니터링 작업에서 특히 초점을 두어 검토할 사항은 다음과 같다.

- 농어촌계획제도 도입과 관련해서 쟁점이 되었던 제반 사항들을 충분히 검토하도록 한다.
- 예를 들어 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획의 경우 계획의 내용적 범위와 상세 수준을 어느 정도로 정할지 검토할 필요가 있으며, 기존 계획의 통합 범위도 점검해볼 수 있겠다.
- 농어촌정비계획의 경우 다양한 유형의 권역을 대상으로 수립해볼 필요가 있으며, 계획에 포함할 사업 범위도 검토해볼 수 있겠다. 신개발 방식에 주로 활용되었던 현 농어촌정비법의 마을정비구역 제도를 기존 마을 재정비 사업에도 적용할 수 있을지 점검하는 작업도 필요하다.
- 농어촌계획시설의 지정 및 활용 가능성을 판단해볼 수 있겠다. 특히 기존에 농어촌정비법에서 추진해온 각종 기반정비사업을 보다 확대하여 다양한 형태의 농어촌계획시설을 지정하고 계획에 담는 것이 가능한지 여부를 점검해볼 필요가 있다.
- 주민 자율적인 토지이용관리의 확산 가능성을 판단해보고, 이를 유도하는 효과적인 지원 방안이 무엇일지 실험해보는 것이 필요하다.

- 시·군 전체적으로 볼 때는 현행 포괄보조금 제도를 보다 확대할 수 있는 가능성을 확인해볼 필요가 있다. 즉 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획 수립을 근거로 하여 농식품 분야 지자체 지원 예산 전반을 포괄보조 방식으로 지원하는 구상이 타당성이 있는지, 제약점은 무엇인지 등을 두루 살펴보는 작업이 이루어져야 할 것이다.

부 록

- 부록 1. 「농어촌계획제도」 관련 시·군 담당 공무원 설문조사표
- 부록 2. 「농어촌계획제도」 설문조사 항목별 빈도분석

부 록 1

「농어촌계획제도」 관련 시·군 담당 공무원 설문조사표

※ 해당되는 사항에 √표 또는 번호를 기입하여 주시기 바랍니다.

기본현황

1. 지역개발사업들을 다음과 같이 10개 부문으로 구분할 때, 올해 2012년 기준으로 귀 시·군에서 가장 중점을 두고 추진했던 부문을 3순위까지만 선택하여 주세요 (예산 비중 등을 고려).

⇒ 1순위()번, 2순위()번, 3순위()번

- | |
|--|
| ① 농업기반 및 수산·어항기반 조성 부문 |
| ② 보건·복지 부문 |
| ③ 교육 부문 |
| ④ 수자원 및 교통 인프라 부문 |
| ⑤ 기초생활 인프라 부문 |
| ⑥ 지역산업 및 농어촌 경제활동 다각화 부문(농산물 가공 및 유통 포함) |
| ⑦ 문화·여가(문화·관광·체육) 및 도농교류 부문 |
| ⑧ 환경·경관 부문 |
| ⑨ 지역발전 역량강화 부문 |
| ⑩ 기타 부문(직접 기입) : _____ |

2. 귀 시·군에서 추진한 지역개발사업 중 지역발전과 주민 삶의 질 향상에 가장 크게 기여하였거나 성과를 냈기에 자랑할 만하다고 생각하시는 사업명을 기입하여 주십시오.

① 있음 (_____) ② 없음

계획의 수립 현황

3. 아래 상자에 제시된 계획 명을 보시고, 귀 시·군에서 최근 5년간 수립한 적이 있는지 없는지 해당란에 표시하여 주세요.

계획의 예	수립 여부			계획담당 부서명
	수립	미수립	잘 모름	
① 도시(군)기본계획				
② 중기재정계획				
③ 시·군 장기종합발전계획(시·군중장기발전계획)				
④ 시·군 농업·농촌발전계획				
⑤ 시·군 환경·경관보전기본계획				
⑥ 시·군 관광발전계획				
⑦ 시·군 복지기본계획				
⑧ 시·군 삶의질향상계획				
⑨ 정주권개발계획(생활환경정비계획)				
⑩ 농지이용계획				
⑪ 오지개발계획				
⑫ 도서종합개발계획				
⑬ 개발촉진지구개발계획				
⑭ 소도읍육성사업계획				
⑮ 농촌활력증진계획(신활력사업, 향토산업, 지역특화산업)				
⑯ 기초생활권 발전계획				
⑰ 포괄보조사업 5개년 계획				
⑱ 농촌마을종합개발계획(권역단위 종합정비사업)				
⑲ 산촌종합개발계획(산촌생태마을조성사업)				
⑳ 어촌종합개발계획				
㉑ 기타 마을단위계획				
㉒ 기타 시·군 자체적으로 수립하는 계획 (계획명칭:)				

4. 시·군에서 수립되는 각종 계획의 가장 큰 문제는 무엇이라 생각하십니까?

- ① 유사한 계획들의 중복 ② 계획의 법적 구속력 부재
 ③ 예산 뒷받침 결여 ④ 계획 간의 연계성 부족
 ⑤ 계획의 완성도가 낮거나 구체성 부족
 ⑥ 계획수립·추진 과정에서 부서간 협조 미흡
 ⑦ 기타 (_____)

5. 위 계획(3번 문항) 중 시·군내의 농어촌지역(읍·면부 지역)에 대한 계획으로 실행력이나 현실 적합성이 가장 높은 계획은 무엇이라고 생각하십니까? (표에 있는 번호를 적거나, 표에 없는 것은 직접 적어주십시오.)

- 5-1. 실행력이 높은 계획 (_____)
 5-2. 가장 바람직한 내용의 계획 (_____)

6. 시·군 단위에서 수립하고 있는 각종 계획들의 ① 통합 또는 ② 현행 존치 여부를 묻는 질문입니다. 다음 보기의 각각의 계획에 대한 귀하의 의견이 무엇인지 해당란에 표시해주시기 바랍니다.

계 획 명	통합 또는 존치 여부
시·군 삶의 질 기본계획	① 통합계획으로 흡수 <input type="checkbox"/> ② 현행대로 수립 <input type="checkbox"/>
기초생활권 발전계획	① 통합계획으로 흡수 <input type="checkbox"/> ② 현행대로 수립 <input type="checkbox"/>
농업·농촌발전계획	① 통합계획으로 흡수 <input type="checkbox"/> ② 현행대로 수립 <input type="checkbox"/>
포괄보조 5개년계획	① 통합계획으로 흡수 <input type="checkbox"/> ② 현행대로 수립 <input type="checkbox"/>
시·군 생활환경정비계획	① 통합계획으로 흡수 <input type="checkbox"/> ② 현행대로 수립 <input type="checkbox"/>
농어촌산업 육성 기본계획	① 통합계획으로 흡수 <input type="checkbox"/> ② 현행대로 수립 <input type="checkbox"/>
기타 (_____)	① 통합계획으로 흡수 <input type="checkbox"/> ② 현행대로 수립 <input type="checkbox"/>

13. 새로운 농어촌계획제도의 도입 방향과 관련한 아래 질문들(13-1에서 13-3번)에 대한 귀하의 의견을 답해주시기 바랍니다.

