

農漁村 構造改善과 地域綜合開發

李 正 煥*

- I. 序 論
- II. 農漁村 構造의 實態와 問題點
- III. 農漁村 構造改善方向과 開發課題
- IV. 農漁村 開發政策에 대한 評價
- V. 效率的인 農漁村 地域綜合開發 方案
- VI. 結 論

I. 序 論

오늘날 한국 농어촌이 당면하고 있는 지역문제는 산업부문간의 불균형 성장이 지역격차로 누적되어 온 데서 비롯되고 있다. 농업은 2·3차 산업에 비해 구조적으로 성장이 제한될 수밖에 없는 데 비해 개발년대를 통해 전개된 정책결정과정의 투자우선순위에서는 언제나 뒤로 밀려나게 되었고 그로 인해 더욱 위축될 수밖에 없는 농업이 기초를 이루고 있는 농어촌은 낙후되지 않을 수 없었다.

이러한 과정에서 도·농간 소득격차가 심화되고 인구유출이 급속하게 진행되어 왔으며 그것은 다시 정주생활에 필요한 각종 서

비스시설의 한계인구규모를 충족시키지 못함으로 인해 생활환경의 상대적인 질적수준도 크게 저하되어 왔다. 따라서 농업의 저성장이 농촌의 저소득으로 나타나고 그 결과가 농촌인구의 대량유출과 정주성 상실로 연결됨으로써 오늘날 농어촌이 안고 있는 문제는 쉽게 해결될 수 없는 고질병적인 합병증으로 심화되어 왔다고 볼 수 있다.

더욱이 영세소농구조와 유통구조의 후진성을 그대로 지닌채 아무런 사전준비없이 밀어 닥치고 있는 농산물 시장의 개방압력은 농촌이 일찌기 경험하지 못한 새로운 불안과 충격으로 대두되고 있다. 또한 현재의 농촌공간은 전통적 농경사회의 여건 속에서 자연발생적으로 형성된 것으로서 과거 자급자족적인 생산활동과 폐쇄적인 사회조직을 수용하는데 적합하도록 구조화된 역사적 산물이다. 따라서 산업·정보화사회의 진행에 따른 농촌사회·경제구조의 급격한 변화의 수용과 농업구조의 개선을 효율적으로 추진할 수 없는 한계를 지니고 있다. 다시말해 여러 필지로 불규칙하게 분산·분포하고 있는 농경지, 영세한 자연부락단위로 산재한

* 研究委員

마을공간, 무계획적인 토지이용, 그리고 주거공간과 생산공간간의 기능적 연계성의 부족 등 현재 농어촌이 안고 있는 구조적인 문제를 해결하지 않고서는 그 어떤 농업·농촌문제의 해결도 극히 제한적일 수밖에 없다고 할 수 있다.

이러한 점에서 볼 때 농업·농촌문제의 해결은 그것을 내포하고 있는 구조적인 문제의 개선에 역점을 두어야 한다. 즉 농업구조의 개선은 경쟁력 확보를 위해 필연적으로 규모를 확대해야 할 것이며 그러기 위해서는 기존 농촌공간의 재편성이 불가피하게 뒤따르지 않으면 안된다. 따라서 새로운 농어촌 경제·사회구조에 걸맞는 생산공간과 정주공간을 종합적으로 정비해 나가는 농어촌의 지역종합개발이야말로 때늦은 감이 있으나 이제부터라도 서둘러 추진해 나가야 할 국가적 과제라고 생각된다.

II. 農漁村 構造의 實態와 問題點

1. 人口構造

1970년에서 1990년에 이르는 최근 20년

간 우리나라의 총 인구는 1,200만인이 증가하였으나 그동안의 농촌인구는 오히려 700만인 이상이 감소하여 지속적인 절대감소를 경험해 오고 있다. 특히 동기간의 농가인구 감소는 농촌인구 감소를 상회하여 농촌인구 감소가 주로 이농에 의한 것임을 대변해 주고 있다(表1). 또한 농림어업 취업인구는 전체 수에서 155만인 이상이 감소하였고 연령층으로는 청·장년층이 크게 감소한 반면에 노년층은 오히려 크게 증가하여 농업노동력의 노령화 현상을 뚜렷이 나타내고 있다. 이러한 현상은 농어촌의 공동화를 심화시키고 있으며 농업여건이 상대적으로 불리한 지역에서부터 촉진되고 있다. 또한 입지여건에 따른 차별적인 지역분화로 인해 같은 농촌 지역간에도 불균형 현상이 두드러지게 나타나고 있다.

이와 같은 농촌인구의 대량유출은 인구이동의 선택성이라는 속성과 결합됨으로써 많은 문제점을 야기시키고 있다. 이것은 첫째, 젊고 유능한 생산적인 인구집단을 상실하게 되어 영농후계세대의 확보난을 가중시키고 있다. 이는 농업과 농촌발전을 이끌어 갈 주체노력을 상실하는 결과를 초래하고 있다

表1 농촌·농업인구와 농림어업 취업인구 추이, 1970~1990

단위:천인, %

연 도	총인구	농촌인구 (군부)	농가인구	농 립 어 업 취 업 인 구			
				계	15~29	30~49	50
1970	31,469 (100.0)	18,514 (58.8)	14,422 (44.7)	4,486 (100.0)	1,533 (31.6)	2,318 (47.8)	995 (20.6)
1980	37,419 (100.0)	16,003 (42.8)	10,827 (28.4)	4,654 (100.0)	949 (20.4)	2,207 (47.4)	1,499 (32.2)
1990	43,520 (100.0)	11,123 (25.6)	6,661 (15.6)	3,292 (100.0)	226 (8.5)	1,214 (38.5)	1,853 (53.1)

는 점(류우익, 1988, 3-5)에서 단순한 인구 감소와는 다른 차원의 심각한 문제를 제기 해 주고 있다.

둘째, 인구이동의 성 및 연령 선택성으로 인해 연령별 성비에 불균형을 가져와 농촌 총각들의 결혼난을 가중시키고 있다(권태환, 1991, 111-113). 농촌인구이동의 추세를 보면 남자의 경우 여자에 비해 5-14세에서 높은 이동률을 나타내고 15-19세에 다시 이동률이 높아지다가 20-24세에서는 다소 떨어진 후 25세 이후에 급격히 증가하다가 30세 중반부터 급속도로 감소하고 있다. 이에 비해 여자의 경우는 15-24세에 이동률이 집중되어 높게 나타나고 있다. 따라서 농촌지역에서 결혼적령기의 남녀성비는 최근에 이르러 더욱 심한 불균형을 보여 주고 있다.

셋째, 농업노동력의 질을 저하시켜 새로운 농업기술혁신의 수용을 어렵게 함으로써 기술농업의 발전에 역기능을 수행하게 된다는 점이다(이질현 외, 1991, 7-8). 이러한 현상은 농외취업기회마저 제한될 수밖에 없기 때문에 농어가의 소득 향상에도 장애요인으로 작용하고 있다.

넷째, 전체 농촌사회의 불안정을 가속화시킨다. 농촌인구 감소는 가구형태를 변화시켜 단독가구와 1세대 가구를 증가시켜 비정상가구 구조를 만들게 하고 마침내는 가구소멸을 양산시키게 될 것으로 생각된다. 따라서 농촌가족과 농촌사회의 급속한 해체과정을 통해 농어촌 인구정착기반의 붕괴와 함께 불안정을 가중시키게 될 것이며 이러한 현상은 적어도 몇 세대에 걸친 장기적인 농어촌사회의 변화를 수반하게 될 것

이다.

2. 농업구조

우리나라의 농업구조는 호당 평균 1.2ha 규모의 영세소농구조를 현재도 그대로 유지하고 있으며 그것도 호당 평균 5-6필지 이상으로 농경지가 분산분포되어 있는 실정이다.

총 경지면적은 1970년에 약 230만ha에서 1989년 현재 약 213만ha로 감소하여 호당 경지면적은 약간씩 증가하여 왔으나 경지이용율은 1970년 151%에서 1989년 현재 116%로 크게 감소하여 왔다. 또한 경지규모별 농가분포는 아직도 1.0ha 미만의 농가가 60% 이상을 차지하고 있으며 2.0ha 이상의 농가는 최근에 증가하는 추세를 보이기는 하나 여전히 미미한 수준에 머물고 있다(表 2).

