

## 기초생활권 중심지 정비사업의 평가와 개선방안 - 일반농산어촌지역 읍(동)면소재지종합정비사업을 중심으로 -\*

김 정 연\*\* · 김 은 순\*\*\*

Review and Proposal of Central place Improvement Project in Basic  
Settlement Area-Centered on Comprehensive Improvement Project of the Seat  
of Eup(Dong)Myon

Kim, Jeong-Youn · Gim, Uhn-Soon

Senior Research Fellow, Chungnam Development Institute · Associate Professor,  
Chungnam National University

**Abstract:** The purpose of this study is to evaluate the planning methods of central place of basic settlement area and to propose the improved alternatives under the changing policy environment. For this purpose, we reviewed "Manual for General Rural development Projects, 2013"(Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries) and "Report of total survey on Comprehensive Improvement Project of Eup·Myon, 2012"(Korea Rural Community Corporation) and analysed the plans for improvement of the seat of Eup or Myon. There were found out some problems which hindered effectiveness of rural center planning as follows: biased objectives of comprehensive improvement project of Eup(Dong)Myon, planning target of central place without distinction, range and type of projects centering around hardware, inefficient planning and implementation process, etc. Based on these findings, There were proposed improved alternatives of rural center planning methods such as providing differential planning guideline according to functional level of central place, diversifying the object field(living environment and natural environment, economic diversification, socio-cultural facilities and program) and devising diverse software program, applying urban and regional regeneration techniques, and improvement of planning system for comprehensive improvement project of Eup(Dong)Myon.

**Key Words :** 포괄보조금(block grants), 기초생활권(basic settlement area), 일반농산어촌(general rural area), 중심지(central place), 읍(동)면소재지종합정비사업(comprehensive improvement project of Eup(Dong)Myon)

---

\* 이 연구는 충남발전연구원의 2012년 기본연구과제 지원사업에 의해 수행되었음.

\*\* 충남발전연구원 지역·도시연구부 수석연구위원(주저자, jykim@cdi.re.kr)

\*\*\* 충남대학교 농업경제학과 부교수(교신저자, ugim@cnu.ac.kr)

## 1. 서론

일반농산어촌지역에 있어서 기초생활권 중심지는 대부분 도농복합시와 군지역의 시청소재지(洞地域), 군청소재지, 읍소재지, 그리고 면소재지 중에서 배후농촌지역 주민들에게 일상생활 서비스를 제공하고, 도시와 농촌 간을 연결하는 교통결절이자 개발거점으로서 역할을 하는 곳을 말한다.

이러한 일반농산어촌지역에서의 기초생활권 중심지 정비사업은 중심지의 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 있어 ‘주민의 기본적 삶의 질 보장’을 비전으로 하고 있는 MB 정부의 기초생활권발전정책에서도 매우 중요한 위치에 있었다.

기초생활권 중심지에 대한 정책은 행정안전부가 2003년부터 읍급도시를 대상으로 하는 지방소도읍육성사업을 도입하면서 본격 추진되기 시작하였으며, 2007년 농림수산식품부가 면소재지를 대상으로 하는 거점면소재지마을종합개발사업을 도입함에 따라 이원적으로 추진되었다. 이후 2010년부터 기초생활권발전정책과 포괄보조금제도가 도입되면서 일반농산어촌지역, 특수상향지역, 도시활력증진지역 등의 지역유형별 주관부처에 의해 각기 다른 방식으로 그 중심지 정비사업이 추진되어 왔다(김정연·박종철, 2009; 김정연 등, 2010).

일반농산어촌지역에 있어서 주된 기초생활권 중심지 정비사업은 읍(동)면소재지종합정비사업이다. 이 사업은 120개 일반농산어촌지역을 대상으로 하는 시·군 자율 포괄보조사업의 유형별 세부사업<sup>1)</sup>의 하나로서 모든 읍(동)면소재지를 대상으로 하고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 실제로는 일반농산어촌지역에 대한 배타적인 관리권을 가지고 있는 농림축산식품부가 기초생활권발전정책 및 포괄보조금제도 도입 이전부터 추진되고 있던 지방소도읍육성사업을 안전행정부로부터 이관받고, 2007년부터 추진되어 온 거점면마을종합개발사업도 함께 관리하고 있어 사실상 모든 유형의 기초생활권 중심지정비사업이 동시에 진행 중에 있다.

이와 같이 기초생활권 중심지에 대한 정책이 본격적으로 추진되면서 실질적인 도농통합적 발전을 도모할 수 있게 되었고, 특히 인구감소가 지속되고 있는 많은 시·군에서는 기초생활권 중심지를 스마트하게 정비·관리할 수 있는 여건이 마련되어 그 기본기능인 생활서비스의 원활한 공급뿐만 아니라 배후 농촌지역사회의 활력 유지 및 농촌경제활동 다각화의 거점으로서의 역할이 더욱 중요하게 인식되었다.

그러나 일반농산어촌지역에서의 기초생활권 중심지 정비사업은 2011년부터 비로소 추진되기 시작한 탓에 대부분의 지역이 기본계획 또는 시행계획을 수립하는 중에 있어 그 성과를 파악하기는 이른 편이고, 더구나 초기 정책추진 단계로서 기초생활권 중심지 정책방

향 및 계획의 수립·추진에 있어서 보완 또는 개선이 필요한 사항들이 다수 지적되고 있으며, 박근혜 정부의 지역발전정책 전환과 연계한 효과적인 추진방안 모색이 필요한 실정이다(김정연, 2013; 성주인 외, 2013).

이러한 관점에서 이 논문의 목적은 일반농산어촌지역의 기초생활권 중심지 정비사업 특히, 읍(동)면소재지종합정비사업의 목적, 대상지역, 대상사업, 계획수립 및 추진방법, 추진체계 등의 문제점을 파악하고 개선방향을 제안하는 데 있다.

이 연구의 방법은 주로 문헌연구를 중심으로 하고, 전문가 인터뷰 등에 의해 보완하였다. 먼저 문헌연구에는 기초생활권 중심지 관련 선행연구, 부처별 포괄보조사업 계획수립 가이드라인, 「2012년도 일반농산어촌개발사업 추진 매뉴얼」, 「2013년도 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료」, 「읍면소재지종합정비사업 등 전수조사자료(2012)」 등을 활용하였다. 이를 토대로 읍(동)면소재지종합정비사업, 지방소도읍육성사업, 도시활력증진지역개발사업 등 3가지 유형의 기초생활권 중심지 정비사업 간 비교, 계획수립 지침(매뉴얼)과 실제 계획(신규사업타당성평가, 기본계획 등) 내용과의 비교, 전문가 및 관계관의 의견수렴 등의 방법을 적용하여 문제점과 개선방향을 도출하였다.

