

일본 농촌계획제도의 분류와 특성에 관한 연구

A Study on the Categorization and Characters of Rural
Planning System in Japan

윤 원 근

(협성대학교 지역개발학과 교수)

- I. 문제의 제기
- II. 일본 농촌계획의 분석을 위한 이론적 논의
- III. 일본 농촌계획의 형성과 분류
- VI. 일본 농촌계획제도의 특성
- V. 결론

【Abstract】

ABSTRACT: The purpose of this study is to categorize and clarify rural planning system in japan. To such this study, Firstly, Existing rural plans are gathered and categorized, which are composed of related five plans. In japan, No single law deal with all aspects of rural planning and development. Rural planning and development are dealt with by a number of law and the other schemes of government. Secondly, Existing rural planning system is examined in the theory of planning process, which is planning area, establishment, execution and control of rural planning. In addition, Some implication for improving rural planning system in korea is drew.

I. 문제의 제기

전후 일본은 대도시, 공업위주의 경제성장 이라는 국가전략을 선택하였기 때문에 농촌개발은 정책의 우선 순위에서 밀렸다. 당시는 농촌의 발전이라는 관점보다는 주로 식량증산을 위한 농업의 발전이 도모되는 시기였다. 그 후 급격한 경제성장에 따라 도시와 농촌, 공업과 농업의 균형적 개발이 요구되면서 농촌계획의 필요성이 논의 되고 제도화 되게 되었다.

일본 농촌계획은 초기의 농림수산성의 단위사업에서 점차 농촌지역의 종합적 발전을 위한 계획의 수립과 집행의 방식으로, 그리고 중앙정부 중심의 계획에서 점차 지방정부와 지역주민이 참여하는 방향으로 전개되고 있다.

그러나 일본농촌계획은 단일화 된 제도가 아니라 매우 다양한 형태로 존재할 뿐

만 아니라, 시대에 따라 그 내용이 계속해서 변화해 왔기 때문에 전모를 파악하기란 쉽지 않다. 계획의 대상에 따라서도 사회·경제계획, 공간계획 및 종합적인 계획제도가 있는 반면에 중앙정부에 의한 농촌정비사업 중심의 계획이 병행되고 있다. 이에 따라 한국에 소개되고 있는 일본의 농촌계획도 접근방식에 따라서 다양한 형태로 소개되고 있다. 농업계획 중심의 계획도 있고, 물적인 시설계획 중심의 계획도 있다. 농촌계획과 농촌개발을 위한 정비사업이 혼용되거나, 농촌정비사업을 농촌계획으로 소개되는 경우도 있다. 일본 농촌계획제도에 대한 전반적이고, 체계적인 분석과 파악이 없이 강조하는 측면에 따라서 부분적으로 도입되고 있는 실정이다.

현재 한국은 준농림지역 난개발 문제에 직면함에 따라, 국토이용관리법에 용도지역 조정 및 도시·농촌계획법의 제정 등이 논의되고 있다. 현 시점에서는 일본 뿐만 아니라 서구 유럽의 농촌계획제도를 면밀히 검토하고 종합하여 현재의 한국이 당면하고 있는 사회경제적 상황과 국토공간의 문제를 해결하는 데 가장 유용한 제도의 검토가 요구되고 있다.

특히 일본은 한국에 대한 식민통치 과정에서 조선시가지계획령(1934)이라는 도시계획제도를 시행한 바 있고, 해방 이후의 국토 및 농촌계획제도의 정립에 있어서도 많은 영향을 미쳐왔다. 일본에 의한 도시계획의 시작은 후에 국토 및 농촌계획제도의 정립과정에 있어서 일본의 제도가 선택되고 유입되는 계기로 작용한 것이다. 또한 일본의 경제발전과정에서 제기되는 국토공간의 문제는 일정한 시차를 두고 한국에서도 동일한 모습으로 나타나는 경우가 많았다. 때문에 일본에서 미리 시험된 정책을 도입하는 것은 위험부담을 줄일 수 있었기 때문에 일본의 제도는 계속적으로 유입되었다고 할 수 있다.

따라서 그 동안 한국의 도시 및 농촌계획에 많은 영향을 미쳐온 바 있고, 이후로도 도입의 가능성이 높은 일본의 농촌계획제도에 대해서 일본 국토계획체계와의 전반적인 관련성 속에서 그 전체적인 체계와 내용상의 특성을 살펴보고, 한국이 당면하고 있는 현실에 비추어 그 적용가능성을 조명해보는 것도 의미가 있다고 본다.

II. 일본 농촌계획의 분석을 위한 이론적 논의

1. 지역계획적 관점의 농촌계획

일본에 있어서 농촌계획론은 山崎延吉의 농촌계획(1927)에서 출발하여, 구도시 계획법의 제정당시 도시계획과 대치되는 형태로서 도시계획론과 함께 생성되었다(農村計劃學會 編, 1993a:3). 이미 오랜 전부터 농촌계획이 전개되어 왔다고 볼 수 있으나, 농촌계획에 관한 개념은 이른바 지역계획, 농촌계획, 농촌정비 등의 용어와 혼용되어 각 방면에서 사용되고 있으며, 아직까지 명확한 개념이 확립되어 있는 것 같지는 않다(農村整備編輯委員會 編, 1978:34).

그 동안 일본의 농촌계획은 주로 계획의 대상에 따라 첫째, 도시계획에 대응하는 관점에서의 농촌계획 둘째, 농촌의 사회·경제적 측면을 중심으로 하는 농촌계획 셋째, 농촌의 물적계획(physical plan)을 중심으로 하는 농촌계획이라는 주요한 3가지 흐름으로(農村計劃學會 編, 1993a, 2) 전개되어 왔다. 농촌계획을 어떤 입장과 정의에 입각해서 분석하는가에 따라서 대상이 되는 농촌계획과 분석의 내용은 달라질 수 있다. 여기서 접근하고자하는 입장은 도시계획에 대응하는 관점에 입각하고 있다. 왜냐하면 사회·경제적 측면을 중시하는 농촌계획과 물적 측면을 중시하는 농촌계획은 농촌의 일부분을 연구대상으로 하는 연구이지 농촌계획론 자체의 연구라고는 볼 수 없다. 이는 기존 학문분야의 발전을 의미하기는 해도, 농촌계획론 자체의 연구는 아니다. 농촌계획론은 그 고유의 영역이 있다(辻 雅男, 1998:4).

그러면 농촌계획론이 어떤 입장에 설 때에 고유의 영역이 발견될 수 있는 것인가? 그것은 먼저 순수 계획이론의 관점에서 출발해야 한다고 생각된다. 계획이론의 관점에서 농촌계획을 정의하면 농촌계획은 농촌공간에 있어서 지역과 사회의 장래 행동에 관한 계획판단의 체계라고 정의한다. 계획이라는 것은 대상으로 하는 지역의 현상과 동향을 충분히 인식하는 것으로부터 문제점(과제)을 추출하고, 달성하여야 할 목표를 정하고, 목표를 달성할 수 있는 플랜을 실현하는 일련의 행위이다(谷野 陽, 1994:358).

다음으로 농촌계획은 농촌이라는 지역을 대상으로 하는 점이 강조되어야 한다. 따

라서 지역계획적인 관점이 더 추가되어야 한다. 지역이라는 것은 일정한 의미를 가지고 있는 공간의 통합이다. 그 주변과는 다른 특징을 가지는 인간의 생활공간을 나타낸다. 광의로는 도시와 농촌을 포함한 공간이고, 국토 내지 그 일부를 의미한다. 따라서 지역계획은(regional planning)은 그러한 지역을 개발하고, 이용하고, 보전하기 위한 계획이다. 국토계획, 지방계획, 都道府縣계획, 광역시정촌계획 뿐만이 아니고, 도시계획과 농촌계획을 포함한다(谷野 陽, 1994:346). 즉 지역계획은 국토계획이라는 상위계획과 도시계획·농촌계획이라고 하는 하위계획의 중간적인 장소를 대상으로 한다고 할 수 있다.

따라서 본고에서는 지역계획을 도시계획과 농촌계획을 종합하는 것으로 이해한다. 다시 말하면 농촌계획은 지역계획의 하위개념이다. 이를 지역계획적 농촌계획의 개념이라고 정의한다.¹⁾ 현실적으로 지방자치단체인 시정촌은 대부분 도시지역과 농촌지역을 포괄하고 있고, 따라서 도시계획과 농촌계획을 가지고 있다. 따라서 시정촌 전체의 계획을 하나의 지역계획으로 보고, 시정촌 내의 도시지역에 대한 도시계획과 시정촌 내의 농촌지역에 대한 농촌계획을 가지고 있다고 보아야 한다.

