

농어촌지역개발의 종합적 접근을 위한 정책 과제

임상봉

농어촌진흥공사 농어촌연구원

Policy Issues for Integrated Approach to Rural Regional Development

Im, Sang Bong

Rural Research Institute, Rural Regional Development Corporation

ABSTRACT

The objectives of the study are to identify the issues and problems encountered in Korea's current integrated rural regional development(IRRDR) program and to suggest policy remedies to cope with them. Secondary data and materials are mainly used for the study.

Since the mid-1980s, rural settlement planning has been carried out in the Republic of Korea. In the planning process, 'scale of economy' perspectives and settlement policy have been emphasized for increasing the efficiency of investment. During the 1990s, rural settlement and major village development projects have been implemented under the rural structure transformation programs. Agricultural structure adjustment projects for land consolidation and sizable farming have been separated from the rural settlement and major village development projects.

Based on the evaluative analysis for the rural structure transformation policy and program, some problematic issues were raised as follows: (a) lack of integrative control function in the program; (b) weak linkage between living environment improvement and agricultural development projects; and (c) lack of comprehensive village development planning and implementation system. The policy issues to solve the problems were suggested as follows: (a) adoption of bottom-up approach in new IRRDR planning and project system; (b) projection of comprehensive development planning and project at the village level; and (c) introduction of new regional agriculture development projects such as direct payment system for farming in less favorable areas and organic farming.

I. 문제의 제기

도시 중심의 공업화 정책으로 야기된 도농간 개발의 불

균형 문제를 해결하고자 정부에서는 농촌개발을 위한 각종 계획을 수립하고 사업을 수행하여 오고 있다. 1984년부터 1993년까지 군 단위 농촌종합개발계획이 수립되었으며,

1991년부터는 면 단위 정주생활권개발계획을 수립하여 오고 있다 (김, 1997). 이러한 개발계획의 핵심 내용은 소득증대와 생활환경개선 방안을 마련하는 것이다.

그런데 이러한 군 단위 개발계획이나 면 단위 개발계획이 실천에 대한 법적 구속력을 갖는 것은 아니다. 구체적인 실천은 각종 개발사업을 실시함으로써 이루어지는데, 이 때 사업에 따라 서로 다른 중앙 정부 부처가 관여하게 된다. 그러므로 일정 지역 단위에 농어촌개발사업을 수행하는 데 있어서 정부부처간 협력과 조정이 중요한 문제로 떠오르게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 정부에서는 여러 가지 사업시행지침을 통합형태로 만들어 적용하고 있다. 농림수산업 통합지침이나 농공단지조성사업 통합지침 및 농어촌주거환경개선사업 업무지침 등이 그 예이다. 농림수산업 통합지침은 농림부의 각종 정책사업을 통합운영하기 위한 것인 반면에, 농공단지조성사업 통합지침이나 농어촌주거환경개선사업 업무지침은 여러 관련 부처의 소관 업무를 통합시켜 운영하는 것이 특징이다. 농공단지조성사업은 농어촌공업화를 위하여 통상산업부, 건설교통부, 농림부가 연계되어 있고, 농어촌주거환경개선사업은 내무부, 환경부, 건설교통부, 농림부가 연계되어 있다. 그런데 농어촌을 종합적으로 정비하고 개발하기에는 아직도 각종 사업들간의 위계체계와 연계성이 부족하다는 것이 이 글의 관점이다.

정부에서는 1990년에 농어촌발전특별조치법을 제정하고 농어촌진흥공사를 발족시켜 1991년부터 농어촌구조개선사업을 추진해 오고 있는데, 1990년 이전부터 존속되어 오고 있는 농어촌개발 관련사업과 농어촌구조개선사업이 실시된 이후 새롭게 만들어진 사업들간에 연계체계가 부족한 가운데 각종 농어촌 정비사업 및 개발사업이 추진되고 있다. 물론 정부에서는 각 사업의 통합시행지침에 의해 농촌개발의 종합적인 특성을 살려나가는 동시에 부처간 업무협조체제를 구축하려는 노력을 기울이고 있지만, 아직도 개선해야 할 점이 많다고 본다. 그리고 어떤 사업은 지구 단위로 시행되는가 하면, 어떤 사업은 수혜 대상자 중심으로 시행되고 있어서 농촌지역종합개발의 실현 여부가 불투명한 점도 개선되어야 할 것이다.

이 연구의 목적은 농어촌개발사업을 종합적으로 추진하는 데 있어서 당면한 문제점을 분석하고, 이에 대응하기 위한 정책적인 개선방안을 도출하여 제시하는 것이다. 이를 위하여 연구방법으로는 2차 자료를 주로 이용한다.

II. 농어촌지역종합개발의 의의와 특성

1. 농어촌지역종합개발의 의의

농어촌개발의 핵심 내용은 소득증대와 생활환경개선으로 요약할 수 있다. 소득증대와 함은 축산을 포함한 농림업, 수산업과 같은 1차산업, 2차산업으로서의 제조업, 관광과 같은 3차산업을 의미한다. 생활환경개선에는 주거시설, 상하수도시설 및 편의시설로서의 문화복지시설 등이 포함된다. 그리고 소득증대와 생활환경개선을 위한 기반투자로서 농어촌도로의 확충 및 개선도 매우 중요시된다.

이러한 농어촌개발을 정주공간이라는 일정한 지역단위를 중심으로 접근하는 것이 농어촌지역개발이며, 이를 종합적인 방식으로 접근하는 것이 “농어촌지역종합개발”(IRR: integrated rural regional development)이다. 여기에는 ‘개발계획’(development planning)과 ‘개발사업’(development project)의 개념이 모두 포함되어 있다. 이러한 농어촌지역종합개발은 1960년대부터 1970년대에 걸쳐 추진되어 온 우리나라 농촌개발방식의 한계를 극복하고 새로운 패러다임을 모색하는 과정에서 채택된 개발전략이다(최 외, 1989). 기존의 농촌개발에서는 농촌이 성장거점개발론에 의거한 국토개발 전략에서 소외된 「나머지 지역」으로 인식되는 가운데, 지역이라는 개발 단위에 대한 관점없이 식량공급기지로의 농업중심개발이 이루어졌으며, 새마을운동으로 대표되는 마을개발과 소도읍가꾸기 방식의 부분적인 개량 형태의 정비가 이루어졌다(최 외, 1989). 그리고 개발방식 또한 중앙부처 중심의 하향식, 분산적 개발 형태가 주종을 이루었다.

최 외(1984)는 농어촌지역종합개발에서 “종합”이 의미하는 바를 다음과 같이 세가지 측면으로 요약하였다.

첫째, 정주체계의 관점에서 중심 도시와 마을을 하나의 체계 속에서 개발하는 지리적 종합이다.

둘째, 관련부처에 따라서 중앙정부 중심으로 독립적, 수직적으로 계획·집행하고, 농촌개발 정책 및 행정을 중앙정부 단위 및 지역정부 단위에서 종합하고 조정하는 정책적 종합이다.

