

대한민국 법제에 있어서 농촌지역재난의 법리성 분석

Analysis of Principle of Law of the Disaster of Rural Region in Korea Legislation

Sungje Park^{a,1}, YoungKune Lee^{b,*}, Sisaeng Ryu^{c,2}

^a Director, Future Resources Institute, Woolim Lions Valley C-405, 168, Gasan Digital 1-ro, Geumcheon-gu 08507, Republic of Korea

^b Research Fellow, Future Resources Institute, Woolim Lions Valley C-405, 168, Gasan Digital 1-ro, Geumcheon-gu 08507, Republic of Korea

^c President, Future Resources Institute, Woolim Lions Valley C-405, 168, Gasan Digital 1-ro, Geumcheon-gu 08507, Republic of Korea

A B S T R A C T

This study analyzes the current status of Korea's legal system was a disaster in the rural region and to identify problems. There are many problems in rural region despite the specificity and uniqueness of the area significantly as compared to the city did not receive such consideration as to distinguish the area as part of the institutional election strategy. Through this study, we analyze the problem more effectively and to respond proactively to the disaster in the rural region. And it sought a solution to the problem and its legal system.

KEYWORDS

rural disaster
legislation
rural development
policy
disaster management

본 연구에서는 농촌지역의 재난에 대한 우리나라 법제 현황을 분석하고 문제점을 파악하고자 하였다. 농촌지역은 지역의 특수성과 고유성이 도시와 비교하여 현저함에도 불구하고 선거전략의 일환으로 지역을 구분하는 등 제도적으로 고려받지 못한 점이 많다. 본 연구를 통하여 농촌지역의 재난에 보다 효과적이고 능동적으로 대처할 수 있는 문제를 농촌지역개발을 키워드로 분석하고, 법제도의 문제점과 그 해결책을 모색하였다.

농촌재난
법제도
농촌개발정책
재난관리

© 2015 Korea Society of Disaster Information All rights reserved

* Corresponding author. Tel. 82-10-8575-7950. Fax. 82-2-3281-0427.
Email. yiyk08@gmail.com

1 Tel. 82-10-3233-8066. Email. psungje@gmail.com

2 Tel. 82-10-2112-0206. Email. sisaeng@gmail.com

ARTICLE HISTORY

Received Sep. 15, 2015

Revised Sep. 18, 2015

Accepted Sep. 29, 2015

1. 서론

“농촌”이란 일반적으로 주민의 대부분이 농업을 생업으로 삼는 지역이나 마을로 농가가 모여 있는 마을을 말한다. 농업을 영위하기 위해서는 비교적 넓은 토지를 필요로 하기 때문에 산재하는 농장이나 농가를 구성하는 집락의 형태를 가지는 경우가 많다. 일반적으로 지역사회를 도시와 농촌의 두 가지 유형으로 구분하지만, 농촌의 특징을 주목하는 입장에서 여러 가지 분류가 나올 수 있다. 예를 들어 러시아 출신의 사회학자 소로킨(Pitirim Alexandrovich Sorokin)은 도시와 농촌을 구분하는 기준으로 직업, 환경, 지역사회의 규모, 인구밀도, 인구의 이질성, 계층분화, 인구이동, 상호작용의 형태 등 8개 지표를 활용하기도 하였다. 소로킨의 이러한 시도는 농촌재난을 설명하는데 있어서 중요한 시사점을 제공한다. 특히 농촌을 단순히 지역단위의 개념으로 이해하고 있는 우리나라 법제 측면에서 볼 때 농촌이 가지는 기능적인 측면과 더불어 다양한 구성요소의 특성을 강조하는 이러한 사고는 농촌법제의 한계를 극복할 수 있는 중요한 단서를 제공하기 때문이다.

본 연구에서는 농촌지역의 재난에 대한 우리나라 법제 현황을 분석하고 문제점을 파악하고자 하였다. 농촌지역은 지역의 특수성과 고유성이 도시와 비교하여 현저함에도 불구하고 선거전략의 일환으로 지역을 구분하는 등 제도적으로 고려받지 못한 점이 많다. 본 연구를 통하여 농촌지역의 재난에 보다 효과적이고 능동적으로 대처할 수 있도록 법제도의 문제점을 파악하고 그 해결책을 모색하였다.

