

외국의 농촌계획제도와 시사점

한 이 철 *

1. 우리나라 농촌 현황과 문제

고령화·저출산이라는 인구 구조의 큰 흐름 속에서 우리나라 농촌의 미래에 대한 다양한 전망이 제기되고 있다. 일부에서는 농촌 인구수가 증가하는 현상을 농촌의 다양한 가치가 인정받으며, 다양한 형태의 삶이 어우러지는 새로운 삶의 공간으로 인정받기 때문으로 설명한다. 농촌(읍·면 지역)인구는 2005년 821만 명(17.4%)에서 2019년 976만 명(18.8%)으로 증가하였고, 도시(동 지역)에서 농촌으로 이주한 사람은 2005년 75만 명에서 2015년 81만 명으로 8.1% 증가하였다. 농촌으로의 이주 흐름과 농촌 인구 증가는 우리나라 국민의 소득 수준이 향상되고 도농교류가 활성화되면서 농촌의 깨끗한 자연 환경, 여유로운 공간과 생활 패턴, 농촌 공간의 다원적 가치와 기능에 대한 중요성이 부각된 결과로 파악된다.

반면 일부 농촌지역은 인구가 감소하고 농촌 마을 내 혹은 인근에 들어선 축사·공장·재생 에너지 시설 등으로 인해 주거환경과 경관이 악화되고 있다. 또한 농촌의 총인구는 증가하지 않으나 도시 인근 지역에 비해 원격지역 농촌의 인구는 감소하는 지역별 편차가 심해지고 있다. 이에 따라 농촌 내 보건·의료·보육·교육 등 기초생활서비스를 제공하는 기능이 약화되고 서비스의 질이 저하된다. 이는 다시 생활공간으로써 농촌의 매력을 약화시키기 때문에 다시 젊은 층을 유출시키는 악순환을 초래하고 있다. 농지 한가운데에 건설된 고층의 나홀로 아파트, 주거지 인근에 들어선 유해 물질 배출 공장과 축사로 인한 악취·소음·분진, 경관이 수려한 곳에 자연경관을 훼손하며 들어온 주택단지, 농촌의 산과 들에 들어서는 재생에너지

* 한국농촌경제연구원 부연구위원(yhan@krei.re.kr).

본고는 한국농촌경제연구원에서 발간한 보고서 "미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(3/3)"과 "농촌공간계획 수립 기본방향 연구"를 정리·요약하여 작성하였음.

시설 등이 대표적 사례인 난개발은 경관 훼손 및 오염 피해와 같은 다양한 외부 불경제 효과를 유발하고 있다. 인구가 감소하는 낙후 농촌지역에서는 공·폐가 및 휴경지가 증가하고 있지만, 유지관리가 소홀하거나 아예 방치되는 등 정비가 제대로 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 상당수의 농촌 마을이 장기적으로 지속가능하지 않다는 평가가 나오고 있다.

농촌 공간의 가치를 높이고 지속가능한 발전을 이루기 위해서는, 농촌의 현재와 예상되는 미래 모습을 바탕으로 이상적인 모습을 구현하기 위한 중장기적인 계획이 수립되고, 개별 개발 사업은 계획에 근거하여 체계적으로 시행되어야 한다. 또한 토지에 대한 명확한 이용 원칙과 이용계획, 허용/제한 행위가 확립되어, 농촌 마을 내로 확대되는 각종 위해시설들을 제도적 차원에서 막을 수 있어야 한다. 하지만 우리나라는 전 국토 면적의 대부분(약 90%)을 차지하는 농촌에 대한 체계적인 계획이 사실상 없다. 토지이용에 대해서는 개별 법률에서 사실상 용도지역 내에서의 행위 제한 정도만 규정하고 있을 뿐, 해당 공간에 대한 체계적 계획은 수립되지 않는다. 따라서 농촌다움 보전이나 농촌 난개발·저개발 대응 등 농촌의 현재에 대응하고 미래를 준비하는 데 한계가 있다. 이에 주요 국가들의 농촌 문제와 이에 대응한 농촌계획제도를 고찰하고, 시사점을 제시하고자 한다.

2. 외국의 농촌 문제와 농촌계획제도

독일, 프랑스, 일본은 각자의 역사적 배경과 토지이용 원칙에 따른 고유한 공간계획 방식과 계획 내용을 수립하고 있다. 농촌계획제도도 계획의 수립 여부부터 실제적인 시행 방식까지 국가별로 상이하다. 다만 일부 국가에서는 국가의 지속가능한 성장을 위해서 농촌 공간을 보전해야 하며, 지역사회계획과 공간계획을 통합하여 농촌지역 사회를 단계별로 강화하는 것이 필요하다는 인식하에 농촌계획을 수립하고 있다(Wright 2014).