경지기반정비상태는 비교적 양호한 지형조건을 갖춘 답의 경우에도 30%에 해당하는 면적이 아직 수리조건이 불안정한 상태

表2 농업구조 관련 주요지표의 변화

구분	단위	1970	1980	1989
경 지 면 적	천ha	2,298	2,190	2,127
답	ha	1,273	1,307	1,353
진	천ha	1,025	889	774
호당경지면적	ha	0.93	1.02	1.20
경 지 이 용 률	%	151.3	125.3	116.2
경 지 규 모 별	경종외	2.9	1.3	1.6
농가구성(%)	0.5ha미만	31.6	28.4	27.3
	0.5-1.0	33.2	34.7	33.5
	1.0-2.0	25.8	29.2	30.3
	2.0-3.0	5.0	5.0	5.7
	3.0ha이상	1.5	1.4	1.7

자료 : 농림수산부, 농림수산통계연보
 경제기획원, 경제활동인구연보
 농림수산부, 농가경제조사결과보고

에 있고, 배수가 불량하여 수해가 잦은 면적도 상당량 있을 뿐만 아니라 포장의 구획화가 정비되어 있는 경지면적은 40%에 불과한 실정이다. 밭의 경우는 수리시설의 미비는 물론이고 경사도도 높고 농로조건이 불량하여 농기계의 진입이 불가능한 면적이 대부분을 점하고 있다(강봉순, 1991, 99-100).

농업기계화는 1989년 현재 농가 100호당 경운기가 42대, 트랙터가 1.8대, 이앙기 6.3대, 바인더 2.8대, 콤바인 1.9대, 방제기 38.2대 그리고 전조기가 약 0.8대의 수준이다. 따라서 농업기계화는 주로 수도작 중심으로 되어 있고 기계화율은 경운작업이 95%, 이앙작업 76% 그리고 콤바인에 의한 수확작업이 64%에 이르고 있는 것으로 조사되고 있다. 그리고 임차농지는 1970년대 후반 이후 급속도로 확대되어 최근 35%에 이르고 있으며 임차의 67%가 비농민소유지로 보고되고 있다(김승호 외, 1989). 동시에 임차지의 공급이 증가하였음에도 임차료는 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

이상과 같은 농업구조의 취약성으로 인해 제기되는 문제점으로는 우선 농업생산성 향상을 저해한다는 점을 들 수 있다. 최근 식량생산량의 감소와 경지이용율의 저하 및 그로 인한 식량자급률의 급격한 퇴락이 이를 증명하고 있다고 할 수 있다. 또한 경지이용률이 점차 낮아지고, 경작되지 않은 토지가 늘어나고 있음에도 불구하고 식량수입은 계속 증가하고 있다는 점도 간과할 수 없는 문제가 아닐 수 없다.

둘째, 영농효율을 떨어뜨리고 기계화진전

에 장애요인이 되고 있다. 농경지의 필지가 기계화에 부적합하고 소규모 부정형으로 분산·분포하고 있을 뿐만 아니라 농로 등 하부구조가 정비되지 못하고 있어 기계진입이 불가능하여 기계화에 커다란 장애가 된다. 경지기반의 취약성이 개선되지 않는 상태에서 진행되는 기계화는 투하노동력과 생산비의 절감효과를 누리지 못해 농업생산의 효율성을 제고시키지 못하고 있다. 그리고 수도작 위주로 이루어지고 있는 기계화는 그것으로 절감된 노동력마저 새로운 영농활동을 창출하지 못하고 농외취업기회마저 제한되어 단순한 노동력 부족을 메꾸는 기능을 수행할 뿐 농가소득증대와 농업간 경쟁력 강화에 크게 이바지하지 못하고 있다.

셋째, 쌀농사 중심의 영농형태를 탈피하지 못해 쌀이외의 소득원 확보와 기술농업의 도입 및 전략작목의 선택에 있어 능동적으로 대응하지 못하고 있다.

넷째, 임차농지가 늘어나고 임차료가 높은 것도 문제이다. 고율의 임차료는 영농규모확대로 인한 경영비 절감효과와 대부분이 농지소유자에게로 전가되는 것을 의미하기 때문에 임차농의 소득증대에 한계가 있으며 또한 이로 인한 생산비 상승은 경쟁력 제고에도 제약요인이 될 수 밖에 없다.

3. 공간구조

농어촌은 주민의 생산 및 생활편익제고에 전제가 되는 도로, 상·하수도 등 기반시설이 도시에 비해 매우 열악하며, 교육, 의료, 문화 등 공공시설의 질적 수준도 매우 낮은 실정이다(表3).

表3 도농간의 주요 생활환경 수준 비교, 1988

단위: %

구 분	도 로 포장률①	자 동 차 보급률②	상 수 도 보급률③	하 수 도 보급률④	병상수⑤	전 화 보급률⑥
전 국	61.4	4.8	85.1	56.8	26.8	24.3
대 도 시	79.0	6.3	96.5	76.3	31.7	28.4
중 소 도 시	77.1	4.5	84.6	67.7	35.9	25.2
농 어 촌	51.2	2.3	45.1	34.5	10.3	16.7

1) 대 도 시 : 서울, 부산, 인천, 대구, 광주, 대전 등 6개도시

중소도시 : 시급 도시중 대도시를 제외한 66개 도시

농 어 촌 : 읍면

2) ①포장연장/총연장 ②대/100인 ③급수인구/행정구역총인구

④배수면적/계획배수면적 ⑤개/10,000인 ⑥대/100인

자료 : 경제기획원, 「한국통계연감」, 1989

내무부, 「한국도시연감」, 1989

각도, 「통계연보」, 1989

또한 대부분의 농어촌이 자연발생적으로 형성된 30호 미만의 자연부락단위로 흩어져 불규칙하게 분포하고 있고 취락내부는 우회곡절하는 좁은 도로와 무질서하게 밀집된 지은지 오래된 낡은 노후주택들로 구성되어 있다. 여기에다 하수, 변소, 축사 등의 비위생적 시설과 혼재하여 매우 불결하며 농경지와 마을내부를 잇는 연결도로망도 비효율적인 측면을 내포하고 있다. 이러한 농어촌취락의 구조적 취약성과 함께 공방, 공가, 폐가가 늘어나고 있으며 노령가구주가 급증하는 현실을 감안할 때 이러한 현상은 더욱 가속화될 것으로 생각된다.

동시에 농촌인구의 대량유출은 농촌중심지의 기능을 크게 약화시켜 농촌하위정주체계를 붕괴시키고 있고 그로인한 농촌중심지의 상향편중현상이 누적되어 주민의 시간적·경제적 비용을 추가부담시켜 날이 갈수록 생활 불편도를 더해가고 있는 데 비해 이에

상응한 접근도 향상은 일어나지 못하고 있다. 또한 농어촌에 소재하는 각급 학교도 점차 영세화되어 분교 또는 폐교화되고 있는 실정이나 이에 대한 대책은 제대로 마련되지 못하고 있다.

이처럼 농어촌공간은 생산 및 생활관련 기반시설이 도시에 비해 상대적으로 크게 열악한 동시에 정주공간 그 자체가 구조적으로 불합리한 측면을 내포하고 있다. 더욱이 자동차 보급과 기계화 영농의 확대 등 급속하게 진행되는 산업사회의 엄청난 여건변화를 능동적으로 수용해 나가기에는 공간구조적 취약성이 너무도 크다는 것을 생각하지 않을 수 없다.

이와 같은 농어촌 공간이 갖는 구조적인 취약성은 첫째, 농어촌 주민의 자긍심과 의욕을 상실시키는 결과를 초래하여 주민의 정주성을 지속적으로 약화시키고 있다.

둘째, 농어촌 하위정주체계를 무너뜨리고

농촌중심도시의 기능을 약화시켜 농촌발전 잠재력을 계속 약화시킴으로써 농촌개발투자의 경제성마저 갈수록 감소될 수밖에 없다.

셋째, 취락이 입지한 거주공간과 농경지로 구성된 생산공간간에 기능적 연계성을 유지하지 못해 능률적인 생산활동을 효과적으로 수행할 수 없게 되고 문화적이면서 쾌적한 주거생활은 기대하기조차 힘든 실정이다.