13-1. 농어촌계획을 새롭게 도입할 경우 계획의 위상이 어떠해야 한다고 생각하십니까?

- ① 도시·군 기본계획과 별개의 독자적 계획
- ② 도시·군 기본계획과 동등한 위상이 되도록 상호 연계
- ③ 도시·군 기본계획과 도시·군 관리계획의 중간적 위치
- ④ 도시·군 관리계획과 동등한 위치
- ⑤ 기타 ()

13-2. 농어촌계획과 지역개발을 총괄하는 법률로는 다음 중 무엇이 가장 적합하다고 생각하십니까?

- ① 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 ② 농어촌정비법
- ③ 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법
- ④ 기존 법률이 아닌 농어촌 계획 수립을 위한 새로운 근거 법
- ⑤ 기타 ()

13-3. 농어촌계획의 계획 기간은 다음 중 무엇이 적합하다고 생각하십니까?

- ① 20년 ② 10년 ③ 5년 ④ 3년
- ⑤ 매년 ⑥ 기타()

포괄보조금 관련

14. 정부는 지역의 경쟁력 제고를 위해 광역·지역발전 특별회계(광특회계)를 운영하고 있습니다. 광특회계는 다음의 5가지 정책 목표 및 방향을 설정하고 있습니다. 지난 3년간 운용 결과, 어느 정도 성과가 있다고 생각하십니까?

14-1. 광역 연계(시·도간 연계 투자)로 규모의 경제 추진이 가능해졌다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

14-2. 유사·중복 사업 통폐합을 통한 투자 효율성이 높아졌다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

14-3. 지자체의 실질적 자율성 확대에 기여하였다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

14-4. 지역발전 노력 및 성과에 상응하여 인센티브가 강화되었다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

14-5. 지자체의 재정 운용 책임성이 높아졌다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

15. 귀 시·군의 경우 포괄보조금 제도 도입 이후 실질적으로 지역개발사업 결정·추진 체계에 어떠한 변화가 있었습니까?

- ① 총괄조직에서 사업 발굴, 계획 수립 등의 과정을 주관
② 기획부서와 사업 담당 조직이 공동으로 대응
③ 전문가 컨설팅 등에 의존해 사업 담당자별 대응
④ 큰 변화 없음
⑤ 기타 (_____)

16. 포괄보조금 제도 도입으로 가장 크게 달라진 것이 무엇이라고 생각하십니까? 보기에서 한 가지만 답해주시기 바랍니다.

- ① 예산 편성 절차가 간단해졌다
② 예산 편성 절차가 더 복잡해졌다
③ 시·군 특성이나 현실에 맞고 필요한 사업 계획과 추진 가능성이 커졌다
④ 시·도 영향력이 강화되었다

- ⑤ 과거보다 중앙정부의 영향력이 오히려 커졌다
- ⑥ 유사·중복사업 통합 추진 등 예산낭비 요인이 줄었다
- ⑦ 지역 주민 및 전문가 등 다양한 주체들의 참여 기회가 확대되었다
- ⑧ 기타(직접 기입 : _____)

17. 포괄보조금 제도 도입 이후 지역개발사업 추진 시 나타나는 문제점들을 열거한 아래의 각 문항들에 대해 귀하의 의견을 표시해주시기 바랍니다.

17-1. 지역의 역량 및 전문성 부족으로 사업 계획 수립과 추진이 어렵다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

17-2. 전문인력 채용, 외부 용역 증가 등 추가적 예산 낭비 요소가 늘어났다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

17-3. 선심성 및 나눠먹기식 사업 추진 가능성이 높아졌다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

17-4. 소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업 등 대규모 지원사업 종료의 결과로 시·군 사업 예산이 줄어들 가능성이 커졌다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

17-5. 지역에 꼭 필요한 사업이지만 소규모 사업이 외면당할 가능성이 높아졌다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

17-6. 사업 계획 및 성과 등 평가 업무에 지자체가 대응하는 것이 더 어려워졌다.

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

18. 효율적·효과적 지역개발사업 추진을 위해 현행 포괄보조금 제도에서 가장 시급히 개선되어야 할 점은 무엇이라고 생각합니까? 2가지만 선택해 주십시오 (), ()

- ① 시·군·구 자율편성사업 예산한도(씰링) 확대
- ② 시·군 자율편성사업 내역사업 폐지

- ③ 시·군 재정 여건을 감안한 차등보조율 적용
- ④ 신규 사업 선정 시 지자체의 재량권 확대
- ⑤ 포괄보조금 총괄 부서 등 지자체 조직 확대 지원
- ⑥ 지자체별 예산한도(셀링) 선정 방식 개선
- ⑦ 포괄보조사업계획 내용의 간소화
- ⑧ 기초생활권 유형 재구분(도시지역과 농어촌지역으로 단순화)
- ⑨ 기타(직접 기입 : _____)

19. 시·군 포괄보조사업의 평가제도 개선을 위해 가장 중요한 과제는 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? 보기에서 해당하는 것을 한 가지만 골라주십시오.

- ① 평가 대상 사업 축소(단순 실적 집계 위주의 사업 제외)
- ② 평가 절차 간소화(부처, 지역위 등의 중복된 평가를 일원화)
- ③ 시·군이 작성하는 평가용 보고서 내용의 간소화
- ④ 평가 결과를 반영하여 우수 시·군에 대한 인센티브(예산) 확대
- ⑤ 포괄보조사업 담당자에 대한 개인 포상 강화
- ⑥ 기타(직접 기입 : _____)

20. 농어촌 지역개발사업이나 토지이용제도 등과 관련하여 개선이 필요하거나 건의하실 사항이 있다면 자유롭게 써주십시오.

(_____)

■ 응답자 인적 사항

_____ 시·도 _____ 시·군 _____ 과(담당 업무 _____)
성별: ① 남자 ② 여자
연령: ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상
전체 업무경력: _____ 년 중 현재 담당 업무경력: _____ 년
직렬: ①행정직 ②토목직 ③도시계획직 ④농업직 ⑤기타 (_____)
연락처: _____

부 록 2

「농어촌계획제도」 설문조사 항목별 빈도분석

1. 응답자 인적 사항

1.1 성별

성 별	응답자수	비율(%)
남 자	265	97.4
여 자	7	2.6
합 계	272	100.0

1.2 연령

연령대	응답자수	비율(%)
20대	0	0.0
30대	24	8.8
40대	88	32.2
50대 이상	161	59.0
합 계	273	100.0

1.3 업무분야 및 근무년수(경력)

업무분야(직렬)	응답자수	비율(%)	근무년수	응답자수	비율(%)
기 획	65	23.9	10년 이하	26	9.5
농 정	43	15.8	20년 이하	54	19.7
도시계획	54	19.9	30년 이하	112	40.9
지역개발	110	40.4	30년 초과	82	29.9
합 계	272	100.0	합 계	272	100.0

2. 기본 현황

2.1 (문항1)2012년을 기준으로 시·군에서 가장 중점적으로 추진했던 지역개발사업은?