2.1. 독일

2.1.1. 현황 및 문제점

독일 농촌은 인구감소와 농지감소라는 문제를 안고 있다. 농촌 주민의 45%가 30분 내 인접 도시의 중심지에 도달할 수 있는 정도의 도시 접근성을 가지지만, 일부 농촌지역의 경우 도시지역에 비해 도서관, 유치원 등 공공서비스와 소매점, 우체국, 은행 등 생활편의서비스에 대한 접근성이 낮은 농촌 지역간 지역적 격차 문제가 발생하고 있다. 도시지역은 99% 이상이 병원에 도달하는데 걸리는 시간이 15분 이내이지만, 일반 농촌지역은 80% 정도가 15분 이내 접근성을 가지고 원격 농촌 마을의 경우 접근성이 더 떨어진다. 공공서비스와 기초생활서비스의 접근성 문제는 농촌인구가 유출되는 원인 중 하나이다.

전반적으로 진행되고 있는 농촌 지역의 인구 유출과 감소는 빈집 증가, 사회적인 네트워크 붕괴, 농촌 중심부의 공동화와 같은 문제를 야기하고 있다(강미나 외 2012). 농촌 사회의 붕괴는 농촌지역 내에 지역적인 맥락과 무관하게 입지하는 기업형 생산시설이 늘어나면서 더욱 가속화되고 있다. 독일의 농지는 택지개발 및 도로 건설 등을 위한 토지 수요로 지속적으로 감소하고 있는데, 2000년부터 2012년까지 12년 동안 약 46만 ha의 농지가 다른 목적으로 사용되기 위해 전용되었다. 농지 전용 추세는 최근 증가 경향이 둔화되었지만, 매일 약 74ha의 택지 및 교통용지가 증가하고 있으며 개발에 따라 추가적으로 사용되어야 하는 부지 면적까지 감안한다면 전용되는 토지 규모는 더 클 것으로 예상된다(Behrens and Hoffmann 2019). 따라서 농촌 공간을 보전하고 공간적 맥락을 유지하는 것이 중요한 문제이다.

2.1.2. 농촌문제 대응 방향

독일은 건축법전 개정하여 농촌 토지가 계획된 목적 이외로 사용되는 문제에 대한 법적 제동장치를 마련하였다. 독일의 토지는 개발 정도와 개발 행위 허가 관점에서 내부지역과 외부지역으로 구분된다. 내부지역은 도시가 개발되어 있거나 마을이 이미 집단적으로 형성된 지역이고, 외부지역은 도시의 확산 및 연담화 방지, 휴식·여가 기능을 가지는 제공하는 공간으로 개발이 원칙적으로 금지된 지역이다. 개발행위의 허가를 원칙적으로 이미 개발되어 도시화된 영역에 제한하며, 지구상세계획(B-plan)을 통해 도시화된 영역을 관리하는데, 이때 「연방건축법」의 도심개발원칙을 적용하여 외곽보다 도심을 우선적으로 개발한다.

외부지역의 개발에 대해, 대규모 축산시설이 외부지역에 들어설 경우 지자체는 개발계획 수립 과정에서 더 많은 행정적 개입을 할 수 있도록 하고, 이전보다 많은 법적 요건을 충족시키도록 하였다. 만약 축산시설이 의무적으로 환경영향평가를 받는 시설일 경우 더 이상 외부지역 내 건립이 허용되지 않는다. 그리고 농지 또는 임업용 산지를 전용하는 경우, 타당성 여부를 지구상세계획(B-plan) 수립 시 검토하도록 토지 전용 억제 정책이 강화되었다. 이때 기 개발된 지역 내 유휴지 및 유휴건물 등의 재활용 가능성을 우선적으로 검토해야 한다. 이런 방식으로 지자체에게 농지 또는 산지 전용에 앞서 이미 개발된 지역 내 토지·건물의 재활용 방안을 우선적으로 검토해야 할 의무가 있다. 독일의 농촌 문제에 대한 대응방안은 국토 및 농촌계획을 통해 구현된다.

2.1.3. 국토 및 농촌계획제도

독일의 계획제도는 “공동사회와 경제, 그리고 공간 사이의 관계는 저절로 최적인 관계가 이루어지는 것은 아니므로, 인간의 생존 공간은 계획적으로 형성하지 않으면 안 된다.”는 기본 이념을 바탕으로 계획체계가 구축되어 있고, 농촌을 독자적이고 의미가 있는 생활 및 경제 공간으로 개발하고, 생태적 기능을 보전하는 것을 목적으로 계획을 수립한다. 행정 체계는 연방(Bund)-주(Land)-연합시군(Kreis)-게마인데(Gemeinde)로 구성되고, 국토 및 농촌계획은 연방 정부가 전 국토를 대상으로 공간정책의 골격을 제시하는 국토공간계획, 주 정부의 주발전계획, 연합시군 정부의 지역계획, 게마인데의 도시관리계획으로 구성된다.

