

발 간 등 록 번 호

11-1543000-003075-01

요약보고서

농촌공간계획 수립 기본방향 연구

2020. 3

The logo for KREI (Korea Rural Economic Institute) is centered within a large, stylized circular graphic. The graphic consists of several concentric circles and arcs, some solid and some dashed, creating a sense of depth and movement. The text 'KREI' is written in a bold, sans-serif font in the center of the innermost circle.

농림축산식품부

연구 담당

송미령 | 선임연구위원 | 연구 총괄

성주인 | 연구위원 | 제2장, 제6장, 제7장 집필

심재현 | 연구위원 | 제2장 집필

한이철 | 부연구위원 | 제2장, 제5장, 제6장 집필

서형주 | 연구위원 | 제3장, 제4장, 제5장 집필

민경찬 | 연구위원 | 제3장, 제5장 집필

수탁연구보고 C2020-5

농촌공간계획 수립 기본방향 연구 - 요약보고서 -

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.

제1장 서론

- 1. 연구 배경 및 목적 1
- 2. 주요 연구 내용 및 방법 3

제2장 농촌 여건 진단 및 미래 전망

- 1. 농촌 여건의 진단 6
- 2. 미래 농촌 정주공간 및 사회구성 전망 10
- 3. 농촌공간계획의 과제 12

제3장 농촌공간에 대한 국민 의식 및 정책 수요 분석

- 1. 농촌공간에 대한 국민의식 조사 13
- 2. 농촌공간계획에 대한 정책 수요 조사 16
- 3. 종합 및 시사점 18

제4장 농촌 공간계획제도의 실태와 한계

- 1. 농촌공간계획 및 관리 현황 20
- 2. 쟁점과 한계 21

제5장 선진국의 공간계획제도 동향과 시사점

- 1. 독일 농촌공간계획 27
- 2. 프랑스 농촌공간계획 28
- 3. 영국 농촌공간계획 30
- 4. 일본 농촌공간계획 31
- 5. 정책 시사점 33

제6장 농촌공간계획 수립 필요성과 제도화 방안

- 1. 농촌공간계획의 의의와 제도화 방향 35
- 2. 농촌공간계획과 연계한 제도 정비 방안 39

제7장 농촌공간계획과 정책사업 연계 방안

- 1. 농촌공간계획과 농촌협약 사업의 연계 추진 방안 45

제1장

〈표 1-1〉 주요 연구 내용 및 방법 3

제2장

〈표 2-1〉 난개발의 정의 7

제3장

〈표 3-1〉 농촌공간에 대한 국민의식조사 개요 13

〈표 3-2〉 농촌공간에 대한 정책 수요 조사 개요 16

제4장

〈표 4-1〉 농촌의 계획적 정비 관련 계획·제도 주요 내용 및 문제점 25

제5장

〈표 5-1〉 독일내·외부지역 공간계획의 주요 내용 28

〈표 5-2〉 공간계획의 주요 내용 29

〈표 5-3〉 영국 공간계획의 주요 내용 31

〈표 5-4〉 일본 시정촌 단위 농촌계획의 주요 내용 32

제6장

〈표 6-1〉 농촌공간계획의 성격 36

〈표 6-2〉 시·군 농촌공간계획의 단계별 제도화 36

〈표 6-3〉 농촌공간계획의 제도화 방안 37

〈표 6-4〉 농촌 토지이용제도 정비 대안 39

〈표 6-5〉 농촌계획지구 지정 기준 및 토지이용 유도 방향 42

〈표 6-6〉 농촌계획지구 유형별 입지가능 시설 구분(안)	43
〈표 6-7〉 농촌공간계획시설의 종류와 시설입지(안)	44

제7장

〈표 7-1〉 농촌공간계획과 연계한 농촌협약 지원 사업	50
--------------------------------------	----

제1장

〈그림 1-1〉 연구 흐름도 5

제2장

〈그림 2-1〉 농지 및 농촌경관 단계별 사례 8
〈그림 2-2〉 농촌마을 저개발 사례 9

제5장

〈그림 5-1〉 독일 공간계획 체계 (「건설법전」과 「토지정비법」 체계) 28
〈그림 5-2〉 프랑스 공간계획 체계 29
〈그림 5-3〉 일본 시정촌 단위 농촌계획 33

제6장

〈그림 6-1〉 농촌공간계획의 위상 및 타 계획과의 관계 38

제7장

〈그림 7-1〉 농촌 미래 전망에 따른 아젠다 도출 49

1

서론

1. 연구 배경 및 목적

□ 국민의 정주·여가 장소이자 미래 성장 공간으로서 농촌 가치 및 잠재력 증대

○ 최근 귀농·귀촌 증가와 소득 수준 향상 및 도농교류 활성화 등에 따라 쾌적한 농촌 환경 및 다원적 가치에 대한 국민적 수요 확대, 워라밸(work-life balance), 반농반X(半農半X) 지향 등 농촌은 국민의 정주·여가 장소이자 미래 성장 공간으로서 가치가 증대되고 있음.

○ 혁신 창출 공간으로서도 풍부한 잠재력을 보유하고 있는 농촌은 정부의 혁신적 포용성장을 주도할 공간으로서 잠재력이 높아지는 추세임.

- 농산물 생산 이외에 식품 가공, 농촌의 유무형 자원을 기반으로 한 체험·관광 확대 등 농촌형 산업생태계 출현

- 농촌은 각종 기반시설이나 정주 여건이 열악함에도 불구하고 오히려 창업 정신이 더욱 발휘되는 혁신 창출의 장소로 부각

□ 농촌의 가치를 저해하는 난개발 확산과 저개발 심화

○ 반면, 농촌의 가치를 저해하는 난개발 확산 문제가 심각한 수준이며, 이와 동시에 인구 공동화 및 저개발 심화에 따른 농촌 자원의 가치 저하 현상이 발생하고 있음.

- 농촌에서는 주거와 축사 및 오염물질 배출 공장 등의 복합 입지, 농경지 경관과 어울리지

않는 고층 건물 입지 등 다양한 형태로 나타나는 '난개발 현상'이 존재함. 동시에 폐공간, 창고 등이 방치되고 슬럼화되는 '저개발 현상'도 병존

- 러번(Rurban)지역의 확대 등 개발압력에 대응하는 계획적 관리수단 미비로 인해 농촌 토지가 도시적 용도로 소규모 파편화되어 개발됨에 따라 농촌성 훼손

□ 난개발 문제 대응 및 농촌 자원의 가치 제고를 위한 효과적 정책수단은 불충분한 실정이며, 지방분권 강화와 지방 재량 확대로 농촌공간계획 제도화 필요성은 더욱 절실

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

- 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 문제가 있음.

○ 지방분권 확대와 중앙정부 사업의 지방 이양 등 정책 환경 변화에 따라 기존의 예산 사업 중심의 농촌정책 관행을 탈피, 농촌의 다원적 가치를 보전하면서도 난개발·저개발에 대응할 수 있도록 농촌공간계획에 기반을 둔 농촌정책 추진 필요성이 대두되고 있음. 최근 기획·추진되는 '농촌협약' 등의 제도적 수단들을 활용하여 분권 시대의 농촌정책을 효과적으로 유도하는 방안을 모색할 필요 존재

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


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

- 농촌 공간과 관련한 각 부처 법률, 제도 등을 고찰하고 체계적인 농촌 공간 정비에 대한 현행 제도의 가능성과 제약점에 대해 파악함. 국토 전체의 토지이용에 영향을 미치는 제도적 틀이 농촌에 효과적으로 작동하는지를 살펴보고, 농촌의 계획적 개발에 영향을 미칠 수 있는 계획이나 제도적 수단으로써 필요한 사항들을 고민할 것임.
- 주요 선진국들의 농촌정책 및 공간계획제도 현황을 살펴보고 정책적 시사점을 도출함. 독일, 프랑스, 영국, 일본 등 4개국을 중심으로 그 특징을 살펴보고 우리의 현실에서 적용할 수 있는 시사점 발굴
- 마지막으로 농촌공간계획의 제도화 방안을 제시함. 계획의 위상, 법률적 근거, 수립 방향, 주요 내용, 주체 등을 쟁점으로 구체화할 수 있는 방안을 논의함. 더불어 농촌공간계획 제도화에 필요한 법률 및 제도 보완, 사업 개편, 추진체계 정비 등을 논의

2. 주요 연구 내용 및 방법

표 1-1 주요 연구 내용 및 방법

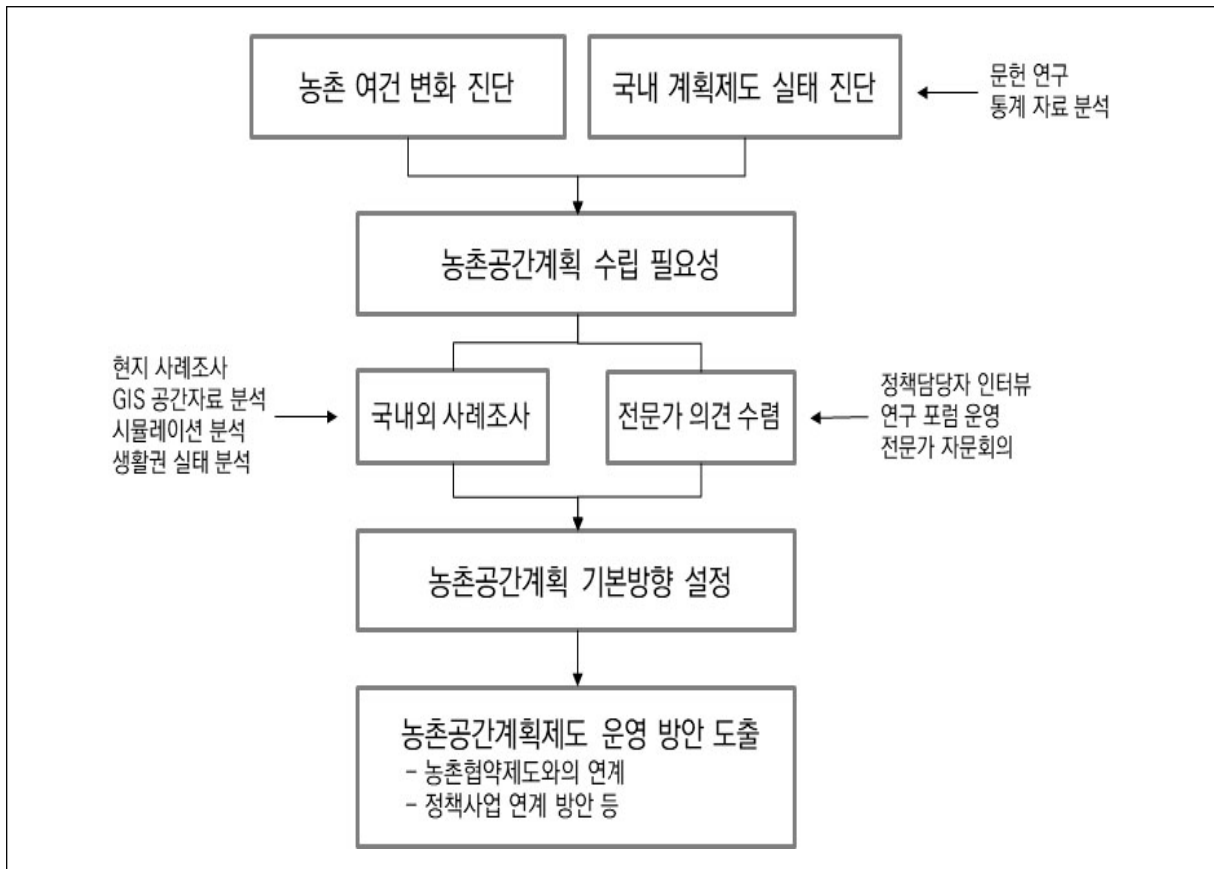
	주요 연구 내용	연구 방법
농촌 여건 진단 및 미래 전망	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌 토지이용 현황과 과제 및 농촌 여건 진단을 위한 각종 데이터 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌 토지이용 현황과 난개발·저개발 등 실태 분석 - 농촌 인구나 정주 생활권 변화 등 - 산업구조, 일자리, 융·복합산업 등 산업·경제적 여건 변화 - 주민 생활과 관련한 정주 여건 및 생활권 실태 등 ■ 미래 농촌의 정주 공간 및 사회구성 전망을 통해 농촌공간 계획의 과제 도출 <ul style="list-style-type: none"> - 미래 전망 모형 등을 활용하여 미래 농촌의 인구·사회·경제적 모습 전망 - 향후 농촌공간계획을 통해 다루어야 할 주요 과제 도출 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 통계자료 분석 및 농촌 미래 전망 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌 인구 및 사회·경제, 정주생활 여건, 토지이용 관련 통계자료를 분석 - SK 텔레콤 모바일 데이터를 활용한 농촌 공간구조 특성 및 생활권 분석 - 시스템 다이내믹스 시뮬레이션 모형 활용, 농촌 인구·사회·경제 등 전망
농촌 공간에 대한 국민 인식 및 정책 수요 분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반 국민의 농촌에 대한 인식 및 농촌의 기능에 대한 요구 사항 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 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 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 공간계획과 농촌공간계획과의 차별성, 핵심 내용 등에 대한 전문가 의견 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 설문조사 및 심층 의견조사 <ul style="list-style-type: none"> - 기획, 농정, 지역개발 등의 업무를 담당하는 139개 시·군 공무원 대상으로 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

