

분권시대의 농어촌 지역개발 정책체계 개선방안¹

김정연(충남발전연구원 연구실장)

목 차

1. 문제의 제기
2. 농어촌 지역개발정책의 실태와 문제점
3. 최근 농어촌 지역개발 관련 정책환경의 변화
4. 농어촌 지역개발정책의 개선방향
5. 농어촌 지역개발정책의 개선을 위한 추진과제

1. 이 논문은 「농어업·농어촌특별대책위원회」에서 발표한 “농어촌 지역개발정책 개선방안(2004. 7. 30)”을 일부 수정·보완한 것임

1. 문제의 제기

- 기존 농어촌 지역개발정책은 계획 및 집행체계의 완결성 미비, 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족, 중앙과 지방간의 파트너십 기능 부족, 산발적인 분산개발로 인한 비효율성(과 비형평성), 하향적 계획체계 및 계획내용의 부실, 획일적 지원방식에 따른 지역간 형평성의 왜곡 등의 문제를 안고 있으며, 지방은 지방대로 농어촌 지역개발 역량이 취약하므로 이를 극복하기 위한 다차원적인 노력의 필요성이 지적되어 왔음
- 특히, DDA 이후를 대비한 오늘날의 농어촌 지역개발의 시각은 외부자본에 의존한 하향식 경제개발(특히, 농업개발) 중심으로부터 지역 내외부의 다양한 자원 및 참여에 기초한 지속가능한 농촌개발, 즉 통합적 농촌개발(경제적·사회적·환경적 원리를 지역 차원에서 통합적으로 추구) 중심으로 바뀌어가고 있음
- 이러한 흐름과 함께 참여정부에 의한 지방분권과 균형발전정책의 추진은 중앙과 지방과의 관계를 비롯한 정치·행정·사회 전반에 걸쳐 상호 인과 누적적으로 반응하면서 구조적인 변혁을 일으키고 있으며, 농어촌 지역개발정책에 있어서도 새로운 발전 가능성과 기회를 제공하고 있음
- 따라서, 앞으로의 농어촌 지역개발정책은 그 동안 누적되어 왔던 문제의 해결뿐만 아니라 거시적인 국정 패러다임의 변화의 흐름을 타면서 미래지향적인 변화를 이루어내어야 함. 특히 삶의질향상특별법에 근거하는 새로운 농어촌 지역개발정책과 국가균형발전특별법에 의한 낙후지역(신활력지역) 개발정책의 형성 과정에서 눈에 보이지 않는 경쟁과 갈등이 발생하는 등의 문제점을 안고 있음
- 이상과 같은 여건을 고려할 때 농어촌 지역개발정책 추진관련 쟁점과 과제는 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 균특회계 도입·운용에 따른 농어촌 지역개발 투자 축소 가능성
 - 부처간 유사 농어촌 지역개발사업의 통합·조정 압력 증대
 - 농어촌개발계획(사업)과 낙후지역계획(사업)간의 관계 정립 필요성 증대
 - 지방 주도의 통합적 농어촌 지역계획 수립의 중요성 증대
 - 자치단체의 개발역량 강화 및 주민참여 활성화 필요성 증대

2. 농어촌 지역개발정책의 실태와 문제점

2.1. 농어촌 지역개발정책의 개관

- 현재 중앙정부 차원에서 농촌지역을 대상으로 추진하고 있는 개발계획 및 지원 제도는 매우 다양한 바, 현행 농어촌 지역개발계획은 여러 가지 기준에 의해 분류할 수 있음
 - 계획의 성격과 내용에 따라 물리적 공간계획(생활환경개선계획)과 부문계획(산업진흥계획)
 - 계획의 수준에 따라 기본계획과 사업계획(실시/실행계획)
 - 법적 근거 유무에 따라 법정계획과 비법정계획
 - 대상지역의 계층적 위계에 따라 전국계획, 시·도 단위계획, 시·군 단위계획, 읍·면 단위계획, 지구·마을 단위계획 등
- 이와 같은 다양하게 분류되는 농어촌 지역개발계획들은 각 추진기관의 미션, 근거법률의 관리귀속 등에 따라 여러 중앙부처에 분산되어 있으며 중앙부처의 자체 지침 등에 따라 추진되는 비법정사업까지 고려하면 매우 복잡한 체계로 이루어져 있음²
 - 농림부는 농어촌발전특별조치법(1990년)과 농어촌정비법(1994년)의 제정과 함께 농촌의 생활환경정비에 본격적으로 나서면서 농어촌생활환경정비사업을 실시하고 있는 바(농어촌정비법 제2조), 그 하위체계의 주요사업으로 ①정주권개발 ②문화마을조성 ③농촌마을하수처리시설 ④농가주거환경개선 등의 사업을 추진하고 있으며 그 밖에 유관 사업으로 농촌휴양자원개발사업(농어촌정비법 제66, 67조), 녹색농촌체험시범마을(농업농촌기본법 제38조), 농촌전통테마마을(농촌진흥법 제13조) 및 농촌생활용수개발사업(농어촌정비법 제2조) 등을 시행하고 있음
 - 행정자치부는 농어촌생활여건 중 도로, 주택, 상하수도, 마을정비 등에 치중하고 있으며 구체적 사업으로는 읍 단위를 대상으로 하는 소도읍육성사업(지방소도읍육성지원법)과, 면단위 이하를 대상으로 하는 오지종합개발사업(오지개발촉진법), 도서종합개발사업(도서개발촉진법), 농어촌도로정비사업(농어촌도로정비법), 농어촌주거환경개선사업(농어촌주택개량촉진법), 소하천정비사업

2. 최근(2002. 2.4) 제정된 「국토의계획및이용에관한법률」에서는 군내에서 이루어지는 모든 물리적 개발계획의 기본이 되는 계획으로써 군의 도시계획을 새롭게 인정하고 있어(제5조) 계획체계를 더욱 복잡하게 만들고 있음

등이 있음

- 이 밖에 해양수산부와 산림청에서는 농림부와 행정자치부가 포괄하지 않는 면 단위 지역(어촌과 산촌)을 대상으로 이들 지역의 특수한 여건을 반영한 정주권 개발사업의 일종인 어촌종합개발사업(농어촌정비법)과 산촌종합개발사업(산림기본법)을 시행하고 있으며, 환경부는 면 단위 하수도정비사업을, 건설교통부는 개발촉진지구개발사업(지역균형개발및중소기업육성에관한법)을 추진하고 있음

<표 1> 중앙부처별 소규모 개발사업

주관 부처	사업명칭	사업범위			사업기간	근거법령 및 기타
		읍면	마을	주택		
행정자치부	지붕개량사업			○	'67-'75	'76년이후 불량주택개량으로 확대발전
	농어촌주거환경개선사업			○	'76-현재	농어촌주택개량촉진법('95.12.29) 농어촌주택개량사업
	불량화장실개량사업			○	'80-'96	'79년부터 지자체별로 추진
	입식부엌개량사업			○	'91-'96	'83-'90까지 일부 지자체별로 추진
	농어촌빈집정비사업			○	'97-2008	농어촌주택개량촉진법
	취락구조개선사업		○		'76-'94	농어촌마을 하수도, 기반시설 정비 '95년 이후 종합적인 마을개발사업으로 확대 추진
	패키지마을조성사업		○		'95-현재	농어촌주택개량촉진법
	소도읍개발사업	○			'72-현재	지방소도읍육성지원법(2001.7.2)
	오지종합개발사업	○			'90-2004	오지개발촉진법('88.12.31) 1차 10개년 계획('90-'99) 2차 5개년 계획(2000-2004)
	도서종합개발사업	○			'88-2007	도서개발촉진법('86.12.31) 1차 10개년 계획('88-'97) 2차 10개년 계획('98-2007)
아름마을 가꾸기시범사업		○		2001-2004	상향식 마을단위종합개발사업	
농림부	정주권개발사업	○			'90-현재	농어촌정비법('94.12.22)
	문화마을조성사업		○		'91-현재	농어촌정비법
	녹색농촌체험시범마을사업		○		2001-현재	농업·농촌기본법 상향식 마을단위종합개발사업
농진청	농가주거환경개선사업			○	'83-현재	농촌진흥법 '97부터 행자부에서 농진청 사업으로 이전하여 통합추진
	농촌 전통테마마을 육성		○		'02-현재	농촌진흥법
산림청	산촌종합개발사업	○			'95-2004	산림기본법
해양수산부	어촌종합개발사업	○			'95-2006	농어촌정비법
건설교통부	개발촉진지구개발계획	○			'96-현재	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률

출처 : 박윤호, □□농어촌 주거환경의 종합적 정비방향□□, 농어업·농어촌특별대책위원회 제3분과 발제자료의 표를 일부 수정

주 : 개발촉진지구는 엄밀하게 말할 때 시·군의 일부에 지정되는 개발계획임

2.2. 정책 추진의 문제점

(1) 계획 및 집행체계의 완결성 미비

- 지역 단위에서 장기적 지역발전상을 근거로 해당 지역의 토지이용·시설·사업 계획에 바탕하여 개발사업이 추진되기보다는 관련 부처별 사업계획에 따라 개발사업 집행
 - 부처별 개발사업 추진을 위한 개별법이나 지침에 의해 오히려 토지이용 등이 변경(절차적 완결성 결여)
 - 부처별 사업은 도·시·군-읍·면-사업지구 혹은 마을 등의 공간적 위계, 농지·취락 등의 연계나 조화 등을 고려함 없이 진행(공간적 완결성 결여)