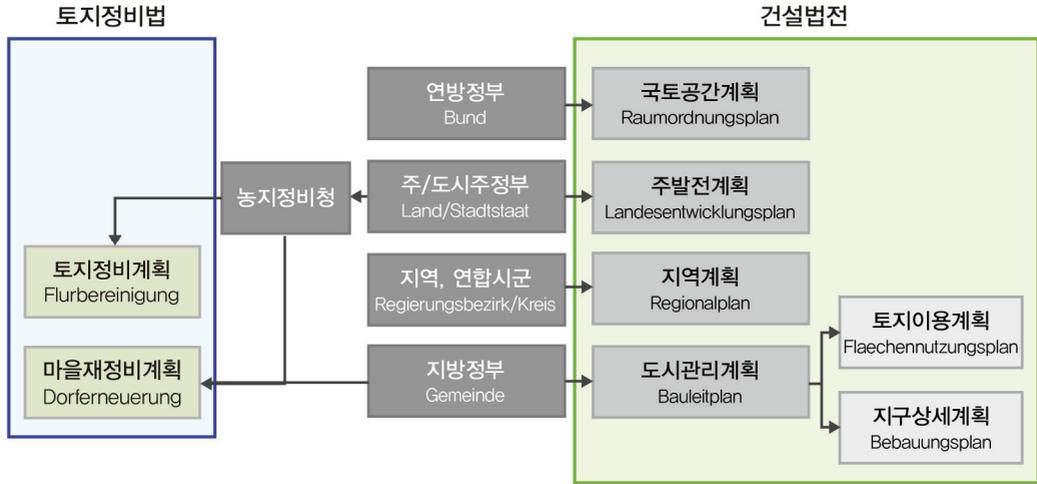
국토공간계획은 국토의 균형발전을 위한 정주공간, 교통, 환경 등에 대한 기본 방향을 제시하고, 주발전계획은 주의 장기적인 발전 방향과 각종 하위계획에 대한 지침을 제시한다. 지역계획은 취수원, 광역녹지축, 산업발전축 등 광역적인 의사결정이 필요한 사항에 대한 참여 지자체의 공동의지를 확인한다. 국토공간계획/주발전계획/지역계획이 정책계획이라면, 게마인데에서 수립하고 시행하는 도시관리계획(Bauleitplanung)은 지속가능한 보전 및 개발을 위해 도시 내 사회적, 경제적, 환경적 요구를 충족하고 보편적인 복리에 이바지할 수 있도록 토지의 용도를 규제하고 토지 용도에 적합하도록 도시를 가꾸어 나가도록 규정하는 관리계획이라 할 수 있다. 도시관리계획은 지자체 발전의 골격을 제시하는 토지이용계획(F-plan)과 개발행위의 기준을 제시하는 지구상세계획(B-plan)으로 구분된다.

토지이용계획(F-plan)은 미래 여건 변화에 대응하여 지방정부의 발전 방향과 틀을 제시하면서 지구상세계획(B-plan)에 지침을 주는 계획이다. 이 계획은 크게 토지 보호, 종 보호, 상수도 보호, 기후 보호, 복원이라는 다섯 분야로 구성된다. 지구상세계획(B-plan)은 특정지구에 대해 건축용도, 대지관리 및 소유권에 관한 사항, 대지소유권 이양(수용)에 관한 사항, 건폐율과 용적률을 포함한 건축물의 신축과 개축에 관한 사항, 교통과 대지 내 진입로 설치 및 폐지 등에 관한 사항을 결정하는 기준을 제공한다. 도시관리계획은 토지이용 등의 재산권을 직접적으로 구속하기 때문에, 계획을 수립할 때 시민의 의견수렴이 매우 중요하고 법적 효력을 갖도록 지방 의회의 의결을 거쳐 조례로 결정한다.

독일의 토지이용제도는 토지이용과 개발이 철저히 미리 수립된 계획에 따라 집행되는 제도이다. 이때 모든 토지에 대한 계획이 수립되지 않고, 계획이 수립된 지역과 계획이 수립되지 않은 지역이 나타난다. 계획이 수립된 지역에서의 토지이용은 수립된 계획에 따라 이용과 개발이 가능하지만, 계획이 수립되지 않은 지역에서 현재 용도 이외의 다른 목적으로 토지를 전용하는 행위는 철저히 금지된다. 이러한 관점에서 도시관리계획 중 토지이용계획은 국토 전체의 토지이용을 망라하지만 지구상세계획은 이미 개발되었거나 개발 계획이 수립된 내부지역을 다룬다. 그리고 계획이 수립되지 않은 외부지역(농촌지역)은 농촌공간계획(Planung im Landlichen Raum)이 다룬다.