	주요 연구 내용	연구 방법
	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 현안과 기존 공간계획 수립 실태, 농촌공간계획 수립 시 요구 사항 및 수용 의사 등을 123개 일반농산어촌개발사업 시·군 공무원 대상 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국민참여 홈페이지 운영을 통한 국민 의견 수렴 - 농촌공간계획 수립 관련 대국민 홈페이지 개설 
<p>국내 공간계획제도 실태와 한계</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국내의 농촌공간계획 관련 제도 현황과 정책적 쟁점 고찰 <ul style="list-style-type: none"> - 부처별 공간계획 관련 동향 정리 - 공간계획 추진 과정에서 제기된 문제점 및 평가 정리 ■ 농식품부 관련 계획들의 위상·성과, 한계 및 개선 과제 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 사례조사, 전문가 인터뷰 등을 통해 기존 공간계획 및 사업들에 대한 성과와 한계 파악 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문헌연구 ■ 사례지역 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 난개발, 저개발 등으로 인한 농촌 공간의 문제점 파악
<p>선진국의 공간계획제도 동향과 시사점</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주요 선진 국가들의 농촌정책, 사업, 계획 추진체계에 대한 사례 고찰 및 시사점 도출 <ul style="list-style-type: none"> - 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 사례 분석, 시사점 도출 - 독일, 프랑스, 영국, 일본 등 주요 국가 대상 공간계획제도 고찰 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 선진국 제도 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 독일, 프랑스, 영국, 일본 등의 농촌공간계획 및 관리제도 등을 조사하고 시사점 도출
<p>농촌공간계획 제도화 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌공간계획의 대상, 목표, 전략 및 과제 도출을 통한 구조화 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌공간계획의 의의와 성격 등을 제시하고, 농촌공간계획의 비전과 그에 따른 정책 목표와 전략 제시 ■ 농촌공간계획의 주요 내용, 추진 방향 및 과제 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌지역의 유형별, 공간 단위별 계획 내용, 추진 방향 제시 - 지방분권 기초 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 <ul style="list-style-type: none"> - 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 <ul style="list-style-type: none"> - 국토계획 및 농촌공간계획에서 사용되는 시설들을 토지 용도와 사용 목적에 따라 유형화 - 농촌공간계획 수립 시 토지용도에 따른 농촌공간계획시설의 설치 근거 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문헌연구 ■ 연구 포럼 구성 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌공간계획 연구포럼을 통해 주요 정책 아젠다 관련 의견 수렴 - 연구 결과를 종합한 정책 토론회 및 수시 자문회의 개최 ■ 사례지역 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 사례지역 공간자료(Spatial Data)를 활용한 농촌의 공간구조 변화 분석 ■ 농촌공간계획 시설 기준 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 사례지역 주민의 생활권 이동 실태 등 네트워크 분석 등에 기초 공간 위계별로 필요한 계획시설의 기준과 서비스 도달 범위 등을 조사·분석

	주요 연구 내용	연구 방법
농촌공간계획과 정책사업 연계방안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 <ul style="list-style-type: none"> - 농식품부에서 농촌공간계획 수립 시 활용할 수 있는 사업, 균형위를 매개하여 농촌공간계획에서 활용할 수 있는 타 부처 사업 등을 조사하여 연계 방안을 도출 	

자료: 저자 작성.

그림 1-1 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 있음. 1970~80년대 산업화·도시화를 거치면서 최근까지 농촌지역의 인구는 지속적으로 감소했으나, 2015년 이후 인구 증가 추세가 나타나고 있으며 전국 인구에서 차지하는 농촌 인구 비중도 증가
 - 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 증가

- 농촌 인구 증가는 깨끗하고 풍요로운 농촌 환경 및 다원적 가치에 대한 국민적 수요가 확대된 데에 기인
 - 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 높은 것으로 조사됨.

- 산업 측면에서도 농촌은 혁신 창출 공간으로서의 잠재력이 높아지는 추세임. 농업 생산 외 가공, 체험·관광 확대 등 농촌형 산업생태계가 출현하기 시작하였고, 접근성이 양호한 지역을 중심으로 첨단산업, 스마트팜 등 첨단 농업 등의 입지도 증가하는 추세임.

1.2. 농촌 난개발 및 저개발 현황

□ 농촌 난개발 및 저개발 정의

- 난개발은 사전계획이 수립되지 않은 개발 혹은 주변 환경과 조화되지 않은 개발로 정의됨. 그에 따른 경관 훼손 및 오염 피해와 같은 다양한 외부 불경제 효과를 유발
 - 농지 한가운데에 건설된 고층의 나홀로 아파트, 주거지 인근에 들어선 유해물질 배출공장, 경관이 수려한 곳에 건설된 어울리지 않는 모습의 주택단지 등이 대표적인 농촌 난개발 사례
 - 농촌 난개발을 개발이 발생한 장소와 부정적인 효과를 기준으로 ① 주거환경, ② 농지, ③ 경관, ④ 자연환경 난개발 등으로 유형을 구분

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

- 한편, 농촌지역에서는 인구 유출 및 고령화, 농업 쇠퇴 등으로 공·폐가 및 휴경지 증가에 대응한 정주환경 정비가 제대로 이루어지지 않는 경우도 빈번하게 발생함. 이용 빈도가 낮은 시설은 유지관리가 소홀하거나 아예 방치되기도 함. 이는 난개발과는 성격이 다른 저개발로 인한 농촌 토지이용상의 문제라 할 수 있음.

□ 농촌 주거 및 자연환경 난개발

- 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 의미함.
 - 유해화학물질 배출 공장의 영향에 노출된 마을이 대표적 사례임. 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 큼.

- 농촌 자연환경 난개발은 생물다양성이 높거나 멸종위기종이 다수 서식하는 공간의 경우 개발에서 가급적 배제되어야 하지만, 환경적 중요성은 고려되지 않은 채 개발되는 경우임.
 - 충청남도의 경우 생태적 가치가 높은 비오톱 1등급지가 토지이용규제가 느슨한 계획관리 지역으로 지정된 비중은 시·군별로 다소 차이는 있지만 1.2~13.4%에 달함.

□ 농지 및 농촌경관 난개발

- 농지의 난개발은 보전 가치가 높은 연속된 우량 농지가 소규모 주거·공장·상업·창고 등으로 분산되어 이용되는 현상으로, 농지의 효율적 이용과 농촌경관을 저해
 - 농업진흥지역 구분 없이 소규모 농지의 전용과 나홀로 개발행위 등이 허용되면서, 농업기반시설이 무계획적으로 설치되고 우량농지가 원래 목적과는 다른 목적으로 사용되어 농촌경관이 훼손되고 환경문제 발생
- 농촌 경관 난개발은 주변 경관을 고려하지 않는 입지나 개발방식을 지칭하는데, 농촌 고유의 경관이 훼손되고 시각적 혐오감 등으로 인해 주민들의 일상생활에 부정적인 영향을 미침.
 - 과도한 규모의 건축물이나 시설물, 주변 환경을 고려하지 않은 형태나 색채, 재료 등도 경관 문제 야기

그림 2-1 농지 및 농촌경관 난개발 사례





자료: 연구진 직접 촬영.

□ 농촌 저개발

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

그림 2-2 농촌마을 저개발 사례



자료: 연구진 직접 촬영.

2. 미래 농촌 정주공간 및 사회구성 전망

□ 미래 농촌 인구 전망

- 저출산·고령화의 영향으로 전국 인구는 2020년대 후반 무렵부터 감소할 것으로 예상됨. 반면 지속적인 귀농·귀촌 증가, 농촌 관광수요 증가 등 국민 정주여가 장소로서 가치가 조명되면서 농촌의 장래 인구는 전국 감소 시점보다 늦은 2030년대 초반부터 감소가 시작되어, 전국 인구에서 농촌 인구가 차지하는 비율이 늘어날 전망이다.
 - 미래 전망 모형을 통한 시뮬레이션 결과, 농촌 인구 비중은 전국 인구 감소 추세와 농촌 인구의 증가로 인해 2015년 18.4%에서 2040년경에는 20.1%까지 증가 예측
 - 한편, 인구 구성 측면에서의 농촌은 고령화와 저출산 문제가 심화될 것으로 전망

- 지역 유형별로는 대도시 주변 농촌의 인구 증가가 두드러지고, 그 외 농촌은 인구 과소화가 심화될 전망이다. 이에 따라 도시개발이 이루어지는 도농복합시를 중심으로 농촌 토지의 도시 용도로의 전환 요구가 지속될 것으로 예상
 - 근교 농촌을 중심으로 도시 용도의 토지이용 수요가 늘어나면서 난개발 현상도 지속될 가능성이 존재

□ 농촌 경제성장 변화

- 전반적인 국가 저성장 기조 속에서 농촌지역의 국가 경제성장 견인 기여도가 다소 확대될 것으로 전망
 - 현 경제 상황이 유지된다고 가정했을 때, 우리나라의 경제성장률은 2040년경에 1% 중반까지 하락할 것으로 전망
 - 반면, 도농복합시나 군 지역의 경우는 GRDP 성장률의 감소폭이 작고 현재와 미래 모두 국가 전체의 경제성장률보다 더 높아 국가의 경제성장을 견인하는 역할을 할 것으로 예상

- 산업별로는 농촌에서 제조업 및 서비스업 활동이 증가하고 농림어업 활동은 감소할 것으로 전망됨. 특히 접근성이 양호한 일부 농촌지역에서 제조업과 서비스업 활동이 더욱 증가할 것으로 예측됨.

○ 농촌의 경제적 성장은 공간적으로 불균형하게 이루어질 전망이다. 일부 지역에서는 2040년에 농촌 GRDP와 취업자 수가 현재보다 감소할 것으로 예측됨.

- 불균형적 경제성장으로 인해 경제적 낙후지역의 정주 여건은 더욱 열악해질 수 있음.

□ 농촌 생활권 및 공간구조 변화

○ 농촌 생활권은 지자체 단위로 형성되고 있으며, 행정관청(군청 등) 소재지가 농촌 생활권의 중심지 역할을 하고 있음. 읍·면 거주자들이 동 거주자에 비해 지역 내부에서의 이동이 많은 편이지만, 이들의 절반 이상은 일상생활 영위를 위해 거주 읍·면을 벗어나 이동하는 패턴을 보임.

○ 대도시 지역은 그물망 모양의 생활권을, 농촌지역은 중심지로 집중되는 별 모양 생활권을 가짐.

- 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 요소임.

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

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

○ 국토 전체의 토지이용 상 경지는 감소하는 반면, 주거·상업·공업용지와 임야는 증가할 것으로 전망됨. 따라서 무분별한 농지전용을 제어하기 위해 공간계획을 반영한 농지전용의 기준 설정이 필요함.

- 특히 경기도와 충청도 일대의 수도권 인근 농촌지역의 경우 주거, 상업, 공업지역으로의 전용 수요가 다수 존재할 것으로 전망됨에 따라, 난개발과 농촌 경관 훼손을 최소화하면서 계획적 개발이 이루어질 수 있는 지구의 지정 및 관리가 이루어질 필요가 있음.

3. 농촌공간계획의 과제

- (효과적인 거점 지구 개발) 인구 증가가 예상되는 일부 농촌지역에서는 주민들에게 양질의 생활서비스를 제때 충분히 제공하지 못하는 경우가 나타날 수 있음. 따라서 인구 규모에 상응하는 거점지구 용지를 적절한 장소에 미리 확보하여 개발 필요
- (서비스 전달체계 개선) 농촌의 많은 지역들은 인구밀도가 지속적으로 줄어들어 조방적인 인구 분포를 가질 것이라 예상됨. 따라서 적은 인구가 효율적으로 기초생활서비스를 이용할 수 있도록 서비스 전달체계를 개선할 필요가 있음.
- (공장입지) 농촌지역의 실정에 맞는 공장 입지와 관련된 공간계획이 필요
 - 신규 공장이나 서비스 시설들을 신축하기보다는 기존의 유휴시설들은 정비하여 재활용하는 방안을 마련해야 함. 오염 피해를 유발할 수 있는 공장에 대해서는 주거지와 이격 거리에 대한 고려 필요
- (경지관리) 농지 이용 면적 감소에 따라 유휴화되거나 자연으로 회귀하는 경지에 대한 관리 계획을 수립 필요
- (경관보전) 농촌 경관 및 자연환경 보전에 관한 내용을 포함한 계획을 수립할 필요성이 제기됨. 농촌 전체의 관점에서 문제가 예상되는 지역들을 발견하고 적합한 방향으로 유도할 수 있도록 계획을 수립·실행하는 것이 필요
- (지역 공동체 역량 강화) 미래에는 고령화가 심화되고 1인 가구가 많아질 것으로 예상됨. 이에 대응하여 주민들 간의 교류와 소통이 잘 이루어질 수 있도록 유도하는 시설 및 공간 배치 필요
 - 토지이용 계획을 포함한 농촌지역계획은 주민들의 관심과 참여가 바탕이 되어야 함. 이를 위한 정책과 제도적 환경 구현 필요

3

농촌공간에 대한 국민 의식 및 정책 수요 분석

1. 농촌공간에 대한 국민의식 조사

1.1. 조사 개요

표 3-1 농촌공간에 대한 국민의식조사 개요

구분	내용
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 확보
범위와 대상	■ 전국 도시지역(동 지역)에 거주하는 성인남녀 2,336명 ■ 전국 농촌지역(읍·면 지역)에 거주하는 성인남녀 987명 * 총 3,323명
방법 및 기간	■ 조사 방법: 구조화된 설문지에 의한 전화조사 ■ 조사 기간: 2020.02.11.~ 2020.02.24.(약 한 달)
주요 조사 내용	거주하고 있는 지역에 대한 인식, 농촌에 대한 일반적 인식, 농촌 난개발 인식과 해결 과제, 농촌 미래 발전 모습과 애로사항, 농촌계획의 필요성 및 계획에 담을 내용 등
응답자 특성	■ 성별로는 남성 51%, 여성 49%이며, 연령상 50대가 차지하는 비중이 22%로 가장 높음. ■ 거주지역은 인천/경기 29.4%, 경상권 25.4%이고 강원/제주가 4.7%로 가장 적음. ■ 직업적 구성은 다양하며 농림어업 종사자는 응답자의 13.5%를 차지

자료: 저자 작성.

