

농어촌의 정주 지원과 지역간 교류촉진에 관한 법제 연구

이 순 태



연구보고 2012-08

농어촌의 정주 지원과 지역간 교류촉진에 관한 법제 연구

이 순 태

농어촌의 정주 지원과 지역간 교류촉진에 관한 법제 연구

A Study on the Legislations of Settlement and
Interchange of Urban-Rural Communities

연구자 : 이순태(연구위원)
Yi, Sun-Tae

2012. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 현재 농어촌 지역은 인구감소, 고령화의 문제를 안고 있을 뿐만 아니라, 국내외 경제상황의 변화로 경지이용률이 저하되고 한계 농지의 유희화가 진행되어, 국토자원의 낭비 및 농어촌의 지속 가능성이 잠식당하고 있음
- 경제성장 과정에서의 도시화는 자원의 효율적 이용과 지식의 공유를 통한 혁신에 중요한 역할을 하였지만, 90년대 말 경제 위기 이후에는 도시에서 농어촌으로 이주하는 자들의 수가 이전과는 다른 양상을 나타내고 있을 뿐만 아니라, 농어촌 지역의 역할과 기능에 대한 새로운 기대가 있음
- 도시와 농어촌은 상호 보완적 관계에 있는 각 지역의 기능적 특성과 역할을 가지고 있으며, 이를 충분히 발휘하도록 하기 위해서 정부는 농어촌관광, 농어촌체험·휴양, 자매결연과 같은 도시와 농촌의 교류에 관한 정책을 추진하고 있으며, 관련 법률도 제정되어 시행되고 있음
- 농어촌 지역에서의 정주(定住) 및 도시와 농어촌의 교류에 관한 법제가 다양한 분야에 흩어져 있으며, 한편으로는 여러 곳에 중복되어 규정되어 있기 때문에, 이러한 법제의 정비를 통해 명확한 목적과 활용할 수 있는 정책수단을 제시할 필요가 있음

□ 연구의 목적

- 농어촌 정주지원 및 도농교류에 관한 정책목적을 달성하기 위해 제개정되어 있는 법제의 현황 분석
- 일본의 정주지원 및 도농교류 관련 법제를 소개하고 시사점을 얻고자 함
- 이를 통하여 농어촌 정주지원과 도농교류에 관한 법제개선 방안을 제시하여 농어촌의 지속가능한 발전과 국가균형발전에 이바지함으로써 국민의 삶의 질 향상에 이바지하고자 함

II. 주요 내용

□ 도농교류와 농어촌 정주지원의 의의

- 도농교류의 의의
 - 법령상 도농교류란 “농어촌체험·휴양마을 사업, 관광농원사업 등을 통하여 도시와 농어촌 간에 이루어지는 인적 교류와 농림수산물 등의 상품, 생활체험·휴양서비스, 정보 또는 문화 등의 교환·거래 및 제공 등”을 말함
 - 법령상의 도농교류의 개념은 정책수단을 특정하면서 그 외연을 한정하고 있지만, 도농교류라고 하는 것은 도시와 농어촌 사이에 교류할 수 있는 모든 유무형 자산을 대상으로 하며, 도시는 자본과 소비력을 특징을 하는 가치와 농어촌은 농수산물 생산기저적 특징과 배후지적 특징이라는 가치를 서로 지속적으로 주고받으며 새로운 긍정적 가치를 만들어 가는 것을 의미함

- 개념상 도농교류의 유형으로는 농촌관광형, 자매결연형, 상품거래형, 농촌문화교육형으로 구분될 수 있음

○ 농어촌 정주지원의 의의

- 법령상 농어촌 정주지원이란 “농어촌으로 이주하여 정착하려는 도시민에게 정보와 교육을 제공하고 정주대상 마을의 정비 등에 필요한 지원을 하는 행위”를 말함.
- 최근에 자주 사용되는 귀농·귀어(歸農·歸漁)는 “농어업을 영위하고자 하는 목적”을 개념표지로 한다는 점에서 이를 요하지 아니하는 정주지원과는 차이가 있지만, 귀농·귀어도 농어촌에서의 정주를 바탕으로 하고 있기 때문에, 농어촌 정주지원은 귀농·귀어에 대한 지원을 포함하고 있음

□ 도농교류 및 농어촌 정주지원 관련 법률의 내용

○ 관련법제의 체계

- 도농교류 및 농어촌 정주지원에 관한 법제는 헌법, 기본법에서부터 특별법, 개별 법률에 이르기까지 다양한 법체계를 취하고 있으며, 먼저, 헌법에서는 “국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다”, “국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”, “국가는 농·어민(…중략…)의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.”는 규정을 두고 있음
- 기본법으로는 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「해양수산발전기본법」이 있으며, 헌법의 관련 규정을 보다 구체적으로 규정하여 “도시와 농촌의 균형발전과 농촌주민의 소득 증대 및

삶의 질 향상을 위하여 농촌관광, 농촌체험, 농업관련 자연학습 및 휴양자원의 개발 등 도시와 농촌의 교류를 활성화하기 위한 정책을 수립·시행”, “도시와 어촌간의 교류확대 및 어촌의 소득증대를 위하여 어촌을 특성있는 관광지로 개발하는 어촌특화 관광을 위한 시책을 마련하고 이를 시행”하도록 정하고 있음

- 특별법으로서 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」이 있고, 개별 법률로서 「도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률」이 있고, 그 밖에도 관련 내용이 여러 법령에 산재되어 있음

○ 관련 법제의 문제점

- 도농교류 및 농어촌 정주지원에 관한 내용이 다양한 입법형식으로 다양한 내용이 규정되어 있지만, 그 정책의 목적 및 수단이 농어촌체험·휴양 등에 한정되어 있음
- 유사한 규정이 다수의 법률에 산재되어 있어, 중복 지원 내지는 개관가능성을 저하시키는 문제가 있음

□ 일본의 관련 법제

- 일본의 관련 법제로 우선 기본법인 「식료·농업·농촌기본법」에서는 농어촌이 가지는 농산물공급기능 이외의 다면적 기능을 중시하면서, 도농교류에 관한 규정을 두고 있음.
- 「농산어촌의 활성화를 위한 정주 및 지역간 교류의 촉진에 관한 법률」이 농어촌 정주지원 및 도농교류에 관한 일반법이 되고, 여기서는 활성화 계획의 수립, 국가의 교부금, 정주지원 및 도농교류에 필요한 시설의 원활한 정비를 촉진하기 위해 필요한 농림지 등의 소유권이전 등 촉진계획 수립을 정하고 있음

- 도농교류의 한 유형인 농어촌 체험에 관해서는 「시민농원정비 촉진법」을 제정하여 운용하고 있을 뿐만 아니라, 체재형 교류에 관해서는 「농산어촌체재형 여가활동을 위한 기반정비의 촉진에 관한 법률」을 제정하여 그린 투어리즘을 추진하고 있음
- 그 밖에 정주지원 내지 귀농지원에 관해서는 「청년 등의 취농 촉진을 위한 자금의 대부 등에 관한 특별조치법」을 제정하여 청년 등의 취농을 도모하고 있음

□ 법체계 정비에 관한 개선방안

- 정주지원 및 도농교류에 적용가능한 농어촌지역의 새로운 정의
 - ‘농어촌 지역’이라는 개념은 정주지원 및 도농교류에 있어서 핵심적 개념이지만, 이에 해당하는 지역적 범위가 너무 광범위하게 설정되어 있고, 따라서 정주지원 및 도농교류의 대상범위를 획정하는데 있어서는 부적합함
 - 기본법에서 사용되고 있는 ‘농어촌’은 법률의 적용범위를 포괄적으로 설정하기 위해서 사용된 것이며, 또한 그 정의의 바탕은 국토의 계획 및 이용이라는 관점에서 농어촌이 정의되고 있기 때문에 정책목적은 달리하는 정주지원 및 도농교류에서 사용하기에는 적합하지 않음
 - 따라서 정주지원 및 도농교류에서 활용할 수 있는 농어촌 개념을 정책목적 실현하기에 적합한 것으로 새로이 설정해야 함
- 각 지자체 별 정주지원 내지 귀농의 수용용량 조사 및 관리에 관한 제도 도입
 - 중앙정부 내지 지방자치단체의 행재정적 자원이 투입되는 경우에는 실태조사 내지는 그 결과를 관리할 필요가 있고, 이는

정주지원이 단지 거주지를 제공하는 것만이 아니라 경제활동을 거점을 제공한다는 측면에서 지역을 기반으로 하는 농어업의 경우에 경작지, 어장의 수용용량을 조사하고 그 결과를 공개하는 법제도가 마련되어야 함

○ 정주지원 등을 위한 교육 등에 관한 법제개선

- 도시민의 농어촌으로의 정주지원을 위해서는 준비단계에서 교육이 매우 중요하고, 이를 위해서는 농어촌에서의 교육 뿐만 아니라, 대도시에서 도시민을 상대로 교육할 필요가 있으며, 도시에서의 교육활동이 또한 도농교류의 중심이 될 수 있도록 법제를 개선해야 함
- 농어촌 뿐만 아니라 도시에서도 각종 도농교류를 지원하는 센터 등이나 교육시설을 설치하고 운영할 수 있는 법제를 마련할 필요 있음

○ 지역적 특수성을 반영한 조례의 제정과 시행

- 지방자치단체에서 귀농·귀어 관련 조례를 제정하고 있지만, 지역적 특수성이 반영되어 있는 조례는 많지 않음
- 농촌과 어촌, 시군단위와 읍면 등 지역적 특성에 따라 정책의 차별화와 입법을 통한 수혜의 차이를 달리 하여 실효적인 조례의 제정과 시행 필요

Ⅲ. 기대효과

- 농어촌·농어업에 관한 법제개선 방안 연구의 기초연구로 활용될 것이며, 도농교류 촉진을 위한 규제를 선진화하는 등 제도적 기반 강화에 기여

□ 정주지원 및 도농교류 촉진정책의 선진화를 통한 지역경제 활성화 및 국가균형발전에 기여하고 이를 통해 국민의 삶의 질 향상에 기여

▶▶ 주제어 : 농어촌, 정주지원, 도농교류, 귀농귀촌, 국가균형발전

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- Rural areas are faced with the problem of population decline and aging because of domestic and international economic situation.
- Although Urbanization have played an important role to innovation of the growth of the economy through the efficient use of resources and share of knowledge, returning to the rural areas are expected to the new role and function
- Since urban and rural have a role in mutually supportive relationship, green tourism and rural recreation have taken place many areas.
- Provisions on the settlement in rural areas and interchange of urban and rural areas are scattered in various acts and duplicated in several places.

Purpose of this study

- First, this study aims to analyze the legislations concerned interchange urban-rual communities and settlement in the rural areas.

- Second, this study aims to analyze out some suggestive points from the comparative study on the legislation of the Japan.
- Finally, this study is to suggest improvement of legislation concerning settlement and interchange of urban-rural communities in order to pursue the sustainable development of agriculture, fisheries, balanced development of country.

II. Main Contents

- The concept of the policy on promoting settlement and interchange of urban-rural communities
 - The concept of policy on interchange of urban-rural communities
 - The concept of interchange of urban-rural communities means exchange of the tangible and intangible assets between urban and rural areas.
 - The concept of policy on promoting the settlement
 - There are difference settlement at rural areas from returning to the rural communities. returning to the rural communities have the characteristic of the purpose of carrying on the agriculture and fishery. But concept of both have also same characteristic of rural areas.
- Present Condition of Acts related with Promoting interchange of urban-rural communities

○ System of Related Acts

- There are many acts related with promoting interchange of urban-rural communities from constitutional law to the executive orders.
- The Framework Act on Agriculture, Fisheries, Farming and Fishing Villages and Food Industry, Framework Act on Marine Fishery Development, Act on Promoting interchange of urban-rural communities, etc. are investigated.

○ Problems of Related Acts

- The scope of policies based on the Acts is limited to green tourism and rural recreations.
- There is not the possibility of the general view because the provisions are scattered to many Acts.

□ Analysis of Legislative improvement

○ Change the concept of Rural Areas

- Although the concept of 'Rural Areas' is very important to the policies on promoting the settlement and the interchange of urban-rural communities, the concept based on the land planning is unsuitable for that.

○ Introduction of Basic Research on the Capacities

- The settlement and interchange of urban-rural communities can not be carried out sustainably without economic activities. To make

opportunities of economic activities at rural areas, it is necessary for migrants to get the farmlands or fishing grounds.

- Extension of Education particularly at the Urban Areas
- Implementation and Enactment of the Municipal Ordinance Reflected the Municipal's Special Characteristics

III. Expected Effect

- Contribute to the improvement of the legislation on the promoting settlement and interchange between urban-rural communities

➤ Key Words : Returning to Rural Community, Migration to Rural Area, Return to Farm and Rural Areas, Legislation promoting exchanges between urban-rural communities, Balanced National Development

목 차

요 약 문	3
Abstract	11
제 1 장 서 론	19
제 1 절 연구의 의의	19
제 2 절 연구의 범위와 한계	21
제 2 장 도농교류와 농어촌정주지원의 의의	23
제 1 절 도농교류의 의의	23
1. 농어촌의 현실	23
2. 도농교류의 의의와 정책	24
제 2 절 농어촌정주지원의 의의	28
1. 농어촌정주지원의 필요성	28
2. 농어촌정주지원의 의의	29
제 3 장 도농교류 및 농어촌 정주지원에 관한 관련 법률의 내용	31
1. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	31
(1) 농어업과 농어촌의 발전 등에 관한 일반적 책임	31
(2) 귀농어업인의 육성	31
(3) 도농교류 및 정주지원 관련 내용	33

2. 해양수산물발전기본법	35
3. 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	35
(1) 목 적	35
(2) 도농교류확대 등	35
4. 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	36
(1) 법률의 체계	36
(2) 「도농교류촉진법」 기본체계와 주요내용	37
(3) 그 밖의 도농교류 관련 법 현황	44
 제 4 장 일본의 관련 법제	 47
1. 식료·농업·농촌기본법	47
(1) 농촌의 농업생산활동이 가지는 다면적 기능	47
(2) 농촌의 진흥	47
(3) 수산업 및 임업에 대한 배려	48
(4) 도시와 농촌의 교류 등	48
(5) 식료·농업·농촌기본계획	48
2. 농산어촌의 활성화를 위한 정주 및 지역간 교류의 촉진에 관한 법률	53
(1) 취지 및 목적	53
(2) 정 의	54
(3) 법률의 주요내용	54
3. 시민농원정비촉진법	56
(1) 목 적	56
(2) 시민농원의 정의	56

(3) 시민농원의 정비에 관한 기본방침	58
(4) 시민농원구역	58
(5) 교환분합	59
(6) 시민농원의 개설인정의 요건	59
(7) 인정의 효과	60
4. 농산어촌체재형 여가활동을 위한 기반정비의 촉진에 관한 법률	61
(1) 목 적	61
(2) 농촌체재형 여가활동의 정의	62
(3) 도도부현기본방침의 수립	62
(4) 시정촌계획의 작성	62
(5) 토지이용에 관한 협정체결·농업진흥지역의 정비에 관한 법률의 특례	62
(6) 국가 및 지방공공단체에 의한 지원조치	62
(7) 농림어업 체험민박업자의 등록	63
5. 청년등의 취농촉진을 위한 자금의 대부 등에 관한 특별조치법	63
(1) 법률의 목적	63
(2) 취농지원자금	64
(3) 자금의 내용	64
6. 일본 지방자치단체의 도농교류 관련 조례	66
제 5 장 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 관련 법제간 체계정비에 관한 개선방안	71
제 1 절 도농교류에 관한 법률	71

1. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	71
2. 농어촌정비법	74
3. 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	78
제 2 절 도농교류와 농어촌정주지원에서의 농어촌지역	87
1. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법상 농어촌 지역	87
2. 지방세특례제한법상 귀농인	100
제 6 장 법제개선 방안	103
제 1 절 도농교류 활성화를 위한 과제 개발과 이에 대한 법제적 개선방안	103
1. 귀농어인 및 농어촌의 개념 수정을 바탕으로 한 법제 개선 필요	103
2. 귀농어업의 지역에서의 수용용량의 조사 및 관리	104
3. 정주지원 등을 위한 교육 등에 관한 법제	104
4. 농어업 관련 법률에서 진입장벽의 개선	105
제 2 절 지방자치단체의 자주적 시책을 뒷받침할 수 있는 법적 근거 확보방안	105
1. 조례의 제정과 시행	105
2. 지역의 특수성을 반영한 조례 제정 및 운용	106
참 고 문 헌	107

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 의의

근대 산업화 과정에서 국가의 산업부문간 불균형 성장과 도시에 집중된 개발이 현재 농어촌과 도시간의 누적되고 심화된 지역격차의 원인이라 할 수 있다. 농어촌 지역의 인구감소, 고령화 그리고 국내의 경제여건의 변화는 경지이용률의 저하와 한계농지의 유희화를 초래하여 국토자원의 낭비 및 농업생산력을 저하시켰을 뿐만 아니라 국토의 균형발전 및 농어촌의 지속가능성을 잠식하고 있다.

농어촌과 도시의 불균형성장은 지역적 양극화를 초래하여 농어촌 인구가 도시로 지속적으로 유입되면서 도시에서의 주택, 교통, 환경 등과 관련하여 다양한 문제를 초래하고 있으며, 이는 또한 도시의 거주환경을 악화시키면서 도시민의 생활을 압박하고 있다.

WTO, FTA, DDA에 따른 시장개방으로 농업생산구조의 변혁이 요구되고 있는 가운데, 농지의 전용 내지는 농어촌지역의 도시화가 진행되고 있다.

이러한 인구편재에 기인한 농어촌지역의 과소, 도시의 과밀은 국토자원의 효율적 이용 내지 국토균형발전과 국민의 삶의 질 향상을 위해 해결해야 하는 가장 중요한 과제라 할 수 있다.

경제성장 과정에서의 도시화는 한편으로 에너지의 효율적 이용을 통한 생산 및 지식의 집적과 공유를 통한 혁신에 중요한 역할을 하였지만, 90년대 말 경제위기 이후에는 도시에서 농어촌으로 이주하는 자들의 수가 전과는 다른 모습을 보이고 있다.

이는 종래의 도시에서 누리는 편익을 비용이 상쇄시키고 있는 것으로 이해된다. 도시와 농촌은 각 지역의 기능적 특성과 역할이 있으며,

이러한 것들이 상호 보완적 관계에 있다고 할 수 있다. 보다 고도화되고 집적된 도시생활을 가능하게 하는 시스템의 구축도 필요할 뿐만 아니라, 농어촌이 가진 이른바 다면적 기능이 충분히 발휘되도록 하는 시스템의 구축도 필요하다.

이런 과제를 해결하기 위해 현재 도시와 농촌의 교류 및 농어촌으로의 정주에 관한 지원정책이 다양하게 수립되어 집행되고 있다. 정부는 도농교류를 통해 농어촌의 소득원 다각화가 이루어질 수 있도록 농어촌관광과 같은 여러 가지 프로그램을 개발하여 시행하고 있으며, 2007년에는 농어촌체험·휴양, 자매결연뿐만 아니라 농어촌정주지원과 도농교류 전문인력 양성과 같은 도농교류와 관련된 내용을 포괄하는 「도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률」을 제정하여 2008년부터 시행하고 있다. 2008년부터 시행된 이 법률은 농어촌체험·휴양마을 지정 및 육성, 도농교류활동 활성화, 도농교류활성화계획의 수립 및 시행, 도농교류지원기구의 지정 등 도농교류활동을 지원할 제도적 기틀로서 작용하고 있으나, 한편으로 중앙정부 주도로 인한 지원의 중복, 농촌 중심의 지원이라는 시행상의 문제를 드러내고 있기도 하다. 이러한 문제는 도농교류 및 정주지원이라는 넓은 범위를 가진 정책목적 달성을 위해서는 복수의 기관이 다양한 정책수단을 활용해야 한다는 점에서 비롯되는 것이라 할 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 어떠한 법제도적 설계가 필요한지 연구할 필요가 있다.

도농교류는 도시와 농촌의 교류대상이 상품의 교류에 한정되는 것이 아니라, 문화, 서비스, 정보, 교육 등 매우 포괄적이기 때문에 법제도의 설계도 이러한 점을 고려해야 한다.