Ⅲ. 農漁村 構造改善方向과 開發課題

1. 構造改善方向

농어촌 구조의 개선은 현재 당면하고 있는 농어촌의 구조적인 문제상황을 극복하고 새롭게 대두되고 있는 경제·사회적 여건변화를 능동적으로 수용해 나가기 위한 물리적 틀을 만드는데 최우선을 두어야 한다. 현재 정부가 추진하고 있는 농업구조개선 목표 달성을 위해서는 우선 농업을 영세소농체제에서 탈피하여 국제경쟁력을 갖출 수 있는 능률적인 근대산업으로 탈바꿈시켜야 하는 데, 그것은 전문경영지식과 기술을 익힌 젊고 유능한 후계세대가 농어촌에서 육성되고 정착될 수 있어야 가능해진다. 그리고 그것은 농어촌의 정주여건이 크게 개선되고 근대산업으로서의 농업을 기능효율적으로 담을 수 있는 농어촌 공간의 정비가 전제되지 않고서는 결코 이루어질 수 없다고 할 수 있다.

현재 농어촌이 지닌 취약한 구조적 문제

를 해결하는 것은 농어촌 발전의 전제가 되는 것이며, 그것을 위해서는 산업정책으로서의 구조정책과 지역정책으로서의 종합개발정책 그리고 주민에 대한 사회·복지정책이 병행되어 유기적으로 결합되면서 체계적이고도 일관되게 추진되어야 한다. 따라서 농업구조개선도 단순한 산업차원의 구조정책으로서의 소기의 목적을 달성할 수 없으며 대상이 되는 일정 지역단위를 중심으로 농어촌 지역종합개발방식으로 추진될 필요가 있다. 농어촌지역종합개발방식은 주민의 일상생활권에 근거한 정주생활권을 새로운 농어촌의 지역단위로 삼아 농업을 비롯한 산업의 구조개선과 공공서비스시설의 입지 최적화 및 정주생활환경을 종합개발하는 것이며, 지역의 특성과 주민의 개발수요에 기초하여 주민에 의해 추진되는 상향적개발의 추진방식을 채택하고 있는 개발 전략이다 (최양부·이정환, 1987, 134-152). 그러므로 농어촌 구조의 개선방향은 농어촌지역종합개발을 전략적 수단으로 채택하고 산업사회와 국제적 개방화 속에서 스스로 발전을 도모해 나갈 수 있는 튼튼한 산업기반과 이를 기능·효율적으로 담을 수 있는 공간적 틀을 만드는 데 중점을 두어야 한다. 그러기 위해서는 우선 농어촌 주민의 일상생활권에 해당되는 정주생활권을 새로운 농어촌지역의 단위로 보고 이를 농어촌 계획지역으로 설정하는 데 인식을 같이할 필요가 있다. 이를 바탕으로 정주생활권 단위가 배후 농어촌주민의 재촌통근권이 되는 동시에 건전한 농어촌의 지역경제권 단위가 될 수 있도록 각종 산업과 공공시설의 입지 합리화를 도모해 나가야 한다.

다른 한편 농업구조개선은 새롭게 요구되고 있는 농업정책과 여건변화에 의해 진행되거나 앞으로 추진될 농업의 규모확대와 영농형태 변화에 따라 재편성이 불가피한 영농권 단위에 맞추어 지역단위가 설정되고 그것을 바탕으로 한 주거공간과 생산공간의 종합정비가 추진되도록 하여야 한다. 여기서 영농권 단위의 공간범역은 지역여건과 기계화 정도 그리고 영농형태에 따라 모두 다르겠으나 대체로 영농규모가 확대되고 있는 현실을 감안할 때 현재의 자연부락이나 행정리 단위의 마을규모 보다는 넓은 범역이 될 것으로 생각된다(이정환 외, 1990, 166-8).

이상에서 살펴 본 바와 같이 정주생활권을 농어촌의 지역계획 단위로 하고 확대된 마을 단위를 농업구조개선을 추진하는 사업대상지구로 설정하여 농업을 비롯한 산업구조의 개선과 취약한 공간구조의 재편을 함께 도모하면서 능률적인 생산공간과 쾌적한 주거공간 및 편리한 생활공간을 동시에 추구하는 방향으로 농어촌구조가 개선되어 나가야 한다. 그것을 위해서는 다음과 같은 방법으로 접근하여야 효율적인 추진은 물론 가시적인 성과를 거양할 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, 지역적 접근이다. 대상지역이 국토공간상에서 차지하는 위치에 따라 대도시근교농촌, 평야농촌, 산간농촌, 도서어촌 등으로 분화되어 있고 집촌, 분산촌 등으로 촌락형태가 다르다. 그리고 지역발전의 수준과 주민구성이 모두 다를 뿐만 아니라 농업지역에 따라 영농형태가 다르고 영농유형에 따라 영농규모나 소요시설의 내용에 차이가

나게 마련이다. 그러므로 농업구조의 개선 방향에 있어서도 영농형태와 생산방식의 차이에 따라 규모와 촌락형태, 시설과 기반정비가 서로 다른 차별적인 개발이 이루어지도록 하여야 한다.

둘째, 종합적 접근이다. 농어촌은 동일 공간에서 생산과 생활활동이 복합적으로 일어나는 공간이다. 따라서 평야수도작지대와 산간전작지대의 취락구조가 다를 수밖에 없다. 또한 세분되고 분산된 농경지가 규모화·집단화된다면 농가의 배치와 연결도로망이 이에 맞추어 달라져야 기능적 효율성을 가질 수 있게 된다. 그러므로 농어촌의 취락구조의 개선이나 정비가 농업기반정비와 분리되어 실시될 수는 없다. 그러므로 농업구조개선과 병행하여 동일 영농권을 형성하는 또는 앞으로 형성하게 될 일정지역을 단위로 그속에 포함된 생산, 생활, 시설조건 등 제요소에 기초하여 그것들과 관련된 사업들이 기능적 연계성을 가지게 하고, 공간을 구성하는 제요소들을 모두 담아 종합성을 유지하도록 하여야 한다.

따라서 부문간 통합, 사업간 통합, 그것을 추진하는 개발행정의 통합위에서 영역적 통합이 이루어지도록 종합적인 접근을 하여야 한다. 그렇게함으로써 투자의 효율성과 파급효과를 높일 수 있고 기능적 연계성을 극대화할 수 있다.

셋째, 계획적 접근이다. 부문별 기능공간이 영역적 공간단위에서 통합되고 국가 및 도계획 등 상위계획과 연동화되며 우선순위에 따라 단계적으로 추진되기 위해서는 개발대상지역을 단위로 하는 계획수립은 필수적인 것이다. 따라서 정주생활권을 계획단

위로 하는 기본계획의 성격을 띠는 지역종합개발계획을 수립하고 이 계획과 연계된 사업계획으로서 농업구조개선 사업지구로 대상으로 한 마을 단위의 종합정비계획이 실천계획으로 수립되어 일관적이면서도 단계적으로 추진되어 나가야 한다.

이렇게 볼 때, 농어촌 구조개선은 산업구조와 공간구조를 동시에 개선시켜 나가지 않으면 안된다. 따라서 농업구조개선과 지역개발 역시 결코 분리될 수 없는 불가분의 관계가 아닐 수 없다.

2. 開發課題

농촌개발의 궁극적인 목표는 농어촌에 사는 주민들의 일상생활권안에서 안정된 일자리와 소득, 편리한 생활환경, 풍부한 자아실현의 기회를 누리면서 살아갈 수 있도록 풍요롭고 쾌적한 가운데 활기가 넘치는 복지농어촌을 건설하는데 있다고 할 수 있다. 그러기 위해서는 우선 농어촌 경제구조의 개선과 관련하여 농어촌의 기간산업인 농림수산업의 능률화와 새로운 일자리 창출, 농외소득원의 다원화 및 부존자원의 소득원화 방안 등으로 압축된다. 다음으로 도시에 비해 극히 열악한 정주생활환경의 개선과 관련된 과제로서 농촌도로를 비롯하여 통신, 상·하수도 등 하부구조시설과 교육, 의료 등 공공시설 및 소비생활이나 문화활동을 위해 필요한 시설의 확충과 정주체계에 따른 합리적 배치이다. 마지막으로 농촌사회의 활력을 되찾을 수 있는 각종 지역사회활동의 활성화와 향토문화의 창달 및 정책참여 등을 통해 스스로 그들의 권익을 신장시켜 나갈 수 있는 민주시민사회의 정착을 위

한 제도적 뒷받침이 적극 추진되어야 한다.

