

농어촌 개발 관련 법제도의 문제점과 그 개선 방안*

성 중 탁**

〈국문초록〉

지금까지 도시지역의 정비와 재생사업은 상당히 공감을 얻었고, 관련 연구도 활발히 진행되었다. 그러나 상대적으로 농어촌 지역은 갈수록 방치된 빈집이 늘어나고, 개발이 되더라도 난개발로 진행되는 경우가 많아 균형 있고 세련된 발전이 이루어지지 않고 있으며, 덩달아 농어촌정비와 재생사업 관련 법제도의 문제점과 그 개선에 관한 논의도 거의 없었다. 즉 우리나라는 선진국에 비하여 1970년대 이후 도시와 농어촌이 극명하게 구분되어 대도시 위주의 성장과 개발이 지속되었던 것이 사실이고, 그 결과 농어촌은 도시에 비해 상대적으로 낙후되었는데 그나마 개발이 진행되는 경우에도 난개발되는 경우가 많아 전체적인 공간계획에 바탕을 두지 않고 필요한 때마다 소규모로 분산 개발됨으로써 토지이용의 효율성은 물론 물리적, 생활환경도 저하되었다. 이에 전국의 농어촌계획의 상하 위계와 연계를 통해서 체계적이고 효율적인 계획의 정비가 필요하고, 이를 위해서는 그 근거되는 농어촌정비법 등 관련 법률의 대대적인 개편이 필요하다. 즉 농어촌정비법 등을 대폭 개정하여 그동안 필요에 따라 임기응변적으로 만들어진 각각의 계획을 단순화, 체계화 할 필요가 있다. 그에 더하여, 농어촌계획은 복잡다단한 형태의 계획이 분산적으로 수립되기 때문에 각 지역별 농어촌지역의 발전에 필요한 계획내용을 종합화, 구체화할 필요도 있다. 또한 농어촌 주민의 삶의 질과 직결되는 인구유지, 복지, 교육 및 지역개발, 기초생활여건 개선 및 경관보전 등을 위한 제도도 함께 개편할 필요가 있다. 정리하면 바람직한 농어촌 개발과 정비를 위해서는 법정정책으로 농어촌정비 관련 법제의 통폐합, 중앙정부 권한(인허가권 및 세제, 예산, 재정)의 실질적 지방분권 내지 이양, 주민협의회 등을 통한 지방정부 및 농어촌 민간기구(지역 주민, 시민단체, 지역 기업 등)와 농어촌의 협력체계 구축, 지역별 맞춤형 농어촌 공간구조의 설정 등이 필요하다고 할 것이다.

주제어 : 농어촌정비·재생 법제의 개편, 지방분권, 주민협의회, 마을만들기 사업, 농어촌 맞춤형 공간구조계획

• 투고일 : 2021.7.7. / 심사일 : 2021.7.25. / 게재확정일 : 2021.7.25.

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5A2A01040830)

** 경북대학교 법학전문대학원 교수, 변호사, 법학박사/법학연구원 연구위원

I. 서설

지난 2013년 7월부터 시행에 들어간 농어촌리모델링법과 2017년 제정된 빈집및소규모주택정비법 등을 계기로 명절날 차례를 지내러 고향마을을 찾을 때마다 날이 갈수록 늘어만 가는 농어촌 지역의 방치된 빈집 문제와 그와 대비되는 난개발 문제에 대하여 관심을 가지게 되었다. 무엇보다 수도권 집중을 완화하고자 세종시에 행정수도가 건설되는 등 지방을 살려야 국가가 산다는 모토(motto)는 국가 정책의 핵심과제가 되었다. 이에 그동안 상대적으로 소외된 지방 중소도시에 대한 주거환경과 도로, 문화예술 인프라 등의 정비 및 재생사업에 대한 논의가 활발해지고 있다. 이는 도시정비와 재생사업을 통해 도시의 주거환경을 개선하여 도시경쟁력을 확보할 필요성이 있었기 때문이다. 이러한 논의로 인해 도시의 정비와 재생사업은 상당히 공감대를 얻었고, 관련 연구도 활발히 진행되었다. 그런데 상대적으로 농어촌 지역은 시간이 갈수록 흉물스럽게 방치된 빈집이 늘어나고 있고, 개발이 되더라도 난개발로 진행되는 경우가 많아 균형 있고 세련된 발전이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 또한 위와 같은 실정에도 불구하고, 그동안 농어촌 지역 정비와 재생사업 관련 법제도의 문제점과 그 개선에 관한 논의는 거의 없었다. 우리나라는 미국과 유럽, 일본 등의 선진국에 비하여 1970년대 이후 도시와 농어촌이 극명하게 구분되어 대도시 위주의 성장과 개발이 지속되었던 것이 사실이고, 그 결과 농어촌은 도시에 비해 상대적으로 여전히 낙후되었는데 그나마 개발이 진행되는 경우에도 난개발되는 경우가 많아 전체적인 공간계획에 바탕을 두지 않고 필요한 때마다 소규모로 분산 개발됨으로써 토지이용 효율성은 물론 물리적, 생활환경도 저하되었다. 이러한 논의에 터 잡아 현 정부가 강조하는 지방분권 시대를 앞두고 법학 분야에서 도시정비 및 재생사업에 비하여 상대적으로 연구 논의가 미진한 농어촌 정비 및 재생사업 등 개발 분야에서의 법제도 전반에 대한 검토와 개선방안에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

II. 우리나라 농어촌 개발 관련 법제도의 문제점

1. 법체계의 부정합

우리나라의 농어촌에 관련된 법률은 27개나 되고 이에 관련 계획만 40여개가 된다.¹⁾ 각각의 사업들을 추진하기 위해 근거 법령 등에서 제시하고 있는 계획들이 다수 난립(亂立)되어 있으므로 중복된 규정이 생기게 된다. 절차에 중복뿐만 아니라 농어촌 관련 법규가 지나치게 난해하다는 문제점이 발생하고 있다. 특히 특별법의 형식으로 새로운 법률이 만들어지면 기존에 제정한 법률들도 사용되지 않아지는 경우가 생김으로 어떤 법률을 현재에 적용하여야 하는지에 대한 절차적 난해함 또한 문제가 된다.²⁾ 일례로, 아래 표에서 알 수 있는바와 같이 현재 도시·군 단위 기본계획은 농어촌정비법상 의무화 되어있는 8개 계획, 즉 지역개발계획, 농산어촌지역종합개발계획, 생활환경정비계획, 농어촌경관관리계획, 생활환경정비사업기본계획, 농어촌산업육성기본계획/시행계획, 농어촌마을정비계획, 정주권 개발계획으로 구성되어 있는데 이렇게 다양한 계획으로 인하여 실무를 담당하는 부처 공무원들조차 해당 계획들을 제대로 이해하는 것이 난해한 것이 현실이기에 농어촌계획을 비롯한 관련 법제 전반에 대한 재정립을 할 필요성이 크다.

<표 1 농어촌계획의 수립권한>

근거법령		계획명	수립권자
농업·농촌 및 식품산업기본법	제14조	농업·농촌 및 식품산업 발전계획	농식품부장관
		시·도 농업·농촌 및 식품산업 발전계획	시·도지사
		시·군·구 농업·농촌 및 식품산업 발전계획	시장·군수·구청장
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	제5조	농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	부처합동
	제7조	시·도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	시·도지사
		시·군·구 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	시장·군수·구청장

- 1) 이외에 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획을 수립 및 집행에 관한 필요한 사항을 규정하고 있는 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)이 있으며, 농어촌의 지역개발사업 추진에 대한 절차·수립 등이 대부분을 포함하고 있는 ‘농어촌정비법’에서 규정하고 있다. 농어촌의 낙후되거나 노후된 집들의 문제를 해결하기 위해서 ‘농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 추진을 위한 특별법’을 2014년에 시행하였다.
- 2) 성중탁, “우리나라 농어촌정비사업 법제의 개선 방향”, 토지공법연구, 한국토지공법학회, 2016. 8., 44면.

	제6조	농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 시행계획	관계중앙행정기관장
	제38조	농어촌지역 종합개발계획	국가·지자체
농어촌정비법	제4조	농어촌정비 종합계획	농식품부장관·해수부장관
	제7조	농업 생산기반 정비계획	농식품부장관
	제8조	농업 생산기반정비사업 기본계획	농식품부장관, 시·도지사
	제9조	농업 생산기반정비사업 시행계획	농업생산기반정비사업시행자
	제5조	농어촌 경관관리계획	농어촌정비사업시행자
	제15조	농어촌용수 이용합리화계획	농식품부장관
	제53조	농어촌생활환경정비 기본방침	농식품부장관
	제54조	생활환경 정비계획	시장·군수·구청장
	제58조	생활환경 정비사업 기본계획	시장·군수·구청장
	제73조	농어촌산업 육성 기본계획	생활환경 정비사업시행자
	제74조	농어촌산업 육성 시행계획	시장·군수·구청장
	제59조	생활환경 정비사업 시행계획	시장·군수·구청장
	제96조	한계농지 등의 정비사업계획	한계농지 등의 정비사업시행자
	제101조	농어촌 마을정비계획	시장·군수·구청장
	:		
	:		
농어촌마을 주거환경개선 및 리모델링 추진을 위한 특별법	제5조	농어촌마을 정비종합계획	농식품부장관·해수부장관
	제6조	(농어촌마을)정비계획	시장·군수·구청장
		정비사업 실시계획	사업시행자
농지법	제14조	농지이용계획	시장·군수·구청장

따라서 현재 존재하는 살아있는 관련 법령들을 대폭 통합·정리하고, 사문화된 규정들을 삭제하여 담당 공무원은 물론이고, 일반 국민 누구라도 농어촌 정비와 개발 절차를 쉽게 이해할 수 있도록 하여야 한다.³⁾ 또한 농어촌에 대한 정부와 지자체 차원의 개발계획 역시 상호 통합하여 보다 체계적이고도 효

울적인 사전 정비 및 개발계획 수립을 제도적으로 보장할 필요가 있다.