2. 농촌지역의 법제

1.1 농촌지역의 개념 및 특징

우리나라 법령에 있어서 농촌 개념의 규정화는 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에 구체화되어 있다. 즉 동법 제3조에서 농어촌이란 ‘읍·면지역’과 이외의 지역 중 ‘그 지역의 농어업, 농어업 관련 산업, 농어업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 해양수산부장관과 협의하여 고시하는 지역’으로 규정하고 있으며, 「농어촌정비법」과 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 등 농촌관련 타 법에서도 기본법과 동일한 정의를 원용하고 있다. 농업의 범위에 대해서는 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조 및 동법 시행령 제2조를 통하여 비교적 상세하게 규정하고 있다. 즉 농업을 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로 Table 1과 같이 제시하고 있다.

Table 1. Range of the Agriculture

구분	범위
농작물 재배업	식량작물 재배업, 채소작물 재배업, 과실작물 재배업, 화훼작물 재배업, 특용작물 재배업, 약용작물 재배업, 버섯 재배업, 양잠업 및 종자·묘목 재배업 (임업용 종자·묘목 재배업은 제외한다)
축산업	동물(수생동물은 제외한다)의 사육업·증식업·부화업 및 종축업
임업	육림업(자연휴양림·자연수목원의 조성·관리·운영업을 포함한다), 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업

상기 기본법에서 농촌을 공간적으로 규정하고 타법에서 동 규정을 원용하는 것을 제외하고 농촌을 개념적으로 규정하고 있는 법률은 존재하지 않는다. 단지 「농어업재해대책법」에서는 농가와 어가라는 용어를 형태적으로 구분하고 있을 뿐이며(제2조 제8항 및 9항), 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조에서 ‘도시농업’을 ‘도시지역에 있는 토지, 건축물 또는 다양한 생활공간을 활용하여 취미, 여가, 학습 또는 체험 등을 위하여 농작물을 경작하거나 재배하는 행위’로 규정하는 정도이다.

따라서 농촌지역을 법적으로 분석하기 위해서는 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 상의 규정을 면밀히 분석해 볼 필요가 있다. 우선 동법 제3조 5항에서 농어촌을 ‘읍·면의 지역’으로 규정하고 있는데, 읍과 면에 대한 사항은 다분히 행정적 혹은 정책적인 배경이 중심이 된 사항이라고 할 수 있다. 「지방자치법 시행령」 제7조(시·읍의 설치기준) 제3항은 읍의 설치기준으로, ① 해당 지역의 시가지를 구성하는 지역 안에 거주하는 인구의 비율이 전체 인구의 40퍼센트 이

상일 것과 ㉔ 해당 지역의 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 40퍼센트 이상일 것으로 규정하고 있다. 또한 읍의 인구기준은 「지방자치법」 제7조에 의해 2만 이상이어야 하며, 도시의 형태를 갖추고 있어야 하며, 면의 인구기준은 따로 정해진 바가 없으나 통상적으로 2천명 이상이어야 한다. 이와 같이 읍의 법적인 설치기준으로 인구수와 함께 ‘도시적 산업’의 성격을 강조하고 있는 것은 1988년 「지방자치법」의 전면개정에 의한 것이다. 1949년 제정 「지방자치법」은 1988년 전면개정에 이르기까지 5번의 일부개정을 거치긴 하였으나 정치적인 이유로 거의 효력을 상실한 채 40여년을 보낸 바가 있다. 1988년 동법의 전면개정은 지방자치의 측면보다는 선거구와 행정구획을 일치하려는 기존의 성향을 반영한 것으로 파악할 수 있다(이정섭, 2014). 그러나 1988년 「지방자치법 시행령」 개정 이유에 따르면 ‘중전에는 시와 읍의 설치기준은 인구만을 기준으로 하여 각각 5만 이상과 2만 이상으로 정하고 있었으나, 이에 도시화의 실질적 기준을 추가하여 당해 지역의 시가지 거주인구와 도시적 산업 종사가구의 비율이 시의 경우는 전체의 50퍼센트 이상, 읍의 경우는 전체의 40퍼센트 이상일 것을 요건’으로 정한다고 하여 ‘도시화의 실질적 기준’을 제외하고는 읍의 설치기준을 설정한 이유를 명확하게 밝히지 않고 있다.