## 2. 관련 정책 동향과 과제

### 2.1. 관련 정책 동향

2010년 포괄보조금제도<sup>3)</sup>의 도입에 따라 기초생활권 중심지 개발사업은 7개 정책분야<sup>4)</sup> 22개 포괄보조사업군<sup>5)</sup> 중에서 기초생활기반확충 부문에 속하는 하나의 단위사업의 위치에 있다. 기초생활기반 확충부문은 농림축산식품부가 주관하는 일반농산어촌개발, 행정안전부가 주관하는 특수상황지역개발, 국토해양부가 주관하는 도시활력증진지역개발과 성장촉진 지역개발 등 4개의 사업군으로 구분된다.

각 부처는 각각 관할하는 기초생활권을 대상으로 ‘포괄보조사업 가이드라인’<sup>6)</sup>을 제시하고 있는데, 문제는 다음에서 보는 바와 같이 부처마다 기초생활권 중심지에 대한 인식, 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르다는 점이다. 이에 따라 지역유형별로 기초생활권 중심지 개발전략과 방식이 달라질 수밖에 없다.

농림축산식품부는 농산어촌 거점지역 육성을 위해 일반농산어촌개발사업의 하나로 「읍(동)면소재지종합정비사업」을 채택하고 있으며, 그 세부사업으로서 기초생활기반 확충, 지역경관 개선, 지역역량 강화 등에 있어서 지원메뉴를 제시하고 있다(농림축산식품부, 2013,

p.25).

안전행정부는 「'11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인(2010. 5)」에서 ‘지방소도읍육성지원법에 따른 지방소도읍 육성에 관한 사항’도 특수상황지역의 기초생활기반 확충사업으로 제시하고 있으며, 소도읍 개발을 위해서는 지방소도읍육성지원법에 근거하여 계획을 수립하도록 하였다.

국토교통부는 「2011년도 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 지침(2010. 3)」에서 도시활력증진지역 개발사업의 주요 사업 형태를 ‘주거지 재생사업’<sup>7)</sup>, ‘중심시가지재생사업’<sup>8)</sup>, ‘기초생활기반 확충사업’<sup>9)</sup>, ‘지역역량 강화’<sup>10)</sup> 등으로 제시하고 있으며, 도시활력증진지역에 속한 읍지역에 대해서도 이러한 사업들이 적용되고 있다.

이상과 같이 기초생활권 중심지 관련 사업 중에서 일반농산어촌지역의 읍면소재지종합정비사업과 함께 특수상황지역의 지방소도읍육성사업은 농촌지역을 배후지로 하는 중심지 정비사업이라고 할 수 있고, 도시활력증진지역의 도시활력증진사업은 대도시의 중심시가 지·주거지 재생에 초점을 맞추고 있다. 이 중에서 읍(동)면소재지종합정비사업과 지방소도읍육성사업은 동일한 정책대상에 대해 사업목적, 법적근거, 접근방법, 사업내용, 지원조건이 모두 상이하다.

<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: 100억원 이내 국고보조 · 면: 70억원 이내 국고보조	· 50억원 국고보조	· 사업비 총액의 50% 국고보조
주관부처	· 농림축산식품부	· 안전행정부	· 국토교통부

그러나 앞에서 언급한 바와 같이 현재 일반농산어촌지역에서는 거점면소재지마을종합개발사업 23개소, 지방소도읍육성사업 46개소, 읍(동)면소재지종합정비사업 104개소 등 총 173개소의 기초생활권 중심지 정비사업이 추진되고 있으며, 각각의 사업은 선정 당시에는 해당 계획수립지침을 적용받았으나, 사업추진 과정에서는 농림축산식품부에 의해 동일한 방식으로 관리되고 있다.

## 2.2. 쟁점과 연구과제

기초생활권 중심지 정비사업과 관련하여 첫 번째 제기되는 쟁점은 기초생활권 유형별로 부처가 분할하여 각기 다른 방식으로 관리할 필요가 있는가 하는 점이다. 기초생활권 중심지로서의 기능과 역할이 유사한데도 불구하고 기초생활권 유형별로 각기 상이한 정책을 추진하는 것은 혼란을 야기하고 정책의 효율성을 저하시킨다고 보기 때문이다. 이 연구에서는 일반농산어촌지역의 중심지 정비사업을 중심으로 논의하는 바, 이에 대한 상론은 피하고자 한다.

두 번째 쟁점은 일반농산어촌지역에서 모든 동지역(시청소재지)과 읍·면소재지를 정책 지원 대상으로 하는 것이 적절한가이다. 이것은 현재와 미래의 일반농산어촌지역에 있어서 적절한 중심지체계와 중심지의 기능·역할이 어떠해야 하는가와 관련이 있다. 이에 대해 연구자들은 대체로 중심지 계층별로 차별적인 활성화·정비를 도모하자는 점에 대해서 인식을 공유하고 있으나, 아직은 그 구체적인 대안을 제시하는데까지는 이르지 못하고 있다(최양부·정철모, 1984; 농림부·농업기반공사, 2005; 성주인 외, 2008, 이재준 외, 2010; 김정연 외, 2010; 김정연, 2013).

세 번째 쟁점은 기초생활권 중심지 정비사업계획의 성격과 위상에 관한 것이다. 기초생활권 중심지 정비사업이 포괄보조금제도 도입 이후에는 기초생활기반 부문에 속하는 하나의 단위사업 수준에 있어서, 종합계획으로서의 성격을 명확히 할 수 없고, 도시·군계획 및 도시·군관리계획과 연계성 확보에도 문제가 있다는 점이다(성주인 외, 2008; 김정연 외, 2010). 따라서 현재의 기초생활권 중심지 정비사업은 장기적인 비전과 전략을 결여한 채 정해진 사업비에 맞춰서 계획수립을 하고 있는 실정이다.

네 번째 쟁점은 기초생활권 중심지 정비(활성화) 대상 영역에 관한 것으로서 특히, 기초생활기반 확충, 지역경관 개선 등 하드웨어사업만을 대상으로 하도록 하고 있어 기초생활권 중심지 자체와 그 배후농촌지역의 활성화를 견인하지 못하고 있기 때문에, 그 대상을 지역경제, 사회·문화 부문으로 확대하고, 소프트 프로그램을 적극적으로 결합하여야 한다는 논의들이 제기되고 있다(이재준 외, 2010; 김정연, 2013).

이상에서 살펴본 쟁점들과 관련한 주요 연구과제는 일반농산어촌지역의 중심지정비사업인 읍(동)면소재지종합정비사업의 위상과 목적은 어떻게 설정해야 하는가, 그 대상지역은 제한적인가 아니면 모든 중심지를 대상으로 해야 하는가, 중심지 유형별로 차별적인 접근이 필요한가, 중심지와 그 배후지역의 실질적인 활성화를 견인할 수 있는 대상사업의 종류와 추진방식은 무엇인가, 그리고 이러한 것을 담을 수 있는 적합한 계획수립 및 추진방식은 무엇인가 등이라고 할 수 있다.

