농촌지역개발법률의 체계와 한계*

The Legal System and Limitation of Rural Development Act

이 민 우 (공주대학교 지역개발학부 박사과정 - 주저자)
김 정 태 (공주대학교 지역개발학부 조교수 - 교신저자)

Abstract

Min-U Lee / Jung-Tae Kim

The agricultural policy framework was limited to the agricultural sector but, from the early 2000s it was expanded and changed to agricultural policy, income policy and rural policy. These changes mean that the policy was centered on agriculture but shifted to agriculture, food, and rural areas, and investment in social overhead capital facilities such as production bases changed the direction of farmers' income, welfare and rural development.

In the reality of this policy, in line with the intent of integrated rural development, The purpose of this study is to analyze the existing law for the development of rural area, to locate the Special Law of Balanced National Development at the top of the rural development laws and regulations, with regard to the development of rural areas, the 'Basic Law of Agricultural Food Act was adopted as the basic law, the 'Quality of Life of Farmers and fishermen Special Law' became the basis of development of rural areas, and the 'Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act' was systematized into specific procedures.

Based on this systematization, the analysis of the rural development projects currently under way confirms that the laws of the projects are scattered in the above-mentioned laws. In order to develop the integrated rural development, The rules and regulations of the establishment and composition of the committee to oversee and coordinate the implementation of the business plan and the project, evaluation and feedback of the project, etc. are insufficient.

주 제 어: 농촌지역개발, 농촌지역개발법률, 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」, 농촌계획

Keywords: Rural area development, Rural Development Law, 「Quality of Life of Farmers and fishermen Special Law」, 「Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act」, Rural Planning

* 이 논문은 2016년 공주대학교 학술연구지원사업의 연구지원에 의하여 연구되었음

I. 서 론

2004년 정부에서는 농업·농촌종합대책을 확정·발표하면서 농정의 새로운 정책 틀을 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 변경하게 된다. 이러한 변경은 이전에는 정책대상의 중심이 농업으로 한정되어 있었으나 농업과 식품, 농촌으로 옮겨지고, 생산기반 등과 같은 사회간접자본시설 중심의 투자에서 농업인의 소득과 복지, 농어촌지역의 개발로 정책방향이 전환되어 농정은 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 큰 틀을 확립하게 되었음을 의미한다.

아울러 종합대책과 함께 제정·시행된 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하, 「농어업인삶의질법」)은 농정의 기본법으로서 자리매김하게 되었다. 「농어업인삶의질법」은 크게 농어업인의 삶의질 향상이라는 소득정책과 농어촌지역개발이라는 농촌정책에 대한 근거법률로서 제정이 되었으나 형식상 특별법의 성격을 갖춤으로서 기존의 법률들과의 관계가 명확하지 않다는 문제점들이 노출되고 있다.

기존의 연구들(윤원근, 2008; 송미령 외, 2008; 박경·구자인, 2006; 이동필 외, 2006; 김현호·한표환, 2005; 박진도, 2014; 송미령 외, 2014)에서는 농촌지역개발사업의 문제를 분석하고 대안을 제시하면서 주로, 유사사업에 대한 정부부처 간 또는 부처 내 수평적 연계의 부족으로 인한 중복투자로 발생하는 비효율성이나 중앙정부 주도로 인한 지방의 창의성 부족, 또는 체계적이고 통합적인 사업수행이 미흡한 점 등을 지적하면서 통합적 농촌지역개발의 중요성을 역설하고 있다. 아울러 이러한 문제점에 대한 대안으로 부처 간 역할분담(윤원근, 2008), 정책메뉴의 패키지화(송미령외 2007), 농촌지역 개발의 목표와 개념 정립(박경·구자인, 2006), 지방자치단체의 사업간 통합·조정시스템 도입(이동필, 2006) 등을 제시하고 있다.

농촌계획이나 농촌정책도 결국 이를 뒷받침하는 법률에 의해 구체화되는 것이므로 농촌지역개발에 관한 법률도 분석의 대상으로 삼아야함은 분명하다. 하지만 기존의 연구들에서는 농촌지역개발사업의 체계화에 대해 분석하고 대안을 찾으려고 하면서도 농촌지역개발의 근거가 되는 법률의 체계화에 대해서는 연구가 미흡한 실정이다.

또한, 현재 시행 중인 법률들 중에서 농촌지역개발과 관련하여 「농업·농촌 및 식품산업기본법」(이하, 「농업식품기본법」), 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」 등의 법률들이 있으나 법률들 간의 상호관계가 정립되어 있지 않고, 특히 농촌지역개발의 근거법과 절차법이라 할 만한 법률이 아직 구체적으로 구비되어 있지 않은 것이 현실이다.

본 연구에서는 위에서 언급한 현실을 바탕으로 「농업식품기본법」과 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」을 중심으로 하고, 이 들 법률과 일정한 관련을 갖는 「국가균형발전특별법」과 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(이하, 「지역개발지원법」의 내용을 분석함으로써 법률들의 관계를 정립하고 농촌지역개발법률의 체계를 정립하고자 하였다.

이를 위해 2장에서는 농촌지역개발과 관련된 선행연구를 분석하여 농어촌지역의 개념과 농

촌지역개발사업, 농촌지역개발의 근거법률에 대한 연구가 진행된 내용을 살펴보고, 3장에서는 연구방법을 제시하였으며, 4장에서는 분석의 결과로서 「농업식품기본법」과 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」, 「국가균형발전특별법」, 「지역개발지원법」의 내용을 분석하여 법률 간의 체계를 정립하고 법률들의 주요내용을 비교하였으며 기존의 선행연구에서 미흡했던 농촌지역개발법률이 담고 있어야하는 농촌지역개발의 내용을 제시하였다.

Ⅱ. 선행연구의 분석

1. 농촌지역의 개념과 관련된 선행연구

사회과학뿐만 아니라 다양한 학문영역에서 농촌지역이라는 용어가 사용되고 있다. 그만큼 일상적으로 사용되는 용어이지만 농촌지역을 명확하게 규정하는 것은 어렵다(임석회, 2005). 하지만, 농촌지역개발과 관련된 법률을 이해하기 위해서는 농촌지역의 개념 규정이 우선되어야 하는 것은 사실이다.

사전적 의미로 봤을 때는 주민의 대부분이 농업에 종사하는 마을이나 지역 또는 농업을 직업으로 하는 사람들이 다수를 차지하는 지역사회로 정의되어 있다.

일반적으로 보았을 때 농촌은 낮은 인구밀도와 높은 비율의 농업적 토지이용이라는 특성과 함께 산업적으로 보았을 때 1차 산업의 비율이 높아 도시와 구별되는 특징을 갖는 지역으로 볼 수 있다. 학술 분야와 정책 분야에서 도시와 농촌을 구분할 때는 행정구역을 기준으로 삼아 읍·동지역은 도시로 면지역은 농촌으로 구분하는 방식이 통용된다(이재준 외, 2004).

농촌지역의 개념에 대한 연구들은 Sorokin과 Zimmerman(1929) 에 의해 농촌지역을 직업, 환경, 지역사회의 크기, 인구밀도, 인구의 이질성과 등질성, 사회적 분화와 계층, 이동성, 상호작용의 지표를 가지고 도시지역과의 분류를 구체화하면서 논의의 계기를 제공하면서 농촌-도시이분설, 농촌-도시연속설, 농촌-도시공생설의 순으로 발전하게 된다.(임석회, 2005; 조진희 외, 2015) 이러한, 농촌지역개념의 발전과정 중 어떠한 논리가 가장 타당하다고 말하기 힘든 것은 사회의 발전과 더불어 농촌의 의미도 다르게 변화해왔기 때문이다.

또한, 농촌지역의 유형화를 위한 연구들도 다양하게 이루어져왔다. 1930년대부터 시작된 농촌지역의 유형화에 대한 연구는 1980년대에 들어서면서 농촌지역을 인간의 삶을 담는 종합적 실체로서의 정주생활권 또는 지역사회로 인식하고 유형과 특성을 연구하였으며, 1990년대 이후에는 낙후지역과 관련하여 정책대상으로서의 농촌지역 구분에 대한 연구가 시도되어왔다(엄수원, 1997; 성주인·송미령, 2003; 이원호·안영진, 2011; 김정연 외, 2014; 조진희 외, 2015). 이러한 농촌지역의 유형화에 관한 선행연구들(이정환1987; 성주인·송미령 , 2003, 김정연 외, 2014; 조진희 외, 2015)은 농촌지역의 특성이라 할 수 있는 많은 지표들을 선정하고 있으며,

선행연구들에서 사용하고 있는 지표를 보면, 임야율, 경지율, 접근성, 해발고도, 기복량 등의 지형적 지표와 산업구조, 인구밀도와 인구성장, 토지이용, 주민의 복지·문화수준, 지방재정 등을 경제적 지표로 주로 이용하고 있다.