셋째, 부처별로 독립, 분산적으로 추진되는 각종 농촌개발 관련사업을 지역 단위에서 일정한 농촌개발계획에 의하여 종합하는 사업적 종합이다.

한편, Weintraub 외(1986: 19-20)는 IRRD를 추진하는 데 있어서 지역성¹⁾(regionality)을 중요한 관점으로 채택하며,

미시-거시 개발 단위와 다양한 계획 부문간 조정을 통하여 수직적, 수평적으로 통합하는 것이라고 규정하였다. 그리고 이들은 IRRD의 기본 전략으로 Chenery 등(1974)이 주장한 것을 수정하여 7가지를 제시하였다. 농지개혁(agrarian reform)으로 일컬어지는 농지소유 및 이용구조 조정, 취약정비(resettlement), 공업화, 도시화, 지역사회개발²⁾(community development), 재정정책, 정치행정조직 및 민간단체 결성 등이 그것이다.

이상을 통해 볼 때, 농어촌지역종합개발은 계획과 실천을 강조하는 개발전략으로서 일정한 공간 단위로서의 지역성을 강조하며, 중앙-지방 및 거시-미시 지역 단위의 수직적 통합과 개발사업 부문간 수평적 통합을 강조하는 개념이라고 규정지을 수 있다. 그리고 지역의 특성 및 발전 단계에 따라 강조점이 달라질 수는 있으나, 농어촌지역종합개발에서는 대체로 농업, 공업 등의 개발을 위한 산업기반조성, 도시화 추세와 연계한 농촌개발, 주거환경정비, 상하위 단위간에 연계성을 중시하는 가운데에서의 대민서비스 개선과 주민의 삶의 질 향상을 통한 정주생활권 개발, 개발사업에 소요되는 재원의 안정적 확보, 사업추진체계의 정비 및 주민 호응의 유도가 이루어져야 한다고 하겠다.

그런데 여기에서 주의를 요하는 것은 군 종합개발계획이나 면 정주생활권개발계획이 도농통합식 개발을 추구하며, 소규모 단위 개발의 한계를 극복하려 한다고 해서 마을 단위 개발을 무시해서는 안된다는 점이다. 정주체계에 따라 중심마을이나, 기초마을이나에 따라 수행하는 기능이 다르

고 입지하는 서비스 시설이 다를 뿐 선진 농어촌 건설을 위하여 두 곳 모두 정비를 요한다. 즉, 중심마을을 정비했다고 해서, 그 효과가 주변에 자연스럽게 파급되어 기초마을이 저절로 정비되지는 않는다. 그러므로 각종 농어촌개발사업을 기초마을 단위에도 적용하여 이 곳을 효율적인 생산공간과 쾌적한 주거공간으로 가꾸어 나가야 하는 것이다.

2. 현행 농어촌지역종합개발의 특성

가. 농어촌지역개발 관련 법률체계

농어촌지역개발에 관련된 각종 법률과 그에 따른 개발 계획 및 사업 내용을 살펴보면 <표 1>과 같다. 군 건설종합계획이 국토건설종합계획법이라는 분명한 법체계를 가지고 있는 데 반해, 농어촌지역종합개발계획은 농림부 지침에 의해 수립되어 그 법률적인 관계가 모호하다. 군 건설종합계획이 물리적 개발에 더 강조점을 둔다는 점만 다를 뿐 둘 다 지역종합개발 기본계획의 성격을 가지고 있다. 구체적인 토지이용계획을 포함하고 있지 않기 때문에 개발의 기본 방향만을 제시해 줄 뿐 일반인이나 지방자치단체의 토지이용 행위를 구속하지 않는 것도 공통점이다(서, 1995).

농어촌발전특별조치법에 의해 수립되는 군 농어촌종합발전계획은 농특세라는 특정 재원에 의해 수행되기 때문에 계획의 실행성이 강한 것이 특징이다. 계획내용은 기존의 군 건설종합계획이나 농어촌지역종합개발계획과 크게 다르

<표 1> 농어촌지역정비 관련 법률

구 분	국토건설 종합계획법	농림부 지침	농어촌발전 특별조치법		오지개발 촉진법	도서개발 촉진법	국토이용 관리법	농어촌 정비법	내무부 지침	
			군 농어촌 종합발전 계획	읍·면 정주민 개발계획					소도읍 개발사업	취락구조 개선사업
계 획 사업내용	군 건설종합 계획	농어촌지역 종합개발계획	군 농어촌 종합발전 계획	읍·면 정주민 개발계획	오지종합 개발계획	도서종합 개발계획	취락지구 개발계획	문화마을 조성사업	소도읍 개발사업	취락구조 개선사업
주관부처	건설교통부	농림부	농림부	농림부	내무부	내무부	건설교통부	농림부	내무부	내무부
대상지역	군	군	시·군	읍·면	면	면	면소재지 또는 중심 마을	중심마을	읍·면 소재지	일반 마을

1) 규모의 경제 측면에서 그 단위는 사업에 따라 다양한 형태를 취할 수 있다고 본다.

2) 여기에서는 지역사회개발을 농촌 부문에 있어서 지역사회 서비스와 삶의 질 향상에서부터 지역 주민의 참여와 지역 중심성 증대를 가져오는 것으로 보았으며, 지역 단위(regional level)와 하위 지역 단위(sub-regional level) 및 기초 단위(local level)를 연결시키는 것으로 보았다.

지 않다. 그런데 농림부에서는 기존의 농어촌지역종합개발 계획이 군의 사회·경제·문화 등 광범위한 부문을 사업대상으로 하고 있어 투자 소요액이 군의 가용예산을 훨씬 초과하게 되고, 부처간 이해관계가 대립되어 투자방식의 전환이 없이는 종합개발계획에 의한 사업의 집행이 불가능하다고 판단하여 1990년부터 계획의 공간단위를 면으로 축소하여 주거환경, 생활기반시설, 생산기반시설 등을 사업대상으로 하는 「정주권개발계획」³⁾을 수립하기 시작하였다(서, 1995). 1991년부터 1996년까지 총 772개의 계획대상 면⁴⁾ 중에서 536개 면에 대한 계획수립이 완료되었으며, '97년에는 43개 면에 대한 계획을 수립 중이다(김, 1997).

한편, 정주권개발사업을 수행하는 연장선상에서 면 소재지 급의 중심마을을 개발하는 「집단마을조성사업」이 대두되었는데, 이것이 1993년부터 「문화마을조성사업」이라는 이름으로 개칭되어 수행되어 오고 있다. 소도읍가꾸기사업(1972)에서 출발한 내무부의 소도읍개발사업은 주로 도로·상하수도시설·주택개량·중심상가 정비 등 환경정비와 도시기반시설에 편중되어 있다(서, 1995). 그 밖에 정주체계상 중심성을 갖지 않는 기초마을에 대해서는 내무부의 취락구조개선사업이 있으며, 농림부와 내무부 및 농촌진흥청이 각각 별도로 주관하여 추진하고 있는 농어촌주거환경개선사업이 있다. 취락구조개선사업의 사업규모는 10~50호 정도이며, 개발형태가 A형(신촌형), B형(개선 및 합촌형), C형(정돈형)으로 나뉘어진다.