농촌공간계획은 토지정비법에 의한 토지정비계획(Flurbereinigung)과 마을재정비계획(Dorferneuerung)으로 구성된다. 도시관리계획은 계마인테가 수립하는 데 반해, 농촌공간계획 중 토지정비계획은 주 정부 산하 농지정비청이, 마을재개발계획은 농지정비청과 계마인테가 공동으로 계획을 수립한다. 토지정비계획은 농지의 분할·병합·환지를 통해 생산성을 높이는 경지 정리를 기본으로, 농촌 자연환경 및 경관 보전, 생활환경 향상과 어메니티 증진을 고려하는 종합적인 토지정비를 추진한다. 농촌에서 기존의 농업목적 토지이용 이외에 공공시설용지, 택지, 비농업생산·생활 전반에 걸친 토지이용 수요가 증가하면서, 토지정비계획에 해당 계획들의 비중이 커졌고 최근에는 오히려 계획적으로 비농업용지를 창출할 필요성이 커지고 있다. 마을재정비계획은 생활, 주거, 노동, 환경 등 다양한 분야에서 농촌공간의 지속가능성을 농촌 마을의 목표로 일체적인 정비를 추진한다.

〈그림 1〉 독일 국토 및 농촌계획 체계 (「건설법전」과 「토지정비법」 체계)



자료: 송미령 외(2020): p.100

2.2. 프랑스

2.2.1. 현황 및 문제점

프랑스는 도시지역 및 농촌지역 간 불균형이 심화되고 있다. 중도시와 대도시 주변의 농촌 마을에서는 인구가 증가하나, 도시에서 멀리 떨어진 원격지 혹은 여건이 불리한 농촌 마을에서는 인구가 감소하고 있다. 이에 따라 도시 근교 농촌에서는 인구 증가와 개발 압력에 의한 토지이용과 환경관리, 나머지 농촌에서는 공간을 유지하기 위한 인구 정착이 중요한 문제로 대두되고 있다. 또한 농촌지역을 비롯한 이른바 ‘프랑스 주변지역’은 공공서비스, 일자리, 역동성, 청년 등의 부족으로 빈곤과 기본적인 생활 서비스 접근성의 불균형이라는 문제가 심화되고 있다(Mauray et Nicolay 2017: 3). 이 문제는 경제 활력 저하, 매력 감소, 인구 유출의 부정적인 피드백 구조로 인해 발생하는 구조적인 문제이기 때문에, 그 심각성이 더하다.

최근 프랑스는 국토개발 전략에서 토지보전 문제는 중요한 고려사항 중 하나이다. 프랑스 국토의 50%가 농림지, 40%가 자연, 10%가 개발지인데, 10년 사이 데파르트망 하나 정도의 면적이 농림지 및 자연용도에서 도시적 개발 용도로 전용되고 있다. 이 추세가 지속된다면 향후 50년 이내에 농지의 25%가 사라질 것으로 예측된다. 농림지 및 자연용지의 감소는

종다양성을 파괴하고 기후변화에 대응하는데 부정적인 효과를 미치기 때문에, 현재 ‘인공화(건조환경화)’ 되는 토지를 0%로 하겠다는 목표를 세우고 있다.

2.2.2. 농촌문제 대응 방향

도시용도의 토지 면적이 빠르게 확대되자, 프랑스의 중앙 및 지방정부에서는 농지 및 농촌 공간을 보전하여 기후변화에 영향을 최소한으로 하는 개발을 유도하는 것이 주요 전략이 되었다. 즉, 농지·산지 등의 토지를 새로 소비하기보다는 기존의 개발지를 최대한 활용하도록 유도하고 있으며, 새로 토지를 소비하려면 그에 상응하는 토지를 자연으로 회귀시키는 과정을 거쳐야 신규 토지 개발을 할 수 있을 정도이다.

농촌문제에 대응하는 프랑스 계획제도의 핵심 중 하나는 계획계약제도이다. 지방분권 실시와 함께 1982년 7월 ‘계획의 개혁법’이 제정되었고, 1984년부터 계획계약 제도가 도입되었다. 계획계약은 국가의 우선사업과 지자체(주로 레지옹)의 우선 사업을 대상으로 공통되는 사업에 대하여 다년도 계약을 체결함으로써 재정투자를 약속하고, 일정기간¹⁾ 동안 시행되는 사업계획이다.