다음으로 ‘가목 외의 지역 중 그 지역의 농어업, 농어업 관련 산업, 농어업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 해양수산부장관과 협의하여 고시하는 지역’에 의거 농림축산식품부에서 고시한 내용은 다음과 같다(농림축산식품부 고시 제3-42호, 2013.5.16.).

㉑ 「지방자치법」 제2조제1항제2호나 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조에 따른 시의 지역 중 동지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 지정된 주거상업공업지역 외의 용도지역,

㉒ 「지방자치법」 제2조제1항제2호 및 제2조제2항에 따른 자치구(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 해당하는 자치구는 제외한다)의 지역 중 동지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 지정된 다음 각 목의 용도지역(가. 도시지역의 녹지지역 중 생산·보전녹지지역, 나. 관리지역 중 생산·보전관리지역, 다. 농림·자연환경보전지역),

㉓ 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제2조제3항제2호에 따라 2002.8.14. 이후 개발제한구역에서 해제되어 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조제1호나목(1)의 제1종일반주거지역으로 지정된 집단취락지구지역(다만, 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 해당하는 지역은 제외한다)

고시한 내용을 살펴보면 농촌 혹은 어촌이 가진 구조적 혹은 지역 속성을 반영한 것이 아니고, 단순히 개발정책의 일환이라는 성격이 강하다. 1980년대 들어 농촌지역의 균형있는 발전과 자율적인 성장 촉진으로 지방 정주생활권 형성과 대도시 인구 집중방지를 위한 지방소도읍을 대상으로 읍의 승격이 추진된 점은 부인할 수 없지만, 40년 가까이 「지방자치법」의 기능이 상실된 채로 있었다는 점 등은 농어촌의 구분이 정치적인 선거전략 이상의 의미를 가지기는 어려웠다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 법령에서 바라 본 농촌지역의 특징은 ‘공간적’인 의미가 강하게 나타난다. 즉 ‘농촌’을 읍(邑)과 면(面)으로 규정하고 있지만, 읍의 경우 도시적인 성향을 지향 혹은 장려하는 성격이 강하여 사전적인 농촌의 개념과는 일치하지 않는 것을 알 수 있다. 또한 현행 법체계는 농촌과 어촌을 구별하지 않고 ‘농어촌’이라는 단일 개념으로 사용하고 있는 바, 재난에 대한 각 지역의 특성을 반영하기 어려운 실정이므로 향후 법제도의 정비를 통하여 농촌과 어촌을 구별할 필요가 있음을 알 수 있다. 상기 「지방자치법 시행령」이나 1988년 개정이유에 있어서 ‘도시화의 실질적 기준’ 및 ‘도시적 산업 종사가구의 비율’은 농어촌의 특성과는 무관하며, 따라서 농촌지역의 법적인 개념을 현행 법체계에서 유추하는 것은 적절치 못한 것으로 판단된다.

이에 반하여 일본의 법제에 있어서 농촌 혹은 농촌지역에 대한 개념은 명확하게 규정되어 있으며, 이는 농업 및 농촌 고유의 성격에 기인하고 있다고 할 수 있다. 「식료·농업·농촌기본법」 제5조에 의하면 농촌은 ‘농업자를 포함한 지역주민의 생활장소에서 농업이 영위됨으로써 농업의 지속적인 발전의 기반이 되는 역할을 하고 있음을 고려하여, 농업이 가진 식료, 기타 농산물의 공급기능 및 다면적 기능이 적절하고 충분히 발휘되는 곳으로 규정하고 있다. 또한 「농촌지역 공업 등 도입촉진법」 제2조에 의하면 ‘농촌지역’을 다음과 같이 규정하고 있다.

