

# auri brief.

건축공간연구원

## 농촌특화지구의 합리적 지정을 위한 입지적정성 검토기준 활용방안

여혜진 연구위원 (044-417-9840, hjyeo@auri.re.kr)

김현중 빅랩 소장 (010-5393-6030, khj1122452@gmail.com)

\* 이 글은 여혜진 외. (2023). 농촌공간 재구조화 및 재생 계획수립지침 마련 연구:  
농촌특화지구 입지적정성 검토방안을 중심으로. 건축공간연구원 중 일부 내용을 정리하여 작성함

입지적정성 검토기준은 농촌특화지구의 합리적 지정을 통해 생활 및 생산 관련 토지이용을 재배치하여 농촌공간 재구조화 추진 및 농촌 난개발을 해소하기 위해 도입한 입지관리 수단이다. 이는 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획의 농촌특화지구 후보군 탐색 및 확정단계와 농촌특화지구 지정안 결정단계에서 운용하는 것이 바람직하다. 국가 기본 방침에서 정하는 농촌공간 재구조화 추진전략에 따라 농촌마을 또는 농촌마을보호지구 후보군과 농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구 간 적절한 공간적 근접관계를 갖도록 하는 것이 중요하므로 해당 규정을 토대로 관련 토지이용을 통합적으로 분석하여 입지를 판단하는 근거로 운용할 것을 권장한다.

## ● 농촌특화지구 입지적정성 검토의 개념 및 의미

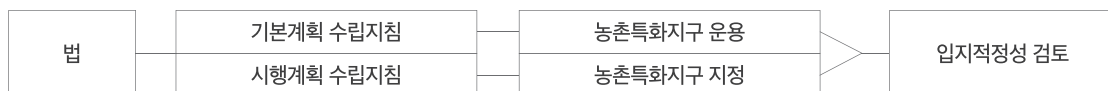
### · 법적 근거 및 도입 취지

올해 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 「농촌공간재구조화법」)이 시행되고 법 제12조 제2항, 시행령 제8조 별표1에 따른 ‘농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립 지침’ 별표3에 농촌특화지구 입지적정성 검토가 제도화되었다. 입지적정성 검토는 생활 및 생산 관련 토지이용의 재배치를 통한 농촌공간 재구조화 추진 및 농촌 난개발<sup>1)</sup>을 해소하는 수단의 의미를 갖는다.

농촌특화지구는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」)에 따른 비도시지역 용도지역제의 한계를 보완하는 기능을 갖는 토지이용관리수단으로, 근본적으로 토지이용규제의 성격을 갖는다. 법률을 소관하는 부처와 지자체 담당부서로서는 이러한 제도의 이해와 운영경험이 부족한 여건에서 제도가 원활하게 시행될지에 대한 우려가 있을 수 있다. 하지만 ‘입지적정성’은 우리가 처한 인구감소사회에서 나타나고 있는 공간의 축소에 대응하고 지속가능한 공간관리를 위한 전략으로 이미 오래전부터 다뤄온 것이다. 농촌공간에 대한 입지적정성 검토는 동일한 맥락의 공간관리전략으로 상당히 중요한 의미를 갖는다.

그렇기 때문에 입지적정성 검토는 농촌 토지이용 규제에 국한되는 것이 아니다. 이는 관련 산업에 맞는 적정 입지를 객관적 정보를 토대로 찾아내고, 관련 산업이 집적되도록 정부가 토지이용관리와 재정지원을 연동하여 인센티브를 제공하는 증거 기반 정책 추진의 당위성을 확보하는 데 중요한 판단근거가 될 수 있다. 이것은 결국 농촌경제 활성화의 첫 단추라 할 수 있다. 이에 이 글에서는 정책을 소관하는 농림축산식품부와 계획수립권자인 지자체가 정책적 수요와 주민 등 토지소유주, 관련산업체와 협의하는 계획과정에서 농촌특화지구를 합리적으로 지정하고 제도를 원활하게 운영할 수 있도록 계획과정에서 입지적정성 검토기준을 활용하는 흐름을 단계적으로, 알기 쉽게 제안하고자 한다.

### 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립 지침과 입지적정성 검토의 관계



## • 입지적정성의 법적 개념

「농촌공간재구조화법」 시행령 별표1은 농촌산업지구, 축산지구, 농촌융복합산업지구, 재생에너지지구를 지정하려는 때에는 공통적으로 “산업 육성을 위하여 관련 시설 집적화가 가능한 지역일 것, 농촌마을보호지구와 충분한 거리를 둘 것, 농지·하천 등의 환경과 주변에 형성된 정주여건의 훼손을 최소화하는 지역일 것”을 규정하고 있다. 이 조문을 토대로 위 4개 농촌특화지구를 지정할 수 있는 개략적인 지리적 위치와 범위를 찾으려 하는 것이 농촌공간 재구조화 및 재생기본계획 수립 지침 별표3이다. 지정할 수 있는 지리적 위치와 범위라 함은 입지적정성 검토결과를 토대로 도출한 후보군을 말한다. 입지적정성 검토란 지침 별표3 2. ◇에서 제시된 바와 같이 “농촌마을 또는 농촌마을보호지구의 정주성 보호를 위한 보호요소별로 특화지구와의 적절한 공간적 근접관계를 파악하여, 적절한 입지 여부를 판단하는 근거를 정하는 것을 의미”한다.

즉, 지자체가 「농촌공간재구조화법」 제7조 제2항에 따른 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립항목 6호 농촌특화지구 운용 및 관리에 관한 사항을 정할 때 주민 및 토지소유주, 관련 산업체 등 이해관계자와 농촌마을 또는 농촌마을보호지구와 적절한 거리를 두고 농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구 후보군의 위치와 범위를 협의하고, 같은 법 제10조 제2항에 따른 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 수립항목 6호 농촌특화지구 지정에 관한 사항을 정하는 데 있어, 합리적 판단근거를 지원하는 방법으로 운용할 수 있다.