1.2. 조사 결과

□ 농촌공간에 대한 국민 수요

- 동 지역에 거주하는 국민들을 대상으로 농촌 거주 의향을 조사한 결과, 거주 의향이 있다는 응답이 55.9%로 높게 나타남.
 - 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% 차지
- 도시 거주자들은 ‘자연환경과 경관’을 농촌을 거주 의향지로 선택하는 데 있어 매우 중요한 요소라고 응답함. 즉, 농촌의 자연환경과 경관을 보전하는 것은 농촌 주민들의 삶의 질뿐만 아니라 미래 농촌의 지속가능성을 위해서도 필수적인 요소임.

□ 국민이 생각하는 현재 농촌 이미지와 바람직한 이미지

- 국민의 74.1%가 우리나라 농촌이 아름답다고 응답한 반면, ‘우리나라 농촌이 살기 좋다고 생각하는지’에 대해서는 도시민의 경우 49.8%만이 살기 좋다고 응답하였음. 살기 좋은 농촌이 되는 데 가장 저해되는 요소로 생활서비스 및 양질의 일자리 부족, 훼손된 환경 및 난개발, 생활기반시설 부족 등이 지적됨.
- 국민들이 생각하는 향후 바람직한 농촌의 발전 모습에 대해 조사함. 농촌과 도시 거주자 모두 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 나타냄.
 - 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 애로 사항으로 인식

□ 농촌 난개발 인식 및 농촌계획 수립의 필요성

- 과반수 이상의 국민들은 우리나라 농촌지역의 무분별한 개발(난개발)이 심각하다고 생각하고 있으며, 아무 문제없다고 응답한 국민은 17.8%에 불과함. 특히 수도권인 인천/경기권에 거주하는 주민의 경우 농촌 난개발의 심각성을 더 크게 인지하고 있음.

○ 농촌의 경관을 훼손하는 주요 시설에 대해 도시민들은 공장과 창고를 가장 심각한 시설로 인정한 반면, 농촌 주민은 태양광 발전시설을 농촌 경관을 훼손시키는 가장 심각한 시설로 인식함. 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 응답

○ 도시계획처럼 농촌에도 장래 계획적인 농촌계획 수립이 필요한지에 대한 국민 의견 조사 결과, 농촌계획 수립이 필요하다는 응답이 77.5%로 매우 높게 나타났으며, 필요성이 낮다는 응답은 6.0%에 불과

- 농촌계획이 필요하다는 인식에 더하여, 약 40%의 국민은 우리 농촌을 유럽 선진국과 같은 아름다운 농촌으로 가꾸기 위해 추가 세금 납부 의향이 있다고 응답

□ 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 조사함. 조사 결과, 규제 강화와 완화 둘 다 똑같이 중요하다는 의견이 59.1%로 가장 높게 나타남.

- 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 시사

○ 가장 중점을 두어야 하는 농촌계획의 내용으로 현재 우리나라 농촌의 상황을 고려하여, 일자리 창출과 의료서비스 개선, 농촌 경관 정비에 대한 내용을 담아야 한다는 의견이 높게 나타남.

2. 농촌공간계획에 대한 정책 수요 조사

2.1. 조사 개요

표 3-2 농촌공간에 대한 정책 수요 조사 개요

구분	내용
목적	농촌 공간에 대한 지자체별 현안과 정책 수요 파악
범위와 대상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌지역에 해당하는 139개 시·군 ■ 도시계획, 농촌개발, 농정, 기획예산 담당 공무원 대상 * 139개 시·군 공무원 504명 중에서 96개 시·군 공무원 134명이 응답하여 응답률은 26.6%
방법 및 기간	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조사 방법: 구조화된 설문지에 의한 전화조사, 전화 및 이메일 조사 병행 ■ 조사 기간: 2020.01.20.~ 2020.02.14.(약 한 달)
주요 조사 내용	각 지자체별 농촌 토지이용 현안 및 난개발 문제, 농촌 토지이용 관리 제도의 문제점과 개선책, 농촌 관련 계획 현황, 농촌공간계획 도입 필요성과 방향 등
응답자 특성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근무 지역은 경상권이 27.6%로 가장 많고, 연령대는 50대가 33.6%로 가장 많음. ■ 담당 업무는 농정 분야 담당자가 44.0%로 가장 많고, 업무 담당 기간은 3년 이상이 40.3%

자료: 저자 작성.

2.2. 조사 결과

□ 시·군별 농촌 토지이용 현안 및 난개발 현황

- 시·군별 농촌 토지이용의 현안에 대해 살펴본 결과, 농촌 토지이용과 관련하여 농촌의 자연 경관과 농지 보전(42.5%), 무분별한 난개발 방지(35.8%)를 가장 중요하게 고려해야 한다고 응답
 - 인천/경기 및 충청권의 시·군지역에서 난개발 방지를 보다 중요한 현안으로 여기고 있는 반면, 전라·경상권에서는 상대적으로 미이용·저이용 토지의 개발에 관심을 두고 있음.
- 지역의 주된 경관 훼손 시설로는 태양광 발전시설(41.0%), 축사(25.4%), 공장·창고(21.6%) 등이 지적됨. 지역별로는 수도권과 경상권은 공장 및 창고를, 나머지 지역은 태양광 발전시설 및 축사를 주요 경관 훼손시설로 꼽았음.

□ 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 많음. 단, 일부 지역(수도권, 전라권)은 용도지역·지구제를 통한 농촌 토지이용 관리가 미흡하다는 의견이 우세

- 농산지 전용기준을 강화하는 데 대해서는 지역과 무관하게 다소 찬성한다는 의견이 많았으며, 특히 난개발이 심하다고 응답한 지역(수도권, 충청권)일수록 적극 찬성하는 의견이 다수

- 입지 제한을 강화해야 할 시설로는 태양광 발전시설(42.5%), 축사(23.1%), 공장·창고(17.9%) 순으로 나타남.

○ 효과적인 농촌 토지이용 관리를 위한 용도지역·지구의 개선과 관련하여, 별도의 용도지구를 도입(37.3%)하거나 관리지역 및 농림지역을 재조정(33.6%)해야 한다는 의견 다수

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

○ 난개발 방지를 위한 행위제한과 관련해서, 보전 목적의 별도 용도지구를 새롭게 도입하는 것이 바람직하다(37.3%)는 의견이 다수를 차지함.

- 별도 추가 지정이 필요한 용도지구로는 농산업 육성지구(40.3%), 마을 경관 보전 지구(33.6%)가 주로 언급됨. 일부 시·군에서는 지자체 재량으로 반드시 보전해야 할 별도의 지역·지구 있다고 응답

□ 농촌 관련 계획 현황

○ 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 조사됨.

- 기존에 수립된 농촌 관련 계획 중 실행력이 높고, 계획의 내용이 바람직한 계획으로 군 지

역은 도시·군 관리계획, 도농복합시는 시·군 농업·농촌발전계획을 주로 꼽음.

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

□ 농촌공간계획 도입 필요성

- 농촌공간계획의 도입이 필요하다는 의견이 61.2%로 나타남. 상대적으로 수도권 및 충청권, 경상권에서 필요하다는 의견이 높게 조사됨.
- 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 꼽았음.
- 농촌공간계획 수립 시 농촌공간계획과 통합해서 수립하는 것이 필요한 계획으로는 시·군 농업·농촌발전계획(56.0%), 도시·군 관리계획(43.3%) 순으로 제시됨.
 - 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 나타남.
- 중앙정부 지원 시 해당 시·군의 농촌공간계획 수립 의향에 대해서는 의향이 있다는 시·군이 62.7%로 높게 나타남. 하지만 공간계획이 수립된 지자체에 대해서만 정책 사업을 지원한다는 정부 정책 방향에 대해서는 찬반 의견이 상존
 - 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 나타남.

3. 종합 및 시사점

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

- 도시 거주자들은 ‘자연환경과 경관’은 거주 농촌을 선택하는 데 있어 매우 중요한 요소라고 응답함. 향후 바람직한 농촌의 발전 모습으로도 ‘농촌다운 풍경과 자연환경이 있는 곳’을 1위로 응답

- 우리 농촌을 유럽 선진국과 같은 아름다운 농촌으로 가꾸기 위해 추가 세금 납부 의향이 있다고 응답할 정도로 자연환경 및 경관 정비는 주요한 사안

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

- 대다수의 국민과 시·군 공무원들은 농촌계획 수립이 필요하다고 응답하였는데, 이때의 계획에는 무조건적인 규제 강화가 아닌, 토지이용규제 강화와 완화를 적절히 사용해야 할 것으로 나타남.
 - 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 필요함.

□ 농촌다움 보전을 위한 농촌형 용도지구 도입 고려

- 개발 수요가 많은 지역일수록 시·군 공무원들은 기존의 「국토계획법」 상의 용도지역·지구 제도가 농촌 토지이용 관리 수단으로는 미흡하다고 평가하고, 농촌다움 보전을 위한 별도의 용도지역·지구 도입이 필요하다고 응답함.
 - 지역별 수요에 맞는 용도지역·지구 도입 지정 필요

4

농촌 공간계획제도의 실태와 한계

1. 농촌공간계획 및 관리 현황

□ 국토계획체계에서의 농촌공간계획 위상

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

- 「국토계획법」에 따른 국토이용계획에는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 장래 발전 방향을 계획하는 도시·군 기본계획과 구체적인 용도지역·지구 등 제도적 관리 수단 등을 포함하는 도시·군 관리계획 존재

○ 특히 도시·군 기본계획은 시·군 차원에서의 최상위 공간계획으로서 위상을 가짐. 도시·군 관리계획을 통해 설정되는 용도지역 중 농촌공간(도농복합시, 군)의 87.7%는 용도지역상 도시지역을 제외한 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 설정됨.

- 전 국토의 16.7%를 차지하는 도시지역은 주거, 상업, 공업, 녹지지역으로 나누어지며, 이는 다시 16개의 하위 지역으로 세분되어 세밀하게 관리됨. 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 있음.

- 하지만 개별 법률에서도 사실상 용도지역 내에서의 행위제한 정도만 규정하고 있을 뿐,

해당 공간에 대한 체계적 계획은 이루어지지 않고 있음. 즉, 농촌공간은 계획체계 상에서 제도적 공백으로 남아 있는 실정

□ 농업·농촌 정비 관련 계획

○ 농촌은 「국토계획법」 도입 이전부터 여러 개별법을 근거로 농업·농촌 정비 관련 계획들이 수립·운영되고 있음. 도시계획에 비견되는 농촌계획의 법적, 제도적 위상을 가진 토지이용 계획은 아니지만, 나름대로 완결된 논리를 갖춘 종합계획 및 부문계획의 성격을 띤 계획들이며 농촌 토지이용에 영향을 미치고 있기에 농촌계획으로 이해할 수 있음.

- 「농업·농촌기본법」, 「삶의 질 향상 특별법」, 「농어촌정비법」, 「농어촌마을 리모델링 특별법」, 「농지법」의 5개 법률에 근거하는 26개의 계획 해당

○ 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 근본적 한계 존재

□ 농촌 토지이용 관리 제도

○ 농촌지역의 토지이용 관리는 「국토계획법」상 용도지역에 의한 각종 행위제한과 「농지법」, 「산지관리법」 등 개별법에 따른 토지이용 규제에 의해 이중으로 제도가 운영되고 있음.

○ 한편, 「국토계획법」상 개발행위허가제, 지구단위계획제도, 성장관리방안 등 계획적 개발행위를 위한 제도적 수단들이 농촌으로 확대 적용되고 있음.

2. 쟁점과 한계

2.1. 농촌공간의 장기적 계획 수립 근거 부재

○ 「국토계획법」상 인구 10만 명 이하 시·군은 지자체 차원에서의 최상위 공간계획인 시·군 기본계획을 수립하지 않아도 됨. 따라서 인구 규모가 작은 시·군에서는 지자체 차원의 장기적

공간계획 수립의 근거 부재

- 현재 시·군에서 수립되는 기본계획 역시 도시지역에 초점이 맞추어져 있기 때문에 농촌공간의 장기적 발전에 대한 고려가 미흡
- 「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 한계 존재

2.2. 농촌다움을 보전할 수 있는 제도적 관리수단 미흡

□ 용도지역·지구제의 문제

- 현행 용도지역 상 농촌공간의 대부분을 차지하는 농림지역, 관리지역, 자연환경보전지역에 대해 세분화된 관리체계 구축이 미흡함. 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 있음.
 - 이에 따라 농촌은 미개발지 또는 도시·산업개발을 위한 '빈터'로서 인식되는 경향이 있으며, 실제 농촌에서 개발 성격이 강한 관리지역의 비중이 지속적으로 확대됨.
- 시·도 조례로 용도지구를 신설할 수 있으나, 기존 용도지구를 강화하는 성격의 지구 지정만 가능하며 실제 「국토계획법」 이외의 용도지구를 신설하여 운영하는 사례는 찾아보기 어려움.

