발 간 등 록 번 호
11-1543000-003070-01

최종보고서

농촌공간계획 수립 기본방향 연구

2020. 3

KREI

농림축산식품부

연구 담당

송미령 | 선임연구위원 | 연구 총괄
성주인 | 연구위원 | 제2장, 제6장, 제7장 집필
심재헌 | 연구위원 | 제2장 집필
한이철 | 부연구위원 | 제2장, 제5장, 제6장 집필
서형주 | 연구원 | 제3장, 제4장, 제5장 집필
민경찬 | 연구원 | 제3장, 제5장 집필

수탁연구보고 C2020-5
농촌공간계획 수립 기본방향 연구

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행 | 2020. 3.
발 행 인 | 김홍상
발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500
인 쇄 처 | 세일포커스(주)

※ 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.

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를「농촌공간계획 수립 기본방향 연구」과제의 최종 보고서로 제출합니다.

2020년 3월

연 구 기 관: 한국농촌경제연구원
연구책임자: 송 미 령 (선임연구위원)
연구참여자: 성 주 인 (연 구 위 원)
심 재 헌 (연 구 위 원)
한 이 철 (부연구위원)
서 형 주 (연 구 원)
민 경 찬 (연 구 원)

요 약

연구의 배경 및 목적

귀농·귀촌 확대, 전원 지향 라이프스타일 확산과 교류 인구 증가, 농촌형 산업 생태계 출현 등 농촌 공간의 잠재력이 높아지고 있다. 귀농·귀촌 인구는 매년 약 50만 명 규모로 지속적으로 증가하는 추세이고, 이중 20·30대 젊은 연령층이 약 50%의 큰 비중을 차지한다. 식품제조·가공업, 생태자원·자연경관 등의 어메니티를 활용한 농촌체험·관광 서비스 산업, 신재생에너지 등 새로운 산업과 사회적 기업·사회적 농업, 마을기업·농촌공동체 회사, 협동조합 등 사회적경제 활동의 증가로 농촌형의 새로운 산업 생태계가 출현하고 있다.

한편 농촌의 가치를 저해하는 난개발과 인구 공동화 및 저개발 심화에 따른 농촌 자원의 가치 저하 현상도 동시에 나타나고 있다. 주로 근교 농촌지역에서는 주거와 축사, 오염물질 배출 공장 등의 복합 입지, 농경지 경관과 어울리지 않는 고층 건물 입지 등 다양한 형태의 난개발 현상이 존재한다. 반대로 저개발이 두드러지는 원격 농촌지역에서는 마을 공동화에 따라 주거환경이 악화되고 공동체 활동도 침체되면서 농촌 공간의 가치 저하 현상이 나타나고 있다. 이러한 농촌의 난개발 및 저개발에 대응하고 농촌 자원의 가치를 높이기 위한 효과적인 정책 수단이 현재로는 충분하지 않다.

최근 지방분권 강화로 인한 정책 환경이 변하고 있다. 개발 사업 중심의 기존 농촌정책에서 탈피하여 농촌의 다원적 가치를 보전하면서 난개발·저개발에 대응하고 주민의 삶의 질을 높일 수 있도록 체계적인 공간계획에 기반을 둔 농촌정책 추진 필요성이 대두되고 있다. 이에 본 연구는 농촌 여건 변화와 미래 수요에 대응하여 농촌 공간의 가치 제고와 체계적 정비를 위한 농촌공간계획의 도입 및 제도화 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

연구 내용 및 방법

농촌공간계획 도입 및 제도화 방향을 제시하기 위하여, 본 연구에서는 양적 데이터와 현장 사례 등을 통해 현재 농촌 여건을 진단하고 미래 농촌 모습을 전망하였다. 또한 전국 139개 시·군의 도시계획·농촌개발·농정·기획예산 담당 공무원과 일반 국민을 대상으로 설문조사를 실시하여, 농촌의 현안을 진단하고 정책 수요를 파악하여 전반적인 농촌공간계획 수립 방향과 주요 과제를 도출하였다.

농촌 난개발 및 저개발의 원인과 대응 방안을 도출하기 위하여, 현재 농촌공간계획 관련 제도와 정책적 쟁점을 조사하고 한계 및 개선 과제를 분석하였다. 독일, 프랑스, 영국, 일본 등 주요

국가들의 공간계획제도와 통합적 농촌정책·계획 수립, 농촌정책의 비전 및 목표 체계, 농촌정책 추진을 위한 지속적인 지원 수단 등을 분석하고 시사점을 도출하였다.

분석 결과를 바탕으로, 농촌공간계획의 의의와 목표, 전략 및 과제, 주체와 대상, 주요 내용, 추진 방향과 과제 등을 도출하고 이를 제도화하는 방안을 제시하였다. 전문가 대상 심층 조사를 통해 농촌공간계획 수립과 시행 과정에서 제기될 수 있는 기존 제도와의 상충 요인들을 파악하였다. 이를 종합하여 농촌공간계획 수립방향과 토지이용 및 농촌계획시설의 단계별 제도화 방안을 제시하였다. 마지막으로 농촌협약에 기반을 둔 농촌공간계획과 정책사업의 연계 추진방안을 제시하였다.

연구 결과

농촌공간계획은 농촌의 난개발·저개발 문제에 대응하여 가치 있는 농촌 자원의 보전·활용을 모색하며, 인구 과소화에 따른 농촌 공간구조의 재편, 주민 삶의 질을 보장하기 위한 기초생활서비스의 합리적 제공 등을 목적으로 한다. 농촌의 다원적 가치를 높이려면 농촌 자원의 효과적인 보전을 위한 토지이용관리 및 주민활동 지원 수단을 마련해야 한다. 인구가 분산 거주하는 농촌 특성을 감안하여 시설과 자원을 효율적으로 이용·관리하기 위한 공간구조를 구상하고 필수적인 기초생활서비스를 주민에게 효과적으로 제공하기 위한 구체적인 수단을 강구해야 한다. 또한 주거 환경을 저해하는 마을 내 혹은 인접한 축사·공장 등 시설에 대한 대책을 제시해야 한다.

농촌공간계획은 국가 농촌공간계획과 시·군 농촌공간계획으로 구성된다. 국가 농촌공간계획은 대한민국 농촌 전체의 미래상과 장기적인 발전 방향을 제시하는 농촌공간에 대한 최상위 계획이다. 국토종합계획에 대응·보완하는 성격을 가지며, 20년 주기의 장기 계획으로 수립한다. 시·군 농촌공간계획은 계획의 성격에 따라 기본계획과 관리(정비)계획으로 구분된다. 시·군 농촌공간기본계획은 현행 「국토계획법」을 근거로 하는 도시·군 기본계획에 대응하는 장기 계획으로서 해당 지자체의 농촌 미래상과 비전, 계획의 목표, 농촌 공간구조, 지속가능한 토지이용 방향 등을 담아 20년 주기로 수립하는 전략계획이다. 시·군 농촌공간관리(정비)계획은 시·군 농촌공간기본계획을 구체화하기 위한 실행 수단을 포함한 5년 단위 계획으로, 농촌 토지이용 관련 사항 및 연계 사업 추진에 관한 내용을 포함하며, 지자체가 중앙정부와 체결하는 농촌협약의 근거가 되는 사업계획이다.

농촌공간계획이 추구하는 목적이 복합적이고, 궁극적으로 개인의 토지이용을 제약하는 요소까지 포함할 수 있다는 점을 고려하여 농촌공간계획을 도입할 때는 단계적으로 제도화를 진행해가는 것이 효과적이라 판단된다. 농촌공간계획의 도입 단계(1단계)에서는 계획 의무 수립을 규정한 법률적 근거가 마련되지 않았기 때문에, 농촌협약에 참여하는 시·군들(일반농산어촌 해당 지자체)을 중심으로 농촌공간계획을 시범 수립하고 이를 확산·정착시킨다. 일반농산어촌개발사업 등 지역개발사업을 중심으로 농촌협약과 연계하여 농촌공간계획을 수립하고, 지자체 조례에 따른 마을 경관·환경 보전 활동 등을 추진할 주민협정 지구를 지정·운영하는 사항을 계획에 반영하고 필요한 지원책을 시행한다.

도입 단계에서는 농촌개발사업의 원활한 지원을 위해, 지자체 조례에 근거하여 농촌공간계획에 포함된 지구를 지정하여 운영한다. 이때 지구 운영은 행위 제한 및 토지이용 규제보다는 사업의 원활한 수행에 초점을 두어, 지구 도입에 따른 기존 제도와의 상충 요소를 최소화한다. 도입할 지구의 종류는 농림축산식품부(이하 농식품부) 계획지침을 따르되 지자체 조례에 의거하여 지정하고, 여건이 되는 지역의 경우 주민협정에 따라 허용 및 제한 시설을 자율적으로 결정하도록 한다.

농촌공간계획의 제도화 단계(2단계)에서는 농촌공간계획의 내용적 범위를 농업·농촌정책 전반으로 확장시키고, 계획 수립 대상을 전체 농촌 시·군으로 확대하도록 제도화한다. 제도화 단계에서는 농촌공간계획이 농업·농촌 부문 공간정책 플랫폼을 형성시키는 역할을 하도록 위상을 정립한다. 따라서 일반농산어촌 대상 지자체만이 아니라 모든 농촌 시·군들이 의무 수립하는 계획이 되도록 법적 근거를 마련한다. 농촌공간계획의 실효성을 높이기 위해 농식품부 자체적으로 운용할 '농촌계획지구'의 법률적 근거를 마련하고, 주거 환경이나 농지 전용 관련 제도 등의 토지이용제도를 정비한다. 농촌계획지구는 주거 환경, 주민 생활권과 정주공간 구조, 가치 있는 경관과 자원 분포, 체계적인 경제활동 육성 전략 등을 종합적으로 고려하여 지정한다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」에 법률적 근거가 마련되지 않은 단계이지만, 지자체 차원에서 도시·군 기본계획 및 관리계획에 반영될 수 있는 내용을 포함하여 농촌공간계획을 수립하도록 유도한다.

농촌공간계획이 도시계획과 연계되는 정착 단계(3단계)에서는 「국토계획법」에 의한 도시·군계획 및 용도지역·지구제도와의 연계를 통해 농촌공간계획이 농촌지역 대상의 공간정책 및 토지이용관리 수단으로 온전히 자리잡도록 한다. 농촌공간계획이 도시·군 기본계획 및 관리계획

과 내용상 연계(경우에 따라 통합)되도록 농식품부 및 국토교통부(이하 국토부)의 관련 법률을 동시에 정비하고, 농촌공간계획을 통해 지정되는 지구를 「국토계획법」 상 용도지구에도 반영되도록 한다. 장기적으로 농촌지역에 적용되는 「국토계획법」 상의 용도지역을 개편하는 작업을 추진한다. 이를 통해 농촌지역에서 농촌공간계획이 도시계획에 준하는 위상과 효력을 확보하도록 제도화한다.

농촌공간계획의 법률적 근거를 마련하는 작업은 농촌공간계획의 제도화 수준에 따라 단계적으로 추진한다. 농촌공간계획의 도입 단계(1단계)는 농촌공간계획이 법률적으로 명문화되기 이전 단계로서 우선 농촌협약에 대한 근거를 「농어촌정비법」에 마련하고, 지자체의 조례 제정을 통해 사업을 시행한다. 제도화 단계(2단계 이후)에서는 기존 법률의 개정 또는 신법 제정을 통해 농촌공간계획의 수립 근거를 만든다. 기존 법률 개정안은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 개정하여 농촌공간계획의 수립 근거로 삼고,「농어촌정비법」을 개정하여 농촌계획지구 지정 등 토지이용에 관한 사항을 규정한다. 신법 제정안은 계획의 수립 근거 및 토지이용제도 등 농촌공간계획의 제반 사항을 포함하는 신법(가칭 '농촌공간계획에 관한 법률')을 제정하며, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 및 「농어촌정비법」 등에 이에 관한 사항을 명시하도록 한다.

농촌공간계획이 빠르게 정착하여 효과를 발휘하기 위해서는, 계획수립을 토대로 설치·운영될 시설들이 이미 시행 중인 농촌정책과 조화되어야 하고 농촌공간기본계획에서 제시한 토지이용계획과도 연동되어야 한다. 따라서 농촌공간계획시설은 농촌다움의 유지·보전 및 농촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 도입되는 시설로, 농어촌서비스기준과 기초생활인프라 시설을 기준으로 삼는다. 더불어 이웃한 중심도시와의 연계성 강화, 타 부처 사업과의 융·복합을 통한 공동 활용 등을 함께 고려할 수 있다. 국토부의 도시재생, 문화체육관광부 및 보건복지부 등의 콘텐츠와 인적자원 등을 농촌공간계획에 포함할 수 있도록 시설계획을 수립한다.

최근 지방분권 강화로 인한 정책 환경의 변화에 따라, 중앙정부는 세부적인 사업 기획보다는 지자체와 함께 달성해야 할 핵심적인 정책과제(아젠다)를 제시하는 데 집중하고, 지자체는 농촌공간계획을 수립하여 정책 목표를 도출하고 이를 사업을 통해 실행하는 것으로 역할을 분담한다. 지자체가 수립한 농촌공간계획이 사업 지원 등 후속 조치로 이어져 효과적으로 실현될 수 있도록, 중앙정부는 국가적인 정책 아젠다에 부합하며 충실하게 시·군 농촌공간계획을 수립한 지자체를 농촌협약 대상으로 선정하여 지원한다.

차 례

제1장 서론

1. 연구 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구 목적 ····· 6
3. 관련 선행연구 검토 및 본 연구의 의의 ····· 7
4. 주요 연구 내용 ····· 10
5. 주요 연구 방법 ····· 13

제2장 농촌 여건 진단 및 미래 전망

1. 농촌 여건의 진단 ····· 17
2. 미래 농촌 정주공간 및 사회구성 전망 ····· 26
3. 농촌공간계획의 과제 ····· 39

제3장 농촌공간에 대한 국민 의식 및 정책 수요 분석

1. 농촌공간에 대한 국민의식 조사 ····· 41
2. 농촌공간계획에 대한 정책 수요 조사 ····· 53
3. 종합 및 시사점 ····· 64

제4장 국내 공간계획제도의 실태와 한계

1. 공간계획제도 개요 ····· 67
2. 농촌공간계획 및 관리 현황 ····· 70
3. 쟁점과 한계 ····· 85

제5장 선진국의 공간계획제도 동향과 시사점

1. 독일 농촌공간계획 ····· 95
2. 프랑스 농촌공간계획 ····· 101
3. 영국 농촌공간계획 ····· 109

4. 일본 농촌공간계획 ····· 121
5. 정책 시사점 ····· 130

제6장 농촌공간계획 수립 필요성과 제도화 방안

1. 농촌공간계획 도입 방안 ····· 133
2. 농촌공간계획과 연계한 제도 정비 방안 ····· 146

제7장 농촌공간계획과 정책사업 연계 방안

1. 기본 방향 ····· 167
2. 농촌공간계획과 농촌협약 사업의 연계 추진 방안 ····· 170

부록

Ⅰ. 농촌공간계획에 관한 국민의식조사 조사표 ····· 183
Ⅱ. 농촌공간계획에 관한 지자체 공무원조사 조사표 ····· 189
Ⅲ. 농촌공간계획에 관한 전문가 의견 조사표 ····· 195
Ⅳ. 농촌공간계획수립 연구단 워크숍 운영 주요 내용 ····· 199

참고문헌 ····· 203

표 차례

제1장

표 1-1 농업·농촌 발전계획의 역할 인식 ····· 4

제2장

표 2-1 난개발의 정의 ····· 19
표 2-2 농촌 내부 이동 비율 ····· 32
표 2-3 인구밀도 변화 ····· 37
표 2-4 읍·동의 인구 비율로 본 중심성 변화(2015~2040년) ····· 37

제3장

표 3-1 국민의식조사 응답자 특성 ····· 42
표 3-2 거주지역을 도시라고 생각하는 이유 ····· 43
표 3-3 거주지역을 농촌이라고 생각하는 이유 ····· 43
표 3-4 도시민들의 농촌 거주 선택 조건 ····· 45
표 3-5 농촌 아름다움 및 살기 좋은 지역 인식 ····· 46
표 3-6 살기 좋은 농촌 저해 요소 ····· 46
표 3-7 농촌 난개발 심각성 인지 ····· 46
표 3-8 농촌 경관 훼손 시설 ····· 47
표 3-9 농촌계획 수립 필요성 ····· 49
표 3-10 아름다운 농촌으로 가꾸기 위한 세금 납부 용의액(평균) ····· 50
표 3-11 아름다운 농촌으로 가꾸기 위한 세금 납부 용의 ····· 50
표 3-12 토지이용 규제 강화와 완화 중 중요한 것 ····· 50
표 3-13 가장 중점을 두어야 하는 농촌계획의 내용 ····· 51
표 3-14 공무원 설문조사 응답자 개요 ····· 53
표 3-15 농촌지역의 난개발 심각 정도 ····· 54
표 3-16 농촌 토지이용과 관련하여 가장 중요한 과제 ····· 55
표 3-17 해당 시·군에서 이루어지는 주요 개발행위 ····· 55

표 3-18 해당 시·군의 주요 경관 훼손 시설 ····· 56
표 3-19 용도지역·지구제 토지이용 관리 효과성 ····· 57
표 3-20 농산지 전용기준 강화에 대한 의견 ····· 57
표 3-21 용도지역 및 용도지구(자연취락지구) 개편 방향 ····· 58
표 3-22 농촌 관련 계획의 문제점 ····· 60
표 3-23 농촌공간계획의 도입 필요성 ····· 61
표 3-24 농촌공간계획에서 중점적으로 다루어야 하는 내용 ····· 61
표 3-25 제도화를 위한 중앙정부 지원 사항 ····· 62
표 3-26 농촌공간계획 수립에 대한 의견 ····· 63

제4장

표 4-1 도시와 농촌의 용도지역 지정 현황(2018) ····· 71
표 4-2 농업·농촌 정비 관련 계획 ····· 73
표 4-3 농촌지역의 주요 용도지역 건폐율 및 용적률 제한 ····· 75
표 4-4 화성시 지정 용도지구 행위제한 사례 ····· 76
표 4-5 농촌지역의 주요 용도지역 행위제한 관련 법률 현황 ····· 77
표 4-6 농지전용 신고를 통해 설치 가능한 시설 ····· 78
표 4-7 산지구분에 따른 행위제한 관련 법률 현황 ····· 80
표 4-8 개발행위허가 검토 세부기준 ····· 82
표 4-9 비도시지역 지구단위계획구역의 유형 구분 ····· 83
표 4-10 토지적성평가 평가지표군 ····· 89
표 4-11 용도지역별 농지 분포 ····· 90
표 4-12 용도지역별 비중 변화(2013~2018년) ····· 91
표 4-13 농촌의 계획적 정비 관련 계획·제도 주요 내용 및 문제점 ····· 93

제5장

표 5-1 프랑스 행정체계 현황 ····· 101
표 5-2 계획정책지침(PPG) 및 계획정책서(PPS) 구성 ····· 113
표 5-3 Highwood 패리쉬 계획서에 최종적으로 제시된 제안 사항 ····· 116
표 5-4 일본 개별법에 따른 토지이용 규제 ····· 123

제6장

표 6-1 시·군 농업·농촌발전계획에서 가장 역점을 두는 분야 ····· 137
표 6-2 시·군 농촌공간계획의 단계별 제도화 ····· 139
표 6-3 농업·농촌 및 식품산업 기본법 개정(안): 기존 법률 개정안의 경우 ····· 144
표 6-4 시·군 농촌공간계획의 주요 내용 ····· 144
표 6-5 효과적인 토지이용관리를 위한 제도 개선 방향(시·군 공무원 응답) ····· 147
표 6-6 일본 시정촌 계획의 토지이용계획에 따른 용도 구분 기준 ····· 148
표 6-7 토지이용에 따른 농촌지역 구분(안) ····· 153
표 6-8 다양한 유형의 농촌계획지구 예시 및 유형별 지정 목적 ····· 155
표 6-9 농촌계획지구 유형별 토지이용 유도 방향 ····· 161
표 6-10 농촌계획지구 유형별 입지가능 시설 구분(안) ····· 162
표 6-11 농촌공간계획시설의 종류와 시설입지(안) ····· 165

제7장

표 7-1 농촌공간계획과 연계한 농촌협약 지원 사업 ····· 182

그림 차례

제1장

그림 1-1 농업·농촌의 역할에 대한 도시민 인식 변화(중복응답) ····· 2
그림 1-2 재정분권 강화에 따른 중앙정부의 우선 추진 과제 ····· 5
그림 1-3 농촌협약의 기본 구조 ····· 6
그림 1-4 국민참여 홈페이지 초기화면 ····· 14
그림 1-5 연구 흐름도 ····· 15

제2장

그림 2-1 농촌에 관련한 국민 인식 ····· 18
그림 2-2 농촌의 사회적경제 조직 수 변화 추이(누적) ····· 19
그림 2-3 환경유해물질에 노출된 인구 분포(충남) ····· 20
그림 2-4 유해물질배출공장과 취락지구 분포(충남) ····· 21
그림 2-5 농지 난개발 사례 ····· 22
그림 2-6 농촌 경관 난개발 사례 ····· 23
그림 2-7 관리지역 내 비오톱 1등급지 분포 (충남) ····· 24
그림 2-8 농촌마을 저개발 사례 ····· 25
그림 2-9 국토 차원의 미래 이슈 ····· 26
그림 2-10 농촌 특화 미래 이슈 도출 ····· 27
그림 2-11 국토 및 농촌의 인구 전망(2015~2040년) ····· 29
그림 2-12 지역별 장래 인구 변화 전망(2015~2040년) ····· 30
그림 2-13 농촌의 인구구조 변화(2015~2040년) ····· 31
그림 2-14 농촌 이동 패턴 ····· 33
그림 2-15 대한민국과 농촌의 경제성장률 변화 전망 ····· 34
그림 2-16 농촌지역의 산업별 취업자 비율 전망(2015~2040년) ····· 35
그림 2-17 GRDP 및 취업자 수 변화율(2015~2040년) ····· 35
그림 2-18 시·군·구별 경지임야, 주거·상업·공업 지역의 변화 패턴(2015~2040년) ····· 36

제3장

그림 3-1 도시민의 농촌 거주 의향 및 이주 시기 ····· 44
그림 3-2 향후 바람직한 농촌의 발전 모습 ····· 48
그림 3-3 바람직한 농촌 구현의 애로사항 ····· 49
그림 3-4 토지이용 규제 강화방안 마련 필요성 ····· 51
그림 3-5 아름답고 살기 좋은 농촌 가꾸기를 위한 국민제안 ····· 52
그림 3-6 해당 시·군에서 최근 5년간 수립된 계획 ····· 59
그림 3-7 농촌 관련 계획의 평가 ····· 60
그림 3-8 농촌공간계획과 통합 수립이 필요한 계획 ····· 62

제4장

그림 4-1 국토계획체계 상에서의 농촌공간계획 ····· 71
그림 4-2 농촌지역 토지이용 관리 제도 현황 ····· 74
그림 4-3 비도시지역의 개발행위허가 증가 추이 ····· 87

제5장

그림 5-1 독일 행정체계 ····· 96
그림 5-2 베르글렌(Berglen) 게마인데의 토지이용계획(F-plan) ····· 98
그림 5-3 독일 공간계획 체계 (「건설법전」과 「토지정비법」 체계) ····· 100
그림 5-4 프랑스 국가행정기관과 지방자치단체 구조 ····· 102
그림 5-5 프랑스 공간계획 체계 ····· 105
그림 5-6 잉글랜드 농촌의 공간계획제도 개념도(2010년대 이전) ····· 112
그림 5-7 정주계층별 개발행위 허용 기준 ····· 115
그림 5-8 일본 국토공간계획 체계 ····· 121
그림 5-9 일본 시정촌 단위 농촌계획 ····· 126

제6장

그림 6-1 농촌공간계획 도입 시 중점 방향 (시·군 공무원 응답) ····· 136
그림 6-2 농촌공간계획의 위상 및 타 계획과의 관계 ····· 142
그림 6-3 토지이용 실태를 고려한 용도지역 개편(안) ····· 149
그림 6-4 용도지역 재편 및 새로운 용도지구 지정 구상안 (천안시 광덕면 사례) ····· 151
그림 6-5 농촌계획지역 도입 개념도 ····· 153
그림 6-6 도지역 재편 및 농촌계획지구 도입을 통한 농촌 토지이용관리 방안 예시 ····· 157
그림 6-7 농촌지역 용도지역 현황 및 재편 구상안 (천안시 성환읍 사례) ····· 158
그림 6-8 3·6·5 생활권을 대상으로 한 농촌계획시설 설치 개념 ····· 164

제7장

그림 7-1 농촌 4대 핵심 아젠다와 정책 과제 ····· 169
그림 7-2 주민-행정 협동으로 수립한 자립계획 목표와 전략(일본 오가와무라) ····· 173
그림 7-3 일본 오가와무라의 주민-행정 협동 마을만들기 추진 조직 사례 ····· 175
그림 7-4 EU 리더 프로그램의 지역활동그룹(LAG) 개념도 ····· 175
그림 7-5 농촌 미래 전망에 따른 아젠다 도출 ····· 178
그림 7-6 농촌공간계획 도입 단계 연계 가능한 사업의 범위 ····· 181

1 서론

1. 연구 배경 및 필요성

❑ 농촌은 국민의 정주·여가 장소이자 미래 성장 공간으로서 가치가 증대

○ 최근 귀농·귀촌 증가로 국내 농촌 인구는 본격적인 산업화·도시화 이후 처음으로 증가세로 전환되었으며, 전체 인구에서 농촌 인구가 차지하는 비중도 소폭 증가하였다. 인구주택총조사 기준 2010년 전체 국민 중 농촌 거주 인구는 18.0%에 불과했으나 2015년에는 18.4%로 증가했고, 주민등록인구 기준으로는 2019년 18.7%까지 증가하였다.

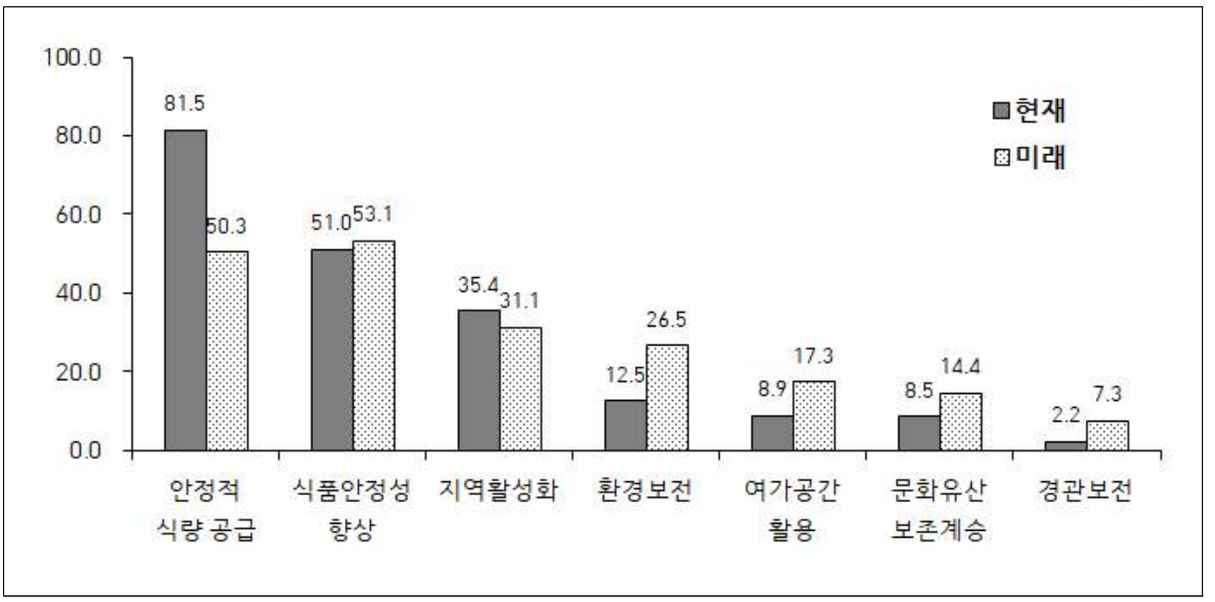
○ 소득 수준 향상 및 도농교류 활성화 등에 따라 쾌적한 농촌 환경 및 다원적 가치에 대한 국민적 수요도 확대되는 추세이다. 특히 깨끗하고 조화로운 농촌 환경에 대한 국민적 수요는 지속 증가하고 있다.

- 농업·농촌의 현재 및 미래 역할에 대한 도시민 인식 조사 결과, 현재에 비해 미래에는 식량 공급 역할은 줄어들고, 환경 보전, 여가공간 활용, 문화유산 및 경관 보전을 위한 농업·농촌 역할이 더욱 중요해지는 것으로 집계되고 있다('18년 KREI 농업·농촌 국민의식조사).[1)]

1) 송성한·박혜진(2018)

그림 1-1 농업·농촌의 역할에 대한 도시민 인식 변화(중복응답)

단위: %



자료: 2018년 KREI 농업·농촌 국민의식조사 결과; 송성환·박혜진(2018).

❍ 워라밸(work-life balance), 반농반X(半農半X) 생활을 지향하는 다양한 계층에게 농촌은 새로운 기회를 제공하는 장소로 부상하고 있다. 2018년 국민 1천 명 대상 인식조사 결과에 따르면, 장래 버킷리스트를 실현할 장소가 농산어촌이라는 응답 비율이 42.6%, 도농복합지역이라는 응답 비율이 19.0%, 도시지역이라는 응답 비율이 34.5%를 차지한 바 있다(리서치앤리서치 2018). 2019년의 또 다른 조사에서도 이와 유사한 경향을 확인할 수 있다.

- 2019년 국민 3,332명 대상의 버킷리스트에 대한 조사 결과에서(송미령 외 2019a), 5년 이내에 버킷리스트를 추진하기 위해 준비 중인 응답자의 44.9%는 대상지를 농촌이라고 응답하였다.
- 또한 2017년 12월 국민 5,434명 대상의 행복도 조사에 따르면 도시에 비해 농촌에 사는 사람들이 행복감을 느끼는 비율이 5% 더 높다. 특히 귀농·귀촌 후 10년 이내의 고학력 20대 및 50대 부부의 행복감이 가장 높았다(송미령 외 2019a).

❑ 농촌은 정부의 혁신적 포용성장을 주도할 공간으로서 잠재력이 높아지는 추세

❍ 혁신 창출 공간으로서도 농촌은 풍부한 잠재력을 보유하고 있으며, 농산물 생산 이외에 식품 가공, 농촌의 유무형 자원을 기반으로 한 체험·관광 확대 등 농촌형 산업생태계가 출현하기 시작한 것으로 판단할 수 있다. 농촌은 각종 기반시설이나 정주 여건이 열악한데도 불구하고 오히려 창업 정신이 더욱 발휘되는 혁신 창출의 장소로 부각되고 있는 것이다.

- 6차산업 인증사업자가 2015년 802개소에서 2017년 1,339개소로 증가했으며, 참여 농가의 소득 역시 연평균 14.3% 증가하였다. 농촌의 각종 사회적경제 조직 수도 최근 몇 년간 급증한 것으로 집계되었다.
- OECD에서도 농촌의 '저밀도 경제(low density economy)'를 주장하면서 농촌이 오히려 국가 경제 성장을 이끌어가는 혁신의 무대임을 부각하고 있다.

❑ 반면, 농촌의 가치를 저해하는 난개발이 확산되는 한편, 인구 공동화 및 저개발 심화에 따른 농촌 자원의 가치 저하 현상이 동시에 발생

❍ 농촌에서는 주거와 축사 및 오염물질 배출 공장 등의 복합 입지, 농경지 중간의 축사, 경관과 어울리지 않는 고층 건물 입지 등 다양한 형태의 '난개발 현상'이 존재한다. 동시에 폐공가, 창고 등이 방치되고 슬럼화되는 '저개발 현상'도 병존하고 있다. 한편 도시와 농촌이 혼재된 러번(Rurban)지역의 확대 등 개발압력에 대응하는 계획적 관리수단 미비로 인해 농촌 토지가 도시적 용도로 소규모 파편화되어 개발됨에 따라 농촌성이 훼손되는 경우도 있다.

- 러번(Rurban)지역의 확대로 새로운 주거지 개발과 도시에서 밀려나온 제조업 등의 개발수요가 높아 난개발이 발생하는 농촌지역이 확대되고 있다.
- 개발압력이 강한 경기도의 경우, 10년간(2003~13) 지목 변경된 전·답·임야 중 67.0%가 도시적 지목으로 변경되었다. 전체 전용필지의 77.6%가 1,000㎡ 미만의 필지이고, 5,000㎡이하는 전체의 97.4%를 차지한다(심재헌·박유진 2014).

❍ 반대로 원격 농촌지역에서는 마을 공동화에 따라 주거환경이 악화되고 공동체 활동도 침체되면서 농촌 공간의 가치가 저하되는 '저개발 현상이 나타나고 있다.

- 인구 유출과 고령인구 증가에 따라 농촌지역의 빈집과 노후주택이 늘어나고 마을 주거환경이 악화되며 이는 농촌 공간의 가치 저하로 이어진다. 특히 공폐가, 노후 슬레이트 주택은 마을 경관과 전반적인 주거환경뿐만 아니라 농촌에 대한 전체적인 이미지를 저해하고 있다.
- 읍·면·동 기준 2015년에 건축연수 50년 이상 노후주택 비율은 읍부 23.2%, 면부 27.9%, 동부 8.7%로 농촌지역이 도시지역에 비해 노후주택비율이 3배 가량 높았다.
- 과소화 마을일수록 마을 단위에서 이루어지던 공동체 활동 기반이 더욱 약화되는 경향이 강하다. 체험관광, 직거래 등 도농교류 활동 참여 마을은 전국적으로 20.1%인 데 반해 과소화 마을은 해당 활동 수행 비율이 11.2%에 머무른다(성주인 외 2016).

❑ 난개발 문제 대응 및 농촌 자원의 가치 제고를 위한 효과적 정책수단은 불충분

○ 국토 전체의 계획적이고 통합적 관리를 명분으로 도입된 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」은 ① 도시 중심의 토지이용제도로서, ② 농촌 공간의 체계적 관리 수단을 사실상 포함하지 못하며, ③ 농촌을 도시의 잔여(residual) 공간으로 취급하는 한계를 가지는 것으로 평가된다.

○ 한편, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법(이하 농업·농촌기본법)」, 「농어촌정비법」 등을 근거로 하는 농업·농촌 관련 각종 계획들은 ① 농촌 공간의 중장기 발전 비전을 포괄적으로 담지 못하고, ② 공간계획에 기초하지 않은 단위사업들이 개별적으로 추진되는 등의 문제를 안고 있다.

- 2018년 공무원 및 전문가 인식조사 결과, 농업·농촌 발전계획의 역할이 중요함에도 불구하고 농촌 발전에 대한 비전과 내용을 충실히 담아서 수립되지 못한다는 응답이 전문가 집단에서 우세하게 나타났다(송미령 외 2018).

표 1-1 농업·농촌 발전계획의 역할 인식

단위: %

구 분	공무원			전문가 (n=50)
	도농복합시 (n=32)	군 (n=62)	도 (n=17)	
지역에서 수립하는 다른 계획들보다 농촌발전을 위한 중요성 큼	71.9	88.7	100.0	86.0
지역농업 육성 내용 위주이고 농촌발전에 관해 충분히 담지 못함	50.0	40.3	64.7	68.0
실질적 내용보다 사업 예산 확보 목적상 의무 수립하는 계획임	53.1	32.3	29.4	78.0
시·군의 농촌발전 비전과 정책 방향을 충실히 담아 수립됨	78.1	83.6	82.4	**28.0**

주: 각각의 항목에 대해 동의하는 비율을 집계
자료: 시·군 공무원 및 전문가 대상 설문조사 결과; 송미령 외(2018).

❑ 지방분권 강화, 지방 재량 확대로 농촌공간계획 제도화 필요성 더욱 절실

○ 지방분권 확대와 중앙정부 사업의 지방 이양 등 정책 환경 변화에 따라 기존의 예산 사업 중심의 농촌정책 관행에서 벗어나, 농촌의 다원적 가치를 보전하면서도 난개발·저개발에 대응할 수 있도록 농촌공간계획에 기반을 둔 농촌정책 추진 필요성이 대두되고 있다.

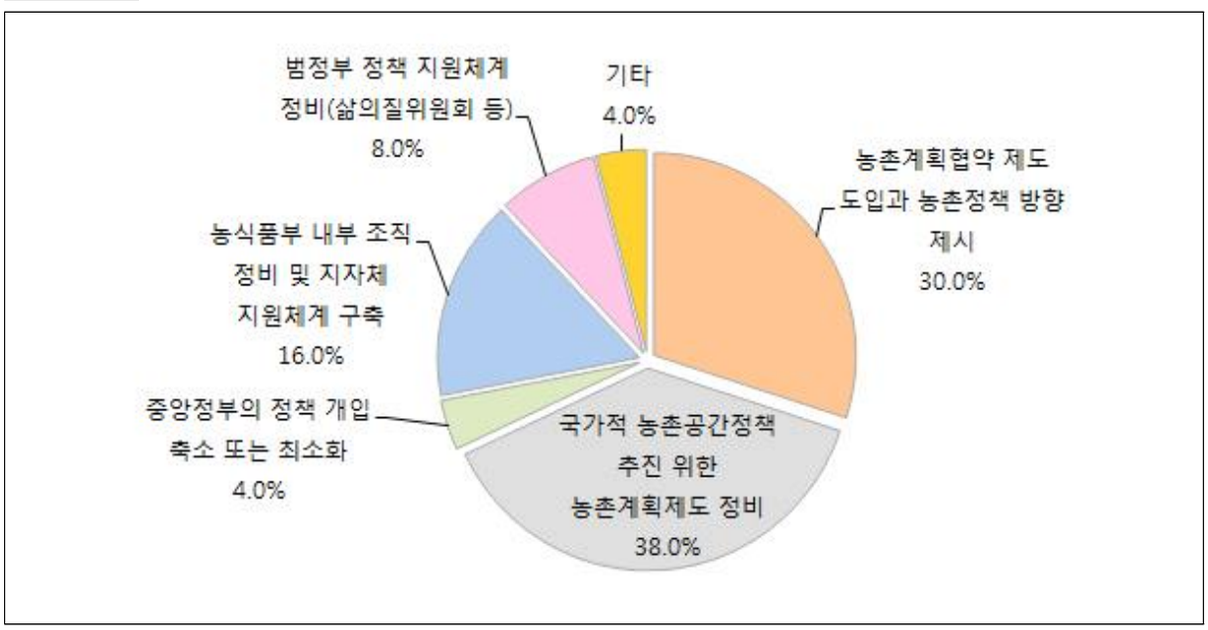
- 모든 지자체가 스스로 체계적 농촌정책을 수립할 수 있는 역량을 충분히 축적하지 못한 상황이다. 따라서 국가 차원에서 지자체가 농촌 공간을 계획적으로 보전·관리할 수 있도록 정책 방향 제시가 필요하다.

- 일반농산어촌개발사업 대상 시·군의 농촌지역개발 실태 조사 결과, 마을 만들기 및 공동체 지원 역할을 하는 중간지원조직을 구성한 시·군 비율은 약 27.4%에 머무르는 것으로 나타났다(송미령 외 2018).

❍ 최근 기획·추진되는 '농촌협약' 등의 제도적 수단들을 활용하여 분권 시대의 농촌정책을 효과적으로 유도하는 방안을 모색할 필요가 있다.

- 정부 차원에서 농촌의 미래 비전, 정책 방향 및 달성 목표 등을 우선 제시하고, 지역에서 필요로 하는 지원 시스템을 견고하게 구축할 필요가 있다.
- 중장기적으로는 농어촌서비스기준 등 관련 정책 수단과 농촌공간계획제도의 연계를 통해 분권 시대의 지자체 농촌정책이 효과적으로 작동하도록 지원할 필요가 있다.

그림 1-2 재정분권 강화에 따른 중앙정부의 우선 추진 과제



자료: 송미령 외(2018).

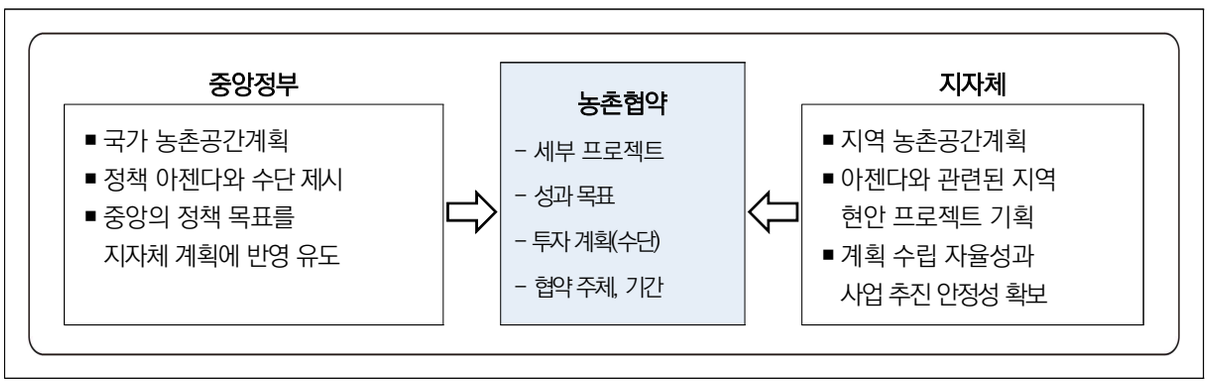
❍ 지자체가 수립하는 농업·농촌발전계획, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의 질 향상 특별법)」에 입각한 농어촌서비스기준 등 관련 정책 수단과 농촌공간계획제도의 연계를 통해 지자체 농촌정책이 효과적으로 작동하도록 지원할 필요성도 제기된다.

- 불리한 접근성과 분산 거주라는 농촌의 정주 특성을 고려하여 농촌공간계획의 기본 원리를 제시할 필요가 있다.

❍ 농촌 공간의 변화와 특성 등에 대한 진단과 미래 전망 작업에 기초하여, 국가적인 중장기 정책 비전과 목표를 담은 새로운 통합적 계획의 도입 방향과 전략을 제시하는 작업도 요구된다.

- 「국토계획법」에 기초한 도시 중심의 계획과 5년 이하 단기적 사업 구상 성격의 기존 농업·농촌 부문 계획의 한계를 동시에 극복할 수 있는 제도적 틀을 제시할 시점이다.

그림 1-3 농촌협약의 기본 구조



자료: 송미령 외(2019b).

2. 연구 목적

❍ 이 연구는 농촌의 여건 변화와 미래 수요에 대응하여 농촌 공간의 가치 제고와 체계적 정비를 위한 농촌공간계획의 도입 및 제도화 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 세부적인 목적은 다음과 같다.

- 현재 농촌이 처한 여건을 진단하고 인구 및 사회·경제적 요인, 농촌에 대한 국민 요구 등 장래 농촌 공간 변화에 영향을 미치는 요인들을 분석한다. 이러한 분석을 토대로 우리나라 농촌의 중장기적인 미래 변화 방향을 전망한다. 이는 농촌공간계획의 수립 필요성을 더욱 공고화시킬 뿐 아니라 농촌공간계획에서 중요하게 다루어야 할 내용들에 대해 고려할 수 있게 해준다.

- 농촌 공간과 관련한 각 부처 법률, 제도 등을 고찰하고 체계적인 농촌 공간 정비에 대한 현행 제도의 가능성과 제약점에 대해 파악한다. 국토 전체의 토지이용에 영향을 미치는 제도적 틀이 농촌에 효과적으로 작동하는지를 살펴볼 것이고, 농촌의 계획적 개발에 영향을 미칠 수 있는 계획이나 제도적 수단으로써 필요한 사항들을 고민할 것이다.

- 주요 선진국들의 농촌정책 및 공간계획제도 현황을 살펴보고 정책적 시사점을 도출한다. 독일, 프랑스, 영국, 일본 등 4개국을 중심으로 그 특징을 살펴보고 우리의 현실에서 적용할 수 있는 시사점을 찾아본다.
- 마지막으로 농촌공간계획의 제도화 방안을 제시한다. 계획의 위상, 법률적 근거, 수립 방향, 주요 내용, 주체 등을 쟁점으로 구체화할 수 있는 방안을 논의한다. 더불어 농촌공간계획 제도화에 필요한 법률 및 제도 보완, 사업 개편, 추진체계 정비 등을 논의한다.

3. 관련 선행연구 검토 및 본 연구의 의의

❑ 농촌지역 토지이용에 관한 연구는 오랜 기간 농지 및 단편적 지역개발사업 중심으로 추진

❍ 농촌지역 토지이용에 관련된 연구는 주로 농지의 이용을 둘러싸고 농업과 비농업 부문의 경합과 전용, 농업 내의 작물별·경영방식별 배분, 농업생산력 제고를 위한 기반정비와 집단화 등을 중심 내용으로 하였다.

- 현재 「국토계획법」을 근거로 수립하는 도농복합시나 군의 계획은 형식적으로는 일종의 지역계획(농촌계획, 도시계획)으로 분류될 수 있지만, 내용적으로는 위 3종의 계획적 성격(토지이용계획, 산업경제계획, 물리적 정비계획)을 모두 포함한다.

❍ 관련 선행연구들은 주로 농지보전에 관련된 연구, 농촌지역계획에 관련된 연구가 별도로 진행되었으며, 국토계획체계에 입각한 농촌지역 토지의 체계적·종합적인 이용에 관한 연구는 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

- 농지보전에 관한 연구는 필지별 농지보전제도를 권역별 농지보전제도로 전환할 것을 주장하여 농업진흥지역제도와 농지이용계획제도를 도입하는 데 기여했으나, 지역 전체의 발전을 위한 종합적 토지이용을 고려하지 못하였다. 농촌지역계획 관련 연구 대부분도 농지·마을·생활환경 정비 등 단편적인 사업계획에 관한 것이 주류를 이루었다.

❍ 농촌계획 전반에 관한 연구로서 이정환 외(1993)와 송미령·김홍상(2001) 등이 있으나, 전자는 '농촌계획법'의 필요성과 계획체계에서의 위상 및 간략한 내용 등을 제시한 데 머물렀

다. 후자는 「국토계획법」 도입 이전에 농촌계획 관련 조항의 문제점을 검토하고, 농지·농촌경관·농촌주택·어메니티·마을 등의 보전과 개발에 관련된 문제를 검토한 시론 성격의 연구이다. 그 이외에 「국토계획법」 제정을 위한 기초연구로서 2001년도에 국토연구원을 중심으로 다수의 연구가 이루어졌으나, 이들은 농촌지역 토지이용 및 공간계획의 특성은 간과한 채 도시계획적 관점 일변도의 제도 도입 연구에 그친 바 있다.

❑ 국토계획법 제정에 즈음한 농촌계획의 필요성 논의

○ 「국토계획법」 도입을 계기로 형식적으로는 농촌지역에도 종합적·체계적 계획의 기반과 체계가 구축되었다고 할 수 있다. 그러나 「국토계획법」의 농촌 현장 적합성을 검토하는 과정이 생략되어 있으며 학문적으로도 농촌계획의 구체적 내용과 방법에 대한 논의는 전무한 형편이라는 문제의식 하에 농촌계획의 위상과 체계화 방안에 대한 연구가 이루어졌다(송미령 외 2003).

- 송미령 외(2003)의 연구에서는 국토계획체계 변화의 주요 내용과 의미 검토, 농촌 토지이용의 현상과 당면 과제 분석, 국토계획체계하의 농촌계획 수립에 따른 쟁점 도출 및 개선방안 제시, 바람직한 농촌계획의 위상 설정과 체계화 방안 등을 다루었다.
- 특히 도시(군)계획의 수립, 용도지역·지구제, 지구단위계획제도, 개발행위허가제도 등의 쟁점들을 다루었다. 개선방안으로 첫째, 도시계획 기법을 확장·원용하는 대신 농촌지역 특성을 반영한 계획지표와 토지용도 등을 도시(군)계획에 반영하고, 시·군 여건을 고려하여 불필요한 부문계획은 최소화함으로써 계획을 실질화·간소화하며, 기존 농업·농촌정비계획 등을 부문계획 및 하위계획으로 연계하는 방안이 제시되었다. 둘째, 용도지역·지구 통폐합 및 행위제한의 선명화·차등화, 농촌적 용도지구의 신설 및 관리지침 개발, 토지적성평가를 통해 세분화되는 관리지역간 규제수준 차등을 대폭 강화하는 방안이 논의되었다. 셋째, 제2종지구단위계획의 개발 대상 다양화와 하한면적·개발주체·기반시설부담금 분담비율 등의 지역별 유연화를 꾀하는 방안이 제시되었다. 넷째, 개발행위허가제한지역의 의무적 지정과 도시계획조례에 의한 개발행위 허가대상·면적·절차·기준·심의절차·기구 규정 및 심의기구 설치와 심의를 차등화하고, 다섯째, 농업·농촌정비사업지구를 가칭 '농촌계획지구'로 지정하여 도시(군)계획에 연계하고 재정 및 집행계획에 포함할 것을 제시하였다.

❑ 농촌정책 선진화를 위한 농촌공간계획 관련 논의

○ 농어촌의 계획적·통합적 개발체계를 구축하고자 하는 계획제도 선진화 취지에 부합하도록 「농어촌정비법」 등 법령 정비 방안을 도출하고 관련 제도 개선 방안을 모색하기 위한 목적으로 성주인 외(2012)의 연구가 추진되었다.

- 성주인 외(2012) 연구에서는 농어촌정비구역 및 농어촌계획시설의 도입 방안 등이 검토되었고, 주민협정 등을 통한 자율적인 마을 만들기 계획 지원과 같이 최근 제기되는 과제들을 「농어촌정비법」에 반영하는 방안 등이 검토된 바 있다.
- 연구에서 제시한 정책 방향은 다음과 같다. 첫째, 분산 수립되는 농어촌 관련 기존 계획들을 통폐합하고 간소화하는 한편, 시·군 단위의 농(어)업·농(어)촌 종합발전계획을 지자체가 5년 주기로 수립하도록 규정한다. 둘째, 마을, 읍·면 등을 대상으로는 농어촌정비계획을 수립하도록 하며 이는 농어촌정비법을 근거로 삼는다. 농어촌정비계획은 주민들이 사전 역량 강화 활동을 통해 마을발전계획이 준비된 곳을 대상으로 하며 이를 시·군 농(어)업·농(어)촌 종합발전계획에 반영한다. 셋째, 마을정비구역제도 활용도를 확대하고, 농어촌계획시설 설치에 관한 사항을 「농어촌정비법」 에 제시한다. 넷째, 주민들의 자율적 마을 만들기 활동 참여를 장려하기 위해 지자체 조례를 통해 주민협정을 체결토록 유도하고, 「농어촌정비법」 조문 체계를 개편한다. 다섯째, 농촌계획제도와 연계하여 각종 사업 예산을 지원하는 체계를 구축한다. 마지막으로 농촌형 지구단위계획 제도를 도입하는 방안을 검토하며, 시범계획을 수립하는 과정을 거친다.
- 그러나 이러한 주장의 일부는 실현 가능한 제도적 대안들이 고안되지 못했고, 후속 작업이 지속되지 않아 힘을 잃었다.

❑ 본 연구의 주안점 및 관점

○ 이상으로 살펴본 몇 가지 주요 농촌 토지이용 및 공간계획 관련 선행연구들이 이루어지던 시점에서의 문제는 현재에도 별반 개선되지 않은 채 미해결 상태로 남아 있다. 농촌 고유의 특성에도 불구하고 도시계획의 연장에서 일종의 '선긋기' 식의 지구 지정 및 행위제한으로 난개발이 해소될 수 있다고 보는 관점이나 혹은 도시계획과는 달리 인구 과소화에 따라 농촌에 계획을 통한 개발이 불필요하다고 보는 관점 등이다.

❍ 최근 농촌은 국민들의 긍정적 시각과 함께 지방분권을 배경으로 중앙정부 사업의 지방이양이 이루어지는 환경 변화 속에 있다. 보다 아름답고 살기 좋은 농촌을 만들어 가기 위해서는 결국 주민과 지자체가 통합적 농촌공간계획을 수립하고 이 계획을 실현해가도록 중앙정부가 지원하는 방식의 제도화가 이루어져야 한다.

- 농촌공간계획은 국가 농촌공간계획과 지자체 농촌공간계획으로 구분할 수 있다. 국가 농촌공간계획은 농촌의 미래상과 주요 아젠다를 제시하고 농촌의 어떤 곳을 보전하고 어떤 곳을 어떻게 관리해 나아갈지 그리고 지자체의 농촌공간계획 실현을 위한 지원 가이드라인을 밝히는 용도라면, 실질적인 농촌공간계획을 수립하고 공간을 관리하는 주체는 지자체와 지역주민이라고 할 수 있다.
- 농촌공간계획은 '주민 삶의 질 향상'을 목표로 한 경제·사회·물리적 계획 등 3위 일체의 통합적 계획이어야 하며, 주민(지자체)의 권리이자 의무로서 하위계획이 상위계획에 반영되는 구조로 형성되어야 한다. 다만, 농촌공간계획이라는 용어에서 공간이라는 용어를 굳이 사용하는 것은 그간 소홀했던 토지이용계획을 보다 중점적으로 다룬다는 의미이다.
- 일반적으로 농촌공간계획이라고 하면 농촌지역을 대상으로 수립되는 다양한 개발계획이나 사업계획 그 자체만을 지칭하는 것으로 이해하기 쉽다. 본 연구에서는 이러한 일반적 의미의 '농촌계획'을 배제하는 것은 아니지만, 그보다는 국토계획체계에 있어 도시계획과 적어도 병렬적으로 위치할 수 있는 농촌지역 대상의 계획 수립 요건 및 토지이용 관리수단 등을 포함하는 포괄적 개념으로 사용함을 미리 밝혀둔다.

4. 주요 연구 내용

❑ 농촌 여건 진단 및 미래 전망

❍ 농촌 토지이용 현황과 과제

- 농촌 토지이용 현황과 난개발·저개발 등의 실태 분석

❍ 농촌 여건 진단을 위한 각종 데이터 분석

- 농촌 인구와 정주 생활권 변화 등

- 산업구조, 일자리, 융·복합산업 등 산업·경제적 여건 변화
- 주민 생활과 관련한 정주 여건 및 생활권 실태 등

○ 미래 농촌의 정주 공간 및 사회구성 전망을 통해 농촌공간계획의 과제 도출
- 미래 전망 모형 등을 활용하여 미래 농촌의 인구·사회·경제적 모습 전망
- 향후 농촌공간계획을 통해 다루어야 할 주요 과제 도출

❑ 농촌 공간에 대한 국민 의식 및 정책 수요 분석

○ 일반 국민의 농촌에 대한 인식 및 농촌의 기능에 대한 요구 사항 조사
- 농촌의 이미지, 공간계획 도전 과제, 바람직한 미래상과 농촌에 기대하는 역할 등에 대한 국민들의 의견 수렴

○ 농촌 미래상 및 농촌공간계획 수립 방향에 대한 전문가, 공무원 등의 의견 수렴
- 기존 공간계획과 농촌공간계획과의 차별성, 핵심 내용 등에 대한 전문가 의견 조사
- 지자체의 현안과 기존 공간계획 수립 실태, 농촌공간계획 수립 시 요구 사항 및 수용 의사 등을 123개 일반농산어촌개발사업 시·군 공무원 대상 조사

❑ 국내 공간계획제도 실태와 한계

○ 국내의 농촌공간계획 관련 제도 현황과 정책적 쟁점 고찰
- 부처별 공간계획 관련 동향 정리
- 공간계획 추진 과정에서 제기된 문제점 및 평가 의견 정리

○ 농식품부 관련 계획들의 위상·성과, 한계 및 개선 과제 분석
- 사례조사, 전문가 인터뷰 등을 통해 기존 공간계획 및 사업들에 대한 성과와 한계 파악

❑ 선진국의 공간계획제도 동향과 시사점

○ 주요 선진 국가들의 농촌정책, 사업, 계획 추진체계에 대한 사례 고찰 및 시사점 도출

- 미래 농촌공간의 변화에 대한 인식·전망과 그에 대응하는 농촌정책의 변화 파악
- 통합적 농촌정책·계획 수립, 농촌정책의 비전 및 목표 체계, 농촌정책 추진을 위한 지속적인 지원 수단 등을 중심으로 국외 정책 사례를 분석하고 시사점을 도출
- 독일, 프랑스, 영국, 일본 등 주요 국가 대상 공간계획제도 고찰

❑ 농촌공간계획 제도화 방안

❍ 농촌공간계획의 대상, 목표, 전략 및 과제 도출을 통한 구조화

- 농촌공간계획의 의의와 성격 등을 제시하고, 농촌공간계획의 비전과 그에 따른 정책 목표와 전략 제시

❍ 농촌공간계획의 주요 내용, 추진 방향 및 과제 제시

- 농촌지역의 유형별, 공간 단위별 계획 내용, 추진 방향 제시
- 지방분권 기조 하에 이룰 수 있는 마을-중심지-시·군으로 이어지는 농촌공간계획 공간 위계상의 계획 수립 내용 및 과제 제시
- 농촌공간계획과 연계한 생활 서비스 전달, 환경과 경관 보전 등 과제 추진 방향 제시

❍ 농촌공간계획 추진을 위한 추진체계 구상

- 예산, 계획, 법·제도 재편 방안 및 중앙정부, 지자체 거버넌스 및 역할 분담 방안
- 거버넌스 재편 및 조직의 기능 정비, 민간부문의 참여 촉진 방안 등

❍ 농촌계획지구 도입(안) 제안

❍ 농촌공간계획시설의 유형과 기준 마련

- 국토계획 및 농촌공간계획에서 사용되는 시설들을 토지용도와 사용 목적에 따라 유형화
- 농촌공간계획 수립 시 토지용도에 따른 농촌공간계획시설의 설치 근거 제시

❑ **농촌공간계획과 정책사업 연계방안**

○ 농촌공간계획에서 제시한 공간구조(시·군-중심지-마을 등) 등과의 연계 하에 사업 및 시설 계획이 체계적으로 추진될 수 있는 방안 제시

○ 농식품부의 농촌협약, 국가균형발전위원회(이하 균형위)의 지역발전투자협약 등 농촌공간계획과 사업을 연계하는 방안 제시

- 농식품부에서 농촌공간계획 수립 시 활용할 수 있는 사업, 균형위를 매개하여 농촌공간계획에서 활용할 수 있는 타 부처 사업 등을 조사하여 연계 방안을 도출

5. 주요 연구 방법

5.1. 연구 방법

○ 문헌 연구

- 국내외 문헌 연구를 통한 국토공간계획 및 농촌계획 제도의 운영 실태 검토·분석

○ 통계자료 분석 및 농촌 미래 전망

- 농촌 인구 및 사회·경제, 정주생활 여건, 토지이용 관련 통계자료를 분석
- SK 텔레콤 모바일 데이터를 활용한 농촌 공간구조 특성 및 생활권 분석
- 시스템 다이나믹스 시뮬레이션 모형 활용, 농촌 인구·사회·경제 등 전망

○ 사례지역 조사

- 난개발, 저개발 등으로 인한 농촌 공간의 문제점 파악
- 사례지역 공간자료(Spatial Data)를 활용한 농촌의 공간구조 변화 분석

○ 선진국 제도 조사

- 독일, 프랑스, 영국, 일본 등의 농촌공간계획 및 관리제도 등을 조사하고 시사점 도출

❍ 설문조사 및 심층 의견조사

- 기획, 농정, 지역개발 등의 업무를 담당하는 139개 시·군 공무원을 대상으로 농촌 공간관리 현안, 농촌공간계획제도 도입 및 필요 수단 등에 관한 설문조사
- 농촌 공간에 대한 국민의 인식과 정책 수요 등에 관한 설문조사
- 전문가를 대상으로 농촌공간계획 제도 도입 및 관리 수단 등에 대한 심층 의견조사

❍ 농촌공간계획 시설 기준 설정

- 사례지역 주민의 생활권 이동 실태 등 네트워크 분석 등에 기초 공간 위계별로 필요한 계획시설의 기준과 서비스 도달 범위 등을 조사·분석

❍ 연구 포럼 구성 및 운영

- 농촌공간계획 연구포럼을 통해 주요 정책 아젠다 관련 의견 수렴
- 연구 결과를 종합한 정책 토론회 및 수시 자문회의 개최

❍ 국민참여 홈페이지 운영을 통한 국민 의견 수렴

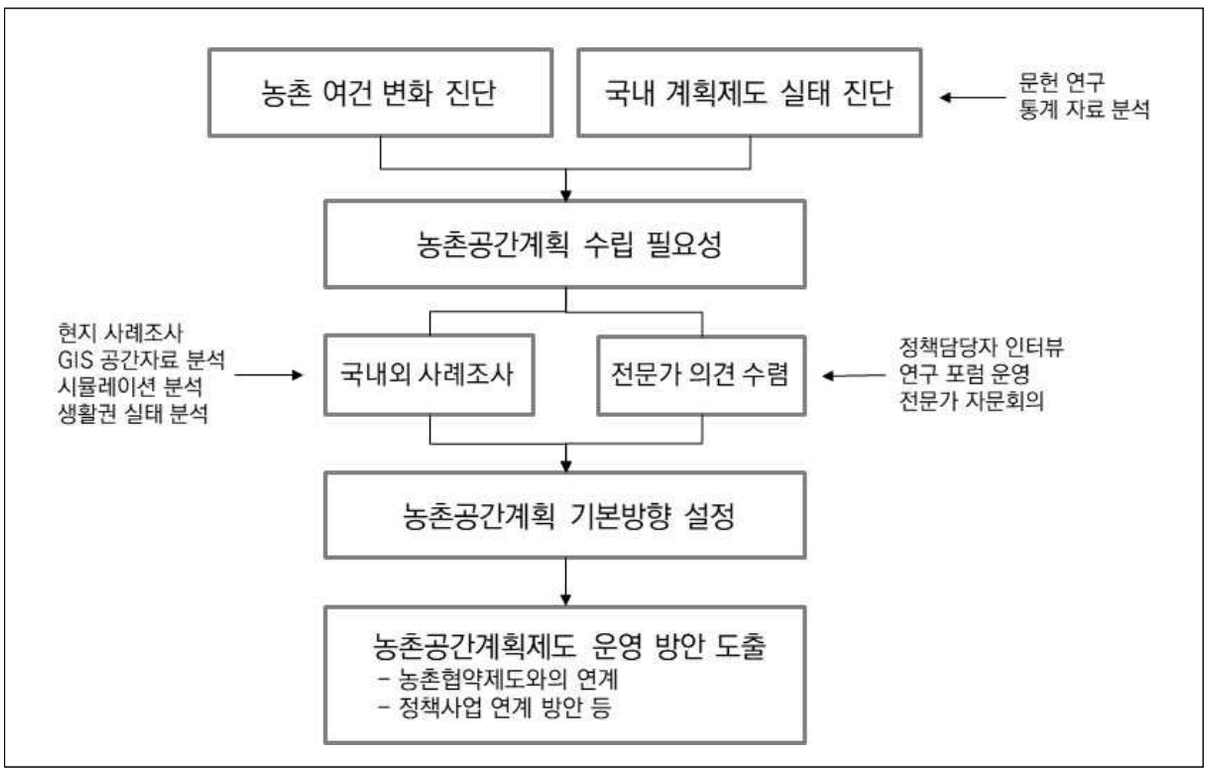
- 농촌공간계획 수립 관련 대국민 홈페이지(http://www.krei.re.kr/rsp/index.do)를 개설하여 농촌공간계획 정보 교류 플랫폼이자 의견 수렴 창구로 활용

그림 1-4 국민참여 홈페이지 초기화면

자료: 저자 작성.

5.2. 연구 흐름도

그림 1-5 연구 흐름도



자료: 저자 작성.

2 농촌 여건 진단 및 미래 전망

1. 농촌 여건의 진단

1.1. 농촌 여건 변화

❍ 귀농·귀촌 증가 등의 영향으로 농촌 인구가 소폭 증가하고 있다. 1970~80년대 산업화·도시화를 거치면서 최근까지 농촌지역의 인구는 지속 감소했으나, 2015년 이후 인구 증가 추세가 나타나고 있으며 전국 인구에서 차지하는 농촌 인구 비중도 증가하고 있다.

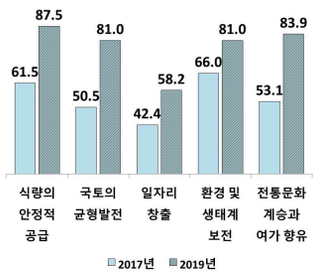
- 귀농·귀촌인 수는 2013년 42.3만 명에서 2018년 49.7만 명으로, 농촌 인구는 2010년 8,758천 명(전국 대비 18.0%)에서 2018년 9,714천 명(18.8%)으로 증가하였다.

❍ 농촌 인구 증가는 깨끗하고 풍요로운 농촌 환경 및 다원적 가치에 대한 국민적 수요가 확대된 데에 기인한다.

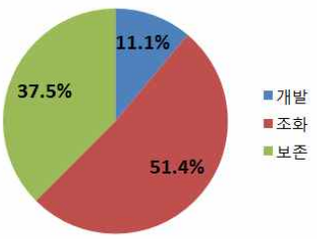
- 농업·농촌의 다원적 기능과 공익적 가치에 대해 도시민 10명 중 6명은 '가치가 많다'고 응답하였으며, 자연환경 보전, 관광 및 휴식 장소의 제공, 전원생활의 공간 등 농촌 공간의 다양한 기능에 대한 인식 수준이 높게 조사되었다(KREI 2019년 농업농촌 국민의식 조사).[2)]
- 워라밸(work-life balance), 반농반X(半農半X) 라이프스타일을 추구하는 계층에게 농촌은 새로운 기회를 제공하는 장소로 부상하고 있다.

2) 허정회 외(2019).

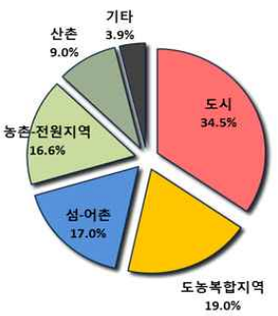
그림 2-1 농촌에 관련한 국민 인식



도시민의 농업·농촌 기능에 대한 동의 (허정회 외 2019)



도시적 개발과 농촌자원 보존 중요도 비율(심재헌 외 2017)



장래 버킷리스트 추구 희망 장소 (R&R 2018 정기조사)

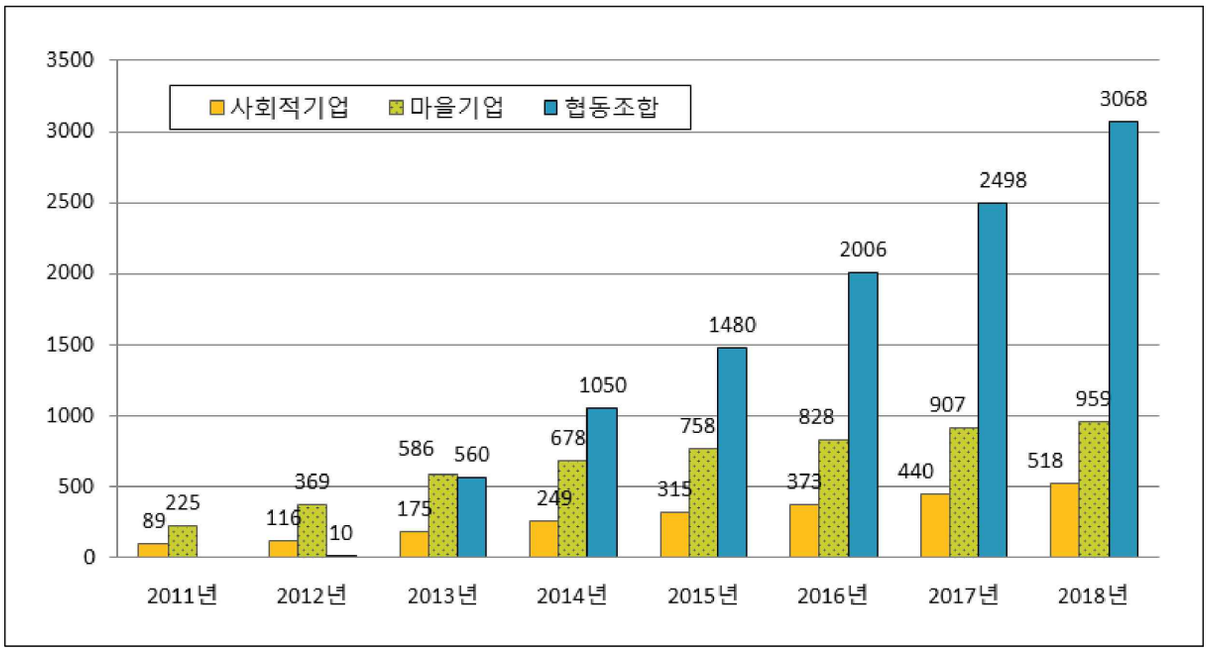
❍ 산업 측면에서도 농촌은 혁신 창출 공간으로서의 잠재력이 높아지는 추세이다. OECD에서는 여러 국가들의 경험을 바탕으로 농촌의 저밀도 경제(low density economy)를 주장하면서 농촌이 오히려 국가 경제 성장을 이끌어가는 혁신의 무대임을 부각하고 있다.

- 우리 농촌에서도 농업 생산 외 가공, 체험·관광 확대 등 농촌형 산업생태계가 출현하기 시작하였고, 접근성이 양호한 지역을 중심으로 첨단산업, 스마트팜 등 첨단 농업 등의 입지도 증가하는 추세이다.

- 농촌의 제조업 비중은 2000년 19.6%에서 2015년 26.7%로 7%p 증가하였으며 2040년에는 2015년 대비 41% 이상 제조업 활동이 증가될 것으로 전망된다. 국내 스마트 농업 생산 관련 시장은 2012년 2조 4천억 원에서 2015년 3조 6천억 원으로 연평균 14.5%가량 성장하였으며 2020년에는 5조 4천억 원으로 더욱 증가할 것으로 전망된다(중소기업청 2016). 농업에 기반을 둔 6차산업 인증사업자는 2015년 802개소에서 2017년 1,339개소로 증가했으며, 참여 농가의 소득 역시 연평균 14.3% 증가하였다.

- 농촌지역의 사회적경제 조직(사회적기업, 마을 기업, 협동조합) 수는 2013년 1,321개에서 2018년 4,545개로 약 3.5배 증가하였다.

그림 2-2 농촌의 사회적경제 조직 수 변화 추이(누적)



자료: 성주인 외(2020).

1.2. 농촌 난개발 현황

❍ 난개발은 사전계획이 수립되지 않은 개발 혹은 주변 환경과 조화되지 않은 개발로 정의되는데, 그에 따른 경관 훼손 및 오염 피해와 같은 다양한 외부 불경제 효과를 유발한다.

