



## 1. 연구의 개요

### □ 연구의 배경 및 필요성

- 농촌 환경변화에 대응하여 농촌주민의 삶의 질 개선을 위해 농촌공간의 체계적 관리 필요
  - 현재 농촌지역은 인구 감소와 귀농 귀촌으로 인한 인구변화가 나타나고 있으며, 지역 간 인구편차가 심화되는 추세
  - 또한 마을과소화 등 농촌의 공동화와 공공서비스 부족으로 인해 주민 삶의 질 저하 우려
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정하여 비도시지역에 도시계획적 관리기법을 적용하고 있으나 도시·군기본계획 상 농촌지역의 공간계획은 사실상 부재
  - 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등은 공간계획적 성격이 부족하고, 개별사업과의 연계성이 부족
- 따라서 현행 농촌계획에 대한 실태를 점검하여 농촌계획의 계획체계, 내용 및 절차상 문제점을 파악하고, 도시계획과의 연계를 통해 농촌계획의 실효성을 제고할 필요

## 2. 농촌계획의 체계와 주요 내용

### □ 농촌과 농촌계획의 개념

- **(농촌)** 읍·면지역과 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역 (농업·농촌 및 식품산업기본법)
- **(농촌계획)** 농촌계획은 농촌공간을 대상으로 사회적·경제적·환경적 관점에서 공간구조와 발전방향을 제시하는 계획

## □ 농촌계획의 수립 근거

- 헌법은 농어촌종합개발을 위해 필요한 계획을 수립하도록 국가의 의무를 규정하고 있으며 이에 따라 개별 법률에서 농촌계획 수립 관련 사항을 포함
  - 농업·농촌·식품산업기본법, 농어업인 삶의 질 특별법, 농어촌정비법, 농어촌마을 리모델링 특별법, 농지법의 5개 법률에서 26개의 계획을 규정

## □ 농촌계획의 체계와 주요내용

- 농촌계획은 계획의 성격과 내용에 따라 기본계획과 사업계획으로 구분할 수 있으며 농발계획, 삶의 질 계획은 기본계획, 농업생산기반정비사업 시행계획, 생활환경정비사업 시행계획 등은 사업계획의 성격

그림 1 | 농촌계획의 체계



자료: 저자 작성

- (농발계획) 농업·농촌 및 식품산업 발전계획은 농업·농촌 및 식품산업 발전의 목표와 추진 시책 포함
- (삶의질 계획) 보건·복지, 교육, 기초생활 인프라, 경제활동, 문화·여가, 환경·경관, 발전역량 부문에 대한 관계 부처의 사업계획들을 총망라
- (농어촌 정비 종합계획) 농어촌사업의 목표와 정책의 기본방향, 대상지역 현황, 주요 사업내용, 비용 등을 포함
- (농업생산기반정비사업 관련 계획) 사업별 우선 순위, 실제 사업의 시행계획 관련 사업 내용, 위치 등을 포함

### 3. 농촌계획의 실태와 문제점

#### □ 계획체계상 문제점

- **(계획간 위계 불일치)** 농발계획과 삶의 질 계획과의 관계에 대한 명확한 규정 없고 계획 간 위계가 불명확
  - 농발계획은 농촌의 발전과 농업관련 산업의 육성을 포함한 종합계획적 성격이고, 삶의 질 계획은 부문별 계획의 성격이나 농발계획 심의권자는 농림축산식품부장관이고, 삶의 질 계획 심의권자는 국무총리임
  - 지역 농발계획 수립지침에서 시·도 및 시·군 농발계획 수립 시 삶의 질 계획을 통합하여 수립하도록 규정하고 있어 계획 간 위계가 불분명
- **(계획통합의 근거 부족)** 농발계획 수립지침에서는 관련계획을 농발계획으로 단일화하여 통합 수립하도록 규정하고 있으나, 법적 근거와 실질적 내용이 부족
  - 여러 법정계획들을 행정규칙(지침)을 통해 통합하여 수립할 수 있는가에 대한 논란 우려
  - 농발계획은 농발계획으로 통합된 개별계획에서 수립해야 하는 사항을 모두 포함하지 않고 있음
- **(계획내용과 수립권자의 불부합)** 중앙정부가 수립해야 하는 계획 중 지방정부가 수립해야하는 사업계획을 다수 포함