1) 지역계획의 하위개념으로 농촌계획을 이해하는 이유는 첫째는 도시와 농촌의 구분은 절대적이 아니라 상대적인 차이이며, 둘째는 현재의 농촌은 더욱 도시화현상이 나타나고 혼주화되어가고 있는 추세에 있으며, 셋째는 도시의 확대와 그에 수반하는 병리현상의 다발과, 농촌의 과소화와 황폐를 배경으로 해서 도시와 농촌의 공생론이 생기고 있다는 점이다. 따라서 과거의 도시와 농촌을 이분법적으로 구분하는 것보다는 도시와 농촌의 각각의 존재양식, 상호관계를 공생적 관점에서 재검토할 필요가 생긴 것이다. 이를 위해서는 도시계획과 농촌계획을 대등한 관계에 두고 상위의 지역계획으로 조정하는 방법이 더 효과적이라고 판단된다.

<그림 1> 지역계획, 도시계획, 농촌계획의 관계



자료: 農村計劃學會(1993b:7).

2. 분석 틀의 설정

농촌계획의 개념은 앞에서 정의한 바와 같이 농촌지역의 발전을 위한 일련의 목표와 수단을 책정하고 집행해나가는 일련의 과정이다. 계획이라는 측면과 농촌지역이라는 지역성에 입각한 개념이다.

우선 계획성의 측면에서 보면 특히 계획의 절차적 관점을 중시한다. 광의의 개념으로 계획의 수립뿐만 아니라 계획의 집행까지도 포함한다(김신복, 1993:133). 계획의 첫 단계는 계획수립단계이고, 둘째 단계는 계획집행단계이고, 셋째 단계는 계획의 평가 및 관리단계이다. 다음으로 농촌지역이라는 지역성을 전제로 한다. 도시지역과 대응하는 농촌지역을 의미하고, 이러한 지역은 그 지역의 규모에 따라 횡적인 체계를 가지고 있다. 계획의 횡적 체계는 도시-농촌의 구분 개념에 입각하여 도시계획구역 내 농촌, 일반농촌 등 공간 특성에 따라 지역계획의 계통이 구분된다.

따라서 일본의 농촌계획제도에 대한 분석은 위에서 살펴본 바와 같이 계획성과 지역성을 종합한다고 할 수 있다. 1차적인 카테고리로서 지역성, 계획수립, 계획집행,

계획평가·관리의 측면에서 분석하는 것을 의미한다.²⁾ 1차적인 카테고리를 중심으로 다시 구체적인 분석을 위해서 2차적인 카테고리로 나눈다.³⁾

첫째, 계획의 지역성에 대한 논의는 농촌계획은 하나의 지역계획이므로 대상지역의 공간적인 특성이 논해져야 하고, 그리고 이러한 지역은 중층성이 전제되어 있다. 따라서 계획간의 체계성(연계성)이 분석되어야 한다. 둘째, 계획의 수립에 대한 논의는 먼저 계획은 바람직한 미래(desirable future)를 창조하기 위해서 방책을 준비하는 것이므로 이는 곧 계획의 목표(ends)와 수단(means)을 의미한다. 또한 이러한 계획은 종래에는 주로 정부가 준비해왔으나 최근 지방자치시대에는 지역주민이 참여하는 형태로 전환되고 있다. 셋째, 계획의 집행은 곧 개인의 자유에 대한 통제를 의미한다. 계획은 어느 정도의 강제를 수반한다. 따라서 이러한 계획의 강제력의 정도를 살펴보고, 그리고 계획이 실제로 어느 정도 실천되고 있는가를 살펴본다. 마지막으로 계획의 평가 및 관리성은 계획은 일회로 끝나는 것이 아니므로 사회경제적인 변화에 따라 계획의 수정을 전제로 하고 있다. 또한 환경의 변화에 대응하는 개방체계를 전제로 지속적인 관리를 요한다.

<표 1> 농촌계획의 분석 틀

| 분석항목 | 분석목표 | 분석내용 | 분석지표 |
|---------|---------|-----------|----------------------|
| 계획의 지역성 | 지역의 규모성 | 대상공간의 규모 | 계획단위 크기 |
| | 계획의 체계성 | 계획간 연계성 | 상·하위 계획 및 부문계획간의 연계성 |
| 계획의 수립 | 계획의 민주성 | 주민참여성 | 계획의 수립주체 및 주민의 참여정도 |
| | 계획의 미래성 | 계획의 내용 | 계획의 목표와 수단의 내용 |
| 계획의 집행 | 계획의 구속성 | 계획의 강제성 | 토지이용계획의 강제성 |
| | 계획의 실천성 | 계획의 실천율 | 계획의 예산반영 |
| 계획의 관리 | 계획의 지속성 | 계획의 평가·관리 | 계획의 평가 및 수정, 관리 |

2) 辻 雅男도 농촌계획연구는 그 고유한 영역인 농촌계획개념으로부터 출발하여야 한다는 것을 주장한다. 계획체계의 존재, 미래시점의 존재, 종합계획적인 관점, 공간개념과 조정개념의 중시라는 4가지를 제시하고 있다(辻 雅男, 1998:4-7).

3) 窪谷順次는 지역계획론에 대한 논의를 구성요소적 측면에서 계획주체, 계획지역, 계획기간, 계획목표, 계획수법으로 나누고, 계획수순의 측면에서 조사, 계획작성, 실시, 검토의 단계로 별도로 분리하여 설명하고 있다(窪谷順次, 1988:35-54).

Ⅲ. 일본 농촌계획의 형성과 분류

1. 농촌계획제도의 형성과정

전후 일본은 전쟁에 따른 피해의 복구와 식량부족 문제 등으로 어려운 상황에 처한 바 있으며, 1950년대 이후는 고도의 경제성장에 따른 도시지역의 과밀, 농산어촌지역의 과소, 도시와 농산어촌의 지역격차 등의 지역문제가 제기되었다. 이러한 문제에 대응하기 위하여 國土總合開發法(1950년)을 제정한바 있다. 그러나 그 당시에는 법률에 근거한 실질적인 계획은 수립되지 못하였으며, 1962년에야 第1次全國總合開發計劃이 수립된 바 있다. 1961년에는 농업의 발전을 위한 농업기본법⁴⁾의 제정이 있었다. 1950년대와 1960년대의 전반은 전후 복구와 농촌의 식량증산과 이를 가능하게 하기 위한 일련의 법률이 모색되는 시기였다.

일본은 1960년대 후반에 들어 와서야 도시와 농촌의 계획에 관한 일련의 제도를 정비하였다. 도시문제의 해결을 위한 都市計画法(1968)의 제정이 있었고, 바로 다음 해에 농촌문제에 대한 종합적인 접근을 위한 農業振興地域の整備에 관한 法律(이하 “農振法”)을 제정하고, 도시와 농촌의 지방단위에서 종합적인 개발의 필요성에 따라 地方自治法이 1969년에 제정되었다. 새 도시계획법에 의한 도시영역의 확장은 곧 농촌지역의 축소를 가져오는 바, 이를 제어할 수 있는 제도적 장치의 필요성이 논의되었다. 그것이 곧 農振法으로서 도시계획법에 대응하여, 농용지 공간을 고수하고 넓혀나가는 측면에서 일종의 도시부(都市部)의 영토선언에 대한 농촌부(農村部)의 영토선언이라고 볼 수 있다.

이러한 건설성과 농림성의 도시와 농촌에 대한 계획제도의 정립은 다른 한편에서는 실제로 계획을 집행해야 하는 해당 자치단체와의 기능 중복 및 역할의 재정립 문제가 제기될 수밖에 없었다. 뿐 만 아니라 농진법에 의한 농촌계획은 주로 농업생산

4) 농업기본법은 고도성장을 지원할 수 있는 식량의 자급과 자립농가의 창출을 위한 농촌의 기본적 구조의 전환을 목적으로 제정되었으며, 이 법에 근거하여 1963년에는 농업구조개선사업의 일환으로 포장정비사업이 시행되게 되었다. 경지의 대규모화, 농도 개설 등의 경지경리를 수행하는 과정에서 농도와 공동이용시설의 입지의 문제가 등장하고, 이를 합리적으로 해결하기 위한 방안의 하나로써 집락계획의 필요성과 논리가(富田正彦, 1985:61) 자연스럽게 등장하는 되었다.

의 구조개선과 기반확충에 주안점을 두고 있었기 때문에 농촌 주민의 생활환경을 유지·향상시키는 측면에서는 한계가 노정 되었다. 특히 기초자치단체인 시정촌 단위에서 농업 및 타 산업을 포함한 전체 지역산업의 진흥, 시가지 및 취락의 정비, 교통·통신·상하수도 등 생활환경의 개선, 교육·의료·사회복지 등의 사회개발을 종합한 지역발전계획의 필요성이 제기 되었다. 이에 따라 1969년 지방자치법을 개정하여 시정촌 경영의 근간이 되는 시정촌 기본구상을 수립할 수 있는 근거를 마련하였다. 이 기본구상은 도시계획, 농업진흥지역계획 등 각 분야 계획과 시정촌 제반 시책의 기초가 되었다. 바로 이러한 세 가지 계획이 농촌지역에서의 근본이 되는 계획이고 이것이 모두 1960년대에 정립된 것이다.