- 농지 한가운데에 건설된 고층의 나홀로 아파트, 주거지 인근에 들어선 유해물질 배출공장, 경관이 수려한 곳에 건설된 어울리지 않는 모습의 주택단지 등이 대표적인 농촌 난개발 사례이다.

- 농촌 난개발을 개발이 발생한 장소와 부정적인 효과를 기준으로 ① 주거환경, ② 농지, ③ 경관, ④ 자연환경 난개발 등으로 유형을 구분할 수 있다.

표 2-1 난개발의 정의

판단 기준	개발 형태
사전계획 유무	- 사전계획 없이 무계획적으로 이루어진 개발 - 공공서비스(생활·교통·교육 등)의 공급이 수반되지 않는 개발 - 장기계획 없이 단일사업별로 진행되는 개별 개발사업
주변 환경과 조화 여부	- 계획 유무에 상관없이 주변 자연환경·경관·미관과 조화를 이루지 못하는 개발

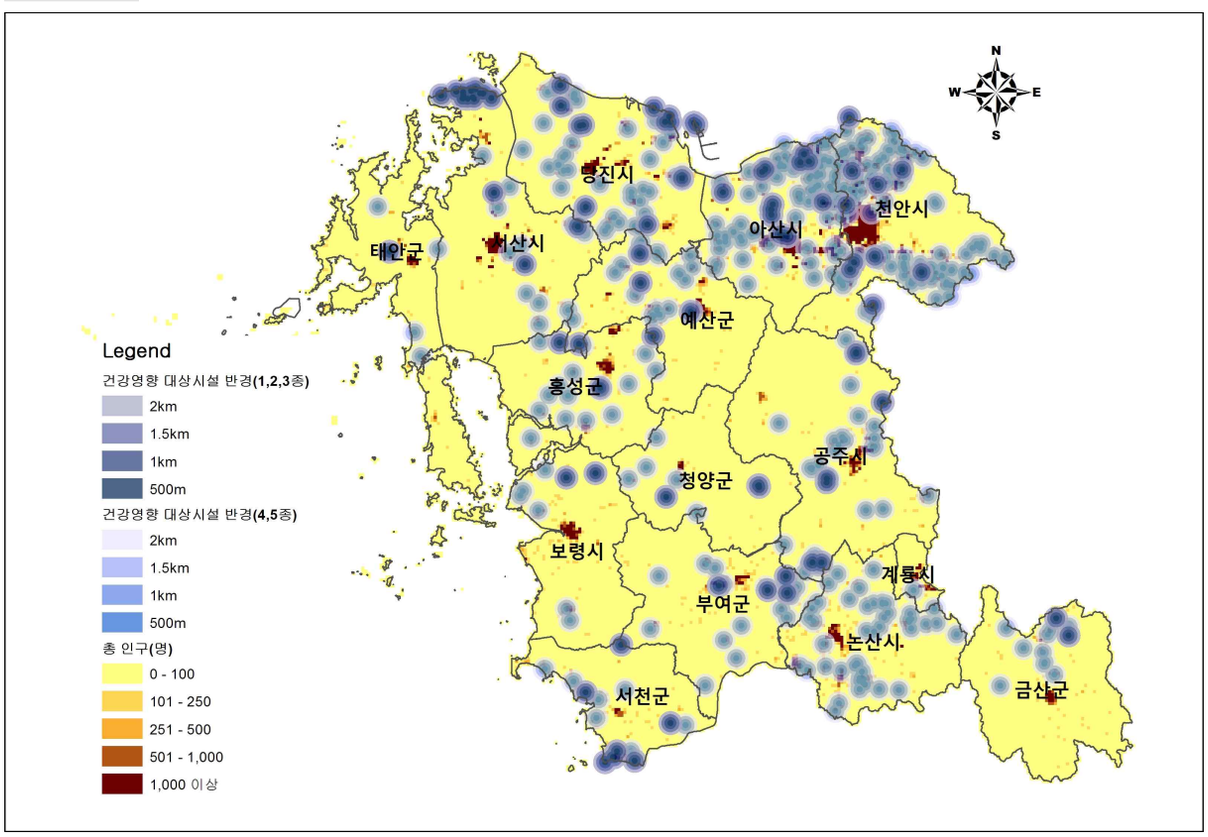
자료: 건설교통부, 국토연구원 주최 '21세기 국토이용체계 개편방안 공청회' 자료. 2000. 8. 18. 이상현·강미선 (2001) 수정

❍ 농촌지역의 주거환경 난개발은 공장, 축사 등이 농촌 마을 내부 혹은 가까운 곳에 자리 잡는 현상으로, 유해물질, 소음, 악취, 매연 등으로 인한 환경오염 민원과 건강피해를 유발하는 현상을 의미한다.

- 대표적인 농촌 주거환경 난개발 사례는 유해화학물질 배출 공장의 영향에 노출된 마을이다. 충남의 경우, 전체 인구의 5.2%인 약 11만 명이, 자연취락지구 전체 면적 중 52.5%가 유해화학물질 배출 영향범위(500m 이내)에 노출되어 질병 발생에 대한 우려가 크다(오용준 외 2019).

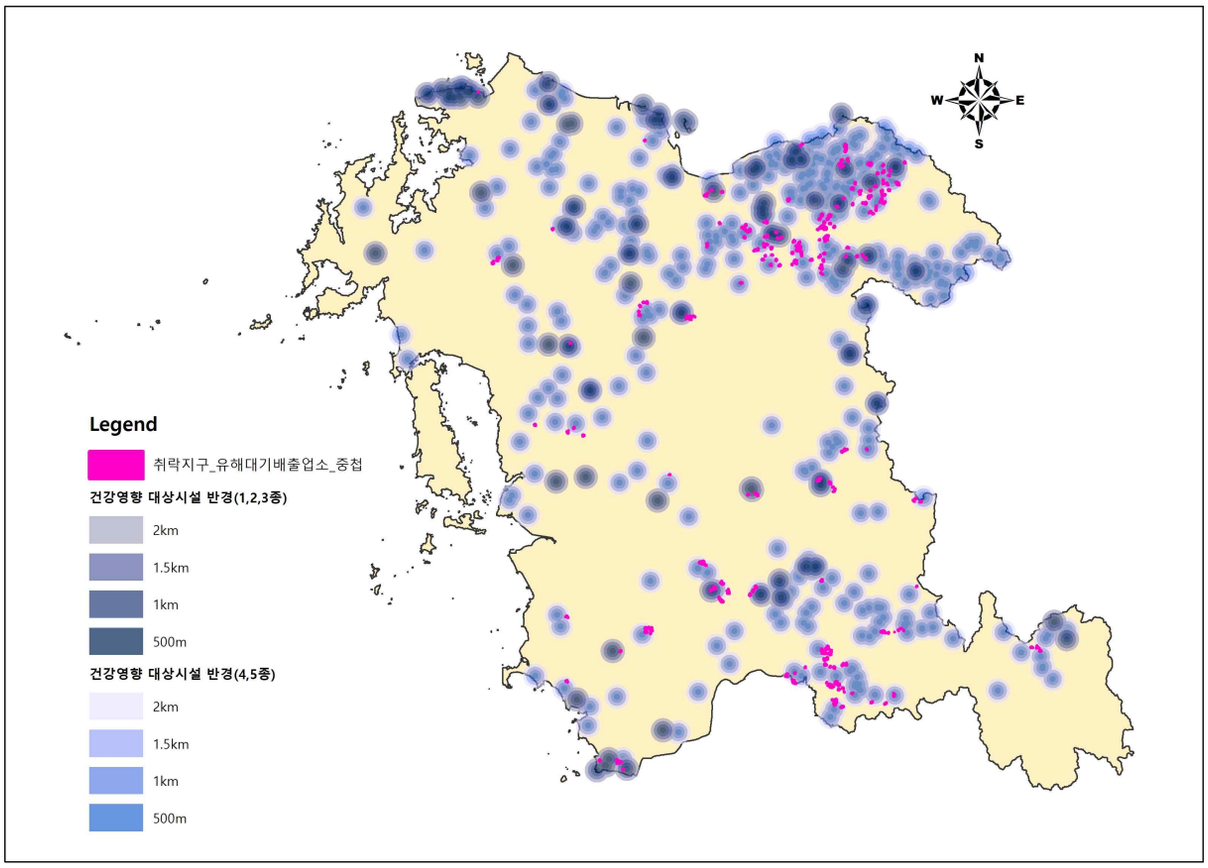
- 환경유해인자를 배출하는 대표적인 업종은 아스팔트 제조업, 시멘트 제조업, 석유화학물질 제조업, 목재가공 및 종이 제조업, DCM(디클로로메탄) 배출 업종이다. 이들 공장이 배출하는 환경유해물질은 암질환, DNA 손상, 중추신경계 질환 등 건강이상을 야기할 위험이 있다고 알려져 있다.

그림 2-3 환경유해물질에 노출된 인구 분포(충남)



자료: 오용준 외(2019),

그림 2-4 유해물질배출공장과 취락지구 분포(충남)



자료: 오용준 외(2019),

❍ 농지의 난개발은 보전 가치가 높은 연속된 우량 농지가 소규모 주거·공장·상업·창고 등으로 분산되어 이용되는 현상으로, 농지의 효율적 이용과 농촌경관을 저해한다.

- 농업진흥지역 구분 없이 소규모 농지의 전용과 나홀로 개발행위 등이 허용되면서, 농업기반시설이 무계획적으로 설치되고 우량농지가 원래 목적과는 다른 목적으로 사용되어 농촌경관이 훼손되고 환경문제가 발생하고 있다.
- 소규모 분산 난개발을 방지하기 위해 「국토계획법」은 3ha 미만의 소규모 개발행위에 대해서 개발행위허가제를 적용하고 있으나, 행위규제 완화 및 예외 규정이 많고 허가 기준이 불명확하여 난개발을 효과적으로 제어하지 못하고 있다(심재헌 외 2019).

그림 2-5 농지 난개발 사례

농지 한복판에 위치한 고물상

농지에 건립된 축사

도로변 농지에 건립된 태양광 발전시설

농지 내 소규모 공장의 개별입지

자료: 연구진 직접 촬영.

❍ 농촌 경관 난개발은 주변 경관을 고려하지 않는 입지나 개발방식을 지칭하는데, 농촌 고유의 경관이 훼손되고 시각적 혐오감 등으로 인해 주민들의 일상생활에 부정적인 영향을 미친다.

- 과도한 규모의 건축물이나 시설물, 주변 환경을 고려하지 않은 형태나 색채, 재료 등도 경관에 문제를 야기한다.
- 「삶의 질 향상 특별법」, 「농어촌정비법」, 「경관법」 등을 통해 경관관리의 틀은 마련되었으나, 실효성을 확보하지 못하고 있다. 특히 「경관법」의 경우 도시지역 경관관리에 주로 활용되어 농촌에 적용하는 데 한계가 있다.

그림 2-6 농촌 경관 난개발 사례

산비탈 호숫가에 건설된 주택단지

나홀로 주택

산 중턱에 위치한 태양광 발전시설

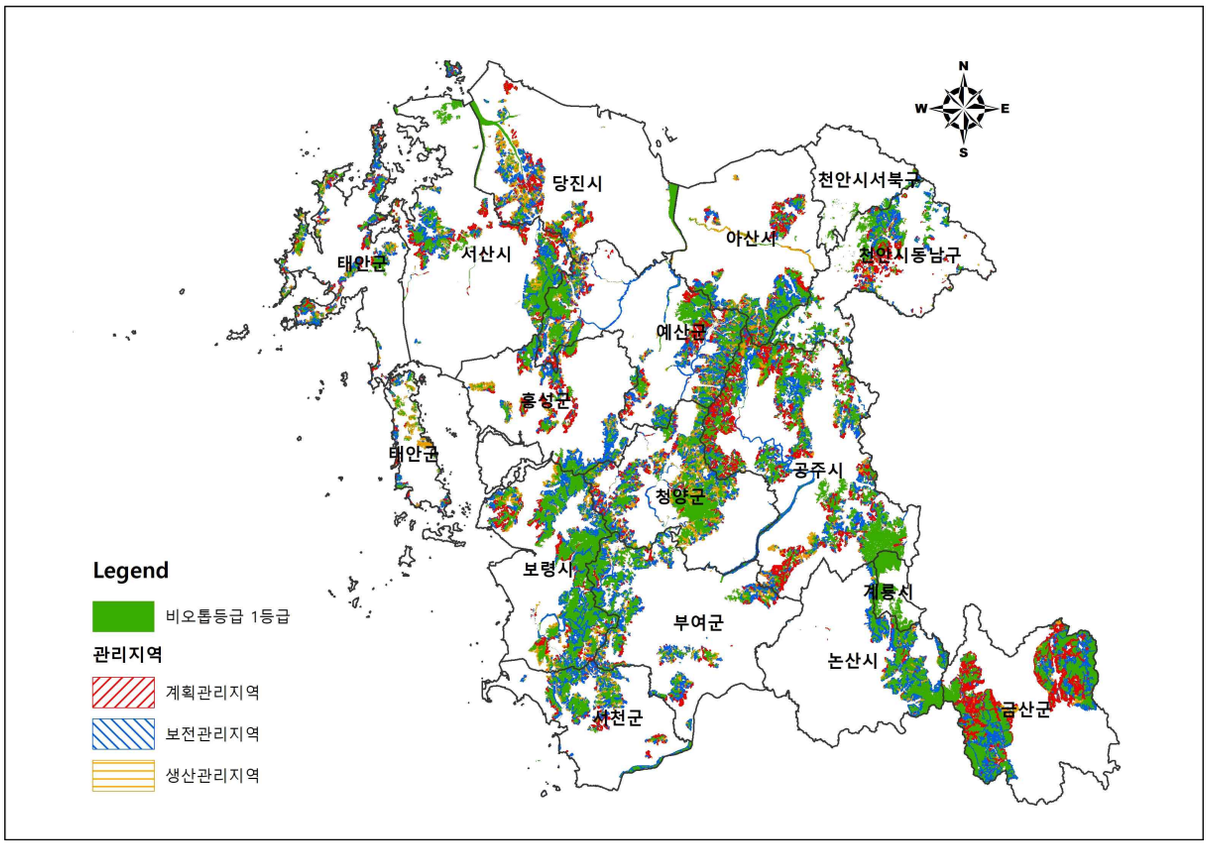
주변환경과 조화되지 않는 공장부지 개발

자료: 연구진 직접 촬영.

❍ 농촌 자연환경 난개발은 생물다양성이 높거나 멸종위기종이 다수 서식하는 공간의 경우 개발에서 가급적 배제되어야 하지만, 환경적 중요성은 고려되지 않은 채 개발되는 경우이다.

- 생물다양성 감소 원인은 개발에 의한 서식지 감소, 농약·화학비료 등으로 인한 화학물질 오염, 과도한 이용 등이 가장 큰 비중을 차지한다. 따라서 생태적 가치가 높은 지역 인근에는 개발을 최소화하는 제도적 장치가 필요하다.
- 충청남도의 경우 생태적 가치가 높은 비오톱 1등급지가 토지이용규제가 느슨한 계획관리지역으로 지정된 비중은 시·군별로 다소 차이는 있지만 1.2~13.4%에 달한다(오용준 외 2019; 오용준 2020 재인용). 계획관리지역 내 도시생태현황등급(비오톱) 1등급지 비중은 금산군 13.4%, 당진시 10.1%, 공주시 8.4%, 천안시 8.3% 등의 순으로 나타난다.

그림 2-7 관리지역 내 비오톱 1등급지 분포 (충남)



자료: 오용준 외(2019),

1.3. 농촌 저개발 현황

❍ 농촌지역에서는 인구 유출 및 고령화, 농업 쇠퇴 등으로 공·폐가 및 휴경지 증가에 대응한 정주환경 정비가 제대로 이루어지지 않는 경우가 빈번하다. 또한 이용되지 않거나 이용 빈도가 낮은 시설은 유지관리가 소홀하거나 아예 방치되는 사례도 빈번하게 나타난다. 이는 난개발과는 성격이 다른 저개발로 인한 농촌 토지이용상의 문제라 할 수 있다.

- 빈집, 노후주택, 슬레이트 지붕, 재래식 화장실 등 낙후된 주거시설과 관리되지 않는 축사, 창고, 농업시설 등이 주거환경과 경관을 저해한다. 산 중턱을 절토하여 조성한 주택단지가 개발이 중단된 채 방치되기도 한다.

그림 2-8 농촌마을 저개발 사례

마을 내 방치된 빈집

슬레이트 지붕

건설이 중단된 주택단지

재래식 화장실

자료: 연구진 직접 촬영.

2. 미래 농촌 정주공간 및 사회구성 전망

2.1. 정성적 연구를 통한 농촌의 미래 전망

2.1.1. 국토 및 농촌의 미래 이슈 선정 과정

○ 국토 차원에서 발현되는 미래 이슈는 국토의 일부부인 농촌에도 영향을 미치게 된다. 통계자료 분석에서 도출된 이슈와 언론 키워드 분석[3] 및 선행연구 검토 등을 통해 국토 차원의 미래 이슈를 먼저 발굴하고 검토하였다.

- 미래창조과학부 미래준비위원회·KISTEP·KAIST(2015)에서 선정한 국가 차원의 미래 이슈 30개를 기반으로, 미래학에서 보편적으로 사용되는 STEEP(Social, Technology, Economy, Environment, Politics) 분류를 통해 구분했다.

그림 2-9 국토 차원의 미래 이슈

〈언론의 미래 연관 키워드로 만든 Word Cloud〉

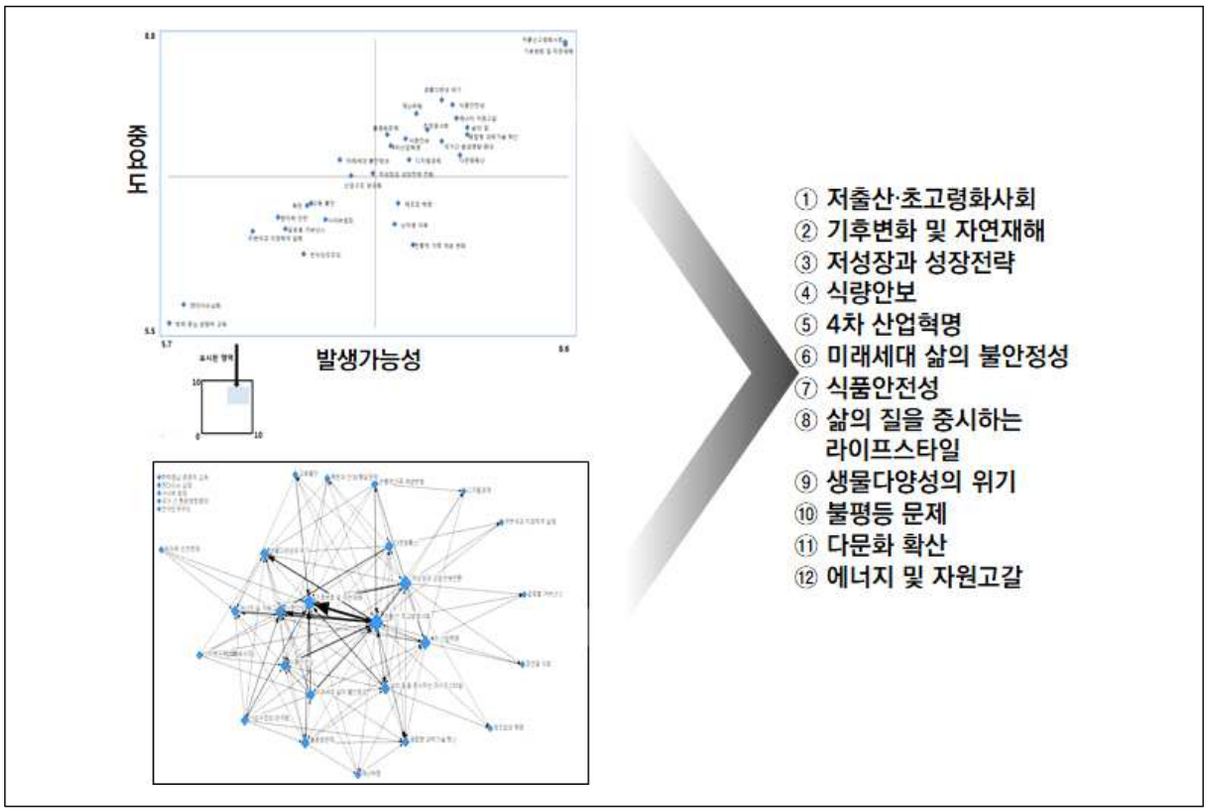
분야	미래 이슈
사회	저출산·초고령화사회, 불평등문제, 미래세대 삶의 불안정성, 삶의 질을 중시하는 라이프스타일, 다문화확산, 전통적 가족 개념변화, 학력중심 경쟁적 교육, 젠더이슈심화, 난치병 극복(100세 시대), 사이버 범죄
기술	4차 산업혁명, 융합형 과학기술 혁신
경제	초연결 사회, 저성장과 성장전략전환, 디지털경제, 고용불안, 제조업의 혁명, 산업구조의 양극화
환경	재난위험, 에너지 및 자원고갈, 기후변화 및 자연재해, 국가간 환경영향증대, 원자력 안전문제, 생물다양성의 위기, 식품안전성
정치	식량안보, 주변국과 지정학적 갈등, 북한과 안보/통일문제, 전자민주주의, 글로벌 거버넌스

〈STEEP 기준 국가 차원의 미래 이슈〉

자료: 심재헌 외(2017).

3) 연구에서는 한국언론진흥재단(www.kinds.or.kr)에서 제공하는 2010년 이후 현재까지 45개 언론사(중앙지, 경제지, 지역종합지) 기사 중에서 미래에 관련한 연관 키워드를 산출하였다. 연관 키워드를 산출하기 위해 '미래 트렌드'와 '국토, 미래, 전망'을 1년 단위로 검색하였고, '형태소' 분석을 통해 해당 기사에 다수 언급되고 있는 연관어를 도출하였으며, 연관어 중 단순 지명, 인물, 기관 및 사업체의 경우는 제외하고 분석하였다.

그림 2-10 농촌 특화 미래 이슈 도출



자료: 심재헌 외(2017).

2.1.2. 농촌의 미래 모습 전망

○ 농촌이 난개발과 저개발 지역으로 분화되는 현재 추세는 미래에도 이어져, 근교 농촌과 일반 농촌, 원격 농촌별로 미래 전망되는 변화 모습에 차이가 존재할 것으로 예상된다. 이를 주거, 중심지 기능, 농촌 경제, 경관의 측면에서 살펴보았다.

○ 도시 인근에 위치한 근교 농촌은 인구 증가에 따른 아파트와 기반시설 및 편의시설이 증가하고, 제조업 및 첨단산업이 입지하면서 개발이 활발히 이루어질 것으로 전망된다. 이 지역에는 난개발과 농촌 경관 훼손을 최소화하면서 계획적 개발이 이루어질 수 있도록 공간계획이 수립될 필요가 있다.

- 주거: 수도권 및 광역시 인근에 위치한 근교 농촌은 귀농·귀촌 인구가 증가하고 주거지가 집중되며 아파트 등의 공공주택이 증가할 것으로 전망된다.
- 중심지 기능: 기반 및 편의시설과 농촌 중심지 기능이 증가하는 한편, 도시에 대한 의존도도 함께 증가할 것으로 전망된다.

- 농촌경제: 일자리의 유입이 증가하며 제조업 및 첨단산업이 증가할 것으로 보인다. 농업부문에서는 로컬푸드 등 장거리 운송을 거치지 않은 지역농산물 소비가 증가하며 스마트농업이 주도적으로 나타날 것으로 전망된다.
- 경관: 다지역 거주 및 상시교류가 증가하고 환경 정비가 확대되지만, 동시에 난개발 및 경관 훼손 관련 문제가 크게 나타날 것이다. 도시와 인접해 있기 때문에 도농 파트너십이 다른 농촌 유형보다 더 증가할 것이라 전망된다.

❍ 도시 근교는 아니지만 도시로의 이동에 제약이 비교적 적은 일반 농촌은 현재 농업 활동이 가장 활발하게 이루어지는 지역이다. 하지만 향후 도시 확장에 따른 공장, 창고 시설이 증가하고 농지전용으로 인한 경작면적 감소가 가장 급격히 이루어지면서, 난개발 및 경관훼손에도 취약한 지역이 될 수 있다. 따라서 무분별한 농지전용을 막을 수 있는 공간계획이 필요하다.

- 주거 및 중심지 기능: 인구 소멸에 따른 중심지 기능 약화와 도시의존도 증가의 모습도 보이지만 귀농·귀촌의 유입이 함께 나타날 것으로 전망된다. 주택 유형은 공동주택보다는 단독주택이 다수를 차지하게 될 것으로 예상된다.
- 농촌경제: 외국인 노동자 증가와 친환경농업의 증가가 일반 농촌에서 두드러지게 나타날 것으로 전망된다. 또한 농촌지역 전체적으로 경작 면적이 감소할 것으로 보이나 일반 농촌에서 이런 현상이 가장 두드러지게 나타날 것으로 전망된다.
- 경관: 휴양지 및 관광지로서의 기능과 더불어 예술가의 문화활동 장소로서도 높은 선호가 있을 것으로 보인다. 또한 근교 농촌과 함께 난개발 및 경관 훼손도 증가할 것으로 전망된다.

❍ 도시로부터 멀리 떨어진 원격 농촌은 인구밀도가 낮고 주택이 분산되어 있다. 따라서 생활에 필수적인 기반시설의 설치와 이들이 제공하는 서비스 이용 문제, 소규모로 분산된 주택지 개발 등이 공간계획에서 다뤄야 할 주요 문제로 판단된다. 분산된 주택지들을 일정 지역으로 모으고 서비스 수급 문제도 함께 해결할 수 있도록 주거 밀집 및 네트워크 강화 측면의 공간계획이 필요하다.

- 주거: 인구희박(소멸)지역이 증가하면서 주거지 집중도는 낮아질 것으로 전망된다. 주택유형으로는 단독주택이 대부분을 차지하는 현재와 유사한 모습이 예상된다.
- 중심지 기능: 기반 및 편의 시설 공급과 중심지 기능은 인구감소와 함께 더욱 약화될 것으로 전망되며, 지역발전 수준이 약화되면서 공공에서 부담하게 될 서비스는 더욱 증가할 것으로 전망된다.

- 농촌경제: 농업활동이 약화되고, 소농 및 가족농이 주 농업형태가 될 것으로 전망되나 신재생에너지 생산의 주요 장소로서 원격 농촌이 급부상할 것이다.
- 경관: 자연으로 회귀하는 토지가 증가하고 다른 농촌 유형에 비해 농촌 경관의 보존이 우수할 것으로 예상된다.

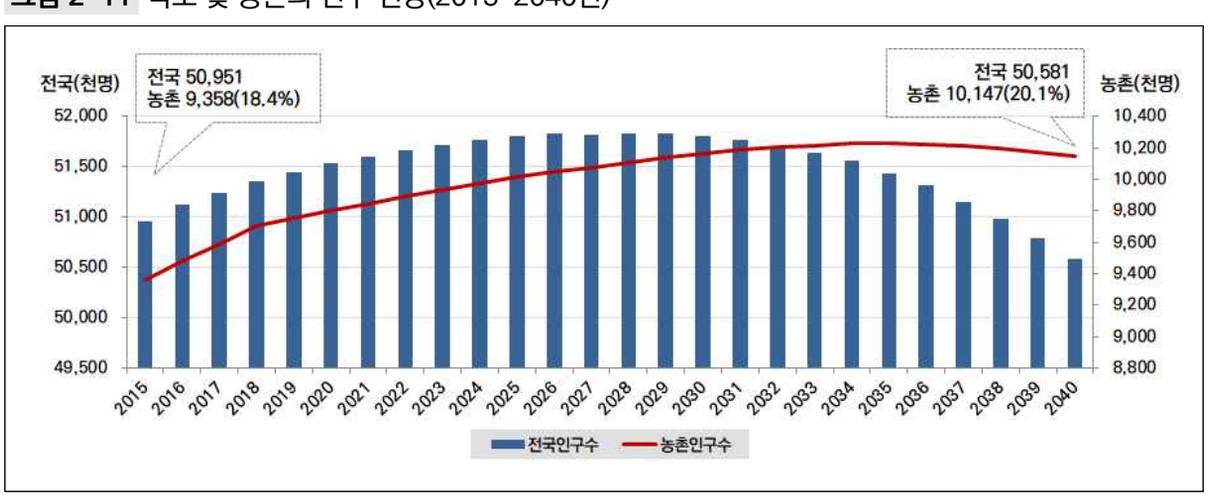
2.2. 정량적 연구를 통한 농촌의 미래 전망

2.2.1. 농촌 인구 전망

❍ 귀농·귀촌 인구이동이 이어지면서 미래 농촌 인구는 증가하고 전국 인구에서 농촌 인구가 차지하는 비율이 늘어날 전망이다. 저출산·고령화의 영향으로 전국 인구는 2020년대 후반 무렵부터 감소할 것으로 예상된다. 반면 지속적인 귀농·귀촌 증가, 농촌 관광수요 증가 등 국민 정주·여가 장소로서 가치가 조명되면서 농촌의 장래 인구는 전국 감소 시점보다 늦은 2030년대 초반부터 감소가 시작될 것으로 보인다.

- 미래 전망 모형을 통한 시뮬레이션 결과, 전국 인구는 2040년 경 약 5,058만 명, 농촌 인구는 1,015만 명이 될 것으로 추계된다. 농촌 인구 비중은 전국 인구 감소 추세와 농촌 인구의 증가로 인해 2015년 18.4%에서 2040년경에는 20.1%까지 증가할 것으로 예측된다.

그림 2-11 국토 및 농촌의 인구 전망(2015~2040년)



주: 낙관적 출산율과 비관적 출산율 전망의 중간값 적용.
자료: 심재헌 외(2019) 자료 재집계.

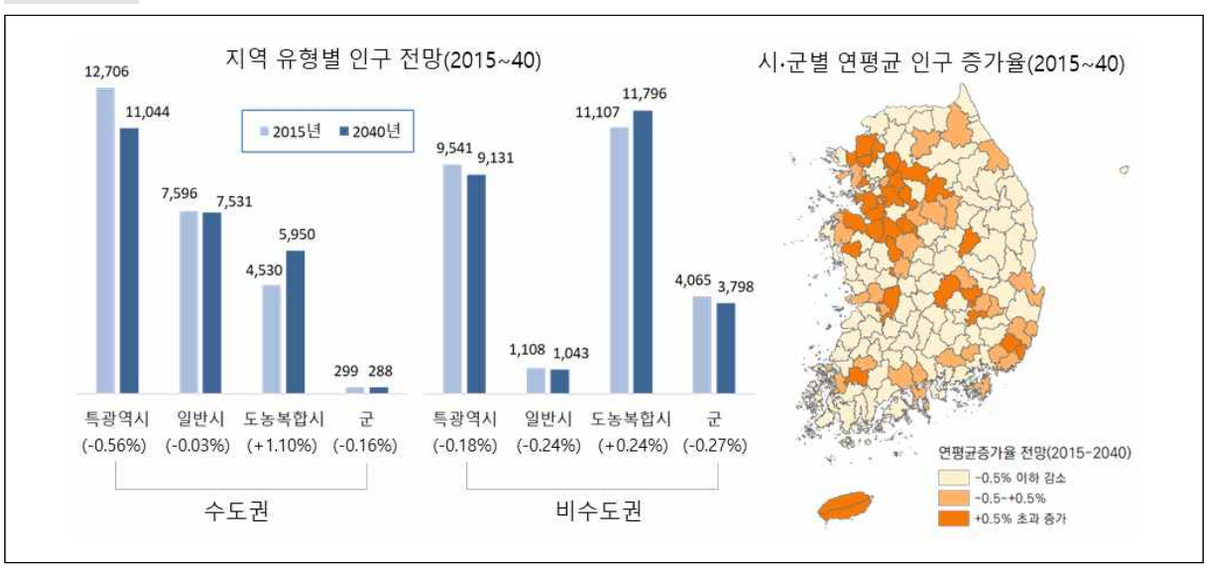
❍ 지역 유형별로는 대도시 주변 농촌의 인구 증가가 두드러지고, 그 외 농촌은 인구 과소화가 지속적으로 진행될 전망이다. 특히 〈그림 2-12〉와 같이 대도시권에서는 중심도시(특·광역시) 인구가 감소하는 반면, 주변 도농복합시를 중심으로 인구가 증가하는 '역도시화' 양상이 확대될 전망이다. 하지만 대도시권에 포함되지 않은 다수 군 지역들은 인구 과소화가 계속 심화될 것으로 보인다.

- 139개 도농복합시와 군 중에서 2040년까지 인구가 증가하는 곳은 36개에 불과하고 103개 시·군에서는 인구가 감소할 것으로 추정된다. 최근 귀농·귀촌 유입으로 농촌지역 인구 증가 마을이 전국적으로 확산됨에도 불구하고 인구 유입 대상지가 한정적이기 때문에, 상당수 지역에서 마을 공동화가 심화될 것이다.

❍ 이에 따라 도시개발이 이루어지는 도농복합시를 중심으로 농촌 토지의 도시 용도로의 전환 요구가 지속될 것으로 예상된다.

- 근교 농촌을 중심으로 도시 용도의 토지이용 수요가 늘어나면서 난개발 현상도 지속될 가능성이 존재한다.

그림 2-12 지역별 장래 인구 변화 전망(2015~2040년)



자료: 심재헌 외(2019) 자료 재집계.

❍ 인구 구성 측면에서 농촌은 고령화와 저출산 문제가 심화될 것으로 전망된다. 우리나라는 2000년에 고령화 사회(고령화율 7% 이상)에 진입하였으며, 2018년에 14%를 넘어 고령사회에 진입했다. 농촌은 2015년에 고령화율 20.9%로 초고령사회로 진입하였으며 계속해서 심화될 것으로 전망되고 있다.[4)]

- 이는 일본 24년, 독일 40년, 영국 46년, 미국 72년, 스웨덴 85년, 프랑스 115년 등의 세계적 추세와 비교했을 때 압도적으로 빠른 고령화 추세이다(가와이 마사시 2018).
- 저출산의 영향으로 농촌지역(도농복합시 및 군)의 출생아 수도 2015년 17만 5천 명에서 2040년 15만 2천 명으로 감소할 것으로 예측된다.
- 농촌의 인구 구성을 인구 피라미드로 살펴보면 증가하는 인구 대부분이 고령층이어서 항아리형에서 역삼각형으로 변모할 것으로 예측된다. 젊은 층은 날로 줄어들 것으로 전망되어 향후 경제활동인구 1인당 부양해야 하는 비생산연령 인구비율을 나타내는 인구부양비는 농촌지역의 경우 2015년 50.1에서 2040년 84.8까지 급증할 전망이다(심재헌 외 2019).[5]

그림 2-13 농촌의 인구구조 변화(2015~2040년)

자료: 미래 전망 모형 결과; 심재헌 외(2019).

2.2.2. 농촌 생활권 분석

❍ 읍·면 거주자들은 동 거주자에 비해 지역 내부에서의 이동이 많다. 하지만 이들의 절반 이상은 일상생활 영위를 위해 거주 읍·면을 벗어나고 있다.

- SKT 모바일 기반 기종점(O/D Origin-Destination) 데이터를 활용하여 읍·면·동별 이동 실태를 파악한 결과, 농촌(읍·면) 거주자들은 도시(동) 거주자에 비해 거주 지역 내부에서의 이동 정도가 높았다.

  * 2019년 4월 둘째 주 1주일간(2019.4.7. ~ 2019.4.13.) 읍·면·동별 주거지-방문지 이동통행 데이터를 구축. 모바일 기기 소유자가 30분 이상 체류한 지역을 방문지로 설정

4) 통계청 전망 결과, 전라남도는 2040년에 고령화율 42%까지, 2047년에 46.8%까지도 증가할 것으로 전망되고 있다.
5) 전국적으로는 2015년 32.3에서 2040년 77.7까지 증가할 것으로 예측된다.

표 2-2 농촌 내부 이동 비율

읍·면·동별 내부이동 비율	읍	면	동	평균
평균(단위: %)	44.8	42.0	33.1	36.9

자료: 저자 작성.

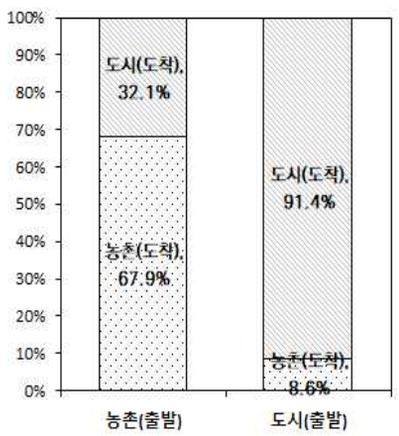
❍ 분석 결과, 농촌 생활권은 지자체 단위로 형성되고 행정관청(군청 등) 소재지가 농촌 생활권의 중심지 역할을 하고 있다.

- 〈그림 2-14〉처럼 농촌지역에서 대부분의 이동 패턴은 행정관청이 소재한 중심지를 향하고 있는데, 이는 농촌 생활권이 지자체 단위로 형성되고 행정관청의 소재지는 농촌 생활권의 중심지 역할을 하고 있음을 의미한다.

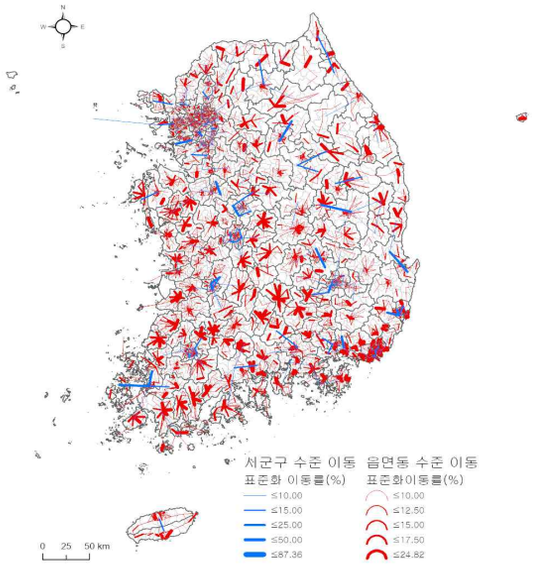
❍ 대도시 지역은 그물망 모양의 생활권을, 농촌지역은 별 모양 생활권을 보이고 있다〈그림 2-14〉. 농촌지역은 생활서비스 이용을 위해 관련 시설을 생활 중심부에 집중시키되, 주민들이 이용하는 데 불편함이 없도록 이동 시간을 단축하고 다양한 교통수단을 확보해 주는 것이 생활서비스 수준을 향상하기 위한 중요한 요소임을 보여준다.

- 별 모양 이동 패턴을 가지는 생활권은 생활서비스 대부분이 중심지에 집중되고 있음을 의미한다. 이는 생활서비스 이용의 효율성은 높으나 이동거리가 먼 지역이 발생한다는 단점이 있다(심재헌 외 2019).
- 반대로 띠 모양 혹은 그물망 모양 이동 패턴을 보이는 생활권은 생활서비스가 생활권 내에 분산되어 있음을 의미한다. 이는 이용 효율성은 낮으나 서비스들이 가까운 곳에 위치해 있다는 장점이 있다.

그림 2-14 농촌 이동 패턴



농촌↔도시 이동 패턴



동·읍·면별 이동 패턴

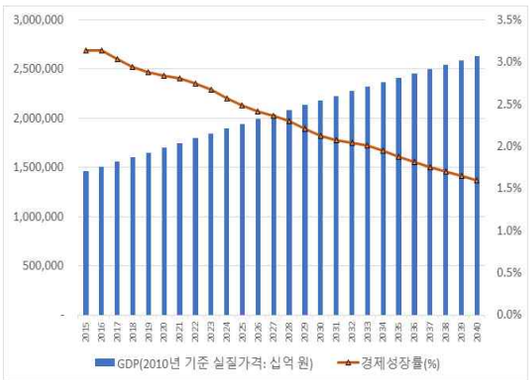
주: SKT 모바일 데이터 2018년 4월 2주 자료를 활용하여 저자 작성.
자료: 심재헌 외(2019).

2.2.3. 농촌 경제성장 변화

❍ 전반적인 국가 저성장 기조 속에서 농촌지역의 국가 경제성장 견인 기여도는 다소 확대될 것으로 전망된다.

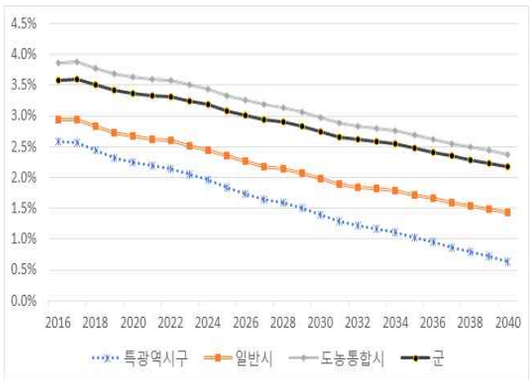
- 우리나라 GDP 총량은 지속해서 상승할 것으로 예상되지만, 현 경제 상황이 유지된다고 가정했을 때, 실제 경제성장률은 2040년경에 1% 중반까지 하락할 것으로 전망된다.
- 반면에 도농복합시나 군 지역의 경우는 GRDP 성장률의 감소 폭이 작고 현재와 미래 모두 국가 전체의 경제성장률보다 더 높아 국가의 경제성장을 견인하는 역할을 할 것으로 예상된다.

그림 2-15 대한민국과 농촌의 경제성장률 변화 전망



대한민국의 GDP 및 경제성장률 전망 자료

주: 경제성장률은 노동기여율, 자본기여율, 총요소생산성기여율이 더해진 값이다.



지자체 유형별 GRDP성장률 변화 예측

주: 시·군·구별로 추계 된 GRDP를 특·광역시(구), 일반시, 도농통합시, 군으로 구분하여 재집계하고 성장률을 계산하여 표현하였다.

자료: 심재헌 외(2019).

❍ 농촌에서 제조업 및 서비스업 활동은 증가하고 농림어업 활동은 감소할 것으로 전망되며, 특히 접근성이 양호한 일부 농촌지역에서 제조업과 서비스업 활동이 활발히 증가할 것으로 예측된다.

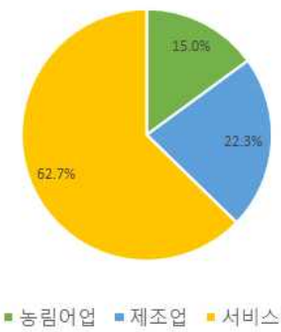
- 최근 농촌지역에서 제조업 활동이 증가하고 있으며 접근성이 양호한 지역을 중심으로 첨단산업 등의 입지도 증가하는 추세이다. 향후 농촌의 산업적 구성도 달라질 것으로 예상된다.

- 미래 전망 모형에서는 농촌의 제조업 종사자 비중이 2015년 22.3%에서 2040년에 25.8%로, 서비스업은 62.7%에서 69.9%로 증가하지만, 농업은 15.0%에서 4.3%로 감소할 것으로 전망된다.

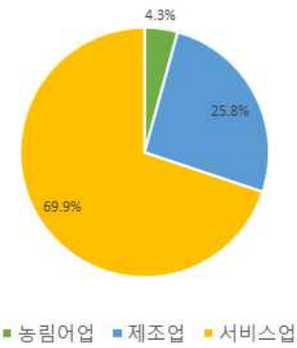
❍ 농촌의 성장은 공간적으로 불균형하게 이루어질 전망이다. 농촌 GRDP와 취업자 예측 결과에 따르면 취업자가 고르게 성장하지 못하고 일부 지역에서는 2040년에 농촌 GRDP와 취업자 수가 현재보다 감소할 것으로 예측된다.

- 불균형적인 경제성장으로 인해 경제적 낙후지역의 정주 여건은 더욱 열악해질 가능성이 있다.

그림 2-16 농촌지역의 산업별 취업자 비율 전망(2015~2040년)



〈2015년〉

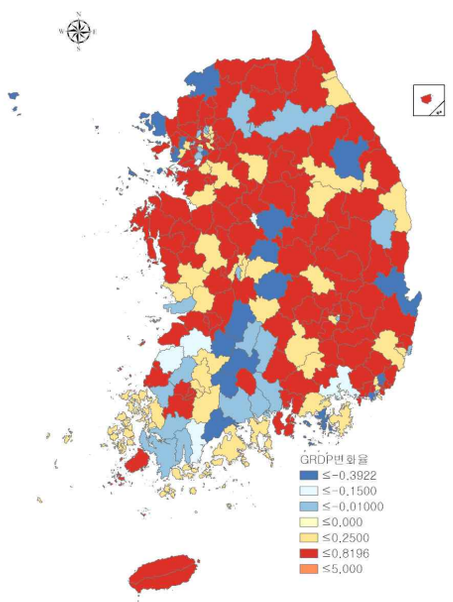


〈2040년〉

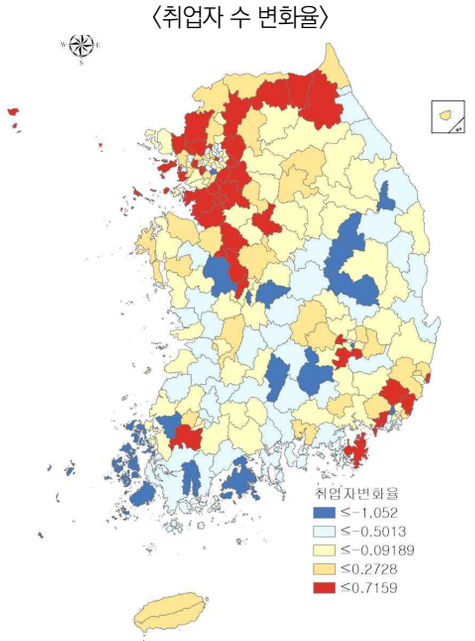
주: 미래 전망 모형의 경제 부문 모형은 시·군·구별로 값이 산출되기 때문에 여기서는 도농복합시, 군을 농촌으로 설정하여 집계함.

그림 2-17 GRDP 및 취업자 수 변화율(2015~2040년)

〈GRDP 변화율〉



〈취업자 수 변화율〉



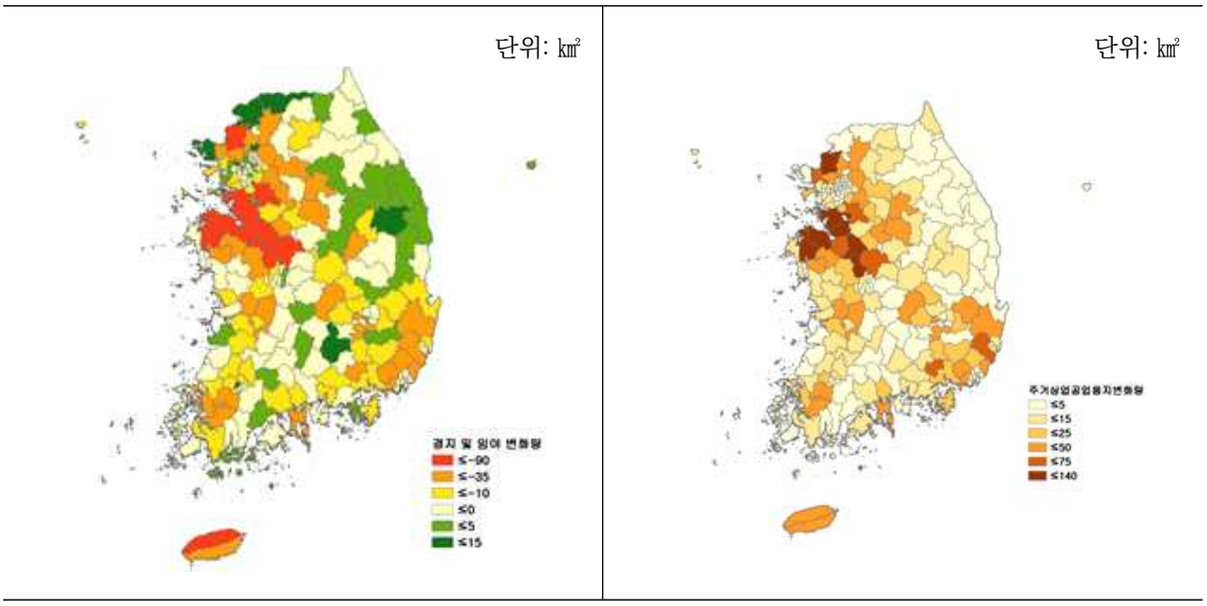
자료: 심재헌 외(2019).

2.2.4. 농촌 공간구조 변화

○ 국토 전체의 토지이용 상 임야는 2040년까지 증가하고 경지는 감소할 것으로 추계되며, 주거·상업·공업용지는 증가할 것으로 전망된다.

- 시·군·구별로 보면 강원도 및 전남·북 일부 지역을 제외한 상당수 지자체에서는 도시적 용지가 늘어나고 경지 및 임야가 감소하는 것으로 예측된다.
- 경지 및 임야 증가 지역들을 세분해 보면 대부분 임야가 증가하고 경지는 감소하는 것으로 전망된다.
- 주거·상업·공업용지는 경지 및 임야가 모두 감소할 것으로 예상되는 경기나 충청 지역을 중심으로 더욱 크게 증가할 것으로 전망된다.

그림 2-18 시·군·구별 경지임야, 주거·상업·공업 지역의 변화 패턴(2015~2040년)



자료: 심재헌 외(2019).

○ 시·군 내에서도 읍·동 지역으로 인구가 집중되어, 인구가 줄어드는 저밀도 면 지역이 더욱 확대될 것으로 전망된다.

- 2040년까지의 전망 결과, 도농복합시에서는 동으로 인구가 집중되고, 군 지역에서는 읍으로 인구가 집중되는 경향이 더욱 강화될 것으로 예견된다.
- 인구 분포 측면에서 동 지역은 읍·면 지역에 비해 단위면적 당 인구수가 매우 높아 읍 지역보다 12배, 면 지역에 비해서는 60배 더 인구밀도가 높을 전망이다.

- 읍 지역의 인구밀도는 연평균 1.05%씩 증가하여 동에 비해서도 매우 높은 증가 추세를 보이는 반면, 면 지역은 연평균 -0.76%씩 감소하여 과거보다 더욱 조방한 인구 거주 패턴이 발생할 것이다.
- 2040년경 현재보다 동이나 읍으로 인구가 집중되는 시·군은 138개(옹진군 제외) 중 85개(약 62%)에 달하는 것으로 전망된다.
- 이는 농촌 내에서도 생활권 중심지로 집중되는 정주패턴이 강화되면서 그렇지 않은 나머지 지역에서의 저밀도화가 심화될 것임을 의미한다. 이에 따라 재자연화 수요 등이 함께 고려될 필요가 있다.

표 2-3 인구밀도 변화

단위: 명/㎢, %

구분	2006	2010	2015	2016	2019	연평균 증감률 (2006~2019)
동	3,878.6	3,906.6	3,941.1	3,944.3	3,929.2	0.10
읍	283.1	296.3	307.0	317.3	324.4	1.05
면	70.6	67.8	65.8	65.6	63.9	-0.76

자료: 행정안전부(각 연도). 『지방자치단체 행정구역 및 인구현황』.

표 2-4 읍·동의 인구 비율로 본 중심성 변화(2015~2040년)

평균(%)	최대(%)	최소(%)	증가 시·군(개)	감소 시·군(개)
0.5p	31.1p	-36.5p	85	53

주: 읍·동 인구 비율 증감은 'BAU·활력·침체 시나리오별 2040년의 읍·동 인구 비율 - 2015년 읍·동 인구 비율'의 식으로 산출하였음. 군 지역은 읍 인구 비율의 증감으로 중심지 기능 강화 정도를 파악하고 도농복합시 지역은 동 인구 비율의 증감으로 파악함. 읍이 없는 옹진군은 분석 대상에서 제외함.
자료: 심재헌 외(2018).

2.3. 연구 종합 및 시사점

❍ 향후 대부분의 농촌에서는 농업활동이 감소하면서 농지전용이 다수 이루어질 것으로 전망된다. 따라서 무분별한 농지전용을 제어하기 위해 공간계획을 반영한 농지전용의 기준 설정이 필요하다.

- 미래 농촌 변화에 능동적으로 대응하고 농촌공간의 계획적 정비를 위해서는, 우선 계획적인 개발을 유도할 지구의 지정이 필요하다. 특히 경기도와 충청도 일대의 수도권 인근 농촌지역의 경우 주거, 상업, 공업지역으로의 전용 수요가 다수 존재할 것으로 전망됨에 따

라, 난개발과 농촌 경관 훼손을 최소화하면서 계획적 개발이 이루어질 수 있는 지구의 지정 및 관리가 이루어질 필요가 있다.

- 정성적 연구 결과에서도 도시 인근에 위치한 농촌은 인구 증가에 따른 아파트와 기반시설 및 편의시설 증가, 제조업 및 첨단산업 입지 등으로 개발이 활발히 이루어질 것으로 전망되었다.

❍ 주민들의 쾌적한 주거환경 저하 및 농촌 경관 훼손 등을 예방하기 위해서 태양광발전시설이나 축사 등의 시설들에 대한 입지 제한 및 관리가 필요하다.

- 농촌 주민 설문 결과에서도, 태양광발전시설(20.8%)과 축사(14.1%), 아파트(13.1%), 공장·창고(9.2%), 마을이나 농지를 가르는 도로(7.7%), 전원주택(6.3%) 등이 거주지역으로 들어서는 것에 대해 상당히 부정적으로 인식하고 있으며, 생활환경을 훼손하고 있다고 응답하였다.

❍ 공간계획에는 다양한 층위(위계)가 존재한다. 서비스 수급 및 일자리 관련 계획에서는 이동성 및 지형 등을 고려한 생활권 단위로, 거점지구와 주거지구가 연결된 생활권과 주거지구 간 연결을 기본으로 한 생활권으로 구분하여 계획을 수립할 필요가 있다.

- 향후 경기도를 제외한 대부분의 농촌은 서비스 수급 및 일자리 부족 문제가 나타날 것으로 전망된다. 이를 해결하기 위해서는 현재 농촌 주민들의 이동성을 고려한 네트워크 체계 구축이 필요하다

- 농촌 주민들의 50% 이상은 외부와 연결되는 생활 행태를 보여 거주하는 읍·면만으로는 생활서비스를 충족하고 있지 못하다. 특히 미래 인구 감소가 예견되는 농촌 지자체 읍·면은 단일 읍·면의 기능만으로는 정주환경을 유지하기 어렵다고 판단된다.

❍ 향후 농촌은 생활권 중심지로의 집중이 강화되는 한편, 원격지를 중심으로 한 상당수 면지역은 인구 과소화가 진행되면서 조방한 거주 형태가 더욱 확산될 것으로 전망된다. 따라서 원격 농촌에 대해서는 정주기반이 갖추어지고 필수 생활서비스가 확보되는 농촌형 주거지구를 체계적으로 육성할 필요가 있다.

- 집중되는 지역에 대해서는 거점지구, 주거지구, 경관지구 등을 통한 계획적 관리가 필요하며, 저밀도화되는 지역에 대해서는 분산된 주택의 집중화 및 빈집과 유휴시설 관리, 재자연화되는 지역 관리 등이 함께 고려될 필요가 있다.

3. 농촌공간계획의 과제

3.1. 주거환경 측면 시사점과 과제

❍ (효과적인 거점 지구 개발) 인구 증가가 예상되는 일부 농촌지역에서는 주민들에게 양질의 생활서비스를 제때 충분히 제공하지 못하는 경우가 나타날 수 있다. 따라서 인구 규모에 상응하는 거점지구 용지를 적절한 장소에 미리 확보하여 개발해야 한다.

- 이때 거점지구 용지의 개발을 최소화하도록 중심지와 배후지 간 연계 강화로 생활서비스 전달체계를 효율적으로 구축하는 방안을 모색해야 한다.
- 고령화 문제 대처, 중심지 인구의 집중화로 인한 배후지역 농촌의 인구 감소와 이에 따른 서비스 전달체계 대응 방안 마련, 거주양식 변화에 따라 나타나는 주변과 이질적인 경관에 대한 문제 및 난개발 우려 등을 해결하는 과제가 요구된다.

❍ (서비스 전달체계 개선) 농촌의 많은 지역들은 인구밀도가 지속적으로 줄어들어 조방적인 인구 분포를 가질 것이라 예상된다. 따라서 적은 인구가 효율적으로 기초생활서비스를 이용할 수 있도록 서비스 전달체계를 개선할 필요가 있다.

- 거점지구에 생활편의시설들을 집약적으로 설치할 필요가 있다. 이를 지역 주민들이 편리하게 이용할 수 있도록 교통 및 정보 인프라를 농촌지역 실정에 맞게 구축해야 한다.
- 활용도가 낮은 기존 주거 및 상업 용지 등을 재정비하는 방안을 마련하는 등 관리되지 않은 채로 방치되는 시설과 미이용·저이용 토지를 합리적으로 줄여나갈 필요가 있다.

3.2. 토지이용·시설이용 측면 시사점과 과제

❍ (공장입지) 농촌지역의 실정에 맞는 공장 입지와 관련된 공간계획이 필요하다.

- 신규 공장이나 서비스 시설들을 신축하기보다는 기존의 유휴시설들은 정비하여 재활용하는 방안을 마련한다. 농촌에 있는 다양한 인프라 시설들에 대한 현황 파악이 수행되어야 하고 해당 시설을 유용하게 쓸 수 있도록 제도적 장치를 마련한다.
- 유해화학물질 배출 공장이나 악취 발생 시설과 같은 오염 피해를 유발할 수 있는 공장에 대해서는 주거지와의 이격 거리에 대한 고려가 있어야 한다.

❍ (경지관리) 농지 이용 면적 감소에 따라 유휴화되거나 자연으로 회귀하는 경지에 대한 관리 계획을 수립해야 한다.

- 방치되고 있는 경지를 체계적으로 관리하여 귀농인 대상 경지 장기 임대, 경관 작물 재배, 재자연화 등 다양한 용도로 활용할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

❍ (경관보전) 농촌 경관 및 자연환경 보전에 관한 내용을 포함한 계획을 수립할 필요성이 제기된다.

- 일부 농촌지역에서는 인구와 취업자 수가 증가함에 따라 임야를 주거 및 상업 용도 등으로 변경하여 사용하는 사례가 늘어날 것으로 전망된다. 반면, 많은 농촌지역에서 인구가 감소하면서 기존에 주거 및 경제활동의 목적으로 사용되던 토지가 방치되거나 자연으로 회귀될 가능성이 있다.
- 이러한 토지를 지역의 특성에 따라 체계적으로 정비하여 쉼터로서 농촌의 기능을 강화할 필요가 있다. 또한 농촌 전체의 관점에서 문제가 예상되는 지역들을 발견하고 적합한 방향으로 유도할 수 있도록 계획을 수립하고 실행하는 것이 필요하다.

3.3. 지역 공동체 측면 시사점과 과제

❍ (지역 공동체 역량 강화) 미래에는 고령화가 심화되고 1인 가구가 많아질 것으로 예상된다. 이에 대응하여 주민들 간의 교류와 소통이 잘 이루어질 수 있도록 유도하는 시설 및 공간 배치가 필요하다.

- 부족한 지역 공동체의 역량을 집중할 수 있도록 개별 마을 중심의 기존 공간 단위를 넘어선 사회 공동체로의 진화를 도모한다. 공동체 약화가 예상되는 지역을 대상으로 공동체 역량 강화 프로그램 도입, 주민들이 활동할 수 있는 시설 지원 등을 체계적으로 수행할 필요가 있다.
- 토지이용 계획을 포함한 농촌지역계획은 주민들의 관심과 참여가 바탕이 되어야 한다. 특정 지구를 구획하거나 지정하고, 주민참여형 협약 프로그램 등이 작동하기 위해서는 주민들 스스로 역량을 강화하고 능동적으로 소통할 수 있도록 정책과 제도적 환경을 구현해야만 한다.

3 농촌공간에 대한 국민 의식 및 정책 수요 분석

1. 농촌공간에 대한 국민의식 조사

1.1. 조사 개요

○ 조사의 목적

- 농촌이 현재 처한 여건과 농촌에 대한 국민 요구 등을 파악하여 농촌공간의 가치 제고와 체계적 정비를 위한 농촌공간계획의 도입 및 제도화 방향을 제시하는 데 기초 자료를 확보하고자 한다.

○ 조사의 범위와 대상

- 전국 도시지역(동 지역)에 거주하는 성인남녀 2,336명, 전국 농촌지역(읍·면 지역)에 거주하는 성인남녀 987명 등 총 3,323명이다.

○ 조사의 방법 및 기간

- 조사 방법은 구조화된 설문지에 의한 전화조사 방법이다. 조사표는 〈부록 Ⅰ〉에 제시되어 있다.
- 조사 기간은 2020.02.11.~ 2020.02.24.까지 약 한 달 동안이다.

○ 주요 조사 내용

- 거주하고 있는 지역에 대한 인식, 농촌에 대한 일반적 인식, 농촌 난개발 인식과 해결 과

제, 농촌 미래 발전 모습과 애로사항, 농촌계획의 필요성 및 계획에 담을 내용 등에 대해 조사를 진행하였다.

❍ 응답자 특성은 다음과 같다. 성별로는 남성 51%, 여성 49%이며, 연령상 50대가 차지하는 비중이 22%로 가장 높다. 거주지역은 인천/경기 29.4%, 경상권 25.4%이고 강원/제주가 4.7%로 가장 적다. 직업적 구성은 다양하며 농림어업 종사자는 응답자의 13.5%를 차지한다.

표 3-1 국민의식조사 응답자 특성

단위: 개, %

구분		사례 수	비율
전 체		**3,323**	**100.0**
거주지역	읍/면지역	987	29.7
	동지역	2,336	70.3
성별	남성	1,694	51.0
	여성	1,629	49.0
나이	20대	497	15.0
	30대	448	13.5
	40대	534	16.1
	50대	732	22.0
	60대	581	17.5
	70대 이상	531	16.0
거주지역(시도)	서울	572	17.2
	인천/경기	978	29.4
	충청권	393	11.8
	전라권	381	11.5
	경상권	843	25.4
	강원/제주	156	4.7
직업	농업/임업/어업	450	13.5
	자영업	481	14.5
	판매/영업/서비스직	225	6.8
	기 능/숙련직	117	3.5
	생 산/노무직	103	3.1
	사무직	579	17.4
	경 영/관리직	51	1.5
	전 문/자유직	142	4.3
	주부/학생	835	25.1
	무 직 / 기타	340	10.2

자료: 국민의식조사 결과.

1.2. 조사 결과

□ 거주지역 인식 및 이유

❍ 동 지역 거주자들은 자신의 거주지역이 도시라고 생각하는 이유에 대해 서비스 시설 및 정주여건을 가장 큰 이유로 꼽았다.

- '문화시설과 생활편의시설이 잘 갖추어져 있기 때문'이라는 응답이 26.9%로 가장 높게 나타났으며, '아파트 등의 주택 시설이 밀집되어 있기 때문'이라는 응답이 24.5%, '대중교통 이용 편리'가 13.4%, '높은 인구 밀도와 젊은 인구가 많기 때문'이라는 응답이 12.0%로 나타났다.

표 3-2 거주지역을 도시라고 생각하는 이유

단위: %

문화시설, 생활편의시설이 잘 갖추어져 있음	아파트 등의 주택시설이 밀집	대중교통 이용 편리	인구 밀도가 높고 젊은 인구가 많기 때문	농업 외 직업에 종사하는 주민들이 많기 때문	높은 건물과 상업시설 등이 많기 때문	기타	모름/무응답	합계
26.9	24.5	13.4	12.0	10.7	8.9	2.1	1.6	100.0

주: n=2,336
자료: 국민의식조사 결과.

❍ 반면, 읍·면 지역 거주자들은 자신의 거주지역을 농촌이라고 생각하는 이유에 대해서 토지이용(농지) 및 주민들의 주요 직종(농림어업)을 주요한 이유로 꼽았다.

- '논, 밭, 과수원 등의 농지가 많기 때문'이라는 응답이 27.2%로 가장 높았으며, '농업 및 어업 등에 종사하는 주민들이 많기 때문'이 24.4%, '인구 밀도가 낮고 고령 인구가 많기 때문'이 15.9%로 조사되었다.

표 3-3 거주지역을 농촌이라고 생각하는 이유

단위: %

논, 밭, 과수원 등 농지가 많기 때문	농업 및 어업 등 종사 주민이 많기 때문	인구 밀도가 낮고 고령 인구 다수	문화시설, 생활편의시설 부족	전통적 농촌 생활양식	교통 불편	높은 건물이 없고 상업시설 등 부족	모름/무응답	기타	합계
27.2	24.4	15.9	10.9	8.8	4.9	3.3	2.6	2.5	100.0

주: n=987
자료: 국민의식조사 결과.

□ 농촌공간에 대한 국민 수요

○ 동 지역에 거주하는 국민들을 대상으로 농촌 거주 의향을 조사한 결과, 의향이 있다는 응답이 55.9%로 높게 조사되었으며, 44.1%의 도시민은 농촌 거주 의향이 없다고 응답하였다.

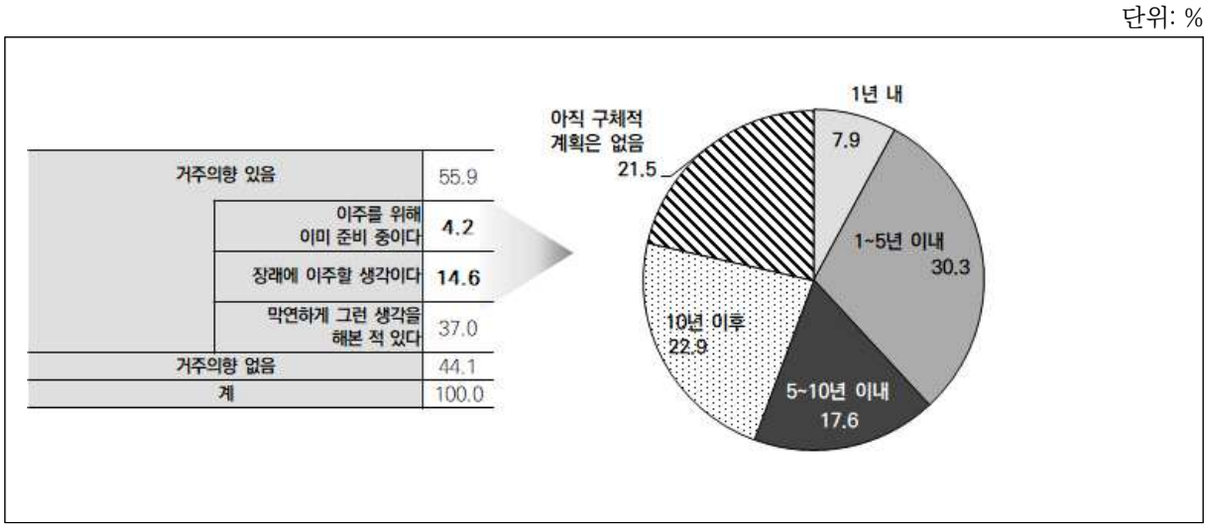
- 실제 이주를 위해 이미 준비 중인 도시민은 4.2%, 장래에 이주할 생각이라는 도시민은 14.6%, 막연하게 농촌으로 이주할 생각을 해 본 적 있다는 응답이 37.0%이다.

○ 현재 농촌으로 이주를 준비 중인 도시민과 장래에 이주할 생각이 있는 도시민을 대상으로 구체적 농촌 이주 시기를 조사한 결과, 1년 이내에 이주 할 계획인 경우가 7.9%로 나타났으며, 1~5년 이내가 30.3%로 가장 많았다.

- 5~10년 이내가 17.6%, 10년 이후라는 응답이 22.9%로 조사되었다.

그림 3-1 도시민의 농촌 거주 의향 및 이주 시기

단위: %



주: 거주 의향 여부 n=2,336, 이주 시기 n= 433
자료: 국민의식조사 결과.

○ 전체 도시민과 거주 의향이 높은 도시민 모두에서 '자연환경과 경관'은 농촌을 거주 의향지로 선택하는 데 있어 매우 중요한 요소로 나타났다. 즉, 농촌의 자연환경과 경관을 보전하는 것은 농촌 주민들의 삶의 질뿐만 아니라 미래 농촌의 지속가능성을 위해서도 필수적인 요소임을 알 수 있다.

- 도시민들의 농촌 거주 선택 기준으로 의료시설, 문화시설 등과의 교통 편리성이 좋은 농촌이 31.7%의 가장 높은 중요도를 보였으며, 2위로 자연환경과 경관이 잘 보전된 농촌을 꼽았다.

- 한편, 농촌의 실수요자라 할 수 있는 도시민 중 농촌 거주 의향이 높은 그룹(이주를 위해 준비하고 있거나 장래 이주 의향이 있는 그룹)에서는 고향 등의 연고가 있는 곳(31.9%)과 자연환경과 경관이 잘 보전된 곳(27.3%)을 거주 농촌 선택 기준으로 꼽았다.

표 3-4 도시민들의 농촌 거주 선택 조건

단위: %

구분	의료시설, 문화시설 등 과의 교통 편리성	자연환경과 경관이 잘 보전된 곳	고향 등의 연고가 있는 곳	현재 살고 있는 도시 인근	통근, 통학 가능한 곳	친구, 선후배 등 지인이 살고 있는 곳
전체	**31.6**	21.7	16.1	12.0	6.3	4.8
거주 의향 높은 그룹	15.5	27.3	**31.9**	9.9	3.0	5.3

구분	투자 가치	농사짓기가 좋은 곳	기타	모름/무응답	합계
전체	2.7	2.5	0.8	1.5	100
거주 의향 높은 그룹	1.2	5.1	0.7	0.2	100

주: 도시민 n=2,336, 거주 의향 높은 그룹 n=433
자료: 국민의식조사 결과.

□ 국민이 생각하는 농촌 이미지

❍ 국민들을 대상으로 '우리나라 농촌이 아름답다고 생각하는지'의 여부를 조사한 결과 국민의 74.1%가 우리나라 농촌이 아름답다고 응답하였다. 도시민의 경우 76.1%로 상당히 높은 비율로 우리나라 농촌을 아름답게 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

- 반면, '우리나라 농촌이 살기 좋다고 생각하는지'에 대해서는 51.8%만이 그렇다고 응답하였으며, 도시민의 경우 49.8%만이 살기 좋다고 응답하였다.

❍ 살기 좋은 농촌이 되는 데 가장 저해되는 요소로는 생활서비스 및 양질의 일자리 부족이 제기되었으며, 이 외에도 훼손된 환경 및 난개발, 생활기반시설 부족 등이 문제점으로 지적되었다.

- 병원, 교육, 문화 등 생활서비스 부족이 31.0%로 가장 큰 문제점으로 지적되었으며, 좋은 일자리 부족이 21.2%, 쾌적하지 않은 주변환경과 난개발이 18.4%, 도로 등 생활기반 시설 부족이 14.2%, 낡은 주거여건이 12.6%로 조사되었다.

