

농촌중심지 활성화 정책의 변화와 충남의 대응과제

글 · 이상준 충남발전연구원 책임연구원

1. 들어가며

농촌중심지는 대부분 도농복합시와 군지역의 시청소재지(洞地域), 군청소재지, 읍·면 소재지 중에서 배후농촌지역 주민들에게 일상생활 서비스를 제공하고, 도시와 농촌 간을 연결하는 교통결절이자 개발거점으로서 역할을 하는 곳을 말한다. 이러한 농촌중심지 활성화 사업은 해당지역 거주 주민뿐만 아니라 배후 농촌지역 주민이 함께 이용하는 생활편익시설, 문화·복지시설 등을 종합적으로 확충함으로써 기초생활권의 정주서비스 기능 충족과 삶의 질 향상을 도모하는 것을 주요 사업목적으로 하고 있다. 이를 통해 거주 주민의 기초적인 생활서비스 수준 제고 및 농촌 중심지와 배후 농촌지역 간 통합적 발전 거점 구축을 통한 농촌지역사회의 활력 유지와 농촌경제활동 다각화의 기반을 조성하게 되었다.

그러나 새정부의 신지역발전정책 및 농정 패러다임 전환에 맞추어 농촌중심지 활성화 정책도 변화가 이루어지고 있다. 농림축산식품부 주도로 기존의 농촌중심지 정비사업(일반농산어촌개발사업)이 “농촌중심지 활성화 사업”으로 개편되어, 사업의 추진방향과 내용, 지원방식의 개선을 모색되고 있다.

이러한 농촌중심지 활성화 정책 변화에 대응하여 충남 농촌중심지 활성화 사업의 효율성과 성과를 제고한다는 측면에서, 농촌중심지 활성화 정책의 개선방안에 대한 분석과 대응과제를 모색하는데 목적이 있다.

2. 농촌중심지 활성화 관련 정책 · 사업의 추진실태

1) 농촌중심지 활성화 관련정책의 동향

포괄보조금제도(2010)¹⁾ 하에서 농촌중심지 관련사업은 7개 정책분야 22개 포괄보조사업군 중 기초생활기반확충 부문 일반농산어촌개발(농림수산식품부)에 속한다.²⁾

각 부처는 각각 관할하는 지역을 대상으로 '포괄보조사업 가이드라인'³⁾을 제시하고 있는데, 문제는 부처마다 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르다는 점이다. 이에 따라 지역유형별로 그 중심지 개발전략과 방식이 달라질 수밖에 없다.

〈표 1〉 기초생활권 유형별 중심지 활성화 관련사업 비교

구 분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
법적근거	· 국가균형발전특별법 40조 · 삶의질 향상법 39조 · 농어촌정비법 52조, 63조, 71조 준용	· 국가균형발전특별법 40조 · 지방소도읍육성지원법	· 국가균형발전특별법 40조
기초생활권 유형	· 일반농산어촌지역	· 특수상황지역	· 도시활력증진지역
지원조건	· 읍: 100억 원 이내 국고보조 · 면: 70억 원 이내 국고보조	· 50억 원 국고보조	· 사업비 총액의 50% 국고보조
주관부처	· 농림축산식품부	· 안전행정부	· 국토교통부

2) 농촌중심지 활성화사업의 추진실태와 문제점

농촌중심지 활성화사업은 그 동안 정부 정책에서 소외되었던 농촌지역 주민을 위한 적정수준의 시설을 확충함으로써 거점기능을 강화하고 기초서비스 기능을 향상하여 주민 삶의 질 향상에 기여하는 등의 역할을 수행하였다.

그러나 농촌중심지가 가진 기능과 규모와 무관한 사업의 추진이나 H/W 중심의 사업 추진 등으로 인해 보다 체계적인 활성화를 도모하는데 어려움을 겪고 있다.

