

특집/지방자치와 농어촌개발

## 지방자치와 농촌개발정책의 과제

서종혁\*

1. 서론
2. 농촌개발정책의 회고와 반성
3. 농촌개발의 정책과제와 전략
4. 요약 및 결론

### 1. 서론

국토공간에서 대부분을 점하고 있는 농촌지역이 삶의 공간으로서 기능을 상실하고 있다. 지속적인 인구감소에 따른 지역의 공동화 현상은 단적으로 이를 뒷받침해 주고 있다. 앞으로 획기적인 대책이 마련되지 않을 경우 이와 같은 현상은 계속될 전망이다.

그동안 다양한 농촌개발정책이 1950년대 말 이후 현재까지 추진되어 왔으나 그 효과는 크지 못하였다. 경제개발이 도시·산업 부문을 우선한 불균형 성장위주로 추진됨에 따라 농촌지역의 정주여건이 단편적인 농촌개발정책만으로 큰 성과를 거둘 수 없었다. 더욱이 농촌개발의 추진체계에 있어서도 유사한 성격의 사업이 각기 다른 중앙부처에

의하여 서로 독립적으로 계획되고 집행됨으로써 중복과 비효율성을 보였다. 또한 농어촌개발을 주도적으로 담당할 지방자치단체가 행정의 자율성을 확보하지 못한 상태에서 중앙정부의 획일적인 지시에 의존함으로써 지역의 특성을 살린 농어촌개발을 기대할 수 없었다.

농산물시장의 개방과 함께 우리 농업의 국제화는 앞으로 농촌지역의 경제를 침체시킴으로써 농촌지역의 삶의 여건은 상대적으로 더욱 불리해지고 있다. 대부분의 국내 농산물은 국제경쟁력이 낮기 때문에 농산물 시장의 개방이 미치는 영향은 지역마다 상이하며, 특히 수도작지역이나 산간지역의 농업축소가 예상된다(서종혁외, 1994). 이는 농촌지역의 고용과 소득기회의 상실을 의미한다. 고용과 소득기회의 상실은 인구의 감소로 이어지며 이에 따른 교육과 의료 등 공공서비스의 질은 낮아지면서 비용을 더욱 상승시킨다. 그 결과 농촌지역은 산업과 주거지역으로서의 유리성을 상실하고 이는 다시 인구의 감소를 유발하는 악순환이 계속되고 있다. 이미 농어촌지역은 노령인구가 큰 비중을

\* 수석연구위원

차지하는 특이한 인구구조를 보임으로써 외부 지역으로부터의 산업유치도 어려운 상황이다. 아울러 지역경제를 활성화시키는데 필요한 기업가 정신을 갖춘 혁신적인 젊은이도 점차 줄어들고 있다.

지역이 당면하고 있는 이상과 같은 문제들을 고려해 볼 때 농촌개발에 있어서도 새로운 방식의 도입이 요구된다. 다행히, 지방자치단체장의 선출을 계기로 사회 모든 분야에서 지방화가 진행되고 있으며 농업·농촌 분야도 지방화에 따른 변화가 예상된다. 농업·농촌과 관련된 정책의 대부분이 지방자치단체에 의하여 집행되고 있음을 감안할 때 지방자치제의 본격적인 실시가 농촌개발의 새로운 전기가 될 수 있도록 별도의 대안이 마련되어야 한다.

이 논문은 농촌개발과 관련된 제문제를 검토하고 지방화시대의 농촌개발정책의 목표와 전략 그리고 극복해야 할 과제를 검토하고자 한다.

## 2. 농촌개발정책의 회고와 반성

### 2.1. 1990년 이전의 농촌개발 정책

우리 나라에서의 농촌개발은 정부 주도하에 다양한 방식과 사업으로 시대의 변천과 함께 추진되었다(표 1). 1950년말에 시작된 「지역사회 개발사업 (Community Development)」은 70년대를 거치면서 「새마을운동」으로 바뀌었다. 이 시기 농촌개발의 주요사업은 마을 중심의 생활환경개선과 관련된 사업이었다. 그후 '80년대초부터 '90

년대초까지는 「농어촌종합개발사업」의 형태로 농촌개발이 추진되었다. 농촌개발의 과제와 사업의 주요 내용은 계획수립과 사회간접자본의 개발이었다. 그동안 농촌개발정책의 과제가 변천된 것은 농촌개발과 관련된 문제가 시대에 따라 각기 다른 양상을 띄고 나타났기 때문이다. 1980년대까지의 산업화 이전 단계에는 마을중심의 도로개발과 주거환경개선이 농촌개발의 중심과제였으며, 그후 산업화의 과정에서는 고용기회의 확대, 교육 및 의료서비스의 개선 그리고 교통망의 확충과 광역적 개발을 요하는 사업이 개발의 과제로 대두되었다. 그동안의 농촌 지역 개발정책의 변화는 다음과 같이 요약될 수 있다(서중혁, 김정연, 1995).

첫째, 개별사업 방식에서 종합 개발방식으로 전환되어 왔다. 「지역사회개발」과 「새마을운동사업」은 개별사업을 중심으로 추진되었으며, 사업도 자연부락을 중심으로 농로개발, 교량건설, 지붕개량 등 그 종류가 매우 다양한 형태를 보였다. 반면 「농어촌종합개발」은 군 또는 면단위를 중심으로 개별사업 개발 방식을 지양한 계획적이며 종합적인 개발방식을 취하였다. 따라서 80년대초 이전에는 개별사업의 집행과 이의 성과가 강조되었으나, 후자의 경우에는 계획수립과 개별사업의 연계가 강조된 반면 사업 하나 하나의 집행은 소홀히 다루어졌다. 여기에는 종합개발에 따른 막대한 소요자금의 조달이 뒷받침되지 못하였기 때문이다.

둘째, 개발단위의 광역화를 들 수 있다. '80년대 이전까지는 마을 단위가 개발의 중심 대상이었으나 '80년대 이후 농어촌종합개발에서는 면단위나 시군단위가 개발의 대상

지역으로 설정되었다. 이는 사회·경제의 발달에 따라 농어촌개발의 과제가 개별 주거 환경의 문제에서 고용, 교육, 의료, 도로 및 교통수단 등의 문제로 확대되었기 때문이다. 고용증대를 위한 2·3차산업의 개발이나 교육 및 의료의 개선은 마을단위에서는 해결하기 어려운 광역적 경제활동이거나 공공서비스로서 시군단위의 수준에서 해결되어야 할 사업이다.

셋째, 계획의 주체에 있어서도 큰 차이를 보이고 있다. 지역개발사업은 주로 마을주민에 의해서 계획이 수립된 반면, 새마을사업의 중앙정부의 지침과 사업집행 요령에 의거하여 마을주민이 계획수립을 담당하였다. 한편, 농어촌종합개발사업은 전문기관의 지원하에 지방자치단체가 수립하였다.