㉔ 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」 제6조제1항의 규정에 의해 지정된 농업진흥지역 또는 동법 제4조 제1항의 농업진흥지역 정비기본방침에 대해 농업진흥지역으로서 지정하는 것을 타당하다고 판단되는 지역으로서 정해진 지역 내 구역의 전부 또는 일부가 그 구역 내에 있는 시읍면

㉕ 전호에 규정된 시읍면 이외의 시읍면으로 「산촌진흥법」 제7조제1항의 규정에 의해 지정된 진흥 산촌구역의 전

부 또는 일부가 그 구역 내에 있는 지역

㉔ 생략

또한 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」 제6조 역시 농촌지역의 특성을 충분히 반영하고 있다.

㉕ 그 지역 내에 있는 토지의 자연적 조건 및 그 이용의 동향에 근거하여 농용지(農用地) 등으로서 이용해야 할 상당 규모의 토지가 있을 것

㉖ 그 지역에 있어서의 농업 취업인구와 그 외 농업경영에 관한 기본적 조건의 현황 및 장래의 전망에 비추어, 그 지역 내에 있어서 농업의 생산성의 향상과 농업경영의 근대화를 도모할 수 있을 전망이 확실한 것

㉗ 국토자원의 합리적인 이용의 견지에서 그 지역 내에 있는 토지의 농업상의 이용의 고도화를 도모하는 것이 상당하다고 인정되는 것

이처럼 일본의 법령은 농촌을 단순한 공간적 요인으로 한정짓지 않고 농민의 '생활공간'과 농업의 다면적 기능을 강조하고 있음을 알 수 있다. 이는 농업에 대한 일본 정치권(특히 자민당)의 관심이 전통적으로 강하다는 면을 지적할 수 있으나, 2014년 「물순환기본법」의 제정에 따른 입법목적이나 가상수 무역(virtual water trade)과 관련하여 자국 농업의 안보를 중시하는 현재의 상황을 고려할 때 충분히 납득할 수 있다. 이러한 농업에 대한 일본의 관심과 배려는 농촌 재난에 있어서 중요한 시사점을 제공하고 있다. 비록 법제도 측면에서 농촌지역을 위한 구체적인 정비를 하고 있지는 않지만 전통적으로 농촌지역 자체적으로 운영하고 있는 안전·안심마을만들기와 농촌지역 자율방재조직의 원활한 운용은 중앙정부 및 지자체의 적극적인 지원으로 높은 수준의 '방재력'을 갖추고 있다.

1.2 농촌지역을 둘러싼 법제

농촌지역과 연관된 법·제도는 현재 다양한 방면에 있으며, 농가지원과 농업의 활성화와 관련된 법이 대다수를 이루고 있다. Table 2는 우리나라 법령 중에서 농촌지역과 직간접적으로 관련된 사항을 중심으로 검토하였으며, 법령의 소관부처는 대부분 농림축산식품부로 되어있다.

Table 2. Laws in Connected with the Rural Region

법령	목적	관련 부처	비고
농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	경쟁력 있는 농어업경영체를 육성하고 농어업경영체의 소득을 안정시키기 위한 직접지불제를 시행하여 국민에게 안전한 농수산물과 식품을 안정적으로 공급하고, 나아가 농어촌사회의 안정과 국가 발전에 이바지 함	농림축산식품부, 해양수산부	시행령, 시행규칙
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농어업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농어업, 농어촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함	농림축산식품부, 해양수산부	시행령, 시행규칙
간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률	간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 식량자급률을 제고하고 농어업의 경쟁력 강화와 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 함	농림축산식품부	시행령, 시행규칙
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「산림기본법」 및 「해양수산발전기본법」에 따라 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모함을 목적으로 함	농림축산식품부, 해양수산부	시행령, 시행규칙
농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률	농어업작업으로 인하여 발생하는 농어업인과 농어업근로자의 부상·질병·장해 또는 사망을 보상하기 위한 농어업인의 안전보험과 안전재해예방에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 농어업 종사자를 보호하고, 농어업 경영의 안정과 생산성 향상에 이바지함을 목적으로 함	농림축산식품부	-