첫째, 기능에 대한 한정성의 문제이다. 농촌중심지는 “농어촌지역의 거점공간인 읍면소재지에 교육, 문

1) 기존 각 부처별 지역발전사업에 대한 예산을 하나의 특별회계(광역·지역발전특별회계)로 포괄하고, 관련 사업간 통합을 통해 관리 부처를 단일화하였으며, 재원용도를 포괄적으로 지정하여 예산편성 절차를 간소화하였다.
2) 기초생활기반 확충부문은 농림축산식품부 주관 일반농산어촌개발, 행정안전부 주관 특수상황지역개발, 국토해양부 주관 도시활력증진지역개발과 성장촉진지역개발 등 4개의 사업군으로 구분된다.
3) 각 부처가 지역유형별로 '포괄보조사업 가이드라인'을 제시하면, 시·군은 포괄보조사업계획을 수립하여 시·도에 제출하고, 시·도는 해당 부처에 제출한다. 해당 부처는 시·군이 작성한 포괄보조사업계획서를 검토하고 기획재정부에 예산신청서를 제출한다.



화, 복지시설 등의 불특정 다수 주민이 이용 가능한 적정수준의 시설을 확충함으로써 읍면소재지의 거점 기능을 강화하고 기초서비스 기능 향상을 도모(농림축산식품부, 2013, p.23)”라는 서비스 중심지로서의 기능 강화에 초점을 맞추고 있다. 이로 인해 농촌중심지가 갖추어야 할 경제적 활성화와 지역공동체 활성화의 거점 및 교통·정보의 결절로서의 기능강화에 대한 문제는 다루고 있지 않다.

둘째, 규모의 동일성에 대한 문제이다. 정책 상 “농산어촌지역의 읍·면소재지의 중심지역으로 하되, 현재 농촌지역의 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 거점공간으로서 서비스기능 향상이 가능한 곳(농림축산식품부, 2013, p.23-24)”을 대상지역으로 하고 있다. 이와 같이 일반농산어촌지역에 포함되는 모든 읍·면소재지가 사업대상이 되면서 농촌중심지의 기능과 규모 등의 편차가 반영되지 못하는 문제가 있다. 인구규모가 300명인 지역과 3,000명인 지역에 동일한 사업비 지원에 의한 일률적 정비가 이루어져 과잉계획(over plan)의 우려가 높아지고 있다.

〈표 2〉 농촌중심지활성화 관련사업 유형별 인구규모

구 분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
소도읍	14,982.9	16,625.0	87,497	1,161
거점면	2,132.5	1,198.6	5,089	962
읍·면소재지	4,174.9	6,143.2	31,874	371
합 계	6,729.5	10,950.6	87,497	371

셋째, 기능과 H/W 중심의 사업추진 문제이다. 농촌중심지 활성화사업은 기초생활기반확충사업의 기능별 사업인 기초생활 기반사업, 지역소득 증대사업, 지역경관 개선사업, 지역역량 강화사업을 대상으로 하되, 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 문화복지시설 등의 시설 위주로 계획하도록 하고 있다. 다시 말해서, 대부분의 사업이 배후 농촌지역 주민의 생활서비스 충족을 위하여 복지·문화 등의 시설 설치와 중심시가지 경관정비 등과 같은 하드웨어 중심의 사업으로 이루어진다. 이로 인해 104개 사업지구에서 추진된 세부사업을 살펴보면 도로교통 21.5%, 마을경관 20.0%, 지역역량 18.4%, 운동휴양시설 15.1%, 복지시설 9.7%, 문화시설 7.9% 등 H/W 중심의 사업이 대부분을 이루고 있다. 이와 같이 농촌중심지 활성화 사업은 시설·공간 정비 위주의 사업으로서, 지역경제 활성화사업, 지역사회 또는 커뮤니티 활성화사업 등의 비물리적인 사업과 최근 그 중요성을 더해가고 있는 주민 주도형의 마을만들기나 근린형 도시재생사업을 적용할 수 있는 여지가 없다. 또한, 소프트웨어가 더 중요할 수도 있는 사회·복지·문화·체육 부문의 다양한 사업들에서 프로그램 개발·운영 등과 같은 소프트웨어사업은 포함하지 못하는 경우가 많다.