(1순위 응답 기준 집계)

단위: %

주요 지역개발사업	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전 체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
농업기반 및 수산·어항기반 조성 부문	20.3	23.3	16.7	30.9	24.4
보건·복지 부문	12.5	9.3	11.1	10.9	11.1
교육 부문	6.3	2.3	3.7	0.9	3.0
수자원 및 교통 인프라 부문	4.7		5.6	4.5	4.1
기초생활 인프라 부문	14.1	7.0	5.6	20.9	14.0
지역산업 및 농어촌 경제활동 다각화 부문	14.1	25.6	24.1	16.4	18.8
문화·여가(문화 관광 체육) 및 도농교류 부문	17.2	11.6	16.7	6.4	11.8
환경·경관 부문	1.6	2.3	5.6	2.7	3.0
지역발전 역량강화 부문	6.3	16.3	11.1	5.5	8.5
기 타	3.1	2.3		0.9	1.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2.2 (문항4) 시·군에서 수립되는 각종 계획의 문제점은?

단위: %

지역개발사업의 문제점	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전 체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
유사한 계획들의 중복	9.4	14.0	15.4	14.8	13.5
계획의 법적 구속력 부재	6.3	4.7	11.5	1.9	5.2
예산 뒷받침 결여	53.1	53.5	51.9	50.9	52.1
계획 간의 연계성 부족	21.9	14.0	13.5	16.7	16.9
계획의 완성도가 낮거나 구체성 부족	7.8	14.0	5.8	10.2	9.4
계획수립 추진 과정에서 부서간 협조 미흡	1.6	0.0	1.9	2.8	1.9
기 타	0.0	0.0	0.0	2.8	1.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2.3 (문항5-1)시·군내에서 수립되는 농어촌지역(읍·면부 지역) 계획 중 가장 실행력이 높은 계획은?

단위: %

계획 구분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
도시(군)기본계획	7.1	12.5	14.6	2.4	7.7
중기재정계획	0.0	3.1	0.0	2.4	1.4
시군장기종합발전계획	3.6	6.3	2.1	4.8	4.1
농업농촌발전계획	3.6	3.1	2.1	1.2	2.3
환경경관보전계획	0.0	0.0	0.0	1.2	0.5
관광발전계획	1.8	0.0	2.1	0.0	0.9
정주권개발계획	7.1	3.1	14.6	17.9	12.3
농지이용계획	3.6	0.0	0.0	0.0	0.9
오지개발계획	0.0	6.3	4.2	2.4	2.7
도서종합개발계획	1.8	3.1	6.3	1.2	2.7
개발촉진지구개발계획	5.4	0.0	6.3	0.0	2.7
소도읍육성사업계획	12.5	0.0	12.5	7.1	8.6
농촌활력증진계획	5.4	18.8	8.3	6.0	8.2
기초생활권발전계획	1.8	3.1	0.0	2.4	1.8
포괄보조사업 5개년계획	17.9	18.8	2.1	26.2	17.7
농촌마을(권역)종합개발계획	26.8	18.8	22.9	25.0	24.1
산촌종합개발계획(산촌생태마을)	0.0	0.0	2.1	0.0	0.5
기타 마을단위계획	0.0	3.1	0.0	0.0	0.5
기타 시군 자체 계획	1.8	0.0	0.0	0.0	0.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2.4 (문항5-2) 시·군내에서 수립되는 농어촌지역(읍·면부 지역) 계획 중 가장 바람직한 계획은?

단위: %

계획 구분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
도시(군)기본계획	5.1	6.5	21.4	5.6	8.6
중기재정계획	1.7	0.0	0.0	10.0	4.5
시군장기종합발전계획	16.9	19.4	14.3	10.0	14.0
농업농촌발전계획	1.7	22.6	0.0	2.2	4.5
환경경관보전계획	0.0	0.0	0.0	1.1	0.5
관광발전계획	0.0	0.0	0.0	1.1	0.5
복지기본계획	1.7	0.0	0.0	0.0	0.5
삶의질향상계획	0.0	9.7	0.0	1.1	1.8
정주권개발계획	6.8	0.0	14.3	7.8	7.7
오지개발계획	1.7	0.0	2.4	0.0	0.9
도서종합개발계획	0.0	3.2	0.0	0.0	0.5
개발촉진지구개발계획	0.0	0.0	2.4	1.1	0.9
소도읍육성사업계획	8.5	6.5	11.9	6.7	8.1
농촌활력증진계획	8.5	9.7	9.5	4.4	7.2
기초생활권발전계획	10.2	3.2	2.4	10.0	7.7
포괄보조사업 5개년계획	10.2	9.7	7.1	14.4	11.3
농촌마을(권역)종합개발계획	22.0	6.5	11.9	24.4	18.9
산촌종합개발계획(산촌생태마을)	3.4	3.2	2.4	0.0	1.8
기타 시군 자체 계획	1.7	0.0	0.0	0.0	0.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

3. 현행 국토계획법에 의거한 계획의 문제

3.1 (문항7)현 국토계획법(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)이 농어촌지역 토지이용 관리에 적합한 수단으로 작동하고 있는가?

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전 체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	6.2	7.0	27.8	8.2	11.4
대체로 그렇다	41.5	53.5	38.9	43.6	43.8
보통이다	33.8	25.6	18.5	23.6	25.4
그렇지 않은 편이다	15.4	14.0	14.8	17.3	15.8
전혀 그렇지 않다	3.1	0.0	0.0	7.3	3.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

3.2 (문항7-1)위 문항에 대해 ‘매우 그렇다’, ‘대체로 그렇다’, ‘보통이다’로 대답한 경우, 현 국토계획법에 의한 농어촌지역 토지이용관리 수단 중 가장 효과적으로 작동하고 있다고 생각하는 항목은?

단위: %

효과적인 농어촌 토지이용관리 수단	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전 체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
용도지역·지구 지정 및 관리	52.7	62.2	65.2	53.7	57.3
토지적성평가를 통한 관리지역 세분	9.1	5.4	13.0	13.4	10.9
지구단위계획제도 운용	10.9	10.8	0.0	11.0	8.6
개발행위허가제도 운용	21.8	16.2	15.2	19.5	18.6
도시계획시설 결정 및 설치	5.5	5.4	6.5	2.4	4.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4. 농어촌계획제도 정비 방향

4.1 (문항8)농어촌 정비 및 지역개발에 관한 현행 법률에서 가장 취약한 점은?