법령	목적	관련 부처	비고
농어업재해 대책법	농업 및 어업 생산에 대한 재해(災害)를 예방하고 그 사후(事後) 대책을 마련함으로써 농업 및 어업의 생산력 향상과 경영 안정을 도모함	농림축산 식품부, 해양수산부	시행령, 시행규칙
농어업 재해보험법	농어업재해로 인하여 발생하는 농작물, 임산물, 양식수산물, 가축과 농어업용 시설물의 피해에 따른 손해를 보상하기 위한 농어업재해보험에 관한 사항을 규정함으로써 농어업 경영의 안정과 생산성 향상에 이바지하고 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함	농림축산 식품부, 해양수산부	시행령
여성농어업인 육성법	여성농업인과 여성어업인의 권익 보호, 지위 향상, 모성 보호, 보육여건 개선, 삶의 질 제고 및 전문인력화를 적극적으로 지원함으로써 건강한 농어촌가정 구현과 농어업의 발전 및 농어촌사회의 발전에 이바지함	농림축산 식품부, 해양수산부	시행령, 시행규칙
자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	자유무역협정을 이행할 때에 농어업등의 경쟁력을 높이고 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업인등에 대한 효과적인 지원대책을 마련함으로써 농어업인 등의 경영 및 생활의 안정에 기여하는 것을 목적으로 함	농림축산 식품부, 해양수산부	시행령, 시행규칙
친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률	농어업의 환경보전기능을 증대시키고 농어업으로 인한 환경오염을 줄이며, 친환경농어업을 실천하는 농어업인을 육성하여 지속가능한 친환경농어업을 추구하고 이와 관련된 친환경농수산물과 유기식품 등을 관리하여 생산자와 소비자를 함께 보호하는 것을 목적으로 함	농림축산 식품부, 해양수산부	시행령
농어업인 부채경감에 관한 특별조치법	우루과이라운드·세계무역기구의 출범과 농어업인의 부채증가로 어려움을 겪고 있는 농어업인의 금융부담을 완화함으로써 농어가의 경영안정과 농어업의 안정적인 발전을 도모함을 목적으로 함	농림축산 식품부	
농업소득의 보전에 관한 법률	농업인등의 소득안정을 위하여 농업소득의 보전을 위한 직접지불제의 시행과 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업소득보전직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함	농림축산 식품부	시행령, 시행규칙
도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률	도시농업의 육성 및 지원에 관한 사항을 마련함으로써 자연친화적인 도시환경을 조성하고, 도시민의 농업에 대한 이해를 높여 도시와 농촌이 함께 발전하는데 이바지함을 목적으로 함	농림축산 식품부	시행령, 시행규칙

농촌지역에 있어서 재해와 관련된 법령은 주로 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」, 「농어업재해 대책법」, 「농어업재해보험법」에 규정되어 있다. 물론 「재난 및 안전관리 기본법」 및 「자연재해대책법」 등의 재난 관리 성격의 법령이 존재하기는 하지만, 이는 전 국토에 일률적인 효력을 갖는 법령으로서 다분히 기본법적인 성격을 가지고 있다. 또한 상기 법령에 있어서 농촌지역의 특성과 부합하는 법률적 배려는 규정화되어 있지 않다.

농촌지역의 재해관련 법령 중에서 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」은 자연재해가 아닌 농어업작업으로 인하여 발생하는 각종 부상, 질병, 장애 등 안전보험 및 안전재해예방에 관한 사항을 주로 규정하고 있기 때문에 농촌지역의 자연재해에 대해 별다른 법률적 효력을 기대하기는 쉽지 않다. 이에 반해 「농어업재해대책법」, 「농어업재해보험법」은 농촌지역의 자연재해에 대한 대응 및 복구와 관련된 폭넓은 규정을 가지고 있다. 그러나 「농어업재해대책법」의 목적조항에서 동법의 목적을 ‘농업 및 어업 생산에 대한 재해를 예방하고 그 사후대책을 마련함으로써 농업 및 어업의 생산력 향상과 경영 안정을 도모’에 맞추고 있는 점은 동법의 입법철학이 자연재해에 대한 농촌지역 주민의 안전에 있지 않고 농촌지역의 발전에 있음을 알 수 있다. 1967년 제정법의 목적조항(이 법은 농업생산에 대한 재해의 예방과 그 사후대책을 강구함으로써 농업생산력을 증진하고, 농업경영의 안정을 도모함을 목적으로 한다)과 현행법의 목적조항을 비교해 보면 50년 가까운 시간이 흘렀음에도 불구하고 거의 비슷한 내용으로 이루어져 있음을 알 수 있다. 상당히 많은 법령들이 이러한 근본적인 문제점들은 내포하고 있음에도 불구하고 정책적 혹은 학문적으로 논의되지 못하고 있는 현실이다.