아울러 유럽연합(EU)에서는 "인구 5만 명 이상의 인구밀집지역과 도시근교지역 , 주요 산업지역을 제외한 모든 지역"을 농촌지역으로 정의하고 있으며, 일본의 경우에도 인구집중지구(DID , DenselyInhabited District)를 도시라 하고, 그 이외의 지역은 농촌지역이 된다. OECD 역시 인구밀도가 1㎢당 150명 이하인 지역을 농촌지역으로 파악하고 있다(임석회, 2005). 또한 김정호 외(2001)에 의하면 OECD에서는 농촌지역을 '경제적으로 도시와 통합된 농촌지역(Economically Integrated Areas)', '중간농촌지역(Intermediate Areas)', '원격농촌지역(Remote Areas)'으로 구분하고 있다[1].

법률적 측면에서 볼 때 농촌지역의 개념은 「국가균형발전특별법」과 「농어촌정비법」, 「농업식품기본법」, 그리고 「농지법」 등에서 규정하고 있다. 「국가균형발전특별법」에서는 '농산어촌'을 「농어촌정비법」상의 농어촌과 「산림기본법」상의 산촌으로 정의하고 있고[2], 「농어촌정비법」에서는 '농어촌'과 '준농어촌'을 나누어 규정하면서 농어촌은 「농업식품기본법」상의 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」(이하, 「수산업기본법」) 상의 어촌으로 규정하고, 준농어촌은 광역시 자치구 중에서 「농지법」에 따른 농업진흥지역과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역을 규정하고 있다.[3] 또한, 「농업식품기본법」과 「수산업기본법」에서는 '농촌'과 '어촌'을 읍·면의 전 지역과 동의 지역 중 주거지역, 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역으로 규정한다.[4] 이와 같이 서로 얽혀있는 법률상의 내용들을 정리하면 다음 〈표 1〉

---

1) 경제적으로 도시와 통합된 농촌지역(Economically Integrated Areas) : 대개 도시 중심지 가까이 위치하고 있고 농가소득이 높은 지역, 경제적으로나 인구분포적 측면에서 성장하는 지역
중간농촌지역(Intermediate Areas) : 경제적으로 도시와 통합된 농촌지역보다는 도시중심지로부터 멀리 떨어져 있으나 지역의 기반시설이 잘 갖추어져 있고 도시 중심지로서의 접근성도 좋은 지역. 산업측면에서 제조업이나 서비스업과 같은 타 부문 산업으로 다양화되고 있기는 하나, 전통적으로 농업 및 농업 관련 산업에 의존하고 있는 지역
원격농촌지역(Remote Areas) : 도시 중심지로부터 상당히 떨어져 있는 지역. 저밀도인구, 노령화된 인구, 열악한 기반시설과 서비스, 농업이외의 타 경제 부문과의 통합성 미흡 등이 특징

2) 「국가균형발전 특별법」 제2조 8호

3) 「농어촌정비법」 제2조 1호, 2호

4) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의)
5. "농촌"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.
가. 읍·면의 지역
나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역
「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조(정의)
6. "어촌"이란 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.
가. 읍·면의 전 지역
나. 동의 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역

과 같다.

〈표 1〉 법률상의 농촌지역

법률	내용	참고
「국가균형발전특별법」	농산어촌	농어촌, 산촌
「농어촌정비법」	농어촌, 준농어촌	농어촌은 농촌과 어촌, 준농어촌은 광역시 자치구 중 농업진흥지역, 개발제한구역
「농업식품기본법」	농촌	(1) 읍·면의 전지역 (2) 동지역은 1. 주거·상업·공업지역 외의 용도지역 2. 도시지역 중 생산·보전녹지지역 3. 관리지역 중 생산·보전관리지역 4. 농림·자연환경보전지역 (3) 개발제한구역에서 해제되어 제1종 주거지역으로 지정된 집단취락지구[5]
「수산업기본법」	어촌	(1) 읍·면의 전지역, 동지역 중 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역 (2) 하천, 호수, 바다에 인접하거나 어항의 배후에 있는 지역

위의 내용을 종합해 볼 때, 법률상의 농촌지역은 행정구역 상 읍·면지역, 동지역 중 생산·보전녹지 또는 관리지역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하, 「국토계획법」상의 용도지역 중 농림지역, 농업진흥지역으로 정의될 수 있다.

2. 농촌지역개발과 관련된 선행연구

농촌지역개발의 추진실태나 정책과제를 분석했던 기존의 연구들은 주로 ① 유사사업에 대한 정부부처 간 또는 부처 내 수평적 연계의 부족으로 인한 중복투자로 인해 발생하는 비효율성, ② 중앙정부 주도의 하향식 개발방식 위주로 진행되면서 발생하는 지방정부의 창의성 부족, ③ 체계적이고 통합적인 정책집행의 미흡 등을 문제점으로 도출하면서 그에 대한 정책과제로 통합적 농촌지역개발을 제시하는 연구들이 대부분이었다(윤원근, 2008; 송미령 외, 2008; 박경·구자인, 2006; 이동필 외, 2006; 김현호·한표환, 2005; 박진도, 2014; 송미령 외, 2014). 송미령(2014)의 연구에서는 삶의질정책이 시설중심의 접근으로 인해 S/W제공 등에서 미흡한 점, 범부처 차원의 정책 조정 역할의 한계, 지방정부 차원의 삶의 질 향상 정책 추진에 대한 관심을 유도하지 못한 점 등을 문제점으로 지적하고 있고, 송미령(2008)의 연구에서는 농촌지역개발정책의 문제점을 구속력없는 계획, 추진주체의 다기성, 사업의 중복성, 소규모분산투자, 정주체계와 무관한 편의적 공간 분할, 지역유형별 격차 반영의 미흡, 지방의 자율성 제한, 사업 내용의 시의성과 차별성 부족, 성과관리체계의 부족 등의 9가지로 정리하고 있다.

---

5) 농림축산식품부고시 015-171호, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조 제5호 나목에 따른 농촌지역

