

2011 제1차 농어촌지역정책포럼

왜 통합적 농어촌 지역개발인가

일 시: 2011년 4월 12일(화) 15:00~18:30

장 소: aT센터 중회의실

주 관: 한국농촌경제연구원 · 대한국토·도시계획학회

주 최: 농어촌지역정책포럼

후 원: 농림수산식품부

초대의 글

어느덧 계절은 봄의 한 가운데에 와 있습니다. 겨우내 움츠리고 있던 여러 활동을 시작해야 하는 만큼 마음이 한없이 분주해지는 계절이기도 합니다.

그간 우리는 농어촌의 산적한 현안들을 풀고자 다각도로 노력해 왔습니다. 생활 환경, 일자리, 복지, 문화 등 다양한 분야에서 농어촌의 활로를 찾기 위한 노력을 기울였습니다. 이제는 그러한 노력들을 통합하여 효과를 높이는 것이 필요합니다.

선진국들은 국가의 새로운 성장 동력을 만들어내는 가치 있는 공간으로서 농어촌에 주목하고 통합적 접근 방법을 취하고 있습니다. 우리도 농어촌 지역개발 정책을 범부처 차원의 접근이 필요한 국가적 과제로 인식하고 중앙과 지방, 도시와 농어촌, 전문가와 주민 모두를 아우르는 통합적 정책 방향을 모색해야 합니다.

이러한 취지에서 한국농촌경제연구원은 농림수산식품부의 후원 하에 대한국토·도시계획학회와 함께 ‘통합적 농어촌 지역개발’이라는 이름으로 정책 과제를 논의하는 세미나를 개최합니다. 여러 관련 부처, 지방자치단체, 분야별 전문가들이 머리를 맞대고 통합적 농어촌 지역개발 정책의 방향과 과제에 대해 고민해 보는 자리입니다.

우리의 농어촌에 관심과 애정을 가지고 적극적으로 논의의 장에 참여하셔서 자리를 빛내주시기를 기대합니다. 감사합니다.

2011년 4월

한국농촌경제연구원장 오 세 익
대한국토·도시계획학회장 허 재 완

제1차 농어촌지역정책포럼

1. 개요

- 일 시: 2011. 4. 12(화) 15:00 ~ 18:30
- 장 소: aT센터(서울 양재동 소재)
- 주 관: 한국농촌경제연구원 · 대한민국토·도시계획학회
- 주 최: 농어촌지역정책포럼
- 후 원: 농림수산식품부

2. 일정

시 간	주요 내용
14:30~15:00	■ 등록
15:00~15:10	■ 개회식 ▪ 개회사(한국농촌경제연구원 오세익 원장) ▪ 환영사(대한국토·도시계획학회 허재완 회장)
15:10~16:10	■ 주제 발표 - 진행: 김정섭 박사(한국농촌경제연구원) ▪ 진안군의 경험을 말한다: 농어촌 지역개발의 방향과 전략 구자인 박사(전북 진안군청) ▪ 도농통합적 지역개발의 새로운 아젠다 김정연 박사(충남발전연구원) ▪ 통합적 농어촌 지역개발의 쟁점과 과제 김광선 박사(한국농촌경제연구원)
16:10~16:30	■ 중간 휴식
16:30~18:20	■ 지정 토론 및 종합 토론 - 좌장: 김용근 교수(서울시립대학교) ▪ 지정 토론: 유정규 박사(지역재단), 윤동진 과장(농림수산식품부 지역개발과) 이기원 교수(한림대학교) ▪ 종합 토론: 포럼 회원 및 참석자 전원
18:20~18:30	■ 포럼 운영 경과 및 방향 발표: 송미령 박사(한국농촌경제연구원)
18:30~20:00	■ 폐회 및 만찬

목 차

주제 발표

제1주제 통합적 농어촌 지역개발: 진안군 마을만들기의 경험	1
1. 서론	3
2. 진안군 마을만들기와 사업의 통합 관점	5
3. 진안군 마을만들기 사업의 통합 및 협력 사례	9
4. 진안군 마을만들기 사례의 종합 평가	14
5. 통합적 농어촌 지역개발 방향에 대한 제안	16
 제2주제 도농통합적 지역개발의 새로운 아젠다	19
1. 서론	21
2. 도농통합 관련 여건변화	22
3. 도농통합개발 관련 논의와 정책	28
4. 도농통합개발 방향과 추진과제	36
 제3주제 통합적 농촌개발의 쟁점과 과제	51
1. 서론	53
2. 통합적 농촌개발의 의미와 특성	55
3. 우리나라 농촌개발정책의 주요 쟁점	60
4. 통합적 농촌개발을 위한 정책 과제	65

주 제 발 표

제 1 주제 발표

통합적 농어촌 지역개발: 진안군 마을만들기의 경험

구 자 인 (진안군 마을만들기지원팀장)

목 차

1. 서론

- 1.1. 왜 농어촌 지역개발의 ‘통합’이 필요한가?
- 1.2. ‘통합’이란 개념에 대한 이해 차이가 존재한다
- 1.3. 진안군 마을만들기의 경험

2. 진안군 마을만들기와 사업의 통합 관점

- 2.1. 주민 주도 상향식 마을만들기 사업의 역사
- 2.2. 진안군 마을만들기 3대 전략과 사업 통합
- 2.3. 마을 단위 사업에서 마을만들기 네트워크 구축으로 확산
- 2.4. 농촌형 인큐베이팅을 통해 민관협력의 추진체계 구축

3. 진안군 마을만들기 사업의 통합 및 협력 사례

- 3.1. 사례1: 마을 단위 사업 담당부서의 협력체계 구축
- 3.2. 사례2: 마을 단위 사업의 단계화, 통합
- 3.3. 사례3: 면 단위 마을 네트워크 구축-공간적 통합 노력
- 3.4. 사례4: 민간 영역 사업 연계를 위한 지원센터 설립
- 3.5. 사례5: 마을만들기 사업의 제도적 통합: 조례 제정

4. 진안군 마을만들기 사례의 종합 평가

- 4.1. 진안군 마을만들기 사업의 확산과 통합, 연계
- 4.2. 전국 마을만들기의 선진지로 부각

5. 통합적 농어촌 지역개발 방향에 대한 제안

- 5.1. 무엇과 무엇의 ‘통합’인가?: 전략사업 중심의 우선 접근
- 5.2. 어디까지의 ‘통합’인가?: 중장기 목표 수립, 단계적 접근
- 5.3. 누가 어떻게 ‘통합’할 것인가?: 거버넌스의 관점

통합적 농어촌 지역개발: 진안군 마을만들기의 경험

구 자 인 (진안군 마을만들기지원팀장)

1. 서론

1.1. 왜 농어촌 지역개발의 ‘통합’ 이 필요한가?

- 급격한 외부 환경 변화에 대한 대응력 강화
 - 중앙행정의 급격한 변화에 대한 지방의 대응체계 강화
 - 선거가 있고 정부가 바뀔 때마다 새로운 개념의 신규 사업들이 남발. 안정성을 추구하는 행정 시스템만으로는 대응이 어려움
 - 지나치다 싶을 정도로 신규 공모사업이 남발되면서 지자체 행정이 대응력을 높이기 위해서는 기존 행정 자원의 효율적 재배분이 필연적으로 대두
- 분야와 사람의 융합, 창의성을 요구하는 시대적 요청
 - 시민의식이 상승하고 종합적 업무 대응이 필요한 분야가 증가
 - 기존의 업무 영역만을 고집해서는 주민 수요에 대응 불가
 - 예) 청소년, 다문화, 노인 등의 복지 요청은 농식품부 영역을 초월
- 기존 행정의 소위 ‘칸막이’ 관행으로 인한 폐해가 많음
 - 중앙 - 도 - 시군으로 정책 전달과정에 대한 검토와 조정 필요
 - 포괄보조금 제도는 중요한 전환이지만 수행능력이 의심: 시간

1.2. ‘통합’ 이란 개념에 대한 이해 차이가 존재한다

- 기계적 통합 vs 화학적 통합
 - 기계적인 통합은 쉬우나 성과는 불분명: 시간 변수
 - 기계적 통합을 통해 화학적 통합으로의 발전 모색

○ 통합 vs 폐지 vs 종합, 조합

- 통합보다 종합 기획과 조정이 더욱 중요: 사람 변수
- 기존 행정력이 감당할 수 있도록 업무 폐지도 동시 병행
- 기존 조직으로 대응하기 힘든 모순이 누적될 때 통폐합 추진

○ 통합 vs 네트워크

- 개별 업무의 통합이 오히려 낮은 효율성 초래: 경험 변수
- 네트워크형 협력관계가 사실 가장 높은 수준의 통합

○ 사람 vs 시스템

- 통합을 추진하는 사람의 중요성 강조. 한편으로 사람이 잘 일할 수 있는 제도화된 시스템도 중요
- 초기 단계에서는 통합의 취지를 이해하고 열성적으로 일하는 사람의 발굴과 배치가 중요. 하지만 지속성과 안정성 확보를 위해서는 단계적으로 제도화시키는 과정으로 이행

1.3. 진안군 마을만들기의 경험

○ 계약직 공무원 제도 활용을 통한 다양한 경험 축적

○ 시군 기초 지자체 단위에서 농어촌 지역개발의 통합적 추진에 대한 사례로서 좋은 참고가 되기를 바램

- “누가, 무엇을, 어떻게, 어디까지 통합할 것인지” 경험적 사례

2. 진안군 마을만들기와 사업의 통합 관점

2.1. 주민 주도 상향식 마을만들기 사업의 역사

- 주민 주도 상향식의 농촌개발을 확산시키기 위한 일환으로 2001년부터 도입한 으뜸마을가꾸기 사업이 출발점
 - 계약직 공무원 채용을 통해 그 동안의 관 주도 하향식 농촌개발의 경험을 반성하고 새로운 시도 착수
 - 2004년까지 만 4년간은 주민 교육과 훈련에 집중하고 필요한 행정 사업은 관련 부서와 협조하여 마을에 지원
 - 행정이 의식적으로 신규 영역을 개척하고 새로운 사무를 신설하여 관련 부서와의 협력체계 구축을 시도함
- 2007년 2월에는 전국 농촌 최초의 마을만들기담당 신설
 - 행정내 각종 마을 단위 업무를 총괄하고 조정하는 사무국 역할 수행. 으뜸마을가꾸기 사업과 균형발전담당의 일부 업무, 농식품부 농촌사회과 업무를 흡수하는 방식으로 신설
 - 단체장이 바뀌어도 조직 개편과정에서 기존 업무를 강화하는 방향에서 신설(기획홍보실 --> 정책기획단)
 - 4명 중에서 3명은 만 4년간 근무: 순환보직제 한계 극복
- 다양한 시행착오 경험을 통해 단계적으로 발전: 10년 경험
 - 2006년부터 마을만들기 3대 전략으로 정리하여 기본관점 확립
 - 계약직공무원을 팀장으로 관련 사업의 연계와 통합 등을 추진

2.2. 진안군 마을만들기 3대 전략과 사업 통합

(1) 추진과정: 보완적인 내발적 발전론

- 주민 주도 상향식 농촌개발이란 원칙 하에 보완적인 전략 결합
 - 초기단계에는 인재 육성과 책임있는 그룹 양성과 더불어 도시민 외부 인재 유치를 결합

- 통합을 이해하고 자주적으로 실천할 수 있는 인재, 그룹의 양성
- 중장기 전략을 가지고 단계적으로 접근
 - 현재의 진안군 마을만들기 시스템은 약 10년에 걸친 성과
- 현재는 마을만들기 분야의 기반구축 단계에 들어가고 있는 시점으로 자평
 - 향후 주민들 스스로 관련 사업을 통합하면서 농촌 마을만들기를 주도적으로 추진할 것으로 기대함

(2) 지역목표: 사회적경제론

- 풀뿌리 마을이 살아있는 농촌사회, 현금에 덜 의존하는 농촌사회, 지역자급순환경제체계의 구축을 목표로 지향
 - 행정과 시장에 대한 의존도를 줄이고 주민자치 영역의 강화
 - 풀뿌리 마을 살리기는 현단계 농업, 농촌, 농민의 문제를 해결하기 위한 출발점으로 규정
 - 재정자립도가 낮고 인적 역량이 부족하며 외부 환경변화에 민감한 지역 현실로 인해 위 목표 달성은 상당 기간이 걸릴 것임
- 하지만 사업 추진과정에서 행정과 민간 양 영역에서 농촌 정책의 추진전략과 종합적으로 연계할 필요성이 자연스럽게 등장
 - 예1) 2008년 5월부터 ‘지산지소 직거래 금요장터’를 주1회 군청앞 광장에서 진행. 농산물 유통 영역으로 확장하여 로컬푸드, 지역경제순환을 추구. 마을만들기와 농업 생산/유통 영역과 결합
 - 예2) 2009년 12월 일본 아야정 공동연수를 통해 마을만들기가 주민자치, 평생학습, 사회복지 영역과 강하게 결합을 시도중

(3) 추진주체: 거버넌스, PAS 방식

- 주민과 행정, 지역전문가 사이의 삼자협력관계 구축을 통해 농촌문제를 해결하고 정책을 공동 결정하는 방향으로 발전 모색
 - 거버넌스 시스템의 조기 구축이 농촌 발전의 관건
 - 중장기 정책의 결정, 유사 업무의 조정, 전략사업으로의 집중 등

- 행정의 정책적 유도, 전략 사업 집중 등을 통해 지역 인재와 그룹의 의도적 육성, 협력 관계의 구축
 - PAS방식을 통해 한정된 행정자원(예산, 인력)의 효율적 배분과 단기간에 성과 도출
 - 정책기획단 --> 전략산업과: 한방약초, 아토피 분야에도 적용
- 마을만들기 방법론의 적용: 주민참가 촉진, 결과보다 과정 중시
 - 마을에서 출발하여 면 단위, 군 단위의 협력관계로 발전 유도
 - 화학적 통합이 가능한 전제로서 객관적 사실 인식과 신뢰관계 구축, 토론과 합의의 문화적 풍토 조성

2.3. 마을 단위 사업에서 마을만들기 네트워크 구축으로 확산

- 마을 사업을 지원할 수 있는 외부 인력 보완 시스템 구축
 - 2006년 1월 귀농귀촌인 중심의 마을간사 제도를 도입하고, 2007년부터는 ‘도시민 유치 프로그램 지원’ 공모사업에 선정되어 마을만들기와 귀농귀촌 업무의 통합을 자발적으로 추진
 - 기존 업무 영역을 넘어 타 자치단체와 달리 진안군에서는 귀농귀촌 업무를 마을만들기 업무와 통합하여 정책의 일관성 유지
- 마을 단위 사업에서 면소재지, 군 단위 네트워크로 확산
 - 행정리 중심의 마을 단위 사업(특히 체험마을)을 통한 마을 자체의 활성화는 쉽지 않고, 면소재지 중심기능 강화와 마을 네트워크 구축을 통해 보완하는 방향으로 확산중
 - 2006년 9월부터 마을 위원장들의 자발적 모임(월1회)과 공동 활동을 통해 마을 네트워크 구축으로 확산과 심화가 진행중
 - 진안군의 마을만들기는 2001년 시작된 이래로 점에서 선, 면으로 중장기 전략을 가지고 단계적으로 발전해왔음. 단체장과 계약직 공무원이 바뀌어도 정책의 일관성을 지속적으로 유지
- 마을 경관과 경제 사업 중심에서 문화, 복지, 환경으로 확산
 - 주민 훈련을 통한 역량 강화 사업에서 출발하여 주민 스스로 문화와 복지, 환경 영역을 통합하기 시작
 - 역량이 성숙되기 시작한 마을은 행정의 업무 영역을 넘어 스스로 관련 사업을 파악

하고 공모사업 신청, 읍면장 재량사업 요청, 마을 농가 지원사업 확보 등을 추진함

2.4. 농촌형 인큐베이팅을 통해 민관협력의 추진체계 구축

- 관련 부서가 협력하면서 새로운 분야의 주민 역량을 강화하고 농촌창업을 유도할 수 있는 다양한 교육 기회 제공. 학습공동체 육성
 - 예1) 아토피제로학교, 마을만들기대학, 마을숲해설사, 향토해설사, 생태건축학교, 공동체라디오 미니FM, 초보농군 농기계학교, 사회적기업 아카데미 등: 협력의 수준과 방식은 상황에 따라 상이함
 - 예2) 대안여행, 약선요리식당, 공예공방 분야의 창업 유도를 위한 ‘어른들의 공부방’(교육인적자원부 공모사업) 공동 진행: 전략산업과 마을만들기담당, 농업기술센터 지도기획담당, 행정지원과 총무평생교육담당이 주로 협력
 - 행정의 정책과 예산을 활용하여 민간의 인재 및 그룹 육성, 협력관계 구축 (농촌형 인큐베이팅, PAS방식)
 - 전략산업과 마을만들기담당이 사무국 역할을 수행하며 의식적으로 민간 그룹 육성
 - 예) 마을만들기지구협의회, 귀농귀촌활성화센터(現, 뿌리협회), 도농교류센터, 마을축제조직위원회, 마을조사단(現, (사)마을리서치공동체), 한일교류협회, 공정여행, 진안고원길 등
- ⇒ 초기에는 마을만들기의 사업 영역이 명확하였으나 활동이 심화, 확산되면서 유사 업무와의 통합 및 네트워크 구축으로 발전되어 왔음.
- ⇒ 이하에서는 개별 사례는 생략하고 마을만들기 기본 관점과 정책 측면에서의 통합적 추진 노력을 개략적으로 소개하고자 함

3. 진안군 마을만들기 사업의 통합 및 협력 사례

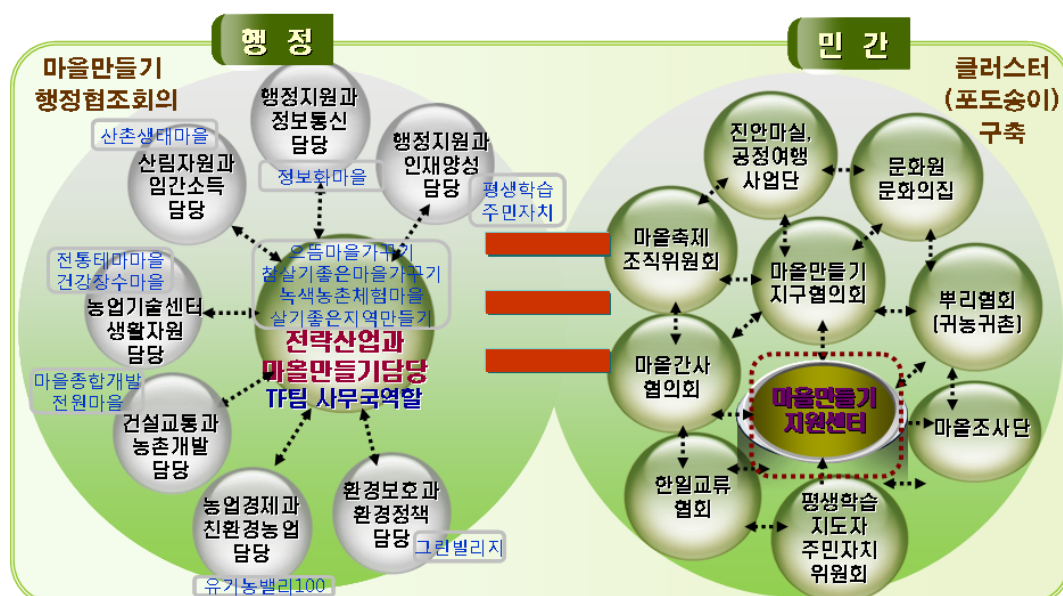
3.1. 사례1: 마을 단위 사업 담당부서의 협력체계 구축

○ 전국 농촌 최초로 마을만들기 전담팀 신설(2007.2)

- 기존의 으뜸마을가꾸기 사업의 성과를 반영하여 마을 단위 사업의 총괄 사무국 역할을 수행하고 도농교류, 귀농귀촌 업무와의 통합

○ 마을 단위 사업의 행정 협조를 위한 TF팀 구성(2007.3)

- 개별 사업을 통한 협력 경험을 바탕으로 8개 담당이 참여하는 행정TF팀 구성
- 민간 그룹에 대한 대표성과 신뢰성 확보, 공무원 업무 경험자의 순환풀 형성에 기여



3.2. 사례2: 마을 단위 사업의 단계화, 통합

○ 7개 담당별로 분산 추진되는 마을 단위 사업의 단계화를 명확하게 명시하여 선택과 집중을 통한 성공모델 창출

- 2007년 3월에 마을만들기 행정TF팀 협의를 거쳐 소규모 사업 경험을 통해 우수마을에 한하여 더 큰 규모의 사업이 지원될 수 있는 협력체계 구축

- 2010년 5월 공포된 마을만들기 기본조례에 정식으로 반영
- 기존의 행정 편의 혹은 의원 ‘로비’ 등을 통해 객관성이 부족한 상태에서 사업지구가 결정되던 관행을 파괴
 - 이를 통해 행정사업의 투명성과 효율성을 확보하고 마을 단위 사업의 예측가능성을 높임
 - 행정내 결재 시스템에서 상호 협조 혹은 정보 공유 등 추진
 - 민간 또한 이러한 단계적 시스템을 공유하고 숙지



3.3. 사례3: 면단위 마을 네트워크 구축 - 공간적 통합 노력

- 백운면은 각종 마을만들기 사업이 공간적으로 집약되어 면 단위 마을 네트워크 구축을 시도해온 대표적인 모델 지역임
 - 마을과 마을의 네트워크, 면소재지 중심기능 강화, 경제와 문화 및 환경 분야의 결합, 행정과 민간의 협력 등
 - 행정자치부(당시) 소관의 ‘살기좋은지역만들기’ 사업을 준비하면서 주민학습조직 신설을 통해 면 단위 발전의 비전과 목표, 4대 추진과제 등을 도출. 사업 선정은 되

지 않았지만 이후 단계별로 관련 사업을 지속 추진 중

- 행정내 협력이 어려운 부분을 민간이 스스로 통합을 시도한 사례. 하지만 사업별 통합은 일부 가능했지만 비전과 목표, 과제 등을 민관 양 영역에서 충분히 공유한 정도까지는 아님.



○ 초기 단계부터 활동 성과들이 민간에 축적되고, 특히 주민자치위원회에 집중될 수 있는 전략을 모색

- 2006년 4월에 시작된 백운면 마을조사단 사업을 계기로 마을만들기담당은 주민학습조직을 결성하고 면소재지 간판개선, 공공미술, 월간지 발간, 작은도서관, 정주권면, 마실길 등의 사업을 직간접적으로 주도함.
- 행정에서는 전략산업과, 문화관광과, 환경보호과 등으로 분산되어 있었으나 민간이 현장에 맞게끔 통합하면서 농촌개발의 사업주체로서 역량을 계속 강화하고 있음. 주민학습조직은 2008년에 주민자치위원회 살기좋은백운만들기분과로 발전함.