3. 농촌개발정책 및 법적 한계

농촌지역재난의 법리를 이해하기 위해서는 우리나라에서 그동안 추진되어 온 농촌개발정책을 이해하는 것이 중요하다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라 농촌관련 법령의 거의 대부분의 목적조항은 농업의 발전과 농촌지역의 개발을 언

급하고 있으며, 재난대응을 비롯한 많은 농촌지역의 현안을 개발정책을 위주로 해결하려는 경향이 강하기 때문이다. 일부 연구를 제외하고 이러한 흐름은 현재까지 아무런 고민없이 지속되고 있으며, 결과적으로 농촌지역의 법제도 현황이 목적적 다양성을 상실하고 있는 주된 원인이 되고 있다.

3.1 농촌지역의 개발정책

(1) 농촌지역개발의 이론적 측면

농촌지역개발은 1958년 지역사회개발사업을 국가 정책사업으로 채택함으로써 시작되었다. 지역사회개발사업은 개발도상국의 농촌개발을 위해 UN과 ICA(International Commodity Agreement)에서 채택한 모형으로 1958년도에 한·미합동경제위원회 건의에 따라 지역사회개발사업을 농촌진흥을 위한 국가사업으로 채택되어 시범마을을 선정하고 마을 위주로 시범사업 추진하였다. 지역사회개발사업의 시범마을로 선정되면 정부에서 파견한 지역사회 개발 지도원이 마을에 주재하면서 주민의 개발수요를 파악하고 인프라 구축 및 개발자원을 조성할 수 있어 지역발전에 커다란 기여를 하였다.

1960년대 이후 농촌지역에 대한 개발이 활발해지면서 농촌개발정책에 대한 논의가 다방면에 걸쳐 진행되었다. 농정과 관련된 정책을 범주화하려는 시도가 있었는데 하면(박덕영과 이혜현, 2004), 농촌개발정책과 농촌지역정책을 지역의 다양성과 주체성으로 파악하려는 연구도 진행되었다(박진도, 2005). 또한 농업과 농촌발전 기본계획의 측면에서 접근하는 경우도 있다(농림부, 2004). 2006년 국토연구원은 이러한 연구결과를 종합하여 농촌개발정책을 ‘농촌지역 주민의 삶의 질을 향상시키고, 지역의 다양성 및 고유한 자원을 기초로 지역경제를 활성화시키는 정책’으로 정의하였다. 이러한 연구는 농촌의 특성을 보다 구체화시킨 점에서 긍정적인 평가를 받지만, 그럼에도 불구하고 현행 법제도에 미치는 영향은 극히 미비하였다(국토연구원, 2006).

Table 3. Rural Development Policy of the Change and Contents

	연대	주요내용	추진 주체	개발방식
지역개발사업	1950 ~ 1960	- 주민 조직화 - 지도력 배양 - 자원조성 및 소득 증대활동 - 생산기반 정비 - 생활환경 개선	지역개발 지도원과 주민	상향식 개발
농촌 새마을운동	1970	- 새마을지도자 육성 - 주민조기화 - 생활환경 개선 - 자원조성과 소득 증대활동 - 생산기반 정비	정부공무원과 새마을지도자 및 주민	하향식 개발 (상향식 개발과 혼합형)
농촌지역 종합개발	1980	- 도·농 통합 개발 - 중심도시 육성 - 배후마을 개발 - 지역산업개발 - 교육, 문화, 의료 등 정주환경 개발 - 환경개발	지자체, 주민	주민의사 수렴
정주 생활권 개발	1990	- 중심마을 개발 - 주택 및 도로 개발 - 상하수도 개발 - 환경 개발 - 마을공공 및 편의시설 개발	지자체, 주민, 대행기관	주민의사 수렴