#### □ 계획내용상 문제점

- **(공간관리기능 미흡)** 농발계획은 농업 및 식품산업의 육성 위주이며, 농촌개발 사업계획들은 공간에 대한 고려 없이 개별 사업을 나열
- **(토지이용계획의 부재)** 지역 농발계획 수립지침에서는 토지이용계획을 규정하고 있지 않고, 실제 계획에서는 지침에 따른 공간발전구상도가 부재

#### □ 계획절차상의 문제점

- **(계획 수립 실적 저조)** 법정계획으로서 계획수립이 의무화되어 있음에도 불구하고, 일부 계획은 미수립 상태
- **(계획수립 지침 및 고시 등 결여)** 계획수립에 필요한 세부적인 계획내용이나 수립절차 및 지침 등을 두고 있지 않은 경우가 대부분
- **(국토계획평가 미적용)** 농어촌정비법상 농어촌정비 종합계획은 국토계획 평가 대상이지만, 농어촌정비 종합계획을 농발계획에 포함하여 수립하도록 하고 있기 때문에 실무상 국토계획 평가대상에서 제외

#### □ 관리수단의 문제점

- 농촌지역은 취락지구와 농업진흥지역 등을 제외한 토지이용규제수단이 없으며, 농촌지역 취락은 용도지구의 형태로 원칙과 기준 없이 지정
  - 취락지구를 지정하는 대상호수에 대한 기준이 불분명하기 때문에 취락지구가 무분별하게 지정되고 있는 실정
  - 관리지역은 주거와 공장의 충돌로 인해 마을이 공장에 잠식되고 있으며, 농업진흥지역조차도 농업생산시설 및 축사 등으로 인해 농촌지역 토지가 무분별하게 이용

#### □ 도시계획과의 관계와 문제점

- **(계획체계상 문제점)** 농어촌생활환경정비 기본방침과 농어촌용수이용 기본계획에 관해서만 국토계획과의 관계를 법률에서 명시적으로 규정할 뿐 다른 계획에서는 도시계획과의 관계 불분명

- **(계획내용상 문제점)** 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획상 비도시지역 공간 계획은 사실상 부재한 실정이며, 농발계획은 산업에 관한 사항이 대부분이기 때문에 국토·도시계획에서 반영할 수 있는 내용이 부족
- **(관리수단과의 문제점)** 농촌마을주변에 공장입지를 제한하는 특정용도제한지구 지정된 경우나 마을 내 문화 및 경관을 보전하기 위해 경관지구 등을 지정 한 사례를 찾아보기 어려우며, 농촌개발사업은 도시계획적 관리수단을 활용할 수 없어서 비효율적으로 추진

#### 4. 외국의 농촌계획 운영실태와 시사점

##### □ 영국

- 영국의 농촌공간계획은 엄격한 계획허가제(planning permission)에 기반하여 개발행위를 관리하고 있으며, 농촌환경에 적합한 용도와 규모로 개발행위를 규제하고 관련 계획과의 정합성을 고려하여 농촌지역의 계획적 개발 추진
  - 영국의 Local Plan에서는 광역 차원에서 공간적으로 ‘지역센터(Area Centre)-로컬센터(Local Centre)-마을(Village)’의 정주체계를 고려하여 구분
  - 정주체계를 고려하여 행위유형별로 개발행위가 허용되는 지역에 대한 원칙을 명시하여 공간을 관리
- 영국의 근린계획은 커뮤니티 단위의 상향식 공간계획으로 그동안의 하향식 공간 계획시스템과는 다른 방식으로 추진됨
  - 우리나라의 농촌지역도 주민주도의 상향식 공간계획을 도입하여 기존 국토계획법 위주의 농촌공간관리의 문제점과 한계를 극복할 필요