표 3-5 농촌 아름다움 및 살기 좋은 지역 인식

단위: %

구분		예	아니요	모름/무응답	계
농촌 아름다움 여부	전체	74.1	23.5	2.4	100.0
	도시 거주	**76.1**	21.5	2.4	100.0
	농촌 거주	69.3	28.3	2.4	100.0
농촌 살기좋음 여부	전체	51.8	45.2	3.0	100.0
	도시 거주	**49.8**	46.8	3.4	100.0
	농촌 거주	56.6	41.3	2.0	100.0

주: 전체 n=3,323, 도시거주 n=2,336, 농촌거주 n=987
자료: 국민의식조사 결과.

표 3-6 살기 좋은 농촌 저해 요소

단위: %

병원, 교육, 문화 등 생활서비스 부족	좋은 일자리 부족	쾌적하지 않은 주변환경과 난개발	도로 등 생활 기반 시설 부족	낡은 주거여건	기타	잘모름/특별히 문제 없음	합계
31.0	21.2	18.4	14.2	12.6	0.8	1.8	100.0

주: n=3,323
자료: 국민의식조사 결과.

□ 농촌 난개발 인식

❍ 절반 이상의 국민들은 우리나라 농촌지역의 무분별한 개발(난개발)이 심각하다고 생각하고 있으며, 아무 문제없다고 응답한 국민은 17.8%에 불과하였다. 특히 수도권인 인천/경기권에 거주하는 주민의 경우 심각하다고 생각하는 경향이 타 지역 거주자에 비해서도 높게 나타났다.

표 3-7 농촌 난개발 심각성 인지

단위: %

구분	문제없음	보통	심각함	모름/무응답	계
전 체	17.8	24.0	54.0	4.2	100.0
서 울	16.8	26.6	51.7	4.9	100.0
인천/경기	14.9	22.3	**58.0**	4.8	100.0
충청권	19.3	26.5	50.9	3.3	100.0
전라권	24.7	24.7	47.8	2.9	100.0
경상권	17.6	23.3	55.0	4.2	100.0
강원/제주	19.2	22.4	53.8	4.5	100.0

주: n=3,323
자료: 국민의식조사 결과.

❍ 농촌의 경관을 훼손하는 주요 시설에 대해 도시민들은 공장과 창고를 가장 심각한 시설로 인지한 반면, 농촌 주민은 태양광 발전시설을 농촌 경관을 훼손시키는 가장 심각한 시설로 인식하고 있다.

- 지역별로는 공장과 창고에 대해서는 서울, 인천/경기권에 거주하는 주민들이 높은 비율로 심각성을 인식하고 있으며 , 태양광 발전시설에 대해서는 전라권 거주 주민들이 가장 높은 심각성을 인식하였다.
- 이 외에 대형 간판 등 각종 광고물, 송전탑 및 전기선, 축사, 펜션, 숙박업소, 나홀로 아파트, 기존 농촌 주택과 어울리지 않는 전원주택, 마을이나 농지를 가르는 도로, 비닐하우스 등 농업시설 등이 농촌 경관을 훼손한다고 응답하였다.

표 3-8 농촌 경관 훼손 시설

단위: %

구분	전체	도시	농촌	서울	인천/경기	충청	전라	경상	강원/제주
공장·창고	19.1	20.9	14.7	20.7	22.1	16.9	15.9	17.9	13.5
태양광 발전시설	12.9	11.1	17.5	10.7	9.7	13.3	19.1	15.1	14.6
대형 간판 등 각종 광고물	12.3	13.5	8.9	13.5	13.5	12.2	8.8	11.5	11.8
송전탑 및 전기선	11.9	11.7	12.5	11.5	12.4	10.9	11.4	12.0	13.8
축사	10.5	9.4	13.2	9.3	9.1	13.7	13.4	9.8	12.7
펜션, 숙박업소	8.8	9.5	6.9	9.0	9.6	8.3	7.9	8.5	6.8

(계속)

구분	전체	도시	농촌	서울	인천/경기	충청	전라	경상	강원/제주
나홀로 아파트	7.8	8.5	6.0	9.3	8.1	6.6	6.0	7.5	8.2
어울리지 않는 전원주택	4.9	4.7	5.4	5.4	4.7	5.6	4.1	4.9	4.2
마을이나 농지를 가르는 도로	4.1	4.3	3.7	3.8	4.3	3.6	3.8	4.4	4.8
비닐하우스 등 농업시설	3.6	3.5	3.7	3.7	3.2	3.1	4.4	3.7	4.2
기타	1.0	0.9	1.3	0.9	1.1	1.4	1.1	0.7	1.1
특별한 개발 없었음	2.0	1.0	4.4	1.1	1.3	2.4	3.1	2.4	3.7
모름/무응답	1.2	1.0	1.7	1.2	0.9	1.8	1.0	1.4	0.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 전체 n=3,323, 도시거주 n=2,336, 농촌거주 n=987
자료: 국민의식조사 결과.

□ 바람직한 농촌 모습과 애로사항

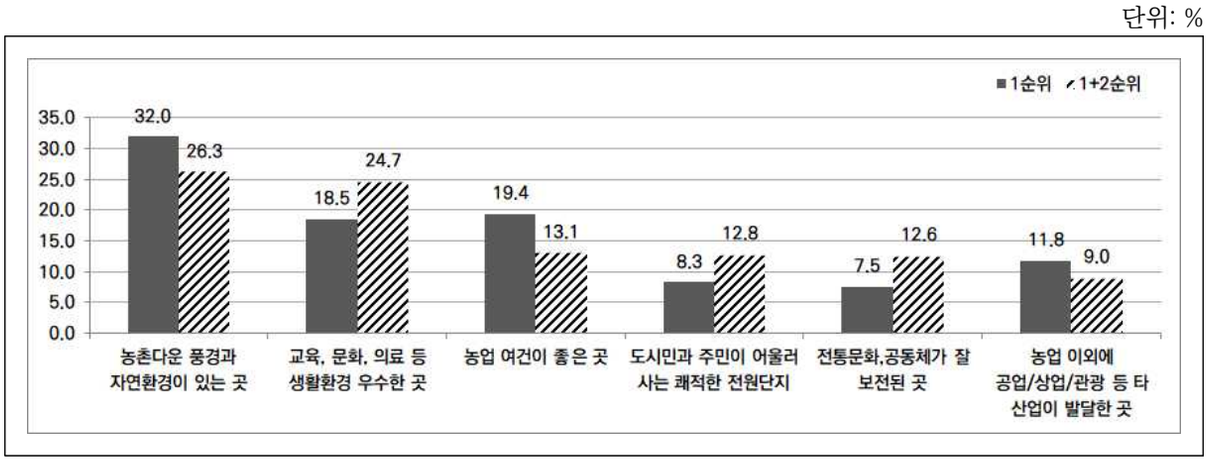
❍ 국민들이 생각하는 향후 바람직한 농촌의 발전 모습에 대해 조사하였다. 1순위와 2순위를 모두 고려하면, 농촌과 도시 거주 여부에 관계없이 가장 높은 동의를 보인 향후 농촌의 발전 모습으로는 농촌다운 풍경과 자연환경이 있는 곳(26.3%)으로 조사되었으며, 다음으로 교육·문화·의료 등 생활환경이 우수한 곳(24.7%), 농업 여건이 좋은 곳(13.1%)에 높은 동의도를 나타냈다.

- 1순위 기준으로는 농촌다운 풍경과 자연환경이 있는 곳이 32.0%으로 더욱 높은 동의도를 보이는 것으로 집계되었다.

❍ 하지만 이러한 바람직한 농촌을 구현하는 데 있어 주민의 역량 부족(28.8%), 지역의 낮은 재정자립도 및 낙후된 산업(23.6%), 체계적이고 효과적인 계획의 부재(17.6%) 등이 애로사항으로 인식되고 있다(1+2순위 기준).

그림 3-2 향후 바람직한 농촌의 발전 모습

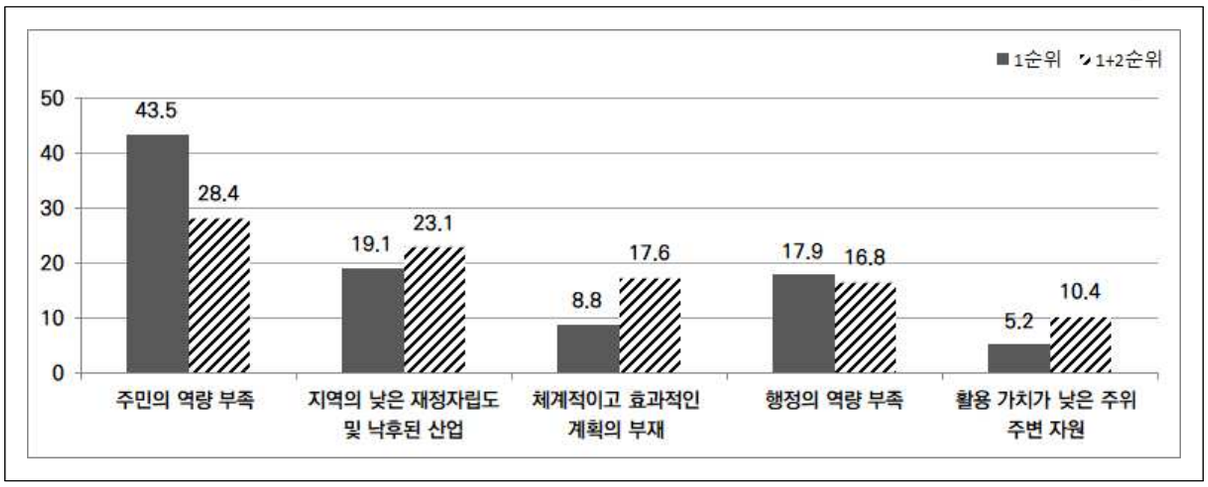
단위: %



주: n=3,323
자료: 국민의식조사 결과.

그림 3-3 바람직한 농촌 구현의 애로사항

단위: %



주: n=3,323
자료: 국민의식조사 결과.

□ 농촌계획 수립의 필요성 및 부담 수용 의사

○ 도시계획처럼 농촌에도 장래 계획적인 농촌계획 수립이 필요한지에 대해 국민 의견을 조사하였다. 조사 결과, 농촌계획 수립이 필요하다는 응답이 77.5%로 매우 높게 나타났으며, 필요성이 낮다는 응답은 6.0%에 불과하였다.

- 매우 필요하다는 응답이 44.2%, 대체로 필요하다는 응답이 33.3%이다.

표 3-9 농촌계획 수립 필요성

단위: %

매우 필요성 낮음	대체로 필요성 낮음	보통	대체로 필요	매우 필요	모름/무응답	계
2.1	3.9	14.4	33.3	44.2	2.1	100.0

주: n=3,323
자료: 국민의식조사 결과.

○ 농촌계획이 필요하다는 인식에 더하여, 약 40%의 국민은 우리 농촌을 유럽 선진국과 같은 아름다운 농촌으로 가꾸기 위해 추가 세금 납부 의향이 있다고 응답하였으며, 평균 4만 1,100원을 낼 용의가 있는 것으로 나타났다.

- 농촌 주민보다 도시 주민들의 세금 납부 용의가 더 높았으며, 지불 용의액도 더 높게 나타났다.
- 성별과 연령별로도 조사한 결과, 남성은 평균 5만 4,600원, 여성은 2만 6,500원을 납부할 의사를 보였다. 연령별로는 50대가 5만 4,100원으로 타 연령대에 비해 상당이 높은 지불 용의액을 나타내었는데, 해당 연령대는 장래 농촌 거주 의향이 가장 높게 나타났다.

표 3-10 아름다운 농촌으로 가꾸기 위한 세금 납부 용의액(평균)

단위: 만 원

전체	지역		성별		연령별					
	도시	농촌	남성	여성	20대	30대	40대	50대	60대	70대
4.11	4.26	3.74	5.46	2.65	4.66	3.68	3.91	5.41	3.67	2.79

주: 전체 n=3,323, 도시거주 n=2,336, 농촌거주 n=987
자료: 국민의식조사 결과.

표 3-11 아름다운 농촌으로 가꾸기 위한 세금 납부 용의

단위: %

구분	없음	있음	모름/무응답	계
전체	46.9	40.3	12.8	100.0
도시	46.1	41.5	12.4	100.0
농촌	49.0	37.3	13.7	100.0

주: 전체 n=3,323, 도시거주 n=2,336, 농촌거주 n=987
자료: 국민의식조사 결과.

□ 농촌계획의 주요 내용

❍ 난개발 방지 등을 위한 토지이용 규제 강화와 농촌 경제 활성화를 위한 규제 완화 중 어느 측면에 더욱 방점을 두고 농촌계획을 수립해야 할지에 대한 국민의견을 조사하였다. 조사 결과, 규제 강화와 완화 둘 다 똑같이 중요하다는 의견이 59.1%로 가장 높게 나타났다.

- 한편, 농촌 난개발에 대한 심각성 인지 정도가 높은 만큼, 과반 이상(52.9%)의 국민이 난개발 방지를 위해 토지이용 규제 강화 방안 마련이 필요하다는 데 동의하였다.
- 이는 농촌공간에서도 계획적으로 개발할 곳과 규제를 강화하여 보전할 곳을 구분하는 계획이 필요하며, 특히 농촌의 난개발 방지를 위해 토지이용 규제가 필요한 곳에 대한 규제 강화 방안 마련이 필요함을 시사한다.

표 3-12 토지이용 규제 강화와 완화 중 중요한 것

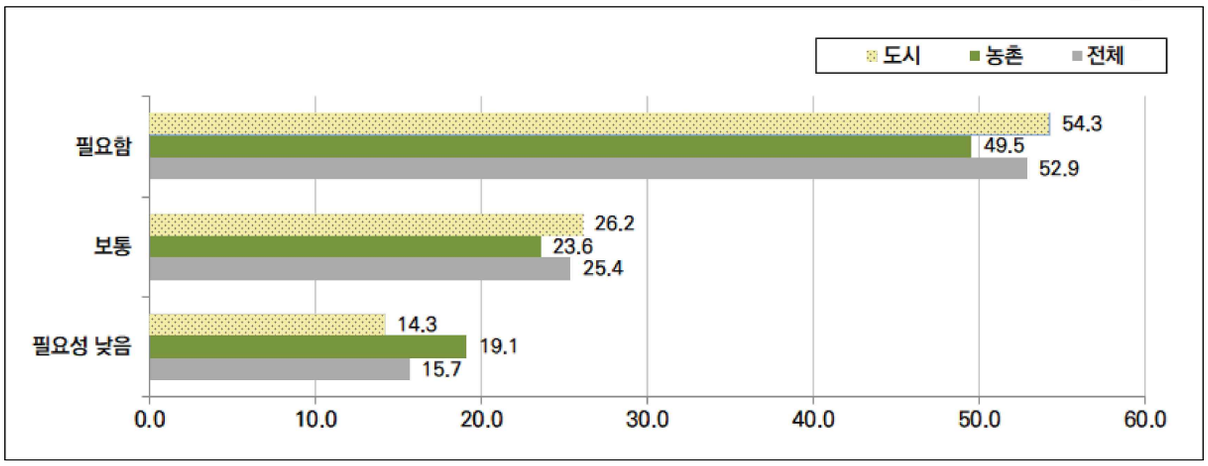
단위: %

구분	토지 이용 규제 강화	토지 이용 규제 완화	둘 다 똑같이 중요함	모름/무응답	계
전체	14.7	21.0	59.1	5.3	100.0
도시	14.5	19.0	62.3	4.2	100.0
농촌	15.1	25.8	51.4	7.7	100.0

주: 전체 n=3,323, 도시거주 n=2,336, 농촌거주 n=987
자료: 국민의식조사 결과.

그림 3-4 토지이용 규제 강화방안 마련 필요성

단위: %



주: 전체 n=3,323, 도시거주 n=2,336, 농촌거주 n=987
자료: 국민의식조사 결과.

❍ 현재 우리나라 농촌의 상황을 고려할 때, 가장 중점을 두어야 하는 농촌계획의 내용으로 일자리 창출과 의료서비스 개선, 농촌 경관 정비에 대한 내용을 담아야 한다는 의견이 높게 나타났다.

- 일자리 창출을 위한 산업유치(25.0%)가 가장 높았으며, 의료서비스 개선(18.9%), 아름다운 농촌 풍경 가꾸기(13.2%), 마을 내 주거여건 개선(11.1%), 교통여건 개선(11.0%), 문화 등 생활 서비스 개선(10.7%), 교육 서비스 개선(6.4%) 순으로 높은 응답률을 보였다.

표 3-13 가장 중점을 두어야 하는 농촌계획의 내용

단위: %

일자리 창출을 위한 산업유치	의료 서비스 개선	아름다운 농촌 풍경 가꾸기	마을 내 주거여건 개선	교통여건 개선	문화 등 생활서비스 개선	교육서비스 개선	기타	모름/무응답	계
25.0	18.9	13.2	11.1	11.0	10.7	6.4	2.1	1.6	100.0

주: n=3,323
자료: 국민의식조사 결과.

1.3. 아름답고 살기 좋은 농촌 가꾸기를 위한 개방형 국민 제안 결과

❍ 한편 자신의 거주지역 등 잘 알고 있는 농촌을 대상으로 아름답고 살기 좋은 농촌 가꾸기를 위한 다양한 국민 의견을 조사하였다. 조사는 국민참여 홈페이지를 통한 개방형 제안 형식으로 이루어졌다.

- 조사는 2020년 2월 10일부터 2월 24일까지 진행했으며, 95개의 제안이 이루어졌다.

❍ 국민 제안을 통해 도출된 주요 키워드로는 지역 특색을 살린 공간 조성, 농촌의 유휴공간 활용에 대한 필요성 등이 다수 제기되었다.

- 이 외에도 환경 및 경관 가꾸기, 마을공동텃밭 조성, 도시민들이 체험할 수 있는 체험의 장 조성, 빈집 정비 및 대여 등을 통한 청·장년층 유입 활성화, 귀농인과 지역 주민 간 커뮤니티 형성 등 매우 다양한 분야에 대한 정책 제안이 이루어졌다.

"농촌은 편의시설이 부족해요. 도시에 비해서 문화공간이나 편의시설이 부족하다보니 주말마다 가까운 도시로 나가게 됩니다. 도시처럼 큰 공연장이나 쇼핑센터를 만들기보다는 **농촌의 특색**을 살릴 수 있는 문화공간을 만들어 주시면 좋겠어요."

"저는 전남 담양에서 태어나 대학생 때까지 살았습니다. 담양이 사람들이 다 아는 관광지임에도 조금만 관광지에서 벗어나면 빈집이 은근 많아요. 정말 오래된 **빈집**도 많지요. 이러한 빈집들이나 **오래되어 흉한 공간**들부터 환경개선 사업을 해야 할 필요가 있지 않나 싶어요."

"**깨끗한 환경**을 제공해주세요. 농촌하면 깨끗한 공기, 맑은 숲을 기대하기 마련인데, 제가 살아보니 농촌이 오히려 쓰레기 분리수거도 잘 안되고, 각종 퇴비 냄새 및 비닐 태우는 냄새, 축사 냄새로 생활이 더 불편했습니다. 농촌 곳곳에 버려진 각종 폐기물이나 쓰레기가 흉물스럽지 않도록 공간을 만들어 주세요."

"한국의 자연환경과 전혀 어울리지 않는 **태양광 발전(시설)** 때문에 지금 당장 없던 자연재해가 생긴 곳도 있습니다. 무분별한 정책과 개발로 없어지는 산림 때문에 재해가 일어나고 이로 인해 주위 경관뿐만 아니라 서민들의 생활환경까지 위협받는 실정입니다."

그림 3-5 아름답고 살기 좋은 농촌 가꾸기를 위한 국민제안

주: NetMiner를 이용하여 Word Cloud 분석 수행 결과.

2. 농촌공간계획에 대한 정책 수요 조사

2.1. 조사 개요

○ 농촌 공간에 대한 지자체별 현안과 정책 수요를 살펴보기 위해 관련 공무원 조사를 실시하였다. 조사에서는 각 지자체별 농촌 토지이용 현안 및 난개발 문제, 농촌 토지이용 관리 제도의 문제점과 개선책, 농촌 관련 계획 현황, 농촌공간계획 도입 필요성과 방향 등을 살펴보았다.

- 농촌지역에 해당하는 139개 시·군의 도시계획, 농촌개발, 농정, 기획예산 담당 공무원을 대상으로 조사했으며, 조사 개요는 다음과 같다.
- 조사는 2020년 1월 20일부터 2월 14일까지 약 한 달 동안 진행되었고, 조사 방법은 구조화된 조사표에 의한 설문조사로 전화 및 이메일 조사를 병행하였다.
- 139개 시·군 공무원 504명 중에서 96개 시·군 공무원 134명이 응답하여 응답률은 26.6%이다.

○ 응답자의 근무 지역은 경상권이 27.6%로 가장 많고, 연령대는 50대가 33.6%로 가장 많았다. 담당 업무는 농정 분야 담당자가 44.0%로 가장 많고, 업무 담당 기간은 3년 이상인 경우가 40.3%로서 비교적 응답 내용을 신뢰할 만하다고 판단할 수 있다.

표 3-14 공무원 설문조사 응답자 개요

구 분		사례 수(명)	비율(%)
전 체		134	100.0
거주지역	인천 / 경기	24	17.9
	충청권	30	22.4
	전라권	25	18.7
	경상권	37	27.6
	강원 / 제주	18	13.4

(계속)

구 분		사례 수(명)	비율(%)
연령대	20대	6	4.5
	30대	18	13.4
	40대	37	27.6
	50대	45	33.6
	60대이상	28	20.9
담당업무	도시계획	25	18.7
	농촌개발	39	29.1
	농정	59	44.0
	기획·예산	11	8.2
담당업무 종사기간	1년 미만	40	29.8
	1년~2년 미만	25	18.7
	2년~3년 미만	15	11.2
	3년 이상	54	40.3

자료: 공무원 설문조사 결과.

2.2. 조사 결과

□ 시·군별 농촌 토지이용 현안 및 난개발 현황

❍ 지역의 농촌 난개발 정도에 대해서는 심각하다고 응답한 비율(34.3%)이 그렇지 않다고 응답한 비율(20.9%)에 비해 다소 높게 나타났으며 지역별로는 큰 차이를 보였다.

- 인천/경기 및 충청권의 시·군에서 난개발이 심각하다고 응답한 비율이 50%를 넘는 반면, 나머지 지역은 난개발 정도가 보통 이하라는 응답이 다수를 차지했다.

표 3-15 농촌지역의 난개발 심각 정도

단위: %

구분		전혀 심각하지 않다	그다지 심각하지 않다	보통이다	심각한 편이다	매우 심각하다	합계
거주지역	인천 / 경기	0.0	8.3	25.0	45.8	20.8	100.0
	충청권	0.0	10.0	36.7	46.7	6.7	100.0
	전라권	8.0	28.0	52.0	12.0	0.0	100.0
	경상권	0.0	27.0	48.6	24.3	0.0	100.0
	강원 / 제주	0.0	22.2	66.7	11.1	0.0	100.0
	전체	1.5	19.4	44.8	29.1	5.2	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

❍ 시·군별 농촌 토지이용의 현안에 대해 살펴본 결과, 농촌 토지이용과 관련하여 농촌의 자연경관과 농지 보전(42.5%), 무분별한 난개발 방지(35.8%)를 가장 중요하게 고려해야 한다고 응답했다.

- 타 지역보다 수도권 지역에서 난개발 방지를 보다 중요한 현안으로 여기고 있으며 전라·경상권에서는 상대적으로 미이용·저이용 토지의 개발에 관심을 두는 것으로 나타났다.

표 3-16 농촌 토지이용과 관련하여 가장 중요한 과제

단위: %

구분		개발용지의 원활한 공급	무분별한 난개발 방지	농촌 자연경관 농지 보전	미이용·저이용 토지 개발	기타	합계
거주지역	인천 / 경기	0.0	**50.0**	37.5	12.5	0.0	100.0
	충청권	3.3	36.7	**50.0**	6.7	3.3	100.0
	전라권	12.0	20.0	44.0	**24.0**	0.0	100.0
	경상권	10.8	35.1	32.4	**21.6**	0.0	100.0
	강원 / 제주	0.0	38.9	**55.6**	5.6	0.0	100.0
	전체	6.0	35.8	42.5	14.9	0.7	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

❍ 최근 해당 지역에서 이루어지고 있는 주요 개발행위로는 아파트, 전원마을 등 주택지 개발(31.4%)과 태양광시설 입지(26.5%)가 주로 언급되었다.

- 지역별로 봤을 때 수도권과 충청권은 공장 및 산업단지 개발이, 전라권은 농산업 관련 개발이, 강원/제주는 관광시설 개발이 활발한 것으로 나타났다.

표 3-17 해당 시·군에서 이루어지는 주요 개발행위

단위: %

구분		아파트, 전원마을 등 주택지 개발	태양광 시설입지	공장이나 창고 등 산업단지 개발	민박, 음식점, 호텔 등 관광시설 개발	농지조성, 휴양림 조성 등 농산업 개발
거주지역	인천 / 경기	**37.0**	10.9	**37.0**	8.7	6.5
	충청권	26.8	**32.1**	**25.0**	12.5	3.6
	전라권	26.2	**42.9**	2.4	7.1	**21.4**
	경상권	**31.9**	26.1	21.7	10.1	10.1
	강원 / 제주	**37.5**	18.8	9.4	**21.9**	12.5
	전체	31.4	26.5	20.4	11.4	10.2

주: 복수응답
자료: 공무원 설문조사 결과.

❍ 해당 시·군의 주된 경관 훼손 시설로는 태양광 발전시설(41.0%), 축사(25.4%), 공장·창고(21.6%) 순으로 나타났다.

- 지역별로는 수도권과 경상권은 공장 및 창고를, 나머지 지역은 태양광 발전시설 및 축사를 주요 경관 훼손시설로 꼽았다.

표 3-18 해당 시·군의 주요 경관 훼손 시설

단위: %

구분		아파트	공장 창고	펜션	전원 주택	축사	음식점·숙박업소	태양광 발전시설	합계
거주지역	인천 / 경기	4.2	**45.8**	0.0	**20.8**	16.7	0.0	12.5	100.0
	충청권	0.0	16.7	0.0	3.3	23.3	3.3	**53.3**	100.0
	전라권	0.0	8.0	0.0	0.0	**44.0**	0.0	**48.0**	100.0
	경상권	2.7	**27.0**	2.7	2.7	18.9	5.4	**40.5**	100.0
	강원 / 제주	5.6	5.6	0.0	11.1	**27.8**	0.0	**50.0**	100.0
	전체	2.2	21.6	0.7	6.7	25.4	2.2	41.0	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

□ 농촌 토지이용 관리 제도의 문제점과 개선 방향

❍ 농촌지역 토지이용 관리 제도의 문제점에 대해 살펴본 결과, 「국토계획법」의 용도지역·지구제를 통한 농촌 토지이용 관리가 어느 정도 이루어진다고 생각한다는 응답 비율(26.9%)이 소폭 많았다. 단, 일부 지역(수도권, 전라권)은 용도지역·지구제를 통한 농촌 토지이용 관리가 미흡하다는 의견이 우세했다.

- 농산지 전용기준을 강화하는 데 대해서는 지역과 무관하게 다소 찬성한다는 의견(40.3%)이 다소 반대한다는 의견(20.9%)에 비해 다수를 차지했다. 특히 난개발이 심하다고 응답한 지역(수도권, 충청권)일수록 적극 찬성하는 의견이 많았다.

- 입지 제한을 강화해야 할 시설로는 태양광 발전시설(42.5%), 축사(23.1%), 공장·창고(17.9%) 순으로 나타났다. 이는 앞서 집계한 주요 경관 훼손 시설에 대한 응답 결과와 대체로 일치한다.

표 3-19 용도지역·지구제 토지이용 관리 효과성

단위: %

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다	합계
거주지역	인천 / 경기	8.3	29.2	50.0	12.5	0.0	100.0
	충청권	10.0	13.3	43.3	33.3	0.0	100.0
	전라권	4.0	24.0	48.0	20.0	4.0	100.0
	경상권	0.0	16.2	54.1	29.7	0.0	100.0
	강원 / 제주	0.0	16.7	44.4	38.9	0.0	100.0
	전체	4.5	19.4	48.5	26.9	0.7	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

표 3-20 농산지 전용기준 강화에 대한 의견

단위: %

구분		매우 반대	다소 반대	보통	다소 찬성	매우 찬성	합계
거주지역	인천 / 경기	0.0	16.7	8.3	37.5	37.5	100.0
	충청권	0.0	6.7	30.0	43.3	20.0	100.0
	전라권	4.0	24.0	32.0	40.0	0.0	100.0
	경상권	2.7	35.1	18.9	35.1	8.1	100.0
	강원 / 제주	0.0	16.7	22.2	50.0	11.1	100.0
	전체	1.5	20.9	22.4	40.3	14.9	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

❍ 효과적인 농촌 토지이용 관리를 위한 용도지역·지구의 개선과 관련해서는 별도의 용도지구를 도입(37.3%)하거나 관리지역 및 농림지역을 재조정(33.6%)해야 한다는 의견이 주를 이루었다.

- 현 「국토계획법」 상의 자연취락지구의 관리방안에 대해서는 행위 제한보다는 관련 사업 지원을 확대해야 한다는 응답이 44.8%로 가장 높고, 주거환경 보호를 위해 현재보다 넓은 면적으로 자연취락지구를 지정·관리해야 한다는 의견이 23.9%로 나타났다.

❍ 난개발 방지를 위한 행위제한과 관련해서는 보전 목적의 별도 용도지구를 새롭게 도입하는 것이 바람직하다(37.3%)는 의견이 다수를 차지했다.

- 별도 추가 지정이 필요한 용도지구로는 농산업 육성지구(40.3%), 마을 경관 보전 지구(33.6%)가 주로 언급되었다. 그러나 해당 시·군에서 지자체 재량으로 반드시 보전해야 할 별도의 지역·지구가 있다는 응답은 14.2%에 불과했다.

표 3-21 용도지역 및 용도지구(자연취락지구) 개편 방향

구분	내용	전체(%)
효과적인 토지이용관리를 위한 제도의 개선방향	도시지역의 녹지를 포함해서 관리지역, 농림지역 등을 전면적으로 재편	18.7
	농촌과 관련된 관리지역, 농림지역을 재조정	**33.6**
	농림지역에 대해서만 용도를 세분	6.0
	용도지역 제도는 그대로 두고 농촌 특성을 살릴 별도 용도지구를 도입	**37.3**
	현 제도에 큰 문제가 없으므로 그대로 둔다	4.5
현 국토계획법의 자연취락지구의 효과적인 관리방안	현재보다 넓은 면적으로 자연취락지구를 지정하여 관리	**23.9**
	자연취락지구에서 허용되는 행위를 현재보다 제한	11.2
	자연취락지구로 지정된 곳에 관련 사업 지원을 확대	**44.8**
	주민협정을 통해 마을에서 자율적으로 관리하도록 유도	14.9
	별다른 변화 없이 현행 제도를 유지	5.2
난개발 방지를 위한 제한 강화 방안	계획관리지역을 포함한 관리지역, 농림지역 모두 현재보다 행위 제한 강화	15.7
	계획관리지역을 제외한 관리지역, 농림지역에서 현재보다 행위 제한 강화	19.4
	관리지역은 현행대로 두고 농림지역의 행위 제한을 현재보다 강화	17.9
	용도지역제도는 그대로 두고 보전 목적의 용도지구를 새롭게 도입	**37.3**
	현행 용도지역제도를 그대로 유지	9.7
추가적인 용도지구 필요사항	농산업 육성	**40.3**
	축사시설 입지	13.4
	신재생에너지 시설 입지	6.7
	마을 경관 보전	**33.6**
	현 제도 외 별도 용도지구 불필요함	6.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

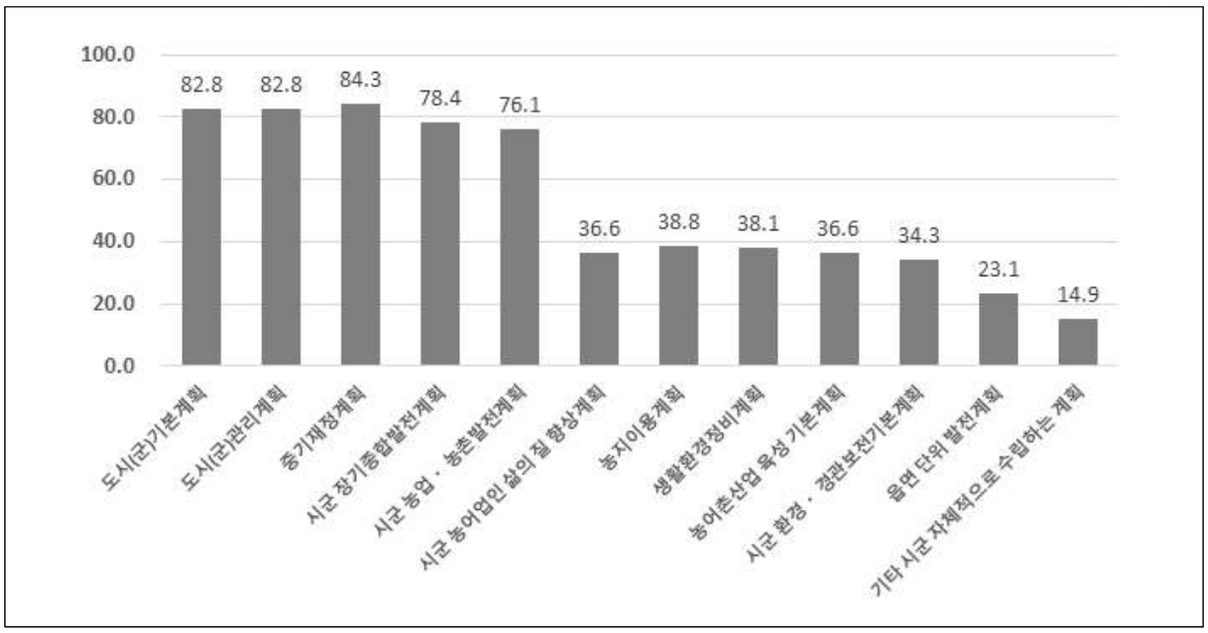
□ 농촌 관련 계획 현황

○ 지자체별 농촌 관련 계획 수립 현황을 살펴보기 위해 최근 5년 동안 해당 시·군에서 수립된 계획들을 살펴보았다.

- 대다수 지자체에서 도시·군 기본계획, 도시·군 관리계획, 중기재정계획, 시·군 장기종합발전계획, 시·군 농업·농촌발전계획이 수립되었다고 공통적으로 언급했으며, 약 35%의 지자체에서는 삶의질향상계획, 농지이용계획, 생활환경정비계획 등의 계획들도 수립된 것으로 조사되었다.

그림 3-6 해당 시·군에서 최근 5년간 수립된 계획

단위: %



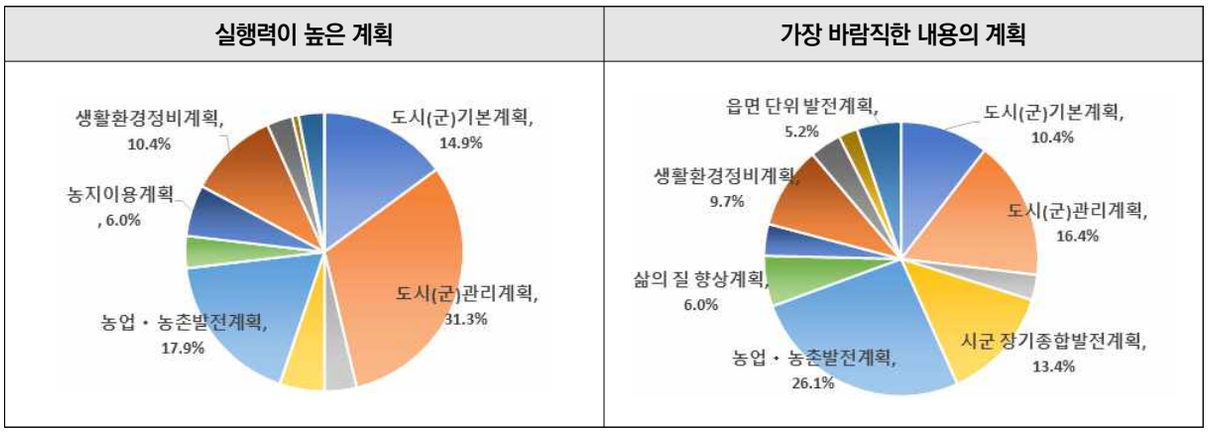
자료: 공무원 설문조사 결과.

❍ 기존에 수립된 농촌 관련 계획 중 실행력이 가장 높은 계획으로는 도시·군 관리계획(31.3%), 시·군 농업·농촌발전계획(17.9%)을 언급했다. 특히 군 지역은 도시·군 관리계획(41.1%)을 가장 많이 응답했고, 도농복합시는 시·군 농업·농촌발전계획(23.0%)을 주로 꼽았다.

❍ 가장 바람직한 내용의 계획은 시·군 농업·농촌발전계획(26.1%), 도시·군 관리계획(16.4%) 순으로 나타났다. 군 지역은 도시·군 관리계획(20.5%), 시·군 농업·농촌발전계획(19.2%) 순으로 바람직하다고 응답했고, 도농복합시는 시·군 농업·농촌발전계획(34.4%)을 가장 바람직한 내용의 계획으로 꼽았다.

- 오히려 도농복합시일수록 농촌적 특성을 기반으로 하는 계획 필요성이 높은 것으로 의견이 집약된다.

그림 3-7 농촌 관련 계획의 평가



자료: 공무원 설문조사 결과.

○ 그동안 농촌공간과 관련해서 수립되어온 계획들의 문제점에 대해서는 계획 간 연계성 부족(27.6%), 계획의 완성도 및 구체성 부족(25.4%)이 주로 언급되었다.

- 기획·예산 담당자는 계획의 완성도 부족을 주로 언급하였고, 도시계획, 농촌개발, 농정 관련 담당자들은 계획 간 연계성 부족을 좀 더 미흡하다고 보았다.

표 3-22 농촌 관련 계획의 문제점

단위: %

구분		유사한 계획 중복	계획의 법적 구속력 부재	예산 뒷받침 결여	계획 간의 연계성 부족	계획의 완성도가 낮거나 구체성 부족	부서간 협조 미흡	합계
담당업무	도시계획	20.0	12.0	4.0	36.0	24.0	4.0	100.0
	농촌개발	17.9	10.3	7.7	25.6	25.6	12.8	100.0
	농정	13.6	11.9	16.9	27.1	22.0	8.5	100.0
	기획·예산	9.1	9.1	9.1	18.2	45.5	9.1	100.0
	전체	15.7	11.2	11.2	27.6	25.4	9.0	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

□ 농촌공간계획 도입 필요성

○ 농촌공간계획의 도입 필요성에 대해서는 도입이 필요하다는 의견이 61.2%로 나타났으며 상대적으로 수도권 및 충청권, 경상권에서 필요하다는 의견이 많았다. 특히 도시계획, 기획·예산 담당 공무원들이 농촌공간계획이 필요하다는 의견을 다수 제시했다.

표 3-23 농촌공간계획의 도입 필요성

단위: %

구분		도시군 기본계획 및 관리계획을 활용하면 되므로 불필요하다	시군 농업·농촌발전 계획을 활용하면 되므로 불필요하다	기존 관련 계획들은 농촌 공간을 충분히 고려하지 못하므로 도입이 필요하다	기타	합계
거주지역	인천 / 경기	16.7	12.5	70.8	0.0	100.0
	충청권	16.7	16.7	63.3	3.3	100.0
	전라권	12.0	36.0	52.0	0.0	100.0
	경상권	10.8	21.6	64.9	2.7	100.0
	강원 / 제주	27.8	16.7	50.0	5.6	100.0
담당업무	도시계획	16.0	8.0	68.0	8.0	100.0
	농촌개발	20.5	23.1	56.4	0.0	100.0
	농정	10.2	28.8	59.3	1.7	100.0
	기획·예산	27.3	0.0	72.7	0.0	100.0
전체		15.7	20.9	61.2	2.2	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

○ 농촌공간계획에서 주로 다뤄야 할 내용으로는 농촌 소득원 개발 및 경제 다각화(45.5%)와 농촌다운 환경·경관의 보전과 난개발 방지(45.5%), 삶의 질 향상을 위한 생활서비스 확충(40.3%)을 주로 꼽았다.

- 도농복합시는 환경·경관의 보전과 난개발 방지를, 군 지역은 농촌의 소득원 개발을 상대적으로 더 중요시하는 것으로 나타났다.

표 3-24 농촌공간계획에서 중점적으로 다루어야 하는 내용

단위: %

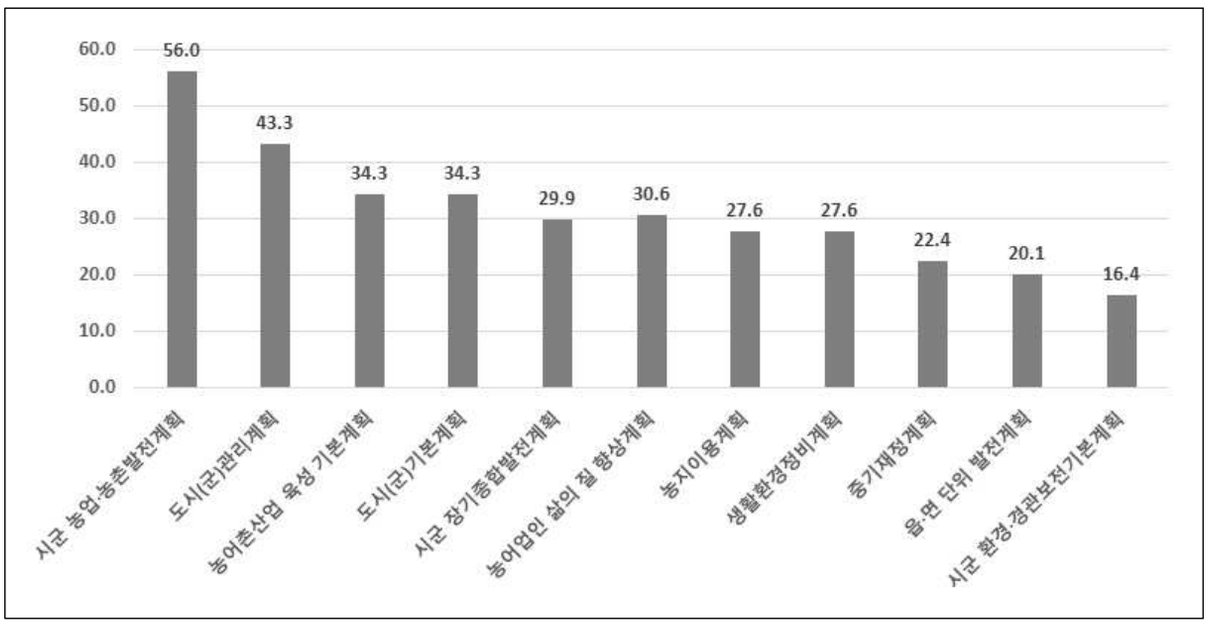
구분	도농복합시	군	전체
농촌의 소득원 개발과 경제 다각화	34.4	54.8	45.5
농촌다운 환경·경관의 보전과 난개발 방지	54.1	38.4	45.5
장래 개발 및 보전 용도 토지를 구분하고 지정	21.3	11.0	15.7
마을, 중심지 등의 체계적인 정비와 농촌생활권 육성	23.0	32.9	28.4
농촌 삶의 질 향상을 위한 생활서비스 확충에 관한 내용	41.0	39.7	40.3
종합계획으로서 위의 모든 사항을 포함	11.5	9.6	10.4
분야를 정하지 않고 지역별 여건에 맞추어 특성화된 내용 중심으로 수립	6.6	13.7	10.4

주: 복수응답
자료: 공무원 설문조사 결과.

❍ 농촌공간계획 수립 시 농촌공간계획과 통합해서 수립하는 것이 필요한 계획으로는 시·군 농업·농촌발전계획(56.0%), 도시·군 관리계획(43.3%) 순으로 제시되었다.

- 농촌공간계획 제도화를 위한 중앙정부 차원의 지원 사항으로는 우선 지원할 사업 목록 제시(32.8%), 매뉴얼과 지침 개발(27.6%), 관련 데이터 및 기반 구축(20.9%) 순으로 나타났다.

그림 3-8 농촌공간계획과 통합 수립이 필요한 계획



주: 복수응답
자료: 공무원 설문조사 결과.

표 3-25 제도화를 위한 중앙정부 지원 사항

단위: %

구분	계획의 실효성을 높이도록 시군에 우선 지원할 사업 목록 제시	알기 쉬운 계획 매뉴얼과 지침 개발제공	시군의 계획 수립을 도울 수 있는 관련 데이터 및 지식 기반 구축	계획 수립 자문단 구성으로 계획 수립 과정의 전문가 지원	지자체별 별도 농촌공간계획 수립 비용 제공	합계
전체	32.8	27.6	20.9	9.7	9.0	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

○ 중앙정부 지원 시 해당 시·군의 농촌공간계획 수립 의향에 대해서는 의향이 있다는 시·군이 62.7%로 높게 나타났다. 공간계획이 수립된 지자체에 대해서만 정책 사업을 지원한다는 정부 정책 방향에 대해서는 찬반 의견이 상존하였다.

- 농촌공간계획 수립 주관부처는 농촌 개발 부서(32.8%)가 가장 많이 언급되었고 도시·지역계획 부서(26.1%), 관련 부서가 참여하는 통합적 TF(17.2%) 순으로 나타났다.

표 3-26 농촌공간계획 수립에 대한 의견

단위: %

구분		도농복합시	군	전체
농촌공간계획 수립 의향	전혀 의향이 없다	3.3	1.4	2.2
	대체로 없는 편이다	4.9	4.1	4.5
	보통이다	24.6	35.6	30.6
	의향이 있는 편이다	**44.3**	**50.7**	**47.8**
	매우 의향이 높다	**23.0**	8.2	**14.9**
	합계	100.0	100.0	100.0
수립 지자체만 지원하는 정부정책	매우 반대	**24.6**	13.7	18.7
	다소 반대	18.0	19.2	18.7
	보통	21.3	30.1	26.1
	다소 찬성	24.6	**31.5**	**28.4**
	매우 찬성	11.5	5.5	8.2
	합계	100.0	100.0	100.0
농촌공간계획 수립 담당부서	도시·지역계획	27.9	24.7	26.1
	농촌개발	**32.8**	**32.9**	**32.8**
	농정	19.7	12.3	15.7
	기획 · 예산	4.9	11.0	8.2
	통합적 계획 수립 기구나 TF (Task Force)	14.8	19.2	17.2
	합계	100.0	100.0	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

3. 종합 및 시사점

□ 국민이나 공무원 모두 농촌의 난개발 문제를 심각하다고 인식

○ 국민의 74.1%는 우리 농촌이 아름답다고 느끼고 농촌다움, 자연환경 및 경관을 보전해야 할 핵심 요소로 인식하고 있다.

- 그러나 국민의 54.0%는 우리나라 농촌의 난개발 또한 심각하다고 느끼며, 공장·창고, 태양광 발전시설 등이 난개발을 일으키는 주 요인이라고 본다.
- 시·군 공무원 역시 난개발이 심각하다고 여기며 택지 개발, 태양광 발전시설, 축사, 공장·창고 등이 난개발을 일으키는 주요인이라고 느낀다. 또한 시·군 공무원들의 경우 토지이용의 지역 현안 문제로 자연경관 훼손과 농지보전 이슈를 많이 제기하고 있다.

□ 도시계획처럼 농촌에도 농촌공간계획이 필요하다는 데 대체로 동의

○ 국민의 77.5%는 도시계획처럼 농촌에도 계획적 개발이 필요하다는 데 동의한다.

- 농촌공간계획은 일자리 창출을 위한 산업시설 확보, 생활서비스의 공급으로 주민의 삶의 질 향상, 아름다운 농촌다운 풍경 보전 등을 목적으로 해야 한다고 생각한다. 더불어 미래 계획 과제로 유휴공간 및 유휴시설 활용에 대한 문제를 꼽는다.
- 시·군 공무원의 경우도 농촌계획의 필요성이 높다고 인식한다. 특히 현재에 수립되는 많은 계획들이 완결성이 떨어지거나 상호 연계성이 떨어져 지역 현안에 대응하는 데 효과적이지 못하다고 여긴다.

○ 국민들이 생각하는 농촌계획은 일자리 및 지역 활성화를 위한 경제 발전, 환경과 경관 보전 및 난개발 방지를 위한 대응, 주민의 삶의 질 향상을 위한 편의시설 배치 등을 지향해야 할 것이라고 응답하고 있다.

- 난개발과 저개발 완화를 위한 토지이용 측면을 강조하는 차원에서 농촌공간계획으로 칭한다 할지라도 토지이용 및 시설 배치의 기저에 있는 농촌의 사회·경제·공간구조 상의 현안을 포용할 수 있는 농촌계획을 지향하는 것이 바람직하다.

□ 농촌의 자연환경 및 경관을 정비하는 것이 농촌공간계획의 주요 내용으로 담길 필요

○ 현재 농촌에 거주하지 않는 도시 거주자 및 향후 농촌 거주 의향이 높은 도시 거주자 모두에서 '자연환경과 경관'은 거주 농촌을 선택하는 데 있어 매우 중요한 요소라고 응답하였다. 향후 바람직한 농촌의 발전 모습으로도 1위로 '농촌다운 풍경과 자연환경이 있는 곳'이 꼽혔다.

- 우리나라 농촌이 아름답다고 생각한다는 응답은 매우 높게 나타난 반면, 살기 좋다는 응답은 비교적 낮게 나타났다. 그 이유로 쾌적하지 않은 주변 환경과 난개발이 문제라는 인식도 크게 나타났다.

□ 무조건적 규제 강화 혹은 완화가 아닌 적절한 혼용, 농촌에 맞는 토지이용규제 강화 방안 마련 필요

○ 대다수의 국민들은 농촌계획 수립이 필요하다고 응답하였는데, 이때의 계획에는 무조건적인 규제 강화가 아닌, 토지이용규제 강화와 완화를 적절히 사용해야 할 것으로 나타났다.

- 특히 농촌의 토지이용규제 강화를 위한 방안 마련이 필요하다고도 인식하였는데, 이때 주요 농촌 경관 훼손 시설로 인지되는 공장, 창고, 태양광 발전시설 등 주변과 조화되지 못하는 시설에 대한 공간계획에서의 고려가 필요하다.

□ 농촌다움 보전을 위한 농촌형 용도지구 도입 고려

○ 국민들의 상당수는 농촌다움 보전을 위해서 추가적인 세금 지불 용의를 나타내고 있다. 비록 전문적인 수단을 제시하기는 어렵지만 도시와는 다른 아름다운 농촌의 환경 및 경관 보전을 위한 조치가 필요하고 유휴공간·시설의 활용 방안도 마련할 필요가 있다고 본다.

- 시·군 공무원들은 보다 구체적으로 기존의 「국토계획법」 상의 용도지역·지구 제도가 농촌 토지이용 관리 수단으로는 미흡하다고 평가하고, 농촌다움 보전을 위한 별도의 용도지역·지구 도입이 필요하다고 주장하고 있다.

4 국내 공간계획제도의 실태와 한계

1. 공간계획제도 개요[6)]

1.1. 국내 최초의 도시계획법 제정(1934)

❍ 우리나라 최초의 도시계획법은 조선시가지계획령(1934)이다. 나진시가지 조성 등 만주 진출을 위한 교두보의 필요성으로 조선시가지계획령이 제정되었다. 이는 일본의 도시계획법(1919)과 그 자매법인 시가지건축물법(1919)이 합쳐진 형태로 우리나라에 도입된 것으로서, 도시지역만을 대상으로 지역·지구제를 적용하였다.

- 당시 일본의 도시계획법(1919)은 용도지역제, 도로·공원·광장 등의 시설계획, 토지구획정리제도 등에 중점을 둔 계획이었다.
- 1934년에는 주거지역, 상업지역, 공업지역의 용도지역을 설정하였으며, 1940년에는 여기에 혼합지역, 녹지지역을 추가 지정하였다. 용도지구로는 풍치지구, 미관지구, 방화지구, 풍기지구를 설정하였고, 이때 용도지역 내 건축이 불가능한 건축물을 포괄적으로 규정하였다.
- 조선시가지계획령은 1948년 대한민국 정부 수립 후에 시가지계획령으로 유지되며 도시지역 토지의 이용 및 계획의 기본법적 역할을 담당하다가 1962년에 폐지되었다.

6) 국토연구원(2020) 및 행정안전부 국가기록원 홈페이지
국토종합개발계획(http://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/developmentPlan.do) 참조.

1.2. 국토 이용 및 개발 기본체계 구축(1962~)

1.2.1. 국토이용관리법 제정

❍ 조선시가지계획령이 폐지된 1962년에 새로이 「도시계획법」이 제정되었으며, 기존 시가지계획령 내 건축 관계 조항은 일부 분리하여 「건축법」으로 제정되었다. 「도시계획법」의 목적은 도시의 건설·정비·개량 등을 위한 도시계획의 입안·결정·집행 절차에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복리 증진을 기여하기 위한 것으로, 여전히 농촌은 계획의 대상에서 제외되었다.

- 이후 정부 산업화 정책에 따라 급속한 도시화로 인한 문제 해결을 위해, 도시지역 내 토지이용에 관한 규제 틀을 강화하도록 1971년 용도지역제도를 전면 개정하였다.
- 건축법 시행령 별표를 통해 건축 가능 건물과 불가능 건물을 구분하여 명시하였으며, 1973년 건축법 개정을 통해 행위제한의 구체적 안을 마련하였다.

❍ 1970년대 산업과 인구가 대도시로 과도하게 집중되면서 국토에 대한 종합적 이용 및 관리의 필요성이 제기되었다. 이는 기존에 도시지역에만 적용되던 토지이용 관리 제도를 전 국토로 확대하는 주요한 계기가 되어, 1972년 12월 「국토이용관리법」 제정을 통해 농촌 공간에도 용도지역·지구제가 적용되었다.

❍ 1993년 토지공급 부족 문제를 해소하고 개발가용토지의 공급을 확대하기 위해 용도지역을 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역으로 개편하였다.

- 종전의 취락지역, 공업지역, 개발촉진지역, 관광휴양지역이 준도시지역으로 통합되고 행위제한 규정이 완화되었으며, 경지지역 중 농업진흥지역이 아닌 지역과 산림보전지역 중 보전임지가 아닌 지역을 준농림지역으로 통합하고 규정을 완화하였다.
- 이는 결과적으로 1990년 후반 난개발 문제의 주요한 원인으로 작용하였다.

❍ 2000년에는 「도시계획법」을 전면 개정하여 「도시계획법」과 「건축법」으로 이원화되어 있는 지역·지구제의 지정 및 관리 체계를 「도시계획법」으로 일원화시켰다.

1.2.2. 국토건설종합계획법 제정

❍ 1963년 국토의 종합적 이용·개발 및 보전, 산업입지와 생활환경의 적정화를 도모하기 위해 「국토건설종합계획법」을 제정하였다. 동법은 국토건설종합계획과 그 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규정한 법률로서 국토의 경제적, 사회적, 문화적 발전을 이룩하여 국민의 복리 향상에 기여하기 위한 목적으로 제정되었다.

- 이는 국토건설종합계획(전국계획), 특정지역건설종합계획(특정지역계획), 도건설종합계획(도계획), 군건설종합계획(군계획) 등으로 구체화되었다.
- 1972년부터 10년을 주기로 국토종합개발계획이 수립·시행되었으며, 이는 우리나라 국토의 개발에 일정 역할을 담당하였다.

1.3. 공간계획 패러다임 변화(2003~)

1.3.1. 도시·농촌지역의 관리 일원화

❍ 도시지역은 「도시계획법」에 따라, 비도시지역은 「국토이용관리법」으로 이원화하여 운용하였으나, 비도시지역의 준농림지역을 중심으로 난개발 문제가 대두되면서 비도시지역도 「도시계획법」에 의한 도시계획 기법을 적용할 필요성이 제기되었다. 이에 2003년부터 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합한 「국토계획법」을 운용하여 비도시지역에서도 계획에 따라 개발이 이루어지는 '선계획 후개발'의 국토이용체계를 구축하고자 하였다.

- 난개발 방지를 위해 종전의 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합, 용도지역을 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 4개 지역으로 축소하였으며, 관리지역 세분 과정에 토지적성평가제를 도입하였다.
- 비도시지역에서도 도시·군 기본계획 및 도시·군 관리계획을 수립하도록 하였다.

1.3.2. 환경의 조화 및 관리 측면 강조

❍ 국토종합개발계획은 2003년 「국토건설종합계획법」이 「국토기본법」으로 개편되면서 그 명칭이 국토종합계획으로 변경되었다. 3차까지의 국토종합개발계획이 개발을 강조하면서 환경의 조화 및 관리는 소홀히 했다는 점에서 '개발'을 명칭에서 삭제한 것이다.

- 계획 수립 기간도 기존 10년에서 20년으로 변경하였으며 매 5년마다 그 시대의 상황과 여건을 고려하여 수정하고 있다.

2. 농촌공간계획 및 관리 현황

2.1. 현행 농촌공간계획 및 관리 체계

□ 국토계획체계에서의 농촌공간계획 위상

○ 우리나라 공간계획은 「국토기본법」에 따라 수립하는 국토계획과 「국토계획법」에 따른 국토이용계획이 기초가 된다. 특히 「국토기본법」에 따른 국토종합계획은 다른 법령에 따라 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다.

- 「국토기본법」에 따른 국토계획에는 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 국토종합계획과 우리나라의 도 또는 특별자치도의 관할구역을 대상으로 수립되는 도종합계획, 각 시·군 지방자치단체에서 수립하는 시·군종합계획으로 구분된다. 국토종합계획과 조화를 이루도록 수립되는 교통, 주택, 수자원, 환경, 문화·관광, 정보통신 등의 부문별 계획과 광역·수도권, 특정지역 등의 지역계획이 있다.
- 「국토계획법」에 따른 국토이용계획에는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려한 장래의 발전 방향을 계획하는 도시·군 기본계획과 도시·군 기본계획을 기본으로 구체적 용도지역·지구 등 제도적 관리 수단 등을 포함하는 도시·군 관리계획이 있다.
- 도시·군 관리계획을 통해 농촌을 포함한 전 국토의 용도를 크게 도시지역과 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 4개 지역으로 구분하고, 각 용도지역별 허용 가능한 건축물의 용도와 건축물의 밀도를 제한하고 있다.

○ 상위의 계획들은 농촌공간계획에 있어서도 기초가 되는 계획이며, 특히 도시·군 기본계획은 시·군 차원에서의 최상위 공간계획으로서 위상을 가지고 있다. 도시·군 관리계획을 통해 설정되는 용도지역 중 농촌공간의 87.7%는 용도지역상 도시지역을 제외한 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역이 설정된다.

- 전 국토의 16.7%를 차지하는 도시지역은 주거, 상업, 공업, 녹지지역으로 나누어지며, 이는 다시 16개의 하위 지역으로 세분되어 세밀하게 관리되고 있다.
- 반면, 전 국토의 83.3%에 해당하는 비도시지역에 설정되는 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역은 「국토계획법」상 의제 처리를 통해 「농지법」, 「산지관리법」, 「자연공원법」 등의 다양한 개별법상 규제를 받도록 하고 있다.

- 하지만 개별 법률에서도 사실상 용도지역 내에서의 행위제한 정도만 규정하고 있을 뿐, 해당 공간에 대한 체계적 계획은 이루어지지 않는다. 즉, 농촌공간은 계획체계 상에서 제도적 공백으로 남아 있는 실정이다.

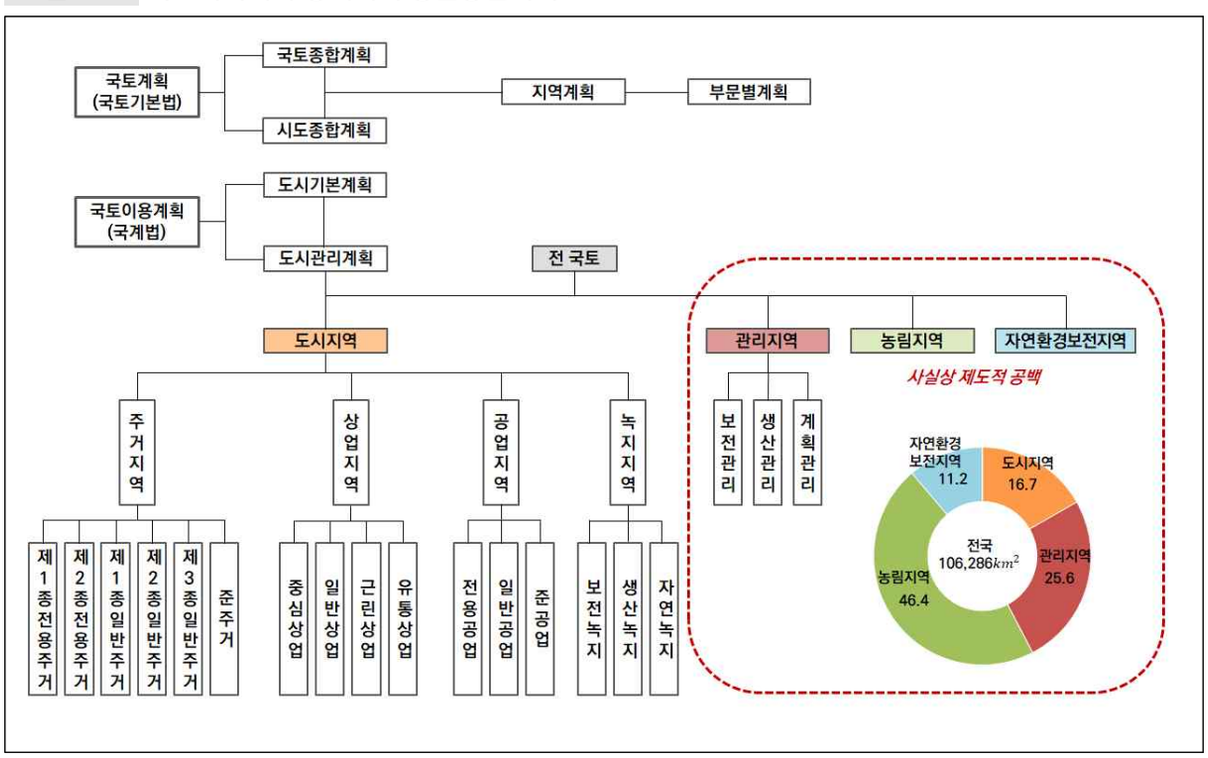
표 4-1 도시와 농촌의 용도지역 지정 현황(2018)

단위: %

구분	도시지역	관리지역	농림지역	자연환경보전지역	전국
도시	82.9	5.1	7.4	4.7	6.3
농촌	**12.3**	**27.0**	**49.0**	**11.7**	93.7
도농복합시	20.9	28.4	41.1	9.6	38.9
군	6.2	26.0	54.7	13.1	54.8
전국	16.7	25.6	46.4	11.2	100.0

주: 도시는 일반시와 자치구
자료: 한국토지주택공사 「도시계획현황」.

그림 4-1 국토계획체계 상에서의 농촌공간계획



자료: 이유직(2018). "농촌공간계획의 위상과 추진체계" 일부 수정.

□ 농업·농촌 정비 관련 계획

❍ 농촌은 「국토계획법」 도입 이전부터 여러 개별법을 근거로 농업·농촌 정비 관련 계획들이 수립되어 운영되고 있다. 이는 도시계획에 비견되는 농촌계획의 법적, 제도적 위상을 가진 토지이용계획은 아니지만, 나름대로 완결된 논리를 갖춘 종합계획 및 부문계획의 성격을 띤 계획들이며 농촌 토지이용에 영향을 미치고 있기에 농촌계획으로 이해할 수 있다(송미령 외 2003).

- 이러한 농촌계획은 「농업·농촌기본법」, 「삶의 질 향상 특별법」, 「농어촌정비법」, 「농어촌마을 리모델링 특별법」, 「농지법」의 5개 법률에 근거하여 모두 26개의 계획이 규정되어 있다. 종합계획 성격의 계획으로 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 농발계획)과 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획 등이 있으며, 부문계획 성격의 계획으로 농어촌 정비 종합계획, 농업 생산기반 정비계획, 농어촌지역 종합개발계획, 농어촌마을정비 종합계획, 농지이용계획, 생활환경 정비계획 등이 있다(국토연구원 2020).

❍ 다수의 농촌계획들이 존재함에도, 대부분의 계획들이 해당 지역 전체의 종합적 공간계획에 대한 고려가 미흡하며, 실행력이 부족하거나 사업계획 성격의 계획이라는 점에서 지역의 장기 비전 및 방향성을 가진 공간계획의 위상을 가지기에는 근본적으로 한계를 보일 수밖에 없다(송미령 외 2003).

- 종합계획인 국가 농발계획조차 5년 단위 사업계획이며, 농촌의 미래 변화에 대한 예측이나 농촌 공간구조에 관한 내용이 포함되어 있지 않고 단기적인 산업육성책이나 개별 농촌개발 사업 수준에서 머무르는 실정이다.
- 시·군 농발계획은 공간발전 구상과 관련하여 중심지 설정, 하위생활권 설정 및 시·군 공간발전 구상도를 작성하도록 규정하고 있지만, 실제로는 농촌 공간 관리를 위한 토지이용의 방향을 제시하지 못하고 농촌개발사업의 위치를 표시하는 형식적인 수준에 그치고 있다.
- 또한 농업·농촌 정비 관련 계획들은 「국토계획법」에 의한 공간계획 체계와 별다른 관련을 갖지 못함은 물론이고, 사업들을 서로 연계하고 조정할 만한 담당 부처 간 협력 체계도 미비한 상황이다. 따라서 하나의 시·군 내에서 진행되는 사업들 상호 간에도 긴밀한 연계와 조정 체계가 마련되지 못하고 있어 종합적 시각을 가지기 어렵다.

❍ 농어촌 분야에서 공간계획적 요소를 담고 있는 마을정비계획도 신개발 방식에 적합한 정책 수단이어서 기존 마을 정비에 적용하는 데는 제한이 있다는 지적이 제기되고 있다.

- 2009년에 「농어촌정비법」에 도입된 마을정비구역제도는 「국토계획법」의 지구단위계획 구역제에 준하는 계획 수단을 지향하며 제도상으로는 다양한 사업에 걸쳐 마을정비구역 제도를 폭넓게 활용할 수 있도록 하였다(성주인 외 2012).
- 하지만 현장에서 마을정비계획은 필수적으로 지정받도록 한 전원마을조성사업, 농어촌 뉴타운사업 등 기존 마을과 떨어진 곳에 농지 전용이 수반되는 신규 단지를 조성하는 방식 위주로 활용되고 있다(심재헌 외 2019).

❍ 농지에 대해서는 「농지법」에 따른 농지이용계획이 있다. 농지이용계획에는 농지의 효율적인 이용 도모를 위해 농지의 지대별·용도별 이용계획 등을 담도록 되어 있음에도 현재 충남도 내 시·군을 제외하고는 계획수립 지역이 없을 정도로 실효성이 떨어지는 실정이다(임청룡 외 2018).

표 4-2 농업·농촌 정비 관련 계획

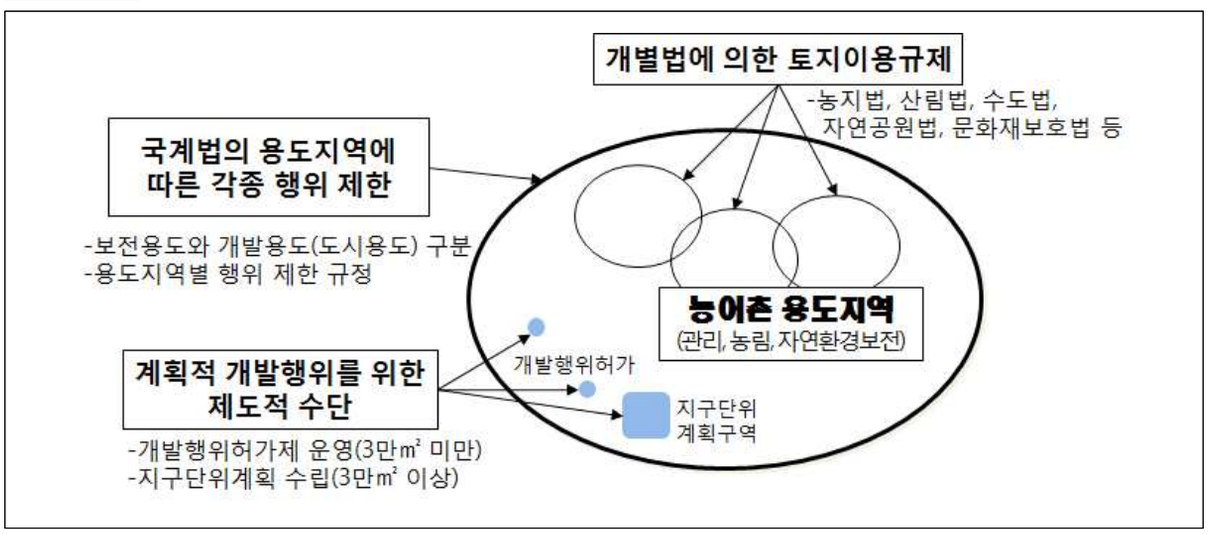
근거법령	계획 명
농업·농촌 및 식품산업 기본법	농업·농촌 및 식품산업 발전계획(국가, 시·도, 시·군·구)/수립주기 5년
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획(전국, 시·도, 시·군·구)/5년
	농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 시행계획/1년
	농어촌지역 종합개발계획
농어촌정비법	농어촌 정비 종합계획
	농업 생산기반 정비계획
	농업 생산기반정비사업 기본계획
	농업 생산기반정비사업 시행계획
	농어촌 경관관리계획
	농어촌용수 이용 합리화계획
	농어촌생활환경정비 기본방침
	생활환경 정비계획
	생활환경 정비사업 기본계획
	생활환경 정비사업 시행계획
	농어촌산업 육성 기본계획
	농어촌산업 육성 시행계획
	한계농지등의 정비사업 계획
	농어촌마을 정비계획
농어촌마을 주거환경개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	농어촌마을 정비종합계획
	(농어촌마을)정비계획
	정비사업 실시계획
농지법	농지이용계획

자료: 국토연구원(2020).

2.2. 농촌 토지이용 관리 제도

❍ 농촌지역의 토지이용 관리는 「국토계획법」상 용도지역에 의한 각종 행위제한과 「농지법」, 「산지관리법」 등 개별법에 따른 토지이용 규제에 의해 이중으로 제도가 운영되고 있다. 한편, 「국토계획법」상 개발행위허가제, 지구단위계획제도, 성장관리방안 등 계획적 개발행위를 위한 제도적 수단들이 농촌으로 확대 적용되고 있다.