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전 체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
농어촌 마을 만들기 추진 근거와 지원 사항	52.7	62.2	65.2	53.7	57.3
농어촌 경관, 어메니티의 보전에 관한 사항	9.1	5.4	13.0	13.4	10.9
과소화 마을 정비 등 농어촌 공간 재편 방안	10.9	10.8	0.0	11.0	8.6
주민 등 지역 주체 역량 강화 지원 사항	21.8	16.2	15.2	19.5	18.6
기 타	5.5	5.4	6.5	2.4	4.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4.2 (문항9,10)공간계획(토지이용계획)과 사업(개발)계획을 연계한 통합적 농어촌계획제도가 필요한가? 이에 대해 중앙정부의 지원이 이루어질 경우 농어촌계획을 수립할 의사가 있는가?

단위: %

구 분		업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전 체
		기획	농정	도시 계획	지역 개발	
통합적 계획제도 필요성	매우 필요하다	61.5	53.5	75.9	52.7	59.6
	약간 필요하다	27.7	34.9	20.4	32.7	29.4
	보통이다	7.7	11.6	0.0	11.8	8.5
	별로 필요 없다	3.1	0.0	3.7	2.7	2.6
	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
통합적 계 획 수립 의향	매우 많다	49.2	41.9	55.6	34.5	43.4
	있는 편이다	44.6	39.5	40.7	46.4	43.8
	보통이다	4.6	14.0	3.7	16.4	10.7
	없는 편이다	1.5	4.7	0.0	2.7	2.2
	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4.3 (문항11)시·군의 농어촌계획 수립 유도를 위해 가장 필요한 정부 지원은?

단위: %

농어촌계획 수립 지원 방안	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
계획 수립 비용을 예산으로 지원	30.8	26.2	16.7	30.6	27.1
정부의 관련 사업 연계 지원	44.6	38.1	64.8	44.4	47.6
예산보다는 계획 수립 근거, 절차 법제화	7.7	9.5	7.4	5.6	7.1
계획 수립을 돕는 전문가 지원 방안 마련	7.7	14.3	1.9	6.5	7.1
계획 수립을 위한 체계적 매뉴얼 제공	7.7	11.9	9.3	12.0	10.4
기 타	1.5	0.0	0.0	0.9	0.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4.4 (문항12)농어촌지역에서 지역발전계획을 수립할 때 반드시 포함되어야 할 내용은?(복수응답가능)

단위: %

농어촌 지역발전계획에 포함할 내용	업무(직렬)에 따른 응답자 분류			
	기획	농정	도시 계획	지역 개발
보전할 토지와 개발할 토지의 구분, 지정	53.8	78.6	77.8	58.2
자연환경과 경관의 보전·관리	73.8	78.6	66.7	63.6
마을의 생활환경 정비	64.6	57.1	55.6	70.9
농지의 생산기반 정비	40.0	47.6	31.5	35.5
도로 설치 등 기반시설 정비	61.5	59.5	72.2	66.4
농어촌산업 및 일자리 창출	58.5	57.1	48.1	32.7
주민의 역량 강화	58.5	59.5	44.4	58.2
읍·면소재지 등 중심지 정비	46.2	38.1	33.3	46.4
삶의질 향상을 위한 생활서비스 확충	66.2	69.0	55.6	63.6
기타	0.0	2.4	3.7	0.9

4.5 (문항 13-1)농어촌계획을 새롭게 도입할 경우 계획의 위상은 어떠해야 하는가?

단위: %

농어촌계획제도의 도입 위상	업무에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
도시기본계획과 별개의 독자적 계획	9.2	7.1	16.7	17.4	13.7
도시기본계획과 동등한 위상이 되도록 상호 연계	64.6	69.0	33.3	53.2	54.4
도시기본계획과 관리계획의 중간적 위치	12.3	9.5	16.7	11.9	12.6
도시관리계획과 동등한 위치	13.8	14.3	29.6	16.5	18.1
기 타	0.0	0.0	3.7	0.9	1.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4.6 (문항 13-2)농어촌계획과 지역개발을 총괄하기에 적합한 법률은?

단위: %

법률 명	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	3.1	16.7	0.0	5.6	5.6
농어촌정비법	25.0	26.2	46.3	38.0	34.7
삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진 특별법	62.5	47.6	35.2	38.0	44.8
농어촌계획 수립을 위한 새로운 법률	9.4	9.5	18.5	14.8	13.4
기 타	0.0	0.0	0.0	3.7	1.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4.7 (문항 13-3)농어촌계획에 적합한 계획 기간은?

단위: %

계획 기간	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
20 년	0.0	4.8	1.9	1.8	1.9
10 년	33.3	42.9	53.7	37.6	40.7
5 년	61.9	47.6	42.6	56.0	53.4
3 년	3.2	4.8	1.9	3.7	3.4
매 년	1.6	0.0	0.0	0.9	0.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5. 포괄보조금 관련

5.1 (문항 14)광특회계의 5가지 정책 목표 및 방향에 대한 성과 평가는?

단위: 명수, %

정책 목표 및 방향	구분	매우 그렇다	그렇다	보통이 다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	합계
광역 연계(시·도간 연계 투자)로 규모의 경제 추진 가능 여부	응답수	8	69	130	55	9	271
	비 율	3.0	25.5	48.0	20.3	3.3	100.0
유사·중복 사업 통폐합을 통 한 투자 효율성 상승 여부	응답수	10	101	106	48	6	271
	비 율	3.7	37.3	39.1	17.7	2.2	100.0
지자체의 실질적 자율성 확대 에 기여 여부	응답수	18	87	107	52	6	270
	비 율	6.7	32.2	39.6	19.3	2.2	100.0
지역발전 노력 및 성과에 상 응한 인센티브 강화 여부	응답수	14	69	125	55	6	269
	비 율	5.2	25.7	46.5	20.4	2.2	100.0
지자체의 재정 운용 책임성 상승 여부	응답수	15	119	102	30	5	271
	비 율	5.5	43.9	37.6	11.1	1.8	100.0

5.2 (문항 14-1) 광특회계의 5가지 목표 중 ‘광역 연계(시·도간 연계 투자)로 규모의 경제 추진이 가능해졌다.’에 대한 응답자 업무(직렬)별 평가 결과