따라서 개발과제로는 첫째, 도·농이 통합된 정주생활권의 형성과 정주체계에 따른 생산 및 생활기반의 확충이다. 농어촌지역에 고용을 유발하는 산업체의 입지는 농업구조개선의 추진으로 이·탈농하는 배후농어촌 주민에 대한 재충통근의 편의성을 감안하여 접근성이 가장 유리한 중심도시 인근에 입지시키고, 교육·문화·의료 등 공공서비스시설의 입지와 쓰레기·분뇨 수거체계 등은 이용인구를 감안하여 정주체계에 맞추어 적정배치토록 하며, 중심시설에 대한 접근도 향상을 위해 교통·통신망을 미래지향적 입장에서 획기적으로 확충해 나가야 한다.

둘째, 배후농어촌의 생산기반과 생활환경의 동시적 개선을 위해 기계화 영농과 농업구조개선에 따라 확대될 영농권단위의 마을 규모에 맞추어 농어촌공간을 재편·정비한다. 이를 위해서는 소규모 자연부락의 이전, 통·폐합과 흩어져 산재하는 농경지의 정형화, 규모화, 집단화를 병행하여 추진함으로써 주거기반과 생산기반을 통합·정비한다. 또한 마을의 공동생활시설과 영농권단위의 협동작업, 공동출하 등의 지원시설은 물론 산지유통 기반시설도 확충해 나간다.

셋째, 자연생태계와 환경보전 및 농업진흥지역의 지정 등에 발맞추어 농어촌 토지이용의 합리화를 도모한다. 야생조수와 생태계보전, 토양오염 및 침식방지, 수질보전 대책, 하천개수와 방재대책, 문화재 및 역사적 환경의 보전·관리, 농업진흥지역의 지정 및 정비, 취약지역의 합리적 재조정, 자연공원 등 여가 공간의 정비 및 관리 등을 효율

적으로 추진하는 과제가 이에 속한다.

이상의 농어촌 개발과 관련된 과제는 주민 스스로에 의해 선택되고 그들에 의해서 추진되는 제도적 환경이 조성될 때 성과를 거둘 수 있다. 따라서 투자재원의 뒷바침과 함께 주민의 개발의지가 무엇보다 중요하게 요구되는 것은 재론할 필요가 없다.

IV. 農漁村 開發政策에 대한 評價

1. 計劃樹立

현재 농어촌 개발과 관련하여 추진되고 있는 계획수립은 군단위 농어촌지역종합개발계획과 면단위 정주권개발계획이 있다. 여기서 전자는 군단위 행정구역을 잠정적으로 농어촌 정주생활권단위로 보고, 계획대상지역이 가지고 있는 지역특성에 기초하여 장기발전전망을 세우고 이를 토대로 발전방향과 계획기간에 이루고자 하는 개발목표와 과제를 설정하는 총량계획, 부문별 개발사업을 정리하는 부문계획, 그리고 선정된 사업들을 동원 가능한 투자재원의 규모내에서 조정하여 부문별, 사업별, 시행주체별, 재원별로 정리하는 재정투자 및 추진계획의 3부분으로 나누어 5개년을 계획기간으로 추진해 오고 있다. 현재까지 1991년 계획수립 중인 9개군을 포함하여 전국 136개군 중에서 85개군에 대한 계획이 수립되어 오고 있다.

그리고 면단위 정주권계획은 군단위 계획의 하위계획으로서 군계획이 제시한 장기발전방향에 기초하여 구체적인 개발사업을 담은 실행계획인 동시에 사업실시계획의 성격

을 띠고 있다. 이 계획은 1990년부터 16개면을 대상으로 시범사업을 실시하고 있으며 1991년에는 121개면을 추가하여 현재 전국의 전군에서 1개면씩 정주권개발사업이 추진 중에 있다.

그러나 이들 계획은 계획의 성격과 지역계획체계상의 위상이 불분명하여 이를 집행하는 행정기관에서마저 혼란이 가중되고 있으며 계획수립에 필요한 제도적 정비도 제대로 갖추어지지 못한 채 시행되고 있는 실정이다. 그것은 첫째, 지역계획체계상에서 제기되고 있는 혼란이다. 즉 기존의 국토건설종합계획법(1963년)에 의한 전국계획-도계획-군계획과 농어촌발전특별조치법(1990년)에 의한 도계획-군계획-면계획 간에는 어떤 연계성을 가지며 이들 계획간의 정합성은 유지될 수 있는 것인지 의문스럽지 않을 수 없다(그림1). 또한 동일 정주생활권에 포함된 중심도시가 계획대상지역에서 배제되고 있으며, 도계획 등 상위계획과 계획기간에 있어서도 연동화되지 못하고 있다. 그리고 1985년과 1986년에 수립된 군계획은 이미 계획기간이 만료되었으나 이에 대한 후속조치가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 면단위 정주권개발과 관련된 문제는 도서개발촉진법(1986년)과 오지개발촉진법(1988)에 의해 내무부가 추진하는 도서, 산간면과 농어촌발전특별조치법(1990)에 의해 농림수산부가 추진하는 일반면으로 이원화되어 있을 뿐만 아니라, 내무부는 계획을 수립하지 않고 사업을 추진하고 농림수산부는 계획수립을 통해 사업을 추진하고 있다. 또한 도서 및 오지개발대상면은 면소

재지가 사업대상지구에서 배제된 채 실시되고 정주권개발대상면은 면소재지를 포함한 전체 면지역이 사업대상이 된다. 따라서 도서, 오지, 일반면에 대한 구분기준이 명확하지 않을 뿐만 아니라 동일 군내의 여러 면 중에서도 적용되는 법과 추진부처가 어디냐에 따라 계획수립, 개발대상지구, 사업추진 방식 등이 달라지게 되어 일선행정과 주민의 혼란을 가중시키고 있다.

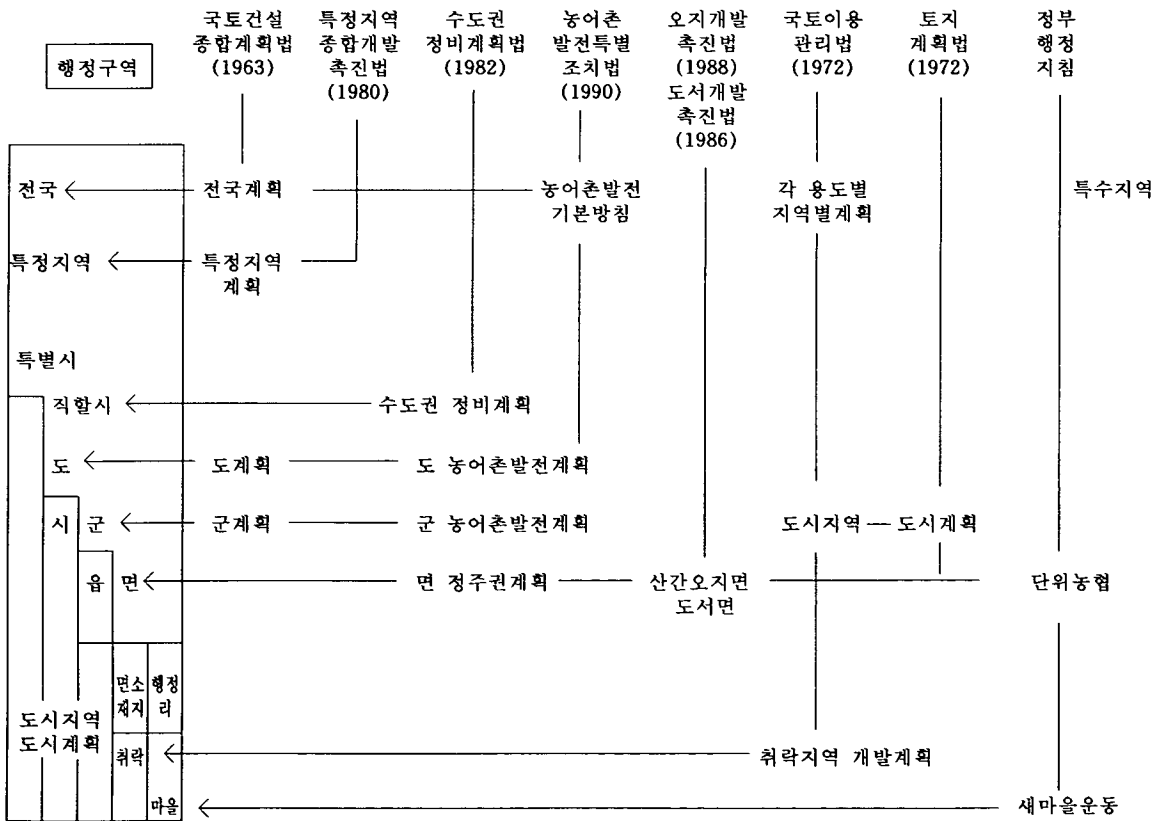
셋째, 농림수산부가 시행하는 정주권개발의 대상면도 상위계획에 해당되는 군계획과 제대로 연계되지 못하고 있으며, 특히 순수

한 농어촌지역을 대상으로 한 계획임에 비추어 농업구조개선사업을 충분히 담지 못하고 있는 실정이다. 즉 군계획이 수립되지 않는 지역의 면이 16개 시범사업지구로 선정된 경우가 있으며 계획수립에서도 마을단위 정비의 전제가 되는 농경지 문제와 영농권에 대한 검토가 소홀히 다루어지고 있다.