농어촌주거환경개선사업은 농림부에서는 생활환경 부문의 개선을 위하여 도로정비, 상하수도 설치, 주택정비(신축, 개량), 환경보전 등을 추진하고, 편익·복지를 향상시키기 위하여 공동작업장, 농기계보관소, 회관, 공원 및 놀이터 등을 설치하며, 소득원 개발을 위하여 산업기반조성, 농외소득원 확충, 특산단지조성, 유통시설 설치 등을 추진한다. 내무부에서는 주택구조개선의 일환으로 불량주택 개량, 부엌 및 목욕탕 개량, 불량 화장실 개량사업을 실시하며, 마을환경개선을 위하여 취락정비, 소규모 오수처리사업 등을 실시한다. 농촌진흥청에서는 주거환경개선을 위하여 부엌, 목욕

탕 개량 등을 실시한다.

새롭게 제정되어 1996년부터 시행되고 있는 「농어촌주택개량촉진법」에는 시장·군수가 모든 자연마을에 대하여 농어촌주거환경개선종합계획을 수립토록 의무화하고 있어서 앞으로 정주권개발계획수립 내용이 더욱 구체화되어 추진될 것으로 기대된다. 최근에는 내무부에서 농어촌주택개량촉진법에 의거하여 주거공간 정비와 소득기반 정비를 연계한다는 취지 하에 「농어촌주거환경개선사업」을 추진하고 있다. 내무부에서 새롭게 추진하는 「농어촌주거환경개선사업」과 농림부에서 시행해 오고 있는 「문화마을조성사업」을 비교하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 마을정비사업의 비교

구 분	문화마을 조성사업	농어촌주거환경개선사업
주관부서	농림부	내무부
근거법률	농어촌정비법	농어촌주택개량촉진법
규 모	50호 내외	20호 이상
사업시행 주체	시장·군수	시장·군수
사업참여 자격자	농어촌진흥공사	농어촌진흥공사, 건설업체
대상마을	중심마을	기초마을
추진방식	도농 연계추진 소득원개발과 연계추진	소득원개발과 연계하는 패키지식 사업 추진

나. 농업부문개발 관련 법률체계

앞에서 살펴본 바와 같이 군 단위 농어촌지역개발계획에서부터 종합적인 접근을 시도하고 있지만, 농업개발사업은 부문계획에 의한 개별 농가 지원 형태로 이루어지기 때문에 소득원 확충 차원에서의 농업개발사업과 생활환경개선 차원에서의 주거환경개선사업이 연계되기가 쉽지 않다.

현재 농어촌발전특별조치법에 의한 농지 관련 농업개발사업으로는 농업구조개선사업의 일환으로 추진되고 있는 영농규모적정화사업, 규모화촉진직접지불사업 등이 있다. 그리고 농어촌정비법에 의한 농업부문 개발사업으로는 농

3) 이러한 정주생활권개발계획에 의거하여 면 단위 농어촌을 정비하는 사업을 '일반정주권개발사업'이라 부르기도 하는데, 이는 오지개발촉진법에 의해 시행되는 오지종합개발사업 대상 면과 도서개발촉진법에 의해 시행되는 도서종합개발사업 대상 면을 제외한 일반 면을 대상으로 하는 데서 붙여진 이름이다.

4) 전국에 총 1,235개의 면이 있는데, 그 중에 오지개발촉진법 및 도서개발촉진법에 의하여 오지개발 면(410개)과 도서개발 면(53개)으로 지정된 곳을 제외한 일반 면지역이 772개이다.

업생산기반정비사업, 수산업생산기반정비사업, 한계농지정비사업 등이 있다. 여기에서 농어촌정비법에 의해 수행되는 농업부문 개발사업은 기반정비와 시설설치 및 농지에 대한 용도 변경이나 구획재정비가 이루어진다는 점에서 주거환경개선사업과의 연계가 비교적 용이한 편이다. 이에 반해 현재 농어촌진흥공사에 의해 「쌀전업농육성사업」이라는 이름으로 수행되고 있는 영농규모적정화사업은 농지지원 대상자에게 농지의 소유권 또는 임차권을 설정해 주고, 소요자금을 장기 저리로 용자 지원하는 제도로 지역 단위 개발사업과는 거의 연계가 이루어지지 않고 있다.

다만, 농지법에 규정된 농지이용계획과 농지이용증진사업⁵⁾을 활용한다면 지구 단위 농업구조개선의 추진이 가능해지며, 소규모 지역종합개발계획에 이 내용을 포함할 수도 있을 것으로 생각된다. 아직 농지이용증진사업이 시행되고 있지 않은 상황이기 때문에 현실적으로 농업부문 개발계획을 주거환경정비계획과 연계시키는 것이 성공할 수 있을지 여부를 판단하기는 쉬운 일이 아니다. 하지만, 각종 제약요소를 제거하면서 정책사업이 지역 단위 농어촌종합개발 형태로 가야한다는 데 대해서는 큰 이견이 없는 것 같다. 그러므로 이와 같은 종합화를 추진하는 데 있어서 예상되는 문제점을 분석하고, 이에 대한 해결방안을 모색하는 것이 필요한 시점이라 하겠다.

Ⅲ. 농어촌지역종합개발사업의 당면 문제와 정책 과제

1. 농어촌지역종합개발사업의 당면 문제

가. 농어촌지역종합개발사업의 총괄기능 미흡

1990년대에 들어와 농어촌발전특별조치법에 의한 각종 정책 및 사업은 농림부 주도 하에 양산되었다. 면 정주권개발사업, 문화마을조성사업, 영농규모적정화사업, 규모화촉진직접지불사업, 농어촌휴양지조성사업, 관광농원개발사업 등

이 그 예이다. 그리고 농지법에는 시장·군수로 하여금 농지이용계획을 수립토록 의무화하고 있다. 그러한 가운데 내무부는 기존의 법률체계에 의하여 오지종합개발사업이나 도서종합개발사업, 소도읍개발사업 및 취약구조개선사업 등을 지속적으로 추진하여 오고 있다. 또한 농어촌주택개량촉진법에 의해 농어촌주거환경개선사업을 벌이며, 시장·군수로 하여금 마을 단위로 농어촌주거환경개선종합계획을 수립토록 하고 있다.

이와 같은 상황에서 시장·군수는 개별사업의 대행자일 뿐 이를 종합하는 기능이 없다. 물론 과거에 수립한 군 단위 농어촌지역종합개발계획이나 군 종합발전계획 등을 참고할 수는 있겠지만, 이것이 법적 구속력을 갖지 않는 가운데 시·군에서는 개별법에서 규정한 계획수립 의무사항을 이행하기에 급급하게 되는 것이다. 비근한 예로 농지법에 농지이용계획수립이 의무화되어 있어 1996년에 이를 시행하였지만, 현재의 농지이용을 형식적으로 반영할 뿐 미래지향적인 방향성이나 문제의식이 부족하다. 더욱이 농지의 규모화와 집단화를 도모하는 농지이용증진사업은 농지이용계획을 참고토록 하고 있다.