비교 대상으로서 도시정비법의 경우 시·도지사나 시장·군수 등이 정비사업의 추진경과와 실적에 대해 실질적 감독권을 행사함으로써 정비사업이 올바르게 진행될 수 있도록 하고 있으나, 농어촌리모델링법에는 이러한 구체적 규정이 없어 감독권에 대한 제도적 장치 또한 미약한 것으로 나타났다. 농어촌리모델링법과 도시정비법은 ‘주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고, 노후·불량 건축물을 계획적·효율적으로 개량하는 것’으로 입법 목적은 동일하나 8장 88개 조문으로 구성되어 있는 도시정비법에 반해, 농어촌리모델링법은 6장 46개 조문으로 구성되어 있는 등 구체적 규정내용이나 사업추진 전반에 관한 법적 장치가 상대적으로 미흡하다고 평가할 수 있는 것이다. 한편, 현재 중앙 정부차원의 도시·군 단위 국토기본계획은 농어촌정비법상 의무화 되어 있는 8개 계획, 즉 지역개발계획, 농산어촌 지역종합개발계획, 생활환경정비계획, 농어촌경관관리계획, 생활환경정비사업기본계획, 농어촌산업육성기본계획/시행계획, 농어촌마을정비계획, 정주권 개발계획으로 구성되어 있다. 그러나 위와 같은 다양한 계획으로 인하여 오히려 전국 단위의 통합적 일체적 개발계획 수립이 난해한 것이 우리나라의 현실이다. 따라서 이 계획들을 하나로 통합하여 5년마다 일괄 수립한 후 하부 구체적인 내용만 각 지자체가 처한 현실을 반영하여 세부 계획을 수립하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.⁴⁾

2. 지방분권시대에 역행하는 열악한 재정지원 문제

지방자치관 일반적으로 ‘지역적인 이해에 관한 사항을 지역을 기초로 하는 단체에 맡겨 지역주민의 의사에 의하여 처리하는 것’을 말하는데 ‘지방자치법’ 제1조와 제9조에 잘 나타나 있다. 지방자치와 더불어 계획자치단체가 자주적인 도시계획을 수립할 때 스스로의 책임으로 할 수 있는 권한을 ‘계획고권’이라고 하는데 이는 지방자치단체가 고유의 정치적·행정적 형성권 내지 결정권에 따라 국가의 지시에 엄격하게 구속되지 않으면서 자기지역의 건설을 합목적적으로 행하거나 토지이용에 관하여 확정할 수 있는 권한을 말한다. 이런 계획고권은 ‘헌법’ 제117조와 제118조에 근거하여 최소한 자기지역에 있어서는 독립적

3) 오준근, “농어촌 산업 육성에 관한 법제정비방안 연구”, 법학논고, 第31輯, 경북대학교 법학연구원, 2009. 10., 95면 이하.

4) 이상운, “농어촌정비법 체계정비 방안연구”, 한국법제연구원, 2012. 10., 61면.

인 계획주체임과 아울러 국가계획의 독립적인 주체가 된다. 이때 지방자치단체는 헌법에 의해 독자적인 계획권한을 갖는다고 할 수 있다. 하지만 지방자치단체의 계획고권은 국가의 전체계획이나 전문계획 및 예산에 의해 많은 제한을 받고 있어 지자체의 계획고권은 주도적 기능을 못하고 있다.⁵⁾ 특히 재정문제와 관련하여 현행 농어촌리모델링법에서는 국가와 지방자치단체가 정비사업을 위한 비용의 전부 또는 일부를 보조, 융자할 수 있다고 규정하고 있으나 농어촌 지역의 경우 대부분 지방자치단체의 재정자립도가 30% 미만이어서, 중앙정부에 의존할 수밖에 없다. 무엇보다 2014년 농어촌 주거환경을 개선코자 제정된 농어촌리모델링법 등 관련법에는 해당 정비사업을 추진할 동력인 재원 마련방법 및 소요 비용에 대한 충분한 검토 없이 규정되어 법이 사문화되는 주요 요인이 되고 있다.⁶⁾

3. 하향식 결정

중앙정부가 수립하는 계획은 전국 단위로 관련 정책방향과 추진과제를 제시하고, 정책을 직접 집행하는 시·도 및 시군의 정책방향을 유도하는 기능을 갖는다. 그런데 우리나라 농어촌정비법은 중앙정부가 계획을 수립하여 이에 따르도록 하는 하향식의사결정 체계이다. 즉 현재의 농어촌개발계획은 대체로 중앙정부가 사업계획을 수립하도록 규정하고 있고 지방정부는 이에 따르는 방식이다. 예를 들면, 농어촌마을 정비종합계획은 농림축산식품부장관이 수립하고 있는데 내용상 농어촌마을 정비 사업을 추진을 위한 계획이므로 시·군에서 수립하는 것이 타당하다. 전국계획이라면 중앙정부가 계획할 수 있지만, 농어촌마을정비는 계획의 내용상 사업계획의 성격에 가깝기 때문에 그 지역을 잘 알고, 지역을 정비하고 재생할 수 있는 구체적인 방안을 생각할 수 있는 것은 지역주민과 지자체일 것이다. 그렇기 때문에 중앙정부가 모든 개발 계획을 수립하는 것은 부적절하다. 따라서 계획을 수립하는 과정에서 지역의 사정을 잘 알

5) 장교식, 이진홍 “지방자치단체의 도시계획고권에 관한 고찰”, 법학연구, 한국법학회, 2014. 6., 111면.

6) 또한 동법에서는 정비사업 시행자를 지방자치단체, 한국농어촌공사, 지방공기업 등 또는 한국토지주택공사 또는 주택건설사업자와 공동으로 출자하여 설립한 법인만을 규정하고 있는 등 극히 제한적으로 인정하고 있는데 농어촌 정비 및 재생, 주거환경 개선사업 등의 성공적 수행을 위해서는 사업시행자의 범위를 기업이나 사회단체 등으로 폭넓게 인정하고, 범위를 확대할 경우 ‘농촌사회공헌인증제’ 등 참여기업의 수익성을 보장하는 장치를 통해 참여를 유도할 필요가 있을 것이다.

고 있는 지자체와 지역주민들의 구체적인 의사들을 반영될 수 있도록 관련 법령을 개정할 필요가 있다.

4. 공간관리 기능 미흡과 토지이용계획의 부재

농업·농촌 및 식품산업 발전 계획(이하 ‘농발계획’)과 같은 수립 지침은 농발계획 수립 시 도시·군기본계획 및 관리 계획과 기초생활권 발전계획을 참고하여 기존의 계획과 상충되지 않도록 하며, 시·군의 농업·농촌분야 기본계획으로 기존계획에 참조, 보완이 되도록 계획의 위상을 정립한다고 규정하고 있으나,⁷⁾ 농업·농촌의 식품산업을 위주로 수립되고 있어서 농어촌공간 관리를 위한 역할은 제한적이며, 농어촌개발사업계획은 공간에 대한 고려 없이 개별적인 단위사업을 나열하는 수준에 머물고 있다.

<표 2 농발계획 농촌공간 관련 내용>

구분	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 계획
공간발전 구상	<ul style="list-style-type: none"> · 중심지 설정 및 중심지별 발전방향 설정 · 시·군지역 내의 하위 생활권 설정 · 시·군 발전구상도 설정
농지이용·보전 및 농업생산기반 정비	<ul style="list-style-type: none"> · 농지이용계획 · 농업생산기반정비계획
농촌지역개발	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌 중심지 활성화 · 기초생활거점 육성 · 마을 만들기 · 농촌다움 복원 · 농촌 신활력 플러스 · 기초생활 인프라 정비 · 환경 및 경관
삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> · 보건·복지 · 교육여건 · 문화여가 · 안전

특히, 농발계획 수립지침은 농어촌지역개발과 관련하여 농어촌중심지 활성화, 기초생활거점 육성 등 일반농산어촌개발사업의 유형에 따라 개별사업을 나열하도록 규정하고 있기 때문에 이를 바탕으로 수립되는 단위사업계획을 하나

7) 농림축산식품부, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획 수립지침, 2018. 7., 7면.

로 취합하는 것에 불과한 실정이다. 또한, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획 수립지침에 따르면, 공간발전 구상과 관련하여 중심지 설정, 하위 생활권 설정 및 시·군 공간발전구상도를 작성하도록 규정하고 있지만 이 수립지침에는 토지이용계획을 포함하고 있지 않으며 실제 계획들에는 구상도가 없거나 단위사업 위치 정도를 제시하는 수준에 불과한 실정이다. 따라서 농어촌개발을 위한 제대로 된 토지이용계획이 부재한 현실에서 이에 대한 법제도적 개편이 필요한 실정이다.