## • 입지적정성 검토 권장기준

입지적정성 검토를 위한 권장기준은 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립 지침 별표3의 2 (1)에서 제시하고 있다. 각 보호요소별 경계선으로부터의 거리를 점수화하고 합산점수를 등급화하여 입지적정성을 검토한다. 검토결과를 토대로 어떻게 농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구의 입지적정성 여부를 판단할지는 (2)에서 입지적정성 등급에 대한 입지적정성 판단유형에서 정하는 결정근거를 참고할 수 있다. 0~1등급은 정주성 보호가 우선하는 지역으로 입지배제를 권장하며, 이외 등급은 전면적인 입지허용, 기초농촌공간정책심의회 심의, 계획적 검토 및 주민·토지소유주 등과 협의에 의한 입지허용 등으로 지역에 자율성을 부여하고 있다. 계획수립권자는 시·군 전체 또는 지정한 농촌재생활성화지역을 대상으로 유연하게 입지적정성 검토기준을 활용할 수 있다.

## 입지적정성 검토기준

보호	요소	점수				비고	
	세부 요소	0점	1점	2점	3점		
주거지	건축물대장상 주택	0~50m	50~350m	350~500m	500m~		
농지	①농업진흥구역	농업진흥구역	0~100m	100~200m	200m~	①과 ② 동시 고려	
	②경지정리도 (토지피복도상)	경지정리 전 · 답					
도로	①지방도 이상	0~30m	30~100m	100~200m	200m~	②는 필요시 고려 가능	
	②리도	-	0~100m				
하천	①하천구역	하천구역	0~200m	200~500m	500m~	①과 ② 동시 고려	
	②소하천구역	소하천구역	0~100m	100~350m	350m~		
합산점수		0점	1~4점	1~4점	1~4점		
점수구간		0	1~2	3~4	5~7	8~9	10~12
등급		0	1	2	3	4	5
입지판단 유형		입지배제		입지조정	입지관리	입지허용 가능	

## 입지판단 유형 및 입지적정성 결정방향

등급	입지판단 유형	입지적정성 결정
0	입지배제	정주성 보호가 우선하는 지역으로 관리
1		
2	입지조정	기초농촌공간정책심의회의 심의를 통해 가능 여부를 결정
3	입지관리	지구 지정수요와 주민 및 토지소유주와의 협의 등을 고려하고, 충분한 사유와 근거를 제시하는 경우 토지이용의 입지를 허용
4	입지허용 가능	농촌산업지구, 축산지구, 농촌융복합산업지구, 재생에너지지구 등을 지정하기 위한 개발 여건을 만족하는 경우 관련 시설의 토지이용을 허용
5		

## ● 농촌공간 재구조화 및 재생 계획 과정에서 입지적정성 검토기준 운용 흐름

계획 과정을 다음 장의 표처럼 내용과 단계로 구분하여 살펴보면, 농촌특화지구 지정을 위한 입지적정성 검토기준 운용 흐름이 농촌공간 재구조화 및 재생 계획의 어떤 내용 및 단계와 유기적으로 연계되어 운용되어야 하는지 알 수 있다.

### • 계획수립 흐름에서 농촌특화지구 지정검토 및 입지적정성 검토기준 운용 연계

「농촌공간재구조화법」에 따라 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획에서 정하는 농촌특화지구 운용 및 관리에 관한 사항과 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획에서 정하는 농촌특화지구

지정에 관한 사항을 정하는 계획단계를 크게 7개 단계로 구성하면 다음과 같다.

**1단계. 기초조사**

정보구축, 법령 및 지침 검토, 프로세스 설계 등

**2단계. 농촌특화지구 후보군 탐색**

지표 대안설계 및 시뮬레이션, 의견 수렴, 지구 지정 관련 제도 검토, 지표 조정 및 재시뮬레이션 등

**3단계. 농촌특화지구 후보군 확정**

농촌특화지구 종류별·부문별 계획 연계 검토, 주민제안·주민협정 및 관계기관 수요 발굴, 농촌특화지구에 의한 농촌 공간 재구조화 효과 검증 등

**4단계. 농촌특화지구 후보군 지정 여건 검토**

의견 수렴, 지구 지정 관련 제도 절차 연계방안 검토

**5단계. 세부조사 및 농촌특화지구 지정안 결정**

주민제안·협정 의견 수렴, 후보군 수정 및 농촌공간 재구조화 효과 재검증 등

**6단계. 지구 지정 법적 요건 마련**

관련 제도 검토, 규제완화 검토, 소관부서 실무협의, 주민협정 체결 추진, 「국토계획법」의제절차 추진 등

**7단계. 지정 및 고시**

지형도면 작성, 계획 심의·승인 후 고시

다음 표에서 보는 바와 같이 농촌특화지구 지정 및 입지적정성 검토는 일회성 업무가 아니다. 농촌특화지구 중에서 농촌마을보호지구와 농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구 간 입지 관계를 정하기 위한 조사, 지정기준 설계, 시뮬레이션을 통한 후보군 도출, 후보군에 대한 관계자 의견 수렴을 거쳐 조정, 수정, 추가해야 하는 사항에 대해 기존 프로세스에서 검토한 내용을 수정·보완하는 과정을 거치면서 계획 수립 흐름에 맞춰 관련 내용을 연계시키는 것이 바람직하다.