(2) 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족

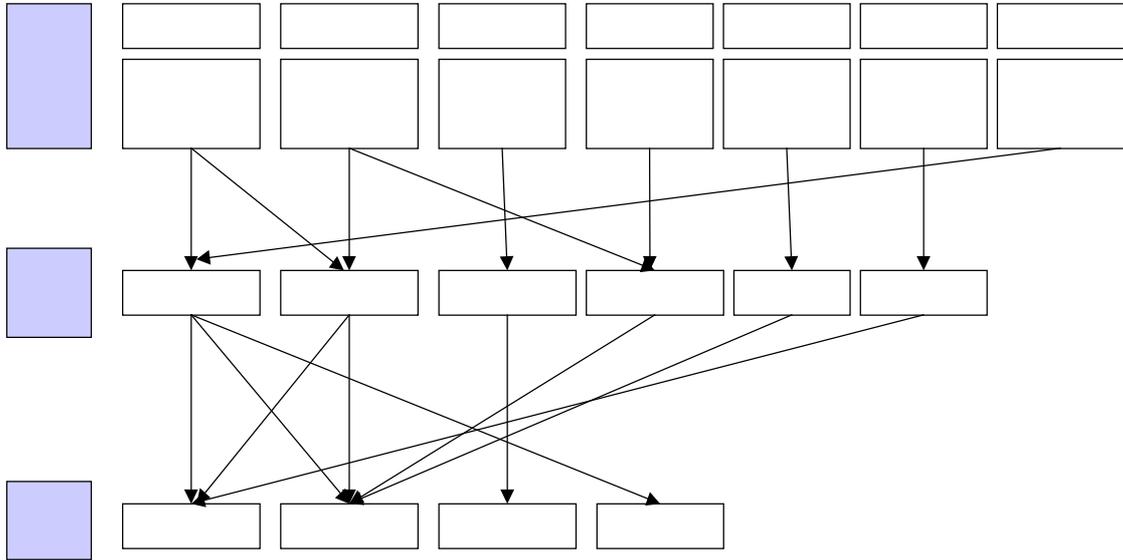
- 전반적으로 농촌개발에 직간접으로 관련된 제도가 매우 복잡하여 위계질서와 사업내용의 구별이 불분명함
- 개발사업의 계획수립 및 집행주체가 다원화되어 있고 유사 계획 및 사업이 중복 시행되고 있는 반면, 계획의 수직적, 수평적 연계가 부족하여 자치단체 차원에서 통합적 지역개발의 추진이 곤란³
 - 소도읍 육성, 면단위 개발, 마을정비, 주택개량, 산촌개발, 오지개발, 도서개발, 어촌개발, 생활용수개발, 도로정비, 자연환경보전사업 등 유사한 개발사업이 각기 별도의 법률에 근거하여 부처별로 분산되어 시행
 - 사업의 추진단위도 사업별로 읍·면, 마을·지구(단지), 개별사업 등으로 제각기 달리하고 있어 일정한 원칙을 찾기 어려움
- 부처간은 물론 부처내에서도 지나치게 세분화된 개발사업들이 상호 연계성이 결여된 채 추진되다보니 사업이 시행되는 자치단체 차원에서는 동일한 사업이라도 소관부처 사업방식, 사업일정, 투자재원 등을 서로 달리하는 파편화된 개발(fragmented development)을 면키 어려움

(2) 중앙과 지방간의 정책파트너십 기능 부족

- 지방에서 집행되는 농림관련 업무들은 시·도의 농정국과 시·군의 농정과(혹

3. 오지종합개발사업의 경우 부처간 합동으로 추진하도록 되어 있으나, 「2003년도 오지종합개발사업 계획」의 투자내역을 보면 행정자치부가 중앙부처 총투자액의 81.8%에 이르는데 반해서, 농림부가 12.2%, 해양수산부가 3.7%, 산림청이 2.5%에 불과함

은 농업기술센터)와 연계되어 있어 체계상 혼란이 상대적으로 적은 편이지만, 농어촌 지역개발사업의 경우는 행정계통과 지자체의 실정이 다양하여 중앙이나 지방 모두 통합이나 조정 기능을 수행할 수 있는 체계가 미비



<그림 1> 농촌개발사업의 중앙·지방간 추진체계 예시

(3) 산발적 분산개발로 인한 비효율성과 비형평성

- 농림부, 행정자치부, 환경부, 보건복지부 등 농촌지역 관련 부처들이 각 부처의 정책 목표에 따라서 부분적으로 농촌지역 문제를 접근
 - 부처별로 개별 사업을 추진할 경우 농촌 전체로는 투자의 중복성과 사업간의 연계성 부족에 따른 비효율성 초래 우려
 - 농촌지역을 대상으로 유사 정책을 집행하는 부처들이 정책에 따라서 농촌지역을 분할하여 관리함으로써 농촌지역 정책의 통합성 부재
 - 부처 내의 사업일지라도 사업간의 연계성이 적고, 농촌 지역개발을 위한 중장기적 비전 제시가 미흡
- 각 추진 주체들이 저마다의 목표와 계획에 따라 사업을 시행할 경우 투자우선순위의 왜곡과 자원배분의 비효율성을 초래할 가능성이 큼
 - 중앙부처 차원에서 투자우선순위에 대한 고려 없이 재원이 배분되고 있을 뿐 아니라 자치단체 차원에서도 관련 재원을 통합 운용하지 못한 채 사업별로 주어진 재원을 집행하기에 급급한 형편

(4) 하향적 계획체계 및 계획내용의 부실4

- 대부분의 소규모 개발사업은 사업내용, 사업방식, 추진일정, 사업지구선정 등이 중앙정부의 획일적 계획 또는 지침에 따라 이루어지기 때문에 자치단체의 특수성, 창의, 개발수요 등이 반영될 여지가 거의 없음
- 중앙정부의 사업구상이나 내용이 매우 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있고 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지기 때문에 자치단체 입장에서는 독자적인 계획의지나 특성 있는 개발구상을 가질 여지가 거의 없음
 - 법령이나 지침 등으로 투자분야와 대상사업이 사전에 정해져 있기 때문에 해당지역의 특성을 반영하는 개발이 이루어지기 어려움
 - 계획수립과 집행이 외형적으로는 중앙과 지방간 역할분담을 표방하고 있지만 실질적으로는 중앙정부가 계획 또는 지침을 결정하고 자치단체는 배정된 사업물량을 기계적으로 집행하는 단순 구도로 되어 있음
- 거의 모든 개발사업이 도로 등 생활기반시설과 경지정리 등 산업기반시설과 같은 물적 개발사업에 치중되어 있어 지역 고유의 환경, 경관, 문화, 향토자산 등과 같은 특성자원을 살리는 장소관측, 이벤트 등 소프트한 비물적 개발은 간과

(5) 획일적 지원방식에 따른 지역간 형평성 왜곡

- 농촌개발에 대한 중앙정부의 이전재원으로는 국고보조금, 지방양여금, 특별교부세, 농특회계 등이 있으나 낙후지역에 대한 배려나 우대가 거의 없이 획일적으로 운용되고 있는 실정임
- 대부분의 개발사업에 대한 국가지원이 지방비 부담을 의무화 하는 매칭펀드 방식(Matching Fund)을 채택하고 있어 지방재정이 매우 열악한 농촌 자치단체로서는 지방비 확보가 어려워 사업추진이 지지부진하고 그로 인해 더욱 환경이 낙후되는 모순이 발생함.

(6) 지방의 농어촌 지역개발 역량의 취약

- 중앙정부 주도의 정책집행은 정책의 수립과 집행에 있어서 지역 주민들의 참여

4. 정부 주도의 농정추진 체제는 1960년대의 식량부족 시대와 1970년대의 증산시대를 거치면서 식량증산과 농업·농촌개발을 조기에 효과적으로 달성하기 위하여 필요했던 시대적 산물임. 1980년대와 1990년대의 시장경제의 확대, 개방화시대를 거치면서 정부주도의 농정체제도 민간주도의 농정체제로 전환하려는 노력을 하고 있지만 극히 일부를 제외하고는 여전히 정부 주도의 틀을 유지하고 있음

폭을 좁혀왔으며, 자주적/내발적 개발능력과 지도력을 상실하게 하는 문제를 초래하였음

- 특히, '90년대 중반 이후 지방정부가 추진해 온 구조조정은 농림업 부서의 축소와 인력 축소로 나타나고 있어 지방농정의 구현에 더욱 어려움을 겪고 있음
 - 농림부서의 기구 및 인력의 축소
 - 농업기술센터와 농림 행정 부서와의 통합(51개 시·군)
 - 농업인의 의견을 수렴하여 농정에 반영할 수 있는 기제(mechanism)의 취약

3. 최근 농어촌 지역개발 관련 정책환경의 변화

3.1. 정부혁신과 지방분권

(1) 중앙부처의 혁신 추진

- 중앙부처는 미래전략적 핵심기능 중심으로 부처내 기능을 조정하고, 자율적인 분권화 노력을 통합적 개혁작업의 일환으로 추진하고 있음⁵
 - '선택과 집중'의 원칙에 따라 부처 핵심역량 중심으로 조직 혁신 : 불필요한 일 버리기와 새로운 일 찾기에 역점, 정책갈등 해소를 위한 부처간 쟁점기능 정비, 현 공무원 인력규모의 적정성 검토 병행
 - '분권과 자율'의 국정이념을 조직개편에 적극 반영 : 국고보조금 정비, 권한·사무이양을 통해 중앙의 규제기능 축소, 지방과 기능·역할이 유사·중복되는 특별지방행정기관 정비, 민간이 더 잘 할 수 있는 분야는 정부기능에서 제외

(2) 권한의 지방이양 경향

- 지방분권의 추진방향은 중앙-지방간·지방정부간 권한 재배분, 지방정부의 자치

5. 최근(2004. 7. 9) 농림부는 『농림부 진단·변화관리 출범식』을 개최하였다. 이는 정부혁신의 일환으로 '정부가 환경변화에 능동적으로 대응하기 위해 상시 혁신하는 학습조직을 실현'하기 위한 것이다. 이번 진단을 통해 농림부는 시대적 변화에 맞게 농림조직과 기능, 행정문화 등을 종합적으로 검토하여 혁신방안을 찾아내고 수술이 필요한 부분이 있다면 과감히 수술할 계획이다. 특히, 본부와 산하기관을 연계하여 중장기 발전전략 수립, 기능·인력 재편, 주요 업무절차 개선(BPR), 행정문화 등에 대한 혁신방안을 마련할 계획이다. 새로운 기능과 역할에 맞게 농림부 명칭 바꾸기, 동식물 위생방역기능 강화, 농식품안전성 제고, 농촌복지 증진, 농촌지역 개발, 식품산업과의 연계강화, 집행적 기능의 지방·민간이양 등에 대해서 외부전문기관의 도움을 받아 진단할 예정이다. 농림부는 『진단·변화관리팀(농정혁신 2030팀)』을 중심으로 진단 및 변화관리 역량을 지속적으로 배양하는 한편, 상시 혁신하는 학습마인드를 전 직원이 내재화하고자 하고 있다.