1972년에는 土地改良法이 개정되었다. 농진법은 마스터플랜적인 성격을 가지기 때문에 실제의 사업을 위해서는 토지개량법의 정비가 필요하게 되었다. 기존 농촌지역의 정비사업이 단순히 경지정비, 수리개량 등의 생산기반 정비에만 머무르지 않고, 생활기반을 포함한 생활공간과 생산공간을 일체적으로 정비하기 시작하였다. 그리고 1974년에는 國土利用計画法이 제정되었다. 도시계획법은 도시지역내의 용도지역(zoning)에 관한 제도가 국토전체의 용도지역 구분으로 발전한 것이다. 그리고 이러한 국토의 문제를 전문적으로 취급하는 국토청의 발족과 農村總合整備計劃이라는 발전으로 이어진다. 農村總合整備計劃은 당해 농촌지역의 현황과 문제점을 파악하고 산업진흥, 생활환경정비, 사회조직, 지역운영 등의 농촌의 종합적 정비방안을 모색하고 있다.

1987년에는 도시지역내의 시가화조정구역과 그리고 농업진흥지역내의 주로 農振白地⁵⁾를 중심으로 하는 집락지역에 대한 계획의 필요성이 제기되면서 集落地域整備法이 제정되고 있다. 농업진흥지역계획이 농촌의 주민이 실제로 거주하고 있는 집락단위에 대한 계획을 원활히 수행하는 데 효율적이지 못했기 때문이다.

1990년대에 들어 와서는 일본은 또 새로운 근본적인 많은 변화가 일어나고 있다. 구 農業基本法이 40년만에 개정되어, 새로운 食料·農業·農村基本法(1999)이 제

5) 농진법에 의하면 농업진흥지역은 농용지구역과 농진백지로 나누어진다. 농용지구역은 직접적으로 농업생산의 기반이 되는 토지로 확보할 구역이고, 농진백지는 농용지구역의 정비개발과 병행하여 농업생산, 농산물집출하 등에 필요한 시설, 농가부락, 시설 등의 정비를 도모할 지역을 말한다.

정되었다. 종래의 농업기본법과는 달리 농업 생산조건의 정비 뿐만이 아니고 농촌 생활환경의 정비, 중산간지역의 활성화 등 농촌의 진흥에 관해서도 별도의 규정을 두고 있다.⁶⁾ 뿐 만 아니라 1998년 제5차전국종합개발계획이 책정되었다. 농업, 농촌 뿐 만이 아니라 국토전체의 정책이 전면적으로 수정되는 시점에 있다.

<표 2> 일본의 국토개발정책과 농촌계획제도의 변천

| | 국토개발계획 | 농촌정비법률 | 농촌계획제도 |
|--------|---|---|-----------------------------------|
| 1960년대 | 제1차전국종합개발계획(1950) 신전국종합개발계획(1969) | 농업기본법(1961) 개정도시계획법(1968) 개정지방자치법(1969) 농업진흥지역의 정비에 관한 법률(1969) | 시정촌기본구상(1969) 농업진흥지역정비계획(1969) |
| 1970년대 | 일본열도개조론(1972) 국토청설치(1974) 제3차전국종합개발계획(1977) | 토지개발법의 개정(1972) | 농촌종합정비계획(1974) |
| 1980년대 | 제4차전국종합개발계획(1987) | 집락지역정비법(1987) | 집락지역정비계획(1987) |
| 1990년대 | 제5차전국종합개발계획(1998) | 식료·농업·농촌기본법(1999) | 식료·농업·농촌기본계획 (1999) |

2. 분석대상이 되는 농촌계획

일본의 국토, 도시, 농촌계획법은 국토, 지방자치단체, 도시, 농촌이라는 지역을 대상으로 그와 관련된 법률이 제정되고 그 법률에 따라서 계획이 만들어지는 형태를 보이고 있다.

국토를 대상으로 하는 국토계획에 대한 법률로는 國土總合開發法이 있고, 국토의 토지이용을 대상으로 하는 법률로는 國土利用計劃法이 있다. 국토종합개발법에 의해서 전국계획, 도도부현계획 등이 수립된다. 국토이용계획법에서도 국토이용계획을 전국계획, 도도부현계획, 시정촌계획으로 나누고 있다.

6) 식료·농업·농촌기본계획은 식료·농업·농촌기본법에 기초해서 기본법에 게재된 이념과 정책의 기본방향을 구체화 한 계획이다(평성 12년 3월 24일 각의 의결).

그러나 이러한 국토공간에서 실제적인 농촌공간이 어디를 말하는지를 명확하게 구분하는 것은 용이하지 않다. 접근하는 관점에 따라서 공간의 범역이 달라질 수 있기 때문이다. 본고에서는 기초자치단체인 해당 시정촌과 관련된 제반 계획의 분석을 통하여 농촌계획에 대한 논의를 하고자 하는 것이다. 왜냐하면 시정촌은 도시와 농촌을 포괄하고 있는 하나의 지역단위이기 때문에 도시계획과 농촌계획을 동시에 가지고 있는 법정 단위이다. 따라서 우선 시정촌의 행정구역을 중심으로 관련된 계획을 정리하면 다음의 6가지의 형태⁷⁾의 계획으로 나타난다.

첫째는 시정촌 전체의 행정구역을 대상으로 수립되는 종합적인 발전계획이라고 볼 수 있는 지방자치법에 의한 시정촌기본구상이⁸⁾ 있다. 시정촌의 도시지역과 농촌지역을 포괄하여 수립되는 하나의 지역계획이라고 볼 수 있다.

둘째는 국토이용계획법에 의해서 시정촌의 전체 행정구역에 대하여 국토의 이용에 관한 시정촌계획이 있다(법제4조). 주로 시정촌의 토지의 용도구분에 관한 계획의 성격을 가진다.

셋째는, 시정촌의 도시계획구역에 대한 계획으로서 도시계획법에 의거한 도시계획이 있다. 기본적으로 농촌계획과 구분이 되는 도시계획이지만, 도시계획구역 내에 농촌지역이라고 볼 수 있는 시가화조정구역이 포함되어 있다.

넷째로, 시정촌에 있어서 농촌이라고 볼 수 있는 농업진흥지역을 대상으로 하는 계획으로서 농진법에 의한 농업진흥지역정비계획(이하 “농진계획”)이 있다. 이는 주로 농업진흥지역에 대한 토지의 이용구분과 농업의 장기적인 발전에 관한 계획이다.

다섯째는, 국토청에 의한 농촌종합정비계획이 운용되고 있다. 국토청 창설과 더불어 정책화되어 1974년부터 농촌정비제도로써 종합적이면서 계획적으로 진행되어 오면서 농촌계획제도의 중심적인 역할을 하고 있다. 이는 법률이 아닌 국토청의 지침

7) 1994년부터 농촌지역에 있어서 환경보전을 위한 마스터플랜을 만들기 위하여 市町村農業農村整備環境對策計劃(農村環境計劃)의 수립에 대한 조성제도가 창설되었다. 그리고 1997년부터 시정촌에서 계획의 수립이 이루어져서 1998년 현재 30개 시정촌에서 계획을 수립한바 있다. 그러나 이계획은 아직도 법률적인 뒷받침을 받지 못한 상태에 있다(農村整備事業の歴史研究委員會, 1999:311-314).

8) 지방자치법(제2조 제4항)에 시정촌은 그 사무를 처리함에 있어서, 의회의 의결을 거쳐서 그 지역에 있는 종합적이고 계획적인 행정의 운영을 도모할 수 있도록, 그 기본구상을 정하고, 그에 맞게 시행하여야 한다는 규정을 두고 있다.

에 의해서 운용이 되고, 각 성청(省廳)간의 협력은 주로 각서(覺書)를 통하여 이루어진다. 시정촌의 농진지역을 대상으로 수립된다.

여섯째는, 시정촌의 도시지역 내의 시가화조정구역과 농업진흥지역내의 백지를 대상으로 집락지역정비법에 의해서 계획되는 집락지역정비계획이 있다. 집락지역정비계획은 도시계획구역의 시가화조정구역에 대한 집락지구계획과 농업진흥지역내의 집락농진계획으로 구성된다. 대상지역이 도시지역과 농촌지역을 동시에 포함하고 있다는 면에서 특수하다.

이를 다시 농촌계획이라는 관점에서 부연하면 첫째, 시정촌에 있어서 농촌지역을 대상으로 하는 계획으로서는 농진계획과 농촌총합정비계획이 있다. 둘째, 시정촌의 농촌지역 뿐만이 아니고 도시지역까지도 포함한 계획으로는 시정촌기본구상, 시정촌계획, 도시계획, 집락지역정비계획이 있다. 본고에서는 농촌지역을 직접적인 대상으로 하는 농진계획과 농촌총합정비계획을 포함하여, 그 외의 농촌과 도시를 동시에 포함하고 있는 계획까지도 검토의 대상으로 하고자 한다. 그렇게 할 때에 계획간의 체계 및 개별 계획이 가지는 내용과 한계점을 보다 분명히 파악할 수 있다고 생각된다. 그러나 토지이용계획인 시정촌계획은 분석의 대상에서 제외한다. 시정촌의 토지이용계획은 도시지역에 대해서는 도시계획법, 농촌지역에 대해서는 농진법에 의한 토지이용구분을 그대로 받아들이고 있기 때문에 별도의 분석이 필요하지 않다.