### 3. 일반농산어촌지역 중심지정비사업(읍(동)면소재지종합정비사업)의 평가

#### 3.1. 읍(동)면소재지종합정비사업의 목적과 추진방향

읍(동)면소재지종합정비사업의 목적은 “농어촌지역의 거점공간인 읍면소재지에 교육, 문화, 복지시설 등의 불특정 다수 주민이 이용 가능한 적정수준의 시설을 확충함으로써 읍면소재지의 거점기능을 강화하고 기초서비스 기능 향상을 도모”하는데 두고 있다(농림축산식품부, 2013, p.23).

이러한 목적달성을 위해 지역특성을 살린 핵심테마 발굴 및 지역의 부존자원을 활용한 명소화의 추진, 읍(동)면소재지 발전계획(기본계획)의 수립, 선택과 집중에 의한 체계적인 지원, 지자체의 능동적인 조정에 의한 분산 추진되는 각 사업들의 유기적인 연계 추진, 지역주민·지역리더·전문가 등의 의견 수렴 및 지자체 주도성 확보 등의 사업추진 방향을 제시하고 있다.

이와 같이 읍(동)면소재지종합정비사업은 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지로서의 기능강화에 초점을 맞추고 있는 반면에, 경제적 활성화와 지역공동체 활성화의 거점 및 교통·정보의 결절로서의 기능 강화에 대해서는 다루고 있지 않다. 그리고 이러한 목적과 추진방향의 편향성은 후술하는 대상사업의 범위의 협소성과도 관련이 있다. 반면에 지방소도읍육성사업은 지역소득 증대 등의 사업목적을 설정하여 다양한 지역경제 활성화사업을 허용하고 있고, 도시활력증진지역사업은 지역사회 주도의 도시재생 방식을 적용함으로써 읍(동)면소재지종합정비사업과 차이를 보이고 있다(김정연·권오혁, 2002; 김정연 외, 2010).

<표 2> 기초생활권 중심지 관련 사업의 목적과 추진방향 비교

구 분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 읍면소재지 거점기능 강화</li> <li>· 기초서비스기능 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주변농어촌 중심거점 육성</li> <li>· 지역소득증대·생활복지향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초생활수준 보장</li> <li>· 특색 있는 지역발전 도모</li> </ul>
사업추진 방향과 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 핵심테마 발굴, 부존자원 활용한 명소화</li> <li>· 선택과 집중에 의한 체계적 지원</li> <li>· 지자체의 능동적인 조정으로 관련 사업의 연계추진</li> <li>· 다양한 관계자 의견수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선택과 집중, 효율성 제고 및 사업효과 조기 가시화</li> <li>· 지역특성 살린 창의적 사업 우선 선정</li> <li>· 지역사업과 연계하여 시너지효과 큰 사업 우선 선정</li> <li>· 지역공동체 주도 계획수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통합적 사업계획 통한 지역발전사업 체계적 추진</li> <li>· 지역사회와 협력을 통한 추진체계 구성</li> <li>· 지역자원을 활용한 사업 추진전략</li> <li>· 도화사업 극대화방안 마련</li> </ul>

### 3.2. 읍(동)면소재지종합정비사업의 적용 대상지역

읍(동)면소재지종합정비사업의 적용 대상지역은 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법 제3조에 의한 농산어촌지역의 읍(동)면소재지의 중심지역으로 하되, 현재 농촌지역의 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 거점공간으로서 서비스기능 향상이 가능한 곳을 포함하도록 하고 있다(농림축산식품부, 2013, p.23-24).

이와 같이 기초생활권내 모든 읍(동)면소재지가 이 사업의 적용대상이 될 수 있게 됨에 따라 그 규모와 중심기능에 있어서 편차가 매우 크다. 농어촌공사의 조사자료(2012)를 분석해 보면, 읍(동)면소재지의 평균 인구규모는 6,729.5명이고, 최소 371명, 최대 14,983명으로 편차가 크다. 또한, 하나의 시·군지역에서 1~3개의 읍(동)면소재지가 제1, 2계층을 형성하면서 농촌중심지로서 의미 있는 기능을 수행하고 있는 반면에, 3계층 이하의 면소재지들은 중심기능을 거의 수행하지 못하고 있다(송미령, 2008; 성주인, 2008; 김정연, 2010). 최근 충청남도의 15개 시·군을 대상으로 W. K. D. Davies의 기능지수법에 의한 중심지 계층 분석결과에 의하면, 개별 시·군에 있어서 제1계층 중심지가 전체 중심기능의 52.4~85.1%를 수행하고, 제2계층 중심지가 5.5~28.9%를 수행하며, 제3계층 이하의 중심지는 대부분 5% 이하로 미미한 것으로 나타났다(김정연·오명택, 2013).

이와 같이 중심지의 인구규모와 기능 격차가 심함에도 동일한 방식으로 정비토록 함으로써 도시규모 또는 중심기능의 차이와 특성을 고려한 맞춤형의 정비를 어렵게 하고 있고, 특히 중심지 기능이 약하거나 상실한 읍면소재지를 규모가 크고 기능이 강한 중심지와 동일한 사업비 지원에 의해 일률적으로 정비하게 하고 있어 과잉계획(over plan)으로 이어질

<표 3> 사업유형별 대상지역 비교

구 분	거점면소재지마을 종합개발사업	읍면소재지 종합정비사업	지방소도읍육성사업	마켓타운 이니셔티브
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인구 3천~1만명 수준의 면으로서 면소재지를 중심의 1개 법정리 이상의 중심마을</li> <li>· 인근 도시지역에서 기초서비스 충족하는 면, 1만명 이상 면과 인구과소지역3천명 미만은 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 읍·면소재지의 중심지역</li> <li>· 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나, 사업시행을 통해 지역거점공간으로 서비스기능 향상이 가능한 읍면소재지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 읍소재지</li> <li>· 면 지역중 일정 지역에 인구 등이 집중되어 있거나 집중될 우려가 있어 주변 농어촌의 중심거점지역으로서의 기능 회복 또는 정비가 필요한 지역(지방소도읍육성지원법 제3조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인구 2천명~2만명의 마켓타운 (유럽연합은 인구 2.5천명~3만명의 소도읍을 정책대상으로 하되, 과소지역이나 연담도시지역 등의 다양한 차이를 인정)</li> </ul>

가능성이 크다. 반면에 <표 3>에서 보는 것처럼 우리나라의 지방소도읍육성사업과 거점면 소재지마을종합개발사업, 그리고 영국의 마켓타운 이니셔티브에서는 일정 규모 이상의 농촌중심지를 정책의 대상으로 하고 있다.

### 3.3. 읍(동)면소재지종합정비사업의 적용 대상영역과 사업

읍(동)면소재지종합정비사업의 내용은 <표 4>에서 보는 바와 같이 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.