기반 확충, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화를 통한 주민자치 실현, 정부간·지역간 협력체계 정립 등임

- 이를 위한 추진원칙은 지역주민과 지방정부의 자정능력에 대한 신뢰의 표명으로서 중앙정부의 재정과 권한을 우선 이양하고 이양과 동시 또는 이양 이후 문제점을 보완하는 선분권·후보완, 주민생활과 밀접한 권한은 기초지방정부 위주로 광역적 권한은 광역지방정부로 배분하는 보충성의 원칙 존중, 관련 사무를 동시에 포괄적으로 이양하여 지방정부 차원에서 종합행정이 이루어지도록 중·대단위 사무 중심의 포괄이양, 지역사회와 지방정부의 특성을 반영한 차별적 접근 등을 채택하고 있음
- 지방일괄이양법 등의 제정을 통하여 지방분권의 효과성과 요구도가 큰 선도적 과제부터 적극적으로 추진코자 하며, 행정개혁·전자정부개혁·재정세계개혁 등과 연계 추진하고 있음
- 특히, 도시계획 권한 등의 이양을 통한 지방의 계획고권⁶과 계획수립 역량 강화를 추진 중에 있어 도시·지역개발체제의 전반적인 변화가 예상되며, 농어촌 지역개발체제의 정립에도 많은 영향을 미칠 것임

(3) 재정분권의 추진

- 재정분권은 지방재정 운영의 자율성 제고, 지방의 지출권한 확대, 지방의 재정 책임성(fiscal accountability) 및 투명성 강화 등을 포괄적으로 의미하며, 권한과 재원의 이양이라는 축과 재정책임성이라는 또 다른 축을 기반으로 성장하는 재정부문의 민주화 과정
 - 과세자주권의 신장, 지방의 재정지출 결정권 확대, 중앙정부의 각종 재정규제와 감독 감소, 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영 증가
 - 국가 재정자원의 사용에 있어서 중앙정부 중심체제로부터 벗어나 중앙과 지방이 대등한 위상을 갖거나 종전보다 지방의 사용권한이 증가
 - 자율과 권한 증가에 상응하는 지방재정의 책임성 확보. 특히, 재정책임성이 수반되지 않는 분권은 비효율과 낭비를 초래
 - 최근에는 전체 이전재원의 25%를 차지하던 국고보조사업을 균특회계사업, 지방이양사업, 국고보조사업(존치)으로 구분하여 정비한 바 있음⁷

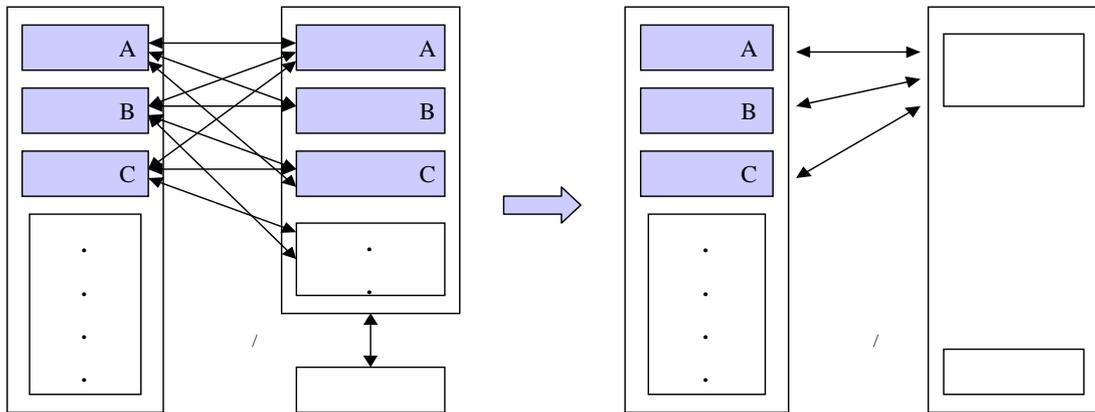
6. 계획고권이란 지방자치단체가 그의 업무를 수행하기 위하여 구속력 있는 계획을 수립하고 그에 관련된 상급계획의 수립에 참여할 수 있는 권한을 말함. 계획고권은 법률로 구체화되고 제한될 수도 있으나 그 본질적인 제한은 침해 할 수 없음

7. 지방이양사업: 지방사무(지역특화사업 등), 반복적 집행성격(여성농업인센터 운영 등), 지방재원 보전성격, 소액보조사업(소규모 문화관광축제, 친환경화장실 등)

균특회계사업: 균형발전특별법에 규정된 특별회계 세입 사업(농공단지 등), 균특회계 세출로 규정된 사업(낙후지역 및 농산어촌 SOC 개발 사업 등)

(4) 균형발전특별회계 신설에 따른 농촌지역개발 예산운용체계 재편

- 중앙의 부처별로 지자체에 지원하던 농촌 지역개발사업의 대다수가 균특회계사업으로 이전
 - 국고보조금, 지방양여금, 기타 재원으로 추진된 각 부처 농촌 지역개발사업은 균특회계 지역개발사업 계정으로 이관되었으며(11개 부처의 132개 사업), 2005년 예산 기준으로 4조원 규모
 - 지방양여금 폐지에 따라 행자부에서 추진하던 도로정비사업은 각 지자체가 증액된 교부세로, 농어촌 지역개발사업 대부분은 균특회계로 추진
 - 지역혁신과 관련한 사업은 지역혁신사업 계정으로 이관되었으며(9개 소관부처 23개 사업), 2005년 예산 기준으로 1조원 규모
 - 균특회계 예산 총 5조 중 농특세 편입은 1조 1,124억 5천 6백만원
 - 농림예산의 약 14%, 사업성 예산의 약 24%



<그림 2> 농촌지역개발 예산편성체계의 변화

3.2. 국가균형발전정책의 추진과 낙후지역 개발방식의 전환⁸

- 대상지역 : 낙후지역과 신활력지역
 - 낙후지역 : 국가균형발전특별법(제2조 5항)에 의하면 낙후지역이라 함은 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서, 오지개발촉진법(제2조)에 의한 오지, 도서개발촉진법(제4조제1항)에 의한 개발대상도서, 접경지역지원법(제2조제1호)에 의한 접경지역, 지역균형개발법(제9조제1항)에 의한 개

○ 국고보조사업: 명백한 국가사무, 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업, 중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우

8. 국가균형발전위원회, 「신활력지역」 발전구상(제50회 국정과제보고회의자료), 2004. 7. 15.

발족지구, 기타 대통령령으로 정하는 지역⁹

- 신활력지역 : 산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 낙후된 지역이 지역혁신을 통하여 새롭게 활력을 회복하는 곳

○ 신활력지역의 선정

- 연평균 인구변화율, 인구밀도, 소득(소득세할주민세), 재정력지수(기준재정수입/기준재정수요) 등의 지표를 이용하여 전국 234개 시·군·구를 대상으로 4개의 선정지표를 종합평가하여 적정수의 시·군을 신활력지역으로 선정(행자부장관이 8월중 선정·고시 예정)

○ 신활력지역 대상의 정책과제와 추진방안

- 농산어촌형 지역혁신체계 구축: 지자체 공무원과 지역 교육자, 주민은 물론 출향인사와 외부 전문가 등이 함께 참여하는 개방형 네트워크를 구축하여 지역 발전을 위한 상호 토론 및 학습과 벤치마킹 등을 통해 혁신을 창출
- 낙후지역 발전을 위한 SOC 확충 : 동서축 도로망 투자 확대, 고속철도망 확충 및 주변지역 개발, 초고속 정보통신망 구축 완비
- 1차, 2차, 3차 산업의 융합 : 단순한 1차 생산에 그치지 않고, 가공·판매를 통해 부가가치를 높이는 동시에 이를 관광 등 서비스 산업으로까지 발전시킴으로써 소득기반 확대. 이를 위해 향토산업 육성, 농공단지 이용 활성화, 지역의 고유한 향토문화축제 지원, 1군 3명(명인·명품·명소) 육성, 「지역특화발전특구」 제도의 시행 등을 지원
- 농도상생을 위한 5도2촌 활성화 : 도시민의 다양한 농산어촌 체험 프로그램 지원, 농·도간 자매결연 추진, 생태·역사·문화관광의 활성화, 도시주민의 농산어촌 주거 지원
- 낙후지역의 공공서비스 향상 : 농산어촌 교육서비스 향상(농산어촌 거점 우수 고등학교 육성, 소규모학교의 통합을 통한 규모 적정화 지원, 농산어촌 학교 교원에 대한 승진 가산점 제도 등 시행, 농산어촌 근무 교사양성 지원), 농산어촌의 의료복지 및 응급서비스체계 구축(지역응급 의료기관 건립, 이동순회 진료 서비스 실시, 이동도서관, 이동목욕탕, 원거리 학생 무료통학버스 운영)