〈표 2〉 농촌지역 개발사업의 문제점에 대한 선행연구

저자 (연도)	문제점	대안의 제시
송미령 외 (2014)	-삶의 질 향상 위원회의 컨트롤타워 기능 한계 -관계부처의 참여 부족 -주민 체감 서비스 제공의 부족 -농어촌서비스기준 등의 실효성 부족	-높은 주민 체감도의 정책 발굴 -농어촌서비스기준의 개편 -삶의 질 향상 위원회의 상시적 운영
성주인 외 (2012)	-농어촌계획제도의 정비 필요성 -각종 법률과 사업지침에 의한 계획수립으로 계획간 통합이 미흡 -농어촌정비법에 의한 농어촌 개발의 한계	-체계적 농정 추진을 위한 계획제도 정비 필요성 -법령 및 예산 등의 지원 방안 모색 -관련 법률에 대한 정비와 계획 간 관계 설정 필요
윤원근 (2008)	-부처 간 사업의 분산시행 -사업추진을 위한 추진체계 미흡 -삶의질위원회의 부처간 조정기능 부족 -사업평가의 형식성과 중복성	-부처 간 역할분담 및 협력체계 구축 -부처 간 유사사업 조정 -삶의질위원회의 강화 -사업추진을 위한 거너넌스 체제 구축 -지방공무원의 역량 강화 -정책평가 및 환류기능 체계화
송미령 외 (2007)	-정책 수단의 불충분 -구체적 정책목표 결여 -중앙정부 부처 간 유사사업과 중복사업의 문제 -계획적·체계적 사업수행 미흡 -지역의 기획역량 부족 -관련 부서 간 협력체계 구축 부족 -사업 내용에 따른 업무분담 부족	-정책 메뉴의 패키지화 -장기적·종합적 다부문계획과의 사업 집행 연계 -농촌 인지적 정책영향평가제도 및 조직 구성 -지방의 역량 강화와 주민참여 및 인적자원 유치 -정책 현장 파트너 조직의 구성과 육성 -시군단위의 정책집행 조력자 네트워크 구축
박경, 구자인 (2006)	-부처별 사업시행으로 사업간 연계성과 공간적 통합성 부족 -중앙의 지나친 세부지침으로 지방의 유연한 재량권 축소 -지자체 종합계획과 개별사업간 연계성 부족 -각종 사업의 종합연계 및 조정을 위한 전담조직 미정비 -지방자치단체 및 주민역량 부족	-농촌지역개발의 목표와 개념의 재정립 -사업간 통합과 정비 -유사한 기존사업의 통합 -농식품부의 중앙부처내 총괄기능 강화 -삶의질위원회의 기능강화 및 사업평가단의 신설 -지역개발사업 관련 지자체의 전담 추진기구의 강화
이동필 외 (2006)	-부처간 편의적 공간분할과 다양한 소규모사업의 분산추진 -중앙 위주의 사업선정과 지역의 중장기 계획과 연계된 종합적 사업추진 미약 -시군 내에서의 타 부서 내 상황파악에 대한 어려움 -개별 법령의 근거에 따라 사업간 조정 등 종합적 추진 곤란	-부처간 연계성 강화, 지방자치단체의 사업간 통합 및 조정시스템 도입 -관련사업의 농림부 이관을 통한 통합 -사업내용 및 추진방식에 대한 지방정부의 재량권 확대
김현호, 한표환 (2005)	-유사사업의 부처간·부처내 수평적 연계 부족 -분산 및 중복투자로 인한 비효율 -부처별 공간 분할 및 개별사업의 특정지역 집중 -지방의 독자적, 창의적 계획과 개발구상의 기회부족 -시군수준에서의 사업집행에 대한 자율성 부족	-단위시설사업의 자치단체 이관 -공간범위, 사업목적, 사업대상지 성격, 대상지역의 중복, 사업연계, 지방이양을 기준으로 사업간 통합과 조정 -단기적 통합 및 조정 -중장기적으로 농촌지역개발사업을 대상으로 하는 총괄법의 제정을 통한 사업추진

3. 농촌지역개발법률의 필요성

하지만 농촌지역개발계획이나 정책도 '법치행정의 원칙'에 따라 근거가 되는 법률이 존재해

야만 하므로 필연적으로 근거법률에 대한 분석을 통한 문제점의 도출과 대안의 제시가 필요할 것이다. 하지만, 정작 이에 대한 논의가 많지 않은 것도 사실이다. 농촌지역개발에 대한 법률적 측면에서의 연구로는 김현호(2008)의 연구에서 새로운 법률의 제정을 통해 낙후지역을 재설성하고 낙후지역 사업을 통폐합할 것을 제안하고 있으며, 이재준 외(2004)의 연구에서는 「농어업인삶의질법」에 의한 삶의 질 향상 계획이 「국토계획법」상의 시·군계획 등의 기존계획과 중복될 것을 예상하면서 농촌지역의 종합적이고 효율적인 개발을 위한 계획수립, 사업집행 및 토지이용계획을 내용으로 하는 단일법의 필요성을 강조하기도 하였다. 그러나 구체적으로 시행 중인 법률을 분석하고 이를 통해 농촌지역개발법률의 체계를 수립하고, 농촌지역개발의 근거가 되는 법률을 제시하고 있는 연구는 미흡한 것이 현실이다.

Ⅲ. 연구의 방법

이 연구는 농촌지역개발과 관련된 기존의 선행연구에 대한 문헌분석과 현재 시행되고 있는 농촌지역개발에 관한 법률들 간의 비교법적 연구, 그리고, 공기업 등에서 일하고 있는 현장전문가와의 대화 등을 연구방법론으로 활용하였다.

우선, 문헌연구를 통하여 농촌지역개발정책과 개발계획의 추진실태와 현황에 대한 선행연구를 문헌을 중심으로 분석을 하고, 실태조사연구를 통해 농촌지역개발과 관련된 법률의 입법연혁과 현행 법률의 시행실태를 분석함으로써 분석결과의 도출을 하고자 하였다.

이에 따라 본 연구는 농촌지역개발과 관련된 법률 중 「농업식품기본법」과 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」의 구체적 내용을 분석하여 각각의 법률에서는 농촌지역과 농촌지역개발에 대해 어떠한 내용을 규정하고 있는지를 살폈으며, 법률 상호간의 관계는 어떤 구조로 되어 있는지를 정립하여 체계화하였다.

아울러, 지역개발 내지는 지역균형개발과 관련되어 있는 「국가균형발전특별법」과 「지역개발지원법」도 분석의 대상 속에 포함시켜 농촌지역개발과 관련된 법률 중 「농어업인삶의질법」과 비교분석을 하였으며 법률들 간의 체계를 분석하였다.

또한, 농촌지역개발의 현장에서 활동 중인 공기업의 전문가와의 면담을 통해 「농어촌정비법」을 근거로 농촌지역개발에서 발생하는 문제점에 대한 현장에서 발견되고 있는 문제점에 대해 확인하고 이를 해결하기 위한 방법에 대한 의견도 참고하였다.

구분	기관명	면담방법	직급
전문가 A	한국농어촌공사	2:2 면담	차장
전문가 B	한국농어촌공사		부장

Ⅳ. 분석결과

1. 농촌지역개발관련 법률의 체계

1) 농촌지역개발법률의 주요 내용과 관계

농촌지역개발과 관련해서 최상위법은 「대한민국헌법」이다. 「대한민국헌법」 제123조 제1항에서는 “국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.” 라고 규정하고 있어서 농촌지역의 개발과 관련된 구체적인 법률들은 이러한 헌법적 가치를 실현하는 수단이 되는 것이다. 다만, 이 연구에서는 법률의 범위를 농촌지역개발과 관련된 법률로만 한정하고자 하므로 이와 관련된 법률로는 「농업식품기본법」, 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」만을 그 대상으로 하고자 한다. 이에 덧붙여 위의 법률들과 일정한 관계를 갖고 있는 「국가균형발전특별법」과 「지역개발지원법」도 분석하고자 한다.

현재 정부부처별로 시행되는 다양한 농촌정책들을 목적을 기준으로 분류한다면 첫째, 농산물가격 및 소득정책, 둘째, 농촌지역개발정책, 셋째, 농촌생활환경 개선 및 복지향상 정책으로 구분할 수 있다(박진도, 2014). 종래의 농촌지역개발은 행자부와 농식품부를 중심으로 한 농촌생활환경정비와 개선이 핵심적인 정책이었다. 하지만 이와같은 인식으로는 변화하는 농촌에 대한 인식(농업생산지역에서 웰빙공간으로의)에 타당한 농촌정책이라 하기 어려워진 것이 현실이다. 따라서, 농촌정책 중 농촌지역개발정책을 독립된 정책부문으로 인식하고 농촌지역개발의 독자적인 대상과 영역을 확립할 필요가 있다. 그러므로 이 연구에서는 농촌정책과 관련된 많은 법률 중에서 농촌지역개발과 관련된 「농업식품기본법」과 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」을 대상으로 삼았다.

먼저 세 법률의 제·개정 연혁을 보면, 가장 먼저 제정된 「농어촌정비법」은 1995년 6월에 시행되어 세 가지 법률 중 가장 먼저 시행된 법률이다. 2007년과 2009년에 2번의 전부개정과 19번의 일부개정을 거쳐서 현재까지 시행되고 있다. 「농업식품기본법」은 2000년 1월에 「농업·농촌기본법」으로 제정되어 2008년과 2009년에 2번의 전부개정과 10여회의 일부개정을 거쳐 현재는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」으로 운용되고 있고, 「농어업인삶의질법」은 2004년 6월에 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」이라는 명칭으로 시행되어 17회에 걸쳐 일부개정된 후 현재는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」으로 시행 중이다. 즉, 시행시기로 보아서는 「농어촌정비법」 → 「농업식품기본법」 → 「농어업인삶의질법」의 순서를 갖는다. 시행시기와 관련된 법의 일반원칙 중 신법우선의 원칙이 적용된다면 이 순서에 따라 동일 내용에 대한 규정이라면 「농어업인삶의질법」이 가장 우선적으로 적용되는 것이다.