##### □ 일본

- 일본은 계획간의 정합성을 추구하여 체계적인 토지이용 관리를 도모
  - 농촌지역 토지이용 관리를 위하여 운용되고 있는 다양한 도시계획적 관리 수단이 지방자치법에 근거한 시정촌기본구상이나 국토이용계획법에 근거한 국토이용계획(시정촌계획), 토지이용기본계획 등 상위계획과 연계

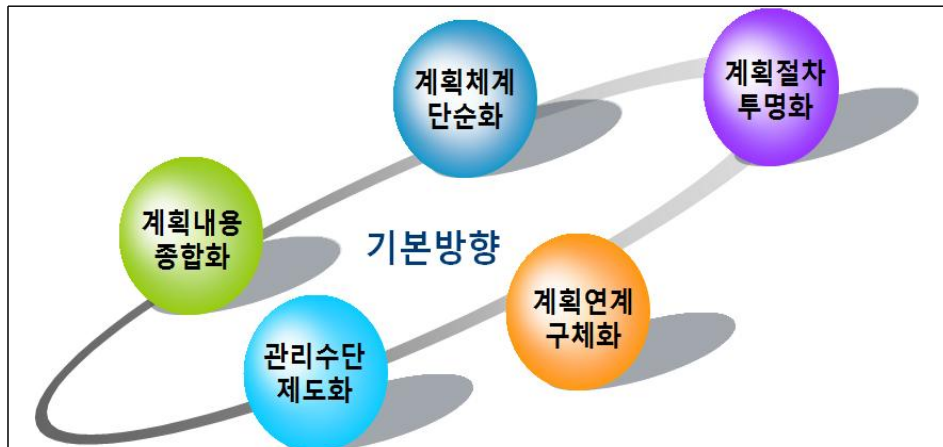
- 개발압력이 높은 도시 인근 지역도 도시계획과 유사한 수단(준도시계획구역, 집락지구계획, 농촌진흥기본계획, 마을만들기계획)을 통해 체계적으로 관리
- 농촌진흥기본계획은 취락정비 등 도시공간 측면의 정비나 주거환경 개선, 택지 조성사업, 생활환경기반 정비, 인재 육성, 자연 및 문화자원 육성 등 다양한 내용을 포함
- 마을만들기계획 등 조례에 근거하여 지역주민을 중심으로 한 상향식 계획 형태로 마을단위의 토지이용계획을 수립