<표 3> 분석의 대상이 되는 농촌계획

| | 근 거 법 | 대상지역 | 주관부서 | 계획성격 |
|------------|----------------------|--------------------|-----------|----------|
| 시정촌기본구상 | 지방자치법 | 시정촌 전체구역 | 자치성(시정촌) | 지역계획 |
| 도시계획 | 도시계획법 | 도시계획구역 | 건설성 | 도시계획 |
| 농업진흥지역정비계획 | 농업진흥지역의 정비에 관한 법률 | 농업진흥지역 | 농림수산성 | 농촌계획 |
| 농촌총합정비계획 | - | 농업진흥지역 | 국토청 | 농촌(사업)계획 |
| 집락지역정비계획 | 집락지역정비법 | 시가화조정구역, 농업진흥지역 | 건설성·농림수산성 | 지구계획 |

IV. 일본 농촌계획제도의 특성

1. 농촌계획의 지역성

1) 계획대상구역의 공간적 범위

국토이용계획법상 용도지역의 구분은 도시계획구역, 농업진흥지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연환경보전지역의 5가지로 구분이 되고, 각 각의 개별법률을 두어 관리하고 있다. 농촌계획구역은 농진법에 따라서 지정되는 농업진흥지역을 의미한다. 도시계획구역은 도시계획법에 따라서 지정되는 도시계획구역이라고 할 수 있다. 따라서 농촌계획구역과 도시계획구역은 어느 정도 명백히 구분이 된다.

그런데 문제는 도시계획법에 의거한 도시계획구역 내에서도 농촌적 특성을 지닌 시가화조정구역(市街化調整區域)⁹⁾이 포함되고 있다는 점과 실제 지표면상에서 도시계획구역과 농업진흥지역의 선긋기를 거치는 과정에서 양측의 구역이 중첩된 부분이 나타난다는 점에 있다. 즉 농촌지역은 농진법에 따라 주로 농지를 대상으로 해서 농업진흥지역을 지정하고, 도시지역은 도시계획법에 의거 도시계획구역이 지정되고 있으나 실제의 구역을 지정하는 과정에서는 중복되는 지역이 나타난다.¹⁰⁾ 농업진흥지역 내에서 농용지와 중복되는 경우와 농업진흥지역 내에서 농용지가 아닌 지역과 중복되는 지역의 형태이다. 중복지역의 문제에 대해서는 예를 들면 시가화구역 및 용도지역 이외의 도시지역과 농용지구역이 중복되는 경우에는 농용지로의 이용을 우선하고 있으며, 시가화구역 및 용도지역이외의 도시지역과 농용지구역 이외의 농업지역이 중복되는 경우에는 도시적인 이용을 인정한다는 등 토지이용의 조정방침이 정해져있다(都市計劃教育研究委員會, 1999:213).

농촌계획에 대한 행정은 기초자치단체인 시정촌을 통해서 이루어지므로 시정촌을

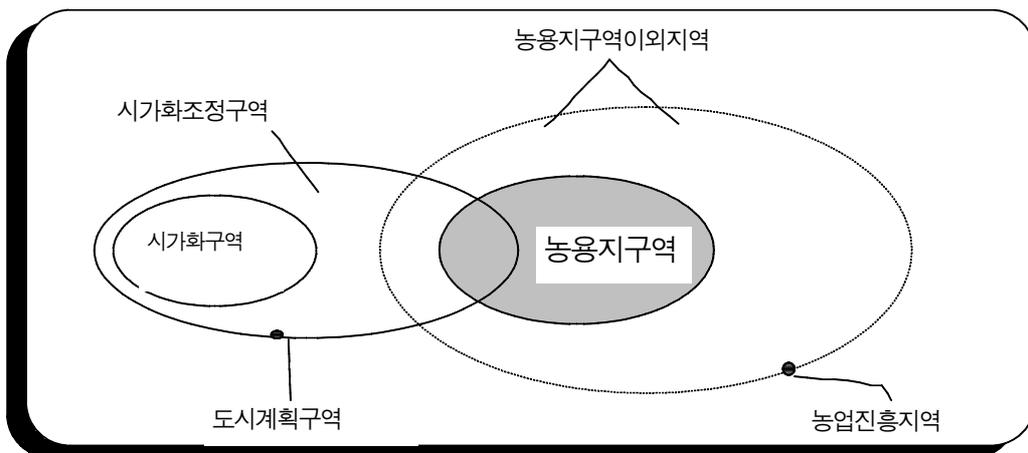
9) 일본의 도시계획법은 도시계획구역 내에서 무질서한 시가화를 방지하고 계획적인 시가화를 유도하기 위하여 시가화구역(市街化區域) 바깥에 시가화조정구역(市街化調整區域)을 지정하고 있다. 시가화구역은 이미 시가지를 형성하고 있는 구역 및 향후 10년 이내에 우선적, 계획적으로 시가지를 형성해야 할 지역을 의미하고, 시가화조정구역은 시가화를 억제하기 위해 농촌적 환경이 유지되는 구역을 말한다.

10) 대상구역은 그 지정방식에 따라 다소의 차이를 보인다. 도시계획구역은 면적인 접근을 하는 반면에 농업진흥지역은 그 지정단위가 필지(筆地)를 중심으로 하고 있다. 이에 따라 농업진흥지역은 진흥지역이 분산되거나 부정형의 조닝의 결과로 나타난다.

중심으로 접근하면 우선 시정촌의 행정구역 범위 내에서는 국토이용계획법의 용도지역이 다양한 형태로 존재한다. 시정촌 중에서도 도시계획구역이 많은 지역이 있을 수 있고, 그리고 농촌계획구역이 많은 지역이 있을 수 있다. 이것은 시정촌의 자연적 특성 및 도시화의 정도에 따라 다르게 나타날 것이다. 따라서 시정촌의 전체 구역을 대상으로 하는 계획은 시정촌기본구상이 있고, 시정촌 내의 도시지역에 대해서는 도시계획, 그리고 시정촌 내의 농촌지역에 대해서는 농진법에 의한 농진계획과 국토청의 농촌총합정비계획이 있다. 그리고 시정촌 내의 일정의 농촌 집락을 대상으로 하는 경우는 전술한 바와 같이 집락지역정비법에 따른 집락지역정비계획이 있다.

농촌지역과 관련하여 농촌계획의 대상구역은 일반적으로 농업진흥지역이라고 볼 수 있다. 농업진흥지역계획과 농촌총합개발계획이 이 지역을 대상으로 하고 있다. 다른 하나는 집락단위를 중심으로 지정되는 형태로서, 집락지역정비계획이 이에 해당된다. 집락지역정비법의 대상집락은 도시적 정비와 농업적 정비의 양면을 동시에 필요로 하는 집락이다.¹¹⁾

<그림 2> 도시계획구역과 농촌계획구역의 관계



자료: Rural Development Planning Commission(1992:54).

11) 일본의 농촌 집락은 1994년 현재 122,666개의 집락이 있다. 집락의 평균 호수 규모는 104호정도이다. 그러나 50호 전후의 중규모집락이 과반수를 점하고 있다. 그리고 농가의 비율은 104호 중에서 28호로서 농가율은 27.4%이다. 이에 대한 자료는 국토청 지방진흥국이平成 6년에 조사한 농촌지역정비상황조사가 있다(青柳德俊, 1996:25-35).

2) 계획체계의 검토

농촌계획체계는 횡적·종적인 측면에서 연계성과 체계성의 관점으로 분석하는 것이다.

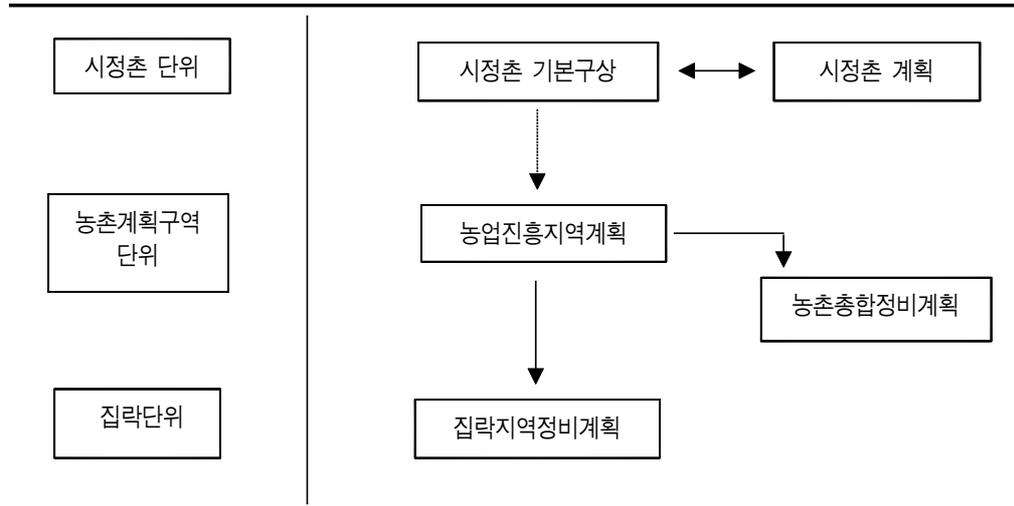
우선 시정촌 단위에는 3단계의 계획체계가 존재한다고 할 수 있다. 제1단계는 시정촌의 가장 상위계획인 시정촌기본구상이 있다. 제2단계는 시정촌 내의 도시지역에 대해서는 도시계획이 있고, 그리고 농촌지역에 대해서는 농업진흥지역계획과 농촌총합정비계획이 존재한다. 제3단계에는 그 아래의 집락단위의 계획인 집락지역정비계획이 있다.