세 법률의 관계는 다음의 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 농촌지역개발법률의 비교

	「농업식품기본법」	「농어업인삶의질법」	「농어촌정비법」
시행 시기	제정 : 1999. 2. 5 시행 : 2000. 1. 1.	제정 : 2004. 3. 5 시행 : 2004. 6. 6	제정 : 1994. 12.22. 시행 : 1995. 6. 23
목적	-농업·농촌의 지속가능한 발전도모 -농업인의 소득과 삶의 질 향상을 위한 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을 규정	-농어업인의 복지증진 -농어촌의 교육여건 개선 -농어촌의 종합적·체계적 개발 촉진 -농어업인등의 삶의 질 향상 -지역 간 균형발전	-농업생산기반정비 -농어촌생활환경정비 -농어촌산업육성 -농어촌 관광휴양자원개발 -한계농지 등의 정비
주요 내용	-제3조(정의) : 농촌의 용어정의 -제5조(다른 법률과의 관계) -제3장 농업·농촌 및 식품산업 정책의 수립·시행 ·제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ·제15조(정책심의회) ·제33조(농업 생산기반의 정비) ·제44조(농촌의 자연환경 및 경관 보전) ·제48조(농촌지역 발전시책의 수립) ·제49조(지역 간의 소득균형) ·제49조의2(조건불리지역의 지원) ·제50조(농촌지역산업의 진흥 및 개발) ·제51조(도시와 농촌 간의 교류 활성화 등)	-제5조(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획의 수립) -제8조(농어업인 등에 대한 복지실태 등 조사) -제9조(기본계획 등의 평가) -제10조(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회) -제3장 농어업인 등의 복지증진 -제4장 농어촌 교육여건의 개선 -제5장 농어촌 지역개발 ·제29조(농어촌의 기초생활여건 개선 ·제31조(농어촌산업육성) ·제35조(도시와농어촌 간의 교류확대) ·제38조(농어촌 지역종합개발계획의 수립·시행) ·제38조의2(농어촌 지역발전협의회의 구성·운영) ·제39조(농어촌 거점지역의 육성) ·제40조(조건불리지역에 대한 특별지원)	-제3조(자원조사) -제4조(농어촌 정비 종합계획 등) -제3장 농업생산기반 정비 ·제8조(농업생산기반 정비사업 기본계획의 수립) ·제9조(농업생산기반 정비사업 시행계획의 수립 등) ·제16조(국가 등이 시행한 농업생산기반시설의 관리와 이관) -제4장 농어촌 생활환경 정비 ·제53조(농어촌 생활환경 정비 기본방침) ·제54조(생활환경정비계획의 수립) ·제58조(생활환경정비사업 기본계획의 수립) ·제59조(생활환경정비사업 시행계획의 수립) ·제64조(빈집 정비) -제5장 농어촌산업의 육성 ·제73조(농어촌산업 육성 기본계획의 수립) ·제74조(농어촌산업육성 시행계획의 수립) ·제77조(농공단지 개발 지원에 관한 기본방침) -제6장 농어촌 관광휴양자원 개발과 한계농지 등의 정비 ·제82조(농어촌 관광휴양단지의 개발) ·제91조(한계농지등의 정비 기본방침) ·제101조(마을정비계획 수립 및 마을정비구역의 지정)
법률의 성격	농촌지역개발정책의 "기본법"	농촌지역개발의 "근거법"	농촌지역개발의 "절차법"

법률의 내용을 서로 비교해보면, 첫 번째로, 「농업식품기본법」은 제1조에서 농업과 농촌의 지속가능한 발전도모, 농업인의 소득과 삶의 질 향상을 위한 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 그 목적으로 정하고 있을 뿐만 아니라 제5조에서는 농업·농촌 및 식품산업에 관하여 다른 법률을 제정·개정하려면 이 법에 부합되도록 하여야함을 규정하고 있어서 농업·농촌 및 식품산업에 대한 기본법임을 천명하고 있다.

또한, 제14조에서는 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 균형개발·보전, 식품산업 등의 농업관련 산업 육성을 위한 '농업·농촌 및 식품산업 발전계획'을 규정하여 농업·농촌 및 식품산업의 발전 목표와 정책의 기본방향 등을 포함하도록 하고 있다. 특히, 제7절을 농촌지역의 발전 및 삶의 질 향상으로 규정하고 제48조부터 제54조에 걸쳐 농촌지역 발전시책 수립, 지역 간의 소득균형, 조건불리지역 지원, 농촌지역산업 진흥 및 개발, 도농교류활성화, 정보화 촉진, 교육여건 개선, 농촌주민의 복지증진 등을 규정하고 있다.

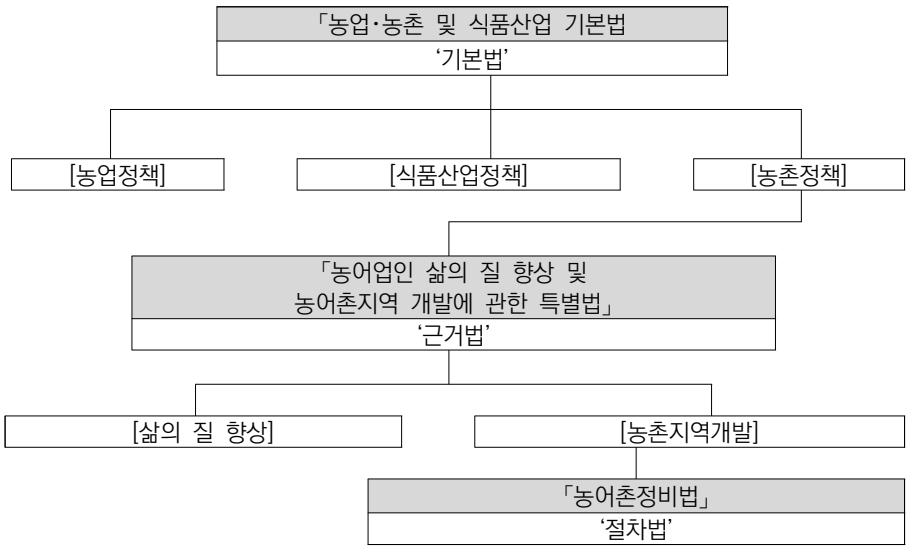
두 번째로, 「농어업인삶의질법」은 제1조에서 「농업식품기본법」에 따라 농어업인의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적이고 체계적인 개발촉진을 규정하여 농어업인 등의 삶의 질 향상과 지역 간 균형발전을 목적으로 규정하고 제2조에서 도·농간 생활격차 해소 및 교류 활성화를 통해 농어촌주민이 도시지역 주민과의 균등한 생활, 그리고 농어촌의 지속적 발전의 기틀 마련을 기본이념으로 규정하고 있다. 또한 제5조에서 규정한 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획'을 수립하도록 하고 이를 구체화하기 위해 제3장에서는 농어업인의 복지증진, 제4장에서는 농어촌의 교육여건 개선, 제5장은 농어촌 지역개발을 규정하고 있다.

마지막으로 「농어촌정비법」은 1994년 제정이유에서 농어촌개발 및 정비사업의 체계적·종합적인 추진을 위해 농업생산기반정비사업의 확대, 농어촌의 주택과 도로 등의 농어촌생활환경정비, 농어촌의 소득증대사업의 추진을 통해 현대적 농어촌 조성과 국가의 균형발전을 목적으로 설명하고 있다. 이에 따라 종전의 농지개량사업을 농업생산기반정비사업으로 확대 개편하여 종전의 관개·배수시설 등 논 위주의 사업 외에 농업주산단지 조성사업 및 영농시설 확충사업을 함께 추진하기 위해 제정된 법률이 「농어촌정비법」이다. 이 후 10여 차례의 개정을 통해 현재는 농업생산기반정비, 농어촌생활환경정비, 농어촌산업육성, 농어촌 관광휴양자원개발과 한계농지 등의 정비를 목적으로 규정하고 있다. 이를 위해 제2장에서는 자원조사를 규정하고 제4조에서 '농어촌정비종합계획'의 수립을 규정하고 있다.