□ 개발행위허가제도의 문제

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

- 현행 개발행위허가제는 기반시설의 적정성, 미관훼손의 최소화, 주변 환경과의 조화로운 개발 등 기준이 불명확하고 추상적인 측면이 있어 명확한 개발행위허가 여부 판단이 어려움.
- 농촌에서 개발행위허가제도의 적용 범위도 문제가 되고 있음. 농지에서 비닐하우스 등의 영농시설물은 별다른 개발행위허가 필요 없이 설치 가능
- 도시계획위원회 심의 절차도 인허가를 위한 하나의 수단으로 작동하면서 절차와 비용 부담만 가중시킨다는 지적이 제기됨. 또한 도시계획위원회의 인적 구성 역시 농촌적 토지이용에 대해 명확히 인지하는 경우가 많지 않음.

□ 지구단위계획제도 및 성장관리방안제도의 문제

- 지구단위계획은 용도지역 변경 등을 통해 지구 전체의 조화로운 개발을 추구한다는 초기 목적과는 다르게 투자 촉진을 이유로 개발행위허가에 대한 기준 완화, 종상향을 통한 개발이익을 증가시키는 목적으로 사용되는 사례 증가
- 성장관리방안은 미래 개발행위를 예측하여 기반시설 배치 및 건축계획, 환경경관계획에 따라 개발을 유도하는 인허가 가이드라인의 성격을 가짐. 하지만 실제 미래에 발생할 수 있는 공간수요의 변화를 예측하기 어렵기 때문에 개발행위가 지역의 지속가능성을 얼마나 상승 혹은 감소시키는지에 대한 구체적 근거 부재
 - 기반시설의 배치와 확보 주체에 관한 기준이 없어서 계획을 수립하는 지자체에서 성장관리방안을 수립하지 않는 주요 사유가 되고 있으며, 법적 위계가 불분명하다는 점도 계획 수립 시의 혼란을 야기하는 측면이 됨.

□ 농촌 자원의 보전 가치를 토지이용제도에 반영하는 체계가 미작동

- 토지의 환경·생태적·물리적·공간적 특성을 종합적으로 고려하여 개발가능지와 보전적지를 구분하기 위한 평가방법으로 토지적성평가가 도입됨. 하지만 토지적성평가 결과 계획관리지역이 과도하게 설정되는 등 제도 취지와 달리 보전성향이 강한 지역에 적용하는 데는 많은 한계 존재

2.3. 효과적 농·산지 관리 미흡

□ 통합적 관리체계 미비

- 우리나라의 농·산지는 「국토계획법」과 「농지법」, 「산지관리법」 등에 의해 분리된 관리 체계를 가지면서 체계적인 관리가 이루어지기 어려운 실정
 - 농지 면적이 지속적인 감소 추이를 보이고 있으며, 이로 인해 막대한 예산이 투입되어 경지 정리된 농업진흥지역 농지 중 1만 2,433ha가 비농업생산 목적으로 활용
 - 산지 역시 도시화 및 산업화에 필요한 토지 공급원으로 인식되면서 무분별한 산지 전용이 발생함. 삼림 면적은 1985년 이후 2015년까지 19만 6,487ha 감소하였는데, 이는 제주도보다도 넓은 면적임. 최근에는 도로, 택지, 공장 등을 위한 전용이 주를 이룸.

□ 농산지의 포괄적 구분 및 허용시설

- 현행 농지와 산지 분류가 포괄적으로 구분되어 있는데다가 허용시설의 범위도 넓어 효율적 농지와 산지 보전 및 관리에 장애가 되고 있음.
 - 「산지관리법」상 행위 제한은 보전산지만을 대상으로 이루어지고 「국토계획법」에는 준보전산지에 대한 별도의 행위 제한이 없기 때문에 준보전산지가 개발압력에 쉽게 노출
 - 더욱이 보전 성격이 강한 임업용 산지에 대해서도 지역사회개발 및 산업발전시설에 대한 이용은 허용하고 있어, 보전과 개발의 구분이 명확치 않음.
- 농업진흥지역 내에서도 축사, 재배사 등의 시설 설치가 가능함에 따라, 현재 전체 축사 시설의 1/3, 재배사의 과반수가 농업진흥지역 내에 분포하고 있음. 최근 법률 개정으로 농업진흥구역에서도 태양에너지 발전설비를 설치할 수 있게 되었으며, 경관 및 농업 생산 등을 종합적으로 고려하지 않고 발전설비가 설치되는 등 농지 전용으로 인한 문제 심화

□ 전용 이후 사후 관리 미흡

- 산림 복원 및 복구 관련 규정과 전용 이후 사후 관리 규정도 미흡한 실정
 - 현행 「산지관리법」은 산지 전용 등에 따른 산림 훼손에 대해 대체산림자원 조성 비용만을 부과하고 있으며, 이외 훼손된 산림의 복원을 강제할 수 있는 수단 미흡

- 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 문제점 지속 제기
- 농·산지 전용허가 등을 받은 이후 5년이 초과한 경우에는 농·산지에서 용도 변경을 하는 건에 대해 승인이 필요하지 않으며, 따라서 전용 이후 사후관리가 제대로 이루어지지 않을 우려 존재

표 4-1 농촌의 계획적 정비 관련 계획·제도 주요 내용 및 문제점

계획/제도(근거법)	문제점
국토종합계획 (「국토기본법」)	<ul style="list-style-type: none"> - 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」)	<ul style="list-style-type: none"> - 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 식품 산업 기본법」)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
농어촌종합정비계획 (「농어촌정비법」)	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 구속력과 인지도가 낮아 효과성이 저조 - 농촌의 특성을 반영하기 위한 농어촌정비법도 실효성이 낮은 계획들로 부분적으로 구성
용도지역지구제 (「국토계획법」, 「농지법」, 「산지관리법」)	<ul style="list-style-type: none"> - 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」)	<ul style="list-style-type: none"> - 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
지구단위계획제 (「국토계획법」)	<ul style="list-style-type: none"> - 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」)	<ul style="list-style-type: none"> - 미래의 개발행위가 지역의 지속가능성을 얼마나 상충·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」)	<ul style="list-style-type: none"> - 보전성향이 강한 지역에 적용하기에 한계 존재 - 계획관리지역이 과도하게 많이 설정

(계속)

계획/제도(근거법)	문제점
농지전용허가제 (「농지법」)	- 초기 목적과는 다르게 농지에 대한 통합적 보전 관리 미흡(농업진흥지역 내 농지전용 다수 발생)
산지전용허가제 (「산지관리법」)	- 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: 심재현 외(2019).

5

선진국의 공간계획제도 동향과 시사점

1. 독일 농촌공간계획

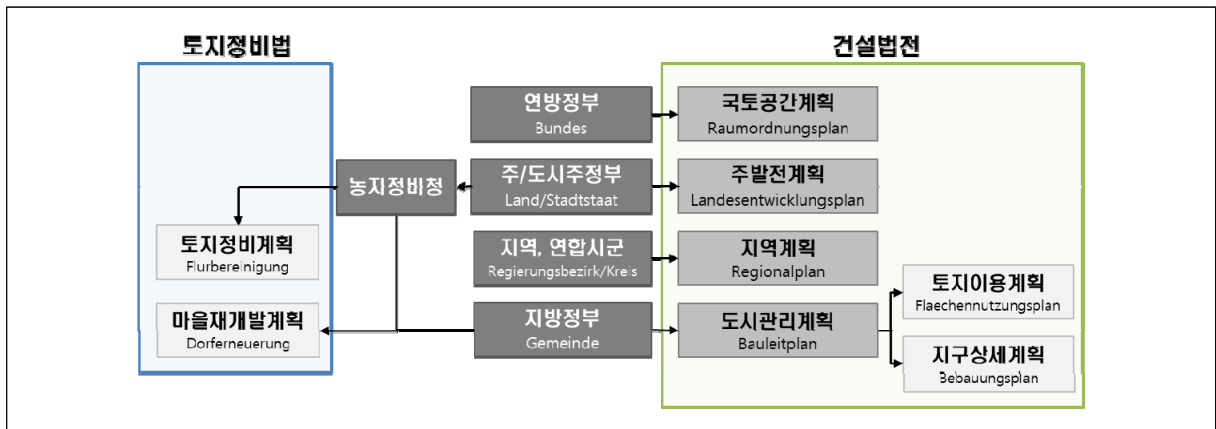
- 독일의 건설법전은 토지를 개발행위 허가 관점에서 내부지역과 외부지역으로 구분함. 내부 지역은 도시가 개발되어 있거나 취락이 집단적으로 형성된 지역이고, 외부지역은 도시의 무질서한 확산 방지, 대도시 및 취락 간 연담화 방지, 도시민에게 충분한 휴식처를 제공하는 기능을 가지는 지역으로 개발이 원칙적으로 금지된 지역임.
- 공간계획도 내부지역을 다루는 도시관리계획과 외부지역을 다루는 농촌공간계획으로 구성
 - 도시관리계획은 건설법전에 의한 토지이용계획(F-plan)과 지구상세계획(B-plan)으로 구성되고, 농촌공간계획은 토지정비법에 의한 토지정비계획(Flurbereinigung)과 마을재정비계획(Dorferneuerung)으로 구성
 - 도시관리계획의 상위계획으로 국토공간계획(연방)-주발전계획(주)-지역계획(연합시군)이 있음.
- 농촌정비사업의 모법인 토지정비법(Flurbereinigunsgesetz)은 환지수법을 기초로 하여 계획 결정과 사업 실시, 토지권리 결정이 동일 법률 하에서 시행되는 독특한 법체계를 가짐.
 - 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 발전

표 5-1 독일 내·외부지역 공간계획의 주요 내용

구분	수립권자	계획 명	내용	
내부지역 (건설 법전)	도시관리 계획	게마인데	토지이용계획 (F-plan)	미래 여건 변화에 대응하여 지방정부의 발전 방향과 틀을 제시하면서 지구상세계획에 지침을 주는 계획
			지구상세계획 (B-plan)	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 사항 결정 기준 제공
외부지역 (토지 정비법)	농촌공간 계획	주 정부 산하 농지정비청	토지정비계획 (Flurbereinigung)	농업의 생산성을 높이는 전통적인 경지정리와 농촌 생활환경과 자연환경 및 어메니티 고려하는 토지정비 추진
		농지정비청과 게마인데 공동 계획	마을재정비계획 (Dorferneuerung)	농촌공간의 일체적인 정비를 목표로 하여 생활, 주거, 노동, 환경 등 다양한 분야의 지속가능성 추구

자료: 저자 작성.

그림 5-1 독일 공간계획 체계 («건설법전»과 «토지정비법» 체계)



자료: 저자 작성.

2. 프랑스 농촌공간계획

- 프랑스는 법적 구속력을 가지는 국가 전체 수준의 공간계획은 없지만, 상위계획과 하위계획 간의 연계체계 상에서 농촌의 계획적 정비가 이루어지고 있음.¹⁾
- 지방(레지옹) 계획(SRADDET)과 도시와 농촌 구분 없는 단일 코뮌 차원의 계획(도시지역계획, PLU), 코뮌 연합체 차원의 계획(PLUi) 등을 수립하여 공간의 발전을 계획함. 농촌지역에 직접 적용되는 공간계획으로 PLU(Plan Local d'Urbanisme)와 코뮌 공동 지도(carte communale)가 있음.

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

- PLU를 수립하기에 지역 역량이 낮은 소규모 지자체에서는 코뮌 공동 지도를 통해 농촌 공간을 계획하고 관리

○ 프랑스는 이와 같은 계획을 작성하고, 계획계약을 통해 필요한 사업에 대해 중앙정부와 레지옹, 꼬뮌 등에서 필요한 재정에 대한 협약을 맺어 실천력을 담보함.