5. 난개발의 원인이 되고 있는 농어촌 토지의 전용

도시지역과 근접한 농어촌 토지의 전용은 소규모로 이루어지므로 종합적인 계획 수립이 어려워 농어촌지역 난개발의 원인이 되고 있다. 이 문제는 우리나라의 경우 농어촌 토지의 전용이 상대적으로 쉽다는 점이 기인하고 있다. 일본의 경우 농어촌 지역의 난개발을 막기 위해 농업진흥법에서 농촌진흥지역제도를 도입하여 농용지 구역의 전용을 매우 엄격하게 규제하고 있다. 즉 농지를 농지 이외의 것으로 하기 위한 소유권 등의 권리설정 또는 이전을 하고자 하는 경우에는 농지법상의 원칙으로 都道府縣지사의 허가를 받도록 하고 있다.⁸⁾ 우리나라의 경우 계획관리지역 내의 농지는 농지법상 시설제한 규정이 거의 없으며, 형식적 절차만 거치면 농지전용이 가능한 구조를 취하고 있다. 이렇게 쉽게 농지 등을 전용할 수 있도록 한 규정을 대폭 개정함으로써 농어촌이 난개발되는 것을 방지할 필요가 있다.⁹⁾

8) 일본의 법체계에서 주목할 만한 점은 都道府縣이 수립한 계획에서 제시한 농지, 산림, 택지 등의 토지이용전망을 토대로 都道府縣계획(국토이용계획)을 수립하고, 각 광역자치단체의 都道府縣계획 및 개별법에 따른 각종계획의 내용을 종합하여 전국계획을 수립하고 있다는 점이다. 특히 예산조치에 의한 계획은 都道府縣이 중심이 되어 국토이용계획을 기본으로 하여 토지이용기본계획을 수립하고, 5개의 지역구분에 근거하여 토지이용의 종합적인 조정을 도모하고 있다. 또한 농촌 지역의 난개발을 막기 위해 농업진흥법에서 농촌진흥지역제도를 채용하여 농용지구역의 전용을 매우 엄격하게 규제하게 되었다. 즉 농지를 농지 이외의 것으로 하기 위한 소유권 등의 권리설정 또는 이전을 하고자 하는 경우에는 농지법상의 원칙으로 都道府縣지사의 허가를 받도록 하고 있다.(이삼수·와다 이사무·이양재, “일본의 국토 및 토지이용계획상 토지이용의 조성방안에 관한 연구”, 국토계획 제45권 제3호, 대한국토·도시계획학회, 2010, 255면.)

9) 김기태, “농촌지역 사회적경제 활성화를 위한 정책 지원 방안 연구”, 농림축산부 연구보고서, 2017. 12., 96-110면

6. 농어촌 빈집문제

우리나라 빈집에 관한 최근의 통계청 통계¹⁰⁾에 따르면, 빈집증가는 서울과 대구를 제외하고 거의 대부분의 지역에서 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있다. 서울지역과 같은 경우 많은 인구가 거주하고 있기 때문에 상대적으로 빈집의 증가율이 적을 수 있다는 점을 추론할 수 있지만, 반면에 지속적으로 빈집 증가율이 줄어든다는 것은 다른 지역에 비해 상대적 빈집정비사업이 효과적이라는 것을 반증할 수 있다.

<그림> 2019년 대비 2020년 빈집 증감율¹¹⁾



특히 읍·면·부의 빈집증감률이 높아진 것으로 보아 농어촌 빈집의 문제가 계속 늘어나고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 분석은 현재 농어촌지역의 빈집정비가 제대로 이루어지지 않고 있음을 반증한다.

10) 통계청, 2019 빈집조사, 2020.12

11) 통계청, 2019 빈집조사, 2020.12

<그림> 주요 시·도별 빈집 현황¹²⁾

행정구역별(시군구)	2019					
	빈집비율(A+B×100) (%)		빈집수(A) (호)		전체주택(B) (호)	
	원데이터	전년 대비 증감	원데이터	전년 대비 증감	원데이터	전년 대비 증감
▲ ▼ □	▲ ▼ □	▲ ▼ □	▲ ▼ □	▲ ▼ □	▲ ▼ □	▲ ▼ □
전국	8.4	0.3	1,517,815	98,198	18,126,954	493,627
읍부	12.3	0.7	237,585	21,121	1,935,259	73,241
면부	15.5	0.2	322,564	5,545	2,085,214	18,559
동부	6.8	0.3	957,666	71,532	14,106,481	401,827
서울특별시	3.2	0.0	93,402	-465	2,953,964	59,886
부산광역시	8.8	0.7	109,651	10,193	1,249,757	28,975
대구광역시	5.1	-0.1	40,721	-140	800,340	7,342
인천광역시	6.5	0.0	66,695	1,768	1,019,365	21,406
광주광역시	7.5	0.3	39,625	2,405	526,161	11,394
대전광역시	6.0	-0.1	29,640	-260	492,797	6,033
울산광역시	8.5	0.8	33,114	3,849	391,596	11,855
세종특별자치시	12.4	0.4	16,437	2,195	132,257	13,298
경기도	6.4	0.4	278,815	23,180	4,354,776	185,676
강원도	13.4	1.4	84,382	11,998	627,376	23,732
충청북도	12.4	0.1	77,520	2,763	625,957	18,271
충청남도	12.7	0.0	107,609	1,166	850,525	14,773
전라북도	12.6	0.4	91,138	4,406	724,524	11,674
전라남도	15.5	0.2	121,767	3,119	787,816	9,850
경상북도	13.3	0.4	143,560	6,755	1,081,216	20,711
경상남도	11.6	0.9	147,173	15,303	1,266,739	40,031
제주특별자치도	15.1	1.1	36,566	3,963	241,788	8,720

이처럼 우리나라 빈집현황에 대한 통계청의 조사결과를 분석하면, 이미 빈집정비 사업에 대한 법제도적 운영이 시행되고 있음에도 불구하고, 제도운영의 효과성과 실효성에 문제가 있다는 점을 알 수 있다. 농어촌 지역에서 도시로 지속적으로 인구가 빠져나간 것과 노령화와 노후된 주택으로 인한 문제는 심각한 수준에 이르렀다. 이는 삶의 질과 직결되는 문제이기에 시급히 개선되어야 할 부분이다. 특히 도시화의 진행과 농어촌마을의 고령화 심화로 인하여 농어촌지역의 빈집은 도시보다 더욱 심각한 상황이다. 또한 농어촌 빈집은 소유권의 이해관계가 복잡하고 매각 및 임가 어려워 빈집정비도 수월하지 않은 것으로 나타나고 있다. 정책이 실효적인 성과를 달성하기 위해서는 늘 그러하듯이 많은 예산과 관심이 동반되어야 한다. 우리의 경우 2017년 2월에 “빈집 및 소규모주택정비법”을 제정하여 비교적 짧은 시간에 국가적 차원에서 빈집 문제를 해결하기 위한 법제적 근거를 마련하였다고 볼 수 있다.¹³⁾ 이와 같이 법률제정이 단기간에 이루어진 배경에는 당연히 빈집을 정비하여야 할 필요성이 긴급하고 절실했었기 때문이다. 다만, 농어촌리모델링법이 위법 제정에 앞서 시행되었지만 주민의 2/3 이상의 동의가 필요할 뿐만 아니라 6천만원을 한도로 용자를 해주기 때문에 고령화되고 경제적 능력이 부족한 농어촌에서는

12) 통계청, 2019 빈집조사, 2020.12

13) 채우석, “빈집정비사업에 관한 법제적 연구”, 일감법학, 건국대 법학연구소, 2018. 2., 33면.

노후 주택 등을 개량하기가 쉽지 않다.¹⁴⁾ 이런 문제점을 해결하기 위해서는 위 빈집및소규모주택정비법을 적극적으로 활용하는 한편, 도시지역의 내집 마련을 위한 금융지원에 상응하는 주택청약저축과 같은 지원체계가 농어촌지역에도 도입할 필요가 있다.¹⁵⁾

III. 비교법적 검토

1. 프랑스

가. 프랑스의 지방분권

프랑스 정부는 1982년 이래 지방분권을 단계적으로 추진하였다. 1단계인 ACT1은 1982년부터 2003년까지이며 ACT2는 2003년부터 2007년까지 이루어졌다. ACT2 기간에 레지옹(Region)이라 불리는 광역지자체가 새롭게 설정되었고 여기에 많은 중앙정부의 권한과 역할이 이양되었다. 그에 더하여 중앙정부의 역할 이양과 더불어 지방에 행정 수장을 파견하여 지자체에 대한 관리 감독 기능도 강화되었다. 2007년 이후 지금까지를 ACT3으로 구분하고 있는데 이 기간 동안 22개 레지옹을 13개로 축소하고 정책 추진 체계를 국가-레지옹-꼬뮌연합체(EPCI) 3단계 시스템으로 만들어 가고 있는 상황이다. 이러한 과정에서 EPCI가 중요하게 대두되었는데, 현재 프랑스의 최소 자치단위인 꼬뮌은 모두 꼬뮌연합체(EPCI)를 구성하여 속하게 되어 있으며 그 보다 상위 개념인 레지옹은 경제발전과 교통 분야의 정책을 담당한다. 꼬뮌연합체와 레지옹 사이의 중간규모 지자체 단위에 해당하는 데파르트망은 사회복지 문화 분야를 담당하고 꼬뮌연합체(EPCI)는 그 외의 모든 분야의 지역 정책을 담당하여 실질적으로 프랑스 농어촌지방의 정비와 재생사업에 관한 업무를 총괄한다.¹⁶⁾

14) 그러나 빈집제도가 시행되고 있다고 하지만 주민의 2/3이상의 동의가 필요하며, 재정적으로 돈이 많이 들기 때문에 경제적 능력이 부족한 지자체는 상대적으로 빈집을 정비하고 개량하는 것이 쉽지 않다. 무엇보다 농림축산식품부에 따르면, 농어촌지역 주변경관과 조화하는 주택을 마련하기 위해서는 약 1억 2천만 원(평균 가격)이 소요된다고 한다고 발표한 사실을 상기시켜보면 더욱 그러하다.