농촌공간 재구조화 및 재생 계획 수립 흐름에서 농촌특화지구 지정 및 입지적정성 검토기준 운용단계

기본계획 수립절차		시행계획 수립절차	
농촌특화지구		농촌특화지구	
기초조사	<b>기초조사</b> - 정보 구축, 지침 기준 검토 등	기초조사	<b>기초조사</b> - 토지이용·주요시설 등 분석
부문별 여건 및 실태 분석 - 인구, 산업구조, 주거 및 정주 여건, 농촌생활서비스, 농촌환경 및 경관, 농촌위해시설, 지역 수요조사	<b>농촌특화지구 후보군 탐색</b> 농촌마을보호지구 후보군 선정 지표 대안 시뮬레이션+입지적정성 검토기준 대안 시뮬레이션 → 시뮬레이션 결과 비교검토	실태 분석 및 중점과제 도출 - 인구, 경제 및 일자리, 토지 이용, 주거·정주여건, 생활 서비스시설, 생활서비스 제공 및 공동체, 환경·경관 보존 및 관리, 농촌환경관리시설 및 농촌위해시설 등	<b>농촌특화지구 지정안 결정</b> - 기본계획에서 정한 농촌특화지구 후보군 적정성, 지정 가능성, 시급성 등 판단
계획수립방향 설정 - 비전 및 목표 - 성과지표 - 농촌공간구조 진단	↓ 지구 지정 관련 제도 검토 ↓ 관계기관(부서), 주민 의견 청취		↓ 주민 의견 수렴, 전문가 검토 ↓ 관계기관(부서) 협의
농촌공간구조 재편방향 설정	↓ 지표 조정 및 재시뮬레이션		↓ 기준 수정보완, 후보군 수정
농촌재생생활화지역 지정 및 발전전략 수립	↓ 관계기관(부서), 주민 의견 수렴 ↓ 농촌특화지구 후보군 맵핑		↓ 주민제안서 검토 ↓ 농촌공간 재구조화 효과 재검증 ↓ 농촌특화지구 지정안 마련
<b>부문별 계획 수립</b>		<b>기본구상</b> - 비전 및 목표 - 성과지표 - 추진전략 및 추진과제 설정	
농촌 주거·정주 여건 개선 부문 농촌생활서비스시설 확충 부문 농촌생활서비스 제공 및 공동체 육성 부문	농촌마을보호지구 후보군 연계		
농촌경제 및 일자리 기반 활성화 부문 농촌 환경·경관의 보존 및 관리 부문 농촌환경관리시설 및 농촌위해 시설의 정비·관리 부문	농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구 후보군 연계 경관농업·농업유산지구 후보군 연계		
<b>추진전략 및 과제 제시</b>	<b>농촌특화지구 후보군 확정</b> 주민제안, 주민협정 수요 발굴 관계기관(부서) 실무협의 ↓ 농촌공간 재구조화 효과 검증 ※ 생활 및 생산 관련 토지이용 기능적 재배치 ↓ 지구별 운영방향 제시 성과지표 설정	<b>사업계획 수립</b> - (HW) 기본계획 부문별 계획 추진전략 및 과제, 농식품부 협약사업, 협약 이외 농식품부, 타부처, 광역·지자체 자체사업 등 - (SW) 주민역량 강화, 공동체 활성화	<b>지구 지정 법적 요건 마련</b> 지구 지정 관련 제도 검토 - 국토계획법, 산지관리법, 자연환경보전법, 수도법, 개발제한구역법, 군사기지법, 야생생물법, 자연공원법, 문화유산법 ↓ 축산지구 지정 관련 가축사육제한지역 일부·전부 해제 검토 ↓ 인센티브 제도 검토
<b>실행 및 관리계획</b>	<b>후보군 지정 여건 검토</b> - 주민제안, 주민협정 관계자 의견 수렴 - 관련 제도 검토 - (필요시) 농촌특화지구 후보군 우선순위 검토	<b>의견 수렴</b> - 지자체 관계부서 - 읍·면 이장협의회 등 주민대표 단체, 다양한 주민조직 - 관련 사업 지원조직 - 지역 내 관련 단체 - 농림축산업, 제조업 관련 단체 등	↓ 농촌특화지구 지정 관련 절차 소관부서 실무협의 ↓ 주민협정 체결 ↓ 국토계획법 의제절차 추진 (농촌마을보호지구)
입안, 승인신청 관계기관(부서) 협의	-	<b>재원 조달 및 예산집행 계획</b>	<b>지형도면 작성</b>
심의 및 승인	-	입안, 승인신청 공청회 관계기관(부서) 협의 심의 및 승인	<b>지정 및 고시</b>

요약하면 계획 과정에서 농촌특화지구를 합리적으로 지정하기 위해 후보군을 탐색하고 지정하는 7개 단계 중 입지적정성 검토기준은 기본계획에서 ②후보군 탐색, ③후보군 확정 단계에서, 시행계획에서 ⑤지정안 결정 단계에서 중점적으로 운용하는 것이 바람직하다.

**농촌특화지구 후보군 탐색 및 지정 단계에서 입지적정성 검토기준 운용 흐름**

기본계획				시행계획			
① 조사	② 후보군 탐색	③ 후보군 확정	④ 지정 여건 검토	⑤ 세부조사	⑤ 지정안 결정	⑥ 법적 요건 마련	⑦ 지정 및 고시

기본계획에서 농촌특화지구 후보군 탐색을 위해 지침 별표3에서 권장하는 입지적정성 검토기준을 사용할 때 반드시 후보군 맵핑 전에 지구 지정 관련 제도 검토를 해야 한다. 왜냐하면 입지적정성 검토기준에서 제시하는 입지등급지는 각 지구에 조성하는 시설의 개발행위 적정성을 의미하는 것이 아니기 때문이다. 현재 공장의 경우 「국토계획법」에 따른 성장관리계획에서 정하는 계획 관리지역 공장구역에만 개발행위 허가가 되고 있으므로 농촌산업지구, 농촌융복합산업지구가 이와 연계되도록 검토해야 한다. 각 지구 후보군에 해당하는 필지의 토지형질변경 및 건축물 조성 관련 개발행위허가지침을 살펴보는 것 이외에도 여러 관련법을 살펴보고 후보군 중 법적 불가조건에 해당하는 필지를 제외해야 한다. 주요 관련 법제도는 「국토계획법」(녹지 외 도시지역, 지구단위계획구역, 경사율 등), 「산지관리법」(공익용산지 등), 「자연환경보전법」(생태자연도 1등급, 비오톱 1등급, 생태·경관보전지역 등), 「수도법」(상수원보호구역 등), 「개발제한구역법」(개발제한구역), 「군사기지법」(통제보호구역 등), 「야생생물법」(야생생물특별보호구역 등), 「자연공원법」(공원구역 등), 「문화유산법」(보호구역 등) 등이 해당될 수 있다.