이처럼 대상이 되는 세 가지 법률의 목적과 내용을 정리해보면 「농업식품기본법」은 농촌지역개발정책의 방향을 제시하는 기본법이 되고, 「농어업인삶의질법」은 '삶의 질 향상 기본계획'을 통해 농어촌지역개발의 근거를 제시하는 근거법의 역할을 하고 있으며, 「농어촌정비법」을 통해 구체적인 농촌지역개발사업이 이루어지는 절차법의 구조로 되어 있다고 정리할 수 있을 것이다.

이상의 내용을 토대로 농촌지역개발법률의 구조를 정리하면 다음의 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 농촌지역개발법률의 구조

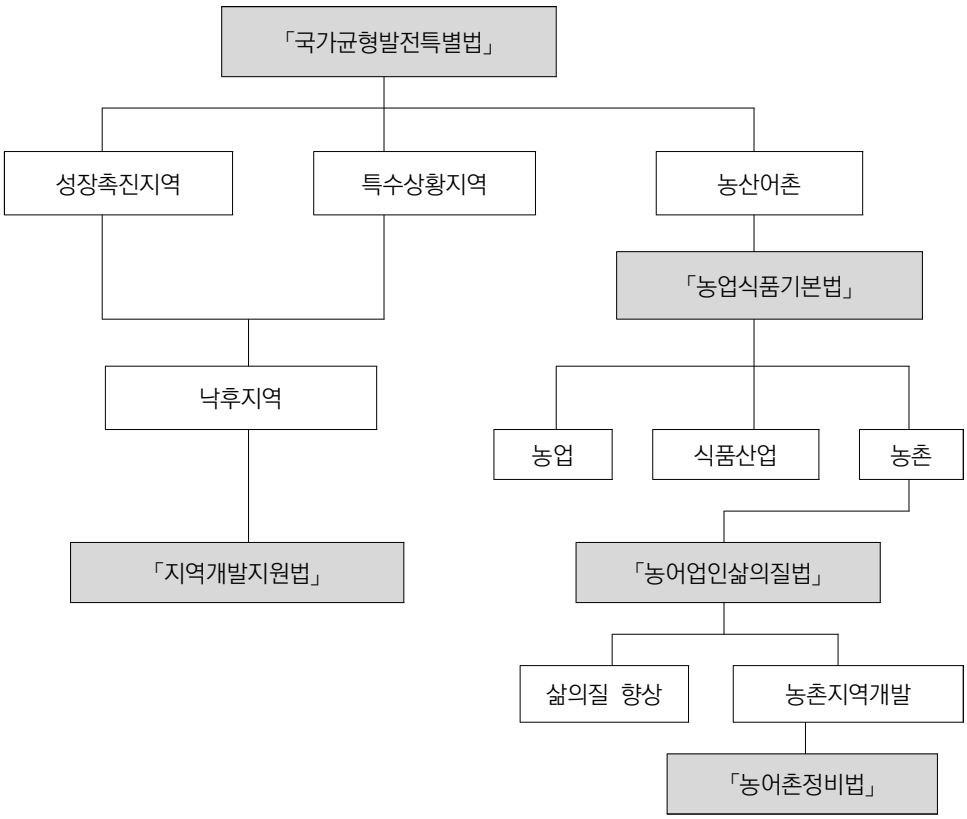


2) 관련 법률과의 비교

그 동안 수도권의 집중 억제를 목적으로 사회간접자본의 확충과 같은 물적 인프라 구축을 수단으로 중앙부처의 개별사업위주로 추진·집행되어온 지역개발정책이 지장자차단체 주도의 지역혁신체계 구축을 통한 자생력 강화와 수도권과 지방의 상생발전이라는 새로운 패러다임의 국가균형발전정책으로 추진되면서 제정·시행된 법률이 「국가균형발전특별법」이다(오현진, 2004). 2004년 4월에 법률이 시행된 시점에서는 국가균형발전, 지역혁신 등을 통해 낙후지역과 농산어촌으로 구분된 지역의 개발촉진을 통해 지역 간 불균형을 해소하고 균형발전을 목표로 한 법률이었다. 이 후 5차례의 일부개정을 통해 현행 법률은 낙후지역이라는 용어 대신 성장촉진지역과 특수상황지역(접경지역과 개발대상도서)으로 구분하고 지역발전 5개년 계획을 통해 성장촉진지역과 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항을 규정하고 있다.

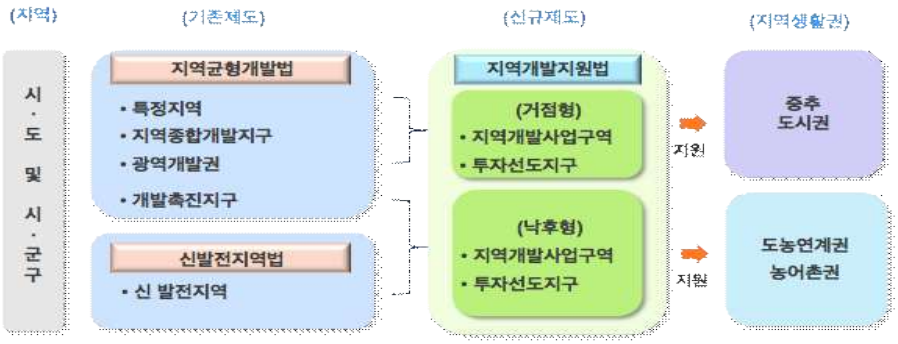
또한, 2015년 1월에 「지역개발지원법」이 시행되면서 종전의 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」(이하, 「지역균형개발법」과 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」(이하, 「신발전지역법」이 폐지되고, 두 법률에 분산되어 있는 지역개발제도를 하나의 지역개발계획과 지역개발사업계획으로 통합하게 되었다. 즉, 「신발전지역법」 상의 '신발전지역'과 「지역균형발전법」에서 규정하던 '개발촉진지구'라는 두 개의 지역개발대상지역을 「지역개발지원법」이라는 단일 법률을 통해 통합적·체계적으로 운용하기 위한 바탕이 되었다. 따라서, 「지역개발지원법」의 시행으로 종전의 신발전지역은 "낙후지역"(「국가균형발전특별법」 상의 성장촉진지역과 특수상황지역)으로, 개발촉진지구는 "투자선도지구"로 개편되어 하나의 법률 속에서 규정되게 된 것이다[6].

〈그림 2〉 농촌지역개발법률의 체계



이와 같이 「국가균형발전특별법」과 「지역개발지원법」의 시행으로 국토의 균형발전이라는 큰 틀 안에서의 지역개발정책은 「국가균형발전특별법」 상의 지역발전계획에 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항이 포함되므로 성장촉진지역과 특수상황지역을 말하는 낙후지역개발을 규정하는 「지역개발지원법」과 농산어촌개발을 규정하고 있는 농촌지역개발법률들의 상위법의 위치를 갖게 된다.

6) 「지역개발지원법」에 의 한 통합 내용은 다음과 같다.(출처 : LH교육자료)



또한, 「국가균형발전특별법」에서는 낙후지역(성장촉진지역과 특수상황지역)과 농산어촌을 동일한 위치에서 다루고 있음으로 인해 낙후지역에 대한 「지역개발지원법」과 농산어촌에 대한 「농어업인삶의질법」은 서로 동일한 위치에 놓인 법률로 보게 될 것이다. 이를 토대로 국가균형발전을 위한 법률을 체계화시키면 〈그림 2〉와 같이 표현할 수 있을 것이다.

하나의 국토공간을 「국가균형발전특별법」에서는 3개의 지역으로 나누고 있긴 하지만 낙후지역과 농산어촌이 명확하게 구분되는 것은 아니다. 선행연구분석에서 살펴본 바와 같이 농촌지역개발과 관련된 법률에서는 농산어촌지역을 행정구역 상 읍·면지역, 동지역 중 생산·보전녹지 또는 관리지역, 「국토계획법」상의 용도지역 중 농림지역, 농업진흥지역으로 규정하고 있으므로 현행 법률에 의한 낙후지역은 모두 농산어촌지역에 속하는 일부지역이며, 농촌과 낙후지역을 이원적으로 구분할 수 있는 별도의 개념은 아닌 것이다(송미령 외, 2008).

따라서, 「지역개발지원법」과 「농어업인삶의질법」은 동일한 공간을 낙후지역과 농산어촌으로 구분하고 서로 다른 법률에 의해 개발정책이 시행되고 있기 때문에 이 둘을 비교할 필요가 생긴다. 두 법률의 주요내용은 다음 〈표 4〉와 같이 정리할 수 있다.