과거 30여년간의 다양한 농촌개발정책으로 농촌지역의 산업과 생활환경은 절대적인 측면에서 볼 때 크게 개선되었다. 그러나 상대적인 측면에서 볼 때 도시지역에 비하여 낙후된 상태이다. 여기에는 여러 가지 요인이 작용하였다.

첫째, 정부는 농촌 또는 농림어업 부문에 대한 국가재원의 배분에 매우 인색하였다 이것은 농촌지역을 낙후되게 만든 가장 근본적

인 요인이다. 과거 30여년간 정부는 성장 극대화 중심의 경제개발과 도시·공업 지향적인 거점개발 방식의 국토개발 전략을 채택함으로써 (최양부, 이정환, 1987 ; 김종기, 1993), 도시·공업부문에 비해 농어촌지역에 대한 투자는 매우 저조하였다.

둘째, 모든 농어촌개발 정책의 입안과 추진이 중앙정부 주도하에 하향적으로 이루어졌다. 즉, 특정 농어촌개발사업의 정책화와 추진이 중앙정부의 지시와 지침에 의해 이루어져 왔다. 그동안 개발계획의 수립주체는 마을주민이나, 또는 마을주민과 지방자치단체로서 형식적으로는 밑으로부터의 개발방식 (bottom-up approach)이라고 평가할 수 있으나, 개발계획 수립을 위한 기본지침이나 개발수단의 제공측면에서 볼 때 중앙정부에 의존하는 위로부터의 개발방식 (top-down approach)의 성격을 띄고 있다. 개발사업의 추진과정에서 지방자치단체는 중앙정부가 정해진 기준에 따라 사업을 선정하고, 중앙정부가 배려해 준 사업비로 투자하고, 사업결과를 보고하는 역할밖에 없었다. 따라서 농어촌개발과정에서 지방자치단체의 역할은 매우 제한적일 수밖에 없다.

셋째, 새로운 농어촌개발 수단의 도입배경

표 1 농어촌개발 방식과 사업의 변천

구 분	기 간	계획수립의 주 체	개발의 형태	개발에 대한 주민 요구	개 발 단 위	개발수단의 제 공
지역사회개발사업	1957-70년대초	마을주민	개별사업중심	생활환경개선	마 울	중앙정부+마을주민
새마을운동사업	1970년초-70년말	중앙정부 + 마을주민	개별사업중심	생활환경개선	마 울	중앙정부+마을주민
농어촌종합개발사업	1980년대초-1990년대초	자치단체	계획적·종합적 개발	고용기회확대, 공공서비스의 개선	군단위 면단위	중앙정부+자치단체

에는 정치적 동기와 부처간 이기주의가 매우 크게 작용하였다. 그 결과 하나의 공간단위 또는 사업이 동시에 각기 다른 개발계획·사업의 대상이 되기도 하고, 동일한 내용의 사업을 여러 부처가 동시에 추진하면서 대상지역만 분할하기도 한다.

1960-70년대에 추진되었던 농어촌개발사업의 대부분은 정치적 변혁기에 통치권자의 관심과 발상으로 제창되고 추진되어 왔다. 각각의 농어촌개발사업은 농민의 경제여건의 향상과 농업·농촌의 발전을 전면으로 표방하면서도 그 이면에는 당면한 정치상황과 직결되어 있었다. 1980년대 이후부터는 정치적 동기는 약화되었으나 부처간 이기주의가 강하게 작용하여, 기존 개발수단의 適合性에 대한 합리적인 평가 없이 새로운 개발수단의 도입과 이의 배타적인 적용에만 관심을 가져 왔기 때문에 동일한 내용의 이름만 다른 개발계획·사업들이 양산되었다.

넷째, '80년대 이전의 농어촌개발사업 대부분은 중앙정부의 행정지침에 의하여 추진됨에 따라 사업의 원칙이 변경됨으로써 일관성의 유지가 어려웠다. 또한 계획적이기보다는 일시적인 처방에 그치는 경우가 많았다. 한편, 1980-1990년대 초까지는 농어촌개발 관련 법령이 양산됨으로써, 하나의 개발행위에 대해서 목적이 다른 많은 법규정이 마련됨에 따라 정책사업의 일관성을 상실하는 경우가 많았다.

## 2.2. 현행 농촌개발 정책의 내용과 한계

현행의 농촌개발 정책사업은 개발의 대상지역에 따라 그 내용이 상이하다(표 2).

군단위의 개발은 지역계획과 산업부문에

계획 형태로 존재한다. 군단위 지역계획으로는 국토건설종합계획법에 의한 법정계획인 「군건설종합개발계획」과 농림수산부지침에 의한 「농어촌지역종합개발계획」이 있다. 「군건설종합개발계획」은 「도건설 종합개발계획」의 하위계획의 위치에 있으나, 「농어촌지역종합개발계획」은 지역계획 체계상의 위치가 모호한 상태이다.

농어촌발전특별조치법에 근거하는 「군농어촌발전계획」은 군을 계획단위로 하는 농림어업 부문의 산업계획 성격을 갖는다. 통합시에서는 “도시내 또는 주변지역의 토지이용을 효율적으로 유도하기 위하여” 통합시 전체를 대상으로 「도시기본계획」을 수립하고자 하는 움직임도 있다.<sup>1</sup>

면단위 개발은 지역개발사업의 형태로 존재한다. 면단위 계획으로는 농어촌발전특별조치법에 의한 「면정주권개발계획」과 오지개발촉진법에 의한 「오지종합개발계획」, 그리고 도서개발촉진법에 의한 「도서종합개발계획」이 있다. 각각의 개발수단은 농촌지역의 지대별 특성에 따라 적용대상이 다르다. 즉, 일반농촌지역은 면정주권개발계획을, 산촌·오지지역은 오지종합개발계획을, 도서지역은 도서종합개발계획을 수립하도록 되어 있다.

소지구 또는 단지 단위의 개발은 내무부의 취락지구 개발계획에 의거한 「취락구조개선사업」과 농어촌정비법에 의한 「문화(집단)마을조성사업」, 「마을재개발사업」, 「분산마을정비사업」이 있다. 여기서는 주로 주거단

<sup>1</sup> 도·농통합시의 경우 통합시 전지역의 계획수립에 대한 기본방향은 아직 확정되지 않은 상태이다.