○ 정책추진체계 개편 : 부처별로 분산 추진되고 있는 낙후지역 사업을 종합적으로 체계화하여 효과성 제고

- 단기적 개선방안

- 중앙정부 차원의 「공동추진단」 구성·운영 : 균형위(기획단장)와 관계부처

9. 시행령 제2조(그 밖의 낙후지역) : 행자부장관은 시·군·구(자치구)를 대상으로 연평균 인구감소율, 재정상황, 소득수준 등의 지표를 종합평가하여 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 낙후지역을 3년마다 선정하여 고시

(행자, 문광, 농림, 산자, 환경, 건교, 해수, 예산처 등 담당국장) 공동으로 「공동추진단」을 구성하고 정례회의 개최(부처별 사업내용에 대한 정보를 공유, 공동기획, 조정을 통하여 사업간 연계방안 협의, 사업의 통합 및 전문화 등 중장기적 제도개선 방안 논의)

- 지방에서는 지자체와 「지역혁신협의회」가 공동으로 사업의 기획·조정 추진(광역지자체는 지역혁신5개년계획에 따라 시·도와 「지역혁신협의회」 공동으로 사업을 기획·조정, 기초지자체는 시·군단위의 「지역혁신협의회」를 구성하고 시군과 「지역혁신협의회」 공동으로 사업을 기획·조정)

- 중·장기적 개선방안

- 부처내 낙후지역 사업의 단일화(관련 법령 및 지침 등의 통합적 관리방안 마련, 부처의 전문성을 고려하여 사업내용 특화)
- 부처간 역할분담 체계 마련(부처별로 특화된 사업(메뉴)을 지자체가 선택하여 시행하되, 지자체가 필요한 사업을 자유롭게 선택할 수 있도록 부처별 낙후지역의 지정기준을 단일화, 중앙/지자체가 공동으로 T/F를 구성하여 부처별 사업의 특화방안을 검토하는 등 낙후지역 관련 정책결정과정에서 지방의 참여제도 마련)
- 장기적으로는 개별법에 근거하고 있는 각종 낙후지역 관련사업의 통일적 체계화 (중앙부처 ↔ 시·도 ↔ 시·군 담당조직의 유기적 체계화)

○ 「신활력지역」 재정지원

- 낙후지역이 포괄적인 자율권을 가지고, 실질적인 지역발전을 위해 사용할 수 있도록 특별재정지원 시행
- 지원대상 : 군특법 시행령 제2조의 규정에 따라 선정된 시·군을 대상으로 □□졸업제도□□를 도입하여 단계적으로 축소(3년마다 개선정 작업을 통해 단계적으로 지정대상을 축소, 지정된 지역은 최대 3번까지만 지원토록 제한하고, 조기졸업 지역에 대해서는 인센티브 부여 검토)
- 지원규모 : 매년 2천억원 규모의 재원을 확보하여 선정된 시·군에 지원, 낙후도를 감안하여 차등지원 하는 방안 검토
- 지원방법 : 낙후지역의 국고보조 사업에 대해 차등보조율을 적용하여 지자체의 재정력 보완(**자주재원 확충효과**), 확충되는 자주재원은 「지역혁신체계」를 구축하고 「중장기지역발전계획」을 수립한 후 계획에 따라 사용토록 유도, 지원된 예산의 사용내역과 효과에 대해서는 국가균형발전위원회에서 평가 후 예산편성 및 제도개선 등에 반영
- 농·산·어촌 지역혁신체계 구축을 위해 필요한 예산은 별도로 신규지원(**지역혁신계정**)

3.3. 삶의질향상특별법 제정과 새로운 농어촌 지역개발 방식의 도입 추진

- 삶의질향상특별법 제정의 목적과 특징
 - 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질 향상을 도모하고, 농산어촌 지역 개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진
 - 이에 따라 시·군 단위 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태 조사, 기본계획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업 예산 반영 가능
 - 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 자원 우선
 - 국무총리를 위원장으로 하는 “농어업인삶의질향상및농어촌지역개발위원회”를 설치하여 부처간 협조 및 조정 체제 제도화
- 대상지역
 - 법률에 명시된 바와 같이 농산어촌을 대상으로 함. 농산어촌이란 읍·면지역과 동 지역 중 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 용도지역상 도시지역내의 녹지지역
 - 현재 통용되고 있는 농업·농촌기본법상의 농촌, 산림기본법상의 산촌 및 농어촌정비법상의 농어촌의 정의와 같은 범위로 규정하여 정책 추진의 일관성을 유지함
- 계획기간
 - ‘제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획’의 계획기간은 2005년 1월~2009년 12월로 하되 국내외 여건 변화 등에 따라 조정
 - 향후 5년간 추진할 주요 정책에 대한 추진 전략을 작성하고 사업기간이 5년 이상이거나 당해 기간에 일부만 시행되는 사업도 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획’의 사업대상에 포함
- 정책 대상사업¹⁰

10. ○ 농산어촌의 기초생활여건 개선(제29조)

- 농어촌주택의 공급 및 개량(농어촌주택개량촉진법 제2조제1호)
- 빈집의 철거 및 정비(농어촌주택개량촉진법 제2조제2호)
- 간이상수도(수도법 제3조제9호) 및 소규모급수시설(수도법 제3조제13호의2)
- 농어촌도로정비(농어촌도로정비법 제2조제1항)
- 농산어촌의 대중교통체계 확충
- 하수도(하수도법 제2조제2호) 및 마을하수도(농어촌주택개량촉진법 제2조제3호)의 개량·정비 및 하수처리시설 확충
- 생활폐기물의 처리(폐기물관리법 제2조제2호)
- 그 밖의 농산어촌주민의 생활편의 증진을 위한 사업
- 농산어촌 경관의 보전(제30조)
- 향토산업의 진흥(제31조)
- 농산어촌의 정보화 촉진(제32조)
- 농산어촌의 문화예술 진흥(제33조) : 향토문화축제 활성화, 문화예술 공연·전시 등의 활성화
- 농산어촌 문화복지시설의 설치 및 운영 지원(제34조) : 영유아보육, 노인복지, 문화예술공연, 도서관,

- 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본방향
- 농림어업인 등의 복지증진에 관한 사항
- 농산어촌의 교육여건 개선에 관한 사항
- 농산어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항
- 농산어촌 자연환경 및 경관보전에 관한 사항
- 농산어촌 향토산업의 진흥에 관한 사항
- 도시와 농산어촌의 교류촉진에 관한 사항
- 농산어촌 정보화의 촉진
- 문화복지시설의 설치 및 운영 지원
- 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항
- 농산어촌지역종합개발계획 수립 및 시행 등

○ 정책 추진방법 및 체계

- 농산어촌의 사회안전망 및 기초 복지 인프라 확충, 농산어촌 교육의 기회 보장 및 환경개선, 농산어촌과 도시와의 생활격차 해소 및 교류 활성화를 지원, 농산어촌 지역개발을 위한 종합적·체계적 지원체제를 마련하기 위하여 농산어촌 지역발전계획을 수립 추진
- 중앙정부: 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 기본계획을 5년마다 수립함(위원회 심의)
- 각 부처: 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립함(실무위원회 심의)
- 시·도: 기본계획에 따라 5년마다 시·도계획을 수립함
- 시·군: 시·도계획에 따라 5년마다 시·군계획을 수립함

생활체육 등 다목적 활용 문화복지시설의 설치 및 운영

- 도시와 농산어촌의 교류 확대(제35조)
- 농산어촌 투자유치 활성화(제36조)
- 도·농교류센터의 설치·운영(제37조)
- 농산어촌 지역종합개발계획의 수립·시행(제38조)
 - 주거환경의 개선
 - 생활기반시설의 확충
 - 정보이용시설 및 문화복지시설의 설치
 - 농산어촌의 경관보전
 - 농산어촌관광의 진흥, 향토산업의 육성 등 주민소득의 증대
 - 그 밖에 주민의 생활편의 증진 등에 관한 사항
- 농산어촌 거점지역의 육성(제39조)
- 조건불리지역에 대한 특별지원(제40조)

4. 농어촌 지역개발정책의 개선방향

4.1. 농어촌 개발정책에 대한 국민적 합의와 접근방식의 전환

(1) 농어촌 개발정책에 대한 국민적 합의

- 농업·농촌의 비중이 저하하여 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 낮아진 현실에서 소수자로서 농업(인)이 존립하기 위해서는 다수자인 비농업(인)의 지지가 반드시 필요함.
 - 이를 위해서는 기존 농정이념을 전환하고, 농정의 대상과 범위도 농업과 농업인으로부터 국민과 국민경제로 확대해야 함.
 - 즉, 전통적인 농정이 농업생산성의 향상 혹은 농가소득의 증대 등 농업 혹은 농업인을 대상으로 한 것이었다면, 오늘날의 농정은 식품의 안전성과 영양 공급, 환경보전과 농촌지역의 진흥 등 소비자와 비농민을 포함하여야 함
- 이와 더불어 농업과 농촌이 쇠퇴하면 도시와 국가 전체가 쇠퇴할 수밖에 없다는 시각을 정책 당국자는 물론, 일반 도시주민에게도 인식시킬 필요가 있음.
 - 이러한 시각이 확립될 때 참다운 의미에서 도시와 농촌의 교류, 도시에 의한 농촌의 지원이 가능해짐.
- 국민적 합의의 형성을 위해서는 농업·농촌의 가치(역할)에 대한 국민인식이 재정립되어야 하고, 이를 위해서 도시와 농촌의 교류를 확대해야 함.
 - 최근 다행스러운 것은 일반국민의 농업·농촌에 대한 시각도 종래의 식량공급 처라는 좁은 시각에서 국민의 휴양공간, 생산공간, 생활공간으로서 농업·농촌이라는 인식으로 점차 전환되고 있음.
 - 이와 함께 도시와 차별성 있는 농촌의 어메니티(rural amenity)의 중요성이 강조되고 있음.