〈표 4〉「농어업인삶의질법」과 「지역개발지원법」의 비교

	「농어업인삶의질법」	「지역개발지원법」
적용지역	농어촌	낙후지역
개발대상지역	농어촌, 농어촌거점지역, 조건불리지역	투자선도지구, 낙후지역, 거점지역, 지역활성화지역
개발계획	-농어업인삶의질향상 및 농어촌 지역개발기본계획과 시행계획(정부) -시·도계획, 시·군·구계획 -농어촌지역종합개발계획(국가와 지방자치단체)	지역개발계획(시·도지사)
계획의 내용	-농어업인등의 복지증진, 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본 방향 -농어업인등의 복지증진 및 사회안전망 확충 -고령 농어업인에 대한 소득안정화 및 작업환경 개선 -농어촌의 교육여건 개선 -기초생활여건 개선 -자연환경 및 경관 보전 -농어촌산업 육성 -도시와 농어촌 간의 교류확대 -농어촌 거점지역의 육성 -주거환경의 개선 -생활기반시설의 확충 -정보이용시설및 문화복지시설의 설치 -농어촌의 경관 보전 -농어촌관광의 진흥, 농어촌산업의 육성 등 주민소득의 증대	-낙후지역 또는 낙후지역과 그 인근지역을 연계하여 종합적·체계적으로 개발하기 위한 지역개발사업 -거점지역과 그 인근지역을 연계하여 지역발전의 전략적 거점으로 육성하거나 특화산업을 발전시키기 위하여 종합적·체계적으로 개발하기 위한 지역개발사업 -「철도건설법」에 따른 고속철도에 건설 · 운영되는 철도역과 그 인근지역을 종합적 · 체계적으로 개발하기 위한 지역개발사업 -「국방 · 군사시설 사업에 관한 법률」에 따른 국방 · 군사시설이 설치되었거나 설치될 지역의 인근지역을 종합적 · 체계적으로 개발하기 위한 지역개발사업
위원회	-농어업인삶의질향상 및 농어촌 지역개발위원회(국무총리소속, 위원장 : 국무총리) -시·도 및 시·군·구농어업인삶의질향상 및 농어촌 지역개발위원회(지자체장 소속) -농어촌지역발전협의회	-지역개발조정위원회(시도지사소속, 위원장 : 시도지사) 지역개발종합지원센터(지원기관)
예산의 확보	-농어촌특별세 재원 우선 지원 -지역발전특별회계(균특법)	-지역발전특별회계 -낙후지역발전특별회계

두 법률의 적용지역이 서로 다른 것은 이미 앞에서 서술한 바와 같다.

「지역개발지원법」이 기존의 법률(「지역균형개발법」, 「신발전지역법」, 「동서남해안 및 내륙권 발전특별법」)에서 7종으로 나뉘어있던 개발계획에 따른 개발지구를 지역개발계획과 지역개발사업구역으로 통합한, '낙후지역'이라는 공간정책의 근거법률이라는 가장 큰 특징을 갖고 있다면, 「농어업인삶의질법」 상의 '삶의 질 향상 계획'은 그 이름에서 표현하듯이 주로 농어업인의 삶의 질 향상을 주된 정책대상으로 하고 있어서 농촌정책을 전통적인 농업정책의 일부로 취급하고 있으며(박진도, 2014) 기본계획의 7가지부문(보건·복지, 교육여건, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전)은 농촌지역개발보다는 농어업인의 삶의 질과 관련된 것들이 대부분이다.

또한, '지역개발계획'이 그 내용에서 낙후지역, 거점지역, 고속철도와 군사시설 인근지역의 종합적인 개발사업에 대해서 규정하면서 개발사업의 범위는 사회간접자본시설의 정비·확충, 생산기반시설의 확충과 지역특화산업의 육성, 역사·문화·관광자원의 개발, 환경보전·고용·교육 및 정주(定住)환경 개선으로 하고 기존 계획과의 차별화 전략에 관한 사항, 기업유치 및 투자촉진에 관한 사항, 필요한 재원 및 그 조달에 관한 사항들과 같은 절차적인 내용을 담고 있다면, '삶의 질 향상 기본계획'은 기존의 부처별 사업을 3차 기본계획에서 정한 7부문으로 분류해놓고 있는 것에 불과하다(박진도, 2014). 다만, 농어촌지역종합개발계획에서 농촌지역개발의 구체적 내용을 규정하고는 있지만 계획의 수립·시행이 강행규정이 아닌 임의규정이라는 점은 다소 아쉬운 점이다.

위원회의 운영과 관련하여서도 '지역개발조정위원회'가 「지역개발지원법」에 근거하여 강원도, 경상남도, 경상북도, 전라남도, 전라북도, 충청남도, 충청북도의 7도에서 지역 개발 및 지원에 관한 조례에 따라 설치·운영 중이고, '지역개발조정위원회'의 운영을 지원하는 지역개발종합지원센터를 별도로 규정하고 있다면, '삶의질향상위원회'의 경우 국무총리를 위원장으로 간사위원인 농식품부장관을 비롯하여 21명의 정부부처장관·농어업단체장과 4명의 교육인으로 구성되고, 지자체장을 위원장으로 하는 시·도 및 시·군·구위원회를 두고 있지만, 최근 3년간 운영실적을 살펴봤을 때 서면회의 2회만 개최될 정도로 그 운영이 매우 형식적이어서 기본계획과 관련된 정책의 총괄·조정이라는 기능을 충실히 수행하고 있다고 할 순 없다.

2. 농촌지역개발사업의 내용

1) 농촌지역개발사업의 현황

농림축산식품부의 자료에 따르면 농림축산식품부의 정책분야는 농촌분야, 농업분야, 식량분야, 식품분야, 축산분야의 5대 분야이다. 이 연구의 주제인 농촌지역개발은 농촌분야로 한정하고 농촌분야에 해당되는 7가지 세부적인 정책 중 '일반농산어촌개발사업'을 농촌지역개발사업

으로 한정하여 고찰하였다.

'일반농산어촌개발사업'은 일반농산어촌 120개 시·군[7]을 대상으로 농산어촌지역 주민의 소득과 기초생활수준을 높이고, 농촌의 어메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 농산어촌의 인구유지 및 지역별 특화 발전을 도모하는 사업이다(농림축산식품부).

사업의 근거가 되는 법률은 「국가균형발전특별법」 제10조(주민 생활환경 확충과 지역 발전 역량 강화), 제34조(생활기반계정사업의 세출), 제40조(포괄보조금의 지원), 「농업식품기본법」 제50조(농촌지역산업의 진흥 및 개발), 제54조(농촌주민의 복지증진), 「농어업인삶의질법」 제38조(농어촌지역종합개발계획의 수립·시행), 제39조(농어촌 거점지역의 육성), 「농어촌정비법」 제4장 농어촌 생활환경정비 등이다.

2) 농촌지역 개발사업의 근거법률에 대한 문제

앞에서 일반농산어촌개발사업들은 「국가균형발전특별법」과 「농업식품기본법」, 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」과 같은 개별법에 산재해 있는 관련조항에 근거하여 시행되고 있다. 그러한 이유로 사업의 근거, 내용, 절차를 각각의 법률들에서 따로 찾아야하는 불편함이 발생할 수밖에 없는 구조로 사업이 진행되고 있다. 예를 들어 기초생활 인프라 정비사업의 경우 「농업식품기본법」 제54조(농촌주민의 복지증진)에서 규정하는 농촌주민의 주거환경 개선, 「농어업인삶의질법」 제29조(농어촌의 기초생활여건 개선)에서의 농어촌 주민의 생활편의 증진, 「농어촌정비법」 제4장 농어촌 생활환경정비의 규정들이 공통적으로 적용되는 사업이다. 한 가지 내용에 대해서 여러 개의 법률에서 중복적으로 규정하고 있는 것 자체는 법률 내용의 중첩적 보장이라는 측면에서 순기능도 있을 수 있겠지만, 법률 간에 충돌문제가 발생할 수밖에 없고 또한 사업의 근거와 절차가 서로 다른 법에서 규정되다보면 사업의 통일적이고 체계적인 시행이라는 측면에서는 역기능이 발생할 수밖에 없는 구조이다.