또한, 농어촌지역에서의 ‘마을만들기’, ‘혁신지자체’, ‘지속가능한 발전’은 내부적 변화와 혁신을 통해서만 가능할 것이며, 이러한 변화와 혁신의 계기를 만드는데 있어 귀농, 귀촌을 하는 사람들의 역할이 중요하다. 농어촌으로의 이주 내지는 정주에 관한 지원을 고려함에 있

어서는 일자리 뿐만 아니라 주택, 교육, 문화에 이르기까지 매우 다양한 사항이 연관되어 있다는 것을 쉽게 알 수 있다.

이 연구에서는 도농교류 및 농어촌 정주지원에 관한 정책목적을 달성하고, 잠재적으로 발생할 수 있는 문제를 해소하기 위해 「도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률」과 관련 법제간의 체계를 정비하는데 필요한 법제개선방안을 모색하고자 한다. 특히, 도농간 교류촉진 및 정주지원에 관한 정책수행의 직접적 근거에 관한 법제 뿐만 아니라, 도시 및 농촌의 자발적인 노력들을 지원할 수 있는 법제적 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 한계

도농교류 및 농어촌 정주지원 내지 귀농·귀촌은 그 개념을 확장하여 이해하자면 역사성을 가지고 있는 개념으로서 이해할 수 있다. 1926년 천도교 조선농민사에서 펼친 귀농운동(歸農運動), 1930년대 수원고등농림학교 한국학생들의 문맹퇴치운동을 비롯하여, 1931년부터 1934년까지 동아일보사가 전개한 브나로드 운동, 그리고 1970년대 새마을운동도 관련성을 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 운동들은 각기 시대적 상황에 따른 목적을 가지고 있는 것이었고, 현재까지도 일정한 연관성이 있다고는 할 수 있지만, 이 연구에서는 현행 법제에서의 도농교류 및 농어촌 정주지원에 관한 내용으로 범위를 한정하고자 한다.

도농교류 및 농어촌정주지원은 결국 일자리, 주택, 교육, 문화, 의료 등에 깊은 관련성이 있고, 특히 농어촌지역의 경제활동이 지속적으로 이루어지지 않는다면 성립될 수 없다. 농어업의 지속적 발전이 불가능하다면, 교류의 일방 당사자인 농어촌 주민이 성립할 수 없고, 정주지원의 대상지역인 농어촌의 환경이 정비될 수 없게 된다. 따라서 농

어업의 발전은 도농교류 및 정주지원의 핵심적 조건이지만, 연구의 범위를 한정하여 이러한 일반적 문제는 연구의 범위로 하지 않는다.

또한, 농어촌 지역의 일반적 개발사업 내지는 지역개발에 관한 문제는 직접적으로 다루지 않는다. 특히 농어업의 생산여건 내지는 생산기반정비에 관한 사항은 정주지원의 전제가 되는 사항으로서의 중요성은 있으나, 본 보고서의 직접적 연구주제인 도농교류 및 정주지원에 관한 연구보다 넓은 범위의 연구과제가 되기 때문에 차후의 과제로 다루고자 한다.

제 2 장 도농교류와 농어촌정주지원의 의의

제 1 절 도농교류의 의의

1. 농어촌의 현실

1960년대 이후 산업화가 추진되면서 인구는 지속적으로 도시로 유입되면서 대도시 중심으로 발전되었다. 도시로의 인구유입은 농촌의 과소화, 농촌 인구의 고령화를 초래하게 되었고, 산업구조가 농업에서 공업으로 전화되면서 농가소득은 도시의 가계소득과 큰 격차를 보이게 되었다.

국제적으로도 세계경제 환경의 변화, 즉, WTO 체제의 출범을 시작으로 FTA(자유무역협정)가 여러 국가와 체결되면서 국내 농업에 대한 압박이 지속적으로 가해지면서, 농수산물 시장에 대한 개방 및 각종 보조금의 감소·중단에 대한 압박이 강해지고 있다.

농어촌에 대한 이와 같은 국내외적 환경의 변화, 특히 심화되는 도시화의 격차는 정부로 하여금 지금까지 다양한 농어업 지원 정책을 추진하게 하였으나, 여전히 그 근본적 해결에는 한계를 보이고 있다.

이러한 한계를 극복하고 농어촌의 새로운 경쟁력 강화와 격차해소 및 도시와 농어촌의 상생발전을 위해 ‘도시와 농어촌의 교류’, ‘도농교류’가 주목받고 있다.

이는 종래 농·어업이라는 산업활동이 이루어지는 공간으로서 농어촌을 인지하는 것에서 벗어나, 최근에는 도시민들에게 다양한 경험을 제공할 수 있는 공간으로서 농어촌을 인식하게 되었기 때문이라 할 수 있다. 즉, 과거 농어촌은 단지 도시민들에게 식량을 공급하고, 노동력을 제공하며, 공산품을 소비하는 시장으로만 인식되었다면, 최근에는

농어촌이 보유하고 있는 자연환경, 전통문화, 휴양·관광지로서의 가치가 새롭게 인식되기 시작하면서, 도농교류가 활성화되기 시작했다는 것이다.¹⁾

2. 도농교류의 의의와 정책

(1) 도농교류의 의의

도농교류는 “도시와 농어촌의 교류”를 축약시켜 만든 용어라 할 수 있는데, “교류”의 사전적 정의는 “여러 분야에서 이룩된 문화나 사상, 경제활동 등을 서로 주고 받는 것”이라 할 수 있을 것이다. 따라서 주체로서는 상대가 있고, 시간적으로는 일시적이 아니라 지속적이며, 일방적이 아닌 상호적인 관계를 통해 새로운 가치를 만들어 가는 것이라 이해될 수 있다.

현재 도농교류는 ‘상호방문이나 산물의 판매를 위한 거래’라는 가장 기본적인 인간활동 뿐만 아니라 도시와 농어촌 사이에 교류할 수 있는 모든 유·무형 자산을 대상으로 포함하며, 상호보완관계를 유지하기 위한 노력까지를 대상으로 하는 것으로 이해될 수 있고,²⁾ 도시는 자본과 소비력을 특징으로 하는 가치와 농어촌은 농수산물 생산기지적 특징과 배후지적 특징이라는 가치를 서로 지속적으로 주고받으며 새로운 긍정적 가치를 만들어가는 것을 의미한다고 할 수 있다.³⁾

이러한 도농교류를 통해 새로운 라이프스타일을 확산하면서 도시와 농어촌에 거주하는 주민이 상호 거주하는 지역의 매력을 나누고, 사람,

1) 문영섭, 농촌의 어메니티자원 활용을 통한 도농교류 활성화 방안에 관한 연구, 한서대학교 대학원 석사학위논문, 8-12면 참조.

2) 강동규, 네트워크형 도농교류 활성화와 지역만들기, 제6회 전국지역리더대회(2009. 8.21) 발표문, 290면

3) 차동욱, 5일장을 이용한 도농교류 활성화 요인분석, 농업경영·정책연구 제34권제 1호, 91면 참조.

재화, 서비스, 정보, 문화 등을 쌍방향적, 반복적, 지속적으로 교환하고 거래할 수 있을 것이다.⁴⁾

위에서 살핀 학문적 ‘도농교류’의 개념은 교류의 대상 및 수단이 포괄적으로 설정되어 있다는 것을 알 수 있다.

실정법에서 정의하고 있는 ‘도농교류’의 개념을 살펴 보자면 다음과 같다. 「도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률」(이하 “도농교류촉진법”이라 한다) 제2조제8호에 따르면, “도농교류”란 농어촌체험·휴양마을사업, 관광농원사업 등을 통하여 도시와 농어촌 간에 이루어지는 인적 교류와 농림수산물 등의 상품, 생활체험·휴양서비스, 정보 또는 문화 등의 교환·거래 및 제공 등을 말한다고 한다. 이는 도농교류의 수단을 ‘농어촌체험·휴양마을사업’, ‘관광농원사업’에 한정하고 있다는 점에서 차이가 있다. 다만, 정책적 필요에 따라서는 정책수단을 보다 확장할 수 있을 것이고, 이를 정의규정에 반영할 수도 있을 것이라 생각된다.

(2) 도시와 농어촌의 상호 가치

도농교류의 주체인 농어촌과 도시가 상호 교류하는 가치는 다음과 같다. 먼저, 농어촌의 가치는 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째, 농수산물 생산기지로서의 측면에서 보자면, 농어촌은 안전한 식량을 안정적으로 도시에 공급하는 기능을 가지고 있다. 둘째, 도시의 배후지로서의 측면에서 보자면, 농어촌은 자연환경과 문화환경을 보유하고 있는 장소로서의 가치를 가지고 있다. 먼저, 자연환경적 가치를 가치는 요소로서는 자연경관과 농어업 등이 있고, 문화환경적 가치를 가지는 요소로서는 농어업활동을 통해 형성된 도작문화, 어로문화나 공동체 생활을 통해 형성된 전통문화 등을 들 수 있다. 과거 농어촌의 가치는 도시의 배후지적 측면이 농수산물 생산기지로서의 측

4) 문영섭, 위의 논문, 24면 참조.

면보다 강조되었으나, 현재로는 유기농업, 고부가 양식어업의 발달 등으로 생산기지로서의 측면이 새로이 주목받고 있다.

도시의 특화된 가치는 자본과 지식의 축적을 통한 발전과 혁신, 에너지의 효율적 이용이라는 측면에서 접근할 수 있다.⁵⁾ 자본적인 측면의 경우 관광단지조성에 민간주체로서의 참여 등을 통한 자본투자와 지역 농수산물구입과 같은 소비행위로써의 구매를 들 수 있다. 자본투자의 경우 투자주체는 주로 기업 등과 같은 법인이지만, 최근 비영리단체, 협동조합 등이 소비자로서 농수산물을 교류를 통해 구입하는 주체로서 활발히 활동하고 있다. 지식적인 측면의 경우 도시민은 농어촌에 이주하여 도농교류 및 정주지원의 활동가 역할을 하면서 이를 촉진하고 있다. 도시에서의 발전과 혁신의 경험이 농어촌의 발전과 혁신, 정주지원 및 도농교류에 역할을 하는 사례가 다양하게 발견되고 있다.⁶⁾

(3) 도농교류의 유형

도농교류의 유형으로는 대별하여 농어촌 관광형, 자매결연형, 상품거래형, 농어촌 문화교육형으로 구분되기도 한다.⁷⁾

자매결연형은 인적 교류가 강조되는 것으로서 1사1촌, 의료 및 법률 서비스 지원, 농번기 일손돕기 등이 있다.

상품거래형은 경제적 측면에 중점을 둔 것으로 농수산물 직거래, 농수산물 및 특산물거래, 농지나 주택의 거래, 농어촌지역 개발투자 상품의 거래 등이 있다.

5) Glaeser, Edward L.(Edward Ludwig), Triumph of the City : how our greatest invention makes us richer, smater, greener, healthier and happier, Penguin Books, 2012, 참조. 차동욱, 위의 논문, 각주 3) 참조.

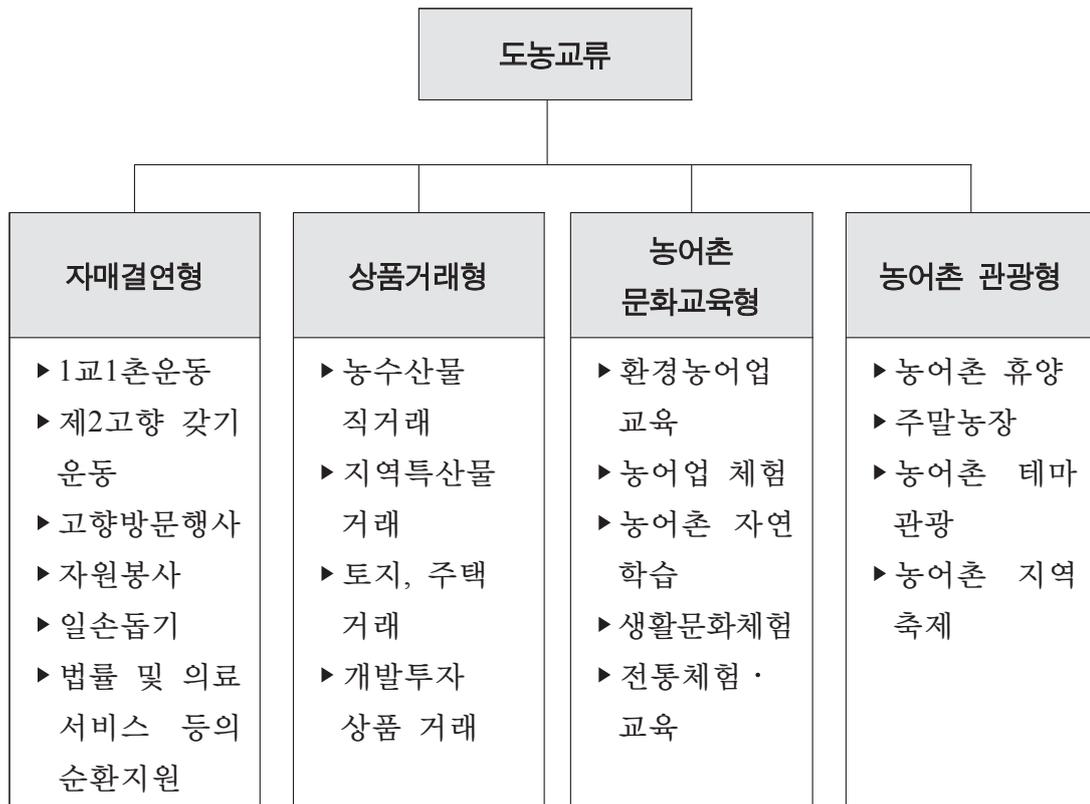
6) 구자인, 귀농귀촌 관련 우수지역사례, 「귀농어업인 지원 관련 정책 및 법제 현황 (III)」 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2012.8.10., 11-67면 참조.

7) 강동규, 위의 발표문, 291면.

농어촌 문화교육형은 농어촌의 생활문화 및 환경에 관한 교육으로 전통체험교육, 시민농원이나 주말농장·양식장 체험교육, 농어촌의 자연 및 환경에 대한 교육 등이 있다.

농어촌 관광형은 일종의 서비스를 매개로 하여 이루어지는 거래 또는 교류로서 농어촌 관광휴양 서비스에 대한 농어촌 주민의 공급과 도시민의 향유를 중심 내용으로 한다. 농어촌 관광형 도농교류의 대표적인 예로는 농어촌 휴양관광이나 농어촌 체험관광을 들 수 있다.⁸⁾

<표 1> 도농교류의 유형



8) 농림수산식품부·한국농어촌공사, 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 해설집, 2008.7, 15면.

(4) 도농교류의 구성요소

도농교류의 구성요소는 수요자로서의 도시민과 공급자로서의 농어업인 및 농어촌주민이라는 교류 주체와 농작업·어로, 농수산물, 농어촌 경관, 전통문화와 지역 특산물 등과 같은 교류 유인요소, 상품과 서비스에 대한 인적·물적 교류 활동 및 과정, 그리고, 교류 효과 등으로 구분할 수 있으며 다음 그림과 같이 표현할 수 있다고 한다.⁹⁾

<그림 1> 도농교류 구성요소



제 2 절 농어촌정주지원의 의의

1. 농어촌정주지원의 필요성

국토공간구조에서 농어촌생활권을 인간정주중심 기능을 수행하게 하고, 생산과 소비가 이루어지면서 지속가능한 발전을 가능하게 하며,

9) 농림수산식품부·한국농어촌공사, 위 해설집, 14면.

주민의 자발적 마을만들기를 통해 농어촌의 잠재된 능력을 충분히 발휘되도록 해야 한다.

그렇게 함으로써 대도시 인구집중문제를 완화하고, 농촌의 위기를 극복할 수 있도록 하여 1960년 이후 급속하게 진행되어온 산업화와 도시화에 따른 국토의 편향된 불균형개발에서 오는 국토의 비효율적인 이용을 시정하여 균형적 발전의 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

2. 농어촌정주지원의 의의

도농교류촉진법 제2조제10호에 따르면, “농어촌정주(定住)지원”이란 농어촌으로 이주하여 정착하려는 도시민에게 정보와 교육을 제공하고 정주 대상 마을의 정비 등에 필요한 지원을 하는 행위를 말한다.

엄밀하게 말하자면, “농어촌정주”에는 농어업을 “영위하고자 하는 목적”은 요구되지 않기 때문에, 개념상 이를 요하고 있는 귀농·귀어와 구별되지만, 귀농·귀어도 농어촌에서의 정주를 바탕으로 하고 있기 때문에, 농어촌정주지원은 귀농어업에 대한 지원을 일부 담당하는 것으로 볼 수 있다.

도농교류, 농어촌 정주지원, 귀농어촌의 개념은 모두 “농어촌”개념을 개념표지의 하나로 삼고 있다. 따라서 농어촌개념을 이해하는 것은 위 개념들을 이해하는데 중요하다. 이에 관해서는 제5장 제2절에서 다루고자 한다.

제 3 장 도농교류 및 농어촌 정주지원에 관한 관련 법률의 내용

1. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법

(1) 농어업과 농어촌의 발전 등에 관한 일반적 책임

농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제4조에서는 국가·지방자치단체 및 농어업인·소비자 등의 책임을 정하고 있는 바, 제1항에서는 국가와 지방자치단체는 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농어업인과 농어촌주민의 소득안정, 삶의 질을 향상시키기 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 한다고 정하고 있다.

(2) 귀농어업인의 육성

1) 귀농어업인의 육성에 관한 규정의 신설

① 농림수산식품위원회 대안의 마련

2012년 6월 26일 김우남 의원이 대표발의한 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안」과 2012년 7월 2일 유승우 의원이 대표발의한 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안」이 제309회 국회(임시회) 제5차 농림수산식품위원회(2012. 7. 27)에 각각 상정되어 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 대체토론을 거쳐 법률안심사소위원회에 회부되었고, 위 2건의 법률안을 병합 심사한 결과, 2건의 법률안 내용을 반영하여 농림수산식품위원회의 대안을 마련하기로 하고, 제309회 국회(임시회) 제6차 농림수산식품위원회(2012.8.1)에서는 법률안심사소위원회에서 심사 보고한 대로 2건의 법률안에 대

해서는 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 법률안심사소위원회가 마련한 대안을 위원회안으로 제안하기로 의결하였다.¹⁰⁾

② 대안의 제안이유

귀농, 귀촌에 대한 사회적 관심과 더불어 실제 귀농어업을 희망하는 사람들이 증가함에 따라 정부와 지방자치단체에서는 귀농어업인에 대한 맞춤형 지원 사업을 수립·시행하고 있으나, 현행법에서는 귀농어업인을 육성·지원하는 명시적 규정이 없어 귀농어업인의 육성 및 지원에 한계가 있으므로 귀농어업인에 대한 지원 사업이 안정적으로 수행될 수 있도록 육성 및 지원의 근거를 명문화하여 귀농어업인의 자립기반에 기여하려는 이유로 제안되었다.¹¹⁾

2) 신설 규정의 내용

대안은 2012년 9월 27일에 국회에서 의결되어 2012.10.22.일 법률 제 11499호로 2013년 1월 23일부터 시행된다.

신설규정은 다음과 같다.

제29조의2(귀농어업인의 육성) 국가와 지방자치단체는 귀농어업인(농어촌 이외의 지역에 거주하는 농어업인이 아닌 사람이 농어업인이 되기 위하여 농어촌으로 이주한 사람을 말한다)의 성공적인 정착과 경영기반 조성을 위하여 교육·정보 제공, 창업 지원 등 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

① 귀농어업인의 정의 내용

귀농어업인의 정의와 관련하여, ① 농어촌 이외의 지역에 거주하고 있는 자일 것, ② 농어업에 종사하고 있지 아니할 것, ③ 농어업 영위

10) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안(대안)의 ‘대안의 제안경위’ 참조.

11) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안(대안)의 ‘대안의 제안이유’ 참조.

를 목적으로 할 것, ④ 농어촌으로 이주할 것을 귀농어업인의 요건으로 규정하고 있다.

도시거주 기간 및 연령상한 등 세부적인 사항¹²⁾은 명시하지 아니하고, 이를 정부 및 지방자치단체의 재량에 맡기고 있는 것으로 생각될 수 있다¹³⁾고 하지만, 이에 관해서는 약간 검토되어야 하는 문제가 있는 것으로 생각된다.