15) 또한 석면 슬레이트 건물을 제외하고는 철거 위주의 정비보다는 가능한 옛스러움을 살릴 수 있는 개·보수를 통한 재생 위주의 정책이 바람직할 수도 있다.(이창호, “농어촌주택의 문제점과 개선 과제”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014, 22면 이하)

16) 한국농촌연구원, “프랑스 농촌발전 정책 및 농촌성 협정 이행 실태조사”, 2018. 6., 16면 이하.

나. 관련 법체계

한편, 프랑스는 지방분권화가 촉진되면서 1999년 국토정비발전전국계획(SNADT)이 폐지되어 현재는 국가적 정책이나 프로젝트를 제시하는 국토계획이 없는 상태이고, 가이드라인 형태의 종합서비스계획(SSC)¹⁷⁾만이 존재한다. 1982년 지방분권법이 제정되면서 국가가 가지고 있던 각종 개발관련 건축인허가권 등 공간활용 관련된 권한이 토지이용계획(POS)을 수립한 꼬뮌으로 이양되면서, 지역의 공간 활용은 원칙적으로 꼬뮌이 주도적으로 결정하고 예외적으로만 국가가 개입하고 있는 것이다.¹⁸⁾ 광역차원에서는 SSC¹⁹⁾를 고려하여 지방의회가 ‘지속가능국토정비·개발 지역계획’을 앞장서 수립한다, 이 계획은 ‘국가-레지옹 간 계획계약’ 체결 시 고려할 개발계획의 우선순위를 정하는 것이다. 또한 SSC를 가이드라인으로 하여 국토정비청(DATAR)이 전국토의 주요 낙후지역에 대한 정비방침으로서 국토정비지침을 수립한다.

다. 농어촌발전계획 관련 현황

프랑스는 농어촌발전 정책에 대하여서는 상향식의 체계를 가지고 있는데, 중앙정부와 지방정부(레지옹 또는 데파르트망), 하위 지자체(꼬뮌)의 연합체로 되어 있다. 중앙정부는 중앙정부의 ‘범부처 지역발전 정책 전담기구’(CGET: Commissariat général à l'égalité des territoires)를 만들었으며, 2015~2016년 동안 범부처 농촌성 위원회(Cir: Comités interministériels aux ruralités)를 개최하여 농어촌지역을 대상으로 하는 개발정책 의제 및 과제를 발굴하여 제시하였다. 위원회는 정책과제를 발굴하여 제안하고, 지방정부(데파르트망)와 기초 지방자치단체(꼬뮌)가 위원회에서 제시한 정책과제를 추진할 수 있도록 농촌발전 정책 수단으로써 농촌성 협정 제도²⁰⁾를 도입하였다. 프랑스의 지방자치

17) Schéma de Services Collectifs

18) 성주인, 송미령, 윤정숙, “농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구”, 농림수산식품부. 2012.12., 90면.

19) SSC는 향후 20년에 대한 공공서비스의 수준 및 방침 등을 정한 것으로, 고등교육 및 연구, 문화, 보건 위생, 정보통신, 여객 및 화물 수송, 에너지, 자연 및 농촌 공간, 스포츠 등 8개 분야에 대해, 국토의 지속가능한 정비 개발정책의 전략적 방침을 정한다.

20) 농촌성 협정(contrats de ruralité)란, 프랑스 중앙정부의 범부처 지역발전 정책 전담기구(CGET: Commissariat général à l'égalité des territoires)는 2015~2016년 동안 범부처 농촌성 위원회(Cir: Comités interministériels aux ruralités)를 개최하여 농촌지역을 대상으로 하는 정책 의제 및 과제를 발굴하여 제시하였다. 위원회를 3회 개최하는 동안 농촌발전 정책 과제 104개를 발굴하여 제시하였다. 지방정부(데파르트망)와 지방자치단체(꼬뮌)가 위원회에서 제시한 정책 과제를 추진할 수 있는 농촌발전 정책 수단으로써 농촌성 협정 제도를 도입하였다.

단체(꼬뮌)는 법 지방자치단체 연합체인 EPCI를 구성하여 농어촌발전 정책을 주도적으로 추진하는 주체가 된다. EPCI는 중앙정부의 농촌성 위원회에서 제시한 정책 과제를 중심으로 사업 계획(목적, 사업 내용, 일정, 예산 등)을 수립하고, 사업 시행에 필요한 예산을 중앙정부와 지방 정부(레지옹 또는 데파르트망)로부터 지원받기 위해 속해 있는 자신이 속해있는 지방정부(데파르트망)와 협정을 체결한다.

EPCI는 서비스 접근성, 중심지 활성화, 지역 매력, 이동성, 사회 결속, 생태적 전환 등의 주제에 따라 사업을 기획하여 계획을 수립하며, 위원회에서 제시한 정책 과제뿐만 아니라 지역에 필요하여 자체적으로 기획한 사업을 협정 내용에 포함하여 추진하기도 한다. 데파르트망 정부는 EPCI에서 수립한 사업 계획이 속해 있는 레지옹 정부의 지역 정책 방향과 부합하도록 조정하고, 협정에 따라 사업을 시행하는지 지속적으로 점검·평가한다. 한편 지방정부인 레지옹 정부는 농촌성 협정 이행 결과 보고서를 작성하여 중앙정부의 국토결속부(Ministre de la Cohesion des territoires)와 CGET에 제출하여 점검을 받기도 한다.

<프랑스 농어촌발전 정책 정책과제>²¹⁾

- 1차 위원회는 2015년 3월에 개최했고, 위원회에서 제시한 3가지 농어촌발전 정책추진 방향에 따라 46개의 정책 과제를 제시하였다.
- 1) 2015년까지 보건센터(Health Centre) 200개 지정
- 2) 젊은 의사 인력 유치
- 3) 농어촌지역에 적합한 돌봄 서비스 조직화
- 4) 벽지의 돌봄 서비스 접근성 보장
- 5) 지역 보건기관과 선출 공무원의 의사소통 강화
- 6) 2016년말 까지 우체국(La Poste)과 협력하여 공공서비스센터 1000개 설립
- 7) 공공서비스를 제공하는 9개 기관이 협력하여 특별 기금을 조성하여 공공서비스센터에 들어가는 예산을 2배로 확대
- 8) 노숙자 대상 공공서비스 확대
- 9) 2015년말 까지 연계 학교(connected schools) 운영 기간을 연장하고 벽지 학교에 고속 인터넷망 구축 지원
- 10) 학교간 네트워크 및 그룹핑 확충
- 11) 선출된 농촌지역의 지방자치단체 장들의 지역 교육 사업 참여 독려
- 12) 지역의 문화발전 균형 촉진
- 13) 레지옹 정부의 교통(intermodality) 정책 방향에 부합하게 농촌지역의 이동성(mobility) 계

21) 심재현, 이정해, “프랑스 농촌발전 정책 및 농촌성 협정 이행 실태조사”, 한국농촌연구원, 2018. 6., 16면 이하.

획 수립

- 14) 도로상 영세 자영 휴게소의 영업 유지 여건 보장에 예산 지원
- 15) 국가 자전거 전용 도로 및 산책로 체계 구축 지속
- 16) 선출된 공무원 및 사회 파트너들과 협의하여 재택근무 확산을 위한 국가계획 수립
- 17) 지방자치단체의 경찰과 상·하위 경찰 조직(국가 경찰, 마을 파출지소 등)의 협력 관계 개선
- 18) 마을 파출지소의 접근성 강화를 위해 지역사회 활동가들의 파트너십 시범사업 추진
- 19) 자율방화활동 강화 및 향상
- 20) 공공서비스와 지역에서 중요하다고 판단되는 사업체에 초고속 인터넷망 구축
- 21) 광역 인터넷망 5G 지역 흡수
- 22) 휴대폰 서비스 가능범위(mobile coverage) 서비스 개시
- 23) 휴대폰 서비스 가능범위 개선
- 24) 클라우드펀딩 활성화
- 25) 2020년까지 지역 생산자들의 공공조달 참여를 독려하여 공공급식에서 지역 생산물이 차지하는 비율을 40%까지 향상
- 26) 경제·환경 관련 이익 단체 설립
- 27) 경제·환경·숲 관련 이익 단체 설립 지원
- 28) 관광우수지역 육성
- 29) 지역관광지역을 위한 조직적인 협의체 발족
- 30) 관광 질을 보증하는 브랜드 개발
- 31) 농촌재활성화존 체계 재편 추진
- 32) 2015년 이후 국가 기관에서 ‘더 잘 살기’ 프로그램에 45,000명 이상의 저소득 노인 참여 독려
- 33) 6,000개 농촌지역 교원의 주택소유권 향상
- 34) 에너지 친화 지역 지원
- 35) 메탄화 개발
- 36) 엔지니어링에 관한 국가 지침 개발
- 37) 선출 공무원의 사업 추진을 돕는 체계인 ‘AIDER’(공간 개발 농촌 전문가에 대한 범부처 지원)
- 38) PTCE(지역경제협력지역) 관련 두 번째 사업 추진
- 39) 중간농어촌지역 사업체 경영주의 40%가 여성이 되는 것을 목표로 함
- 40) 상인, 장인의 접근성 간소화
- 41) 지방자치단체에서 추진하는 상업 재활성화 도모
- 42) 농어촌발전에 지렛대 역할을 하는 모든 것을 동원하는 파트너십 구축
- 43) 선출 공무원과 전문가가 함께 농촌성을 반영한 마을 계획 수립
- 44) 지방자치단체와 범 지방자치단체 연합체 간 도시-농촌 상호 호혜성 협정 시범사업 추진
- 45) 국가 산림 정책 갱신
- 46) 농어촌지역의 지역 균형 보장 및 중심지 활성화