• **농촌마을보호지구, 농촌산업지구, 축산지구, 농촌융복합산업지구, 재생에너지지구 후보군 탐색단계**

지침 별표3에서 규정한 대로 입지적정성 검토기준은 법적 권장사항이므로 계획수립권자가 별도의 방법을 운용하거나 입지적정성 검토기준 일부를 지역 여건에 부합하도록 수정, 추가하여 자율적으로 운용할 수 있다. 여기서는 지침에서 정하는 취지를 고려하여 입지적정성 검토기준의 체계는 유지하면서 지표, 요소, 거리기준, 점수 등을 지역 여건을 고려하여 조정하여 운용하는 방향을 시뮬레이션으로 제시한다. 주의할 사항은 입지적정성 검토기준은 농촌마을보호지구 후보군 도출 과정과 연계하여 운용해야 한다는 점이다. 다시 말해, 지침의 권장기준 및 지역 여건에 대응하는 자율기준을 종합하여 농촌마을보호지구 후보군 도출 단계와 농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구 후보군 도출과정을 통합적으로 운용하는 것이 매우 중요하다.

다음 표와 같이 농촌마을보호지구 후보군 선정기준에서 지침에 제시된 생산가능인구 변화율, 농촌위해시설 밀집도, 개발압력 지표를 활용하되 각 지표별 정보유형, 수치는 자율적으로 정할 수 있다. 한편, 농촌마을보호지구 후보군의 지원 및 관리방향을 정하기 위해 인구, 주거지 규모 등을 추가적으로 고려할 수 있다. 법적 검토 및 주민협의 단계에서 후보군이 탈락될 수 있으므로 후보군은 충분히 검토하는 것이 바람직하며, 입지적정성 검토기준에서 고려해야 하는 보호대상을 명확히 하기 위해서도 필요하다.

농촌특화지구 후보군 탐색을 위한 기준 운용 흐름

단계

기준 운용 예시

A

농촌마을  
보호지구  
후보군  
선정기준  
설정  
지침권장

[선정기준]

지침에서 권장하는 생산가능인구 변화율, 농촌위해시설 밀집도, 개발압력(개발행위허가, 농·산지전용허가, 건축허가, 공시지가)과 지역 여건을 고려하여 필요한 기준 ④ 추가

농촌마을보호지구 후보군 선정기준

①생산가능인구 변화율	②농촌위해시설 밀집도	③개발압력	④기타
10년간 생산가능인구 변화율 상위 30% 이상	해당 지자체가 정하는 농촌위해시설 밀집도 상위 30% 이상	5년간 개발행위허가, 농·산지전용허가, 공시지가 증가율 상위 30% 이상	지역 특성화지표

[선정방법]

국토지리정보원 100m×100m ~ 500m×500m 격자데이터 구축 → 지역별 선정지표 마련 → 지표 적용 → ①, ②, ③, ④ 지표(예시) 적용, 중첩 → 결과 검토 및 지표 보정 → 후보군 도출

[선정결과]

후보군	①+②+③+④ 기준을 모두 충족하는 격자
-----	------------------------

B

농촌마을보호  
지구 특성  
분류  
지역자율

[분류기준]

인구밀집도(인구격자 100m×100m ~ 500m×500m), 주거지 집적도(커널밀도 100m×100m ~ 500m×500m) 분석을 통해 농촌마을보호지구 후보군을 성장형, 유지형, 보전형 분류

농촌마을보호지구 후보군 특성분류

구분	성장형	유지형	보전형
인구	군청소재지, 읍·면소재지 또는 100명 이상 규모 마을 (상위 20% 이상)	50~100명 이하 (상위 20~50%)	50명 미만 (상위 50% 미만)
주거지 규모	군청소재지, 읍·면소재지 또는 주택 75호 이상 (상위 20% 이상)	주택 40~75호 이하 (상위 20~50%)	주택 40호 미만 (상위 50% 미만)

[지원방향]

거점마을로 육성·관리, 거점마을과 배후마을 간 서비스전달체계 효율화를 위한 중간거점 육성, 소멸위기 한계마을의 점진적 축소형 관리 등 여건변화에 대응하는 지구 지원방향 설정

농촌중심지체계 및 정주체계 강화 지원	농촌생활서비스전달체계 개선을 위한 중간거점 지원	소멸위기 한계마을 점진적 축소관리 및 생태자원 보호	특성마을 보존관리
----------------------	----------------------------	------------------------------	-----------



C

입지적정성 검토

지침권장

<

다음으로 입지적정성 검토기준의 보호요소는 가급적 주거지·농지·도로·수계를 기본으로 하고 세부사항은 지역에서 자율적으로 조정할 수 있으며, 각 점수에 해당하는 거리도 토지이용 상황, 지형 여건 등을 고려하여 조정할 수 있다. 다만, 도출된 점수를 5단계로 등급화하고 0~1등급은 농촌마을 또는 농촌마을보호지구(예정)의 생활환경 보호를 위해 농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구 지정이 적합하지 않는 것으로 판단하고 이외 등급에 대해 심의 또는 협의를 통해 지구 지정 후보지로 선정할 것을 권장한다.

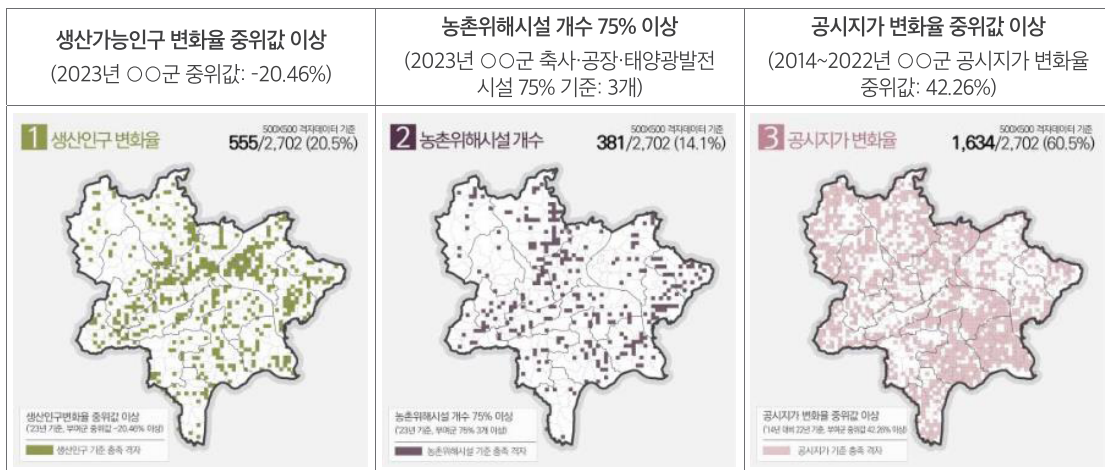
이 단계에서 시·군 전체와 읍·면별 각 등급에 해당하는 면적이 도출되기 때문에 지구 지정 수요가 많은 지자체는 입지허용 등급이 충분히 도출되었는지 확인하고 필요한 경우 입지적정성 검토기준을 완화하여 후보지 면적을 추가적으로 확보할 수 있다. 다음은 A, B, C, D 단계별로 구분하여 앞서 설명한 기준을 적용한 시뮬레이션이다

## A. 농촌마을보호지구 후보군 격자 선정기준 설정

지침의 규정을 확인하고 시·군의 특성을 반영하여 공간정보를 구축하고 운용할 수 있는 농촌마을보호지구 선정기준을 설정한다.