사업 명칭	중앙	진안군 담당(당시)	비고
마을조사단	생명의숲 유한킴벌리(재정)	전략산업과 마을만들기담당	2007년 3월, 의회 포함 3자 협약 체결
월간 백운	-	행정지원과 총무평생학습담당	백운면 주민자치위원회가 발간 주체
면소재지 간판개선	전주대학교	문화관광과 문화예술 담당	마을만들기담당 매개자 역할 수행
일상장소 문화생활 공간화 사업	문화관광부 (공모)	전략산업과 마을만들기담당	백운면 주민학습모임 적극 주도
공공미술프로젝트			
면정주기반확충사업	농수산식품부	건설교통과 기반조성담당	마을만들기담당 매개자 역할 수행
작은도서관	국립중앙도서관 (공모)	문화관광과 문화예술 담당	마을만들기담당 매개자 역할 수행
마실길 조성	전라북도	환경보호과 환경담당	2009년 시범사업은 마을만들기담당 수행

3.4. 사례4: 민간 영역 사업 연계를 위한 지원센터 설립

○ 2008년 8월, 마을만들기지원센터 설립 필요성 공식 제기

- 기존 활동들의 경험을 축적하여 행정과 협력하고 민간의 다양한 활동들이 연계될 수 있는 핵심공간 거점 확보 차원
- 사업(업무)의 통합이 민간 네트워크를 통해 공간적으로 이루어질 수 있도록 마을만들기담당 첫 하드웨어 독자사업 도입
- 2010년 5월 공포된 마을만들기 기본조례에 명시

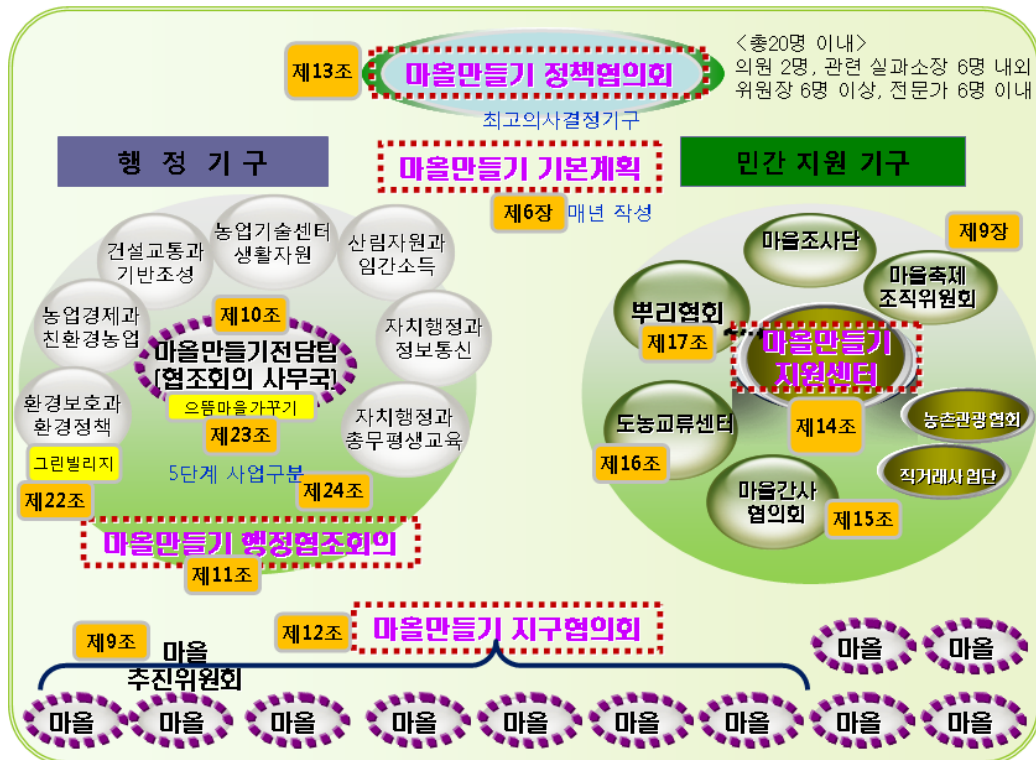
○ 2011년 예산 확보, 2012년 리모델링 및 입주 목표로 추진 중

- 마을만들기 컨설팅과 교육, 지자체 연구용역 수탁 등을 수행할 수 있는 민간 연구소 역할 병행 추진
- 사회적 기업 인증, 농어촌공동체회사 형태로 발전 모색 중
- 2011년 5월부터 마을만들기대학 과정을 통해 민간협력 네트워크 구축과 병행하여 입지 선정, 리모델링 방향 결정 등 추진



3.5. 사례5: 마을만들기 사업의 제도적 통합: 조례 제정

- 기존 활동 경험과 성과를 바탕으로 민관협력의 추진체계를 제도화 하기 위한 마을만들기 기본조례 제정(2010. 5 공표)
 - 2~3년의 토론과정을 거쳐 기존 업무(사업) 내용을 제도화 하는 차원에서 결정. 이와 별도로 귀농귀촌 지원조례도 제정
 - 총 9장 38조로 구성됨
- 향후 마을만들기 지원센터 설립, 정책협의회 구성, 기본계획 수립 등이 추진될 예정임
 - 이를 통해 진안군 마을만들기 시스템은 1단계 완성되는 것으로 판단함. 2011년 이후 2단계에서는 시스템을 안정적으로 운영하며 기반 구축을 통해 가시적 성과를 도출하게 될 것임



4. 진안군 마을만들기 사례의 종합 평가

4.1. 진안군 마을만들기 사업의 확산과 통합, 연계

- 전국 농촌 지자체 최초로 주민주도 상향식 마을 단위 사업 도입
 - 으뜸마을가꾸기에서 시작하여 그린빌리지 사업으로 강화
 - 관련 마을개발 사업을 연계하여 5단계로 통합
 - 행정 전담 부서 신설과 협력체계 구축, 조례 제정 등으로 마을만들기 정책의 일관성과 지속성 유지
- 전략산업과 마을만들기담당은 마을 단위 사업에서 귀농귀촌, 도농교류 영역으로 확산, 연계
 - 행정 전담팀은 순환보직제 제한으로 업무 연속성 유지
 - 계약직 공무원은 마을만들기지원센터 설립 준비팀장 형식으로 별도 건물에 파견 근무
 - 최근 들어서는 민간 주도로 마을 농특산물 유통, 마실길, 농촌창업, 사회적 기업 등

으로 계속 확산 중

- 2010~11년은 행정내 업무 조정의 과도기 중

- 마을 단위 사업도 주민 스스로 경제와 문화, 복지, 환경을 통합하는 방향으로 전개중
 - 주민들(특히 귀농귀촌인)의 주체적 역량 상승으로 관련 분야를 자발적으로 통합 시도
 - 행정 내부에서는 업무 분장을 둘러싼 갈등이 여전히 있으나 마을과 민간 스스로 통합 시도 중



4.2. 전국 마을만들기의 선진지로 부각

- 매년 1백팀, 2천명 이상의 견학/조사팀이 방문중
 - 이외에도 매달 1백건 이상의 귀농귀촌 상담이 이루어짐
 - 2009년 8월 이후 견학/방문신청서 작성을 의무화
- 마을만들기 분야에서 전국적인 선진지로 부각된 배경에는 중장기 전략을 세우고 단계적으로 실천해왔기 때문임
 - 단체장과 전임계약직(박사)이 교체되어도 정책의 일관성 유지

- 사람과 시스템의 조화를 지속적으로 모색하며 행정 관행에 얽매이지 않고 관련 분야를 신규 개척하고 통합해온 결과
- 향후 마을만들기의 방법론이 지자체 정책 전반으로 확산되기를 기대하고 추진중
 - 단기적으로는 마을 단위 사업, 도농교류, 귀농귀촌, 주민자치, 평생학습 등의 업무가 통합된 마을만들기과 신설을 구상 중임(사건). 모델은 완주군 농업기술센터 농촌활력과
 - 학습과 토론, 합의의 과정을 거치면서 단계적으로 통합 기대

5. 통합적 농어촌 지역개발 방향에 대한 제안

5.1. 무엇과 무엇의 ‘통합’인가?: 전략사업 중심의 우선 접근

- 업무(사무) 분야의 통합 방향
 - 외부 환경(정책) 변화를 계기로 업무 재분류, 통합
 - 기존 사무의 재분류를 통해 폐지하는 업무를 명확하게 하고 적정 업무량을 유지한 상태에서 통합 시도. 신규 사무만 추가되는 현재의 정책 시스템에서는 행정의 질 유지, 혹은 성과 도출이 난망
- 사람(인사)의 통합 방향
 - 행정의 권한과 책임이 명확한 방향으로의 통합이 바람직함
 - 행정 사무의 통합은 인사 문제와 직결. 초기에는 의욕적인 사람을 배치하고 점차 누가 오더라도 감당할 수 있는 보편적 시스템(제도화)으로 정착
 - 행정사무의 모든 분야마다 민간(중간지원조직) 역량 배양과 민관협력체계 구축 병행(인큐베이팅). 민간 파트너가 없는 가운데 행정사무 및 인사 통합은 지속성과 안정성이 담보되지 못함
 - 행정은 정책 수립 및 예산 집행, 조정 기능으로 단계적으로 국한하고 민간이 스스로 사업을 추진하는 시스템으로 하루빨리 전환
- 지자체 전략사업 중심으로 우선순위 부여
 - 전략사업 중심으로 통합 경험의 축적과 성공사례 창출을 통해 노하우를 확산하고 지역사회 설득 필요

- * 지자체마다의 전략사업 사무의 집중과 통합을 우선적 추진
- 성공사례 창출을 통해 조직개편, 정책 통합의 효과가 확산 가능
- 하지만 추진과정에서 토론과 합의는 필수

5.2. 어디까지의 ‘통합’ 인가?: 중장기 목표 수립, 단계적 접근

- 통합은 사무통합, 조직개편, 인사 등 다영역에 걸쳐 있음
 - 오래된 행정 관행, 공무원 조직문화는 쉽게 바뀌지 않는다는 전제를 인정할 필요가 있음
 - 행정 조직의 안정성을 지나치게 해치는 방향의 조직 개편은 다양한 폐해가 발생. 행정내에는 이미 조직개편이 지나치게 자주 이루어져 ‘제도적 피로감’이 축적된 상태임
- 주민에 봉사하고 지역발전을 선도하는 행정조직 모델을 수립해야 함
 - 한국 농촌 사회에서 바람직한 행정조직에 대한 합의된 모델이 없는 상태임을 충분히 감안해야 함
 - 중장기 목표를 수립하고 지자체 실정을 반영한 전략을 수립. 외부 전문가의 자문(특히 연구용역 형식)은 통합의 방법론에 국한하고 ‘최선의 모델 제시’와 같은 이상론은 자제해야 할 것임
- 무엇보다 업무의 통합과 재편은 토론과 합의를 기초로 해야 함
 - 일방적인 업무 통합은 지역사회(특히 의회)의 심각한 반발로 연결됨. 중앙에서 생각하는 이상의 수준에서 반발이 발생함
 - 무리한 통합보다 지자체 행정이 수용(감당)할 수 있고 장기적 목표에 부합되는 방향 선상에서 합의에 기초한 통합이 적절할 것임

5.3. 누가 어떻게 ‘통합’ 할 것인가?: 거버넌스의 관점

- 지역(주민)의 수요를 반영하고 행정과 합의하는 방향의 통합
 - 민관협력의 축적된 시스템 위에 토론과 합의를 거쳐 통합. 협력의 관행과 경험, 문화를 사전에 더욱 많이 축적해야 함

- 사무 통합의 1차적 주도권은 행정에 속하고 행정의 고유 역할이라고 할 수 있으나 지역(주민)의 수요와 요구를 정확하게 판단하고 합의할 자세가 있어야 함
- 또 행정 업무를 무조건 통합하려고만 하기보다 민간 영역 스스로가 통합하여 추진할 수 있는 가능성을 열어 놓고 이를 지원하는 방향과 병행하여 추진

○ 토론회, 공청회 등 절차를 거친 통합 노력

- 행정 주도의 일방적 통합은 시행착오만 반복되는 결과 초래
- 지금까지도 업무통합, 조직개편 시도는 많았지만 토론회와 합의의 과정은 생략되었고, 그 결과 통합 시도의 의미와 취지는 지역에 잘 전달되지 못하였음

○ 농촌형 인큐베이팅을 통한 민간 중간지원조직 역량 강화 병행

- 실제 수혜를 받을 농촌 주민들이 역량을 강화하고 추진 그룹을 결성하며 중장기적으로 행정 파트너로 발전할 수 있는 전략 수립
- 행정 파트너가 될 수 있는 책임있는 민간 그룹을 의식적으로 육성하면서 전략산업(특히 신규 분야)의 성공모델 창출

제 2 주제 발표

도농통합적 지역개발의 새로운 아젠다

김 정 연 (충남발전연구원 선임연구위원)

목 차

1. 서론

2. 도농통합 관련 여건변화

- 2.1. 도시화, 광역화, 농촌의 과소화
- 2.2. 지역간, 도·농간 통근·통학·서비스 이용권의 변화
- 2.3. 농촌지역 유형별 경제활동의 차별적인 변화
- 2.4. 다양한 형태의 라바니제이션(Rurbanization) 전개

3. 도농통합개발 관련 논의와 정책

- 3.1. 분산화된 영역적 개발: 농도지구 개발론(Agropolitan Approach)
- 3.2. 공간적-기능적 통합(Spatial-Functional Integration)
- 3.3. 생활권 개발론과 정책의 전개

4. 도농통합개발 방향과 추진과제

- 4.1. 농촌중심지 활성화 및 배후 농촌과의 연계성 강화
- 4.2. 공생적 라반지역(Rurban Area)의 형성
- 4.3. 농어촌 공공서비스 및 공적 공간 공급의 다양화, 스마트화

도농통합적 지역개발의 새로운 아젠다

김 정 연 (충남발전연구원 선임연구위원)

1. 서론

- 1980년 지역생활권론과 지방정주생활권론이 제기된 이래 도농통합적 지역개발을 위한 논의와 정책의 개발, 제도의 도입·운용이 꾸준히 이루어져 왔다.
 - 제2차 국토종합계획에서 선언적 수준이었지만 지역생활권구상을 도입하였고, 1980년대 중반에는 시·군(지방정주생활권)을 단위로 하는 농촌지역종합개발 방식이 정책화되었다.
 - 1995년에는 그동안 분리되어 있던 시와 군의 행정구역을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하였고, 2003년에는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 제정하여 도시지역과 농촌지역을 포괄하는 시·군 기본계획을 수립하도록 하고, 농촌지역에 대해서도 제2종지구단위계획, 개발행위허가제도, 기반시설연동제도 등을 도입함으로써 제도화하였다.
 - 2009년부터는 기존의 정주생활권 개념과 발전전략을 더욱 발전시킨 기초생활권발전정책과 포괄보조금제도를 도입하는 등 진전된 도농통합적 개발방식을 적용하고 있다.
- 농업·농촌의 어려움과 함께 농업 생산 중심의 농촌발전 전략의 전환 필요성이 제기되어 왔다.
 - 양적 생산 위주의 농업정책에서 질적 소비 위주의 농업정책으로의 변화
 - 농업 이외의 분야에서의 농촌지역 활성화방안의 중요성 부각
- 특히 농촌지역을 활성화하기 위해서는 도시지역과의 기능적 연계 전략을 모색이 필요하다고 인식하게 되었으며, 구체적으로 농촌지역에서 도시·농촌 통합형 정주기반 구축에 초점이 맞추어졌다(송미령 외, 2002).
 - 중심도시와의 연계 속에서 농촌 주민의 삶의 질을 높일 수 있도록 도·농 통합형 정주공간으로서 농촌발전전략 수립

- 도시적 요소와 농촌적 요소가 조화를 이루고 유입주민과 기존주민이 함께 만족할 수 있는 도·농 통합형 정주공간으로서 농촌발전전략 수립
- 그동안 도농통합적 지역개발과 관련한 연구는 한국농촌경제연구원을 중심으로 꾸준히 진행되어오고 있으나, 도시화·광역화의 흐름 속에서 바람직한 도농관계의 구조와상이 정립되지 못하고 있고, 도시와 농촌을 아우르는 공간계획 또는 토지이용제도가 불안정하며, 도농혼재·혼주(rurbanization) 현상에 대한 인식 또한 미흡한 상태이다.
- 따라서 이하에서는 도시와 농촌을 둘러싼 여건변화를 살펴보고, 도농통합적 지역개발 관련 논의와 정책을 검토한 도농통합적 지역개발 방향과 추진과제를 제안하고자 한다.

2. 도농통합 관련 여건의 변화

2.1. 도시화, 광역화, 농촌의 과소화

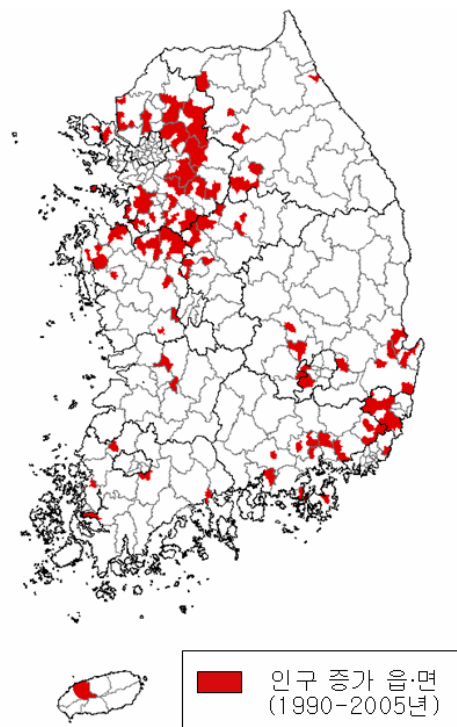
2.1.1. 우리나라 도시화의 진행과 그 특징

- 우리나라는 60년대 이후 급속한 산업화·도시화 과정을 겪으면서 도시지역으로 인구집중이 심화되어, '08년 우리나라의 도시지역(주거·상업·공업·녹지 지역) 기준 도시화율은 90.5%이고, 읍지역의 인구를 도시인구에 포함한 경우와 그렇지 않은 경우의 행정구역 기준 도시화율이 각각 89.3%, 81.1%로 거의 도시화의 종착단계에 도달한 것으로 인식되고 있다.
- 도시화가 진전되면서, 교통수단의 발달에 의한 기동성 증대, 교통인프라 개선, 주택단지의 건설 등에 따른 주거지의 교외화, 수도권과 대도시 중심의 **광역화**가 진행되고 있다.
 - 1990년에 서울 통근·통학권이 수도권을 넘어 충청 지역의 아산, 천안·충주, 강원 지역의 춘천·원주로 확대되고 있다.
- 1990년 이후부터 서울 주변지역으로 **거주지 교외화 현상**이 심화되어, 주요 대도시의 인구가 감소하고 대도시 외곽지역의 인구가 증가하는 **역도시화 국면**에 진입하였고, 2000년 이후에도 이러한 경향은 지속되고 있는 것으로 나타난다(김상빈, 2010).
 - 절대인구의 감소가 나타나고 있는 서울·부산·대구에 인접하고 있는 경기도·경

상남도·경상북도에 인구증가율이 높은 지역이 나타나고 있다.

- 전국 읍·면 중 1990년부터 2005년 사이에 인구가 증가한 곳은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 대도시권 읍·면을 중심으로 뚜렷한 인구 증가 추세를 확인할 수 있다. 역도시화 현상은 특히 수도권 읍·면에서 두드러진다.

그림 1. 인구 증가 읍·면의 분포 현황



자료 : 송미령 외, 2008b, p.46.

- 1990~2005년 사이에 서울의 인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 약간의 시차를 두고 부산과 대구에서도 유사한 경향이 나타나고 있다. 이와는 달리 전반적으로는 몇몇 거점도시 중심으로 주변 인구가 집중하는 경향이 우세하다.

2.1.2. 농촌지역의 과소화

- 농어촌지역은 인구감소가 심화되고 있다. 주민등록인구통계 기준으로 전국 인구 중 농어촌 인구 비중이 1990년 25.5%에서 2008년 18.9%를 차지하여 연평균 0.9%씩 감소했다. 같은 기간에 도시 인구는 연평균 1.2%씩 증가했다(송미령 외, 2008b, p.23).

표 1. 연도별 농촌 인구 추이

단위: 천 명

구 분	1990년	1995년	2000년	2005년	2008년	연평균 증가율(%) (1990~2008)
전국	43,411	44,609	46,136	47,279	49,540	0.7
동 지역	32,309	35,036	36,755	38,515	40,183	1.2
읍·면 계	11,102	9,572	9,381	8,764	9,357	△0.9
- 읍 지역	3,604	3,484	3,756	3,944	4,175	0.8
- 면 지역	7,498	6,088	5,625	4,820	5,182	△2.0
읍·면 비중(%)	25.6	21.5	20.3	18.5	18.9	-

자료: 통계청, 『인구주택총조사(1990, 1995, 2000, 2005)』, 『주민등록인구통계(2008)』.

- 그러나 최근 농어촌의 인구 감소 추세가 다소 완화되기 시작하여 2005년 이후 소폭으로 인구가 증가했다. 1990년부터 2008년까지 읍 지역 인구는 연평균 0.8% 증가한 반면, 면 지역 인구는 연평균 2.0% 감소하고 있어 농어촌 내에서도 양상이 달리 나타나고 있다.
 - 읍 지역은 1995년부터 소폭으로 인구가 증가해 오고 있으며, 면 지역에서도 인구 감소 추세가 완화되어 2005년 이후 소폭 증가하였다.