다. 특징

프랑스는 지방분권형 국토계획제도를 원칙으로 하여, 중앙정부 차원에서 지침으로 제시되는 국토계획·관리의 기본원칙이나 공간정비계획을 갖지 않고, 지방을 중심으로 국토관리가 주도적으로 이루어진다. 즉, 프랑스는 모든 농어촌 지역이 동일한 발전 방향을 추구해서는 안 된다고 보았고, 종래 중앙정부에서 지방정부에 어떤 식으로 정책을 추진하라고 의무화, 강제화하는 것에도 문제가 있다고 보았다.²²⁾ 즉, 프랑스는 농촌발전을 위해서 중앙정부 의존적 방식

이 아니라 각 지방의 지자체들과 지방정부의 연합을 중점으로 두고 상향식으로 결정하고 이루어져 간다는 것을 알 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 프랑스에서는 200년 전부터 국토 균형발전을 위한 노력이 있었고, 40년부터 본격적으로 시작되었는데 이를 위해 ‘범부처 지역발전 정책 전담기구’(CGET)를 2014년에 설립하여 국토 결속에 방점을 두고 특히 지방 및 농어촌 발전 정책을 주요 의제로 추진하고 있는바²³⁾, CGET는 ‘국토 불평등 완화’, ‘국토 연속성 담보’, ‘주민 삶의 질 향상’을 주요 의제로 지역발전 정책을 추진해 오고 있다. 특히 지역 불균형 문제를 해소하기 위하여, CGET를 통해 중앙정부 내 여러 부처의 정책을 협의하여 통합적인 지방불균형 해소 정책 수단을 마련한다. 이를 통해 중앙정부와 지방정부의 정책을 조정하여 조화롭게 추진하고 정부부처 간 협력을 강화함과 동시에 지방분권화를 촉진하는 역할도 한다.

한편, CGET는 중앙정부 부처별로 추진하는 지역발전 정책을 평가하지만 중재자로서 사업 추진 과정을 규율하거나 감독하지는 않고 최대한 지방의 자율에 맡긴다. 다만 낙후지역개발사업과 같이 부처별 예산이 아닌 은행 출자금, 국가 예산, 기업 투자금 등이 복합적으로 투입되는 사업에 대해서는 CGET가 부처 간 사업을 조율하는 역할을 한다. 즉 DATAR에서 추구하던 정책 방향에 ‘국토 내 연계성 구축’을 새롭게 추가하여 과거에는 국토 전체의 균등한 발전을 추구했다면 지금은 국토 결속을 통한 역동성 있는 국토 균형 발전을 강조한다. 지역발전 정책에서는 도시를 중심으로 주변 농어촌 지역을 연결하여 국토 균형을 추구하려고 한다. 지방의 도시들이 중심이 되고 주변 농촌 지역이 연합하는 방식으로 국토 결속을 추구한다. 이 과정에서 미래의 농어촌은 어떻게 될 것인지 고민하였고 범부처 농촌성 위원회(Cir)를 개최하여 농어촌발전 정책과 관련한 주요 정책 의제 및 과제도 도출하였다.

2. 일본

가. 관련 법체계

일본 중앙정부 주도의 지역개발정책에 대한 한계를 느껴 지방주도의 개발움직임이 본격화 되면서 2003년 10월 일본 내각부(內閣府)총리를 본부장으로 하

22) 성주인, 송미령, 윤정숙, “전계 보고서”, 88면.

23) 한국농촌연구원, “프랑스 농촌발전 정책 및 농촌성 협정 이행 실태조사”, 2018. 6., 89면 이하.

는 지역재생본부를 설치하여, 지역의 현황들이 최대한 반영될 수 있는 상향식이라 할 수 있는 ‘농어촌지역재생사업’을 추진하게 되었다.²⁴⁾ 일본의 국토이용계획이 관련하여 대표적인 법률로는 토지기본법, 국토이용계획법, 국토형성계획법을 들 수 있다. 국토이용계획법에 따라 국토 이용정비 및 보전 추진을 위한 종합·기본적인 계획이 수립되며, 이는 전국계획, 도도부현계획, 시정촌²⁵⁾ 계획으로 분류된다. 일본은 국토이용계획법에 의한 시정촌계획 이외에도, 시정촌에서 시정촌의 장기적 발전 방향에 대한 계획으로서 ‘시정촌 기본구상²⁶⁾’을 수립하는 경우가 많다. 이는 지역에 따라 차별화된 토지이용은 지역 전체적인 발전 방향을 담아 추진된다. 또한 이는 가이드라인 역할을 하기에 조례를 통해 토지이용을 구현할 수 있다.²⁷⁾ 마을만들기 계획이나 경관보전을 위한 주민협정, 조례를 통한 자율적 토지이용계획 수립 등이 빈번하게 이루어지기도 한다. 이는 지방자치단체에서 독자적으로 수립한다.

나. 특징

일본의 특징은 개발압력이 높은 도시인근 지역은 농어촌적 특징을 많이 가지고 있음에도 불구하고 일반 도시계획에 준하는 관리와 도시계획에 유사한 수단(집락지구계획, 농촌진흥기본계획, 마을만들기계획)을 이용하여 체계적으로 관리하고 있다는 점이다. 특히 일본의 농어촌진흥기본계획은 농지보전에 중점을 두기보다 농어촌지역의 취락정비 등 도시 공간 측면의 정비나 주거환경 개선, 지역 인재 육성, 자연 및 문화자원 육성 등 다양한 내용을 다루고 있다. 이를 위해 입법적으로도 농어촌지역에 대한 맞춤형 균형있는 발전이 가능하도록 지원하는 것이다. 마을 만들기에서 볼 수 있듯이 지역주민의 참여를 높이고, 지역별 상황에 맞는 계획을 수립하도록 하였다. 또한 농어촌지역재생사업을 진행함에 있어 반드시 지자체와 지역주민의 소통공간인 ‘지역재생협회’를 구성하도록 하고 있으며 중앙정부와 광역지자체는 구체적인 세부 프로그램을 구축하여 교부금을 지원하여 지역재생사업이 원활하게 추진되도록 뒷받침하고 있는

24) 유학열, “일본 지역재생사업의 실태 및 특징”, 충남발전연구원, 2009, 30면

25) 일본의 지방 자치 제도의 기초자치단체인 시(일본어: 市), 정(일본어: 町 조[*]), 촌(일본어: 村 손[*])을 묶어 이르는 말이다.

26) ‘농업진흥지역의 정비에 관한 법률’에 의한 농어촌계획은 주로 농업생산의 구조 개선과 기반 확충에 주안점을 두고 있었기 때문에 농어촌 주민이 생활환경을 유지, 향상시키는 측면에서 한계가 노정되기도 했다. 도시와 농어촌 지방 단위에서의 종합적인 개발의 필요성에 따라, 1969년 지방자치법을 개정하여 시정촌 경영의 근간이 되는 시정촌기본 구상을 수립할 수 있는 근거를 마련하였다.

27) 성주인, 송미령, 윤정숙, “전계 보고서”, 124면.

것이 특징이다.²⁸⁾

3. 영국

가, 관련 법체계

영국은 농어촌지역을 대상으로 하는 별도의 계획제도가 존재하지 않고, ‘계획허가제(planning permission)’를 근간으로 개발행위를 관리한다. 모든 개발행위는 지방정부의 허가를 득하는 것이 원칙이며, 허가 기준은 해당 지방의 장기적 미래상을 담고 있는 개발계획과 합치여부이다. 영국의 공간계획 수립체계는 세분화해서 나누어져있는데, 국가차원의 공간계획 정책인 ‘국가계획정책프레임워크’(NPPF), 지방차원의 정책인 ‘지방개발계획체계(LDF)’, 그리고 지역 근린차원의 계획인 마을/패리쉬 계획으로 구성되어있다.