먼저 시정촌기본구상은 시정촌 단위에서는 가장 상위의 계획으로서의 역할을 하고 있다. 우선 대상지역이 시정촌의 전체이고, 그 내용도 도시와 농촌의 발전에 대한 부분을 포괄하고 있다. 그러나 시정촌의 기본구상과 계획의 정확한 위치에 대해서는 법률에는 명확한 규정이 없지만 자치성 행정국장 통달(通達)에 의하면 장기적인 시정촌 경영의 근간이 되는 구상이고, 당해 시정촌의 총합적인 진흥계획 또는 도시계획, 농업진흥지역계획 등의 각 분야에 있어서 행정에 관한 계획 또는 구체적인 제 시책이 전부 이 구상에 따라서 책정되고 시행되어야 한다는 것을 규정하고 있다(都市計劃教育研究委員會, 1999:214). 즉 시정촌의 가장 상위의 계획임을 나타내고 있다.

그 아래에 도시지역에는 도시계획, 농촌지역에서는 농업진흥지역계획과 농촌총합정비계획이 위치한다. 도시계획과 농진계획 간에는 서로 조화되어야 한다는 규정이 존재한다. 그러나 농촌총합정비계획은 도시계획이나 농진계획보다는 하위의 계획으로 보아야 한다. 그 이유는 농촌총합정비계획은 농진법에서 정한 농업진흥지역을 대상으로 하고, 용도지역 수준의 계획이 아닌 사업을 추진하기 위한 계획이라는 점이다. 계획창설당시의 각 성청간의 협의 조정에 의한 각서(覺書)에 의하면, 농촌총합계획은 시정촌의 구상을 명확화하기 위한 계획으로서 그 위상이 정립되고 있다(農村整備의 歷史研究委員會, 1999:115). 따라서 시정촌기본구상의 하위 계획임을 분명히 하고 있고, 계획의 내용상 농진계획의 하위계획으로 보아야 한다. 한편 집락지역정비계획은 집락을 중심으로 하는 지구단위의 계획이다. 그것은 농업진흥지역 내의 집락단위, 그리고 도시계획상의 집락단위에 대한 계획이라는 법률상 명확한 규정이 있다.

두 번째의 문제는 이러한 농촌계획은 상위의 지역계획과도 연계성과 체계성을 가지고 있어야 한다. 이와 관련하여 먼저 시정촌기본구상은 상위의 광역계획과의 관계가 그다지 명확하지 않다(北村貞太郎, 1988:18). 또한 시정촌기본구상은 토지이용계획과도 연계되지 않은 경우가 많다. 그러나 시정촌기본구상의 하위계획인 농진법(법제4조)과 집락지역정비법(법제4조)에서는 농업진흥지역정비기본방침과 집락지역정비기본방침이 국토종합개발계획 등의 지역계획과 도로 등의 시설에 관한 국가계획, 그리고 도시계획과 조화되어야 한다는 규정을 두고 있다. 상위계획과의 관계에 대해서는 규정을 두고 있으나, 시정촌기본구상과의 관계는 규정하고 있지 않다. 이는 규정상 시정촌기본구상의 위치와 연계에 대한 규정이 불명확하다는 것을 의미한다.

<그림 3> 시정촌에서의 농촌계획체계



- 주: 1) 시정촌기본구상과 농업진흥지역계획과의 관계에 대한 법률규정은 없으나, 자치성의 행정통달에 관련내용이 있다.
 2) 시정촌의 도시계획구역을 대상으로 도시계획이 별도로 수립된다.

2. 계획수립에 따른 특성

1) 계획의 민주성

농촌계획의 수립에 있어서 민주성에 관한 분석은 첫째, 중앙정부와 지방정부의 관점에서 농촌계획의 수립권이 어디에 있는가를 분석하는 것이고, 둘째, 그 지역에 살고 있는 주민의 역할이 어느 정도 인지를 분석하는 것이다. 농촌계획의 수립절차는 법률상 기본방침의 수립, 기본방침의 승인, 계획구역의 지정, 계획수립, 계획변경으로 구성되어 있다.

먼저 중앙정부와 지방정부 관계와 관련된 절차를 살펴보면, 먼저 기본방침을 승인하는 단계에서 중앙정부의 역할은 농업진흥지역정비계획의 경우에는 협의하거나 동의하고(법제4조5), 집락지역정비계획에 있어서는 기본방침의 승인단계에서 농림수산 및 건설대신이 승인하는 것으로 되어있다(법제4조5). 그러나 농촌종합정비계획의 경우는 현재도 국토청에서 직접 요강을 작성하여 통보하고 있다. 따라서 중앙정부는 기본방침을 작성, 승인하는 과정에서 협의, 동의, 승인하거나 직접 작성하는 다양한 형태를 보인다. 반대로 도시계획의 경우에 있어 기본적인 방침은 오히려 시정촌에서 하는 경우도 있다.

다음으로 계획구역을 지정하거나 변경하는 경우에는 도도부현이 그리고 일반적으로 계획을 수립하고 의결하는 경우에는 시정촌이 하는 것으로 되어있다. 이렇게 본다면 기본방침 또는 계획구역을 결정하는 단계에서는 주로 도도부현이 주체가 되어 중앙정부와 협의 또는 중앙정부의 승인을 받는 형식을 취하고 있다.

계획을 수립하여 의결하는 단계에서의 농촌계획은 전부 해당 시정촌이 주체가 되어 계획을 수립하는 형식을 취하고 있다. 도시계획의 경우는 건설성, 도도부현, 시정촌이 경우에 따라서 계획에 참여할 수 있으나 기본적으로는 도도부현이 담당하고 있다. 용도지역이나 용도지구의 내용이 포함되어 있기 때문으로 보인다.

이 과정에서 주민의 참여는 어떻게 이루어지는가 하는 문제이다. 시정촌기본구상의 경우에도 계획의 수립과정에서 공청회 등을 통하여 주민의 의견을 수렴하고 있으며, 그리고 도시계획, 농진계획의 경우에도 공청회나 계획안의 열람 등의 제도를 두

고 있다(도시계획법 제16, 17조). 농촌총합정비계획의 경우는 계획을 수립하는 과정에 해당 주민의 의사를 파악하는 절차를 만들어두고 있다.

그러나 농촌계획이 수립되는 과정에서 주민이 주체가 되어서 기본방침이나 계획의 수립에 참여하는 과정은 마련되어 있지 않다고 해도 과언이 아니다. 농촌계획의 고권은 다분히 정부에 있다. 그리고 농촌총합정비계획은 법률에 의한 계획이 아니기 때문에 시정촌에 있어서 농촌총합정비계획의 작성은 의무적인 것은 아니다. 계획의 작성을 희망하는 시정촌이 도도부현에 신청하여 도도부현이 국토청과 협의하여 선정한 시정촌이 작성한다.

<표 4> 농촌계획의 수립절차

| | 기본방침 작성 | 기본방침 승인 | 계획구역지정 | 계획의 수립 | 계획의 의결 |
|----------------|---------|---------|--------|--------|--------|
| 시정촌기본구상 | ● | ● | ● | ● | ● |
| 도시계획 | ● | ● | ○ | ◎○○● | ◎○○● |
| 농업진흥지역 정비계획 | ○ | ◎ | ○ | ○● | ○● |
| 농촌총합정비계획 | ◎ | ◎ | ○ | ● | ● |
| 집락지역정비계획 | ○ | ◎ | ○ | ● | ● |

주: 1) ◎:중앙정부, ○:도도부현 ●: 시정촌, ◇: 주민

- 2) 농업진흥지역정비계획의 경우는 시정촌의 구역의 범위를 넘는 경우에는 도도부현지사도 수립할 수 있다.
- 3) 도시계획의 경우는 중앙정부, 도도부현, 시정촌이 계획을 수립할 수 있다. 건설성은 2이상의 도부현의 구역일 경우, 시정촌은 시정촌도시계획심의위원회가 설치되어 있는 경우는 도시계획을 수립할 수 있으나 기본적으로는 도도부현이 수립한다.

2) 계획의 미래성

계획의 미래성에 대한 논의는 시정촌 단위의 계획에서 표방되는 계획목표 및 내용을 분석하여 계획이 구체적으로 지향하는 목표와 수단이 무엇인지를 알아보는 일이다. 주로 계획의 내용이 생활, 생산, 공간에 관련된 내용을 전부 포함하는 것인지 아니면, 그 일부에 대한 내용을 주로 하는 내용인지에 대한 논의이다.