농촌계약은 국토균형청(CGCT)이 사업의 가이드 역할을 하는 시범사업으로, 상대적으로 낙후된 농촌지역의 경제적·사회적 활력 증진을 위해 도시-농촌 간 연계를 강화하기 위한 추진되고 있다. 농촌문제에 대응하기 위해 농촌계약의 주요 사업 분야는 ‘서비스 및 돌봄 접근, 소도읍 중심지(bourgs-centres) 재활성화, 매력의 개발, 이동성, 생태전환, 사회결속’이고, 2019년 총 485개의 농촌계약이 국가와 지방자치단체 연합체 간에 체결되었다. 최근에 성장 가능성이 높은 농촌지역 중에서 소득과 고용을 창출할 수 있는 혁신사업에 민관이 협력하여 상승효과를 얻기 위해 농촌우수거점(pôles d'excellence rurale) 조성 사업 추진하고 있다(윤기석 외 2019: 12-13).

2.2.3. 국토 및 농촌계획제도

프랑스 농촌계획은 농촌이 농산업적(agro-industrial) 및 도시적 농촌(urbano-rural)의 특징을 유지하면서 균형 있는 발전을 이루는 것을 목적으로 한다. 특히 도시의 확장에 따른

1) '84년부터 '98년까지는 5년 단위, 2000년부터는 7년 단위임.

농촌 토지의 잠식에 대응하여 '농지축소 0%'라는 정책을 운영하여 농지의 전용을 엄격하게 통제한다. 원칙적으로 농지는 개발할 수 없는 곳으로 규정하고 있으며, 만약 농지 개발이 꼭 필요하다면 환경영향이 고려되어 개발되는 면적 이상의 토지를 농지나 자연녹지로 환원해야 한다.

프랑스는 법적 구속력을 가지는 국가 전체 수준의 공간계획은 없지만, 상위계획과 하위계획 간의 연계가 되는 구조에서 농촌의 계획적 정비가 이루어지고 있다. 프랑스 행정체계는 레지옹(지역, 광역도)-데파르트망(도)-코뮌(시·군)으로 구성된다. 레지옹은 국토정비·지속적 발전지역계획(STRADDET)을 20년 주기로 수립하는데, 구체적인 사업을 포함하는 계획은 아니며 전략계획의 성격을 가진다. 국토일관성계획(SCoT)은 레지옹과 코뮌 계획의 일관성을 유지할 수 있게 하는 코뮌연합 차원의 공간계획이다. 코뮌은 지역도시계획(PLU)을 수립하여 공간의 발전을 계획하고, 지역에 필요한 사업을 추진한다. 지역도시계획은 일반 계획을 수립할 때 적용할 수 있는 규정을 결정하여 지역성을 보호하는 개발을 하는 것이 목적인데, 행정구역 전반에 대한 현황 분석과 문제 제기, 비전 등을 포함(지향점, 전략)하며, 고도, 재료, 창문 크기와 같은 지역의 세부 사항까지 다룬다. 인구가 적어하여 단독으로 지역도시 계획을 수립하기 어려운 소규모 코뮌들은 연합하여 연합지역도시계획(Plan local d'urbanisme intercommunal: PLUi)을 수립할 수 있다.

2.3. 일본 농촌공간계획

2.3.1. 현황 및 문제점

일본은 2000년 이후 장기적인 디플레이션하에서 지역의 산업과 경제가 어려워져 지역의 일자리가 부족해 졌다. 이에 따라 많은 인력이 일자리를 찾아 대도시로 이동하였고, 도쿄 일극(一極)집중과 지방의 인구감소 현상이 가속화되었다. 2014년 5월 일본창성회의(日本創成會議)에서 발표한 「마스다 보고서(増田レポート)」는 일본이 현재 추세대로 저출산, 고령화, 지방소멸이 계속된다면 2040년까지 1,727개 시정촌 중 896개의 지자체가 소멸될 것이라고 발표하였다(차미숙 2016).

지방의 인구감소와 더불어 농지의 감소는 일본 농촌의 주요한 문제이다. 일본의 토지 중 농촌계획의 대상이 되는 핵심 지역은 '농업지역'인데, 이는 '농업진흥지역 정비에 관한

법률(농진법)에 의해 지정된다. 농업진흥지역은 농용지구역과 농진백지로 구분된다. 여기에서 농진백지는 농업 생산 농산물 집출하 등에 필요한 시설, 농촌취락, 마을공동시설 등의 정비를 도모하기 위한 지역으로 정의된다. 농용지구역은 시정촌이 향후 10년을 계획하고 설정한 지역으로 농업 목적 이외의 이용을 원칙적으로 금지하고 있다.