② 용어정의의 방식

귀농어업인의 용어를 정의하는 방식에서 있어서, 정의규정을 두고 있는 제3조에서 용어를 정의하는 방식도 가능하였을 것이며, 그렇게 하면, 귀농어업인의 정의가 기본법 전체에서 미칠 수 있도록 할 수도 있었을 것이다.¹⁴⁾

귀농어업인 육성 관련 조문상에서 귀농어업인의 정의를 하는 경우에는 그 정의가 정의관련 조문에만 미칠 수 있다는 점에서 보다 적극적인 정의방식을 채택하는 것이 타당할 것이다.¹⁵⁾

(3) 도농교류 및 정주지원 관련 내용

기본법 제7절에서는 농어촌지역의 발전 및 삶의 질 향상에 관해 규정을 두고 있다. 제48조에서 제54조 중에서 제51조는 도농교류에 관

12) 농림수산식품부의 귀농·귀어 농어업 창업 및 주택구입 지원사업 시행지침을 보면 농어촌 이외 지역 거주기간(1년)을 비롯하여 상세한 자격요건을 규정하고 있고, 지방자치단체의 귀농어업인 지원 조례[2011.12월 현재 83개 지자체(도 5, 시군 78)에서 조례 제정]를 보면 지자체별로 재정여건 등에 따라 지원가능한 연령의 상한은 50~62세까지, 농어촌 이외 지역에서의 최소 거주기간은 1~5년으로 차별화된 기준을 채택하고 있음.

13) 국회 농림수산식품위원회의 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안’에 대한 수석전문위원의 검토보고 참조.

14) 유승우 의원안은 제3조에 정의규정을 두고 있다.

15) 아마도, 기본법 자체에서 ‘귀농어업인’이 한 조문에서만 사용되어 이러한 방식으로 규정하였을 것으로 생각되나, 기본법이 관련 법률의 해석지침과 입법지침으로서의 성격을 가지고 있다는 점을 생각하자면, 보다 적극적 정의 방식이 타당하다고 생각된다.

한 직접적 근거규정이거나 할 수 있고, 나머지는 정주지원 등의 근거가 되는 규정이 된다.

1) 도시와 농어촌 간의 교류 활성화 등

제51조에서는 도농교류의 목적을 도시와 농어촌의 균형발전과 농어촌주민의 소득 증대 및 삶의 질 향상으로 이해하고 있다. 이런 목적을 달성하기 위한 방법으로서 농어촌의 사회·경제적 활력을 증진하고 도시민의 농어촌생활에 대한 체험과 휴양 수요를 충족시킬 것을 정하면서, 지역의 특색을 살린 농어촌 관광, 농어촌 체험, 농어업 관련 자연학습 및 휴양자원의 개발 등을 제시하고 있다.

이런 도농교류의 목적을 달성하기 위해 국가와 지방자치단체의 의무 등을 정하고 있다.

2) 농어촌 발전 및 정주지원 등

제48조는 농어촌지역 발전시책의 수립에 관한 국가와 지방자치단체의 의무를 정하고 있으며, 제49조는 지역 간의 소득 균형을 위한 국가와 지방자치단체의 정책수립 및 시행에 관한 의무를 정하고 있다. 제50조는 농어촌지역산업의 진흥 및 개발에 관한 국가와 지방자치단체는 농어촌 산업단지의 조성 및 지역특산물 생산단지의 육성과 농수산물 가공업, 전통식품산업, 전통놀이산업, 수산레저산업을 비롯한 농어업 관련 산업의 육성 등에 필요한 정책을 수립하고 시행할 의무를 정하고 있다. 그리고, 지역개발에 참여하는 주민, 지방자치단체 공무원, 지역개발 전문가 등에 대한 교육, 훈련, 컨설팅 등에 필요한 정책의 수립·시행에 관한 의무를 정하고 있다. 그 밖에도 제52조 정보화 촉진, 제53조 농어촌지역 교육여건 개선, 제54조 농어촌주민의 복지증진 등을 규정하고 있다.

2. 해양수산발전기본법

해양수산발전기본법 제28조는 국민의 건전한 정서함양, 도시·어촌 간의 교류확대 및 어촌의 소득증대를 위하여 국가와 지방자치단체는 어촌을 특성있는 관광지로 개발하는 어촌특화관광을 위한 시책을 마련하고, 시행하여야 하며, 어촌특화관광의 개발을 위하여 필요한 경우 문화시설 등을 설치·운영하거나 지역문화행사를 개최하는 등에 필요한 지원을 할 수 있도록 정하고 있다.

3. 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법

(1) 목 적

이 법은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「산림기본법」 및 「해양수산발전 기본법」에 따라 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모함을 목적으로 한다.

(2) 도농교류확대 등

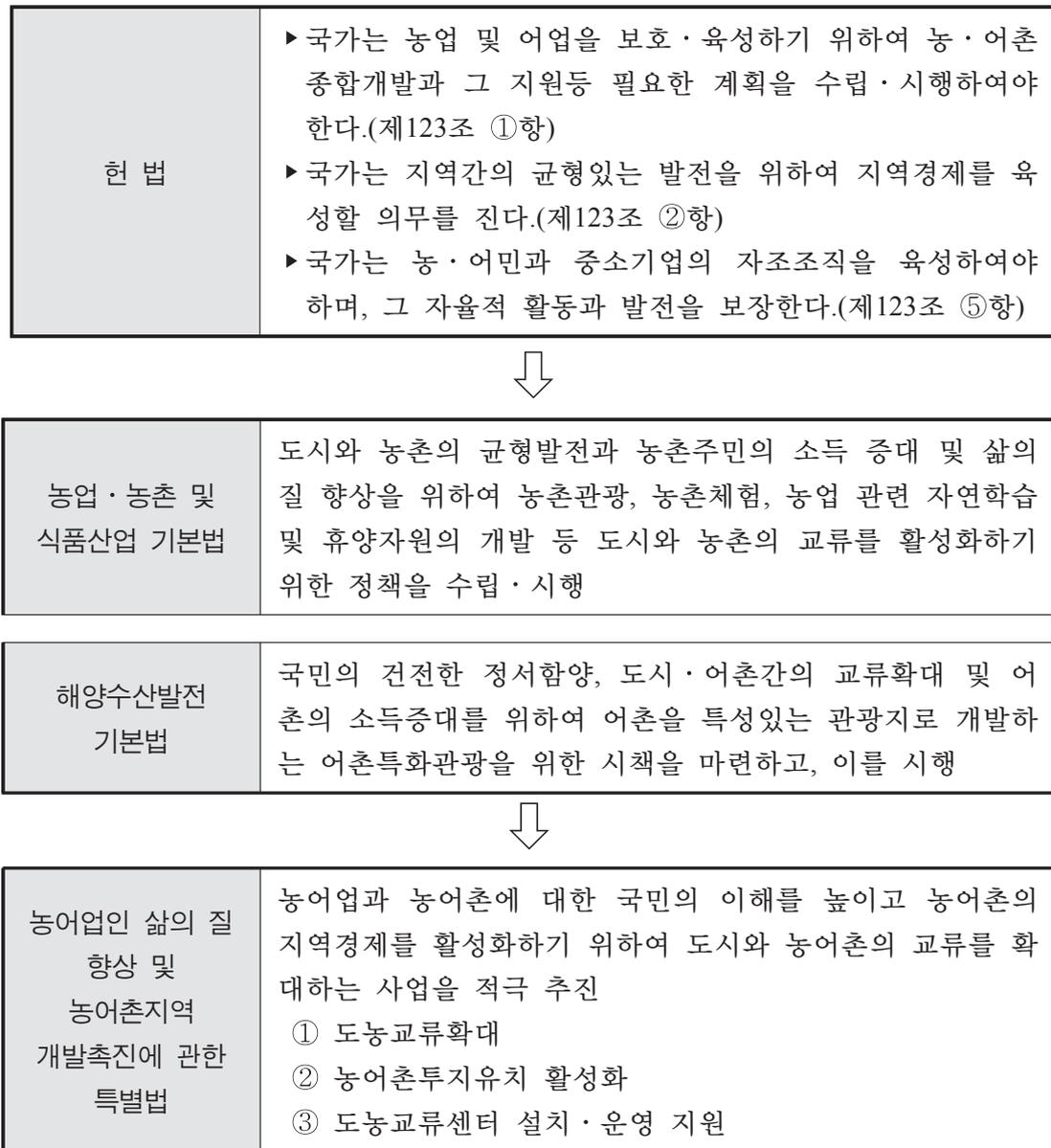
국가와 지방자치단체는 농어업과 농어촌에 대한 국민의 이해를 높이고 농어촌 경제를 활성화하기 위하여 도시와 농어촌 간의 교류를 확대하는 사업을 적극 추진하여야 한다(제35조).

국가와 지방자치단체는 제35조 및 제36조에 따른 도시와 농어촌 간의 교류 확대 및 농어촌 투자유치 활성화에 필요한 업무를 지원하기 위하여 도·농교류센터를 설치하고 운영비 등 필요한 사항을 지원할 수 있다(제37조).

4. 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률

(1) 법률의 체계

<표 2> 도농교류 촉진에 관한 법률의 체계



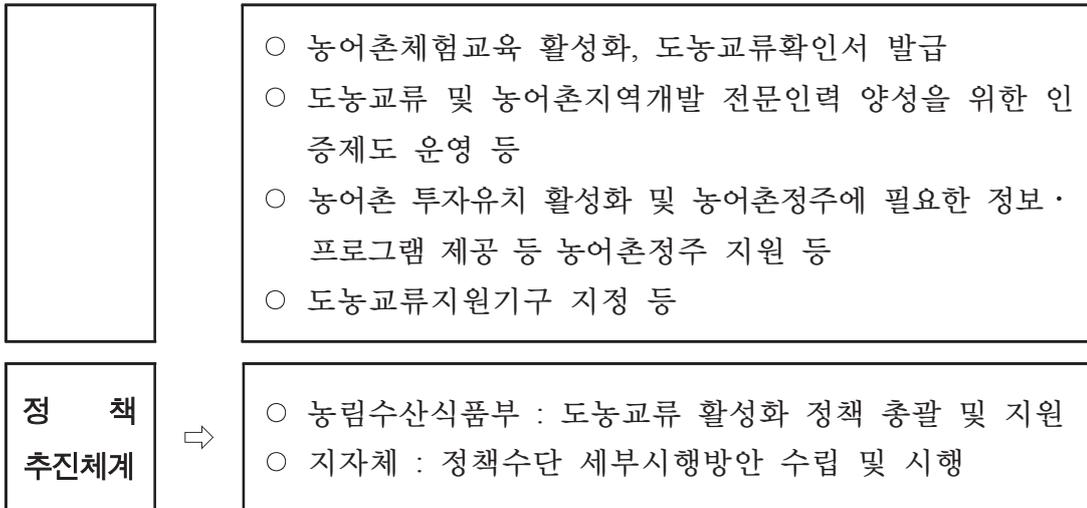
도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	도시와 농어촌 간의 교류를 촉진하여 농어촌의 사회·경제적 활력을 증진시키고 도시민의 농어촌생활에 대한 체험과 휴양 수요를 충족시킴으로써 도시와 농어촌의 균형발전과 국민의 삶의 질 향상 ▶ 농어촌체험·휴양마을사업의 활성화 ▶ 도농교류협력활동 활성화 ▶ 도농교류관련 교육 및 전문인력 양성 ▶ 도농교류지원기구 지정 및 지원
------------------------------	--

(2) 「도농교류촉진법」 기본체계와 주요내용

1) 기본체계

<표 3> 도농교류촉진법의 기본체계

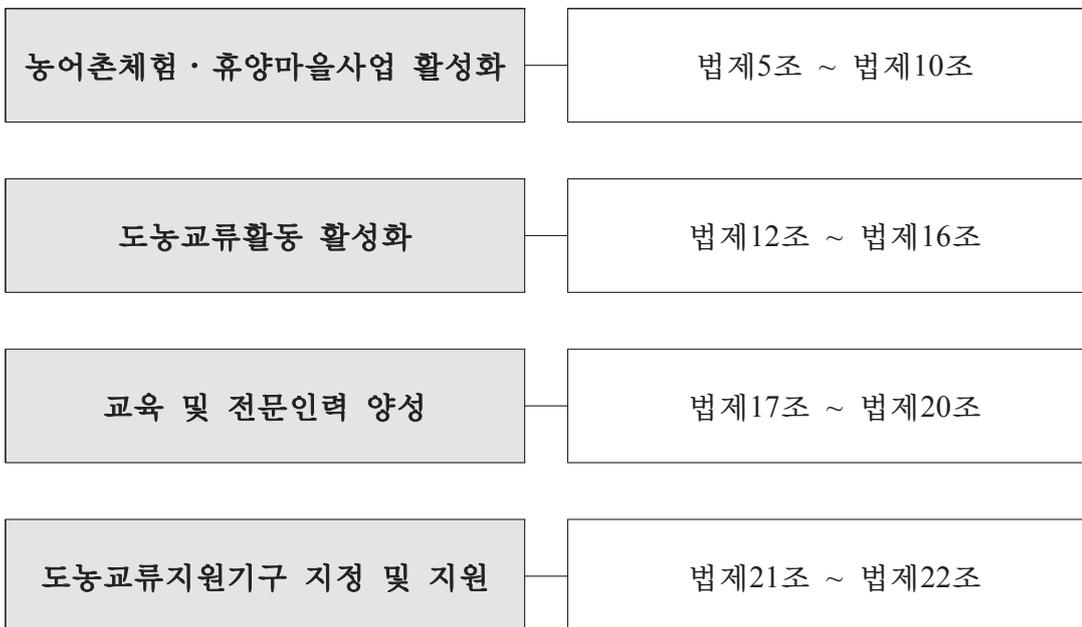
목 표	⇒	국가의 균형발전 및 국민의 삶의 질 향상 도모 ○ 농어촌의 사회·경제적 활력 증진 ○ 도시민의 자연 및 전통문화에 대한 체험·휴양수요 충족
기본이념	⇒	○ 도시와 농어촌의 지속적 교류를 통한 도농상생 도모
정책과제	⇒	○ 농어촌체험·휴양마을사업의 활성화 ○ 도농교류협력활동 활성화 ○ 도농교류관련 교육 및 전문인력 양성 ○ 도농교류지원기구 지정
정책수단	⇒	○ 농어촌체험·휴양마을사업자 지정 ○ 농어촌체험·휴양마을사업의 육성 및 지원, 관리 등 ○ 농어촌 체험·휴양마을사업 및 관광농원의 평가



2) 주요내용

① 「도농교류촉진법」의 구성

<표 4> 도농교류촉진법의 구성



② 주요내용과 조문

<표 5> 도농교류촉진법의 주요내용과 조문

구 분	주 요 골 자	조 문
농어촌체험·휴양 마을 사업자의 지정 및 육성·지원	농어촌체험·휴양마을사업을 운영하려는 마을 주민은 협의회를 구성하고 시장·군수에게 신청하도록 하였으며, 국가 및 지자체는 농어촌체험·휴양마을사업의 홍보, 도시민 유치, 기반정비, 보험 또는 공제, 경영지원, 조사·연구 등에 관한 정책을 수립·시행하도록 하고 그에 따른 비용을 지원하도록 함.	법제5조 ~ 법제6조
농어촌체험·휴양 마을 사업의 지도·점검 및 관리	시장·군수가 농어촌체험·휴양마을사업의 안전 및 위생관리를 하고, 그에 따른 안전·위생교육을 실시하도록 하였으며, 사업운영과정에서 문제점 발생 시 개선명령, 사업정지 및 사업최소 등의 권한을 행사할 수 있도록 하여 농어촌체험·휴양마을사업이 원활히 운영될 수 있도록 함.	법제7조, 법제11조
농어촌체험·휴양 마을 사업의 타법 적용배제 및 특례	농어촌체험·휴양마을로 지정된 사업자에 대해 「공중위생관리법」과 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」의 적용배제와 「식품위생법」상의 영업시설기준에 대한 특례의 적용으로 사업의 활성화를 도모.	법제8조 ~ 법제10조

제 3 장 도농교류 및 농어촌 정주지원에 관한 관련 법률의 내용

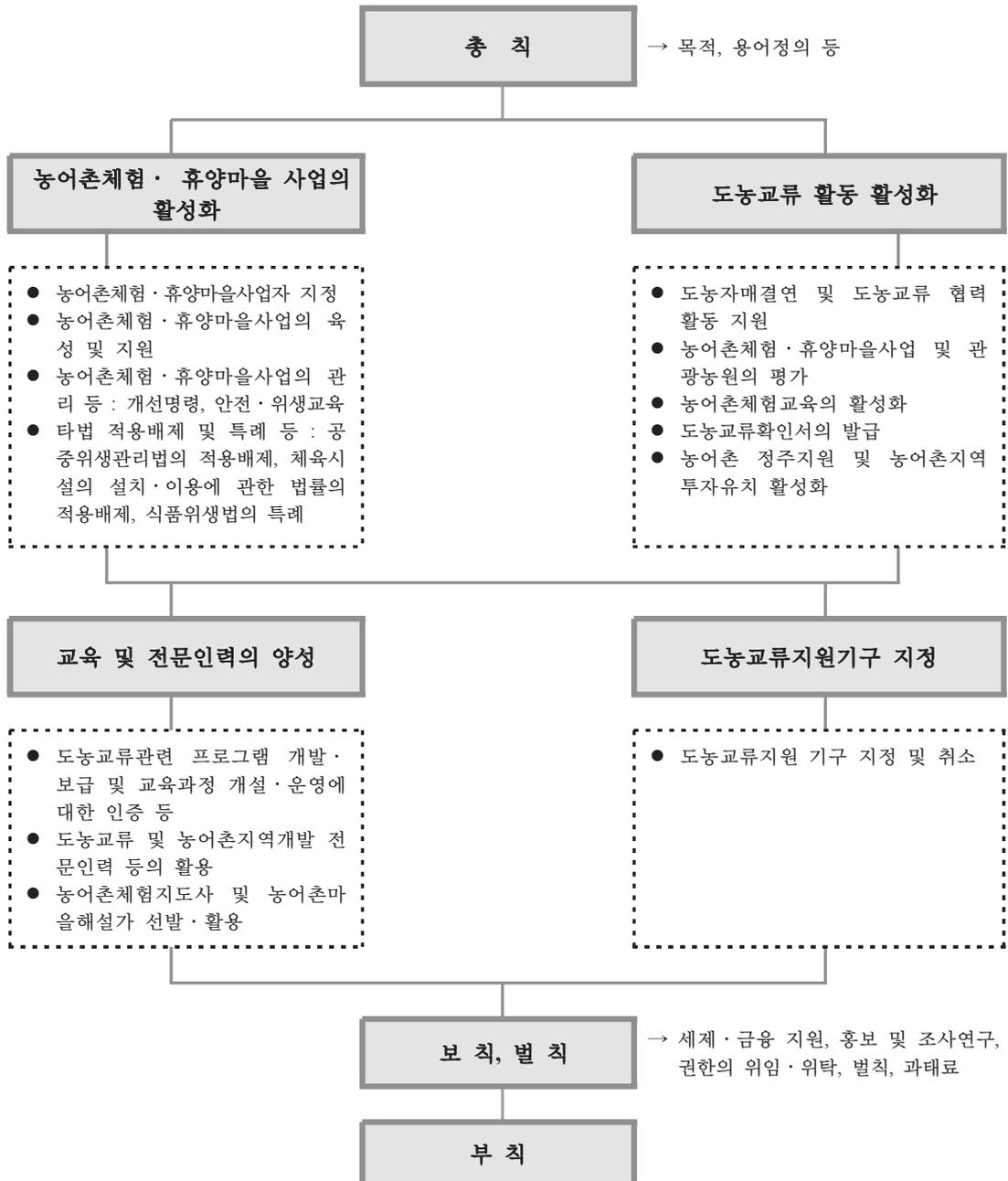
구 분	주 요 골 자	조 문
도농교류활동 지원	국가 및 지자체가 농업·농촌 및 어업·어촌의 이해증진을 위해 홍보 등의 노력을 하여야 하며, 도농교류사업을 추진하는 개인·단체 등에게 그 비용을 지원할 수 있도록 함.	법제12조
농어촌체험·휴양 마을 및 관광농원 평가	농림수산식품부장관은 농어촌체험·휴양마을 및 관광농원의 시설 및 서비스 수준을 효율적으로 관리하기 위하여 평가를 하여야 하고 또한 그 결과를 바탕으로 지원·육성 정책에 반영하여야 함.	법제13조
농어촌체험 교육 활성화	국가 및 지자체는 유치원의 원아 및 초·중·고교에 재학 중인 학생이 농업·어업 및 농어촌의 가치를 교육받을 수 있도록 노력하고 관련한 시책을 추진하여야 함.	법제14조
도농교류 확인서의 발급	농어촌마을에 대한 기부와 체험 및 봉사활동에 대해 증빙서류를 발급할 수 있도록 도농교류확인서 제도를 도입함.	법제15조
농어촌지역 투자유치 활성화와 농어촌 정주지원	국가 및 지자체는 도시민 및 기업이 농어촌지역사업 투자 및 지원·참여하는 데에 필요한 지원을 하여야 함. 또한 도농교류센터에 농어촌지역 투자유치의 지원 기능을 부여함.	법제16조

4. 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률

구 분	주 요 골 자	조 문
도농교류 교육과정의 인증	도농교류·농어촌지역개발 전문인력 양성 프로그램과 농어촌체험지도사 및 농어촌마을해설가 교육과정에 대한 인증제도를 도입하여 민간차원의 다양한 교육과정 개발을 촉진하고 수준 높은 교육과정을 선별하여 활용할 수 있도록 함.	법제17조 ~ 법제19조
도농교류 및 농어촌지역 개발 전문인력 활용	도농교류 교육과정을 이수한 전문인력을 선발하여 농어촌지역개발활동과 관련하여 지도·자문, 농어촌체험프로그램의 지도, 농어촌마을의 역사 전통·문화 해설교육 등에 활용하도록 함.	법제20조
도농교류지원 기구 지정	민간차원의 도농교류확대, 농어촌 투자유치와 도농교류협력사업의 활성화를 위해 도농교류활동을 수행하고 있는 기관·단체를 도농교류지원기구로 지정할 수 있도록 함.	법제21조 ~ 법제22조

③ 구 성¹⁶⁾

<그림 2> 도농교류촉진법의 구성



16) 도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률안 검토보고서, 제9면 참조.