그런데 농지이용계획은 대상지역이 군 단위이며, 농지이용증진사업지역은 마을과 같은 소규모 단위이고, 농어촌주거환경개선종합계획 대상지역은 자연부락 단위이다. 이제 비로소 지역개발의 기초 단위인 마을에 대한 생활환경개선과 소득증대를 위한 농업부문계획을 세울 수 있게 된 것을 알 수 있다. 그러나 아직도 이것을 종합하여 마을 단위 개발계획을 세울 법적 근거는 없는 것이다.

시장·군수가 군 단위 개발계획을 총괄한다고는 하나, 농어촌정비법이나 농지법 및 농어촌주택개량촉진법과 같은 개별법에서 의무사항으로 규정한 내용을 수행할 뿐 독자적으로 개발방향을 설정하여 추진하기 곤란한 형편이다. 농업개발을 추진하는 데 있어서 농가의 소득 증대를 도모해야 할뿐만 아니라, 동시에 주곡의 안정적 확보와 같은 농정 목표를 이행하기 위해 노력해야 하는 과도기적 상황이다. 이와 같이 농촌개발 관련 각종 정책사업은 농림부, 내무부 등

5) 농지법 제13조에는 농지이용계획에 포함하여야 할 사항으로서 ①농지의 지대별·용도별 이용계획, ②농지의 효율적인 이용과 농업경영의 개선을 위한 경영규모 확대계획, ③농지의 농업외 용도로의 활용계획이 규정되어 있고, 동법 제15조에는 농지이용증진사업의 요건으로 ①농업경영 목적으로 농지를 이용할 것, ②농지의 임차권의 설정 또는 소유권의 이전이나 농업경영의 수위탁이 농업인 또는 농업법인의 경영규모의 확대 또는 농지이용의 집단화에 기여할 것, ③기계화·시설자동화 등을 통하여 농산물의 생산·유통을 포함한 농업경영비용의 절감 등 농업경영의 효율화에 기여할 것이 규정되어 있다.

중앙에서 만들어지는 가운데, 지방자치체 하에서 실제 사업 시행주는 시장·군수로 되어 있는 것이다. 만일 지방자치단체가 그러한 계획을 수립할 필요를 절실히 느끼지 못한다면, 법에 의해 각종 계획수립을 의무화한다고 해서 그것이 효율적으로 이루어지리라고 기대하기는 곤란하다. 자칫하면 행정력만 낭비하게 될 우려가 있는 것이다.

나. 주거환경정비와 농업개발의 연계체계 미비

문화마을조성사업과 농어촌주거환경개선사업에서는 공통적으로 생활환경개선을 소득원개발과 연계시킨다고 밝히고 있다. 하지만 농어촌지역개발 대상 지역의 주요 소득원은 농업임에도 농업부문개발이 생활환경개선과 유기적으로 연계되지 못하고 있다. 농지이용계획과 농지이용증진사업에 의해 농업부문개발사업이 지역 단위로 수용될 가능성이 있으나, 아직 그 해법이 명확하게 나와 있지 못하다.

농어촌주거환경개선사업은 대상지역이 마을 단위로 분명하게 규정되어 있으나, 이제까지 영농규모적정화사업은 개별농가 단위로 지원이 이루어졌으며, 농지이용증진사업은 사업지구 단위가 명확하게 규정되어 있지 않다. 그리고 생산기반정비사업의 일환으로 추진되고 있는 농지재경지정리사업이나 밭기반정비사업, 간이경지정리사업도 농지의 특성에 의존할 뿐 마을 전체의 농업발전 방향을 고려할 수 있는 장치가 마련되어 있지 못하다. 그러므로 앞으로는 농어촌지역종합개발의 하위 단위로서 마을종합개발을 지향하는 가운데 주거환경정비와 소득원 개발 차원에서의 농지의 효율적 이용 방안 및 농업생산기반정비 방안 등이 마련되어야 할 것이다.

다. 마을종합개발계획 체계의 미비

농어촌지역종합개발사업이 도입될 당시 계획 단위는 '군'이었다. 그러던 것이 사업추진을 원활하게 하기 위해서 정주권개발 단위가 '면'으로 조정되었다. 이와 함께 문화마을조성사업은 개발 단위를 더 축소하여 면소재지 및 중심마을을 대상으로 실시하였으며, 농어촌주택개발촉진법에 의한 주거환경개선사업은 중심성이 없는 기초마을을 대상으로 설정하고 있다. 그렇다고 해서 새마을운동 당시와 같이 모든 개발사업이 마을 단위로 회귀했음을 의미하는 것은 아니다. 면 정주권개발계획을 수립할 때 기존의 군 단위 개

발계획이 고려되며, 정주권개발계획에 의거하여 각종 복지 및 서비스 시설이 중복됨이 없이 효율적으로 투자되도록 안내하게 된다.

이제 농어촌구조개선정책의 수행에 따른 구체적인 효과를 확인하기 위하여 점점 이와 같은 군 및 면 단위의 개발계획을 기초로 하여 마을 단위 종합개발계획의 수립을 요청하는 추세이다. 1990년을 전후하여 농어촌지역개발에 대한 체계적인 대비가 없던 시기에는 군 단위와 면 단위에 대한 개략적인 개발 방향을 설정하는 것도 중요한 의미를 지니는 것으로 간주되었다. 그러나 농어촌정비에 관한 실천 사업을 수행해 가면서 마을과 같은 세부 단위에 대한 구체적인 개발의 청사진과 설계도가 없이는 효과적인 개발사업을 수행하기 곤란하다는 문제에 직면하게 된다. 면 정주생활권개발계획이 문화마을조성사업이나 농지이용증진사업 및 한계농지정비사업의 상위계획적 역할을 다하고 있지 못하는 가운데 이제는 마을 단위의 개발계획을 수립하여 이를 면이나 군 단위에서 취합, 조정하여 상위계획을 제수립해 나가야 할 것이다.

마을단위 개발계획을 수립하기 위해서는 마을정비 방향에 맞추어 마을 전체 토지에 대한 이용계획이 수립되어야 하며, 그 중 일부로서 농지이용계획이 수립되어야 할 것이다. 그런데 아직 농지이용계획과 농지 이외 토지에 대한 이용계획을 어떻게 연계시킬 것인지에 대한 사업시행체계가 명확하게 갖추어져 있지 못하다. 농지이용계획은 농지법에 의거하여 시장·군수가 의무적으로 수립해야 하는 데 반해, 농지이용증진사업은 시행계획에 대해 해당 주민 3분의 2 이상의 동의를 얻어야 하는 선택적이며, 제한적인 형태를 띠고 있다.