표 2 공간단위별 농어촌개발 계획과 사업의 특징

구 분	시·군단위	읍·면단위	마을·취락단위
개발계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통합시 기본계획 (통합시지역, 건설교통부)</li> <li>○ 군건설종합개발계획 (군지역, 건설교통부)</li> <li>○ 농어촌지역 종합개발계획 (군지역, 농림수산부)</li> <li>○ 농어촌발전계획 (통합시·시·군, 농림수산부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 면정주권개발계획 (전국 794개면, 농림수산부)</li> <li>○ 오지종합개발계획 (403개 오지면, 내무부)</li> <li>○ 도서종합개발계획 (10인이상 거주 개별도서, 내무부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 면소재지급 도시계획 (건설교통부)</li> <li>○ 취락지구 개발계획 (건설교통부)</li> <li>○ 문화마을 조성사업 (농림수산부)</li> <li>○ 마을재개발 및 분산마을 정비사업 (농림수산부)</li> <li>○ 소도읍개발사업 (내무부)</li> <li>○ 취락구조개선사업 (내무부)</li> </ul>
사업의 성 격	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통합시, 시·군의 개발계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 면단위 중심의 생활기반시설 확충사업</li> <li>○ 선정된 지구중심의 종합개발 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 면소재지 및 취락지구의 토지이용계획수립</li> <li>○ 새로운 주거단지 조성 및 재정비사업</li> </ul>

지정비사업과 주택사업, 가로등설치, 소규모  
오수처리사업 등과 같은 개별적인 주거환경  
개선사업이 이루어지고 있다. 농림어업부문  
에 대해서는 농어촌정비법에 의한 「농업생  
산기반정비사업」, 「수산업생산기반정비사  
업」, 「한계농지 정비사업」 등이 있다.

현행의 농어촌개발 정책은 지나치게 많은  
계획과 사업들이 상호 연계성이 없이 개별적  
으로 추진되고 있는 특징을 안고 있다.

군단위개발 계획인 「군건설종합개발계획」  
과 「농어촌지역종합개발계획」은 근거법과  
주관부처만 차이가 있을뿐 개발계획의 내용  
과 성격은 유사하다. 두 계획 모두 구체적  
인 토지이용계획을 포함하고 있지 않기 때문  
에 계획자체에 대한 구속력이 약하다. 또한  
계획의 집행이라는 측면에서는 예산과의 연  
계가 안되고 있어 계획의 실천성이 매우 약  
하다.

「농어촌발전계획」은 지역단위의 농업구조  
개선에 목적을 둔 일종의 산업개발 계획이나  
생활환경과 사회복지부문도 일부 포함하는  
지역종합개발계획의 성격의 띄고 있어 계획  
의 내용면에서 위의 두 계획과 큰 차이가 없  
다. 그러나 농특세라는 특정재원을 농림수산  
부를 통하여 지방에 지원되기 때문에 계획의  
실천성은 높으나 타 부처사업과의 연계성은  
매우 약하다.

시·군단위 이하에서의 개발계획이나 사  
업의 추진에 있어서도 상위계획과의 연계나  
유사한 계획간의 연계가 부족한 것은 마찬가  
지이다. 이는 지방자치단체의 필요에 의하여  
계획을 수립하기보다는 중앙정부의 지침에 따  
라 해당 과에서 계획을 수립하기 때문이며,  
결과적으로 개발에서의 통합성을 갖지 못함으  
로써 재정집행의 효율성을 떨어 뜨린다.

### 3. 농촌개발의 정책과제와 전략

농촌개발과 관련하여 많은 정책들이 추진되어 왔으나 그 성과면에서는 크게 만족할 수준이 아니다. 많은 정책대상인 농촌이 여전히 소득이 낮고 생활환경 또한 열악하며, 앞으로는 개선될 전망도 불투명하다. 따라서 지금까지의 농촌개발과 관련된 정책에 대한 반성을 토대로 불합리한 부분을 시정하고 새로운 전략을 모색해야 하겠다.

새로운 전략은, 특히, 농업과 농촌을 둘러싼 여건변화에 부응한 새로운 개발수요나 정책·제도개선에 대한 수요를 충족시킬 수 있어야 한다. 앞으로 우리 사회는 산업사회가 안고 있는 많은 문제들을 극복하면서, 다른 한편으로는 고도 산업사회를 대비해야 할 단계이다. 따라서 농촌개발에 있어서도 지난 30여년 동안 이룩해 온 산업화의 결과물인 도·농격차의 해소를 위한 노력은 물론이고, 앞으로 다가올 국제화, 지방화 그리고 정보화 등과 같은 새로운 물결에 적극적으로 대응해야 할 것이다. 이를 위해서는 농촌공간에 대한 재인식은 물론이고, 농촌지역이 갖는 특성을 고려한 개발방식이 마련되어야 한다.

#### 3.1. 농촌 공간구조에 대한 재인식과 개발의 목표

국민들의 농업·농촌에 대한 역할과 기대를 보면 과거 60~70년대의 산업성장기에 있어서는 농민의 생존을 가능케 해주고, 국민의 식량을 값싸게 공급해 주는 경제적 측면에서의 역할을 강조하였다. 그러나 80년 이후 오늘날까지의 전환기에서는 환경 문제를

중시됨에 따라 생태보전을 중시하는 환경적 측면이 부각되고 있다. 선진국의 예에서 볼 때 서기 2000년 이후 고도산업사회로 진입하게 되면 국민들의 다양성을 바탕으로 생활적, 문화적 가치와 역할이 강조될 전망이다(김종숙·민상기, 1994).

이와 같은 국민들의 농업·농촌에 대한 가치의 변화를 감안해 볼 때 농촌공간의 기능과 역할은 재정립되어야 한다(今村奈良臣, 1995). 앞으로의 농촌은 농업과 2·3차 산업이 함께 공존함으로써 지역주민들에게 다양한 고용기회를 줄 수 있는 「산업공간적 기능」은 물론이고, 도시-산업화로 인하여 크게 위협받고 있는 도시지역의 주거환경을 해결해 줄 수 있는 「쾌적한 생활공간」으로서도 기능을 할 수 있어야 한다. 녹색관광(green tourism)의 확대와 함께 「교류공간」으로서도 그 기능의 확대가 요구되고 있으며 산업화로 인하여 소홀해지고 있는 인성교육을 담당할 「교육공간(예; 수련장, 체험장)」으로서도 기능이 요구되고 있다. 역사와 전통·문화를 보존하는 「문화공간」의 역할은 물론이고, 고령사회를 대비한 「노후 보람공간」, 그리고 자연경관과 환경을 유지해 주는 「녹색 환경공간」으로서도 그 기능이 강조되고 있다.