그림 4-2 농촌지역 토지이용 관리 제도 현황



자료: 성주인 외(2012) 일부 수정.

2.2.1. 「국토계획법」상 용도지역·지구에 따른 각종 행위제한

❍ 농촌지역의 87.7%를 차지하는 주요 용도지역은 관리지역(보전관리, 생산관리, 계획관리), 농림지역, 자연환경보전지역이며, 관리지역 중에서도 계획관리지역은 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역을 의미한다. 「국토계획법」에서는 해당 용도지역에 대한 건축제한시설(허용시설) 및 건폐율·용적률을 규정하고 있다.

- 건폐율은 계획관리지역(40% 이하)만 제외하고 나머지 용도지역에는 20% 이하로 규제하고 있으며, 용적률은 계획관리지역(100% 이하)만 제외하고 나머지에는 80% 이하가 적용된다.

❍ 용도지구는 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관, 경관, 안전 등을 도모하기 위해 도시·군 관리계획에서 지정하게 된다.

- 경관지구, 고도지구 등 9개 지구[7]가 있으며, 이는 용도지역과 달리 토지마다 반드시 지정해야 하는 것은 아니다.

표 4-3 농촌지역의 주요 용도지역 건폐율 및 용적률 제한

용도지역	지정 대상 지역	건폐율	용적률
관리지역	도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역		
보전관리지역	자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역	20 이하	50-80
생산관리지역	농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역	20 이하	50-80
계획관리지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역	40 이하	50-100
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역	20 이하	50-80
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역	20 이하	50-80

주: 건폐율, 용적률 상한은 각 범위에서 시·군 도시계획조례로 정함.
자료: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제77조, 제78조.

❍ 경관지구 중 특화경관지구와 중요시설물보호지구 및 특정용도제한지구는 시·도 또는 시·군 계획조례를 통해 「국토계획법」에서 지정하는 지구보다 더욱 세분하여 지정할 수 있다(「국토계획법」 시행령 제31조 제3항).

- 경기도 화성시는 시·군 계획조례로 자연경관지구와 시가지경관지구 외에 특화경관지구를 전통경관지구와 수변경관지구로 세분하여 지정·운영하고 있다.

❍ 이 외에도 시·도 조례로 용도지구를 신설할 수 있으나, 당해 용도지역, 용도지구의 행위제한을 완화하는 용도지구를 신설할 수는 없고 행위제한을 강화하는 용도지구 신설만 허용된다(「국토계획법」 시행령 제 31조 제4항).

7) 경관지구(자연, 시가지, 특화), 고도지구, 방화지구, 방재지구(시가지, 자연), 보호지구(역사문화환경보호, 중요시설물보호, 생태계보호), 취락지구(자연, 집단), 개발진흥지구(주거, 산업유통, 관광휴양, 복합, 특정), 복합용도지구

표 4-4 화성시 지정 용도지구 행위제한 사례

구분 \ 용도지구	자연경관지구	전통경관지구	수변경관지구	시가지경관지구
불허대상	- 아파트 - 제2종근린생활시설 중 단란주점 및 안마시술소 - 판매시설, 운수시설 - 골프장 - 옥외철탑이 있는 골프연습장 - 숙박시설, 위락시설 - 공장(첨단업종, 지식산업센터 제외) - 창고(바닥면적500제곱미터 초과) - 축사·가축시설·도축장 - 도계장 - 자원순환 관련 시설 - 묘지관련시설	- 골프장 - 옥외철탑이 있는 골프연습장 - 숙박시설, 위락시설 - 공장(첨단업종, 지식산업센터 제외) - 창고(바닥면적500제곱미터 초과) - 축사·가축시설·도축장 - 도계장 - 자원순환 관련 시설	- 제2종근린생활시설 중 - 단란주점 및 안마시술소 - 골프장 - 옥외철탑이 있는 골프연습장 - 공장(대기, 폐수배출시설 신고나 허가 대상) - 창고(바닥면적500제곱미터 초과) - 축사·가축시설·도축장 - 도계장 - 자원순환 관련 시설	- 옥외철탑이 있는 골프연습장 - 공장(첨단업종, 지식산업센터 제외) - 창고(바닥면적500제곱미터 초과) - 축사·가축시설·도축장 - 도계장 - 자원순환 관련 시설
건폐율	경관지구 안에서 건축하는 건축물 건폐율 40%이하로 적용가능 (도시계획위원회 심의를 거쳐 지정·공고한 구역 건폐율 50%이하 적용 가능)			

자료: 화성시 내부자료.

2.2.2. 개별법에 따른 토지이용규제

○ 농촌지역에서 계획관리지역 이외에는「국토계획법」의제 규정으로 인해「국토계획법」의 토지이용규제와 여러 개별법에 의한 토지이용규제가 혼재되어 있다.

- 농림지역 내 농업진흥지역은「농지법」으로, 보전산지는「산지관리법」으로, 초지는「초지법」에 의해 행위제한이 이루어지며, 자연환경보호지역도「자연공원법」,「수도법」,「문화재보호법」,「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」,「수산자원관리법」의 제한을 함께 받는다. 관리지역 내 보전관리, 생산관리지역에서도 필요시「농지법」과「자연환경보전법」,「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」,「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」,「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 의해 규제가 이루어진다.

표 4-5 농촌지역의 주요 용도지역 행위제한 관련 법률 현황

용도지역	용도지역 세분	행위제한 관련 법률	비고
농림지역	농업진흥지역	농지법	
	보전산지	산지관리법	
	초지	초지법	
자연환경보전지역	공원구역	자연공원법	
	상수원보호구역	수도법	
	문화재보호구역	문화재보호법	
	해양보호구역	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	
	수산자원보호구역	수산자원관리법	
관리지역	보전관리지역	국토계획법	필요시, 농지법, 자연환경보전법, 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제한
	생산관리지역	국토계획법	
	계획관리지역	국토계획법	

자료: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제76조.

□ 농지법에 따른 토지이용규제

❍ 농지를 효율적으로 이용·보전하기 위해서 「농지법」 제29조에 따라 녹지지역(특별시 제외)·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역을 대상으로 농업진흥지역을 지정하고 있으며, 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 다시 구분하여 관리하고 있다.[8)]

- 「농지법」상 농업진흥구역에서는 농업생산 및 농지개량과 직접 관련되지 않은 토지이용 행위를 금지하고 있으나, 예외적으로 농수산물의 가공처리시설, 어린이 놀이터, 마을회관 등 농업인의 공동생활에 필요한 편의시설, 농업인 주택이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 농업용, 축산업용 시설과 일부 공공시설 등에 대해서는 허용하고 있다.

- 농업보호구역에서는 농업진흥구역에서 할 수 있는 행위를 포함하여, 농업인 소득 증대와 생활여건 개선을 위해 필요한 시설 등에 대해서도 설치 가능하다. 「농지법 시행령」 제30조에 "농업인 소득 증대에 필요한 시설"로서 농업보호구역에서 할 수 있는 행위로 관광농업사업(20,000㎡ 미만), 주말농원사업(3,000㎡ 미만)과 태양에너지 발전설비(10,000㎡ 미만) 등이 있다.

8) 농업진흥구역은 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역을 의미하며, 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역을 의미한다(「농지법」 제28조).

❍ 「농지법」에서는 우량농지를 보전하고 농지의 오염과 훼손, 무질서한 전용과 난개발을 방지하기 위해 '농지전용허가제도'를 두어 농지를 농업생산이나 농지개량 외의 다른 용도로 전용하고자 할 때 농식품부 장관의 허가를 받도록 하고 있으며, 농지 전용 시 농지전용부담금을 부과하고 있다.

❍ 이 외 협의나 신고가 필요한 사항에 대해서도 함께 규정하고 있다.

- 협의는 다른 법률에 따라 허가가 의제되는 협의를 거치는 경우가 있으며, 도시지역·계획관리지역에 있는 농지로서 도시·군 계획시설 예정지 및 지구단위계획 구역 예정지에 농지가 있는 경우, 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대하여 개발행위를 허가하거나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 토지의 형질변경허가를 하는 경우 등에 대해서는 미리 농지 전용에 대한 협의를 하도록 규정하고 있다.
- 이 외에 신고만으로 농지를 전용할 수 있도록 한 농지전용 신고 제도를 통해 농업진흥지역 안과 밖에서 설치 가능한 시설이 규정된다(「농지법」 시행령 제36조).

표 4-6 농지전용 신고를 통해 설치 가능한 시설

구분	세부 시설
농업진흥지역 안	- 1,500㎡ 이하의 농산물 건조보관시설, 탈곡장·잠실·잎담배건조장·농업자재보관시설·농업용관리사 - 3,000㎡ 이하의 농수산업 시험·연구시설
농업진흥지역 밖	- 660㎡ 이하의 농업인주택 - 1,500㎡ 이하의 농업용시설(농업법인 7,000㎡) - 1,500㎡ 이하 축산시설(농업법인 7,000㎡) - 3,300㎡ 이하의 집하장, 선과장, 판매장 또는 농수산물 유통·가공시설(조합원 생산 농수산물의 경우 7,000㎡ 이하), 어린이놀이터·마을회관 등 농업인 공동편익시설 - 7,000㎡ 이하의 7,000㎡ 이하 농수산 관련 연구시설 - 10,000㎡ 이하 양어장·양식장 - 1,500㎡ 이하의 어업용 시설(양어장, 양식장 제외) 등

자료: 「농지법」 시행령 제36조 〈별표1〉; 심재헌 외(2019).

□ 산지관리법에 따른 토지이용규제

○ 「산지관리법」에서는 산지를 보전산지와 준보전산지로 나누어 행위를 제한한다. 보전산지는 산림자원의 조성과 임업경영기반 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위한 임업용산지, 임업생산과 함께 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 자연경관 보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익 기능을 위하여 필요한 공익용산지로 나누어진다.

- 일반적으로 임업용 산지에 더 강한 규제가 적용되며, 준보전산지는 보전산지 외의 산지를 의미하는 것으로 비교적 규제가 약하다(산지관리법 제4조).

○ 「국토계획법」상 농림지역 내 보전산지에 대해서는 「산지관리법」에서 관리하도록 하고 있으나, 더 세부적으로는 보전산지에 적용되는 「산지관리법」에 의한 행위제한은 보전산지에 타법에 의거한 토지이용규제지역이 포함되는 경우, 타법에 의한 행위제한이 우선 적용된다.

- 구체적으로 산지전용제한지역과 자연휴양림, 사찰림을 제외한 공익용 산지 중 자연공원법에 의한 공원구역 안에서의 행위제한은 「자연공원법」을, 보전녹지지역 안에서의 행위제한은 「국토계획법」을, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 의한 개발제한구역 안에서의 행위제한은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 각각 적용하도록 규정되어 있다.

○ 「산지관리법」에서는 산지전용제도를 통해 산지전용 시 대체산림자원조성비를 부과하고 있다. 산지전용제도란 조림, 숲 가꾸기, 입목의 벌채·굴취, 토석 등 임산물의 채취, 산지일시사용 외에 다른 용도로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 관리하는 제도를 의미한다.

- 산지전용을 하려는 사람은 그 용도를 정하여 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 변경허가를 받아야 한다.
- 이때 전용허가의 기준으로는 “행위제한사항에 해당하지 않고 인근 산림의 경영관리에 큰 지장을 주지 않을 것, 우량 산림이 많이 포함되지 않을 것, 산림의 자연 생태적 기능유지에 현저한 장애가 발생하지 않을 것, 재해 발생 우려가 없을 것, 산림의 수원 함양 및 수질 보전 기능을 크게 해치지 않을 것” 등이 있다.

표 4-7 산지구분에 따른 행위제한 관련 법률 현황

산지구분		지정기준	지정 기준법	산지관리법 적용	기타 개별법 적용
보전 산지	임업용 산지	채종림의 산지	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	○	○
		시험림의 산지	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	○	○
		보전국유림의 산지	국유림의 경영 및 관리에 관한 법률	○	○
		임업진흥권역의 산지	임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률	○	○
	공익용 산지	자연휴양림의 산지	산림문화·휴양에 관한 법률	○	○
		사찰림의 산지		○	○
		산지전용제한지역	산지관리법	○	○
		야생생물특별보호구역/야생생물 보호구역의 산지	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	×	○
		공원구역(자연공원)의 산지	자연공원법	×	○
		문화재보호구역의 산지	문화재보호법	×	○
		상수원보호구역의 산지	수도법	×	○
		개발제한구역	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	×	○
		보전녹지	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	×	○
		생태·경관보전지역의 산지	자연환경보전법	×	○
		습지보호지역의 산지	습지보전법	×	○
		특정도서의 산지	독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법	×	○
		백두대간보호지역의 산지	백두대간보호에 관한 법률	×	○
		산림보호구역의 산지	산림보호법	×	○
		자연환경보전지역 지정 산지	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	×	○
		방재지구 지정 산지	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	×	○
		도시자연공원구역 지정 산지	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	×	○
		수산자원보호구역 지정 산지	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	×	○
		자연경관지구, 역사문화보호지구, 생태계보호지구로 지정 산지	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	×	○
준보전산지		보전산지외의 산지		×	○

주: 기타 산지 제외.
자료: 「산지관리법」 제12조 제3항; 심재헌 외(2019).

❍ 산지전용과 산지일시사용을 하려는 자는 대체산림자원 조성에 드는 비용(대체산림자원조성비)을 지불해야 한다.

- 하지만 대체산림자원조성비 감면대상이 확대되고 복구비 예치 면제 및 복구 의무 면제가 확대되면서, 시행령 제23조에 근거하여 국가나 지자체가 공용 또는 공공용의 목적으로 산지를 전용하는 경우, 중요 산업시설[9]을 설치하기 위해 전용하는 경우 등은 대체산림자원조성비를 감면한다.

9) 농어촌정비사업을 위한 시설, 특정연구기관 교육시설, 벤처기업집적시설, 신재생에너지 및 재생에너지 설비, 「중소기업창업지원법」 제33조에 따라 사업계획의 승인을 받아 설립하는 공장, 소기업이 수도권 외의 지역에서 신증축, 이전하는 공장과 각종 산업단지 및 농공단지, 관광단지, 물류단지 등.

- 또한 산지전용 면적이 660m^2 미만인 경우나 국가, 지자체, 공기업 준정부기관, 지방공사 또는 지방공단이 시행하는 시설 또는 산업단지, 국가나 지자체가 공용 또는 공공용의 목적으로 산지를 전용하는 경우 등에 대해서는 복구비 예치를 면제한다.

2.2.3. 계획적 개발행위를 위한 제도적 수단

❍ 「국토계획법」상 도시·군 관리계획에는 용도지역·지구제 이외에도 개발행위허가제, 지구단위계획, 성장관리방안 등 계획적 개발행위를 위한 제도적 수단들을 담고 있다.

□ 개발행위허가제

❍ 개발행위허가제는 비도시지역의 개발행위 타당성 검토, 기반시설 확보, 주변 환경 및 경관과 조화로운 개발 유도, 비도시지역의 계획적 관리 등을 위해 도입된 제도로서 개발행위허가제의 대상, 절차, 기준, 심의, 이행 보증, 인·허가, 준공검사, 허가권의 제한, 도시·군 계획시설 부지에서의 개발행위, 개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속 등에 관하여 규정하고 있다.

❍ 비도시지역에서는 3만m^2 미만의 규모에 대해(보전녹지지역, 자연환경보전지역은 5천m^2 미만) 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질 변경, 토석의 채취, 토지 분할, 녹지지역, 관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아 놓는 행위를 개발행위로 규정하고 있다.

- 비도시지역에서 개발행위를 하기 위해서는 시장·군수의 허가를 받아야 하며, 개발행위허가 대상 중 3만m^2 이상의 범위(보전녹지지역, 자연환경보전지역은 5천m^2 이상)에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질 변경과 토석 채취를 하는 경우 등은 도시계획위원회의 심의를 사전에 받아야 한다.
- 비도시지역 대규모 개발 가용지 중에서 개발우선순위가 높은 지역에는 지구단위계획을 수립하고, 우선순위가 낮은 지역에는 기반시설부담계획을 수립하여 개발행위허가를 조치하는 방식으로 연계 운용되고 있다(이상민 외 2015).

❍ 개발행위허가 검토의 세부 기준은 〈표 4-8〉과 같으며, 이 외에도 토지를 시가화·유보·보전용도로 구분하여 검토 기준을 차등하고 있다. 또한 경관 체크리스트, 비도시지역 경관관리 기준 등을 함께 고려하고 있다.

표 4-8 개발행위허가 검토 세부기준

구분	주요내용
건축물의 건축 및 공작물의 설치	- 주변지역 자연환경 및 경관보호 - 주변지형과의 조화 - 건축물 주변 녹지훼손 저감 방안 수립 - 진입도로 개설로 인한 주변 교통소통 장애 방지 - 양호한 하천경관 등의 보호 - 우수의 지하투수율 제고를 위한 녹지공간 확보 - 기반시설의 적정성
토지의 형질변경	- 산림훼손 방지 - 자연경관과 조화된 절·성토면 처리 - 도로개설로 인한 녹지훼손 방지 - 안전조치
토석 채취	- 환경오염 및 생태계 파괴 방지 - 위해방지
토지분할	- 용도지역 상향 등을 위한 토지분할 방지 - 분할제한면적 이상 및 미만으로의 토지분할 시 기준 - 주변 토지이용 및 도로 조건과의 조화
비도시지역에서의 특정시설에 대한 추가적인 허가기준	- 비도시지역의 숙박시설·음식점·창고·공장 및 전기공급설비 등의 시설에 대해 추가적인 허가기준 제시

자료: 김은란 외(2013).

□ 지구단위계획

❍ 지구단위계획은 난개발 방지를 위하여 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 계획이다.

- 당해 지구단위계획구역의 토지이용 합리화 및 기능 증진, 경관·미관의 개선과 양호한 환경 확보, 구역의 체계적·계획적 개발·관리 등을 목적으로 건축물과 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획을 말한다(지구단위계획수립지침).

❍ 지구단위계획은 도시·군 기본계획과 관리계획 등 상위계획에 나타난 정책 기조를 현실여건에 맞게 더욱 구체화하여 조정하는 역할을 하며, 건축계획의 상위계획으로서 개별 건축계획을 규제하는 역할을 담당한다(이삼수·유현지 2010). 따라서 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획이 서로 조화를 이루도록 하는 데 중점을 두는 계획이라고 할 수 있다.[10] 특히 비도시지역을 대상으로는 당해 구역의 중심 기능에 따라 주거·산업유통·관광휴양·복합 기능 등으로 유형을 구분하여 지구단위계획구역을 지정하도록 규정하고 있다(지구단위계획수립지침).

- 계획에는 기반시설의 배치와 규모, 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 건축물 높이의 최고 및 최저한도가 필수 내용으로 포함되어야 한다.

10) 일반적으로 도시·군관리계획이 그 범위가 시·군 전체에 미치고 용도지역·용도지구 등의 토지이용계획과 기반시설의 정비 등에 중점을 둔다면, 건축계획은 특정필지를 범위로 하여 건축물 등 입체적 시설계획에 중점을 두는 계획이다.

- 이 외 선택적으로 용도지역, 지구의 세분 또는 변경, 토지의 규모와 조성계획, 건축물의 배치, 형태, 색채 또는 건축선의 지정계획, 환경관리계획 또는 경관계획, 교통처리계획, 토지이용 합리화를 위해 필요한 시설 등이 계획에 포함 가능하다.

❍ 비도시지역에서 지구단위계획을 수립하기 위해서는 지정 구역 면적의 50% 이상이 계획관리지역이어야 하며, 계획관리지역 외에 지구단위계획구역에 포함되는 지역은 생산관리지역 또는 보전관리지역(보전관리지역은 전체 면적의 10~20% 이내)이어야 한다(법률 제51조, 시행령 제44조).

- 비도시지역에서 지구단위계획을 수립할 경우, 최대 건폐율 150%, 용적률 200%까지 완화 가능하다.

표 4-9 비도시지역 지구단위계획구역의 유형 구분

구분	내용	세부 내용
(1) 주거형	주민의 집단적 생활근거지로 이용되고 있거나 이용될 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우	① 토지이용현황 및 추이를 감안할 때 향후 5년 내 개발수요가 크게 증가할 것으로 예상되는 지역 ② 주택이 소규모로 연담화하여 건설되어 있거나 건설되고 있는 지역 ③ 도로·상하수도 등 기반시설과 개발여건이 양호하여 개발이 예상되는 지역 ④ 댐건설·공유수면매립 등 공공사업의 시행으로 인하여 이주단지를 조성할 필요가 있는 지역
(2) 산업 유통형	다음의 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우(이전 제2종 지구단위계획에서는 산업형과 유통형으로 분리되었으나 개정안에서는 산업유통형으로 통합)	①「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 농공단지 ②「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 공장과 이에 부수되는 근로자 주택 ③「물류정책기본법」에 따른 물류시설 ④「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 물류단지 ⑤「유통산업발전법」에 따른 집배송시설과 공동집배송센터 및 공동집배송센터 개발촉진지구 ⑥「유통산업발전법」에 따른 대규모 점포 ⑦ 기타 농어촌관련시설(도시·군계획시설로 설치가 가능한 것을 제외한다)
(3) 관광 휴양형	다음의 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우	①「관광진흥법」 제3조 제1항 제2호부터 제7호까지의 규정에 따른 관광사업을 영위하기 위하여 설치하는 시설 ②「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 ③「농어촌정비법」 제2조제16호 가목 및 나목의 사업을 영위하기 위한 시설 (농어촌관광휴양단지사업, 관광농원사업, 주말농원사업, 농어촌민박사업)
(4) 특정형	다음의 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우	① 2002. 12. 31. 이전에 종전의「국토이용관리법」에 따른 지정된 준도시지역안의 시설용지지구(법 부칙 제15조제2항에 따라 도시·군계획시설로 보는 시설용지지구를 제외한다)안에 설치하는 시설로서 (1)부터 (3)까지에 해당하지 아니하는 것 ② (1)부터 (3)까지에 해당하지 아니하고 도시·군계획시설로 설치할 수 없는 시설로서 시장·군수가 당해 지역의 발전 등을 위하여 필요하다고 인정하는 것
(5) 복합형	(1)부터 (4)까지의 지구단위계획중 2 이상을 동시에 지정하는 경우	
(6) 용도지구 대체형	기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도, 종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 경우	

자료: 지구단위계획수립지침(국토교통부, 시행 2018. 12. 21.); 심재헌 외 2019.

□ 성장관리방안

○ 「국토계획법」은 비시가화 지역의 토지이용을 합리적으로 관리하기 위해 2013년 연접개발제한[11]을 폐지하고 성장관리방안 제도를 도입하였다.

- 성장관리방안은 개발압력이 높아 무질서한 개발이 우려되는 지역을 대상으로 해당 지자체장이 자율적으로 수립한다.
- 지역 특성, 개발 여건 등을 고려하여 '성장관리지역'을 지정하고, 개발압력이 높은 지역에 대해 기반시설의 설치 변경, 건축물의 용도 등에 관한 기본 방향을 미리 설정하는 '성장관리방안'을 수립하게 된다.
- 구체적으로 성장관리방안에는 도로, 공원 등 기반시설의 배치와 규모에 관한 사항, 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률 등의 내용을 포함해야 하며, 이 외에 건축물의 배치, 형태, 색채, 높이, 환경관리계획 또는 경관계획, 그 밖에 난개발을 방지하고 계획적 개발을 유도하기 위하여 필요한 사항으로서 도시·군 계획조례로 정하는 사항 등을 포함하도록 하고 있다.

○ 성장관리지역은 유보용도지역(자연녹지지역, 계획관리지역, 생산관리지역)을 대상으로 설정하게 되며, 기반시설의 설치·변경 등을 위해 필요한 경우 전체 면적의 20% 이하의 범위에서 보전용도지역(보전녹지지역, 생산녹지지역, 보전관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)도 일부 포함할 수 있도록 하였다.

○ 계획관리지역은 건폐율 50%, 용적률 125% 범위 내에서 완화하여 적용할 수 있으며, 자연녹지지역 및 생산관리지역에 대해서는 건폐율에 한해 30% 범위 내 완화 적용된다.

- 2014년 이전에는 계획관리지역에서 판매시설을 건축할 수 없었으나, 법 개정을 통해 지자체가 성장관리방안을 마련할 경우 바닥면적 3,000m^2 미만의 판매시설을 건축할 수 있도록 완화하였다.

---

11) 연접개발제한제도란 기반시설이 부족한 녹지나 비도시 지역에 소재한 인접구역 간 개발허가면적을 합산해 허가 규모 이내로 개발행위를 제한하는 제도를 말한다. 2003년부터 시행된 연접개발제한제도는 오히려 난개발을 부추기고 녹지경관을 훼손하는 등의 문제를 발생시켜 2010년 폐지되었다.

3. 쟁점과 한계

3.1. 농촌공간의 장기적 계획 수립 근거 부재

❍ 「국토계획법」상 인구 10만 명 이하 시·군은 지자체 차원에서의 최상위 공간계획인 시·군 기본계획을 수립하지 않아도 되도록 규정되어 있다. 따라서 인구 규모가 작은 시·군에서는 지자체 차원의 장기적 공간계획 수립의 근거가 부재한 실정이다.

❍ 한편 현재 시·군에서 수립되는 기본계획 역시 도시지역에 초점이 맞추어져 있기 때문에 농촌공간의 장기적 발전에 대한 고려가 미흡한 측면이 있다.

- 도시·군 기본계획은 현장에서의 계획 실효성이 낮을 뿐만 아니라, 기본적인 인구 미래 전망부터 과다 추계되고 있어 현실과의 괴리가 존재한다. 또한 주로 도시계획 부문으로 계획의 내용이 치중되면서(수행 컨설팅 업체 역량, 농촌사업의 단기 및 공모 진행 등 이유) 농촌의 여건이 충분히 반영되기에는 어려운 구조이기도 하다(심재헌 외 2019).

❍ 「농업·농촌기본법」, 「삶의 질 향상 특별법」, 「농어촌정비법」, 「농어촌마을 리모델링 특별법」, 「농지법」 등의 법률에 따른 다수의 농업·농촌 정비 관련 계획들은 종합계획 성격의 계획일지라도 해당 지역 전체에 대한 공간계획 관점이 부족하며, 사업계획 성격의 단기 계획이라는 점에서 공간계획의 위상을 가지기에 한계가 있다.

3.2. 농촌다움을 보전할 수 있는 제도적 관리수단 미흡

□ 용도지역·지구제의 문제

❍ 현행 용도지역 상 농촌공간의 대부분을 차지하는 농림지역, 관리지역, 자연환경보전지역에 대해 세분화된 관리체계 구축이 미흡하다. 농촌 토지에 대한 개발과 보전의 명확한 기준이 부재하며, 상대적으로 면적이 작은 도시지역은 조밀한 관리체계를 지닌 것에 비해 넓은 면적을 지니는 농촌 내 용도지역은 치밀하게 관리되지 못하고 있다. 이에 따라 농촌은 미개발지 또는 도시·산업개발을 위한 '빈터'로서 인식되는 경향이 있으며, 실제 농촌에서 개발 성격이 강한 관리지역의 비중이 지속적으로 확대되고 있다.

❍ 다수의 지자체에서 용도지구로서 자연취락지구를 지정하고 있다. 하지만 용도지역 내 농촌 취락을 정비하기 위해 마련된 취락지구 역시 지정기준이 불명확하여 취락지구의 단절·분산 문제가 발생하고 있고, 다양한 건축행위 허용으로 취락지구 내·외의 토지 이용 간 충돌이 발생할 우려도 존재한다.

- 이 외에 시·도 조례로 용도지구를 신설할 수 있으나, 기존 용도지구를 강화하는 성격의 지구 지정만 가능하며 실제 「국토계획법」 이외의 용도지구를 신설하여 운영하는 사례는 찾아보기 어렵다.

□ 개발행위허가제도의 문제

❍ 2014년 「국토계획법 시행령」 개정으로 준주거지역·준공업지역·상업지역 및 계획관리지역에 대한 입지규제가 허용시설 열거(포지티브) 방식에서 제한시설 열거(네거티브) 방식으로 전환되었다. 이에 따라 법령이나 조례에 열거되지 않는 시설의 입지가 원칙적으로 허용되면서 농촌에서의 개발행위는 더욱 용이해졌다(이상민 외 2015).

- 농촌지역(관리, 농림, 자연환경보전지역)에서의 개발행위허가 건수 및 면적은 지속적으로 증가하여 2005년부터 2018년까지 약 43만 1,780ha(88만 9,423건)의 개발행위허가가 발생하였다.

❍ 현행 개발행위허가제는 토지를 시가화, 유보, 보전 용도로 구분하여 허가기준을 차등하고 있으나 기반시설의 적정성, 미관훼손의 최소화, 주변 환경과의 조화로운 개발 등 기준들이 불명확하고 추상적인 측면이 있어 개발행위허가 여부를 명확하게 판단하는 것이 어렵다(심재헌 외 2019).

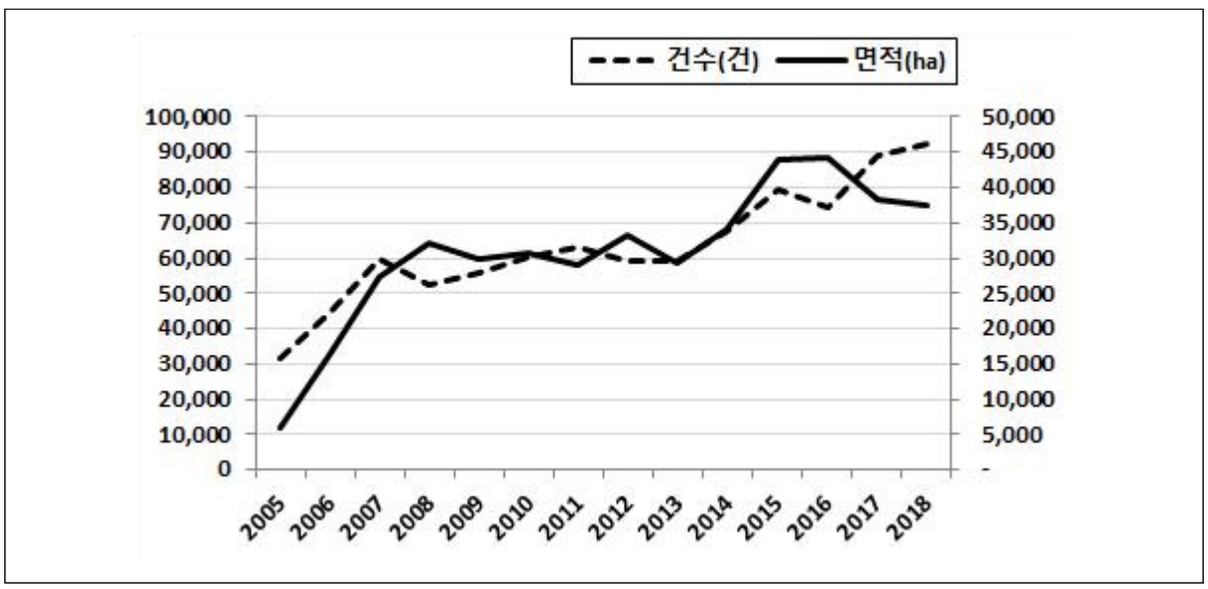
- 더불어 개발행위허가기준 및 경관 체크리스트, 비도시지역 경관관리기준 등이 제시되고 있으나, 완화 및 예외 규정이 많고 현장 인력의 전문성이 낮아 재량보다는 정량적 허가로 운용되는 측면이 있다.

❍ 농촌에서 개발행위허가제도의 적용 범위도 문제이다. 농지에서 비닐하우스 등의 영농시설물은 큰 어려움 없이(별다른 개발행위허가 필요 없이) 설치할 수 있다.

- 660㎡(약 200평) 이하인 토지에 대해서는 지목 변경을 수반하지 않는 형질 변경과 조성이 완료된 기존 대지에서의 건축물, 그 밖의 공작물의 설치를 위한 토지의 형질 변경 등은 허가 없이 가능하여, 중소 규모의 건축물은 심의 대상에서 제외되는 경우가 많다.

❍ 도시계획위원회 심의 절차도 인허가를 위한 하나의 수단으로 작동하며 절차와 비용 부담만 가중하는 결과를 초래한다는 문제점이 제기된다. 또한 도시계획위원회의 인적 구성 역시 농촌적 토지이용에 대해 명확히 인지하는 경우가 많지 않은 것이 현실이다.

그림 4-3 비도시지역의 개발행위허가 증가 추이



자료: 통계청(각 연도). 도시계획현황; 국가정보통계포털(kosis); 심재헌 외 2019.

□ 지구단위계획제도의 문제

❍ 지구단위계획은 용도지역 변경 등을 통해 지구 전체의 조화로운 개발을 추구한다는 초기 목적과는 다르게 종상향을 통한 개발이익을 증가시키는 목적으로 사용되는 사례가 증가하고 있다.

- 현행 지구단위계획은 투자 촉진을 이유로 개발행위허가에 대한 기준을 완화하여 단일시설물에 대한 대규모 개발행위허가 허용, 개별입지 공장 등의 개발행위허가 기준 완화 등 농촌지역의 무분별한 개발을 가중시킬 우려가 있다.

□ 성장관리방안제도의 문제

❍ 성장관리방안은 미래 개발행위를 예측하여 기반시설 배치 및 건축계획, 환경경관계획에 따라 개발을 유도하는 인허가 가이드라인의 성격을 가진다. 하지만 실제 미래에 발생할 수 있는 공간수요의 변화를 예측하기 어렵기 때문에 개발행위가 지역의 지속가능성을 얼마나 상승 혹은 감소시키는지에 대한 구체적 근거가 없다(이상민 외 2015).

❍ 성장관리방안이 구체적인 개발사업 시행을 전제로 계획되는 것이 아니기에 기반시설의 의무 설치기준이 없고, 계획 수립 후 사후 도시·군 관리계획을 통해 도시계획시설의 결정이 가능하도록 유연하게 대응하고 있다(심재헌 외 2019).

- 이는 동시에 기반시설의 배치와 확보 주체에 관한 기준이 없어서 계획을 수립하는 지자체에서 성장관리방안을 수립하지 않는 주요 사유가 되고 있다.
- 성장관리방안이 「국토계획법」 제58조에 따라 개발행위허가의 한 항목으로 제시되면서 법적 위계가 불분명하다는 점도 계획 수립 시의 혼란을 야기하는 측면이 된다.

3.3. 농촌 자원의 보전 가치를 토지이용제도에 반영하는 체계가 미작동

❍ 토지의 환경·생태적·물리적·공간적 특성을 종합적으로 고려하여 개발가능지와 보전적지를 구분하기 위한 평가방법으로 토지적성평가가 2002년 「국토계획법」 제정과 함께 도입되었는데,[12] 제도 취지와 달리 보전성향이 강한 지역에 적용하는 데는 많은 한계가 나타나고 있다.[13]

- 하지만 초기 제도 제정 의도와 다르게 토지적성평가의 결과 계획관리지역이 과도하게 설정되는 문제가 발생하였다.
- 2017년 기준 전국 관리지역의 약 44%를 차지하는 계획관리지역(120만 8,300ha) 중 시가화예정용지는 26만 7,560ha로 계획관리지역의 22.1%에 불과하여(2018년 기준), 현재 지정된 계획관리지역의 1/4 면적으로도 시·군의 미래개발 수요에 충분히 대응할 수 있다는 점에서, 과도하게 설정된 것을 알 수 있다(채광석 외 2018).
- 최근 국토교통부는 토지적성평가[14] 지침 개정을 통해 평가체계의 구분을 없애고 종전의 관리지역만을 포함한 비시가화지역을 대상으로 적성평가를 수행하도록 하였지만, 여전히 한계가 드러나고 있다.[15]

---

12) 「국토계획법」 제20조에 따라 도시·군관리계획 수립을 위하여 실시하는 기초조사로 포함되어 있다.

13) ① 부적절한 평가지표의 사용(대표지표로 지역 특성 반영이 어렵고, 개발에 유리한 지표를 사용할 경우 환경친화적이고 지속가능한 개발을 저해하는 요인으로 작용), ② 불합리한 적성등급 부여방법의 사용(개발적성등급 필지의 비율 증대만을 위해 불합리하게 조정하는 경우 발생), ③ 대표지표 사용 시 일부 특성을 부각시키는 데 영향력이 큰 1~2개의 특정지표에 높은 가중치가 부여되어 특정지표에 의해 적성 값이 좌우되는 경우 발생(18개 대표지표를 모두 사용하지 않은 경우에는 제시된 가중치 사용이 합리적이지 못함), ④ 기초자료 오류, 지표 및 임계치 적용 오류 등 다양한 요인에 의해 보전적성이 강한 임야 지역이 개발적성등급으로 평가되거나 그 반대의 현상이 나타나는 역전 현상 발생 등의 문제가 존재한다(박헌석 외 2009).

14) 토지적성은 '개발적성 관련 평가지표 값 합계'에서 '보전적성 관련 평가지표 값 합계'를 뺀 '종합적성 값'으로 결정되며, 농지보전을 위해서는 높은 보전적성 값과 낮은 개발적성 값이 요구된다.

❍ 앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 생물다양성이 높은 비오톱 1등급지가 다수 계획관리지역에 포함되어 지정되는 등 현행 토지적성평가를 통해서는 가치 있는 농촌 자원을 보전할 수 있도록 용도지역을 획정하는 체계가 작동하지 못하고 있다.

표 4-10 토지적성평가 평가지표군

적성구분	평가지표군	
	필수지표	선택지표
개발적성	경사도, 표고, 기개발지와의 거리, 공공편익시설과의 거리	도시용지비율, 용도전용비율, 도시용지 인접비율, 지가수준, 도로와의 거리
보전적성	경지정리면적비율, 생태·자연도 상위등급비율, 공적규제지역면적비율, 공적규제지역과의 거리	전·답·과수원면적비율, 농업진흥지역비율, 임상도 상위등급비율, 보전산지비율, 경지정리지역과의 거리, 하천·호소·농업용 저수지와의 거리, 바닷가와의 거리

주: 거리는 행정구역과 관계없이 최단거리에 있는 시설 등을 기준으로 평가한다.
자료: 국토교통부 훈령 제1130호「토지의 적성평가에 관한 지침」, 2018. 12. 21.

3.4. 효과적 농·산지 관리 미흡

□ 통합적 관리체계 미비

❍ 우리나라의 농·산지 제도는「국토계획법」과「농지법」,「산지관리법」 등에 의해 분리된 관리 체제를 가지면서 체계적인 관리가 이루어지기 어려운 실정이다.

- 「농지법」에서 지정한 보전 가치가 있는 농업진흥지역 농지는 대부분 농림지역으로, 농업진흥지역 밖 농지는 대부분 관리지역으로 용도지역이 부여되었다(심재헌 외 2019).
- 하지만 토지적성평가제도를 보전 성향이 강한 지역에 적용하는 것이 한계가 있어 농지가 관리지역으로 과도하게 지정되었고, 농업진흥지역 밖 농지는 상대적으로 개발이 쉬운 계획관리지역으로 지정되었다.
- 이로 인해 현재 우리나라의 전체 농지 중 50%는 관리지역에 있으며, 심지어 계획관리지역 내 농지 면적은 49만 ha로 전체 농지 면적의 29.1%에 달하게 되어, 각기 다른 관리 체계 하에서 농지의 효율적 관리가 어려운 실정이다.

15) 경사도와 표고가 개발적성 필수지표로만 포함되면서 농업진흥지역 밖의 농지 중 경사도 및 표고가 낮은 토지의 경우 '보전적성'을 평가해 줄 수 있는 지표가 빈약한 실정이다.

표 4-11 용도지역별 농지 분포

단위: 만 ha, %

구분	농업진흥지역 안		농업진흥지역 밖		합계	
도시지역	5	6.2	2	2.3	7	4.2
관리지역	-	-	84	96.5	84	50.0
- 계획관리	-	-	49	56.3	49	29.1
- 생산관리	-	-	19	21.8	19	11.3
- 보전관리	-	-	16	18.4	16	9.5
농림지역	75	92.6	-	-	75	44.6
자연환경보전지역	1	1.2	1	1.2	2	1.2
총계	81	100.0	87	100.0	168	100.0

자료: 농림축산식품부 내부자료; 채광석 외(2018: 52)

□ 농·산지 전용 증가 및 면적의 지속적 감소

❍ 농지 면적이 지속적인 감소 추이를 보이고 있으며, 이로 인해 막대한 예산이 투입되어 경지정리된 농업진흥지역 농지 중 1만 2,433ha가 비농업생산 목적으로 활용되고 있다.

- 1992년 이후 2016년까지 농지 면적은 2,070ha에서 1,644ha까지 감소하였으며, 농업진흥지역 내 농지 면적은 867ha(전체 농지 면적 대비 41.9% 차지)에서 2016년에 780ha(47.4%)로 감소하였다(채광석 외 2018).
- 보전을 목적으로 하는 농업진흥지역 내에서 농지 전용이 연평균 2,822ha씩 이루어지고 있다. 1993년부터 2016년까지 총 35만 2,982ha의 농지가 전용되었는데 이 중 농업진흥지역 안의 농지가 6만 7,735ha(전체 농지의 19.2%), 농업진흥지역 밖의 농지가 28만 5,247ha(80.8%)이다. 특히 대규모 개발사업에 의한 농지 전용의 경우 전체 농지 전용의 63.9%(8,121.8ha)가 농업진흥지역에서 이루어졌다(심재헌 외 2019).

❍ 산지 역시 도시화 및 산업화에 필요한 토지 공급원으로 인식되면서 무분별한 산지 전용으로 인해 삼림 면적이 1985년 이후 2015년까지 19만 6,487ha가 감소하였는데, 이는 제주도보다도 넓은 면적이다.

- 1985년에는 산지 전용 면적 중 64%가 농업용 용도로 전용될 정도로 과거에 발생했던 산지 전용은 대부분이 농지나 초지를 조성하기 위함이었다. 하지만 최근에는 이보다는 도로, 택지, 공장 등을 위한 전용이 주를 이루고 있다.

- 2015년부터 2017년까지 산지의 타 용도 전용 현황에 따르면, 산지 전용 면적 중 94.4%가 비농업 용도로 전용되고, 전체 비농업 용도로의 전환 중 택지로 22.3%, 공장으로 14.5% 전용되고, 보전산지에서는 도로로 16.2%, 공장으로 14.7% 전용되었다(심재헌 외 2019).

❍ 농산지 전용이 증가하면서 2013년 대비 2018년에 농림지역과 자연환경보전지역은 감소하는 반면, 도시지역과 관리지역은 더욱 증가하였다.

표 4-12 용도지역별 비중 변화(2013~2018년)

구분	2013년		2018년	
	면적(㎡)	비율(%)	면적(㎡)	비율(%)
도시지역	17,593,378,293	16.58	17,788,926,660	16.74
관리지역	27,093,272,612	25.53	27,222,528,981	25.61
농림지역	49,403,089,482	46.56	49,350,995,250	46.43
자연환경보전지역	12,016,613,723	11.33	11,923,397,844	11.22
전체	106,106,354,110	100.00	106,285,848,735	100.00

자료: 한국토지주택공사 「도시계획현황」.

□ 농산지의 포괄적 구분 및 허용시설

❍ 현행 농지와 산지 분류가 포괄적으로 구분되어 있는데다가 허용시설의 범위도 넓어 효율적 농지와 산지 보전 및 관리에 장애가 되고 있다.

- 「산지관리법」에 의하여 관리되는 산지는 보전산지와 준보전산지로 구분되는데, 산지관리법상 행위 제한이 보전산지만을 대상으로 이루어지고 「국토계획법」에는 준보전산지에 대한 별도의 행위 제한이 없기 때문에 준보전산지가 개발압력에 쉽게 노출된다.
- 더욱이 보전 성격이 강한 임업용 산지에 대해서도 지역사회개발 및 산업발전시설에 대한 이용은 허용하고 있어, 보전과 개발의 구분이 명확치 않다.

❍ 농업진흥지역 내에서도 축사, 재배사 등의 시설 설치가 가능함에 따라, 현재 전체 축사 시설의 1/3, 재배사의 과반수가 농업진흥지역 내에 분포하고 있다.

- 이러한 축사 및 재배사의 경우, 경관 정비의 목적뿐 아니라 노지 농업생산 활동에 부정적 효과를 유발할 수 있기 때문에라도 계획적 입지 및 구역화를 통해 관리해나갈 필요가 있다(채광석 외 2018).

- 심지어 최근 법률 개정으로 농업진흥구역에서도 태양에너지 발전설비를 설치할 수 있게 되어 농지 전용이 더욱 증가하고 있으며, 경관 및 농업 생산 등을 종합적으로 고려하지 않고 발전설비가 설치되면서 문제가 제기되고 있다.
- 2012년 태양광 발전시설 설치 목적의 농지 전용이 180건에서 2018년 16,413건으로 약 90배 증가하였다(엄수원 외 2020).

□ 전용 이후 사후 관리 미흡

❍ 산림 복원 및 복구 관련 규정과 전용 이후 사후 관리 규정도 미흡한 실정이다.

- 현행 「산지관리법」은 산지 전용 등에 따른 산림 훼손에 대해 대체산림자원 조성 비용만을 부과하고 있으며, 이외 훼손된 산림의 복원을 강제할 수 있는 수단이 없다(이상민 외 2015).
- 불법산지전용지에 대해서 산지를 복구하도록 불법산지전용지의 복구 규정(제44조)을 두고 있지만, 이마저도 복구 기준이 명확치 않고 단속 및 원상복구 상태를 점검하는 체계적 시스템이 갖추어지지 않았다는 문제점이 계속해서 제기된다.
- 「산지관리법」 제21조와 「산지관리법 시행령」 제26조에 따라 시설물을 설치할 목적으로 산지전용허가나 산지일시사용허가 혹은 신고를 한 자가 사용 승인 혹은 사용 검사를 받은 날, 당해 시설물을 준공한 날, 복구준공검사를 받은 날 등으로부터 5년 이내에 해당 시설의 용도를 변경하려는 경우에는 산림청장 등의 승인을 받도록 규정하고 있다. 이는 농지에 대해서도 마찬가지의 상황이다.
- 하지만 이는 5년이 초과한 경우에는 농·산지에서 용도 변경을 하는 건에 대해 승인이 필요하지 않음을 의미하여, 따라서 전용 이후 사후관리가 제대로 이루어지지 않을 우려가 존재한다(심재헌 외 2019).

표 4-13 농촌의 계획적 정비 관련 계획·제도 주요 내용 및 문제점

계획/제도(근거법)	주요 내용	문제점
국토종합계획 (「국토기본법」)	국토의 현황 및 여건변화 전망 국토발전의 기본이념 및 국토 미래상의 정립 국토 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담 국토의 균형발전 시책 및 지역산업육성, 국토기간시설 확충 토지·수자원·산림자원·해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선 수해·풍해 그밖에 재해의 방지 지하공간의 합리적 이용 및 관리 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선	농촌을 개발의 대상으로 간주했으나, 저개발 및 난개발이 지속적으로 발생함. 도시 거점 구축으로 주변 배후농촌에 대한 서비스 향상을 지향하고 있으나, 배후 농촌지역에 대한 구체적인 계획이 부재함. 또한 농촌다움·자원 훼손 및 농촌의 난개발 방지에 대한 내용을 담지 못함. 궁극적으로 농촌을 농업 생산지역으로 한정하는 경향
도시·군기본계획/ 관리계획 (「국토계획법」)	공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 계획	인구 10만 명 이하 시군은 공간계획 수립 근거 미흡 계획에 농촌에 대한 고려 미흡 관리계획의 집행 수단들도 도시 관점의 개발에 관련한 성격이 강함
농발계획 (「농업·농촌 및 식품산업 기본법」)	농업 농촌 및 식품산업의 발전 목표와 정책의 기본방향 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표 및 소비확대 시책 농업 농촌 및 식품산업 관련 정부 추진 시책 농업·농촌 및 식품산업에 관한 시책을 추진하기 위한 재원의 조달방안 정보통신기술 융복합 기반 농업·농촌 및 식품산업의 발전에 필요한 사항 농업경영비 절감 등 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업의 종합적·계획적 발전을 추진하기 위하여 필요한 사항	공간발전 구상과 관련하여 중심지 설정, 하위생활권 설정 및 시·군 공간발전구상도 정도만 작성하도록 규정됨 공간발전 구상도는 농촌공간 관리를 위한 토지이용의 방향을 제시하는 것이 아니어서 농촌개발사업 위치도에 불과한 수준 따라서 농촌 공간 계획적 성격이 낮아 지자체의 통합적인 농촌공간계획 수립 근거로 미약함.
농어촌종합 정비계획 (「농어촌정비법」)	농어촌정비사업의 목표와 정책의 기본 방향 대상 지역의 현황 주요 농어촌정비사업 내용 추정사업비	지자체의 구속력과 인지도가 낮아 효과성이 저조 농촌의 특성을 반영하기 위한 농어촌정비법도 실효성이 낮은 계획들로 부분적으로 구성
용도지역지구제 (「국토계획법」, 「농지법」, 「산지관리법」)	토지의 용도 구분, 각 용도지역별 허용 가능한 건축물의 용도와 건축물의 밀도 제한	농촌은 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역이 해당되어 체계적 관리 부족 농지와 산지 각각 이원화된 관리체계 관리지역 내 농지 관리 미흡(농업진흥지역에 대한 행위 제한만을 규정) 준보전산지 관리 미흡(보전산지에 대한 행위 제한만을 규정)
개발행위허가제 (「국토계획법」)	비도시지역의 개발행위 타당성 검토, 기반시설 확보, 주변환경 및 경관과의 조화로운 개발 유도 목적 토지를 시가화, 유보, 보전 용도로 구분하여 허가 기준 차등	개발 기준들이 불명확하고 추상적인 측면이 있어 개발행위허가 기준의 명확한 판단 어려움 행위규제 완화 및 예외규정이 많아 재량보다는 정량적 허가로 운용 지원체계나 인력의 전문성이 낮아 초기 의도대로 이용되지 못하는 실정

계획/제도(근거법)	주요 내용	문제점
지구단위계획제 (「국토계획법」)	지구단위구역의 토지이용 합리화 / 기능 증진 / 경관·미관 개선 체계적·계획적으로 개발·관리하기 위하여 여러 제한 완화 주거형, 산업유통형, 관광휴양형, 특정형, 복합형 등 유형 구분	종상향을 통한 개발 이익 향상이 목적이 되는 경향 증가 비도시지역에서 지구단위계획구역면적 기준 충족의 어려움 투자촉진을 이유로 개발행위허가에 대한 각종 규제 완화로 농어촌 지역의 무분별한 개발 우려
성장관리방안제 (「국토계획법」)	개발압력이 높아 무질서한 개발이 우려되는 지역에 미래의 개발행위를 예측하여 계획적 개발 및 관리방안 제시하는 유도적 성격의 계획	미래의 개발행위가 지역의 지속가능성을 얼마나 상승·감소시키는 지에 대한 구체적 근거 설정 미흡 기반시설의 배치와 공급에 대한 세부 기준 미흡 법적 위계 불분명 성장관리방안 구역설정의 경직성, 설정 구역 크기에 따라 선정 기준값 산출 차이 존재
토지적성평가제 (「국토계획법」)	토지의 환경, 생태적, 물리적, 공간적 특성을 종합적으로 고려하여 개발가능지와 보전적지를 구분하는 평가 방법론 도시관리계획 수립 단계 기초조사	보전성향이 강한 지역에 적용하기에 한계 존재 계획관리지역이 과도하게 많이 설정
농지전용허가제 (「농지법」)	우량농지를 보전하고 농지의 오염과 훼손, 무질서한 전용과 난개발을 방지하기 위한 목적 농업진흥지역(농업진흥구역, 농업보호구역)	초기 목적과는 다르게 농지에 대한 통합적 보전 관리 미흡(농업진흥지역 내 농지전용 다수 발생)
산지전용허가제 (「산지관리법」)	규정한 용도 외에 다른 용도로 사용하거나 이를 위한 산지 형질 변경 관리제도	행위제한 중심의 산지관리로 체계적이고 종합적인 계획적 관리기반 미흡 준보전산지에 대한 별도의 행위제한 부존재 산지전용과 산지일시사용에 따른 산림훼손에 대해 대체산림자원 조성에 드는 비용만을 부과, 훼손된 산림의 복원을 강제할 수단 미흡 전용 및 불법전용 이후의 사후 관리/복구 규정 미흡

자료: 심재헌 외(2019).

5 선진국의 공간계획제도 동향과 시사점

1. 독일 농촌공간계획

1.1. 독일 행정체계

❍ 독일의 행정체계는 연방(Bund) - 주(Land) - 연합시군(Kreis) - 게마인데(Gemeinde)로 구성된다.

- 연방정부(Bundes)는 총 16개 주로 구성되는데, 13개의 주정부(Land)와 주정부 기능을 갖는 3개 도시주(Stadtstaat)가 있다. 중세로부터 매우 발달한 도시국가를 이루고 있던 베를린, 함부르크, 브레멘(브레멘과 브레머하펜이 통합)은 시 단위 행정구역임에도 불구하고 전통을 이어받아 현재도 독자적인 주를 이루고 있다.

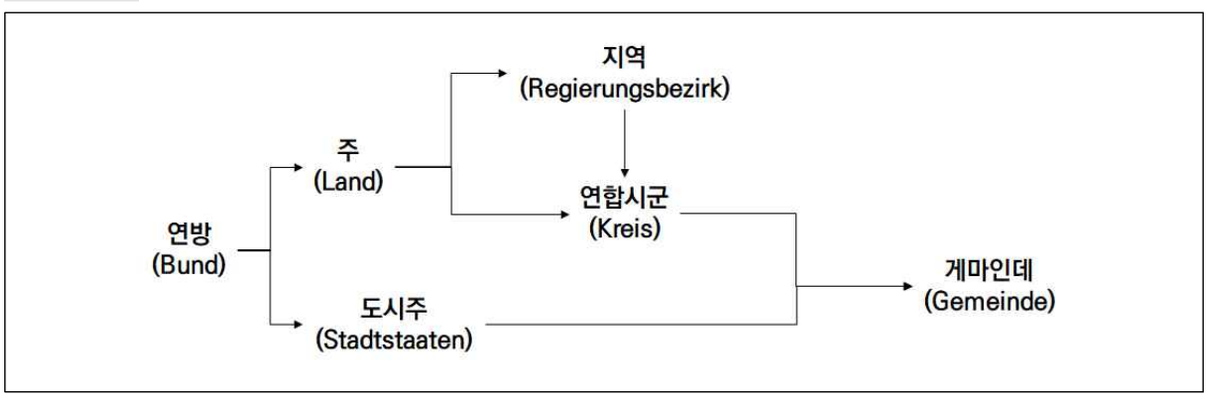
❍ 연합시군(Kreis)은 주와 게마인데 사이에 위치한 행정조직으로, 게마인데들이 각자 자치성을 유지하면서 행정적으로만 연합된 행정단위이다.

- 독일에 약 295개의 연합시군이 있는데, 3개 도시주를 제외한 모든 주는 연합시군를 가지고 있다. 연합시군보다 상급의 지역(Regierungsbezirk)이 있지만, 바덴뷔르템베르크 주, 바이에른 주, 헤센 주, 노르트라인-베스트팔렌 주 4개 주만 가지는 행정단위이기 때문에, 독일 전국적인 행정체계로 보기는 힘들다. 연합시군은 여러 게마인데를 포함한다(송미령·한이철 2019).

❍ 게마인데(Gemeinde)는 행정구역 단위 중 최소 단위로, 시장이나 지방 의회 등의 자치 제도가 있는 행정 단위를 일컫는다. 행정 규모로 볼 때 도시와 마을이 모두 게마인데이며 공간이나 인구 규모와는 상관이 없다. 게마인데는 자치권을 갖는 지방정부를 의미하기 때문에 각자의 정부와 의회를 갖는데, 시장의 임기는 8년이고 게마인데 의원은 5년이다.

- 게마인데는 인구 규모나 면적에 따라 설치되는 것이 아닌, 헌법(Grundgesetz) 제28장 제2항에 근거하여 계획고권(Planungshoheit)을 보장받는 행정 단위이다. 따라서 게마인데는 관청을 유지하고 토지이용계획 등을 수립할 수 있다. 계획을 수립하고 집행할 수 있는 최소기준을 위해 규모가 작은 게마인데는 서로 묶어 연합 게마인데를 구성하기도 한다.
- 독일에서 가장 작은 게마인데는 북해의 그뢰데 게마인데로 인구가 17명이고, 가장 큰 게마인데는 베를린과 함부르크이다. 인구 70명 이하 게마인데는 의회를 선출하지 않고, 선거권이 있는 모든 주민이 의회에 참여하여 주요 사항들을 결정한다(송미령·한이철 2019).

그림 5-1 독일 행정체계



자료: 저자 작성.

1.2. 건설법전에 의한 공간계획

❍ 독일의 공간계획은 “공동사회와 경제, 그리고 공간 사이의 관계는 저절로 최적인 관계가 이루어지는 것은 아니므로, 인간의 생존공간은 계획적으로 형성하지 않으면 안 된다.”(최수명 외 2011. p.33)는 기본 이념을 바탕으로 공간계획체계가 구축되어 있다.

❍ 최상위 공간계획은 연방 정부가 전 국토를 대상으로 공간정책의 골격을 제시하는 국토공간계획(Raumordnungsplan)이다. 주 정부는 주별 국토계획법에 근거하여 주의 발전방향을 제시하는 주발전계획(Landesplanung)을, 그리고 연합시군 정부는 관할 지역에 대한 발전방향을 제시하는 지역계획(Regionalplan)을 수립한다.

- 국토 전체에 대한 국토공간계획은 균형발전을 위한 정주공간, 교통, 환경 등에 대한 기본 방향을 제시한다.
- 주발전계획은 주의 최상위 공간계획으로, 주의 장기적인 발전 방향과 각종 하위계획에 대한 지침을 제시한다. 계획 수립 시 많은 전문 부서의 검토와 광범위한 참여를 유도하여 하위계획 주체(연합시군, 자유시, 지역계획 계획조합, 공공기관, 공공이익기관)의 입장과 계획 내용이 상위계획에 수렴되도록 유도한다.
- 지역계획은 취수원, 광역녹지축, 산업발전축 등 광역적인 의사결정이 필요한 사항에 대한 참여 지자체의 공동의지를 확인하려는 목적을 가진다.

❍ 국토공간계획/주발전계획/지역계획이 정책계획이라면, 게마인데에서 수립하고 시행하는 도시관리계획(Bauleitplanung)은 공간계획을 바탕으로 하는 지속가능한 도시개발을 위해 사회적, 경제적, 환경적 요구들을 충족하고 보편적인 복리에 이바지할 수 있도록 건설 및 토지의 용도를 규제하는 관리계획이라 할 수 있다.

- 도시관리계획은 지자제 발전의 골격을 제시하는 토지이용계획(Flaechennutzungsplan; F-plan)과 개발행위의 통제를 목적으로 수립되는 지구상세계획(Bebauungsplan; B-plan)으로 구분된다.
- 도시관리계획은 게마인데 정부가 효과적 토지이용을 위한 기본방향 및 개발행위에 대한 세부 지침을 제시하는 계획으로 자체적으로 수립하는 것이 원칙이나, 소규모 게마인데는 외부 용역에 의해 계획을 수립할 수도 있다.

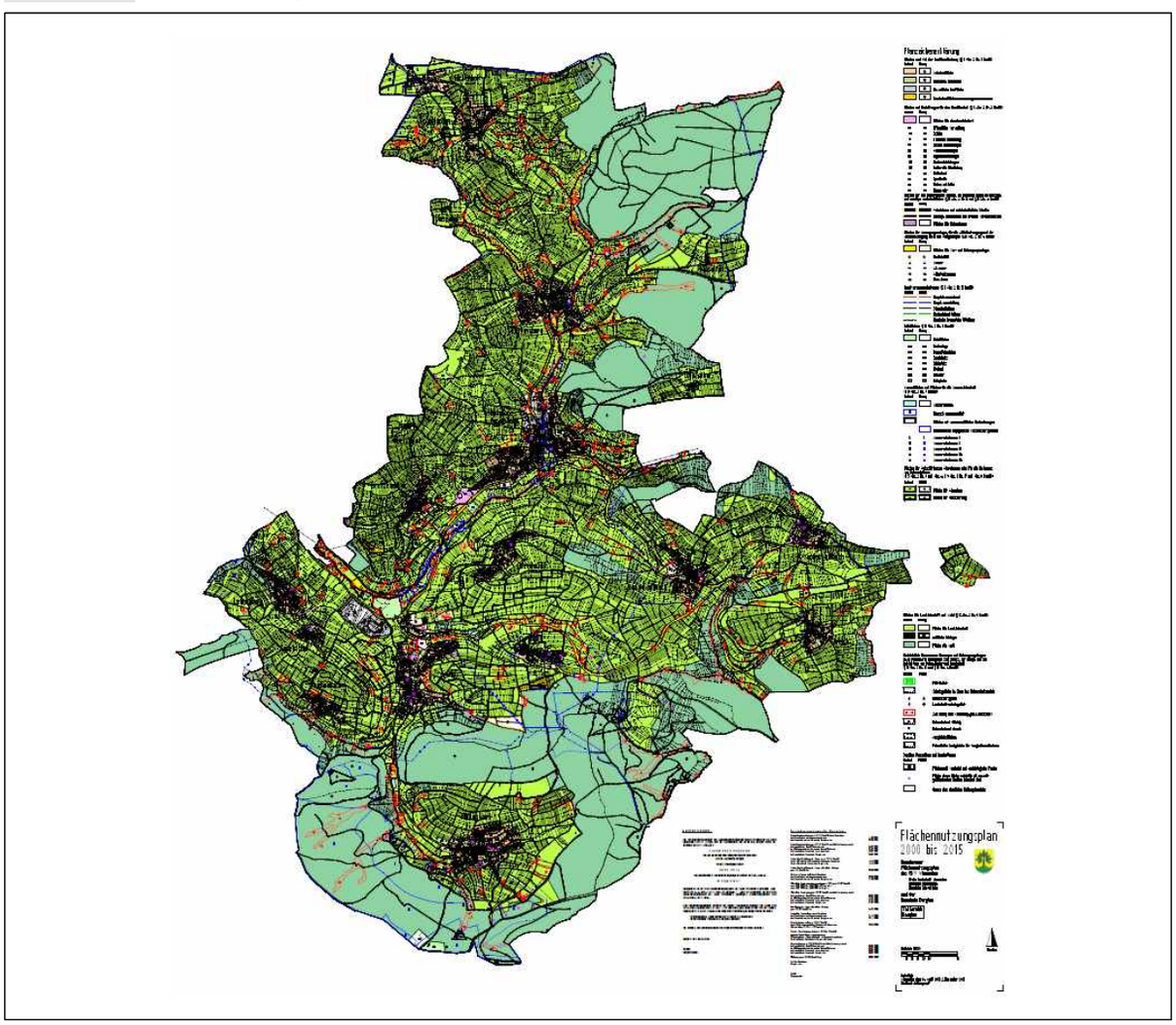
❍ 토지이용계획(F-plan)은 미래 여건 변화에 대응하여 지방정부의 발전 방향과 틀을 제시하면서 지구상세계획에 지침을 주는 계획이다. 이 계획은 크게 토지 보호, 종 보호, 상수도 보호, 기후 보호, 복원이라는 다섯 가지 부분으로 나뉘고, 연합시군에서 수립한 지역계획 내 토지이용계획을 반영하여 수립한다.

- 토지이용계획은 중장기 계획이고 전문적인 지식을 요구하기 때문에, 계획전문가, 시의원 등 전문가가 참여하여 계획을 수립한다.
- 토지이용계획은 행정구역 전역을 공간범위로 하며, 약 1:5,000 에서 1:25,000의 정밀 지형도를 배경으로 한 도면에 표현하며, 계획서(근거), 연방법으로 통일된 건축물용도규정, 도면표기규정이 포함된 자료로 작성된다.

❍ 지구상세계획(B-plan)은 특정지구에 대해 건축용도, 대지관리 및 소유권에 관한 사항, 대지소유권 이양(수용)에 관한 사항, 건폐율과 용적률을 포함한 건축물의 신축과 개축에 관한 사항, 교통과 대지 내 진입로 설치 및 폐지 등에 관한 사항을 결정하는 기준을 제공하는 계획이다. 건축물의 높이, 면적, 외관 등 시민의 일상생활과 깊게 연관되기 때문에, 시민의 의견수렴이 중요하다(송미령·한이철 2019).

- 전체 행정구역이 아닌 개발관리가 필요한 지구에만 수립된다. 토지 등의 재산권을 직접적으로 구속하는 관계로 지방의회의 의결을 거쳐서 법적 효력을 갖는 조례로 결정된다.
- 지구상세계획은 1:500에서 최대 1:2,000의 정밀도로 지형도, 필지도, 도시기본도를 바탕으로 보통 한 장에 작성하며 계획도면 이외에 서술규정을 별도로 작성한다.

그림 5-2 베르글렌(Berglen) 게마인데의 토지이용계획(F-plan)



자료: 윈덴시(Winnenden) 홈페이지.
〈https://www.winnenden.de/site/Winnenden_Responsive%20/get/params_E-569954161/10731561/FNP-Berglen.pdf〉. 검색일: 2019. 11. 4

❍ 국토의 개발은 토지이용계획범위 내에서 지구상세계획으로 구체화되어야 실행으로 옮겨진다. 하지만 긴급한 예외적 상황에는 토지이용계획의 수립 없이 바로 지구상세계획을 수립할 수 있다.

1.3. 토지정비법에 의한 농촌공간계획

❍ 독일의 건설법전은 토지를 개발행위 허가 관점에서 내부지역과 외부지역으로 구분한다. 내부지역은 도시가 개발되어 있거나 취락이 집단적으로 형성된 지역이고, 외부지역은 도시의 무질서한 확산 방지, 대도시 및 취락 간 연담화 방지, 도시민에게 충분한 휴식처를 제공하는 기능을 가지는 지역으로 개발이 원칙적으로 금지된 지역이다.

- 구분 이유는 개발행위의 허가를 원칙적으로 이미 '도시화'된 영역에 제한하며, 도시화된 영역의 관리는 가능한 한 지구상세계획을 통하여 관리하고자 하는 것으로, 연방건축법의 외곽보다 도심을 우선적으로 개발한다는 도심개발원칙과 연관된다. 더불어 농경지, 임업지, 산림의 용도변경 시 필요불가결성을 증명하여야 한다.

❍ 따라서 공간계획도 내부지역을 다루는 도시관리계획과 외부지역을 다루는 농촌공간계획(Planung im Landichen Raum)으로 구성된다.

- 도시관리계획은 건설법전에 의한 토지이용계획(F-plan)과 지구상세계획(B-plan)으로 구성되고, 농촌공간계획은 토지정비법에 의한 토지정비계획(Flurbereinigung)과 마을재정비계획(Dorferneuerung)으로 구성된다.
- 도시관리계획은 게마인데가 수립하는 데 반해, 농촌공간계획 중 토지정비계획은 주 정부 산하 농지정비청이, 마을재개발계획은 농지정비청과 게마인데가 공동으로 계획을 수립한다.

❍ 토지정비계획은 농업의 생산성을 높이는 전통적인 경지정리뿐 아니라 농촌 생활환경과 자연환경 및 어메니티를 고려하는 토지정비를 추진한다.

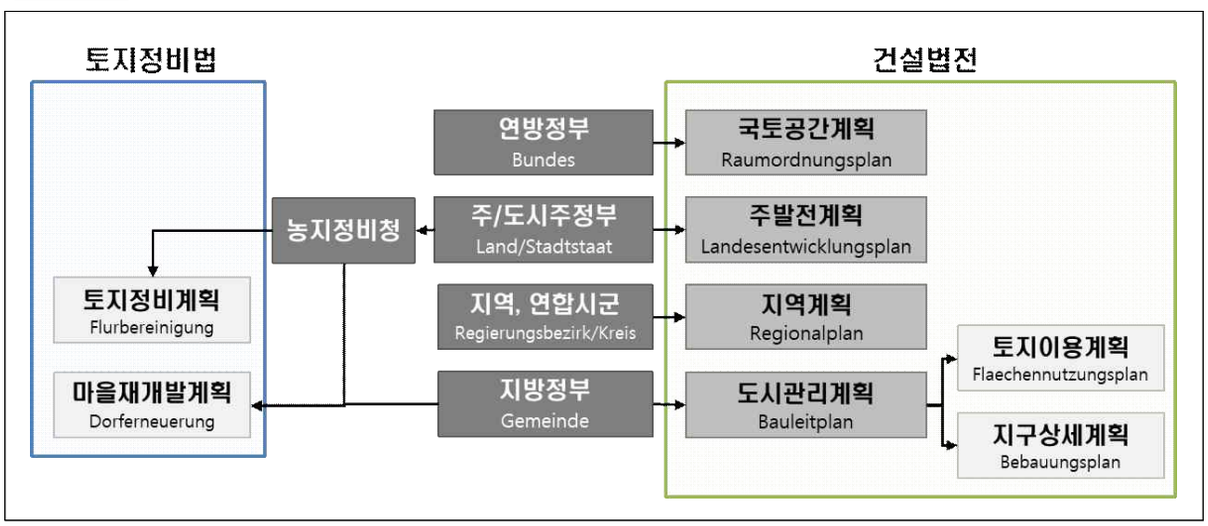
- 농촌에서 공공시설용지, 택지, 비농업생산·생활 전반에 걸친 토지이용 수요가 증가하자, 농촌공간의 토지이용을 담당하던 토지정비계획에 해당 계획들이 포함되기 시작하였고, 최근에는 오히려 계획적으로 비농업용지를 창출할 필요성이 커지는 사례가 증가하고 있다.

❍ 마을재정비계획은 농촌공간의 일체적인 정비를 목표로 하여 생활, 주거, 노동, 환경 등 다양한 분야의 지속가능성을 추구한다.

❍ 농촌정비사업의 모법인 토지정비법(Flurbereinigungsesetz)은 환지수법을 기초로 하여 계획 결정과 사업 실시, 토지권리 결정이 동일 법률 하에서 시행되는 독특한 법체계를 가진다.

- 농촌개발정책은 시대별로 식량증산(1950년대 초까지), 농업구조개선(1960년대), 생활환경정비(1970년대 중반), 자연환경정비(1970년대 후반)로 변화되었다. 1976년 연방건설법전을 포함한 토지이용 관련법의 전반적인 개정과 함께, 토지정비법이 대폭 개정되었다.
- 개정된 토지정비법에 따라 기존 농지정비사업은 환지수법에 의해 학교, 공원, 주택단지, 도로 등 공공용지의 신규 수요에 대응하고, 자연보호구역을 설정하는 등, 농촌지역의 다면적 발전을 위한 기초적인 토지정비를 추진하는 사업으로 발전하였다.