단위: %

	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	0.0	0.0	1.9	6.4	3.0
그렇다	21.9	26.2	24.5	28.2	25.7
보통이다	46.9	47.6	62.3	42.7	48.3
그렇지 않다	25.0	21.4	11.3	20.0	19.7
전혀 그렇지 않다	6.3	4.8	0.0	2.7	3.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.3 (문항 14-2) 광특회계의 5가지 목표 중 ‘유사·중복 사업 통합을 통한 투자 효율성이 높아졌다.’에 대한 응답자 업무(직렬)별 평가 결과

단위: %

	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	1.6	0.0	3.8	6.4	3.7
그렇다	29.7	40.5	41.5	39.1	37.5
보통이다	50.0	38.1	37.7	34.5	39.4
그렇지 않다	15.6	19.0	17.0	17.3	17.1
전혀 그렇지 않다	3.1	2.4	0.0	2.7	2.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.4 (문항 14-3) 광특회계의 5가지 목표 중 ‘지자체의 실질적 자율성 확대에 기여하였다.’에 대한 응답자 업무(직렬)별 평가 결과

단위: %

	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	1.6	2.4	5.7	11.9	6.7
그렇다	35.9	40.5	37.7	24.8	32.5
보통이다	35.9	31.0	39.6	45.0	39.6
그렇지 않다	23.4	26.2	15.1	15.6	19.0
전혀 그렇지 않다	3.1	0.0	1.9	2.8	2.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.5 (문항 14-4)광특회계의 5가지 목표 중 ‘지역발전 노력 및 성과에 상응하여 인센티브가 강화되었다.’에 대한 응답자 업무(직렬)별 평가 결과

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	3.1	7.3	1.9	7.3	5.2
그렇다	25.0	31.7	30.2	22.0	25.8
보통이다	42.2	34.1	58.5	47.7	46.4
그렇지 않다	26.6	26.8	9.4	19.3	20.2
전혀 그렇지 않다	3.1	0.0	0.0	3.7	2.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.6 (문항 14-5)광특회계의 5가지 목표 중 ‘지자체의 재정 운용 책임성이 높아졌다.’에 대한 응답자 업무(직렬)별 평가 결과

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	3.1	0.0	5.7	9.1	5.6
그렇다	48.4	47.6	43.4	40.9	44.2
보통이다	29.7	40.5	39.6	40.0	37.5
그렇지 않다	17.2	11.9	9.4	7.3	10.8
전혀 그렇지 않다	1.6	0.0	1.9	2.7	1.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.7 (문항 15)포괄보조금 제도 도입 후 실질적으로 지역개발사업의 결정, 추진체계에 어떠한 변화가 있었는가?

단위: %

포괄보조금 도입에 따른 지역개발사업 추진체계의 변화	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
총괄조직에서 사업발굴, 계획수립 주관	17.5	4.8	20.8	22.7	18.3
기획부서와 사업부서 공동 대응	46.0	50.0	49.1	40.9	45.1
외부컨설팅 등으로 사업담당자별 대응	15.9	16.7	11.3	9.1	12.3
큰 변화 없음	20.6	26.2	18.9	25.5	23.1
기 타		2.4		1.8	1.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.8 (문항 16)포괄보조금 도입 이후 가장 크게 달라진 점은?

단위: %

포괄보조금 도입 이후의 변화	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
예산편성 절차가 간단해졌음	0.0	4.8	3.8	6.5	4.1
예산 편성 절차가 더 복잡해짐	10.8	21.4	5.8	18.5	14.6
시·군 특성에 맞는 사업 추진 가능해짐	41.5	57.1	51.9	48.1	48.7
시·도 영향력이 강화됨	24.6	2.4	15.4	5.6	11.6
전보다 중앙정부의 영향력이 확대	6.2	2.4	9.6	11.1	8.2
유사사업 통합으로 예산 낭비 요인 감소	6.2	4.8	9.6	3.7	5.6
주민, 전문가 등 다양한 주체 참여 기회 확대	9.2	4.8	1.9	5.6	5.6
기 타	1.5	2.4	1.9	0.9	1.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.9 (문항 17)포괄보조금 제도 도입 이후 지역개발사업 추진 시 나타나는 문제점은?

단위: 명수, %

포괄보조금 도입 이후 나타나는 지역개발사업 추진의 문제점	구분	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	합계
지역의 역량 및 전문성 부족으로 사업 계획 수립과 추진이 어려움	응답수	11	98	96	61	4	270
	비율	4.1	36.3	35.6	22.6	1.5	1000
전문인력 채용, 외부 용역 증가 등 추가적 예산 낭비 요소가 늘어남	응답수	10	79	105	70	6	270
	비율	3.7	29.3	38.9	25.9	2.2	1000
선심성 및 나눠먹기식 사업 추진 가능성이 높아짐	응답수	2	51	79	127	10	269
	비율	0.7	19.0	29.4	47.2	3.7	1000
소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업 등 대규모 지원사업 종료의 결과로 시·군 사업 예산이 줄어들 가능성이 커짐	응답수	17	127	74	49	2	269
	비율	6.3	47.2	27.5	18.2	0.7	1000
지역에 꼭 필요한 사업이지만 소규모 사업이 외면당할 가능성이 높아짐	응답수	19	134	65	47	4	269
	비율	7.1	49.8	24.2	17.5	1.5	1000
사업 계획 및 성과 등 평가 업무에 지자체가 대응하는 것이 더 어려워짐	응답수	23	110	90	45	2	270
	비율	8.5	40.7	33.3	16.7	0.7	1000

5.10 (문항 17-1)포괄보조금 제도 도입 후 지역개발사업에 있어 ‘지역의 역량 및 전문성 부족으로 사업 계획 수립과 추진이 어렵다’에 대한 응답자 업무(직렬)별 응답 결과

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	6.2	4.8	0.0	4.6	4.1
그렇다	36.9	50.0	26.9	34.9	36.2
보통이다	32.3	28.6	50.0	33.9	35.8
그렇지 않다	24.6	16.7	21.2	23.9	22.4
전혀 그렇지 않다	0.0	0.0	1.9	2.8	1.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.11 (문항 17-2)포괄보조금 제도 도입 후 지역개발사업에 있어 ‘전문인력 채용, 외부 용역 증가 등 추가적 예산 낭비 요소가 늘어났다’에 대한 응답자 업무(직렬)별 응답 결과

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	3.1	7.1	0.0	4.6	3.7
그렇다	40.0	23.8	23.1	28.4	29.5
보통이다	26.2	45.2	48.1	40.4	39.2
그렇지 않다	27.7	23.8	25.0	24.8	25.4
전혀 그렇지 않다	3.1	0.0	3.8	1.8	2.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.12 (문항 17-3)포괄보조금 제도 도입 후 지역개발사업에 있어 ‘선심성 및 나눠먹기식 사업 추진 가능성이 높아졌다’에 대한 응답자 업무(직렬)별 응답 결과