농촌개발이 추구해야 할 목표는 이와 같은 농촌지역이 담당할 공간적 기능을 고려하여 도시지역과는 구별되게 설정되고 개발의 내용도 차별화 되어야 한다(표 3). 개발목표에 있어서 도시지역은 과밀화의 억제임에 반하여, 농촌지역은 과소화의 해결로서 분명한 차이가 있다. 그러나 실제 개발방식은 큰 차이가 없다. 일례로 주거환경의 개선을 위하

표 3 도시·농촌지역의 특성과 계획수립의 목표와 과제

	도시 지역	농촌 지역	계획상의 고려사항
계획과제 및 발전목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시문제의 해결                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 및 사회·경제활동 증가에 의한 과밀, 혼잡 → 적정화</li> </ul> </li> <li>2·3차산업 진흥 중심                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인문환경적 여건이 중요한 변수</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌문제의 해결                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구감소에 의한 과소화, 농림업의 쇠퇴 → 활성화, 지역사회유지</li> </ul> </li> <li>1차산업 진흥 중심                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1·2·3차산업균형 개발</li> </ul> </li> <li>자연지리적 여건이 중요한 변수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상이한 목표의 조화</li> <li>- 도시지역의 목표와 농촌지역의 목표가 상이</li> <li>- 이를 무시하면 도시와 농촌간의 사회적 갈등 발생</li> </ul>
공간구조 및 토지이용	<ul style="list-style-type: none"> <li>공간구조는 교통 등 인문 사회환경에 주로 영향을 받음</li> <li>기능의 분리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거, 상업, 공업, 녹지 등으로 분리</li> </ul> </li> <li>고밀도 토지이용 중심                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인위적 공간(built environment)이 지배적</li> <li>- 밀도규제가 중요</li> </ul> </li> <li>각종 기능이 일정한 공간 위에 밀집</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공간구조가 기후, 토질, 지형 등 자연환경에 크게 영향을 받음.</li> <li>기능의 복합                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거, 생산, 문화적 기능이 일정한 공간에 복합</li> </ul> </li> <li>보존적 토지이용 중심                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연자원 공간이 지배적</li> <li>- 대부분의 토지이용이 그 본래적 목적 외에도 자연환경 보존기능을 수행</li> <li>- 適性에 맞는 토지이용이 중요</li> </ul> </li> <li>각종 기능이 넓은 면적 위에 소규모로 분산 분포</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공간계획에서 다뤄야 할 중요한 변수가 크게 다름.</li> <li>농촌지역에 대해서는 기능의 복합성을 중시해야 함.</li> <li>도시적 개발 압력과 농촌적 보존 필요성의 조화</li> <li>도시는 일정의 용도 지역·지구로 획정이 가능하지만, 농촌은 일정의 토지를 하나의 용도로만 획정하기가 곤란</li> </ul>
개발사업의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>용도지역별로 해당 개발법을 적용하여 개발                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재개발, 일단의 주택단지 조성 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업구조개선, 2·3차산업의 개발 주거환경개선 등을 일체적으로 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발계획의 내용과 집행방식이 상이</li> </ul>
공공의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공시설은 공공이 직접 공급·정비해야 할 책임이 있지만</li> <li>私的인 토지이용은 주로 규제 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공이 공공시설도 공급·정비하지만</li> <li>私的인 부분에 대해서도 개발(재정 등) 지원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분이 부진·문제지역(problem region)임</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사적부문에 대한 공공의 개입내용이 상이</li> </ul>
도시·농촌간의 상호작용	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시적 서비스 제공</li> <li>재촌탈농 인구의 일터</li> <li>지역사회의 중심지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시적 서비스 수요자로서 도시산업 성장에 기여</li> <li>식품공급</li> <li>도시민의 레저공간, 전국토에 대한 자연환경 보존 공간</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시성장이 주변농촌의 회생을 초래할 가능성 존재                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시기능의 농촌 확산→농업적 토지이용, 농촌사회에 악영향</li> <li>- 유능한 청장년층의 도시 취업 및 이주 촉진</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 정영일, "도농통합과 농촌계획," 「'95 심포지엄 도농통합과 농촌계획」, 서울대 농생대 부설 농업개발연구소, 1995. 9

여 쾌적성이나, 편리성, 안전성을 지나치게 추구한 나머지 도시지역에서와 같은 고층아파트의 건설방식이 선택되고 있다. 이는 토지이용의 제약과 도시지역에 적용되는 건축용적을 기준 때문이다(배청, 1995). 농촌경관의 유지 측면은 물론이고, 가족제도의 유지라는 전통문화의 보존 측면에서도 이와 같은 방식의 주권환경개선은 재고되어야 할 것이다.

### 3.2. 중앙과 지방의 역할분담과 정책수단의 지방화

지금까지 농촌개발은 중앙정부의 시혜로 인식됨으로써 농촌주민들이나 자치단체는 중앙에 대한 의존도가 높고 지역의 개발에 자율적이지 못하였다. 그러나 이제부터는 개발에 있어서도 자치제도가 확립되어야 한다.

농촌개발에서의 자치제도의 확립이 필요한 이유는 지역개발이 갖는 높은 지역 의존성 때문이다. 대부분의 농촌개발 대상사업이 지역의 산업진흥과 생활환경개선과 직결되고 개발에 대한 수요가 지역별로 상이하기 때문에 개발정책도 동일해서는 안된다. 농촌개발에서 하향식의 개발보다는 상향식의 개발이 강조되는 것은 이 때문이다. 따라서 국가 전체적인 측면에서 요구되는 통일성이나 형평성의 유지가 요구되는 사업을 제외하고는 개발현장에 보다 가까이 위치한 자치단체가 개발계획의 수립에서부터 집행을 담당하는 것이 바람직하다. 이는 지방자치법에서도 제도적으로 보장되어 있다.

그럼에도 불구하고 우리 나라는 기본적으로 대륙형의 단체자치제도에 가깝기 때문에

자치단체에 대한 자치권의 부여에 있어서 포괄적인 수탁방식을 취하고 있다. 따라서 중앙과 자치단체간의 사무배분이 불명확하다. 이는 지방자치법에도 잘 나타나고 있다. 즉, 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 2항에 의하면 지역주민의 복지증진, 산업진흥, 지역개발 및 주민의 생활환경개선은 자치단체의 사무로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 농촌개발 관련 사업의 계획과 집행이 중앙정부에 의하여 이루어지는 것은 제2항의 예외규정(법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다) 때문이다.

앞에서 검토된 바와 같이 중앙정부 중심의 다양한 농촌개발정책으로 인하여 야기되는 개발행정의 비효율성을 극복하기 위해서는 먼저 중앙정부와 자치단체간의 역할이 재정립되어야 한다. 농촌개발에 있어서 중앙정부의 역할은 국가발전에 필요한 기본적 지표와 자원배분의 원칙적 기준제시이다. 그리고, 지리적으로 광역적인 사업, 전문적 기술을 요하는 사업, 막대한 재정이 소요되는 사업이나 정책개발을 위한 시범사업에 국한되어야 할 것이다. 한편, 자치단체의 농촌개발에 있어서 자율성을 높이기 위해서는 지역의 산업개발은 물론이고 주민의 편의나 복리증진과 관련된 사업이 자치단체에 의하여 계획되고 집행될 수 있는 제도가 확립되어야 한다.