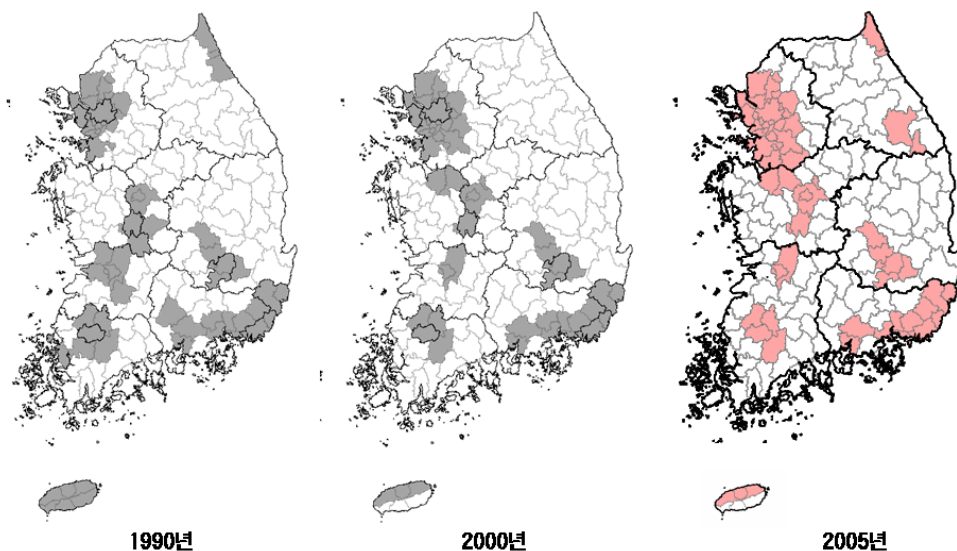
2.2. 지역간, 도·농간 통근·통학·서비스 이용권의 변화

- 대도시권을 중심으로 인구의 집중뿐만 아니라 통근·통학 연계권의 확대도 일어나고 있다(송미령 외, 2008b, pp.48-50).
 - 인근 시·군 간 연계권이 수도권을 중심으로 외연적으로 확대되는 반면에, 지방의 대도시나 거점도시를 중심으로도 연계권역이 형성되고 있지만 이동 비율을 기준으로 보았을 때 시·군 간 연계권역의 확대 현상은 일부 지역에 국한된다.
- 반면에, 전형적인 농촌지역이라고 볼 수 있는 자체생활권 지역은 타 시·군과의 유입·유출 비율이 낮다.
 - 반면에 대도시연계권 지역은 타 지역 이동(유입/유출) 비율이 높을 뿐 아니라 그 증가 추세도 자체생활권 시·군보다 더욱 급격히 증가하고 있다.
- 한국농촌경제연구원이 2007년 10월 농촌 주민의 주요 서비스 부문별 이용권역 조사결과

에 의하면, 기초생활권 유형에 따라 주민들의 서비스 이용권이 달리 나타나고 있다(송미령 외, 2008b, pp.51-52).

- 자체생활권 시·군은 전통적인 중심지 계층구조가 어느 정도 남아 있다. 이에 비해 대도시권 시·군은 기초생활권 범위를 넘어서는 광역적인 서비스 이용 양상이 나타난다.
- 대도시나 거점도시 연계권에서는 서비스 이용권의 광역화와 여러 계층 중심지 간 서비스 이용의 경합이 일어나고 있다.
- 자체생활권 시·군 주민들은 읍이나 면 단위의 기초생활권 내에서 주요 서비스를 더욱 많이 이용한다.

그림 2. 통근·통학 연계권역의 변화 추이(1990~2005년)



주: 1) 시·군별 통근·통학 발생량 중 10% 이상이 특정 시·군으로 이동할 경우 해당 출발지와 목적지를 연계권으로 묶어 음영으로 표시함.

2) 이동량은 연도별 인구주택총조사 표본결과를 활용함.

출처: 송미령 외, 2008b, p.49.

표 2. 시·군 간 통근 이동량 증가 추이(기초생활권 유형 간 비교)

단위: %

시·군 유형	통근유입인구 비중		통근유출인구 비중		연평균증가율	
	1995년	2005년	1995년	2005년	통근 유입인구	통근 유출인구
대도시연계권	29.6	36.1	16.0	24.7	5.9	6.5
지방거점도시	12.8	17.7	10.4	13.6	3.7	4.7
중소도시연계권	14.5	27.6	9.2	12.4	6.7	3.6
자체생활권	6.1	10.8	2.5	3.2	2.9	2.3
전 체	12.9	20.1	7.5	10.5	4.4	3.7

주 1) 각 시·군별 통근 발생량에 대비한 통근 유입 및 유출 비율을 집계한 후 지역 유형별 평균값을 산출함.

2) 도농복합시와 군을 대상으로 집계함.

출처: 송미령 외, 2008b, p.49.

2.3. 농촌지역 유형별 경제활동의 차별적인 변화

- 1995년과 2005년 두 시점 간의 사업체 종사자 변화량을 읍·면별로 분석한 결과, 농촌의 고용 변화 현상은 지역 유형별로 차별적이다(송미령 외, 2008b, pp.60-63).
 - 대도시연계권 및 거점도시권, 중소도시연계권에 속한 읍·면은 농촌지역이지만 전국 평균치에 비해 동일 기간 동안 고용 증가율이 더욱 높게 나타났다.
 - 특히 대도시연계권이나 거점도시권에 해당되는 곳에서는 면 지역에서도 고용 증가양상이 두드러졌다.
 - 자체생활권 지역에서는 읍·면부 모두 종사자수가 감소하였다.
- 광역화, 도농교류 확대에 따른 농촌의 새로운 경제활동 기회가 확대되고 있다.
 - 도시연계권에 속하지 않은 일부 농촌지역의 경우에도 새로운 경제활동 기회를 모색할 가능성이 커지기도 한다.
 - 자체생활권 지역 중 전체적인 고용이 증가하는 읍·면의 경우, 숙박 및 음식점업이나 오락, 문화 관련 서비스업 등의 증가세가 나타났다. 즉 외부 수요자를 대상으로 농촌의 강점인 어메니티 자원을 활용하는 활동의 비중이 증가하고 있음을 시사한다.
 - 이는 제조업이나 운수업 등의 증가세가 두드러지는 대도시권 지역과 고용 증감 양상에서 분명히 대비되는 모습이다. 광역화와 개인의 기동성 증대에 따라 도시민들의 농촌 방문 기회가 늘어난 결과 나타난 현상이라 할 수 있다.

- 농촌관광 부문의 수요 확대에도 광역화가 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.
- 광역화의 영향으로 도시민의 농촌 체험 및 정주 수요의 증대 효과가 나타나리라 추정된다.
- 도시민들의 농촌관광 수요 확대에는 여러 가지 요인이 있지만, 광역화에 따라 도시와 농촌의 상호작용 기회가 확대된 것도 중요하게 작용한 것으로 보인다.

2.4. 다양한 형태의 라바니제이션(Rurbanization) 전개

- 라반(rurban)이라는 용어는 1915년에 미국의 농촌사회학자 CJ Galpin(CJ갈핀)이 작은 농촌마을과 그 주변에 거주하는 농민의 사회적 관계에 착안하여 사용한 조어(造語)이고, 어반(urban: 도시의)과 루럴(rural: 농촌의)이라는 말의 합성어이다.
 - 이 두 단어의 합성이라는 것에 착안하여 ‘도시적 환경과 농촌적 자연적 환경의 혼재(混在)’, ‘도시적 생활자와 농업적 생활자(농업자)의 혼주(混住)’라는 상황을 나타내는 말로써 ‘라반’이라 하고, 혼재·혼주지역을 라반지역(rurban area)이라고 하며, 이러한 지역의 증가 현상을 라바니제이션(rurbanization)이라고 한다.
- 그간 급속한 경제발전과 도시화에 의해 대도시와 중소도시의 주변 농촌지역에 새로운 주민이 유입함으로써, 도시적 환경과 농촌적 환경이 혼재하는 지역이 증가하고 있다. 이러한 지역에서는 토지이용 혼란, 농촌경관의 파괴, 지역커뮤니티의 붕괴 및 신·구 주민간의 갈등 등 특유의 문제점들을 노정하고 있다.
- 최근에는 이러한 지역이 대도시 근교지역분만 아니라 중소도시 영향권 아래에 있는 농촌지역에 이르기까지 점차 확대되면서 농촌지역의 난개발, 토지이용·경관의 혼란, 환경오염, 영농활동의 약화, 기존주민과 새로운 주민간 커뮤니티 갈등 등 다양한 문제를 낳고 있다.
- 혼재·혼주의 라반지역은 대부분 도시주변지역(Urban Fringe)에서 나타나지만, 일반적인 농촌지역에서도 토지이용밀도가 비교적 높은 취락이나 그 주변부에서 혼재·혼주가 나타난다. 대도시나 중소도시 내부에도 농지나 녹지가 비교적 많이 남아 있는 지역이 있는데, 이것도 혼재·혼주지역이라고 말할 수 있다.
- 이와 같이 혼재·혼주는 일반화된 지역현상이 되어가고 있다. 이러한 상황에 놓인 지역에서는 혼재·혼주를 용인·수용하고, 혼재·혼주의 제반문제를 해결하며, 동시에

공생의 생활 및 생활환경을 구축하는 것이 중요하다. 도시적 생활과 농업적 생활을 융합한 새로운 생활상(life style)을 모색·검토하고, 도시적 환경과 농업적·자연적 환경이 공생하는 새로운 생활환경상(living environment)을 구현해 나갈 필요가 있다.

표 3. 일본에 있어서 라반지역을 둘러싼 사회현상과 공간계획 테마의 변천

구분	라반지역을 둘러싼 사회현상	공간계획 테마	
라반지역 출현·인지기 '60년대 후반~'70년대 (고도성장기)	· 농촌에서 도시로의 인구유동 · 도시부의 확대, urban sprawl · 철도변 주택지 개발, 뉴타운 개발	· 도시근교(urban fringe)의 토지이용 변화 · 생활환경(공간·시설) · 커뮤니티(조직·인재)	혼재·혼주에 의한 혼란과 형성
라반지역의 제문제 대량 출현기 '80년대~버블경제기	· 리조트 붐 · 멀티해비테이션(habitation) · 농지의 주택화, 주차장화 · 농촌 어메니티(amenity) 및 커뮤니티의 소실 위기	· 새로운 토지이용·영농의 가능성 · 도시-농촌의 공생 · 자연환경과의 공생 · 라반 라이프 · 주체 형성	현상의 인식 문제점의 명확화 문제의 추출/제시 ↓
이상적인 라반디자인기 '90년대이후~버블경제 붕괴후	· 경제적 효율성 증시에 대한 반성 · 환경공생형의 라이프스타일 · 행정 주체에서 주민주체로 · 자산지소(地産地消)		이상적인 라반지역상 라반라이프상의 디자인

자료: 일본건축학회, 2010, p.34.

3. 도농통합개발 관련 논의와 정책

3.1. 분산화된 영역적 개발: 농도지구 개발론(Agropolitan Approach)

- 프리드만과 더글라스(J. Friedmann & M. Douglas)에 의해 제안된 이 모형은 기본수요 전략(basic needs strategy)을 구체적으로 실현하는 수단으로서 도시와 그 배후농촌이 서로 기능적 공생관계를 갖도록 하나의 권역으로 통합하여 개발하는 접근방식을 취한다.
 - 이 개념은 일반적으로 중소규모의 도시에 이르기까지의 성장 중심지들이 기생적(parastic)이기 때문에 대도시의 경제와 최소한의 연계를 맺으면서 농촌경제를 자립시키는 개발전략이 모색되어야 한다고 본다.
- 프리드만과 더글라스는 약 50,000~150,000명의 인구규모를 갖는 농촌의 지구(district)

에 개발활동을 집중하는 농도지구 접근방법(Agropolitan Approach)을 제안했다. 이를 위해서는 농도지구에 살고 있는 사람들이 자신들의 개발에 대하여 우선적인 책임을 지도록 계획과 의사결정권이 분산되어야 할 것과, 농촌지역과 더 큰 도시간의 상호작용이 가져오는 부정적 효과로부터 소도읍과 농촌주민을 보호하기 위한 방안으로서 선택적 공간폐쇄전략을 제안하였다(D. A. Rondinelli, 1985, p.9).¹

- 농도지구개발론의 개념과 성격을 사회경제적 변화라는 측면, 공간적 측면, 정치적 측면의 세 가지로 나누어 정리해 보면 다음과 같다.
 - 첫째, 사회경제적인 변화라는 측면에서는 ① 농촌주민의 생산력과 생활의 향상을 목표로 하는 자조적 개발과, ② 전기·식수·통신·초등교육·보건 등과 같은 기본적인 서비스의 확대를 통해 농촌의 도시화를 추구하며, ③ 농촌주민의 기본수요를 보장하며, ④ 농민들의 사회학습(social learning) 능력에 크게 의존하는 전략이다. 따라서 경제적인 목적보다는 사회개발에 우선적인 목표가 두어진다.
 - 둘째, 공간적 측면에서는 ① 공동의 의사결정과 행위가 보장되는 제한된 영역(territory)을 전제로 하며, ② 이 영역은 정치적·사회적·문화적 공간이 중첩(intersection)되는 곳, 즉 인접한 촌락에 의해서 형성되며, ③ 최소한 1개 이상의 중심지와 4만명~6만명 정도의 인구규모를 가지면서 농가와 중심지간의 왕복 도보시간이 1일 이내인 공간범위를 갖는다. 여기서 농도지구의 공간적인 규모는 국가나 지역에 따라서 달라질 수 있지만, 해당 영역내의 자원으로 주민의 기본수요를 최대한 충족시키고 지방경제를 다양화할 수 있을 만큼 충분히 커야 하고, 영역 내의 모든 주민이 정치적 의사결정·계획입안·행정이 이루어지는 중심지로의 접근이 용이할 만큼 충분히 작아야 한다는 조건을 충족해야 한다.
 - 셋째로 정치적 측면에서 농도지구개발은, ① 공동의 관심사에 대해서 자율적인 의사결정 능력을 갖는 정치적 지역사회(political community)를 대상으로 한다. 이 지역사회는 ② 토지나 물의 이용을 통제하고 그 구성원들에게 공동사업에의 참여를 요구할 수도 있으며, ③ 지역사회의 의회에 의해 운영되고 중앙정부의 지원과 농촌

1. 그러나 소도읍과 도시 그 자체는 반드시 기생적인 것은 아니며, 대부분은 농촌개발에 본질적으로 이로운 기능을 수행한다는 주장도 있다. 또한 아주 낮은 수준에서라도 일단 도시화가 진행되면 공간폐쇄를 기대하기가 불가능하다는 주장도 있다. Leeds는 핵화된 정주지는 원래가 전문화의 정도에 기반을 두고 있기 때문에 폐쇄될 수 없다고 주장한다. 전문화는 교환을 필요로 하므로 어떠한 도시도 그 자체가 섬처럼 될 수는 없다. 도시인구의 집중은 교환과 상호작용에 기초를 두고 있으므로 이론적으로 폐쇄 또는 위요(boundedness) 등은 불가능하다. 상품, 서비스, 사람, 지식, 정보 등은 항상 흐를 수밖에 없기 때문이다.

종합개발계획 기관의 주요 수혜대상이 된다.

- 이후 프리드만은 생활권(life space)과 정치적 공동체(political community) 개념을 도입하여 이를 더욱 일반화함으로써 미국이나 서유럽의 도시화된 지역에서도 적용될 수 있을 것으로 보았다. 프리드만의 논의를 요약하면 다음과 같다(John Friedmann, 1988, pp.237~251).
 - 생활권은 사람들의 일상생활의 극장으로서 그들의 정주와 이주 패턴에 의해서 역사적으로 형성된 것이며, 각 생활권은 부분적으로 중복되면서 상호 의존하는 불완전하고 느슨하게 구조화된 체계를 이루고 있다. 대부분의 사람들은 자신들이 살고 있는 생활권에 대해서 강한 애정을 가지고 있다. 그리고 생활권 안에서 자치와 자유를 확보하기를 원한다.
 - 한편 정치적 공동체는 공공의 영역 또는 공공활동을 위한 공간이라고 할 수 있다. 이것은 일정한 영역의 한계 내에서 함께 살고 있기 때문에 가지게 되는 공동의 관심사를 함께 이끌어 내는 개인 또는 가구간의 밀접성으로부터 나온다. 따라서 정치적 공동체와 생활권은 상호 밀접하게 연관되어 있다. 모든 생활권에 최소한 잠재적인 정치적 공동체라도 존재한다. 모든 생활유지 활동이 그 각각의 정상적인 발전을 위해 사회관계의 정치적 질서를 요구하는 공간단위에 집중되기 때문이다.
 - 이상과 같은 생활권과 정치적 공동체와의 관계를 토대로 하여 개발의 개념을 영역에 기반을 둔 일련의 사회·경제·환경의 변화과정으로 이해할 경우, 이러한 재구조화 과정에 영향을 미치는 의사결정은 정치적인 성격을 가지며 궁극적으로 지역사회의 책임이 된다. 따라서 “영역에 기초한 개발(territorially based development)” 방식이 일정한 생활권 내에서 적절한 정치적 공동체의 형성을 통해 내부로부터 자치적인 개발을 이끌어 낼 수 있는 방식이 될 수 있다고 주장하였다.

3.2. 공간적-기능적 통합(Spatial-Functional Integration)

- 이 접근도 농도지구 개발론에서와 같이 거점개발방식의 부적절성에 대한 비판으로부터 출발한다. 하나 또는 몇 개의 대도시에 대한 투자의 집중은 누적 과정(trickle-down processes)을 통하여 자동적으로 개발의 확산을 가져오지 못하기 때문에 대부분의 개발도상국에 있어서 투자의 파급효과가 매우 제한되어 왔다는 것이다.
 - 누적효과보다는 주변지역으로부터 자원, 노동력, 자본 등을 흡수해버리는 폐쇄체(enclaves)로서 기능하는 경우가 훨씬 많았다고 본다. 그래서 근대화의 누적효과를

특히 농촌지역의 빈곤층에게 파급시키지 못한 채, 한계적인 이익(marginal benefit)만을 그들에게 허용했다고 본다.

- 그러나 분산화된 영역적 접근이 도시를 기생적으로 본 것과는 달리, 이 접근에서는 소도시와 도시는 반드시 기생적인 것은 아니며, 대부분의 도시가 농촌개발에 본질적으로 이로운 기능을 수행한다고 본다. 다시 말해서, 도시와 농촌이 연계(linkages)될 때만이 농촌의 잉여농산물을 도시의 시장에 판매할 수 있고, 농업생산력의 향상에 따라 남는 노동력이 도시에서 일자리를 찾을 수 있으며, 도시는 사회·의료·교육·기타 서비스 등의 기본적 서비스를 농촌주민들에게 제공할 수 있다고 본다.
- 특히, 분산적 집중(decentralized concentration) 전략에 의해 명확하게 통합된 정주체계를 통해서 가장 효율적이고 효과적으로 이루어질 수 있다고 본다. 이것은 모든 곳에 살고 있는 주민들의 시장 접근 잠재력을 보장해 줄 수 있도록 도시체계의 분산적 집중, 접합, 그리고 통합을 이루는 것을 의미한다(D. A. Rondinelli, 1983, p.19).
- 론디넬리(Rondinelli)는 농촌중심지 또는 중소도시의 이점을 다음과 같은 다섯가지로 제시하고 있다. ① 대도시의 주택, 교통, 환경오염, 고용, 서비스 공급 등의 문제를 완화해 주고, ② 중소도시에 의해 유도된 도시화의 이점에 의해 농촌의 생활수준을 높여주며, ③ 중소도시로부터의 서비스, 시설, 농산물시장 등을 공급해주고 농촌의 잉여노동력을 흡수해 주며, ④ 지역적으로 분산된 행정능력을 길러주며, ⑤ 중소도시의 빈곤을 경감시켜 준다.
- 론디넬리와 루들(Rondinelli & Ruddle)은 각기 다른 크기와 기능적 특성을 갖는 중심지를 통한 분산적 집중 투자에 대해서 다음과 같이 지적했다(D. A. Rondinelli, 1985, pp.4~8).
 - 첫째, 지역 균형개발이라는 측면에서 몇 개의 성장거점 대도시를 집중 개발하는 것 보다는 중심지의 다양한 규모와 기능에 따라서 성장 중심지들의 통합체계를 형성하는 것이 보다 광범위한 지역개발을 가능하게 한다.
 - 둘째, 농촌지역 주민의 기본수요를 충족시킬 수 있도록 서비스, 편익시설에 대한 접근성을 제고하기 위해서는 이들 수요에 대한 서비스 전달체계의 확립이 필요하며, 이는 농촌지역 중심지들의 통합체계의 설정 및 개발을 통해서 이룩될 수 있다.
 - 셋째, 농업의 상업화, 경공업·가공 및 서비스산업 등의 광범위한 공간적 분산을 통한 농촌지역경제의 다양화 및 취업기회의 확충은 농촌지역의 공간조직상 규모의 경제와 개발의 파급효과를 창출할 수 있는 농촌중심지 개발을 바탕으로 해야 한다.

- 넷째, 농촌중심지의 체계적 개발은 혁신의 확산을 위한 인재와 기업을 끌어들이기 뿐만 아니라 기존 투자의 효율성 증대와 유발효과를 통한 미래의 성장 잠재력을 증대 시킴으로써 성장·확산의 지속적 순환을 창출한다.
 - 다섯째, 중심지와 배후농촌간, 중심지계층간의 물리적·경제적 연계성 증대는 근접 경제(economies of proximity)의 창출을 통하여 새로운 시장을 형성케 한다.
- 이상과 같이 기능적-공간적 통합개발론은 중소도시에서 사회·경제적 시설의 보급을 통해 그 기능을 향상시킴으로써 바람직한 농촌의 변화를 촉진할 수 있다고 가정하고, 고전적인 순위규모 법칙에서 제시하는 것과 같은 효율적인 중심지체계도 만들어질 수 있는 것이라고 암시한다. 그러나 도시기능의 향상에 의해 유도된 변화가 도시와 농촌 주민 간에 상호 호혜적인 것인지에 대해서는 논의를 전개하지 못하고 있으며, 순위규모분포가 실제로 성공적인 개발여건을 제공했다는 실질적인 근거도 없을 뿐더러 지방의 저소득층에게 도움이 되었다는 증거도 없다는 비판이 있다(Tim Unwin, 1989, pp.20-22).