시정촌기본구상은 시정촌의 종합적인 발전방향에 대한 계획으로서 시정촌의 권한

으로 실현되는 것 만이 아니라 시정촌의 주민에 의한 사적인 부분도 포함하고 있다.

도시계획은 도시의 건전한 발전과 질서 있는 정비를 도모하고 국토의 균형 있는 발전과 공공 복지의 증진에 기여하기 위한 것을 목적으로 하면서(법제1조), 이를 위한 적정한 제한과 토지의 합리적인 이용을 도모하는 것이다(법제2조).

농진계획은 자연적, 경제적, 사회적인 제 조건을 고려해서 종합적인 농업의 진흥을 도모할 필요가 있다고 인정되는 지역에 있어서 그 지역의 정비에 관한 필요한 시책을 계획적으로 추진하기 위한 조치를 강구하여 농업의 건전한 발전을 도모함과 동시에 국토자원의 합리적인 이용에 기여하기 위함을 목적으로 하고 있다(법제1조). 따라서 농진법에 따른 농진계획은 주로 지역에 있어서 농업의 발전을 도모하기 위한 것이다.¹²⁾ 엄밀한 의미에서의 농진계획은 주로 농업의 진흥을 목적으로 하는 하나의 지역농업계획이라고 할 수 있다.

농촌종합정비계획은 실질적인 농촌의 종합정비를 목적으로 하고 있다. 농촌종합정비계획은 시대에 따라 그 목표가 수정되어 오면서 주민의 요구에 부응하고 있다. 처음에는 도시와 비교한 생활환경의 격차시정에 중점이 두어졌으나 그 이후 자연환경, 생산환경, 생활환경의 종합적인 정비로 이행되고, 1993년 이후의 농촌종합정비계획의 목표는 농촌지역의 다면적인 기능에 착안해서 농촌의 종합적인 아메니티를 향상하는데 두고 있다.¹³⁾ 농촌의 생활, 생산 및 환경 문제까지 농촌의 전반적이고 종합적인 정비를 지향하는 농촌계획의 개념에 적합한 내용이다.

집락지역정비법의 목적은 양호한 영농조건 및 거주환경의 확보를 도모할 필요가

12) 농업진흥지역계획의 구체적인 내용을 살펴보면(법제8조), 농용지의 구분과 이용, 농업생산기반의 정비, 농업토지의 권리취득, 농업종사자의 확보 및 육성, 농업종사자의 안정적인 취업에 관한 사항을 주 내용으로 하고 있다. 내용 중에 농업종사자의 양호한 생활환경의 확보를 위한 시설의 정비에 규정이 하나 포함되어 있으나, 보조적인 내용이다.

13) 농촌종합정비계획의 목표는 시기에 따라 많은 변화가 나타나고 있다. 제1기(1974-1976)는 도시와 농촌의 생활경시시설정비의 격차를 시정하는 것이고, 제2기(1977-1981)는 자연환경, 생산환경, 생활환경이 조화된 매력있는 지역사회의 형성(지역특성에 부응하는 농촌정주구)의 추가, 제3기(1982-1987)는 각종 시설의 이용, 기능 보전을 위한 지역주민의 참여계획(지역행동계획)의 추가, 제4기(1988-1992)는 교류의 촉진, 아메니티의 확립 등 포함한 자주적, 자립적인 지역만들기(주제계획)가 추가되고, 그리고 제5기(1993-1997)은 농촌지역의 다면적기능에 착안한 농촌의 종합적인 아메니티의 향상(중점과제, 토지이용구상의 검토)이 추가되어 오고 있다(農村整備事業의 歴史研究委員會, 1999:133-134).

있다고 인정되는 농업집락에 대하여 농업의 생산조건 및 도시환경과의 조화된 지역의 정비를 계획적으로 추진하기 위한 조치를 강구하여 지역의 정비와 질서 있는 정비를 하기 위한 것으로 하고 있다(법제1조). 농업진흥지역계획은 주로 농업의 진흥이 목적인 반면에 집락지역계획은 영농조건과 거주환경의 정비라는 두 가지를 목적으로 한다.¹⁴⁾

요약하면 종합적인 정비에 해당되는 계획으로는 시정촌기본구상, 농촌종합정비계획이 있고, 농업에 관한 계획으로는 농진계획이 해당되고, 공간적인 토지나 건물에 대한 이용에 관한 것은 도시계획과 집락지역정비계획이라고 볼 수 있다.

3. 계획집행에 따른 특성

1) 계획의 강제성

계획의 강제성이라는 것은 계획이 수립되었을 때 계획자체가 그 지역에 살고 있는 주민을 직접적으로 구속할 뿐만 아니라, 그것을 실제로 집행하는 담당 공무원도 그 계획에 따라야 하는가 하는 것이다. 이러한 구속은 주로 토지이용계획에서의 용도구분을 통하여 이루어진다.

먼저 시정촌기본구상은 일정 기간내의 시정촌의 정비목표를 표시한 것이기는 하지만, 시정촌이 스스로 실현을 약속한 것도 아니고, 또 타인에게 실현을 강제하는 것도 아니다(農村開發企劃委員會, 1996:85).

도시계획은 이미 시가지를 형성하고 있는 구역과 10년 이내에 우선적으로 계획적인 시가화를 도모해야 하는 지역으로서의 시가화구역과 시가화를 억제하는 구역으로서의 시가화조정구역을 지정하고 있다(법제7조). 그리고 필요에 따라서 지구 또는 街區를 지정할 수 있도록 세부 용도지구를 마련해 두고 있다(법제8조)

농진계획은 무엇보다도 농용지 등으로서 이용되는 토지의 구역(농용지구역) 및 그

14) 집락지역정비기본방침에는 농용지 및 농업용시설의 정비와 양호한 영농조건 확보에 관한 사항과, 그리고 집락지역에 있어서 공공시설의 정비 및 양호한 거주환경의 정비에 관한 사항, 그리고 집락지역에 있어서 정비와 보전 및 토지이용에 관한 사항을 주 내용으로 한다(법제4조). 구체적인 집락지구의 계획에 포함되는 내용으로는 주로 집락지구시설의 배치 및 규모, 그리고 건축물의 규모 및 높이의 제한, 그리고 토지이용에 관한 내용이다.

구역 내에 있는 토지의 농업상의 용도구분을 정하고 있다(법제8조). 여기에는 농용지구역 이외의 다른 용도에 대해서는 구분하고 있지는 않다.¹⁵⁾ 다시 말하면 농진법에서는 농촌집락과 그 주변을 대상으로 한 집락거주구역이 결여되어있다(福與徳文, 1996:11).

농업진흥지역에 특히 농용지구역에 대해서는 시정촌의 장이 농용지이용계획에서 지정된 용도대로 사용되고 있지 않거나, 농업진흥지역정비계획의 달성을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 토지 소유자 또는 그 토지를 사용하거나 수익을 얻는 자에 대해서 그 토지를 해당 농용지이용계획에서 지정한 용도로 제공되도록 권고하는 것이 가능하다는 규정을 두고 있다(법제14조). 그리고 권고가 되지 않은 경우에는 토지에 대한 권리의 이전에 관한 협의를 할 수 있으며(법제14조), 도도부현 지사는 권리의 이전에 관한 문제에 대하여 필요한 조정을 할 수 있는 규정을 두고 있다(법제15조).

그리고 농용지구역 내에 있어서 개발행위를 제한하는 규정을 두고 있다. 여기서의 개발행위는 택지의 조성, 토석의 채취와 그 외의 토지 형질의 변경, 건축물과 그 외의 공작물의 신축, 개축, 증축을 말한다. 이러한 개발행위를 하려는 자는 도도부현지사의 허가를 받아야만 한다(법제15조). 또한 도도부현지사가 허가할 수 없는 규정과(법제15조), 국가 및 지방공공단체는 농용지이용계획을 존중해서 농용지구역 내의 토지가 농업상의 이용이 확보될 수 있도록 노력하여야 한다는 규정(법제16조), 또한 농림수산대신 및 도도부현지사는 농용지이용계획에서 지정된 용도이외의 용도로 제공되지 않도록 해야한다는 규정도 아울러 두고 있다(법제17조).

요약하면 농진계획은 농용지구역을 두고 있고, 지정된 목적대로 운용될 수 있는 규정을 두고 있다. 이런 면에서 이는 강제력을 가지는 계획이라고 할 수 있다. 그러나 농진계획에서는 농용지구역이 아닌 지역 다시 말하면 백지에 대해서는 강제력이

15) 농업진흥지역의 정비에 관한 법률이 제안되던 시점의 초기의 검토자료에서는 농용지지구(農用地地區) 뿐만 아니라 임지지구(林地地區), 생산시설지구(生産施設地區), 농업집락지구(農業集落地區), 생활환경시설지구(生活環境施設地區)가 설정되어있었다. 그러나 이러한 제안은 타 부처인 건설성, 자치성 등의 반대와 농림성 내부의 의견이 일치되지 않음에 따라 농용지지구 하나 만으로 결정이 되었다. 이에 대한 상세한 내용은 谷野 陽(1994:258-264)참조.