개발행정에서의 자치단체의 자율성을 제고하기 위해서는 지역의 토지이용계획과 개발에 대한 자율권의 확대는 물론이고, 재정적 측면에서의 개발수단도 확보되어야 한다. 즉, 조세감면 혜택에 대한 결정권은 물론이



고 중앙과의 기능분담 차원에서 국고 보조사업에 대한 기준이 전면 재조정되어야 한다.

낙후된 농어촌의 경우 재정기반이 취약하여 자치단체에 의한 지역개발에 한계가 있기 때문에 일반 농어촌지역과는 구분되게 국고의 차등지원이 필요하다. 한편, 개발행정에서의 자치단체의 전문성을 높이기 위하여 관련 공무원의 교육·훈련 기회의 확대는 물론이고, 중앙이나 또는 민간 부문으로부터의 전문가를 유치하는 방안도 적극 검토되어야 한다.

**3.3. 지역중심의 농촌개발계획체계의 확립**

현재와 같은 중앙부처 중심의 할거주의적 개발방식이 가져다 준 부작용을 극복하기 위해서는 자치단체 중심의 통합적 개발방식이 도입되어야 하겠다. 통합적 개발이란 공간의 통합, 개발부문의 통합, 개발행위의 통합을 포함하는 복합적인 의미를 갖는다 (서중혁, 김정연, 1995).

통합적 공간개발(integrated spatial development)은 일정 계획권내에서 도시와

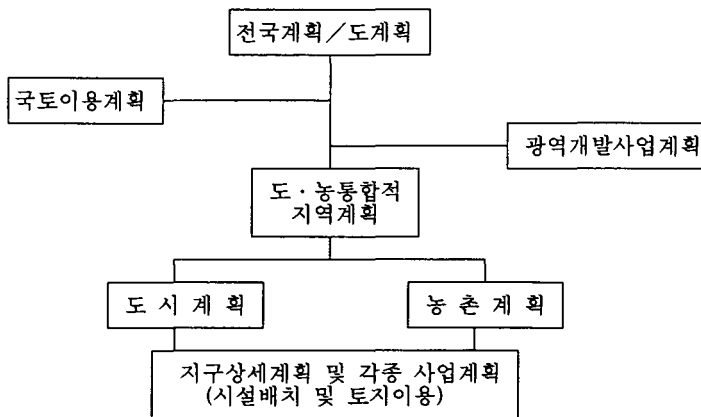
농촌, 중심지와 배후지, 생활공간과 생산공간간의 기능적인 통합·연계를 추구하는 개발을 의미한다. 이것은 효과적인 공간구조를 형성코자 하는 것으로서 종래의 농촌정주생활권 개념보다는 좀 더 다면적이고 확대된 개념이다.

공간적 통합을 위해서는 농촌지역의 중심지와 배후지를 통합하는 것이다. 여기에는 시·군이 통합된 통합시부터 우선적으로 이루어져야 하며, 나아가서 행정구역이 분리된 지역까지 확대되어야 한다.

도·농통합적 지역계획은 현행의 도시기본계획, 군건설종합계획(이상 법정계획)과 농어촌 지역종합개발계획을 하나로 통합하는 것으로서, 계획의 주 목적은 도·농통합적인 관점에서 지역내의 기본적인 개발방향, 그에 따른 지역전체의 토지이용 방안을 밝히는데 두어져야 한다. 또한 하위계획인 도시계획과 농어촌계획과의 관계를 규정하며 지구상세계획이 필요한 지역의 지정도 이 계획에서 아울러 이루어져야 한다(그림 1 참조).

도·농통합적 지역계획의 제도화를 위해서

그림 1 시·군통합후의 계획체계



는 기존의 군계획 및 도시기본계획이 하나로 통합되어야 하며 이를 위한 관계 법률의 개정이나 새로운 법의 제정이 필요하다. 여기에는 두 가지 접근이 가능하다.

농어촌발전위원회에서 제시한 「도농통합적 생활권계획 및 개발에 관한 법률(가칭)」과 같은 새로운 법률을 제정하고 기존의 시·군·건설종합계획, 군·건설종합계획, 도시기본계획 등을 통합하는 방안이다. 다른 하나의 대안은 국토건설종합계획법상의 건설종합계획을 통합시에도 적용하여 도·농통합적 지역계획으로 하고 이에 따라 도시계획법상의 도시기본계획과 농촌지역 기본계획을 수립하는 것이다. 물론, 각각의 대안이 갖는 문제점이나 후속적 조치에 대한 심도 있는 검토가 필요하다.

개발부문의 통합은 산업, 생활환경, 문화, 복지, 사회 등 각종 개발사업을 통합된 공간 위에서 종합·연계하여 개발하는 것을 의미하며, 이것이 가능하기 위해서는 종합개발계획(comprehensive development planning)을 필요로 한다. 종합개발은 투자의 연계 효과를 높여주며, 시·공간적으로 잘 연계된 개발사업의 추진은 광범위한 段瀑效果(cascade effects)를 얻어낼 수 있다.

여기서 개발부문의 통합은 수직적 통합과 수평적 통합을 모두 포함한다. 수직적 통합은 하나의 부문 또는 사업내에서의 통합으로서, 농림어업부문을 예로 들면 자원관리→생산→가공→판매는 물론 생산관련 시설의 배치·정비까지의 전과정을 연계·종합한 계획 또는 개발을 의미한다. 수평적 통합은 관련되는 부문 또는 사업간의 연계를 고려하여 계획 또는 개발하는 것을 의미한다.

개발행위의 통합(integration of development efforts)은 기관 또는 조직내의 통합(주무부서와 관련부서간)과 행정기관, 관련 공공단체, 주민간의 수직적, 수평적 통합을 포함한다. 이와 같은 개발행위의 통합은 명실공히 지역의 개발행정을 책임질 자치단체를 중심으로 이루어져야 한다. 따라서 자치단체가 주체가 되는 상향적 개발과정(bottom-up development process)이 이루어지기 위해서는 개발계획과 개발사업의 집행에 대한 책임과 권한이 중앙정부로부터 자치단체에 대폭 이양되어야 한다. 이제부터라도 농촌개발은 지역의 주인인 자치단체와 지역주민에게 맡김으로써 그들의 창의와 노력을 개발의 원동력으로 삼아야 하겠다.