그러한 이유로 인하여 기존의 연구들(윤원근, 2008; 송미령 외, 2008; 박경·구자인, 2006; 이동필 외, 2006; 김현호·한표환, 2005; 박진도, 2014; 송미령 외, 2014)에서 논의된 바와 같이 유사사업에 대한 정부부처 간 또는 부처 내 수평적 연계의 부족으로 인해 중복투자가 발생하게 되고 그에 따른 사업추진의 비효율성이 나타나고 체계적이고 통합적인 사업수행이 미흡한 점

---

7) 경기(9) : 평택, 남양주, 양평, 이천, 안성, 화성, 광주, 여주, 가평, 강원(9) : 원주, 강릉, 삼척, 홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 양양, 충북(11) : 충주, 제천, 청원, 보은, 옥천, 영동, 증평, 진천, 괴산, 음성, 단양, 충남(15) : 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 계룡, 금산, 당진, 연기, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안, 전북(13) : 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 전남(21) : 여수, 순천, 나주, 광양, 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안, 경북(22) : 경주, 김천, 안동, 상주, 구미, 영주, 영천, 문경, 경산, 군위군, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 예천, 봉화, 울진, 울릉, 경남(18) : 창원, 진주, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산, 의령, 함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천, 제주(2) : 제주, 서귀포

등을 지적하게 된 것이다.

따라서, 체계적이고 통합적인 사업추진을 통한 통합적 농촌지역개발이 이루어지기 위해서는 농촌지역개발사업의 근거와 절차를 함께 규정하고 있는 「농촌지역개발에 관한 법률」의 제정 또는 기존 법률의 개정이 필요한 것이다.

3) 「농촌지역개발에 관한 법률」의 내용

본 연구에서는 농촌지역개발과 관련된 핵심 3법을 「농업식품기본법」, 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」으로 체계화하였다. 그 중에서 「농업식품기본법」은 농업정책, 식품산업정책, 농촌정책의 기본법으로서 정책방향을 제시하는 역할을 하고 있으며, 특별법으로 제정된 「농어업인삶의질법」은 삶의 질 향상 기본계획과 시행계획을 통해 농어업인의 복지증진, 교육여건 개선, 농어촌지역개발에 대한 근거를 제시하고 있지만 구체적 시행절차 등의 규정에 대해서는 미흡한 부분이 많고, 「농어촌정비법」은 농촌지역개발사업의 구체적 절차를 규정하고는 있지만 그 사업의 내용이 제정 당시인 1990년대의 상황과는 차이를 보임으로서 현재 시행되고 있는 구체적 사업의 절차법이라 하기엔 타당하지 못한 부분이 많이 발생하고 있다.

따라서, 대안으로 제시하는 「농촌지역개발에 관한 법률」에서는 농림축산식품부에서 농업지역개발사업의 내용으로 하고 있는 일반농산어촌개발사업에 대해 사업대상지역의 범위를 확정하고, 기본계획의 수립주체와 내용, 사업시행주체, 사업시행절차, 예산의 확보방법, 사업계획과 사업시행을 총괄하고 조정할 위원회의 설치와 구성, 사업의 평가와 환류방법과 절차 등을 담고 있는 농촌지역개발의 근거와 시행절차를 규정하는 기본법으로서의 역할을 수행해야 할 것이다.

「농촌지역개발에 관한 법률」에서는 첫째, '농촌지역개발기본계획'이라는 농촌지역개발계획을 수립할 수 있는 근거를 마련하고 계획의 수립권자를 현재의 법률처럼 중앙부처가 아닌 지방자치단체, 즉, 시·도지사 또는 시장·군수로 규정하여야 할 것이다. '농촌지역개발기본계획'의 내용 속에는 농촌지역과 그 인근지역을 연계하여 종합적·체계적으로 개발하기 위한 농촌지역개발사업, 농촌중심지와 그 인근지역을 연계하여 지역발전의 전략적 거점으로 육성하거나 특화산업을 발전시키기 위하여 종합적·체계적으로 개발하기 위한 농촌지역개발사업 등을 포함하고 있어야한다.

둘째, 현재의 농촌계획이 갖고 있는 문제점 중의 하나인 「국토계획법」상의 토지이용계획과 연계를 위해 '농촌지역개발사업구역'을 지정할 수 있는 근거를 규정하고 사업구역 내에서의 토지이용계획에 대해서는 농촌지역개발계획권자인 시·도지사 또는 시장·군수가 각 지역의 특성에 맞게 직접 그 내용을 정하도록 하여야 한다.

셋째, 농촌지역개발사업구역의 지정 및 구체적인 사업실시 계획 등의 승인·조정과 심의를 할 수 있는 농촌지역개발위원회의 설치와 운영에 관한 사항을 규정하고 있어야한다. 구체적으

로는 법률에서는 위원회 설치의 근거를 제시하고 위원회의 구성과 운영, 업무의 내용 등에 대해서는 지방자치단체에 위임을 통해 지방자치단체가 제정하는 조례를 통해 운영이 이루어지도록 하는 것이 타당해 보인다.

「농촌지역개발에 관한 법률」의 시행을 위한 구체적인 대안으로는 첫째, 기존의 「농어업인삶의질법」을 '농어업인의 삶의질 향상'과 '농어촌 지역개발'이라는 큰 틀로 나누어 「농어업인 삶의 질 향상에 관한 기본법」과「농촌지역개발에 관한 법률」이라는 두 개의 법률로 분법(分法)하는 방법을 통해 기존의 법률을 개정하는 방법을 생각할 수 있다. 이 경우 기존의 법률체계를 활용할 수 있다는 장점도 있겠지만 구체적인 시행법률인 「농어촌정비법」과의 관계가 모호해지는 문제가 발생할 수 있다. 두 번째 방법으로는 「농촌지역개발에 관한 법률」을 새롭게 제정하는 방법이다. 새롭게 제정되는 법률을 통해 기존의 법률들에 산재되어 있는 농촌지역개발사업을 하나로 통합하는 것이다. 그리고 그 위치를 〈그림 1〉과 〈그림 2〉의 법률체계상 「농어업인삶의질법」과 「농어촌정비법」의 중간에 위치하도록 하여 「농어업인삶의질법」에서 제시하고 있는 농촌지역개발의 내용을 구체화시키고 「농어촌정비법」에서 실현되고 있는 세부적인 사업계획들의 근거가 될 수 있도록 하는 방안이다.

이와 같은 법률의 수직적 또는 수평적 통·폐합을 통해 농촌지역개발을 위한 근거법률이 마련된다면 중복적이고 비효율적으로 부처 간 또는 부처 내에서 이루어졌던 농촌지역개발사업이 통합적으로 이루어질 수 있는 근간을 마련할 것으로 기대한다.

V. 결론 및 제언

1950년대에 시작된 지역개발사업의 일환으로 여겨져 왔던 농촌지역개발사업은 2000년대 초반을 중심으로 정책의 중심이 단순한 농업정책에서 농촌정책으로 옮겨오게 되면서 사업의 내용과 예산도 부처별로 기하급수적으로 증가했지만, 사업의 내용이 중복되면서 동일한 공간에 대해 부처별로 비효율성을 드러낸 것이 사실이다.

이러한 문제점에 대해서는 이전부터 인식이 존재했고 문제해결을 위한 여러 가지 접근이 이루어진 것도 사실이다. 하지만, 유사한 사업이 소규모 지역에 중복적으로 추진됨에 따른 문제해결을 위해 통합적 농촌개발을 추구하면서도 그에 대한 근거가 되는 법률의 내용과 체계화에 대한 연구는 소극적이었다.

행정은 법률에 근거하고 법률에 적합하여야한다는 행정법상의 원칙인 '법치행정의 원칙'을 언급하지 않더라도 농촌행정 역시 근거가 되는 법률의 틀 안에서 이루어져야함은 마땅하다. 농정의 근거가 되는 법률이 체계적이지 못하고 여러 법률에 농촌정책의 근거와 절차가 흩어져 있는 상황에서라면 체계적이고 통합적인 농촌지역개발사업이 진행되기에는 처음부터 무리가

있는 것이다.