결여되어 있다. 이점은 도시계획구역의 시가화조정구역도 마찬가지이다. 특히 시가화조정구역은 도시개발을 억제해야 하는 지역으로서 농촌지역에 가까운 곳이고 농진지역과 중복되는 지역이 상당히 많다. 시가화조정구역의 경우에도 용도지역이 지정되지 않음에 따라 기본적으로 개발허가에 의한 개발이 이루어지고 있다.

다른 한편 도시계획법과 농진법의 차이는 도시계획법에는 사업결정이라는 수속이 있어서, 사업결정은 토지수용권에 결부되어 있다. 그래서 지역지구제 등에 그것이 바로 건축기준법의 건축제한 효과에 결부되어있으나, 농진계획이라는 것은 기본적으로 마스터플랜으로서 사업의 수속은 토지개발법 등에 의한다. 물론 농진법에도 농용지구역이라는 규정에 연결된 규정이 있으나, 그것에 관해서는 의의신청이 있다(谷野陽, 1994:260). 즉 도시계획의 개발허가 기준은 도시계획법에 있으나, 농진법의 조닝은 토지이용규제를 타법에 의존하고 있다. 더욱 농진법의 농용지구역에는 농지전용이 금지되어 있다. 그래서 농용지구역에서 농지를 전용하는 경우에는 먼저 농용지구역으로부터 제외를 한 다음에 農地法의 전용허가의 수속을 밟아야 한다.

그리고 도시계획법은 처음부터 계획고권, 수용고권 등의 용어가 사용되어왔다. 그러나 토지개발법에서는 현재도 엄밀한 동의주의를 채택하고 있다. 즉 현장에서는 법률이상의 지역의 합의를 존중하고 있다. 농용지구역의 지정에 대해서도 공고열람방식을 채택하고 있고, 계획고권적인 새로운 법제도의 형성에는 이르지 못하고 있다.

농촌총합정비계획의 경우에는 정책적으로 계획의 수립과 집행을 통제하고 있다는 면에서 그 실천력은 대단히 높다고 할 수 있으나, 계획자체가 관계 공무원을 규제할 수 있는가의 측면에서는 토지이용계획적인 요소와 법률에 의한 것이 아니기 때문에 강제력은 없다고 보아야 한다.

그리고 집락지역정비계획에 있어서 집락지구계획은 토지나 건물에 대한 규제를 할 수 있는 여러 가지 규정을 두고 있다. 당해지역의 정비 및 보전에 관한 방침 외에 집락지구시설(주로 거주자 등의 이용에 제공되는 도로, 공원 등)의 배치 및 규모, 건축물의 용도제한, 건폐율 등을 정하는 집락지구계획을 도시계획으로 정하는 것으로 되어있다.

<표 5> 농촌계획의 내용, 집행, 관리

| | 계획내용 | 강제성 | 실천성 | 지속성 |
|----------|------------------------|-----------------------|--------------|-------------|
| 시정촌기본구상 | 시정촌의 종합적 발전방향 | - | 시정촌 스스로의 존중 | 지속적 |
| 도시계획 | 도시의 건전한 발전과 질서있는 정비 | 용도지역(시가화구역, 시가화조정구역) | 기본계획 | 지속적 |
| 농업진흥지역계획 | 농업의 종합적 진흥 | 용도지역(농용지구역, 백진지역) | 기본계획 | 지속적 |
| 농촌종합정비계획 | 농촌의 종합적 정비 | - | 농촌종합정비사업과 연계 | 승인된 지역만 작성함 |
| 집락지역정비계획 | 집락의 양호한 영농조건과 거주환경의 확보 | 시설, 건축물에 대한 규모 및 용도제한 | 기본계획 | 승인된 지역만 작성함 |

2) 계획의 실천성

계획의 실천성은 농촌계획을 통하여 수립된 사업계획들이 어느 정도 예산의 반영을 통해서 실천되었는가의 문제이다. 먼저 시정촌기본구상은 시정촌이 스스로 만든 것이기 때문에 관계 공무원은 당연히 그것에 구속되지만, 개인의 행위에 대해서는 행정권한에 의해 가능한 목표에 부합하도록 유도할 수 있을 뿐이다. 따라서 실천성의 여부는 시정촌 자체가 기본구상을 어느 정도 존중하는지에 달려있다.

도시계획은 도시지역의 기본계획으로서의 역할을 한다. 따라서 주민은 이에 따라서 토지이용을 해야 한다. 따라서 강제적이기 때문에 어느 면에서는 실천력을 갖추고 있다고 보아야 한다. 특별히 시가화조정구역에 대한 사업을 시행하고자 하는 경우에는 개발허가를 받도록 하고 있다.

농진계획의 농용지이용계획은 우량농용지의 보전확보를 목적으로 한 개발규제 조치로서 충분히 기능하고 있지만, 새로운 지역의 비전에 기초한 농촌정비를 위한 상위 계획으로서는 문제가 많다(山本敏, 1995:6). 왜냐하면 농촌정비계획은 농용지의 보전 뿐 만이 아니고 농촌주민의 생활에 관련된 많은 사업들을 포함하고 있다는 면에서 농업진흥계획이 지향하는 바와 일치하지 않기 때문이다.

그리고 집락지역정비법에 의한 집락지구계획은 아직도 활발히 이루어지지 않고 있다. 1995년부터 1997년의 3개년에 걸쳐서 집락지역정비법이 제정된 지 10년이

지나서야 농림수산성은 집락지역정비활용지침을 건설성은 전원거주구정비지침을 작성하고 있다.¹⁶⁾ 1997년 현재 집락지역정비기본방침이 승인된 지역은 11현(縣)의 12개 지구에 불과하다.

시정촌 단위의 계획과 특히 관련성을 가지면서 집행이 되는 사업으로는 농촌종합정비사업¹⁷⁾이 있다. 국토청의 농촌종합정비계획을 마스터플랜으로 하여서 집행이 된다. 농촌종합정비계획을 책정한 시정촌의 수는 1974년 이후 1997년까지 1,301개에 달한다. 이는 전체 시정촌 수의 약 40%에 해당하고, 그리고 농촌종합정비계획을 두 번째 작성하는 시정촌도 51개에 이르고 있다(農村整備事業의 歷史研究委員會, 1999:132). 다시 말하면 농촌종합정비사업(농촌정비모델사업)은 농촌종합정비계획을 수립한 지역에 한하여 집행이 된다는 측면에서 계획을 통한 사업의 집행 즉 계획의 실천성은 가장 높다고 보아야 한다. 그러나 이 계획은 주로 농림수산성 사업만이 연계되어 있다는 면에서 한계를 가지고 있다.

4. 계획평가·관리에 따른 특성

계획의 평가와 관리의 문제는 계획이 상정한 목표와 방법대로 과연 집행이 잘 되었는지, 그리고 그 효과가 있었는지를 검토하고, 그리고 예상하지 못한 환경의 변화가 생길 경우에는 계획이 그 변화에 대응할 수 있는 탄력성을 가지고 있는가를 검토하는 것이다(窪谷順次, 1988:53-54). 그러나 계획에서 상정한 경로대로 행동의 주체가 과연 선택하여 얼마의 효과를 거두었지는 여기서는 논하기는 한계가 있다.

시정촌기본구상, 도시계획, 농진계획은 해당 시정촌이 의무적으로 계획을 수립하

16) 집락지역정비법의 활용지침은 平成5年에서 平成7年에 걸쳐서 만들어지고 있다. 양호한 영농조건 확보의 입장에서는 農業集落計劃이, 양호한 거주환경의 확보의 입장에서는 田園居住區整備基本計劃을 책정한 후 도도부현지사는 집락지역정비기본방침을 만든다. 이를 토대로 하여 시정촌은 집락농업진흥지역정비계획과 집락지구계획을 수립하여 시행한다. 그리고 이러한 집락지역설정의 구체적인 기준으로는 ① 영농조건거주환경에 대한 지장이 있고, ②농업생산조건, 거주환경정비등에 관한 필요성이 있고, ③ 상당규모(10ha이상)의 농용지가 존재하고, ④상당규모(150호이상)의 거주가 있어서 거점적 기능을 하고, ⑤ 농진지역과 도시계획구역의 중복구역내에 있어야 한다는 등이다.(農林水産省構造改善局, 1996:29-32).

17) 농촌종합정비사업은 소화48년에 창설된 농촌종합정비모델사업과 평성5년에 창설된 집락환경정비사업을 재편하여 평성7년에 농촌종합정비사업으로서 새로히 발족했다.

고 그리고 사정의 변경에 따라서 계획내용을 수정하면서 지속적으로 관리되는 계획이라고 할 수 있다.¹⁸⁾

도시계획에서도 도시계획을 변경할 필요가 있을 때는 변경이 가능하도록 하고 있으며(법제21조), 농진법에서도 농진계획에 관련된 내용을 변동할 수 있는 근거규정을 마련해 두고 있다. 기본방침, 농업진흥지역의 구역, 그리고 농업진흥지역정비계획의 변경이 가능하다. 이러한 변경은 계획절차에 있어서 수립한 주체가 중심이 되어 변경하는 것으로 되어있다. 변동사유는 상위의 규정이 변하거나 그리고 경제사정이 변동되거나 타 정세의 추이에 의해서 필요가 생기는 때에는 지체 없이 변경하는 것으로 한다.