④ 시행령 주요내용

○ 농어촌체험·휴양마을 사업자 지정 요건 등(제2조 및 제3조)

이는 최근 활성화되고 있는 녹색농촌체험마을 등 마을단위 체험·휴양 사업의 지속적인 발전을 위하여 이에 대한 체계적인 지원·육성이 필요하기 때문이다. 세부적으로 살펴보면 마을단위 농어촌체험·휴양마을사업을 운영하려는 마을 주민은 마을협의회 구성원의 과반수가 농업인 또는 어업인일 것 등의 지정 요건을 갖추어 시장·군수 등에게 농어촌체험·휴양마을사업자로 지정 받도록 하고, 국가와 지방자치단체는 농어촌체험·휴양마을사업을 지원·육성하기 위하여 농어촌체험·휴양마을 프로그램 개발·보급 등의 정책을 수립·시행토록 하였다.

○ 초·중등 학생들의 농어촌체험교육의 활성화(제10조)

이는 초·중등 학생이 농어촌의 자연환경과 전통문화 등을 체험할 수 있는 기회를 확대하기 위하여 지원할 수 있는 제도적 장치가 필요하기 때문이다. 세부적인 내용으로는 국가와 지방자치단체가 농어촌 체험교육을 활성화하기 위한 노력을 하도록 하고, 도농교류확인서를 제출하는 경우 학교의 출석 수업으로 인정할 수 있도록 하고 있다. 이는 건전한 농어촌체험교육의 활성화를 통하여 초·중등 학생의 농어업·농어촌에 대한 이해가 증진될 것으로 기대된다.

○ 도시민의 농어촌이주 및 정주 활성화를 위한 시책 추진(제11조)

도시민이 농어촌에 이주하고 싶어도 농어촌 이주에 따르는 준비 사항, 방법 등의 정보 부재로 이를 실행하는 데는 상당한 어려움이 있는 게 현실이다. 따라서 국가 및 지방자치단체는 도시민의 농어촌 정

주를 촉진시키기 위하여 도시민의 농어촌 정착에 필요한 정주지원 프로그램 개발·보급, 정보제공, 컨설팅, 조사·연구 및 홍보 등의 시책을 수립·시행하도록 하였다.

(3) 그 밖의 도농교류 관련 법 현황

<표 6> 도농교류 관련 법 현황

법률	내용	비고
농어촌 정비법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌관광휴양사업에 대한 정의(제2조제16호) <ul style="list-style-type: none"> - 농어촌관광휴양단지사업, 관광농원사업, 주말농원사업, 농어촌민박사업 ○ 농어촌관광휴양자원 개발에 대한 규정(제81조 내지 제90조) <ul style="list-style-type: none"> - 관광휴양자원개발 및 사업의 육성, 조사·연구·홍보시책 추진 - 농어촌관광휴양단지 및 관광농원의 개발 사업에 대한 규정 - 농어촌민박사업자 지정에 대한 규정 	농림수산식품부
농지법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주말·체험영농자에 대해 1천 제곱미터 미만의 농지소유 허용(제7조) 	농림수산식품부
한국농어촌공사 및 농지관리기금법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국농어촌공사업무에 도농교류업무 포함(제10조) 	농림수산식품부
농업협동조합법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역조합의 도농교류업무 사업(제57조) 	농림수산식품부

4. 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률

법 률	내 용	비 고
어촌어항법	○ 어촌관광을 위한 구역의 설정 등(제18조)	농림수산 식품부
국가균형 발전특별법	○ 지역문화·관광의 육성(제15조)	지 식 경제부

제 4 장 일본의 관련 법제

1. 식료·농업·농촌기본법

(1) 농촌의 농업생산활동이 가지는 다면적 기능

식료·농업·농촌기본법¹⁷⁾은 “식료, 농업 및 농촌에 관한 시책에 대해 기본이념 및 그 실현을 도모하는데 기본이 되는 사항을 정하며, 국가 및 지방공공단체의 책무 등을 명확히 하여 식료, 농업 및 농촌에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진함으로써 국민생활의 안정향상 및 국민경제의 건전한 발전을 도모하는 것을 목적”(제1조)으로 제정된 법이다.

도농교류와 관련해서는 먼저, 법 제3조에 농촌에서의 농업생산활동이 가지는 농산물공급기능 이외의 다면적 기능을 규정하고 있는 점에 주목할 필요가 있다.

법 제3조는 다면적 기능의 예시로서 국토의 보전, 수원함양, 자연환경의 보전, 양호한 경관의 형성, 문화의 전승 등을 들면서, 이러한 다면적 기능이 국민생활 및 국가경제의 안정에 대한 역할을 고려하여 적절하고 충분히 발휘되어야 한다고 정하고 있다.

(2) 농촌의 진흥

법 제5조는 농업자를 포함한 지역주민의 생활의 장으로서 농촌은 농업이 영위됨으로써 농업의 지속적인 발전의 기반으로서의 역할을 수행하고 있는 점에 비추어, 농업이 가지는 식료 그 밖의 농산물공급기능 및 다면적 기능이 적절하고 충분히 발휘되도록 농업의 생산조건

17) 食料・農業・農村基本法 (1999년 7월 16일 법률 제106호)

의 정비 및 생활환경의 정비 그 밖에 복지향상을 통해 진흥이 도모되어야 한다고 정하고 있다.

(3) 수산업 및 임업에 대한 배려

법률의 제명이 농업, 농촌만을 대상으로 하는 것처럼 되어 있으나, 법 제6조에서는 식료, 농업 및 농촌에 관한 시책을 강구함에 있어서는 수산업 및 임업과의 밀접한 관련성을 고려하여 그 진흥에 필요한 배려를 하여야 한다고 정하고 있다.

따라서, 일본의 「식료·농업·농촌기본법」은 농림수산업, 농산어촌의 도농교류를 대상으로 한다고 할 수 있지만, 배려라고 하는 점에서는 정책의 우선순위가 농업, 농촌에 비해서는 낮은 것이라 할 수 있다.

(4) 도시와 농촌의 교류 등

국가는 국민의 농업 및 농촌에 대한 이해와 관심을 높이고, 건강하고 여유로운 생활에 이바지하기 위해 도시와 농촌 간 교류촉진, 시민농원의 정비 추진 그 밖에 필요한 시책을 강구하고(제36조제1항), 도시 및 그 주변의 농업에 대해 소비지에 가까운 특성을 살려서 도시주민의 수요에 맞는 농업생산의 진흥을 도모하기 위해 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다(동조제2항).

(5) 식료·농업·농촌기본계획

일본정부는 2010년 3월 30일 각의결정을 통해 새로운 「식료·농업·농촌기본계획」을 수립하였다. 이 기본계획에서는 식료의 안정적 공급이 가장 중요한 국가의 책무이며, 식료의 안정적 공급 등을 국가전략의 하나로 위치지우고, 대폭적인 정책전환을 도모할 필요성을 강조하고 있다.

일본의 농업·농촌이 가지고 있는 충분한 잠재력을 인식하면서, 국내의 농지를 최대한으로 활용하여 안전하고 고품질의 농산물이나 이를 원료로 한 가공품에 대한 부가가치 창출로 식료자급률의 향상 뿐만 아니라, 세계적인 식료사정의 안정화나 국제적인 시장의 확대에도 연결될 수 있음을 지적하고 있다.

이 새로운 기본계획에서 도시와 농촌의 교류 등을 정책수단으로서 제시하고 있는 바 아래에서는 이를 살펴보면서 일본의 구체적 정책을 살펴 보고자 한다.

1) 도시와 농촌의 교류 등

① 새로운 교류수요의 창조

방일외국인이나 관광/여행 부문의 소비가 큰 고령자 등, 농촌으로의 여행자로서 충분히 개척되어 있지 않은 대상에 대해 적극적으로 어프로치해서 새로운 교류수요를 창출할 필요가 있다. 이를 위해 「방일외국인 3000만 프로그램」과의 연계나 다양한 주체의 연계에 따른 도시와 농촌의 공생·대류의 추진에 추가하여 체험 콘텐츠의 개발 등 관광관계자와 농촌지역이 연계하는 노력을 촉진한다.

② 인재의 확보, 육성, 도시와 농촌의 협동

농촌이 인재부족 등의 구조적인 문제를 안고 있는 한편으로 도시에서는 농촌에 관심을 가진 자가 다수 존재하고 있는 점에 착안하여, 도시와 농촌지역을 연결하여, 도시의 인재 등을 활용하는 노력을 추진한다.

또한 도시의 NPO, 기업, 대학 등 다양한 주체와의 협동으로 이러한 자들이 가진 새로운 시점, 수법으로 농촌의 지역자원의 발굴·활용을 추진한다.

③ 교육, 의료, 간호의 장으로서의 농산어촌의 활용

농산어촌의 평안함, 치유의 기능이나 농작업 등의 체험을 통한 교육적 효과, 심신기능의 회복·향상이나 건강의 유지·증진 등, 농림수산업·농산어촌이 가지는 교육, 보건·휴양 등의 다면적 기능에 착안하여, 도시와 농산어촌, 관계 기관이 연계하여, 농산어촌을 교육, 의료·간호의 장으로서 활용하기 위한 시책을 추진한다.

또한 아동을 농산어촌에 숙박·체재시키면서 농림수산업 등의 체험을 하도록 하고, 당해 지역의 주민들과의 교류를 심화시키는 등의 시도도 중요하다. 이러한 시도에 대해서는 농산어촌으로의 경제효과 이외에, 아동에 대한 교육적 효과 등을 고려하여 관계 기관에서 연계하여 대응체제를 정비한다.

2) 도시 및 그 주변지역에서의 농업진흥

신선하고 안전한 농산물을 도시주민에 공급하고, 친근한 농업체험의 장의 제공, 재해에 대비한 오픈 스페이스의 확보, 녹지공간의 제공과 같은 도시농업의 기능이나 효과가 충분히 발휘도록 이러한 기능·효과에 대한 도시주민의 이해를 촉진하면서 도시농업을 지키고, 지속가능한 진흥을 도모하기 위한 시도를 추진한다. 이를 위해서는 종래 도시농지의 보전이나 도시농업의 진흥에 관련하는 제도의 수정을 검토하면서 시민농원이나 농산물직판장 등의 정비, 도시주민의 수요를 고려한 시민농원·체험농원 등에 있어서의 농업체험이나 교류활동의 촉진 등, 도시농업진흥을 위한 노력을 추진한다.

3) 집락기능의 유지와 지역자원·환경의 보전

농촌에서는 인구감소나 고령화의 진행 등으로 집락기능이 저하되고, 농촌공동체가 없어지고 있다. 이러한 현상을 방지하면 공동작업 등을

전제로 하여 성립되어 왔던 농업생산이 유지될 수 없게 될 뿐만 아니라, 농업을 지탱하여 왔던 집락주민의 생활에 지장을 초래함과 동시에 농지나 산림의 황폐에 따른 국토보전의 문제도 심각하게 된다. 나아가서는 식료의 안전공급기능이나 그 밖의 다면적 기능의 발휘에도 악영향을 미칠 수 있다.

이러한 상황에 비추어, 농촌의 집락기능을 유지하고, 다면적 기능도 유지하면서 지역자원·환경의 보전을 추진하는 관점에서 다음과 같은 정책을 추진한다.

① 농촌 공동체의 유지·재생

농촌 공동체의 유지·재생을 도모하기 위해, 각지에서 다양한 시도가 이루어지고 있다. 그 중에서는 생활지원, 지역자원의 활용이나 환경보전의 시도 등도 보이고 있으며, 농촌이 가지는 다면적 기능을 유지하는데 있어서도, 이러한 지역주체의 시도를 확대할 것이 요구된다. 이를 위해 국가와 지방의 역할분담도 고려한 후에 이러한 시도를 정부와 지역이 일체가 되어 확대하기 위한 대응방책을 검토한다.

② 중산간지역 등 직접 지불제도

중산간지역 등은 유역의 상류에 위치하기 때문에 수원함양, 빗물의 일시적 저류, 토사붕괴방지 등의 국토보전상의 다면적 기능을 발휘하고, 이로써 하류의 도시주민을 포함하는 다수의 국민의 생명·재산과 풍요로운 생활을 지키고 있다. 그러나 중산간지역 등에서는 고령화가 진행되면서 평지에 비해 자연적·경제적·사회적 조건이 불리하기 때문에 농업자의 감소, 경작포기지의 증가 등으로 재해의 발생빈도가 높아지는 등, 다면적 기능이 저하되고, 국민전체에 있어서 큰 경제손실이 발생할 것이 우려되고 있다.

이러한 상황을 고려하여, 농업생산조건의 불리를 보정하기 위한 중산간지역 등 직접지불제도를 계속적으로 실시함으로써 경작포기지의

발생방지와 해소를 도모하여 다면적 기능을 확보한다. 이 경우에 고령화의 진행을 고려하여 고령자에 대한 지원체제나 집락간의 연계 등 안정적인 사전체제를 정비함으로써 농업생산활동의 유지를 도모해 간다. 또한 직접 지불제도에 대해서는 호별소득보전제도의 검토와 병행하여 현행의 예산조치를 법률상의 조치로 하는 것을 포함하여 향후의 시책의 방향을 검토한다.

또한 의욕있는 다양한 농업자의 육성·확보나 생산성의 향상 등을 추진함으로써, 중산간 지역 등에 있어서의 자율적이고 안정적인 농업생산활동을 촉진한다.

③ 농지·물·환경보전향상 대책

농지·물·환경보전 향상 대책은 농지, 농업용수 등의 자원이나 환경의 적절한 보전관리 등을 촉진하는 것을 목적으로 하여, 「지역 차원에서의 효과가 높은 공동활동」과 「농업자 차원에서의 선진적인 영농활동」에 대한 지원책으로서 실시되고 있는 것이 있다. 2010년도에는 본 대책에 대한 중간평가를 실시하고, 공동활동의 강화나 환경보전형 농업의 추진 등을 도모하는 관점에서 종래의 실적이나 현장의 의견도 고려하여, 효과와 과제를 명확하게 한다.

그리고 나서, 중산간지역 등 직접 지불제도나 환경보전기능의 유지·향상에 관한 직접적인 조성수법(이른바 「환경지불」)의 방향도 포함하여, 국토의 보전, 수원의 함양, 자연환경의 보전 등의 다면적 기능의 유지라는 관점에서 향후의 시책의 방향에 대해서도 검토한다.

④ 조수피해대책의 추진

조수피해에 대해서는 중산간지역을 중심으로 심각화·광역화하는 상황에 있고, 이에 대응한 효과적인 대책이 요구되고 있다. 종래의 정책은 「조수에 의한 농림수산업 등에 관련되는 피해의 방지를 위한 특별

조치에 관한 법률」¹⁸⁾에 따라 시정촌에 의한 피해방지계획이 수립되고, 지역이 수행하는 체제수립과 계획에 따른 노력이 추진되어 왔던 바이다. 향후에는 피해의 심각화·광역화에 대응하여, 종래의 정책에 광역적이고 횡단적인 연계강화를 추가한 대책을 충실하게 하고, 조수피해의 경감을 도모한다.

또한 포획한 조수에 대해서는 식육이용 등 다양한 활용방안을 검토하여 유효활용을 촉진함과 동시에 지역의 관련 지도자나 포획을 맡게 되는 자의 육성·확보를 도모한다.

⑤ 쾌적하고 안전하며 안심할 수 있는 농촌생활의 실현

호우, 지진, 산사태 등 자연재해가 증가하는 상황 등을 고려하여 쾌적하고 안전한 농촌생활을 실현하기 위해, 지역의 창의를 발휘하면서, 집단기반의 계획적인 정비나 재해에 강한 농촌만들기를 관계 기관이 연계하여 추진한다. 또한 논밭생태계의 보전을 중시한 농촌환경의 보전에 대한 노력도 추진한다.

2. 농산어촌의 활성화를 위한 정주 및 지역간 교류의 촉진에 관한 법률

(1) 취지 및 목적

인구의 감소, 고령화의 진전 등에 따라 농산어촌의 활력이 저하되고 있음에 비추어, 농산어촌에서의 정주 등과 농산어촌과 도시와의 지역간 교류 촉진에 따른 농산어촌의 활성화를 도모하기 위해, 지방공공단체가 수립하는 활성화계획에 관련되는 제도를 창설함과 동시에 당해 계획의 실시를 위한 교부금을 교부하는 조치 등을 강구하는 것을 취지로 한다.

18) 鳥獸による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律 (2007년 12월 21일 법률 제134호)

(2) 정 의

1) 정 주

농산어촌에서의 정주 및 도시주민이 그 주소 이외에 농산어촌에 거소를 가지는 것을 말한다(법제2조제1호).

2) 지역간 교류

지역간 교류란 도시주민이 농림어업을 체험하는 것과 그 밖에 농산어촌과 도시와의 지역간 교류를 말한다(법제2조제2호).

3) 농림지 등

경작목적 또는 주로 경작 내지는 축산을 위한 목초의 채취 내지는 가축의 방목을 목적으로 제공되는 토지(농용지), 목축의 집단적인 생육에 제공되는 토지(임지), 활성화시설의 용도로 제공되는 토지 및 개발하여 활성화시설의 용도로 제공되는 것이 적당한 토지, 이상의 토지와 일체적인 이용에 제공되는 것이 적당한 토지를 말한다(법제2조제3호).

(3) 법률의 주요내용

1) 기본방침(제4조)

국가는 정주 등 지역간 교류 촉진에 따른 농산어촌 활성화에 관한 기본적인 방침을 수립한다.

2) 활성화계획(제5조)

도도부현 또는 시정촌은 단독으로 또는 공동으로 기본방침에 따라 계획구역, 계획목표, 당해 목표를 달성하기 위해 실시하는 다음에 열거

하는 사업, 계획기간 그 밖의 사항을 정한 활성화계획을 수립할 수 있다.

- ① 농림어업의 진흥을 위한 생산기반 및 시설의 정비에 관한 사업
- ② 생활환경시설의 정비에 관한 사업
- ③ 지역간 교류를 위한 시설의 정비에 관한 사업

3) 교부금(제6조)

국가는 활성화계획을 작성한 도도부현 또는 시정촌에 대해, 사업의 실시에 필요한 경비를 충당하기 위해 예산의 범위에서 교부금을 교부할 수 있다.