## 5. 농촌계획체계의 정비방향

### □ 기본방향

- 농촌계획체계 정비를 위해 5가지 기본방향을 설정

그림 2 | 농촌계획체계 정비 기본방향



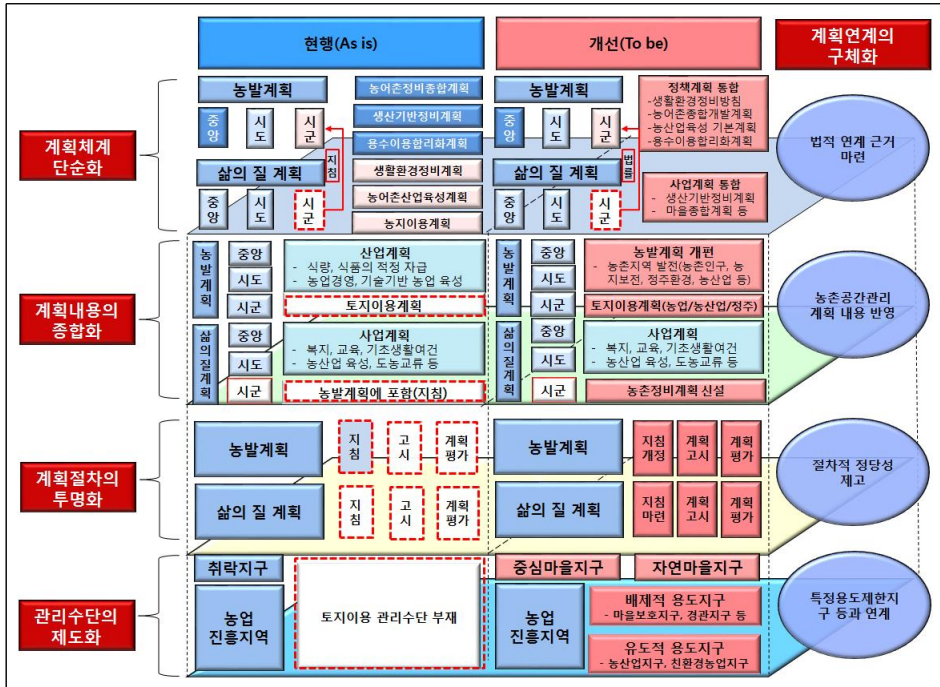
자료: 저자 작성

## □ 정비방안

- **(계획체계의 단순화)** 유사계획의 통합 및 조정, 계획내용의 조정, 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립
  - 농어촌마을정비계획, (농어촌마을)정비계획, 농어촌산업 육성 기본계획, 생활환경 정비계획은 폐지 후 농발계획으로 통합
  - 농어촌 경관관리계획은 지자체장이 수립하도록 개선하고 농지이용계획은 지대별·용도별 이용계획 및 농지전용계획을 삭제
  - 농식품부장관이 수립하도록 규정하고 있는 농촌개발관련 계획을 농발계획 및 삶의 질 계획에 통합하고 농식품부장관은 관련 계획 수립지침 마련, 시·도 및 시·군의 계획수립내용 관리·감독 담당
  - 농발계획은 삶의 질 계획에 대한 상위계획으로서의 관계를 확보
- **(계획내용의 종합화)** 농촌지역의 공간구조 설정, 농촌 토지이용계획 수립
  - 농발계획은 기존 공간구조의 문제, 농촌지역의 공간구조 개편방향 설정 및 농촌지역 정주생활권 및 중심생활권 설정, 생활권별 인구 유지계획, 공공서비스계획 등을 수립
  - 농촌지역의 토지이용현황을 분석하여 토지이용을 위한 용도배분을 검토
- **(계획절차의 투명화)** 계획의 법규성 제고, 계획수립 절차 보완
  - 법령상 계획수립 의무규정을 삭제하거나 농발계획에 포함할 수 있는 법률적 근거를 마련
  - 계획 수립의무는 있으나, 고시·공고·열람 절차 없는 법정계획은 농촌지역의 정책방향을 제시하여 절차적 정당성 제고
- **(관리수단의 제도화)** 농촌형 용도지구 지정 및 취약지구 관리 강화
  - 농촌공간의 용도간 충돌 방지 및 농산업 육성에 필요한 농촌형 용도지구 계획을 포함하여 농촌공간을 관리
  - 취약지구 운영실태를 파악하여 취약지구를 농촌정주체계상 중심마을과 자연마을로 구분하여 관리

- (계획연계의 구체화) 계획형식상 연계, 계획내용상 연계, 계획절차상 연계, 농촌정비사업과의 연계
  - 공간계획을 포함하는 농촌계획 수립시 국토·도시계획의 내용을 상호 반영할 수 있도록 법령에 명시
  - 중앙 농발계획은 농촌지역의 종합적인 정책계획으로 국토종합계획과 관련하여 농촌지역 공간관리에 필요한 정책방향을 제시
  - 지역 지역농촌종합계획(시군 농발계획)과 농촌관리계획(시군 삶의 질 계획)은 도시·군기본계획 및 관리계획과 연계를 도모

그림 3 | 농촌계획체계 정비방안



자료: 저자 작성