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	1.6	0.0	0.0	0.9	0.7
그렇다	14.1	16.7	21.2	21.1	18.7
보통이다	29.7	19.0	34.6	30.3	29.2
그렇지 않다	53.1	61.9	38.5	43.1	47.6
전혀 그렇지 않다	1.6	2.4	5.8	4.6	3.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.13 (문항 17-4)포괄보조금 제도 도입 후 지역개발사업에 있어 ‘소도읍육성사업, 농촌 마을종합개발사업 등 대규모 지원사업 종료의 결과로 시·군 사업 예산이 줄어들 가능성이 커졌다’에 대한 응답자 업무(직렬)별 응답 결과

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	7.8	0.0	5.8	7.3	6.0
그렇다	46.9	54.8	51.9	42.2	47.2
보통이다	28.1	28.6	23.1	29.4	27.7
그렇지 않다	17.2	16.7	19.2	19.3	18.4
전혀 그렇지 않다	0.0	0.0	0.0	1.8	0.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.14 (문항 17-5)포괄보조금 제도 도입 후 지역개발사업에 있어 ‘지역에 꼭 필요한 사업이지만 소규모 사업이 외면당할 가능성이 높아졌다’에 대한 응답자 업무(직렬)별 응답 결과

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	3.1	9.5	5.8	9.3	7.1
그렇다	60.0	54.8	57.7	38.0	49.8
보통이다	21.5	26.2	21.2	25.9	24.0
그렇지 않다	15.4	7.1	13.5	25.0	17.6
전혀 그렇지 않다	0.0	2.4	1.9	1.9	1.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.15 (문항 17-6)포괄보조금 제도 도입 후 지역개발사업에 있어 ‘사업 계획 및 성과 등 평가 업무에 지자체가 대응하는 것이 더 어려워졌다’에 대한 응답자 업무(직렬)별 응답 결과

단위: %

구 분	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시계획	지역개발	
매우 그렇다	6.2	4.8	3.8	13.8	8.6
그렇다	56.9	42.9	25.0	36.7	40.3
보통이다	23.1	31.0	50.0	33.0	33.6
그렇지 않다	12.3	21.4	21.2	15.6	16.8
전혀 그렇지 않다	1.5	0.0	0.0	0.9	0.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.16 (문항 18) 효율적·효과적 지역개발사업 추진을 위해 현행 포괄보조금 제도에서 가장 시급히 개선되어야 할 점은 무엇인가?(복수응답)

단위: %

포괄보조금 제도의 개선점	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
시·군·구 자율편성사업 예산한도(씰링) 확대	37.2	26.8	23.6	31.6	30.6
시·군 자율편성사업 내역사업 폐지	7.0	0.0	1.9	1.5	2.7
시·군 재정 여건을 감안한 차등보조율 적용	16.3	19.5	30.2	14.6	18.9
신규 사업 선정 시 지자체의 재량권 확대	24.0	19.5	21.7	20.9	21.6
포괄보조금 총괄 부서 등 지자체 조직 확대 지원	6.2	19.5	7.5	14.1	11.7
지자체별 예산한도(씰링) 선정 방식 개선	4.7	2.4	6.6	2.4	3.8
포괄보조사업계획 내용의 간소화	3.9	9.8	5.7	12.6	8.6
기초생활권 유형 재구분(도시지역과 농어촌지역으로 단순화)	0.8	2.4	2.8	1.5	1.7
기 타	0.0	0.0	0.0	1.0	0.4
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5.17 (문항 19) 시·군 포괄보조금사업의 평가제도 개선을 위해 가장 중요한 과제는?

단위: %

포괄보조금사업의 평가제도 개선점	업무(직렬)에 따른 응답자 분류				전체
	기획	농정	도시 계획	지역 개발	
평가 대상 사업 축소(단순 실적 집계 위주의 사업 제외)	12.5	7.1	21.2	12.1	13.2
평가 절차 간소화(부처, 지역위 등의 중복된 평가를 일원화)	42.2	42.9	61.5	60.7	53.6
시·군이 작성하는 평가용 보고서 내용의 간소화	28.1	19.0	0.0	16.8	16.6
평가 결과를 반영하여 우수 시·군에 대한 인센티브(예산) 확대	15.6	31.0	17.3	6.5	14.7
포괄보조사업 담당자에 대한 개인 포상 강화	1.6	0.0	0.0	3.7	1.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

6. 기타 의견

: 농어촌 지역개발사업과 토지이용제도 개선에 대한 자유 의견 및 건의 사항

구분	내 용
계획 관련 의견	10년 후 농촌의 대응전략수립을 위한 농촌개발계획수립이 필요
	관련계획이 통합 운용될 수 있도록 개편이 되었으면 좋겠음
	농촌의 계획적인 개발계획이 필요함
	도시계획수립과 상응하는 장기계획 필요, 개발지역과 보전지역을 명확히 구분하여 농업진흥지역 등 해제 필요
	사업이 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 내실 있고 현실적인 지원 필요
	실질적인 개발사업계획, 구속력 있는 개발사업계획, 예산이 뒷받침 되는 개발사업계획
	토지이용계획과 상호 연관성 있게 개선 필요
법·제 도 관련 의견	토지이용규제완화, 개발사업에 따른 각종 인허가 완화
	토지이용에 대해 좀 더 신중한 정책이 요구됨, 시대에 맞는 농어촌 지역개발 사업이 요구됨
	개발관련 법령의 규제완화특별법 제정 필요
법·제 도 관련 의견	경지정리구역 만큼은 절대 건물이 들어설 수 없도록 농어촌정비법 또는 새로운 법률제정 필요
	공동이용시설용지매입비 현행대로 유지
	국계범의 자연취락지구에 대한 계획수립과 기반시설설치 사업비에 대하여 지원하고 연계하여 추진하여야 농촌주거환경정비가 효과적으로 추진될 수 있음
	농어민 삶의질 향상을 위한 사업들은 특별법으로 용도지역, 규모 등 허용범위 확대
	농어촌개발사업에 따른 농지이용제한, 소규모환경영향평가 제도완화 및 특례조항마련
	농어촌사업과 관련된 농업진흥지역 해제요건완화
	농어촌지역에 토지이용규제 완화 적용
	농업진흥지역의 세분화 필요함
	농지법 개정(규제완화), 각종 계획의 통합
	농촌복지시설과 6차 산업이 융복합될 수 있는 특별법 제정 필요.
	연차적으로 대규모 구획정리가 필요함
	정부지원사업지구 내 건축물축조에 관한 법 개정이 필요함
	중앙에서 지역개발사업 부서를 통합하는 지침을 마련하기 바람
지역개발 활성화를 위해 관련법 등 규제사항을 풀어야 할 것임	
토지이용제도에 의한 개발행위허가가 많아 업무추진에 애로사항이 있어 인력충원이 요구됨	