4) 소유권이전 등 촉진계획의 수립

- ① 시정촌은 활성화계획에서 정하는 정주 등 및 지역간 교류를 촉진하기 위해 필요한 시설(농림수산물의 가공판매시설, 농림어업체험시설 등)의 원활한 정비를 촉진하기 위해 필요할 경우에는 관계 권리자 전원의 동의로 농업위원회의 결정을 거쳐서 농림지 등에 관련되는 소유권이전 등 촉진계획을 수립한다.
- ② 소유권이전 등 촉진계획은 다음의 요건에 해당하는 것이어야 한다.
 - 가. 농업진흥지역정비계획 그 밖의 토지이용에 관한 계획에 적합하다고 인정되는 것
 - 나. 주변지역에서의 농용지의 집단화 그 밖에 농업구조의 개선에 이바지하도록 정하여진 것
 - 다. 농지전용을 위한 소유권의 이전 등에 대해서는 농지법에 근거한 전용허가기준에 해당할 것
(이 경우에는 도도부현 지사의 승인을 받아야 한다)

- ③ 소유권이전 등 촉진계획의 공시가 있을 때에는 당사자간의 계약에 의하지 않고, 계획에 따라 소유권의 이전 등 그 효과가 발생한다(민법, 부동산등기법의 특례. 그 경우, 농지법상의 전용절차는 원활하게 되지만, 전용허가기준에는 변경없다.)

5) 시민농원정비촉진법에 따른 절차의 원활화

활성화계획에 그 실시하는 시민농원의 정비에 관한 사업이 기재된 농림어업단체 등은 시민농원정비촉진법¹⁹⁾에 근거한 시민농원개설의 인정신청에 관해 간략화된 절차에 따를 수 있다.

3. 시민농원정비촉진법

(1) 목 적

시민농원의 정비를 적정하고 원활하게 추진하기 위한 조치를 강구함으로써 건강하고 풍요로운 국민생활의 확보를 도모함과 동시에 양호한 도시환경의 형성과 농촌지역의 진흥에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

(2) 시민농원의 정의

시민농원은 크게 시민농원의 농지와 시민농원에 부대하여 설치되는 시설을 총칭하는 것으로서, 시민농원의 농지는 다음과 같다.

19) 市民農園整備促進法 (1990년 6월 22일 법률 제44호)

1) 시민농원의 농지

① 특정농지대부용으로 제공된 농지

「특정농지대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률」(이하 “특정농지대부법”이라 한다)에서 정하는 특정농지대부용으로 제공된 농지로서 지방공공단체 및 농업협동조합 이외의 자가 해당 방식에 따라 시민농원을 개설하는 경우에는 다음의 요건을 갖추어야 한다(특정농지대부법 제2조제2항제5호). 첫째, 적정한 농지이용을 확보하는 방법 등을 정한 대부협정을 시정촌과 체결해야 하고, 농지를 소유하고 있지 않은 자의 경우에는 지방공공단체, 농지보유합리화법인 또는 농지이용집적원활화단체로부터 농지의 사용대차에 따른 권리 또는 임차권의 설정을 받아서 특정농지대부를 실시(이 경우 시정촌과 당해 농지를 대부하는 지방공공단체, 농지보유합리화법인 또는 농지이용집적원활화단체와의 3자간 대부협정 체결)해야 한다.

② 비영리목적의 농업용으로 제공된 농지

또는 상당수의 사람을 대상으로 정형적인 조건으로 레크리에이션 그 밖에 영리 이외의 목적으로 계속적으로 수행되는 농작업의 용도에 제공되는 농지(도시주민 등에 대한 권리설정 없음)이다.

2) 시민농원시설

시설로서는 시민농지시설(시민농원의 농지에 부대하여 설치되는 농기구수납시설, 휴게시설 그 밖에 당해 농지의 보전 또는 이용상 필요한 시설)이다.

(3) 시민농원의 정비에 관한 기본방침

도도부현지사는 시민농원 정비의 기본방향, 시민농원구역의 설정에 관한 사항 등을 내용으로 하는 「시민농원의 정비에 관한 기본방침」을 정한다.

(4) 시민농원구역

시민농원을 개설하기 위해서는 시정촌은 기본방침에 따라, 농업위원회 결정을 거쳐서, 당해 시정촌의 구역내의 일정한 구역으로서 다음 요건에 해당하는 구역을 시민농원으로 정비해야 할 구역(시민농원 구역)으로 지정할 수 있다.

- ① 구역내에 상당 규모의 일단의 농지가 존재하고 동시에 그 자연적 조건 및 이용의 동향으로 보아, 시민농원으로 이용하는 것이 적당하다고 인정될 것
- ② 구역의 위치 및 규모가 그 주변의 지역에서의 농용지의 농업상의 효율적이며 종합적인 이용의 확보에 지장을 초래할 우려가 없을 것
- ③ 교통시설의 정비상황 그 밖에 도시주민의 이용상 필요한 입지조건으로부터 시민농원의 이용자가 상당한 정도로 예견되는 구역일 것

시정촌은 시민농원구역을 지정하고자 할 때에는 미리 도도부현지사와 협의해야 한다. 시정촌은 시민농원구역을 지정한 때에는 지체없이 이를 공표해야 한다. 시정촌은 기본방침의 변경 그 밖에 정세의 추이에 따라 필요할 경우에는 그 지정한 시민농원구역을 변경한다. 도도부현지사는 기본방침을 정하거나 이를 변경한 때에는 지체없이 이를 공표해야 한다.

(5) 교환분합

시정촌은 시민농원구역을 지정하거나 이를 변경하고자 하는 경우에 그 지정하거나 변경하고자 하는 시민농원구역내에서의 토지의 보유 및 이용의 현황, 농업경영의 동향 등을 고려하여 당해 시민농원구역 내에 있는 토지의 일부가 시민농원 이외의 용도로 제공되는 것이 예견됨으로써, 당해 시민농원구역 및 그 주변지역의 토지의 시민농원으로서의 이용과 농업상의 이용의 조정에 유의하여 시민농원구역내에 있는 토지의 시민농원으로서의 이용을 확보하기 위해 특히 필요하다고 인정할 때에는 시민농원구역내에 있는 토지를 포함하는 일정한 토지에 관해 교환분합할 수 있다.

교환분합을 하고자 하는 때에는 「교환분합계획」을 수립하여, 그 교환분합계획에 따라 교환분합해야 할 토지에 대해 소유권, 지상권, 영소작권, 질권, 임차권, 사용대차에 따른 권리 또는 그 밖의 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리를 가지는 자의 모든 동의를 거쳐서 도도부현지사의 인가를 받아야 한다. 교환분합계획은 시민농원구역 및 그 주변지역의 토지의 시민농원으로서의 이용과 농업상의 이용과의 조정에 유의하여 시민농원구역내에 있는 토지의 시민농원으로서의 이용을 확보함과 동시에 시민농원구역의 주변지역에서의 농용지의 집단화 그 밖에 농업구조의 개선에 이바지하도록 정해야 한다.

(6) 시민농원의 개설인정의 요건

시민농원구역내 또는 시가화구역내에서 시민농원을 개설하고자 하는 자는 시민농원의 용도로 제공하는 토지의 소재, 시민농원의 정비에 관한 사항, 시민농원의 운영에 관한 사항 등을 기재한 정비운영계획서를 작성하고, 시정촌의 인정을 받을 수 있다.

인정의 요건은 다음과 같다.

- ① 정비운영계획의 내용이 기본방침에 적합할 것
- ② 시민농원의 적정하고 원활한 이용을 확보하는 견지에서 시민농원의 용도로 제공하는 농지 및 시민농원시설이 적절한 위치에 있고 타당한 규모일 것
- ③ 시민농원의 용도로 제공하는 농지 및 시민농원시설의 위치 및 규모가 주변의 도로, 하수도 등의 공공시설이 가지는 기능에 지장을 초래할 우려가 없고, 주변지역에서의 영농조건 및 생활환경의 확보에 지장을 초래할 우려가 없을 것
- ④ 이용자의 모집 및 선정의 방법이 공평하고 적정할 것
- ⑤ 「이용기간 그 밖의 조건」, 「시민농원의 적절한 이용을 확보하기 위한 방법」, 「자금계획」, 「농림수산성령·국토교통성령에서 정하는 사항」이 시민농원의 확실한 정비 및 적정하고 원활한 이용을 확보하기 위해 유효하고 적절한 것일 것
- ⑥ 신청의 절차 또는 정비운영계획의 내용이 법령에 위반하는 것이 아닐 것
- ⑦ 특정농지대부법에서 정하는 「특정농지대부」의 용도로 제공되는 토지인 경우, 경작의 사업을 하는 자가 소유권 이외의 권원에 기초하여 그 사업에 제공하는 농지가 아닐 것.

(7) 인정의 효과

① 농지법에 따른 권리이전의 허가 불요

인정을 받은 자(이하 “인정개설자”라 한다)가 정비운영계획에 따라 특정농지대부를 하는 경우에는 「특정농지대부법」에 따른 승인을 받은 것으로 본다(농지법에 따른 권리이전의 허가 불요).

② 농지법에 따른 전용허가 불요

인정개설자가 정비운영계획에 따라 농지 등을 시민농원시설의 용도로 제공하는 경우에는 농지법에 따른 전용허가가 있는 것으로 본다.

③ 도시계획법에 따른 개발허가 불요

인정개설자가 정비운영계획에 따라 수행하는 일정한 시민농원시설에 관련되는 개발행위 등에 대해서는 도시계획법에 따른 개발허가 및 건축허가가 가능하게 된다.

4. 농산어촌체재형 여가활동을 위한 기반정비의 촉진에 관한 법률

그린 투어리즘을 추진하고, 여유있는 국민생활의 실현을 도모함과 동시에, 농산어촌지역의 활성화를 도모하기 위해서는 농산어촌지역에서의 도시주민을 수용하기 위한 조건정비가 중요하게 된다.

이를 위해, 1994년에 「농산어촌체재형 여가활동을 위한 기반정비의 촉진에 관한 법률」²⁰⁾(이하 “농산어촌여가법”이라 한다)이 제정되었다. 그 후 농림어업체험 민박업자 등록제도의 활용을 도모할 목적으로 2005년 6월에 법률이 개정되어 2005년 12월에 시행되고 있다.

(1) 목 적

여유있는 국민생활의 확보와 농산어촌지역의 진흥에 기여하기 위해, 농산어촌체재형 여가활동을 위한 기반의 정비를 촉진하는 것을 목적으로 농촌체재형 여가활동에 이바지하기 위한 기능의 정비를 촉진하기 위한 조치, 농림어업체험 민박업의 등록제도를 규정하고 있다.

20) 農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律(1994년 6월 29일 법률 제46호)

(2) 농촌체재형 여가활동의 정의

도시주민이 여가를 이용하여 농촌에 체재하면서 농작업체험 등의 활동을 하는 것을 말한다.

(3) 도도부현기본방침의 수립

도도부현은 양호한 농촌경관을 형성하고 있는 지역에 대해 농촌체재형 여가활동을 위한 기능의 정비에 관한 기본방침을 수립한다.

기본방침에서 정하는 사항으로 농촌체재형 여가활동 기능정비에 관한 기본적 사항, 동 정비지구의 설정사항, 토지이용사항, 농작업 체험 시설 등의 정비에 관한 사항이 있다.

(4) 시정촌계획의 작성

시정촌은 도도부현 기본방침에 따라 농촌체재형 여가활동의 기능정비에 관한 시정촌계획을 수립할 수 있다.

(5) 토지이용에 관한 협정체결·농업진흥지역의 정비에 관한 법률의 특례

농촌체재형 여가활동 기능정비지구내의 토지소유자는 농용지등 농업자원의 보전기능의 증진을 도모하기 위한 토지이용협정을 체결하고, 시정촌장의 인정을 받을 수 있다. 이 경우, 농업진흥지역의 정비에 관한 법률의 특례가 적용된다.

(6) 국가 및 지방공공단체에 의한 지원조치

국가 및 지방공공단체는 시정촌장의 인정을 받은 계획에 따라 농업자 및 농업자단체가 농작업 체험시설 등을 정비하는데 필요한 자금의

5. 청년등의 취농촉진을 위한 자금의 대부 등에 관한 특별조치법

확보 또는 유통의 알선에 노력하고, 시정촌계획의 실시에 필요한 사업을 수행하는 자 등에 대한 조언, 지도 그 밖의 원조에 노력한다. 농업생산기반의 정비 등에 있어서는 시정촌계획의 달성에 이바지하도록 배려한다.

(7) 농림어업 체험민박업자의 등록

농림수산대신의 등록을 받은 등록실시기관이 농림어업 체험민박업자에 관한 등록업무를 실시한다.

5. 청년등의 취농촉진을 위한 자금의 대부 등에 관한 특별조치법²¹⁾

청년의 취농촉진을 위한 자금의 대부 등에 관한 특별조치법이 일본의 제132회 국회에서 성립되어, 1995년 2월 15일 공포·시행되었는데, 그 시행령(1995년 정령제21호) 및 시행규칙(1995년 농림수산성령 제3호)도 같은 날 공포·시행되게 되었다.

(1) 법률의 목적

이 법률은 농촌의 고령화 심화 그 밖의 농업을 둘러싼 환경변화에 수반하여, 청년농업자 그 밖에 농업에 종사하는 자의 중요성이 더욱 높아짐에 따라, 취농지원자금의 대부 등의 특별조치를 강구함으로써, 청년 등의 취농촉진을 도모하고, 이로서 농업의 건전한 발전과 농촌의 활성화에 기여하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).

일본의 경우, 농업종사자의 평균연령이 66.1세(2000년 현재)로 고령화되어 있고, 일본 농업의 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 장래

21) 青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法 (1995年法律第2号).

지역의 중심이 되는 젊은 취농자의 육성·확보가 불가결하지만, 영농에 필요한 기계·시설의 정비 등을 위한 자금의 확보가 큰 과제가 되어 있다.

(2) 취농지원자금

새로이 농업경영을 개시하는 자(스스로 농업경영을 하고자 하는 자, 영농법인 등에 취직을 희망하는 자, 현재 영농법인 등의 종업원으로서 독립경영을 개시하고자 하는 자)가 취농계획을 작성하여 도도부현 지사로부터 인증을 받고 취농하거나, 또는 취농희망자를 신규 채용하고자 하는 영농법인 등의 경영체가 취농하고자 하는 청년 등을 그 영위하는 농업에 취업시키기 위해 필요한 자금으로서, ① 농업기술 또는 경영방법을 현장에서 습득하기 위한 연수 그 밖의 취농준비에 필요한 자금으로서 정령으로 정하는 것, ② 농업경영을 개시함에 필요한 자금으로서 정령으로 정하는 것을 말한다(동법 제2조).

(3) 자금의 내용

<표 7> 취농지원자금의 내용

구 분	취농연수자금	취농준비자금	취농시설등자금
자금의 종류	농업기술 또는 경영방법을 현장에서 습득하기 위한 연수에 필요한 자금 예) 수업료, 교재비, 시찰연수비, 체재비, 컴퓨터 등 연	거주의 이전, 자격의 취득, 취농하는 회사에 대한 조사 등의 준비에 필요한 자금 예) 주거이전비, 자격취득비, 구직	농업경영을 개시함에 필요하게 되는 시설, 기계 등의 구입에 필요한 자금 예), 시설·기계 구입비, 비료비,

5. 청년등의 취농촉진을 위한 자금의 대부 등에 관한 특별조치법

구 분	취농연수자금	취농준비자금	취농시설등자금
	수용기기 등	조사여비, 체재비 등	농약비, 가축구입비, 각종 수선비, 농지 등의 임차료, 농업기계 등의 리스비 등
대부주체	도도부현 청년농업자 등 육성센터		도도부현 청년농업자 등 육성센터 농협 등의 용자기관
대부대상	인정취농자 또는 인정농업자		인정취농자
대부한도액	<ul style="list-style-type: none"> · 농업대학교 : 5만엔/월 · 선진농가 등(국내외) : 15만엔/월 · 지도연수(청년 한정) : 200만엔 	200만엔	<ul style="list-style-type: none"> · 청년 : 3,700만엔(2,800만엔을 넘지 않는 900만엔 또는 필요한 자금액의 1/2 중 낮은 금액) · 청년 이외 : 2700만엔(1800만엔을 넘지 않는 액에 대해서는 900만엔 또는 필요한 금액의 1/2 중 낮은 금액) <p>【경영개시후 5년간을 대상】</p>

구 분		취농연수자금	취농준비자금	취농시설등자금
상 환 (거 치) 기 간	청 년	12(4)년 이내(조건불리지역 20(9)년 이내)		12(5)년 이내
	청년 이외	7(2)년 이내(조건불리지역 12(5)년 이내)		
그 밖				채무보증의 대상

여기서 청년은 15세 이상 30세 미만의 자(도도부현 지사에 의해 40세 미만 가능), 청년 이외는 55세 미만의 자(도도부현 지사에 의해 65세 미만 가능)를 말한다.

조건불리지역이란 호설지역이나 중산간지역 등의 지세 등의 지리적 조건이 좋지 않고, 농업의 생산조건이 불리한 지역을 말한다.

6. 일본 지방자치단체의 도농교류 관련 조례

(1) 도농교류 활성화 관련 조례

1) 富山県の 도농교류에 따른 농산어촌지역활성화 조례 제정

富山県은 2006년 5월 3일 「도시와의 교류에 따른 농산어촌지역의 활성화에 관한 조례」(都市との交流による農山漁村地域の活性化に関する条例)를 제정했다. 이 조례에서는 시정촌의 신청으로 지사가 현내의 도시와 농산어촌의 교류에 의한 농산어촌지역의 활성화를 추진하는데 중요하다고 인정되는 지역을 중점지역을 지정하고, 현이 재정상의 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 현내의 도농교류에 관한 홍보, 인재육성, 활동에 대한 조언 등을 할 수 있는 특정비영리활동법인(NPO)을 「교류지역활성화 센터」(활성화센터)로 지정할 수 있도록 하고 있다.

이 조례에 따라 2007년도부터 중점지역을 지정하여, 2009년까지 16개 지역을 지정하고, 지역의 활동의 지원함과 동시에 지원기관으로서 2007년 12월에 「NPO법인 그린 투어리즘 토야마」(NPO法人グリーンツーリズムとやま)를 「활성화센터」로 지정했다.

2) 조례에 따른 효과

① 그린 투어리즘 이용자의 증가

현내에 있는 직매소나 교류시설 등의 내방자를 포함한 그린 투어리즘 관련 이용자의 수는 2002년도의 635만명에서 2007년도 786만명으로 늘어났다.²²⁾

② NPO의 활동과 지역주민의 적극적 참가

조례에 따라 활성화센터로 지정된 ‘GT 토야마’는 도농교류에 관한 사업을 수행하고, 활력있는 농산어촌의 창조와 지역만들기를 목적으로 설립되었다. 구성원은 공립미술관 관장, 환경단체의 대표, 프랑스로 요리점의 소유자, 그린 투어리즘 운동가 등이며, 목적을 달성하기 위한 사업이나 예산 등의 중요사항에 대해서는 매년 총회와 이사회에서 심의되고 있다.

‘GT 토야마’는 활성화센터로서 현의 위탁을 받아 그린 투어리즘에 관한 관심을 높이기 위한 이벤트나 중점지역에 대한 조언 등을 수행할 뿐만 아니라, 독자사업으로서 폐교교사를 이용하여 농사체험이나 서머스쿨, 심포지움을 실시하고, 그 밖에도 지역재생, 새로운 관광코스 개발 등의 사업을 전개하고 있다.

22) 富山県の 각 지역에서는 국내 뿐만 아니라 인근 국가, 특히 한국의 관광객을 유치할 목적으로 항공사 등의 관계자를 초청하여 상품개발을 하고 있으며, 향후에도 지속적으로 외국관광객 유치, 외국도시와의 교류를 확대하고자 하고 있다.

중점지역제도는 해당 지역이 적극적으로 교류활동을 추진하도록 하는 효과가 있다고 생각되고 있다. 실제 현의 지원은 최초의 2년에 한정되지만, 실시지역에서는 ‘그린 투어리즘 추진협의회’ 등 지역의 추진조직이 설립되어 지역주민의 적극적인 참가나 재정지원도 이루어져 활동이 활발하게 되어 각 지역의 활동이 계속되고 있다.