<표 4> 중심지정비사업 유형별 세부사업 비중

단위: 개소, (%)

기능별 사업	세부사업	세부내용	중심지정비사업 유형별 비중			
			합계	소도읍	거점면	읍(동)면
기초생활 기반확충	도로교통	도시계획도로, 공용주차장, 주거환경정비 등	239 (19.4)	64 (25.8)	17 (8.6)	158 (20.0)
	복지시설	다목적회관, 마을도서관, 건강관리시설 등	105 (8.5)	10 (4.0)	24 (12.2)	71 (9.0)
	문화시설	야외공연장, 어린이놀이터 등	101 (8.2)	30 (12.1)	13 (6.6)	58 (7.3)
	운동휴양	레포츠시설, 근린공원조성, 체육공원조성 등	174 (14.1)	43 (17.3)	20 (10.2)	111 (14.1)
지역경관 개선	지역경제	채매시장 시설개선, 향토(5일)시장정비 등	114 (9.2)	45 (18.1)	15 (7.6)	54 (6.8)
	마을경관	경관계획수립, 가로경관정비, 간판정비사업, 경관저해시설 정비 등	211 (17.1)	36 (14.5)	28 (14.2)	147 (18.6)
지역역량 강화 (S/W)	교육·훈련	주민교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 지역 리더양성, 국내외 선진지 견학 등	94 (7.6)	3 (1.2)	26 (13.2)	65 (8.2)
	마을홍보	지역축제 활성화, 문화·복지 P/G, 시설물 운영관리 P/G 지원 등	126 (10.2)	10 (4.0)	40 (20.3)	76 (9.6)
	부대비용	기본계획수립비, 문화재지표조사, 사전환경성검토, 재해영향평가, 세부설계비 등	71 (5.7)	7 (2.8)	14 (7.1)	50 (6.3)
합 계			1,235 (100.0)	248 (100.0)	197 (100.0)	790 (100.0)

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

자료: 농림축산식품부, 2013, p.25.



이와 같이 읍(동)면소재지종합정비사업은 시설·공간 정비 위주의 사업으로서, <표 5>에서 보는 바와 같이 다른 중심지정비사업에 비해 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 5> 기초생활권 중심지 정비사업 유형별 사업내용 비교

구분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업	마켓타운 이니셔티브
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초생활기반</li> <li>· 지역경관개선</li> <li>· 지역역량강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시기반시설 확충</li> <li>· 지역산업진흥</li> <li>· 생활환경개선, 복지증진</li> <li>· 민간기업 유치 및 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거지재생</li> <li>· 중심시가지재생</li> <li>· 기초생활기반 확충</li> <li>· 지역역량 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경</li> <li>· 지역경제· 중심시가지</li> <li>· 사회· 커뮤니티</li> <li>· 교통· 접근성</li> </ul>

반면에, 읍(동)면소재지종합정비사업에서는 지역경관사업이 하나의 부문으로서 지나치게 부각되고 있고, 소득사업을 가급적 지양하도록 하고 있으며, 소득사업계획을 수립하는 경우에도 전통시장 시설개선, 향토(5일)시장정비 등과 같은 시설정비에 한정하도록 하고 있다(농림수산식품부, 2012, p.29). 따라서 시설계획과 연계한 커뮤니티 비즈니스 또는 사회적 기업 등의 소프트사업을 포함하기가 곤란하다.

### 3.4. 읍(동)면소재지종합정비사업계획의 수립과 추진

읍(동)면소재지종합정비사업의 계획수립·추진 과정은 ‘신규사업 사업성 검토→기본계획 수립→시행계획 수립→사업시행→준공검사 및 정산’의 순서로 이루어진다. 실제 추진 사례들을 보면 신규사업 사업성검토 제안서를 작성하여 도와 농림축산식품부의 검토를 거쳐 기획재정부에서 예산 반영이 이루어지기까지 1년 정도가 소요되고, 그 이후 기본계획 수립과 시행계획 수립에 각각 1년 가까이 소요된다. 이와 같이 계획수립에만 3년 정도의 장기간이 소요되면서 계획내용과 사업비의 변동이 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 최근에는 기본계획과 시행계획을 동시에 진행하여 계획수립기간을 단축하려는 시도가 늘어나고 있다.

계획서의 내용에 있어서 ‘신규사업 사업성검토 신청서’의 경우는 사업대상지 개요(공간적 범위, 지역현황), 관련 계획과의 연계성(기초생활권 발전계획, 농식품부 소관 포괄보조

사업계획 등), 읍·면소재지 발전방향(기본방향, 공간별 발전방향, 읍(동)면소재지종합정비 사업으로 추진하고자 하는 사업내용), 연차별 투자계획으로 구성되며, 30~50쪽 범위 내에서 작성하도록 예시하고 있다(농림축산식품부, 2013, pp.58-72). ‘기본계획’의 경우는 개발여건(계획수립 개요, 지역현황, 개발여건 분석), 기본구상(목표 및 과제, 개발체계 및 공간구상, 전략사업 및 연계사업, 개발지표 선정), 개발계획(기초생활기반확충, 지역경관개선, 지역역량 강화), 사업비 투자계획(투자계획, 집행계획, 기타사항) 등으로 구성하도록 하고 있다(농림축산식품부, 2013, pp.33-36).

여기서 계획작성 방법상 몇 가지 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 신규사업 사업성검토 신청서에 있어서 생활편의시설 현황(문화·복지 및 체육시설, 교육시설, 보건·의료시설, 금융 및 사업시설)은 개개 시설의 명칭, 면적, 건축연도, 이용대상, 운영형태 등을 포함하는 목록을 작성하고, 지역산업 현황(상가촌 현황, 제조업 현황, 유통 및 가공시설)은 사업체명, 판매(생산)품목, 건축연도 및 층수, 면적 및 위치, 종사원수, 이용대상, 운영형태 등을 포함하는 목록을 작성하도록 하고 있다. 이러한 조사방법은 읍면소재지가 소규모일 때는 가능하지만, 그 규모가 커질수록 각종 시설의 공간적 분포 특성과 그에 따른 시가지 차원의 과밀·혼잡, 쇠퇴·낙후 등의 문제를 파악하기가 곤란하다.

둘째, 신규사업 신청서에서는 읍(동)면소재지종합정비사업으로 추진하고자 하는 사업내용을 기초생활 기반확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선, 지역역량 강화 등의 사업유형별로 세부사업을 나열하여 제시하는데 그치고, 사업의 경제적·물리적·사회적·제도적 타당성을 파악할 수 있는 세부 항목을 제시하지 않고 있다. 기본계획에서는 각각의 사업계획에 위치, 사업배경 및 필요성, 조성계획, 운영 및 관리계획, 기대효과, 기능별 사업비 투자계획 등을 포함하도록 하고 있어 보다 구체적으로 사업의 타당성을 파악할 수는 있으나, 해당 사업을 둘러싼 여건에 대한 분석이 결여되어 있고, 특히 조성계획의 세부내역을 제시하지 않아 여전히 구체적인 타당성 파악과 계획내용의 구체화에는 한계가 있다(농림축산식품부, 2013, p.34).