(2) 농촌지역개발의 전략적 측면 분석

1980년대는 농촌개발의 이론 및 전략적 측면에 진전이 이루어졌으며, 산업화 및 도시화의 고도화에 따라 농촌주민들의 정주생활권이 확대되어 농촌지역개발의 범위가 마을에서 농촌중심도시를 포함한 군 단위로 확대되었다(정기환, 2002). 농촌정주생활권의 중심도시와 배후 농촌지역을 통합적으로 개발하여 농촌주민의 시장접근과 유통, 취업, 교육, 문

화, 교통 등의 문제를 해결하고 도시와의 균형적인 발전을 도모하는 개발이 진행되었다. 지역주민의 삶의 향상을 가져올 수 있는 문화와 관광, 교육과 의료, 환경 정비 등에 이르는 제반분야를 총괄적으로 개발하였으며, 군 단위 지역별 예산을 편성하여 지방자치단체장에게 예산편성과 집행의 자율성을 확대하고자 하였다. 그리고 지역이 지니는 개발 잠재력과 비전을 종합적으로 검토하여 지역의 발전 잠재력, 개발방향, 개발사업과 개발전략의 선택, 자원조달에 따른 연차별 추진 계획 등을 수립하여 이를 중앙정부의 국가계획에 연계시켜 연차적으로 추진하기에 이르렀다.

농촌지역개발을 위한 이러한 전략은 농촌지역의 형태를 비약적으로 변화시키는 요인이 되었지만, 실제 농촌인구의 도시유입을 막는 계기가 되지는 못했다. 또한 지역특성을 살리지 못한 개발전략은 귀농의 가능성을 현저히 저하시키는 요인으로 작용할 수밖에 없다. 즉 농촌지역개발은 농가수입의 확대와 농촌지역의 현대화에 기여한 반면, 농촌지역이 가지는 특수성과 고유성을 배제함으로써 재난에 있어서 농촌지역 특성에 맞는 다양한 방재력을 고양시킬 수 있는 여지를 감소시켰다는 비난을 피할 수 없게 되었다.

3.2 농촌지역 종합개발의 한계와 개선방향

1990년대에는 1980년대에 농어촌지역종합개발의 문제점을 보완하는 측면에서 「농어촌발전특별법」과 「농어촌정비법」의 지원으로 농촌정주생활권 개발과 농촌생활환경 정비, 관광농원 조성 등을 추진하였다. 「농어촌발전특별법」과 「농어촌정비법」으로 농촌관광사업을 지원할 제도적 틀을 마련했으며, 이에 의해 2000년까지 370개소 관광농원과 266개소의 민박마을 지정, 9개소의 농촌휴양단지가 조성되었다. 또한 농촌정주생활권 개발은 764개 면에서 시행되었으며, 2000년까지 393개 면의 농촌정주생활권개발사업이 완료되었으며 「농어촌정비법」에 따라 전국 115개 마을이 문화마을로 개발되었다.

그러나 이러한 양적 팽창에도 불구하고 도농간의 소득격차 및 농가 간 소득 양극화 현상은 매년 확대되고 있으며, WTO 및 FTA 등 국제무역으로 부터의 지나친 보호정책으로 농촌지역의 역량(capacity)은 향상되지 못하고 있다(국토연구원, 2006). 이러한 경향은 농촌지역에 있어서 의존형 풍조를 심화시켰고 결과적으로 농촌재난 분야에 있어서도 법제도가 개발논리의 하위영역에 그칠 수밖에 없는 현상을 지속시키고 있다. 농촌지역의 심각한 고령화와 기후변화에 의한 자연재해의 대형화는 지금보다 높은 강도의 대응능력 강화를 요구하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개발보다 다양성과 고유성을 중심으로 하는 농촌지역의 역량강화가 무엇보다 절실하며, 법제도의 정비는 이러한 방향을 축으로 개선되어야 할 것이다.