구 분	내 용 (계속)
예산 관련 의견	광역시도 실링 축소, 시군구 자율편성사업 확대, 사업선정절차 복잡하므로 시군구에 대폭 위임해야 함
	농어촌 지역개발사업에 참여한 사무장등에 대한 인건비를 사업이 정착될 때까지 3~5년간 지원되길 바람
	농어촌개발사업에 대한 정부의 보조가 필요하며 토지이용제도를 더욱 강화해야 함
	농업정책이 보다 많은 기금, 보험, 저리융자 등이 필요함
	농촌지역개발 산업: 예산지원확대 필요. 토지이용제도: 주민소득사업과 경관, 보존에 따른 주민갈등 발생
	대규모사업 지원 완료 후 시설유지관리를 위하여 지역 재정여건에 따라 일정 기간 동안 유지관리비 지원 필요
	마을단위 공동 오폐수처리시설, 상하수도 시설 설치 및 운영비 지원이 필요함. 우리 지역 인구의 80%가 70세 이상 고령으로 개발사업이 어려움
	사업내용, 범위 등 사업계획을 시군 자율적으로 계획하고 예산을 수립할 수 있도록 개정 필요
	재정이 어려운 군의 경우 국비 쉐어링 확대
	정부의 예산지원 확대
	지역개발시설인 농로, 마을진입로, 건조장 등에 대하여는 농지전용부담금 및 산지전용부담금을 면제하여 주시기 바라며, 지자체 개발행위에 대하여도 면제처리요망
	지역낙후도 반영한 차등보조율 적용요망
	지자체의 자율성 확보 및 예산 부담 최소화
지자체의 재정자립도가 낮아도 비추가 지원이 절실함	
절차 관련 의견	농림수산사업의 절차 복잡
	농산어촌개발사업의 추진절차가 너무 어렵고 많으며, 도에서 통제 및 간섭이 너무 많아 사업진도가 지연되는 사례가 많으므로 기본계획수립 및 기본계획 변경시 일반농산어촌개발사업 추진 매뉴얼에 의한 계획수립이 적합하면 시군 자체 승인 사항으로 하여야 한다고 판단됨
	농촌을 수도권에서 체험, 여행의 장소로 활용하도록 제도적 장치 마련
	농촌의 문제점을 해소할 수 있는 방안강구와 대책수립을 위한 제도를 발굴하기 바람. 피해발생시 책임 한계를 정하는 것 제안함
	농촌지역(비도시지역)의 난개발 방지 대책에 대한 제도적 장치 마련
	보조사업으로 시행할 경우 각종 인허가절차가 복잡하고 소요시간이 많아 적기추진이 어려움. 부서간 협의가 원활해지면 간소화 예상
사업시행 시 외지인소유의 경우 토지사용승낙이 어려움. 공권력이 약하여 토지승낙	

구 분	내 용 (계속)
절차 관련 의견	없이는 보수공사를 하기 어려움
	시·도·중앙부처에서 사업에 대한 적정성만 평가하여 사업에 자율성을 부여해야함
	시·도의 관할 감독권 축소요망
	신규사업 선정시 절차 간소화, 기본계획수립, 실사설계기간 분리, 사전주민교육 사업비 지원
	신규사업 추진 시 국가의 지원을 받는 경우 투자대상의 제약을 받는 경우가 있음. 시, 군의 자율성을 더 높여주었으면 함
	일정규모사업에대한무적법적제도화된학술용역에대한면제조항신설또는중앙에서 일괄컨설팅업체오계약.학술용역으로지방에서바로사업추진가능하게함과 동시에 학술용역기간 단축 필요
	전원마을조성사업 관련 절차가 너무 많음. 타법과의 관계에서 여러가지 제약으로 인해 사업을 추진하기가 어려운 경우가 많음
	지역개발과 관련된 규제 완화 필요
	토지보상 체제가 보완되어야 함
	포괄보조사업에서 공유재산관리계획을 의회 승인 없이 토지 매입이 가능하도록 제도개선 필요
조직 관련 의견	행정절차 이행이 더욱더 복잡하여 사업시행 보다 행정절차 협의 시기 경비가 과다함(환경성 검토, 문화재 지표 등)
	농어촌 기반조성 사업추진부서가 농정업무추진부서로 조직을 이관하면 효율적 운영이 가능하다고 생각됨
	농어촌 지역개발사업 추가 계획수립 및 추진시 토목적인 기술직 직원들을 활용, 사업계획시 TF팀을 수립하여 사업을 추가함이 효과적이라고 생각함.
	농어촌 지역개발사업 추진 조직 일원화: 중앙 도 시군 조직 및 담당분야 일관성 유지
	농어촌 지역개발사업을 통해 교육, 복지 등 주민기초생활문제를 종합적으로 해결해 나가야 함. 사업세부내역 종합화, 자율화가 필요함
	농촌개발분야는 본래대로 농산어촌개발(농식품부)사업으로 환원하기 바람.
	담당 공무원과 지역주민의 역량부족으로 사업추진 곤란
	도시계획분야 전문직 채용 의무화 및 인력확충에 따른 총액인건비 증액(국비지원)
	도시외지역의 읍·면 소재지에 자연취락지구 지정과 개발계획수립, 지역특산품 가공공장을 설립, 운영할 수 있도록 지원제도마련.
	빈집정비와 소, 돼지, 닭, 오리 등 축산폐수처리 강화, 마을내 기존 새마을시설물 정비대책수립 시행
사업추진 과정에서 적극적인 주민참여를 유도할 수 있는 방안연구 및 지자체 조직과 인력확대 필요.	
신규사업 선정 시 지자체의 재량권 확대가 필요함	

구 분	내 용 (계속)
	첫째, 농지보전에 관한 관계법령에서 정한 권한을 지방자치단체로 과감히 이관 예 농업진흥지역지정, 농지전용허가 등). 둘째, 국비지원의 대폭확대
기타	예전과 같이 접경지역 시·군도 농촌개발사업을 계속 할 수 있도록 요망
	일반농산어촌개발사업 중 권역단위사업에 대한 지자체별 제한 및 완료지구 검증시 까지 유보 필요. 기초생활인프라정비사업 확대 추진 필요
	일손부족으로 경작을 못한 농지는 처분대상농지의 대상에서 제외를 하여줄 것을 건의함
	주민과직접,간접으로연계된소규모사업지원확대바람
	지역개발도 중요하지만 보존도 중요한 만큼, 개발과 규제로 병합되어야 할 것 같음 도시개발이라는 명칭 하에 농촌이 파괴되고 있음
	지역형편에 맞게 지원제도 형성, 지자체의 재량권 확대
	지자체의 권한을 많이 주고 중앙부처는 제도개선 등 뒷받침이 될 수 있도록 하길 바람
	토지의 보존이용률이 높은 지역은 가능한 배제(경지지구의 지역우선)
	평가항목을 다변화 할 필요가 있음. 시군에서 꼭 필요한 내용으로 시군실정에 맞는 절대 평가제도 도입 필요
	포괄보조 사업담당자의 전문성(3년 이상 근무) 의무화. 근무평정 가점부여, 사업추진 매뉴얼의 구체화 필요, 잦은 매뉴얼 지침 변경 지향. 신규사업평가지표 시달을 6개월 전 시달 필요
	포괄보조사업 시·군 자율편성 및 사업규모 확대 필요
	포괄보조사업 신청 시 실무공무원이 쉽게 작성할 수 있도록 변경요망
포괄보조사업비를 확대하여 실질적인 사업추진으로 살기 좋은 농촌이 되길 바람	