셋째, 앞에서도 언급한 바와 같이 부문별 사업계획을 주로 시설계획의 관점에서만 접근하고 있고, 그것의 운영 프로그램 등 소프트웨어사업에 대해서는 제시하지 않고 있다(농림축산식품부, 2013, p.34).

넷째, 사업계획은 기초생활 기반확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선, 지역역량 강화 등의 기능 유형별로 구분하여 작성하도록 하고 있다. 이에 따라 최근 도시·지역재생에서 강조되고 있는 일정 장소기반의 통합적 접근(Area-based Integrated Approach) 즉, 일정 범위의 지구 또는 시가지에서 관련 사업의 연계·복합·융합에 의한 종합적인 활성화를 도모하기가 쉽지 않다.

## 4. 일반농산어촌 중심지정비사업(읍(동)면소재지종합정비사업)의 개선방안

### 4.1. 중심지정비사업계획의 목적과 위상 재정립

현재 읍(동)면소재지종합정비사업의 주요 목적은 배후 농촌주민에 대한 원활한 서비스 공급을 위한 중심시설의 확충에 두고 있다. 그러나 읍(동)면소재지는 중심기능 외에도 농촌지역의 개발거점기능, 전원도시적 정주기능, 산업입지 기능 등을 수행할 수 있고, 중심시장·전통시장·역사·문화·경관자원 등의 기존 자산을 이용한 지속가능한 발전과 재생(regeneration)을 도모할 수 있으며, 다양한 농촌경제활동의 거점<sup>11)</sup>, 도농교류의 거점, 읍·면 단위 지역공동체 활동의 거점, 귀농·귀촌인의 정주활동 거점 등으로서의 기능이 새롭게 기대되고 있다(성주인, 2008; 성주인, 2013; 김정연, 2013).

따라서 읍(동)면소재지종합정비사업의 목적에 서비스 중심지로서의 기능 강화 외에, 중심지와 배후 농촌지역을 통합적으로 아우르는 개발거점으로서 경제적 활력의 회복, 사회·문화적으로 일체화된 생활권의 형성과 유지, 도시와 농촌을 매개하는 결절로서의 기능 강화 등을 추가적으로 포함할 필요가 있다.

그러나 이 사업은 포괄보조사업비를 사용하여 주어진 4년간 선택과 집중에 의해 전략사업에 집중 투자하는 전략적 실행계획(strategic action plan)으로서의 성격이 강하다. 그런 만큼 계획서의 작성에 있어서도 후술하는 바와 같이 핵심적인 내용을 중심으로 슬림화 할 필요가 있다.

합리적인 읍(동)면소재지종합정비사업계획의 수립·추진을 위해서는 상위·관련계획에서 그 정비방향에 대한 제시가 필요하다. 다시 말해서, 읍(동)면소재지종합정비사업계획에 대해서 지침 역할을 해줄 상위계획에서 시·군지역 중심지체계 설정 및 주요 중심지의 중장기 발전방향과 전략이 제시되어야 하며, 이러한 내용은 「도시·군기본계획」의 ‘생활권 중심지 구상’에서 다루거나 향후 도입 예정인 「시·군 농어촌발전 종합계획」의 ‘농촌중심지 정비계획’에서 다루는 방안을 생각해볼 수 있다(김정연, 2013).

### 4.2. 중심지 유형별 차별적 접근

행정체계상으로는 동일한 지위에 있는 동지역과 읍·면소재지이지만, 그 인구규모 및 중심기능 수행이라는 측면에서는 그 격차가 크게 벌어져 있다. 따라서 중심지의 규모·기능 및 배후 농촌지역에 대한 지원역할 수행에 적합한 사업내용으로 재구성하는 방안이

필요하고, 중심지로서 의미 있는 역할을 하는 일정 계층 이상의 읍(동)면소재지만을 정책 대상으로 할 것인지 아니면 모든 읍(동)면소재지를 대상으로 할 것인지에 대한 선택이 필요하다. 중심지 계층이 낮아질수록 농촌주민들의 편의성과 수혜도는 제고될 수 있지만 정책투입의 효율성이 저하되는 경향이 있고, 중심지 계층이 높아지면 그 반대의 경우가 되기 때문이다.

이와 관련하여 중심기능이 매우 약한 읍·면소재지일지라도 고령자에 대한 기초적인 생활서비스와 지역공동체 활성화 거점으로서의 의미가 더욱 중요하게 부각되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 충청북도 옥천군 안남면의 경우, 전체 인구가 1,500명에도 미달하고 고령화율이 38%에 달하는 초고령지역이지만 면소재지를 중심으로 다양한 공동체 활동, 안남어머니학교(2003~), 배바우도서관 및 순회 미니버스 운행(2007~), 지역발전위원회 활동(2006~), 산수화 권역사업(2010~) 등을 추진함으로써 면소재지의 서비스 이용여건을 개선하고, 주민의 경제활동 기회를 창출하였으며, 무엇보다도 그러한 과정을 통해 지역사회 역량을 축적할 수 있었다(성주인, 2013).

따라서 개별 시·군에서 수위 중심지인 시·군청소재지와 제2계층 중심지로서 의미 있는 기능을 수행하고 있는 1~2개의 읍·면소재지에 대해서는 생활서비스의 중심지 및 지역경제 활성화의 거점으로서 기능을 강화할 수 있도록 선택적으로 집중할 필요가 있다. 또한, 제3계층 이하의 하위 중심지들은 기동성이 약한 고령자들이 대부분인 배후 농촌지역 주민들에 대한 기초생활서비스를 제공하고 지역공동체 활동을 활성화할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 개별 마을 단위를 벗어나서 마을 간 네트워크에 기반한 커뮤니티 활동을 전개할 무대로서 읍·면소재지에 대한 역할 부여가 필요하다(성주인 외, 2013, p.48).<sup>12)</sup>

이와 함께 중심지의 입지에 따른 차별적인 접근도 중요하다. 왜냐하면 시·군이 대도시 연계권, 지역거점도시 및 중소도시 연계권, 자체생활권 중 어디에 속하는가에 따라 그 중심지의 기능과 역할이 달라지는 경향이 있기 때문이다(송미령 등, 2008; 성주인 등, 2008, pp.132-133). 주변의 중·대도시에 의해 중심기능을 잠식당하는 중심지, 중·대도시와 중심기능을 상호 보완할 수 있는 중심지, 아예 기능을 상실한 중심지 등에 대해서 지역활성화 거점으로서의 활성화, 기초생활서비스 공급 위주의 정비, 중심지의 생활환경정비에 한정하는 등의 방법으로 구분하여 접근할 필요가 있다.

나아가서 개별 중심지 또는 시·군 내에서만의 생활서비스 공급방식으로부터 시·군의 경계를 넘어서 상위 중심지 간 광역적 생활서비스를 공동·상호 이용하는 방식을 다각적으로 도입하여 박근혜 정부의 지역행복생활권 정책의 일환으로 적극 추진할 필요가 있다.