나. 현황

영국은 2011년 중앙정부에 집중된 권한을 지방(커뮤니티)에 이양, 분산하기 위해 지방계획을 수립하였고 그 방법 중 하나인 근린계획을 도입하였다.²⁹⁾ 근린계획은 지역 주민들이 스스로 법정 토지이용계획을 수립할 수 있도록 도입되었다. 지방계획이 전체 지방 내 타운과 마을의 수요를 파악하고 장래 개발 비전을 제시하는 것이라면, 근린 계획은 각각의 단위를 개발하는 상세계획이라 할 수 있다. 근린계획은 지방의회가 있는 커뮤니티는 지방의회에서 계획을 수립하고, 지방의회가 없는 커뮤니티(대부분 도시지역)은 근린포럼을 구성하여 계획을 수립한다. 근린계획 수립을 위한 목적으로 설립되는 근린포럼은 지역주민과 사업자, 주민단체 등으로 구성된 21명 이상의 위원이 포함되어야하며 공식적인 승인을 받아야한다. 근린계획은 공동체가 계획을 주도해야하기 때문에 지방의회나 근린 포럼은 계획의 수립과정을 주도하고 조정하는 역할만 담당하고, 주민들 스스로 의견을 제시하여 계획수립 과정에 깊게 관여한다. 특히 독립된 심사자에 의해 상위계획과의 정합성, 인근 근린계획과의 관계, 지속가능성 등에 대한 계획심사를 받고 주민투표를 거쳐 지방개발계획의 일부로 포함된다.³⁰⁾ 최종적인 결정은 주문 과반수의 찬성으로 확정이 되며 주민투표를 거

28) 성중탁, “우리나라 농어촌정비사업 법제의 개선방향”, 토지공법연구 제75집, 한국토지공법학회, 2016. 8., 220면.

29) Planning Help(<https://www.planninghelp.cpre.org.uk/planning-explanied/local-planning>)

30) 정성훈, “영국의 근린생활권 계획과 공동체 파트너십 특징”, 한국경제지리학회지, 2014.

쳐 법률적인 지위를 확보한 근린계획은 다른 계획보다 상대적으로 중요한 지위를 갖게 된다.

다. 특징

영국의 근린계획은 커뮤니티 단위의 상향식 공간계획으로 그동안 하향식 공간계획시스템과는 다른 새로운 시도를 하였다고 볼 수 있다. 근린계획 커뮤니티라는 좀 더 세분화하는 지방 각각의 단위를 만듦으로서 지역의 공간사용에 있어서 지역의 주민들의 의사결정권과 참여도를 높일 수 있게 되었다는 시사점이 있다. 또한 영국은 정부가 계획수립을 지원하여 주민주도형 공간관리계획을 수립하고, 상향식 공간계획을 통해 농촌공간관리의 문제점과 한계를 극복하고 있다. 현재 영국의 농촌공간계획은 끊임없이 변화를 시도하며 새로운 시도를 멈추지 않고 있다는 점에 특징이며 따라서 우리나라의 경우에도 다양한 시범사업을 모색할 필요가 있다.

IV. 개선 방향

1. 관련 법제의 정비

(1) 개관

농어촌, 산촌 지역과 도시 지역의 균형개발은 국토의 균형적 발전을 위해 반드시 이루어져야 하는 국가적 과제이다. 농어촌, 산촌 지역은 현재 관련 법률이 정리되지 않았고 농지전용 등으로 인한 난개발 및 노후 주택의 문제가 심각하다. 이런 문제를 해결하기 위해서 기존의 특별법 형식의 다양한 법률을 조속히 정비하여 통일된 법체계를 갖추고 통합적인 개발계획을 수립하여, 농어촌 지역에 대한 중앙정부 차원의 효율적 지원시스템을 확립하여야 한다. 무엇보다 농어촌에 관련하여 수많은 법안이 만들어졌지만 서로 중복된 것들이 많기 때문에 실무상 어떤 절차를 이용해야 하는지에 대해 담당 부처 공무원들도 헷갈리는 등으로 인해 정책시행의 비효율성과 재정적 낭비를 초래하고 있다. 무엇보다 시간이 갈수록 사문화되는 법들도 많아지고 있는바, 중복된 법률들은 과감히 폐지 내지 삭제하고 관련법들을 통합하는 작업을 하여야 한다. 나아가

10., 871면 이하.

이러한 통폐합된 법률에 근거한 새로운 정책들은 5년에 한번씩 점검하고 그를 바탕으로 새롭게 계획을 수립하는 방안이 제도화 되어야 한다.

(2) 관련 계획의 통폐합

농어촌정비 및 재생 관련 법제와 계획의 통합을 위한 전반적인 밑그림은 다음과 같다. 먼저, 생활환경정비계획 및 농어촌산업 육성 기본계획 등은 농어촌정비법에서 삭제토록 한다. 기본법에 명시할 예정인 시·군 종합발전계획에 이 계획들이 포함될 것이기 때문이다. 다음으로, 생활환경정비사업기본계획도 삭제하는 방안을 검토한다. 이는 사업계획이기는 하지만, 시·군 종합발전계획과 농어촌정비계획에서 생활환경정비사업에서 관련 내용을 일정 부분 담을 수 있으리라 판단되기 때문이다. 다만, 생활환경정비사업 시행계획은 앞으로도 수립될 필요가 있을 것이므로 농어촌정비법에 존치한다. 다음으로, 농어촌경관관리 계획도 시·군 종합발전계획과 농어촌정비계획에서 모두 다룰 수 있으므로 삭제토록 한다. 다음으로 마을정비계획은 새로운 농어촌정비구역이 도입될 경우 농어촌정비계획으로 대체할 수 있다. 제도 도입 이전에는 현행대로 존치토록 한다.

(3) 농어촌정비법의 근본적 개편

현행 농어촌정비법은 각 사업 분야별로 각 장이 구성되어 장 내에 계획 수립에 관한 내용과 사업 시행 절차에 관한 내용이 혼재되어 있다. 또한 농어촌정책 영역의 확대에 따라 농어촌 산업 육성 등과 같은 신규 사업 영역이 추가되었으며, 마을정비구역에 관한 사항 역시 별도 장으로 구성되는 등 조문 체계의 복잡성이 가중되고 있다. 이런 문제점을 해소할 수 있도록 계획 수립에 관한 사항은 현행 농어촌정비법 제2장에 종합적으로 제시하고, 제3장에서 환지 및 교환 분할 합병 등의 절차를 언급한 다음 농어촌 생활환경정비 등 부문별 사업 시행 절차에 관한 사항을 제4장 이하에서 다루는 것으로 조문 체계를 재구성하여야 한다.³¹⁾³²⁾

31) 농어촌정비법의 개정 방향체계는 다음과 같다.

제1장 총칙
제2장 농어촌 정비·재생 계획수립
제3장 환지 및 교환, 분할, 합병
제4장 농어촌 생활환경정비
제5장 농어촌 산업 육성
제6장 농업생산 기반정비

나아가, 이를 위해서는 관련 농어촌 정비 및 재생 관련 법제에 농어촌 지역 개발 공간정보시스템 구축 및 운영 관리에 관한 사항을 명시할 필요가 있다. 그동안 농어촌에 각종 사업이 증가하였으나 마을별, 사업별 이력 관리가 이루어지지 않아 성과 측정이 어려운 문제점이 제기되었는데, 지역개발 공간정보시스템은 농어촌을 대상으로 하는 사업 정보(재정 투입)를 공간적으로 통합 축적하는 시스템이다. 따라서 공간정보시스템의 구축과 운영에 관한 사항 그리고 이를 위한 관리 주체 등을 농어촌정비법이나 시행령 상에 명시토록 한다.

이와 함께 농어촌 지역개발 계획 또는 사업에 대한 새로운 심의 기구 설치 운영에 대한 사항을 법령에 포함하는 방안을 검토한다. 각종 지역개발 계획과 물적인 정비사업의 심의에 적합한 별도의 심의위원회가 부재한 상황인데, 농어촌 지역개발 및 공간계획 분야에 적합한 전문가로 이루어진 (가칭)‘농어촌계획위원회’ 등에서 관련 계획을 심의하는 방안을 검토한다. 이로써 지역개발 분야에 대해서는 기존의 농정심의회 기능을 상당 부분 대체하게 될 것이다.

그 밖에 기획기술지원단 설치에 관한 사항이다. 농어촌정비를 위한 종합계획을 마련하고자 설치된 기획기술지원단은 사업 시행자 등이 생활환경정비계획, 생활환경정비사업 기본계획, 농어촌 마을정비계획 및 시행계획을 세우는 데 필요한 설계 및 집행상의 기술 지원을 요청할 경우 실무반을 구성하여 운영하는 비상설 기구인데, 현재 농어촌정비법상에는 농림수산식품부에 설치 운영하도록 규정되어 있고(법 제71조), 그 산하 기관인 농림수산식품교육문화정

제7절 보칙
제8절 벌칙

32) 제2장 ‘농어촌 정비·재생 계획수립’이 가장 중요하다고 할 것인바 그 세부방향은 대략 다음과 같다.

- 제1절 농어촌 정비를 위한 계획수립(농어촌 토지이용계획체계의 개선)
1. 지역균형발전을 위한 통합적 정비 및 재생계획 체계 마련
 2. 지구단위계획제도의 개선
- 제2절 농어촌계획시설 지정(마을구역정비제도의 개선)
1. 농어촌정비계획의 수립 및 공간정보시스템의 구축
 2. 농어촌 정비 및 재생 계획위원회의 구성, 운영 등(주민협의회 관련 내용 포함)
 3. 농어촌 토지이용조정제도의 도입
- 제3절 토지이용 주민협약(주민협의회 관련 내용 포함)
- 제4절 농어촌 마을 만들기

보원에서 이 업무를 담당하고 있다. 그러나 이러한 비상설 기구로는 상시적인 종합정비계획 마련을 위한 실질적이고 구체적인 정책 지원이 제약을 받을 수 있으므로 상설 전문 조직을 구성하여 지자체 등의 수요에 능동적으로 대처하는 방안을 검토한다. 실제 기획기술지원단이 한국농어촌공사에 설치되어 운영되는 점을 감안, 법령 상에 전문기관을 지정하여 이러한 역할을 담당토록 한다는 점을 명시하는 방안을 고려해볼 수 있다.