참고 문헌

• 국내 문헌

- 구자인, 유정규, 곽동원, 최태영. 2011. 「마을 만들기, 진안군 10년의 경험과 시스템 : 더디 가도 제대로 가는 길」. 국토연구원.
- 김수석, 박시현, 채광석, 김광수. 2010. 「외국의 국토관리 및 농지제도」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 박시현, 김영단, 임지은. 2011. 「농촌 지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김현호, 한표환. 2005. 「낙후지역 개발사업의 조정방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 박 경, 구자인. 2006. 「중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 서순탁, 최봉문, 이병준, 이삼수, 최대식. 2008. “지역·지구 등의 토지이용 합리화 방안.” 「도시정보」 통권 제319호(2008년 10월호). 대한국토·도시계획학회.
- 서순탁. 2009. “비도시지역 계획적 관리방향과 정책과제.” 비도시지역의 체계적 관리방안 세미나 발표자료. 대한국토·도시계획학회.
- 성주인, 김영단, 권인혜, 윤원근, 유학렬. 2011a. 「일본의 농어촌 토지이용제도 사례 및 시사점」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 송미령, 김영단, 권인혜. 2011b. 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구: 농어촌계획제도 정립 방안을 중심으로」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 박시현, 윤병석. 2012. 「해외 농어촌 정주공간 관련 정책 동향과 시사점」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박석두, 김수석, 성주인. 2003a. 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박석두, 김수석, 성주인. 2003b. 「외국의 농촌계획 및 정비제도」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박경철. 2005. “농촌경관 보전을 위한 정책 동향과 시사점.” 「농촌경제」 28(3): 121-137.
- 송미령, 이동필, 성주인, 김정섭, 박주영, 윤병석. 2008. 「‘창조적 광역발전’ 시대의 농림수산물부 사업 광역화 및 체계화 방안 연구: 농촌정책의 체계화를 중심으로」. 한국농촌경제연구원.

- 송미령, 박시현, 성주인, 김광선, 권인혜. 2009a. 「지역발전정책 변화에 대응한 농어촌정책 방향 설정 및 농어촌 서비스기준 도입 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박시현, 성주인, 김광선, 권인혜. 2009b. 「외국의 농촌정책 동향과 시사점: 영국·독일·스페인·이탈리아·일본」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박시현, 이규천, 김광선, 김정섭, 권인혜. 2010. 「농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립」. 한국농촌경제연구원.
- 윤원근. 2006. “일본 長野縣 松川村의 농촌토지이용조정제도.” 「한국농촌지도학회지」 13(2): 341-356.
- 윤원근. 2009a. “우리나라 농산지의 계획체계 및 지역지구제의 문제점과 개선 방안.” 워크숍 발표자료.
- 윤원근. 2009b. “우리나라 농촌토지이용계획체계의 합리적 조정방안.” 「한국지역개발학회지」 제21권 제3호: 1-22.
- 윤원근. 2010. “농어촌계획제도의 현황과 개선방안.” 국가농어촌정책 토론회 자료집.
- 윤준도, 조상규, 최윤정, 진선정. 2009. 「경관계획수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안 연구」. 건축도시공간연구소
- 이동필, 최경환, 성주인. 2006. 「농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이병기, 윤원근, 이상문, 전영옥, 류재수. 2008. 「농어촌 활성화와 계획적 개발을 위한 농어촌지역계획제도의 도입과 정립방향 연구」. (사)도시환경연구센터.
- 이병기. 2009. “농촌계획제도의 실태와 개선과제.” 「한국지역개발학회지」 제21권 제3호: 23-44.
- 이상윤. 2011. 「농어촌정비법 체계정비 방안연구」. 한국법제연구원.
- 이정환, 박시현, 이상문. 1993. 「농촌계획법 제정을 위한 기초연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이주일. 2011. “프랑스 대도시권 정책과 일드프랑스 대도시권 마스터플랜”. SDI웹진 제73호.
- 최혁재, 지대식, 김승중. 2007. 「농촌 활력 증진을 위한 농촌 토지이용의 계획적 관리방안」. 국토연구원.
- 최창영. 2012. “지자체 담당자가 바라본 농어촌정책 과제”. 성주인 등(편). 「포괄보존사업 재편, 어떻게 해야 하나?」(제8차 농어촌지역정책포럼 자료집). 25-54. 한국농촌경제연구원.

• 국외 문헌

- European Rural Exchange. 2002. *Integrated Rural Development: Policy and Practice*. EU/6-TF/LMnote007.
- European Court of Auditors. 2010. *Implementation of the LEADER Approach for Rural Development*.
- Fitzpatrick, T. & S. Smith. 2007. *Integrated Rural Development Policy and Practice*, European Rural Exchange Discussion Paper. EU-6/FT/LMonte007.
- Gallent, N. et al. 2008. "Parish plans and the spatial planning approach in England". TPR. 89(1)
- Giessen, L. and M. Böcher. 2008. *Integrated Rural Development Policy In Germany and its Potentials for new Modes of Forest Governance*. Institute of Forest, Environmental, and Natural Resource Policy(InFER).
- Highwood Steering Group. 2004. *Highwood Parish lan*.
- James S., A. Thomas and P. Williams. 2005. *Integrated Rural Development as Policy Integration*. Prifysgol Cymru Abertawe University of Wales Awansea.
- Kuhnen, F. 1977. The Concept of Integrated Rural Development. 「농업경제연구」 19권: 137-147. 한국농업경제학회.
- Nemes, G. 2005. *Integrated Rural Development: The Concept and its Operation*, Intitute of Economics Hungarian Academy of Sciences. MT-DP. 2005/5.
- Parish Plan for Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green 2006-16.

• 웹사이트

- www.annuaire-mairie.fr
- www.tripadvisor.com
- www.plu-limoges.fr
- www.communities.gov.uk
- www.cambridgeshire.gov.uk
- <http://en.wikipedia.org>
- www.saint-maurice-de-satonnay.fr

C 2012-64

농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2012. 12.

발 행 2012. 12.

발행인 이 동 필

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 동양문화인쇄포럼

02-2242-7120 E-mail: dongyt@chol.com

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-