③ 체재형 교류 강화와 다지역 거주·정주의 촉진

조례를 제정한 결과, 활성화센터를 중심으로 활동이 활발해지고 있다고 한다.²³⁾ 그래서 2010년도에는 이러한 활동을 보다 적극적으로 추진하고, 체재형의 교류를 강화하기 위해 중점지역에 대한 지원과 농촌생활체험사업인 「토야마 귀농학교」를 확대하였다.

또, 대부분의 중산간 지역이 인구집중지역으로부터 1시간 이내에 있는 富山県에서는 도농교류는 과소화, 고령화의 문제를 안고 있는 중산간지역으로의 두 지역 거주·정주를 크게 촉진할 수 있는 것으로 기대하고 있다.

(2) 도농교류센터 조례

일본의 도농교류에 관한 조례는 ‘도농교류 센터의 설치 및 운영에 관한 조례’가 대부분을 차지하고 있다.

조례의 목적은 ‘도시와 농촌의 교류를 기반으로 하여, 지역의 자연, 농촌고유의 문화 등을 종합적으로 활용하면서 농가소득의 증대 및 취업의 장을 확보하기 위하여 센터를 설치’하고 운용하도록 하는 것이다.

조례의 성격은 일반적으로 지방자치단체가 설치하고 운영하는 시설의 공물관리에 관한 것이다.²⁴⁾

23) 財団法人地域活性化センター, 月刊地域づくり <http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/0704/html/t06.html>. 참조.

24) 센터의 사업, 직원, 휴관일, 이용시간, 이용자의 자격, 이용허가, 이용허가의 제한, 사용료, 사용료의 면제, 특별설비의 허가, 목적외 사용·권리양도 등의 금지, 이용허

(3) 교류기금에 관한 조례

사실상 교류기금에 관한 조례는 도농교류만을 목적으로 하는 것은 아니라고 할 수 있다. 90년대 초반부터 시작된 일본의 국제화, 개방화에 따라 일본의 지방자치단체도 국제교류를 적극적으로 추진하면서 관련 조례가 만들어졌던 역사적 경위가 있다.

다만, 교류기금 관련 조례는 국제교류만을 염두에 둔 것이 아니라, 일본 국내의 도시간 교류를 추진하고자 하는 목적도 포함하고 있다. 따라서 이 조례를 국내에 있어서의 도농교류 및 향후에는 국제간 도농교류, 즉 인적, 물적 재화를 교류하는데 활용할 수 있을 것이다.

조례의 내용은 간략한 것으로, 아래에 그 내용을 소개하고자 한다.

① 적 립

매년도 기금으로서 적립되는 금액은 일반회계 세입세출예산에서 정하는 금액으로 한다.

② 관 리

기금에 속하는 현금은 금융기관으로의 예금 그 밖에 가장 확실하고 유리한 방법으로 보관해야 한다.

③ 운용수익금의 처리

기금의 운용으로부터 발생하는 수익 중, 매년도 일반회계 세입세출 예산으로 정하는 금액을 기금에 편입하도록 한다.

가의 취소 등, 원상회복, 손해배상 등이 규정되어 있다.

제 5 장 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 관련 법제간 체계정비에 관한 개선방안

제 1 절 도농교류에 관련 법률

1. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법

(1) 도농교류 및 정주지원 관련 목적 및 기본이념

1) 지속가능한 발전의 목적

「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 제1조는 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전을 목적으로 정하고 있다. 도농교류 및 정주지원에 관한 정책의 목적도 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전에 있는 것이라 할 수 있다.

다만, 「도농교류촉진법」의 목적에서는 지속가능한 발전에 관한 문구가 생략되어 있기는 하지만, ‘도시의 농어촌의 균형발전’이라는 목적은 지속가능한 발전의 내용을 포함하고 있다고 생각된다.

2) 농어민의 소득과 삶의 질 향상

「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 제1조에서는 농어업인의 소득과 삶의 질 향상을 목적으로 하고 있다. 도농교류의 목적 중 하나가 농수산물을 도시민에게 알리고 소비시장을 확대함으로써 농어업인의 소득증대 및 삶의 질 향상에 있다는 것을 알 수 있다.

「도농교류촉진법」의 목적조항에서도 도농교류를 통해 농어촌의 사회·경제적 활력을 증진시킨다는 내용을 규정하고 있다.

3) 농어업·농어촌의 공익기능 수행

「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 제2조제1호에서는 농어업의 ‘경제적·공익적 기능’을 인정하고 있고, 동법 제3조제9호에서는 다음 사항을 공익기능으로 열거하고 있다.

- 가. 식량의 안정적 공급
- 나. 국토환경 및 자연경관의 보전
- 다. 수자원의 형성과 함양
- 라. 토양유실 및 홍수의 방지
- 마. 생태계, 수산자원 및 해안의 보전
- 바. 농어촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전

또한 동법 제4조에서는 국가·지방자치단체, 생산자단체, 소비자는 농어업과 농어촌의 공익적 기능을 증진·제고 또는 이해를 높여야 한다고 정하고 있다.

이러한 공익적 기능은 국가나 지방자치단체가 농어업·농어촌에 관한 정책을 수립하고 시행하는데 최대한 고려되어야 하는 사항으로 규정되어 있을 뿐만 아니라(동법 제6조제1항, 제9조), 통상여건의 변화로 인하여 농어업·농어촌의 공익기능이 약화될 경우 정부로 하여금 보안대책을 세우고 시행하도록 하고 있다(법 제13조제3항).

법 제6절은 ‘농어업·농어촌의 공익기능 증진’에 관해 제44조부터 제47조까지를 규정하고 있다. 제6절에서 정하고 있는 정책수단으로서 는 ① 농어촌의 자연환경·수산자원·어장환경 및 경관보전(제44조), ② 전통농경·어로문화의 계승 등(제45조), ③ 농어업·농어촌의 공익 기능 연구·홍보 등(제46조), ④ 지구온난화 방지 등(제47조)이다.

4) 전통과 문화의 보전 및 쾌적한 환경제공

「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 제2조제3호에서는 “농어촌은 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 물려주도록 한다.”고 규정하고 있다.

(2) 농어촌지역 발전시책 수립

국가와 지방자치단체는 농어촌주민의 삶의 질 향상과 국토의 균형 발전 및 보전을 위하여 각 지역의 특수성을 고려한 종합적인 농어촌 지역 발전시책을 세우고 시행하여야 한다. 또한 농어촌지역 발전시책을 세우는 경우에는 농어업·농어촌의 공익기능과 농어업 생산여건, 농어촌 생활여건 등이 불리한 지역을 우선적으로 고려하고, 개발과 보전이 조화되도록 노력하여야 한다(동법 제48조).

(3) 도농 소득 격차 해소 및 균형발전

국가와 지방자치단체는 도시와 농어촌 간의 소득 격차의 해소 등 도시와 농어촌의 균형발전을 위하여 농어촌주민의 소득 증대 및 삶의 질 향상 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다(동법 제49조).

(4) 농어촌지역산업의 진흥 및 개발

국가와 지방자치단체는 농어촌주민의 소득 증대와 농어촌 경제의 활성화를 위하여 농어촌 산업단지의 조성 및 지역특산물 생산단지의 육성과 농수산물 가공업, 전통식품산업, 전통놀이산업, 수산레저산업을 비롯한 농어업 관련 산업의 육성 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다. 국가와 지방자치단체는 농어촌의 지속가능한 발전과 농어촌주민의 소득을 높이기 위하여 지역개발에 참여하는 주민, 지방자

치단체 공무원, 지역개발 전문가 등에 대한 교육, 훈련, 컨설팅 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

(5) 도시와 농어촌간의 교류활성화

국가와 지방자치단체는 농어촌의 사회·경제적 활력을 증진하고 도시와 농어촌의 균형발전과 농어촌주민의 소득 증대 및 삶의 질 향상을 위하여 지역의 특색을 살린 농어촌 관광, 농어촌 체험, 농어업 관련 자연학습 및 휴양자원의 개발 등 도시와 농어촌의 교류를 활성화하기 위한 정책을 세우고 시행하여야 한다(동법 제51조).

(6) 농어촌주민의 복지증진

국가와 지방자치단체는 농어촌주민의 주거환경 개선, 의료서비스 확충, 문화생활의 증진, 소득 안정화 및 다문화(多文化) 가족의 정착 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다(동법 제51조).

2. 농어촌정비법

(1) 목적

「농어촌정비법」²⁵⁾은 “농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하는 것을 목적”으로 한다.

(2) 농어촌 정비 종합계획 및 경관관리 기본방침 수립

농림수산식품부장관은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌산업, 농어촌 관광휴양자원, 한계농지등을 개발하고 정비하기 위하여 관계

25) 농어촌정비법(법률 제11319호, 2012.2.17 일부개정)

부처의 장과 협의(協議)하여 농어촌 정비 종합계획을 세워야 하고(동법 제4조제1항), 농어촌지역 특성을 고려한 농어촌정비사업의 시행을 위하여 경관의 보전·형성·관리(이하 “농어촌경관관리”라 한다)를 위한 기본방침을 세워 추진할 수 있다(동법 제5조).

(3) 농어촌 생활환경 정비

1) 농어촌생활환경 정비 원칙

동법 제4장에서는 농어촌 생활환경의 정비에 관한 규정을 제52조부터 제71조까지 두고 있다. 먼저 농어촌의 생활환경 정비원칙에 관한 제52조는 “농림수산식품부장관은 생활환경정비사업을 시행할 때 지역개발 여건과 소득원 확충 등을 고려하여 필요하다고 인정하면 생활환경정비사업과 농업생산기반 정비사업, 농어촌 관광휴양자원 개발, 한계농지등의 정비사업을 병행하여야 한다.”고 정하고 있다.

제53조는 농어촌생활환경정비사업의 방향 및 정책 시행의 지침이 되는 농어촌 생활환경 정비 기본방침을 농림수산식품부장관이 수립하도록 하고 있는데, 이 기본방침은 「국토기본법」에 따른 국토종합계획, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군기본계획, 「환경정책기본법」에 따른 국가환경종합계획, 그 밖의 법률에 따른 계획과 조화를 이루도록 하고 있다.

2) 생활환경정비계획

① 생활환경정비계획의 수립

시장·군수·구청장은 생활환경정비사업의 시행을 위해 5년마다 생활환경정비계획을 세워 시·군·구 농어업·농어촌및식품산업정책심의회 의 심의를 거쳐 시·도지사의 승인을 받아야 한다(동법 제54조).

생활환경정비계획에는 빈집 정비에 관한 사항(제4호), 농어촌 주택의 개량에 관한 사항(제6호), 도로, 상·하수도, 오·폐수처리시설 등 생활환경기반시설의 정비·확충에 관한 사항(제7호), 교육·문화·복지 시설의 정비·확충에 관한 사항(제8호), 농어촌 관광휴양자원 개발, 농공단지 등 농어촌산업 육성 및 다른 지역개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충에 관한 사항(제9호), 농어촌마을 경관 및 자연환경의 보전에 관한 사항(제11호) 등과 같은 정주지원과 관련되는 사항이 포함되어야 한다.

② 생활환경정비사업 기본계획 및 시행계획의 수립

시장·군수·구청장은 생활환경정비계획에 포함된 사항을 추진하기 위하여 필요한 경우 세부 사업별로 생활환경정비사업 기본계획을 수립할 수 있다(동법 제58조).

생활환경정비사업 시행자가 생활환경정비사업을 추진하려면 생활환경정비계획, 생활환경정비사업 기본계획, 농어촌마을정비계획에 따라 생활환경정비사업 시행계획을 수립하여야 한다. 다만, 생활환경정비사업 시행계획을 세울 때 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획이 수립되어 있는 지역에 대하여는 해당 도시·군관리계획에 따라 생활환경정비사업 시행계획을 수립할 수 있다(동법 제59조).

3) 빈집 정비

시장·군수·구청장은 농어촌지역과 준농어촌지역에 있는 빈집이 공익상 현저히 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있을 때에는 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있고(동법 제64조), 빈집 소유자가 이에 따르지 아니하면 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있다(동법 제65조). 철거명령을 자진하여 이행한 빈집의 소유자가 영농을

목적으로 주택 개량을 희망할 때에는 농어촌주택개량자금을 우선적으로 지원할 수 있다(동법 제66조).

(4) 농어촌 관광휴양자원 개발

1) 농어촌 관광휴양사업의 의의

농어촌 관광휴양사업이란 농어촌 관광휴양단지사업, 관광농원사업, 주말농원사업, 농어촌민박사업을 말한다(동법 제2조제16호).

- ① 농어촌 관광휴양단지사업이란 농어촌의 쾌적한 자연환경과 농어촌 특산물 등을 활용하여 전시관, 학습관, 지역 특산물 판매시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 휴양시설 등을 갖추고 이용하게 하거나 휴양 콘도미니엄 등 숙박시설과 음식 등을 제공하는 사업을 말한다(동법동조제16호가목).
- ② 관광농원사업이란 농어촌의 자연자원과 농림수산 생산기반을 이용하여 지역특산물 판매시설, 영농 체험시설, 체육시설, 휴양시설, 숙박시설, 음식 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업(동법동조제16호나목).
- ③ 주말농원사업: 주말영농과 체험영농을 하려는 이용객에게 농지를 임대하거나 용역을 제공하고 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업(동법동조제16호다목).
- ④ 농어촌민박사업: 농어촌지역과 준농어촌지역의 주민이 거주하고 있는 「건축법」 제2조제2항제1호에 따른 단독주택(같은 법 시행령 별표 1에 따른 단독주택과 다가구주택을 말한다)을 이용하여 농어촌 소득을 늘릴 목적으로 숙박·취사시설 등을 제공하는 사업(동법동조제16호라목).

2) 농어촌 관광휴양단지의 개발

시장·군수·구청장은 농어촌지역에서 농어촌 관광휴양단지를 지정하여 직접 개발하거나 농어촌 관광휴양단지개발 사업계획의 승인을 받은 자에게 개발하게 할 수 있다(동법 제82조).

3) 관광농원의 개발

관광농원은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농어업인(이하 “농어업인”이라 한다), 한국농어촌공사, 「농업협동조합법」에 따라 설립된 조합 및 중앙회, 「산림조합법」에 따라 설립된 조합 및 중앙회, 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 조합 및 중앙회 또는 어촌계, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 설립된 농업법인 또는 어업법인과 같은 농어업인 단체가 개발할 수 있다.

3. 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법

(1) 목적 및 기본이념

1) 목 적

「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」²⁶⁾은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「산림기본법」 및 「해양수산발전 기본법」에 따라 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모함을 목적으로 한다(제1조).

26) 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(법률 제10936호, 2011.7.25 일부개정)

2) 기본이념

이 법은 농어촌과 도시지역 간에 생활 격차를 해소하고, 교류를 활성화함으로써 농어촌 주민이 도시지역 주민과 균등한 생활을 할 수 있도록 하고, 농어촌이 지속적인 발전을 이루기 위한 기틀을 마련하는 것을 기본이념으로 한다(제2조).

이 법의 기본이념은 도시와 농어촌 간의 교류 내지는 정주지원의 의의 및 기본이념과 거의 동일한 것이라 할 수 있다.

3) 농어촌 지역개발

동법 제5장은 농어촌 지역개발에 관해 기초생활여건 개선, 경관의 보전, 문화예술 진흥, 문화복지시설의 설치 및 운영지원, 도시와 농어촌 간의 교류 확대, 여객운송사업의 운임 및 요금 지원, 도농교류 센터의 설치·운영 등을 규정하고 있다.

4) 농어촌서비스 기준의 제정운용 등

① 농어촌서비스 기준의 제정운용

농어촌서비스기준이란 농어업인들이 일상생활을 하는 데 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치를 말한다(동법 제3조제6호).

정부는 농어업인들의 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 농어촌서비스기준을 제정·운용할 수 있으며, 위원회는 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획의 추진실적 평가 시 농어촌서비스기준의 달성 정도를 평가하여야 하고, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시행계획, 시·도계획 및 시·군·구계획을 세우고 시행할 때 농어촌서비스기준을 달성하도록 노력하여야 한다(동법 제44조).

② 서비스 항목과 그 항목별 목표치

동법 제3조제6호의 서비스 항목과 그 항목별 목표치는 동법 시행령 제2조에 따라 별표로 규정되어 있다.

[별 표] <개정 2011.12.8.>

농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치(제2조 관련)

부 문	항 목	목표치
1. 주 거	가. 주 택	「주택법」 제5조의2에 따른 최저주거기준을 충족하는 주택에 거주하는 가구 비율 제고
	나. 난 방	1) 읍지역의 도시가스 보급률 제고 2) 도시가스를 보급하기 어려운 지역에는 신·재생에너지 등을 활용한 난방비 절감정책 우선 추진
	다. 마을 공동 시설	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지·관리 등 지원
	라. 상수도	상수도 보급률 제고
	마. 하수도	하수도 보급률 제고
2. 교 통	가. 대중교통	1) 노선버스, 순환버스 등의 대중교통수단에 대한 접근성 향상 2) 수요 부족으로 대중교통수단의 운행이 어려운 지역에는 수요 대응형 준공공 교통프로그램 도입
	나. 여객선	도서지역의 경우 여객선 이용 가능성 제고

부 문	항 목	목표치
	다. 인도(人道)	도로 정비 시 차도(車道)와 구분된 인도 설치 노력
3. 교 육	가. 유치원·초등학교·중학교	1) 지역 여건에 맞는 적정 규모의 농어촌학교 육성 2) 적절한 통학수단 제공
	나. 고등학교	우수 고등학교 육성
	다. 폐 교	폐교 시 학생들의 통학 여건 및 폐교시설의 재활용 방안에 대하여 공청회 등을 통한 주민의 의견 수렴
	라. 방과후 학교	방과후학교 프로그램 내실화 및 참여 비율 제고
	마. 의견 수렴	교육발전을 위한 주민의 의견 수렴 통로 마련
	바. 평생교육	평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설 설치·운영
4. 보 건 의 료	가. 진료 서비스	내과, 한방과, 물리치료실 등 주요 과목에 대하여 진료를 받을 수 있는 여건 개선
	나. 순회 방문	보건소 등의 전문 인력을 활용한 순회 방문 서비스를 받을 수 있는 여건 개선
	다. 의약품 구입	의약품 구입의 편의성 제고
5. 복 지	가. 노인	재가노인(在家老人) 복지서비스를 받을 수 있는 여건 개선
	나. 청소년	청소년센터의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고

제 5 장 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 관련 법제간 체계정비에 관한 개선방안

부 문	항 목	목표치
	다. 아 동	아동센터 등 방과후 돌봄시설의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
	라. 영유아	어린이집의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
	마. 다문화 가족	다문화가족 지원센터 등의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
6. 응 급	가. 응급 서비스	응급환자를 위한 구급차가 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축
	나. 도서·벽지에 대한 응급 서비스	도서·벽지에 헬기·선박 등을 이용한 환자 이송 체계 구축
	다. 소방 서비스	신고 접수 후 소방차가 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축
	라. 도난 방지	도난방지 등을 위한 방법용 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치율 제고
	마. 경찰 서비스	신고 접수 후 경찰이 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축
7. 문 화	가. 독 서	도서 열람·대출 가능성 및 편의성 제고
	나. 문화시설 및 프로그램	1) 문화예술회관 등 문화시설의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고 2) 문화예술회관 등 문화시설에서 관람·이용할 수 있는 각종 프로그램 확충
	다. 찾아가는 문화 프로그램	찾아가는 문화 관련 프로그램 확충

부 문	항 목	목표치
8. 정보 통신	초고속망	광대역 통합망 구축률 제고

비고 : 위 표 제1호부터 제8호까지의 규정에 따른 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치의 세부 내용은 농림수산식품부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정한 후 고시한다.

③ 고시된 서비스 항목과 항목별 목표치의 세부내용

농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부내용

[시행 2011.1.24] [농림수산식품부고시 제2011-5호, 2011.1.24 제정]

부 문	항 목	세부내용
1. 주거	가. 주택	최저주거기준 이상 주택(거주가구) 비율을 90% 이상으로 한다.
	나. 난 방	읍지역 도시가스 보급률을 50% 수준으로 하고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신재생에너지 보급 등 난방비 저감정책을 우선 추진한다.
	다. 마을공동 시설	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지관리 및 프로그램을 지원한다.
	라. 상수도	면지역 상수도 보급률을 75% 이상으로 높인다. 지자체는 원수 수질검사와 먹는물 수질기준에 따른 수질관리를 해야 한다.
	마. 하수도	하수도 보급률을 71% 이상으로 높인다.