2.3.2. 농촌문제 대응 방향

일본은 중산간 지역의 고령화 및 인구감소에 대응하여 '지역재생토지이용계획'을 수립하고 있다. 이 계획은 지역재생법(2015)에 근거하여 중산간 지역 등에서 기본적인 생활 서비스를 공급할 수 있는 '작은 거점'의 형성 등을 촉진하도록 농지법, 농업진흥지역정비에 관한 법률, 도시계획법 등에 특례 조항을 활용할 수 있도록 규정하였다. 지역재생토지이용계획은 지자체가 단독으로 수립하거나, 인근 지자체와 공동 또는 도도부현과 시정촌이 공동으로 수립할 수 있다. 계획에서는 '지역재생구역'을 설정하여 지역재생거점을 형성하도록 사업구역을 특정하거나 취락생활권을 설정할 수 있다. 이 외에 농용지 등 보전이용구역의 설정 및 농용지 등의 보전 및 이용을 도모하기 위한 시책 등이 포함된다. 일부 시정촌에서는 '농업진흥지역정비계획'으로 상당수 농진백지를 제대로 관리하지 못해 난개발이 심화되고 있다. 이에 따라 조례를 통해 '토지이용조정기본계획'을 도입하고 있다.

2.3.3. 국토 및 농촌계획제도

일본의 행정 구역은 광역 자치 단체인 도도부현과 기초 자치 단체인 시정촌(특별구 포함)으로 구성되고, 국토계획은 크게 지역 단위의 공간정비계획(국토형성계획)과 토지이용에 관한 계획(국토이용계획, 토지이용기본계획)으로 구분된다. 국토형성계획은 최상위 계획으로, 전국-광역 단위에서 지역의 미래상과 지역정비, 산업, 문화, 관광, 사회자본, 방재, 국토자원, 자연환경 등에 대한 장기적인(약 10년) 계획을 포함한다. 최근 수립된 새로운 '국토형성계획(2015-2025)'은 본격적인 일본의 인구감소에 대응하여, 지역의 개성을 중시하여 지방창생을 실현하고 혁신을 일으켜 경제성장을 지원하는 내용을 포함하고 있다(차미숙 2016).

시정촌 단위 농촌계획은 시정촌기본구상(혹은 시정촌총합계획), 시정촌계획, 도시계획, 농촌총합정비계획, 농업진흥지역정비계획으로 구성된다(표 1).

〈표 1〉 일본 시정촌 단위 농촌계획

계획명	주요 내용
시정촌기본구상 (시정촌종합계획)	시정촌 단위 최상위 계획으로 시정촌 전체를 대상으로 한 종합발전계획이고, 하위계획으로 도시계획과 농업진흥지역정비계획이 있음
시정촌계획	「국토이용계획법」에 입각하여 수립되는 토지이용계획
농촌종합정비계획	국도청의 지침에 의해 운용되는 계획으로 법정계획은 아니며 농업진흥지역을 대상으로 하는 종합적인 농촌정비계획임. 시정촌기본구상이나 시정촌농업진흥지역정비계획에서는 농촌정비는 하나의 부문계획으로 위상을 갖고 있으나, 농촌종합정비계획에서는 농촌정비가 계획의 중심적인 내용임
농업진흥지역정비계획	농업발전계획을 위주로 하지만 생활환경시설의 정비와 농업인의 취업 촉진 등의 사항도 포함함

자료: 송미령 외(2020), p.125-126 내용을 이용하여 저자 작성.

집락 단위 농촌계획으로 「집락지역정비법」과 도도부현의 집락지역정비기본방침에 따라 시정촌은 집락지역정비계획을 수립한다(표 2).