라. 마을종합개발사업 시행체계의 미비

도시 중심의 시각에서는 읍·면 소재지와 같은 소도읍조차 과도적인 생활장소로 간주되고 있는 가운데(김, 1987), 마을 단위로까지 세분화된 농어촌지역개발 방안을 마련한다는 것이 그리 쉬운 일은 아니다. 효율적이고 실천 가능한 계획수립체계와 시행체계가 마련되지 못하는 한, 그만큼 사업을 합리화시키기가 어렵다는 의미이다. 그러나 기초 단위에 대한 세부적인 개발방안이 마련되지 않고서는 상위 단위인 면이나 군의 발전을 도모하기가 점점 어려워지고 있다. 이것이 바로 상향식 개발에 대한 시대적 요구라고 볼

수 있다.

이제까지 기초마을로 일컬어지는 일반적인 마을을 대상으로 하는 개발사업은 제한적으로 추진되었다. 주택개량사업, 영농규모화사업, 관광농원개발사업 등이 모두 일정한 지구를 단위로 하기보다는 개별 농가를 대상으로 지원되었기 때문이다. 그러나 이제 마을단위 개발에 대한 관심이 증대되고 있다. 농어촌주택개량촉진법에 의한 주거환경개선사업이나 농지법에 의한 농지이용증진사업 등이 모두 마을을 기본적인 개발 단위로 설정하고 있기 때문이다.

그렇다면 마을 단위 종합정비사업을 어떻게 추진할 것인가 하는 문제인데, 여러 가지 분산되어 있는 개발사업들을 종합적으로 추진하는 것이 효과적이라는 데 대해서는 이견이 없지만 실제로 그렇게 된 예는 아직 별로 없다. 마을정비와 경지정리를 동시에 추진하여 토지이용을 효율화하는 방안이나 마을정비와 축산단지 조성 등 농업생산시설정비를 동시에 추진하는 방안 및 농업생산시설 정비와 영농규모적정화를 결합시키는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 그러나 개별사업에 대한 시행지침이 마련되어 있을 뿐 마을의 특성에 따라 몇 가지 사업을 종합적으로 추진하는 체계에 대해서는 충분한 대책이 마련되어 있지 않다.

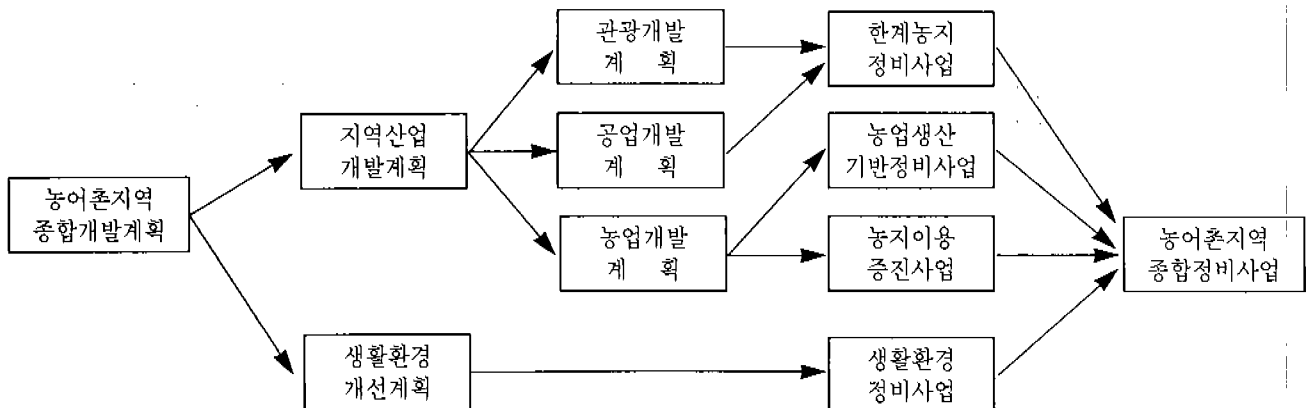
2. 농어촌지역종합개발사업의 효율적 추진을 위한 정책 과제

가. 농어촌지역종합정비사업의 도입

농지법에 의한 농지이용증진사업과 농어촌정비법에 의한 생활환경정비사업 및 농업생산기반정비사업을 통합하는 형태의 농어촌지역종합정비사업을 도입할 필요가 있다. 이를 위해서는 지역의 산업개발 차원에서 지역농업개발계획을 수립하여야 하며, 이를 토대로 생산기반정비사업, 농지이용증진사업 및 생활환경정비사업을 실시하여야 한다. 지역의 입지적 특성에 따라서는 산업개발적 측면에서 농업외에도 공업 또는 관광개발에 대한 계획도 수립할 필요가 있으며, 이를 토대로 한계농지정비사업을 추진토록 한다. 이제까지의 생산기반정비사업이나 생활환경정비사업은 지역 농업의 특성과 충분히 연계되지 않은 채 별도로 추진되었으나, 앞으로는 이들을 상호 연계시켜 생산공간과 주거공간이 조화를 이루는 형태로 사업이 추진되어야 한다.

한편, 기존의 쌀전업농육성사업⁶⁾은 쌀의 안정적 자급기반 확보와 쌀 산업 경쟁력 제고 방안의 하나로 추진되는 것으로 개별 농가를 중점 지원하는 형태를 띠고 있다. 그런데 이러한 지원의 효과는 일정한 지역 단위 내의 농업특성과 농지 특성 및 경영체 특성을 종합적으로 고려함으로써만 판단할 수 있기 때문에, 일정 지역 단위를 중심으로 농지의 효율적 이용 방안과 경영규모 확대 방안을 마련하는 농지이용증진사업 방식으로 전환되어야 할 것이다.

농어촌지역 산업개발사업과 생활환경개선사업을 결합한 농어촌지역종합정비사업 체계를 부문 중심으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다(〈그림 1〉 참조). 이러한 종합정비사업을 추진하기 위한 농어촌지역종합개발계획은 농어촌발전



〈그림 1〉 농어촌지역종합정비사업 체계도

6) 1990년에 농가영농규모적정화사업이 도입될 당시에는 농업구조개선 차원에서 전업농 육성을 위하여 재배작목에 관계없이 경영규모를 확대하는 데 대하여 농지자금을 지원하였으나, 1995년부터 쌀전업농육성사업으로 전환하여 쌀전업농육성대상자 중심으로 쌀 재배농지에 대하여 지원하고 있다.

특별조치법에 규정된 농어촌지역발전계획을 토대로 수립하고, 상위계획인 국토이용관리법에 의한 군건설종합계획을 최대한 수용하되, 단순히 기존의 계획 위에 또 하나의 유사한 계획을 추가하는 것이 아니라 마을 단위와 면 단위 개발계획을 취합하여 조정하는 상향식 계획체계를 갖추도록 해야 할 것이다.

나. 마을종합개발계획의 수립

이제까지 마을 단위 개발계획은 소도읍개발사업에 의한 읍·면소재지 개발이나 문화마을조성사업에 의한 중심마을 정비가 주를 이루었고, 기초마을과 같은 일반마을의 개발방안은 마련되어 있지 않다. 농어촌주택개량촉진법에 의해 농어촌주거환경개선종합계획을 수립하고 농지법에 의해 농지이용계획을 수립하지만 이를 통합하여 마을 단위 생활환경 개선과 소득증대를 위한 종합개발계획을 수립할 필요가 있다.