한편, 그나마 다행스러운 점은 최근 농어촌 빈집 문제를 해결하기 위해 농어촌정비법이 일부 개정되는 성과가 있었다. 즉, 본래의 목적으로 이용되지 않거나 방치되고 있는 농업생산기반시설에 대하여 지방자치단체장이 농업생산기반시설의 관리자에게 해당 농업생산기반시설의 폐지를 요청할 수 있는 근거를 마련하고, 폐지요구를 받은 농업생산기반시설관리자에게 폐지신청 또는 폐지불가 의견을 제출하도록 하는 한편, 시장·군수·구청장이 5년 단위의 빈집정비계획을 수립·시행하도록 하고, 매년 빈집정비이행계획을 수립·시행하도록 하며, 빈집실태조사를 실시하도록 하여 빈집정비계획의 실효성을 확보하고자 하였다.³³⁾

(4) 농어촌 및 식품산업 기본법 개정

나아가, 시군 농어업 농어촌 종합발전계획의 도입에 따라 농어업 농어촌 및

33) 농어촌정비법 일부 개정[시행 2021. 4. 13.] [법률 제18019호, 2021. 4. 13., 일부개정]
제24조제2항을 제4항으로 하고, 같은 조에 제2항 및 제3항을 각각 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제4항(중전의 제2항) 중 "제1항"을 "제1항 및 제3항"으로 한다.
② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 농업생산기반시설관리자가 제1항 각 호에 따른 사유가 발생하였음에도 농업생산기반시설의 폐지를 신청하지 아니한 경우에는 필요한 경우 해당 농업생산기반시설의 폐지를 요구할 수 있다.
③ 제2항에 따라 폐지를 요구받은 농업생산기반시설관리자는 폐지를 요구받은 날부터 6개월 이내에 농업생산기반시설의 폐지를 신청하거나 폐지 불가 의견을 제출하여야 한다. 이 경우 폐지의 범위, 청문 절차, 관계 주민의 의견 청취, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제64조제1항 각호 외의 부분 중 "빈집의 정비에"를 "5년 단위의 빈집정비에"로, "시행할 수 있다"를 "시행하여야 한다"로 하고, 같은조 제4항을 제5항으로 하며, 같은조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.
④ 시장·군수·구청장은 빈집정비계획의 원활한 이행을 위하여 매년 빈집정비 이행계획(이하 "이행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
제64조의2제1항 각 호 외의 부분 중 "빈집정비계획의 수립·시행 및"을 "빈집정비계획 및 이행계획의 수립·시행,"으로, "실시할 수 있다"를 "실시하여야 한다"로 한다.

식품산업 기본법(‘이하, 기본법’)의 개정도 필요하다. 먼저 시장, 군수의 시군 종합발전계획 수립 의무에 대한 사항을 명확히 규정하는 것이 필요하다. 현재에도 시군의 농어업 농어촌 및 식품산업 발전계획 수립에 관한 사항이 기본법 조문(제14조)에 명시되어 있으나 의무 사항으로 보기는 어렵다. 계획 수립을 의무 사항으로 만들기 위해서는 계획의 수립 및 포함 여부를 전제로 해서 농림 분야 예산을 지원한다는 것을 기본법에 명시할 필요가 있는 것이다. 또한 시군 종합발전계획에 포함할 내용에 대해서도 조문에서 명시하도록 기본법 개정이 이루어져야 한다. 삶의 질 향상 특별법에 대한 개정 작업을 통해 시군 종합발전계획의 수립에 관한 사항을 명시할 필요가 있다. 구체적으로 기본법에 근거해서 시·군 종합발전계획을 수립할 경우 삶의 질 향상 특별법에 의한 시·군 삶의 질 향상 기본계획을 수립한 것으로 간주한다는 간주조항을 명시하는 것이다.

2. 기타 정책적·제도적 개선방안

(1) 지방으로 권한 이양 및 관리감독기구 단일화

앞서 검토한 선진국 사례에서 알 수 있었던 것은 국토계획에 대한 중앙정부의 권한을 대폭 지방으로 이양하였던 점이다. 그렇다고 해서 중앙정부의 역할을 아예 없앤 것은 아니고, 중앙 정부는 기본적인 가이드라인을 제시하고 평가, 감독해주는 역할을 하고 있다. 이와 같이 농어촌에 대한 우리나라의 중앙정부 중심 개발방식을 바꾸어야 한다. 현재 농림축산식품부, 국토교통부, 산업부 등 중복으로 편장된 농어촌 정비사업 주체하는 원활한 추진이 되지 못하게 하며 비능률적이다. 프랑스 사례에서 보았듯이 CGET(지역발전 정책 전담기구)를 두어 농어촌문제를 통합하여 관리하고 계획하도록 하니 능률성과 효율성이 매우 높음을 알 수 있었다. 결국 농어촌정비사업의 원활한 추진과 그 성과를 극대화 하기 위해서는 현재의 기구를 하나의 사업국이나 농어촌 전담기구로 통합할 필요가 있다. 전담기구에 예산과 사업계획에 대한 재량권 등 많은 권한을 부여해주어야 하지만, 그에 따라 제도적으로 감시, 감독이 필요한 법적 제재도 같이 되어야 할 것이다. 예를 들면, 농림축산식품부장관이 수립하고 규정하고 있는 농어촌지역개발계획, 농어촌정비종합계획, 농어촌 마을 주거환경 개선 및 리모델링 추진을 위한 특별법과 같은 조항들은 삭제하고 농림축산식품부장관은 관련계획 수립지침을 마련하고, 시·도 및 시·군의 농촌관련 계획 수립내용을 관리·감독하는 기능을 수행하도록 하여야 한다.

(2) 주민협의회 제도 도입 및 지자체와 민간 상호간 협력체계 구축

한편 해당 지역 주민과 일선 지자체가 농어촌계획제도의 취지에 공감을 해서 계획수립과정에 적극적으로 참여하도록 유도하는 것이 필요하다. 그 중간사다리 역할을 하는 것이 바로 주민협의회인바, 협의회를 지역주민들과 전문가로 구성하여 보다 다양한 분야의 문제에 대하여 논의하고 이를 실제 개발계획에 반영할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해 농어촌 정비 및 재생관련 정책을 수립하고 추진하는 과정에 있어서 지역주민들의 의견을 적극 수렴하고 반영하여야 하는 것이다. 입법례에 따라서는 별도의 공청회 규정을 두는 경우도 있으나, 일반적으로는 해당 지역의 주민에 의한 의견을 수렴해야 한다는 규정만을 둘뿐 그 의견을 반드시 반영하여야 한다 등의 강제 규정이 따로 없다. 시간이 갈수록 지역분권 내지 지방분권이 강화되고, 이는 전국의 농어촌지역도 예외는 아니라고 할 것이므로 반드시 지역주민의 의견을 수렴하고 그것을 실제 개발계획에 반영할 수 있도록 의무규정을 두는 것이 바람직하다. 이를 위해 ‘농어촌 마을 만들기 지원에 관한 법률’을 새로 제정하는 방안도 하나의 방안이다.³⁴⁾ 다만 주민들의 마을 만들기 활동과 협정 체결 등에 대한 지원 근거 등을 담은 이 법률을 신규로 제정하는 것을 검토하되, 앞서 언급한 바와 같이 새로운 법률을 만드는 것이 적절치 않을 경우 농어촌정비법 제2장에 해당 지원 조항을 포함토록 하는 방안도 적극 고려해 볼직하다. 참고로 일본과 영국 등의 사례를 보면 지역주민들과 지자체가 계획수립에 대한 적극성과 지방정부와의 긴밀한 협력체계가 이루어지고 있다. 그렇기 때문에 지자체와 지역주민들을 적극성과 협력체계는 기본적인 요소이며 가장 중요한 요소이기에 이후에 우리나라의 농어촌 재생 산업에 있어서도 지역이 참여할 수 있도록 프로그램을 만들어야 하며 참여를 유도하도록 교육이 선행되어야 할 것이다. 또한 수시로 변화하는 지역의 실정을 바로 파악하여 수정하고 보완할 수 있도록 해야 할 것이다.³⁵⁾

34) ‘농어촌 마을 만들기 관련 법률’이 신규로 제정될 경우 해당 법에서 ‘지자체와 주민협의회가 상호 협력을 통해 주민들의 마을 만들기 및 경관관리 등을 지원할 수 있도록 지역 특성을 반영한 조례를 제정할 수 있다’는 점을 명시한다. 다만, 그러한 새 법률 제정이 여의치 않을 경우 위의 근거 조항을 농어촌정비법에서 명시하도록 한다. 아울러 농어촌정비법에서는 지자체 조례에 근거하여 마을 만들기 주민협정이 체결된 곳에 대해서는 시·군·중합발전계획에 우선적으로 반영한다는 점을 명시한다. 그리고 해당 협정 지구에 대해 농어촌정비계획을 수립토록 하여 필요한 물리적 시설의 설치를 지원하도록 한다는 점을 법령에서 명시할 필요가 있겠다.(김기태, “농촌지역 사회적경제 활성화를 위한 정책 지원 방안 연구”, 농림축산부 연구보고서, 2017. 12., 56면 이하)