그림 5-3 독일 공간계획 체계 (「건설법전」과 「토지정비법」 체계)



자료: 저자 작성.

2. 프랑스 농촌공간계획

2.1. 프랑스 행정체계

❍ 프랑스의 행정체계는 레지옹(지역, 광역도)-데파르트망(도)-코뮌(시·군)으로 구성된다. 본토를 기준으로 13개 레지옹, 96개 데파르트망, 35,228개 코뮌이 있다.

표 5-1 프랑스 행정체계 현황

구 분	지자체 수*	평균 인구	최 대	비 고
레지옹 (지역)	13(18)개	495만 명	1,208만 명 (일드프랑스)	2016년부터 22개 에서 13개로 통합
데파르트망 (도)	96(101)개	67만 명	261만 명 (노르)	
코뮌 (시읍면)	35,228개 (35,443)	1,825명	221만 명 (파리)	

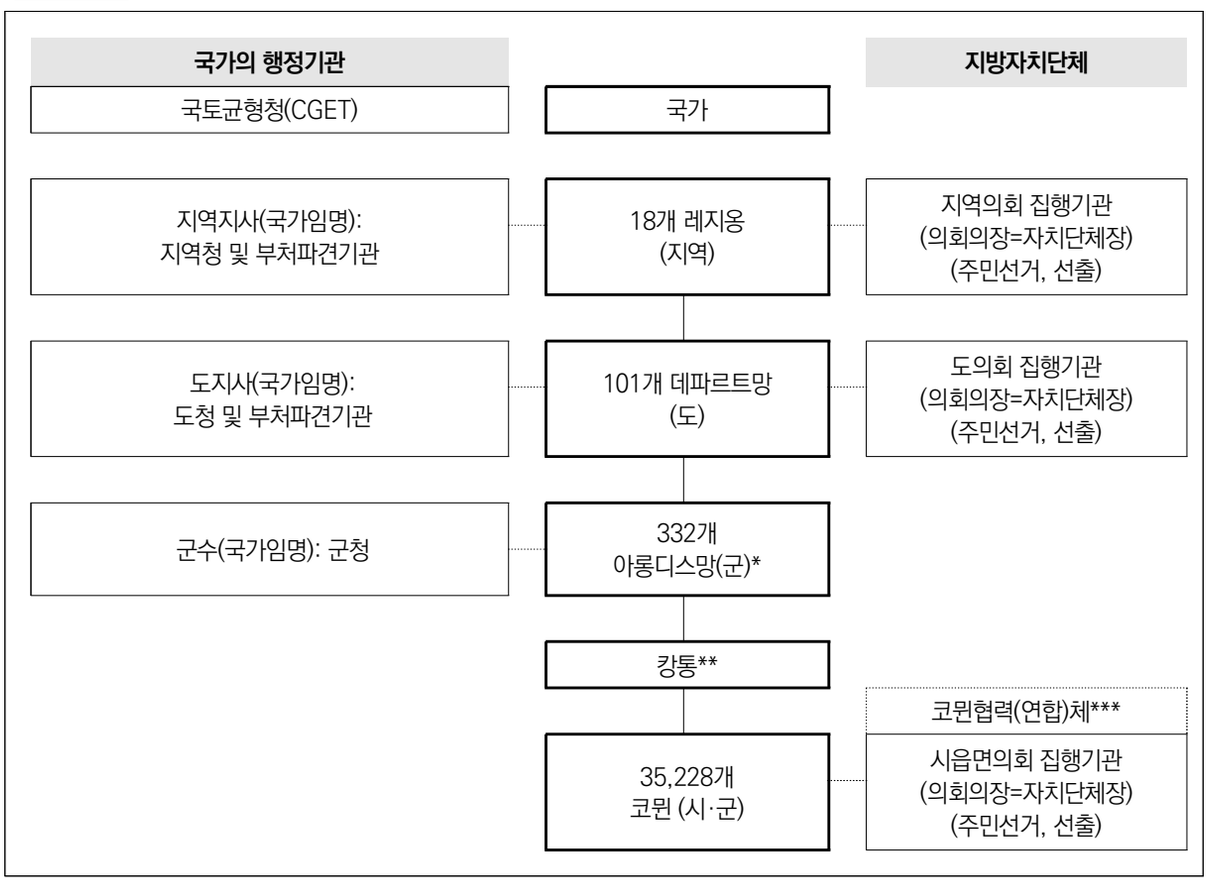
주1: 레지옹: 지역개발 관련 기반시설 확충·계획, 고등학교, 직업교육 등 담당
데파르트망: 사회복지·보건, 중학교육(시설·운영), 농촌시설관리·계획 등 담당
코뮌: 쓰레기수거·처리, 상수도 공급, 도시계획, 도심교통, 초등교육(시설·운영), 호적사무, 도서관, 박물관 등 담당
주2: * 지방자치단체는 본토 기준이며, 괄호 안의 수는 본토 및 해외영토 포함
자료: Ministère de l'intérieur/DGCL(2018); 배준구(2019)

❍ 프랑스의 지방행정은 이중적 체계를 가진다. 지방자치단체와 국가에 의하며 임명되는 관선지사(préfet: 프레페) 관할 하의 특별지방행정기관에 해당하는 국가행정기관(지역청, 도청) 및 각 부처의 파견기관들에 의하여 지방행정이 수행된다.

- 자치기관은 지역의회, 도의회, 시·군(코뮌)의회와 집행기관(지역의회의장, 도의회의장, 시장·군수)으로 구성된다.
- 지방자치단체에 대응하여 국가사무를 수행하는 국가행정기관으로는 지역청(prefecture de région), 도청(prefecture de département), 군청(sous-prefecture)이 있으며, 각기 지역(레지옹) 단위의 관선지역지사(préfet de région), 데파르트망(도) 단위의 관선도지사(préfet de département), 아롱디스망(군) 단위의 관선군수(sous-préfet)가 있다.
- 지방분권과 더불어 지방자치단체로의 권한 이양 이후에도 국가의 권한으로 남아 있는 국가 고유 사무를 지방에서 효율적으로 수행하기 위하여 각 지방자치단체에 대응하는 국가의 특별지방행정기관 통합청(préfecture: 도청, 지역청)을 두어 관선지사에게 위임하여 국가행정의 중앙 집중을 방지하고, 국정의 통합성을 도모한다.

- 주민직선에 의해 구성되는 지방자치단체 상호 간에는 상하관계가 존재하지 않으나 관선 지역지사, 도지사, 군수의 행정관계에는 상관-부하의 관계가 인정된다.
- 복수 이상의 부처의 기능들과 밀접히 관련된 업무를 수행하는 경우 일반적으로 총리 직속으로 두어 부처 간 조정의 용이성을 확보하기 위해 설치하고 있는데, 범부처 균형발전 전담조직인 CGET(commissariat général à l'égalité des territoires: 국토균형청)가 이에 해당한다. CGET는 일반부처와 달리 융통성이 있고 간소하며, 국토균형발전을 효과적으로 수행하기 위한 목적으로 설치된다. CGET의 본청은 파리에 있고, 전국적으로 네트워크를 형성하는 방식의 조직을 구성하고 있다.

그림 5-4 프랑스 국가행정기관과 지방자치단체 구조



주: CGET는 총리 자문기관인 국토균형국가위원회(CNET)와 도시국가위원회(CNV) 및 산악위원회의 사무처 역할을 함. 상위 기관으로 총리 직속의 도시관계부처위원회(CIV), 국토균형관계부처위원회(CIET)와 지역정책관련 장관 존재
* 단순한 행정구역: 국가 도청은 하부 행정단위인 군청을 3-4개씩 둠.
** 단순 선거구역: 도(Département)는 선거시 캉통(Canton)이라는 선거행정단위로 분리
*** 코뮌협력(연합)체(도시공동체, 조합 등)

2.2. 프랑스 공간계획 체계

❍ 프랑스 농촌에 관련한 계획은 농촌공간이 농산업적(agro-industrial) 및 도시적 농촌(urbano-rural)의 특징을 유지하면서 균형 있는 발전을 이룩하는 것을 목적으로 한다.

- 프랑스 농촌은 보전을 핵심 원리로 하고 있으며, 기후변화에 영향을 최소한으로 하는 개발을 유도하는 것이 주요 전략이다.[16] 즉, 농지·산지 등의 토지를 새로 소비하기보다는 기존의 개발지를 최대한 활용토록 하여, 새로 토지를 소비하려면 그에 상응하는 토지를 자연으로 회귀시키는 작업을 해야만 신규 개발을 할 수 있다.
- 특히 '농지축소 0%' 라는 정책을 운영하여 농지의 전용을 엄격하게 통제한다. 원칙적으로 농지는 개발할 수 없는 곳으로 규정하고 있으며, 만약 개발이 꼭 필요하다면 도시지역계획인 PLU나 PLUi에 꼭 담기도록 하고 있다. 특히 농지를 공장으로 전용할 경우는 환경영향이 고려되어 1㎡의 토지를 대신하여 농지나 자연녹지 2㎡로 환원해야 한다. 이 경우 우리나라와 같이 전용부담금 등 금전으로 지불할 수 없다.[17]

❍ 프랑스는 법적 구속력을 가지는 국가 전체 수준의 공간계획은 없지만,[18] 상위계획과 하위계획 간의 연계체계 상에서 농촌의 계획적 정비가 이루어지고 있다. 지방(레지옹) 계획(SRADDET; Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire)과 도시와 농촌 구분 없는 단일 코뮌 차원의 계획(도시지역계획, PLU; Plan local d'urbanisme), 코뮌 연합체 차원의 계획(PLUi; Plan local d'urbanisme Intercommunal) 등을 수립하여 공간의 발전을 계획한다. 농촌지역에 직접 적용되는 공간계획으로는 PLU(Plan Local d'Urbanisme)와 코뮌 공동 지도(carte communale)가 있다.

---

16) 프랑스는 국토의 50%가 농림지, 40%가 자연, 10%가 개발지임. 개발지가 빠르게 증가하고 있으며 10년 사이 도 하나의 면적이 도시화되면서 그 과정에서 기존 농지를 지켜가는 것이 중요한 사안이 되고 있음. 이러한 변화를 그대로 둔다면 50년 이내에 농지의 25%가 사라질 것으로 예측됨. 이는 종다양성의 파괴, 기후변화로 인한 생활환경 악화(기온 5도 이상 상승)로 이어질 것으로 전망하고 있음.

17) 농지전용을 관리하기 위한 기관으로 1960년에 프랑스 정부와 농부들이 연합해서 만든 민간회사 SAFER(Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural; 토지 정비농시설회사)가 있다. 이 조직은 강력한 농지규제의 역할을 담당하며 프랑스에서 발생하는 모든 농지거래 정보를 관리하기 때문에 농지 축소 가능성이 있다면 판매를 반대하기도 한다. SAFER는 주식회사이며, 정부나 지자체에서도 운영자금을 받지만, 농지거래마다 SAFER에서 거래 승인 조건으로 수수료를 받아 50년 동안 안정적으로 운영됐다(이 과제의 해외 조사 담당자 인터뷰; 심재헌 외 2019).

18) 비법정 국토계획은 국토청(DATAR, 2014년 3월부터 CGET로 변경)의 주도로 세 차례, 즉 장기발전구상 2020(2000년), 국토 2030(2004-2009), 국토 2040(2010)이 수립된 바 있음.

❍ STRADDET(Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire): 프랑스에는 총 18개의 레지옹(본토 13개)이 존재하는데 이러한 레지옹 차원에서 수립하는 20년 주기의 국토정비·지속적발전지역계획(STRADDET)이 존재한다.

- STRADDET는 구체적인 사업을 포함하는 계획은 아니며 공동 전략계획의 성격을 가진다(재정계획 및 사업 시행 목표는 없다). 주요 내용은 법률에 의거하여 주거, 토지이용, 대기, 생활 수준 관리, 쓰레기 처리, 대중교통(교통망 개선하여 일상이동성 개선: 농촌-도시로의 이동 시 기차역까지만 자동차를 이용하도록 조정 등) 등을 종합적으로 설정하는 계획이며, 이를 주(레지옹) 차원에서 세부 조정하게 된다.

- STRADDET는 국토일관성계획(SCOT)이나 PLU 등을 작성할 때의 유일한 준거 문서이며, 법적 구속력을 갖게 되는데 주나 정부에서는 데파르트망을 검토하여 SCOT가 STRADDET와 조화될 수 있도록 권고한다(배치되는 경우에 STRADDET가 우선시 된다).

- 국가와 SCOT 담당 주체, 꼬뮌(소지자체), 환경단체, 교육기관 등이 함께 계획 수립 과정에 참여하게 되며, 주 청사 내에 여러 부서가 통합적으로 작업에 참여하고 있다. 수립된 STRADDET는 주지사의 승인으로 법적 효력이 인정된다.

- DREAL[19] 기관은 레지옹의 STRADDET를 접수 받고, 데파르트망의 현황을 파악하고 도움을 제공하는 등 레지옹 지사의 컨설턴트 역할을 수행한다.

❍ SCoT(SCoT; schéma de cohérence territoriale): 국토일관성계획(SCoT)은 SRADDET와 PLU 사이 중간쯤에 위치해 레지옹과 코뮌 계획의 일관성을 유지할 수 있게 하는 코뮌연합 차원의 공간계획이다.

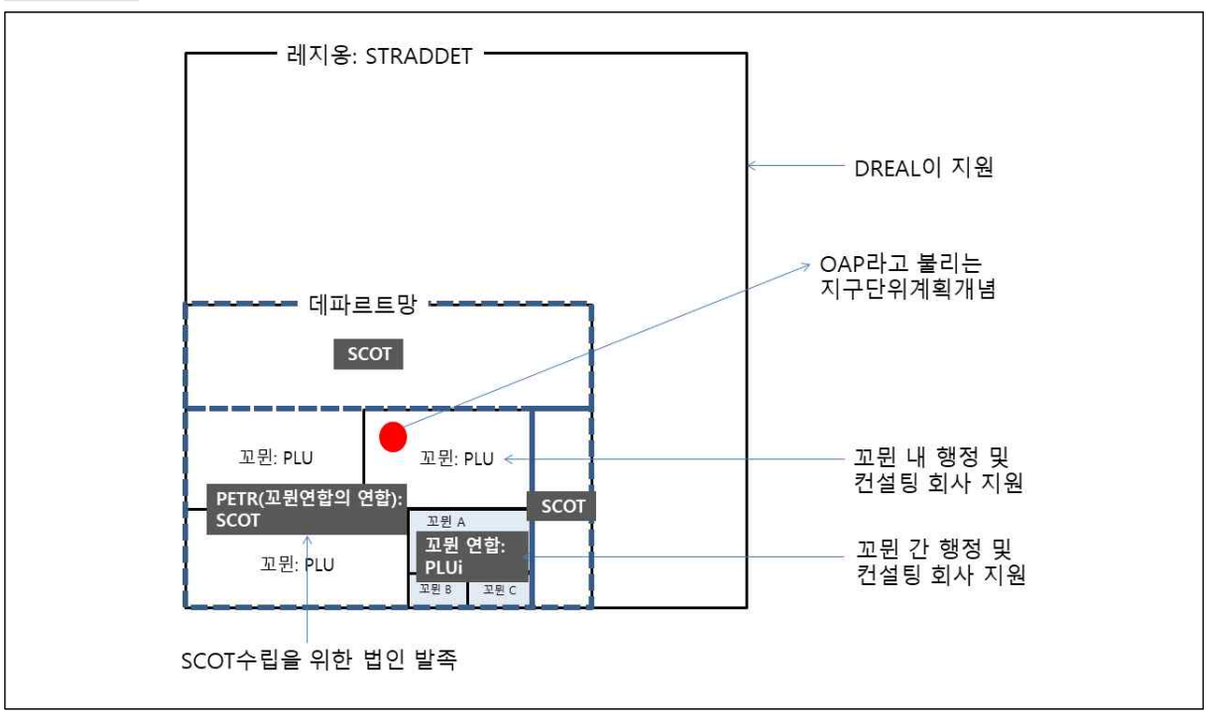
- 하위 도시계획에 대해 법적 구속력이 있으며, 레지옹 하위 데파르트망 내 코뮌연합체가 별도의 법인 조직을 설립하여 계획하게 된다. 광역차원에서 20-30년 단위로 수립되며, 지역의 토지이용계획의 지침서로 주택, 교통, 도시 계획의 이슈를 연결하는 전략적 공간개발 지침으로서 공동으로 추구할 가치를 정립하여 발전 방향을 제시한다. 조닝계획을 포함하게 되지만 세부적인 규제 사항을 담고 있지는 않다. 대부분 1개의 데파르트망에서 1개의 SCOT를 작성하고 있다.

19) 프랑스는 기후변화·에너지 정책이 지역에서 이뤄져야 한다는 것을 결정하는 '그르넬환경법'을 2009년 제정하고, 이를 지역적으로 뒷받침하기 위해 2009년 각 레지옹 지사 산하에 환경계획주거지역총괄국(DREAL)을 신설함. 이는 기존 환경지역국(DIREN), 장비지역국(DRE), 산업·연구·환경지역국(DRIRE)의 3개 부서가 통합된 것으로, 지역 주민이 참여하는 방식으로 지역 간 에너지 및 기후변화대응 정책, 지속가능발전 등 국가정책을 실행, 기능을 총괄하고 있음.

❍ PLU(Plan Local d'Urbanisme): 도시지역계획(PLU)[20]은 법적 구속력이 있는 지역계획으로 수립 주체는 지자체인 꼬뮌이며 단일 지자체 혹은 지자체가 연합하여 계획하게 된다.

- 꼬뮌은 PLU를 통해 공간 구상을 계획하고 지역에 필요한 사업을 추진하고 공간을 관리하게 된다. PLU의 목적은 지역성(locality) 및 특정 지역에 적용될 일반 계획 규정을 결정하는 것인데, 행정구역 전반에 대한 현황 분석과 문제 제기, 비전 등을 포함(지향점, 전략)하며, 고도, 재료, 창문 크기와 같은 지역의 세부 사항까지 다루는 계획이다.
- 프랑스의 지자체인 코뮌은 행정적 위상으로는 우리의 시·군 수준이나 규모에서는 우리의 읍·면 수준 혹은 그 이하이기 때문에 농촌 코뮌이 PLU를 수립하면 농촌적 특성에 맞는 계획이 수립된다고 볼 수 있다. PLU는 1: 5,000에서 1:2,000 사이의 축척을 가진 상세한 용도지역 규제를 한다. 이러한 PLU는 15년의 기간 동안 발전허가를 받는다는 의미로 인식된다(사업비가 직접적으로 지원되는 구조는 아니다). 해당 사업비는 정부, 주, 유럽 등에 따라 지원 자격이 모두 상이하며 요건도 다양하다. 하지만 궁극적으로는 PLU에 담겨 있는 계획을 고려하여 계획협약을 통해 레지옹과 중앙정부로부터 사업비가 지원된다.

그림 5-5 프랑스 공간계획 체계



주: DREAL(Direction Régionale Environnement Aménagement Logement)은 정부 입장의 정보를 제공하여 국책과의 조화를 도모하고 레지옹 지사의 컨설턴트 역할을 수행함. DREAL은 데파르트망을 검토하여 SCoT가 STRADDET와 배치되면 조화될 수 있도록 권고하는 역할 수행. 코뮌 차원의 PLU에 대해서는 DREAL이 아닌 각 데파르트망에서 통제하게 됨.
자료: 심재헌 외(2019).

20) 지역토지이용계획으로도 표기함(배준구 2019).

- PLUi에서 각 코뮌의 영향력이 가장 크게 반영되는 것은 지구 단위 세부 시행계획인 계획 및 프로그래밍 지침(OAP; Les orientations d'aménagement et de programmation)이다. OAP는 코뮌 내 의회에서 수립되며, 주민 회의를 거쳐 주민의 의견을 적극적으로 반영한다. 주로 마을 중심성, 서비스시설 설치, 도시형 주거 창출, 마을 특성(풍광, 녹지 보전) 을 살리는 내용 등을 고려하여 결정되고 있다(심재헌 외 2019).

❍ CC(carte communale): PLU를 수립하기에 지역 역량이 낮은 소규모 지자체에서는 코뮌 공동 지도를 통해 농촌 공간을 계획하고 관리한다.

- 즉, PLU를 수립하기 어려워 공간에 대한 세부 계획 규칙이 없는 코뮌은 전국도시계획규칙(RNU; règlement national d'urbanisme)[21]의 내용을 따르는 코뮌 공동 지도를 작성한다. 코뮌 공동 지도는 개발 허용지와 개발 불가능지를 식별하는 것이 주요 목적이고 코뮌 공동 지도에서 지정된 개발불가능 지역에서는 농업용 건물을 제외하고 기존 건물의 확장 및 변경만 허용된다.
- 연구진의 현지 조사 결과, 코뮌 공동 지도 제도는 남아 있지만, 현재는 거의 사용되지 않는다. 왜냐하면, 프랑스는 소규모 지자체들이 개별적으로 어렵게 PLU를 수립하지 않아도 지자체 연합체 단위로 공간계획을 수립할 수 있도록 하는 PLUi(Plan local d'urbanisme Intercommunal)라는 계획체계를 만들어 사용하기 때문이다. 이를 통해 계획 수립 역량이 부족한 지자체들도 체계적인 공간계획 수립이 가능하게 되었다.

2.3. 계획계약 제도

❍ 프랑스는 STRADDET(레지옹 차원), SCoT(데파르트망 내 코뮌연합 차원), PLU(코뮌 차원) 등의 계획을 작성하고, 계획계약을 통해 필요한 사업에 대해 중앙정부와 레지옹, 꼬뮌 등에서 필요한 재정에 대한 협약을 맺어 실천력을 담보하고 있다.

❍ '연대와 도시재생법(Loi relative a la Solidarite et au Renouvellement Urbain, 2000)' 제정 이후 코뮌 간 협력관계를 정의하는 방식은 헌장(Charte), 협약(Convention), 계약(Contrat)으로 구분되며, 계약을 중심으로 다양한 행정주체들 간의 갈등 조정과 합의를 시도하고 있다(권순덕·곽두안 2018).

21) 전국도시계획규칙(RNU)은 지자체가 도시계획을 수립하지 않은 경우 도시개발 및 건축 관련 행위규제를 위해 지자체 차원에 적용되며, 이 규칙은 국가 권한에 속하지만 지역계획이 있는 경우는 지역의 규칙이 우선 적용된다(배준구 2019).

- 계획계약은 국가의 우선 사업과 지자체(주로 레지옹)의 우선 사업을 대상으로 공통되는 사업에 대하여 다년도 계약을 체결함으로써 재정투자를 약속하고 일정 기간('84년부터 '98년까지는 5년 단위, 2000년부터는 7년 단위)에 걸쳐 시행되는 사업계획을 의미한다(심재헌 외 2019).
- 레지옹은 계획계약에 전체 예산을 투자하는 것이 아니다(전체 예산의 30 ~ 60% 수준). 계약은 총 재정액에 대하여 계약하는 것이 아니라 구체적인 프로젝트, 프로그램에 대하여 계약을 하므로, 이는 상위 계획이 하위 계획을 통제할 수 있는 수단이 될 수 있다. 이와 같은 국가와 레지옹 간 계획계약은 국가와 지역의 파트너들(공공단체, 사회단체)의 참여 증대와 더불어 국가정책과 지자체 정책을 밀접하게 결속시키는 긍정적 효과가 있다(심재헌 외 2019).

❍ 농촌계약(contrat de ruralité)은 상대적으로 낙후된 농촌지역의 경제적·사회적 활력 증진을 위한 목적으로 도시-농촌 간 연계를 강화하기 위해 추진되는 사업으로 국토균형청(CGET)이 사업의 가이드 역할을 하고 있다. 2019년 총 485개의 농촌계약이 국가와 지방자치단체 연합체 간에 체결되었다.

- 농촌계약은 '서비스 및 돌봄 접근, 소도읍 중심지(bourgs-centres) 재활성화, 매력의 개발, 이동성, 생태전환, 사회결속'의 6개 주제로 이루어진다. 이를 통해 국가와 지역·농촌균형조합(PETR)이나 코뮌간 협력공법인(EPCI) 간 재정수단을 조정한다.
- 2018년에 농촌계약은 4.46억 유로의 국가예산(2017년 2억 유로)과 함께 레지옹의회, 데파르트망의회 및 유럽기금으로부터 지원을 받았다. 농촌계약은 투자에 우선순위를 두며, 15% 한도 내에서 연구, 지역개발 인력 충원 등의 예산 이용이 가능하다.
- 관선 도지사는 지역·농촌균형조합(PETR)과 코뮌간 협력공법인(EPCI)이 수립한 사업계획이 속해 있는 레지옹의 지역정책 방향과 부합하도록 조정하고, 계약에 따라 사업을 시행하는지를 지속적으로 점검·평가한다.

❍ 계획계약의 일환으로 프랑스 정부에서는 농촌지역의 자연문화유산을 보호하고 가치를 상승시키며, 지역에 맞는 경영과 개발, 환경교육과 혁신으로 지속가능한 발전을 이루고자 프랑스 전역을 대상으로 지역자연공원(PNR; Parc Natrel Régional)을 약 50년간 지정·운영해오고 있다.

- 프랑스 전역에 54개의 PNR이 존재한다. 주요 선정 요건으로 주민 거주, 보전 가치가 있는 건축 유산 존재, 그리고 이를 보호해야 할 필요성 존재(위험성 존재) 등을 고려한다.
- 지역자연공원 계약서에는 해당 지구에 대한 정확한 진단과 계약 기간인 15년 이후 어떠한 변화와 보전 환경이 있을지에 대해 구체적으로 계약이 이루어진다. 특히 각 참여 주체들의 역할이 명확히 규정된다는 점이 특징이다. 프랑스에서 지역자연공원을 지정하여 이루고자 하는 농촌의 미션과 이를 통해 해당 지역에서 얻게 되는 이익은 다음과 같다(심재헌 외 2019).

[참고] 지역자연공원의 5개 미션

1. 자연유산, 문화유산, 풍광유산을 보호하고 관리
2. 국토개발 관련, 어떤 지역을 개발할지(지구 지정계획), 건축 형식 규제, 기존 빈 건물의 이용 전환 등 지도(코뮌이 사업을 할 때 지역자연공원에서 기술적, 건축적인 지원)
3. 경제발전(농업, 임업, 목재생산, 지역생산물 판매 시장, 좋은 생산물을 위한 품질관리), 사회공공서비스 제공
4. 해당 지역에 사람들을 오게 하면서 지역에 대한 교육 및 정보 제공(보전의 이유교육)
5. 농촌의 혁신, 학술 연구 관련(박사논문 지원, 환경적 연구 단체 재정지원 등), 자연공원을 주체로 코뮌에서는 시도하기 어려운 혁신지원프로젝트 지원

지역자연공원을 통해 지역에서 얻게 되는 이익

1. 선정된 지역의 사회적 인정
2. 지자체 수준 이상의 지역발전모델 구축
3. 정부와 레지옹, 데파르트망, 코뮌 등 복합적으로 구성된 예산을 활용할 수 있는 구조(재정보조) 조성
4. 브랜드로서 품질 보증(농업생산품이나 공예품, 숙박시설 등에 대한 지역자연공원 라벨)
5. 기술적 노하우 전달(지역적 특석을 고려한 기술 전승 등)

3. 영국 농촌공간계획

3.1. 제도 형성과 변천

□ 잉글랜드 공간계획제도 형성 배경

○ 도시·농촌계획(Town and Country Planning)을 근간으로 하는 잉글랜드의 공간계획제도 형성 배경에는 농촌에 대한 개발 압력 증대를 들 수 있다.

- 19세기 말과 20세기 초부터 낙후한 중심도시를 떠나 환경이 좋은 교외로 거주하려는 중산층들의 움직임이 확대되었다. 교통수단 발달에 따른 교외 확산 촉발 현상은 19세가 말 철도가 주도하다가 1920년대 이후에는 차량 보급이 이 경향을 주도하였다.
- 소득 증가에 따른 여가 수요가 증가하고, 도시가 확장되면서 농촌의 난개발 문제가 등장하기 시작하였다. 특히 획일적인 농촌 휴양지 개발, 도로변 광고판 난립 등이 문제가 되었다.

○ 농촌을 무대로 한 잉글랜드의 보전주의(preservationism) 전통은 이러한 흐름을 저지하기 위한 수단을 만드는 데 중요한 배경이 되었다. 각종 보전활동 단체들이 19세기 중반 무렵부터 조직되어 활동하기 시작했으며, 왕립 조류보호 협회 (Royal Society for the Protection of Bird, RSPB) 등 일부 단체들은 현재까지도 활발히 활동을 지속하고 있다.

- (공유지 보전) Commons Preservation Society (1865년)
- (저소득층 환경 개선) Kyrle Society (1876년)
- (옛 건축물 보전) Society for the Preservation of Ancient Buildings (1877년)
- (Lake district 보전) Derwentwater and Borrowdale Defence Committee (1882년)
- (Lake district 보전) Lake District Defence Society (1883년)
- (보행로 제공) National Footpaths Preservation Society (1884년)
- (조류 보전) Society for the Protection of Birds (1889년)
- (내셔널트러스트) National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty (1894년)
- (자연환경 보전) British Empire Naturalists' Association (1905년)

❍ 전원도시 운동(Garden Cities movement)도 이 무렵 시작되었고, 활동의 결과 New Town 운동과 New Town Act(1946)가 제정되었다. 법이 제정된 이유는 자동차 보급과 함께 자족적 도시라는 에베네저 하워드(Ebnezer Howard)의 전원도시의 이상에서는 멀어지는 결과를 초래하였기 때문이다.

- 전원도시 운동에 동조하는 계획가들을 중심으로 한 단체 활동 및 보전주의 계획가 집단이 형성되었다. 대표적 집단으로는 CPRE(1926, Council for the Preservation of Rural England; 현재 명칭은 Campaign to Protect Rural England)가 있다.

□ 공간계획 제도화 과정 및 변천 내역(2010년 이전)

❍ 1932년「도시농촌계획법(Town and Country Planning Act)」이 제정되었다. 이는 잉글랜드 도시계획의 태동이라 할 수 있으며, 종합적인 농촌계획의 틀을 담은 최초 법률이다. 하지만 전국 지자체가 의무적으로 수립해야 할 의무가 없었기 때문에, 일부 적극적 지자체에서만 채택하는 한계가 있었다.

❍ 1947년에 개정된「도시농촌계획법」은 최근까지도 상당 부분 이어지는 공간계획제도의 골격을 만들었다고 할 수 있다. 이 법률을 근거로 지방정부에서는 지방계획(local plan)을 수립하고, 농업 부분을 제외한 개발행위 시에는 계획허가를 받아야 한다.

- 1968년 법률 개정을 통해서는 광역 단위의 구조계획(Structure Plan)과 기초 지자체(District) 단위의 지방계획(Local Plan)을 수립하는 공간계획제도의 골격이 형성되었다.
- 1991년 법 개정을 통해서는 모든 디스트릭트(District) 단위에서 지방계획(Local Plan)을 의무 수립토록 규정하였다. 이전에는 필요한 경우에만 수립토록 한 결과, 지자체가 개발압력에 대응하는 데 한계가 있다는 문제에 대응한 것이다.

❍「도시농촌계획법」을 중심으로 계획과 관련된 세 가지 법이 2004년「계획 및 강제수용법(Planning and Compulsory Purchase Act)」에 의해 수정되거나 대체되었다.

- 기존에 카운티에서 수립되던 구조계획(structure plan)은 실효성이 떨어져 폐지하였고, 기존 지방계획(Local Plan)을 대신하여 보다 광범위한 정책 내용들을 담은 지방발전전략(local development framework: LDF)을 수립하도록 규정하였다. 즉 구조계획(Structure Plan)과 지방계획(Local Plan)의 2계층 계획체계(two-tier system)를 1계층 체계로 전환한 것이다.

- 지역(Region) 단위에서 법정계획의 지위를 갖게 되는 지역공간전략(Regional Spatial Strategies: RSS)을 새롭게 수립하였다.

3.2. 2010년대 이전의 공간계획제도 주요 내용

□ 계획허가제에 의한 토지이용 관리

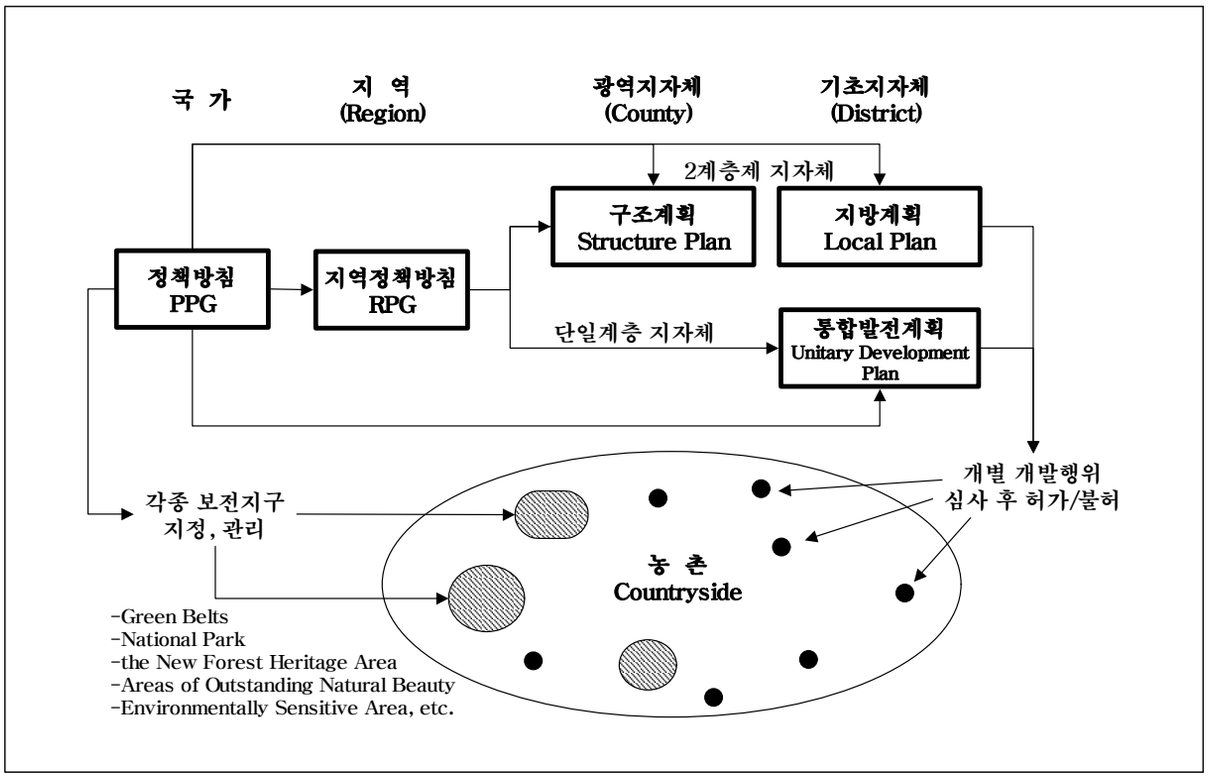
○ 잉글랜드의 도시계획체계에서 개발규제는 기본적인 성격을 갖는 개발계획의 집행수단으로 자리 잡고 있으며, 계획허가제(planning permission)를 중심으로 운용되고 있다. 계획허가제는 미국과 같은 지역지구제(zoning)와 달리 개발행위에 대한 개별 심사를 거쳐 개발행위 허가 여부를 결정한다.

- 1947년 법에서 확립된 잉글랜드의 개발규제 원칙은 토지이용을 일정 시점에서 기존 용도로 동결하고, 이후 발생하는 개발행위는 사전에 허가를 받도록 하여 개발에 따른 토지의 가치 증가를 공공이 관리하자는 의도였다.
- 모든 개발행위는 지방계획청의 허가를 받아 이루어지며, 지방개발계획(LDF)은 상위계획적 성격을 갖는 지역공간전략(RSS)과 일반적인 정합성(General Conformity) 여부를 고려하여 승인이 결정된다.

○ 「도시농촌계획법」은 2계층제 지자체의 경우 광역지자체인 카운티(county)가 수립하는 구조계획(Structure Plan)과 기초지자체인 디스트릭트(District)가 수립하는 지방계획(Local Plan)으로 나뉘는 이원적 발전계획체계를 규정하였다.

- 구조계획은 하위의 기초 지자체인 디스트릭트의 지방계획에 대해 상위계획의 틀을 제공(계획 기간 15년)하고, 지방계획은 개발규제에 대한 보다 구체적인 방침과 토지이용의 개발 제안, 특정 용도에 대한 토지의 할애 등을 포함한다(계획 기간 10년).
- 상위 광역지자체가 존재하지 않는 단일계층 지자체(unitary authority)는 단일 발전계획(unitary development plan; UDP)을 수립하는데, UDP는 구조계획의 성격을 지니는 1부와 지방계획의 성격을 지니는 2부로 구성하도록 의무화하였다.

그림 5-6 잉글랜드 농촌의 공간계획제도 개념도(2010년대 이전)



주: 송미령 외(2003b).

❍ 2004년 이후에는 기존 이원화된 발전계획 제도를 대체하는 지방발전전략(LDF)을 도입하였다. 지방발전전략은 커뮤니티의 경제적, 환경적, 사회적 목표 달성을 위한 장래의 토지이용과 개발에 관한 정책을 담고 있는, 일련의 지방발전계획서들(Local Development Documents)로 구성된다.

- 지자체 행정구역 전체를 대상으로 한 경직된 토지이용계획에서 벗어나 다양한 지방발전전략과 계획들을 통합하여 기존의 발전계획보다 더욱 광범위한 정책 내용들을 포괄하였다.

□ 국가 차원의 방침을 통한 공간계획 원칙 설정

❍ 잉글랜드는 중앙정부 차원의 공간계획의 방향과 기준을 제시한다. 계획정책지침(PPG: Planning Policy Guidance Notes) 및 계획정책서(PPS: Planning Policy Statements)를 통해 국가 차원의 정책 및 계획과 권역, 지방의 도시계획 간 연계성과 정합성을 도모하였다.

- 계획정책지침(PPG)은 2004년 「계획 및 강제수용법」이 제정되면서 계획정책서(PPS)로 전환되었다. 그러나 계획정책서 중 주택, 교통 등 일부 부문에 대해서는 핵심 정책과 목표 제시에 보다 초점을 두고 이를 명료화하기 위한 목적으로 계획정책지침으로 유지하였다.

- 2012년 이후에는 기존의 모든 계획정책지침이 폐지되고 단일 국가계획방침(NPPF: National Planning Policy Framework)으로 대체되었다.

표 5-2 계획정책지침(PPG) 및 계획정책서(PPS) 구성

PPG 1:	정책 전반과 원칙	PPS 1:	지속가능한 발전
PPG 2:	그린벨트		
PPG 3:	주택	PPS 3:	주택
PPG 4:	산업·상업 개발 및 소기업	PPS 4:	지속가능한 경제성장을 위한 계획
PPG 5:	간이계획구역	PPS 5:	역사적 환경을 위한 계획
PPG 6:	타운중심지 및 소매 개발	PPS 6:	중심상업업무지역(타운중심지) 계획
PPG 7:	농촌-환경의 질 및 경제·사회적 발전	PPS 7:	농어촌 지역의 지속가능한 개발
PPG 8:	전자통신		
PPG 9:	자연보전	PPS 9:	생물다양성과 지질 보전
PPG 10:	계획 및 폐기물 관리	PPS 10:	지속가능한 폐기물관리 계획
PPG 11:	지역계획	PPS 11:	권역공간전략
PPG 12:	개발계획	PPS 12:	지방공간계획
PPG 13:	교통		
PPG 14:	민감한 토지의 개발		
PPG 15:	계획과 역사적 환경		
PPG 16:	고고학과 계획		
PPG 17:	오픈스페이스, 체육·여가계획		
PPG 18:	계획규제의 집행		
PPG 19:	옥외광고 규제		
PPG 20:	연안계획		
PPG 21:	관광	PPS 21:	전원의 지속가능한 개발
PPG 22:	재생에너지	PPS 22:	재생에너지
PPG 23:	계획 및 오염 규제	PPS 23:	계획과 오염 규제
PPG 24:	계획과 소음		
PPG 25:	개발과 홍수 위험	PPS 25:	개발과 홍수 위험

주: 음영 표시되지 않은 PPG는 PPS 도입으로 폐지
자료: www.communities.gov.uk

□ 농촌 정주공간에 대한 국가적 관리 방침 관철

○ 잉글랜드는 2004년 'Planning Policy Statement 7'(PPS7)에서 농촌에 대한 국가 정책의 기본 방향과 원칙을 공식화하여 제시하였다. PPS7은 농촌의 지속가능한 발전을 주요 주제로 한다.

- 농촌 삶의 질 및 환경의 질 제고, 지속가능한 방식의 발전 장려, 경제 성과 제고로 지역발전 도모, 지속가능하고 다양한 농업 부문 장려 등의 목적으로 제정되었는데, 지속가능한 농촌 발전이라는 최우선 목표 하에 주요 계획 원칙을 제시했다.
- 지역경제와 커뮤니티에 바람직한 개발이라도 기존 타운과 마을 내에서 이루어지도록 하고, 개발행위 시 접근성을 핵심적으로 고려하였다.
- 오픈스페이스에서의 신규 건축은 엄격히 통제하였고, 기 개발지의 재활용을 우선 적용하였다. 농촌에서 모든 개발행위는 그 지역의 특색을 반영하여 디자인하도록 규정하여 농촌의 무분별한 난개발을 억제하고자 하였다.

○ 잉글랜드 농촌공간계획의 핵심 원칙은 'Key settlement policy'이다. 1947년 법 도입 이래 수십 년 동안 잉글랜드 법정 계획제도(statutory planning)는 농촌 정주단위(settlement)의 계층을 고려하여 향후 지속가능한 타운이나 거점 마을을 중심으로 개발하고 분산적 개발은 지양하는 방향이 일관되게 유지하고 있다.

- 이에 따라 〈그림 5-7〉과 같이 지역의 공간구조를 고려한 마을 위계별 개발 가이드라인을 모든 지방계획(Local plan), 지방발전전략(LDF) 등에서 공통적으로 제시한다.

그림 5-7 정주계층별 개발행위 허용 기준

농촌중심지 (Rural Centres)	○ 3000명 이상 인구 ○ 학교 등 서비스시설 접근성 양호 ○ 고용기회 제공	• 5개 마을 지정 • 대규모 개발행위 허가
⬇		
하위농촌중심지 (Minor Rural Centres)	○ 배후농촌에 서비스와 편의시설 제공	• 8개 마을 지정 • 개발구역 내 30호 이하 주거(재)개발 허가
⬇		
집단 마을 (Group Villages)	○ 기초서비스 일부 제공 ○ 최소 1개 초등학교 소재 ○ 개발을 제한하여 기존의 서비스와 편의시설을 유지 ○ 저렴주택(affordable housing) 공급	• 37개 마을 지정 • 개발구역 내 8호 이하 주거(재)개발 허가(예외적으로 15호 허용)
⬇		
확대지양 마을 (Infill Villages)	○ 초등학교, 우체국, 마을회관, 식료품점 등이 없는 마을	• 55개 마을 지정 • 개발구역 내 2호 초과 주거(재)개발 제한

자료: 성주인 외(2011)을 바탕으로 작성; 성주인 외(2016) 재인용

3.3. 농촌 커뮤니티 단위의 계획 수립 지원 정책

❍ 패리쉬계획(Parish Plan)은 2000년 DEFRA 농촌백서(Rural White Paper)를 통해 처음 제안되었다. Countryside Agency가 제안한 개념으로, '활력있는 마을 구상'(Vital Villages scheme)의 일환으로 농촌 커뮤니티 단위의 패리쉬계획을 지원하는 제도이다.

- 2004년까지 1,000개 커뮤니티가 패리쉬계획을 수립하는 것을 목표로, 최대 5,000파운드까지 자문 비용과 보조금을 지원하는데, RCCs(Rural Community Councils: RCCs)로 하여금 계획 수립 과정에 필요한 지원을 제공한다.

❍ 패리쉬계획은 거창한 문제나 사업을 담기보다는 계획 수립 과정에서 주민의 생활 상에서 느끼는 세세한 문제점을 파악하고 개선 요구들을 계획서에 반영한다.

- 예를 들어 하이우드 패리쉬계획서에서는 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 이룬다.[22]

❍ 패리쉬계획은 전국적인 확산에도 불구하고 공간계획 영역에 해당하지 않는 다양한 커뮤니티 이슈를 다룸으로써 법정 계획으로 연계시키는 데 어려움이 있어 2000년대 초중반 집중 수립된 후 지속되지 않았다(송미령 외 2019).

- 소관 부처가 다른 데서 오는 연계 및 협력 부족 문제, 공간계획제도 불합치 등의 한계와 실행력 부족 문제 등이 대두되었다.

표 5-3 Highwood 패리쉬 계획서에 최종적으로 제시된 제안 사항

분 야	제안 내용
서비스 시설	•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	•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 위험에 대한 평가 작업을 관련 당국에서 실시하도록 요청 •정부 정책사업인 'Quiet Lanes' 도입 검토
환경	•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; 성주인 외(2012)

❍ 패리쉬계획과는 별도로 잉글랜드에서는 마을의 경관 보전·개선을 위해 마을/패리쉬 디자인서(Village/Parish Design Statement)를 작성하는 사례도 있다. 마을/패리쉬 디자인서는 마을만들기의 성격을 가지는 활동이다.

- 마을/패리쉬 디자인서는 마을, 패리쉬와 같은 로컬 단위에서 마을 특성이 유지·발전될 수 있도록 마을에서 가능하거나 불가능한 개발의 세부 사항에 대한 가이드라인을 제시한다.
- 예를 들어, 에커튼 패리쉬 디자인서에서는 커뮤니티의 역사와 고유성, 특성 등을 고찰하여 세부적인 디자인 가이드라인을 제시하고 있다. 건축 가이드라인, 변경 및 확장을 위한 가이드라인, 새로운 건물을 위한 가이드라인, 건물 개조, 창문, 지붕, 벽과 벽돌, 출입문, 경계, 주차공간 및 별채, 공공도로와 보행로, 도로시설물, 오솔길, 공공용지 등이 그 내용이다.

22) 하이우드 패리쉬는 잉글랜드 남동부 런던 근교에 위치한 엑세스 카운티의 첼름스퍼드 디스트릭트에 속한 농촌지역으로 270가구에 620명 정도의 주민이 살고 있는 작은 패리쉬이다.

3.4. 2011 Localism Act 도입과 계획제도 변화

□ Localism Act에 기반한 상향식 공간계획제도 도입

❍ 카메론(D. Carmeron) 총리의 연립정부는 'Big Society' 정책 기조를 뒷받침하는 '2011 Localism Act'를 제정하고 이에 의거하여 각 커뮤니티에서 'Neigbourhood Plan'을 수립할 수 있도록 규정하였다.

- 기존의 하향식 계획시스템은 공동체의 요구에 반하는 경우가 많고 경직적인 문제가 제기되었다. 따라서 Localism Act 2011에 의거한 Neigbourhood Plan은 공동체에게 자신들의 지역 개발을 실질적으로 주도할 수 있는 기회를 부여하는 취지에서 제정되었다.
- 커뮤니티는 공동체가 짓기를 원하는 새로운 집, 상점과 사무실의 장소를 선택하거나, 건물들의 외관 등에 대해서 결정권을 가질 수 있다.

❍ Neigbourhood Plan은 법적 계획(Statutory Plan)으로 개발행위에 대한 계획허가도 이 계획에 기반을 두어 이루어진다. 이는 기존 공동체 단위 계획인 패리쉬계획의 가장 큰 약점이었던 법적 구속력의 부족으로 인한 실행력의 문제점을 보완한 결과이다.

- 작은 단위의 개발에 대해서는 기존 계획시스템의 복잡하고 긴 절차를 축소하도록 개선하였다. 특히 농촌 커뮤니티의 경우 주택의 개축, 신축 등의 개발이 어려웠던 문제를 상당히 개선할 수 있었다.

❍ Neigbourhood Planning 도입과 더불어 기존 하향식 공간계획제도도 전면적으로 개편되었다.

- 지역공간전략(RSS)이 폐지되고, 지방발전전략(LDF)은 다시 지방계획(Local Plan)으로 명명되었다. 여러 문서로 구성되었던 기존의 국가계획방침(PPS)은 하나의 단일 문서인 NPPF(National Planning Policy Framework)로 단일화 되었다.

□ Neighbourhood Planning의 내용과 절차

❍ 공동체가 주도하는 Neighbourhood Planning은 세 가지 유형으로 구분 가능하며, 지역주민은 이 중에서 선택하거나 동시에 추진이 가능하다.

- (Neighbourhood Plan) 포괄적인 계획으로서 공동체의 미래에 대한 비전을 정립하고, 주민들이 원하는 사업들을 제시한다(기존 지역계획의 부분).

- (Neighbourhood Development Order) 공동체의 일정한 구역에 특별하게 정해진 개발계획을 허가하는 것(planning permission)이며, 특정한 목적에 한해 수립되는 작은 수준의 Neighbourhood Planning이다(송미령 외 2019). 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).
- (Community Right to Build) 작은 규모(예를 들어 5~10개의 새로운 집의 건축)의 개발과 관련되며, 공동체의 멤버로 구성된 법인 형태에 의해서 주도된다.

❍ Neighbourhood Planning는 다음과 같은 절차를 거친다.

- (범위 설정) 지역 주민들은 개발을 추진하고자 하는 Neighbourhood의 범위를 설정한다.
- (수립 주체 구성) 패리쉬 또는 타운 카운슬(council)이 있는 지역에서는 패리쉬/타운 카운슬이 해당 지역 안에서 이루어지는 Neighbourhood Planning을 주도한다. 카운슬이 없는 커뮤니티에서는 Neighbourhood Forum을 구성(기존 조직이 대체 또는 신규 구성)하여 추진한다.
- (계획 수립 신청) 패리쉬/타운 카운슬이나 Neighbourhood Forum은 계획 수립에 대해 지역계획당국(통상, District/Borough)에 신청한다.
- (결과물 산출) 적합한 요건이 갖추어지면 커뮤니티는 계획 수립 작업에 착수하며, Neighbourhood Plan 또는 Neighbourhood Development Order 등의 계획 결과물을 산출한다. 계획은 지역 및 국가의 계획정책과 다른 법률에 따라야 하며, 지역계획당국이 성장이 필요한 지역으로 지정했을 때, 공동체는 이런 개발행위를 막기 위해서 Neighbourhood Planning을 이용할 수 없다.
- (계획 점검) Neighbourhood Plan 또는 Order가 준비되면, 독립적인 지위를 갖춘 조사자(independent examiner)가 계획의 적절성 여부를 조사한다.
- (주민투표 및 계획 발효) 지방정부(local council)는 기본 요건을 충족한 Neighbourhood Plan 또는 Order의 제안서를 대상으로 주민투표(Referendum) 실시 후, 50% 이상 지지를 받으면 계획을 발효한다.

□ 계획 수립 과정에 대한 지원 사항

❍ 정부는 2015년 3월까지 5,000만 파운드의 자금을 지방정부에 제공하여 Neighbourhood Plan을 제안한 공동체를 지원하였다. 이와는 별도로 계획 과정이 잘 작동되는지 파악하는 목적으로 200개의 선구자 프로젝트(Front Runner Projects)를 선정하여 지원(프로젝트별 최대 2만 파운드)하였다.

❍ 2012년부터 계획 수립에 대한 지원 조직(4개)을 지정하여 공동체에 전문지식·자문 등을 제공(300만 파운드 지원)하였고, 2015년부터 2018년까지는 Locality와 Groundwork UK라는 단체를 통해 계획 수립 과정을 지원하였다. 2018년부터 2022년 기간에는 22.8백만 파운드를 지원할 예정이다.

- (대상 조직) The Prince's Foundation for the Built Environment / Locality / Campaign to Protect Rural England(CPRE) / RTPI(The Royal Town Planning Institute: 왕립타운계획연구소)
- DEFRA에서는 ACRE 및 RCCs 네트워크를 통해 농촌 커뮤니티를 대상으로 Affordable housing 및 Neighbourhood Plan 수립 과정을 일부 지원한다.

□ 최근까지의 전개 과정

❍ Neighbourhood Plan 수립 대상이 되는 곳은 잉글랜드 전역에서 약 18,000개 커뮤니티로 추정(2015년 기준으로 잉글랜드 전역에는 10,449개 parish가 분포)되는데, 2017년 12월 기준으로 500개 커뮤니티에서 주민투표까지 완료되었다.

- 2018년 기준, 1,758개 커뮤니티에서 계획을 수립 중이거나 승인 절차를 완료한 것으로 파악된다.

❍ 잉글랜드 정부는 Neighbourhood Planning 제도 확산을 위해 일련의 조치를 시행하고 있다. Neighbourhood Plan이 보다 용이하게 효력을 발휘하도록 변경 절차까지 규정한 'Neighbourhood Planning Act 2017'을 도입하였고, 2018년부터 주관 부처가 Ministry of Housing, Communities and Local Government(MHCLG)으로 명명되었다.

❍ 2018년 국가계획정책프레임(National Planning Policy Framework, NPPF)이 새롭게 개정하였다. 주민들에게 필요한 충분한 주택을 공급하고, 일자리 및 경제 활성화를 위해 적합한 개발 대상지를 제공하는 등(과거에는 농촌을 그냥 미개발로 남겨둠) 계획당국에서 따르게 될 일련의 계획 절차에 대해 명확하게 규정하였다.

- 농가 비즈니스에 참여하는 농업 부문 근로자를 보다 넓게 해석하여 농업활동 주체가 과거보다 용이하게 주택 조성 등을 할 수 있도록 하였고, 은퇴할 농가들이 과거에는 허용되지 않던 위치에 주택을 조성해서 거주할 수 있도록 하였다.

[참고] NPPF 내용 구성 (2018년 개정)

1. 서론
2. 지속가능한 발전 달성
3. 계획 수립(Plan-making)
4. 의사결정(Decision-making)
5. 충분한 주택 공급 실행
6. 강하고 경쟁력 있는 경제 구축
7. 타운센터의 활력 도모
8. 건강하고 안전한 커뮤니티 형성
9. 지속가능한 교통 여건 조성
10. 고품질의 통신기반 지원
11. 효과적인 토지이용 추구
12. 좋은 디자인에 기반한 장소 조성
13. 그린벨트의 보전
14. 기후변화, 홍수, 해안침식 대응
15. 자연환경의 보전과 개선
16. 역사자원의 보전과 개선
17. 광물자원의 지속가능한 이용

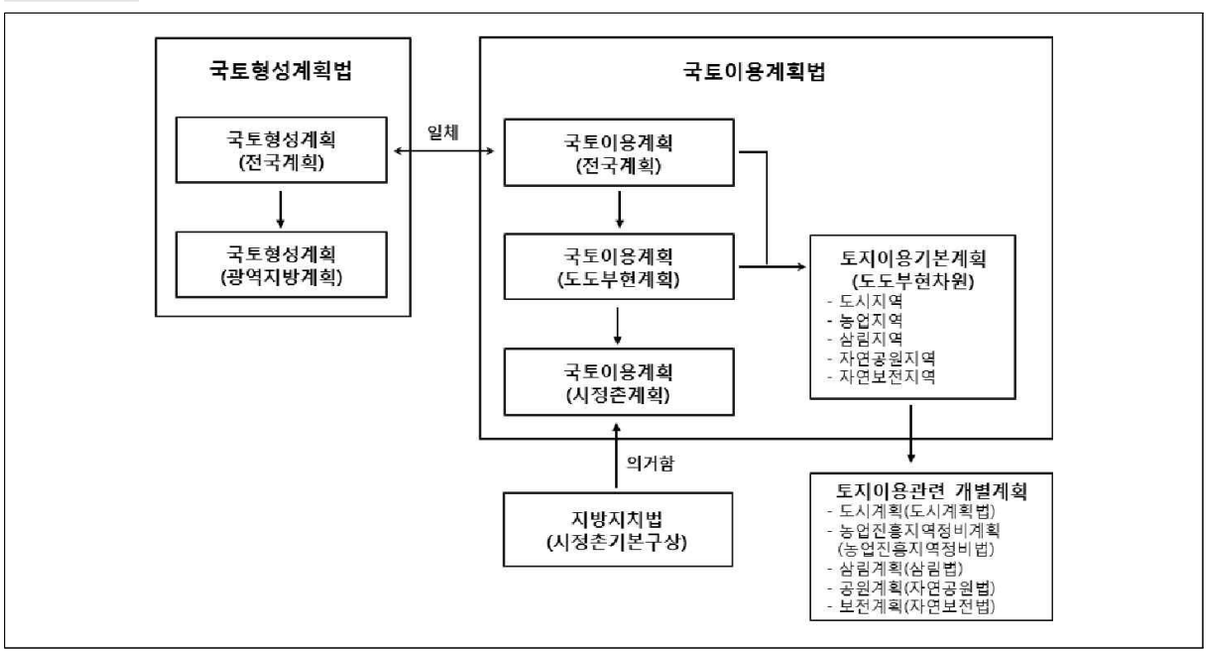
4. 일본 농촌공간계획

4.1. 일본의 국토공간계획

❍ 일본의 국토계획은 크게 지역 단위의 공간정비계획(국토형성계획)과 토지이용에 관한 계획(국토이용계획, 토지이용기본계획)으로 구분된다.

- 일본의 지역 단위 공간계획은 권역별로 다양하게 존재한다. 공간계획의 가장 최상위 계획은 국토형성계획(구 국토종합개발계획)이다.
- 국토이용계획은 공간별로 전국-도도부현-시정촌 단위에서 수립되는데, 이 중 도도부현 계획은 도시나 농촌 등 실제 지자체의 토지이용에 대해 직접적인 방향을 제시하고 있다. 또한 국토이용계획법을 토대로 실제 토지의 기본적 용도를 부여하는 계획으로서 토지이용기본계획을 수립토록 하고 있다.
- 과거 국토형성계획과 국토이용계획은 이원화되어 수립되어 왔으나, 2005년 국토형성법 제정 이후로 두 계획 간의 일체적인 수립이 이루어지고 있다.

그림 5-8 일본 국토공간계획 체계



자료: 원 출처는 国土交通省의 "국토이용에 관한 제 계획의 체계"이나 국토연구원(2017.12.30.)의 "비도시 지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향", p98에서 재인용]

❍ 이와 별도로 특정 지역의 진흥을 도모하기 위해 9개 지역별 진흥계획을 세우고 있다.

- 이러한 계획들의 근거가 되는 법률로는 가장 최상위 법률인 국토형성계획법과 대도시정비계획 관련법(수도권정비법, 근기권정비법, 중부권개발정비법), 각종 진흥계획 관련법(이도진흥법, 산촌진흥법, 중산간지역법, 반도진흥법, 과소지역대책긴급조치법, 과소지역진흥특별조치법, 과소지역활성화특별조치법), 집락지역정비법 등이 있다.

□ 국토형성계획

❍ 국토형성계획은 국토총합개발법(1950년 제정)을 대신하여 2005년에 새롭게 제정된 국토형성계획법에 근거한다.

- 국토형성계획은 국토의 미래 모습과 풍요롭고 여유가 있는 국민생활의 모습을 나타내는 「국토의 장래 비전」이라고 할 수 있다. 구체적으로 지역정비, 산업, 문화, 관광, 사회자본, 방재, 국토자원, 자연환경 등을 포함한 대략 10년 기간에 걸치는 장기적인 국토 만들기의 지침을 나타낸 것이다. 전국계획과 복수의 도도부현(都道府県)에 걸친 광역 블록을 대상으로 하는 광역지방계획으로 구분된다.

❍ 최근 수립된 새로운 '국토형성계획(2015-2025)'은 본격적인 일본 인구감소 사회에 대응하는 국토계획이며, 지역의 개성을 중시하여 지방창생을 실현하고 혁신을 일으켜 경제성장을 지원하고자 하는 국토계획이다.

- '대류촉진형 국토' 형성을 목표로 제시하였고, 국토 및 지역 공간구조의 기본구상으로 '콤팩트+네트워크' 전략을 제시하였다. 이와 같은 기본구상 하에서 연계중추도시권, 정주자립권, 작은거점과 주변 집락의 향토집락생활권을 공간 형성 전략으로 제시하였다.

□ 국토이용계획

❍ 일본의 토지는 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역의 5개 용도지역으로 구분되어 있으며 각각의 지역들은 도시계획법, 농업진흥지역 정비에 관한 법률, 삼림법, 자연공원법, 자연환경보전법의 개별법들에 의해 지정 및 규제되는 구조를 가진다. 각종 개별법들에 따라 토지이용 규제에도 차이가 존재한다.

- 그중 농촌계획의 대상이 되는 핵심 지역은 '농업지역'이며 이는 「농업진흥지역 정비에 관한 법률(농진법)」에 의해 지정된다.

표 5-4 일본 개별법에 따른 토지이용 규제

토지이용 기본계획 〈국토이용 계획법〉	도시지역	도시계획구역 (도시계획법)	시가화구역	1,000㎡ 이상의 개발 행위의 제한(제29조 제1항 제1호)	
			시가화조정구역	원칙적으로 개발 행위의 제한(제29조 제1항 제2호)	
			기타	3,000㎡ 이상의 개발 행위 제한 (제29조 제1항)	용도지역(제8조)
					기타
	농업지역	농업진흥지역 (농진법)	농용지구역 (제8조제2항)	· 원칙적으로 개발 행위의 규제 (제 15 조의 2) · 농 용지 이용 계획에서 지정된 용도 이외의 용도로의 전용 제한(농지법 제4조 제2항)	
			기타	농진 계획의 달성에 지장을 미칠 우려가 있다고 인정되는 개발 행위에 대한 권고·공표(제15조의 4)	
	삼림지역 (삼림법)	지역삼림계획 대상민유림(제5조)	보안림 (제25조, 제25조의 2)	원칙적으로 개발 행위의 제한 (제34조)	
			기타	1ha 이상의 개발 행위의 제한 (제10조의 2)	
		국유림 (제2조제3항)			
	자연공원 지역 (자연공원법)	국립 공원·국정 공원(제5조)	특별 지역(제20조)	일정한 행위의 제한	
			해양 공원 지구(제22조)		
			일반 지역 (제 33 조)		
		도도부 현 립 자연 공원(제72 조)	특별 지역 (제 73 조)		
			일반 지역 (제 73 조)		
	자연 보전 지역 (자연환경 보전법)	원생 자연 환경 보전 지역 (제 14 조)	출입 제한 지역 (제 19 조	원칙적으로 출입 규제	일정한 행위의 제한 (제 17 조)
			기타		
		자연 환경 보전 지역 (제 22 조)	특별 지구 (제 25 조)	일정한 행위의 제한	
			해역 특별 지구(제27 조)		
			일반 지역(제28조)	일정한 행위 신고	
		도도부 현 자연 환경 보전 지역 (제 22 조)	특별 지구(제46조)	도도부 현의 조례에 의한 자연 환경 보전 지역의 규제 범위 내에서 규제	
			일반 지역(제46조)		

음영 지역: 토지 이용 규제가 상대적으로 약한 지역 = 계획 백지 지역
자료: 일본 국토교통성 국토 정책국(2017).

❍ 우리나라 용도지역이 "1필지 1용도지역"이라는 용도지역간 중복을 허용하지 않는 것과 달리 일본에서는 용도지역간 중복을 허용하고 있다. 현에서 수립하는 토지이용기본계획 내용에 중복 용도지역간 토지이용조정에 대한 기준을 제시하고 있다.

- 일본 국토의 절반이 중복 지정된 토지이고 그 면적은 더욱 넓어지는 추세를 보이고 있다. 특히 농업지역은 삼림지역과 가장 많이 중복 지정되어 있으며(605만 ha), 도시지역 내 시가화조정구역과 용도백지 지역에서도 농업지역과 중복 지정되는 지역이 많다(412만 ha).

- 중복 지역의 혼란을 방지하기 위해 중복 지역의 토지이용조정지도 방침을 세우고 있다. 예를 들어 농업지역의 농용지구역과 도시지역의 시가화조정구역이 중복되는 지역의 경우, 농용지구역의 규제가 우선시되도록 방침을 세우고 있다.
- 일부 시정촌에서는 상당수 농진백지(농업진흥지역으로 지정되지 않는 농지)를 제대로 관리할 수 없어 난개발이 심화되는 현상을 방지하기 위해 조례를 만들고 이에 의해 「토지이용조정 기본계획」을 도입하고 있다.

[참고]나가노현 호타카정의 토지이용조정 기본계획

- 나가노현 호타카정은 도시화가 진행되는 개발압력이 높은 농촌지역으로 「호타카정 토지이용조정 기본계획」과 「지역가꾸기 기본계획」을 수립하여 주민의 동의와 합의를 통해 토지이용의 기본방향을 설정
- 토지이용조정 기본계획은 정 전체의 토지이용에 관한 기본 방향을 정한 계획이라면, 지역가꾸기 기본계획은 지역블록에 작성되는 보다 구체적인 토지이용계획
- 호타카정 토지이용조정 기본계획의 특징은 도시계획 용도지역을 제외하고, 호타카정 전역을 자체적으로 조닝(zoning)하고 이에 따라 건축 가능 시설물에 대한 기준까지도 세부적으로 설정
- 전원풍경보전지구, 농업보전지구, 농업관광지구, 집락거주지구, 생활교류지구, 공용시설지구, 산업창조지구, 문화보양지구, 자연보호지구 등 9개 지구로 구분
- 지구별 건축 가능 및 불가능시설을 제시하고, 특히 지역사회의 협의와 조정을 통해 가부를 정할 수 있는 '완충지역'을 다수 설정하여 이해관계자들과 협력을 도모

호타카정의 토지이용조정 기본계획에 따른 자체 조닝(zoning)

지구	특징
전원풍경보전지구	「자연이풍부한호타카」를 이미지화하는 요소가 되는 수변환경과 그 주변의 논과 그곳에서 바라볼 수 있는 산맥 등은 지역을 대표하는 양질의 자원이다. 이를 저해하는 대규모 시설 입지를 수반하는 토지이용을 제한하는 지구
농업보전지구	우량농지를 보전하고 점재하는 농진백지의 개발이 무질서하게 확대되지 않도록 규제하는 지구
농업관광지구	관광시설 입지, 유휴농지 활용, 지역진흥거점이 되는 지구를 형성하기 위해 농업적 토지이용과 내방객이 즐겁게 보낼 수 있는 농업체험시설, 지역교류시설을 기본으로 한 토지이용이 가능한 지구
집락거주지구	정 전체에 있어 기능적인 시가지 형성을 도모하며 쾌적성, 안정성에서 양호한 거주환경의 형성을 도모하기 위해 계획적으로 주택을 집약하는 지구
생활교류지구	여러 가지 노선적 특징에 맞는 상업, 업무 시설의 집약을 도모할 지구
공공시설지구	주로 공원이나 운동시설, 광장, 문화시설 등 레크리에이션, 커뮤니티의 핵심이 되는 시설을 배치하는 지구
산업창조지구	공장, 창고, 사무소 등 공업계 토지이용을 우선한 토지이용이 기본인 지구
문화보양지구	삼림자원을 활용하고 하류역에의 영향이 적은 「자연과의접촉」을중심으로한 문화활동, 예술활동, 레크리에이션을 즐길 수 있는 보양, 체재공간으로 이용하기 위해 별장이나 펜션 등 체재형 숙박시설이나 자연환경을 활용한 레크리에이션 시설의 입지를 기본으로 하는 지구
자연보호지구	호타카정 환경보전의 골격인 구역으로 현존하는 양호한 자연적 토지이용을 보전해가기 위해 대규모적 토지의 변화를 동반하는 개발을 억제해야 할 지구

자료: 송미령·박경철(2006).

❍ ‘농업진흥지역’은 농용지구역과 농산물 집출하 등에 필요한 시설, 농촌취락, 마을공동시설 등의 정비 도모지역(농진백지)으로 구분되며 농용지구역은 시정촌이 향후 10년을 바라보고, 농용지로 이용하기 위해 설정한 지역으로 전용을 원칙적으로 금지한다.

- 전체 1,718개의 시정촌 중 농업진흥지역을 포함하는 시정촌이 1,600개이며, 농업진흥지역정비계획을 수립한 시정촌 수가 1,598개이다. 대부분 시정촌에 농업진흥지역이 지정되어 있다.
- 농업진흥지역정비계획은 농용지구역의 지정과 전용 제한 및 개발행위허가제 등을 통해 농용지구역에 대해서는 강력한 구속력을 가지나 농용지구역 외의 백지지역에 대해서는 구속력이 없다.
- 부득이 주택이나 공장 등 농지 이외의 용도를 계획하고 이용하고 싶은 경우는 농지 지역을 농진백지로 변경하는 절차가 필요하며 이것을 농진 제외라고 한다.

4.2. 시정촌 단위 농촌계획

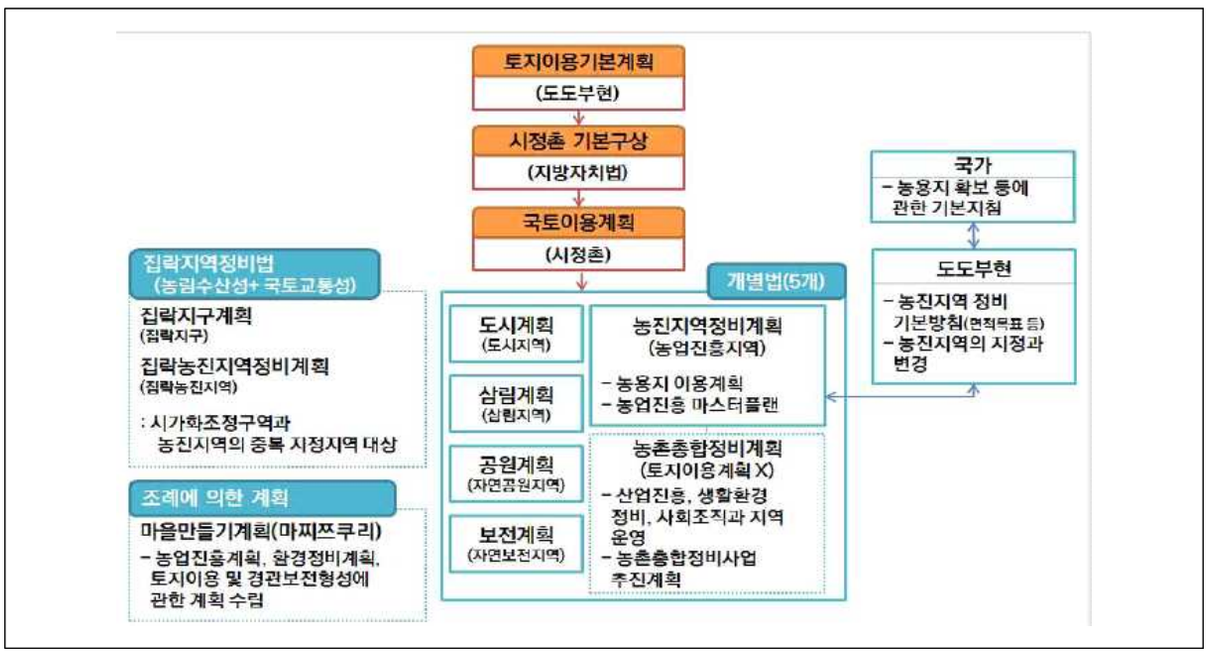
❍ 시정촌 차원의 농촌 토지이용관리는 지방자치법에 근거하여 수립되는 ‘시정촌기본구상’의 토지이용 관리 방향에 따라 정해지며, 토지이용 기본계획에서 설정한 용도지역별 계획에 의해 세부 토지이용계획을 수립한다.