1990년대에 들어와서는 농어촌구조개선정책을 중심으로 농촌 전체의 모습을 획기적으로 변화시키는 것을 강조하였지만, 정책사업의 실천성을 높이기 위해서는 다시 마을과 같은 사업지구 단위의 계획을 중시해야 한다. 각종 개발사업의 투자효과를 높이기 위하여 시·군이나 읍·면 단위에서의 정주체계를 고려하여 거점식 개발을 추구하는 것도 중요하지만, 각 마을의 입지적 특성을 고려하는 가운데 일반계획과 상세계획을 수립해 나가야 한다. 특히 관광이나 공업에 대해서는 입지 여건을 갖춘 일부 마을에서만 계획을 수립할 필요가 있지만, 농업개발이나 주거환경개선에 대해서는 거의 모든 농어촌 마을에서 필요로 한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 측면에서 주민과의 합의를 기초로 한 마을단위 개발계획을 조속히 도입할 필요가 있는 것이다.

이러한 마을개발계획은 마을 단위 개발에만 영향을 미

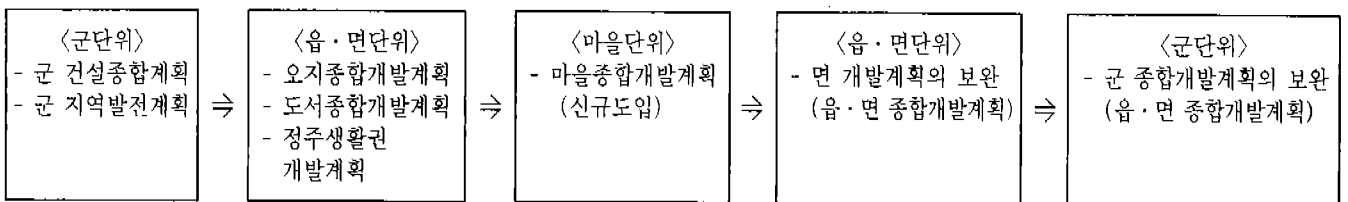
치는 것이 아니라, 이를 취합, 조정함으로써 이것이 면 단위, 군 단위 개발계획의 기초가 될 수 있다. 이제까지 면 단위에 대하여 수립한 정주생활권개발계획이나 오지종합개발계획 및 도서종합개발계획이 있고, 군 단위에 대해서는 군 지역발전계획과 군건설종합계획이 있으나, 앞으로 이를 변경하는 데 있어서는 마을종합개발계획을 최대한 활용토록 해야 할 것이다. 농어촌지역개발계획 체계에서 마을종합개발계획이 차지하는 위치를 도식화하여 제시하면 <그림 2>와 같다.

이러한 마을종합개발계획이 현실적합성을 갖도록 하기 위해서는 계획수립 과정에 현지 주민을 최대한 참여시키는 방식을 취할 필요가 있다. 이 과정에서 마을 주민들에 대한 계획수립기법과 경영기술에 대한 교육을 실시하며, 각종 정책사업의 내용과 지원사항에 대하여도 설명할 필요가 있다. 계획수립기법의 하나로 주거환경개선에 대한 계획수립시 마을정비 방향 설정을 위하여 고려할 사항을 예시하면 <그림 3>과 같다.

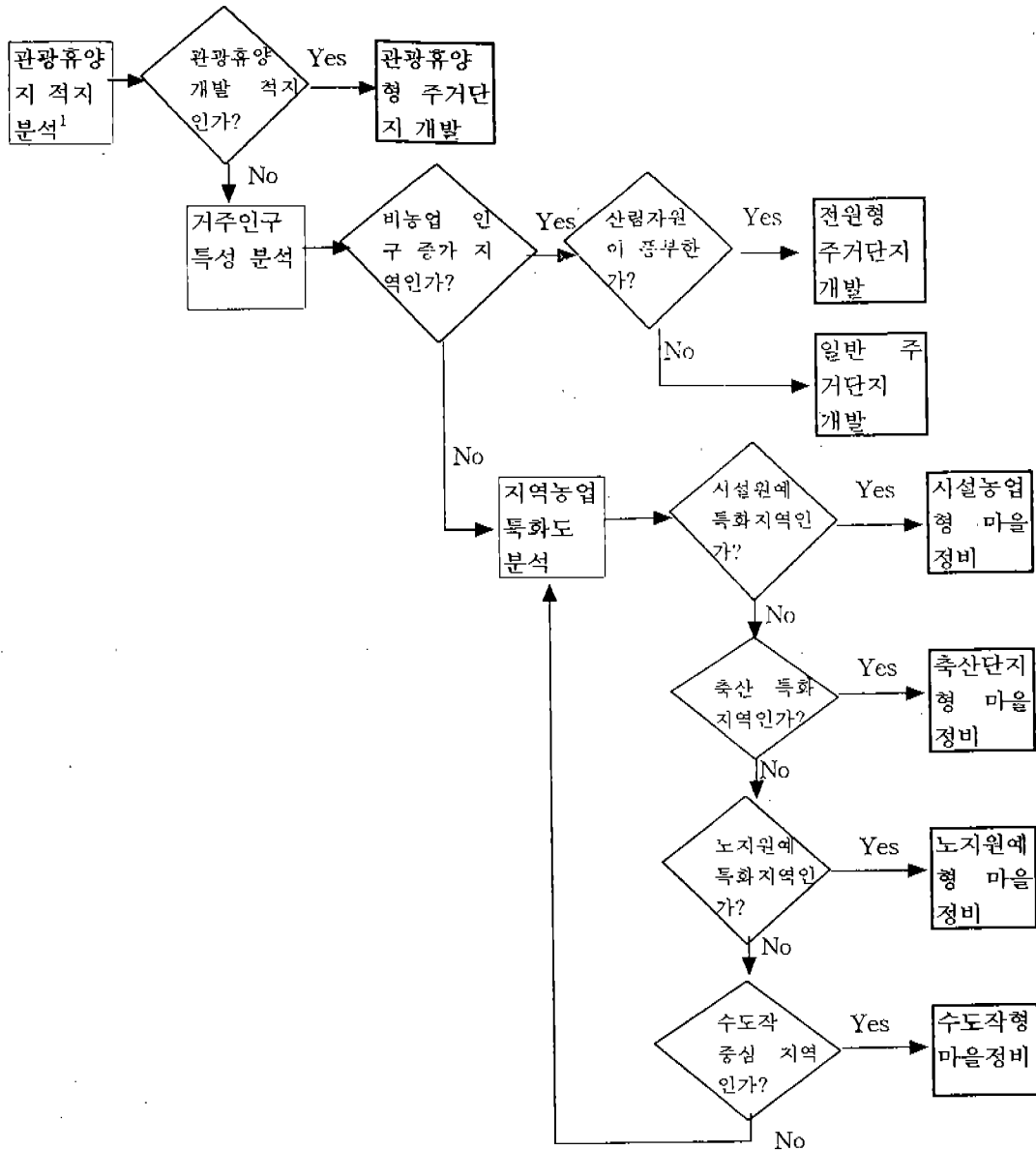
다. 마을종합정비사업의 시행

마을종합정비사업을 도입하기 위해서는 마을종합개발계획수립이 선행되는 것이 바람직하다. 그러나 마을종합개발계획수립체계가 도입되기 전이라도 현재 개별적으로 시행되고 있는 각종 정책사업을 통합하여 추진할 수 있는 방안을 마련함으로써 마을종합정비사업의 도입이 가능하다. 이러한 종합정비방식을 도입함으로써 농업생산기반정비사업, 주거환경개선사업, 한계농지정비사업 등이 병행 추진될 수 있을 것이다. 이를 위하여 사업의 타당성이 인정되면 각종 정책사업을 통합적으로 시행하는 것에 대해 우선순위를 부여하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