해당 연구에서 제시한 생산가능인구 변화율 중위값, 농촌위해시설 개수 75% 이상, 공시지가 변화율 중위값의 지표는 시·군에서 분석한 결과 타당성 등을 고려하여 전국 표준기준으로 설정한 것이므로, 각 시·군은 자율적으로 기준을 변경하여 적용할 수 있다.

### 농촌마을보호지구 후보군 격자 선정기준 설정

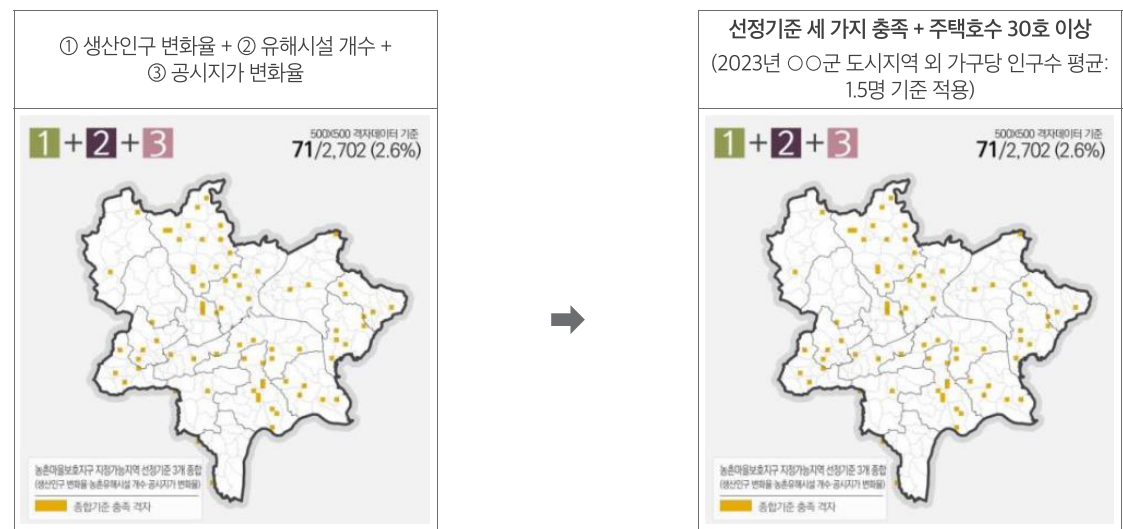


- ① 농촌마을보호지구 후보군 도출을 위해 500×500m 격자정보 구축
- ② 시·군 전체 또는 읍·면을 대상으로 선정기준(생산가능인구비율 변화율, 농촌위해시설 개수, 공시지가 변화율)별 평균값, 중위값, 최대값, 최소값으로 읍·면 간 편차와 격자별 특성을 파악하고, 후보군 도출에 적합한 기준 설정

**B. 농촌마을보호지구 후보군 격자 특성 분류**

A단계에 도출된 격자를 모두 중첩한다. 선정기준이 중첩되는 격자는 생산가능인구가 일정 수준을 유지하여 농촌마을의 지속가능성이 인정되고(생산인구 변화율 중위값 이상), 주거지 내 기존에 입지한 위해시설이 많아(위해시설 개수 75% 이상) 정비가 필요하며, 공시지가의 변화율이 높아 개발압력이 있어 향후 농촌마을의 정주성을 유지하기 어려운 지역(공시지가 변화율 중위값 이상)으로 농촌마을로 보호가 필요한 지역을 의미한다.

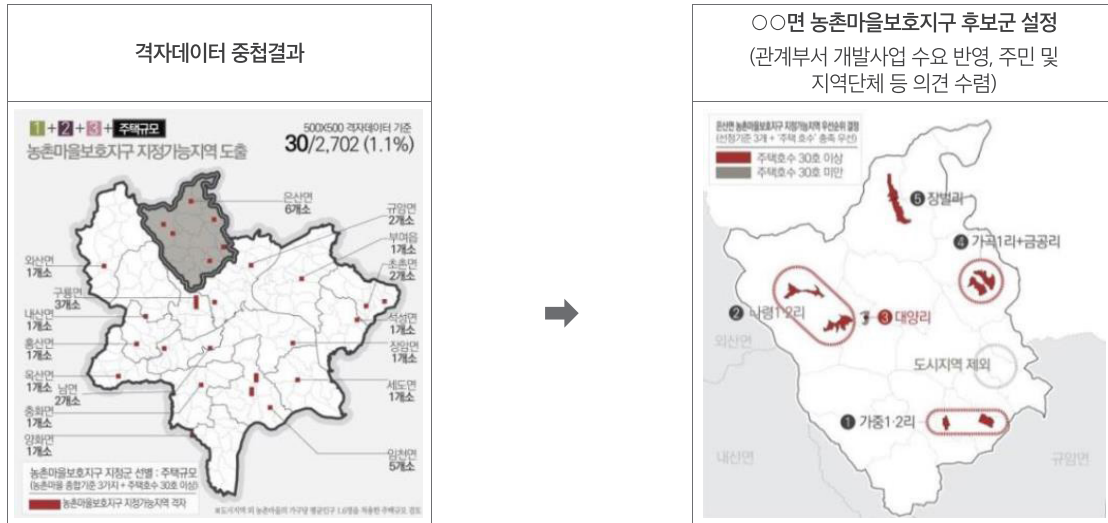
**농촌마을보호지구 후보군 선정기준 종합 및 격자데이터 특성 분류**



③ 3개의 선정기준이 겹치는 격자를 도출할 경우 71개의 격자가 도출되고, 여기에 주택호수 30호 이상인 격자를 추가로 적용할 경우 농촌마을보호지구 후보군(안)으로 30개의 격자 도출 가능. 여기서는 시·군의 도시지역 외 농촌지역의 가구당 평균 인구를 참고하여 주택호수 규모 설정

A, B단계를 통합한 농촌마을보호지구 후보군 격자를 도출한다. 이는 행정수요 및 주민·토지소유주 등 이해관계자 협의를 위한 기초자료로 활용할 수 있다.