2. 추진체계와 개발방식

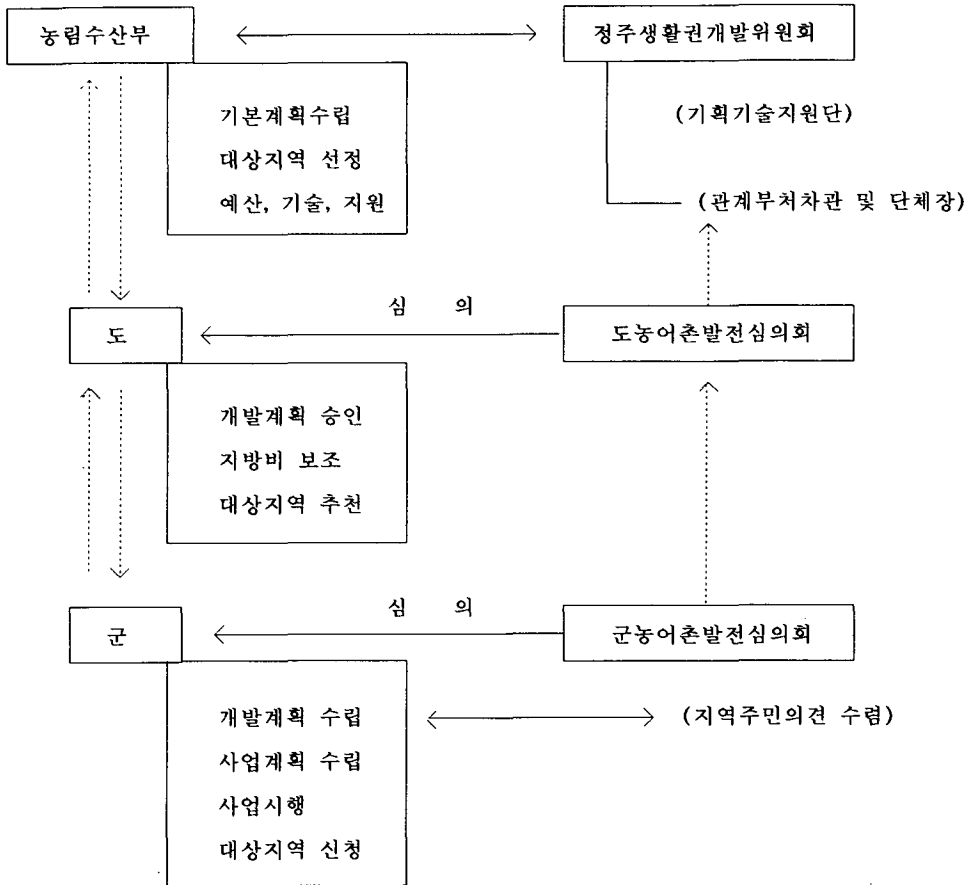
군단위와 면단위로 나누어 계획이 수립되고 그것을 통해 추진되는 농어촌정주생활권 개발의 업무분담은 농림수산부-도-군으로

그림1 지역계획체계상의 계획지역



* 특수지역은 광산지역, 기지촌, 도서(낙도: 도서개발촉진법, 1986), 산간오지개발촉진법(1988), 접적취락지역, 민통선북방지역, 온천지역(온천법, 1981) 등이 있음.

그림2 정주권 개발사업 추진체계



이어지는 행정체계를 통해 수행되고 있다. 즉 농림수산부 농어촌개발국(정주권개발과) →도개발국(기반조성과) →군산업과(농어촌개발계)에서 담당업무를 관장하고 있다.

농어촌 개발업무를 효율적으로 지원하기 위해 중앙에는 농림수산부장관을 위원장으로 하고 관련부처 차관 및 관련단체장을 위원으로 하는 「농어촌정주권개발위원회」를 구성하여 농어촌정주권개발사업에 관한 기본계획의 수립과 연차별 추진계획 및 예산의 지원 등 중요한 사항을 심의하도록 되어 있다. 그리고 도단위에는 도 농어촌발전심

의회를 두어 개발계획의 승인, 지방비보조, 대상지역 추천 등을 심의하며, 군에는 군 농어촌발전심의회를 통해 개발계획안과 사업계획, 사업시행, 대상지역 신청 등의 업무를 심의하도록 하고 있다(그림2). 또한 계획수립의 기술적 지원을 위해 전문인력으로 구성된 「기술지원단」을 설치 운영하고, 필요한 재정지원을 위해 기존예산의 투자우선 순위의 조정과 재정융자제도를 검토하도록 되어 있다.

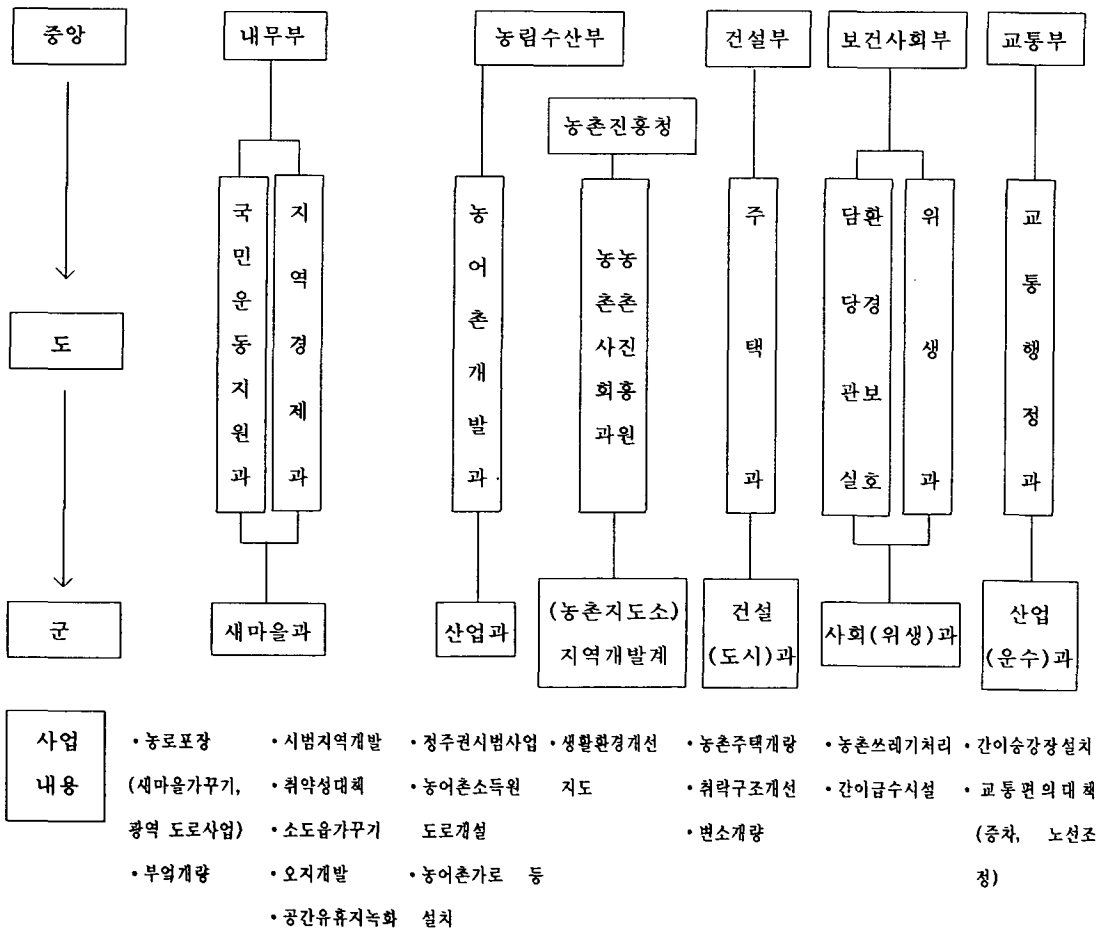
그러나 현행 추진체계를 통해 정주권개발 관련사업이 추진되는 과정에서 다음과 같은