3.3. 생활권 개발론과 정책의 전개

3.3.1. 정주생활권 개발

- 급속한 경제성장에 따른 인구와 산업의 과도한 도시 집중, 지역간 및 도시-농촌간 불균형, 환경오염과 자연훼손 등의 문제가 1970년대 후반부터 심각하게 노정되면서, 이러한 문제들을 극복하기 위해 국토개발 전략의 전환에 대한 필요성이 크게 인식되기 시작하였다. 그리고 1970년대 이후 세계적인 조류를 형성하고 있던 상향적 개발(development from below)을 패러다임으로 하는 지역개발론의 대두와 일본 등 주요 국가의 지역정책의 변화는 우리나라의 국토개발 기조의 변화를 모색하는데 있어서 매우 영향력있는 準據가 되었다.²
- 이에 따라 제2차 국토종합개발계획에서는, 첫째로 인간이 개발의 목적이 되는 인간중심의 개발 이념과 지역의 주체성을 강조하는 지역주의적 개발전략(regionalism)을 도입하고, 이 두 가지 이념과 전략을 뒷받침하기 위해 중심지 이론을 적용하여 지역생활권

2. 일본은 제3차 전국종합개발계획(1977)에서 대도시로의 인구와 산업의 집중 억제, 지방진흥, 과밀·과소문제에 대처, 전국토 이용의 균형 도모, 인간거주의 종합적 환경 형성을 위해 “지방도시와 농산어촌을 일체로 하여 지방의 정주권 확립”을 목표로 하는 지방정주생활권계획을 도입했다.

개발 개념을 도입하게 되었다.³

- 이러한 이념과 전략 아래, 「제2차 국토종합개발계획(원안)(1982-1991)」은 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성을 가장 중요한 국토개발 목표로 채택하고, 전 국토를 28개 지역생활권(5개의 대도시 생활권, 17개의 지방도시 생활권, 6개의 농촌도시 생활권)으로 구분하였다. 이후 「제2차 국토계획 수정계획(1987-1991)」에서는 군 행정구역 크기의 정주생활권을 대상으로 하여, 그 중심지를 “도농통합의 거점”으로 하는 농촌지역개발을 추진하도록 하였다. 한편 내무부는 국토개발 전략의 수정과 궤를 같이하여 1980년부터 시·군 지역을 대상으로 하는 지방정주생활권개발을 추진하였으며, 이것의 연장선상에서 1984년부터 1994년까지는 농림수산부가 주로 농촌형 정주생활권 즉, 군 지역을 대상으로 농어촌지역종합개발을 추진했다.⁴
- 1980년대에 정립된 정주생활권(human settlement area)은 “하나의 중심지가 최소거리 내에서 갖는 자체의 생활권, 하나의 중심지를 생활의 중심으로 하는 모든 주민의 1일 생활권”⁵으로 정의되었으며 도시정주생활권과 농촌정주생활권을 구분하였다(최양부 외, 1985).
 - 도시정주생활권: 중심도시가 배후지에 의존하지 않고 독자적 성장을 할 수 있으며 배후지를 지배하고 있는 정주생활권(인구 10만 명 이상 되는 중심도시를 갖는 정주생활권)
 - 농촌정주생활권: 중심도시의 성격과 기능이 그 배후지인 농촌에 경제적, 사회적, 문화적으로 의존하는 농촌성이 강한 정주생활권(인구 10만 명 이하 중심도시를 갖는 정주생활권)

-
3. 1960~70 년대의 국가 전체적인 성장을 위한 거점 대도시의 개발보다는 주민들에게 매력있는 거주환경을 제공하기 위해서 도시와 농촌이 적절한 중심지 체계에 의해 통합되어야 한다는 관점을 도입하게 된 것이다(이한순 외, 「제2차 국토종합개발계획을 위한 생활권개발구상에 관한 연구」, 국토개발연구원, 1980, PP.47-68.).
 4. 농어촌지역종합개발계획은 내무부의 「지방정주생활권개발」에 대한 연구와 정책실험(1980~1984)을 이어받아 발전시킨 것이다. 농어촌지역종합개발정책의 추진 경위에 대해서는 (이정환 외, 「농어촌 정주생활권 개발의 장기방향」, 한국농촌경제연구원, 1992.)을 참조 바람.
 5. ① 주민의 생활패턴, 시장이용권, 통학권, 각종 생활편의시설이용권 등의 생활권기준 ② 지역내 주요생산물이나 자원의 분포특성을 분석하여 동질적 성격이 강한 동질생활권기준 ③ 지형, 지세, 수계 등 자연환경조건 ④ 개발의 효율성기준 ⑤ 현행 행정구역의 기준 등을 바탕으로 당시 보편적 교통수단인 버스를 이용하여 대략 1시간권이 바람직한 거주지와 중심지의 거리임을 감안해 중심지에서 반경 16km에 이르는 범역이 정주생활권이라고 보았다.

3.3.2. 도·농 통합형 행정구역 개편

- 우리나라는 1960-1970년대 도시화 진전과 더불어 고도의 경제성장을 위하여 대도시 위주의 성장거점 개발정책을 채택하였다.⁶ 이에 따라 1980년대에 군에서 인구 5만명 이상되는 읍을 분리하여 시로 승격시키는 도농분리형 행정구역 개편을 추진함으로써 도시 중심의 개발을 도모하였다.
- 그러나 도농분리형 행정구역체제 하에서 진전된 도시화로 인하여 대도시와 지방중소도시·농촌간 격차 확대와 함께 행정구역 분리에 따른 생활권의 불합리한 분리, 각종 서비스·시설의 규모의 경제 미달, 지역이기주의에 의한 광역시설 설치 또는 광역행정 곤란, 도시 과밀화와 농촌의 과소화가 계속되고 있음에도 도시개발수요 수용의 곤란 등의 문제가 심각해지는 한편, 생활권의 광역화, 도시-농촌간 경제, 사회, 문화 적 제방 특성의 혼재, 정보화 등의 진전으로 도시와 농촌간 기능적 통합의 가능성이 더욱 증대되었다(진영효, 1998, PP.120-122).
- 이러한 여건 속에서 1994년 지방자치법의 개정과 함께 「도농복합형태의 시 설치에 관한 법률」을 제정하여, 1995년부터 행정구역상 ‘시’에 해당하는 도시지역과 ‘군’에 해당하는 농촌지역을 통합하여 2004년까지 52개의 도농복합형태의 시를 설치함으로써 도농통합을 위한 행정구역 개편이 이루어졌다.

3.3.3. 도·농 통합형 개발 및 계획제도의 도입·운영

- 농촌정주생활권 개발의 제도화 및 의미 변화
 - 1990년 「농어촌발전특별조치법」 및 1994년 「농어촌정비법」 제정
 - 개발의 단위가 면으로 축소되고, 사업 내용도 환경정비사업 위주로 축소
- 2003년에는 생활권의 광역화와 난개발 문제 완화를 위한 국토계획법 제정
 - 교통·통신 발달, 도시민과 농촌주민 생활권의 변화, 대도시 주변 농촌지역 난개발 문제 등과 같이 급격히 변화하는 환경 하에서 역동적이며 바람직한 도·농 통합형 정주기반 형성의 필요성 부각

6. 이는 국가가 한정된 자원으로 동시에 모든 지역을 개발할 수 없으므로 성장 잠재력이 높은 성장거점(도시)을 먼저 집중적으로 투자·육성하면 집적의 경제가 발생하고 그 효과가 자연스럽게 확산될 것을 기대한다.

- 특히 국토 난개발 문제에 대응하기 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정하고, 도시지역과 농촌지역을 포괄하는 시·군 기본계획을 수립하도록 하고, 농촌지역에 대해서도 제2종지구단위계획, 개발행위허가제도, 기반시설연동제도 등을 도입

3.3.4. 기초생활권 개발

- 기초생활권(basic settlement area)은 “사람들이 살아가는 데 필요한 시설과 서비스, 일 자리, 환경 등 기본적 필요(basic needs)를 충족시킬 수 있는 최소 공간단위”로서 MB정부의 3대 공간 전략(초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권) 중 하나이다.
 - 기초생활권은 과거 정립된 정주생활권과 이론적 근친성이 있으나, 그러나 도시화의 진전, 교통통신의 발전, 라이프스타일의 변화 등으로 사람들이 기본 필요를 충족시킬 수 있는 기초생활권의 공간적 범역은 소규모 행정구역을 넘어 광역화 또는 변형되어가고 있는 현상을 반영하고 있다(송미령 외, 2008, pp.20-22).
- 기초생활권 정책은 “전국 어느 시군에 살든지 주민의 기본적인 삶의 질 보장”을 발전 비전으로 하며, 이는 경쟁력있는 지역 창조”를 비전으로 하는 광역경제권에 상응하여 기초생활권에서는 국민의 기본적인 삶의 질 향상을 추구하는 것이다.
- 이를 위한 추진전략 전략은 다음과 같다.
 - 유형별 특성화·차별화 전략: 인구·소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하고, 시·군은 지역 실정에 맞는 유형을 자율적으로 선택하여 특성화·차별화된 개발 추진한다.
 - 소득증대와 삶의 질 개선: H/W 위주 개발 (도로, 건물, 시설)을 탈피하여, S/W 중심의 개발(교육, 의료, 문화, 환경 등)로 주민의 기본적 삶의 질을 향상하고, 지역특화·향토산업 육성을 통한 소득확대 및 일자리 창출로 살고 싶은 정주환경을 조성한다.
 - 차등적 생활기반 확충: 농산어촌 및 지방 중소도시 등의 정주·주거 기반을 확충하여 전국 어디든지 최소한의 생활수준(National Minimum) 보장하되, 낙후도가 심한 지역은 “성장촉진지역”으로, 접경지역과 도서 등은 “특수상황지역”으로 선정하여 도로 등 기반시설을 차등적으로 지원한다.
 - 지역간 연계·협력 활성화: 시·군간 협력 촉진을 위해 기초생활권 계획의 공동 수립을 추진하고, 협력 모범사례에 대해서는 인센티브를 부여하며, 문화·관광·환경·지

역개발 등 사업 분야별로 지역간 연계·협력 촉진으로 시너지 효과를 극대화한다.

- 기초생활권 발전정책의 실효성 제고를 위해 기초생활권계획의 시군 자율적 수립, 포괄 보조금제도의 전면 도입, 성과평가 및 인센티브체제 강화 등의 제도적 장치를 마련하고, 2010년에 「시·군 기초생활권발전 5개년계획」을 수립하여 시행 중에 있다.

4. 도농통합개발 방향과 추진과제

4.1. 농촌중심지 활성화 및 배후 농촌과의 연계성 강화

4.1.1. 농촌중심지 활성화

1) 농촌정주체계의 특성을 고려한 농촌중심지 정비

- 시·군별 정주여건에 대한 기초 조사를 바탕으로 하는 중심지체계 구상 및 중심지별 정비방향 설정이 필요하다. 어떤 시·군의 경우는 시·군청 소재지 이외에도 중심성이 강한 읍·면소재지급의 농촌중심지가 다수 나타나기도 하는 반면, 일부 시·군의 경우는 시·군청 소재지를 제외하고는 중심성이 높은 읍·면소재지급의 농촌중심지가 분포하지 않는 사실이 확인된다. 이처럼 지역특성(대도시 근교, 거점도시 연계지역, 독자적인 생활권 형성지역 등)과 사회·경제적 특성에 따라 농촌중심지 계층이 어떠한 양상으로 나타나는지 파악할 필요가 있다.
 - 이를 위해서는, 지역별로 농촌중심지체계, 각 계층별 중심지의 기능과 역할에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 한다. 특히 소생활권 중심지 파악을 위해 지역별로 주민의 이동이나 생활권 실태, 각종 기능 집적 정도, 상위 중심지 접근성 등을 종합적으로 고려하여 계획에 반영하는 작업 필요하다.
- 이를 바탕으로, 농촌중심지 위계별 기능·역할 분담을 고려한 사업 추진이 필요하다.
 - 시가지 형성이 두드러지는 시·군청 소재지나 읍소재지에 대해서는 기존에 형성된 상업기능 및 중심시가지의 활성화에 초점을 둔 재생사업을 추진하고,
 - 면소재지급의 농촌중심지는 시·군청 소재지에서만 담당하는 데 제약이 있는 주요 서비스를 배후 농촌지역 및 도농교류 활동 지원에 보다 역점을 두는 방향으로 사업을 추진할 필요가 있다.

- 농촌중심지로서 기능이 약하거나 상실한 여타의 면소재지는 농촌 주민들이 일상적으로 이용하는 기초 서비스 제공의 기능이 유지되도록 지원할 필요가 있다.
- 농촌중심지 위계별로 기초생활서비스를 적정 배치하여야 한다.
 - 시·군지역의 중심지 위계[중소도시-소도읍(읍·면소재지)-마을권-마을]에 따라 적합한 공공시설의 종류, 수, 규모, 입지장소, 서비스의 공간범위를 결정하고, 서비스 전달체계를 확립함으로써 해당 농촌중심지와 배후 농촌지역 주민의 삶의 질을 향상할 수 있도록 하여야 한다.
 - 이를 위해서는 생활권 계층 및 이용인구를 감안하여 운영이 가능한 시설의 규모와 기능을 설정하여 배치하되, 서비스의 다양성과 접근성을 확대해 가는 방식으로 운영하도록 한다.
 - 2010년부터 도입된 농어촌 서비스기준(Rural Service Standard)의 운영을 위해서라도 혁신적인 서비스 전달체계의 개발뿐만 아니라, 이를 효과적·효율적으로 달성할 수 있도록 중심지 위계별 서비스 공급방안이 구축되어야 한다.

2) 농촌중심지의 콤팩트화와 복합·연계방식에 의한 사업 추진

- 수도권과 경부개발축에서 벗어난 시·군들은 절대인구 감소와 고령화를 이미 경험하고 있고, 우리나라의 인구가 감소세로 전환되는 2018년 이후에는 더욱 심각하게 과소화될 것이다. 이와 같이 인구가 감소하면 할수록 농촌중심지에 대한 수요밀도가 저하되어 각종 상업·서비스 기능은 존립하기 어렵게 되고, 농촌중심지 자체의 인구와 기능도 감소하게 될 것이다.
- 따라서 농촌중심지의 압축적(compact) 개발 방안을 지금부터 마련해갈 필요가 있다. 이 방안은 농촌중심지의 커뮤니티시설, 공공시설 등은 투자비가 다소 증가하더라도 시가지 외곽보다는 기존의 주요기능들과 근거리에 설치하여 연계되도록 하는 등 압축적인 정비를 지향하도록 하며, 다음과 같은 사항을 고려하여야 한다.
 - 첫째, 물리적 환경개선과 경제·사회·문화 부문의 활성화를 통합적으로 추구하는 재생(regeneration) 전략을 추진하되, 반드시 배후 농촌지역을 포함하도록 한다. 농촌중심지의 전통시장·정기시장과 중심상점가를 포괄하는 중심시가지 활성화사업을 추진하고, 향토산업의 재생과 전문화, 주변 농촌·도시와 연관된 사회적 기업 또는 커뮤니티 비즈니스 등의 신사업 육성을 추진하도록 한다.
 - 둘째, 농촌중심지종합계획 수립시에는 포괄보조사업뿐만 아니라 일반보조사업, 기금

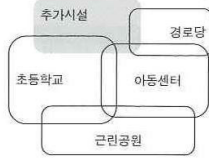
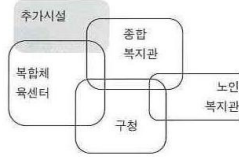
사업, 도비보조사업, 시·군 자체사업, 기타 재원에 의한 사업들을 최대한 연계하도록 한다. 특히, 전통시장 활성화, 상점가 활성화, 향토산업 육성, 경관 정비 등 중심시가지 활성화를 위해 도입 가능한 제반 사업들을 적극적으로 연계할 필요가 있다. 이때, 신규 시설 조성 시에는 각종 시설들을 단지화하여 입지하도록 유도하여 주민 편의와 접근성을 제고토록 한다.

- 셋째, 농촌중심지는 주변 농촌지역 주민의 생활 및 문화활동과 각종 편익서비스의 중심지이며, 농산품의 유통중심지, 교통중심지로서 주변 농촌지역의 재생과 경제발전에 매우 중요한 역할을 하므로 최대한 주변농촌과 연계하여 계획을 수립하여야 한다. 특히, 농촌중심지는 그 자체의 주민들과 주변 농촌지역사회를 포함하는 커뮤니티 중심지로서의 기능과 역할이 매우 중요하므로 커뮤니티 활동을 다양화·고도화·활성화하는 프로그램이 지속적으로 개발·운영되도록 한다.

○ 압축적인 농촌중심지 정비를 위해 관련 공공서비스들을 상호 연계하거나 일정 장소에서 복합화하여 공공서비스거점을 형성하여 운영효율과 이용효율을 제고하도록 한다.

- 이를 위해서는 커뮤니티시설 복합화 수법이 우선적으로 개발·적용되어야 할 것이다. 커뮤니티시설 복합화는 토지이용상의 제약 때문에 커뮤니티가 요구하는 수요를 충족시키지 못함에 따라 시설 또는 공간간의 특징을 고려한 복합화가 필요하게 된다.
- 이와 함께 배후농촌을 순회하는 교통서비스를 제공하여 이용효율을 더욱 제고하도록 한다.
- 이러한 커뮤니티시설의 복합화에 따른 가장 보편적인 결과물은 시설 단위에서의 복합체인 ‘복합커뮤니티시설’이라고 정의할 수 있다. 커뮤니티시설 복합화는 단순히 분산되어 있는 것을 집중 배치함으로서 발생하는 토지의 집적이익 보다는 생활서비스 자체의 편익을 도모하기 위한 것으로, 이러한 커뮤니티시설 복합화의 결과물을 ‘복합커뮤니티시설’로 재정의할 수 있을 것이다(대한국토도시계획학회, 2008).
- 복합커뮤니티시설은 지역민의 교류 중심이자 사회적 장소로 사용될 수 있으며, 공간적 한계를 넘어 주변 환경과의 연계와 해당 지역의 특정 계층이 아닌 불특정 다수의 수용이라는 관점도 고려되어야 할 것이다.

표 4. 생활권 규모별 복합 커뮤니티시설 예시

구 분		소 생활권형	중 생활권형	대 생활권형
복합목적		일상생활 서비스 향상 공동체생활 및 의식 향상	보호·보장적 생활 서비스 향상 복지 및 문화여가생활의 중심	지역발전 서비스 향상 개별적 시설의 전문화 중심
주 요 시 설	공공행정	주민자치센터, (동)주민센터	구청	—
	보건의료	—	보건소	—
	교육시설	초등학교, 중학교	고등학교, 구립어린이집	—
	문화시설	작은 도서관, 근린공원	구민회관, 문화회관, 공공공연장	박물관, 미술관, 중앙도서관
	체육시설	—	문화체육센터	스포츠문화 Complex
	복지시설	경로당, 아동(케어)센터, 아동센터	종합복지관, 청소년회관, 노인복지관, 장애인복지관	종합고용지원센터
복합형태 (예시)				

자료: 강동진 외, 2008, “복합커뮤니티시설의 의미와 미래”, 「도시정보」, 315.

3) 농촌중심지 활성화 종합계획(가칭)의 도입 및 위상 정립

○ 농촌중심지 활성화 종합계획(가칭)의 위상 정립

- 통합적인 농촌중심지 활성화사업을 추진하기 위해서는 부처별 사업추진의 한계와 관련제도 분산의 문제점을 극복하기 위한 계획수립체계의 정비가 필요하다. 그러나 농촌중심지 계획체계의 정립을 위하여 각 부처별로 분산된 농촌중심지 관련법의 규정을 하나로 통합 개정하거나 새로운 법을 만드는 것은 현실적으로 어려운 일이라고 판단된다.
- 따라서 현실적인 대안으로는 농촌중심지에 대한 계획적인 접근이 국토계획체계상에서 이루어질 수 있도록 국토계획법의 부분 개정이 필요하다. 시·군기본계획 항목에 ‘지역별계획’ 또는 ‘농촌중심지계획’을 설치하여 사업계획적 성격의 지방소도읍종합육성계획과 거점면소재지마을종합개발계획⁷ 및 삶의질 향상 계획상의 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항 등 관련사항을 통합하여 계획하도록 지침을 제시할 필요가 있다. 다시 말해서, 시·군기본계획의 ‘농촌중심지계획’에서 농촌중심지 활성화 계획의 내용에 포함할 ‘농촌중심지 활성화 방침,’ ‘도로·상하수도·주차시설 등 도시기반시설의 확충,’ ‘주거환경·도시공원·교육문화 진흥 등 주민생활환

7. 농림수산물식품부는 120개 일반농산어촌지역의 읍·면소재지에 대해 ‘읍면소재지종합정비사업’으로 통합하여 포괄보조사업계획 가이드라인을 제시하고 있다.

경의 개선과 복지증진,’ 그리고 삶의 질 향상계획상의 관련사항과 ‘지역산업과 상권 재정비’ 등 농촌중심지의 발전에 필요한 계획분야를 기본적 사항에 포함하여 계획 하도록 하여야 할 것이다.

- 이렇게 되면 시·군은 시·군기본계획을 상위계획으로 하는 ‘농촌중심지 활성화 종합계획’을 수립할 수가 있으며, 이 계획은 용도지역·지구, 도시계획시설, 도시개발사업, 지구단위계획을 포함하고 있는 시·군관리계획과 정합성을 유지하도록 할 필요가 있다. 따라서 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상은 시·군기본계획의 하위의 개발계획이나, 시·군관리계획과는 동일한 수준에서 상호 정합성을 유지하여야 할 것이다.
- 이를 위해, 국토해양부와 행정안전부, 그리고 농림수산물식품부 등 관련부처는 단기적으로 시·군기본계획상의 농촌중심지 활성화 종합계획에 대한 지침 및 농촌중심지 활성화 종합계획의 내용과 계획수립·추진방법에 관한 통합적인 가이드라인을 작성·제공하고, 장기적으로는 관련법들을 통합 정비할 필요가 있다.
- 농촌중심지 활성화 종합계획의 성격은 지방정부가 자율적으로 수립하는 계획인가, 정부의 정책 또는 관련법에 근거한 계획인가에 따라 달라질 수 있으나, 대체로 다음과 같은 성격을 지닐 것이다. 첫째, 해당 농촌중심지 활성화(재생)를 위한 기본계획(Master Plan)이지만 필요에 따라 실행계획(Action Plan)의 성격도 포함할 수 있고, 둘째, 물적·비물적계획 등 다부문을 포괄하는 종합계획의 성격을 지니며, 셋째, 다양한 주체들이 직접 참여하여 비전을 공유하고 공통된 합의를 도출하는 참여적 계획의 성격을 지닐 것이다.