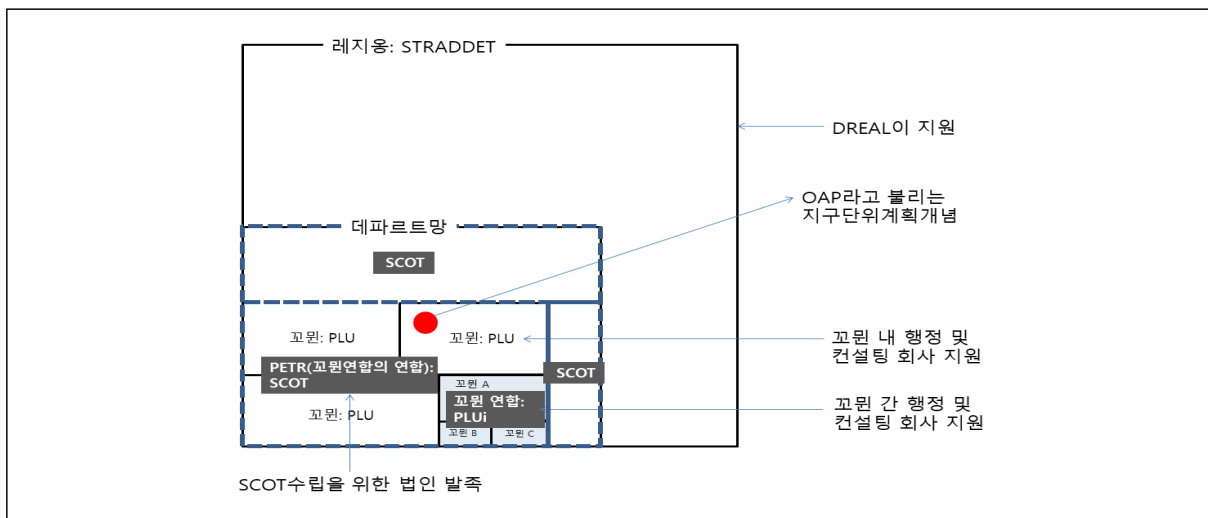
- 농촌계약은 '서비스 및 돌봄 접근, 소도읍 중심지 재활성화, 매력의 개발, 이동성, 생태전환, 사회결속'의 6개 주제로 이루어짐. 2019년 총 485개의 농촌계약 체결

표 5-2 프랑스 공간계획의 주요 내용

계획명	수립단위	내용
지방(레지옹) 계획 (STRADDET)	레지옹	<ul style="list-style-type: none"> ■ 20년 주기의 국토정비·지속적발전지역계획으로, 구체적인 사업을 포함하는 계획은 아니며 공동 전략계획의 성격 ■ 국토일관성계획(SCOT)이나 PLU 등을 작성할 때의 유일한 준거 문서
국토일관성계획 (SCoT)	데파르트망	<ul style="list-style-type: none"> ■ 레지옹과 코뮌 계획의 일관성을 유지할 수 있게 하는 공간계획 ■ 하위 도시계획에 대해 법적 구속력이 있음. ■ 광역차원에서 20-30년 단위로 수립되며, 주택, 교통, 도시 계획의 이슈를 연결하는 전략적 공간 개발 지침으로서 공동으로 추구할 가치를 정립하여 발전 방향 제시
도시지역계획 (PLU)	꼬뮌	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공간을 구상하고 지역에 필요한 사업을 추진하고 공간을 관리, 법적 구속력이 있음. ■ 행정구역 전반에 대한 현황 분석과 문제 제기, 비전 등을 포함(지향점, 전략)하며, 고도, 재료, 창문 크기와 같은 지역의 세부 사항까지 다루는 15년 단위 계획 ■ 1: 5,000에서 1:2,000 사이의 축척을 가진 상세한 용도지역 규제
PLUi	꼬뮌연합	
꼬뮌공동지도 (CC)	꼬뮌	<ul style="list-style-type: none"> ■ PLU를 수립하기 어려워 공간에 대한 세부 계획 규칙이 없는 코뮌은 전국도시계획규칙 (RNU)의 내용을 따르는 코뮌 공동 지도 작성(개발 허용지와 개발 불가능지 식별 목적)

자료: 저자 작성.

그림 5-2 프랑스 공간계획 체계



자료: 심재현 외(2019).

3. 영국 농촌공간계획

□ 국가적 공간 관리 방침

○ 1932년 「도시농촌계획법(Town and Country Planning Act)」이 제정됨. 이는 잉글랜드 도시계획의 태동이라 할 수 있으며, 종합적인 농촌계획의 틀을 담은 최초 법률임. 1947년에 개정되어 최근까지 상당 부분 이어지는 공간계획제도의 골격을 형성함. 이 법률을 근거로 지방정부에서는 지방계획(local plan)을 수립하고, 농업 부분을 제외한 개발행위 시에는 계획허가를 받아야 함.

- 광역지자체인 카운티에서 수립되던 구조계획(상위계획)과 기초지자체인 디스트릭트에서 수립되던 지방계획(구체적 방침)이 보다 광범위한 정책 내용을 담은 지방발전전략(LDF)으로 일원화되었다가, 다시 지방계획으로 명명

○ 중앙정부는 국토계획이 없는 대신 관련 법령 및 규칙을 제정하고, 최상위의 공간정책으로서 각종 정부지침(Guidance) 또는 회람(Circular) 등을 통해 지방정부의 공간계획에 영향력을 행사함. 국가정책프레임(NPPF)은 여러 이슈별 문제를 공간계획에서 어떻게 다루어야 할지에 대한 원칙적 내용들을 주로 기술

○ 잉글랜드 농촌공간계획의 핵심 원칙은 'Key settlement policy'임. 「도시농촌계획법」 도입 이래 수십 년 동안 잉글랜드 법정 계획제도는 농촌 정주단위의 계층을 고려하여 향후 지속가능한 타운이나 거점 마을을 중심으로 개발하고 분산적 개발은 지양하는 방향을 일관되게 유지

□ Localism Act에 기반한 상향식 공간계획제도 도입

○ 기존의 하향식 계획시스템은 공동체의 요구에 반하는 경우가 많고 경직적인 문제가 제기됨. 따라서 Localism Act 2011에 의거한 Neighbourhood Plan이 공동체에게 자신들의 지역 개발을 실질적으로 주도할 수 있는 기회를 부여하는 취지에서 제정

- 커뮤니티는 공동체가 짓기를 원하는 새로운 집, 상점과 사무실의 장소를 선택하거나, 건물들의 외관 등에 대해서 결정권을 가짐.

○ Neighbourhood Plan은 법적 계획(Statutory Plan)으로 개발행위에 대한 계획허가도 이 계획에 기반을 두어 이루어짐.

- 작은 단위의 개발에 대해서는 기존 계획시스템의 복잡하고 긴 절차를 축소하도록 개선함. 특히 농촌 커뮤니티의 경우 주택의 개축, 신축 등의 개발이 어려웠던 문제 개선

○ Neighbourhood Planning 도입과 더불어 기존 하향식 공간계획제도도 전면적으로 개편

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

표 5-3 영국 공간계획의 주요 내용

계획 명	수립권자	내용
국가정책프레임 (NPPF)	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙정부 차원의 공간계획 방향과 기준을 제시하는 지침 ■ 주민들에게 필요한 충분한 주택을 공급하고, 일자리 및 경제 활성화를 위해 적합한 개발 대상지를 제공하는 등 계획당국에서 따르게 될 일련의 계획 절차에 대해 명확하게 규정
지방계획 (Local Plan) *기존 지방발전전략(LDF)	기초 자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 커뮤니티의 경제적, 환경적, 사회적 목표 달성을 위한 장래의 토지이용과 개발에 관한 정책을 담고 있는, 일련의 지방발전계획서들(Local Development Documents)로 구성 ■ 지자체 행정구역 전체를 대상으로 한 경직된 토지이용계획에서 벗어나 다양한 지방발전 전략과 계획들을 통합하여 기존의 발전계획보다 더욱 광범위한 정책 내용 포괄
Neighbourhood Plan	지역 주민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법적 계획(Statutory Plan)으로 개발행위에 대한 계획허가를 이 계획에 기반을 둬. ■ 세 가지 유형으로 구분 가능, 지역 주민은 이 중에서 선택하거나 동시에 추진이 가능 <ul style="list-style-type: none"> - (Neighbourhood Plan) 포괄적인 계획으로서 공동체의 미래에 대한 비전 정립, 주민들이 원하는 사업 제시 - (Neighbourhood Development Order) 공동체의 일정한 구역에 특별하게 정해진 개발 계획을 허가하는 것이며, 특정한 목적에 한해 수립되는 작은 수준의 계획임. 이 계획의 허가 범위 내에 있는 개발 제안에 대해서는 자동적으로 허가를 받은 것으로 보고 사업 추진 - (Community Right to Build) 작은 규모(예를 들어 5~10개의 새로운 집의 건축)의 개발과 관련되며, 공동체의 멤버로 구성된 법인 형태에 의해서 주도 ■ 절차: 범위 설정 → 수립 주체 구성 → 계획 수립 → 신청결과물 산출 → 계획 점검 → 주민투표 및 계획 발효

자료: 저자 작성.

4. 일본 농촌공간계획

○ 일본의 국토계획은 크게 지역 단위의 공간정비계획(국토형성계획)과 토지이용에 관한 계획(국토이용계획, 토지이용기본계획)으로 구분됨. 일본의 지역 단위 공간계획은 권역별로 다양하게 존재함. 공간계획의 가장 최상위 계획은 국토형성계획임.

- 국토이용계획은 공간별로 전국-도도부현-시정촌 단위에서 수립되는데, 이 중 도도부현 계획은 도시나 농촌 등 실제 지자체의 토지이용에 대해 직접적인 방향을 제시함. 국토이용계획에 따라 일본의 토지는 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역의 5개 용도지역으로 구분되어, 각 개별법에 의해 지정 및 규제되는 구조
 - 일본에서는 용도지역간 중복을 허용함. 현에서 수립하는 토지이용기본계획 내용에 중복 용도지역간 토지이용조정에 대한 기준을 제시
- 일본 시정촌 차원의 농촌 토지이용관리는 지방자치법에 근거하여 수립되는 ‘시정촌기본구상’의 토지이용 관리 방향에 따라 정해지며, 토지이용 기본계획에서 설정한 용도지역별 계획에 의해 세부 토지이용계획 수립
- 시정촌 단위에서의 농촌계획으로는 시정촌기본구상, 시정촌계획(국토이용계획 상), 도시계획, 농촌종합정비계획, 농업진흥지역정비계획, 집락농진지역정비계획 등이 있음.
- 이외 시정촌 조례에 의하여 수립하는 마을만들기계획이 별도로 운용됨. 오늘날에는 일본의 도시지역을 비롯한 농촌지역의 토지이용관리에서 중요한 수단으로 활용

표 5-4 일본 시정촌 단위 농촌계획의 주요 내용

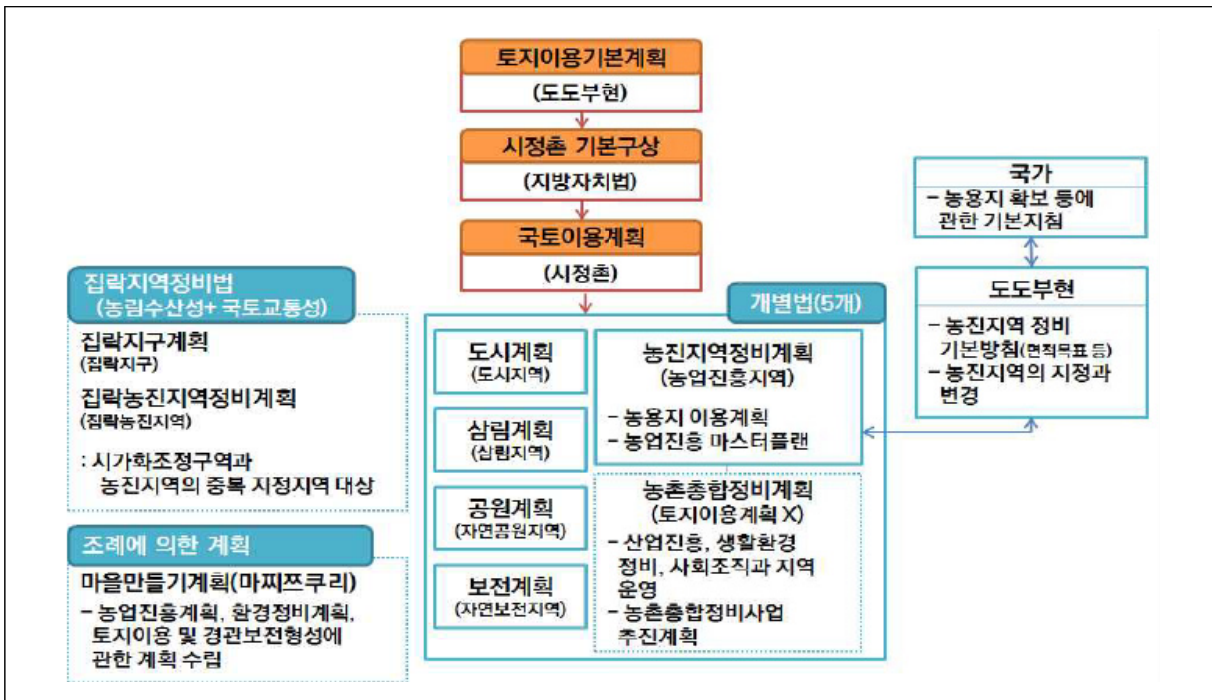
구분	내용
시정촌기본구상	■ 시정촌 행정구역 전체를 대상으로 한 종합 발전 계획으로서, 시정촌 단위의 최상위 계획임. 지방자치법 개정(2011)으로 의무 수립 삭제
시정촌계획	■ 국토이용계획법에 근거한 시정촌 단위의 토지이용계획
농업진흥지역정비계획 (농진지역정비계획)	■ 시정촌기본구상의 하위계획 ■ 농업발전계획 위주, 생활환경시설의 정비와 농업인의 취업 촉진 등의 사항 포함
농촌종합정비계획	■ 농업진흥지역을 대상으로 하는 농촌정비를 위한 마스터플랜, 농촌정비 중심 내용
농촌활성화토지이용구상	■ 비농업적 토지수요를 수용하기 위한 계획
농업집락토지이용구상	
집락농진지역정비계획	■ 도시지역의 시가화조정구역에 존재하는 비농용지구(농업진흥지역 내) 대상 계획 ■ 도시계획과 농업진흥지역정비계획의 공통 하위계획
집락지구계획	■ 취락 지역에서 영농 조건, 조화롭고 양호한 거주 환경 확보, 적절한 토지 이용 도모를 위해 수립
마을만들기계획	■ 추진 과정에서 토지이용에 관한 조례(시정촌 조례)를 제정하고, 이에 근거하여 농촌경관 및 자연환경 등의 기능이 발휘되도록 토지이용계획이나 토지이용의 조정에 대처

주: 도시지역에도 농업진흥지역 및 농용지구역이 다수 포함되므로 도시계획도 시정촌 단위 농촌계획에 포함 가능.