〈표 2〉 일본 집락 단위 농촌계획

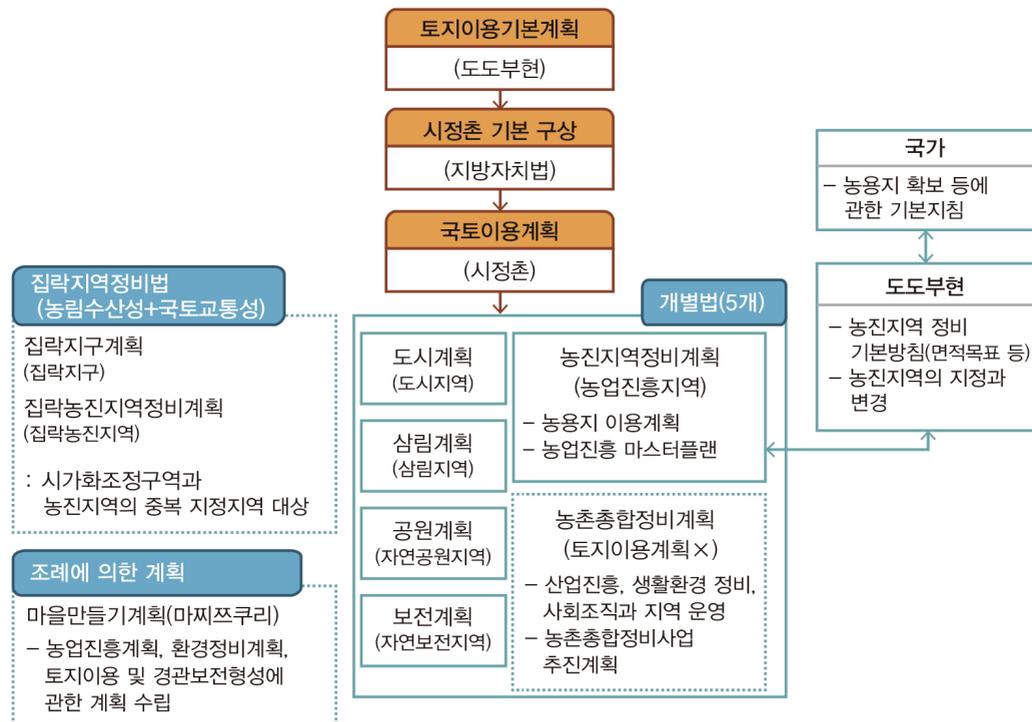
계획명	주요 내용
집락지역정비계획	도시계획에 관한 사항을 정하는 '집락지구계획'과 농업생산기반 및 농촌생활환경 정비를 내용으로 하는 '집락농업진흥지역정비계획'으로 구성
집락지구계획	시가화조정구역 등의 집락을 대상으로 하는 도시계획. 취락 지역의 토지에서 영농 조건과 조화롭고 양호한 거주 환경의 확보와 적절한 토지 이용을 도모하기 위해 수립하는데, 구역 정비 및 보전에 관한 방침과 집락지구정비계획으로 구성
구역 정비 및 보전에 관한 방침	토지이용 방침이나 건축물 등의 정비 방침, 기타 정비 및 보전에 관한 방침을 규정
집락지구정비계획	집락지구시설의 배치 및 규모, 건축물 등에 관한 사항 등을 규정
집락농업진흥지역정비계획	농업진흥지역 내 집락에서 농업생산기반 및 생활환경 정비를 위해 수립함. 도시계획과 농업진흥지역정비계획의 공통 하위계획에 해당함

자료: 송미령 외(2020), p.125-126 내용을 이용하여 저자 작성.

일본의 토지는 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역의 5개 용도지역으로 구분되어 있는데, 각 용도지역은 용도 특성에 맞는 개별법(「도시계획법」, 「농업진흥지역 정비에 관한 법률」, 「삼림법」, 「자연공원법」, 「자연환경보전법」)에 의해 지정 및 규제된다. 우리나라 용도지역은 “1필지 1용도지역” 원칙에 따라 용도지역 간 중복을 허용하지 않지만, 일본에서는 용도지역 간 중복을 허용하고 있다. 따라서 서로 다른 용도가 중복되는 지역, 예를 들어 도시 인근 농촌지역, 농지와 산지 경계 지역 등에서 다수의 용도지역 중복현상이

발생한다. 실제로 일본 국토의 절반이 용도지역 간 중복이 허용되어 있다. 농업지역과 삼림 지역이 가장 많이 중복 지정되어 있으며(605만 ha), 도시지역 내 시가화조정구역과 용도백지 지역에서도 농업지역과 중복 지정되는 지역이 많다(412만 ha). 중복 지역의 혼란을 방지하기 위해 현에서 수립하는 토지이용기본계획에 중복 지역의 토지이용조정지도 방침을 세우고 있다. 예를 들어 도시지역의 시가화조정구역과 농업지역의 농용지구역이 중복되는 지역의 경우, 농용지구역의 규제가 우선시되도록 방침을 세우고 있다.

〈그림 2〉 일본 시정촌 단위 농촌계획



자료: 농식품부 내부자료(2019), 송미령 외(2020): p.126 재인용.