○ 농촌중심지 활성화사업과 포괄보조사업과의 관계 정립

- 농촌중심지 활성화 종합계획 수립 후 포괄보조사업계획에 반영(단기)
- 시·군 기초생활권발전계획에 농촌중심지활성화사업군을 추가(중기)
- (가칭)도시재생지원법 개정과 연계한 지방소도읍육성지원법의 개정(중장기)

4.1.2. 중심지와 배후 농촌지역간 접근성·연계성 강화

- 농촌중심지의 서비스기능을 충분히 확충하더라도 배후 농촌지역을 연결하는 교통서비스가 적절히 제공되지 않으면 배후 농촌지역 주민들의 접근성과 서비스시설 이용도가 저하되어 삶의 질이 악화되게 된다. 특히 교통약자인 고령자가 많은 농어촌의 특성을 감안하여 농촌중심지와 배후 농촌마을간 접근성을 개선할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

- 교통서비스는 기존의 농어촌버스 노선을 최대한 유지하는 한편, 영국, 일본 등과 같이 주민복지를 위한 교통공백 또는 불편지역 해소, 고령자 등의 외출 촉진, 공공시설 등의 이용촉진을 위해 지자체 등이 직접 주체가 되어 운행하는 커뮤니티버스를 우리 농촌 실정에 맞게 도입하여야 할 것이다.

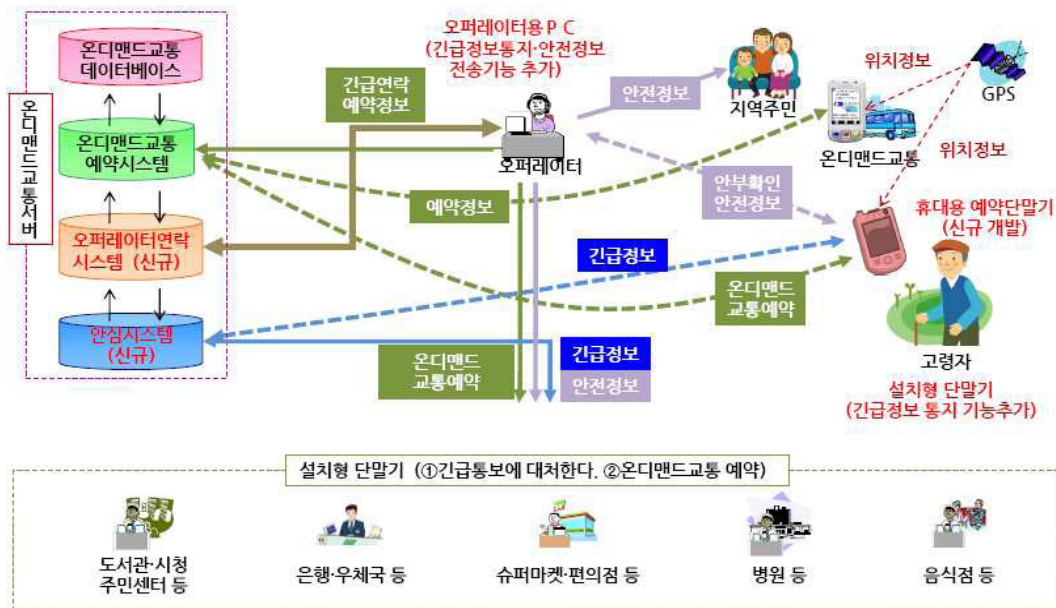
그림 3. 지역주민을 위한 교통수단 공급 우선순위(예시)

낮은 수요 ↑ 교통 목적 ↓ 높은 수요	수요 E 임의적인 사회적 레저 목적의 교통	(12)	(18)	(20)	(24)	(25)
	수요 D 일상적인 사회적 고립성 극복과 중 요한 개인적 업무	(7)	(13)	(17)	(22)	(23)
	수요 C 생활용품 구매 및 재정적 편의 획득	(3)	(8)	(15)	(16)	(21)
	수요 B 정기적 직장 통근	(2)	(5)	(9)	(11)	(19)
	수요 A 응급적인 치료 및 건강 문제 해결을 위한 통행	(1)	(4)	(6)	(10)	(14)
		규모 1 많은 승객이 동일한 시설로 정기통행	규모 2 자주 이용되는 주요 시설로 단거리 통행 (4.5km이하)	규모 3 자주 이용되는 주요 시설로 장거리통행 (4.5km이상)	규모 4 분산된 목적지 로 단거리통행 (4.5km이하)	규모 5 분산된 목적지 로 장거리통행 (4.5km이상)
		다수 인구 서비스	서비스 대상 인구 규모	소수 인구 서비스		

자료: Schauer, Peter, 1992, Rural Public Transportation, in George E. Gray & A. Hoel(eds), *Public Transportation*, Prentice Hall, p.444.

- 대중교통 수단의 운행 노선과 시간을 현재와 같이 고정할 경우 심각한 운영 문제에 봉착하게 되는 교통과소지역에서는, 정보통신기술과 결합하여 운행 시간 및 노선이 수요에 따라 유연하게 변화되는 비관행적 대중교통수단 운행방식을 실험적으로 도입하고, 효과성이 입증되면 적용대상을 확대해가도록 한다. 특히, 다이얼어버스(Dial a Bus), 그룹하이버스(Group Hire, Minibus Hire) 등의 수요감응형버스(Demand Bus)의 도입을 검토할 필요가 있다.⁸

그림 4. 수요응답형 교통수단 시스템과 관련 서비스 연계(예시)



자료 : 동경대학교 온디맨드교통팀, 2010. 10, 지속가능한 온디맨드교통.

4.2. 공생적 라반지역(Rurban Area)의 형성

4.2.1. 라반지역에서 추구하는 생활상과 생활환경상⁹⁾

1) 추구하는 새로운 생활상(life style)

○ 농업적 환경·농업자와 적극적으로 관계 맺는 생활

- 라반지역에서 농업적·자연적 환경에 둘러싸여 생활하는 것만으로도 도시생활에서는 상상할 수 없는 풍요로움을 느낄 수 있다. 라반지역은 도시지역에 비해서 지가가 낮기 때문에 넓은 택지와 주거공간을 얻을 수 있어 생활적인 면의 질을 향상시킬 수 있다.
- 그러나 농업적·자연적 환경 또는 농업인과의 적극적인 연계야말로 라반지역에서의 생활을 보다 의미있게 하는 것이다.

8. 디맨드버스는 전화예약 등 이용자의 요구(need)에 대응하여 노선과 시간을 유연하게 운행하는 공공교통의 형태로서 일본은 160개 이상 시정촌에서 운행중에 있으며, 정보통신기술과 결합되면서 비약적으로 발전하고 있다.

9. 「러번디자인: 농촌과 도시의 공생(pp.14-27)」의 내용을 요약 정리하였다.

○ 생활환경을 유지·개선하는 생활

- 농업적 생활을 통한 농업인과의 적극적인 연계는 도시생활자와 농업자간의 상호 이해, 가치관의 공유, 커뮤니티 형성뿐만 아니라, 농업적·자연적 환경의 보전 및 개선의 중요성이나 라반지역의 제반 문제를 이해하는 데에 도움이 될 것이다.
- 농업적·자연적 환경의 보전·개선과 라반지역의 제반 문제 해결에는 지역주민의 협동이 불가피하고, 이 협동이야말로 공생의 환경을 만들어 가는 데에 지극히 중요한 요건이다.
- 도시생활자는 함양된 상호 이해·공유된 가치관·커뮤니티를 토대로 하여 생활환경을 유지·개선하는 생활이나 활동을 적극적으로 전개해야 한다.

○ 사물의 소비나 편리성에 의존하지 않는 생활

- 도시생활자가 농업에 관련된 생활을 한다는 것은 다른 생활을 영위하는 사람과의 커뮤니케이션이나 커뮤니티 참가 및 생활환경을 유지·개선하는 생활로서 적어도 시간과 노력을 요하는 생활이다.
- 라반지역에 사는 도시생활자가 농업적·자연적 생활의 매력과 중요성을 느끼고, 이러한 생활을 축적해 간다면 사물의 소비나 편리성에 의존하지 않는 새로운 가치관이 보다 강하게 구축될 것이다.
- 결과적으로 새로운 가치관을 기반으로 하는 생활이 모든 상황에서 적용되고, 지속되게 될 것이다. 이러한 생활이야말로 공생의 이념에 근거한 새롭고 풍성한 생활상이라고 평가할 수 있다.

2) 추구하는 새로운 생활환경상(living environment)

- 라반지역의 현상에 있어서는 도시생활자의 주택이 한 무리가 되어 농업적·자연적 환경 가운데 끼어있는 모습으로 존재하는 경관이 적지 않다. 그러한 경관에서는 경제적 효율성이나 형태적인 정비로서의 토지이용의 모습은 느껴져도, 공생을 중요시하는 모습을 감지할 수 없다. 혼재·혼주의 매력을 만들어 내는 계획·디자인의 적극적인 도입이 요구된다.
- 또한, 농업적·자연적 환경의 아름다움은 혼재·혼주지역의 생활을 풍성하게 하는 기초적인 조건이다. 농업적 환경을 단순히 농업자의 생산적 장소로만 파악하는 것이 아니라, 도시생활자의 생활환경을 형성하는 중요한 한 요소라고 평가할 필요가 있고, 그것을 충분히 유지 관리하여 아름다운 경관으로 형성해가야 한다.

4.2.2. 검토과제

○ 라반지역의 형성과정과 제반문제의 파악

- 라반지역을 공생의 생활환경으로 만들기 위해서는 경제·산업 중심의 발전 결과로서 나타난 문제점 해결이 무엇보다도 중요하다. 그 문제점 해결방법을 찾기 위해서는 혼재·혼주의 형성과정을 이해하고 환경의 현상과 그 문제점을 파악하는 것이 중요한 과제가 된다.

○ 지역에 맞는 생활환경을 구상하고, 그에 따른 구체적인 계획·디자인을 입안

- 혼재·혼주의 양태나 환경자원의 형태 및 환경의 특징을 규정하고 있는 사회적 구조를 근거로 하여 지역주민·계획가(디자이너)·행정의 협동으로 지역에 맞는 생활환경을 구상하고, 그에 따른 구체적인 계획·디자인을 입안해야 한다.

○ 커뮤니티의 형성과 활동 촉진

- 지역환경의 보전·개선 또는 공생적인 생활환경에 대한 계획 또는 디자인 적용에는 지역주민의 협력이 필요하며, 그 협력을 적극적으로 이끌어내기 위해서는 커뮤니티의 형성도 중요하다.
- 커뮤니티 활동의 하나라고 여겨지는 도시농촌간의 교류도 농업적·자연적 환경을 건전하게 유지하는 산업활동의 활성화에 매우 중요하다.

○ 라반지역 계획·디자인 기법의 개발 및 관련 제도의 개선

- 라반지역이 농촌생활양식과 도시생활양식에 이어지는 제3의 생활양식을 지닌 공생적 공간으로 전환해가기 위해서는 주민이 참여하는 환경개선형 또는 정비형의 공간정비가 필요하며, 이를 위한 건축, 조경 등의 분야의 계획·디자인 기법의 개발이 필요하다.
- 현재는 관리지역 세분화 및 건축밀도 제한, 제2종 지구단위계획제도, 개발행위허가제도, 기반시설부담금 제도 등 비도시지역의 난개발 방지 또는 도시적인 계획적 개발중심의 토이용계획제도만 있으나, 농촌토지이용계획제도로서 많은 한계를 보이고 있으며, 기존의 농촌공간을 대상으로 환경개선형 또는 정비형의 정비에 한계가 있으므로 농촌계획제도의 체계화와 함께 ‘농촌계획지구’ 등의 제도 도입이 필요하다(이병기, 2009; 윤원근, 2009; 송미령 외, 2010b).

4.3. 농어촌 공공서비스 및 공적 공간 공급의 다양화, 스마트화¹⁰

4.3.1. 다양한 공공서비스 공급 주체 및 방식의 개발

- 농어촌 주민 역시 도시 주민 못지않게 다양한 공공서비스를 필요로 하지만 농어촌 지역은 서비스 공급에 있어 정부의 실패와 시장의 실패가 동시에 존재하고 있다.
 - 따라서 지자체가 해당 지역에 적합한 서비스 공급 방식을 적극적으로 발굴하여 추진하거나, 공공이나 민간 외에 보다 적합한 서비스 공급 주체 및 공급 방식을 발굴하는 것이 필요하다.
- 지자체가 공공서비스 공급 방식을 적극적으로 발굴하고 지자체 예산을 투입하여 추진하는 경우가 있고,¹¹ 협동조합 방식으로 조합원(지역 주민)들이 필요로 하는 공공서비스를 공급하는 경우도 적지 않으며,¹² 주민들의 자율적인 노력에 의해 필요한 시설을 구축하고 서비스를 공급하는 사례 등¹³ 다양하게 전개되고 있다.
- 이밖에 다양한 형태의 사회적 기업(social enterprises)을 농어촌의 공공서비스 공급 주체로 육성하는 것도 또 다른 대안이다.
 - 사회적기업은 ‘사회적 목적을 달성하고자 하는 경제사업 조직’으로 다양한 조직형태를 취할 수 있고, 농어촌의 주민들에게 일자리는 물론 교육, 보건·의료, 문화, 교통, 상업서비스 등 다양한 공공서비스 및 기초생활 서비스를 제공하는 역할을 한다.
 - 예를 들어 영국의 경우 농어촌 사회적기업 지원 프로그램으로 농어촌 대중교통 서비스를 제공하는 사회적기업을 지원하고 있으며, 인구 감소 등의 이유로 소매점이 한 곳도 없는 시골마을에 사회적기업이 운영하는 마을가게(village shop) 운영을 지원하고 있다.

10. (송미령 외, 2010a, pp.124-129)의 내용을 요약하여 전재함.

11. 전라남도 신안군의 군직영 공영버스 운영사례 등이 있다.

12. 경기도 안성시의 안성의료생협은 안성주민 3060명이 조합원으로 가입되어 안성농민의원, 우리생협의원, 안성농민한의원, 생협치과의원, 가정간호사업소 등 5곳의 소속 의료기관으로부터 보건·의료 서비스를 제공받고 있다.

13. 충청북도 옥천군 안남면의 배바우 작은 도서관이 그러한 사례이다.

4.3.2. 농어촌 폐자원의 커뮤니티자원으로 재활용

- 농어촌 인구의 감소는 학생의 감소로도 이어져 결국 학교가 폐쇄되고 마는 경우도 적지 않다. 또 오래된 정미소와 같은 농업시설이나 빈집도 그대로 방치되는 경우가 있다. 이들 농어촌의 폐자원 또는 미활용자원을 그대로 방치하는 경우 경관이나 미관뿐만 아니라 농어촌 주민의 실질적인 생활환경에 악영향을 줄 수 있다.
- 농어촌 폐자원의 재활용은 농어촌 정주환경 개선을 위한 중요한 대안의 하나가 될 수 있으며, 그간 다양한 실험들이 있어왔다.
 - 전북 진안군 마령면 계서리 계남마을의 공동체박물관 ‘계남정미소’, 전라남도 진도군 임회면의 ‘나절로 미술관’, 전북 완주군 고산면의 지역경제 순환센터, 강원도 정선군 고한면 폐광촌 폐교를 사무동으로 재활용하는 하이원리조트 등 다양한 사례들이 보고되고 있다.
- 그러나 이들 농어촌의 폐자원은 많은 부분 지난날 주요 커뮤니티 시설로 해당 지역사회에 발전을 위해 재활용될 수 있어야 한다.
 - 농어촌 주민들을 위한 평생교육시설, 지역 청소년들을 위한 교육·문화·여가 시설, 지역 노인들을 위한 노인복지시설, 도농교류시설, 지역 농민들을 위한 농산물 유통 시설 등, 농어촌 폐자원의 이른바 ‘지역적 활용’ 방안은 다양할 수 있다.

4.3.3. 농어촌 중심지 정비와 부문별 정주환경 개선의 통합 추진

- 농어촌은 복수의 배후마을에 재화와 서비스 등 중심지 기능을 제공하는 읍·면소재지, 해당 지자체 전체 주민들을 대상으로 중심지 기능을 제공하는 시·군청 소재지, 지역 중심도시, 그리고 대도시로 이어지는 중심지체계를 지니고 있다.
- 그러나 농어촌의 최하위 중심지인 읍·면소재지는 이미 상당히 많은 곳이 중심지 기능을 상실하고 있다. 농어촌 중심지 체계의 지역 중심도시 및 대도시 위주로의 광역화는 농어촌 주민의 기초생활 서비스 제공 등 실질적인 정주환경 악화를 초래하고 있다.
 - 농어촌의 읍·면부는 면적으로는 대도시 자치구의 몇 배에 달하지만 읍·면 소재지의 쇠퇴는 농어촌 주민들의 보건·의료, 사회·복지, 문화·여가, 교육 등 공공서비스와 상업서비스 등 모든 부문의 기초생활 서비스 부족과 연계되어 정주환경을 악화시키고 있다.

- 특히 초고령화 사회에 진입한 전형적인 농어촌 지역의 경우 중심기능의 상향이동은 많은 농어촌 주민들을 공공 서비스 공급의 사각지대에 놓이게 하거나 서비스를 제공받기 위해 상대적으로 먼 거리를 이동하게 하고 있다.
- 따라서 농어촌 중심지 개발 및 정비는 쇠퇴해 가는 읍·면 중심지의 재정비 및 활성화와 그 배후지에 대한 보건·의료, 사회·복지, 문화·여가, 교육, 상업·유통 등 부문별 개발을 통합적으로 계획·추진해 가는 과정이어야 한다.
 - 특히 최근 농어촌 공간에 대한 새로운 수요로서 산업 입지에 대한 수요, 도농교류 및 귀농·귀촌에 대한 수요 등이 읍·면 중심지(거점면소재지 등)를 중심으로 증가하고 있어, 이와 관련된 정책의 추진과 농어촌 중심지 개발 및 정비의 통합적 추진이 요구되고 있다.

참고 문헌

- 김광선 외, 2009, 「농촌 및 낙후지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 제도개선 방안」, 한국농촌경제연구원.
- 김정연, 1995, “도농통합과 농촌개발”, 「토지연구」, 한국토지개발공사.
- 박양호, 2003, “도농연계시대의 농촌발전전략”, 농정연구센터 제115회 월례세미나 주제발표논문.
- 박재길 외, 2002, 「도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비」, 국토연구원.
- 송미령 외, 2002, 「도·농통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2008a, 「시·군 기초생활권 정책 발전방안 구상」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2008b, 「‘창조적 광역발전’시대의 농식품부사업의 광역화 및 체계화 방안」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2010a, 「국가 농어촌정책의 추진전략과 과제」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2010b, 「농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립」, 한국농촌경제연구원.
- 윤원근, 2009, “우리나라 농촌토지이용계획체계의 합리적 조정방안”, 「한국지역개발학회지」, 21(3), 1-22.
- 이병기, 2009, “농어촌계획제도의 실태와 개선과제”, 「농산어촌계획제도의 정립 및 효율화 방안 심포지엄」, 농어업·농어촌특별대책위원회.
- 이삼수 외, 2011. 2, “「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정에 따른 지구단위계획 개편 방향», 「도시정보」, 대한국토·도시계획학회, pp.3-16.
- 일본건축학회, 2009, 충남발전연구원 역, 러브 디자인 : 농촌과 도시의 공생, 푸른길.
- 정옥주, 2000, “프랑스 꼬뮌 시스템과 꼬뮌간 협력”, 「국제·지역연구」, 9(2), 서울대학교 국제지역원.
- 종합개발기구(NIRA), 2010, 충남발전연구원 역, 「지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책대응」, 미세움.
- 지역발전위원회, 2010, 도시경쟁력 제고를 위한 국가도시정책방향 자료집.
- 지역발전위원회, 2010, 도시경쟁력 제고를 위한 국가도시정책방향 토론회.
- 진영호, 1998, “도농통합, 지역생활권(정주권)”, 「도시문제」, 33(354), pp.120-125.
- 차미숙 외, 2009, 「지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안(Ⅱ)」, 국토연구원.
- 최양부·정철모, 1984, 「농촌지역종합개발에 관한 연구 Ⅰ」 농촌지역의 정주체계와 중심지 개발」, 한국농촌경제연구원.

- Abasiokong, M.(ed.), 1982, Integrated Rural development in the Third World: its Concept, Problems, and Prospects Exposition Press.
- D. A. Rondinelli, 1985, Applied Methods of Regional Analysis: The Spatial Dimensions of Development Policy, Boulder and London : Westview Press.
- Elena Vitkienė, Integrated rural development management, Rural development 2005.
- John Friedmann, 1988, Life Space and Economic Space: Essays in Third World Planning(New Brunswick : Transaction Books.
- Tim Unwin, 1989, Urban-rural interaction in developing countries : a theoretical perspective, Robert B. Potter and Tim Unwin(eds.), the Geography of Urban-Rural Interaction in Developing Countries(London : Routledge.

제 3 주제 발표

통합적 농촌개발의 쟁점과 과제

김 광 선 (한국농촌경제연구원 부연구위원)

목 차

1. 서론

2. 통합적 농촌개발의 의미와 특성

- 2.1. 통합적 농촌개발의 배경
- 2.2. 통합적 농촌개발의 개념과 특성
- 2.3. 통합적 농촌개발을 위한 농촌개발정책의 방향

3. 우리나라 농촌개발정책의 주요 쟁점

- 3.1. 농촌개발 과정의 주요 쟁점
- 3.2. 통합적 농촌개발을 위한 추진체계 구축 관련 쟁점

4. 통합적 농촌개발을 위한 정책 과제

- 4.1. 농촌개발계획의 통합적 수립을 위한 정책 과제
- 4.2. 농촌개발사업의 통합적 추진을 위한 정책 과제
- 4.3. 농촌개발 예산의 통합적 집행을 위한 정책 과제
- 4.4. 통합적 지역개발정책 성과관리 체계 개선을 위한 정책 과제
- 4.5. 통합적 농촌개발 추진체계 구축을 위한 정책 과제

통합적 농촌개발의 쟁점과 과제¹⁴

김 광 선 (한국농촌경제연구원 부연구위원)

1. 서론

- 우리나라에서 근대적 의미의 농촌개발정책이 시작된지 이미 반세기가 넘게 흘렀으며, 그간 많은 변화와 진보가 있었다.
- 1950년대 후반부터 해외 원조에 의해 시작된 커뮤니티개발을 시작으로 1970년대 새마을 운동, 1980년대 농어촌 지역종합개발, 1990년대 정주권 및 오지개발 등이 추진되면서 농촌개발정책은 양적·질적인 많은 변화를 겪어왔다.
- 2000년대 들어서는 농업 중심의 농촌개발정책에서 벗어나 농촌의 다원적 가치를 보존하고 활용하려는 다양한 정책적 노력이 전개되어 그린투어리즘(2001년), 녹색농촌체험마을사업 및 농촌전통테마마을사업(2002년), 농촌마을종합개발사업 및 농어촌 복합생활공간정책(2005년), 전원마을조성사업 등 도시민 농촌유치사업(2006년), 경관보전직불제(2007년) 등이 도입·추진되었다.
- 최근에는 농촌개발정책의 제도적 틀 역시 큰 변화를 겪어왔다. 2004년 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 ‘삶의 질 향상 특별법’)과 국가균형발전특별법(이하 ‘균특법’)이 제정되어 농촌지역개발과 농촌주민의 삶의 질 개선 촉진, 그리고 지역 간 불균형 해소를 위한 범부처적 노력이 제도적 기반을 갖게 되었다.
- 또 2009년에는 균특법 개정에 의해 기초생활권정책 및 포괄보조금제도를 도입하여 ‘우리 국민이 국토 내 어디에 살든지 최소한의 삶의 질을 보장’한다는 지역개발정책 본연의 목표를 강화하는 한편, 지역 나름의 여건과 자원을 활용하여 저마다 특색 있고 경쟁

14. 이 글은 ‘송미령·박시현·이규천·김광선·김정섭·권인혜, 2010, 『농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립』, 한국농촌경제연구원’의 일부 내용을 수정·보완한 것이다.