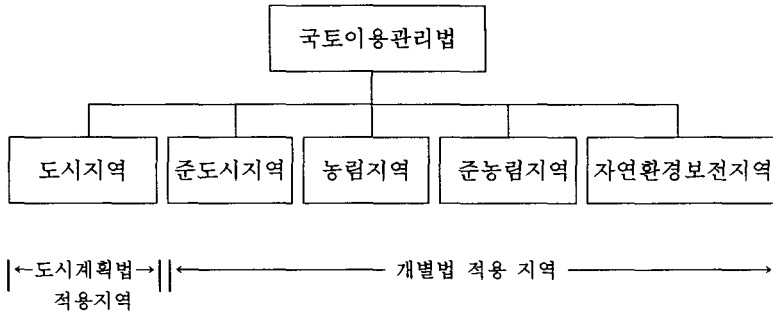
### 3.4. 농촌개발과 토지이용체계의 확립

농촌개발계획이 실효성을 갖기 위해서는 토지이용계획이 개발계획과 연계되어야 하나 현행제도는 그렇지 않다. 이는 중앙정부 중심의 토지관리체도로 인하여 자치단체인 시·군의 자율성에 입각한 토지이용이 크게 제한되었기 때문이다.

우리 나라의 토지이용은 전체적으로는 국토이용관리법상의 토지용도 구분에 따라 규제되고 있으나, 도시지역(도시)은 도시계획법에 의해 규제되고 있다. 도시계획법의 적용은 도시계획 대상지역에 한정되기 때문에 도시계획 대상지역 이외의 지역(주로 농촌지역을 의미함)을 다루는 토지이용 관련법 체계는 국토이용관리법과 동 법의 하위법적인 성격을 갖는 각종 개별법으로 구성되어 있다(그림 2 참조).

국토이용관리법에서는 타법에서 토지의

그림 2 토지의 이용 구분과 관련법 적용



용도를 지정할 때 국토이용계획의 용도안에서 지정할 것을 규정하고(법제13조), 또한 용도지역안에서의 행위제한을 명시함으로써(법 제15조) 국토이용의 기본질서를 이루고 있다. 한편 국토이용관리법의 하위법에 해당하는 각종의 개별법에서는 법이 추구하고자 하는 목적에 따라, 개별적으로 다시 용도를 세분하여 지정하고 있으며, 용도지정에 따른 토지이용행위를 제한하고 있다.

농촌지역의 토지이용제도를 한마디로 정의하면 중앙정부위주의 일률적인 규제제도라 할 수 있다. 각각의 법률은 전국 어느 곳이나 통일적으로 적용되기 때문에 지역의 특수한 사정에 따라 토지이용이 이루어질 수 있는 여지는 극히 제한적이다.

이러한 제도상의 특성으로 인하여 지역실정에 맞는 계획적인 토지이용이 곤란하다. 도시의 경우 국토이용관리법에서 도시적 성격의 토지이용을 위한 큰 대상지역만을 지정하고, 주거, 상업, 공업, 녹지등 세부적인 용도지정은 하위계획인 도시계획에 일임함으로써, 지방자치단체에서 토지의 계획적인 이용 및 관리가 가능하다. 그러나 농촌지역의 경우 국가적인 차원에서의 용도지역과 각 개

별 법에서 지정하고 있는 지역·지구만이 존재할 뿐, 지방자치단체가 토지이용계획 및 용도지정을 할 권한이 거의 없기 때문에 지역실정에 맞는 토지이용이 제약되고 있는 실정이다.

도시 근교농촌의 도시화, 원격지 농촌의 과소화 등 농촌을 둘러싼 여건변화와 함께 농촌 토지에 대한 이용수요도 다양하게 변화하고 있으나 현행의 제도하에서는 지역의 특수한 여건 변화에 탄력적으로 대처할 수 없게 되어 있다. 또한 농촌공간은 취락과 농경지와 산지로 구성되어 상호 연관된 토지 이용행위가 이루어져야 함에도 불구하고, 현행 국토이용계획에는 취락지구는 준도시지역으로 분류되고, 동일 지역내에 분포된 경지와 산지는 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역으로 분류되어 있다. 그 결과 기능적으로 상호 연관된 토지이용이 곤란하다.

이상과 같은 문제가 특히 복합적으로 나타나고 있는 지역이 준농림지역이다. 준농림지역은 국토이용관리법의 개정 배경이 된 도시적 토지이용수요와 농촌적 토지보전과의 마찰의 산물로서 토지이용계획이 없이 무질서하게 개발되고 있다.

현재 전체 농지 및 산지의 33.6%가 개발 용도의 준농림지역으로 편입되어 그 결과 개발가능한 토지는 전국토 면적의 15.6%에서 41.7%로 확대되었다. 행위제한 방식도 과거의 허용행위 열거방식(positive list system)에서 금지행위 열거방식(negative list system)으로 전환됨으로써 토지이용행위의 규제가 완화로 난개발현상이 확대되고 있다.

도시기반시설 정비가 수반되지 않는 상태에서 집단 주거지 건설, 서비스산업 및 제조시설의 무분별한 입지 등의 난개발은 국토의 효율적 이용이라는 국가 전체적 차원의 목표달성에 많은 문제를 야기하고 있다. 이와 같은 문제를 사전에 예방하기 위해서는 농촌개발계획에 토지이용계획이 포함되어야 하며, 이는 준농림지역부터 실시되어야 한다.

### 3.5. 산업개발과 지역기업가의 발굴·양성

농촌지역의 산업개발은 농촌개발정책에서 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. '80년대 중반이후 농촌개발 정책이 추진방식이나 계획체계의 설정, 그리고 개발계획의 수립자체에 지나치게 치중해 왔기 때문에 산업개발로서 지역농업이나 2·3차 산업의 육성은 개별계획으로서 관련부처에 의해서 산발적으로 이루어졌다.

지역농업개발은 시·군 농어촌발전계획의 일환으로 사업계획이 자치단체에 의하여 수립되고 있으나, 지역의 특성이 충분히 반영되지 않은 시설투자 중심의 물적계획으로서 개별사업적 특성을 갖는다. 나아가서 사업추진과 함께 병행되어야 할 사업참여자에 대한 전문경영 교육이나 생산물의 판매방안 등

과 같은 운영프로그램이 개발되지 않아 사업의 성공률이 그리 높지 않다.

농촌지역의 2·3차 산업의 개발을 위한 농공지구의 개발, 특산단지의 조성, 그리고 관광휴양사업도 지역의 입지적 특성을 충분히 고려하지 않고 시설중심의 개발에 치중함으로써 소기의 성과를 거두지 못하고 있다.