자료: 저자 작성.

- 일본은 시정촌 계획 수립 과정을 행정과 지역 주민이 미래 토지이용 방향에 대해 함께 논의하고 방향을 모색하는 기회로 활용
 - 지역 과제 및 행정의 정책 방침과 주민 의향 등을 감안한 자체적인 용도구분 등을 설정하고, 해당 지역에서 토지이용 유도 지침으로 활용함. 이는 토지이용 유도 및 규제가 느슨한 개별 토지이용 규제법 상 농진백지 지역에서 중요한 역할을 함.

그림 5-3 일본 시정촌 단위 농촌계획



자료: 농식품부 내부자료(2019).

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 점임. 이 연구에서 조사한 선진국의 농촌공간계획의 특징과 장점들을 살펴보면 다음과 같음.
- 첫째, 미래 전망을 통해 농촌의 미래 모습을 예측하여 농촌의 비전 및 목표를 명확히 하고 이를 해결하기 위한 아젠다를 명확히 제시

- 둘째, 농촌형 토지를 보전하는 것을 우선 정책 목표로 삼고, 신규 개발은 기존 개발지의 내부로 한정하거나 외부일 경우 철저한 계획을 통해 체계적으로 개발
- 셋째, 농촌에 적합한 토지이용 관리 제도를 구축하여 계획의 구속력을 강화
- 넷째, 공간계획 간 일치성 및 정합성이 이루어지도록 계획체계 구성
- 다섯째, 해외 농촌공간계획의 공간 단위는 크지 않아서, 주민의 의견이 반영되기 용이하고 정책 간 유연하게 결합될 수 있어 농촌의 세밀한 정책적 수요를 반영
- 여섯째, 계획의 실천력 강화를 위한 계획과 사업을 연계방안 시행
- 일곱째, 계획 수립과 토지이용방안을 결정하는 과정에 있어서 지역사회 및 주민의 참여를 강조함. 농촌공간계획에서 주민 참여를 어떻게 끌어낼 것인지, 지역사회와 어떻게 협력해 지속가능한 계획의 실천을 도모할 것인지에 대한 고민 필요

6

농촌공간계획 수립 필요성과 제도화 방안

1. 농촌공간계획의 의의와 제도화 방향

1.1. 농촌공간계획의 의의

○ 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 있음.

- 농촌공간계획이라고 하면 농촌지역을 대상으로 수립되는 다양한 물리적 개발계획이나 사업계획 그 자체만을 지칭하는 것으로 이해하기 쉬움. 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 강조
- 특히 그간 농촌계획의 영역에서 상대적으로 소홀했던 토지이용 관리 및 합리적 시설 배치 등을 보다 중점적으로 다룸.

1.2. 농촌공간계획 도입 방향

□ 농촌공간계획의 성격

표 6-1 농촌공간계획의 성격

구분	내용
주체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가: 농촌의 어떤 곳을 보전하고 어떤 곳을 어떻게 관리해 나아갈지, 지자체의 농촌공간계획 실현을 위한 지원 가이드라인을 밝히는 용도의 국가 농촌공간계획 수립 주체 ■ 지자체: 실질적인 농촌공간계획을 수립하고 공간을 관리하는 지자체 농촌공간계획 수립 주체
주기	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌공간계획의 기본 원칙과 골격에 대한 방향성을 제시하는 기본계획은 20년의 장기 계획으로 수립 ■ 생활권에 토지이용과 개발사업 배치 등을 기획하는 관리(정비)계획은 5년 주기로 수립 * 주민들간의 충분한 합의가 있는 경우는 수정 계획을 수립하는 형태로 조정 가능
대상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 초기에는 일반농산어촌 시·군 중 농촌협약에 참여하는 시·군 중심 ■ 차츰 그 대상을 확대하여 모든 도농복합시와 군을 대상
내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 난개발·저개발 완화, 농촌의 가치 있는 자원의 보전과 활용, 주민의 삶의 질 향상을 위한 사업 추진 등을 망라하는 토지이용 관리 및 계획시설 배치에 관한 내용
수단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 계획의 실효성 확보를 위해서는 농촌계획지구를 도입, 주민협정 등을 통한 주민참여 활성화 도모 ■ 농촌협약을 통해 중앙정부가 가진 정책 자원을 지자체의 농촌공간계획 구체화에 지원하도록 활용

자료: 저자 작성.

□ 농촌공간계획의 단계별 제도화 내용

표 6-2 시·군 농촌공간계획의 단계별 제도화

단계	범위	계획의 성격
1단계 (도입 단계)	일반농산어촌 시·군	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌정책국 지역개발사업 지원 • 선별 수립(농촌협약 추진 시·군)
2단계 (제도화 단계)	전국 농촌 시·군	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌정책국 지역개발사업 + 농식품부 전체 사업 지원 • 계획 수립 의무화(행정에 대한 법적 의무 부여)
3단계 (정착 단계)	전국 농촌 시·군	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌정책국 지역개발 + 농식품부 전체 사업 지원 + 토지이용규제 • 행정에 대한 법적 의무 + 민간인 개발행위 규제

자료: 저자 작성.

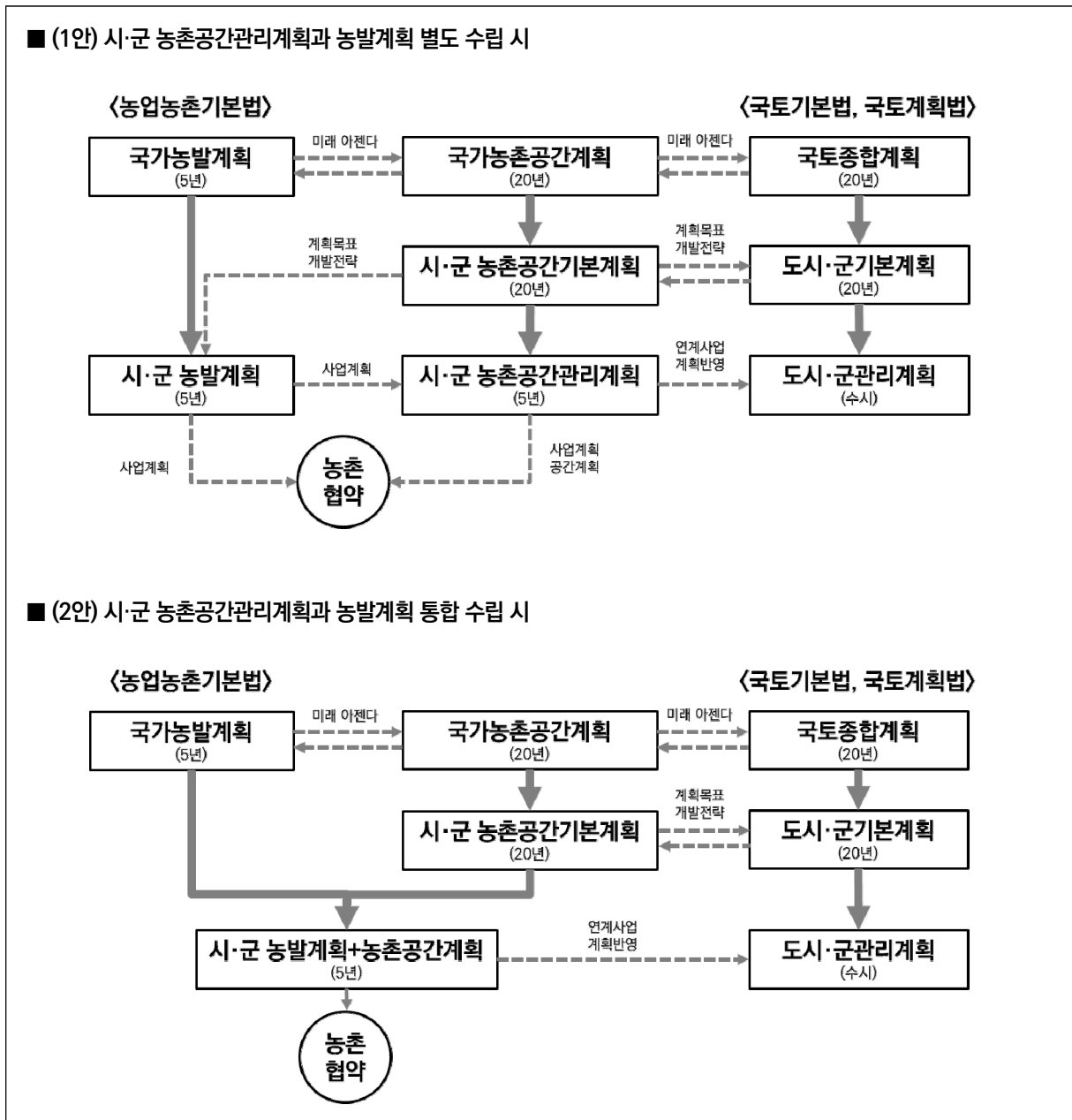
1.3. 농촌공간계획 제도화 방안

표 6-3 농촌공간계획의 제도화 방안

구분	내용								
수립 대상	<ul style="list-style-type: none"> ■ (1단계: 선별적 수립) 농촌협약에 참여하려는 일반농산어촌에 속하는 시·군 자율 계획 수립, 접경지역 등 제외 ■ (2단계 이후: 전국 농촌 시·군 의무 수립) 일반농산어촌 이외 농촌 시·군까지 의무 수립 대상으로 확대, 농촌공간 계획 미수립 지자체는 농식품부 정책 지원 대상에서 제외 								
계획 구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가 농촌공간계획(20년): 대한민국 농촌 전체의 미래상과 장기적인 발전 방향을 제시하는 농촌 공간에 대한 최상위 계획으로, 국토종합계획에 대응·보완하는 계획, 농촌 자원 및 환경 보전과 주민 삶의 질 향상을 통한 농촌의 미래 가치 증진이 주된 목적 ■ 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 계획, 시·군별 농촌 발전 목표 달성을 위한 농촌지역개발사업 및 토지이용 방향 등을 담은 전략계획이며, 물적 계획 ■ 시·군 농촌공간관리(정비)계획(5년): 시·군 농촌공간기본계획을 구체화하기 위한 실행 수단을 포함한 계획, 농촌 토지이용 관련 사항 및 연계 사업 추진에 관한 내용을 포함하며, 지자체가 중앙정부와 체결하는 농촌협약의 근거가 되는 계획 								
타 계획과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1단계: 시·군 농촌공간계획과 시·군 농업·농촌발전계획 별도 계획으로 존재 ■ 2단계: (농촌공간기본계획) 시·군 농발계획과 별도 수립 (농촌공간관리(정비)계획) 2가지 안 제시(별도수립으로 공간정책 집중/통합수립으로 내용적 스펙트럼 확장) ■ 3단계: 농촌공간기본계획과 관리계획 내용을 각각 도시·군기본계획 및 관리계획에 반영, 이를 「국토계획법」 조항에 명시, 농촌계획지구 등을 시·군 관리계획 수립 시 용도지구로 지정 								
근거 법률	<ul style="list-style-type: none"> ■ (1안: 기존 법률 개정) 농촌공간계획의 수립 근거는 「농업·농촌기본법」에 두고, 지구(농촌계획지구) 지정 등 토지이용에 관한 사항은 「농어촌정비법」 활용 ■ (2안: 신법 제정) 계획의 수립 근거 및 토지이용제도 등 농촌공간계획의 제반 사항을 포함하는 신법(가칭) '농촌공간계획에 관한 법률'을 제정, 「농업·농촌기본법」 및 「농어촌정비법」에 이에 관한 사항 명시 <p>※ 단계별 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> (1단계) 농촌협약에 대한 근거를 「농어촌정비법」에 마련 (2단계) 법률의 개정(또는 신법 제정)을 통해 농촌공간계획의 수립 근거 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 「농업·농촌기본법」 '제3장 농업·농촌 및 식품산업 정책의 수립·시행'에 '제9절 농촌공간계획의 수립' 항목 추가, 국가 농촌공간계획, 시·군 농촌공간기본계획, 시·군 농촌공간관리(정비)계획의 근거 조항 신설 (3단계) 「국토계획법」 개정 								
주요 내용	<table border="1"> <thead> <tr> <th>주요 계획 내용</th> <th>제도화 단계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • 농산업 활성화, 경제 다각화, 인력 육성, 농지이용 • 부문별 삶의 질 서비스 향상 전략 </td> <td>1단계 (도입 단계)</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 도시계획, 경관계획 등 타 부처(국토부, 환경부 등) 토지이용규제 관련 내용 반영 </td> <td>2단계(제도화 단계)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>3단계(정착 단계)</td> </tr> </tbody> </table>	주요 계획 내용	제도화 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • 농산업 활성화, 경제 다각화, 인력 육성, 농지이용 • 부문별 삶의 질 서비스 향상 전략 	1단계 (도입 단계)	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획, 경관계획 등 타 부처(국토부, 환경부 등) 토지이용규제 관련 내용 반영 	2단계(제도화 단계)		3단계(정착 단계)
주요 계획 내용	제도화 단계								
<ul style="list-style-type: none"> • 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 • 농산업 활성화, 경제 다각화, 인력 육성, 농지이용 • 부문별 삶의 질 서비스 향상 전략 	1단계 (도입 단계)								
<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획, 경관계획 등 타 부처(국토부, 환경부 등) 토지이용규제 관련 내용 반영 	2단계(제도화 단계)								
	3단계(정착 단계)								
승인	<ul style="list-style-type: none"> ■ (1단계) <ul style="list-style-type: none"> - (시·군) (가칭) '시·군 농촌공간계획심의위원회'를 통해 계획에 대한 내부 심의·승인 절차 진행 - (중앙) 정부 차원에서는 농촌협약 추진 과정에서 시·군 농촌공간계획에 대한 승인 절차 진행 ■ (2단계) <ul style="list-style-type: none"> - (시·군) 법령에 의거 설치된 농촌공간계획심의위원회의 심의를 거쳐 내부 승인(농정, 지역개발 부서 중심) - (시·도) 시·군 농촌공간계획에 대한 최종 승인권을 가짐. 법령에 의거 설치된 농촌공간계획심의위원회의 심의를 거쳐 승인(필요시 시·도지사가 관계 행정기관의 장과 사전에 협의 진행) - 중앙정부는 직접적인 승인권을 갖지는 않으나, 계획 수립 지침 제공 등을 통해 기본적인 방향 제시 ■ (3단계) 시·도, 시·군 도시계획위원회 등으로 심의 과정 참여 범위 확장(기본적인 심의 과정 동일) 								

자료: 저자 작성.