그리고 지역 특성에 적합한 형태로 마을을 정비하기 위하여 소득과 관련된 중점 사업 위주로 마을유희화를 시도



<그림 2> 농어촌지역개발계획에서 마을종합개발계획의 위치



¹ : 관광휴양지적지 분석 방법에 대해서는 최 외(1993)와 한국관광공사(1996) 참고

〈그림 3〉 마을정비 방향 설정을 위한 의사결정 흐름도

할 필요가 있다. 먼저 마을정비 형태를 크게 농업개발형, 한계농지정비형, 공업개발형으로 나누어 볼 수 있다. 농업개발형은 농업진흥지역이 많이 분포되어 있으며 농업이 주소득원이 되고 있는 지역이다. 이는 다시 시설농업형, 축산형, 노지원에형, 수도작형 등으로 유형화할 수 있다. 한계농지정비형은 주로 산촌에 적용되는 것으로서 농어촌정비법에 근거하여 농업적 이용형, 비업적 이용형, 관광휴양적 이

용형 등으로 나눌 수 있다. 공업개발형은 도시 근교나 공업단지 주변에 위치한 마을로서 비농업인의 농촌정착을 동시에 고려하여 주거환경을 개선할 때 유용하게 활용할 수 있으며 농업과 관련하여서는 근교형 시설농업이나 축산 등이 중심 과제가 될 것이다. 주거시설 건립시 이와 같은 마을정비 유형에 따라 농업생산과 관련된 시설물(축사, 창고, 농기계보관소 등)의 설치여부나 설치규모 등이 크게 달라지게

될 것이다.

라. 지역농업개발을 위한 신규사업의 도입 및 활용

지역농업의 개발을 위하여 신규사업을 도입할 필요가 있으며, 이를 농지이용증진사업 등에 적극 활용함이 요청된다. 현행 농업구조개선정책에서는 전업농육성대상자와 같이 핵심적인 경영체에 대해서만 지원 대책을 마련하고 있으며, 고령농가나 영농규모가 크지 않은 겸업농가 등에 대해서는 배려를 하고 있지 않다. 그러나 농산물시장이 개방된 상태에서 이들 중 상당수가 농업경영체로 존속하면서 우리 농업을 유지하는 데 있어서 일정한 역할을 담당할 것으로 예상되므로 이들에 대한 대책을 마련할 필요가 있다. 조건불리농업직접지불제와 환경농업직접지불제 등이 그 예이다.

이러한 제도는 고령농가 및 일반농가의 육성대책이 될 뿐만 아니라 농지이용증진사업 등을 통하여 농지의 소유권 및 이용권 변동을 촉진하는 수단으로 활용할 수도 있다. 이제까지의 사업에서는 규모화촉진직접지불제⁷⁾에서도 볼 수 있는 것처럼 고령농가는 은퇴대상으로만 간주하고 농업을 지속하는 것에 대해서는 관심을 기울이지 않았으나, 앞으로는 이들 중 영농을 지속하기 원하는 농가에 대해서는 조건불리농지 경작이나 유기농업을 하는 것에 대해 일정액을 보조할 수 있게 될 것으로 예상된다. 경영체 육성 차별화 전략을 통하여 대규모 영농을 하는 농가에 대해서는 기존의 쌀전업농육성사업과 같은 농가영농규모적정화사업을 통하여 지원하고, 소규모 경작농가에 대해서는 조건불리 농지를 경작하거나 환경농업을 실천하는 것에 대해 지원함으로써 지역사회 내에서 경영체간 역할분담을 도모할 수 있을 것이다. 특히 이러한 제도는 농업진흥지역밖 농지나 한계농지가 많이 있는 지역에서 유용할 것이다.

IV. 요약 및 결론

UR협상 타결과 WTO체제 출범에 대응하기 위하여 농어촌구조개선사업을 위시한 각종 농어촌개발사업이 이루어지고 있다. 하지만 아직도 농어촌을 종합적이고 효율적인 형태로 정비하고, 개발하기 위해서 개선해야 할 점이 많다.

농림부에서는 농지와 농업을 근간으로 한 농업구조개선의 토대 위에 문화마을조성사업 중심의 농어촌정주체계 개선과 농산물 가공산업 및 관광농업 개발과 농공단지 조성을 통한 농어촌구조개선을 도모하고 있다. 이에 반해 내무부에서는 1990년 이전부터 오지개발촉진법과 도서개발촉진법에 의해 실시하여 오던 낙후지개발사업과 농어촌중심지 개발 차원의 소도읍개발사업을 수행하여 오고 있으며, 1996년 농어촌주택개량촉진법의 시행과 함께 새마을사업 이후 패키지식 마을개발 형태의 새로운 주거환경개선사업을 추진 중이다. 그리고 통상산업부에서는 농어촌에 제조업 등 산업유치를 촉진하고, 건설교통부에서는 도시계획적 접근을 통해 농어촌을 정비하고 개발하는 데 관여하고 있다. 그밖에도 환경보전과 사회보장 차원에서 환경부와 보건복지부가 관련되는 등 여러 부처가 농어촌개발에 연루되어 있다.

이제 특별법적 위치에서는 농어촌발전특별조치법에 의한 농어촌지역발전계획을 어떻게 제도권 내에 자리매김하여 나가느냐 하는 과제를 안고 있다. 기존의 군건설종합계획이나 도시계획은 상위계획의 지지를 받으며 법률적으로 안정적인 위치를 차지하고 있는 데 반해, 농어촌지역발전계획은 그러하지 못하기 때문이다. 이러한 문제를 해결하는 방법으로서 앞으로의 농어촌지역개발계획은 마을종합개발계획을 근간으로 하여 이를 읍·면 단위, 시·군 단위에서 취합, 조정하는 상향식 계획체계를 채택할 것을 제안하였다. 이것이 곧 지방자치시대에 시장·군수에게 각종 개발사업에 대한 시행자의 자격을 부여한 취지와도 부합된다고 생각한다.