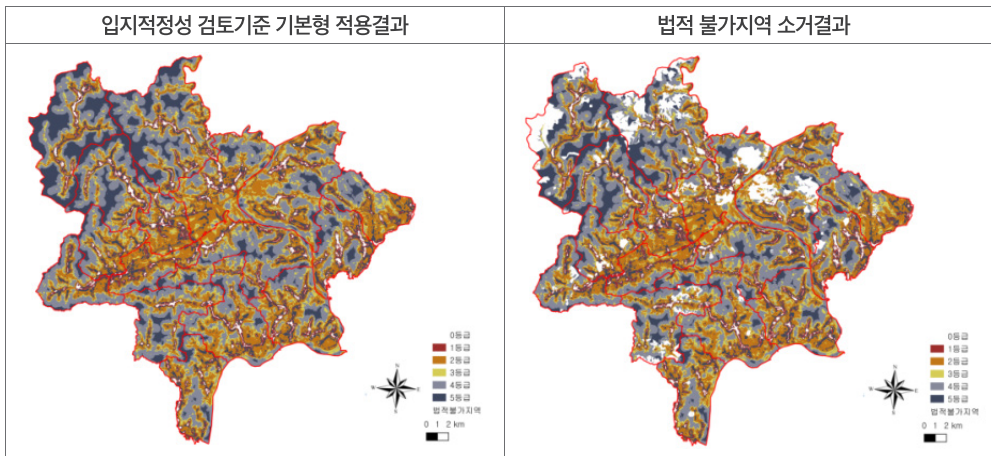
## 행정 및 주민 등 협의를 위한 A+B 통합한 농촌마을보호지구 후보군 격자 도출



- ④ 시·군은 총 2,702개 격자 중에서 30개 격자를 농촌마을보호지구 후보군으로 도출. 후보군이 읍·면간 편차가 심하지 않은지도 고려하여 조정 가능. ○○군의 경우 16개 면에서 1~6개의 격자 도출
- ⑤ 격자데이터 중첩결과를 토대로 관계부서 개발사업 수요 반영, 주민제안·주민협정 관련 의견 수렴, 관련 지역단체 의견 청취 등을 통해 지정 필요성 및 지정 가능성이 높은 후보군 검토. 기본계획에서는 시·군의 농촌 공간관리 방향과 전략에 따라 특화지구 후보군을 개략적으로 확정하며, 농촌재생활성화지역별 추진전략과 추진과제가 농촌특화지구 운용방향과 연계되도록 중장기 과제 중심으로 제시

## C. 입지적정성 검토기준 운용

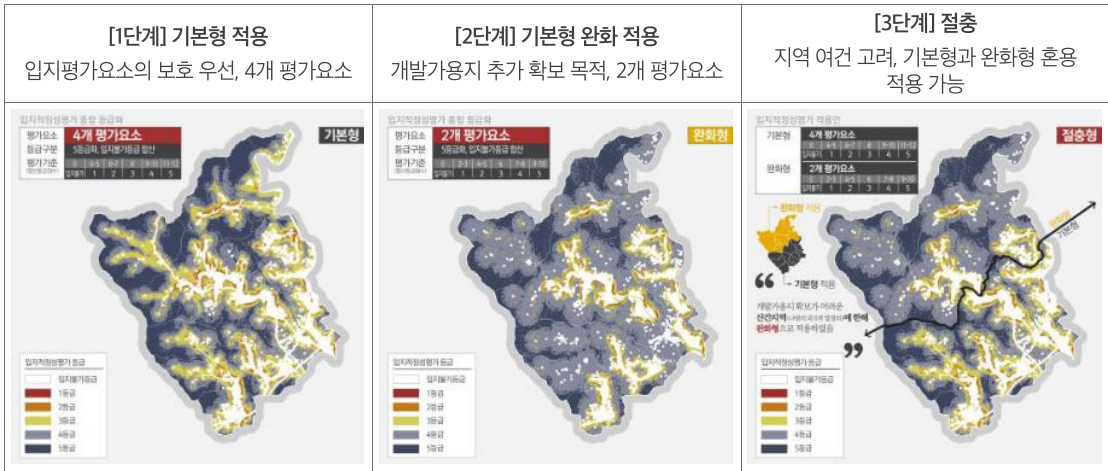
### ○○군 입지적정성 검토기준 적용 및 법적 불가지역 소거 시뮬레이션



- ⑥ 입지적정성 검토기준 적용을 위해 보호요소에 해당하는 공간정보 구축
- ⑦ 입지적정성 검토기준 기본형의 보호요소, 거리구간, 점수 및 등급에 대해 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획수립 지침 별표3에서 권장하는 사항을 원용하여 ○○군 전체에 적용
- ⑧ 녹지 외 도시지역, 지구단위계획구역은 농촌특화지구 지정범위에서 제외되므로 소거, 공익용산지, 생태자연도 1등급은 법적 불가지역이므로 소거. 각 읍·면별 0~5등급별 개략적인 면적을 파악하고 읍·면 간 등급별 면적의 편차가 심한 경우, 입지배제 또는 허용면적 비중이 매우 큰 점 등 예외적으로 고려할 필요가 있는 경우 파악