그림 6-1 농촌공간계획의 위상 및 타 계획과의 관계



자료: 저자 작성.

2. 농촌공간계획과 연계한 제도 정비 방안

- 이상과 같이 수립된 농촌공간계획이 실효성을 가질 수 있도록 이를 뒷받침할 수단이 마련되어야 하는데, 다음과 같이 ① 농촌의 용도지역·지구제와 관련한 토지이용 관리 제도 측면, ② 기초생활 인프라와 관련한 농촌계획시설 측면으로 구분 가능

2.1. 농촌 토지이용제도 정비 방안

2.1.1. 농촌 토지이용제도 정비 대안

- 「국토계획법」에 근거한 현행 용도지역·지구가 농촌 토지이용 관리 수단으로서 드러내는 한계와 경직성을 극복하기 위해 다음과 같은 제도 개선 대안 고려 가능

표 6-4 농촌 토지이용제도 정비 대안

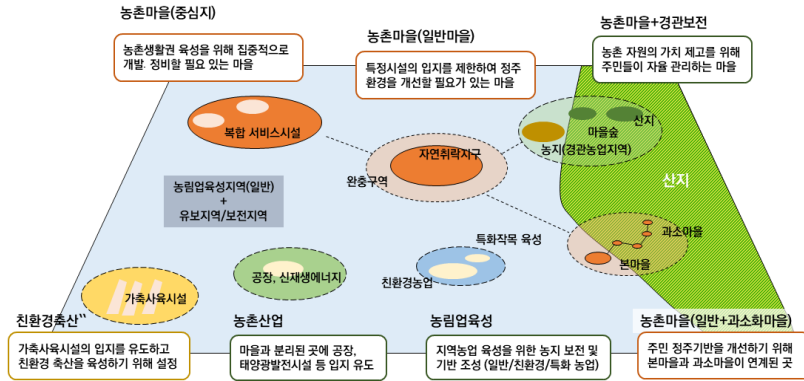
구분	세부 내용										
대안 1	(국토계획법 정비) 관리지역 등 규제 강화 및 세분화										
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌 난개발이 문제가 되는 「국토계획법」의 관리지역(계획, 생산, 보전)을 용도 기준으로 주거·산업·복합지역으로 재편하고 관리의 강도 차등화 <ul style="list-style-type: none"> - 주거형: 일정 밀도 이상 취락 형성 지역(주거환경 보호 강화) - 산업형: 일정 밀도 이상 공장 및 제조업소 밀집 지역(현행 계획관리지역 수준 유지) - 복합형: 기타 지역(완충지로서 공장·제조업소의 업종밀도 관리) 										
	개편 전	도시지역				관리지역			농림지역	자연환경보전지역	
		주거	상업	공업	녹지	계획	생산	보전			
개편 후	도시지역				관리지역			농림지역	자연환경보전지역		
	주거	상업	공업	녹지	주거	산업	복합				
<ul style="list-style-type: none"> ■ 농림지역 재조정 및 관리 강화, 자연취락지구 보완, 개발행위허가 강화 등 「국토계획법」의 제반 수단들에 대한 정비 작업 병행 ■ (장점) 국토계획 및 관리체계의 일원화 측면에서 장점을 지님. ■ (단점) 「국토계획법」의 개정이 요구되는 등 부처 간 협의 과정에 어려움 예상 											

구분 세부 내용

대안 2

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

■ 농촌 지역을 현재 토지이용 조건에 따라 마을·산업·농림업·유보지역으로 구분하고 관리의 강도를 차등화(현행 용도지역과 별개로 '농촌계획지역' 설정)하며, 「국토계획법」에 근거하지 않고 새로운 법률에 의거하여 용도 구분 및 토지이용 관리



■ (장점) 모든 농촌 지역에 지정함으로써 농촌 지역의 생활환경 및 환경·경관의 개선·보전 유리
 ■ (단점) 국토관리 및 토지 이용체계의 이원화·복잡화 우려(부처 간 협의 어려움 예상), 토지이용 규제 강화에 따른 주민 반발 가능성

대안 3

(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 토지이용관리, 조례에 근거하여 지자체별로 다양한 지구 지정
 - 조례 자체에 대한 법률적 근거 마련 필요

지구 명(예시)	지구 지정 목적
농촌거점지구	지역거점(중심지)으로서 자립적인 농촌생활권 육성
농촌마을지구	쾌적한 주거환경 보호, 정주환경 개선
과소마을 정비지구	과소마을의 주민 정주기반 개선을 도모
농촌경관지구	마을 전통·문화 경관, 마을 숲, 농업유산 등 농촌 자원의 가치 유지와 제고
농촌융복합산업지구	농업의 고부가가치화를 위한 기반을 마련하고 농업·농촌의 발전, 농촌경제 활성화를 도모하여 농촌주민의 소득증대와 일자리 창출
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 이바지
친환경축산지구	농촌의 쾌적한 주거환경 개선, 친환경 축산을 육성
지역 제안 특화지구 (기타 지구)	위 지구 이외에 특별히 난개발을 관리할 필요가 있거나 지역의 특화 발전방향을 지역 주민들 스스로 정립

■ (장점) 지역별 다양한 여건을 반영하여 토지 용도 구분 시 유연성을 확보
 ■ (단점) 법률적 구속력이 충분히 확보되지 않기 때문에 전반적인 농촌 토지이용관리 효과 측면에서는 제한적

자료: 저자 작성.

2.1.2. 농촌 토지이용제도의 단계적 개선 방안

- 이상에서 검토한 토지이용제도 개선 대안들은 상호 배타적이기보다는 농촌공간계획의 제도화 여건에 따라 시기를 구분하여 단계적으로 추진 가능한 대안
- 농촌공간계획 도입 단계(1단계)에서는 농촌개발사업의 원활한 지원을 위해, 지자체 자체 조례에 근거하여, 농촌공간계획에 포함된 지구를 지정하여 운영함. 이때 지구 운영은 행위 제한 및 토지이용 규제보다 사업의 원활한 수행에 초점을 두어, 지구 도입에 따른 갈등요소를 최소화
- 농촌공간계획 제도화 단계(2단계)에서는 농촌계획지구의 지정과 운영에 관한 법률적 근거를 마련하여, 농촌 특성에 맞는 사업 연계 지원²⁾과 토지이용관리 수단이 포함된 법적 구속력을 갖는 농촌계획지구 제도를 도입
- 정착 단계(3단계)에서는 「국토계획법」에 농촌형 용도지구 지정 근거를 마련하고, 나아가 농촌의 토지이용 여건과 특성을 반영하여 용도지역 제도의 개편 추진(농촌공간계획과 도시계획 연계)
 - 단기적으로는 「국토계획법」 제37조(용도지구의 지정)에 ‘농촌계획지구’ 항목을 추가하고, 지구 지정 절차는 「농어촌정비법」(또는 신법)을 따르도록 규정
 - 장기적으로는 「국토계획법」에 근거한 용도지역제도를 전면적으로 개편하여, 도시와 달리 상세성이 떨어지는 농촌의 용도지역을 새롭게 분류함. 예를 들어 「국토계획법」상 관리지역과 농림지역을 농촌으로 간주하고 ‘(가칭)취락지역, 생산지역, 경관보전지역’으로 세분화·재편

2) ○ 지구가 지정 취지에 맞도록 개발되고 주민 및 토지 소유자들에게 일정한 혜택이 돌아갈 수 있도록 지구 지정 취지에 맞는 사업 우선 지원

- 농촌거점지구: 농촌중심지활성화사업, 기초생활거점육성사업 등
- 농촌마을지구, 과소마을정비지구: 농어촌취약지역생활여건개조사업, 지자체마을개발사업, 귀농·귀촌지원사업, 도시민농촌유치지원사업 등
- 농촌경관지구: 경관보전직불제, 도농교류활성화지원사업, 국가중요농어업유산 지정 등
- 농촌융·복합산업지구: 신활력플러스사업, 농촌융·복합산업활성화지원사업 등
- 도농교류지구: 농촌관광활성화지원사업, 도농교류활성화지원사업 등
- 친환경축산지구: 친환경축사시설물조성사업, 친환경안전축산직불제, 축사시설현대화지원사업 등

2.1.3. 농촌계획지구 지정 기준 및 관리 방안

□ 지구 지정 기준 및 관리 방향

표 6-5 농촌계획지구 지정 기준 및 토지이용 유도 방향

구분	지정 기준	토지이용 유도 방향
농촌 거점지구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌거점(1계층 중심지, 읍·면 중심지)으로 기능할 곳 	<ul style="list-style-type: none"> - 지구 내에서 접근성이 우수하여 다른 마을에 서비스를 제공하기에 가장 적합한 위치에 있는 지역에 투자 집중 - 생활 기반 상업시설과 삶의 질 확보를 위한 기초생활인프라집중, 배후 농촌 마을과의 연계성, 유희시설 및 기존 공공시설 활용 방안 등을 고려하여 일체적인 시설 배치 추진
농촌 마을지구 *	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 마을 ■ 농촌마을지구 주변으로 완충구역 지정 운영(100~500m 범위), 완충구역 내 유해한 물질배출 공장 등의 입지 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 쾌적한 주거환경 조성을 위해, 무분별한 농촌 마을 확장(난개발)을 계획적으로 정비하는 데 중점 - 마을 내부와 인근의 유해물질 배출공장, 축사 등 주거환경을 저해하는 시설의 신규 진입 억제, 기존 시설들은 마을 외부로의 이전 유도 - 신규 주택 및 시설은 공장 및 축사 이전으로 생긴 토지 최대활용 - 기초서비스를 효과적으로 이용할 수 있는 방안 마련
과소마을 정비지구 *	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공·폐가가 상당 정도 분포하는 마을로서, 장래 정주 기반 유지를 위해 체계적 공간 정비가 요구되는 20호 미만의 마을 ■ 빈집 정비와 생활기반조성사업, 취약지역개조사업 등을 우선 추진함으로써 마을 정주환경을 개선함과 동시에 기존 주거지 외곽의 신규 주택 분산 개발 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 방치된 마을 내 시설의 계획적 정비(저개발 문제 대응) - 마을 내부와 인근의 유해물질 배출공장, 축사 등 주거환경을 저해하는 시설의 신규 진입을 억제하고 기존의 시설들은 마을 외부로의 이전 유도 - 기초서비스를 효과적으로 이용할 수 있는 방안 마련 - 정비지구 내 본 마을의 생활여건 개선, 본 마을의 중심지 기능 수행 유도
농촌 경관지구 *	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우수한 농촌 자원(전통문화·경관·농업유산 등)을 보유한 마을 ■ 공익형 직불제, 경관보전직불제 참여 농가가 다수 거주하는 마을 우선 지정, 지정 시 마을(생활공간)과 농지(생산공간), 주변 마을숲, 소하천 등 자원권역 포괄 지정 	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌다움 보존, 양호한 경관 보호 위해 대규모 신규 개발 억제 - 기존 마을에 주택 집중, 농지 내 개발행위 제한, 기존 마을과 농산지 등 주변 경관의 조화, 마을 내 오픈 스페이스 확보 등을 통하여 넓고 연속된 농산지와 마을의 경관 보전 - 도로변 경관을 확보하기 위해 도로변에 대규모 시설을 건설하지 않고, 건물 외형은 주변 경관과의 조화 고려
농촌 융·복합 산업지구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역 특산물을 활용한 1,2,3차 융·복합 산업 발전 잠재력을 지닌 곳으로서 융·복합산업 활성화가 지역 경제에 미치는 영향이 큰 지역 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 내 6차 산업 관련 업체 유치 - 지역 내 수요-공급망 형성을 위해 관련 산업 입주 지원
농림업 육성지구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역 자원을 활용한 농촌체험·관광·휴양사업의 발전 잠재력이 크고 시민 방문시설, 체험시설, 일시 거주 시설 등 중점 입지가 필요한 지역 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 내 농촌체험·휴양마을·관광농원 관련 사업 적극 지원 - 도농교류 관련 인력 양성
친환경 축산지구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역의 쾌적한 주거 여건 및 환경의 질적 수준 유지에 저촉되지 않으면서 축산업을 체계적으로 유지할 수 있는 지역 ■ 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 의한 가축사육제한구역에 속하지 않고, 마을로부터 최소 100m 이상 떨어진 곳을 대상 	<ul style="list-style-type: none"> - 악취, 수질오염 문제와 에너지의 재활용을 고려한 친환경 축사 건설 - 마을 주민과의 상생방안 강구
지역제한 특화지구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체 및 지역 주민 스스로 지역의 토지이용 여건 및 발전 비전 등을 고려하여 특화자원 활용 및 특성화 발전 등을 위해 지역에서 필요하다고 인정하는 곳 	<ul style="list-style-type: none"> - 난개발, 위해요소 차단 등의 필요가 있을 경우나 지역 특성화 발전 등을 위해 주민들이 발의

주1: 현행 용도지역지구와 구분되는 새로운 용도 지정하는 방안(대안2 및 대안3)을 전제하여 지역 설정 기준 및 관리 원칙 제시.