본 연구는 이와 같은 사고를 바탕으로 하여 농촌지역개발법률의 체계를 구축하는데 중점을 두고 분석이 이루어졌다. 현재 시행 중인 법률을 검토한 결과 농촌지역개발과 관련하여서는 「국가균형발전특별법」과 「농업식품기본법」, 「농어업인삶의질법」, 「농어촌정비법」은 수직적인 위계를 갖추고 있으며, 「지역개발지원법」과 「농어업인삶의질법」은 수평적으로 연결되고 있는 것으로 판단된다. 즉, 국가균형발전이라는 지역개발의 큰 틀 안에서 「농업식품기본법」이 농촌정책의 기본법이 되고 「농어업인삶의질법」은 농촌지역개발의 근거법의 역할을 하며 이를 구체화시키는 절차는 「농어촌정비법」 규정을 따르는 것으로 분석되었다. 아울러 농촌지역과 낙후지역을 구분하면서 농촌지역에 대해서는 「농어업인삶의질법」이 적용되고 낙후지역에 대해서는 「지역개발지원법」이 적용되는 것으로 구분할 수 있어서 두 법률은 수평적으로 비교 내지는 보완관계를 갖고 있다.

이와 같은 근거법률을 통해 시행되고 있는 농촌지역개발사업은 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업으로 포괄된다. 하지만, 구체적 사업의 근거는 여러 개의 법률들에 산재하고 있기 때문에 통일적인 법적근거를 통해 체계적인 절차를 거쳐 진행되기에는 무리가 따를 수밖에 없는 상황이다.

이러한 현실에 근거하여 현재 추진 중인 농촌지역개발사업이 통합적이고 체계적으로 진행되지 못한 이유 중에는 농촌지역개발을 총괄할 법률의 부재도 원인의 큰 부분을 차지하는 것으로 볼 수 있고, 이에 대한 대안으로 「농촌지역개발에 관한 법률」이라는 농촌지역개발에 대한 기본법의 제정 내지는 개정이 필요한 것으로 판단한다.

「농촌지역개발에 관한 법률」은 형식적으로는 농촌지역개발의 근거와 절차를 함께 갖춘 일반법의 형태로 제정될 필요가 있으며, 그 내용적으로는 농촌지역개발계획의 수립과 계획의 내용, 계획의 수립권자를 규정하고 계획에 따른 농촌지역개발사업구역의 지정, 사업구역 내에서의 토지이용계획의 연계 등을 규정하여야 한다. 또한 농촌지역개발사업의 심의·조정·통합을 위한 위원회의 설치·구성과 운영에 대한 내용 또한 포함하고 있어야 할 것이다. 아울러 사업의 예산을 확보하는 방법과 사업의 평가와 환류방법·절차 등이 포함되어야 할 것으로 판단된다. 또한, 법률의 체계면에서는 「농어업인삶의질법」과 「농어촌정비법」의 사이에서 전반적인 농촌발전계획을 구체화하고 개별사업의 근거로서의 역할을 수행하여야 할 것이다.

〈참고문헌〉

구자인·김정연·김광선·송미령. (2011). 「왜 통합적 농어촌 지역개발인가」, 2011 제1차 농어촌지역정책포럼.

김영단. (2015).「한국의 낙후지역개발 정책변동 분석」, 박사학위논문, 서울시립대학교.

김정연·김은순·오명택. (2014).농촌지역의 특성 분석 및 유형화:충청남도 읍·면지역을 중심으로.「한국지역개발학회지」, 26(1): 27-44.

김해영. (2016).「농촌지역개발 사업계획수립모델 개발 연구」, 석사학위논문, 서울시립대학교.

김해룡. (2012). 지역개발 및 지원에 관한 법률제정안의 문제점과 개선방안.「토지공법연구」, 56.

김현호·한표환. (2005).「낙후지역 개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원.

김정태. (2013). 행정구역에 기초한 어촌지역 유형구분과 지역개발방향.「농촌계획」, 19(4): 81-93.

농림수산식품부. (2010). 농어촌 지역개발 정책방향,「한국농촌건축학회 학술발표대회」, 2010(1).

농림축산식품부. (2013).「일반농산어촌개발사업추진 참고자료」, 농림축산식품부.

농림축산식품부. (2014).「2016년 일반농산어촌개발사업추진방향」, 농림축산식품부.

농립축산식품부 보도자료(2016. 6.30일자). 전국 15개 시·군 농촌중심지활성화사업 본격 추진.

박 경·구자인. (2006).「중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

박덕병·이민수. (2009). EU의 농촌지역개발정책의 동향과 시사점.「한국지역개발학회지」, 21(3).

박진도. (2014). 농산어촌 주민의 삶의 질 정책에 관한 연구.「농촌사회」, 24(1): 45-84.

서순탁. (2009).「비도시지역 계획적 관리방향과 정책과제」, 비도시지역의 체계적 관리방안세미나 발표자료. 대한국토 도시계획학회.

성주인·송미령. (2003). 지역유형 구분과 농촌지역의 유형별 특성,「농촌경제」, 26(2): 1-22.

성주인·송미령·윤정숙. (2012).「농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구」, 한국농촌경제연구원.

성중탁. (2016). 우리나라 농어촌정비사업 법제의 개선 방향.「토지공법연구」, 75.

송미령·김광선·권인혜. (2008). 농촌·낙후지역 개발사업의 추진 실태와 통합적 추진모형 구축과제.「지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안」, 국토연구원.

엄수원. (1997).「한국 농촌지역의 유형화와 공간개발 방향에 관한 연구」, 박사학위논문, 단국대학교.

오병태. (2012).「농촌마을조성사업의 정책방향에 관한 연구」, 박사학위논문, 서울시립대학교.

오현진. (2004). 국가균형발전3대특별법과 한국의 Vision.「청주대학교 사회과학논총」, 26(1): 227-250.

오형은. (2015). 농촌 중심지 활성화사업의 주민참여 촉진 방안에 관한 연구-나가노현 오부세정을 사례로-.「한국농촌계획학회」, 21(3): 47-58.

윤원근. (2008).「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 제1차 5개년 기본계획 및 시행계획의 농촌지역 개발사업에 대한 성과평가와 개선방향」.

윤원근. (2008).「해외 농촌계획제도의 검토와 정책적 시사점」, 농촌계획제도의 정립방향에 관한 심포지엄.

이동필·최경환·성주인. (2006).「농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

이상윤. (2011).「농어촌정비법」 체계정비 방안 연구」, 한국법제연구원.

이재준·윤원근·조영국·박창성·김혜민·김성진. (2004).「농어촌 종합개발계획 수립에 관한 연구」, 농어업·농어촌특별대책위원회.

이충재. (2000). 낙후지역 개발을 위한 개발촉진지구제도,「월간국토」.

임석회. (2005). 농촌지역의 유형화와 특성 분석,「한국지역지리학회지」, 11(2): 211-232.

조진희·박형근·모혜란·이한수. (2015).충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구.「대한토목학회논문집」, 35(1): 203-215.

최영완·김근호·은희창·이영규·김영주. (2016). 일반농산어촌개발사업 완료지구 시설물 실태분석 및 활성화 방안 연구.「한국농촌계획학보」, 22(2): 1-8.

한승준·최진수. (2001). 우리나라 낙후지역 선정의 지표설정에 관한 연구,「한국행정학회」, 35(4): 55-74.

허 훈·김종수. (2008). 지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역개발방안,「한국정책연구」, 8(2).

Daniel, F.J. (2008). Variations in rural development: a comparative analysis of the application of the Rural Development Regulation Framework in France and the Netherlands, *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences*.

European Rural Exchange. (2002). *Integrated Rural Development: Policy and Practice*. EU/6-TF/LMnote007.

Fitzpatrick, T. & S. Smith. (2007). Integrated Rural Development Policy and Practice, *European Rural Exchange Discussion Paper*. EU-6/FT/LMonte007.

James S., A. Thomas and P. Williams. (2005). Integrated Rural Development as Policy Integration. Prifysgol Cymru Abertawe University of Wales Awansea.

Nolan, Michael F. (1974). The Rural Development Act of 1972: A Skeptical View, *Rural sociology*. Vol.39 No.4.

Pitirim Sorokin, & Carle C. Zimmerman. (1929). *Principles of rural-urban sociology*, New York: Henry Holt, c1956.

접수일(2016년 10월 20일)
수정일(2016년 12월 21일)
게재확정일(2016년 12월 26일)