부 문	항 목	세부내용
2. 교통	가. 대중교통	도보 15분 거리 내 버스 정류장에서 노선버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 수요부족으로 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요대응형 준공공교통 프로그램을 도입한다.
	나. 여객선	도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운행된다. 도서의 주민은 여객선 운임의 일부를 지원받는다.
	다. 인도 (人道)	읍·면 소재지에 접근하는 주요 농어촌 생활도로 정비시 차도와 구분된 인도를 확보하도록 노력한다.
3. 교육	가. 유치원·초등학교·중학교	지역여건에 맞는 적정규모학교를 육성하고 적절한 통학수단을 제공한다.
	나. 고등학교	시·군에 1개교 이상 우수 고등학교를 육성한다.
	다. 폐 교	폐교 시 학생들의 통학 여건 및 폐교시설의 재활용 대안에 대해 공청회 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴한다.
	라. 방과후 학교	교과 과목, 특기 적성 등 방과후 학교 프로그램 참여 비율을 70%이상으로 한다.
	마. 의견 수렴	시·군에 지자체와 교육청, 주민 등으로 구성된 교육발전 위원회를 설치한다.

부 문	항 목	세부내용
	바. 평생교육	읍·면별로 평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설이 1개 이상 운영된다.
4. 보건 의료	가. 진료 서비스	시·군내에서 내과, 한방과, 물리치료실 등 중요과목 의사 진료가 가능하다.
	나. 순회 방문	마을별로 월1회 이상 보건소 등의 전문 인력의 순회 방문 서비스를 받을 수 있다.
	다. 의약품 구입	자동차로 20분 내에 일반의약품 구입이 가능하다.
5. 복지	가. 노 인	도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지 서비스를 받을 수 있다.
	나. 청소년	자동차로 30분 내에 청소년센터에 도달할 수 있다.
	다. 아 동	자동차로 20분 내에 초등학생들을 위한 아동센터 등 방과후 돌봄시설에 도달할 수 있다.
	라. 영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 자동차로 20분 내에 소규모 영유아 보육시설에 도달할 수 있다.
	마. 다문화 가족	자동차로 30분 내에 다문화가족지원센터 등 맞춤형 서비스 제공시설에 접근할 수 있다. 교통불편으로 센터이용이 어려운 경우 방문서비스를 받을 수 있다.
6. 응급	가. 응급 서비스	응급환자 발생시 기본적인 응급장비가 마련된 구급차가 30분 내에 도착하여 응급처치를 한다.

부 문	항 목	세부내용
	나. 도서·벽지에 대한 응급 서비스	낙도·벽지에 헬기·선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.
	다. 소방 서비스	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55%이상으로 한다.
	라. 도난 방지	도난방지 등을 위한 방법용 CCTV가 주요간선도로 길목에 설치되어 있다.
	마. 경찰 서비스	112 신고 시 출동시간을 10분 이내로 한다.
7. 문화	가. 독서	읍·면 내에서 도서 열람 및 대출이 가능하다.
	나. 문화시설 및 프로그램	자동차로 30분 내에 문화예술회관 등 문화시설에 도달할 수 있고, 월 1회 이상 문화프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.
	다. 찾아가는 문화 프로그램	찾아가는 문화 프로그램과 지역 자체 문화프로그램 등을 통하여 연 2회 이상 찾아가는 문화프로그램을 향유할 수 있다.
8. 정보통신	초고속망	농어촌 어디에서나 초고속망 접속이 가능하고, IPTV시청이 가능한 광대역 통합망 구축률을 80% 이상으로 한다.

고시된 서비스항목은 대부분의 사항이 빠짐없이 열거되어 있는 것으로 보인다. 다만, 그 세부목표치의 설정은 여전히 목표달성여부로서 인정할 수 있을지에 대해 의문이 되는 것이 다수이다.

농어촌의 삶의 질 향상이 도시와 동일한 서비스의 제공 및 향수로 충족되는 것이 아니라, 도시와는 다른 지역의 특성이 충분히 발현될 때에 가장 높아진다고 생각된다. 물론 최저수준의 보장이 있어야 하지만, 정책의 수립 및 집행에 있어 소극적 최저수준의 보장 외에도 적극적으로 지역을 특성을 살려서 지역이 활성화되고 삶의 질이 향상될 수 있도록 하는 것이 보다 중요하다고 생각된다.

이런 기준을 상향식으로 정하는 것도 필요하지만, 주민만족도를 각 항목별로 조사하여 정책수립 및 집행에 반영할 수 있도록 하는 법제화가 필요할 것이다. 현재 각종 정책에 대한 평가에 도입되어 있는 만족도 조사 수법과 관련 법제를 도입하고 그 결과를 정책의 수립과 집행에 반영한다면 지역의 특성에 서비스항목과 세부목표치가 설정될 수 있을 것이다.

제 2 절 도농교류와 농어촌정주지원에서의 농어촌지역

1. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법상 농어촌 지역

(1) 기본법 제3조제5호의 농어촌지역

「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에서 농어촌이라 함은 ① 읍·면의 지역, ② 읍·면 외의 지역 중 그 지역의 농어업, 농어업 관련 산업, 농어업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림수산식품부장관이 고시하는 지역의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

농어촌의 정의에 관한 기본법 제3조제5호는 「농어촌정비법」 제2조제1호, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조제1호, 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 제2조제1호, 「지방세특례제한법」 제6조제4항, 「말산업 육성법」 제2조제7호,

그 밖에 지방자치단체의 귀농인지원조례, 귀어자지원조례 등에 의해 준용되고 있다.

(2) 농림수산식품부장관이 고시하는 농어촌지역

기본법 제3조제5호나목에 따른 농림수산식품부장관의 고시인 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제3조제5호나목에 따른 농어촌지역」(「농림수산식품부고시 제2009-440호, 2009.12.31, 전부개정, 시행 2010.1.21」)에서는 다음과 같이 농어촌지역을 정하고 있다.

1. 「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
2. 「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
3. 「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)

농어촌지역		
1	시의 지역	주거상업공업지역 외의 용도지역
2	자치구의 지역	도시지역의 녹지지역 중 생산·보전녹지지역 생산·보전관리지역 농림·자연환경보전지역
3		집단취락지구지역

아래에서는 이를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

(3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 용도지역

① 용도지역의 의의

”용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율²⁷⁾, 용적률²⁸⁾, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획²⁹⁾으로 결정하는 지역을 말한다.³⁰⁾

27) 건축법 제55조의 건폐율.

28) 건축법 제56조의 용적률.

29) 도시·군관리계획”이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조제4호).

가. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획

나. 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역(市街化調整區域), 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획

다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획

라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획

마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획

30) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(법률 제11060호, 2011.9.16) 제2조제15호.

② 용도지역의 구분

국토는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향 등을 고려하여 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 네 가지 용도지역으로 구분한다.³¹⁾

1. 도시지역: 인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역
2. 관리지역: 도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역
3. 농림지역: 도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역
4. 자연환경보전지역: 자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

③ 용도지역의 관리 의무

국가나 지방자치단체는 용도지역의 효율적인 이용 및 관리를 위하여 각 용도지역에 관한 개발·정비 및 보전에 필요한 조치를 마련하여야 한다.³²⁾

31) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조

32) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제7조

<표 8> 용도지역의 관리 의무

용도지역	필요한 조치
도시지역	체계적이고 효율적인 개발·정비·보전에 관한 계획 수립 및 계획 시행
관리지역	보전조치를 취하고 개발이 필요한 지역에 대하여는 계획적인 이용과 개발 도모
농림지역	농림업의 진흥과 산림의 보전·육성에 필요한 조사와 대책을 마련
자연환경보전지역	환경오염 방지, 자연환경·수질·수자원·해안·생태계 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성을 위하여 필요한 조사와 대책을 마련

④ 용도지역의 지정

<표 9> 용도지역의 지정

도시지역	주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역
	상업지역	상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
	공업지역	공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
	녹지지역	자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역

관리지역	보전관리 지역	자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	생산관리 지역	농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	계획관리 지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역 ³³⁾	
자연환경 보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역 ³⁴⁾	

⑤ 용도지역의 세분

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항은 도시지역의 녹지지역에 관한 내용만을 규정하고 있고, 용도지역의 세분에 관해서는 동법 시행령 제30조에서 규정하고 있다.

33) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조제3호.

34) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조제4호.

용도지역의 세분은 자치구의 지역 중 농어촌지역 및 개발제한구역에서 해제되어 동법 시행령 제30조제1호나목(1)의 제1종 일반주거지역으로 지정된 집단취락지구지역과 관련되어 있다. 아래에서는 이에 관해 간략히 살펴보고자 한다.

동법 시행령 제30조는 “국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 법 제36조제2항에 따라 도시·군관리계획결정으로 주거지역·상업지역·공업지역 및 녹지지역을 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다.”고 정하고 있다. 이에 따라 각 용도지역은 다음 표와 같이 세분하여 지정될 수 있다.

농어촌지역과 관련해서는 용도지역의 세분에서 주거지역의 일반주거지역 중 제1종 일반주거지역, 녹지지역의 보전녹지지역, 생산녹지지역이 관련되어 있다.

<표 10> 용도지역의 세분

1. 주거지역	가. 전용주거지역	(1) 제1종 전용주거지역	단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역
		(2) 제2종 전용주거지역	공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역
	나. 일반주거지역	(1) 제1종 일반주거지역	저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
		(2) 제2종 일반주거지역	중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

		(3) 제3종 일반주거 지역	중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
	다. 준주거지역	주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역	
2. 상업지역	가. 중심상업지역	도심·부도심의 상업기능 및 업무기능의 확충을 위하여 필요한 지역	
	나. 일반상업지역	일반적인 상업기능 및 업무기능을 담당하게 하기 위하여 필요한 지역	
	다. 근린상업지역	근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 필요한 지역	
	라. 유통상업지역	도시내 및 지역간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 지역	
3. 공업지역	가. 전용공업지역	주로 중화학공업, 공해성 공업 등을 수용하기 위하여 필요한 지역	
	나. 일반공업지역	환경을 저해하지 아니하는 공업의 배치를 위하여 필요한 지역	
	다. 준공업지역	경공업 그 밖의 공업을 수용하되, 주거기능·상업기능 및 업무기능의 보완이 필요한 지역	
4. 녹지지역	가. 보전녹지지역	도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역	
	나. 생산녹지지역	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역	

	다. 자연녹지지역	도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역
--	-----------	---

(4) 시의 지역 중 농어촌지역

고시 제1호에서는 「지방자치법」 제2조제1항제2호나 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조에 따른 시의 지역 중 농어촌지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 지정된 주거상업공업지역 외의 용도지역이라 규정하고 있다. 위에서 살핀 바와 같이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항은 용도지역을 다음의 표와 같이 정하고 있기 때문에, 아래의 용도지역에서 주거상업공업지역을 제외한 용도지역이 시의 지역 중 농어촌지역에 해당한다고 할 수 있다.

도시지역	주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역
	상업지역	상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
	공업지역	공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
	녹지지역	자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역
관리지역	보전관리지역	자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요

		하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	생산관리 지역	농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	계획관리 지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역 ³⁵⁾	
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역 ³⁶⁾	

(5) 자치구의 지역 중 농어촌지역

고시 제2호에서는 「지방자치법」 제2조제1항제2호 및 제2조제2항에 따른 자치구(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 해당하는 자치구는 제외한다)의 지역 중 농어촌지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 지정된 다음 각 목의 용도지역으로 정하고 있다.

- 가. 도시지역의 녹지지역 중 생산·보전녹지지역
- 나. 관리지역 중 생산·보전관리지역
- 다. 농림·자연환경보전지역

35) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조제3호.

36) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조제4호.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항은 도시지역의 녹지지역에 관한 내용만을 규정하고 있고, 녹지지역의 세분에 관해서는 동법 시행령 제30조에 규정하고 있다.

동법 시행령 제30조제4호에서는 녹지지역을 보전녹지지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역으로 구분하고 있다.

따라서, 자치구에서의 농어촌지역이란 다음 표와 같다.

<표 10 자치구의 지역 중 농어촌지역>

도시지역	주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역		
	상업지역	상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역		
	공업지역	공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역		
	녹지지역	보전녹지지역	도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역	
		생산녹지지역	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역	
		자연녹지지역	도시의 녹지공간의 확보, 도시 확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역	
관리지역	보전관리지역	자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전		

		이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	생산관리 지역	농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	계획관리 지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역 ³⁷⁾	
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역 ³⁸⁾	

(6) 제1종 일반주거지역으로 지정된 집단취락지구지역

고시 제3호는 “「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, 「수도권 정비계획법」 제2조제1호에 해당하는 지역은 제외한다)”을 농어촌지역으로 정하고 있다.

37) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조제3호.

38) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조제4호.

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제2조제 3항은 국토해양부장관이 개발제한구역을 조정하거나 해제하는 근거규정이다. 즉, 국토해양부장관은 “주민이 집단적으로 거주하는 취락으로서 주거환경 개선 및 취락정비가 필요한 지역”(제2호)에 해당하는 경우에는 개발제한구역을 조정하거나 해제할 수 있다.

이렇게 개발제한구역에서 해제된 집단취락지구지역이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조제1호나목(1)의 제1종 일반주거지역으로 지정된 경우에는 이 지역이 농어촌지역에 해당되게 된다.

(7) 농어촌지역에 관한 정의의 문제점

귀농인에 대한 정의의 핵심이 되고 있는 지역적 범위로서 농어촌지역은 현행 법령상 너무 광범하게 설정되어 있다. 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에서 정하고 있는 농어촌지역은 “읍·면의 지역”, 그 밖의 지역으로서 “시의 지역 중 주거상업공역지역 이외의 모든 지역”, “자치구의 지역 중 녹지지역 중 생산·보전녹지지역, 관리지역 중 생산·보전관리지역, 농림·자연환경보전지역”, “개발제한구역에서 해제되어 제1종일반주거지역으로 지정된 집단취락지구지역”이다.

기본법에서 정하고 있는 농어촌의 지역적 범위는 국토의 계획 및 이용이라는 관점에서 설정되는 것으로, 이를 도농교류 및 정주지원의 대상 범위를 확정하는데 사용하기에는 적합하지 않다.

기본법은 그 적용범위를 포괄적인 것으로 하고자 농어촌의 범위를 확장시켜 놓고 있지만, 이를 도농교류 및 정주지원 정책에 적용할 경우에 그 범위가 너무 확장되어 버릴 뿐만 아니라, 이는 오히려 지원의 제한 및 지원의 집중을 방해할 수 있다. 말하자면, 현재 귀농 내지는 귀어는 농어촌이외의 지역에서 농어촌으로의 이전이기 때문에 농어촌의 지역적 범위가 너무 확장되어 있으면 귀농귀촌에 대한 개념에

해당할 가능성을 사전에 차단하는 효과가 발생할 수 있다. 만일 귀농어의 개념을 그가 농어촌지역으로 이전하기 전에 어떤 지역에 거주하였는지를 불문한다면 이 문제를 회피할 수 있을 것이다.

도농교류 및 정주지원(귀농어업 지원 포함)을 위해 농어촌의 지역적 범위를 기본법과는 달리 설정하는 법제개선이 필요하다. 도농교류 및 정주지원은 농어촌의 인구감소, 고령화, 마을만들기 등과 같은 과제를 해결하기 위한 문제이기 때문에, 정부에서는 각 지역에서의 고령화 비율, 유희경작지의 비율, 인구감소 정도, 지역경제 여건 등의 사항을 조사하여 도농교류 및 정주지원에서의 농어촌 기준을 설정하고 이에 해당하는 지역을 집중하여 지원하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

2. 지방세특례제한법상 귀농인

동법 제6조제4항에서는 “「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농어촌 지역으로 이주하는 귀농인(이하 이 항에서 “귀농인”이라 한다)”이라는 규정을 두고 있다.

또한, 「지방세특례제한법시행령」 제3조(자경농민 및 직접 경작농지의 기준 등) 제3항에서는 “농어촌(「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 지역을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 외의 지역에서 귀농일(농어촌외의 지역에서 농어촌으로 전입신고를 하고 거주를 시작한 날) 전까지 계속하여 1년 이상 실제 거주하고(제1호), 귀농일 전까지 계속하여 1년 이상 농업(「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제1호가목에 따른 농업)에 종사하지 않은 사람으로서, 농어촌에 「주민등록법」에 따른 전입신고를 하고 실제 거주하는 사람을 귀농인이라 한다.”고 정의하고 있다.

이를 다시 풀어 설명하면, 귀농인이란 “농어촌이 아닌 지역에서 농어촌에 「주민등록법」에 따른 전입신고를 하고 거주하기 전까지 계속

하여 1년 이상 농업(농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것)에 종사하지 않은 사람으로서 농어촌으로 이주한 사람”이라 할 수 있다.

「농어업·농어촌 및 식품산업기본법 시행령」 제2조에서는 농업의 범위를 다음과 같이 정하고 있다.

<표 11> 농업의 범위

1. 농작물재배업	식량작물 재배업, 채소작물 재배업, 과실작물 재배업, 화훼작물 재배업, 특용작물 재배업, 약용작물 재배업, 버섯 재배업, 양잠업 및 종자·묘목 재배업(임업용 종자·묘목 재배업은 제외한다)
2. 축산업	동물(수생동물은 제외한다)의 사육업·증식업·부화업 및 종축업(種畜業)
3. 임업	육림업(자연휴양림·자연수목원의 조성·관리·운영업을 포함한다), 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업

지방세특례제한법령상 귀농인의 정의에서는 농업에 종사하지 않은 자만을 규정하고 있지, 어업에 종사하지 않은 자는 포함시키지 않고 있다. 이런 규정이 의미하는 바가 종래 농어촌지역으로 이주하기 전에 어업에 종사한 자의 경우에도 귀농인으로 본다는 것인지, 아니면 어업에 종사한 자로서 농어촌지역으로 이주한 자에 대해서는 귀농의 개념에 포함시키지 않고자 하는 것이었는지가 불명하다. 만일 어업에 종사한 자의 경우에도 귀농인으로 본다는 취지로 해석하자면, 농업에 종사한 자를 이렇게 차별해야 하는 합리적 이유가 있는지 의문이며,

귀어인을 귀농의 개념에 포함시키지 않는 취지라면 이 또한 귀농과 귀어에 대한 정책이 왜 다른지에 대해서도 의문이 있는 것이다.

한국의 어업은 반농반어의 형태를 취하는 경우가 대부분이어서 귀어인에 대해서도 일정한 농지 및 임야에 대한 취득세 경감규정이 적용되어야 할 것이다.

이 점에 관해서는 입법적 개선이 필요할 것이다.

제 6 장 법제개선 방안

제 1 절 도농교류 활성화를 위한 과제 개발과 이에 대한 법제적 개선방안

1. 귀농어인 및 농어촌의 개념 수정을 바탕으로 한 법제개선 필요

농어촌정주지원과 지역간 교류는 도시와 농촌의 상생발전을 이룰 수 있는 방법으로 생각되고 있으며, 이에 관해 현행법은 다양한 제도적 장치를 두고 있다.

다만, 농어촌정주지원 중에서 귀농어에 관해서는 농업 및 어업에 종사하여야 한다는 제한에 얽매어서는 안된다고 생각된다. 이렇게 생각할 때, 농어촌 정주지원과 지역간 교류에 대한 지원이 경직되지 않고, 유연하고 자유롭게 수행될 수 있을 것이다. 농어촌이 농어업에 종사하고자 하는 사람만을 필요로 하는 것은 아니며, 오히려 1차 산업에 보다 부가가치를 부여할 수 있는 가공, 유통 등과 같은 제2차, 제3차 산업 종사자가 필요한 것이다. 그 밖에도 교육, 문화, 복지, 공동체 복원 등이 정주의욕을 강하게 하는 것이라 생각되기 때문에 이런 점도 고려한 법제의 개선이 필요하다. 따라서 특히 귀농어 지원 관련 법제에서 지원대상을 농업 내지 어업의 경영목적으로 한정하지 않고 보다 개방적으로 규정할 필요가 있다.