(2) 농어촌 개발정책의 접근방식 전환

- 지역적 접근(Territorial Approach)
 - 지역적(territorial) 단위를 정책추진 단위로 유지하면서 지역의 특수성에 따라서 신축성 있게 지역주민들의 자율에 의해서 지역개발을 추진
 - 지역이 지니고 있는 자본 요소(물적, 인적, 사회적 자본), 경쟁력(기술, 시장, 산업 등), 지역적 이미지(문화, 역사, 특산물) 등을 종합적으로 연계하여 지역의 발전을 추구

○ **다부문적 접근(Multi-sectoral Approach)**

- 농촌지역의 경제·사회·문화 세 영역을 포괄하는 다부문적 접근
- 하나의 자원 및 주제와 연관된 부문들을 종합적으로 연결하여 지역전체의 산업이 발전할 수 있도록 유도함

○ **참여적 접근(Participatory Approach)**

- 농촌지역에 거주하는 이해 당사자들, 즉 지방정부와 지역주민 및 관련단체들이 지역정책의 기획, 집행, 평가 과정에 참여하여 집단간의 이해와 갈등을 조절하고 지역개발 정책을 공동으로 수행하는 파트너십을 구축
- 지방정부와 지역주민 및 생산자단체 등이 연대하여 추진한 정책 결과에 대해서 공동으로 책임을 지는 시스템 구축

4.2. 중앙정부 차원의 통합적 농어촌 지역개발정책 지향

- 중앙정부 차원의 통합적 농촌개발은 ① 정책목표간의 통합, ② 정책수단간의 통합, ③ 정부부처간의 역할분담과 전체로서의 통합이 이루어져야 함
- 농촌개발의 장기적 목적이 지속가능한 농촌사회의 실현에 있다고 한다면, 농촌과 관련된 제 정책들을 통합적으로 운영할 필요가 있음
 - 지속가능한 농촌개발은 경제적·사회적·환경적 관점에서 지속가능하여야 하고 이것들이 서로 통합될 때 가능함. 다시 말해, 농촌은 생활공간, 경제활동(노동) 공간, 환경 및 경관 공간으로서 지속가능하여야 하고, 그곳의 주민이 자신의 운명을 스스로 결정할 수 있는 능력을 갖출 때 가능하다는 의미임
- 중앙정부는 각 부처의 특성에 맞추어 다양한 농촌개발정책수단을 제시할 수 있음. 다만, 각 지역이 자신에 맞는 정책수단을 자유롭게 선택하도록 하여야 하며, 그 경우 채택된 정책수단들은 상호 충돌을 피하고 효율성을 높이기 위해 부처간 협력에 의해 계획을 통해 통합적으로 운영토록 함
- 이런 면에서 볼 때, 현행 중앙부처 중심의 종적 행정체제를 어떻게 지양할 것인가가 중요한 과제이며, 중앙정부 부처간 농촌정책의 총괄조정기능의 확보가 필요함
 - 종적 행정체제의 관료주의 폐해를 극복하기 위해서는 농촌정책을 종합적으로 관장할 별도의 기구를 구성하거나 현재의 농림부를 농업·식품·농촌부로 개편하여 농촌정책을 총괄 조정하는 권한을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있음
 - 선진국의 경우 농촌정책은 농업정책의 총괄부처인 농림부에서 담당하는 것이 일반적임

4.3. 자치단체 차원의 통합적 농어촌 지역개발계획 추진 지향

- 현재의 분산적 농촌개발체계에서 □□통합적 농촌개발체계□□즉, 농촌의 일정한 계획공간 내에서는 적어도 도시와 농촌, 중심지와 배후지, 생산공간과 생활공간을 일체화된 공간으로 파악하고 일원화된 개발행위를 통해 기능적으로 연계·통합된 개발을 지향해야 함
- 통합적 농촌개발은 기본적으로 ①개발공간의 통합, ②개발부문의 통합, ③개발주체의 통합, ④개발재원의 통합을 지향해야 함
 - 개발공간의 통합을 위해서는 생산공간과 생활공간 나아가 여가공간이 유기적으로 연계되어 일체화된 정주공간을 창출해야 하며, 현재와 같은 마을/지구단위, 사업단위의 소규모개발의 효율성을 재평가함과 동시에 계획권역(planning areas)은 가급적 행정구역과 일치시키되 개발사업이 충분한 효율성과 규모경제를 갖도록 적정 공간규모를 확보해야 함
 - 개발부문의 통합에서는 중앙부처-자치단체 부서의 수직적 행정계통에 따른 부문별 사업방식을 지양하고 시설확충, 소득증대, 환경보전 등이 일체화된 종합정비방식을 도입하여 생산기능과 생활기능, 물적 계획(physical planning)과 경제·사회계획(socio-economic planning)이 조화를 이루는 방향으로 추진함
 - 개발주체의 통합을 위해서 유사 개발사업별로 추진주체를 가급적 통합하거나 또는 기관간 상호협의를 구성, 운영함으로써 집행의 일관성과 연계성을 제고하며 자치단체 수준에서도 중앙의 개발주체의 모든 계획이 연계, 통합될 수 있어야 하고 거버넌스(governance) 차원에서 가급적 지역내 다양한 구성원 또는 리더의 의견과 역량이 결집되도록 유도함
 - 개발재원의 통합은 이전재원별, 중앙부처별, 중앙·지방·민간 등으로 구분되어 있는 재원이 자치단체 차원에서 일관된 계획에 따라 통합 운용될 수 있어야 함을 의미함

4.4. 지방주도의 상향적·내생적 농어촌 지역개발 추진

- 현재와 같이 중앙정부가 계획 또는 지침의 형태로 사업의 골격을 모두 제시(설계주의 방식)하고 자치단체에서는 이에 맞추어 사업을 집행하는 체계는 지양되어야 함
 - 이러한 중앙집권적 농정은 정부가 시책을 결정하고 획일적으로 지시하는 하향식 추진방식이기 때문에 지역의 특성과 주민의 의사를 반영하기 어려움
 - 또한 중앙집권적 농정은 대체로 외래자본의 유치나 중앙정부의 지원에 의한 농촌개발을 추진함. 그런데 외래자본의 유치 자체가 어려운 농촌지역이 많고, 자본유치에 성공한 지역이라 하더라도(예, 농공단지에 공장 입주) 개발의 성과

가 지역에 귀속되지 않고 유출되는 경우가 많음.

- 중앙정부의 지원은 그것을 받아들일 지역의 역량이 갖추어지지 않으면 자원의 낭비로 끝날 위험이 높기 때문에 농촌정책이 성공하기 위해서는 지역의 특성을 고려하고 지역의 자원을 최대한 활용할 수 있는 상향식 농정으로 전환해야 함.
 - 시·군 단위에서 당해지역내의 농어촌 지역개발사업의 개발목표, 개발자원, 개발수요, 개발내용, 개발방식 등에 대해 종합적 중장기계획안이 마련되어야 함
 - 즉 시·군 단위에서 농어촌 지역개발계획이 마련된 후에 소규모 개발사업별 조정을 통해 사업추진방침, 기능분담, 사업물량배분 등이 후속되어야 함
- 지방주도의 내생적 농촌개발을 추진하기 위해서는 중앙정부는 정책개발·계획지침 제시·재정지원·평가를, 지방자치단체는 개발계획 수립 및 집행을 맡는 분담체제의 확립이 필요함
- 한편, 주민참가 없는 지방분권화는 중앙과 지방의 권력의 분점을 의미할 뿐 참다운 의미의 지방자치와는 거리가 있음. 지방분권화는 중앙권력과 지방권력의 연계, 지방권력과 지방엘리트의 유착을 통해 오히려 ‘풀뿌리 보수주의’를 강화할 우려가 있음.
 - 이러한 관점에서 EU의 LEADER식 수법(파트너십에 기초한 주민참가)을 지자체 행정에 도입하는 제도적 개혁도 고려할만 함

5. 농어촌 지역개발정책의 개선을 위한 추진과제

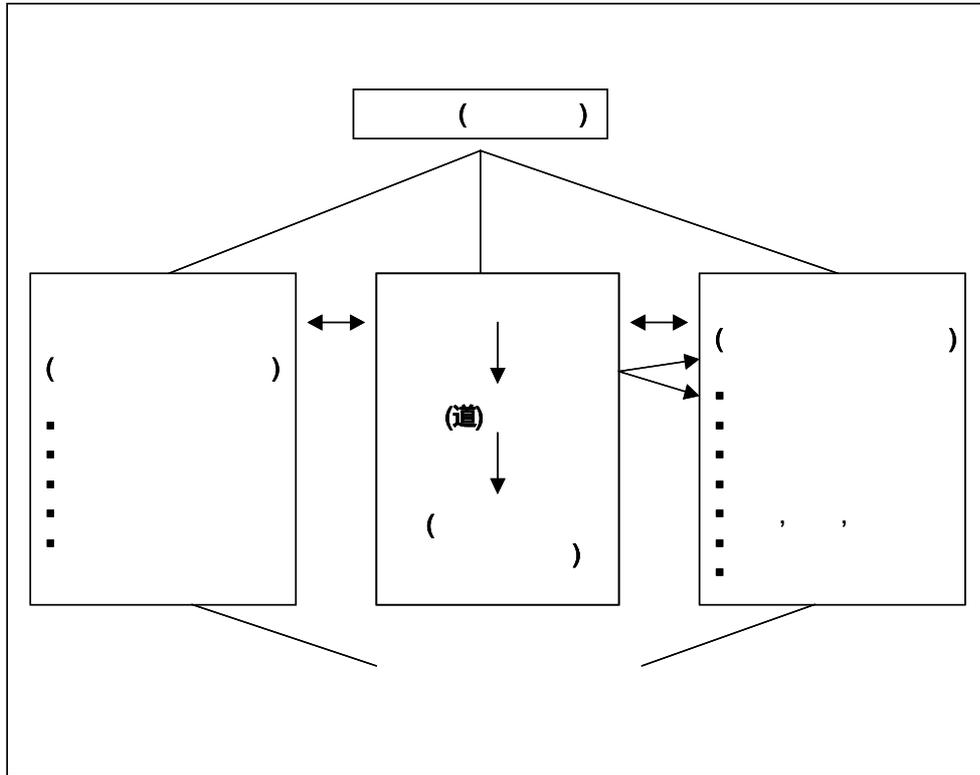
5.1. 농어촌 지역개발정책/계획의 지위와 역할 정립

(1) 국토계획체제와의 관계 정립

- 국토기본법에 의한 국토계획의 체계는 세 부분으로 구성되어 상호관계를 형성하고 있음
 - 첫째, 국토의 공간계층에 따라 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획의 종적 체제를 유지
 - 국토종합계획: 국토 전역을 대상으로 장기적 발전방향을 제시
 - 도종합계획: 도 관할구역을 대상으로 당해 지역의 장기적인 발전 방향을 제시
 - 시·군종합계획: 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역을 대상으로 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전 방향을 제시