〈표 3〉 중심지정비사업 유형별 세부사업 비중

(단위 : 개소, %)

	사업 유형별 분포	평균 사업수	평균 사업비	주요 사업 내용							
				총 사업 수	도로교통	복지시설	문화시설	운동휴양 시설	지역경제 기반	마을경관	지역역량
소도읍	46	5.2	14,305.4	238 (100.0%)	64 (26.9%)	10 (4.2%)	30 (12.6%)	43 (18.1%)	45 (18.9%)	36 (15.1%)	10 (4.2%)
거점면	23	7.7	6,882.3	178 (100.0%)	17 (9.6%)	24 (13.5%)	13 (7.3%)	20 (11.2%)	15 (8.4%)	28 (15.7%)	61 (34.3%)
읍·면소재지	104	7.1	8,785.0	734 (100.0%)	158 (21.5%)	71 (9.7%)	58 (7.9%)	111 (15.1%)	54 (7.4%)	147 (20.0%)	135 (18.4%)
합 계	173	6.6	9,999.9	1,150 (100.0%)	239 (20.8%)	105 (9.1%)	101 (8.8%)	174 (15.1%)	114 (9.9%)	211 (18.3%)	206 (17.9%)

주 : 「읍면소재지종합정비사업 등 전수조사(농어촌공사, 2012)」자료에서 집계하였음.

자료 : 농림수산식품부, 2013, p.25.

3. 농촌중심지 활성화 정책의 개선 방향

농촌중심지 활성화 정책의 개선을 위해서는 무엇보다 농촌지역이 지닌 공간적 특성과 농촌 서비스 공급원칙에 충실해야 한다는 것이다. 토지의 생산성에 의해 인구규모가 결정되는 농촌공간은 인구밀도가 낮은 편이다. 따라서 효율적인 서비스 공급체계 구축을 위해서는 소수의 결절지(regional nodes)를 서비스 중심지 조성하여, 이동거리는 길지만 보다 많은 농촌주민들에게 혜택이 돌아갈 수 있게 하는 것이다.

다음으로는 농촌지역 및 농촌중심지에 대한 정책 변화와 수요 변화에 대응하는 것이다. 인구감소시대의 전개에 대응하여 농촌지역의 지속가능한 발전을 담보할 수 있도록 하기 위한 “압축적 개발”과 농촌지역의 중심지 기능의 “다양화 전략”의 도입이 필요하다. 이를 통해 보다 다양한 기능과 시설이 하나의 장소, 하나의 공간에 집적될 수 있도록 하며, 이러한 다양한 기능과 시설들을 융·복합하여 농촌중심지가 기존과 다른 새로운 기능과 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이다.

마지막으로는 농촌개발에 대한 패러다임의 변화를 수용하는 것이다. 21세기에 있어서 농촌중심지의 새로운 역할은 상업·서비스, 공공서비스, 문화·체육서비스, 위락기능 등을 폭넓게 제공함으로써, 지역주민들의 수요를 충족하면서도 새로운 정주거점으로 재활성화되는 것이다. 이를 위해 농촌중심지의 거주주민과 주변지역 주민들 간의 연계·협력체계를 구축해야 하며, 결국 주민의 일상적 생활공간을 중시하며 삶의 질을 높여갈 수 있는 지속가능한 커뮤니티를 유지·보전할 수 있어야 한다.



4. 농촌중심지 활성화 정책의 개선방안

1) 농촌중심지 활성화사업계획의 목적과 위상 재정립

농촌중심지는 중심기능 이외에도 농촌지역의 개발거점기능, 전원도시적 정주기능, 산업입지기능 등을 수행할 수 있기 때문에, 농촌중심지와 배후 농촌지역을 통합적으로 아우르는 개발거점으로서 경제적 활력의 회복, 사회·문화적으로 일체화된 생활권 형성과 유지, 도시와 농촌을 매개하는 결절로서의 기능 강화 등을 포함한다.

다음으로 합리적인 농촌중심지 활성화 정책의 추진을 위해 보다 포괄적인 상위·관련계획 (도시·군기본계획 또는 시·군 농어촌발전종합계획 등) 검토를 추진한다. 농촌중심지 활성화 사업의 실현성과 파급효과 확대를 위해, 해당 농촌중심지와 관련된 계획을 담고 있는 보다 다양한 상위·관련계획 검토를 제시하고 있다. 이를 통해 농촌중심지 활성화 사업이 중장기 발전전략으로서의 위치를 확립하도록 한다.