농촌 토지이용관리체계는 앞서 살펴본 개별법에 의하여 수립되는 개별 계획 이외 시정촌 조례에 의하여 수립하는 마을만들기계획이 별도로 운용된다. 마을만들기계획은 도시와 농촌지역의 토지이용관리에서 중요한 수단으로 활용된다. 마을만들기 추진 과정에서 토지이용에 관한 조례를 제정하고, 이에 근거하여 농촌경관 및 자연환경 등의 기능이 발휘되도록 지역 특성에 따른 토지이용계획이나 토지이용의 조정에 대처하고 있다(최혁재 외 2007).

3. 시사점

이 글에서 살펴본 독일, 프랑스, 일본의 농촌계획에서 가장 두드러진 점은 농촌을 단순히 농업 생산의 공간만으로 인식하고 보전하려는 것이 아니라 국가 및 도시의 문제를 해결하는데 중요한 역할을 하는 공간으로서 인식한다는 점이다. 이러한 이유로 다양한 국가들은 현재 농촌이 당면한 문제를 해결하고 미래의 지속가능한 발전을 도모하기 위해, 농촌 자원을 효과적으로 활용하고 공간 이용의 잠재력을 확보하기 위한 농촌계획제도를 활용하고 있다.

외국 농촌계획제도 중 가장 두드러지는 점은 농촌 공간을 인식하는 원칙과 토지이용관리제도이다. 농촌의 토지를 보전하는 것을 우선 정책 목표로 삼고, 신규 개발은 기존 개발지의 내부로 한정하거나 외부일 경우 철저한 계획을 통해 체계적으로 개발한다. 그리고 농촌의 토지 보전을 뒷받침하는 토지이용제도를 통해 계획의 구속력을 강화하고 있다. 독일은 공간을 내부지역과 외부지역으로 구분하고, 외부지역의 개발을 원칙적으로 금지하고, 일본은 '지역재생구역'을 통하여 농촌지역에 필요한 계획시설을 선택적으로 유치할 수 있는 제도를 운영 중이다. 보전은 농촌의 개발 전체를 금지하는 의미가 아니라, 개발로 인한 자연 훼손을 최소화하거나 개발로 인해 훼손된 가치와 동등한 토지의 자연환경을 복원하도록 하는 것이다. 따라서 프랑스의 사례와 같이 농지를 전용하기 위해서는 그 이상의 면적을 농지로 전환하여야 한다.

농촌계획의 실천력을 강화하기 위해, 관련 사업과 연계되고 안정적으로 재원을 확충할 수 있는 계획과 사업을 연계 방안을 시행한다. 프랑스는 STRADDET(레지옹 차원), SCoT(데파르트망 내 코뮌연합 차원), PLU(코뮌 차원) 등의 계획을 작성하는데, 계획계약을 통해 필요한 사업에 대해 중앙정부와 레지옹, 코뮌 등에서 필요한 재정에 대한 협약을 맺어 실천력을 담보한다. 이는 계획의 실천력 담보를 위해 추진되는 매우 중요한 수단이며 지방분권시대의 중앙과 지자체가 협력할 수 있는 효과적인 방법이다.

마지막으로 농촌계획 수립과 토지이용방안을 결정 과정에서 주민의 참여를 제도적으로 보장한다. 일본은 주민 스스로 용도구역별 행위 제한 사항을 정하고 주민협정으로 관리한다. 독일은 게마인데에서 도시관리계획을 수립할 때, 주민의 참여가 제도적으로 보장되어 있고 게마인데 의회의 의결을 거쳐야 한다. 지역에 맞는 문제의 해결책을 찾고 지속가능한 계획 추진을 위해서는 지역사회의 호응과 지원이 절대적으로 필요하고, 문제의 인식과 이에 대응하는 방안 수립 과정에서 주민 참여가 제도적으로 보장되어야 한다.

참고문헌

- 강미나·김영표·김진범·하수정·김미정·김형우. 2012. 『농촌지역의 주거품격 향상을 위한 농촌 주택정책 방안 연구』. 국토연구원.
- 송미령·성주인·심재현·한이철·서형주·민경찬. 2020. 「농촌공간계획 수립 기본방향 연구」. 한국농촌경제연구원
- 심재현·송미령·한이철·서형주. 2019. 「미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(3/3)」. 한국농촌경제연구원.
- 윤기석·배준구·이동우. 2019. 「선진국의 국가균형발전 추진체계 및 조직운영에 관한 연구」. 한국지방자치학회.
- 차미숙. 2016. 「인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안」. 국토정책 Brief No. 555.
- 최혁재·지대식·김승중. 2007. 「농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안」. 국토연구원.
- Behrens, H., P. Dehne, J. Hoffmann. 2019. “Nachhaltiges landmanagement”.
- Wright, N. 2014. “new approaches to rural planning”. (<https://nickwrightplanning.co.uk/new-approaches-to-rural-planning.htm>) (검색일 2021.4.20.)