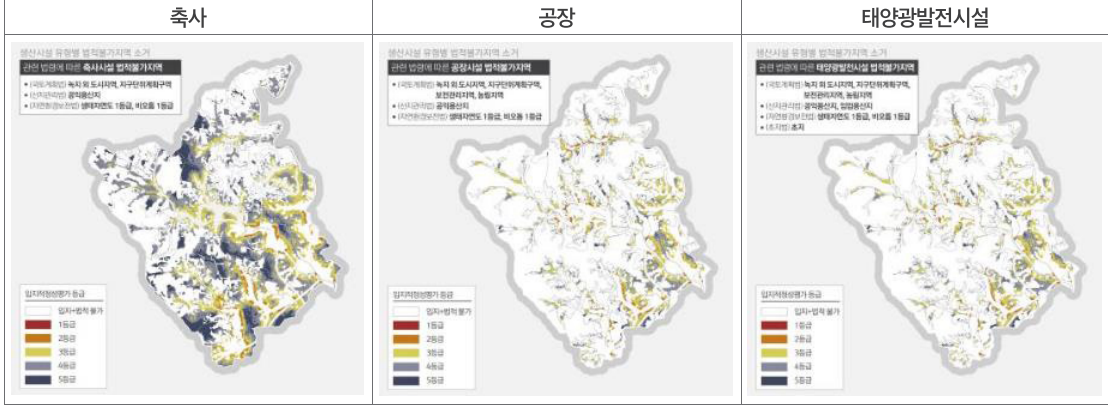
지침 별표3에서 권장하는 입지적정성 검토기준의 보호요소, 거리구간, 점수, 등급에 대해 여러 가지 대안을 검토하여 적절한 기준을 설정한다. 이때 행정의 정책적 개발수요, 주민 및 관련 산업체 등과 이해관계 조정을 원만하게 하기 위해 협의할 수 있는 충분한 면적을 도출할 수 있는 기준을 활용하는 것이 바람직하다. 아래 그림은 산지와 평지가 혼합된 면에서 법적 개발행위 불가지역을 소거하면 상당한 입지적정 면적이 감소하는 면에 대해 입지적정성 검토기준 유연화 시물레이션을 수행한 것이다. 이 단계에서 지역 여건과 읍·면별 지구 지정 수요에 따라 하나의 면에서도 기준을 유연하게 운용할 수 있음을 알 수 있다.

산간·평야지대가 혼합된 면의 입지적정성 검토기준 유연화 시물레이션



D. 농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구 후보군 입지 검토

농촌특화지구 입지시설별 법적 개발행위 불허규정 검토



도출된 입지적정성 검토결과를 토대로 축사·공장·태양광발전시설을 재배치, 집적화하기 위하여 각 시설별 법적 불허기준을 검토한다. 시설별 관련법이 다르고, 관련법에 따라 법에서 정하는



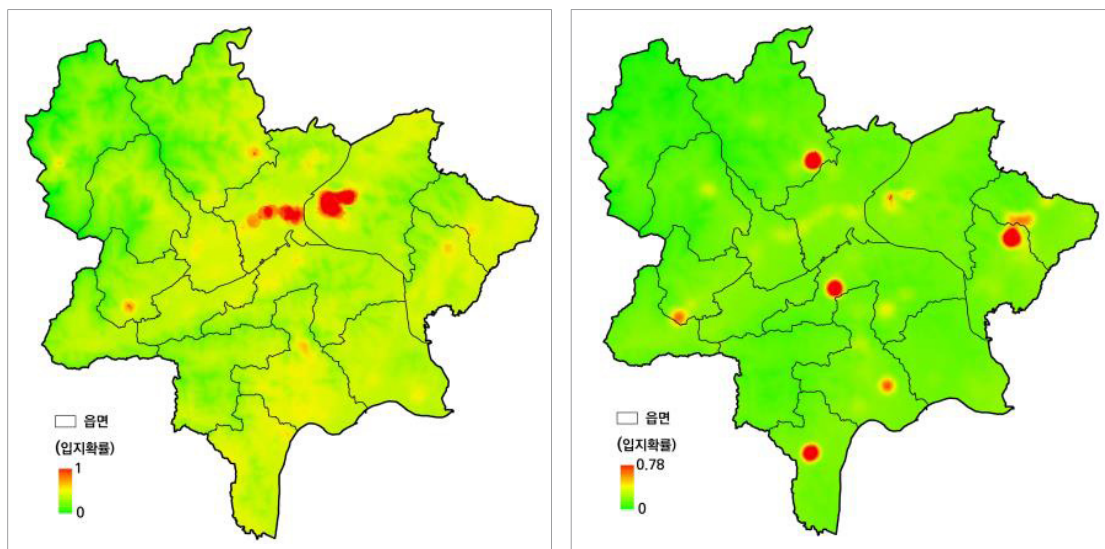
기준과 조례로 위임한 사항이 다르므로 종합적으로 검토하도록 해야 한다. 공통적으로 검토해야 하는 주요 관련법에는 「국토계획법」, 「산지관리법」, 「초지법」, 「자연환경보전법」, 「야생생물법」, 「수도법」, 「개발제한구역법」, 「자연공원법」, 「문화유산법」, 「군사기지법」이 해당된다. 이외 관계법과 조례에 위임된 개발행위 관련 규정을 면밀하게 검토하여 입지 적정한 등급으로 결정한 등급지에서 제외하도록 한다. 이를 토대로 읍·면별 농촌마을보호지구, 농촌산업·축산·농촌융복합 산업·재생에너지지구 후보군을 검토할 수 있다.



○○면 소재지 일대 농촌마을보호지구, 농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구 후보군 검토안

## • 지정안 결정단계에서 입지적정성 검토에 따른 농촌공간 재구조화 효과 예측

농림축산식품부는 농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침(2024~2033)에서 향후 10년간 역점을 두어 농촌특화지구 지정에 의한 생활 및 생산 관련 토지이용의 기능적 재배치를 통해 농촌공간 재구조화를 추진하는 전략을 제시하였다. 정책성과관리를 위해서는 농촌특화지구 입지적정성 검토기준 적용결과 농촌마을이 생활 관련 용도 순화가 되도록 보호하는 기능과 생산 관련 토지이용을 집적하는 기능이 검증되어야 한다. 지역의 여건에서 다양한 입지적정성 검토기준을 운용할 수 있지만, 입지적정화에 따른 농촌공간 재구조화 효과 예측은 앞으로 중요한 정책성과지표로 다뤄져야 한다.