력 있는 로컬 수준의 지역개발정책 추진을 강화하고 있다.

- 이러한 일련의 변화들은 농촌개발정책에 있어 크게 두 가지 방향으로 발전해왔음을 의미한다.
 - 첫째, 내용적 확대이다. 농업 중심의 농촌개발이 경제활동 다각화, 주거, 환경, 인프라, 교통, 교육, 역량강화, 사회복지, 소득 등 농촌의 다양한 문제로 그 대상과 범위를 확대한 것이다.
 - 둘째, 정책 접근의 변화이다. 내용의 확대와 더불어 농촌개발정책은 부문적 접근(sectoral approach)에서 지역적 접근(territorial approach)으로 변화되었다.¹⁵
- 이를 보다 포괄적으로 표현하면, 통합적 농촌개발(integrated rural development)로의 농촌개발정책 패러다임 변화를 의미한다.
- 통합적 농촌개발은 농촌정책을 둘러싼 다양한 변화에 대응하는 한편, 외생적 발전론, 내생적 발전론, 신내생적 발전론, 네트워크 발전론 등 농촌개발정책과 관련된 기존의 논의들을 비판적으로 수용한 정책 패러다임이다. 우리의 농촌정책 역시 정책환경 변화에 따른 필요와 당위에 의해 이러한 패러다임의 변화를 겪고 있다.
 - 이러한 패러다임의 변화에 부응하기 위해 최근 농촌개발정책의 주무부처인 농림수산식품부 역시 조직개편을 준비하고 있다.
- 그러나 최근에 변화된 우리 농촌개발정책은 통합적 농촌개발의 관점에서 여전히 많은 미비점을 안고 있다. 농촌개발정책의 패러다임(좁게는 접근)이 변화되고 있지만, 농촌개발정책의 실제 추진과 관련해서는 여전히 개선해야 하는 문제가 있는 것이다.
- 이와 같은 상황을 배경으로, 이 글은 크게 두 가지 목적을 갖는다.
 - 첫째, 통합적 농촌개발의 의미와 특성을 검토하고 이를 토대로 우리 농촌개발정책이 나아갈 방향에 대한 시사점을 제시한다.
 - 둘째, 통합적 농촌개발의 관점에서 현재 우리 농촌개발정책의 문제점 또는 쟁점을 분석하고 이를 개선할 향후 정책 과제를 제시한다.

15. 부문적 접근은 정책 추진에 있어 특정 분야에 특화된 부처별 접근을 의미한다. 또 각 부처에서 추진하는 단위사업별 정책의 추진 역시 포괄한다.

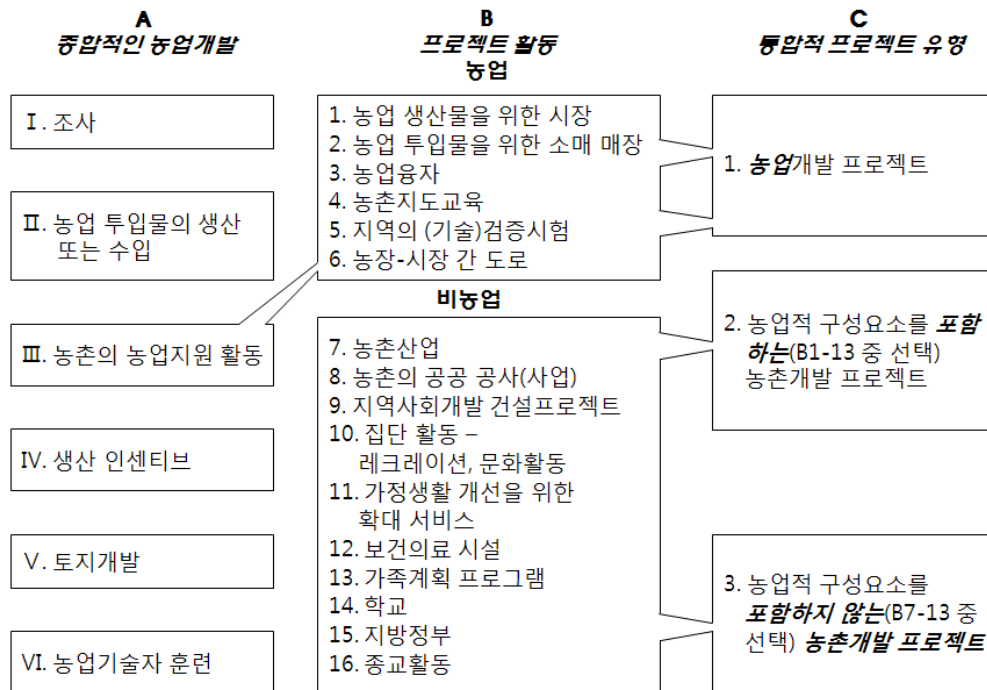
2. 통합적 농촌개발의 의미와 특성

2.1. 통합적 농촌개발의 배경

- 통합적 농촌개발은 농업 중심의 농촌개발정책에 대한 비판을 기반으로 1970년대부터 개발도상국을 중심으로 확대되기 시작한 농촌개발정책의 패러다임이다.
 - 물론 1950년대부터 60년대 중반까지 선진국 및 국제기구의 지원에 의해 추진된 커뮤니티개발이 통합적 농촌개발이 지향하는 특성을 상당부분 공유하고 있었지만,¹⁶ 점차 농촌개발이 경직적으로 관료화되어 그 취지가 퇴색되고 있었고, 이에 더해 1960년대 중반 남아시아로부터 시작된 세계적인 식량위기가 발생하자 농촌개발정책은 농업 중심의 부문정책으로 전환되었다.
 - 그러나 농업중심의 농촌개발정책에도 불구하고 1970년대 식량생산 증가율은 오히려 감소하고, 농촌의 가난과 문맹, 생활의 질 저하 등은 오히려 심화되었다.
 - 이에 따라 농촌개발이 농업 외의 다양한 경제활동과, 주거, 환경, 인프라, 교육, 교통, 사회복지, 소득증대 등 다양한 분야의 문제들이 복합적으로 결속된 시스템적 특성을 지니며 따라서 농업과 같은 특정 부문에 대한 집중적인 정책투입만으로는 달성될 수 없다는 비판과 인식이 확산되었다. 그 결과 UN 식량농업기구와 같은 국제기구에서 통합적 농촌개발을 농촌개발정책의 새로운 의제로 내세우기 시작하였다(Ruttan, 1984).
- 이때부터 농촌개발정책의 프로그램은 <그림 1>과 같이 농업생산, 농촌교육, 도로 등 인프라, 보건의료 서비스, 가족계획 등 농촌개발을 구성하는 다양한 부문간 상호보완성에 기반해야 한다는 인식을 공유하게 되었다(Mosher, 1976).

16. 참여적 개발, 지역문제 해결을 위한 민주적 과정의 확산(상향식 개발 및 거버넌스 구축), 지역사회의 역량강화(기술확산) 등의 특성.

그림 14. 농업 및 농촌개발의 다양한 통합적 프로그램의 요소들



○ 그러나 이후 개발도상국 외에도 선진국은 물론 EU와 OECD 차원에서도 농업을 중심으로 한 농촌개발정책의 한계를 극복하려는 시도로 통합적 농촌개발의 필요성이 강조되고 있다.

- 농업에 대한 투자와 기술발전 등으로 농업 고정자산과 농업 생산성이 향상되는 등 전체적인 농업부문은 성장했지만 농업이 농촌경제에서 차지하는 비중이나 농업인구의 지속적인 감소, 농촌 인구의 다양화 및 다양한 주민 수요 증가, 농촌경제의 다양성 증대, 농촌의 다원적 가치에 대한 인식 증대 등으로 농업 중심의 농촌정책에서 탈피할 필요성이 높아진 것이다.
- 이에 따라 EU의 경우 1980년대 후반부터 농촌이 다원적 기능의 중요성을 강조해오고 있으며, 1999년 Agenda 2000 개혁을 통해 EU 공동농업정책(CAP)의 초점을 농업생산 중심의 정책 패러다임에서 다원적 농촌발전을 치향하는 정책 패러다임으로 전환했다. 이를 계기로 EU는 통합적 농촌정책의 제도적 틀을 갖추 수 있게 되었다 (박경, 2003).

2.2. 통합적 농촌개발의 개념과 특성

- 통합적 농촌개발은 일반화될 수 있는 이론이기보다는 정책의 관점이기때문에 그 개념이 다양하게 정의되고 있다.
 - 유럽농촌교류센터(European Rural Exchange, 2002)의 정의에 따르면 통합적 농촌개발이란 농촌 커뮤니티들의 경제·사회·환경·문화적 자원들이 스스로의 장기적 생존을 달성하고 유지하기 위해 조직화되는 과정을 의미한다. 이는 농촌 지역이 갖고 있는 내생적 자원들의 조직화를 강조하는 것이다.
 - Nemes(2005)의 개념 정의에 따르면, 통합적 농촌개발이란 ① 중앙정부 자원의 재분배, 경쟁력 향상을 위한 비교 열위(comparative disadvantage)의 저감, 그리고 농촌 자원을 활용 및 강화하는 새로운 방법의 발견을 통해, ② 농촌 주민들의 삶의 질 향상 달성과 농촌적 가치의 유지·개선을 목적으로, ③ 외부의 (정책)개입과 지역(내부)의 열망을 포괄하는 지속적 과정을 의미한다. 여기서 ‘②’는 통합적 농촌개발의 목적을, ‘①’은 이를 달성하기 위한 방법을 의미하며, ‘③’은 유럽농촌교류센터의 정의와는 달리 통합적 농촌개발이 내생적 과정일 뿐만 아니라 정부의 정책적 개입이 필요한 과정임을 의미한다.
 - Abasiokong(1982)의 개념 정의에 따르면, 통합적 농촌개발은 정책을 결정하는 데 있어, 그리고 농촌의 경제·사회·문화적 조건들을 개선하기 위해 기획되는 프로그램을 계획하고 시행하는 데 있어, 관련된 모든 농어촌 주민들과 주체들을 포괄시키는 종합적이고 상호조정적인 접근이다. 이는 정책 결정과 농촌개발 프로그램을 계획·실행하는 과정이 참여적(participatory)이고 상향적(bottom-up)이어야 하며, 바람직한 거버넌스 체계의 구축과 작동을 통해 이루어져야 함을 강조하는 것이다.
- 선행연구들의 개념정의에서 공통된 관점은 통합적 농촌개발을 ① ‘과정’으로 본다는 점이며, ② 지역의 지속가능성과 경제·사회·문화 환경의 종합적 개선을 지향하는 것이며, ③ 지역 자원의 활용과 주체의 조직화 등을 중요시한다는 것이다.
 - 통합적 농촌개발이란 ‘농어촌 지역의 주체들이 해당 지역의 지속가능성과 제반 문제 해결 및 환경 개선을 위해 역내외의 자원을 조직화하는 과정’이라고 정의할 수 있다.
 - 통합적 농촌개발 정책이라고 하면 공공부문의 예산이 투입되는 활동에 초점을 맞추게 될 수밖에 없을 것이며, 중앙정부와 지방자치단체 등 정책 과정에 참여하는 정책 주체들의 통합과 조정까지도 그 스펙트럼에 포함된다.

- 통합적 농촌개발의 특징을 포괄하여 나타내는 아래의 표를 참고할 수 있다. 지역이라는 총체적 시각 견지, 지역 내에서 부문 간 조정, 사업 간 통합, 주체 간의 네트워크, 중장기적인 지속적 평가의 과정 등이다.

표 1. 통합적 농촌개발의 특성

통합적 접근	특성
지역 특수적 접근 (region-specific approach)	개별 부문보다는 지역에 대한 총체적 시각
지역화 접근 (regionalization approach)	규모의 경제와 공간의 통합
부문간 접근 (cross-sector approach)	서로 다른 산업 간, 사업 간 시너지에 초점
파트너십 접근 (partnership approach)	파트너십의 형성과 공동 프로그램의 수립 및 실행
동태적 접근 (dynamic approach)	행위 주체 간 네트워크 형성에 의한 지속적 평가와 개선 과정
장기적 접근 (long-term approach)	중장기적 가능성에 초점, 단계적 추진

자료: Thomson & Psaltopoulos(2004) 수정.

2.3. 통합적 농촌개발을 위한 농촌정책의 방향

- 통합적 농촌개발의 특징을 제시하였지만, 이는 통합적 농촌개발이 지향하는 농촌정책의 접근이라 할 수 있다. 따라서 이를 실제 농촌정책에 적용하기 위해서는 보다 구체적인 전략이 필요하다. 이 글에서는 이를 <표 2>와 같이 5가지 전략으로 제시한다.
- 첫째, 지역 내 다양한 주체들의 참여와 파트너십 구성이다.
 - 통합적 농촌개발을 실현하기 위해서는 상향적이고 민주적 과정이 보장되어야 한다.
- 둘째, 부문 간 조정이다.
 - 농업과 같은 특정 부문에 농촌정책의 초점이 맞추어지기 보다는 농촌개발을 구성하는 다양한 부문요소들을 지역 특수적 관점에서 연계하고 조정할 필요가 있다. 부문 특성에 따라 부처별로 분할되는 정책대상 공간과 단위사업 역시 조정의 대상이다.

표 2. 통합적 농촌개발의 전략과 과제

통합적 농촌개발의 전략	실천 과제
참여(participation) 보장과 활성화	농촌개발을 둘러싼 다양한 주체들 간 참여와 파트너십 구성
부문 간 조정 (inter-sectoral coordination)	경제, 사회, 문화, 생태 등 농촌지역을 구성하는 다양한 부문의 요구, 그리고 참여 주체들의 다양한 요구를 지역 특수적 관점에서 연계·조정하여 시너지 달성
다차원적 협력과 조정 (multi-level coordination)	중앙정부-광역지역정부-지방정부 간 수직적 조정·협력 네트워크와 공공부문-민간부문-시민사회 간 수평적 조정·협력 네트워크의 구축
책임성 있는 전문가 의견의 활용(accountable expertise)	농촌정책의 점검·평가, 개선 등을 위한 믿을 수 있는 지역 내·외부 전문가들의 전문지식 활용
적응적이고 반복적인 계획과정 (adaptive and iterative planning)	지속적 협상, 상호 학습과정, 성찰적 평가 등에 의한 적응적이고 반복적인 농촌계획과정 구축

자료: Thomson & Psaltopoulos(2004) 수정.

○ 셋째, 다차원적 협력과 조정이다.

- 통합적 농촌개발이 외생적 및 내생적 지역발전, 네트워크 패러다임 등을 비판적으로 통합하는 관점인 만큼 다차원적인 협력을 위한 네트워크 구축이 필요하다.

○ 넷째, 지역 내·외부 전문가들의 적극적 활용이다.

- 이는 단순히 전문지식의 동원을 넘어 농촌정책의 점검·평가 시스템을 구축하고 이를 바탕으로 정책의 개선을 도모하는 것을 의미한다.

○ 다섯째, 적응적이고 반복적인 계획과정의 구축이다.

- 이는 지역의 비전과 목표, 중장기 발전계획에 따라 실체적 계획의 내용을 지속적으로 구체화해 나가기 위한 절차적 계획의 전략을 의미한다. 수많은 계획을 수립하기 보다는 지역의 비전과 목표에 따라 관련 계획들을 연계하고 통합해 나가야 한다.

○ 통합적 농촌개발 실현을 위한 이들 전략은 내용 상 크게 두 가지로 구분될 수 있다.

- 하나는 농촌개발 과정을 구성하는 요소들이다. 부문 간 조정, 책임성 있는 전문가 의견의 활용, 적응적이고 반복적인 계획과정이 이에 해당하며 이들은 농촌개발 과정에서 계획의 수립, 사업의 추진, 이에 따른 예산의 집행, 정책의 성과관리 등과 연계된다.
- 다른 하나는 농촌개발의 추진체계를 구성하는 요소들이다. 참여 보장과 활성화, 다차원적 협력과 조정이 이에 해당한다.
- 그러나 이 두 가지가 명확히 구분될 수 있는 것은 아니다. 통합적 농촌개발이 농촌정책의 목표이자 수단, 그리고 동시에 과정을 의미하기 때문이다.

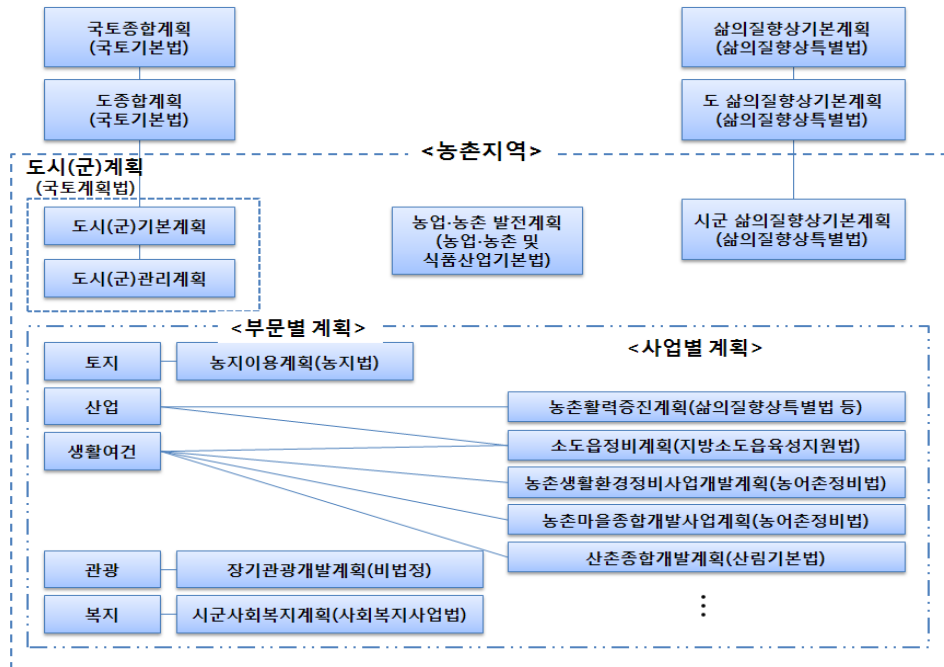
3. 우리 농촌개발정책의 주요 쟁점

3.1. 농촌개발 과정의 주요 쟁점

3.1.1. 농촌개발 계획수립에 관한 쟁점

- 먼저, 농촌 시·군에서 농촌개발과 관련한 수많은 계획을 수립해야 하는 현실을 지적할 수 있다(그림 2).
 - 일반적인 시·군 자치단체에서는 현재 27개 법률에 근거하여 무려 42개의 계획이 적용되고 있다.
 - 대체로 중앙부처-시·도-시·군의 3개 층위로 계획을 수립하도록 되어 있어 38개 계획이 시·군 단위까지 수립되고 있다.
 - 공간적으로는 시·군 전체를 대상으로 하는 계획이 19개, 읍·면을 대상으로 하는 계획이 5개, 마을(권)을 대상으로 하는 계획이 4개, 특정 사업지구 대상 계획이 6개를 차지한다.
 - 기본계획의 성격을 갖는 것이 23개, 사업계획의 성격을 갖는 것이 19개이다.
- 둘째, 수많은 계획을 수립하고 있지만 대부분 예산 뒷받침이 없어 구속력이 없는 데다, 상호 중복되는 측면이 있다. 시대적 수요와 괴리되어 있음에도 관행적으로 끊임없이 수정계획을 수립해야 하는 상태이다.
- 셋째, 정책 목표와 전략, 사업의 불일치도 문제로 지적되고 있다. 계획은 페이퍼 위킹에 그치는 경우가 많고, 반면 사업은 예산이 투입되는 중앙정부 정책 지침에 의존하고 있기 때문이다. 이러한 이유로 지역개발계획이 지역의 여건과 특성을 제대로 반영하는데 한계가 있으며 지역이 가진 자원을 효율적·효과적으로 사용하지 못하는 문제 역시 초래하고 있다.
- 넷째, 농촌개발 계획수립에 있어 시·군의 기획역량 부족도 지적된다.
 - 많은 계획, 사업 속에서도 시·군이 통합적 기획역량을 가지고 있다면 충분히 조정 가능하겠지만 그런 형편이 되지 못하는 것이 현실이다. 사업을 총괄할 만한 추진체계가 제대로 갖추어지지 않으며, 실·과 간 형식적 수준의 협의에 그치거나 그마저도 없는 경우가 많다.

그림 2. 농촌개발 계획수립의 현황



3.1.2. 농촌개발 사업추진에 관한 쟁점

- 그간 농촌개발정책이 10여개 부처·청에 의해 단위사업별로 추진되다 보니 효율성과 효과성 측면에서 많은 비판을 받아왔다.
 - 목표의 구체성 결여, 사업 간 연계의 부족, 소규모 분산투자에 따른 자원 비분의 비효율성, 사업 간 유사성과 중복성, 지역의 여건 반영 부족과 창의성 부족 등이 그러한 비판이다.
- 최근 광특회계 재편으로 기초생활권정책에 포괄보조금제도가 도입되면서 이러한 문제들이 다소 해소될 수 있는 제도적 기반이 마련되었지만 여전히 풀어야 할 문제들이 남아 있다.
- 첫째, 부처 간 정책공간의 분할로 인해 농촌개발사업의 통합적 추진이 저해될 우려가 제기되고 있다.
 - 기초생활권정책은 지역유형별로 정책 소관부처를 달리하고 있는데, 이로 인해 동일 기초자치단체 내에서도 사업계획 및 예산신청, 사업평가 등에 대한 소관 부처가 달라질 수 있어 오히려 통합적 농촌개발 추진을 저해할 소지가 있다(그림 3).