주2: *거주 가구의 2/3이상, 토지 소유주의 80% 이상 동의를 거쳐 주민협정을 체결한 마을 지정.

자료: 저자 작성.

□ 지구별 입지가능 시설 구분(안)

표 6-6 농촌계획지구 유형별 입지가능 시설 구분(안)

시설구분		지구명			
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	○	○	○	△
운동시설	옥외 철타미 있는 골프연습장	△	×	×	×
지역교류 시설	교류활성화시설	○	○	○	△
	주말농장	×	○	○	△
복지시설	어린이집	○	○	○	△
	노인복지시설	○	△	×	×
	사회복지시설	○	△	×	×
	경로당	○	○	○	△
	노인교실	○	○	×	×
의료시설	병의원	○	△	×	×
	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 제도 도입 방안

□ 농촌공간계획시설 종류와 입지

표 6-7 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)			○	○

주: 지역거점(1계층 중심지, 군 중심지), 기초생활거점(면 중심지), 거점마을(150가구 이상), 일반마을(75~150가구)
 자료: 저자 작성.

7

농촌공간계획과 정책사업 연계 방안

1. 농촌공간계획과 농촌협약 사업의 연계 추진 방안

1.1. 사업 연계 추진 원칙

- 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 필요
 - 농촌협약 대상 지자체 선별 단계에서는 ① 시·군 농촌공간계획에서 공간계획 요소의 충실성, ② 지자체의 농촌공간계획 추진기반 등을 고려
 - 농촌협약 체결 지자체가 정해진 후 사업 선정 과정에서는 ③ 정부의 농촌정책 취지에 부합하는 사업 우선순위 기준을 적용

1.1.1. 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 선정
- (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 지원

- (농촌다움 보전을 위한 시책 포함) 농촌다운 경관, 환경, 자원 등을 보전하고 가치를 높이기 위한 시책을 적극적으로 포함하여 농촌공간계획을 수립한 지자체를 우선적인 농촌협약 대상으로 선정
 - 특히 농촌 자원 보전을 유도하기 위해 지자체와 지역 공동체 간의 주민협정 체결 실적을 농촌협약 대상 지역 선정 기준에 포함
- (충실한 실태 분석과 구체적인 달성 목표 제시) 시·군 농촌공간계획의 중장기 목표가 정부의 농촌정책 취지와 지역 특성·역량을 충실히 반영하여 설정되도록 유도함. 사업 기간 내 달성 목표를 계획에 제시
 - 성과지표는 사업의 실적 지표만이 아니라 성과와 중장기 파급효과를 파악할 수 있도록 제시
- (계획의 실행 및 평가 절차의 타당성) 농촌협약 체결 이후 사업 실행 과정 모니터링 및 사업 평가 등의 추진 계획을 구체적으로 제시하는 지자체를 우선 지원 대상으로 선정
 - 효과적인 농촌공간계획 수립 및 실태 진단, 정책 성과 모니터링 및 평가 작업을 지자체가 원활히 수행할 수 있도록 중앙정부 차원의 지원체계를 구축

1.1.2. 지자체 차원의 농촌공간계획 추진기반 구축 및 제도 마련

- 지자체 거버넌스 형성, 중간지원조직 구성 및 민간 주체 활용
- 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 선정
 - 직제 명칭은 시·군에 따라 다양하겠으나 기획예산, 농정, 농촌개발, 도시·지역계획, 환경 분야 등 폭넓은 참여가 이루어지도록 함.
- 다양한 민간 주체 및 지역 구성원들이 계획 과정에 참여하고 계획 실행 단계에서도 역할을 발휘할 수 있는 추진체계를 갖춘 지자체에 대해 우선적으로 사업을 지원
- 계획 과정을 지원할 전문가 그룹 활용, 광역 단위 중간지원조직과의 연계 등과 같이 외부 지원체계 구축에 관한 사항을 포함하는 것을 지향

□ 계획의 실행 근거가 되는 조례 등 지자체 제도 마련

○ 지자체 차원의 지원 근거를 담은 농촌공간계획 지원 조례를 시·군에서 제정토록 유도하고, 해당 조례가 구속력과 실행력을 가질 수 있도록 농식품부 차원에서 농촌공간계획 조례 제정 지자체를 우선적인 협약 사업 지원 대상으로 함을 법률에 명시함. 농촌공간계획 지원 조례에 포함할 사항은 다음과 같음.

- 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 / 중간 지원조직 및 민간 활동 주체 육성 및 활용

1.1.3. 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 지원

○ (연계사업 추진 여부) 지자체 사업 및 타 부처 사업이 연계해서 시행 중이거나 시행 예정인 경우 우선적으로 농촌협약 대상에 포함하여 지원

○ (공동체 역량) 기준에 관련 사업 시행 경험을 지니고 있으며 역량을 갖춘 주체들이 존재하는 사업을 우선적으로 선별·지원

○ (주민협정 체결 지구) 농촌다움 보전·활용과 관련된 사업의 경우 주민협정이 체결되어 환경·경관 보전 활동을 실제로 추진할 수 있는 지구를 대상으로 지원

○ (농산지 보전 및 시설 입지) 주요 시설 조성 사업의 경우 농산지를 전용하지 않고 기존 개발지를 활용하는 사업을 우선적으로 지원 대상에 포함

1.2. 연계사업 추진 계획

1.2.1. 농촌 공간정비사업 추진 방향

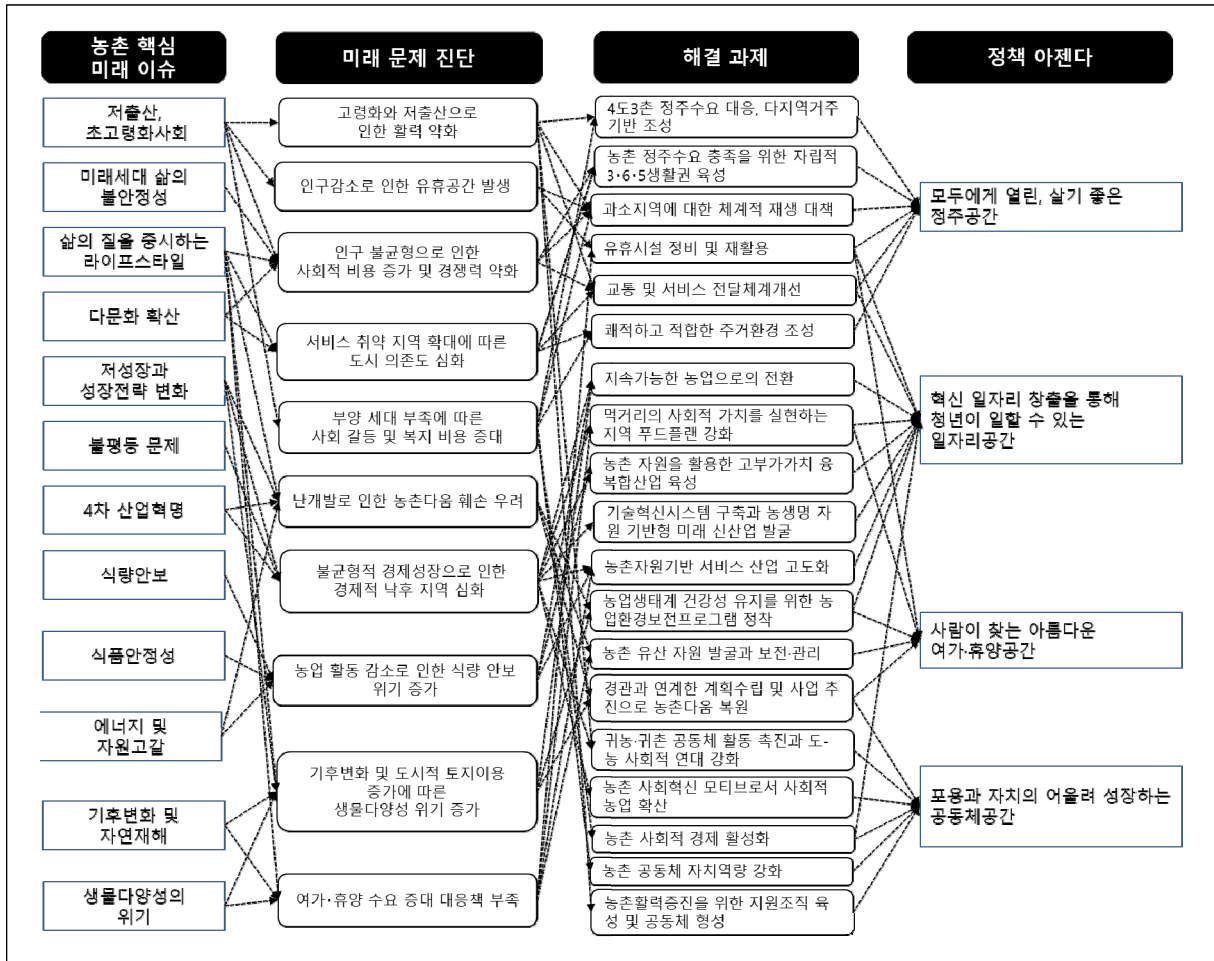
- 특징적이고 가치 있는 자원 보전, 쾌적한 마을 주거환경 조성 등을 위해 농촌공간계획을 통해 설정한 구역이 효과적으로 관리될 수 있도록 난개발 및 환경 저해 시설 등을 이전하는 사업 추진
 - 축사, 유해물질 배출 공장, 태양광 시설 등과 같이 마을 주변에 분산적으로 분포하여 쾌적한 주거 여건을 저해하는 시설들을 새로운 부지를 확보하여 이전하는 사업을 농촌협약 대상 지자체에서 추진

- 향후 농촌공간계획제도가 본격 도입되는 시기에 맞추어 2020년부터 시범 추진되는 농촌협약 사업에 대해 연계 추진할 수 있는 체계를 갖추.
 - 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 수립

1.2.2. 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 같음. 다만, 이를 근거로 지자체의 여건과 특성을 반영하여 탄력적으로 적용할 수 있도록 함.

그림 7-1 농촌 미래 전망에 따른 아젠다 도출



자료: 저자 작성.

1.2.3. 정책 사업과의 연계

○ 농촌공간계획의 추진 단계에 따라 활용 가능한 정책 사업의 범위가 달라질 수 있음. <표 7-1>에서는 농촌협약 사업에서 출발하여 농업·농촌정책 전반에서 ‘선 계획-후 사업 지원체계’가 제도로 확립되기까지 지원 가능한 사업 목록 제시

- 도입 단계에서는 일반농산어촌개발사업 시·군을 대상으로 농촌협약에 참여하도록 유도 하면서 ‘마을만들기’ 사업과 같이 지방이양 사업이 폐지되지 않도록 해야 함. 농촌협약에 참여하는 시·군에는 다른 시·군보다 우선적으로 농식품부가 가진 정책 자원을 우선 배정 하는 것이 필요함. ‘농촌 중심지 활성화’ 사업 등이 대표적
- 확대 단계에는 일반농산어촌개발사업뿐만 아니라 농식품부 농촌정책국의 정책 사업들까지 그 범위를 확대하여 농촌협약 대상 사업으로 삼도록 해야 함. 다만, 도입 및 확대 단계

에서 공히 본래의 사업의 원형을 그대로 유지하기보다는 시·군 생활권의 여건과 특성에 따라 사업을 탄력적으로 적용할 수 있도록 보장 필요

- 제도화 단계에 이르면 농식품부의 모든 정책 자원을 망라하여 공간계획에 반영이 가능한 시설 관련 정책 사업까지를 대상으로 확대할 필요가 있음. 지자체의 농촌공간계획에서 타 부처의 정책 사업까지 필요한 경우는 모두 반영함으로써 명실상부한 통합적 계획이 되도록 지향

표 7-1 농촌공간계획과 연계한 농촌협약 지원 사업

구 분		주요 사업
1단계 (도입)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반농산어촌개발사업 중심 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 균특회계 농촌지역개발사업 지원 - 지자체 이양 지역개발사업 포함 	(중앙정부 사업) <ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌 중심지 활성화 ■ 기초생활거점 육성 ■ 농촌 신활력플러스 ■ 시군 역량강화 ■ 취약지역 생활여건 개조사업 (지자체 이양 사업) <ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌 마을개발 ■ 기초생활 인프라 정비 ■ 농촌다움 복원 ■ 농촌현장포럼
2단계 (확산)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌정책 분야 사업 전반으로 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 농식품부 농촌정책국 - 균특 및 농특회계 사업 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 선 계획-후 사업 지원체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 농식품부 사업 전반의 포괄보조금화 - 지역 대상 지원사업 전반이 해당 * 필요한 경우, 지자체 자율로 타 부처 유관사업 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 불가피함. 즉, 계획지원시스템이 필요

- 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 함.
- 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 필요함. 따라서 RAISE 시스템을 개편하거나 새로운 계획지원시스템이 구축되어야 함.