문제점이 제기되고 있다. 첫째, 중앙-도-군에 이르는 종적인 系線組織체계를 통해 관련부처의 소관개발사업이 실제 집행되는 과정은 대부분 부문별 사업으로 추진되고 있는 실정이다(그림3). 따라서 지방행정 단위에 속하는 유관기관간의 수평적 협조체계가 제한될 수밖에 없으며, 분산다기화된 행정조직체계를 통해 추진됨으로써 정주생활권 단위의 영역적 통합과 지역단위의 종합개발이 수행되기가 매우 어려운 실정이다. 특히 지방화시대에 있어 개발행정의 통합이 중요한 점을 감안한다면 행정적 비효율을 초래할 우려가 있는 하향적 系線組織에 의한 추

진체계는 보완되어야 한다. 즉 지방행정 단위에서나마 통합 개발행정으로 일원화되어 영역적 통합과 지역종합개발이 효율적으로 추진될 수 있도록 추진체계를 개선해 나가야 한다.

둘째, 지역의 주인인 주민이 실질적인 개발의 주체가 되는 상향적이고 내발적인 개발이 제약될 수밖에 없다. 현행 추진체계로 보면 주민은 공청회를 통해 의견을 개진하는 역할정도에 불과하다. 그러나 마을 단위로 시행되는 정주권개발사업은 개별주택과 소규모 마을의 이전, 통폐합 및 소유농지의 교환·분합 등이 개발사업에 필연적으로 포

그림3 정주권개발 관련사업의 행정조직 체계



합되어야 하고, 개발사업의 결과는 주민의 수혜대상이기도 하나 사유재산권에 직접적인 영향을 미치게 되므로 이들의 동의와 협조가 전제되지 않은 개발사업은 결코 성취될 수 없는 것이다. 따라서 사업대상지구 단위로 개발사업을 실질적으로 추진해 나갈 기구와 조직체계가 갖추어져야 한다.

셋째, 개발사업의 추진방식에 있어서도 지역단위의 재정여건이나 개발수요와는 관계없이 상급관청에서 할당식으로 정해주는 물량에 맞추어 획일적으로 추진되고 있다. 따라서 현행 방식으로는 중앙과 도에서 배정된 보조금을 면이나 마을단위로 나누어 가지는 결과를 초래할 뿐 투자효과의 극대화를 기대할 수 없으며 개발사업이 본래의 의도대로 수행되지 못하는 경우도 발생할 소지가 많다.

넷째, 농어촌 정주생활권 개발에 중점을 두고 시작된 군계획은 중심도시가 배제되어 배후농어촌 주민의 생활중심지로서의 기능이 감안되지 못하고 있고, 면단위개발 역시 소수의 거점마을에 제한되거나 행정리 단위로 투자비나 사업이 균분·분산되어 본래의 목적이 달성되지 못하는 경우가 많다. 특히 농업구조개선사업과 병행·연계되지 못하고, 미래지향적 공간재편을 고려하지 않은 채 물리적 기반정비에 치중함으로써 가시적인 성과를 거양하지 못하고 있다.

3. 투자자원과 융자지원

농어촌 개발의 추진을 제약하는 가장 큰 요인은 첫째, 엄청나게 요구되는 투자재원에 비해 지원액이 지나치게 부족하다는 점이다. 군계획은 계획수립비를 국비보조하고

있는 정도에 지나지 않고, 면정주권개발사업도 기초적인 기반정비사업에만도 면당 평균 112억원이 소요될 것으로 추정되는 데 비해 면당 2~3억원씩의 국비와 지방비를 각각 보조하는데 그치고 있는 실정이다. 이러한 예산지원으로는 정주권개발이 효과적으로 추진되지 못하는 것은 물론 오히려 주민의 정부불신과 불만만을 고조시키는 결과를 초래할 것으로 예상된다.

둘째, 정주권개발의 사업기간과 지방비 부담의 문제이다. 정주권개발사업의 원활한 추진을 위해서는 면당 최소 5년 이상의 사업기간이 필요하나 이에 대한 의견일치를 보지 못한 채 사업이 추진되고 있다. 그리고 보조금의 경우 국비와 지방비의 분담율이 각각 50%씩 되어 있으나 지구수가 늘어나면서 지방재정이 취약한 지역에서는 이를 부담하기가 매우 어려운 형편이다. 실제로 지방비 부담의 제약으로 사업추진이 불가능한 지역이 발생하고 있는 실정이다.

셋째, 융자사업의 경우에 있어서도 정주권 관련사업을 관장하는 소관부처에 따라 지원금액이 각기 상이하며 상환기간도 제각기 다른 형편이다. 또한 현재의 농어촌 주민실정을 감안할 때 융자금의 상환도 쉬운 문제가 아니라고 생각된다.

이와 같은 투자재원의 제약으로 인해 지역단위의 숙원사업들이 종합된 정주권개발사업이 하나의 단위사업 정도로 인식되고 있는 경우가 많고, 또한 새로운 특별한 사업이 아니라 기존사업을 묶어 명칭만 달리 부르고 있다는 점이 지적되기도 한다.

V. 效率的인 農漁村 地域綜合 開發 方案

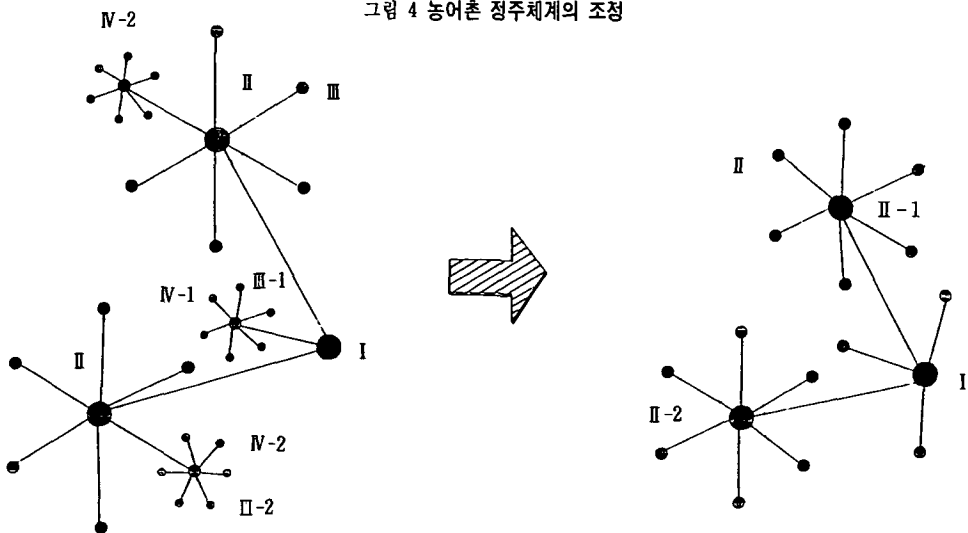
1. 農漁村 地域計劃樹立의 改善

현재 군과 면으로 양분되어 수립되고 있는 농어촌지역계획 중에서 먼저 군계획은 지방단위의 지역계획으로 위상을 정립하고, 동일 정주생활권에 속한 인접한 시·군이 협력체계를 구축하여 자체재정에 의해 계획을 수립하는 것을 의무화하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 계획의 구체성과 실효성을 높이기 위해 제3차 국토계획(1992-2001)에서 9개 시·도로 구분하고 있는 계획권역단위와 계획기간에 맞추어 계획내용과 기간을 연동화시켜 추진하여야 한다. 동시에 계획수립과 집행을 위한 조직과 구조가 중앙과 지방단위에서 정비·확충되어야 하며 필요한 전문인력의 충원과 전담부서가 만들어져야 한다. 그리고 계획수립에 필수적인 지역통계의 효과적인 수집, 정리, 관리

기능을 강화하여야 한다. 이를 위해 지방화 시대에 걸맞는 정주생활권 단위의 지역계획 위원회가 상설화되고 농·수·축협을 비롯한 농어민단체가 위원회의 구성원으로 필히 참여하여 농어촌이 지역계획에서 소홀히 다루어지지 않도록 하여야 한다.