그림 3. 동일 기초자치단체 내 부처 간 공간 분할의 예시



자료: 기획재정부(2010).

- 둘째, 포괄보조 대상 사업 간에도 내용상 여전히 유사·중복 문제가 잔존하며, 이들 간 연계 추진의 촉진방안 마련이 필요하다.
 - 예를 들어, 시·도 자율편성사업 중 농식품부 소관의 ‘농어촌자원복합산업화지원사업’과 문화재청 소관의 ‘문화유산관광자원개발사업’, 농촌진흥청 소관의 ‘지역농촌지도사업활성화지원사업’은 사업 내역상 일부 내용의 중복이 불가피하다.
 - 시·군·구 자율편성사업의 경우는 통폐합 이후에도 군특회계 당시 유사·중복사업으로 지적되어 온 17개 내역 사업이 잔존하고 있어 이들의 실질적 통합 계획 수립과 사업 추진이 필요하다.¹⁷
- 셋째, 기초생활권 지역 유형별로 소관부처가 결정되어 오히려 지역특성을 살린 지역개발 사업의 추진을 저해할 수 있다.
 - 시·군·구 자율편성사업의 경우 지역 특성을 살린 사업추진이 가능하도록 가장 높은 수준에서 제도적으로 보장되었지만, 부처 간 지역 분할로 인해 지방자치단체 입장에서 각 지역이 추구하는 개발 방향이나 지역 특성보다는 해당 부처의 평가 기준 등에 더 민감하게 반응할 가능성이 크다.

17. 특히 기존에 여러 부처에서 추진하던 마을, 마을권역, 소도읍 등 공간 단위별 종합개발사업들이 동시에 잔존하며, 내용적으로도 유사한 내역 사업들이 혼재되어 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해 시·군·구 자율편성사업을 (일반농산어촌의 경우) 기초생활기반확충, 지역소득증대, 지역경관개선, 지역역량강화로 재분류하여 사업 계획 수립과 추진 및 예산 집행을 하도록 권고하고 있으나, 실제 시·군 단위 사업계획을 보면 기존 단위사업에 토대를 둔 유사한 사업들이 여전히 중복되고 있다.

- 넷째, 포괄보조 대상 사업과 비대상 단위사업들 간 사업추진 과정에서의 연계 문제가 지적되고 있다.
- 다섯째, 포괄보조사업 추진 시 정부가 대규모사업화를 유도하고 있는데, 이는 오히려 사업의 불필요한 과대 추진 등의 문제를 초래할 수 있다.
 - 예를 들어 농식품부의 경우 사업추진의 효율성과 통합성을 증진한다는 이유로 농어촌자원복합산업화, 농어업기반정비, 일반농산어촌개발 등의 소관 사업의 대규모화를 유도하고 있다. 즉, 2011~14년까지 신규사업을 매년 3~4개로 대규모화하여 추진 하도록 독려하고 있다.
 - 그러나 사업의 무차별적 대규모화는 자칫 지역의 특성을 살리지 못한 사업추진으로 이어지거나, 정부의 유도에 대응하기 위한 사업 부풀리기 문제가 발생할 우려가 있다.

3.1.3. 농촌개발 예산집행에 관한 쟁점

- 최근 포괄보조금제도 도입 등 지방자치단체의 예산편성 자율성이 대폭 증대하였지만 농촌개발을 통합적으로 실현할 수 있는 수준에는 충분히 미치지 못하고 있다.
 - 예산편성을 위한 사업의 선정과 결정이 중앙정부 해당 부처 - 시·도의 해당 실·국 - 시·군의 해당 실·과 위주의 수직적인 행정라인을 통해 이루어지는데 많은 시·군에서 칸막이식 업무라인을 통해 추진되는 농촌개발 사업 간 통합과 조정을 하는 기제가 원활히 작동하지 않고 있다.
- 포괄보조금 예산이 시·군 사업비에서 차지하는 비중이 낮고, 확보된 포괄보조금 예산마저도 이를 계획과 연계하여 통합적 농어촌 지역개발의 실천수단으로 활용하는 경우가 많지 않아 지방자치단체가 자체 계획한 사업의 예산 반영 실적은 매우 미미한 실정에 머무르고 있다.

3.1.4. 농촌개발정책의 성과관리에 관한 쟁점

- 지역개발 정책의 통합적 추진은 계획, 사업과 예산, 평가의 세 측면에서 모두 제도의 변화를 필요로 한다. 특히 광특회계에 포괄보조금 제도가 도입되면서 통합적 지역개발을 추진할 수 있는 기반이 마련된 것은 사실이지만, 지방자치단체가 지역개발 계획을 통합적 관점에서 수립하고 여러 가지 사업을 통합적으로 집행한다 하더라도 ‘통합적 접근’이라는 취지에 맞게 평가할 수 있는 장치들은 아직 충분히 준비되지 않았다.

- 성과관리 측면에서, 우선 지역이 수행한 여러 사업들뿐만 아니라 ‘수립한 지역개발 계획’의 실현 정도까지 평가하는 것이어야 한다. 즉 계획에 포함시켰고 실제로 시행한 정책사업의 실행과정을 지속적으로 모니터링하고 그 사업들이 지역에 끼친 파급효과를 측정할 수 있어야 한다.
- 둘째, 평가지표 체계의 개발이 요구되고 있다. 특히 평가지표는 자원투입에 대한 평가, 실적에 대한 평가, 단기적 사업 성과, 최종적 지역파급효과 등 단계적 평가가 가능하도록 개발되어야 한다. 또 이들 평가가 가능하려면 계획 수립 시 설정한 지역발전 목표와 비교할 수 있는 기준자료의 구축도 필요하다.
 - 특히 현재의 포괄보조금 방식의 정책군 체계 하에서는 지방자치단체들이 기획한 사업마다 목표의 성격이 다를 수 있음을 고려해, 농촌개발사업의 목표를 유형화 하고 동일 유형별로 적용할 수 있는 공통평가지표의 개발이 요구되고 있다.

3.2. 통합적 농촌개발을 위한 추진체계 구축 관련 쟁점

- 통합적 농촌개발은 영역적 접근에 의해 로컬수준의 지역개발을 지향하는 만큼 로컬수준의 지역역량을 강화하는 기제가 중요하다(Moseley, 2003). 그러나 통합적 농촌개발이 지역 내외적인 파트너십과 네트워크 구축 역시 중요시하는 관점임을 고려하면 정부의 위계별 협력체계 구축이나 역할의 분담, 농촌개발에 관련된 다양한 주체들 간의 연계 또한 매우 중요한 요소이다.
- 이러한 점을 고려할 때 현 시점에서 통합적 농촌개발의 추진체계 구축에 문제로 지적될 수 있는 것은 다음과 같다.
- 첫째, 중앙정부 차원에서 포괄보조금제도 도입 이후 시·군·구 자율편성의 경우 농촌개발사업이 지역유형에 따라 농식품부나 행안부에서 주로 담당하게 되어 과거 단위사업 체계 하에서 여러 부처가 유사사업을 경쟁적으로 담당하던 문제는 다소 해소되었다. 그러나 시·도 자율편성의 농촌개발사업이나 타 회계 및 기금 등을 통한 예산사업은 여전히 여러 부처·청에 권한이 분산되어 있어 과거 문제를 답습할 우려가 있다.
- 둘째, 통합적 농촌개발이 실현되는 현장인 지방의 역량강화 역시 농촌개발의 중요한제가 되고 있다. 진안군, 완주군 등 일부 지방자치단체에서는 통합적 지역개발을 위한 나름의 시도가 이루어지고 있지만 많은 지역에서 여전히 통합적 농촌개발을 위한 기획

역량의 부족이 문제시되고 있다.

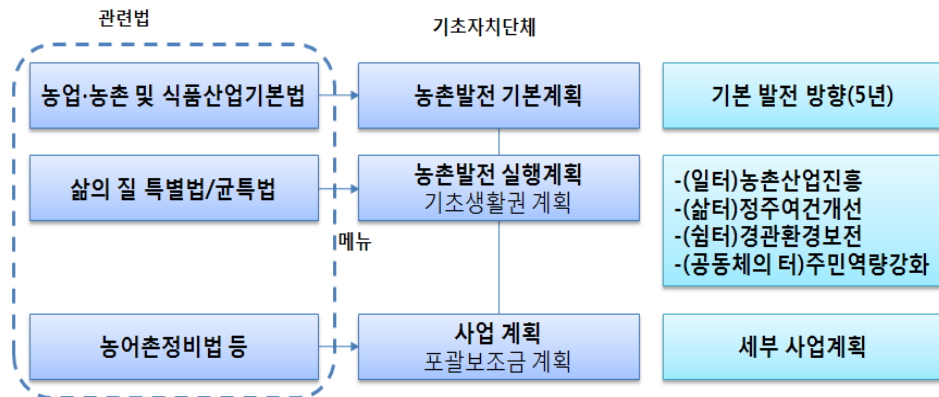
- 지방의 역량강화와 관련해서는 (민간부문을 포함한) 농촌개발과 관련된 지역 내 다양한 주체들의 참여의 보장과 활성화를 촉진하는 방안 역시 주요 의제가 되고 있다.
- 셋째, 통합적 농촌개발을 추진하는 데 있어 다양한 주체들의 역량을 증대하고 중앙정부 관계부처 및 지방자치단체 등의 협력과 역할조정을 매개할 중간지원 조직의 육성 역시 중요한 문제이다.
 - 특히 현재 광역자치단체가 중앙정부의 정책을 기초자치단체에 전달하는 기능에 머물러 있는 현실을 고려하면 농촌개발을 위한 중간지원조직 육성의 필요가 높아지고 있다.

4. 통합적 농촌개발을 위한 정책 과제

4.1. 농촌개발계획의 통합적 수립을 위한 정책 과제

- 농촌개발계획의 통합적 수립을 위해서는 우선, 계획의 통합적 추진을 유도할 필요가 있다. 특히 농어촌 시·군의 경우는 계획 체계를 보다 간명하게 구성해, ‘기본계획-실행계획-사업계획’의 3단계 체계로 구성하는 것이 바람직하다. 임의계획인 기초생활권 발전계획 5개년 계획과 맥락상 동일하면서도 별도의 포괄보조금 계획을 현행 5년 단위로 유지하는 것에 대해서는 재고가 필요하다. 참고로 국토부의 경우는 기초생활권 발전계획을 근거로 1년 단위 포괄보조금 계획을 수립하도록 하고 있다.
 - 농림수산물식품부가 법률에 근거해 기본계획이나 사업 추진을 위한 계획을 시·군에 수립토록 하고 있는 많은 종류의 계획을 3단계 체계로 통폐합하는 것을 고려할 만하다.
- 둘째, 시·군 단위에서 수립하는 계획은 지역의 종합적 발전 방향을 담는 계획, 사업 추진을 위한 계획, 토지 보전 등을 목적으로 하는 계획 등으로 그 성격이 다양하다. 그러나 상당 부분은 공통적인 사항을 포함한다. 적어도 시·군 단위로 수립되는 계획 중 종합계획의 성격을 갖는 계획들의 경우는 관련 부처들이 협력하고 지역발전위원회가 조정하여 상호 호환될 수 있는 ‘계획수립 통합 매뉴얼 또는 가이드라인’을 제공할 필요가 있다. 시·군 단위에서 유사한 계획 항목은 하나의 양식으로 통합하여 활용할 수 있도록 통합 가이드라인을 제공한다면 불필요한 행정 낭비를 줄일 수 있을 것으로 보인다.

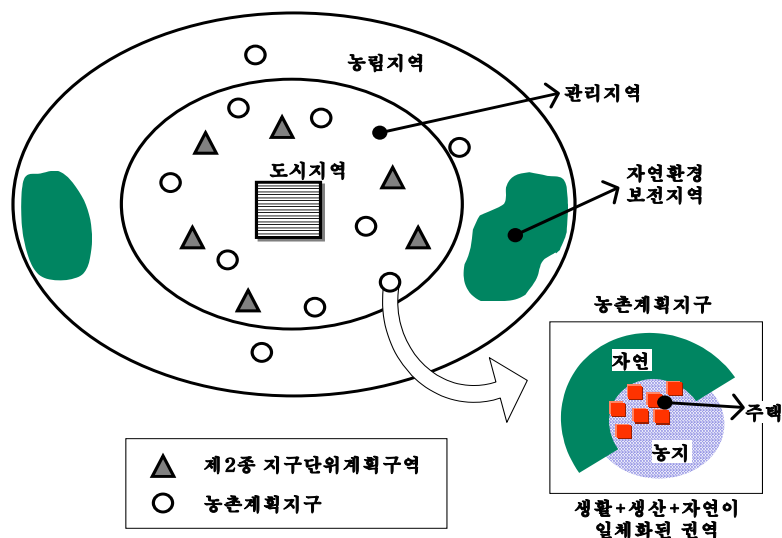
그림 4. 농어촌 지역개발 계획제도의 체계



자료: 송미령 외(2008).

- 셋째, 농어촌 지역을 계획적으로 개발하되 규제가 아닌 활력 증진을 도모하기 위한 지역 지구제도로써 ‘농촌계획지구(가칭)’를 도입한다. 제도의 내용은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 반영하고, 절차는 농어촌 지역개발 관련 법령인 「농어촌정비법」에 반영하며, 계획수립 등에 필요한 행정절차는 도시계획에 비해 대폭 간소화한다. 농어촌의 특성을 반영하는 ‘용도지구’를 규정하여 해당 용도지구 발전에 필요한 맞춤형 농림수산물 정책사업을 중심으로 하는 지원 체계를 구축함으로써 계획의 실현성도 높일 수 있다.
- 여기서의 용도지구는 농어촌산업지구, 체험관광지구, 도농교류지구, 첨단농업지구, 축산지구 등을 상정할 수 있다.

그림 5. 농촌계획지구(가칭)의 구상도



자료: 송미령 외(2003).

- 넷째, 농어촌 통합형 지역계획 수립을 지원할 다양한 분야의 농어촌 통계기반을 구축할 필요가 있다. 특히 「삶의질향상특별법」 개정에 의한 농어촌 서비스기준의 운용을 위해서도 농어촌 통계기반에 의해 주기적으로 농어촌 실태를 파악하는 것이 필요하다. 통합적 농어촌 통계기반 구축을 위해서는 통계청과 농식품부를 비롯한 중앙정부 부·처·청, 지방자치단체, 기타 유관기관 등의 협력이 필요하다. 새로운 조사가 필요한 통계가 있는가 하면, 보다 세부적인 내용의 조사가 필요한 통계, 기존의 조사가 농어촌을 구분하지 않는 통계 등 현재로서는 농어촌 통계기반을 구축하는 데 많은 한계가 있다. 특히 협력을 통해 구축된 농어촌 통계기반을 시·군이 직접 활용할 수 있도록 공개된 정보로 제공되고 유통될 수 있어야 한다.
- 다섯째, 시·군과 국가가 특정 목표 달성을 위한 계획(안)에 대하여 협약을 통해 상호 의무를 부과하는 협약제도를 시범 운영한다. 계획을 승인하는 것 자체가 중앙정부는 지방자치단체에 계획이 실현될 수 있도록 재정 및 행정적 지원을 약속하는 것과 동일하다. 지방자치단체는 계획 승인을 위해, 즉 협약을 통한 중앙정부 지원을 담보받기 위해 책임성 있고 실현 가능한 계획(안)을 작성한다. 계획 기간, 즉 협약 기간이 경과한 후 계획 이행 정도와 계획의 성과에 대한 평가를 통해 인센티브와 패널티를 부여한다. 이에 더하여 시·군 단위의 폭을 좁혀서 ‘아름다운 마을가꾸기 계획’ 등과 같은 형태로 마을 주민들이 직접 참여하는 소규모 파일럿 계획을 실현할 수 있도록 정책 사업을 추진하는 것도 고려할 수 있다. 이는 실질적으로 주민참여형 계획을 촉진하고 계획의 실행성을 높일 수 있는 방법이다.

4.2. 농촌개발사업의 통합적 추진을 위한 정책 과제

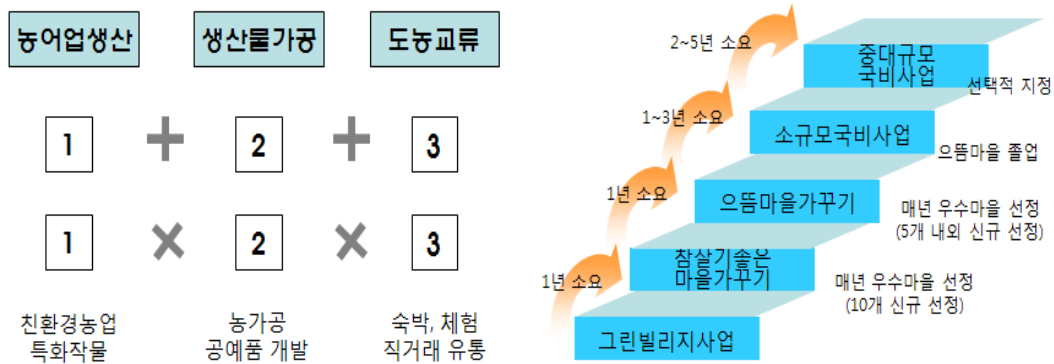
- 농촌개발사업의 통합적 추진을 위한 정책 과제는 중앙정부 차원의 과제와 지방자치단체 차원의 과제로 나누어 제시하였다.
- 중앙 부처 차원에서의 개선 방향으로는 첫째, 소관 부처에 의한 공간 분할을 최소화하여 지방자치단체에서 사업 추진의 일관성과 지역 내 통합성을 유지하도록 해야 한다. 예를 들어 일반농산어촌에 해당하는 기초자치단체 내에서는 도서지역이나 성장촉진지역이나에 상관없이 해당 지역의 소관 부처를 단일화할 필요가 있다.
- 둘째, 지역에서 유사·관련 사업부문 간 연계·통합 추진이 가능하도록 중앙정부 차원에서는 ‘(가칭)소관부처 파트너십 제도’를 도입할 필요가 있다. 포괄보조금 제도 도입 등 지방자치단체의 지역개발 사업 추진 시 연계·통합의 기반을 일부 마련했지만 여전히

사업 간 소관부처의 칸막이식 행정이 존재하고 있다. 이를 해소하기 위해서는 사업 내용 및 사업 대상 지역의 성격에 따라 복수의 소관 부처가 공동으로 지방자치단체의 계획 수립, 사업 추진과 평가 등 전반에 대해 관여하도록 제도화할 필요가 있다.

- 예를 들어 문화체육관광부의 관광자원개발사업(광특회계 지역개발계정 시·도 자율 편성사업)의 경우 사업 대상 지역이 일반 농어촌 지역일 경우 해당 사업이 농어업 및 농어촌 지역개발과 연계되어 추진되도록 계획 수립과 평가 등에 문화체육관광부와 농림수산물식품부가 함께 참여하면 되는 것이다.

- 셋째, 포괄보조금 제도 도입에도 불구하고 사업 대상지와 물량 선정에 여전히 중앙정부가 깊이 개입하고 있다. 농촌마을종합개발사업, 향토산업 등 사업 선정을 하는 과정에서 너무 많은 행정적, 재정적, 인적자원 낭비가 일어난다. 사업 선정 단계에서는 시·군의 전체 목표와 특성에 맞으면 사업을 추진할 수 있도록 하고, 사업 추진 단계에서 모니터링과 지원을 하는 구조가 적합할 것으로 보인다.
- 지방자치단체 차원의 개선 방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 비전과 구체적 목표 설정과 아울러 지역개발의 전략부문이 설정되고 이를 중심으로 지역개발사업의 전반을 연계·통합해 추진할 필요가 있다.
 - 지역 현안, 비전과 목표, 전략, 사업 간의 일관성을 유지하는 것이 중요하다.
- 둘째, 통합적 추진의 주요 요소(대상)의 하나로 사업 프로그램의 연계·통합 추진이 (특히 군지역에서) 중요하게 지적되고 있는 바, 농어촌 지역에서는 복합산업화 추진, 그리고 사업 수준을 고려한 단계적 연계 추진이라는 두 가지 전략을 취할 수 있을 것이다.
 - 복합산업화는 여전히 농어업생산이 기반산업인 농어촌 지역의 현실을 감안, 친환경 농업, 농산물가공, 도농교류 등과 관련된 사업들을 연계 추진하는 방안이다.
 - 반면에 단계적 연계 추진은 사업추진 주체(예: 마을)의 역량발전 단계에 따라 관련 사업들을 순차적으로 연계하여 추진함으로써 동일 공간 내에서 사업의 통합 추진을 도모하는 전략이다.
- 셋째, 통합적 추진의 주요 요소(대상)의 하나로 사업 관련 시설의 통합 설치 및 운용이 (특히 도농복합시에서) 중요하게 지적되고 있는 바, 복합시설 사업을 적극 추진할 필요가 있다(금산군 ‘다락원’ 사례 참조). 이는 포괄보조사업 추진에 따른 인센티브 제공 사항으로 정부에서도 적극적으로 유도하고 있다. 단, 대중교통 및 접근성이 취약한 농어촌의 특성을 고려하여 복합시설 사업의 추진 시에는 이러한 취약점을 개선할 수 있는 방안을 함께 고려해야 한다.

그림 6. 사업 프로그램의 연계·통합 추진 모형 예시(진안군)



자료: 구자인·곽동원·이호율(2010).

- 넷째, 경우에 따라서는 공간적 연계를 통한 지방자치단체 간 사업의 통합 추진을 도모할 필요가 있다. 단일 지역으로서 자원이 부족한 경우, 추진 사업의 내역이 유사하여 연계 추진하면 시너지 효과가 큰 경우, 규모의 경제와 범위의 경제를 달성할 수 있는 경우 등이 해당한다. 이 역시 포괄보조금 사업 추진에 따른 인센티브 제공 사항이며, 지리산권 관광개발조합, 중부내륙중심권 행정협력회, BY²C 등 지방자치단체 간 협력 사업 추진이 이에 해당한다.