35) 김기태, “농촌지역 사회적경제 현황과 정책과제”, 지역재단리포트 제48호, 재단법인 지역

(3) 개별 농어촌지역별 맞춤형 공간구조 설정

농어촌지역의 개발수준, 환경, 토지이용 변화, 빈집현황, 건축물 노후도, 농축산업 및 어업의 변화, 중심마을과 배후마을의 관계 등을 고려하여 기존 공간구조의 문제점을 분석하고, 농어촌지역 공간구조 개편방향을 설정할 필요가 있다. 즉 농어촌지역의 대내외적 여건 변화를 정확히 분석하고, 장래 인구변화를 고려하여 해당 지역의 발전 전망, 토지이용 특성, 마을 특성, 자연환경 등을 종합적으로 고려하여 설정할 필요가 있는 것이다. 또한 생활권별 인구 및 가구분포, 인구밀도의 변화 요인을 검토하여 생활권별로 적정규모의 농어촌인구 유지계획도 적극 수립하여야 한다.³⁶⁾ 아울러 생활권별 농어촌서비스 기준 달성 수준을 검토하고, 보건 및 복지, 교육 여건, 정주생활기반, 경제활동 및 일자리, 문화·여가, 환경 등 농어촌 서비스를 달성하는데 필요한 공공서비스계획 등도 수립할 필요가 있다. 또한 농어촌공간의 용도 간 충돌방지 및 농축수산업 육성에 필요한 농어촌형 용도지구계획을 포함하여 공간 관리를 보다 체계적으로 정립할 필요가 있다. 구체적으로는 농어촌에 소재한 각종 공장과 주거지와의 충돌을 방지 할 수 있도록 마을보호지구, 경관지구 등 용도지구를 지정하고, 농축수산업 육성을 위한 농축수산업지구 등 유도적 용도지구를 신설하여 농어촌 지역개발사업과 연계를 통해 농어촌공간을 보다 효율적이고도 체계적으로 관리할 필요가 있다.³⁷⁾

V. 결론

그동안 정부와 지자체는 농어촌을 개선하기 위해 많은 입법적, 행정적 노력을 해왔다. 그러나 안타깝게도 그 성과가 생각보다 미비하였고, 무엇보다 관련 법제도 분야에서의 부정합 등으로 인해 사업이 효율적으로 진행되지 못하였다.

재단, 2019. 10., 18면 이하.

36) 공간계획의 근거를 농어촌정비법에 명시함도 고려해볼 수 있다. 다만 농어촌정비법은 물적 계획의 성격이 명확한 사업에 적합하다는 점을 감안한다면, 품목 육성, 소득 개발, 조직 육성 등까지 포괄하는 시·군 종합발전계획의 근거 법으로 한계가 있을 수 있으므로 향후 농어촌정비법의 대대적 개편이 이 점에서도 필요한 것이다.(김승중, 김동근, 최명식, 조정희, 이승복, 임동일, 최혁재, 문채, 박윤호, 이기평, “국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향”, 국토연구원, 2019. 7., 134면 이하.)

37) 특히 취락지구 운영실태를 파악하여 취락지구를 농어촌중심마을과 자연마을로 구분하고 지구지정의 객관성을 확보할 필요가 있다.

이러한 원인 중 큰 요인은 우리나라가 그동안 하향식 개발방식을 추구하면서, 중앙정부의 집중된 권한에 전적으로 의존해 왔기 때문이다. 이에 이런 문제점을 해결하기 위해서는 전국의 농어촌계획의 위계와 연계를 통해서 체계적인 계획을 정비할 필요가 있고, 이를 위해서는 그동안 필요에 따라 임기응변적으로 만들어진 각각의 개발 계획들을 단순화, 체계화 할 필요가 있다. 농어촌계획을 단순화하기 위해서는 계획수립 의무, 계획수립 여부, 계획수립의 실현가능성 등을 가장 먼저 고려하여야 한다. 또한 농어촌계획은 전국적으로 복잡다단한 형태의 계획들이 분산적으로 수립되기 때문에 해당 농어촌지역의 발전에 필요한 계획내용을 매년 내지 적어도 3년 단위로 종합화 할 필요도 있다. 나아가 농어촌 주민의 삶의 질과 직결되는 복지, 교육 및 지역개발, 기초생활여건 개선 및 경관보전 등도 함께 연계하여 개편할 필요가 있다. 결국 바람직한 농어촌 개발 관련 법제도를 만들기 위해서는, 농어촌정비 관련 법제의 통폐합, 중앙정부 권한의 지방분권 내지 이양(관련 세제 및 예산권한도 이양), 주민협의회 제도도입, 지방정부 및 농어촌 민간기구(지역 주민, 시민단체, 지역 기업 등)와 농어촌의 협력체계 구축, 지역별 맞춤형 농어촌 공간구조의 설정 등이 종합적으로 검토되어야 한다. 끝으로, 이런 개선방향은 비단 우리나라만의 문제는 아니며 선진국과 중진국, 후진국을 비롯한 전 세계 모든 나라가 가진 문제로 향후 세계가 협동하여 풀어 나가야 할 과제일 것이다.

[참고문헌]

- 김기태, “농촌지역 사회적경제 활성화를 위한 정책 지원 방안 연구”, 농림축산부 연구보고서, 2017. 12.
- , “농촌지역 사회적경제 현황과 정책과제”, 지역재단리포트 제48호, 재단법인 지역재단, 2019. 10.
- 김승중, 김동근, 최명식, 조정희, 이승복, 임동일, 최혁재, 문채, 박윤희, 이기평, “국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향”, 국토연구원, 2019. 7.
- 성주인, 송미령, 윤정숙, “농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구”, 농림수산식품부. 2012. 12.
- 농림축산식품부, “지역 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획 수립지침”, 2018. 7.
- 성중탁, “우리나라 농어촌정비사업 법제의 개선 방향”, 토지공법연구, 한국토지공법학회, 2016. 8.
- 심재현, 이정해, “프랑스 농촌발전 정책 및 농촌성 협정 이행 실태조사”, 한국농촌연구원, 2018. 6.
- 오준근, “농어촌 산업 육성에 관한 법제정비방안 연구”, 법학논고, 第31輯, 경북대학교 법학연구원, 2009. 10.
- 유학열, “일본 지역재생사업의 실태 및 특징”, 충남발전연구원, 2009. 6.
- 이삼수·와다 이사무·이양재, “일본의 국토 및 토지이용계획상 토지이용의 조성 방안에 관한 연구”, 국토계획 제45권 제3호, 대한국토·도시계획학회, 2010. 12.
- 이상윤, “농어촌정비법 체계정비 방안연구”, 한국법제연구원, 2012. 10.
- 이준호, “농촌빈집정비 활성화를 위한 농어촌정비법 개선 방안 연구”, 한국법제연구원, 2019. 4.
- 이창호, “농어촌주택의 문제점과 개선 과제”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.
- 장교식, 이진홍 “지방자치단체의 도시계획고권에 관한 고찰”, 법학연구, 한국법학회, 2014. 6.
- 정성훈, “영국의 근린생활권 계획과 공동체 파트너십 특징”, 한국경제지리학회지, 2014. 10.
- 채우석, “빈집정비사업에 관한 법제적 연구”, 일감법학, 건국대 법학연구소, 2018. 2.
- 한국농촌연구원, “프랑스 농촌발전 정책 및 농촌성 협정 이행 실태조사”, 2018. 6.

[기타 자료]

법제처 국가법령정보센터 , <https://www.law.go.kr/국가법령정보센터>

통계청, 2019 빈집조사 ,<https://kosis.kr/index/index.do>

CPRE, <https://www.cpre.org.uk/what-we-care-about>

[Abstract]

Problems of the legal system related to rural development
and improvement measures

Joong-Tak Sung*

In the meantime, the city's maintenance and regeneration projects have received a lot of sympathy, and related research has been actively conducted. However, relatively, in rural areas, the number of neglected vacant houses is increasing, and even if developed, balanced and refined development is not being achieved, as there are many cases where development is proceeding with poor development. At the same time, discussions on the problems and improvement of the legal system related to rural maintenance and regeneration projects. There were also hardly any. Compared to advanced countries such as the United States, Europe, and Japan, it is true that cities and rural areas have been clearly separated since the 1970s, and growth and development centered on large cities has continued. Even in this case, there are many cases of sloppy development, so it is not based on the overall spatial plan, but is distributed and developed on a small scale whenever necessary, resulting in reduced land use efficiency as well as physical and living environment. In order to rearrange the systematic plan through the hierarchy and linkage of the nationwide rural planning system, a major reorganization of related laws such as the Rural Development Act is necessary. In other words, it is necessary to systematically revise the Rural Development Act, etc. to simplify and systematize each plan made ad hoc according to need. In addition, it is necessary to synthesize the contents of the plan necessary for the development of the rural area because the plan of a complex type is established in a distributed manner. In addition, there is a need to reorganize welfare, education and regional development, improvement of basic living conditions and landscape preservation, which

* Prof., Lawyer, JD Kyungpook National University Law School

are directly related to the quality of life of rural residents. In summary, for desirable rural development, from a legal policy perspective, local governments and private organizations in rural areas (local governments) through the integration and abolition of rural redevelopment-related laws, decentralization or transfer of central government authority (licensing and licensing rights and finance), introduction of the resident council system, and resident councils. It is necessary to establish a cooperative system between residents, civic groups, local businesses, etc.) and rural areas, and to establish a spatial structure tailored to each region.

Keywords : Reorganization of rural maintenance and regeneration legislation, decentralization, residents' council, village development project, spatial structure plan tailored to rural areas