#### 4.3. 대상영역 및 사업의 확대와 소프트화

읍(동)면소재지는 앞에서 언급한 바와 같이 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지, 개발거점, 교통결절로서의 기능을 충실히 수행할 뿐만 아니라 하나의 전원도시로서 활성화 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 기초생활기반 확충, 지역경관 개선, 지역역량 강화와 같이 시설 중심으로 제한되어 있는 읍(동)면소재지 정비 대상사업을 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 지역역량 강화 등으로 확대하여 재구성하고, 각각의 부문에 있어서도 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업을 모두 포함하여 상호 유기적으로 연계되도록 하여야 할 것이다.

여기서 정주·환경 부문의 사업에는 주거지 재생사업, 주민 주도형 마을만들기사업, 도시주거환경개선사업, 사회적 기업방식의 주택관리사업(예: 두거비하우징, 주거복지센터 등), 지역사회의 대안에너지 공급체계 구축사업, 지역사회 환경개선 및 자원순환형 도시설계사업(예: 도시·옥상녹화, 재활용사업, 자원순환체계 구축사업 등)의 사업을 추가할 수 있다. 산업·경제 부문에는 중심상점가 및 전통시장 재생(활성화)사업, 쇠퇴산업단지 재생사업 등의 사업뿐만 아니라 취로애로 계층 고용·교육훈련, 기업지원, 지역 자조금융 등의 사업으로도 확장할 수 있을 것이다. 사회·문화 부문에는 문화·평생학습(예: 문화 바우처 사업, 평생학습원 등), 보건·의료사업(예: 종합건강지원센터, 의료생활협동조합사업 등), 정보·커뮤니케이션(예: 마을방송국, 마을신문 등) 등의 사업을 기존의 하드웨어 사업과 연계하여 추진할 수 있을 것이다(장원봉, 2012, pp.201-202).

이와 같은 경제·사회·문화 부문의 다양한 소프트웨어사업의 도입 및 지속적 운영이 가능하기 위해서는 현재의 읍(동)면발전협의회와 추진위원회 외에 시·군 단위에 가칭)농촌중심지활성화지원센터를 두고, 시·군지역 전체를 조망하면서 읍·면별 특성화를 위한 종합계획의 수립, 소프트웨어사업 관련 교육·훈련·조직구성 및 운영 지원 등의 역할을 하도록 할 필요가 있다. 이와 같이 시·군 단위에 설치하여야 하는 이유는 농촌지역 인구가 과소하여 군청소재지 이외의 읍·면소재지에서는 이러한 일을 담당할 수 있는 인력을 확보하기가 쉽지 않기 때문이다. 또한, 이 조직은 지역주민과 함께하여야 하므로 외부기관보다는 지역 내 시·군청산하의 산학관민 파트너십 단체로 설립하는 것이 바람직하다.

나아가서 최근의 배후 농촌지역의 새로운 변화를 수용하여 농촌중심지에 경제활동 거점을 형성하는 방안을 도입할 필요가 있다. 최근 6차산업화, 지역순환형 경제체계의 구축, 지역식품체계 구축, 체험·휴양마을의 네트워크화, 지역농산물 가공·유통 거점의 형성 등의 움직임을 농촌중심지에서 수용하여 거점지구화 할 필요성이 크다. 그렇게 함으로써 배후 농촌지역의 과소화에 따른 문제점을 극복하면서 지역 전체의 활성화를 견인해 나아갈 수 있을 것이다.

#### 4.4. 계획 수립 및 추진의 합리화

계획수립 및 추진의 합리화를 위해서는 첫째, 계획의 수립·추진 절차 또는 단계를 유연화 하거나 축소할 필요가 있다. 이를 위해서는 신규사업 사업성 검토 제안서 작성에 있어서 상향식 사업의 취지를 살리고 지자체의 기획력을 향상하기 위해 주민의 제안서만으로 사업을 시작할 수 있도록 개편하는 방안을 고려해볼 수 있다(최수명, 2012, p.43).<sup>13)</sup> 이 방안을 채택하게 되면 신규사업 사업성 검토 제안서 작성을 현재와 같이 용역사 등의 전문 계획수립자가 주도하는 것보다 더 많은 시행착오를 겪을 수도 있다. 그러나 초기 단계부터 주민참여와 합의에 의해서 추진되기 때문에 기본계획 및 시행계획 수립단계에서는 사업계획의 수정·변경이 최소화되고 사업 추진기간도 단축될 수 있을 것이다. 이러한 문제점을 최소화하기 위해 사전에 현장포럼 등 역량강화사업을 강화하도록 하는 것이 필요하며, 나아가서 주민 제안사업의 제도화를 통해 보다 주민 주도적이고 현장 밀착적인 읍(동)면소재지종합정비사업이 선정·추진될 수 있도록 하여야 할 것이다.

다른 한 가지 대안은 지역에서 기본계획을 먼저 수립하여 제출하면 광역시·도와 농식품부가 기본계획에 대한 승인 및 예산반영이 필요한 신규 사업에 대한 검토를 병행하는 방법이다. 이 방안을 채택할 경우 기본계획에서 담고 있는 전체적인 사업 가운데 신규 사업의 위치·관계 등을 확인할 수 있고, 신규 사업계획을 구체적으로 수립하기 때문에 타당성을 명확하게 판단할 수 있으며, 시행계획 수립 및 사업추진 과정에서 수정·변경을 최소화 할 수 있을 것이다. 마지막으로, 가장 소극적인 방법으로서 현재 일부 시·군에서 추진하고 있는 바와 같이 기본계획과 시행계획을 동시에 추진하는 방안이다. 어떤 방안이 가장 효과적인가에 대해서는 보다 다각적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 읍(동)면소재지종합정비사업계획은 전략적 실행계획으로서의 성격이 강하다. 따라서 중장기적인 구상과 전략은 앞에서 언급한 바와 같이 그 상위계획에서 담당하도록 하고, 이 계획에서는 계획기간에 효과적으로 추진할 수 있는 전략적 실행계획으로서의 성격을 명확히 할 필요가 있다. 다시 말해서 「2013년도 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료(2013)」에서 제시하고 있는 중장기 종합계획적인 내용 구성보다는 핵심 내용을 중심으로 슬림화한 계획서의 구성이 되도록 전환하되, 계획의 구체성과 완성도를 제고하도록 한다.

셋째, 현재의 기능 중심의 개별화된 사업계획 수립방식으로부터 관련 사업을 장소 중심으로 통합하는 계획수립 방식으로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 시설과 프로그램을 가급적 복합·융합·연계하여야 하고,<sup>14)</sup> 이들 시설이 집중되는 중심시가지에 대해서도 압축적인 개발방식을 적용하도록 하여야 할 것이다(김정연·박종철, 2009).