다음으로 면단위 정주권개발계획은 농업 구조개선을 효율적으로 뒷받침할 수 있는 농어촌 공간정비에 목적을 두고 지역여건과 영농형태, 농업의 생산방식 등을 고려하여 현재보다 확대된 마을단위를 사업지구로 하는 마을단위 종합정비사업으로 그 성격을 바꾸어야 한다. 그렇게 함으로써 산업화와 국제적 개방화에 맞추어 재편되고 있는 영농규모 확대와 자동차 보급이나 기계화 영농에 의해 공간적 확대가 불가피한 영농권 단위로 마을의 범역을 넓혀 봄으로써 단위 마을이 커져 규모경제의 이점을 살릴 수 있고, 흩어져 산재하는 영세한 자연부락의 이전, 통폐합과 폐촌으로 없어지는 마을의 공간과 농지의 정비 및 농경지의 교환·분합

그림 4 농어촌 정주체계의 조정



을 통한 규모화·집단화도 보다 효율적으로 추진할 수 있게 될 것이다. 따라서 확대된 마을을 정비사업지구의 단위로 삼아 그 속에 포함된 취락과 농경지를 동시에 종합정비하여야 한다.

그리하여 지역계획으로서 군(시)계획과 농어촌지역의 구체적인 사업계획으로서 마을단위 종합정비계획으로 계획의 위상을 먼저 새롭게 정립한다. 다음으로 계획대상지역을 보다 명확히 하기 위해 현재 중심도시(군청소재지)-중심도읍(읍·면소재지)-중심취락-배후마을로 이어지는 4단계의 정주체계를 미래지향적 입장에서 공간재편을 염두에 두고 중심도시(군청소재지)-중심도읍(읍·면소재지)-마을로 연결되는 3단계의 정주체제로 축소·조정한다(그림4). 그리고 농어

촌 정주체계상의 중심지개발은 지역계획에서 기능과 시설의 입지에 대한 지침을 제시하고 그것의 도시정비계획을 통해 구체화시킨다.

마을단위 종합정비사업계획은 우선 가구단위를 가장 중요한 변수로 생각하고 이에 대한 분석에 중점을 두어야 한다(表4). 즉 가구의 연령, 가구원수, 영농형태와 규모, 주택의 상태와 이용실태 등을 파악하는 것은 물론 미래에 대한 전망을 함으로써 대상 마을에 담아야 할 시설의 종류와 규모를 산정해 낼 수 있다. 가구단위로 취합된 내용에 기초하여 마을단위의 영농형태와 규모, 생산방식과 주요작목 등을 고려하여 농업구조와 취락구조 개선방향을 설정한다. 이에 따라 농경지정비와 농장조성, 그리고 촌락

표4 가구형태의 변화 전망(충남 부여군 〇〇리 사례)

2001 1991	A	B	C	D	F	G	I	소멸 ¹ 전출	계
A	2							4	6 (9.2)
B	9	7			1			2	19 (29.2)
C	2	14	3		1				20 (30.8)
D			2		1				3 (4.6)
F		4	2		5				11 (16.9)
G	2		1				1		4 (6.2)
I		1	1						2 (3.1)
계	15 (23.1)	26 (40.0)	9 (13.8)		8 (12.3)	1 (1.5)		6 (9.2)	65 (100.0)

¹ 우리나라 평균수명인 남자 68세, 여자 73세에 근거
 A : 단신가구 B : 부부 C : 부부+자녀 D : 편부부+자녀
 F : (편)부모+부부+(자녀) G : (편)부모+부부중1+(자녀)
 I : 확대가족(직계가족+비직계 가족)

표5 지대별 농업유형에 따른 적정영농규모(예시)

지대별 농업유형	영농규모	촌락형태	주요생산품목
평야수도작 지대	소유 20ha (경영규모:비제한)	集村型 (중심취락과 위성취락)	쌀
일반전작 지대 (중·산간)	소유 5ha (경영규모:비제한)	小村連合型	보리, 콩, 옥수수, 참깨, 고추, 마늘, 양파,김장채 소 등
시설 원예 지대 (도시근교 및 전문단지)	소유 3ha (경영규모:10ha)	列狀集村型	화훼류, 화채류, 과채류, 버섯, 약용작물 등
과수지대 (산간 및 중간지대)	소유 5ha (경영규모:10ha)	小村型 (농로망의 교차점에 위치)	사과, 배, 복숭아, 단감, 포도, 밀감 등
대가축 육성 단지 (산간)	소유 30ha (경영규모:무제한)	散居型	비육우, 젖소 등
중소 가축 단지 (중산간 및 도시근교)	소유 3ha (경영규모:3ha이내)	集合型 (축사단지와 분리)	돼지, 닭, 사슴, 꿩 등

형태와 가옥배치, 공동이용시설 등을 종합 정비해 나가도록 한다(表5). 여기서 영농유형에 따른 정비는 매우 중요하다. 즉 평야수도작지대는 농경지의 정형화, 규모화, 집단화를 통해 대형농기계의 작업효율을 높이고, 미곡종합처리 시스템과 농기계수리센터의 설치 및 입지 최적화를 꾀하며, 취락의 형태는 규모의 경제성을 살릴 수 있도록 영농권 단위로 집촌화를 유도해 나간다. 일반전작지대는 지역특산작목에 맞추어 중형 또는 대형 농기계의 공동이용조직을 운영하고 마을단위는 몇 개의 소촌이 연합되도록 하며 전작물의 공동육묘장과 정선, 포장, 저장 시설 및 농기계수리센터와 가공처리공장 등은 접근도가 유리한 중심점에 위치시키도록 한다.

그리고 시설원예지대는 표준규격화된 영구시설과 온습도, 양액, 관배수, 시비 등을

자동적으로 조절할 수 있는 자동제어 시스템을 갖추게 하고 농가는 생산시설내에 입지시켜 효율적인 기술농업을 영위하도록 하여야 한다. 과수지대는 입지여건에 따라 다소 차이가 있겠으나 과수원 포장간의 농로망을 정비하고 교차점에 생산관련공동시설의 배치 및 이를 중심으로 3~4호의 소촌형 취락을 입지시켜 공동생활의 이점을 살리도록 한다.

그밖에 축산지대는 대가축의 경우 야산과 한계농지를 활용하여 대규모 목장을 조성하고 가옥은 단지내에 입지하도록 하여 散居型이 되도록 유도한다. 그리고 중소가축의 경우는 축사와 주거단지를 분리시키고 그사이 인공수림대 등을 조성하여 생산의 능률화와 주거의 쾌적화를 함께 제고시키도록 하여야 한다.

2. 상향적이고 내발적인 추진체계의 확립

군(시)계획은 앞으로 상위계획과 연동화시켜 지방단위에서 자체재정에 의해 자율적으로 수립하도록 한다면 별 문제가 없을 것이다. 그러나 주민의 참여와 개발수요에 기초하여 계획이 수립되어야 하는 것은 물론이다.

그러나 면단위 계획은 마을단위종합정비사업계획으로 그 성격을 바꾼다면 주민의 불편해소와 편리한 영농을 실현하는 데 목적을 두고 추진하는 것이 보다 현실적이다. 따라서 개발사업의 계획단계에서부터 직접적인 이해당사자이면서 수혜자인 주민의 참여와 협조는 필수적인 것이다. 그러므로 개발사업에 대한 수요조사와 우선순위결정은 마을 주민총회의 의결을 거쳐 면과 마을개발추진위원회의 심의과정을 통해 합의점을 도출하고 그것에 기초하여 사업계획이 마련되어야 하며 개발사업의 추진과정에서도 주민이 주도적 역할을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

따라서 사업지구에 해당되는 마을은 면의 행정지원을 받아 주민이 민주적 의사결정과정을 통해 합의로 이끌어 낸 전략사업을 묶어 마을 단위에서 종합된 마을종합정비계획을 수립하여 군에 신청하고, 군은 주민 합의에 기초하여 수립된 마을정비계획을 평가하여 예산범위내에서 지구를 선정하여 도에 승인을 요청하며, 도는 그것을 심사하여 승인하는 절차를 거치도록 한다. 농림수산부는 국가차원의 기본계획을 수립하는 동시에 도가 승인한 사업지구를 평가하여 농업구조 개선의 효과 등 농정에 대한 기여도에 따라

국비 지원수준을 결정하고 필요한 정책자금을 공급하는 등 제반 지원조치를 시행하도록 하여야 한다.