❍ 시정촌 단위에서의 농촌계획으로는 시정촌기본구상, 시정촌계획(국토이용계획 상), 도시계획, 농촌총합정비계획, 농업진흥지역정비계획, 집락농진지역정비계획이 있다.

- 도시계획과 농업진흥지역정비계획은 시정촌기본구상의 하위계획으로, 도시지역에도 농업진흥지역 및 농용지구역이 다수 포함되어 있으므로 농촌계획에 포함할 수 있다.
- 농촌총합정비계획은 주로 농업진흥지역을 대상으로 하는 농촌정비를 위한 마스터플랜으로, 시정촌총합계획이나 시정촌농업진흥지역정비계획에서는 농촌정비는 하나의 부문계획으로 위상을 갖고 있으나, 농촌총합정비계획에서는 농촌정비가 계획의 중심적인 내용이다.
- 농업진흥지역정비계획(농진지역정비계획)은 농업발전계획을 위주로 하지만 생활환경시설의 정비와 농업인의 취업 촉진 등의 사항도 포함할 수 있으며, ‘농촌활성화토지이용구상’, ‘농업집락토지이용구상’ 등은 비농업적 토지수요를 수용하기 위한 계획이다.

- 집락농진지역정비계획은 집락지역정비법에 의해 수립되는 계획으로서, 도시지역의 시가화조정구역에 존재하는 비농용지구역(농업진흥지역 내)을 대상으로 계획을 수립하며, 도시계획과 농업진흥지역정비계획의 공통 하위계획에 해당한다.

그림 5-9 일본 시정촌 단위 농촌계획



자료: 농식품부 내부자료(2019).

❍ 집락지구계획은 취락 지역의 토지에서 영농 조건과 조화롭고 양호한 거주 환경의 확보와 적정한 토지 이용을 도모하기 위해 수립한다.

- 집락지구계획은 구역 정비 및 보전에 관한 방침, 집락지구정비계획으로 구성되는데, 구역 정비 및 보전에 관한 방침에서 토지이용 방침이나 건축물 등의 정비 방침, 기타 정비 및 보전에 관한 방침을 정하고, 집락지구정비계획에서 집락지구시설의 배치 및 규모, 건축물 등에 관한 사항 등을 정한다.

❍ 일본의 농촌 토지이용관리체계는 앞서 살펴본 개별법에 의하여 수립되는 개별 계획 이외 시정촌 조례에 의하여 수립하는 마을만들기계획이 별도로 운용된다.

- 마을만들기는 1970년대 이후 혁신 지자체장이 당선되면서 주민주도 행정이나 주민의 참여의식 강조 등을 강조하면서 등장하기 시작하였고, 오늘날에는 일본의 도시지역을 비롯한 농촌지역의 토지이용관리에서 중요한 수단으로 활용된다.

- 마을만들기 추진 과정에서 토지이용에 관한 조례를 제정하고, 이에 근거하여 농촌경관 및 자연환경 등의 기능이 발휘되도록 지역 특성에 따른 토지이용계획이나 토지이용의 조정에 대처하고 있다(최혁재 외 2007).

[참고] 나가노현 하라무라(原村) "하라 무라 브랜드" 마을 만들기

- 인구 유출 이후 1965년 후반부터 동부에 위치한 숲과 구 소유지를 활용한 별장 단지 개발, 숙박산업을 비롯한 관광산업의 증가로 마을의 매력과 경관이 손실될 우려
- 토지이용구역에서는 마을 전체를 '그린 리조트 구역 (산림 휴양 지대)」「리빙 존(농업 생명 지대)」「테크노파크 존 (산업 공원 지대)」으로 구분하고, 종합 계획 및 국토 이용 계획에서 각 영역의 토지이용 방향을 규정
- 시정촌 계획을 통해 종합 계획에 제시한 세 개의 영역을 더욱 미세하게 구분하고 토지의 특성을 살린 이용과 보전 정책, 지역 정비 시책 등을 제시
- 농용지구역 등을 기본으로 하고 주민 의사와 미래의 프로젝트 등을 감안한 지역 설정

하라무라의 토지이용 구분과 이용 방향

종합 계획, 국토 이용 계획의 이용 구분	환경보전조례의 이용 구분	토지이용 방향
그린 리조트 구역 (산림 휴양 지대)	보건 휴양지 ※ 택지 개발 지역 이외의 지역	산림 녹지의 보전과 육성 보건 휴양을 목적으로 자연과 경관과 조화를 이룬 리조트 지역 주민과 도시 주민의 슬로우 라이프를 통한 교류 · 체험 형 관광 장소
리빙 존 농업 생명 지대)	택지 등 개발 지역 ※ 농업 진흥 지역의 정비에 관한 법률 제 6 조의 규정에 의한 농업 진흥 지역의 지역	관광 농원 등 농촌 체험 · 슬로우 라이프 체험 마당 특산품 판매 등 농산물의 부가가치 화와 교류 젊은이 정주를 촉진하는 주택 환경의 정비 기존 취락의 생활 환경의 정비 중심 거점 지역의 활용
테크노파크 존 (산업 공원 지대)		주변 환경과 조화로운 산업 공원 지역 중앙 자동차 도로 스와 남쪽 나들목 및 중앙 휴게소의 활용

자료: 일본 국토교통성(2018).

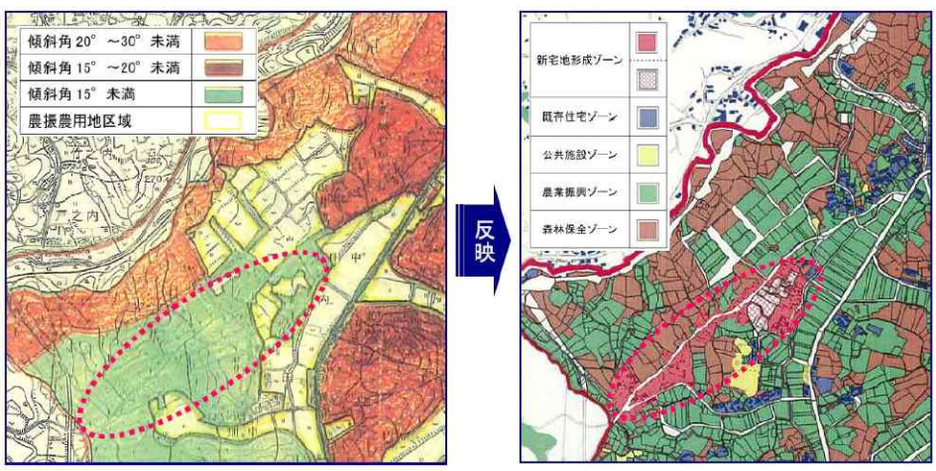
❍ 일본은 시정촌 계획 수립 과정을 행정과 지역 주민이 미래 토지이용 방향에 대해 함께 논의하고 방향을 모색하는 기회로 활용한다.

- 지역 과제 및 행정의 정책 방침과 주민 의향 등을 감안한 자체적인 용도구분 등을 설정하고, 해당 지역에서 토지이용 유도 지침으로 활용한다. 이는 토지이용 유도 및 규제가 느슨한 개별 토지이용 규제법 상 농진백지 지역에서 중요한 역할을 한다.

(참고) 후쿠시마현 미하루정 "지구 토지이용 계획"을 바탕으로 한 백지 지역의 토지 이용 유도

- 주민이 주체가 되어 지구 토지이용 계획을 결정하기 위한 의견 수렴 및 토지 정보에 기반을 둔 적절한 토지이용 유도를 진행
- 구역별로 토지이용의 기본 방침과 그에 맞게 작성된 토지이용계획도가 수립
- 기본 방침은 각 지역의 의향을 고려하여 지역별로 표현이 다르기도 하며 매우 상세하게 조닝을 구성
- 개발을 규제하고 보호해야 할 토지와 개발을 허용하는 토지를 명확하게 구분
- 특히 개발을 허용하는 영역에 설정된 토지 또한 대장에 의해 관리되고 개발에 필요한 절차 등과 함께 개발할 때 우선순위도 설정
- 주변 지역에 미치는 영향이 큰 상업 시설은 도시계획에서 상업계 용도지역으로 지정되어있는 지역으로, 산업 시설은 기존의 공업 단지 내에 유도함으로써 압축적인 개발을 도모

재해 위험에 대한 정보(경사각에 의한 평가 구분도(왼쪽))를 참고하여 만든 지구토지이용계획도



자료: 일본 국토교통성(2018).

4.3. 기타 농촌 관련 계획

□ 과소지역 대책

❍ 1955년대 이후 일본의 고도 경제 성장에 따라 농산어촌 지역에서 도시 지역으로 젊은 인구가 이동하였다. 그 결과 도시 지역에서는 인구 집중으로 인한 과밀 문제가 발생하는 한편, 농산어촌 지역에서는 인구 감소로 인해 지역 사회의 기초적인 생활 조건 확보에 지장을 초래하는 이른바 과소 문제가 발생하였다.

- 이에 대처하기 위해 1970년 의원 입법에 의해 10년 한시법으로 「과소지역대책긴급조치법」이 제정되었다. 이 법을 통해 연간 2% 이상의 인구 감소가 계속되는 가운데 인구의 급격한 감소로 인해 지역 사회의 기반이 변동되고 생활 수준 및 생산 기능의 유지가 곤란해지고 있는 지역(=과소지역)에 대해 긴급 생활 환경, 산업 기반 등의 정비에 관한 종합적이고 계획적인 대책을 실시하였다.

- 도도부현은 해당 도도부현의 과소지역 자립 촉진을 도모하기 위해 과소지역 자립 촉진 정책을 정할 수 있으며 과소지역 시정촌은 자립 촉진 방침에 따라 당해 시정촌 의회의 의결을 거쳐 과소지역자립촉진시정촌계획을 세울 수 있다.

□ 농촌경관 보전 계획

❍ 일본의 농촌경관은 「경관법」에 근거한 경관농업진흥지역을 중심으로 관리된다. 경관농업진흥지역을 관리하기 위한 계획적 수단으로는 '경관계획'과 '경관농업진흥지역정비계획'이 있다.

- 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획 모두 경관농업진흥지역을 대상으로 한다. 경관농업진흥지역은 농업진흥지역의 정비에 관한 법률에 근거하여 지정되는 농업진흥지역 내에서 경관관리가 필요한 구역을 중심으로 지정된다.
- 경관계획은 지자체 경관 전반 또는 일부 지역을 관리하기 위한 계획 수단이며, 경관농업진흥지역정비계획은 농업용 시설에 대한 경관을 고려한 내용을 다루고 있다.
- 법적으로 농촌경관을 규제하기 위한 별도의 기준을 제시하지는 않으나, 경관농업진흥지역정비계획이 실제 토지이용 및 개발행위에 대한 유도수단으로 작동할 수 있도록 「경관법」 제56조2항에 토지이용 권고 규정을 두고 있다.
- 권고 사항을 수용하지 않는 경우에 토지에 대한 소유권 이전, 사용 또는 권리 설정 등의 행위를 함에 있어 시정촌장과 협의 절차를 거치도록 규정하고 경관을 고려한 개발을 유도하고 있다.

❍ 경관농업진흥지역정비계획은 농용지구역에 한정하지 않고 농진백지 지역도 대상에 포함시키는 것이 가능하다.

- 경관농업진흥지역정비계획에서 토지이용 방안에 관한 사항을 포함하고 있으며 토지의 위치, 지형 및 기타 자연적 조건, 지역 농업생산의 동향, 농용지 및 농업용 시설 등의 정비 전망, 지역주민 등의 의향과 합의 형성을 근거로 작성하는 것을 원칙으로 한다.

5. 정책 시사점

❍ 선진국의 농촌정책 중 가장 두드러진 점은 농촌을 단순히 농업 생산의 공간만으로 인식하고 보전하려는 것이 아니라 국가 및 도시의 문제를 해결하는 데 중요한 역할을 하는 공간으로서 인식한다는 점이다. 이러한 이유로 다양한 국가들에서는 농촌공간계획을 수립하여 농촌 자원을 효과적으로 활용하고, 공간 이용의 잠재력을 확보하려고 노력하고 있다. 이 연구에서 조사한 선진국의 농촌공간계획의 특징과 장점들을 살펴보면 다음과 같다.

❍ 첫째, 미래 전망을 통해 농촌의 미래 모습을 예측하여 농촌의 비전 및 목표를 명확히 하고 이를 해결하기 위한 아젠다를 명확히 제시한다.

- 이러한 아젠다는 농촌에 대한 국가 차원의 장기적인 발전계획과 지자체 차원의 지역 특성이 반영된 공간계획의 중요한 지침이 된다. 이러한 점을 고려해 보면 이 연구에서 미래 전망과 현황 분석을 통해 제시한 농촌의 비전 및 목표가 실제 농촌정책 및 계획에 반영되기 위해서는 이에 대한 국민적, 정책적 동의를 파악해 볼 필요가 있다.

❍ 둘째, 농촌형 토지를 보전하는 것을 우선 정책 목표로 삼고, 신규 개발은 기존 개발지의 내부로 한정하거나 외부일 경우 철저한 계획을 통해 체계적으로 개발한다.

- 농지, 산지 등의 개발보다 보전에 방점을 두는 농촌공간정책은 대부분의 선진국에서 공통으로 나타난다. 이때 보전은 농촌의 개발 전체를 금지하는 의미가 아니라, 개발로 인한 자연 훼손을 최소화하거나 개발로 인해 훼손된 가치와 동등한 토지의 자연환경을 복원하도록 하는 것이다.
- 우리나라에서도 성공적으로 농촌공간계획을 도입하기 위해서는 먼저 농촌을 도시가 확장할 공간으로 간주하는 도시계획 접근법에서 탈피해야 한다. 농촌지역이 스스로 농촌의 자원과 가치를 활용할 계획을 수립하고, 도시와 농촌의 협력적 발전을 모색해 가는 과정이 바람직한 농촌공간정책의 시작이 될 것이다.
- 농촌정책의 비전과 목표를 설정하고, 기존 농촌정책의 철학, 정책 범위 및 내용, 시스템 및 거버넌스, 중앙정부의 역할, 사업(예산)의 구성, 제도, 정책지표, 사업계획, 추진 방식 등의 다양한 부분에서 설정된 농촌 비전과 목표를 달성하기 위한 체제로 전환해야 한다.

❍ 셋째, 농촌에 적합한 토지이용 관리 제도를 구축하여 계획의 구속력을 강화하고 있다.

- 독일은 공간을 내부지역과 외부지역으로 구분하고, 외부지역의 개발을 원천적으로 금지하는 토지이용관리제도를 운영 중이다. 영국은 계획허가제도를 통해 개발행위에 대한 개별심사에 의한 개발행위 허가로 농촌의 토지이용을 관리하고 있고, 일본은 '지역재생구역'을 통하여 농촌지역에 필요한 계획시설을 선택적으로 유치할 수 있는 제도를 운영 중이다.
- 지속가능한 농촌을 구현하기 위해서는 우리나라 농촌공간의 특성과 현 토지이용 관리제도가 농촌공간에 적용될 때 발생하는 문제점을 파악한 뒤 개선 방안을 도출할 필요가 있다.

❍ 넷째, 공간계획 간 일치성 및 정합성이 이루어지도록 계획체계를 구성한다.

- 독일의 공간계획은 행정체계를 따라 연방정부-주정부-지방정부의 계획이 수직적 위계를 가지고, '적응의무'에 따라 하위 계획은 상위 계획을 수용한다. 하지만, '역류원칙'에 의거하여, 하위 단위의 특수한 상황을 상위 차원에 반영시킬 수 있는 상호 보완 제도를 운용하고 있다. 따라서 상위계획(국토)과 하위계획(지역계획) 간의 계획이 일관성을 유지하고, 지자체가 특수한 상황에 따른 발전계획을 수립하고 시행할 수 있도록 보장한다.
- 영국의 지방개발계획(LDF)은 상위계획적 성격을 갖는 지역공간전략(RSS)와 일반적인 정합성(General Conformity) 여부를 고려하여 승인이 결정된다.
- 연구에서 제안하는 농촌공간계획도 중앙정부의 국토종합계획, 기초지차체의 시·군 농촌공간계획과 도시·군계획이 일관성이 있고 정합성을 이룰 수 있도록 해야 한다.

❍ 다섯째, 해외 농촌공간계획의 공간 단위는 크지 않아서, 주민의 의견이 반영되기 용이하고 정책 간 유연하게 결합될 수 있어 농촌의 세밀한 정책적 수요를 반영할 수 있다.

- 현재 우리나라 공간계획의 일반적 범위인 시·군 단위는 해외의 공간계획 범위(우리의 읍·면 수준)보다 넓어 농촌의 수요와 특성을 반영하고 주민들의 이해관계가 조율된 계획을 수립하기 어렵다. 따라서 농촌공간계획은 효율적이지만 세밀한 계획이 수립될 수 있는 계획의 공간 단위와 범위에 대한 고민이 필요하다.

❍ 여섯째, 계획의 실천력 강화를 위한 계획과 사업을 연계방안을 시행한다.

- 프랑스는 STRADDET(레지옹 차원), SCoT(데파르트망 내 코뮌연합 차원), PLU(코뮌 차원) 등의 계획을 작성하는데, 계획계약을 통해 필요한 사업에 대해 중앙정부와 레지옹, 코뮌 등에서 필요한 재정에 대한 협약을 맺어 실천력을 담보한다. 이는 계획의 실천력 담보

를 위해 추진되는 매우 중요한 수단이며 지방분권시대의 중앙과 지자체가 협력할 수 있는 효과적인 방법이다.

- 농촌공간계획도 실천을 담보할 수 있도록 지자체가 수립한 시·군 농촌공간계획과 사업(재정투자)을 연동시키는 방안이 포함되어야 할 것이다.

❍ 일곱째, 계획 수립과 토지이용방안을 결정하는 과정에 있어서 지역사회 및 주민의 참여를 강조한다.

- 일본 고베시의 경우는 도시와 농촌 성격이 혼재하는 시가화조정구역을 대상으로 '사람과 자연의 공생존 지정 조례'를 제정하고 지자체 자율적으로 토지 용도를 구분하여 농촌의 지속성을 강화하고 있다. 고베시가 조례로 설정한 토지 용도는 환경보전구역, 농업보전구역, 집락거주구역, 특정용도구역이다. 효고현의 경우는 주민 스스로 용도구역별 행위제한 사항을 정하고 주민협정으로 관리한다.[23]

- 사회의 문제와 이슈 및 지역사회의 역량이 달라졌기 때문에 과거와는 달리 중앙이나 지방정부의 일방적 계획은 실효성이 낮다. 또한 지역에 맞는 문제의 해결책을 찾고 지속가능한 계획 추진을 위해서는 지역사회의 호응과 지원이 절대적으로 필요하다. 따라서 농촌공간계획에서 주민 참여를 어떻게 끌어낼 것인지, 지역사회와 어떻게 협력해 지속가능한 계획의 실천을 도모할 것인지에 대한 고민도 함께 담겨야 할 것이다.

23) 효고현 사사야마시 쿠로다지구의 마을에서는 마을 산녹지보전구역, 전원농지계승구역, 농업주거환경형성 구역 등으로 토지 용도를 구분하고 주민이 서로 협정을 맺고 해당 지역을 관리한다.

6 농촌공간계획 수립 필요성과 제도화 방안

1. 농촌공간계획 도입 방안

1.1. 농촌공간계획의 의의

❍ 농촌공간계획과 비교해서 도시계획은 늘어나는 인구를 수용하기 위해 한정된 도시공간을 효율적으로 사용하기 위한 토지이용과 계획시설 입지에 중점을 둔다.

- 도시계획은 한정된 토지 위에서 증가하는 장래 인구를 효과적으로 어떻게 배치할 것인지에 관련한 공간구조 구상을 다루고, 서비스업 및 제조업 활동과 교통 시설 등의 수요를 반영하여 토지를 어떻게 효율적으로 공급하고 배분할 것인지에 초점을 둔다.

❍ 반면 농촌공간계획은 농촌의 난개발·저개발 문제에 대응하여 가치 있는 농촌 자원의 보전·활용을 모색하며, 인구 감소에 따른 농촌 공간구조의 재편, 주민 삶의 질을 보장하기 위한 기초생활서비스 제공 등을 목적으로 수립한다.

- 도시계획은 장래에 인구가 증가한다는 전제하에 수립하는 데 비해 근본적으로 농촌은 인구 감소가 전제되어 있다는 측면에서 기존 도시계획으로 농촌공간계획을 대체할 수는 없다.
- 농촌의 다원적 가치 제고와 농촌 자원의 효과적인 보전을 위한 토지이용 관리 및 주민활동 지원 수단을 마련하는 것이 중요한 지향점이다.
- 인구가 분산 거주하는 농촌 특성을 감안하여 시설과 자원을 효율적으로 이용하고 관리하기 위한 공간구조와 토지이용을 구상하고, 필수적인 기초생활서비스를 주민에게 효과적으로 제공하기 위한 방안을 강구해야 한다.

❍ 이에 본 연구에서 정의하는 농촌공간계획은, “농촌지역의 난개발·저개발 문제를 해소하고 헌법에 따른 주민 기본권을 보장하기 위해서 농촌의 자원과 공간구조 등을 고려한 토지이용 구상을 제시하고 농촌개발사업과 농촌공간계획시설을 합리적으로 배치하는 전략계획”이라 할 수 있다.

- 농촌공간계획이라고 하면 농촌지역을 대상으로 수립되는 다양한 물리적 개발계획이나 사업계획 그 자체만을 지칭하는 것으로 이해하기 쉽다. 이러한 일반적 의미의 ‘농촌계획’을 배제하는 것은 아니지만, 그보다는 국토계획체계에 있어 도시계획과 병렬적으로 위치할 수 있는 농촌지역 대상의 계획수립 요건 및 토지이용 관리수단 등을 포함하는 포괄적 개념으로 사용하기 위해 ‘농촌공간계획’이라는 용어를 사용함을 강조하고 싶다. 특히 그간 농촌계획의 영역에서 상대적으로 소홀했던 토지이용 관리 및 합리적 시설 배치 등을 보다 중점적으로 다룬다는 의미이다.

[참고] 농업·농촌 부문 계획 수립에 관한 현행 법률의 근거

○ 헌법 제34조 제1항 및 제6항
① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

○ 헌법 제123조 제1항
① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

○ 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제14조 제1항
① 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 균형 있는 개발 · 보전 및 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 육성을 위하여 5년마다 농림축산식품부장관은 농업 · 농촌 및 식품산업 발전계획을 세워야 한다.

○ 농어촌정비법 제4조 제1항
① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제3조에 따른 자원 조사 결과를 바탕으로 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌산업, 농어촌 관광휴양자원, 한계농지 등을 개발하고 정비하기 위하여 관계 부처의 장과 협의(協議)하여 농어촌정비 종합계획을 세워야 한다.

○ 농어촌정비법 제5조 제2항
② 농어촌정비사업 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농어촌정비사업 대상지역의 농어촌경관관리를 위한 계획(이하 "농어촌경관관리계획"이라 한다)을 세우고 시행할 수 있다.

○ 농지법 제14조 제1항
① 시장 · 군수 또는 자치구구청장(그 관할 구역의 농지가 대통령령으로 정하는 면적 이하인 시의 시장 또는 자치구의 구청장은 제외한다)은 농지를 효율적으로 이용하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역 주민의 의견을 들은 후, 「농업 · 농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시 · 군 · 구 농업 · 농촌 및 식품산업정책심의회의 심의를 거쳐 관할 구역의 농지를 종합적으로 이용하기 위한 계획(농지이용계획)을 수립하여야 한다. 수립한 계획을 변경하려고 할 때도 또한 같다.

[참고] 농촌공간계획의 의의 (전문가 주요 자문 의견 정리)[24)]

○ 난개발 방지와 지속가능한 농촌 정비 (전문가 B)
- 도시계획에서 여백으로 남아 있는 농촌지역을 효율적이고 합리적으로 관리하여 난개발 방지, 지속가능한 정비를 위한 중장기적인 공간정비 방향의 구조적 틀을 제시

○ 농촌의 다원적 가치를 살린 계획 (전문가 C)
- 농촌공간의 특성에 적합하며, 농촌의 문화, 환경, 생태 등을 총체적으로 고려한(농촌의 경제, 사회적 기능뿐만 아니라 생태·경관적 기능에 기반한) 토지이용계획

○ 주민 기본권 보장을 위한 적합한 토지이용 및 공간구조 형성 (전문가 D)
- 농촌 난개발을 해소하고 농촌 주민의 기본권을 보장하기 위해 농촌의 공간구조를 설정하고 생활권 획정을 통해 농촌토지이용과 농촌공간계획시설을 합리적으로 배치

○ 미래 농촌 비전에 맞는 지방 주도 농촌개발 유도 (전문가 F)
- 농촌 발전의 환경적 비전과 미래 농촌 공간이 갖추어야 할 수준을 제시, 농촌다움의 구현과 지방 주도 농촌개발에 대한 중앙차원의 유도 역할

○ 토지이용 규제와 사업 연계를 통한 계획적 개발 (전문가 H)
- 토지이용 및 토지개발의 합리적 규제와 지역개발사업이 유기적으로 연계되어 농촌지역 난개발의 효율적 제어와 계획적 개발 유도

1.2. 농촌공간계획 도입 방향

1.2.1. 농촌공간계획의 성격

❍ 농촌공간계획의 수립 필요성은 다음과 같이 다양한 측면에서 제기된다.

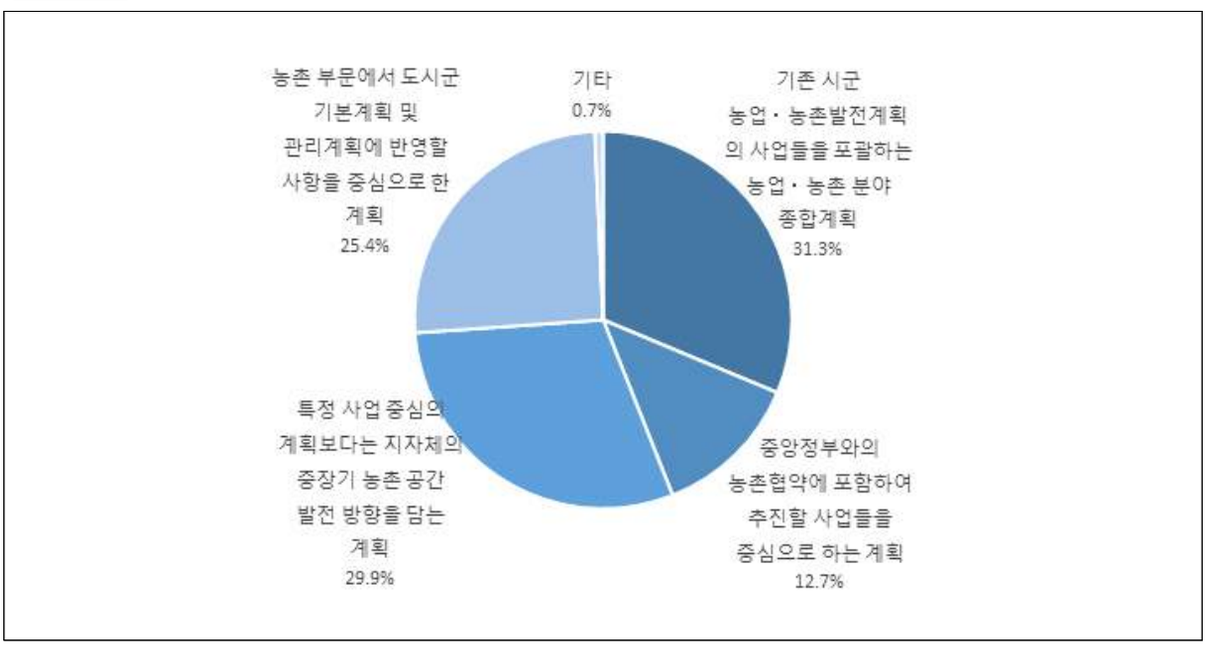
- 주변 환경과 조화되지 않는 난개발 문제에 대응하여 농촌의 가치 있는 환경·경관·문화 등의 자원을 보전하고 쾌적한 주거환경을 유지할 수 있도록 한다.
- 농촌의 저개발 문제에 대응하여 주민들에게 필요한 시설과 서비스가 효과적으로 제공될 수 있도록 하며, 각급 중심지와 배후마을 등을 포함한 농촌 공간구조와 정주체계의 중장기 발전 전략을 제시한다.
- 종합적인 농촌발전 전략을 공간적으로 구현하기 위해 농업·농촌 분야의 다양한 사업들의 계획적 추진 원칙과 방향을 담는다.

24) 본 연구의 일환으로 실시한 농촌공간계획 주요 쟁점별 전문가 심층 서면조사 결과의 일부 내용을 발췌하였다. 농촌계획, 지역개발 분야의 전문가 총 9명이 본 서면 조사에 참여하였으며, 편의상 각 전문가들에 대해 A부터 H까지 일련번호를 부여하였다. 전문가 조사 항목은 〈부록 Ⅲ〉의 조사표에 제시하였다.

○ 농촌공간계획 도입 방향에 대해 지자체 관련 공무원들이 응답한 〈그림 6-1〉의 설문조사 결과에서도 농촌공간계획에 대한 다양한 강조점들이 존재함을 확인할 수 있다.

- 농촌공간계획에 대해 '농업·농촌의 여러 사업들을 포괄하는 종합계획'(31.3%)이나 '농촌 협약으로 추진할 사업들을 중심으로 하는 계획'(12.7%)으로 답하여 사업계획 측면을 강조하는 입장들이 존재한다.
- 다른 한편 '중장기 농촌 공간 발전 방향을 담는 계획'(29.9%)이 되어야 한다는 농촌 공간 구조를 강조하는 의견이 있으며, '도시·군 기본계획 및 관리계획에 반영할 사항 중심의 계획'(25.4%)으로 답하여 토지이용 측면을 중시하는 입장도 존재한다.

그림 6-1 농촌공간계획 도입 시 중점 방향 (시·군 공무원 응답)



자료: 공무원 설문조사 결과.

○ 농촌공간계획은 기존 시·군 농업·농촌발전계획과도 분명한 역할 구분이 필요하며, 농촌 공간구조 형성, 토지이용, 주요 시설 입지 등의 측면까지 다루는 계획이 되어야 한다.

- 참고로 〈표 6-1〉의 시·군 농발계획의 역점 분야에 대한 지자체 공무원 응답 결과를 보면, 농산물 유통·마케팅, 6차산업화, 작목 육성 등 농식품 분야의 응답 비율이 우세한 반면, 환경·경관 보전, 마을·중심지 등 공간정비를 응답한 비율은 현저히 낮다.
- 이와 같은 농발계획의 특성을 고려해서 새롭게 도입할 농촌공간계획은 지금까지 시·군 농발계획에 제대로 담지 못했던 농촌의 공간적 이슈를 본격적으로 다루는 계획으로 자리매김할 필요가 있다.

표 6-1 시·군 농업·농촌발전계획에서 가장 역점을 두는 분야

단위: %

구분	내용	도농복합시	군	전체
농업농촌발전계획 중 역점 분야	전략작목 육성 및 소득작목 개발	34.4	34.2	34.3
	지역 농산물 유통 및 마케팅 개선	41.0	49.3	45.5
	6차산업화 육성 및 도농교류, 농촌관광 활성화	37.7	32.9	35.1
	친환경농업 육성	13.1	15.1	14.2
	농업 후계인력 육성	21.3	9.6	14.9
	마을, 중심지 등 농촌 공간 정비	14.8	15.1	14.9
	농촌 주민 보건 · 복지 · 교육 · 문화 여건 개선	14.8	13.7	14.2
	귀농·귀촌 활성화	3.3	11.0	7.5
	농촌 환경·경관 보전·활용	14.8	17.8	16.4

주: 복수응답
자료: 공무원 설문조사 결과.

❍ 농촌공간계획의 성격을 보다 명확히 한다는 차원에서는 계획 수립의 주체, 주기, 대상, 내용, 수단 등을 구체화하여야 한다. 이후 제시하는 제도화 방안은 이러한 원칙에 토대를 두고 있음을 밝혀둔다.

- (주체) 농촌공간계획은 국가 농촌공간계획과 지자체의 농촌공간계획으로 구분할 수 있다. 국가 농촌공간계획은 농촌의 어떤 곳을 보전하고 어떤 곳을 어떻게 관리해 나아갈지 그리고 지자체의 농촌공간계획 실현을 위한 지원 가이드라인을 밝히는 용도라면, 실질적인 농촌공간계획을 수립하고 공간을 관리하는 주체는 지자체와 지역 주민이라고 할 수 있다.
- (주기) 농촌공간계획의 기본 원칙과 골격에 대한 방향성을 제시하는 기본계획은 20년의 장기 계획으로 수립하고, 생활권에 토지이용과 개발사업 배치 등을 기획하는 관리(정비) 계획은 5년 주기로 수립하는 것을 원칙으로 한다. 계획 주기의 길고 짧음에 대해서는 각각 장단점이 있으나 토지이용 및 개발사업을 득할 목적으로 꼭 보전해야 할 농촌 공간에 대해 그때그때 필요에 따라 가변성을 적용하는 것을 방지하기 위해서는 장기계획을 수립하는 것이 적합하다. 다만, 주민들간의 충분한 합의가 있는 경우는 수정 계획을 수립하는 형태로 조정이 가능하다.
- (대상) 농촌공간계획 수립 대상에 대해서는 단계별 고려가 필요하다. 초기에는 일반농산어촌 시·군 중 농촌협약에 참여하는 시·군을 중심으로 농촌공간계획을 수립한다. 이후 차츰 그 대상을 확대하여 모든 도농복합시와 군을 대상으로 하는 것이 바람직하다.

- (내용) 난개발·저개발 완화, 농촌의 가치 있는 자원의 보전과 활용, 주민의 삶의 질 향상을 위한 사업 추진 등을 망라하는 토지이용 관리 및 계획시설 배치에 관한 내용을 농촌공간계획의 핵심 내용으로 다룬다.
- (수단) 계획의 실효성 확보를 위해서는 농촌계획지구를 도입하여 합리적인 토지이용 관리 및 계획시설 배치 등을 원활히 하되, 농촌계획지구 지정에 주민협정 등을 통한 주민참여가 활성화되도록 한다. 또한 농촌협약을 통해 중앙정부가 가진 정책 자원을 지자체의 농촌공간계획 구체화에 지원하도록 활용한다.

1.2.2. 농촌공간계획의 단계적인 도입

❑ 단계적 추진 필요성

○ 이상과 같이 계획이 추구하는 목적이나 계획의 성격이 복합적임을 고려하여 농촌공간계획을 도입할 때는 단계적으로 제도화를 진행해가는 것이 효과적이리라 판단된다.

- 계획 수립을 통해 농촌지역에서 필요한 사업을 효과적으로 발굴, 시행할 수 있는 사업 지원 플랫폼을 도입하는 것이 농촌공간계획 제도화의 출발점이다.
- 이처럼 플랫폼 형성이 용이한 사업들에서 출발하여 농업·농촌 전반의 사업과 정책 수단들로 농촌공간계획의 포괄 범위를 확대하는 것이 다음 단계라 할 수 있다.
- 본 계획이 사업들의 지원 수단으로서만이 아니라 토지이용 관리 수단으로 효과적으로 기능하도록 하는 것이 농촌공간계획 제도화의 최종 단계이다.
- 앞의 두 과정의 경우 주요 사업들의 효과적 추진이 가능토록 행정 부문을 중심으로 의사결정 과정을 체계화하면 되지만, 세 번째 단계에서는 개인의 토지이용 행위에 대한 제한까지 필요할 수 있어 제도화에 이르기까지 충분한 준비와 시간이 소요된다.

❑ 단계별 제도화 내용

○ (1단계: 도입단계) 농촌협약에 참여하는 시·군들(일반농산어촌 해당 지자체)을 중심으로 농촌공간계획을 시범 수립하고 이를 확산, 정착시킨다.

- 일반농산어촌개발사업 등 지역개발사업을 중심으로 농촌협약과 연계한 농촌공간계획을 수립한다.

- 지자체 조례를 이용하여 마을 경관·환경 보전 활동 등을 추진할 주민협정지구를 지정, 운영하는 사항을 계획에 반영하고 필요한 지원책을 시행한다.

❍ (2단계: 제도화 단계) 계획 수립 대상을 전체 농촌 시·군으로 확대하도록 제도화하며, 농촌공간계획이 농업·농촌 부문 공간정책 플랫폼을 형성시키는 역할을 하도록 위상을 정립한다.

- 일반농산어촌 지역만이 아니라 모든 시·군들이 의무 수립하는 계획이 되도록 법적 근거를 마련한다.
- 농촌공간계획의 실효성을 높이기 위해 농식품부 자체적으로 운용할 농촌계획지구의 법률적 근거 마련, 농지 전용 관련 제도 정비 등 토지이용제도를 정비한다.
- 「국토계획법」에 법률적 근거가 마련되지 않은 단계이지만, 지자체 차원에서 도시·군기본계획 및 관리계획에 반영될 수 있는 내용을 포함하여 농촌공간계획을 수립하도록 유도한다.

❍ (3단계: 정착 단계) 「국토계획법」에 의한 도시·군계획 및 용도지역·지구제도와의 연계를 통해 농촌공간계획이 농촌지역 대상의 공간정책 및 토지이용관리 수단이 되도록 한다.

- 농촌공간계획이 도시·군 기본계획 및 관리계획과 내용상 연계(경우에 따라 통합)되도록 농식품부 및 국토부의 관련 법률을 정비한다.
- 농촌공간계획을 통해 지정되는 지구(예: 농촌계획지구)를 「국토계획법」 용도지구에 반영되도록 하며, 나아가 농촌지역에 적용되는 「국토계획법」 상의 용도지역을 개편하는 작업을 추진한다.
- 이를 통해 농촌지역에서 농촌공간계획이 도시계획에 준하는 위상과 효력을 확보하도록 제도화한다.

표 6-2 시·군 농촌공간계획의 단계별 제도화

단계	범위	계획의 성격
1단계 (도입 단계)	일반농산어촌 시·군	• 농촌정책국 지역개발사업 지원 • 선별 수립(농촌협약 추진 시·군)
2단계 (제도화 단계)	전국 농촌 시·군	• 농촌정책국 지역개발사업 + 농식품부 전체 사업 지원 • 계획 수립 의무화(행정에 대한 법적 의무 부여)
3단계 (정착 단계)	전국 농촌 시·군	• 농촌정책국 지역개발 + 농식품부 전체 사업 지원 + 토지이용규제 • 행정에 대한 법적 의무 + 민간인 개발행위 규제

자료: 저자 작성.

1.3. 농촌공간계획 제도화 방안

❑ 농촌공간계획 수립 대상

○ (1단계: 선별적 수립) 농촌공간계획을 시범 적용하는 단계에서는 계획 의무 수립을 규정할 법률적 근거가 마련되지 않아 농촌협약에 참여하려는 지자체가 수립 대상이다.

- 일반농산어촌에 속하는 시·군이 자율적으로 계획을 수립하며, 접경지역 등은 대상에서 제외된다.

○ (2단계 이후: 전국 농촌 시·군 의무 수립) 계획에 대한 법률적 근거가 마련되고 농촌공간계획의 내용적 범위가 농식품부 농업·농촌정책 전반으로 확장됨에 따라 일반농산어촌 이외 농촌 시·군까지 의무 수립 대상으로 확대된다.

- 계획과 사업의 연계 지원체계가 제도적으로 마련됨에 따라 농촌공간계획 미수립 지자체는 농식품부 정책 지원 대상에서 제외함을 원칙으로 한다.

❑ 농촌공간계획의 구성

○ 국가 농촌공간계획(20년)

- 대한민국 농촌 전체의 미래상과 장기적인 발전 방향을 제시하는 농촌 공간에 대한 최상위 계획으로, 국토종합계획에 대응·보완하는 계획이다.
- 농촌 자원 및 환경 보전과 주민 삶의 질 향상을 통한 농촌의 미래 가치 증진을 주된 목적으로 한다.

○ 시·군 농촌공간기본계획(20년)

- 도시·군 기본계획에 대응하는 장기 계획으로서 해당 지자체의 농촌 미래상과 비전, 계획의 목표, 농촌 공간구조, 지속 가능한 토지이용 방향 등을 담은 계획이다.
- 시·군별 농촌 발전 목표 달성을 위한 농촌지역개발사업 및 토지이용 방향 등을 담은 전략계획이며, 물적 계획이다.

❍ 시·군 농촌공간관리(정비)계획(5년)

- 시·군 농촌공간기본계획을 구체화하기 위한 실행 수단을 포함한 5년 단위 계획이다.
- 농촌 토지이용 관련 사항 및 연계 사업 추진에 관한 내용을 포함하며, 지자체가 중앙정부와 체결하는 농촌협약의 근거가 되는 계획이다.

❑ 타 계획과의 관계

❍ 계획의 도입 단계(1단계)에는 시·군 농촌공간계획과 시·군 농업·농촌발전계획이 별도 계획으로 존재한다.

- 단, 농촌공간계획을 바탕으로 농촌협약을 통해 추진되는 사업계획에는 농발계획 내용이 공통적으로 포함된다.

❍ 시·군 농촌공간계획이 의무계획으로 본격적으로 제도화되는 2단계부터는 농발계획과 농촌공간계획 간 역할과 관계를 재정립할 필요가 있다.

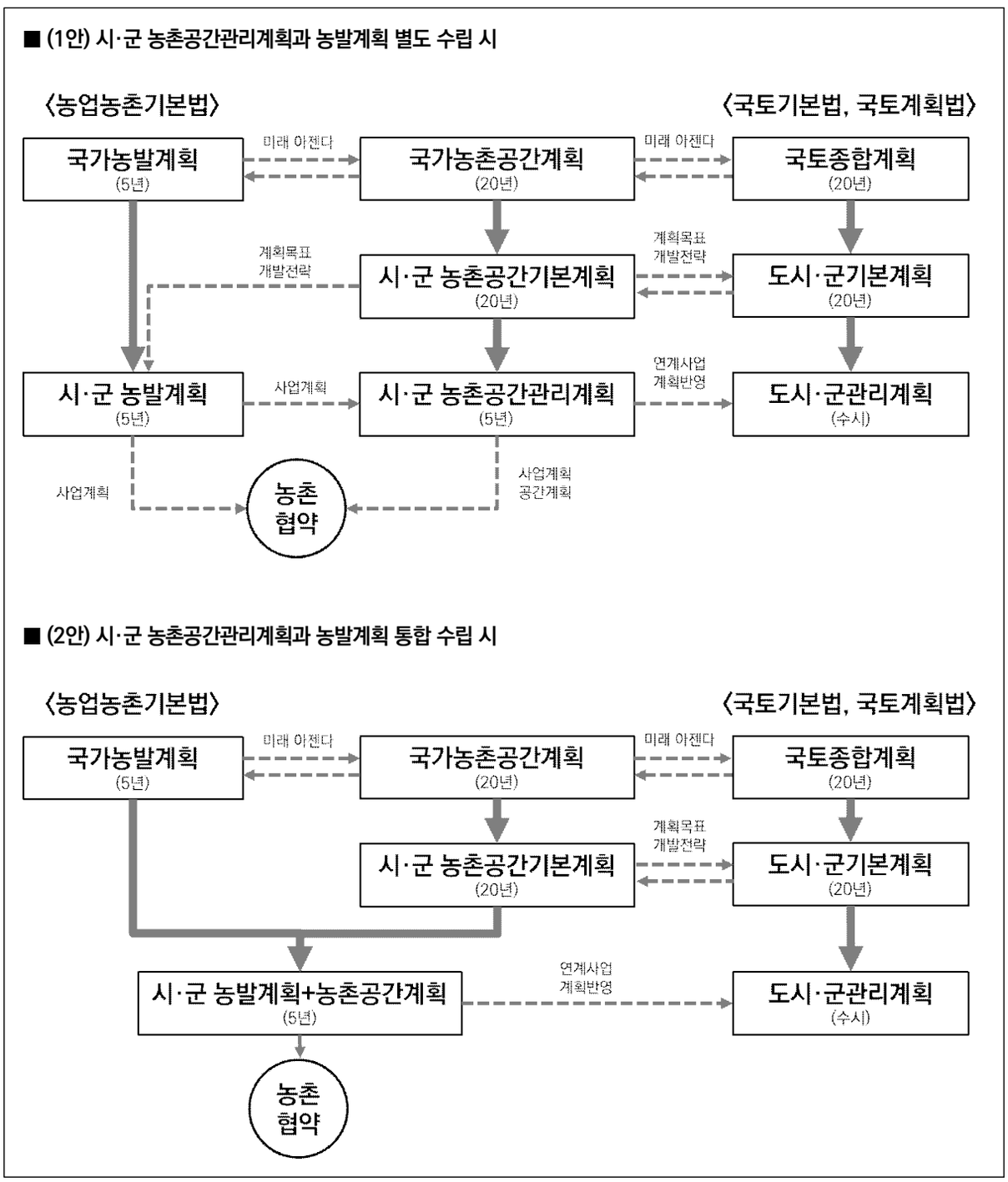
- (농촌공간기본계획) 20년 장기계획으로서 5년 단위인 시·군 농발계획과 별도로 수립하도록 한다.
- (농촌공간관리(정비)계획) 계획의 내용적 범위를 고려, 농발계획과 관계 정립을 위한 2가지 대안 도출이 가능하다.
  * (1안: 별도 수립) 농촌공간계획은 농촌 분야 및 공간정책과 연관성 높은 내용으로 이루어지고, 농발계획은 농산업 육성 분야까지 포함하므로 별도로 수립한다.
  * (2안: 통합 수립) 농발계획에서 농촌공간관리계획에서 다룰 사항(공간정책, 토지이용 관련 사항)까지 포함하도록 내용적 스펙트럼을 확장한다. 이 경우 별도 농촌공간계획은 필요치 않다(농발계획으로 대체).

❍ 3단계에서는 현행 「국토계획법」에 의한 도시·군 계획체계와 농촌공간계획 간 법률적 관계 정립이 요구된다.

- 농촌공간기본계획과 관리계획 내용을 각각 도시·군기본계획 및 관리계획에 반영토록 하여야 하며, 이를 「국토계획법」 조항에 명시하도록 한다.
- 특히 농촌공간계획을 통해 지정된 농촌계획지구 등을 시·군 관리계획 수립 시 용도지구로 지정하도록 하여 국가 공간계획제도 속에 농촌계획이 자리 잡도록 한다.

○ 〈그림 6-2〉에서 농촌공간계획의 위상 및 타 계획과의 관계를 나타내었으며, 5년 단위 농촌공간관리계획과 농발계획의 통합 수립 여부에 따라 1안 및 2안으로 구분하였다.

그림 6-2 농촌공간계획의 위상 및 타 계획과의 관계



자료: 저자 작성.

[참고] 농촌공간계획과 타 계획과의 관계 정립 대안 (전문가 심층조사 의견)

○ (1안) 농발계획과 구분되는 별도 농촌공간계획 도입 (전문가 A, C, D, E)
- (기본 방향) 도시·군계획을 보완하는 데 초점을 두고, 농촌 관련 물적 계획과 토지이용계획을 기본으로 공간구조 형성에 초점을 둔 계획으로 수립하는 안
- (주요 의견) 농촌공간계획을 농발계획의 상위 계획으로 설정 / 경제적 측면과 함께 문화, 환경, 생태적 기능을 고려하여 수립 / 도시·군 계획에서 다루지 못하는 영역에 대한 접근도 가능함. 단, 국토교통부와의 정책 운영에 갈등 예상

○ (2안) 기존 농발계획에 대해 공간계획 특성 강화 (전문가 B, G, H, F)
- (기본 방향) 기존 농발계획을 바탕으로 농업·농촌 분야 주요 사업계획에 공간계획적 요소를 추가한 계획을 수립하고 이에 농촌공간계획의 위상을 부여하는 안
- (주요 의견) 기존의 농발계획이 지닌 한계와 문제점을 개선하는 현실적인 대안 / 농촌공간관리 수단과 농촌개발사업을 연계하는 데 더 유리 / 관련 제도의 정비 폭이 더 적으며, 농촌 현장에서의 적용성이 더 우수

○ (기타 안) 도시·군 계획과의 연계에 초점 (전문가 G)
- (주요 의견) 기존 도시·군계획의 이름을 도시농촌계획으로 개명하고 도시 중심적인 기존 계획의 내용을 보완

❑ 계획의 근거 법률

❍ 농촌공간계획의 근거 법률은 ① 기존 법률을 활용하는 방안, ② 새로운 법률을 제정하는 방안 등 두 가지 대안을 고려할 수 있다.

- (1안: 기존 법률 개정) 농촌공간계획의 수립 근거는 「농업·농촌기본법」에 두고, 지구(농촌계획지구) 지정 등 토지이용에 관한 사항은 「농어촌정비법」을 활용한다.
- (2안: 신법 제정) 계획의 수립 근거 및 토지이용제도 등 농촌공간계획의 제반 사항을 포함하는 신법(가칭) '농촌공간계획에 관한 법률'을 제정하며, 「농업·농촌기본법」 및 「농어촌정비법」에 이에 관한 사항을 명시한다.

❍ 법률적 근거를 마련하는 작업은 농촌공간계획의 제도화 단계에 따라 다음과 같이 추진하도록 한다.

- (1단계) 농촌공간계획이 법률적으로 명문화되기 이전 단계로서 우선 농촌협약에 대한 근거를 「농어촌정비법」에 마련토록 한다.
- (2단계) 법률의 개정(또는 신법 제정)을 통해 농촌공간계획의 수립 근거를 만든다.
  * 「농업·농촌기본법」 '제3장 농업·농촌 및 식품산업 정책의 수립·시행'에 '제9절 농촌공간계획의 수립' 항목을 추가하고, 국가 농촌공간계획, 시·군 농촌공간기본계획, 시·군 농촌공간관리(정비)계획의 근거 조항 신설
  * 2024년 시·군 농발계획 수립 주기를 고려할 때, 2022년 법률 제·개정, 2023년 시행령 제·개정이 가장 바람직하다고 판단

- (3단계) 「국토계획법」 개정을 통해 시·군 농촌공간계획 내용을 도시·군계획에 반영하도록 근거를 마련한다.

표 6-3 농업·농촌 및 식품산업 기본법 개정(안): 기존 법률 개정안의 경우

원안(농업·농촌기본법)	개정안
제3장 농업 · 농촌 및 식품산업 정책의 수립 · 시행	**제3장 농업 · 농촌 및 식품산업 정책의 수립 · 시행** **제9절 농촌공간계획의 수립 등** 제61조 국가농촌공간계획의 수립 제62조 시·군 농촌공간기본계획의 수립 제63조 시·군 농촌공간관리(정비)계획의 수립 제64조 다른 법령에 따른 계획과의 관계 제65조 시·군 농촌공간계획의 승인 제66조 시·군 농촌공간계획의 추진 제67조 농촌계획지구의 지정·개발행위제한 제68조 농촌계획시설의 설치·관리·해제 신청

자료: 저자 작성.

❑ 농촌공간계획의 주요 내용

○ 시·군 농촌공간계획에 포함할 내용은 〈표 6-4〉에 제시한 바와 같으며, 농촌공간계획의 제도화 단계에 따라 계획에서 다룰 내용적 범위가 확대된다.

- (1단계) 일반농산어촌개발사업 중심으로 계획을 수립한다.
- (2단계) 시·군 농업·농촌정책 영역 중에서 공간적 입지에 관한 내용을 포함하는 제반 사업으로 확대한다.
- (3단계) 농촌지역 대상 토지이용규제(예: 용도지역·지구)와 관련한 사항까지 포함한다.

표 6-4 시·군 농촌공간계획의 주요 내용

주요 계획 내용	제도화 단계
• 지역 여건 진단(인구, 가구 변화, 생활권 등 진단) • 농촌 정주체계(각급 중심지, 마을) 발전 방향 • 농촌생활권의 필수 생활서비스 공급·전달 • 보전 구역과 중점 개발 구역 구분 • 환경·경관·문화 등 농촌 자원의 가치 제고 및 활용	1단계 (도입 단계)
• 농산업 활성화, 경제 다각화, 인력 육성, 농지이용 • 부문별 삶의 질 서비스 향상 전략	2단계(제도화 단계)
• 도시계획, 경관계획 등 타 부처(국토부, 환경부 등) 토지이용규제 관련 내용 반영	3단계(정착 단계)

자료: 저자 작성.

❑ 시·군 농촌공간계획의 승인

❍ 지역개발사업 중심 공간계획 수립 시기(1단계)

- (시·군) 농촌공간계획 수립 지침에 의거 시·군은 계획을 수립하고, (가칭)'시·군 농촌공간계획심의위원회'를 통해 계획에 대한 내부 심의·승인 절차를 진행한다.

※ (참고) 시·군 농촌공간계획심의위원회 설치 방안에 대해서는 다음 대안들을 고려할 수 있다.

* (1안) 독립적인 농촌공간계획심의위원회를 설치하여 활용
* (2안) 시·군 도시계획위원회에 농촌계획 및 농촌지역개발 전문가 등이 참여토록 하여 심의, 승인
* (3안) 시·군 농정심의위원회를 활용하여 심의, 승인

- (중앙) 정부 차원에서는 농촌협약 추진 과정에서 시·군 농촌공간계획에 대한 승인 절차를 진행한다.

* 필요시 도별로 농촌협약 대상 시·군을 선정하는 절차를 거치면서 사전에 시·군 농촌공간계획에 대한 검토 진행

❍ 농식품부 사업을 포괄하는 농촌공간계획 수립 시기(2단계)

- 법령에 입각한 농촌공간계획 심의, 승인 절차가 공식화되는 단계로서 다음의 과정을 따른다.

* (시·군) 시·군 내에서는 법령에 의거 설치된 농촌공간계획심의위원회의 심의를 거쳐 승인(농정, 지역개발 부서 중심)
* (시·도) 시·군 농촌공간계획에 대한 최종 승인권을 가지며, 법령에 의거 설치된 농촌공간계획심의위원회의 심의를 거쳐 승인(필요시 시·도지사가 관계 행정기관의 장과 사전에 협의 진행)

- 중앙정부는 시·군 농촌공간계획에 대한 직접적인 승인권을 갖지는 않으나, 계획 수립 지침 제공 등을 통해 기본적인 방향을 지자체에 제시하도록 한다.

* 또한 시·군과 농촌협약 체결 시 협약안에 포함된 사업계획에 대해 검토하고 협의하는 절차를 진행하는 과정을 통해 바람직한 농촌공간계획 수립을 유도

❍ 도시계획과 연계된 농촌공간계획 수립 시기(3단계)

- 기본적인 심의 과정은 기존의 경우와 동일하게 진행하되, 시·도, 시·군 도시계획위원회 등으로 심의 과정 참여 범위를 확장한다.
- (시·군) 시·군은 법령에 의거 설치된 농촌공간계획심의위원회의 심의를 거쳐 승인하되, 해당 위원회가 농정 분야뿐 아니라 지역개발, 도시계획 분야까지 포괄하도록 확장될 필요가 있다.
- (시·도) 시·도는 관계 행정기관의 장과 협의 후, 법령에 의거 설치된 농촌공간계획심의위원회(또는 도시계획위원회) 심의를 거쳐 승인한다.

2. 농촌공간계획과 연계한 제도 정비 방안

❍ 이상과 같이 도입되는 농촌공간계획이 실효성을 가질 수 있으려면 이를 뒷받침할 제도적 수단이 마련되어야 한다. 이하에서는 농촌공간계획 수립과 연계하여 추진해야 할 제도 정비 과제를 ① 농촌의 용도지역·지구제와 관련한 토지이용 관리 제도 측면, ② 기초생활 인프라와 관련한 농촌계획시설 측면에서 살펴보고자 한다.

2.1. 농촌 토지이용제도 정비 방안

2.1.1. 제도 정비의 주요 쟁점

❍ 농촌 특성을 반영하여 효과적인 토지이용관리가 이루어지려면 현행 「국토계획법」에 입각한 용도지역·지구제도를 개선해야 할 필요성이 제기된다.

- 〈표 6-5〉에서는 「국토계획법」의 지역·지구제도 개선에 관한 여러 대안들에 대해 지자체 담당 공무원들이 응답한 결과를 보여주고 있는데, 현 제도를 그대로 활용해도 된다는 의견은 4.5%에 머무르며 어떤 식으로든 제도 개선이 필요하다는 응답 비율이 높게 나타나고 있다.
- 현 용도지역 틀 내에서 별도의 용도지구를 지정하자는 응답 비율이 가장 높지만, 관리지역 및 농림지역 등 농촌의 용도지역 자체를 개편 또는 재조정하는 대안을 응답한 공무원 비율도 높은 수치를 기록하고 있다.

❍ 농촌계획 분야 전문가들도 「국토계획법」의 용도지역 및 용도지구 개편 방안에 대해 다양한 의견들을 제시하고 있다(글상자 참조).

- 용도지역제도와 관련해서는 관리지역과 농림지역 모두를 새롭게 개편하는 방안부터 계획관리지역에 한하여 개선책을 마련하는 방안, 농림지역을 중심으로 개선안을 찾는 방안 등 여러 가지 대안이 제기되고 있다.
- 용도지구제도에 대해서는 새로운 농촌형 용도지구를 도입하는 방안, 현행 자연취락지구 제도를 개선하는 방안, 현재의 용도지구제도 틀 내에서 농촌형 지구단위계획 개선 등의 대안을 찾는 방안 등이 제시되고 있다.

표 6-5 효과적인 토지이용관리를 위한 제도 개선 방향(시·군 공무원 응답)

단위: %

구 분	담당 업무 구분				전 체 (n=134)
	도시계획 (n=25)	농촌개발 (n=39)	농정 (n=59)	기획/예산 (n=11)	
현 용도지역제도는 유지하고 별도 용도지구를 도입	52.0	46.2	28.8	18.2	37.3
농촌과 관련된 관리지역, 농림지역을 재조정	24.0	35.9	32.2	54.5	33.6
도시지역의 녹지를 포함해서 관리지역, 농림지역 등을 전면 재편	16.0	12.8	23.7	18.2	18.7
농림지역에 대해서만 용도를 세분	4.0	2.6	8.5	9.1	6.0
현 제도에 큰 문제가 없으므로 그대로 둔다	4.0	2.6	6.8	0.0	4.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 공무원 설문조사 결과.

[참고] 국토계획법의 용도지역 개편 방안에 대한 전문가 심층조사 의견

○ 현행 관리지역(계획, 생산, 보전)과 농림지역(농업진흥, 보전산지)을 한 단계 더 세부적인 용도지역과 용도지구로 구분 (전문가 A)

○ 농지와 산지의 용도지역 세분화, 등급화(우량농지, 생태자연도 등 반영) 추진 (전문가 B)

○ 계획관리지역에 대한 전반적인 재검토와 계획관리 지역 세분화 (전문가 B, E)

○ 용도구역 및 용도지구 운영을 통한 용도지역제 한계 보완이 검토되고 있지만, 농식품부 차원의 용도지역 제도 별도 운영은 실현 가능성 부족 (전문가 D)

○ 용도지역 재편 없이 농지, 산지의 용도별 행위 규정을 개별법에 위임, 생산관리지역 및 보전관리지역을 농촌공간계획 영역으로 편입 (전문가 F)

○ 자연환경보전지역과 농림지역 내 보전산지를 자연환경보전지역으로 통합 관리 (전문가 E)

[참고] 현행 용도지구제도 개편 방안에 대한 전문가 심층조사 의견

○ 새로운 농촌형 용도지구 도입
- 농림지역 및 관리지역에 중심마을지구, 자연마을지구, 전통마을보호지구, 농촌경관지구, 농촌산업지구, 친환경농업지구 등 지정 (전문가 A)
- 주민합의에 의한 상향식의 농촌형 용도지구 도입-친환경농업지구, 친환경축산지구, 신재생에너지지구, 마을정비지구, 농어업유산지구 (전문가 B)

○ 기존 자연취락지구 제도의 수정·보완
- 기존 자연취락지구에 대해 경계 설정 조정(토지피복지도 활용, 실제 토지이용 반영) (전문가 C)
- 마을환경보호지구 지정 및 농촌취약지역(환경피해우심지역, 산사태위험지역, 응급서비스 미도달지역 등)에 대한 새로운 지구 지정 (전문가 D)
- 자연취락지구를 농촌중심지구, 농촌마을지구 등으로 세분화 (전문가 E)

○ 기타 방안
- 용도지구 신설보다 기존 국토계획법의 용도지구가 농촌 특성에 맞게 용이하게 지정되고 작동되도록 보완(농촌형 지구단위계획, 주민 참여 시스템 등으로 보완) (전문가 F, G)
- 국토계획법상의 용도지역·지구와 충돌을 피하고 농업진흥구역 내 농지 전용을 제한하는 별도 용도지구 신설 (전문가 H)
- 농촌의 문화경관을 보전하기 위한 경관지구 세분 (예: 문화경관지구 등 신설) (전문가 C)

❍ 농촌 토지이용제도 정비 필요성이 제기되는 핵심 배경은 현행 용도지역·지구가 경직되게 운영되며 농촌의 실제 토지이용 특성을 제대로 반영하지 못하기 때문이다.

- 전국을 대상으로 획일적으로 적용되는 용도지역 제도의 경직성을 보완하는 방안으로서 일본 지자체의 공간계획 및 토지이용제도 운영 사례에서 시사점을 찾을 수 있는데, 「국토이용관리법」에 의한 전국적 토지이용 용도 구분에 대한 보완으로 지역 특성을 반영하여 다양하게 토지이용 용도를 분류하고자 시도하고 있다.
- 효고현, 나가노현, 후쿠시마현 등에서는 지자체 조례 등에 근거해서 지역 여건에 맞는 다양한 토지 용도 구분(zoning)을 시도하고 있다(글상자 참조).
- 〈표 6-6〉에서는 여러 일본 시정촌 계획 사례들에서 보편적으로 나타나는 용도 구분 유형들을 보여주고 있는데, 농업(농지) 보전, 특색 경관 보전, 마을 주거환경 조성, 도농교류, 거점시설 배치 등과 같은 구역이 다수 지자체에서 구분되는 것을 볼 수 있다.

[참고] 일본 지자체의 농촌지역 토지이용 구분 사례

○ (효고현 고베시) 시가화조정구역(시 전체 면적의 2/3)을 대상으로 '사람과 자연과의 공생존 지정 조례'를 제정하고 지자체 자율적인 용도를 구분
⇒ 환경보전구역, 농업보전구역, 집락거주구역, 특정용도구역 등 세분

○ (나가노현 아즈미노시) 토지이용에 관한 조례(2011년)에 기초하여 6개 용도구역을 구분
⇒ 거점시가구역, 준거점시가구역, 전원거주구역, 전원환경구역, 산록보전구역, 삼림환경구역

○ (후쿠시마현 미하루정) "지구 토지이용 계획"을 바탕으로 한 용도 구분이 이루어지지 않은 백지지역을 대상으로 개발 허용 토지와 규제 및 보호가 필요한 토지를 구분
⇒ 신규택지형성존, 기존주택존, 공공시설존, 농업진흥존, 삼림보전존, 경관보호구역

표 6-6 일본 시정촌 계획의 토지이용계획에 따른 용도 구분 기준

지역	토지이용 용도 구분(지역,지구,구역 등) 기준						
	농지(농업) 보전	산림 보전	하천습지 보전	경관 보전	집락환경 조성	도농교류 농산업 육성	거점시설 배치
사사야마시 쿠로다지구	○	○	○	○	○	○	
나가노현 송천촌	○			○	○	○	
나가노현 호타카정	○	○		○	○	○	○
나가노현 아즈노미시	○	○		○	○	○	○
나가노현 이다시	○	○			○	○	○
시가현 오쓰시		○		○			
이와테현 다키자와시			○		○	○	○
시즈오카현 후지노미야시					○	○	○
시즈오카현 이즈시		○			○	○	○
후쿠시마현 미하루마치	○	○		○	○		○
효고현 사사야마시		○		○	○	○	○
니가타현 미나미오우누마시	○	○			○		

자료: 일본 국토교통성(2018).

2.1.2. 농촌 토지이용제도 정비 대안

○ 「국토계획법」에 근거한 현행 용도지역·지구가 농촌 토지이용 관리 수단으로서 드러내는 한계와 경직성을 극복하기 위해 다음과 같은 제도 개선 대안들을 고려해볼 수 있다.

- 「국토계획법」의 용도지역 또는 용도지구 제도 자체를 개선하는 방안이다(대안1).
- 「국토계획법」에 규정된 용도지역·지구 구분과 별개로 농촌 지역을 새로운 토지 용도로 구분하여 관리하도록 별도의 법률적 근거를 마련하는 방안이다(대안2).
- 대안2와 마찬가지로 농촌 토지 용도를 새롭게 구분하되, 구체적인 사항은 지자체별 여건에 맞춘 조례에 근거하도록 하고 중앙정부 차원에서는 최소한의 법률적 근거만 제시하는 방안이다(대안3)

❑ (대안1: 국토계획법 정비) 관리지역 등 규제 강화 및 세분화

○ 첫 번째 대안은 「국토계획법」의 용도지역·지구제도를 조정하는 방안으로서 특히 농촌 난개발이 문제가 되는 「국토계획법」의 관리지역(계획,생산,보전)을 재편하고 관리의 강도를 차등화한다.

- 관리지역을 용도 기준으로 주거·산업·복합지역으로 재편하고 일정 밀도 이상 취락이 형성된 곳은 ①주거형, 일정 밀도 이상 공장 및 제조업소가 밀집한 지역은 ②산업형, 기타지역은 ③복합형으로 지정한다.
- 주거형은 주택, 근린생활시설, 농업활동 관련 시설 등만 제한적으로 허용하여 주거환경 보호를 강화한다. 산업형은 현행 계획관리지역과 동일 수준에서 유지하고, 복합형은 완충지로서 공장·제조업소의 업종·밀도를 일정 범위 내에서 관리한다.

그림 6-3 토지이용 실태를 고려한 용도지역 개편(안)

개편 전	도시지역				관리지역			농림지역	자연환경 보전지역
	주거	상업	공업	녹지	계획	생산	보전		
개편 후	도시지역				**관리지역**			농림지역	자연환경 보전지역
	주거	상업	공업	녹지	**주거**	**산업**	**복합**		

❍ 관리지역 개편과 병행하여 농림지역 재조정 및 관리 강화, 자연취락지구 보완, 개발행위허가 강화 등과 같이 「국토계획법」의 제반 수단들에 대한 정비 작업을 병행 추진할 수 있다.

- '농지법'상 농지의 범위에서 축사를 제외하는 등 축사에 대한 입지 제한을 강화하고, '산지법'상의 규제 강화를 추진한다. 집단화된 우량농지 분포 상황 등에 맞추어 관리지역과 농림지역 조정 작업을 진행할 필요가 있다.
- 기존 용도지구 중 자연취락지구를 인구밀도, 환경 및 경관 훼손 정도 등 규제 강화의 필요성을 기준으로 세분하여 보호가 필요한 곳의 입지 제한을 강화한다. 한편 현행 법률에 규정된 용도지구 외 농촌에 적용될 새로운 용도지구를 신설하는 방안도 고려할 수 있다.
- 일정한 규모·특정 유형의 개발행위에 대해서는 허가 전에 주민들의 의견 수렴을 의무화하는 내용으로 개발행위허가 절차도 개선토록 한다.

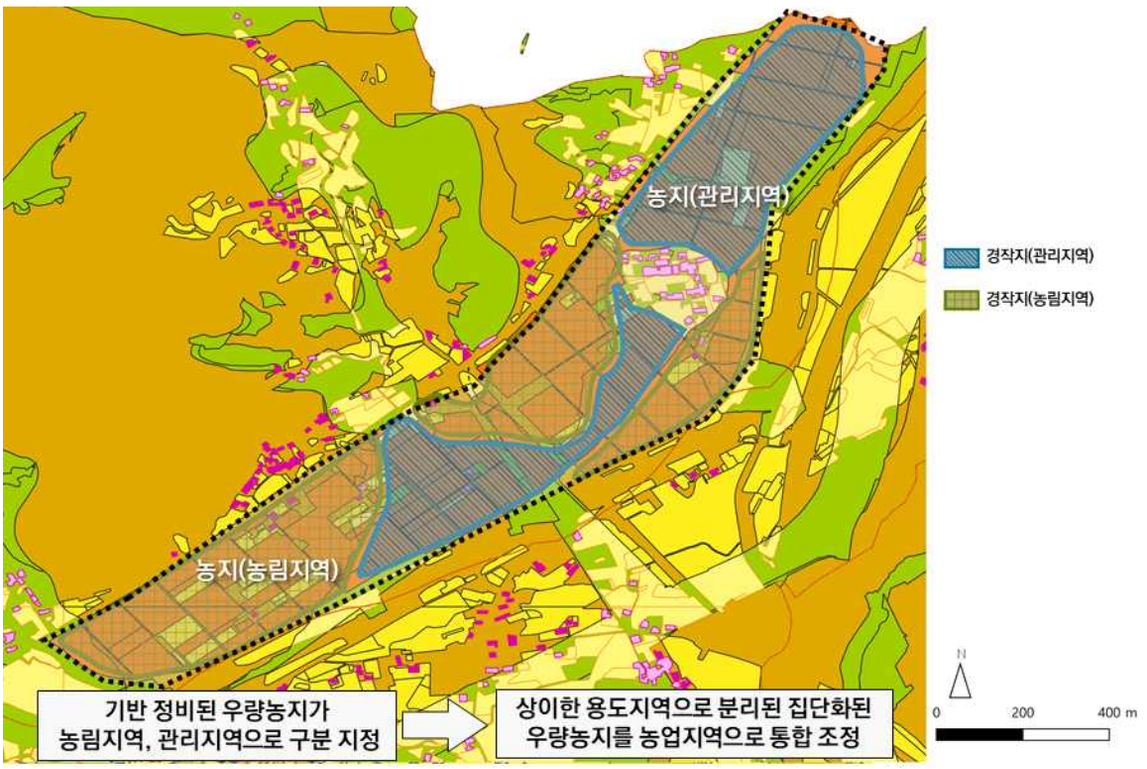
❍ 천안시 광덕면을 대상으로 한 〈그림 6-4〉에서는 「국토계획법」의 용도지역·지구 조정을 통한 토지이용제도 운영 방안을 예시적으로 나타내고 있는데, 용도지역을 실제 토지이용 현실에 맞추어 통합·조정하고, 농촌경관지구를 지정하는 구상이다.