넷째, 각각의 사업계획의 구체성과 완성도를 제고할 수 있도록 세부항목의 조정이 필요하다. 다시 말해서, 현재는 각각의 사업에 대해 그 위치, 사업배경 및 필요성, 조성계획, 운영 및 관리계획, 기대효과, 기능별 사업비 투자계획을 담도록 하고 있다. 이 보다 사업내용의 구체성과 타당성을 제고하기 위해서는 사업의 개요, 사업의 필요성과 목적, 개발여건(해당 사업을 둘러싼 물리적, 제도적, 사회적 여건 등), 기본구상(필요한 경우 수요예측, 도입기능, 도입시설의 규모 추정 등을 포함), 세부사업계획(세부사업내역과 그 산출 근거 제시), 추진 주체와 운영·관리계획(필요할 경우 이 사업의 근거법 조항도 제시), 기대효과 등으로 구성하도록 한다.

다섯째, 주민의 주도성 확보와 더불어 교육·훈련을 통한 주민들의 역량 강화가 매우 중요하므로 지역역량 강화사업을 읍(동)면소재지종합정비사업과 분리하여 선추진할 수 있도록 함으로써 사전에 주민참여 활성화와 지역역량이 충분히 강화된 상태에서 사업계획을 수립할 수 있도록 하고, 도시활력증진지역사업에서 운영하고 있는 Help Desk, 도시닥터 제도 등을 벤치마킹하여 도입할 필요가 있다.

## 5. 결 론

기초생활권발전정책 및 포괄보조금제도 도입에 따라 시·군지역의 중심지정책도 새로운 전기를 맞았다. 특히, 포괄보조금제도의 장점인 자율성과 책임성을 지자체에 부여하여 창의적인 중심지정비계획을 수립·추진할 수 있는 여건이 부여되었다. 그러나 아직은 이러한 정책 추진 경험이 일천하여 해결해야 할 다양한 문제점과 과제들을 안고 있다. 따라서 이 연구에서는 기초생활권 중심지 정책에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 일반농산어촌지역 읍(동)면소재지종합정비사업을 중심으로 그 계획 수립·추진 방식을 평가하고 개선방향을 도출하였다.

현재의 읍(동)면소재지종합정비사업은 첫째, 그 목적과 추진방향에 있어서 배후 농촌지역에 대한 중심지로서의 기능 활성화만을 지나치게 강조하고 있고, 둘째, 대상지역에 있어서는 모든 동지역과 읍·면소재지를 포함할 수 있도록 하여 정책 추진의 효율성이 저하되고 있으며, 셋째, 대상사업은 기초생활기반 중심의 시설·공간조성 위주로서 다양한 정비수요를 수용하지 못할 뿐만 아니라 지속 가능성 확보에도 한계를 노정하고 있다. 넷째, 계획수립·추진과정이 비효율적이고, 불필요한 조사·분석이 많으며, 계획내용의 완성도가 낮다.

이상과 같은 문제점을 극복하기 위하여 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 중심지 유형별로 차별적인 정비방식을 적용하도록 한다. 둘째, 읍(동면)소재지종합정비사업의 목적에 있

어서 중심기능 향상 외에 거점기능 및 결절기능 강화를 포함하되, 특히 최근의 활발하게 진행되고 있는 농촌경제활동 다각화를 견인하는 활동거점으로서 역할을 강화한다. 셋째, 읍(동)면소재지종합정비사업은 전략적 실행계획으로서 이에 대한 지침 역할을 하는 상위 계획을 도시·군기본계획 또는 시·군 농어촌발전종합계획의 하위 계획으로 위치하도록 한다. 넷째, 읍(동)면소재지종합정비사업의 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 계획수립 절차를 단축·유연화 할 수 있도록 하고, 계획의 내용을 전략적 실행계획 성격에 맞게 슬림화 하면서 각종 사업을 장소기반적으로 복합·연계·컴팩트화 하며, 사업계획의 구체성과 완성도를 제고할 수 있도록 세부 계획항목의 추가와 실질적인 주민 참여를 담보할 수 있도록 한다. 마지막으로 기초생활권 유형별 관리 부처들이 가칭)기초생활권 중심지 정책추진 협의회 등을 구성하여 관련 정보를 교환하고 계획수립·추진 관련 통합 가이드라인을 함께 만들어 제공함으로써 국가 정책의 종합성과 일관성을 유지할 수 있도록 할 것을 제안한다.

이상과 같이 이 논문에서 제시하고 있는 개선과제들은 농림축산식품부의 일반농산어촌 개발사업 추진 참고자료(매뉴얼)의 수정·보완에 직접적인 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다. 또한, 포괄보조금제도 하의 지역생활권 중심지정책의 개선에 대한 논의를 촉발시킬 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 이 논문은 읍(동)면소재지종합정비를 위한 ‘신규사업 사업성검토 신청서(제안서)’, ‘기본계획’, ‘시행계획’ 수립이 진행되고 있는 초기 과정에서 작성한 것으로서, 그 추진실적과 성과를 파악할 수 없었고, 관련 문헌 검토 및 전문가·행정관계자에 대한 인터뷰를 바탕으로 정성적인 분석에 그칠 수밖에 없는 한계를 지니고 있다. 또한, 특수상황지역의 지방소도읍육성사업 및 도시활력증진지역의 도시활력증진지역사업과의 비교 분석도 부분적으로만 이루어졌다. 따라서, 향후 지역생활권 중심지 관련 사업계획의 수립·추진 실적과 경험의 축적에 맞추어 보다 분석적인 연구가 필요하다.

## 주

- 1) 시·군이 자율적으로 추진하는 일반농산어촌개발사업은 기능별로 기초생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선, 지역역량 강화로 세분화되고, 유형별로는 읍(동)면소재지종합정비, 마을권역단위 종합정비, 신규마을 조성, 기초생활 인프라로 세분화된다(농림축산식품부, 2013, pp.6-7).
- 2) 당초에는 읍·면소재지만을 대상으로 하였으나, 2013년부터는 동지역도 포함하기 시작하였다.