3. 투자재원의 조달과 개발방식의 전환

농어촌 개발은 가용 투자재원에 비해 사업물량이 많아 엄청난 자금이 소요되므로 국가재정만으로 충당하기에는 한계가 있으므로 지방차원의 재원확충방안이 마련될 필요가 있다. 즉, 개발부담금, 토지초과 이득세, 택지소유초과 부담금, 수자원세, 관광세 등의 새로운 세원을 발굴하고, 자체적인 수익사업을 추진하는 동시에 사업에 따라서는 지방채를 발행할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 동시에 버스터미널이나 유료주차장, 택지개발사업 등 민자로 개발이 가능한 사업은 이를 적극 유치할 수 있는 방안도 강구하여야 한다.

아울러 정부의 투자방식도 전환할 필요가 있다. 정부재정에 의한 마을단위의 사회간접자본투자는 농장조성을 비롯한 생산기반 투자와 생활환경정비사업이 사업단위가 되는 마을을 중심으로 영역적으로 통합되어 하나의 패키지(package)로 투자되도록 함으로써 가시적인 정책효과를 거양할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 지금까지의 정치적 요인이나 농어민에 대한 선심제공을 위해 부문별 사업형태를 띠고 지역 분산적으로 집행되어 온 사업집행방식을 과감히 탈피하고 정책효과가 높은 사업대상지역을 중심으로 선택적으로 집중투자하는 방식으로 과감히 전환하여야 한다.

사업대상지구로 선정된 마을단위에는 농지 집단화를 위한 교환·분합, 용배수시설,

농로개설, 경지기반조성, 각종 마을환경개선사업, 도로건설 등 농업구조정비와 지역개발 관련사업을 동시에 추진 하는 한편 영농형태에 따라 품목별 연구소와 집하장 설치, 선별·포장작업의 자동화시설, 저장 및 가공시설 건설을 집중지원함으로써 미래지향적인 농어촌의 청사진을 지역 곳곳에 실현시켜 나가야 한다. 이를 통해 농어민에 대한 동기부여와 자긍심을 높이도록 유도하여야 한다. 따라서 농지구입자금 등 각종 정책자금의 지원도 지역안배식이 아닌 패키지사업대상 지역의 농어가에 집중적으로 지원하는 인센티브를 주는 방안을 활용하고, 지역간에는 선의의 경쟁풍토를 유발하여 개발의지가 지역내부에서 스스로 창출될 수 있는 사회분위기를 정착시켜 나가도록 하여야 한다.

VI. 結 論

농촌개발은 그 속에 살고 있는 주민의 편익증진을 위해 편리한 생활환경과 효율적인 생산기반을 두루 갖춘 인간정주공간을 조성하는 데 목적을 두어야 한다. 여기서 농촌개발의 대상인 정주생활권은 주민의 생활을 담는 공간이기도 하지만 생산활동을 기능효율적으로 지원할 수 있는 공간체계도 함께 마련되어야 한다. 그러므로 농어촌을 대상으로 하는 지역개발은 대다수 주민이 종사하고 있는 동시에 기간산업인 농업이 간과되거나 이와 분리된 채 접근되어서는 안된다. 더욱이 생산과 생활활동이 동일공간에서 반복되는 농어촌 마을단위의 개발에서는

농업의 구조조정과 주민의 생활환경개선사업이 분리되어 추진될 수 없다.

따라서 지역경제와 생산기반의 기능효율을 높이고 정주체계와 주민생활권에 부합되는 생활공간을 조성하며 주변의 자연환경과 조화를 이루는 가운데 지역과 주민이 함께 번영과 발전을 도모해 나갈 수 있는 정주생활권을 조성해 나가야 한다. 그러기 위해서는 중층적인 지역의 공간체계와 그것을 구성하는 점, 선, 면적인 요소와 고정적인 것과 유동적인것, 그리고 공적시설과 사적시설, 생산기반과 생활기반시설 등 제요소가 종합성, 정합성, 연계성을 가질 수 있도록 짜여져야 한다.

이를 위해 우선 군(시)계획은 지역계획으로서 그 성격을 명확히 하고 인구, 산업·경제 등 총량 목표설정과 정주체계 및 중심지에 대한 기능분담체계 등을 제시하며, 상위계획의 계획기간과 연동화시켜 나가도록 하여야 한다. 이를 통해 지역계획체계상의 위상도 새롭게 정립하도록 한다. 면단위 정주권개발계획은 마을단위의 종합정비에 목적을 두는 사업계획으로 성격을 바꾸는 동시에 농업구조개선과 생활환경개선사업을 병행하여 추진하도록 한다.

여기서 사업지구의 단위는 확대되는 영농권에 맞추어 마을 단위를 현재의 범역보다 넓혀서 잡고, 특히 산업사회의 급격한 변화에 능동적으로 대응해 나갈 수 있는 농어촌공간체계로 새롭게 재편해 나간다는 데 중점을 두어야 한다.

다음으로 개발과 정비의 전과정을 통해 지역적 접근의 상향적 개발, 주민의 참여와 그들이 주체가 되는 내발적 개발의 접근방

식을 최대한 도입하여야 한다. 그리하여 군(시)지역계획에서는 정주체계에 따른 중심지와 배후지역이 자연스럽게 하나의 정주생활권으로 통합되어 상호보완적으로 발전해 나갈 수 있도록 유도하고, 마을단위의 정비계획에서는 농업구조와 공간체계가 갖는 취약성을 해소하는 데 우선을 두는 동시에 주민 스스로가 앞장서서 추진해 나갈 수 있도록 하여야 한다. 동시에 투자재원을 확대하면서 계획적이고 단계적인 개발을 추진하되 정책효과가 높을 것으로 기대되는 지역에 우선하여 집중지원해 나감으로써 주민의 개발의욕을 고취시키고 개발의 파급효과도 극대화시킬 수 있도록 개발방식도 과감히 전환하여야 한다.

이상과 같은 정주생활권을 대상으로 한 지역계획과 영농권단위의 마을 정비사업을 통해 풍요롭고 능률적인 생산공간과 편리하고 쾌적한 정주공간을 두루 갖추게 하고 질서정연한 정주체계를 형성하도록 함으로써 상실되어가는 농어촌의 정주성을 되살리고 시들어 가는 농어촌에 새로운 활기를 불어넣을 수 있는 계기가 시급히 마련되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

姜奉順, 1991, “國內外經濟與件變化와 農業基盤整備의 當面課題,”世紀의 耕地綜合整備를 위한 세미나, 韓國農地開發研究所, 91-112.

金聖昊 外, 1989 “農地改革史研究”, 韓國農村經濟研究院.

권태환, 1991, 人口變動과 韓國農村的 變化, 農

漁村 定住生活圈開發計劃 세미나, 農漁村進興公社, 105-129.

柳佑益, 1988, “農村中心都市 및 聚落的 整備方案,” 21世紀 農政開發方案構想을 위한 基礎研究Ⅱ, 韓國農村經濟研究院, 1-71.

李正煥 外, 1990, “農村生活環境整備와 面單位定住圈開發方案,” 研究보고 213, 韓國農村經濟研究院.

이질현 외, 1991, “農村活力化를 위한 새마을운동의 方向에 관한 研究,” 韓國農畜水產流通研究院.

崔洋夫·李正煥, 1987, “産業社會의 農村發展戰略,” 研究叢書 19, 韓國農村經濟研究院.

國土開發研究院, 1991, 第3次 國土綜合開發計劃 試案(1992-2001).

農林水產部, 1991, '91農漁村 定住基盤 造成事業 實施 要領.

農林水產部, 1991, 農漁村構造改善 對策.

民主自由黨 農漁村發展企劃團, 1991, 農漁村構造改善促進을 위한 基本構想.

農漁村進興公社, 1990, 農漁村 定住生活圈開發 세미나 結果 報告書.

地域均衡發展企劃團, 1990, 地方化時代의 地域均衡發展을 위한 對策方案.

韓國農村經濟研究院, 1991, 第7次 經濟社會發展5個年計劃-農漁村發展部門計劃(試案)