농촌지역의 인구감소는 1차적으로 지역의 고용기회가 충분하지 못하기 때문임을 고려해 볼 때 지역산업의 개발은 농촌부문개발에서 최우선 순위가 부여되어야 할 과제이다. 특히, 지역의 제조업체나 서비스업체의 증가는 지방세규도를 증대시켜 지방재정을 확충시키며, 인구의 지역유입을 촉진시킴으로 지역경제의 활성화에 크게 기여하고 있다(이동필외, 1995.).<sup>2</sup> 따라서 농촌과 도시간의 지역균형개발은 농촌지역의 산업구조개편을 통하여 이루어져야 하며, 여기에서 2·3차 산업의 개발은 필수적이다. 2·3차 산업을 육성하기 위해서는 대도시에 위치한 산업의 농촌지역으로의 이전을 유도하고, 지역산업의 육성, 그리고 농림수산업의 복합산업화가 필요하다.

지금까지 중앙정부에 의하여 추진된 농공지구 개발사업이 주로 입지조건이 유리한 도시주변에서 성공했음을 감안하여, 앞으로는 일반 농어촌지역에 대한 지원은 축소하고, 우선지원 농어촌지역과 추가지원 농어촌지역에 대한 지원의 폭을 대폭 확대해야 할 것이다. 즉, 농공지구 지정에 있어서 도시근교나 일반 농어촌지역에 대해서는 공장설립

<sup>2</sup> 시·군지역의 2·3차산업부문 취업자가 1인 증가하면 총 인구는 2.5명 증가함으로써 2·3차 산업의 개발은 지역인구의 유지에 매우 중요한 역할을 한다 (이동필외, 1995).

에 필요한 인허가의 완화에 치중하고, 공장 입지가 어려운 우선지원 및 추가지원 농어촌 지역에 대해서는 공단조성에 대한 재정지원을 확대하여 입지조건을 유리하게 만들어 주어야 한다.

지역산업과 농림수산업의 복합화를 유도하기 위해서는 먼저 지역의 기업가를 발굴·육성하는 사업부터 시작되어야 한다. 대부분의 농어촌지역에는 자질과 능력을 갖춘 기업가가 부족하기 때문이다(Lee & Suh, 1995).

현재 정부의 정책사업으로 추진하고 있는 지역특산물 개발사업이나 농산물가공업, 산지유통사업, 관광농업사업 등에 참여하고 있는 지역주민들이 사업에 대한 경험부족으로 실패하는 사례가 많다. 이것은 사업대상자의 선발에서 기업가적 자질에 대한 검토가 미흡했고 또한 선발된 사업자에 대한 사전교육이 부족했기 때문이다. 앞으로 지역산업이나 농림수산업의 복합화를 위한 농림수산물의 가공·유통사업을 지연산업으로 육성하기 위해서는 지역단위에서 이들을 체계적으로 선발하고 육성하는 「지역창업지원센터(가칭)」와 같은 별도의 기구나 조직이 광역자치단체 수준에서 마련되어야 하겠다.

#### 4. 요약 및 결론

우리 나라의 농촌개발과정은 유사한 성격의 정책이나 사업이 각기 다른 중앙부처에 의해 서로 독립적으로 추진됨으로써 비효율적인 측면이 많았다. 국제화·지방화 그리고 정보화가 동시에 진행되고 있음을 고려할 때 농촌개발의 전략과 정책의 변화가 요

구되고 있다. 본 논문에서는 먼저 우리 나라 농촌개발정책의 전개과정을 경제·사회의 여건변화와 관련하여 시대별로 비교하고, 현재 추진중인 농촌개발정책과 사업들을 공간단위별·정책과제별로 나누어 비교 검토하였다. 그리고 이를 토대로 농촌개발의 전략과 정책의 방향을 제시하였다.

지난 30 여년간에 걸쳐 전개되어 온 우리나라 농촌개발정책은 1950-60 년대의 지역사회개발정책을 거쳐 1970년대는 기존의 농촌개발사업에 생활환경개선과 하부구조 정비 등 개별사업(projects) 중심의 새마을운동으로 통합되어 추진되었다. 1980년대 이후는 농촌개발의 대상공간을 군으로 확대하고 개발행정체계의 통합성과 개발사업의 종합·연계성을 강조한 농촌지역종합개발방식(integrated & comprehensive rural development approach)이 도입되었다. 그러나 예산 및 개발행정체도의 개선이 이루어지지 못함으로써 실효성을 상실하게 되었다. 1990년대에는 농림수산부, 내무부 및 건설교통부가 유사한 개발수단들을 양산해냄으로써 군단위의 군건설 종합개발계획, 농어촌지역종합개발계획, 농어촌발전계획, 면단위의 면정주권개발사업, 오지개발사업, 도서개발사업, 마을단위의 취락구조 개선사업, 집단마을 조성사업, 농촌취락 재개발사업 등이 혼재하고 있다.

그동안의 농촌개발과정에서 나타난 문제점으로는 ① 국가 전체적으로 농촌·농업부문에 대한 투자가 저조하였으며, ② 농촌개발정책의 형성과 집행이 중앙정부 주도의 하향적 성격을 유지함으로써 지방정부와 주민의 역할이 매우 제한될 수밖에 없었고, 이는

자치단체의 개발행정 능력의 약화를 초래하였다. ③ 70년대말까지의 농촌개발 프로그램은 법제화되지 못하고 중앙정부의 행정지침에 의해 추진됨으로써 사업의 일관성 유지가 어려웠던 반면, '80년대초 이후에는 농촌개발과 관련된 많은 법령이 연계성이 없이 제정되었다. ④ 중앙부처간 그리고 중앙부처내 각 부서간의 할거주의에 의해 동일한 성격의 농촌개발 프로그램이 각기 다른 추진방식과 지원제도에 의해 추진됨으로써 개발정책의 종합성과 효율성이 매우 낮았다.

지방자치제도의 본격적인 실시와 더불어 이상과 같은 문제점들은 개선되어야 한다. 농촌부문에 대한 투자재원의 확대는 물론이고 농촌개발의 주도권도 지역의 주인인 자치단체와 지역주민들에게 되돌려 주어야 한다.

앞으로의 농촌개발은 ① 공간의 통합, 개발부문의 통합, 개발행정의 통합이 자치단체를 중심으로 이루어져야 하고, ② 지방 스스로가 지방화에 적극적으로 대응할 수 있도록 재정기반을 조성할 수 있도록 중앙정부의 농어촌개발에 대한 투융자제도의 개편이 필요하며 이를 담당할 수 있는 전문인력을 지역 내에서 양성할 수 있어야 한다. ③ 효율적인 농촌과 도시개발을 위하여 도·농통합적인 생활·행정·계획권을 확립하기 위한 대책이 필요하며, ④ 농촌계획에서는 적극적인 개발행위 뿐만 아니라 토지이용행위의 유도·규제까지를 포함할 수 있도록 제도적인 보완이 필요하며, 이는 자치단체 중심으로 개편되어야 한다.