4.3. 농촌개발 예산의 통합적 집행을 위한 정책 과제

- 통합적 농어촌 지역개발이 실천되기 위해서는 지방자치단체의 예산편성 자율성이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 국세의 지방세화를 통한 자체수입의 증대, 교부세 제도의 개선을 통한 일반재원의 증대 등 중앙과 지방재정을 둘러싼 보다 근본적인 문제 해결이 필요하다. 하지만 여기에서는 현재의 지방재정제도 속에서 광특회계를 중심으로 시·군의 예산편성 자율권 확대 방안을 검토한다.
- 광특회계와 정부 부처 타회계, 광특회계 내에서 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업 간의 유사·중복 사업을 조정하고, 시·군·구에서 사용할 수 있는 포괄예산을 보다 확대함으로써 이름 그대로 시·군 단위에 예산편성의 포괄성과 자율성을 높여주는 것이다.
- 구체적으로 살펴보면 먼저, 광특회계 지역개발계정 사업의 조정이다. 사업 성격이 시설 지원 및 운영, 해당 지역의 특성에 따라 사업의 성패가 크게 좌우되는 수익사업은 시·

군 자율편성사업으로 이관해야 한다. 예를 들면, 농식품부 소관의 농어촌자원복합산업화지원사업, 향토산업육성사업과 문화부 소관의 문화시설확충 및 운영, 관광자원개발, 체육진흥시설 지원사업 등이 대표적이다.

- 둘째, 시·군·구 포괄보조사업의 조정이다. 4개의 포괄보조금(성장촉진지역개발: 국토부, 특수상황지역개발: 행안부, 도시활력증진지역개발: 국토부, 일반농산어촌개발: 농식품부)으로 구분하고 있는 시·군·구 자율편성사업에서 기존 사업 중 특별하게 명시할 이유가 있는 사업을 제외하고 세부사업은 지역에서 자율적으로 결정할 수 있도록 포괄범위를 확대한다.
- 셋째, 지방자치단체의 재정 능력을 감안하여 포괄보조금을 차등 지원할 필요가 있다. 현재와 같이 시·군·구 자율편성사업의 예산배분을 계속사업과 신규사업으로 구분하여 배분할 경우 지역의 재정 능력, 개발 수요 등이 고려될 수 없다. 시·군의 재정 능력과 지역개발 수요를 감안하여 포괄보조금 규모를 배분하는 기준이 새로이 설정되어야 한다. 또한 보조금 사업에 적용되는 국비 보조율 역시 지방자치단체의 재정 능력을 감안하여 차등적으로 적용되어야 한다.

4.4. 통합적 지역개발정책 성과관리 체계 개선을 위한 정책 과제

- 앞서 지역개발정책 성과관리체계의 쟁점으로 언급한 문제들을 바탕으로 농산어촌 지역개발 분야 포괄보조사업을 예로 들어 정책의 성과 관리 체계 개선의 방향을 제시하면 다음과 같다.
 - 첫째, 세부사업(또는 내역사업) 수준의 ‘단기적 사업 성과’와 기초생활권 발전계획의 중장기적 목표 달성 여부를 가늠할 수 있는 ‘최종적 지역 파급효과’의 두 차원에서 성과를 분리 측정하고 관리할 수 있어야 한다. 따라서 두 차원의 평가 주기도 달라져야 한다. 단기적 사업 성과 평가는 매년 수행해야 하며, 최종적 지역 파급효과는 기초생활권 발전계획 기간이 지난 후에 실시하되 5년마다 한 번씩 하는 것이 바람직하다.
 - 둘째, 세부사업 수준의 평가에 있어 ‘투입 지표’, ‘실적 지표’, ‘단기적 사업성과 지표’의 개념을 명확하게 구분하여 지표체계의 위계적 구조를 유지해야 한다.
 - 셋째, 세부사업 내용상 동일한 단기적 사업 성과 목표를 갖는 것들은 여러 지역의 세부사업 추진 성과를 취합하여 하나의 범주로 묶을 수 있는 기술적 장치가 필요하다.¹⁸

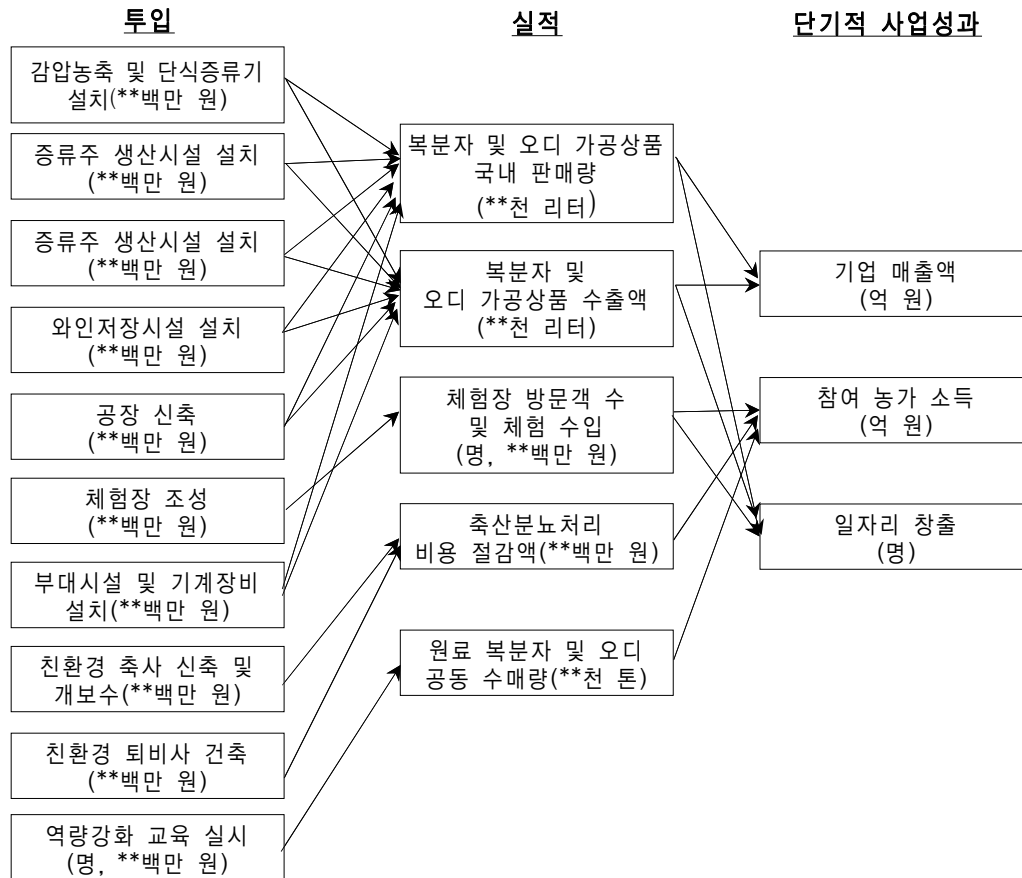
- 넷째, 세부사업 시행 전의 상황을 드러내는 기준 자료를 사업계획 시점에서 확보하여 단기적 사업 성과를 평가한 결과와 비교할 수 있어야 한다.
- 단기적 사업 성과와 최종적 지역 파급효과의 분리 측정 및 관리라는 관점에서 볼 때, 현행 ‘농산어촌 지역개발분야 포괄보조사업 계획 수립 지침(이하 ‘지침’으로 약칭)’ 중 성과 관리에 관한 내용을 일부 보완할 필요가 있다. 그 내용을 정리하면 다음과 같다.
 - 첫째, 단기적 사업 성과 지표와 최종적 지역 파급효과 지표가 명확히 구분되지 않으면서도 구성에 있어서는 완전히 동일하다. 최종적 지역 파급효과 지표의 항목 수를 대폭 줄일 필요가 있다. 현재의 지침에서는 3개의 포괄보조사업(일반농산어촌 개발, 농어촌자원 복합산업화 지원, 농어업기반 정비) 분야별로 6~7개의 공통 지표 항목을 두어 총 19개의 공통 지표를 제시하고 있다.
 - 둘째, 포괄보조사업명으로 구분된 범주 안에 들어 있는 성과지표가 서로 중복되는 경우가 있다. 일자리 창출이나 소득 증대 규모에 관한 지표가 그 예이다. 최종적 지역 파급효과 지표에서는 그런 중복을 피하는 것이 바람직하다.
 - 셋째, 최종적 지역 파급효과는 단적으로 말하면 기초생활권 발전계획의 이행 여부에 대한 평가의 성격을 가져야 한다. 따라서 공통 지표 항목은 농어촌 지역의 발전 정도를 측정하는 데 활용되는 통계 지표(예: 지역발전지수(RDI))와 호환될 수 있는 것으로 구성하는 것이 좋다.
 - 넷째, 현행의 지침에서는 최종적 지역파급 효과 지표에 해당되는 항목의 측정치를 매년 포괄보조사업 시행계획을 수립할 때마다 제출하게 되어 있다. 그러나 최종적 지역파급 효과는 사업 실행 후 한동안의 기간이 지난 뒤 발현된다. 평가의 시기와 주기를 조절할 필요가 있다.
- 명확하게 구분되어 있지 않은 ‘투입 지표’, ‘실적 지표’, ‘단기적 사업성과 지표’의 위계적 구조를 세부사업 수준에서 명확하게 정의하여 지방자치단체가 계획을 수립할 때 참고할 수 있도록 현재의 지침을 보완할 필요가 있다.
 - 현재 포괄보조사업 계획 수립 지침에 예시된 세부사업의 성과목표 구성을 살펴보면 투입지표에 ‘실적 지표’와 ‘단기적 사업성과 지표’가 구분되지 않고 병렬되어 있음을 알 수 있다. 게다가 실적 지표는 정량적으로 기술하지 않고 사업 시행 시 주요

18. 중앙정부가 사업 성과에 대한 공통 지표 각각에 대해 고유번호를 부여하고, 지방자치단체가 세부사업을 계획한 세부사업 각각의 성과 목표를 고려하여 어떤 고유번호에 해당하는 것인지를 판단하여 기록하게 할 필요가 있다. 그렇게 하면 같은 고유번호를 갖는 전국 지방자치단체의 세부사업들을 한데 모아 특정 성과지표의 전국적 합계를 내기가 용이해진다.

투자 내용으로만 기록하게 되어 있다.

- 계획 수립 지침에 예시된 전체 내용은 한우, 복분자, 오디 등의 특화품목을 집중 육성하기 위해 감압농축 및 단식증류기, 증류주 생산시설, 와인저장시설, 공장 신축, 체험장 조성, 부대시설, 친환경 축사 신축 및 개보수, 친환경 퇴비사 등의 시설을 지원하는 것으로 되어 있다.
 - 그러한 사업계획에서 고려할 수 있는 성과지표들 간의 논리적 관계를 살펴보면 하나의 지표가 다른 지표의 원인인 경우를 찾을 수 있다. 예컨대 ‘역량강화 교육’이나 ‘수출 실적’은 ‘기업 매출액’이나 ‘참여농가 소득’에 선행하는 활동의 결과이다. 역량강화 교육을 충실히 하여 수출 실적을 올린다면 기업 매출액이나 참여농가 소득이 증대될 것이다. 즉, ‘역량강화 교육’과 ‘수출’은 ‘매출액’이나 ‘소득’이라는 성과를 발생시키는 전 단계의 실적에 해당된다. 이런 논리적 관계를 염두에 두고 위계적인 구조를 갖는 지표체계로 도식화·재구성한다면 다음의 <그림 7>과 같은 모습이 될 것이다.
 - 그림에서 보인 것과 같은 지표의 위계적 구조와 관계를 이해한다면 사업성과지표로 ‘기업 매출액’, ‘참여농가 소득’, ‘일자리 창출’의 세 가지만 측정하는 것으로 충분하다는 점도 알 수 있다. 중앙정부는 정책 평가와 관련된 지침을 작성할 때 이 같은 논리적 구조 속에서 평가지표가 구성된다는 점을 지방자치단체 실무자들이 충분히 이해할 수 있도록 해야 한다.
- 현행의 ‘지침’은 기능별 사업계획 수립을 안내하는 내용에서 ‘성과지표 작성 요령’을 제시하고 있는데, 여기에는 계획 수립 시점의 기준 자료(‘09년 목표의 현재 수준이라고 표현)를 포함시키도록 하고 있다. 비교 가능한 준거를 확보하려 시도하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, ‘기준 자료’를 어떤 층위의 평가지표에 맞추어야 하는지가 혼란스럽다. ‘기준 자료’는 단기적 성과지표에 부합하는 성격의 자료를 제시하도록 명확히 할 필요가 있다.
- 평가지표의 위계적 구조를 명확하게 파악하고 단기적 성과지표와 동일한 층위의 것을 기준 자료로 제시하도록 한다면, 예컨대 ‘체험 등 방문객 수’나 ‘주민교육 실시 실적’, ‘기업 유치’, ‘수출 실적’, ‘품질 향상’, ‘노동력 절감’ 등과 같은 항목은 삭제해야 할 것이다. 실적 지표의 층위에 해당되기 때문이다.

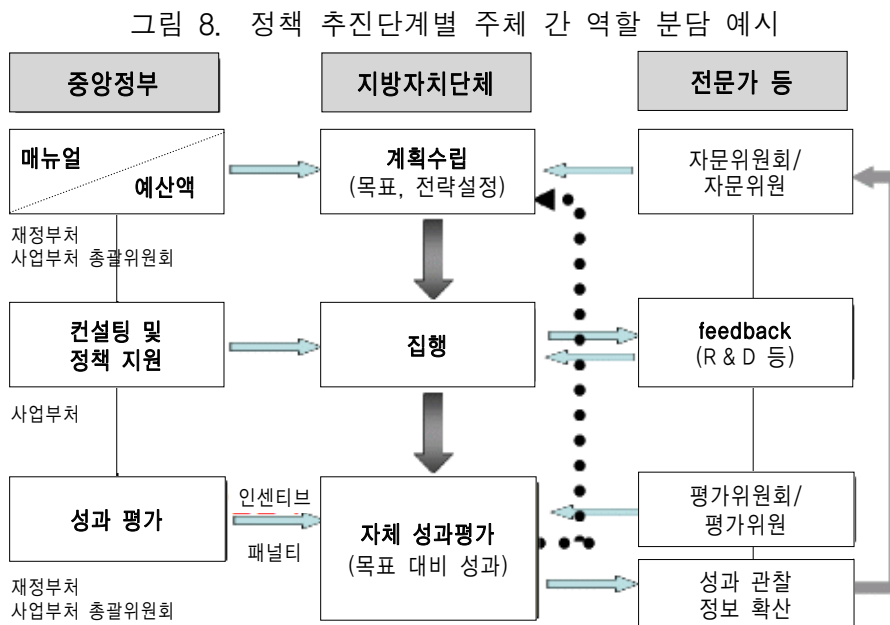
그림 7. 평가지표의 위계적 구조와 논리적 관계(예시)



4.5. 통합적 농촌개발 추진체계 구축을 위한 정책 과제

- 중앙정부는 국가 전체적 차원에서 정책의 비전과 목표, 최소한의 달성 기준 등을 설정하고 그 기준을 효율적으로 충족시킬 수 있는 총괄적인 정책을 기획 및 평가하는 기능을 수행해야 한다. 집행 기능은 단계적으로 지방자치단체로 이관하는 것을 원칙으로 해야 한다.
- 지역발전위원회를 중심으로 하여 농어촌 지역개발과 관련이 있는 부처 간의 상시적인 협의구조가 형성되어야 한다.
 - 제도적으로 지역발전위원회 내에 부처 간 협의구조, 정책 부문별로 책임 부처와 협력 부처 설정, 계획수립을 통합 가이드라인 제공 등을 주 임무로 할 수 있을 것이다.
- 시·군 단위에서 통합적 지역개발 추진체계를 설정하여 지역개발의 효율적 추진을 위한 자체적인 통합적 기구나 조직을 설치하도록 권장하거나 제도화할 필요가 있다. 진안군의 마을만들기팀이나 완주군의 농촌활력과 지역경제순환센터 등은 상당히 좋은 예이다.

- 무엇보다도 포괄보조금 제도에 대응할 수 있는 총괄 조직을 구성하는 것이 시급한 과제이다.
 - 농어촌 발전계획 수립, 신사업 발굴 등을 총괄하는 지역개발 전담기구를 설치·운용 하되, 전담기구 형태는 자율적으로 내부 조직 개편을 통해 전담과(지역개발과) 운용, 지역개발기획단 운용, 거버넌스체제 운용 등으로 다양화할 필요가 있다.
- 정책결정에 절대적 권한을 가진 자치단체장의 영향력 제어와 집행부서의 정책집행을 효율적으로 감시하기 위한 지방의회의 견제기능 강화가 필요하다.
- 단, 이의 전제로 지방의회 의원들에 대한 교육(지역이기주의 지향, 지역사회 전체를 균형적으로 보는 시각 함양 등)이 선행되고 의원의 전문성이 강화되어야만 가능하다.



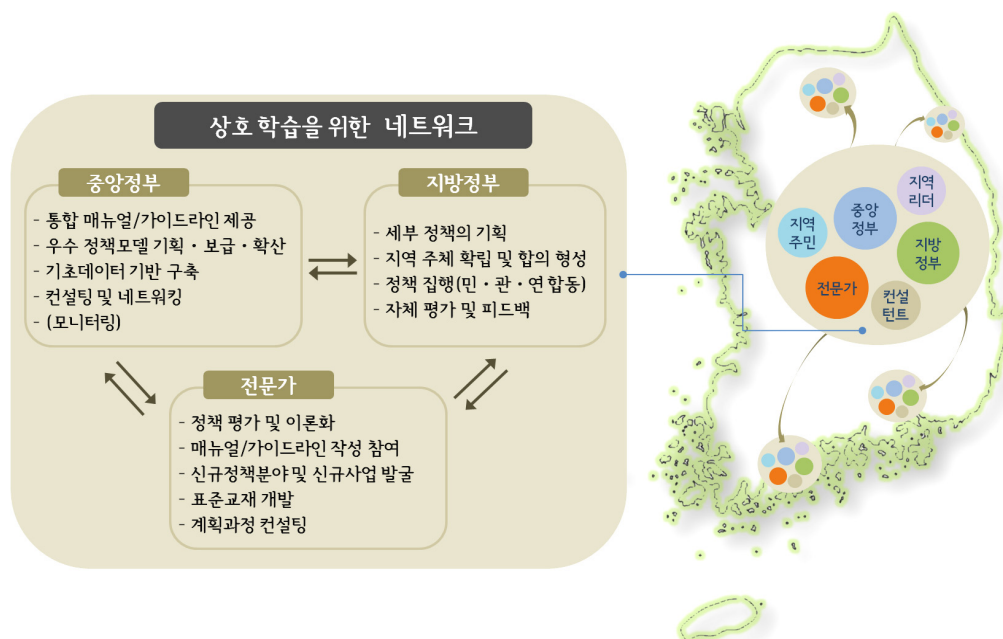
자료: 송미령 등(2008).

- 더불어, 주민의 역량 강화와 참여 활성화를 위한 제도적 장치를 마련하여 주민 합의로 지역개발 사업을 추진할 수 있는 환경을 조성하도록 한다.
- 다양한 주민계층이 어떤 형태의 전담기구이든 정책결정기구에 참여하게 하여 균형적 지역개발을 지향하고, 공동의 책임과 의무를 지도록 한다(상공인, 농업인, 시·읍내 거주민, 공무원, NGO, 지방의회 의원 등).
 - 현재 법정 기구인 농정심의회처럼 극히 제한된 기능을 수행하고, 형식적으로 운용되는 기구는 지양해야 할 것이다.
 - 개발위원회, 발전기획위원회, 거버넌스 등 어떤 형태든 단순한 자문기관이 아닌 법

정 정책결정기구화하여 지역개발 계획 수립, 정책결정, 예산배분 등 권한을 부여한다.

- 한편, 전문가 집단은 정책의 기획 과정에 참여해 자문, 계획 수립 과정에서의 컨설팅, 평가 작업에 참여하는 등 보다 책임 있는 역할을 수행하되, 특히 기존의 정책 모델들을 평가함으로써 계승, 개선, 개혁할 점들을 적시하고 새로운 정책 모델들을 이론화하는 본연의 임무에 주력해야 한다.
- 농어촌 지역개발 정책의 성공적 추진을 담보할 수 있도록 정책 추진 과정과 결과에 대한 책임성을 부과하는 제도적 장치 역시 필요하다.
 - 다양한 주체들(주민, 지방의회 의원, 산업체, 제3섹터, 개발정책 담당공무원, 학자 등 지역개발 전문가 등)이 사업계획, 실행, 모니터링, 평가 등 기획부터 평가까지 전 주기적으로 참여하는 지역개발 파트너십을 구성하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.
 - 지역개발 협약제도 도입 등도 검토할 필요가 있다.
- 광역자치단체가 기초자치단체 간 균형발전을 도모하는 정책적 배려를 의무화하도록 하는 체계가 필요하다.
- 특히 ‘자율적인’ 중앙정부 - 지방자치단체 - 전문가 간 네트워크 구축이 필요하다.
 - 통합형 농어촌 지역개발 정책의 기반이 탄탄해지려면 중앙정부 공무원, 지방자치단체 공무원, 분야별·지역별 민간 전문가 등이 지속적으로 상호 학습을 하고, 정보를 교류하면서 상호 역량을 강화할 수 있는 통합적 수준의 네트워크가 구성되어야 한다.

그림 9. 상호 학습 및 정보 교류를 위한 관련 주체 간 네트워크



참고 문헌

- 구자인·곽동원·이호율. 2010. 「마을이 살아야 농촌이 산다」. 소박한 풍경.
- 기획재정부. 2010. 「광역·지역발전특별회계 및 예산편성의 이해」.
- 박 경. 2003. “유럽의 통합적 농촌지역정책과 LEADER 프로그램”. 한국지역사회학회 <지역사회 연구>. 11(1): 111-136.
- 송미령·김정섭·김광선·박주영. 2008. 「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박석두·김수석·성주인. 2003. 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박시현·이규찬·김광선·김정섭·권인혜. 2010. 「농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행 계획 수립」. 한국농촌경제연구원.
- Abasiokong, E.M. 1982. Integrated Rural Development in the Third World: Its Concept, Problems, and Prospects. Exposition Press: NY.
- European Rural Exchange. 2002. Integrated Rural Development: Policy and Practice. EU/6-TF/LMnote007.
- Kuhn, F. 1977. The Concept of Integrated Rural Development. 한국농업경제학회 「농업경제연구」. 19권: 137-147.
- Moseley, Malcolm J., 2003, Rural Development: Principles and Practice, London: Sage Publication.
- Mosher, Arthur T. 1976. *Thinking about Rural Development*. Agricultural Development Council. INC.
- Nemes, G. 2005. Integrated Rural Development: The Concept and its Operation, Institute of Economics Hungarian Academy of Sciences. MT-DP. 2005/5.
- Ruttan, Vernon W. 1984. "Integrated Rural Development Programmes: a historical perspective". *World Development*. 12(4): 393-401.
- Thomson K.J. and D. Psaltopoulos. 2004. 'Integrated' Rural Development Policy in the EU: a Team Too Far? *EuroChoices*. 3(2): 40-45.



MEMO...





MEMO...





MEMO...





MEMO...