그러나 농촌총합정비계획과 집락지역정비계획의 경우는 계획의 승인이 필요한 것이기 때문에 지속적으로 계획이 수립, 집행, 관리되는 것은 아니다.

농촌총합정비계획은 계획의 책정을 희망하는 시정촌이 도도부현지사에게 신청하고, 도도부현이 국토청과 협의하여 선정하고, 시정촌이 계획을 수립하는 관계로 기본적으로 한 번 책정된 계획은 수정될 수 없다. 특히 이 계획은 예산의 반영을 통해서 실제로 집행이 되기 때문에 그러하다. 그리고 이 계획을 한번 수립한 지역이 다시 계획을 수립할 수 있으나, 그 경우에도 국토청의 승인이 있어야 하기 때문에 계획이 지속성을 가지고 유지, 관리되는 것은 아니다.

집락지역정비계획도 모든 시정촌의 집락을 대상으로 하는 것이 아니라 조건에 맞는 극히 일부분의 집락을 대상으로 하고 있으며, 그것도 승인을 받아야 하기 때문에 지속적으로 유지되는 계획이 아니다.

18) 구역변동과 관련하여 농진지역은 도시계획구역에 비하여 다소의 문제점을 가지고 있다. ① 농업진흥구역은 경미하기는 하지만 매년 변경되어, 주민에게 변경이 용이하다는 인식이 있다. ② 도시계획법의 계획단위는 면적인 단지인데 비하여 농진법에서는 필지이다. 그래서 필지단위의 변경은 더 쉬울 수 있다. ③ 도시계획법의 조닝은 지사가 하지만 농진법에서는 시정촌의 장이 한다. 즉 농진지역의 변경은 도시계획구역에 비하여 변경이 용이하다. 그리고, 처벌규정이 없다.

V. 결 론

일본의 시정촌 단위에서 수립되는 지역계획 중에서 농촌계획과 관련이 있는 시정촌기본구상, 도시계획, 농진계획, 농촌총합정비계획, 집락지역정비계획이라는 5가지의 계획을 중심으로 계획에 있어서 지역성, 계획수립, 계획집행, 그리고 계획의 평가 및 관리의 측면에서 분석하였다.

우선 일본의 농촌계획이 가지는 한계점으로는 첫째로, 도시계획과 같이 단일 법에 의한 체계화된 제도를 가지고 있지 못하고, 다기화된 법률에 의하여 여러 가지의 농촌계획제도로 운영되고 있다. 일본 내에서도 농촌계획의 체계화와 정비를 주장하고, 도시·농촌계획법으로 단일화하는 것에 대한 논의도 있다(北村貞太郎, 1987). 다기화된 농촌계획은 관련 조직의 다기화(건설성, 자치성, 농림수산성)를 가져오고 그리고 계획체계, 계획수립, 계획집행에 있어서 연계성의 문제를 유발시킨다. 둘째는 법정계획과 비법정계획이 혼재되어 있다. 법률에 근거를 두고 있는 계획과 근거를 두고 있지 않는 계획이 서로 연계되어 있다. 그러나 법률적 근거가 없는 국토청에 의한 농촌총합정비계획이 가장 농촌계획에 가까운 측면이 있을 뿐만 아니라 오랫동안 실제의 투자와 연계되면서 발전해오고 있다. 한국이 현재 당면하고 문제에 비추어 볼 때 근본적인 해결책은 되지 못하고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

한편으로는 일본의 농촌계획제도는 한국에 여러 가지 면에서 정책적인 시사점과 적용의 유효성을 내포하고 있다. 첫째로 일본 농촌계획은 계획구역의 측면에서 도시계획구역과 대등한 농촌계획구역을 가지고 있다는 점이다. 한국의 경우 도시계획구역은 존재하나 농촌계획이 명확치 않은 점에 비추어 볼 때 일본의 농촌계획제도가 보다 진일보되어 있다고 보여진다. 농촌계획구역이 존재하고 농촌계획구역을 대상으로 하는 토지이용계획인 농진계획이 있다는 것은 곧 농촌의 계획적인 정비를 할 수 있는 기반이 갖추어져 있다는 것을 나타낸다. 둘째는 농촌지역인 농진지역을 대상으로 비록 농진계획은 지역농업계획, 그리고 농촌총합계획은 생활환경계획의 성격을 가지고 있으면서 별도로 수립되고 있으나, 이 양자를 합칠 경우 농촌의 전반적인 부분을 포괄하는 계획이 될 수 있을 뿐만 아니라 오랜 기간에 걸쳐서 꾸준히 정책적인

일관성을 유지하면서 계획이 수립되고 집행되어 오고 있다는 점이다. 셋째로 농촌 집락단위에 대한 계획의 필요성에 따라 집락지역정비법이 제정되어 토지이용계획을 할 수 있는 제도적 장치가 갖추어져 있다. 특히 한국에서 농촌마을의 계획적인 정비의 필요성이 높아지고 도시근교지역의 난개발 문제가 나타나고 있는 현 시점에서 일본의 집락정비계획은 시사하는 바가 크다. 즉 일본은 농촌계획구역이 존재할 뿐 만 아니라 실제의 농촌주민이 거주하고 있는 집락을 보다 계획적으로 정비할 수 있는 지구계획제도가 만들어져 있다. 이는 독일이나 영국 등에서 시행되고 있는 사업지구 단위의 상세계획제도가 농촌계획으로 유입되고 있다는 것을 의미한다.

결론적으로 일본의 농촌계획제도는 단일화된 법제화에는 도달하지 못하였지만, 거시적인 농촌계획구역과 미시적인 집락단위의 계획제도가 만들어져 있으며, 농촌에서 필요로 하는 생산, 생활, 환경의 전반적인 계획이 수립되고 실천되는 과정에 있다고 하겠다.

【참고 문헌】

- 김신복, 『발전기획론』, 법문사, 1993.
- 윤원근, 『한국농촌계획론』, 대학출판사, 1999.
- 山本 敏, “農村計劃と農村整備に關する一考察”, 『農村計劃學會誌』, Vol.14, No.1, 日本農村計劃學會, 1995.6.
- 福與徳文, “農振法のゾーンに關する諸論点の整理と展望”, 『農村計劃學會誌』, Vol.15, No.1, 日本農村計劃學會, 1996.6.
- 辻 雅男, “農村計劃研究における固有の特性”, 『農村計劃學會誌』, Vol.17, No.1, 日本農村計劃學會, 1998.6.
- 北村貞太郎, “これからの農村計劃”, 『農村計劃學會誌』, Vol.7, No.1, 日本農村計劃學會, 1988.4.
- 北村貞太郎, “都市・農村計劃法へのアプローチ”, 『農村計劃學會誌』, Vol.6, No.2, 日本農村計劃學會, 1987.9.
- 伊藤秋雄, “歩きはじめた集落地域整備法”, 『農村計劃學會誌』, Vol.7, No.1, 日本農村計劃學會, 1988.6.
- 農林水産省構造改善局計劃部地域計劃課農村整備・活性化對策室, “農村整備推進に關する構造改善局(平成8年度)豫算について”, 『新しい農村計劃』, No.87, 農村開發企劃委員會, 1996.
- 農林水産省構造改善局計劃部地域計劃課農村整備・活性化對策室, “集落地域整備法の現狀と活用指針について”, 『新しい農村計劃』, No.87, 農村開發企劃委員會, 1996.
- 青柳徳俊, “これからの集落環境整備の展望”, 『新しい農村計劃』, No.88, 農村開發企劃委員會, 1996.
- 農村開發企劃委員會財團推進部, “わが國の農村地域をめぐる諸情勢と農村總合整備計劃”, 『新しい農村計劃』, No.86, 農村開發企劃委員會, 1996.
- 大橋洋一 外, 『都市計劃法の比較研究』, 日本評論社, 1995.
- 谷野 陽, 『國土と農村計劃』, 農林統計協會, 1994.
- 窪谷順次, 『現代地域計劃論』, 農林統計協會, 1988.
- 都市計劃教育研究研究會 編, 『都市計劃』, 彰國社, 1999.

- 國土廳 編, 『21世紀の國土のグランドデザイン』, 平成10年.
- 農林水産省, 『食料・農業・農村基本問題調査答申關係資料』, 平成10年.
- 農村計劃學會 編, 『農村計劃學への道』, 農林統計協會, 1993b.
- 農村計劃學會 編, 『農村計劃學の展開』, 農林統計協會, 1993a.
- 農村整備事業の歴史研究委員會, 『豊かな田園の創造』, 農山漁村文化協會, 1999.
- 農村開發企劃委員會, 『農村計劃システム』, 農村統計協會, 1996.
- 農業土木學會, 『農業土木學會誌』, 67(9), “土地改良事業制度の歴史”, 1999. 9.
- 農業土木學會, 『農業土木學會誌』, 67(10), “計劃技術”, 1999. 10.
- Rural Development Planning Commission, *Rural Planning and Development in Japan*, 1992.