한편, 농촌개발에 있어서 지방자치단체의 기능 강화는 예기치 못한 역기능적 측면을 가져다 줄 수 있다. 자치단체장이나 지방의

회가 중앙정부 정책의 기본방향과 상이한 개발과제를 선택하고 중앙정책에 대한 비판적 입장이나 집행을 거부할 수도 있다. 또한 지역이기주의에 근거한 중앙정부에 대한 무리한 요구나 중앙정부의 정책방향과 상치된 업무추진을 강행할 수도 있다. 한편, 주민들에 의하여 선출된 자치단체장이나 지방의회가 자치단체의 개발정책 관련 사항의 결정이나 집행시 경제논리보다는 정치논리를 우선함으로써 「나누어먹기식」으로 개발행정을 집행할 수도 있다. 그리고 개발이라는 명분하에 토지를 난개발할 경우 농지의 부문별한 전용으로 지역농업의 기반이 가속적으로 붕괴될 수 있다.

이와 같은 역기능적 측면을 축소하기 위해서는 사전에 대처방안이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체에 의하여 추진되는 개발사업에 대해 전문가 집단에 의한 사전심사나 사후적인 평가도 고려해 볼 수 있으며, 그 결과를 중앙정부의 차기년도 투융자사업에 반영하는 방안도 고려해 볼 과제이다.

농촌개발은 자치제단체의 자율성 확립과 함께 개발 주체의 자율적인 의식전환이 수반되어야 한다. 따라서 장기적인 구상과 목표하에 농촌개발을 위한 관련 주체들의 지속적인 참여와 노력이 유도되어야 한다. 이 과정에서 지역주민의 자율적 참여와 선출된 자치단체장의 지방화에 대한 확고한 신념과 실천력은 매우 중요하다. 나아가서 지역의 문제를 중앙에 의존하지 않고 자주적으로 해결하겠다는 주민의식도 필요하다.

농촌개발 관련 주체들이 보다 적극적으로 지역발전에 참여하도록 유도하기 위해서는

먼저 지역단위의 개발정책의 결정과정에서 민주성과 투명성이 전제되어야 한다. 그리고 지역발전과 관련된 주요 의사결정에 이들의 적극적인 참여가 보장되어야 한다.

마지막으로 다양한 관련 주체들과 지방자치단체와의 관계 설정이다. 지역의 발전이 정부의 정책지원과 불가분의 관계가 있음을 감안할 때 자치단체는 지역개발의 중심적 기능을 담당해야 할 것이다. 그러나 그와 같은 기능은 과거와 같은 지시자의 위치가 아니라 조정자로서의 기능이어야 한다. 즉, 지방자치단체는 연극공연에서의 연출자나 음악회에서 지휘자와 같이 지역농촌의 발전에 참여하는 여러 경제주체들이 보다 적극적으로 발전에 참여하도록 앞장서서 이끌어 나가고, 어려운 문제를 해결해 주며, 관련기관들간의 중복된 노력은 조정해 주는 역할을 담당해야 한다.

### 참 고 문 헌

김석홍. 1995. 「소도읍 개발론: 발전과정과 육성전략」. 박문각.  
 김선기. 1992. 「농촌 주거환경개선사업의 효율적 추진방안」, 한국지방행정연구원.  
 김중기. 1991. "지역개발추진체계 개선방안," 「한국지역개발학회지」 3(1): 159-172.  
 김중기. 1992. 「지자체하의 지역개발정책, 지방자치 실시에 따른 중앙·지방재정 기능의 재정립」, 한국개발연구원.  
 농조연합회, 한국농촌경제연구원(編譯) 1995. 今村奈良臣, 「일본에 있어서 농촌공간과 농업생산기반의 정비방향」, 「쌀 생산과 물관리」.  
 도시계획실무연구회. 1994. 「도시기본계획 수

립지침」, 건설부 도시 8401-1145.  
 배 청. 1995. 「준농림지역과 농촌정비정책」, 「농촌경제」 17-4. 한국농촌경제연구원.  
 서종혁, 유승우, 김경덕. 1994. 「농산물시장 개방 영향 및 대책의 지역별 유형화」, 연구보고 R302, 한국농촌경제연구원.  
 서종혁. 1995. 「지방화와 농정체계의 전환」, 「지방화와 농촌개발의 과제」, 농정연구포럼.  
 서종혁, 김정연. 1995. 「농촌지역의 신개발전략」, 「지방화시대의 농어촌 종합개발전략」, 농어촌진흥공사.  
 손진수. 1993. 「정보산업의 공간적 분포특성에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.  
 엄기철 외. 1991. 「특정낙후지역 지정기준 설정 및 낙후지역 개발정책 연구」, 국토개발연구원.  
 유우익. 1995. 「농촌 지역사회의 활성화와 지방자치」, 「지방화의 농촌개발의 과제」, 농정연구포럼.  
 이동필 외. 1995. 「농촌지역 2·3차산업의 활성화방안」, C-95-2. 한국농촌경제연구원.  
 이정환 외. 1992. 「농어촌정주생활권 개발의 장기방향」, 한국농촌경제연구원.  
 ———. 1993. 「농촌계획법 제정을 위한 연구」, 한국농촌경제연구원.  
 장지호. 1982. 「지방행정론」, 대왕사.  
 정영일. 1988. 「지역 농촌개발사업의 재검토: 공공부문의 사업을 중심으로」, 「지역 농촌개발과 농가소득 증대의 과제」, 한국농업정책학회 세미나 주제논문, pp. 5-22.  
 정영일. 1995. 「도농통합과 농촌계획」, '95 심포지움 도농통합과 농촌계획, 서울대 농생대 농업개발연구소.

최양부, 이정환. 1987. 「산업사회의 농촌발전 전략: 새로운 농촌지역 종합개발방식의 선택」, 한국농촌경제연구원.

충남대학교 지역개발연구소, 1994. 「농촌정주 생활권개발 시범사업평가」, 농림수산부, 농어촌진흥공사.

황인정 외. 1979. 「한국의 농촌개발, 1970-79」, 한국농촌경제연구원.

Lee, Jung-Hwan and Chong-Hyuk Suh. "Rural Entrepreneurship and Ind-

ustrial Development in Korea," *Toward the Rural-Based Development of Commerce and Industry: Selected Experiences from East Asia*, IBRD/EDI, Forthcoming.

今村奈良臣, "일본에 있어서 농촌공간과 농업생산기반의 정비방향," 「쌀생산과 물관리」, 농조연합회·한국농촌경제연구원, 1995. 6