- (용도지역 조정) 농업기반정비가 이루어진 집단화된 우량농지가 농림지역과 관리지역으로 구분 지정되어 있는데, 실제 토지이용 특성상 두 지역 간 차이가 없고 기반 정비 예산이 투입된 점을 감안하여 향후 '농업지역'으로 재조정하도록 하였다.
- (농촌경관지구 지정) 주거지, 농경지, 임야 등이 혼재되고 용도지역 역시 복합적인 농촌 마을 특성상 기존 자연취락지구로는 효과적인 토지이용관리가 어렵기 때문에, 주거지와 주변 토지를 포괄하는 농촌경관지구를 지정하는 구상을 제시하였다.

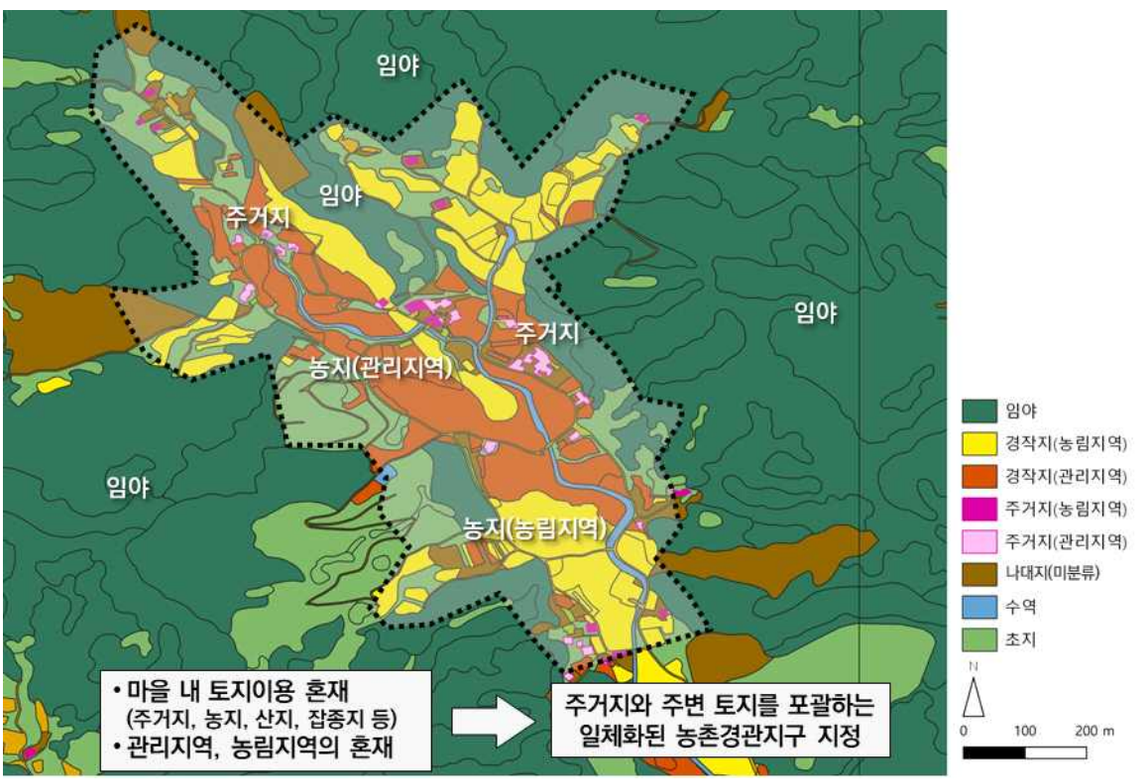
❍ 해당 대안은 국토계획 및 관리체계의 일원화 측면에서 장점을 지니나, 「국토계획법」의 개정이 요구되는 등 부처간 협의 과정에 어려움이 예상된다.

- 관리지역에 대한 규제 강화로 지역 주민과 소유자의 재산상 손해가 발생하는 등 이해관계자의 반발이 제기될 가능성이 있다는 점도 제약요인이다.

그림 6-4 용도지역 재편 및 새로운 용도지구 지정 구상안 (천안시 광덕면 사례)



집단화된 우량농지에 대한 용도지역 통합 조정 구상 (천안시 광덕면 매당리 일원)



농촌 마을의 복합적 토지이용 특성을 반영한 농촌경관지구 지정 구상 (천안시 광덕면 매당리)

자료: 저자 작성.

❑ (대안2: 신규 법률 도입·적용) 농촌 지역을 토지이용 특성에 따라 새롭게 구분

❍ 두 번째 대안은 농촌 지역을 현재 토지이용 조건에 따라 마을·산업·농림업·유보지역으로 구분하고 관리의 강도를 차등화하며, 「국토계획법」에 근거하지 않고 새로운 법률에 의거하여 용도 구분 및 토지이용관리가 이루어지도록 하는 방안이다.

- 농촌의 조화로운 토지이용을 위해 현행 용도지역과 별개로 농촌 특성을 반영한 새로운 용도들을 지정할 수 있도록 '농촌계획지역'을 설정하여 관리하는 방안이다.
- 현재 「국토계획법」상 용도지역은 개발 및 관리의 용이성에 중점을 두고 관리지역을 광범위하게 지정하고 있어 난개발 방지 및 계획적인 토지이용관리에 근본적 제약이 있기 때문에 농촌지역에 적용할 별도의 계획 구역을 설정하는 것이다.

❍ 〈표 6-7〉 및 〈그림 6-5〉에 제시된 바와 같이 농촌 토지를 농촌마을지역, 농촌산업지역, 농림업지역, 유보지역으로 구분하고 이를 보다 세분하여 농촌 특성에 맞게 관리한다.

- 공장·재생에너지시설·축사 등은 농촌산업지역, 친환경축산지역에 집적화하고 기존 시설 이전시 인센티브를 제공한다.
- 무분별한 지역 지정 및 개발을 억제하기 위해 시·군별로 '농촌산업지역 및 친환경축산지역 총량제'를 도입하고, 중앙정부는 시·도의 총량을 관리한다.
- 유보지역은 농업진흥지역 밖의 농지, 준보전산지 등이 집중되어 있는 지역으로 현행 건축물은 인정하되 원칙적으로 추가적인 개발을 금지하고, 개발계획 수립시에만 예외적으로 허용한다.

❍ 이 대안은 모든 농촌 지역에 대해 토지이용 상황을 반영하여 지역을 지정함으로써 농촌 지역의 생활환경 및 환경·경관의 개선·보전에 유리하다는 장점이 있다.

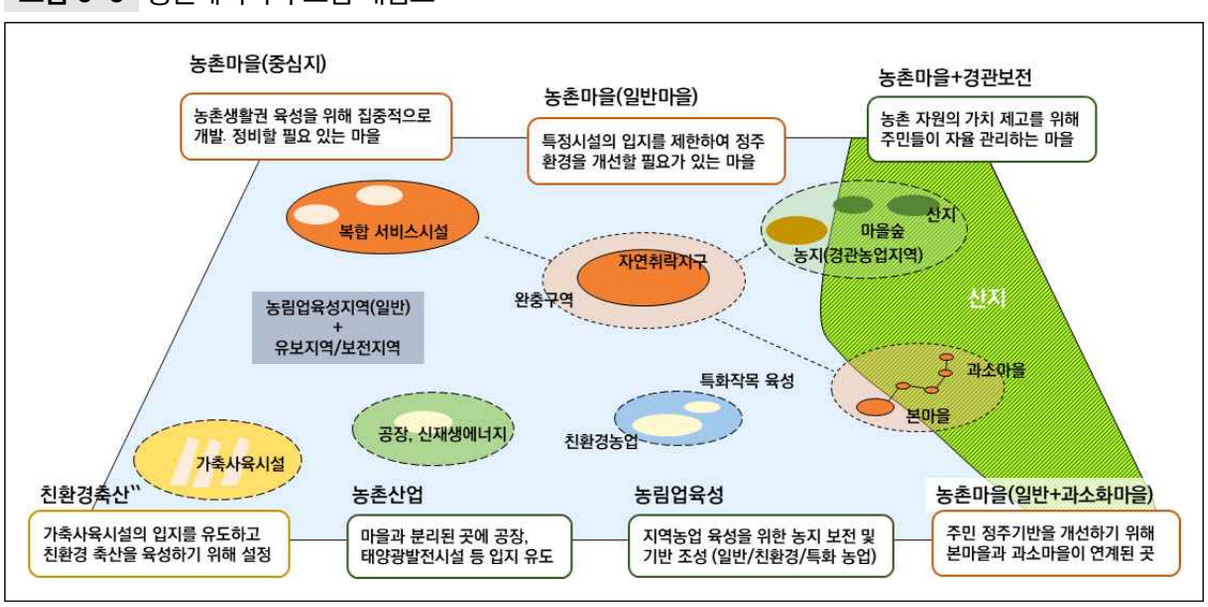
- 그러나 국토관리 및 토지 이용체계의 이원화·복잡화가 우려되여 부처 간 협의에 어려움이 예상되며, 토지이용 규제 강화에 따른 주민 반발 등이 나타날 수 있다.

표 6-7 토지이용에 따른 농촌지역 구분(안)

농촌지역 구분		주요내용 및 정비방향
농촌 마을지역	중심마을지역	○ 읍·면 소재지 중 도시·군관리계획상 도시지역(주거·상업·공업·녹지)으로 지정되지 않은 지역 ○ 주택외에 최저 서비스 기준을 충족시킬 수 있는 관련 시설과 오염도가 낮은 일부 공장만 허용
	일반마을지역	○ 전형적인 농촌마을로서 주택 비중이 다른 건축물 비중보다 높고 주거환경 보호가 필요한 지역 ○ 1종 근린생활시설 중 일부 생활편의시설만 허용
	복합마을지역	○ 주거용 주택이 공장·축사 등과 혼재되어 있으나 주택이 다른 건축물보다 다수인 지역 ○ 현재 건축물을 제외한 신규 공장·축사 등은 허용 금지
농촌 산업지역	산업중심지역	○ 마을지역과 떨어져 공장, 신재생에너지 시설 등의 산업시설이 집적화되어 있는 지역
	준산업지역	○ 주거용 주택이 공장·축사 등과 혼재되어 있으나 주택보다 다른 건축물이 다수인 지역 ○ 신규 주택은 허용을 금지하고 공장의 집적화 유도
농림업 지역	일반농림업지역	○ 전형적인 논·밭 농업 및 임업지역
	특수농림업지역	(경관) 경관작물을 집단 재배하는 지역
		(친환경) 친환경농업법에 따라 친환경농업이 집단화되어 있는 지역
		(특화) 지역특화작목의 재배가 집단화되어 있는 지역
	친환경축산지역	○ 마을·축사 등이 혼재되어 있으나 축사의 비중이 높거나 ICT 활용 친환경축사의 집적화를 통한 단지 조성 지역 ○ 신규 주택·공장은 허용 금지, 장기적으로 축사의 집적화 추진
유보지역	-	○ 농촌마을, 산업, 농림업지역 외 그 밖의 지역 ○ 원칙적으로 모든 개발행위 금지하고, 개발이 필요한 경우 별도의 지역 지정후 개발 추진

자료: 저자 작성.

그림 6-5 농촌계획지역 도입 개념도



자료: 저자 작성.

❑ (대안3: 조례 기반) 지자체별 여건을 고려한 농촌 토지 용도 지정

○ 지자체에 최대한 자율성을 부여하여 지역별 특성에 맞는 다양한 용도를 지정토록 하고 주민과 지자체 협약 등에 따라 토지이용관리를 하는 방안이다.

- 강한 구속력을 갖는 법률 제·개정에 현실적인 어려움이 예상되는바, 조례에 근거하여 지자체별로 다양한 지구를 지정하여 관리할 수 있도록 한다.
- 〈표 6-8〉에 예시한 바와 같이 농촌 생활권의 체계적 육성, 농촌 자원 보전과 활용, 쾌적한 주거환경 유지, 농촌 특성화 발전 등의 목적으로 지자체별 토지 용도가 다양하게 설정될 수 있으며, 조례에 근거하므로 대안2와 비교해서 더욱 유연한 지구 지정이 가능하다.

○ 지구 지정 및 관리 기준은 지자체별 조례에 근거하여 다양하게 정하더라도, 조례 자체에 대한 법률적 근거 마련이 필요하다.

- 예컨대 「농어촌정비법」 제2조(정의)에 (가칭)'농촌계획지구' 또는 (가칭)'농촌형 지구' 항목을 추가하고 세부 지구에 대한 정의와 관련된 타 법령을 제시하는 방안을 고려할 수 있다. 그리고 농촌공간계획을 수립한 지자체는 농촌계획지구를 농촌공간계획에 따라 관리해야 함을 법령에 명시한다.
- 조례에 기반을 둔 자율적 행위 제한 및 일부 법적 토지이용 규제를 포함하여, 농식품부 차원에서 토지이용 규제의 수단으로 활용할 수 있는 방안을 강구한다. 예를 들어 농업용 시설 설치 및 농지 전용 등 법령 정비를 통해 지정된 지구 외의 지역에서는 축사, 농업용 시설 설치를 위한 농지 전용을 금지할 수 있는 방안을 마련한다.

○ 제도적 보완 수단이 도입되더라도 대안3은 법률적 구속력이 충분히 확보되지 않기 때문에 전반적인 농촌 토지이용관리 효과 측면에서는 제한적일 가능성이 크다.

- 지역별 다양한 여건을 반영하여 토지 용도 구분 시 유연성을 확보할 수 있는 장점이 있지만, 본 대안은 주민협정 등 자율적 토지이용관리 활동이 활성화된 소수 지역에서만 제한적으로 작동될 가능성이 높다.

표 6-8 다양한 유형의 농촌계획지구 예시 및 유형별 지정 목적

지구 명	지 구 지 정 목 적
농촌거점지구	지역거점(중심지)으로서 자립적인 농촌생활권 육성을 위해 주민에게 필수적인 기초생활인프라 시설 등을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
농촌마을지구	쾌적한 주거환경을 보호하기 위해, 오염물질 배출시설(유해화학물질, 소음, 악취)과 주거유해시설(유흥시설) 등 특정시설의 입지를 제한하여 정주환경을 개선할 필요가 있는 지구
과소마을 정비지구	일반적인 농촌마을에 비해 지리적으로 조건이 불리하고 인구적 측면에서 과소화되는 마을로서, 공공시설투자와 주거환경 개선사업을 중심마을에 집중하되 연계성을 확보하여 과소화마을의 주민 정주기반 개선을 도모할 필요가 있는 지구
농촌경관지구	마을 전통·문화 경관, 마을 숲, 농업유산 등 농촌 자원의 가치 유지와 제고를 위해 주민들의 농촌 가꾸기 활동을 장려하고 관련 사업을 연계 지원하여 조화롭게 관리할 필요가 있는 지구
농촌융복합 산업지구	농업의 고부가가치화를 위한 기반을 마련하고 농업 · 농촌의 발전, 농촌경제 활성화를 도모하여 농촌주민의 소득증대와 일자리 창출을 위해 농촌융복합산업화 활동 등을 전략적으로 유치하고 지원하도록 설정된 지구
농림업육성지구	농촌의 사회 · 경제적 활력을 증진시키고, 농촌의 가치에 대한 국민적 인식을 높이며, 도시민의 농촌생활에 대한 체험과 휴양 수요를 충족시킴으로써 도시와 농촌의 균형발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 설정된 지구
친환경축산지구	농촌의 쾌적한 주거환경 개선을 위해 가축사육시설의 입지를 유도하고 친환경 축산을 육성할 목적으로 설정된 지구
지역 제안 특화지구 (기타 지구)	위 지구 이외에 특별히 난개발을 관리할 필요가 있거나 지역의 특화 발전방향을 지역 주민들 스스로 정립하여 지구 지정을 제안하고, 시·도지사가 그 필요성을 인정하여 지정 가능. 농식품부 장관이 연계 사업을 지원

자료: 저자 작성.

2.1.3. 농촌 토지이용제도의 단계적 개선 방안

❍ 이상에서 검토한 토지이용제도 개선 대안들은 상호 배타적이기보다는 농촌공간계획의 제도화 여건에 따라 시기를 구분하여 단계적으로 추진 가능한 대안이기도 하다.

- 농촌 토지이용제도 개선 작업은 난개발 문제 대응에 대한 국민적 공감대 형성 수준, 일선 지자체의 농촌공간계획 수립을 통한 토지이용관리 의지 확산 정도 등의 영향을 받게 된다.
- 또한 토지이용제도의 변경은 주민과 토지소유주의 재산권에 큰 영향을 미치기 때문에, 제도 시행 과정에서 행정과 국민 사이에 갈등이 발생할 여지가 크다. 따라서 토지이용의 목적과 행위제한 강도를 점진적으로 강화시켜나가는 등, 제도 도입 과정에서 나타나는 갈등 요소들을 사전에 조정해 나갈 필요가 있다.

❍ 농촌공간계획 도입 단계(1단계)에서는 농촌개발사업의 원활한 지원을 위해, 지자체 자체 조례에 근거하여, 농촌공간계획에 포함된 지구를 지정하여 운영한다. 이때 지구 운영은 행위제한 및 토지이용 규제보다 사업의 원활한 수행에 초점을 두어, 지구 도입에 따른 갈등요소를 최소화한다.

- 도입할 지구 종류는 농식품부 계획지침을 따르되, 지자체 조례에 의거하여 지정한다.
- 여건이 되는 지역의 경우 마을 주민협정에 따라 허용/제한 시설을 자율적으로 결정하여 토지이용을 관리한다.

❍ 농촌공간계획 제도화 단계(2단계)에서는 농촌계획지구의 지정과 운영에 관한 법률적 근거를 마련하여, 농촌 특성에 맞는 사업 연계 지원과 토지이용관리 수단이 포함된 법적 구속력을 갖는 농촌계획지구 제도를 도입한다.

- 사업 지원 목적의 지구 이외에 「국토계획법」의 용도지역·지구 한계를 보완한 자율적 토지이용관리 목적의 농촌계획지구를 지정하고, 법률 근거 없이 지자체 조례에 의거하여 지정되는 지구의 실효성 부족 문제가 나타나지 않도록 농촌계획지구에 대한 법률적 근거를 마련한다.
- 다음에 제시된 제천시의 경관형성조례 운영 사례는 법적 근거를 갖추지 하고 지자체 조례에 의한 토지이용규제가 가지는 한계를 잘 보여준다. 따라서 행위 제한뿐 아니라 효과적인 사업 지원을 위해 반드시 법률적 근거에 기반을 둔 농촌계획지구를 농촌공간계획의 수립·승인 과정을 거쳐 지정하도록 명시한다.

제천시 청풍호 구역의 조례를 통한 경관심의 운영 사례

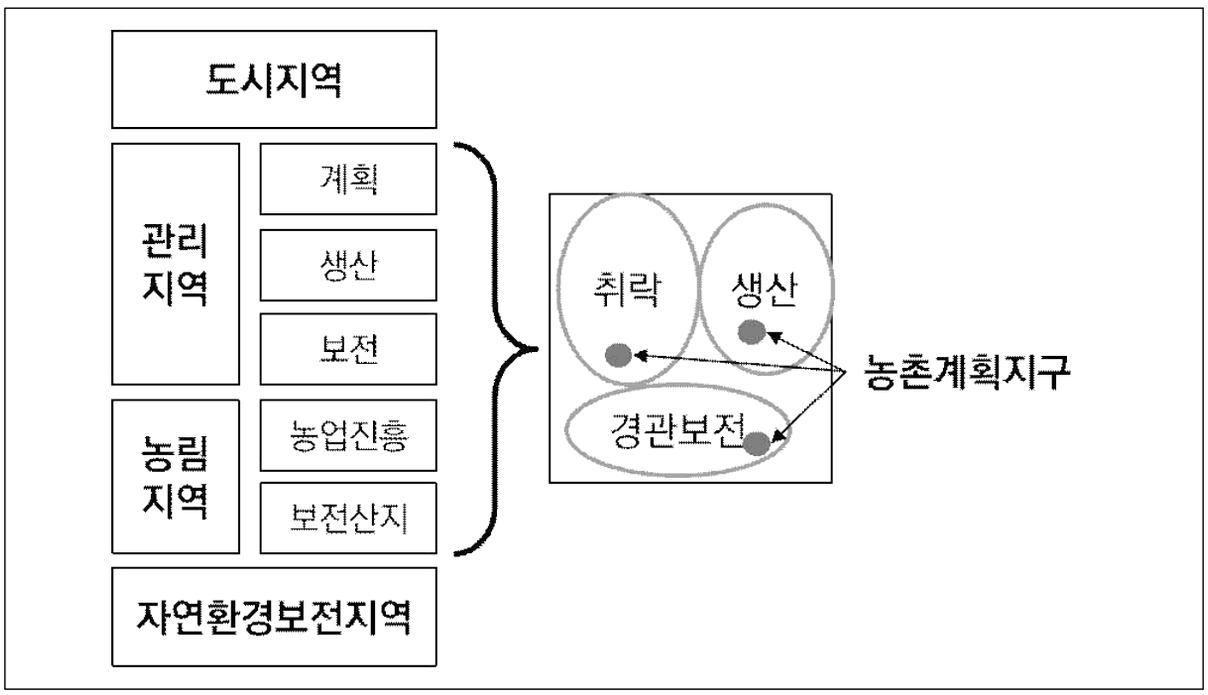
○ 제천시는 청풍호수 주변 난개발에 대응하여 2002년 수변 지역에 대해 경관형성조례를 제정하고, 청풍호 주변 5개 면을 대상으로 운영함(1등급지 수변 50m 이내 / 2등급지 200m 이내).
○ 조례는 경관심의위원회를 구성하여 개별건축 인허가 시 건축물의 높이, 색채, 모양 등에 대한 경관계획을 심의하는 내용임.
○ 조례는 자연환경보전법에 근거하나 행위제한에 대한 법적 실효성을 확보하지 못하여 경관심의와 관련된 민원, 소송 등의 이유로 7년 운영 후 조례를 폐지함.
○ 2018년부터는 「경관법」에 근거한 '제천시 경관 조례'를 새롭게 제정하여 운영 중(청풍호 수변구역도 중점경관관리 구역에 포함되어 건축물의 경관심의 시행)

❍ 농촌공간계획과 도시계획 연계가 이루어지는 정착 단계(3단계)에서는 농촌공간계획을 통해 지정되는 농촌계획지구가 도시·군 계획에 반영되도록 하는 등 「국토계획법」에 농촌계획지구 지정 근거를 마련하고, 나아가 농촌의 토지이용 여건과 특성을 반영하여 용도지역 제도의 개편을 추진한다.

- 단기적으로는 「국토계획법」 제37조(용도지구의 지정)에 '농촌계획지구' 항목을 추가하고, 지구 지정 절차는 「농어촌정비법」(또는 신법)을 따르도록 규정한다.

- 장기적으로는 「국토계획법」에 근거한 용도지역제도를 전면적으로 개편하여, 도시와 달리 상세성이 떨어지는 농촌의 용도지역을 새롭게 분류한다. 예를 들어 「국토계획법」상 관리지역과 농림지역을 농촌으로 간주하고 '(가칭)취락지역, 생산지역, 경관보전지역'으로 세분화·재편하여, 농촌에 대한 계획적 정비 및 관리가 이루어질 수 있도록 한다〈그림 6-6〉.

그림 6-6 용도지역 재편 및 농촌계획지구 도입을 통한 농촌 토지이용관리 방안 예시



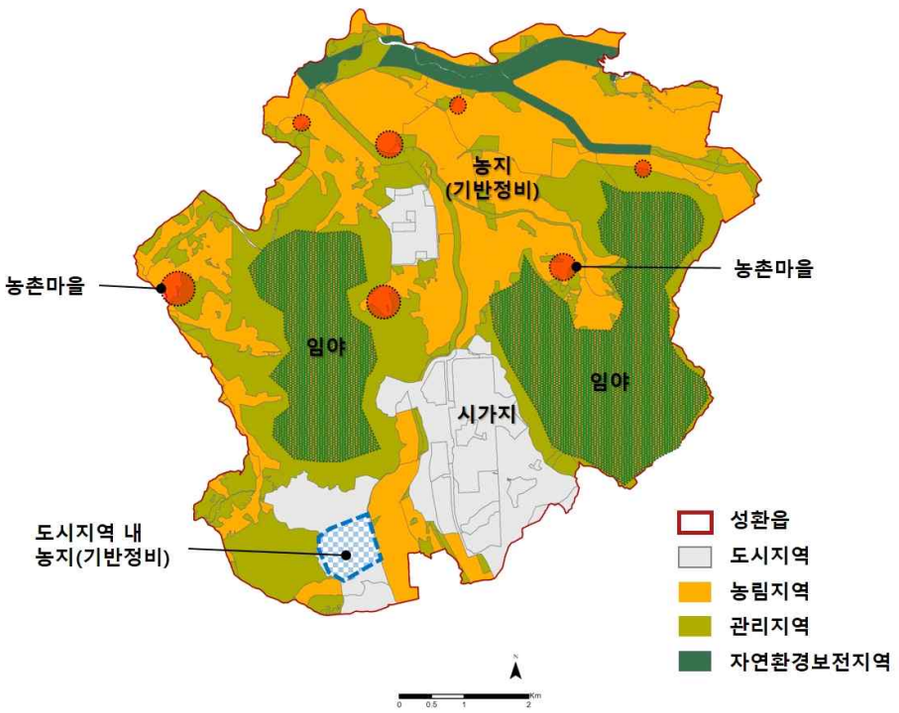
자료: 저자 작성.

○ 농촌계획지구 도입, 용도지역·지구 개편 등과 같이 3단계에서 가능한 토지이용제도 개선 구상을 천안시 성환읍을 대상으로 종합적으로 적용한 시나리오를 〈그림 6-7〉에 제시하였다.

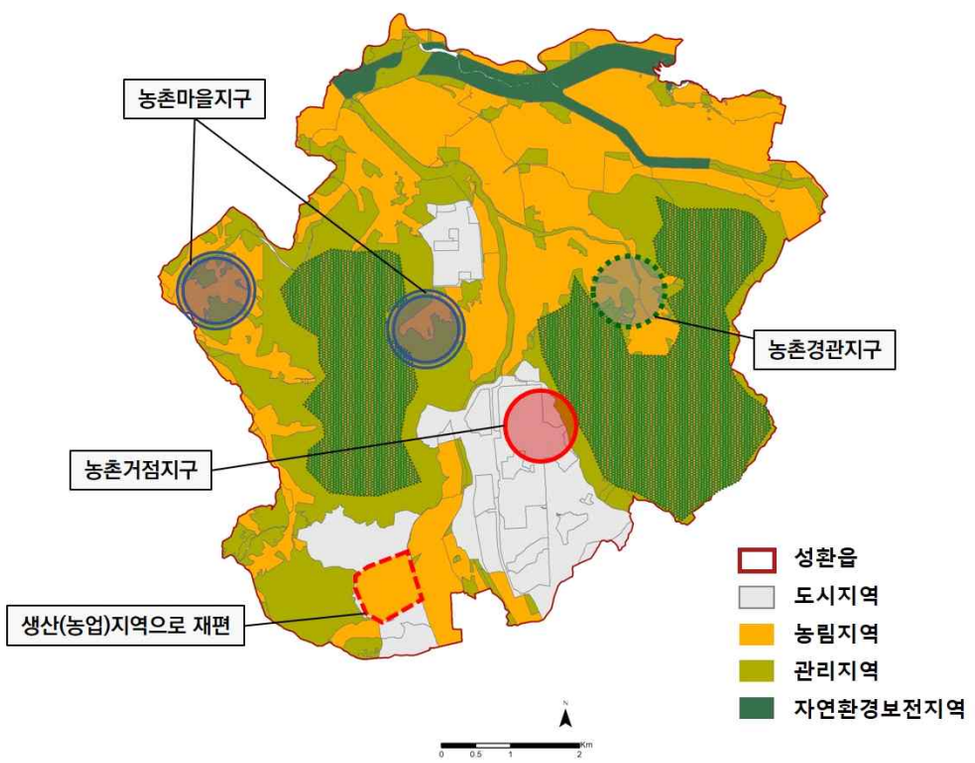
- (농촌계획지구 지정) 주거지와 집단화된 농경지 분포, 환경·경관 자원 현황 등을 고려하여 몇 가지 유형의 농촌계획지구를 지정함으로써 농림지역 및 관리지역으로 단순화된 현행 용도지역을 보완하는 아이디어를 나타내었다.

- (용도지역 일부 재편) 기반 정비가 이루어진 농경지이지만 도시지역에 속하여 농림지역 지정 시 제외된 곳을 포함하여 농업지역을 새로이 지정하는 구상을 제시하였다.

그림 6-7 농촌지역 용도지역 현황 및 재편 구상안 (천안시 성환읍 사례)



천안시 성환읍 용도지역 구분 현황



지목과 주거 입지를 반영한 용도지역 재편 및 농촌계획지구 지정 구상(안)

자료: 저자 작성.

2.1.4. 농촌 토지이용 관리 기준

○ 현행 용도지역·지구와 구분되는 새로운 용도를 지정·관리하는 방안(대안2 및 대안3)을 전제로 하여 지구 또는 지역 설정 기준 및 관리 원칙을 제시하고자 한다.

- 편의상 이하에서는 해당 지구를 통칭하여 '농촌계획지구'로 명명하고자 한다.

❑ 농촌계획지구 지정 기준

○ 농촌거점(1계층 중심지, 읍·면 중심지)으로 기능할 곳을 **농촌거점지구**로 지정한다.

- 배후지역에 대한 접근성이 양호한 기존 시가지 구역 내에 농어촌서비스기준(최저기준)을 충족시킬 수 있도록 관련 시설을 집중시켜 입지하도록 설정한다.

○ 마을 규모 상 평균 혹은 그 이상인 마을로서 장래 지속 가능한 농촌 발전을 위해 마을 정주 기능과 공동체 활동을 중점 육성할 필요가 있는 50호 이상 가구가 밀집 분포하는 마을을 **농촌마을지구**로 지정한다.

- 마을 가구 수 기준은 전국 행정리별 가구 수 분포 패턴과 중위값(약 60호)을 고려하여 50호 이상으로 선정한다.
- 거주 가구의 2/3이상, 토지 소유주의 80% 이상 동의를 거쳐 주민협정을 체결한 마을을 지정한다. 농촌경관지구 및 과소마을정비지구의 경우도 동일한 조건으로 주민협정을 체결한다.
- 농촌마을지구 주변으로 완충구역을 지정하여 운영(기존 자연취락지구보다 공간적 범위를 확대)하고, 완충구역 내에는 주민 건강에 유해한 물질을 배출하는 공장 등의 입지를 제한한다. 완충구역의 범위는 주민 협의를 통해 100~500m 범위로 결정한다.

○ 공·폐가가 상당 정도 분포하는 마을로서, 장래 정주 기반 유지를 위해 체계적 공간 정비가 요구되는 20호 미만의 마을을 **과소마을정비지구**로 지정한다.

- 빈집 정비와 생활기반조성사업, 취약지역개조사업 등을 우선 추진함으로써 마을 정주환경을 개선함과 동시에 기존 주거지 외곽의 신규 주택 분산 개발을 제한한다.

○ 우수한 농촌 자원(전통문화·경관·농업유산 등)을 보유한 마을을 **농촌경관지구**로 지정한다.

- 공익형 직불제, 경관보전직불제 참여 농가가 다수 거주하는 마을을 우선 지정하고, 지정시 마을(생활공간)과 농지(생산공간), 주변 마을숲, 소하천 등 자원권역을 포괄하여 지정한다.

❍ 지역 특산물을 활용한 1,2,3차 융·복합 산업 발전 잠재력을 지닌 곳으로서 융·복합산업 활성화가 지역 경제에 미치는 영향이 큰 지역을 **농촌융·복합산업지구**로 지정한다.

- 생산·가공·관광 등으로 지역 내 수요-공급망이 형성되어, 지역 내 부가가치 창출에 기여할 수 있는 지구로 육성한다.

❍ 지역 자원을 활용한 농촌체험·관광·휴양사업의 발전 잠재력이 크고 시민 방문시설, 체험시설, 일시 거주 시설 등 중점 입지가 필요한 지역을 **농림업육성지구**로 지정한다.

- 농촌의 '관계인구' 증대를 위해 도시와의 지속적인 교류활동 기반을 구축한다.

❍ 지역의 쾌적한 주거 여건 및 환경의 질적 수준 유지에 저촉되지 않으면서 축산업을 체계적으로 유지할 수 있는 지역을 **친환경축산지구**로 지정한다.

- 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 의한 가축사육제한구역에 속하지 않고, 마을로부터 최소 100m 이상 떨어진 곳을 대상으로 한다.

❍ 상기 지구 이외에 지자체 및 지역 주민 스스로 지역의 토지이용 여건 및 발전 비전 등을 고려하여 특화자원 활용 및 특성화 발전 등을 위해 지역에서 필요하다고 인정하는 곳을 **지역제안특화지구**로 지정한다.

- 난개발이나 위해요소 차단 등의 필요가 있을 경우 주민 등이 발의하고 지자체장이 이를 인정할 수 있다.

❑ 지구별 관리 방안

❍ 농촌계획지구 도입 단계(1단계)에서는 지자체와 마을 주민 협의로 허용/제한 시설 자율 결정하여, 지구가 의도한 방향대로 이용될 수 있도록 한다. 필요할 경우 조례를 통해 용도지구(특화경관지구, 특정용도제한지구 등)를 설정하여 행위제한 사항을 명시하는 등 법적 실효성을 확보하는 방안을 강구한다.

> **국토계획법 제37조(용도지구의 지정)** ③ 시 · 도지사 또는 대도시 시장은 지역여건상 필요하면 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 시 · 도 또는 대도시의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적, 건축이나 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 제1항 각 호의 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시 · 군관리계획으로 결정할 수 있다.

❍ 지구가 지정 취지에 맞도록 개발되고 주민 및 토지 소유자들에게 일정한 혜택이 돌아갈 수 있도록 지구 지정 취지에 맞는 사업을 우선 지원한다.

- 농촌거점지구: 농촌중심지활성화사업, 기초생활거점육성사업 등
- 농촌마을지구, 과소마을정비지구: 농어촌취약지역생활여건개조사업, 지자체마을개발사업, 귀농·귀촌지원사업, 도시민농촌유치지원사업 등
- 농촌경관지구: 경관보전직불제, 도농교류활성화지원사업, 국가중요농어업유산 지정 등
- 농촌융·복합산업지구: 신활력플러스사업, 농촌융·복합산업활성화지원사업 등
- 농림업육성지구: 농촌관광활성화지원사업, 도농교류활성화지원사업 등
- 친환경축산지구: 친환경축사시설물조성사업, 친환경안전축산직불제, 축사시설현대화지원사업 등

표 6-9 농촌계획지구 유형별 토지이용 유도 방향

지구명	토지이용 유도방향
농촌거점지구	○ 농촌공간계획 수립시 지구 내에서 접근성이 우수하여 다른 마을에 서비스를 제공하기에 가장 적합한 위치에 있는 지역에 투자를 집중시킴. ○ 생활의 기반이 되는 상업시설과 삶의 질 확보를 위한 기초생활인프라를 집중시키고, 배후 농촌 마을과의 연계성, 유휴시설 및 기존 공공시설 활용 방안 등을 고려하여 일체적인 시설 배치를 추진함.
농촌마을지구	○ 쾌적한 주거환경 조성을 위해, 무분별한 농촌 마을 확장(난개발)을 계획적으로 정비하는 데 중점을 둠. ○ 마을 내부와 인근의 유해물질 배출공장, 축사 등 주거환경을 저해하는 시설의 신규 진입을 억제하고 기존의 시설들은 마을 외부로의 이전을 유도함. ○ 신규 주택 및 시설은 공장 및 축사 이전으로 생긴 토지를 최대한 활용함. ○ 삶의 질을 확보하기 위한 기초서비스를 효과적으로 이용할 수 있는 방안 마련.
과소마을 정비지구	○ 쾌적한 주거환경 조성을 위해, 방치된 마을 내 시설을 계획적으로 정비(저개발 문제 대응). ○ 마을 내부와 인근의 유해물질 배출공장, 축사 등 주거환경을 저해하는 시설의 신규 진입을 억제하고 기존의 시설들은 마을 외부로의 이전을 유도함. ○ 삶의 질을 확보하기 위한 기초서비스를 효과적으로 이용할 수 있는 방안 마련. ○ 정비지구 내 본 마을의 생활여건을 생활여건 개조사업 등을 통해 개선하고, 본 마을이 지구 내 중심지 기능을 수행하도록 유도함.
농촌경관지구	○ 농촌다움을 보존하고, 양호한 경관을 보호하기 위해 대규모 신규 개발을 억제함. ○ 기존 마을에 주택 집중, 농지 내 개발행위 제한, 기존 마을과 농산지 등 주변 경관의 조화, 마을 내 오픈스페이스 확보 등을 통하여 넓고 연속된 농산지와 마을의 경관을 보전함. ○ 도로변 경관을 확보하기 위해 도로변에 대규모 시설을 건설하지 않고, 건물의 외형은 주변 경관과의 조화를 고려하여 설계함.
농촌융·복합 산업지구	○ 지자체 내 6차 산업 관련 업체를 유치 ○ 지역 내 산업들로 수요-공급망이 최대한 형성될 수 있도록 관련 산업 입주 지원
농림업육성지구	○ 지자체 내 농촌체험·휴양마을·관광농원 관련 사업 적극 지원 ○ 도농교류를 지속적으로 유지하기 위한 도농교류의 관련 인력 양성
친환경 축산지구	○ 악취, 수질오염 문제와 에너지의 재활용을 고려한 친환경 축사 건설 ○ 마을 주민과의 상생방안 강구
기타 지구	○ 난개발, 위해요소 차단 등의 필요가 있을 경우나 지역 특성화 발전 등을 위해 주민들이 발의

자료: 저자 작성.

❍ 지구별 입지가능 시설 구분(안)

- 농촌거점지구는 기초생활 인프라와 공공시설을 집중 배치하고 원칙적으로 행위 제한보다 행위 유도에 집중한다.
- 농촌마을지구와 과소마을정비지구는 주거환경을 저해하는 일부 시설의 신규 입지를 억제하고, 마을 공동체 기능을 강화하기 위해 생활밀접시설은 유치하되, 대규모 공업·상업 시설은 배제한다. 단 농업용 창고, 가공시설, 작업장 등 주민들의 농업 활동 관련 시설은 설치가 가능하다.
- 농촌경관지구는 농촌 경관과 조화되지 않는 시설을 원천 배제하지만, 마을회관, 경로당 등 공공시설과 소매점 등 편의시설은 선별적으로 설치한다.

표 6-10 농촌계획지구 유형별 입지가능 시설 구분(안)

시설구분		지 구 명			
대구분	소구분	농촌거점	농촌마을	과소마을정비	농촌경관
		개발 성격〈----------〉보전 성격			
거주용 시설	농가주택	○	○	○	○
	일반주택	○	○	○	△
	공동주택	○	△	×	×
숙박시설	펜션	○	△	×	×
	여관·호텔	○	○	×	×
	농어촌 민박	○	○	○	△
정주시설	쓰레기 수거 시설	○	○	○	○
	쓰레기 처리 시설	○	×	×	×
	자원재활용시설	○	×	×	×
	마을 주차장	○	○	○	△
	2종근린생활시설(위락시설)	○	×	×	×
농업시설	농업용 창고	○	○	○	×
	농업출하시설	○	○	○	×
	농업생산가공시설	○	○	○	×
가축사육 시설	축사	×	×	×	×
	도축장, 도계장	×	×	×	×
지역자치 시설	지역자치센터(주민센터)	○	○	×	×
	지역아동센터	○	×	×	×
	마을회관	×	○	○	△
	마을 공동 작업장	○	○	○	△
	마을 공동 구판장	○	○	○	△

시설구분		지 구 명			
대구분	소구분	농촌거점	농촌마을	과소마을정비	농촌경관
		개발 성격〈----------〉보전 성격			
운동시설	옥외 철탑이 있는 골프연습장	△	×	×	×
지역교류 시설	교류활성화시설	○	○	○	△
	주말농장	×	○	○	△
복지시설	어린이집	○	○	○	△
	노인복지시설	○	△	×	×
	사회복지시설	○	△	×	×
	경로당	○	○	○	△
	노인교실	○	○	×	×
의료시설	병·의원	○	△	×	×
	치과병원·의원	○	△	×	×
	응급실 운영 의료기관	○	△	×	×
	주민건강센터	○	○	△	×
장례시설	장례식장	○	×	×	×
	화장장	×	×	×	×
	묘지 관련 시설	×	△	×	×
상업시설	소매점(편의점, 점포)	○	○	○	△
산업시설	산업용 창고	○	△	×	×
	위험물저장 및 처리시설	×	×	×	×
	유해물질 배출 공장	×	×	×	×
	기타 공장	○	×	×	×
	소음 배출 사업장	△	△	×	×
에너지시설	태양광 발전시설(가정용 제외)	○	△	×	×

주: ○ 입지가능시설; △ 지구설명회를 거쳐 주민동의 필요; × 시설입지불가
자료: 저자 작성.

2.2. 농촌계획시설 지정 방안

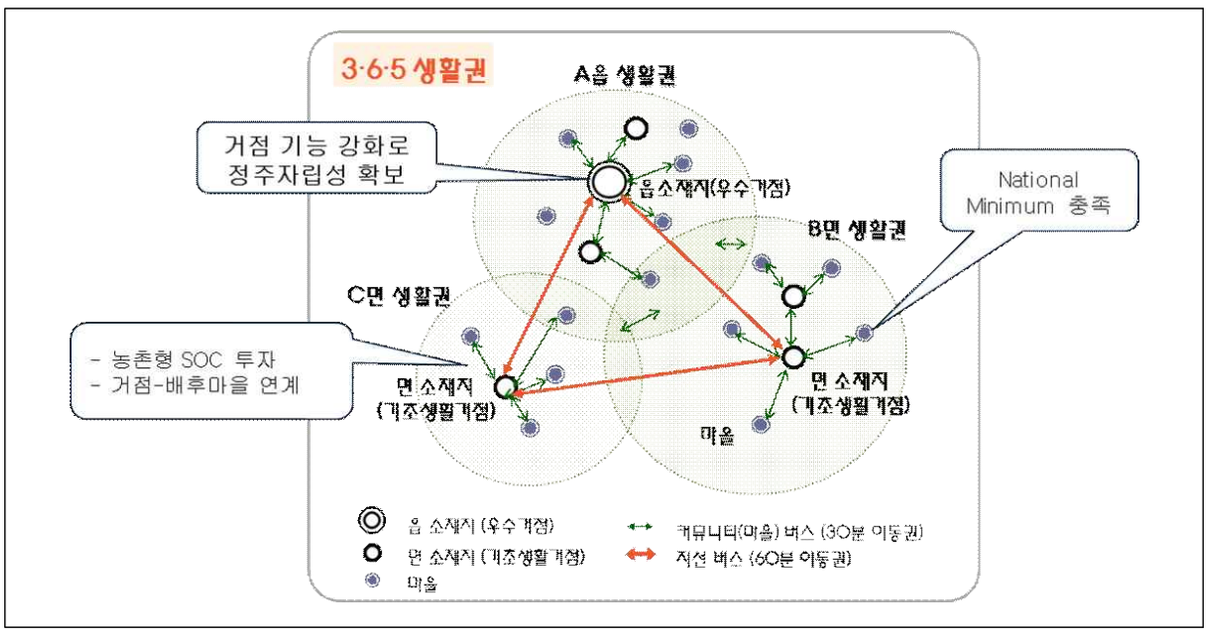
❑ 농촌공간계획시설 종류와 입지

❍ 농촌공간계획이 빠르게 정착하여 효과를 발휘하기 위해서는, 계획을 토대로 설치·운영될 시설들이 이미 시행중인 농촌정책과 조화되어야 하고 농촌공간기본계획에서 제시한 토지이용계획과 연동되어야 한다.

- 수립되는 계획의 목표는 농어촌서비스기준을 만족시키고, 시설은 기초생활인프라 시설과 연동되며, 시설의 입지는 토지이용계획과 농촌 3·6·5생활권을 고려할 필요가 있다〈그림 6-8〉.

- 더불어 이웃한 중심도시와의 연계성 강화, 타 부처 사업과의 융복합을 통한 공동 활용 등을 함께 고려할 수 있다. 국토부의 도시재생, 문화부 및 복지부 등의 콘텐츠와 인적자원 등을 농촌공간계획에 포함할 수 있도록 시설계획을 수립한다.

그림 6-8 3·6·5 생활권을 대상으로 한 농촌계획시설 설치 개념



자료: 성주인(2018).

○ 농촌공간계획시설은 농촌다움의 유지·보전 및 농촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 도입된 시설로, 〈표 6-11〉과 같이 농어촌서비스기준과 기초생활인프라 시설을 기준으로 선정한다.

- 타 계획과의 중복, 시설의 공공성 강화, 공간기본계획의 성격을 고려하여, 도시·군계획시설에 포함된 시설, 개인소유시설, 농업생산기반시설은 제외한다.

  * 농업 분야 도시계획시설은 농수산물도매시장, 종합유통센터, 도축장 등

  * 농업생산기반시설(관정, 용배수로, 양수장 등)은 시설의 규모와 활용방안, 성격을 고려하였을 때 농촌공간계획보다 농업생산기반정비사업의 시설로 간주하는 것이 타당

○ 지자체는 농촌공간계획을 수립할 때, 공간구조, 인구규모, 시설규모, 농어촌서비스기준을 고려하여 적절한 시설 입지를 결정해야 한다. 이때 시설이 설치될 공간은 정주환경과 위계를 고려하여 지역거점, 기초생활거점, 거점마을, 일반마을로 구분할 수 있다.

- 지역거점(1계층 중심지, 군 중심지)은 농어촌서비스기준(국가최저기준)을 충족시키도록 시설을 배치한다.

- 기초생활거점(면 중심지)은 농어촌서비스기준을 만족시키도록 하며, 배후 농촌 마을과의 연계성, 유휴시설의 활용방안 등을 고려하여 시설을 배치한다.
- 거점마을(150가구 이상)과 일반마을(75~150가구)은 수요가 있는 곳에 계획시설을 입지시킨다.
- 지역거점(기초생활거점)과 배후 마을 간 연계를 이용하여 거점의 총 수요를 추정하고, 서비스의 원활한 이용을 위한 서비스 전달체계를 강구해야 한다.

표 6-11 농촌공간계획시설의 종류와 시설입지(안)

부문	항목	시설	지역 거점	기초 생활 거점	거점 마을	일반 마을
의료복지	의료	응급실 운영 의료기관	○			
		보건소		○		
		주민건강센터			○	○
	돌봄	사회복지관		○		
		노인복지관		○		
		경로당			○	○
		노인교실		○		
		국공립 어린이집			○	
문화교육	학습	국공립 도서관	○			
		공공도서관		○		
		마을 도서관			○	○
	체육	경기장	○			
		체육관		○		
		수영장	○			
		체육시설(간이운동장, 체육도장)			○	○
	유치원	국공립 유치원			○	
	교육	초등학교		○		
	평생교육	주민자치센터		○		
	문화	문화예술센터	○			
정주여건	생활편의	쓰레기 처리장			○	○
		상수도			○	○
		하수도			○	○
	교통	공영주차장			○	
	방범설비	방범용 CCTV, 보안등			○	○
생활지원	경제활동	마을공동창고			○	○
		마을공동작업소			○	○
	교제활동	지역 주민 센터(복합 커뮤니티 센터)		○		
		마을회관(커뮤니티 센터)			○	○

자료: 저자 작성

`

7 농촌공간계획과 정책사업 연계 방안

1. 기본 방향

1.1. 농촌공간계획의 실효성 제고를 위한 사업 연계 지원 방향

❍ 중앙정부는 세부적인 사업 기획보다는 중앙정부와 지자체와 함께 달성해야 할 핵심적인 정책 과제(아젠다)를 제시하는 데 집중한다. 지자체는 정책 목표에 대해 농촌공간계획과 농발계획 등 중장기 계획에 합치하는 구체적이고 실현 가능한 종합 사업계획을 수립한다.

- 중앙정부와 지자체는 계획 실행을 위해 필요한 사업을 패키지로 지원하고, 사업의 성과 달성 정도를 평가하기 위한 구체적인 성과 목표를 제시한다.

❍ 지자체가 수립한 시·군 농촌공간계획이 중앙정부와의 농촌협약 체결을 통해 사업 지원 등 후속 조치로 이어져 효과적으로 실현될 수 있도록 계획 수립부터 실행까지 다음 세 가지 요건을 충족토록 할 필요가 있다.

- 농촌협약 대상 지자체 선별 단계에서는 ① 시·군 농촌공간계획에서 공간계획 요소의 충실성, ② 지자체의 농촌공간계획 추진기반 등을 고려한다.
- 농촌협약 체결 지자체가 정해진 후 사업 선정 과정에서는 ③ 정부의 농촌정책 취지에 부합하는 사업 우선순위 기준을 적용한다.

❍ (공간계획적 요소의 충실성) 정부의 농촌정책에 부합하며 공간계획에 필요한 요건을 갖추어 충실하게 시·군 농촌공간계획을 수립한 지자체를 농촌협약 대상으로 선정한다.

- 농촌공간계획(기본계획 및 관리계획)이 단순한 사업의 묶음으로서의 계획이 아니라 시·군의 중장기 토지이용계획을 고려한 농촌 공간의 발전 방향을 담고 공간계획적 요소를 갖춘 계획으로서 위상을 정립하도록 농촌협약을 통해 유도한다.

❍ (추진기반 구축) 지자체 차원의 농촌공간계획 과정을 효과적으로 이끌어갈 추진기반 구축 여부를 검토하여 농촌협약 지원 대상 지자체를 선별한다.

- 일관된 정책 추진과 중복 투자 방지 및 성과 제고를 위해, 정부, 관계기관, 민간 주체가 함께하는 정책적 거버넌스를 확립한다.
- 농촌공간계획의 수립 및 실행을 위한 행정조직 내 시스템 구축, 중간지원조직 활용, 민간 지원체계 형성, 지자체 차원의 조례 제정 등 제도적 기반 구축을 농촌협약 체결 조건으로 검토한다.

❍ (사업 우선순위 적용) 농촌협약에 포함할 사업 선정을 위한 우선순위를 적용한다.

- 농촌공간계획의 목표를 이루는 데 효과적인 사업의 종류와 집행계획, 우선순위를 고려하여 농촌협약 대상 사업을 선별한다.
- 기존 농식품부에서 추진하던 마을만들기사업을 포함하여 지방으로 이양된 사업을 우선 연계하도록 유도한다.
- 중심지 활성화, 마을 만들기, 귀농·귀촌 등 중간지원조직을 통합하여 운영할 경우 우대한다.
- 농어촌서비스기준 등을 파악해 주민들의 삶의 질 향상을 위한 실질적이고 구체적인 사업 내용이 도출될 수 있도록 한다.

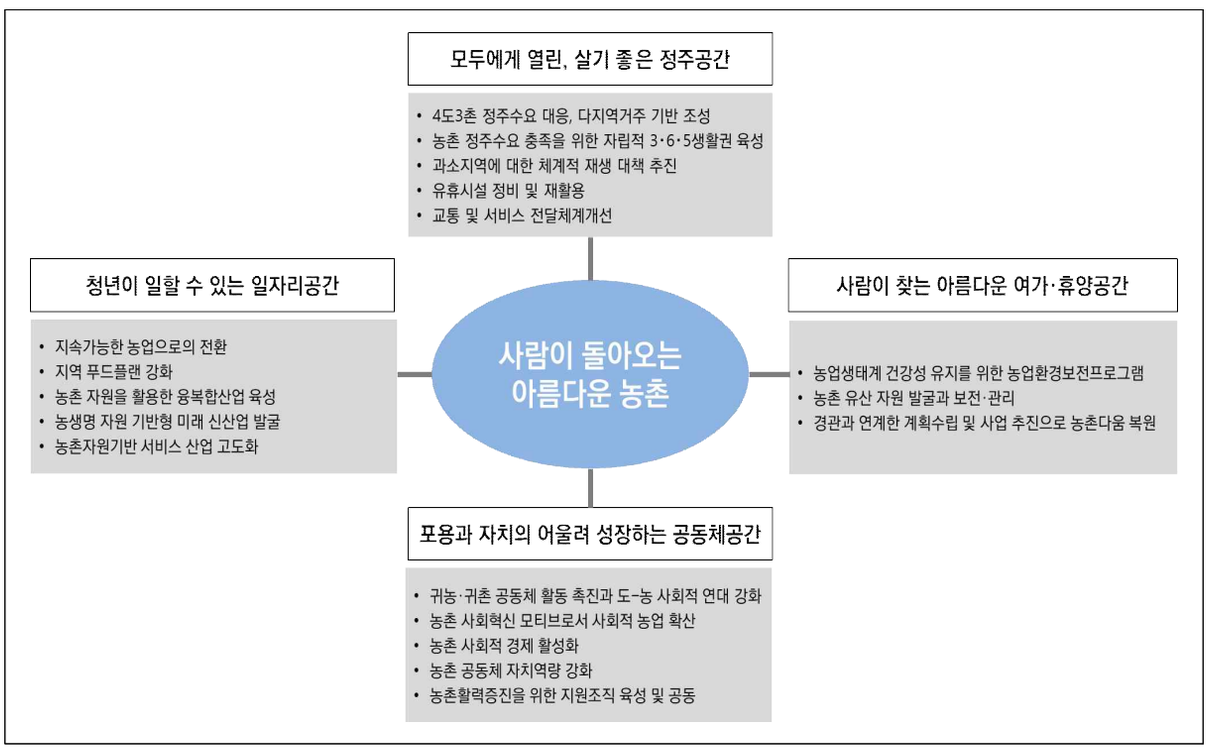
1.2. 미래 농촌 아젠다

❍ 미래 전망에 드러난 농촌의 이슈와 이에 대응하기 위해 개선해야 할 과제들 중 중요도가 높은 과제들을 유형화하여 미래 비전과 4대 정책 아젠다를 제시하였다.

- 미래 농촌의 비전: 사람이 돌아오는 아름다운 농촌
- 핵심 아젠다 1: 모두에게 열린, 살기 좋은 정주공간

- 핵심 아젠다 2: 혁신 일자리 창출을 통해 청년이 일할 수 있는 일자리공간
- 핵심 아젠다 3: 사람이 찾는 아름다운 여가·휴양공간
- 핵심 아젠다 4: 포용과 자치의 어울려 성장하는 공동체공간

그림 7-1 농촌 4대 핵심 아젠다와 정책 과제



자료: 송미령 외(2019).

2. 농촌공간계획과 농촌협약 사업의 연계 추진 방안

2.1. 사업 연계 추진 원칙

2.1.1. 시·군 농촌공간계획의 요건 충족

□ 농촌지역에 대한 토지이용 용도의 구분

❍ 토지이용 용도별 사업 및 시설의 입지, 보전지역 지정 등에 대한 지자체 자체적인 기준을 포함하여 농촌공간계획을 수립한 지자체를 우선적인 농촌협약 대상으로 선정한다.

- 농촌 토지이용 관리와 체계적인 농촌 공간 발전을 유도하는 데 한계가 있는「국토계획법」상의 용도지역·지구 구분과 별도로, 지자체 특성에 맞는 지구·구역을 설정하는 작업이 농촌공간계획 과정에서 이루어지도록 유도한다.

  * 농촌의 대표적인 토지이용 용도인 경관보전, 주거환경, 거점시설 지구·구역은 기본적으로 포함되도록 유도

❍ 사업 대상지를 단순히 도면상에 표시하는 수준이 아닌, 지자체의 장기적인 농촌 공간 발전 및 토지이용 유도 방향을 제시하는 지구·구역이 설정되도록 한다.

- 시설이 입지하고 각종 개발 사업을 시행할 지구뿐만이 아니라 농촌다움을 살리고 지켜갈 보전 목적의 지구·구역이 반드시 포함되도록 유도한다.

❍ 지구·구역 설정은 지역 특성을 반영하여 자율적으로 하되, 해당 지구·구역 지정에 대한 근거는 지자체 조례를 통해 명시하도록 규정한다.

- (가칭) ○○시·○○군 농촌공간계획 수립 및 지원에 관한 조례 등
- 해당 조례가 실효성을 갖출 수 있도록 중앙정부 차원에서도「농업·농촌기본법」등의 법률에 지자체 공간계획 수립 지원에 관한 사항을 명시한다.

□ 중장기 공간 재편에 관한 원칙 포함

❍ 각급 중심지와 배후마을을 포함한 농촌 공간의 장기적인 정비를 위한 지자체 차원의 방향과 기준을 포함하여 공간계획을 수립한 시·군을 우선적으로 지원한다.

- 특히 장기적인 농촌 배후마을의 공동화 추세를 고려하여, 체계적인 과소화 마을 정비, 거점 마을의 육성과 주거지의 분산 개발 지양 등의 원칙이 포함되도록 유도한다.
- 자립적인 농촌생활권이 형성되도록 배후마을 지원, 다양한 계층의 중심지 육성 전략, 중심지와 배후마을 간 연결방안 등이 농촌공간계획에 포함되어야 한다.
  * 3·6·5 생활권 등 기존 농촌공간정책과 연동
  * 수위거점, 하위거점, 기초거점, 작은거점 등 다양한 중심지 유형별 육성 전략과 시설 입지 기준을 제시

□ 농촌다움 보전을 위한 시책 포함

❍ 농촌다운 경관, 환경, 자원 등을 보전하고 가치를 높이기 위한 시책을 적극적으로 포함하여 농촌공간계획을 수립한 지자체를 우선적인 농촌협약 대상으로 선정한다.

- 생활기반시설 조성, 서비스 확충, 경제 활성화 등 지금까지 주로 시행해 온 농촌개발사업 중심의 계획에 머무르지 않고, 농촌공간계획에서 다루는 영역을 확대·다변화하여 농촌의 가치 제고를 위한 주민 활동 육성에 무게를 두는 계획이 되도록 한다.
- 「삶의 질 향상 특별법」에 명시된 경관보전활동 관련 조항을 사업 지원 근거로 적극적으로 활용하도록 유도한다.

[참고] 「삶의 질 향상 특별법」의 경관 보전에 관한 지원 내용

제30조(농어촌 경관의 보전) ① 국가와 지방자치단체는 농어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 하며, 농어촌의 경관을 체계적으로 정비하기 위한 노력을 하여야 한다.
② 시 · 도지사나 시장 · 군수 · 구청장은 주변 경관을 고려한 주택의 형태 및 색채 정비 등 경관보전사업을 추진하기 위하여 관할 구역에서 마을 단위로 농어촌 주민과 경관보전협약을 체결할 수 있다.
③ 제2항에 따른 협약의 목표 · 이행방법 및 절차 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
④ 국가와 지방자치단체는 제2항에 따라 해당 지방자치단체와 협약을 체결한 마을에 대하여는 그 협약의 이행에 필요한 지원을 할 수 있다.

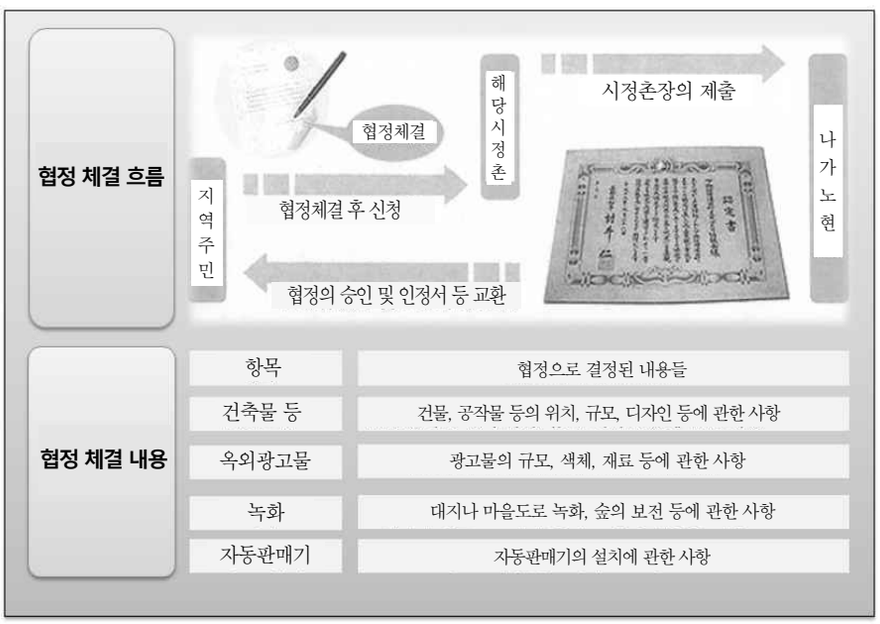
❍ 특히 농촌 자원 보전을 유도하기 위해 지자체와 지역 공동체 간의 주민협정 체결 실적을 농촌협약 대상 지역 선정 기준에 포함토록 한다.

- 주민들의 자율적인 경관협정 및 마을만들기 협정 체결, 보전지구 설정, 농촌 자원 발굴·보전 활동 단체 지원 등의 사항들이 적극적으로 반영된 농촌공간계획 수립을 유도한다.

[참고] 일본 나가노현 경관육성주민협정 사례

○ 나가노현은 경관만들기를 위해 일정 구역의 건물 색채나 형태 등의 외관, 녹화 등과 관련하여 자주적인 규칙을 주민 스스로가 정하고, 주민 모두가 지켜나가고 육성하기 위한 주민협정제도를 도입
- 경관육성주민협정은 주민이 만들고 시정촌의 장이 추천하여 지사가 인정한 제도로서, 나가노현에서 164개의 협정이 인정(2011년 4월 기준)
- 주민협정 유형은 입지 특성에 따라 ① 신흥단지형, ② 연도(沿道)·전원형, ③ 상업·관광지형, ④ 기존 집락형 등으로 구분

〈참고: 나가노현 경관육성주민협정 절차와 주요 내용〉



자료: 성주인 외(2011b).

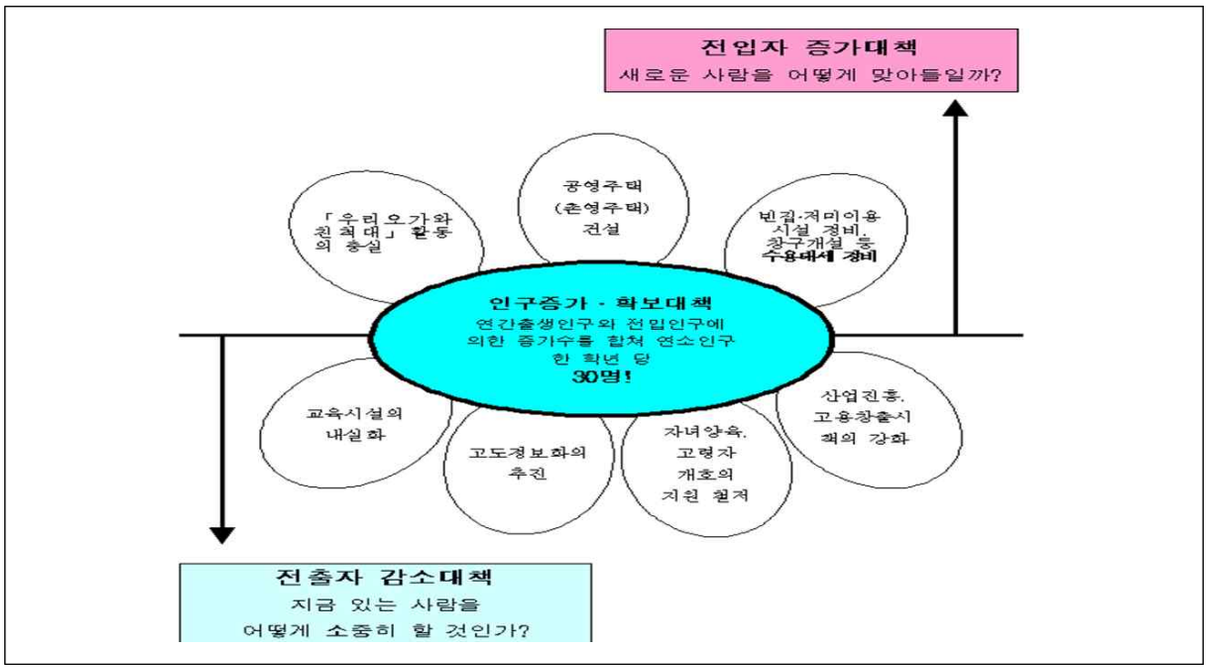
□ 충실한 실태 분석과 구체적인 달성 목표 제시

❍ 시·군 농촌공간계획의 중장기 목표가 정부의 농촌정책 취지와 지역 특성·역량을 충실히 반영하여 설정되도록 유도한다.

- 정주 기반 확충과 관련한 농어촌서비스기준 등의 주요 지표 달성 수준을 농촌공간계획의 현황 진단 부분에 포함하고 사업 기간 내 달성 목표를 계획에 제시한다.
- 특히 제6장에서 제시한 농촌공간계획시설 항목을 성과지표로 설정함으로써 자립적 농촌생활권을 육성하는 데 농촌공간계획이 기여하도록 유도한다.
- 마을별 주거 실태 등 중앙 단위 통계를 통해 파악이 힘든 현장 지표들을 계획 수립 과정에서 측정하여 계획 목표에 반영한다.
- 농촌다움 보전과 관련한 지표를 발굴, 시·군 농촌공간계획 목표에 반영한다.

  * (예시) 경관·환경 및 각종 유산자원 보전, 주민협정지구 지정 확산, 농업환경보전프로그램 참여 농가 및 마을 확대 등

그림 7-2 주민-행정 협동으로 수립한 자립계획 목표와 전략(일본 오가와무라)



자료: 송미령 외(2007).

❍ 성과지표는 사업의 실적 지표만이 아니라 성과와 중장기 파급효과를 파악할 수 있도록 제시한다.

- '투입', '실적', '단기적 사업성과', '장기적 파급효과'로 이루어진 지표 체계가 계획에 포함되도록 한다.

□ 계획의 실행 및 평가 절차의 타당성

❍ 농촌협약 체결 이후 사업 실행 과정 모니터링 및 사업 평가 등의 추진 계획을 구체적으로 제시하는 지자체를 우선적인 지원 대상으로 선정한다.

- 사업 전후의 여건 변화를 체계적으로 파악할 수 있도록 기준치 데이터 구축부터 실적, 성과, 영향 등을 조사·분석하는 현장 단위의 실증 연구가 이루어지는 사업 구조를 갖추도록 유도한다.
- 지역 대학이나 현장 연구소 등에서 실증 연구 작업에 참여하는 방식을 지향한다.

❍ 효과적인 농촌공간계획 수립 및 실태 진단, 정책 성과 모니터링 및 평가 작업을 지자체가 원활히 수행할 수 있도록 중앙정부 차원의 지원체계를 구축한다.

- 지자체의 농촌공간계획 수립 및 시행 과정을 뒷받침하는 지식 및 데이터 기반 마련을 위해 현행 농산어촌지역개발 공간정보시스템(RAISE)에 대한 전면적인 정비 또는 별도의 농촌공간계획 지원 시스템을 제공한다.

- 농어촌서비스기준 항목별 달성도, 부문별 지역발전지수(RDI) 등의 지역 진단 자료를 체계적으로 제공한다.

2.1.2. 지자체 차원의 농촌공간계획 추진기반 구축

□ 지자체 거버넌스 형성

❍ 다양한 사업 영역을 포괄하면서 토지이용과 관련한 사항까지 포함하는 농촌공간계획 특성을 고려하여 총괄 조직 또는 농촌공간계획 및 농촌협약 총괄 추진단을 통해 지자체 내 관련 부서들이 참여하는 시스템을 구축한 지자체를 우선적인 농촌협약 대상으로 선정한다.

- 농정 조직 중심의 농발계획, 농촌개발 조직 중심의 지역개발사업 추진 관행을 넘어서 도시·지역계획 부서, 기획예산 부서 등의 폭넓은 참여가 이루어지도록 한다.
- 직제 명칭은 시·군에 따라 다양하겠으나 기획예산, 농정, 농촌개발, 도시·지역계획, 환경 분야 등을 포괄할 수 있다.

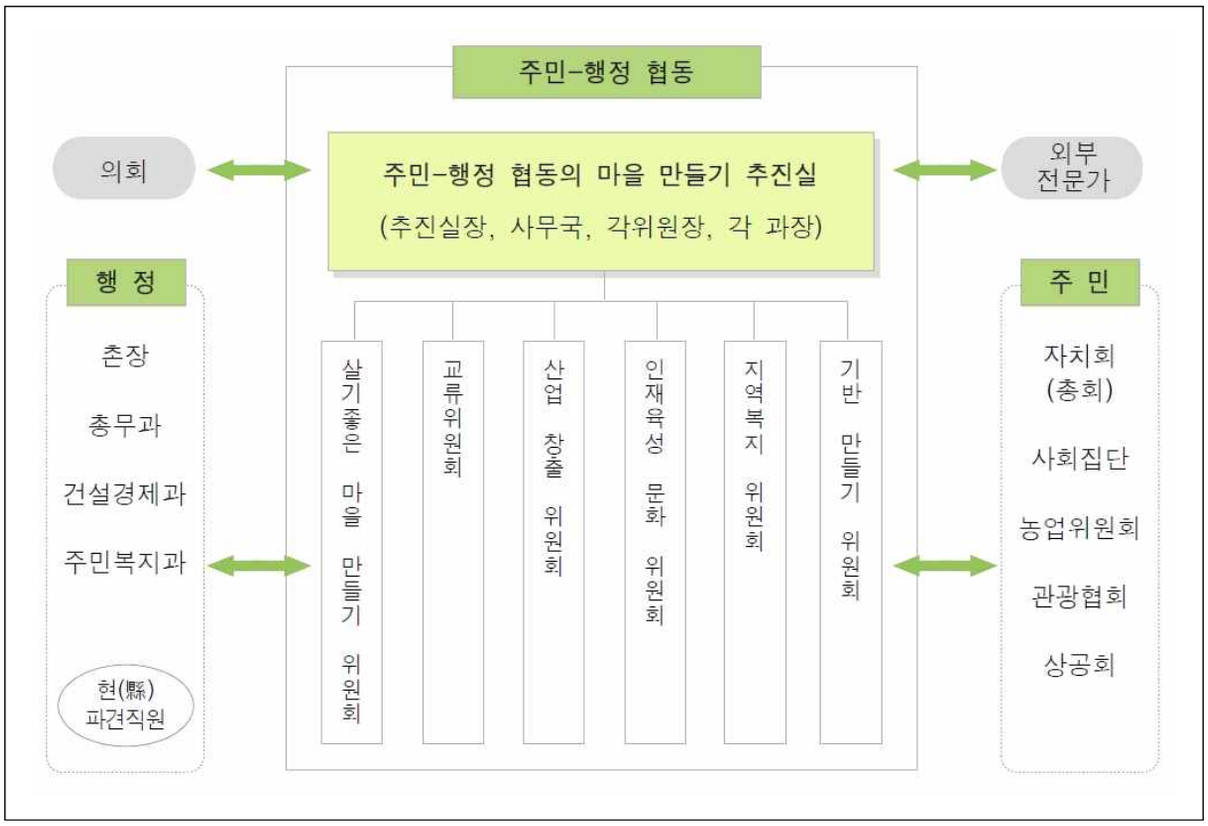
□ 중간지원조직 구성 및 민간 주체 활용

❍ 행정조직 중심의 계획 수립, 관리 체계에 머물지 않고 다양한 민간 주체 및 지역 구성원들이 계획 과정에 참여하고 계획 실행 단계에서도 역할을 발휘할 수 있는 추진체계를 갖춘 지자체에 대해 우선적으로 사업을 지원한다.