- 둘째, 특정지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 지역계획으로서 수도권발전계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 기타지역계획의 5가지로 구분
- 셋째, 국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 부문별 계획은 중앙행정기관의 장이 주택, 공업배치, 농어촌발전 및 농어촌정비, 관광개발, 화물유통, 환경보전, 교통, 수자원 등 소관업무에 관한 부문별로 수립
- 국토계획의 일환으로서 도시계획의 위상
 - 국토기본법에서 국토계획체계의 하나로 규정한 시·군종합계획은 국토계획법에 의해서 수립되는 도시계획으로서 그 위상은 종전의 도시계획보다 격상된 국토계획의 지위가 부여
 - 도시계획은 다른 법률에 의한 토지이용, 개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 되며 동시에 다른 법률에 의한 부문별 계획도 도시계획에 부합하도록 규정하고 있어 그 지위는 다른 공간 및 물적 계획의 중심축을 형성
- 도시계획의 체계
 - 도시계획체계는 광역도시계획-도시계획(도시기본계획-도시관리계획)-지구단위계획이라는 공간 수준에 따라 3층제로 구성
 - 광역도시계획: 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획
 - 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역을 대상으로 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분
 - 도시기본계획은 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획의 수립지침이 되는 계획
 - 도시관리계획은 도시기본계획이 제시하는 기본방침을 존중하고 도시기본계획을 실시하기 위해서 개발, 정비, 보전을 위한 법적 구속력을 갖는 개발관리계획
 - 지구단위계획: 도시계획수립대상지역 안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 계획
- 국토기본법/국토계획법상의 계획과 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법상의 계획간의 관계
 - 전 국토를 대상으로 하는 최상위 공간계획은 국토종합계획이며, 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법(제5조 제1항)」에 따라 수립하는 기본계획은 국토기본법에서 ‘중앙행정기관의 장이 국토 전역을 대상으로 하여 수립

하는 소관업무에 관한 부문별계획(국토기본법 제17조제2항)에 해당됨. 마찬가지로 「시·도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 계획」은 도종합계획 또는 광역 시도시기본계획의 부문계획이고, 「시·군 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 계획」은 시·군도시기본계획의 부문계획에 해당되거나 그 하위계획임.



<그림 3> 국토계획의 체계

- 따라서 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법에 따른 중앙 및 시·도단위의 계획은 ‘국토계획을 효율적으로 추진하기 위하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 국토종합계획의 내용을 소관업무와 관련된 정책 및 계획에 반영하여야 하고, 소관별 실천계획과 추진실적을 평가받도록 하는’ 규정을 따라야 함

(2) 농어촌 지역개발 관련 계획 간의 명확한 역할 분담 및 삶의 질 향상 특별법에 의한 기본계획의 실천성 제고

- 농어촌 지역개발 관련법에는 농업·농촌기본법¹¹, 농어촌정비법¹², 농어촌발전특

11. ○ 농림부장관은 농업의 발전과 농촌의 균형있는 개발을 위하여 농업·농촌발전기본계획을 수립(제42조제1호), 시·도지사는 광역시·도농업·농촌발전계획을 수립·시행(제42조제3호), 시장·군수·자치구청장은 시·군·구농업·농촌발전계획을 수립·시행(제42조제4호)

별조치법, 삶의질향상특별법 등이 있으며, 주요 개념, 개발대상, 개발방식 등의 면에서 유사하거나 충돌하는 등 상호 관계가 명확히 정리되지 못하여 정책의 추진과정에서 혼란이 예상됨

- 따라서 최근에 제정한 삶의질향상특별법을 중심으로 관련 법률간의 기능분담과 법률 자체 또는 관련조항들의 통폐합이 필요함
 - 물론, 현재로서도 농업농촌기본법은 국토기본법처럼 원칙과 방향을 천명하는 기본법이면서도 지역개발 이외에 농업 부문을 포함하는 농업·농촌부문의 최상위법이고, 그 다음으로 삶의질향상특별법이 지역개발에 특화된 정책을 담는 법률이며, 그다음 농어촌정비법은 특정한 사업추진을 위한 법률로서 3계층의 법률간의 위계 관계가 있다고 볼 수 있음
 - 이 외에도 산림기본법(산촌), 어촌어항기본법(어촌) 등을 고려하면 삶의질향상특별법의 상위법이 3개라고 볼 수도 있을 것임

(3) 국가균형발전법상의 신활력지역(낙후지역) 계획과의 역할 분담

- 균형발전법과 삶의질향상특별법은 각각 규정하고 있는 농산어촌 또는 낙후지역에 대한 개념의 구분이 곤란하고, 대상사업 내용¹³의 상당 부분이 중복됨

-
- 농업·농촌발전기본계획에는 ① 농업·농촌발전을 위한 시책 기본방향, ② 식량의 적정 자급목표, ③ 농업·농촌에 관하여 정부가 추진하여야 할 시책의 구체적 내용, ④ 그 밖에 농업·농촌의 종합적·계획적 발전을 추진하기 위하여 필요한 사항 등의 사항을 포함하도록 하고 있음
 - 12. ○ 농림부장관 또는 해양수산부장관은 농업생산기반, 농어촌생활환경, 농어촌휴양자원, 한계농지 등의 개발 및 정비를 위해 관계부처의 장과 협의하여 농어촌정비종합계획을 수립(제4조제1항)
 - 농림부장관은 생활환경정비기본방침 수립(제30조제1항), 시장·군수는 시·군의 면구역과 광역시자치구의 준농어촌지역에 대하여(제31조제1항) 시·군·구농정심의회 심의(농업·농촌기본법 제43조)를 거쳐 생활환경정비사업개발계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻어야 함(제31조의2)
 - 생활환경정비사업계획의 내용(제31조의3)
 - 생활환경정비사업의 목표와 기본방향
 - 농어촌마을의 정비·개발
 - 농어촌생활환경 기반조성을 위한 도로의 정비·개발
 - 문화복지시설의 정비·확충
 - 농어촌휴양자원개발·농공단지 등 소득원개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충
 - 농어촌용수 및 배수시설의 정비·개발
 - 사업시행에 따른 자연환경보전계획
 - 기타 대통령령이 정하는 사항
 - 13. (법 제16조) 국가 및 지방자치단체는 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경을 개선하고, 지역의 특성있는 발전을 위하여 다음 각호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.
 1. 교통망 등 지역사회기반시설의 확충에 관한 사항
 2. 주민의 소득창출기반의 확충에 관한 사항
 3. 특성있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사항
 4. 그 밖의 낙후지역 및 농산어촌의 개발을 위하여 필요한 사항

- 농어촌지역은 생산공간, 생활공간, 자연공간이 상호 중첩되어 분리되기 어렵고, 농어촌지역개발은 농지이용과 밀접한 관련이 있으며, 아직까지 농어촌의 중심산업이 농림어업임.
- 이에 따라 농어촌 지역개발은 그 사업의 대부분이 자연환경과 생산공간 속에서 역사적으로 자연스럽게 구분된 생산권·영농권 등의 그다지 넓지 않은 공간범역 내에서 이루어지는 농림어업이라는 산업과 소규모 농촌지역사회(rural community)¹⁴, 이를 위한 생활·생산관련 기반·시설 등 상호 중첩적으로 긴밀히 연계되어 있는 요소들을 개발·정비하는 농어촌지역사회개발(rural community development)¹⁵로서, 그 성립의 가장 기본조건인 농림어업과 농림어업인에 대한 것임
- 따라서 농어촌 지역개발사업은 일정 부처의 독점적인 관장을 확정하기보다는 농촌지역사회의 주도성을 존중하는 바탕 위에서 유사사업의 중복성을 최소화하되 농림부의 역할이 확대되는 것이 원칙적으로 바람직
- 균발위와 농림부간 역할 분담을 위해서 최근 균발위가 제안하고 있는 「위원회(1안)」 또는 「공동추진단(2안)」에서 협의·조정하되, 농어촌지역사회 수준(community level)의 개발사업은 주무부서인 농림부가 총괄할 수 있도록 하고, 균발위는 낙후도에 따른 차등보조금 지원 등 재정지원에 그 역할을 한정하거나, 지역 수준의(regional level)의 공공성이 강한 대규모 사회기반사업, 일정 규모 이상 또는 여러 부처의 지원이 필요한 혁신사업 등에 한정하여 지원하는 방안을 생각해 볼 수 있음
- 어떤 경우에도 지방이 스스로 수립한 전략에 의해 자율적 지역발전을 추구할 수 있도록 최소한의 개입 또는 간섭하는 것을 원칙으로 하여야 할 것임