2) 농촌중심지 기능(계층)별 차별적 접근

행정체계상 동일한 지위에 있는 농촌중심지라도, 인구규모나 중심기능 수행이라는 측면에서는 그 격차가 있음을 인식하고, 또한 중심기능이 매우 약한 농촌중심지라도 고령자에 대한 기초적인 생활서비스와 지역공동체 활성화 거점으로서의 의미를 지니고 있음을 인식하고 보다 차별적인 접근을 도모하고 있다.

이로 인해, 농촌중심지 활성화 정책은 농촌중심지가 지닌 인구규모나 중심기능체계라는 두가지 측면에서 차별적 접근을 시도하고 있다. 먼저 인구규모 측면에서 해당 농촌중심지가 시·군 내에서 3순위 이내에 포함되는 지역은 중심성이 높은 지역으로 분류하며, 나머지는 중심성이 떨어지는 지역으로 구분하고자 하고 있다.

다음으로 중심지계층분석을 통해 1~2계층에 포함되는 지역은 중심지로서의 기능을 갖추고 있는 지역, 나머지 지역은 중심성이 떨어지는 지역으로 분류하고 있다.

이러한 계층분석을 통해 농촌중심지에 대한 정책적 지원을 차별화시키고 있다.

3) 대상영역 및 사업의 확대와 소프트화

기존 사업은 기능별(기초생활기반확충, 지역경관개선, 지역소득증대, 지역역량강화)로 제시되었다. 이는 사업의 추진의 용이성, 추진가능한 사업의 발굴 등에 있어 유리하지만, 실제 적용 시 전국이 동일한 사업의 추진 H/W 중심의 사업 추진 등의 문제점이 노정되었다. 이로 인해 변화하는 정책에서는 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 지역역량강화 등 농촌중심지 기능의 다각화를 위한 부문 중심의 사업으로 변화하고 있다. 이러한 부문별 사업구분체계의 확립은 추진가능한 사업의 다양화라는 또 하나의 개선을

제시하고 있다. 과거에는 추진이 불가능했지만 농촌중심지의 활성화를 위해 필요성이 제기되어 왔던 일자리 창출이나 소득증대, 사회·문화사업 등 최근의 주민주도형 지역사회 활성화 전략과제 등이 대거 포함되었다.

〈표 4〉 동일사업 내 H/W와 S/W 복합화 방안 예시

구 분		주민참여 역량강화	하드웨어 (예시)	소프트웨어 (예시)
중심지가치	교통	소규모 커뮤니티 구성	교통시설 개선	교통 시스템 개선
	교육		통학로, 교육지원 시설 개선	학생의 지역관리 참여
	상권	지역 의제 발굴	시장 시설 개보수	상가 마케팅, 로컬푸드센터 조직
	문화		문화여가 시설 조성	시민참여 문화활동 프로그램 개발
	행정	사업 주체 조직화	열린 관공서 개선	찾아가는 서비스 시스템 개발
주변부	산업		가공 센터 조성	향토산업 조직화, 마케팅
	관광	참여형*종합형 계획	관광시설 조성	관광 체험프로그램 개발, 체험지도사, 육성
	주거환경		안전한 마을골목길조서	경관협약, 마을경관가꾸기 활동

4) 압축적 개발과 구체성 확보 강화

또한 압축적 개발을 지원하기 위해, 장소중심적 연계·복합개발이 가능하도록 하고 있다. 하나의 장소를 중심으로 H/W와 S/W, 시설과 시설, 시설과 기능 등이 서로 유기적으로 융·복합될 수 있도록 계획 수립을 지원함으로써, 사업의 실현성, 사후 운영·관리의 지속성, 주민참여도 향상 등을 도모하고자 하고 있다.

마지막으로 농촌중심지 활성화 사업의 실현성을 제고하기 위한 구체성 확보를 강조하고 있다. 농촌중심지 활성화 사업이 예산을 수반한 사업이라는 측면에서, 사업의 실현가능성과 변경 최소화를 위해, 계획 수립 시 현실적 토지매입 방안, 구체적 시설 정비 계획 등을 고려하도록 하고 있다. 이를 위해 주민에 대한 수요조사, 관련계획 검토, 사업 선정 등에 대한 최대한의 고민을 요구하고 있다.