4. 결론

1999년 프랑스 정부는 국가농촌개발계획(Plan de Developpement Rural National)을 수립하면서 기본방향으로 다음의 6가지 원칙을 천명하였다. 즉 ① 지속가능한 농업 및 다원적 기능의 촉진, ② 다원적 기능 촉진을 통한 산림자원 개발 및 고부가가치화 제고, ③ 농림산품의 품질개선 및 부가가치 제고, ④ 고용촉진을 통한 경제적 불평등 축소 및 지역격차 해소, ⑤ 생태적 자원 보호 및 이용, 그리고 ⑥ 다양한 활동가 그룹의 양성이 그것이다. 지금부터 16년 전의 개발전략이라고 하기에 대단히 선진적인 내용을 포함하고 있음을 알 수 있다. 우리나라에 있어서 농촌지역의 법제, 특히 농촌재난과 관련하여 상기와 같은 계획원칙의 정립 사례는 중요한 시사점을 제공한다. 본문에서 언급한 바와 같이 지금까지 우리나라에 있어서 개발위주의 농촌정책은 농촌의 다양성과 고유성을 자각하지 못하는 결과를 초래하였다. 향후 농촌지역 재난의 법제는 법적 정의를 훼손하지 않는 범위에서 농촌이라는 지역의 특성에 대한 추가적 고려를 포함한 정비가 필요하다. 2015년 12월 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」이 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」으로, 그리고 「수산업·어촌 발전 기본법」이 제정·시행된다. 기존 농어촌이 농촌과 어촌으로 개념이 법적으로 구별되는 최초의 법률이 탄생하게 되지만 개정 및 제정 법률의 정의규정이 기존 법령의 테두리를 벗어나지 못하고 있는 점은 아쉬운 현실이다.

또 한 가지 고려해야 할 사항으로 우리나라 법령의 많은 부분이 입법목적과 목적조항이 상이한 경우를 볼 수 있는데, 그런 경우 '국민의 삶의 질과 국민경제의 발전'을 언급하는 경우가 많은 것을 볼 수 있다. 이는 헌법을 제외한 대부분의 법령이 전문(前文)을 규정하지 않아 법령의 목적이 불분명 사례가 많다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어 일본의 「물순환기본법」은 전문에서 입법철학 및 기본법이 인식하고 있는 문제점을 정확하게 열거하고 최종적으로 「따라서 물순환에 관한 시책에 대하여, 그 기본이념을 분명함과 동시에 이를 종합적·일체적으로 추진하기 위하여 이 법률을 제정한다」

고 규정하였다. 현행 법령에 새롭게 전문을 삽입하는 작업이 대단히 지난한 일임을 감안한다면, 앞으로 제정 혹은 전부 개정되는 법률에 한해서 진지한 논의가 이루어지기를 기대한다.

감사의 글

본 연구는 농촌진흥청 공동연구사업(과제번호: PJ010873)의 지원에 의해 이루어진 것임

References

- Changyeol Lee, Taehwan Kim, Giljoo Park (2014). "A Study of the Integration of the Distributed Disaster Resources." Vol.10 No.2, pp.304-311.
- DukByeong Park, Hyehyun Lee (2004). "The Direction of Rural Development Policy and Rural Governance for Endogenous Development in an Age of Devolution in Korea." The Journal of Rural Society 14(2), pp.47-107.
- Federal Emergency Management Agency (2007). Mitigation of the Rural Fire Problem.
- Japan Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (1996). Reoport of Law of Orientation of Agriculture.
- Jindo Park (2005). Rebuilding Rural Development Policies, Hanul Academy Press.
- Kagoshima Prefecture(Japan) (2012). Enforcement Policy about the Disaster Prevention of Farmland and the Farm Village and Measures.
- Kiwhan Jung (2002). "The Direction of Rural Development Policy in Korea, Agricultural & Rural Policy." No.2, pp.4-12.
- Korea Research Institute for Local Administration (2008). Development Strategies for Improving Residents Autonomy Focused on Local Governments.
- Korea Research Institute for Human Settlements (2006). The Inter-Rural Comparative Analysis on Regional Uniqueness and Policy Implications.
- Kuksung Oh (2012). A Study on Efficient Operation of Disaster Management of Korea, Master's Thesis, Kangwon University.
- Ministry of Agriculture and Forestry (2004). The Plan for Development of Agriculture and Rural Community.
- Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries (2011). Policy Directions of Improving Rural Development Planning System.
- Naim Kapucu (2013). Disaster Preparedness and Resilience for Rural Communities.
- National Emergency Management Agency (2014). A Study on the Development of Disaster Prevention Industry.
- National Emergency Management Agency (2011). A Study on the institutional reform for the maxmization of green disaster prevention -Focused on urban water disaster-