○○군 주거입지 확률(좌) 및 산업입지 확률(우) 시뮬레이션 결과

이 연구에서는 입지적정성 검토기준 대안의 실효성 검증에 GIS 기반의 공간의사결정지원체계 (spatial decision support system)를 적용하였으며, 분석 과정은 네 단계로 구성하였다. 1단계는 미래 토지이용의 변화를 사전에 검토하는 데에 적합한 확률선택모형(probabilistic choice model)을 적용하였다. 확률선택모형은 현재까지의 토지이용패턴이 의사결정 주체의 합리적인 선택행위의 결과로 간주하고, 미래의 토지이용패턴도 현재와 유사할 것을 가정하여 농촌특화지구의 입지적정성을 검증하였다. 2, 3단계에서는 선행연구를 참조하여 주거 및 산업입지의 결정요인에 활용될 변인으로 각각 주거입지(인구 및 경제, 접근성, 생활인프라, 자연환경)와 산업입지(인구 및 경제, 접근성, 산업집적, 자연환경)를 위한 변인을 통제하고, 이항로짓모형(binary logit model) 적용하여 주거 및 산업입지의 확률을 100m 격자 단위에서 분석하였다. 마지막 단계에서는 입지적정성 검토기준을 평가하였다.

앞의 도면은 ○○군을 대상으로 농촌마을보호지구 지정에 의한 주거기능 집적화 효과, 농촌산업·농촌융복합산업지구 지정에 의한 산업기능 집적화 효과가 있음을 확인한 결과이다. 입지적정성 등급에 따라 주거 및 산업입지의 확률 차이가 크게 드러났는데, 이는 특정한 토지이용의 입지규제에 의한 마을 정주성 보호효과와 산업집적에 의한 농촌지역 경제 활성화 효과를 기대할 수 있음을 의미한다.

## • 향후 과제

여기서는 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립 지침 별표3에 규정된 입지적정성 검토기준 운용방법과 프로세스를 원활하게 운용할 수 있는 방향을 제안하였다. 이는 지역 여건에 맞추어 입지적정성 검토기준을 유연하게 운용하는 방법과, 유연한 운용을 통해 제도의 취지는 실현하면서도 지역의 다양한 이해관계자와 협의를 통해 농촌마을 생활환경 보호효과와 생산 관련 토지이용 집적효과를 달성할 수 있는 방안을 보여준다.

국토의 효율적 이용관리를 위해 무질서한 개발행위를 제어하면서도 새로운 성장을 촉진하는 입지 관리는 매우 중요하다. 최근에 개정된 도시·군기본계획수립지침에 따라 축소형 도시, 성장유도선, 콤팩트-네트워크 도입 등 새로운 개념과 기준을 토대로 계획 재정비를 추진하고 있는 현장에서 도시·군기본계획과 농촌특화지구 운용이 어떻게 연계되어야 할지도 후속연구가 필요하다. 또한 성장관리계획에서 특정 토지이용의 입지관리 및 개발행위허가의 근거로 사용하기 위해 정하는 주거형, 산업형 등 다양한 구역과 농촌마을보호지구, 농촌산업지구, 농촌융복합산업지구 지정을 연계하는 방안도 검토되어야 할 과제이다. 이러한 측면에서 입지적정성 검토기준은 앞으로 국토의 대부분을 차지하는 농촌의 공간축소에 대응하는 토지이용관리수단으로서 관련 계획의 토지이용관리전략과 연계되면서 고유한 역할을 갖도록 점진적으로 고도화할 필요가 있다. 이를 위해 올해 농촌공간계획을 시범적으로 수립하는 시·군을 포함하여 계획을 수립하는 시·군을 대상으로 제도 시행 현장을 체계적으로 모니터링하고 제도 개선과제를 차근차근 발굴하여야 할 것이다.

한편, 농촌에서 마을과 일자리의 입지관계를 둘러싼 주민과 주민단체, 토지 및 산업체 소유주, 출퇴근 직원, 각종 관련 단체 등 이해관계는 상당히 복잡하고 그간 이와 관련된 논의의 경험도 없다는 점을 인식해야 할 것이다. 물론 정부가 농촌의 생활 및 생산 관련 토지이용체계 개편을 통한 농촌공간 재구조화를 역점으로 추진하겠지만 단기간에 성공사례를 만들려고 하는 것은 오히려 현장에 불필요한 부담과 과정의 왜곡을 불러일으킬 수 있다. 지금은 중장기적 관점에서 점진적인



농촌공간 재구조화 추진체계를 구축하고 증거기반의 합리적 의사결정을 지원하는 성과관리체계를 마련하는 것이 중요할 것이다. 정부와 지자체는 그간 농업직 중심의 농업농촌업무를 다뤘은 행정 조직과 중간지원기관이 공간계획업무를 다룰 수 있도록 전문성을 갖춘 인적자원을 발굴하는 행정·재정적 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

- 1) 여기서 난개발은 도시와 달리 농촌에서 용도지역제에 의해 허용되는 용도혼재로 생활 및 생산 관련 토지이용의 공간적 부조화와 이로 인한 외부불경제를 야기하는 개발을 의미한다. 이에 관해서는 선행연구(여혜진 외, 2022; 여혜진 외, 2023)에서 학술적·정책적 개념을 자세히 소개하고 있으므로 여기서는 설명하지 않는다.

- 농림축산식품부. 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립 지침.
- 농림축산식품부. 「농촌공간 재구조화 및 재생 지원에 관한 법률」.
- 여혜진, 김현중. (2023). 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획수립지침 마련 연구: 농촌특화지구 입지적정성 검토방안을 중심으로. 건축공간연구원.
- 여혜진, 김영하, 김지현. (2023). 농촌형 특화지구 지정기준 설정방안. 농림축산식품부.
- 여혜진, 모용원. (2022). 농촌 마을 공간관리를 위한 토지이용의 통합적 관리방안 연구. 건축공간연구원.

# auri.brief.



**No.283**

2024.09.13.

발행처 건축공간연구원  
발행인 이영범  
주 소 세종특별자치시 가림로 143, 8층  
전 화 044-417-9600  
팩 스 044-417-9604

[www.auri.re.kr](http://www.auri.re.kr)

**( a u r i )** 건 축 공 간 연 구 원