-
14. 지역사회는 일정한 지리적 영역 안에 거주하면서, 구성원간에 사회적인 상호작용을 하고, 심리적인 유대감을 가진 하나의 집단으로 정의할 수 있으며, 주민들이 함께 거주하면서 일상적인 필요를 채우는 지리적 영역(territory)이라는 지역성(locality)과 공동 관심사를 표출하고, 공동 요구사항을 충족시키기 위한 관계들의 종합적인 연결망(network)을 갖는 지역 단위의 사회(local society), 그리고 주민들이 속한 지역사회 단위의 사회 내에서 공동의 관심사를 표출함으로써 이루어지는 상호 관련된 실천 과정인 지역 중심의 집합적인 실천과정(process of locally oriented collective actions) 또는 지역사회의 장(the community field)을 그 구성요소도 함
 15. 일정한 지역 단위에서 지역사회 주민의 경제, 사회, 심리적 공동목표 달성 또는 공통된 지역문제의 해결을 위해 필요한 사업을 정부, 민간단체 또는 기업의 지원 하에 지역사회 주민의 집단적 혹은 조직적인 실천 활동을 통하여 계획, 시행, 평가하며 추진해 나감으로써 결과적으로 지역사회 주민의 삶의 질의 향상을 가져오는 일련의 과정임. 지역개발이 정책지향적, 행정주도적, 물리적 측면 중시하는 데 반해서 지역사회개발은 현실지향적, 주민참여적, 사회적 측면을 중시함

5.2. 중앙정부 차원의 농어촌 지역개발 정책추진체계 정비

(1) 1단계 대안 : 중앙부처간 농촌개발기능의 협의·조정 강화

① 농어촌 지역개발협의회(농림어업인의삶의질향상및농어촌지역개발실무위원회 산하) 설치·운영(1안) 또는 균발위와 공동추진단을 설치·운영(2안)

- 관련 부처간 농어촌 지역개발사업에 대한 사전 협의와 조정을 위해 농림어업인의삶의질향상및농어촌지역개발실무위원회 산하에 농어촌지역개발협의회를 조기에 구성하여 운영을 활성화
- 관련 부처간 합의에 따라 협의회 운영지침을 만들어 중앙정부 차원에서의 통합적 농어촌 지역개발사업을 유도
 - 농림부, 행자부, 산림청, 농진청, 해양수산부 등 농어촌 지역개발사업 관련 기관의 실무공무원 및 자치단체 담당공무원으로 구성
 - 부처별 농어촌 지역개발사업의 추진과 관련하여 지구선정, 사업내용, 사업방식, 지원사항 등에 관한 부처간 협의·조정, 자치단체의 요구 수렴, 정보의 사전교류 등의 기능을 수행
 - 일정 수준 부처간 조정이 이루어진 이후에는 농림어업인의삶의질향상및농어촌 지역개발실무위원회에 업무를 이관
- 이상과 같이 농림부는 농지·산지관리 및 농업생산기반정비의 주무 부서이므로, 농촌공간의 특성을 고려하면 농림부가 농지·산지 관리 및 농업생산기반정비 업무와 더불어 농촌의 생활환경정비 업무를 추진하는 것이 합리적임
 - 농촌공간은 농지, 산지, 그리고 그 속에 산재된 사람들이 거주하는 생활공간인 마을 등으로 구성되어 있음. 즉, 농어촌 지역개발은 일단의 토지, 공간을 대상으로 하기 때문에 농지나 산지만을 따로 떼어 생각하는 것은 비효율적이고 비효과적임. 농촌의 주거지 개발, 공공용지 창출 등이 농지 및 산지 이용과 밀접한 관련을 맺지 않을 수 없다는 것임. 마찬가지로 생산기반정비와 생활환경정비도 밀접한 관련을 맺을 수밖에 없음

② 「농어촌 지역개발사업 통합시행지침」 마련

- 협의회에서 사전 협의·조정된 사업추진방침에 따라 부처간 농어촌 지역개발사업이 망라된 「농어촌지역개발사업시행지침」을 관련 기관간 합동으로 마련
 - 지침을 마련할 때 반드시 자치단체 담당 공무원을 참여시켜 의견을 사전 수렴
 - 지침의 개정이 필요한 경우 소관 부처의 요청에 따라 협의를 거쳐 수정

- 지침에는 각 부처별 농어촌 지역개발사업의 목적, 사업대상, 사업내용, 지원대상 및 조건, 타 사업과의 관계, 관련 서식 및 연차별 사업계획 등을 상세히 규정하여 자치단체의 실무에 실질적 참조

(2) 2단계 : 중앙부처간 농어촌 지역개발 조직 및 기능의 재설정

- 기본방향
 - 부처 혁신 및 기능조정과 연계하여 추진
 - 현재의 사업들은 미래지향적 관점에서 유지, 발전, 폐지, 조정
 - 주무부처의 선정 및 부처간 협력체제 구축
- 현재와 같이 중앙부처간에 「공간적 분할체제」로 되어있는 농촌개발업무를 「기능적 분담체제」로 전환
 - 모든 농어촌지역을 일반농촌/오지농촌/산촌/어촌/도서 등으로 부처간, 사업간 분할하는 체제로부터 가급적 부처별 기능에 맞추어 업무와 사업을 분담하는 체제로 전환
 - 관련 중앙부처간의 기능을 명확히 구별함으로써 중앙부처 차원에서 소관업무를 독자적인 계획 하에 통합적으로 추진할 수 있으며, 자치단체 차원에서는 중앙부처와의 수직적 업무연계가 분명해짐으로써 사업추진의 효율을 도모할 수 있음
- 궁극적으로는 현재 추진 중인 중앙부처의 미션 재설정과 조직진단을 통해 조직·기능·재원의 재편과 연계하여 중앙부처간 조직 및 기능을 조정하되, 이러한 작업이 완료되기 전에 부처간 농어촌 지역개발 기능의 재조정이 필요한 경우에는 현재의 정부조직법 상의 부처별 역할과 임무(mission)에 근거하도록 함
 - **환경부**의 업무로는 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염방지(정부조직법 제38조2)라는 규정을 둔. 그러나 농촌의 지역개발은 보전뿐만 아니라 개발, 정비 등을 통해서 이루어지는 측면이 강하기 때문에 농촌지역개발 업무는 환경부의 고유 업무 영역이라고 볼 수는 없음
 - **건설교통부**의 업무 중 국토 및 수자원의 보전·이용·개발 및 개조, 도시·도로 및 주택의 건설(정부조직법 제40조)을 규정함. 실제 건교부에서는 대단위 국토건설 및 도시개발에 치중함으로써 농촌 지역개발에는 관심을 가지고 있지 않음
 - **행정자치부**는 지방행정·선거·국민투표 및 민방위의 사무를 관장하고 지방자치단체의 사무를 감독한다(정부조직법 제31조)라고 규정되어 있음
 - **농림부**의 역할로는 농산·잠업·식량·농지·수리 및 축산에 관한 사무를 관장한다(정부조직법 제46조)고 규정되어 있음

<표 2> 주요 농산어촌 지역개발사업의 추진 주체

분 야	세부 분야	농림부 추진 사업	타 부처 추진 사업
① 기초생활여건 정비	주택	농어촌생활환경정비 *	농어촌주거환경개선(행자부) 농가주거환경개선(농진청)
	도로 및 대중교통	마을도로및연결도로정비	농어촌도로정비(행자부) 오지교통(건교부) 연안교통(해수부)
	상수도	농촌생활용수개발	지방상수도(환경부)
	하수도	마을하수처리시설	면단위하수도(환경부) 마을단위하수도(행자부)
	생활쓰레기		농어촌폐기물종합처리시설(환경부)
	공동시설 설치, 운영	*	농업인건강관리실 설치(농진청) 친환경화장실(농진청)
	정보화	디지털사랑방 *	정보화시범마을(행자부)
	문화예술	여성농업인센터 *	향토문화축제, 공공도서관(문광부)
② 경관보전		* * *	자연환경보전(환경부) 산촌경관조성사업(산림청)
③ 향토산업		특산단지 지원 농공단지 육성 , , *	향토지적재산권조사(행자부) 향토산업 지정광고(중기청) 농공단지 육성(산자부)
④ 도·농교류	관광개발	농촌관광휴양자원개발 녹색농촌체험활동지원 등	농촌전통테마마을조성(농진청), 산촌개발(산림청), 어촌체험마을조성, 어촌종합개발(해수부)
	투자유치	기반시설 설치 각종 규제 완화	
	도농교류센터	농업기반공사내 설치	
⑤ 종합개발	거점지역 정비	*	소도읍육성사업(행자부)
	지구 단위 종합개발	농촌마을종합개발사업	
	조건불리지역 지원	조건불리지역 직불제도	오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원 등(이상 행자부), 개발촉진지구(건교부)

* 표시는 신규사업으로 고려할 만한 것들

5.3. 지방정부 차원의 농어촌 지역개발체계 정비

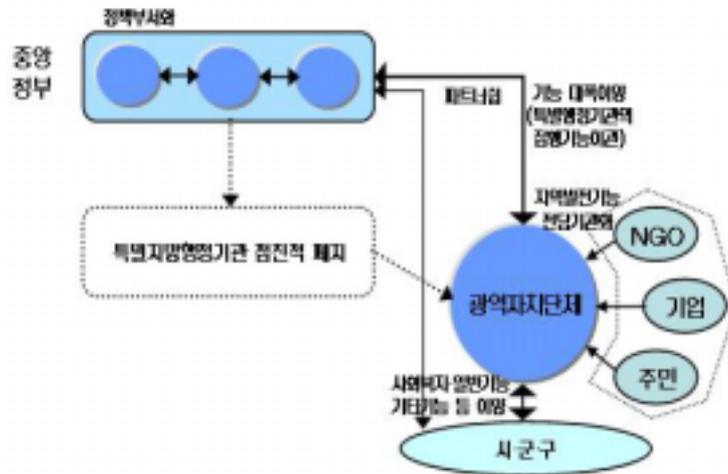
(1) 광역시·도 단위의 농어촌지역개발계획 수립·추진

○ 단기

- 중앙정부 또는 위원회의 기본계획(지침)을 근거로 국가 차원의 개발목표와 전략을 광역적인 차원(시·도)에서 집행하기 위한 정책과 전략을 제시하는 지역의 농어촌지역개발계획지침(regional rural planning guidance)을 수립 제시
- 이 농어촌지역개발계획지침은 광역시·도내 지역별로 구분하여 수립하되, 계획 수립의 기초, 개발원칙, 개발전략, 분야별(부문별) 전략 등을 제시