또한 이미 살핀 바와 같이 농어촌 정주지원, 도농교류, 귀농어촌 등의 개념에 있어서 중요한 개념표지인 농어촌의 개념은 그 바탕이 국토의 계획 및 이용이라고 하는 관점에서 설정되어 있다는 점이 문제이다. 도농교류 및 농어촌정주지원은 농어촌에서의 인구감소, 고령화,

경제적 격차 심화 등의 문제를 해결하기 위한 것으로서 국토의 계획 및 이용과는 관련성이 매우 약한 개념이다. 따라서 이러한 분야에서 준용될 수 있는 농어촌의 개념을 새로이 설정하여 기본법상의 농어촌 개념과는 다른 방향에서 준용되어야 한다. 이를 위해서는 전국적으로 농어촌의 인구밀도, 인구감소 정도, 고령화 정도, 유휴 농지의 정도, 소득격차의 정도 등을 조사하여 일반적 기준을 설정하고 이에 따라 농어촌의 범위를 설정해야 한다. 이러한 도농교류 및 농어촌정주지원의 대상이 되는 농어촌의 지역적 범위는 기본법에서 정하고, 이를 다른 법령이나 조례에서 준용하는 방식을 취하는 것이 지원대상의 명확화 및 정책의 유연화에 도움이 될 것으로 생각된다.

2. 귀농어업의 지역에서의 수용용량의 조사 및 관리

국가 차원에서는 정주지원 내지 귀농어업에 관해서는 각 농촌지역의 수용도(Capacity)를 조사하고, 이를 전국적으로 관리할 필요가 있을 것이다. 각 농촌에서 귀농을 수용할 수 있는 농지의 용량, 어촌에서 귀어를 수용할 수 있는 면허어업, 양식어업의 정수 용량, 그 밖에 일자리 용량 등을 파악하고 관리하여야 할 것이다.

3. 정주지원 등을 위한 교육 등에 관한 법제

도시민의 농어촌으로의 정주 준비단계에서 적응을 위한 교육을 매우 중요하다. 현재 귀농학교 등을 농어촌에서 운영하고 있으나, 이러한 귀농학교는 대도시에서 도시민을 상대로 할 필요가 있으며, 이를 중심으로 귀농준비활동 및 교육활동 내지 도농교류 활동이 이루어지도록 한다면, 정주지원의 효과가 상승할 수 있을 것이다.

4. 농어업 관련 법률에서 진입장벽의 개선

특히, 수산업관련 법률은 농업관련법률 보다 자원관리적 측면에서 규제를 강하게 받고, 자유로운 진입이 제한되고 있다. 기존의 수산업법을 개정하거나, 갯벌어업 조성 및 발전에 관한법률³⁹⁾ 등의 특별법의 제정으로 소외된 어촌마을에 발전의 촉매제로서 정책지원금을 교부할 수 있는 법제정비가 필요하다.

제 2 절 지방자치단체의 자주적 시책을 뒷받침 할 수 있는 법적 근거 확보방안

1. 조례의 제정과 시행

그동안의 귀농증가현상에 수반되어 2012년 5월 현재 전국 지자체중 88개 곳이 조례를 마련하여 귀농·귀어·귀촌을 정책적으로 지원하는 것이 지자체의 회생과 관련하여 주요한 정책으로 자리잡아가고 있다.

귀농어민을 위한 정책적 지원은 기존 농어민과의 조화 속에서 관련 법률과 지역별 특성에 맞는 조례를 통하여 정책적 목표가 달성될 수 있다.

이를 위해서는 조례에서 귀농·귀촌관련 업무에 귀농희망자가 쉽게 접근할 수 있는 행정체계의 만들고, 장기적인 전망속에서 귀농·귀촌 정책을 수립할 수 있는 근거를 마련해야 한다.

39) 양식축진을 위한 10대 품목의 지정으로 갯벌생태계변화에 대비하여 새로운 양식산업의 기술축진과 양식품목의 수출을 통한 어촌마을의 경제적 이익창출에 기여.

2. 지역의 특수성을 반영한 조례 제정 및 운용

귀농·귀어 관련하여 농촌과 어촌, 시군단위와 읍면, 마을의 차이와 특성에 따라서 자치입법의 제정시에 정책의 차별화와 입법을 통한 수혜의 차이를 달리할 필요가 있고, 농업과 어업의 차이에 따른 교육지원과 사업지원 영역을 달리하여 조례를 제정하고 이에 따른 정책을 수립·시행하여야 한다.

참고 문헌

【귀농지원정책】

임혜영, “귀농자의 적응과 복지에 관한 연구 : 전라남도를 중심으로”,
광주대 석사학위논문, 1999.

<국내 학술지>

이영민, “지방자치단체의 귀농정책 및 교육지원 사례”, 한국농업교육
학회 학술대회 발표자료집, 2010.

윤석환, “기초자치단체 귀농지원체계 분석과 정책적 시사점(충청남도를
중심으로)”, 한국공공관리학보, 2010.

이을규, 김준경, “일본의 임대주택제도 및 농촌주택사업에 관한 연구”,
한국농촌건축학회논문집, 2009.

<단행본>

박문호, 김정섭, 허주녕, “농어촌 뉴타운 공동체 조성·운영 방안에 관한
연구”, 2008.

전북발전연구원, 이민수, 이승형, 김명룡, 김정섭, “도시민의 귀촌행태와
전라북도 대응방안”, 2010.

한국농촌공사, “전원생활 제대로 알기 : 귀촌을 꿈꾸는 도시민을 위한
전원생활 길라잡이”, 2006.

【농어촌정주】

<학위 논문>

김상기, “지역균형개발을 통한 정책방향에 관한 연구: 서남권개발 실태분석을 중심으로”, 전주대 석사학위논문, 1991.

김학응, “농어촌정주생활권개발계획수립을위한마을특성분석방안연구: 성내 지역을 대상으로”, 충북대 석사학위논문, 1996.

방계선, “농촌지역 정비방향에 관한 연구 : 경기도 양평군을 중심으로”, 홍익대 석사학위논문, 2012.

서성호, “농촌 정주생활권 개발의 문제점과 개선방안”, 경북대 석사학위논문, 2004.

손기호, “농촌관광을 통한 지역경제 활성화 방안”, 경북대 석사학위논문, 2007.

이승옥, “농어촌 마을가꾸기 사업의 실천적 모형화 연구: 전라남도 행복마을 사례를 중심으로”, 호남대 박사학위논문, 2011.

최윤근, “농어촌정주생활권 개발에 따른 주거환경의 개선방안: 고수면성산마을을 중심으로”, 전북대 석사학위논문, 1992.

<국내학술지논문>

구요한, “농어촌 정주생활권 개발전략”, 충남대학교 공공문제연구소, 1994.

_____, “농어촌 정주생활권 개발전략”, 충남대학교 지역개발연구소, 1994.

- 김웅채, “집중기획 / 지방자치와 지역균형개발 : 농어촌종합개발계획의 효율적 추진방안 - 농어촌 정주생활권개발을 중심으로 -”, 대한 지방행정공제회, 1991.
- 변양석, “특집: 심포지엄 “도농통합과 농촌계획”: 3. 농어촌 정주생활권 개발계획”, 한국농촌계획학회, 1995.
- 손승광, 장현수, 한서종, 주석중, “우리나라 농어촌 정비에서 도농복합 마을로의 변화 연구”, 대한건축학회지회연합회, 2011.
- 이재기, 최석근, 조재호, 이교세, “농어촌 정주권 사업을 위한 자료 전산화”, 한국지형공간 정보학회, 1994.
- 정성찬, 이길영, “농어촌 인구 정주에 관한 환경계획적 연구”, 대전대학교 환경문제연구소, 2002.
- 정일성, “농어촌발전종합대책에 대하여”, 경상대학교 경영행정대학원, 1991.
- 조봉환, “도, 농통합형 농어촌 정주생활권 개발방향”, 대한지방행정공제회, 1994.
- 최병익, 윤준상, 안상근, “농촌지역 종합개발사업의 과제와 전망”, 지역개발연구논총, 1995.
- 편집부, “특집 : 농어촌정주생활권 개발사업 추진체계 및 추진현황 ; 농어촌 정주 생활권 개발 사업 관련 법령”, 한국농촌계획학회, 1996.

<단행본>

- 경상북도 거창군, “농어촌정주생활권개발계획서”, 경상북도 거창군, 1993.

참 고 문 헌

- 농림수산부, 농어촌진흥공사, “농어촌마을정비기술 개발에 관한 연구 . 제1차년도 중간보고서”, 1995.
- 농림수산부, 농업공무원교육원, “농어촌 정주생활권 개발방향”, 농림수산부: 농업공무원교육원, 1991.
- 농어촌발전위원회, “농어촌 정주권 개발사업의 실태와 개선방안”, 서울: 농어촌발전위원회, 1994.
- 농어촌진흥공사, “농어촌진흥공사 : 활력있고 쾌적한 선진농어촌 건설”, 안양: 농어촌진흥공사, 1993.
- 이정환, 윤원근, 이병기, 김정연, 이상문, 한국농촌경제연구원, “농어촌 정주생활권 개발의 장기방향”, 한국농촌경제연구원, 1992.
- 이한성, 임경안, 농어촌진흥공사 농어촌연구원, “농어촌지역개발의 투자 우선순위 결정에 관한 연구”, 1995.
- 한국농림부, “(농업·농촌발전)세부추진계획”, 2004.
- 한국농림부, 정하우, 윤성수, 조순재, 김한중, 이호재, 장민원, 박미정, 서울대학교, 충북대학교, 농촌생활연구소. “농촌자연·환경요인의 유형화를 통한 농촌정보지원시스템 구축 : 최종연구보고서”, 2003.
- 한국농림수산부, “농어촌 정주생활권개발사업”, 1993.
- 한국농촌경제연구원, 귀농·귀촌 정책 추진실태와 발전방향, 세미나자료집, 2012.4
- 한국농촌경제연구원, 이정환, “농촌 생활환경 정비와 면 단위 정주권 개발방안”, 한국농촌경제연구원, 1990.

한국농촌경제연구원, 한국해양수산개발원, “농어업·농어촌의 비전과 새로운 활로 : 소비자를 생각하는 농어업, 도시민과 함께 가는 농어촌”, 2002.

한국해양수산부, 김정택, 한국해양수산개발원, “어촌지역 활성화와 어업인 복지 확충”, 2003.

【농어촌마을 정비】

<학위논문>

방계선, “농촌지역 정비방향에 관한연구 : 경기도 양평군을 중심으로”, 홍익대 석사학위논문, 2012.

손기호, “농촌관광을 통한 지역경제 활성화 방안”, 경북대 석사학위논문, 2007.

이승옥, “농어촌 마을가꾸기 사업의 실천적 모형화 연구 : 전라남도 행복마을 사례를 중심으로”, 호남대 박사학위논문, 2011.

<국내 학술지>

박시현, “연구논문 : 민간자본에 의한 농어촌 마을정비 방안 모색”, 농촌계획, 1998.

이정철, “농어촌마을 숙박시설 운영에 관한 연구”, 남서울대 논문집, 2011.

<단행본>

박시현, 이상문, 한국농촌경제연구원, “농어촌 마을정비를 위한 민간자본 유치방안”, 1996.

농림부, 협성대학교, “농어촌 생활환경 정비구역 설정기법 및 재정비 계획 기술개발 연구 . 최종연구보고서”, 1998.

【도농교류】

<학위논문>

강창원, “한계농지개발사업 활성화 방안 “, 전남대 석사학위논문, 2006.

김영택, “향토자원 개발을 통한 농촌마을 활성화 계획 연구 : 가평군 운악산 포도향 권역을 대상으로”, 서울시립대 석사학위논문, 2011.

문영섭, “농촌의 어메니티자원 활용을 통한 도농교류 활성화 방안에 관한 연구”, 한서대 석사학위논문, 2007.

방배명, “농촌체험관광을 통한 지역개발 활성화 방안에 관한 연구: 양평군의 팜스테이를 사례로”, 세종대 석사학위논문, 2012.

소봉명, “일본 농촌관광의 발전단계별 정책유형 분석”, 한양대 석사학위논문, 2008.

윤두용, “우리나라 都農交流實態와 活性化에 관한 研究”, 서울시립대 석사학위논문, 2006.

이용대, “도농교류 활성화 방안에 관한 연구”, 충주대 석사학위논문, 2007.

하재정, “협동조합법인을 활용한 도농교류 활성화방안 연구”, 서울시립대 석사학위논문, 2008.

<국내 학술지>

강동규, “[도농교류분과] 네트워크형 도농교류 활성화와 지역 만들기”, 전국지역리더대회, 2009.

강태욱, “진정한 도농교류의 축을 만들어야”, 전국지역리더대회, 2009.

김강섭, 손광호, 이상정, “지역 활성화와 도농교류를 위한 지역시설 사례 고찰- 일본 사이타마현 미야시로정 아따라시무라를 대상으로 -”, 한국농촌건축학회 논문집, 2007.

김승근, “주민참여에 의한 마을가꾸기 사업의 도농교류 체험프로그램 운영에 따른 매뉴얼 개발”, 한국농촌건축학회논문집, 2010.

방세종, “생태경관 복원을 통한 도농교류 활성화 사례”, 한국지역사회생활과학회 학술대회 자료집, 2008.

배중남, “기술논문: 지속적인 도농교류의 조건에 관한 고찰 -일본의 세타가야구(世田谷區)와 가와바촌(川場村) 사례를 중심으로-”, 농촌계획, 2010.

_____, “도농교류거점시설에관한고찰-일본군마현(群馬縣)도네군(利根郡)가와바무라(川場村)의세타가야구(世田谷區)구민건강촌을대상으로-”, 한국농촌건축학회논문집, 2009.

손혜미, 최정민, “체재형주말농장 개발 방향에 관한 연구 -단지계획 및 도입시설을 중심으로-”, 한국지역개발학회지, 2011.

송두범, “도시-농산어촌교류 활성화를 위한 정책과제”, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 2010.

참고 문헌

- 송중대, “진정한 소통과 연대의 그물망으로서 도농교류 네트워크가 되어야”, 전국지역리더대회, 2009.
- 신기엽, “도농교류의 이론모형과 정책과제”, 농협조사월보, 2006.
- 이상엽, “도농교류 체험학습의 대중적 확산 방안”, 정책분석평가학회보, 2004.
- 정환영, “일본의 산촌유학을 통한 도농교류의 실태 및 국내적용 가능성 모색”, 한국지역지리학회지, 2010.
- 조원석, 김흥기, “농촌마을 활성화를 위한 도농교류센터 건축계획에 관한 연구”, 농촌건축:한국농촌건축학회논문집, 2011.
- 차동욱, “5일장을 이용한 도농교류 활성화 요인분석”, 농업경영정책연구, 2007.
- 최동주, “네트워크형 도농교류 활성화와 지역만들기”, 전국지역리더대회, 2009.
- 최윤지, 황정임, 손혜미, “도시지역 NGO의 도농교류 실태 분석”, 한국지역사회생활과학회 학술대회 자료집, 2011.
- 한상열, “도농교류를 통한 농촌관광마을 운영사례 - 도시와 함께 사는 토고미 마을 -”, 한국지역사회생활과학회 학술대회 자료집, 2003.
- _____, “도시민의 도농교류 선호분석”, 한국산림휴양학회지, 2005.
- 황정임, 최윤지, 원지윤, 김대규, “연구논문 : 일본의 도시민 농촌 정주 촉진 전략”, 한국농촌지도학회지, 2010.

<단행본>

- 국기맹, 김범수, 오미숙, “그린 투어리즘과 일본의 농촌 : 환경보전과 도농교류를 통한 지역 활성화”, 2003.

- 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소, 전국농업기술자협회,
“(도농교류 심포지엄) 제2의 인생을 농촌에서… . 2”, 2006.
- 배중남, 강원발전연구원, “도농교류 활성화 방안 연구”, 2009.
- 임재택, 김은주, 김영연, 한미라, 서영희, “도시와 농촌을 이어주는 아이들 : 생태유아교육기관에서의 도농교류 실천기록”, 2008.
- 황길식, 보건복지가족부, “고령친화모델지역 활성화를 위한 도농·세대간 교류 프로그램 개발”, 2008.

【은퇴자이주】

<학위논문>

- 박경원, “은퇴자마을 거주자들의 의식조사를 통한 은퇴자마을의 발전 방안 연구”, 서울시립대 석사학위논문, 2007.
- 박공주, “은퇴 후 귀농인의 농촌이주 준비 및 적응에 관한 연구”, 중앙대 박사학위논문, 2006.
- 박은경, “귀농인 이주만족도 조사연구”, 서울시립대 석사학위논문, 2008.
- 서동혁, “은퇴자마을 조성을 위한 계획조건에 관한 연구”, 연세대 석사학위논문, 2007.

<국내 학술지>

- 김동엽, “동남아 은퇴이주의 실태와 전망: 필리핀을 중심으로”, 동아연구, 2009.

<단행본>

이수영, 진석범, 이예종, 구분용, 송미령, 조순영, “노년의 생활 : 노년기의 풍요로움을 위하여”, 2005.

【지역교류활성화】

<학위논문>

김남일, “지역개발전략으로서 지역축제의 생산구조 및 그 효과에 관한 연구 : 강릉단오제를 사례로”, 단국대 박사학위논문, 2005.

김성수, “地域間 共同發展을 위한 交流·協力事業 活性化 方案에 관한 研究”, 목포대 박사학위논문, 2007.

손기호, “농촌관광을 통한 지역경제 활성화 방안”, 경북대 석사학위논문, 2007.

안영길, “커뮤니티 공간 개념 도입을 통한 관광이촌 활성화 계획”, 서울시립대 석사학위논문, 2005.

양숙일, “中·韓 지방자치단체간의 교류 활성화 방안에 관한 연구”, 신라대 석사학위논문, 2008.

우경옥, “지역사회와 군 간의 효율적 협력방안에 관한 연구”, 강원대 석사학위논문, 2011.

유운식, “노인복지시설의 지역사회 교류 활성화에 관한 연구”, 대구대학교 석사학위논문, 2005.

이동준, “노인복지시설의 지역사회 교류에 관한 연구”, 대구대 석사학위논문, 2001.

- 이창수, “都.農 地域社會單位 交流 活性化 方案에 關한 研究 : 大田.忠南地域 事例를 中心으로”, 대구대 박사학위논문, 1996.
- 임영철, “韓·日 地方自治團體의 交流에 關한 研究”, 한밭대 석사학위논문, 2008.
- 전희향, “都·農 交流를 통한 山村地域 活性化에 關한 研究”, 전남대 석사학위논문, 2006.

<국내 학술지>

- 강동규, “[도농교류분과] 네트워크형 도농교류 활성화와 지역 만들기”, 전국지역리더대회, 2009.
- 석태문, “농촌관광 활성화를 위한 정책방향에 관한 연구”, 동북아관광연구, 2006.
- 성병욱, “한국 지방정부간의 협력과 갈등관계”, 국제문제논총, 2007.
- 신희권, 이시원, “지방자치단체간 교류의 필요성과 실태분석”, 지역개발논총, 2001.
- 오익근, “지역간 觀光交流 活性化 方案”, 관광학농촌, 1999.
- 임수원, 윤이중, 이혁기, “영, 호남 생활체육 교류와 지역감정 극복: 효과와 활성화 방안”, 한국체육학회지, 2010.
- 최근열, “지방자치단체간 인사교류의 활성화 방안”, 한국지방자치연구, 2010.

<단행본>

- 궁기맹, 김범수, 오미숙, “그린 투어리즘과 일본의 농촌 : 환경보전과 도농교류를 통한 지역 활성화”, 2003.

참 고 문 헌

- 박시현, 한국농림부, 한국농촌경제연구원, “농촌지역의 활성화를 위한
그린투어리즘 개발모형 정립과 실용화 방안”, 2002.
- 배중남, 강원발전연구원, “도농교류 활성화 방안 연구”, 2009.
- 서경주, “한국의 지역주의 : 그 전개과정과 치유방안의 모색”, 2002.
- 이상배, “도시와 농촌의 교류 : 어떻게 할 것인가”, 1995.
- 한표환, 김선기, 김필두, 한국지방행정연구원, “자치단체간 협력사업
활성화 방안”, 2002.