- 중장기적으로 유럽연합 리더(LEADER) 프로그램 방식의 전략 수립 및 사업 관리 조직에서 농촌공간계획 과정을 주도하는 시스템을 구축하도록 제도를 설계한다.
- 일본 오가와무라에서는 '주민-행정 협동의 마을만들기'를 추진하면서 주민들과 공무원이 공동으로 분야별 위원회를 구성하고, 지역 내 모든 마을에서 행정과 마을 주민이 함께 마을만들기 사업을 진행하면서 '오가와무라 자립 계획'을 수립한 바 있다.

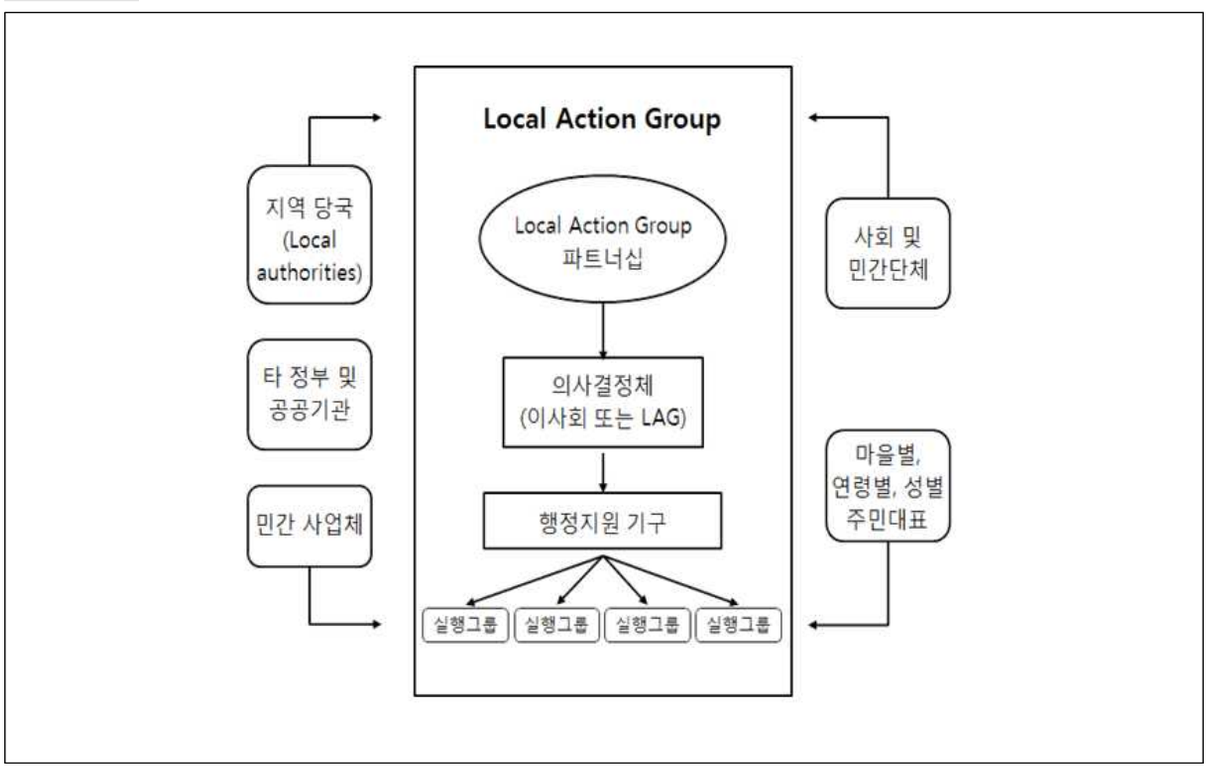
❍ 계획 과정을 지원할 전문가 그룹 활용, 광역 단위 중간지원조직과의 연계 등과 같이 외부 지원체계 구축에 관한 사항을 포함하는 것을 지향한다.

그림 7-3 일본 오가와무라의 주민-행정 협동 마을만들기 추진 조직 사례



자료: 송미령 외(2007).

그림 7-4 EU 리더 프로그램의 지역활동그룹(LAG) 개념도



자료: 박진도 외(2002: 131) 재구성.

□ **계획의 실행 근거가 되는 조례 등 지자체 제도 마련**

○ 농촌공간계획의 수립 및 사업 실행에 관한 일련의 과정이 원활히 진행되도록 지자체 차원의 지원 근거를 담은 농촌공간계획 지원 조례를 시·군에서 제정토록 유도한다. 농촌공간계획 지원 조례에 포함할 사항은 다음과 같다.

- 효과적인 계획 과정 진행을 위한 행정 지원 시스템 구축
- 농촌협약 추진을 위한 지자체 예산의 우선 지원
- 지자체 자체적인 지구·구역 등의 구분 근거 제시
- 마을·커뮤니티 단위 상향식 계획 수립 활동에 대한 지원
- 주민협정지구에 대한 자체적인 지원 사항
- 중간지원조직 및 민간 활동 주체 육성 및 활용

○ 해당 조례가 구속력과 실행력을 가질 수 있도록 농식품부 차원에서 농촌공간계획 조례 제정 지자체를 우선적인 협약 사업 지원 대상으로 한다는 것을 법률에 명시한다.

2.1.3. 협약 대상 사업 우선순위 적용

□ **농촌공간계획 실효성 제고를 위해 농촌협약 대상 사업 선정 시 우선순위 적용**

○ (사업 효과성) 지역의 정주 여건 개선 근거가 명확히 제시된 사업을 우선적으로 지원한다.

- 시설 조성 후 이용자 증가 효과 등의 근거가 명확히 제시된 사업을 협약 대상으로 우선 반영한다.
- 농어촌서비스기준 등 국가적으로 달성하려는 정책 목표치 개선에 기여할 수 있는 사업을 적극적으로 선별한다.

○ (연계사업 추진 여부) 지자체 사업 및 타 부처 사업이 연계해서 시행 중이거나 시행 예정인 경우 우선적으로 농촌협약 대상에 포함하여 지원한다.

- 예를 들어, 중심지 시설 조성 사업과 연계하여 자체 사업비를 투입하여 프로그램 및 운영 인력 육성 계획을 반영한 경우 우선적으로 지원할 수 있다.
- 또한 기존에 수립한 농발계획, 자체적인 시·군 종합발전계획, 도시·군 관리계획 등 지자체의 관련 계획에 명시된 사업들에 우선순위를 두어 지원한다.

○ (공동체 역량) 기존에 관련 사업 시행 경험을 지니고 있으며 역량을 갖춘 주체들이 존재하는 사업을 우선적으로 선별, 지원한다.

- 특정한 소수 주체가 주도하는 사업은 지양하며, 다양한 구성원들이 참여하여 마을, 생활권, 읍·면 등 커뮤니티 단위의 상향식 계획 수립 과정에서 발굴된 사업을 선별한다.

○ (주민협정 체결 지구) 농촌다움 보전·활용과 관련된 사업의 경우 주민협정이 체결되어 환경·경관 보전 활동을 실제로 추진할 수 있는 지구를 대상으로 지원한다.

- 농촌다움 보전을 위해 기존에 추진한 경관보전직불제, 향후 확대 예정인 농업환경보전프로그램 등의 사업에 대해서는 주민협정 지구에 우선적으로 지원하는 원칙을 적용한다.

○ (농산지 보전 및 시설 입지) 주요 시설 조성 사업의 경우 농산지를 전용하지 않고 기존 개발지를 활용하는 사업을 우선적으로 지원 대상에 포함한다.

- 시·군 농촌공간계획을 통해 공공시설구역 등으로 자체 지정한 곳에 주요 시설이 입지하도록 유도하기 위해 토지이용계획과 시설 유형 간 정합성을 중점적으로 고려한다.
- 농촌공간계획시설 유형별로 입지 가능한 적정한 토지이용 용도에 대한 기준 제시가 필요하다.
- 신규 시설 조성보다는 유휴시설을 활용하거나 기존 시설의 기능을 융·복합화하여 활용하는 경우를 우선적인 지원 대상으로 한다.

2.2. 연계사업 추진 계획

2.2.1. 농촌 공간정비사업 추진 방향

○ 특징적이고 가치 있는 자원 보전, 쾌적한 마을 주거환경 조성 등을 위해 농촌공간계획을 통해 설정한 구역이 효과적으로 관리될 수 있도록 난개발 및 환경 저해 시설 등을 이전하는 사업을 추진한다.

- 축사, 유해물질 배출 공장, 태양광 시설 등과 같이 마을 주변에 분산적으로 분포하여 쾌적한 주거 여건을 저해하는 시설들을 새로운 부지를 확보하여 이전하는 사업을 농촌협약 대상 지자체에서 추진한다.
- 이를 위해 빈집, 노후주택뿐 아니라 유해시설을 포함한 난개발 요소가 주변에 산재하는 마을을 대상으로도 취약지역 생활여건 개조사업과 같은 국비 사업을 연계 추진할 수 있도록 한다.

- 시설이 이전한 기존 토지에 대해서는 주변 마을과 연계한 권역을 설정하여 향후 주거환경이 훼손되지 않도록 주민협정 등을 맺어 관리하도록 유도한다.

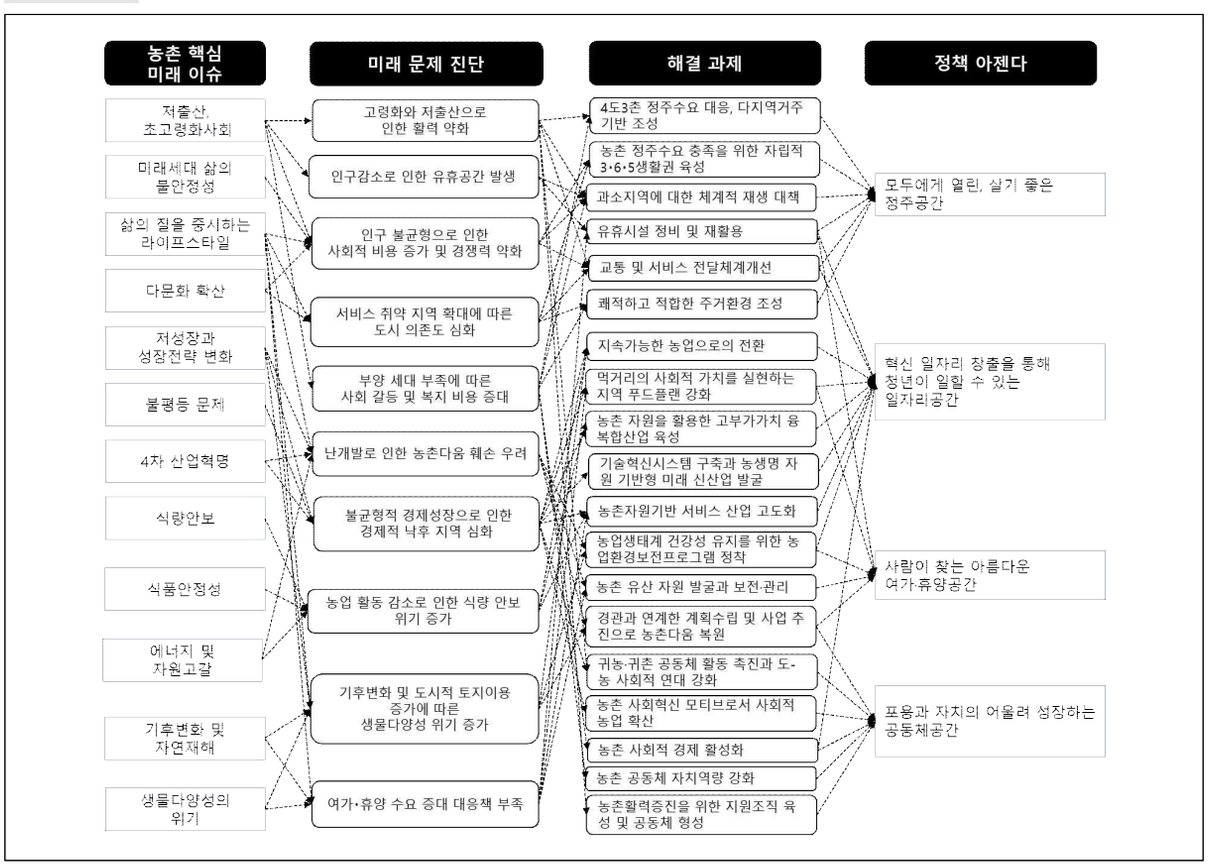
❍ 향후 농촌공간계획제도가 본격 도입되는 시기에 맞추어 2020년부터 시범 추진되는 농촌협약 사업에 대해 연계 추진할 수 있는 체계를 갖춘다.

- 농촌협약 추진 지자체가 수립하는 농촌공간전략계획(20년) 및 농촌생활권 활성화계획(5년)은 각각 농촌 공간 기본계획 및 관리계획의 성격을 갖는 것으로서, 신규 농촌협약 체결 지자체는 새로운 기본계획 및 관리계획을 수립토록 한다.

2.2.2. 아젠다와 주요 정책(안)

❍ 농촌협약을 통해 추진할 4대 핵심 아젠다별로 미래 농촌에서 대두되는 문제들과 이에 대응하기 위한 세부 정책 과제들이 〈그림 7-5〉에 제시되었으며, 이들 과제의 주요 내용은 다음과 같다. 다만, 이를 근거로 지자체의 여건과 특성을 반영하여 탄력적으로 적용할 수 있도록 한다.

그림 7-5 농촌 미래 전망에 따른 아젠다 도출



자료: 저자 작성.

❑ 모두에게 열린, 살기 좋은 정주공간

○ 농촌 정주 기반 확충을 위한 자립적 3·6·5생활권을 육성한다.

- 국민 누구나 어디서든 불편 없이 살아가도록 기초생활 서비스 30분, 고차생활서비스 60분, 초동 응급연락체계 5분 내 접근 가능한 농촌생활권을 구현하고, 3·6·5생활권 3대 거점(우수거점, 기초생활거점, 작은거점)과 배후마을 연계 체계를 구축한다.
- 혁신적이고 다양한 서비스 전달 방식을 도입한다. 미래 기술을 활용한 혁신적 서비스 전달 실험을 우선적으로 추진한다.

○ 4도(都)3촌(村) 정주 수요에 대응한 다지역거주 기반을 조성한다.

- 정주형뿐만 아니라 5도2촌형, 4도3촌형 혹은 3도4촌형 등 다양한 유형으로 나타나는 국민들의 농촌 거주·체재 수요를 실현하도록 제도적 기반을 마련하여, 대안적인 정주공간으로서 농촌의 매력도를 제고한다.

○ 과소화 지역에 대한 체계적 재생 대책을 추진한다.

- 인구 공동화 위기에 처한 과소지역의 재생을 위해 빈집 정비 확대, 유휴시설 활용을 유도하며, 기존 마을들을 연계한 새로운 공동체 형성을 지원한다.

○ 농촌의 교통 및 서비스 전달체계를 개선한다.

- 초고령화와 인구 과소화로 복지서비스 수요 증가와 귀농·귀촌 등 신규 유입 인력 확대를 위해 서비스 접근성 및 전달체계를 혁신할 수 있는 접근을 한다.

❑ 혁신 일자리 창출로 청년이 일할 수 있는 일자리공간

○ 먹거리의 사회적 가치를 실현하도록 지역 푸드플랜을 확산한다.

- 먹거리를 매개로 공급 기반이 있는 농촌과 먹거리 공공성을 강화하려는 도시 지자체가 상호 제휴하여 지역 푸드플랜을 실행한다.

○ 농촌 자원을 활용한 고부가가치 융·복합산업을 육성한다.

- 국가산업 발전 공간으로서 농촌의 위상을 강화하고, 농촌에 대한 다양한 국민 수요를 충족시킬 수 있는 신산업 육성 및 신직업군 창출을 도모한다.

○ 농촌 자원에 기반한 서비스 산업 고도화를 추진한다.

- 생태계 및 자연경관 보전, 전통문화 유지·계승, 여가·휴양 등 농촌 자원을 활용한 서비스 산업을 육성하며, 농업의 사회적경제와 공유경제 기능과 관련된 비즈니스 모델을 발굴하고 확산한다.

❑ 사람이 찾는 아름다운 여가·휴양공간

○ 농업 생태계의 건강성 유지를 위한 농업환경보전프로그램을 정착시킨다.

- 농업 생태계로서 전반적인 농업환경 개선을 위해 토양·용수·경관·생태 등 주민의 다양한 환경 보전 활동을 지자체와 협약을 통해 지원한다.

○ 농촌 유산 자원을 발굴하고 보전·관리한다.

- 개발 중심의 기존 공간정책에서 벗어나 다양한 농촌 자원의 발굴·복원·보전을 위해 농촌 유산 보전을 지원한다.

❑ 포용과 자치로, 어울려 성장하는 공동체 공간

○ 농촌 사회혁신 모티브로서 사회적 농업을 확산하고 농촌의 사회적경제를 육성한다.

- 농촌지역사회에서 경제적·사회적 배제를 경험하는 계층(노인, 장애인, 다문화 가구, 농촌 이주 청년 등)에게 영농활동과 연계하여 돌봄, 교육, 일자리 등을 제공하여 사회통합을 실현하는 '사회적 농업' 실천을 확산한다.
- 지역사회의 당면 과제는 물론 중장기 발전 계획을 추진해 나가는 핵심 조직으로 지역 사회적경제 네트워크를 형성한다.

○ 다양한 주체들의 참여를 통해 농촌 공동체 자치 역량을 강화한다.

- 농촌 활력 증진을 위한 다양한 형태의 중간지원조직 활동을 육성하고, 지역공동체 자치에 부합하는 주민주도형 의사결정 구조를 제도화한다.

○ 귀농·귀촌인의 공동체 활동을 촉진하고 도·농 사회적 연대를 강화한다.

- 귀농·귀촌인의 지역사회 정착과 활동 참여를 지원하고, 도·농 간 지속적인 교류를 통해 농촌 활성화에 기여할 수 있는 '관계인구' 증대를 추진하기 위한 다양한 사업을 기획, 실행할 수 있도록 한다.

2.2.3. 정책 사업과의 연계

○ 농촌공간계획의 추진 단계에 따라 활용 가능한 정책 사업의 범위가 달라질 수 있다. 〈표 7-1〉에서는 농촌협약 사업에서 출발하여 농업·농촌정책 전반에서 '선 계획-후 사업 지원체계'가 제도로 확립되기까지 지원 가능한 사업 목록을 제시하고 있다.

- 도입 단계에서는 일반농산어촌개발사업 시·군을 대상으로 농촌협약에 참여하도록 유도하면서 '마을만들기' 사업과 같이 지방이양 사업이 폐지되지 않도록 해야 한다. 농촌협약에 참여하는 시·군에는 다른 시·군보다 우선적으로 농식품부가 가진 정책 자원을 우선 배정하는 것이 필요하다. '농촌 중심지 활성화' 사업 등이 대표적이다.
- 확대 단계에는 일반농산어촌개발사업뿐만 아니라 농식품부 농촌정책국의 정책 사업들까지 그 범위를 확대하여 농촌협약 대상 사업으로 삼도록 해야 한다. 다만, 도입 및 확대 단계에서 공히 본래의 사업의 원형을 그대로 유지하기보다는 시·군 생활권의 여건과 특성에 따라 사업을 탄력적으로 적용할 수 있도록 보장해야 한다.
- 제도화 단계에 이르면 농식품부의 모든 정책 자원을 망라하여 공간계획에 반영이 가능한 시설 관련 정책 사업까지를 대상으로 확대할 필요가 있다. 지자체의 농촌공간계획에서 타 부처의 정책 사업까지 필요한 경우는 모두 반영함으로써 명실상부한 통합적 계획이 되도록 지향해야 한다.

그림 7-6 농촌공간계획 도입 단계 연계 가능한 사업의 범위

자료: 저자 작성.

표 7-1 농촌공간계획과 연계한 농촌협약 지원 사업

구 분		주요 사업
1단계 (도입)	■ **일반농산어촌개발사업 중심 추진** - 균특회계 농촌지역개발사업 지원 - 지자체 이양 지역개발사업 포함	(중앙정부 사업) ■ 농촌 중심지 활성화 ■ 기초생활거점 육성 ■ 농촌 신활력플러스 ■ 시·군 역량강화 ■ 취약지역 생활여건 개조사업 (지자체 이양 사업) ■ 농촌 마을개발 ■ 기초생활 인프라 정비 ■ 농촌다움 복원 ■ 농촌현장포럼
2단계 (확산)	■ **농촌정책 분야 사업 전반으로 확대** - 농식품부 농촌정책국 - 균특 및 농특회계 사업 포함	■ 농촌융복합산업 활성화 지원 ■ 사회적 농업 활성화 지원 ■ 농촌 유휴시설 활용 창업 지원 ■ 농촌주택 개량 ■ 농촌형 교통모델 ■ 경관보전직불제 ■ 농촌축제 지원 ■ 농촌 다원적 자원 활용사업 ■ 농촌 공동아이돌봄센터 지원 ■ 농촌관광 활성화 지원
3단계 (제도 정착)	■ **선 계획-후 사업 지원체계 구축** - 농식품부 사업 전반의 포괄보조금화 - 지역 대상 지원사업 전반이 해당 * 필요한 경우, 지자체 자율로 타 부처 유관사업 포함	■ 스마트팜 확산 지원사업 ■ 친환경농업기반 구축 ■ 지역 단위 푸드플랜 구축 지원 ■ 귀농인의 집 조성사업 ■ 도시민 농촌 유치 지원사업 ■ 청년 영농정착 지원사업 ■ 농업환경 프로그램 ■ APC지원 ■ 축사시설 현대화 ■ 들녘 경영체 육성 ■ 지역전략식품산업육성사업 ■ 산지생태축산농장 지원

자료: 저자 작성.

❍ 이러한 방식으로 농촌공간계획과 사업을 연계하기 위해서는 농촌협약을 매개로 끊임없는 중앙정부와 지자체 간의 정보교류 및 모니터링, 성과관리가 불가피하다. 즉, 계획지원시스템이 필요하다.

- 현재 RAISE 시스템을 운영하고 있기는 하나 현재 수준을 넘어 RAISE 시스템을 통해 지자체는 기존의 정책 자원 배분 수준을 상대적으로 비교하고 해당 지역의 공간구조, 토지이용, 생활권의 서비스 수준 등에 필요한 자원을 연계시킬 수 있어야 한다.

- 중앙정부 역시 시·군의 농촌협약에서 제시한 계획 목표 달성 정도를 모니터링하고 농촌의 자원 가치를 높일 수 있는 합리적인 토지이용을 유도할 수 있도록 자료 제공과 자원 배분에 관한 의사소통 창구가 필요하다. 따라서 RAISE 시스템을 개편하거나 새로운 계획지원시스템이 구축되어야 한다.

부 록 I

농촌공간계획에 관한 국민의식조사 조사표

안녕하십니까? 우리 연구원은 전국 국민들을 대상으로 농촌공간 계획 수립에 관련한 조사를 실시하고 있습니다. 귀하께서 응답해주신 응답은 개인정보보호법에 의해 철저히 보호되고, 향후 농업 정책에 큰 도움 될 것입니다. 감사합니다.

2020. 2

한국농촌경제연구원

PART A. 거주 지역에 대한 인식

Q01. 귀하께서는 현재 살고 있는 지역이 어떤 곳이라고 생각하십니까?

① 도시☞ Q01-1번으로 이동　　② 농촌☞ Q01-5번으로 이동

Q01-1. (Q01의 ①선택 응답자만) 선생님께서 살고 있는 지역이 “도시”라고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

① 농업 외 직업(상업, 서비스업 등)에 종사하는 주민들이 많이 때문에

② 아파트 등의 주택시설이 밀집되어 있기 때문에

③ 문화시설, 생활편의시설(은행, 병원, 편의점, 음식점 등)이 잘 갖추어져 있기 때문에

④ 높은 건물과 상업시설 등이 많기 때문에

⑤ 대중교통 이용이 편리하기 때문에

⑥ 인구 밀도가 높고 젊은 인구가 많기 때문에

⑦ 기타 (　　)

⑧ 모름/무응답

Q01-2. (Q01의 ①선택 응답자만) 선생님께서는 여건이 되면 농촌에 거주하실 의향이 있습니까?

① 이주를 위해 이미 준비 중이다　　② 장래에 이주할 생각이다

③ 막연하게 그런 생각을 해 본 적 있다　④ 전혀 의사가 없다

Q01-3. (Q01-2의 ①, ② 응답자만) 구체적으로 언제쯤 농촌으로 이주하살 생각이십니까?

① 1년 내　　② 1~5년 이내　　③ 5~10년 이내

④ 10년 이후　　⑤ 아직 구체적인 계획은 없다

Q01-4. (Q01의 ①선택 응답자만) 선생님께서는 농촌 거주지를 선택할 때, 어떤 기준을 가장 중요하게 생각하십니까?

① 자연환경과 경관이 잘 보전된 곳

② 고향 등의 연고가 있는 곳

③ 친구, 선후배 등 지인이 살고 있는 곳

④ 현재 살고 있는 도시에서 가까운 곳

⑤ 통근, 통학이 가능한 곳

⑥ 의료시설, 문화시설 등과의 교통 편리성이 좋은 곳

⑦ 투자 가치가 좋은 곳

⑧ 농사짓기가 좋은 곳

⑨ 기타 (　　)

⑩ 모름/무응답

Q01-5. (Q01의 ②선택 응답자만) 선생님께서 살고 있는 지역이 “농촌” 이라고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

① 전통적인 농촌 생활양식이 남아 있기 때문에

② 농업 및 어업 등에 종사하는 주민들이 많기 때문에

③ 논, 밭, 과수원 등의 농지가 많기 때문에

④ 문화시설, 생활편의시설(은행, 병원, 편의점, 음식점 등)이 도시에 비해 부족하기 때문에

⑤ 높은 건물이 없고 상업시설 등이 부족하기 때문에

⑥ 교통이 불편하기 때문에|

⑦ 인구 밀도가 낮고 고령 인구가 많기 때문에

⑧ 기타 (　　)

⑨ 모름/무응답

PART B. 농촌에 대한 일반적 인식

Q02. 귀하께서는 현재 상황에서 '농촌' 하면 무엇이 가장 먼저 떠오르십니까? 느낌, 생각, 이미지, 단어 등 무엇이라도 좋으니 떠오르는 것을 2가지 이상 말씀해 주시기 바랍니다.
(불러주지 말고 응답 받되, 응답을 못할 경우 예시 불러줌. 예: 농업, 전원생활, 전통문화, 들판, 고령화 등)

1.	
2.	
3.	

Q03. 선생님께서는 우리나라 농촌이 아름답다고 생각하십니까?
① 예 ② 아니요 ③ 모름/무응답

Q04. 선생님께서는 우리나라 농촌이 살기 좋다고 생각하십니까?
① 예 ② 아니요 ③ 모름/무응답

Q05. 선생님께서는 농촌 경관을 가장 훼손하는 시설이 무엇이라고 생각하십니까? (중복 응답)
① 나홀로 아파트 ② 공장·창고 ③ 펜션, 숙박업소
④ 기존 농촌주택과 어울리지 않는 전원주택 ⑤ 축사 ⑥ 태양광발전 시설
⑦ 마을이나 농지를 가르는 도로 ⑧ 송전탑 및 전기선 ⑨ 비닐하우스 등 농업시설
⑩ 대형 간판 등 각종 광고물 ⑪ 기타( )
⑫ 모름/무응답 ⑬ 특별한 개발 없었음

Q06. 선생님께서는 살기 좋은 농촌이 되는데 가장 저해되는 요소가 무엇이라 생각하십니까? (중복 응답)
① 낡은 주거여건 ② 좋은 일자리 부족 ③ 도로 등 생활기반 시설 부족
④ 병원, 교육, 문화 등 생활서비스 부족 ⑤ 쾌적하지 않은 주변환경과 난개발
⑥ 기타( ) ⑦ 잘모름/문제 없음

Q07. 선생님께서는 농촌지역의 무분별한 개발(난개발)이 심각하다고 생각하십니까? 문제가 없다고 생각하십니까?
① 전혀 문제없음 ② 그다지 큰 문제없음 ③ 보통
④ 약간 심각 ⑤ 매우 심각 ⑥ 모름/무응답

Q08. 선생님께서는 농촌지역 난개발 방지를 위해 토지이용 규제를 강화하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?
① 매우 필요성 낮음 ② 대체로 필요성 낮음 ③ 보통
④ 대체로 필요 ⑤ 매우 필요 ⑥ 모름/무응답

PART C. 농촌의 관리 방향

Q09. 선생님께서 생각하시는 앞으로 바람직한 농촌의 발전 모습은 어떤 것입니까? 가장 바람직한 모습을 순서대로 2가지를 말씀해 주십시오. 1순위 ( ) 2순위 ( )

① 농업 여건이 좋은 곳
② 농업 이외에 공업/상업/관광 등 타 산업이 발달한 곳
③ 농촌다운 풍경과 자연환경이 있는 곳
④ 교육, 문화, 의료 등 생활환경 우수한 곳
⑤ 도시민과 주민이 어울러 사는 쾌적한 전원단지
⑥ 전통문화와 공동체가 잘 보전된 곳
⑦ 기타 ( )
⑧ 모름/무응답

Q10. 선생님께서 생각하시는 바람직한 농촌을 만드는데 있어 가장 큰 문제 및 애로사항은 무엇입니까? 가장 큰 문제를 순서대로 2가지를 말씀해 주십시오. 1순위 ( ) 2순위 ( )

① 주민의 역량 부족(고령화, 인구 부족 등)
② 행정의 역량 부족(시장·군수 및 공무원 등의 무관심, 관행적 행정 등)
③ 지역의 낮은 재정자립도 및 낙후된 산업
④ 활용 가치가 낮은 주위 주변 자원
⑤ 체계적이고 효과적인 계획의 부재
⑥ 기타 ( )
⑦ 모름/무응답

PART D. 농촌계획 도입 방향

Q11. 도시는 장래 도시개발을 위해 사전에 도시계획을 수립하고 있습니다. 선생님께서는 도시계획처럼 농촌에도 농촌계획을 수립하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 매우 필요성 낮음 ② 대체로 필요성 낮음 ③ 보통
④ 대체로 필요 ⑤ 매우 필요 ⑥ 모름/무응답

Q12. 선생님께서는 현재 우리나라 농촌의 사정을 고려할 때, 가장 중점을 두어야 하는 농촌계획 내용이 무엇이라 생각하십니까?

① 일자리 창출을 위한 산업유치 ② 마을 내 주거여건 개선 ③ 아름다운 농촌 풍경 가꾸기
④ 의료 서비스 개선 ⑤ 교육 서비스 개선 ⑥ 문화 등 생활 서비스 개선
⑦ 교통여건 개선 ⑧ 기타 ( ) ⑨ 모름/무응답

Q13. 선생님께서는 토지이용에 대해 난개발 방지 등을 위한 규제강화와, 농촌 경제 활성화를 위한 토지지용 규제완화 중 무엇이 더 중요하다고 생각하십니까?

① 토지이용 규제 강화 ② 토지이용 규제 완화

③ 둘 다 똑같이 중요함 ④ 모름/무응답

Q14. 우리 농촌을 유럽 선진국과 같은 아름다운 농촌으로 가꾸기 위해 선생님의 가정에서 연간 얼마의 세금을 추가적으로 지불하실 용의가 있으십니까? (_____원)

※ 다음은 통계처리를 위한 질문입니다. 개인정보는 철저히 보호가 됩니다.

DQ1. 귀하의 거주지역은 읍지역입니까? 면지역입니까? 동지역입니까?

① 읍 지역 ② 면 지역 ③ 동 지역

DQ2. 귀하의 직업은 무엇입니까?

① 농업/임업/어업 ② 자영업 ③ 판매/영업/서비스직

④ 기능/숙련직 ⑤ 생산/노무직 ⑥ 사무직

⑦ 경영/관리직 ⑧ 전문/자유직 ⑨ 가정주부

⑩ 학생 ⑪ 무직 ⑫ 기타 ( )

DQ3. 귀하를 포함하여 함께 거주하시는 가족은 몇 분이십니까?

① 1명 ② 2명 ③ 3명

④ 4명 ⑤ 5명 ⑥ 6명 이상

부 록 II

농촌공간계획에 관한 지자체 공무원조사 조사표

안녕하십니까?
한국농촌경제연구원은 우리나라의 농업·농촌 정책에 기여할 목적으로 설립된 국무총리실 산하의 공공연구기관입니다. 현재 우리 연구원에서는 "농촌공간 계획 수립을 위한 정책을 수립"하기 위해 연구를 진행하고 있습니다.
이에, 농촌 공간·개발·계획수립·예산 담당 공무원분들을 대상으로 설문조사를 실시하고 있습니다. 본 설문에서 응답해주시는 정보는 법률 제11690호 개인정보보호법 제15조(개인정보 수집/이용)에 의거 보호 받을 수 있으며, 동법 제21조(개인정보의 파기)에 의거 조사 종료 후 파기되오니 안심하시고 원활한 연구 진행이 될 수 있도록 모든 문항을 빠짐없이 응답해 주십사 부탁드립니다.

2020. 2
한국농촌경제연구원

PART A. 농촌 토지이용 현안 및 난개발 문제

Q01. 귀 시·군의 농촌 토지이용과 관련하여 가장 중요하게 고려할 과제는 무엇이라 생각하십니까?
① 개발용지의 원활한 공급 ② 무분별한 난개발의 방지
③ 농촌의 자연경관과 농지 보전 ④ 미이용, 저이용 토지의 개발
⑤ 기타( )

Q02. 귀하께서 현재 살고 계시는 지역(시·군)에서는 다음 중 어떠한 개발이 많이 일어나고 있습니까?
가장 빈번한 개발사례 순서대로 2가지를 말씀해 주십시오. 1순위 ( ) 2순위 ( )
① 농지조성, 휴양림 조성 등 농산업 개발 ② 아파트, 전원마을, 등 주택지 개발
③ 공장이나 창고 등 산업단지 개발 ④ 민박, 음식점, 호텔 등 관광시설 개발
⑤ 태양광 시설 입지 ⑥ 별다른 개발이 일어나지 않는다
⑦ 기타( )

Q03. 귀하께서 계신 농촌지역 내 난개발은 어느 정도 심각하다고 생각하십니까?
① 전혀 심각하지 않다 ② 그다지 심각하지 않다 ③ 보통이다
④ 심각한 편이다 ⑤ 매우 심각하다

Q04. 귀하의 시·군에서 농촌 경관을 훼손하는 가장 주된 시설은 무엇입니까?

① 아파트 ② 공장·창고 ③ 펜션
④ 전원주택 ⑤ 축사 ⑥ 음식점·숙박업소 등 관광 시설
⑦ 태양광 발전시설 ⑧ 기타( )

PART B. 농촌 토지이용관리 제도 문제점과 개선책

Q05. 귀하께서는 국토계획법의 용도지역·지구제도에 입각한 농촌 토지이용관리가 효과적으로 이루어지고 있다고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 보통이다
④ 대체로 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

Q06. 귀하께서는 농·산지 전용 기준을 현재 보다 강화해야 한다는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

① 매우 반대 ② 다소 반대 ③ 보통
④ 다소 찬성 ⑤ 매우 찬성

Q07. 귀하께서는 경관 보전을 위해 농촌지역에서 현재 수준보다 입지 제한을 강화할 시설은 무엇이라고 생각하십니까?

① 아파트 ② 공장·창고 ③ 펜션
④ 전원주택 ⑤ 축사 ⑥ 각종 농업생산시설
⑦ 음식점·숙박업소 등 관광 시설⑧ 태양광 발전시설 ⑧ 기타( )

Q08. 귀하께서는 농촌지역에 대한 효과적인 토지이용관리를 위해 현행 국토계획법에 의거한 용도지역·지구 제도를 다음 중 어떠한 방향으로 개선하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

① 도시지역의 녹지를 포함해서 관리지역, 농림지역 등을 전면적으로 재편
② 농촌과 관련된 관리지역, 농림지역을 재조정
③ 농림지역에 대해서만 용도를 세분
④ 현 용도지역 제도는 그대로 두고 농촌 특성을 살릴 별도 용도지구를 도입
⑤ 현 제도에 큰 문제가 없으므로 그대로 둔다

Q09. 귀하께서는 농촌 마을의 효과적인 관리를 위하여 현 국토계획법의 자연취락지구를 어떻게 관리하는 것이 가장 필요하다고 생각하십니까?

① 주거환경 보호를 위해 현재보다 넓은 면적으로 자연취락지구를 지정하여 관리
② 자연취락지구에서 허용되는 행위를 현재보다 제한
③ 행위 제한보다는 자연취락지구로 지정된 곳에 관련 사업 지원을 확대
④ 자연취락지구 제도 개선보다는 주민협정을 통해 마을에서 자율적으로 관리하도록 유도
⑤ 별다른 변화 없이 현행 제도를 유지

Q10. 귀하께서는 현행 국토계획법의 자연취락지구 이외에 농촌에 추가적인 용도지구를 지정할 경우 다음 중 어느 것이 가장 필요하다고 생각하십니까?

① 농산업 육성 ② 축사시설 입지 ③ 신재생에너지 시설 입지
④ 마을 경관 보전 ⑤ 현 제도 외 별도 용도지구 불필요함

PART C. 농촌 관련 계획 현황

Q11. 그동안 농촌에서 수립되어온 각종 계획들이 갖는 가장 큰 문제점은 무엇이라고 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 계획 수립·추진 과정에서 부서간 협조 미흡
⑦ 기타( )

Q12. 아래 표에 제시된 계획 명을 보시고, 귀 시·군에서 최근 5년간 수립한 적이 있는지 없는지 해당란에 ☑ 표시하여 주세요.

계획 명칭	수립 여부		
	수립	미수립	잘모름
1) 도시(군)기본계획	1	2	3
2) 도시(군)관리계획	1	2	3
3) 중기재정계획	1	2	3
4) 시·군 장기종합발전계획(시·군 중장기 발전계획)	1	2	3
5) 시·군 농업·농촌발전계획(농발계획)	1	2	3
6) 시·군 농어업인 삶의 질 향상계획	1	2	3
7) 농지이용계획	1	2	3
8) 생활환경정비계획 (농어촌정비법 근거)	1	2	3
9) 농어촌산업 육성 기본계획 (농어촌정비법 근거)	1	2	3
10) 시·군 환경·경관보전기본계획	1	2	3
11) 읍·면 단위 발전계획	1	2	3
12) 기타 시·군 자체적으로 수립하는 계획(계획 명칭:)	1	2	3

Q12-1. 위 계획 중 귀 시·군의 농촌지역에 대한 계획으로 실행력이나 현실 적합성이 가장 높은 계획은 무엇이라고 생각하십니까? (위의 표에 있는 번호를 적거나, 표에 없는 것은 직접 적어주십시오.)

가. 실행력이 높은 계획 (_____)
나. 가장 바람직한 내용의 계획 (_____)

Q13. 귀 시·군의 농업·농촌발전계획에서 가장 역점을 두는 분야를 순서대로 2가지를 응답해주십시오.
1순위 ( ) 2순위 ( )

① 전략작목 육성 및 소득작목 개발
② 지역 농산물 유통 및 마케팅 개선
③ 6차산업화 육성 및 도농교류, 농촌관광 활성화
④ 친환경농업 육성
⑤ 농업 후계인력 육성
⑥ 마을, 중심지 등 농촌 공간 정비
⑦ 농촌 주민 보건·복지·교육·문화 여건 개선
⑧ 귀농·귀촌 활성화
⑨ 농촌 환경·경관 보전·활용
⑩ 주민 역량 강화 및 지역 농정 거버넌스 구축
⑪ 기타( )
⑫ 잘 모르겠음

PART D. 농촌공간계획 도입 필요성과 방향

Q14. 정부에서는 앞으로 국가 및 지자체가 농촌공간계획을 수립하도록 제도화하는 방안을 마련 중입니다. 귀하께서는 이처럼 농촌지역에서 도시·군기본계획 및 관리계획과 같은 농촌공간계획을 도입하는 데 대해 어떻게 생각하십니까?

① 도시·군기본계획 및 관리계획을 활용하면 되므로 불필요하다
② 시·군 농업·농촌발전계획을 활용하면 되므로 불필요하다
③ 기존 관련 계획들은 농촌 공간을 충분히 고려하지 못하므로 도입이 필요하다
④ 기타 ( )

Q15. 기존 관련 계획들과의 관계를 고려할 때 앞으로 농촌공간계획을 도입할 경우 그 위상을 어떻게 설정하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

① 기존 시·군 농업·농촌발전계획의 사업들을 포괄하는 농업·농촌 분야 종합계획
② 중앙정부와의 농촌협약에 포함하여 추진할 사업들을 중심으로 하는 계획
③ 특정 사업 중심의 계획보다는 지자체의 중장기 농촌 공간 발전 방향을 담는 계획
④ 농촌 부문에서 도시·군기본계획 및 관리계획에 반영할 사항을 중심으로 한 계획
⑤ 기타 ( )

Q16. 농촌공간계획에서 가장 중점적으로 다룰 내용은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2가지를 골라 주십시오. 1순위 ( ) 2순위 ( )

① 농촌의 소득원 개발과 경제 다각화

② 농촌다운 환경·경관의 보전과 난개발 방지
③ 장래 개발 및 보전 용도 토지를 구분하고 지정
④ 마을, 중심지 등의 체계적인 정비와 농촌생활권 육성
⑤ 농촌 삶의 질 향상을 위한 생활서비스 확충에 관한 내용
⑥ 종합계획으로서 위의 모든 사항을 포함
⑦ 분야를 정하지 않고 지역별 여건에 맞추어 특성화된 내용 중심으로 수립

Q17. 농촌공간계획 도입 시 시·군에서 기존에 수립해온 계획들 중 이와 통합해서 수립하는 것이 필요한 계획이 무엇인지 다음 보기를 보시고 해당 번호를 모두 적어주십시오.

〈보기〉

① 도시(군)기본계획	② 도시(군)관리계획	③ 중기재정계획
④ 시·군 장기종합발전계획	⑤ 시·군 농업·농촌발전계획	⑥ 농어업인 삶의 질 향상계획
⑦ 농지이용계획	⑧ 생활환경정비계획	⑨ 농어촌산업 육성 기본계획
⑩ 시·군 환경·경관보전기본계획		⑪ 읍·면 단위 발전계획
⑫ 기타 계획 (계획 명칭:		)

Q18. 귀하께서는 앞으로 농촌공간계획이 수립된 지자체에 대해서만 정책 사업을 지원한다는 정부의 정책 방향에 대해서 어떻게 생각하십니까?
① 매우 반대 ② 다소 반대 ③ 보통
④ 다소 찬성 ⑤ 매우 찬성

Q19. 농어촌지역의 통합적인 계획 수립에 대해 중앙정부의 지원이 이루어질 경우 귀 시·군에서 그러한 농촌공간계획을 수립하실 의향이 있습니까?
① 전혀 의향이 없다 ② 대체로 없는 편이다 ③ 보통이다
④ 의향이 있는 편이다 ⑤ 매우 의향이 높다

Q20. 시·군 농촌공간계획 수립 시 어느 부서에서 이를 주관하는 것이 바람직하겠습니까?
① 도시·지역계획 ② 농촌개발 ③ 농정 ④ 기획·예산
⑤ 관련 부서들이 참여하는 통합적 계획 수립 기구나 TF (Task Force)

Q21. 농촌공간계획이 제도화되도록 중앙정부에서 지자체에 대해 가장 역점적으로 지원할 사항은 무엇입니까?
① 계획의 실효성을 높이도록 시·군에 우선 지원할 사업 목록 제시
② 알기 쉬운 계획 매뉴얼과 지침 개발·제공
③ 시·군의 계획 수립을 도울 수 있는 관련 데이터 및 지식 기반 구축
④ 계획 수립 자문단 구성으로 계획 수립 과정의 전문가 지원
⑤ 지자체별 별도 농촌공간계획 수립 비용 제공

PART E. 지역 특성을 고려한 상향식 계획 제도화

Q22. 귀하께서는 농촌지역의 난개발 방지를 위해 현 국토계획법의 농촌 관련 용도지역의 행위 제한을 강화하는 다음 방안들 중 어느 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?
① 계획관리지역을 포함한 관리지역, 농림지역 모두 현재보다 행위 제한 강화
② 계획관리지역을 제외한 관리지역, 농림지역에서 현재보다 행위 제한 강화
③ 관리지역은 현행대로 두고 농림지역의 행위 제한을 현재보다 강화
④ 용도지역제도는 그대로 두고 보전 목적의 용도지구를 새롭게 도입하여 난개발 관리
⑤ 행위 제한을 강화하지 않고 현행 용도지역제도를 그대로 유지

Q23. 기존 법률로 정해지는 용도지역·지구·구역 이외에 각 시·군 재량으로 반드시 보전할 지역·지구·구역을 정한다면 귀 시·군에서는 그럴만한 곳이 있는지요?
① 없다
② 있다 (구체적인 예:)

Q24. 현재 귀 시·군에는 농촌의 난개발을 방지하고 가치 있는 경관·환경 자원의 보전을 목적으로 주민협정을 통해 자율적으로 관리되는 지구나 마을이 있습니까?
① 없다 ② 있다 ☞ Q24-1번으로

Q24-1. (Q24문항 ②번 응답자만) 있을 경우 해당 지구·마을 명칭을 모두 적어주십시오.
( )
Q25. 위와 같은 지구에 대해 협정의 실효성을 높이도록 현재 귀 시·군에서 어떠한 지원책을 시행하고 있는지 해당되는 것을 모두 답해주십시오.
① 주민협정을 뒷받침할 지자체 조례 제정
② 주민들 간 원활한 합의 도출 과정을 행정적으로 뒷받침
③ 계획 수립, 자문 등에 대한 전문적 지원
④ 협정 지구·마을에 대해 우선적으로 예산사업 지원
⑤ 주민들이 자율적으로 추진하는 일이므로 별다른 지원을 하지 않음

Q26. 앞으로 정부에서는 농촌다운 경관·환경자원 등의 보전 활동을 위한 주민협정 체결을 확산하는 내용으로 지자체와 농촌협약을 추진해갈 계획입니다. 귀 시·군에서는 이러한 주민협정 체결을 지자체 차원에서 이끌어갈 의향이 있습니까?
① 전혀 의향 없다 ② 대체로 없는 편이다 ③ 보통이다
④ 대체로 의향 있다 ⑤ 매우 의향 있다

Q27. 끝으로 농촌공간계획 수립과 관련하여 귀하께서 생각하시는 바가 제안하실 사항을 아래에 자유롭게 적어주십시오.

농촌공간계획에 관한 전문가 의견 조사표

안녕하십니까?
한국농촌경제연구원에서는 「농촌공간계획 수립 기본방향」연구를 수행하고 있습니다. 그 일환으로 농촌정책 전문가를 대상으로 '농촌공간계획의 기본 내용 및 추진 방향'에 대한 의견조사를 실시하고 있습니다. 본 조사를 통해 농촌공간계획의 주요 내용과 향후 추진 방향에 대한 보다 심도 깊은 내용을 파악하여, 농촌공간계획 및 '농촌협약'의 정책 자료로 활용하고자 합니다.
조사 내용은 관련 정책 방안 도출을 위한 연구 목적 이외에 다른 용도로 사용되지 않을 것이며, 의견조사에 응답해주시는 정보는 법률 제11690호 개인정보보호법 제15조(개인정보 수집/이용)와 동법 제21조(개인정보의파기)에 의거 공개되지 않고, 조사 종료 후 파기되오니 안심하시고 문항에 응답해 주시면 감사드리겠습니다. 바쁘신데 귀한 시간 내어 주셔서 감사드립니다.

*첨부해 드린 '농촌공간계획 수립 기본방향 연구' 보고서를 참고하여 질문에 의견을 주시기 바랍니다.

2020년 2월
한국농촌경제연구원

성명	소속	전화번호	Email

1. (농촌공간계획 의의와 목적) 선생님께서는 농촌공간계획의 의의와 목적이 무엇이라고 생각하십니까? 도시계획 이외에 농촌공간계획이 필요한 이유와 근거를 제시해주셔도 좋습니다.

2. (농촌공간계획 위상) 농촌공간계획은 「국토계획법」을 근거로 수립되는 도시·군계획과 「농업·농촌 및 식품산업기본법」을 근거로 수립되는 시·군 농업·농촌 발전계획(농발계획)과의 관계를 고려할 때, 두 가지 위상을 상정할 수 있습니다.
선생님께서는 둘 중 어느 안이 더 적합하다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까? 만약 다른 안이 있다면 제시해 주시기 바랍니다.

(1안: 농발계획과 구분되는 별도 농촌공간계획 도입) 도시·군계획을 보완하는 데 초점을 두고, 농촌관련 물적 계획과 토지이용계획을 기본으로 공간구조 형성에 초점을 둔 계획으로 수립 (2안: 기존 농발계획에 대해 공간계획 특성 강화) 기존 농발계획에 포함된 농업·농촌 분야 주요 사업계획에 공간계획 요소를 추가한 계획으로 수립

3. (농촌공간계획 주요 내용) 농촌공간계획은 장기적인 토지이용계획을 바탕으로 공간구조를 고려한 사업계획을 수립하도록 구상하고 있습니다. 이를 감안하여 선생님께서는 농촌공간계획에서 다루어야 하는 주요한 내용이 무엇이라고 생각하십니까?

4. (농촌공간계획 제도화) 위에서 다루어지지 않은 사안 중 농촌공간계획 관련 쟁점이 있다면 자유롭게 기술해 주십시오.

(예) 계획기간, 농촌공간기본계획·관리계획의 내용과 역할, 계획 수립 시·군 범위(모든 농어촌 시·군 의무 수립/ 일반 농어촌 시·군 의무 수립/ 농촌협약 참여 시·군만 수립), 도 (광역) 농촌공간계획 등

5. (용도지역 재편) 선생님께서는 난개발 방지 및 농촌 특성에 맞는 토지이용관리를 위해 현행 도시·관리·농림·자연환경보전지역으로 구분된 용도지역을 재편할 필요가 있다고 생각하십니까? (혹시 가능하신 경우는 바람직한 개편 방안에 대한 생각을 적어주십시오) 혹은 용도지역 재편 없이 현행 제도 하에서도 가능한 방편이 있다고 생각하십니까? (혹시 가능하신 경우는 이에 대한 의견도 적어주십시오)

6. (용도지구 개선) 「국토계획법」상 용도지역의 재편이 어려울 경우, 현행 용도지구제도를 개선하기 위해 선생님께서 생각하시는 바람직한 대안은 무엇입니까?

(예) '자연취락지구' 내용 개선, 별도 용도지구 신설 등

7. (기타 농촌형 토지이용제도 도입 방안) 「국토계획법」상 토지이용제도를 정비하는 방안이 여의치 않을 경우, 농식품부 자체적으로 농촌 여건에 맞는 토지이용제도를 도입하는 방안에 대해 선생님의 의견을 제시해 주십시오.

(예) 기존 마을정비구역 제도 보완, '농촌계획지구' 신설, 주민협정 활용 등

8. (농촌공간계획 시설 제도화 방안) 농촌공간계획에서 다룰 '농촌계획시설'을 제도화할 필요가 있다는 의견도 있습니다. 선생님께서는 생각하시는 적절한 농촌계획시설의 종류와 제도화 방안은 무엇입니까?

(농촌계획시설의 종류) (1) 기초생활인프라 시설, (2) 농업가공시설(APC, RPC, 등), (3) 농업생산기반시설(수리시설 등), (4)기타(내용을 적어주세요...) (제도화 방안) (1) 국토계획법 도시계획시설에 농촌계획시설 추가 (2) 농어촌정비법 등 농촌 관련 법에 농촌형 계획시설 추가

9. (농촌협약) 농촌공간계획의 실효성 확보를 위해 도입하려는 '농촌협약'의 구체적인 운영방안에 대해 선생님의 의견을 자유롭게 서술해 주시기 바랍니다. 현재 제시된 내용의 보완에 대한 의견도 좋고, 새로운 제안도 좋습니다.

10. (기타) 이상의 내용 이외에 선생님께서 농촌공간계획의 제도화를 위해 필요한 의견을 자유롭게 기술해 주시기 바랍니다.

부 록 Ⅳ

농촌공간계획수립 연구단 워크숍 운영 주요 내용

□ 농촌공간계획수립 연구단 1차 워크숍

○ 일　시: 2019. 7. 9.(화) ~ 7. 10.(수)

○ 장　소: 대전 인터시티 호텔

○ 주요내용

- 농촌공간계획 연구단 운영방향
- 농촌공간계획 수립 연구단 내 기관별 연구방향
  - · 농촌공간계획의 쟁점과 선결과제 (한국농촌경제연구원)
  - · 농촌공간계획의 정비방향 (국토연구원)
  - · 농촌공간계획 시범계획 추진방향 (농어촌연구원)
  - · 농어촌정비법 정비방향 (한국법제연구원)
- 농촌공간계획 수립 및 정책방향에 대한 토론

○ 참석자: 농식품부, 연구단, 외부 자문위원 등 총 27명

○ 논의내용

- 1차 워크숍에서는 농촌공간계획 수립 연구단의 기관별 연구방향과 농촌공간계획 수립 및 정책방향에 대한 토론이 진행되었다. 농촌지역에 적합한 입지제한 방식에 대해서도 구체적인 논의가 이루어졌다. 이와 관련하여 보전과 활성화의 두 가지 측면에서 입지제한을 고려할 필요성이 제기되었다.
- 연구기관별로는 한국농촌경제연구원에서 국가농촌공간계획 마련을 위한 농촌 장기전망 분석 및 농촌의 장기적 발전방향 정립을 위한 근거 자료 제시, 농촌공간계획과 예산과의 연계 방안 구체화 방향에 대해 연구가 진행된다. 한국농어촌연구원에서는 대상 시군에 농촌형 조닝 개념을 적용하여 현장에서의 문제점 및 바람직한 방향과 시사점을 제시하는 연구가 진행된다. 국토연구원에서는 도시와 구별되는 농촌형 토지 세분화 방안을 마련하는 연구가 진행된다. 이는 종합적으로 9개 시·군에 대한 농촌공간계획 실증 수립 시범사업의 가이드라인에 담겨 반영될 예정이다.

□ 농촌공간계획수립 연구단 2차 워크숍

○ 일　시: 2019. 8. 22.(목) ~ 8. 23.(금)
○ 장　소: 증평군 좌구산자연휴양림 좌구산숲명상의집
○ 주요내용
- 관련 연구기관별 주요 연구 내용 발표
- 농촌공간계획 수립 방향에 대한 전문가 토론

○ 참석자: 농식품부, 증평군, 연구단, 외부 자문위원 등 총 25명
○ 논의내용
- 2차 워크숍에서는 농촌공간계획 수립 연구단의 기관별 연구 진행사항과 농촌공간계획 실증 수립 시범사업을 위한 연구 진행 필요성 등에 관하여 토론이 진행되었다. 특히 현행 농촌계획은 산업기본계획 성격이 강하며, 물리적 사업계획만 담겨있다는 문제의식이 제기되었으며, 농촌지역의 공간구조와 발전방향을 제시하는 물적공간계획과 전략계획적 성격을 모두 고려하는 농촌공간계획 수립의 필요성이 공유되었다.
- 농촌공간계획은 토지이용계획 등 공간관리 요소를 포함하는 계획으로 이해하는 것이 바람직하며, 농촌공간계획의 목적은 농촌공간의 계획적 관리를 통해 농촌의 자원, 환경 및 미래가치를 보전하고, 농촌개발사업을 계획적·효율적으로 추진하는 데에 있다는 점에 연구단의 합의가 이루어졌다. 농식품부에서는 지자체에서 스스로 삶의 공간을 잘 만들어갈 수 있도록 유도하고 키워주는 방향으로 공간계획이 나아가야 할 것이며, 이에 합당한 가이드라인이 제시되어야 할 것임을 강조하였다.

□ 농촌공간계획수립 연구단 3차 워크숍

○ 일　시: 2019. 10. 8.(화)
○ 장　소: 대전 인터시티 호텔
○ 주요내용
- 각 연구기관별 주요 연구 내용 발표
- 농촌공간계획 추진방향 및 정책 방안에 대한 종합 토론

○ 참석자: 농식품부, 연구단 및 관련 연구기관, 외부 자문위원 등 총 21명
○ 논의내용
- 3차 워크숍에서는 농촌공간계획 수립 연구단의 기관별 연구 진행사항과 농촌공간계획의 역할 및 기능 등에 관하여 토론이 진행되었다. 특히 농촌공간계획과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군기본계획 및 관리계획, 「농업 · 농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 농발계획) 간의 관계 정립에 대한 집중 논의가 이루어졌다.
- 농촌공간계획의 내용적 범위에 대해서도 농발계획에서 다루고 있는 부문별 계획들(농업, 식품산업, 농촌정비, 경관환경, 농촌관광 및 도농교류, 삶의질계획)을 담는 종합계획의 성격을 가져야하는지에 대한 의문이 제기되었으며, 농촌 난개발을 제어하는 방안에 대해서도 심도 깊은 토론이 진행되었다. 이 외에도 농촌공간계획의 위상 및 내용과 관리 수단 등에 관한 토론이 이루어졌으며, 이에 대한 논의는 이후 진행될 4차 워크숍에서 지속될 예정이다.

□ 농촌공간계획수립 연구단 4차 워크숍

○ 일　시: 2019. 12. 17.(화)
○ 장　소: 서울 롯데호텔
○ 주요내용
- 각 연구기관별 주요 연구 내용 발표
- 농촌공간계획 추진방향 및 정책 방안 종합 토론

○ 참석자: BH 농해수비서관, 농식품부, 연구단 등 총 21명
○ 논의내용
- 4차 워크숍에서는 농촌공간계획 수립 연구단의 기관별 연구 진행사항과 농촌공간계획 실증 수립 시범사업의 가이드라인 제시를 위한 데이터 활용 방안, 주민 참여형 계획 수립 방안 등에 관하여 토론이 진행되었다. 구체적으로는 지자체 단위에서 농촌공간계획 수립을 위해서는 행정리 단위까지 공공데이터 및 GIS 자료가 구축·개방되어야 하며, 특히 농산업 부문 데이터 구축 및 관리에 대한 검토가 이루어져야 함이 주요 사안으로 논의되었다.
- 이와 관련하여 온라인 정보 플랫폼 구축을 위한 RAISE 시스템 개편 및 AGRIX 데이터와 공간정보 연계 필요성 등이 함께 제시되었다. 더불어 일본과 독일, 프랑스 등의 해외 선진국에서 수행하고 있는 농촌공간계획 사례 발표를 통해 상향식 공간계획 및 농촌협약 등에 관한 시사점이 논의되었다. 농식품부는 현 단계에서 할 수 있는 것들을 수행해 나가는 동시에, 20년 정도의 장기적인 시각으로 농촌공간계획을 수립해나가는 것이 필요하다는 점을 강조하였다.

□ 농촌공간계획수립 연구단 5차 워크숍(최종보고회)

○ 일　시: 2020. 2. 20.(목)
○ 장　소: 서울상공회의소
○ 주요내용
- 각 연구기관별 주요 연구 결과 발표

○ 참석자: 농식품부, 농어업농어촌특별위원회, 연구단 등 총 19명
○ 논의내용
- 이날 워크숍에서는 농촌공간계획의 위상과 토지이용계획, 농촌계획시설, 농촌협약과의 연계 등 크게 4개 부문에 대한 집중 토론이 이루어졌다. 농촌공간계획은 도시·군계획을 보완하고 메꾸는 농촌계획이 되어야 한다는 전체적인 공감대 하에 토지이용계획과 농촌계획시설 등의 범위에 대해서도 함께 논의되었다. 특히 한국농촌경제연구원에서 국민을 대상으로 조사한 결과에 따르면 국민들은 공장, 창고, 태양광발전시설, 축사, 대형간판 등을 농촌경관훼손 시설로 인식하고 있는 것으로 드러났다.
- 워크숍에서는 이를 해결할 수 있는 방안에 대해 직접적인 문제제기가 이루어졌으며, 농촌에 적합한 용도지구 제안 및 성장관리방안 활용, 전용허가권한 강화 등 다양한 안이 제시되었다. 농특위와 농식품부에서는 2040년의 우리 농촌이 어떻게 될 것인지에 대한 청사진이 마련되고, 이러한 농촌의 필요와 함께 실현가능성의 적절한 조화를 전략적으로 이뤄가야 함을 강조하였다.

참고문헌

가와이 마사시. 2018.『미래 연표』. 한국경제신문사.

건설교통부·국토연구원 주최『21세기 국토이용체계 개편방안 공청회』(2000. 8. 18).

국토연구원. 2008.『합리적인 산지관리제도 개선방안』.

국토연구원. 2019. 농촌공간계획연구단 3차 워크숍 자료.

국토연구원. 2020. 농촌공간계획연구단 5차 워크숍 자료.

권순덕·곽두안. 2018. “유럽 국가의 토지이용규제 및 시사점.”『국제산림정책토픽』제67호. 국립산림과학원.

김은란·김상조·박세훈·박근현. 2013.『비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구』. 국토연구원.

김승종·최소·이형찬·조판기·강호제·김동근·최명식·안승만·정승혜. 2007.『비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향』. 국토연구원

리서치앤리서치. 2018. 정기여론조사 20회.

미래창조과학부 미래준비위원회·KISTEP·KAIST. 2015.『10년 후 대한민국: 미래 이슈 보고서』. 도서출판 지식공감.

박진도. 2002.『상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구』. (사)농정연구센터.

박헌석·한헌·이용범·백영현·구범서·주지현·김재용·신보선·정승환·권근억·한상숙·문정준·이준호. 2009.『토지적성평가 제도의 실효성 제고방안에 한 연구』. 국토해양부.

배준구. 2019. "프랑스의 공간계획제도 및 농촌의 계획적 정비 사례." 미발간.

성주인. 2018. “농어촌 삶의 질 향상 정책 성과와 과제.”『2018 농어촌 삶의 질 향상 정책 컨퍼런스 자료집』. 한국농촌경제연구원.

성주인. 2018. “영국 공간계획제도 현황과 시사점.” 한국농촌경제연구원 전문가 회의자료.

성주인·김영단·권인혜·윤원근·유학렬. 2011b.『일본의 농어촌 토지이용제도 사례 및 시사점』. 한국농촌경제연구원.

성주인·민경찬·김민석. 2020. “주민 삶의 질 향상: 사람이 돌아오는 농촌만들기.”「농업전망 2020」발표자료. 한국농촌경제연구원.

성주인·송미령·김영단·권인혜. 2011a.『농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구: 농어촌 계획제도 정립방안을 중심으로』. 한국농촌경제연구원.

성주인·송미령·윤정숙. 2012.『농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정방안 연구』. 한국농촌경제연구원.

성주인·송미령·정문수·민경찬. 2016.『한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향(2/5차년도)』. 한국농촌경제연구원.

송미령·김정섭. 2007.『일본 지방자치단체의 지역 가꾸기: 경관관리와 인구유지 활동을 중심으로』. 한국농촌경제연구원.

송미령·김홍상. 2001.『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립』. 한국농촌경제연구원.

송미령·박경철. 2006. “농촌경관 보전을 위한 정책 동향과 시사점.”「농촌경제」제28권. pp. 121-137.

송미령·박석두·김수석·성주인. 2003a.『국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.

송미령·박석두·김수석·성주인. 2003b.『외국의 농촌계획 및 정비제도』. 한국농촌경제연구원.
송미령·성주인·김광선·심재헌·서형주. 2018.『일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발』. 한국농촌경제연구원.
송미령·성주인·김광선·심재헌·정도채·서형주. 2019a.『행복한 균형발전을 위한 농촌 유토피아 구상』. 한국농촌경제연구원.
송미령·성주인·심재헌. 2019b.『지방분권시대 농촌 지역개발의 거버넌스 정립방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
송미령·한이철. 2019. "독일 농촌정책 및 농촌공간계획 제도·사례 조사." 한국농촌경제연구원 해외출장 연수보고.
송성환·박혜진. 2019.『농업·농촌에 대한 2018년 국민의식 조사 결과』. 한국농촌경제연구원.
심재헌·박유진. 2014.『지속가능한 농촌 토지이용계획 지원 모형 연구』. 한국농촌경제연구원.
심재헌·송미령·손학기·서홍석·이정해·서형주. 2017.『미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(1/3차년도)』. 한국농촌경제연구원.
심재헌·송미령·이정해·서형주. 2018.『미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(2/3)』. 한국농촌경제연구원.
심재헌·송미령·한이철·서형주. 2019.『미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(3/3)』. 한국농촌경제연구원.
엄수원·김항집·이희옥·이수용·윤영담. 2020.『농촌공간계획 도입 및 제도화방안-농촌공간의 계획적 관리방안』. 국토연구원.
오용준·오혜정·정옥식·여헝법·임형빈·명형남·백승희. 2019.『충청남도 도시-환경계획 통합관리방안 연구』. 충남연구원
오용준. 2020. "농촌 환경취약지역 실태 분석 및 정책과제." KREI 내부자료(미발간).
용인시. 2015. 용인도시관리계획 결정(변경)조서.
이삼수·유현지. 2010. "비도시지역 관리방안으로서 제2종지구단위계획의 운영실태 및 제도개선방안."『국토연구』66: 169-194.
이상민·차주영·이여경·홍예지·심재헌·민경찬. 2015.『국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1)』. 건축도시공간연구소.
이상현·강미선. 2001. "난개발의 정의와 분석에 대한 기초연구."『대한건축학회 논문집』17(3): 47-54.
이유직. 2018. "농촌공간계획의 위상과 추진체계."『2018농촌공간계획포럼 자료집』.
이정환·박시현·이상문. 1993.『농촌계획법 제정을 위한 기초 연구』. 한국농촌경제연구원.

일본 국토교통성 국토정책국. 2017. "국토 이용 계획법에 근거한 국토 이용 계획 및 토지 이용 기본 계획에 관한 운용 지침."
일본 국토교통성. 2018.『국토이용계획(시정촌계획) 사례집』.
임청룡·윤상헌·이향미·김태곤·박문호·전지연. 2018.『농어촌 자원의 효율적 이용을 위한 농지이용계획 수립』. 한국농어촌공사 농어촌연구원.
중소기업청. 2016.『중소·중견기업 기술로드맵 2017-2019』.
채광석·김홍상·성재훈·김부영. 2018.『농지의 체계적 관리를 위한 농업진흥지역 지정·운영 개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
최수명·리신호·김기성·황한철·김대식·김영주·정남수. 2011.『농촌계획학』. 동명사.

최혁재·지대식·김승종. 2007.『농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안』. 국토연구원.
허정회·박혜진·우병준. 2019.『농업·농촌에 대한 2019년 국민의식 조사 결과』. 한국농촌경제연구원.
행정안전부. 2006. 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
_____. 2010. 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
_____. 2015. 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
_____. 2016. 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
_____. 2019. 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.

〈법령〉

「개발행위허가운영지침」(시행 2019. 8. 29. 국토교통부훈령 제1218호, 2019. 8. 29., 일부개정). 〈http://www.law.go.kr/행정규칙/개발행위허가운영지침〉. 검색일: 2019. 8. 2.
「건축법 시행령」(시행 2019. 11. 7. 대통령령 제30030호, 2019. 8. 6., 일부개정). 〈http://www. law.go.kr/법령/건축법시행령〉. 검색일: 2019. 8. 19.
「국토기본법」(시행 2019. 8. 20. 법률 제16491호, 2019. 8. 20., 일부개정). 〈http://www.law.go.kr/법령/국토기본법〉. 검색일: 2019. 8. 2.
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(시행 2019. 8. 20. 법률 제16492호, 2019. 8. 20., 일부개정). 〈http://www.law.go.kr/법령/국토의계획및이용에관한법률〉. 검색일: 2019. 7. 13.
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(시행 2019. 8. 6. 대통령령 제30031호, 2019. 8. 6., 일부개정). 〈http://www.law.go.kr/법령/국토의계획및이용에관한법률시행령〉. 검색일: 2019. 7. 13.
「농업·농촌 및 식품산업기본법」(시행 2019. 7. 16. 법률 제16229호, 2019. 1. 15., 일부개정). 〈http://www.law.go.kr/법령/농업농촌및식품산업기본법〉. 검색일: 2019. 8. 10.
「농지법」(시행 2019. 7. 1. 법률 제16073호, 2018. 12. 24., 일부개정). 〈http://www.law.go.kr/법령/농지법〉. 검색일: 2019. 6. 10.
「농지법 시행령」(시행 2019. 7. 1. 대통령령 제29950호, 2019. 7. 2., 타법개정). 〈http://www. law.go.kr/법령/농지법시행령〉. 검색일: 2019. 6. 15.
「산지관리법」(시행 2019. 3. 14. 법률 제15460호, 2018. 3. 13., 타법개정). 〈http://www.law. go.kr/법령/산지관리법〉. 검색일: 2019. 2. 10.
「산지관리법 시행령」(시행 2019. 7. 9. 대통령령 제29972호, 2019. 7. 9., 타법개정). 〈http://www. law.go.kr/법령/산지관리법시행령〉. 검색일: 2019. 6. 19.
「지구단위계획수립지침」(시행 2018. 12. 21. 국토교통부훈령 제1130호, 2018. 12. 21., 일부개정). 〈http://www.law.go.kr/행정규칙/지구단위계획수립지침〉. 검색일: 2019. 7. 12.
「토지의 적성평가에 관한 지침」(시행 2018. 12. 21. 국토교통부훈령 제1130호, 2018. 12. 21., 일부개정). 〈http://www.law.go.kr/행정규칙/토지의적성평가에관한지침〉. 검색일: 2019. 7. 12.

〈참고 인터넷 사이트〉

통계청. 각 연도. 농업면적조사.
한국토지주택공사. 도시계획현황.
행정안전부 국가기록원.
〈http://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/developmentPlan.do〉.검색일: 2019. 12. 10.
윈덴시(Winnenden) 홈페이지.
〈https://www.winnenden.de/site/Winnenden_Responsive%20/get/params_E-569954161/10731561/FNP-Berglen.pdff〉. 검색일: 2019. 11. 4
영국 정부 홈페이지.
〈www.communities.gov.uk〉검색일: 2019. 12. 10.