○ 장기

- 행정구역 개편에 대해 여러 가지 대안이 있으나 장기적으로 광역시·도는 지역발전전담기구로 전환
- 즉, 현행 광역자치단체 기능에서 지역산업 및 경제발전 기능만을 전략적으로 선별 추진토록 기능을 전환하고, 여타 기능은 기초자치단체가 분담 수행하는 정책적 분담형태를 취함



<그림 4> 광역자치단체의 지역발전 전담기구화 및 여타 기관간 관계 구상도

(2) 시·군 단위의 농어촌 지역개발계획 수립·추진

○ 지역단위 계획의 종합성 강화 : 시·군 도시기본계획의 도·농통합기본계획으로서 역할 강화

- 시·군 도시기본계획은 기본적으로 시·군을 개발단위로 하여 지역 내의 산업, 취업, 교육과 문화, 주거, 환경 등 제 분야를 연계 개발하여 지역 주민들의

일상생활 수요를 충족시켜 주고 도시와 농촌간의 균형적인 발전을 도모하는 도·농통합형 기본계획으로 수립 운용되어야 함

- 그러나 현재까지는 시·군 도시기본계획이 도시관리계획 수립의 지침이라는 점만을 지나치게 중시하여 「도시기본계획수립지침(2003.1.1)」의 내용이 경직적인 물리적 계획 위주의 내용으로 구성되어 있으며, 도·농통합적 도시기본계획으로서의 성격이 미약함. 특히, 부문계획이 ①토지이용계획, ②기반시설(교통, 물류체계, 정보통신, 기타 기반시설계획 등), ③도심 및 주거환경(시가지정비, 주거환경계획 및 정비), ④환경의 보전과 관리, ⑤경관 및 미관, ⑥공원녹지, ⑦방재 및 안전, ⑧경제·사회·문화의 개발 및 진흥(고용, 산업, 복지 등)으로 구성되어 있어 시·군내의 도시와 농촌의 경제·사회·문화 부문계획의 비중이 지나치게 경시되고 있음. 정작 필요한 내용은 경시하고, 지역에 따라 불필요한 계획 항목도 많음
- 따라서 도시와 농촌지역을 하나의 단위로 하여 통합적으로 개발하기 위해서는 시·군단위에서 각 부처의 사업들을 연계하여 추진할 수 있는 특별대책이 필요함.
 - 도시기본계획 내용항목에 「지역별 계획」을 설정하여 사업계획적 성격의 지방소도읍종합육성계획과 농어촌지역개발회에 대한 지침을 제시토록 함
 - 도시기본계획의 「지역별 계획」에서 지방소도읍종합육성계획의 내용에 포함할 「지방소도읍 육성방침」, 도시기반시설 확충, 주민생활환경 개선과 복지 증진에 해당하는 기본적 사항을 포함하여 제시
 - 시·군 행정구역 전역을 범위로 하여 농촌지역 주민이 불편하지 않게 이용할 수 있는 공공시설 및 편의시설의 적정 배치기준을 설정하여 시설확충 방침 등을 계획에 포함하여 제시
 - 전략적으로 핵심이 되는 중요 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 정책 또는 방침(bundles of policies)을 체계화하는 계획으로 과감하게 전환
 - 지방소도읍실태조사, 농어촌복지·교육·지역개발에 대한 실태조사를 계획수립시 자료로 활용하도록 체계적으로 축적하고, 계획수립 이전에도 읍·면 단위별 조사, 연구 등 지역별 정책연구가 활발하게 이루어져 그 결과가 도시기본계획에 반영되도록 함
 - 면 또는 마을 단위 경관계획 수립을 유도하기 위하여 시·군 차원에서 경관요소 선정 및 평가방법 등을 포함하는 경관계획 수립방침을 제시하여 계획수립활동을 지원
- 도시기본계획 기반의 시·군의 종합적 실행계획을 수립
 - 국토계획법에 근거하여 시·군도시기본계획을 수립하되 전략계획·정책계획으

- 로서 종합성과 유연성을 높이고, 여건변화에 따라 수정토록 함
 - 주무부서(기획실+T/F)는 3-5년 단위의 실행예산계획을 수립하여 연동
- 시·군 농어촌 지역개발계획의 수립
 - 중앙부처별 계획에 따라 대상지역별, 개별 사업별로 파상적으로 추진되고 있는 부작용을 해소하고 적어도 시·군 단위에서는 모든 사업내용이 통합·연계될 수 있도록 계획체제를 정립
 - 시·군 단위의 농어촌지역개발계획은 다른 모든 시·군 단위의 지역계획 및 부문계획들과 더불어 시·군도시기본계획의 기본 지침을 수용하거나 사업내용이 긴밀히 연동되도록 하고, 계획예산 역시 시·군의 계획재정(planning finance)의 한 부분으로서 정합되도록 함

5.4. 파트너십과 주체역량의 강화

- 주요 농어촌지역개발계획의 수립과 집행에 있어 지방정부(중앙정부 포함)와 농업인/단체 및 전문가(기관)간의 협의체(partnership)를 구축하여 효율성과 지속가능성을 제고
- 점진적으로 지역개발의 발의권과 자율성을 주민들이 행사함으로써 주민들의 내발적 개발능력을 향상시키고(capacity-building), 사회조직의 활성화와 지도력을 계발함
- 지방정부(중앙정부 포함)는 농업인/단체들과 협력하여 계획을 수립하고 재정적, 행정적 지원을 함
- 전문기관은 지방정부와 농업인/단체의 요청에 의해 사업에 참여하도록 하고 기술적 자문 또는 위탁업무를 담당함

5.5. 농촌지역 지원정책 및 사업추진성과를 정기적으로 평가, 환류

- 농어촌 지역개발방향을 자치단체가 주도하는 통합적 개발체제로 전환할 경우 중앙정부의 지원이 효율적으로 투자되고 있는지에 대한 정기적인 평가와 그 결과의 환류가 필요함
- 자치단체에게 자율성을 부여하는 대신 정책목표 달성도에 대한 평가와 함께 인센티브제를 도입하여 자치단체간 경쟁체제를 유도하는 것이 바람직함
 - 계획대비 사업추진성과, 중앙정부의 정책목표에 대한 부합성, 자치단체의 창의

- 와 열의, 국비지원 및 투자의 효율적 집행 정도 등에 대한 객관적이고 공정한 평가와 그에 따른 인센티브 부여를 통해 자치단체간 경쟁체제를 유도
- 사업추진에 대한 정기적인 평가를 통해 예산낭비나 선심성 예산집행의 폐단을 방지
 - 아울러 농어촌 지역개발에 관한 자치단체의 우수사례를 발굴 및 보급하고 이를 표창하거나 예산상의 인센티브를 제공하여 적극적으로 동기를 부여함

참고문헌

- 국가균형발전위원회, 「신활력지역 발전구상」, 제50회 국정과제보고회의자료, 2004. 7. 15.
- 김선기, “소규모 종합개발사업의 발전방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 7. 5.
- 나승렬, “농정의 변화와 농촌개발의 방향”, 삶의 질 높임과 농촌개발 심포지엄 발표자료, 농업기반공사, 2004. 5. 19, pp7-41.
- 모성은, “신활력사업의 추진과제와 발전방향”, 2004 신활력사업 제1차 세미나 발표자료, 한국지역경제학회, 2004. 10. 20, pp43-104.
- 박윤희, “농어촌 주거환경의 종합적 정비방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 6. 19.
- 박진도, “농어촌지역 지역개발정책 추진체계 개선방안”, 농어업특위 제2분과위원회 농어촌지역개발분야 관계관회의자료, 2003. 11. 10
- _____, 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」, 농정연구센터, 2004.
- 송미령, “농어촌 공간의 계획적 정비방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 5. 9.
- _____. 김정연, “지방분권시대 농촌개발정책의 재편과 쟁점”, 한국농업경제학회 2004년 하계학술대회 발표자료, 2004. 7. 8.
- 오내원·서진교, “농어업·농어촌의 비전과 농정의 패러다임”, KREI·농어업특위 공동주최 정책토론회 발표자료, 2002. 9. 13.
- 유정규, “농촌개발사업의 현황과 활성화 방안”, 삶의 질 높임과 농촌개발 심포지엄 발표자료, 농업기반공사, 2004. 5. 19, pp129-161.
- _____, “국가균형발전을 위한 지역농업·농촌개발의 방향”, 「국가균형발전과 지방농정」, 2004년 한국농업정책학회 하계학술대회, 2004. 6. 25, pp.70.
- 윤원근·이재준, “농어촌지역종합개발계획 수립 및 추진방안”, 농어촌종합개발계획 수립과 경관협약제 도입방안에 대한 토론회 발표자료, 농어업·농어촌특별

- 대책위원회, 2004. 10. 18, pp.3-21.
- 이규천, “지방농정 활성화 방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과위원회 발표자료, 2002. 8. 7.
- 정기환, “농정 추진체제의 개편 방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과위원회 발표자료, 2002. 8. 7.
- 행정자치부, 「신활력사업 추진지침」, 2004. 10.