- 3) 기존 각 부처별 지역발전사업에 대한 예산을 하나의 특별회계(광역·지역발전특별회계)로 포괄하고, 관련 사업간 통합을 통해 관리부처를 단일화하였으며, 재원용도를 포괄적으로 지정하여 예산편성 절차를 간소화하였다.
- 4) 문화관광체육, 농림수산, 산업경제, 보건·복지·교육, 환경, 수자원·교통, 기초생활기반 확충 등으로 구성된다.
- 5) 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 체육진흥시설지원, 지역문화사업 육성지원(이상 문화부), 문화유산관광자원화(문화재청), 농어촌자원복합산업화지원, 농어업기반정비(이상 농식품부), 지역농촌지도사업 활성화(농진청), 산림경영자원 육성, 산림휴양·녹색공간 조성(이상 산림청), 지역특성화산업육성(지경부), 전통시장 및 중소유통물류기반 지원(중기청), 청소년시설 확충(복지부), 상수도시설 확충 및 관리, 자연환경 보전 및 관리(이상 환경부), 해양 및 수자원 관리, 대중교통 지원, 민자유치접속도로 지원, 지역거점 조성 지원(이상 국토부), 성장촉진지역 개발(국토부), 특수상황지역 개발(행안부), 도시활력증진지역 개발(국토부), 일반농산어촌 개발(농식품부), 도서지역 식수원 개발(환경부) 등으로 구성된다.
- 6) 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.
- 7) 기존 사업으로서 주거환경개선사업, 빈집정비사업, 주거환경개선사업과 연계된 도로, 상·하수도, 공동주차장 등 정비기반시설의 정비 및 복지회관 등 커뮤니티시설 설치, 주거환경개선사업을 위한 설계용역 등을 예시하고 있다.
- 8) 기존사업으로서 중심지가 지관정비사업, 보행자 우선(전용)구역 조성사업, 중심지가 주차장 조성사업, 다목적회관, 야외 소공연장, 시골장터 정비, 평생교육시설, 서비스 전달체계 개선(응급서비스, 교통서비스, 찾아가는 서비스 등), 문화시설 건립, 운동시설, 레포츠시설, 잔디광장 등을 예시하고 있다.
- 9) 기존 사업으로서 자전거도로 조성사업, 마을 수변공간 정비, 생태공원 조성, 녹색도시 인프라 조성, 문화·환경 등 테마마을 조성을 위한 기초생활기반 확충사업, 연결도로·마을안길·버스승강장·주차장·교량, 암반관정·농업기반시설·농산물 가공공장·건조시설·공동집하장·공동창고·선별시설·공동판매장·공동육묘장·저장고, 야영장·농촌체험시설·생태학습장·폐교입대활용·산책로, 농업기반시설(용수개발, 경작로 확보장, 폐교입대활용, 산책로 등)을 예시하고 있다.
- 10) 기존사업으로서 도시대학 운영, 도시(마을)닥터 운영사업, 도시재생프로그램 개발 운영, 거버넌스체계 구축·운영, 도시만들기지원센터 설치·운영, 주민역량 교육 및 마을해설사 양성, 지역문화교실, 마을 홈페이지 구축 등을 예시하고 있다.
- 11) 최근 활성화되고 있는 사회적 경제활동, 향토산업 및 6차산업, 지역식품체계(Local Food system) 등을 예로 들 수 있다.
- 12) 영국에서는 마켓타운의 인구규모를 10,000명에서 25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분하여 시설배치 기준을 적용하고 있다(<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>).
- 13) 최수명 외(2012)는 신규사업성 타당성 검토서를 “주민제안서”로 명칭 변경하고 제안서 작성에 있어 제안서 내용의 작성자를 참여자 그룹별로 명시하며, 주민참여분이 많을수록 평가시 가점 부여하고 주민의 사업에 대한 이해 및 참여 수준을 반드시 현장 확인하여 성실한 참여를 유도하는 방안과 기본계획 수립비를 사업비와 별도로 정액 지원하고, 주민과 계획수립자가 합의하여 작성한 사업계획안을 지자체에서 변경할 때는 그 사유를 서면으로 적시하여 “지역발전협의회”심의에 통과하여야 가능하도록 변경절차를 강화하는 방안을 제안하고 있다(최수명 외, 2012, p.43).
- 14) 복합다기능 공간의 조성과 프로그램 운영사례로 12개 개별사업들을 하나로 통합한 금산군 다락원(과구)농업기술센터 부지에 13개 민간단체들이 복합되어 있는 진안군 마을만들기지원센터가 대표적인 사례라고 할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 국토해양부·한국토지주택공사. (2012). 「2013년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인 설명회자료」.
- 김정연·권오혁. (2002). “지방활성화와 소도읍 육성,” 「국토정보」.
- \_\_\_\_\_. 박종철. (2009. 12). “거점면소재지마을종합개발사업의 추진실태와 개선과제,” 「한국지역개발학회지」, 제21권 제4호, pp.19-40.
- \_\_\_\_\_. 외. (2010). 「정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안」, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_. (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)」.
- 농림수산식품부·한국농촌공사. (2008). 「거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안」.
- \_\_\_\_\_. (2012). 「2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼」.
- 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.
- 송미령 외. (2008). 「시·군 기초생활권 정책 발전방안 구상」, 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.
- 최수명·이행욱·김홍균. (2003). 「농촌지역 중심지 기능변화에 따른 정주체계 모형설정, 농촌계획」, 제 9권 제2호, pp.39-47.
- \_\_\_\_\_. 외. (2012). 「농산어촌 정주환경 개선정책의 발전방향 연구」, 지역발전위원회 지역상생포럼(살기 좋은 농촌분과).
- 최양부·정철모. (1984). 「농촌지역 종합개발에 관한 연구Ⅰ: 농촌지역의 정주체계와 중심지개발」, 한국농촌경제연구원.
- 한국토지주택공사. (2010). 「도시활력증진지역 개발사업 효율성 제고를 위한 운영·관리용역」, 국토해양부.
- 행정안전부. (2010). 「11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인」.
- <http://towns.org.uk/>
- <http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>
- [http://www.ecovast.org/english/strategy\\_e.htm](http://www.ecovast.org/english/strategy_e.htm)
- <http://www.ncruralcenter.org/smalltowns/initiative.htm/>

Jack, Schultz. (2004). Boom Town USA: The 7<sup>1/2</sup> Keys To Big Success in Small Towns, Herdon : National Association of Industrial and Office Properties.  
 The Countryside Agency. (2002). Market Towns Healthcheck Handbook.  
 Action for Market Towns. (March 2005). Market Towns Healthcheck Handbook.

(논문접수일: 2013. 10. 23 / 논문수정일(1차: 2013.11.14) / 게재확정일: 2013. 11.18)

---

※ 김정연(金正淵)은 중앙대학교 경제학과와 서울대학교 환경대학원을 졸업하고 서울시립대학교에서 도시계획학 박사학위를 취득하였다. 현재 충남발전연구원 수석연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방중소도시재생, 농촌정주체계 및 농촌중심지, 지역개발 등이며, “도농통합적 지역개발의 새로운 아젠다(2011)” 등이 있다(이메일주소: [jykim@cdi.re.kr](mailto:jykim@cdi.re.kr)).

※ 김은순(金殷淳)은 서울대학교 농가정학과와 서울대학교 대학원 농경제학과를 졸업하고 미네소타대학교에서 응용경제학 박사학위를 취득하였으며, 현재 충남대학교 농업경제학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 농업 및 환경정책, 소비경제 관련 분야이며, 주요논문으로는 “Asymmetry in Advertising-Demand Response: An Application to Korean Pork”(2012) 등이 있다(이메일주소: [ugim@cnu.ac.kr](mailto:ugim@cnu.ac.kr)).