5. 결론

농촌중심지 활성화 정책의 개선방안은 첫째, 중심지 유형별로 차별적인 정비방식을 적용하도록 한다. 둘째, 농촌중심지 활성화 정책의 목적에 중심기능 향상 외에 거점기능 및 결절기능 강화, 농촌경제활동 다각화 거점으로서 역할을 강화한다. 셋째, 농촌중심지 활성화 정책은 전략적 실행계획으로서 이에 대한



지침 역할을 하는 상위계획에 대한 포괄적 분석과 관계설정을 요구하고 있다. 넷째, 농촌중심지 활성화 정책의 목적 변화에 맞추어 대상사업도 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화 등의 부문으로 확대하고, 지역이 주도하는 근린재생형의 다양한 소프트웨어사업을 포함하도록 한다. 넷째, 계획수립 및 추진방법을 효율화하기 위하여 각종 사업을 장소기반적으로 복합·연계·컴팩트화 하고 있다.

이상과 같이 농촌중심지 활성화 정책의 변화에 대응하여, 충청남도에서도 이러한 지침과 기준의 변화에 대응한 전략 마련이 필요하다.

첫째, 시·군별로 해당 읍·면이 갖고 있는 기능과 역할에 대한 명확한 분석이 필요하며, 이를 위해 읍·면별 특화자원과 발전전략 등에 대한 자체적인 진단이 필요하다. 둘째, 농촌중심지 활성화를 위한 읍·면의 미래상을 담은 발전방향과 추진전략을 제시할 수 있어야 한다. 셋째, 농촌중심지 활성화 정책이 지난 10년간 추진되어 오면서 굳어진 사고의 경직성을 탈피하여, 기존과 다른 주민주도의 지역특성화 전략 수립과 차별화되고 계층화된 지원방식을 구축하기 위한 기반을 마련해야 한다.

농촌중심지 활성화 정책은 지속성을 담보하는 중장기 정책이다. 이러한 중요한 정책의 변화는 충청남도 및 시·군의 분명한 변화를 요구하고 있으며, 충남에서는 지역사회 중심의 변화를 통해 이러한 변화에 화답하고 다른 지역을 선도하기 위한 지속적인 준비와 지원책 마련이 필요하다.

참고문헌

- 국토해양부·한국토지주택공사. (2012). 「2013년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인 설명회자료」.
- 김정연·권오혁. (2002). 「지방활성화와 소도를 육성」, 「국토정보」.
- (2013). 「농촌중심지 활성화정책의 방향과 추진과제」, 국민공감농정위원회 행복농촌분과 발표자료.
- 오명택. (2013). 「농촌중심지에 대한 차별적 지원방안 모색을 위한 도 단위 및 시·군 단위 중심지 계층구조 기초분석, 충남발전연구원(미발표자료)」.
- 농림부·농업기반공사. (2005). 「정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안」.
- (2006). 「농촌마을종합개발사업 추진계획(거점면 소재지 중심마을개발 시범사업)」.
- 농림축산식품부. (2013). 「2013년도 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료」.
- 농어촌공사. (2012). 「읍면소재지종합정비사업 등 전수조사」.
- 성주인 외. (2008). 「국토공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안」, 한국농촌경제연구원.
- 성주인 (2013). 「면 중심지 활성화 사례와 정책적 시사점: 옥천군 안남면의 지역 공동체 활동 사례」
- 성주인 외. (2013. 10). 「농어촌 정주공간의 변화와 정책과제」, 연구 최종검토 세미나 자료, 한국농촌경제연구원
- (2006). 「시·군 기초생활권 정책 발전방안 구성」, 한국농촌경제연구원
- 엄대호 외. (2008). 「농촌마을리모델링 기법개발에 관한 연구-거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안(Ⅱ)-」, 농어촌연구원
- 이성근 외. (2009). 「사업추진체계 개선 및 모니터링·평가·환류체계 구축을 통한 소도읍육성사업 효율화방안 연구」, 행정안전부.
- 이재준 외. (2010). 「기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급방안」, 지역발전위원회.
- 장원봉. (2012). 「근린재생을 통한 도시재생 사업의 정의와 사업 방식: 근린을 통한 새로운 도시재생의 길 모색」, 「새로운 도시재생의 구상」, 한울, 196-231.
- 최양부·정철모. (1984). 「농촌지역 종합개발에 관한 연구: 농촌지역의 정주체계와 중심지개발」, 한국농촌경제연구원
- 행정안전부. (2010). 「11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인」.