농어촌 지역 가운데 도시계획이 미치지 못하는 기초마을 단위가 단순히 농림지로서만 존재하는 것이 아니라 생산자가 정주하는 가운데 생산공간과 주거공간이 어우러진 농어촌생활공간이라는 시각이 필요하다는 관점에서 논의를 전개하였다. 이것은 농어촌발전특별조치법과 농어촌정비법 및 농어촌주택개량촉진법 등에 의해 제도적인 뒷받침이 이루어지고 있다. 1990년대에 지금까지 수행되어 온 농어촌구조개선사업을 돌이켜 보면, 농업구조개선 분야에서 대규모 경영체 창출에 중점을 두었으므로 소농이나 일반 농가에 대한 대책이 미흡했다면, 생활환경개선 분야에서는 문화마을 조성사업 등이 추진되는 과정에서 중심성을 지니지 않은

7) 쌀전업농육성사업을 보완하기 위하여 1997년부터 도입된 것으로 경영주 연령이 65세 이상인 농가가 보유농지를 전부(또는 300평 제외 가능) 매각 또는 3년 이상 장기임대하면 농지매매대금이나 임차료 외에 일정금액을 지원하는 제도임.

규모가 작은 마을의 정비에 대한 대책이 미흡하였음을 알 수 있다.

그리하여 앞으로의 농어촌지역개발은 상향식에 토대를 둔 종합적인 접근이 필요하다는 관점에서 현행 개발체계의 문제점을 각종 개발사업을 통합하고 총괄하는 기능이 부족하다는 점과 주거환경정비의 측면과 소득원개발 차원의 농업개발 간에 연계가 부족한 점, 그리고 마을종합개발 계획 수립체계 및 사업시행체계가 미비되어 있는 점을 지적하였다. 이에 대해 농어촌지역종합정비사업을 도입하고 마을종합개발계획을 수립하며 종합정비 형태의 마을개발사업을 실시하고 지역농업을 개발하는 데 WTO협정에서 허용하고 있는 직접지불제를 적극 활용할 필요가 있다.

여기에서 제시한 정책이나 사업의 실현을 위해서는 투자재원을 확보하는 것이 중요하다. 마을종합정비사업을 추진하기 위해서는 농지관리기금을 재원으로 하고 있는 농어촌구조개선사업의 예산을 활용할 수 있으며, 마을종합개발 계획수립에 소요되는 재원은 농지관리기금에서 확보하는 방안과 내무부에서 추진하고 있는 농어촌주거환경개선사업 관련 예산을 증액하여 총당하는 방안 등이 검토될 수 있다. 또한 지방자치 시대를 맞이하여 중앙 부처의 사업예산을 점차 지방양여금 등의 형태로 지자체에 이양하여 현지 주민의 참여하에 지역사회 주도로 개발계획수립 및 정비사업이 추진될 수 있도록 개선해 나가야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 김선기(1992), 농촌주거환경개선사업의 효율적 추진 방안, 한국지방행정연구원.
2. 김안제 외(1993), 한국의 지방자치와 지역개발, 도서출판 박문각.
3. 김용일(1995), WTO 세계무역기구협정해설, 한국무역경제.
4. 김정부, 백선기, 김홍상, 김태곤(1996), 농지이용증진사업의 효율적 추진방안, 한국농촌경제연구원.
5. 김종진(1997), "농어촌생활환경정비사업 추진시책," 농어촌진흥공사 편, 정주생활권개발사업의 효율적 추진방안, 농어촌진흥공사.
6. 김형국, 국토개발의 이론 연구(1987), 박영사.
7. 농림부(1996), 농림수산사업통합실시요령, 농림부.
8. 농어촌진흥공사(1990), 농어촌발전종합 대책 기본지침, 농어촌진흥공사.
9. 농어촌진흥공사(1994), 농어촌지역종합개발 개요, 농어촌진흥공사.
10. 농어촌진흥공사(1996), 공사관련법령집, 농어촌진흥공사.
11. 농어촌진흥공사 충청남도지사(1994), 계룡문화마을 조성사업 평가보고서, 농어촌진흥공사 충청남도지사.
12. 대한민국토·도시계획학회(1994), 지역계획론: 이론과 실제, 형설출판사.
13. 박성득(1997), "농어촌주거환경개선사업 정책 방향," 농어촌진흥공사 농어촌연구원 편, 농어촌주거환경개선사업 계획요령, 농어촌진흥공사 농어촌연구원.
14. 박종화, 윤대식, 이종열(1995), 지역개발론, 박영사.
15. 서종혁(1995), "농어촌 지역의 신개발 전략," 농어촌진흥공사 편, 지방화시대의 농어촌종합개발 전략, 농어촌진흥공사, pp. 3-54.
16. 김홍운 외(1995), 안성군농업종합개발계획, 안성산업대학교, 안성군.
17. 유우익(1987), "농촌 정주생활권개발사업의 평가와 향후과제," 농어촌진흥공사 편, 지방화시대의 농어촌종합개발 전략, 농어촌진흥공사, pp. 55-81.
18. 이정환, 윤원근, 이병기, 김정연, 이상문, 1992, 농어촌정주생활권 개발의 장기방향, 한국농촌경제연구원.
19. 이정환, 이병기, 김정연, 이정기(1989), 정주체계에 따른 농촌중심지 기능분석, 연구보고 188, 한국농촌경제연구원.
20. 이정환, 이인희, 이상문(1991), 시범마을 종합정비계획, 한국농촌경제연구원.
21. 임상봉(1994), "농촌발전의 구조적 변혁을 위한 농지유동화 정책의 방향," 한국농촌사회학회 편, 농촌사회, 제4집, 일신사, pp. 191-213.
22. 임상봉(1995), "효율적인 농지이용계획수립 방향에 관한 연구," 한국농촌계획학회 편, 농촌계획, 제1권, 제2호, pp. 77-92.

23. 최민호, 정지용, 김성수(1989), 종합농촌개발론: 요
구분석적 접근의 이론과 실제, 서울대학교출판부.
24. 최양부, 이정환, 김정연, 박시현(1989), 농어촌지역중
합개발의 효율적 추진을 위한 정책과제: 제7차 농
어촌지역종합개발 워크숍 보고서, 한국농촌경제연구
원.
25. 최진욱, 김종덕(1993), 관광농원의 개발 및 운영에
관한 연구, 농어촌진흥공사 농어촌연구원.
26. 한국관광공사(1996), 농어촌관광개발 활성화 방안
연구, 한국관광공사.
27. 황명찬(1992), 지역개발론: 이론과 정책, 법문사.
28. 최양부, 정철모(1984), 농촌지역의 정주체제와 중심
지 개발, 한국농촌경제연구원.
29. Brandt, Vincent S. R. and Ji Woong Cheong(1980),
"Planning from the Bottom Up: Community-Based
Integrated Rural Development in South Korea,"
Meeting the Basic Needs of the Rural Poor: The
Integrated Community-Based Approach, Edited by
Philip H. Coombs, New York: Pergamon Press, pp.
524-634.
30. Chenery, H., Ahluwalia, M. S., Bell, C. L. G., Duloy,
J. H., and Jolly, R.(1974), Redistribution with
Growth, New York: Oxford University Press.
31. Cherry, Gordon E.(1976), Rural Planning Problems,
London: International Textbook Company.
32. Flora, Cornelia B. and James A. Christenson(1991),
Rural Policies for the 1990s, Boulder: Westview
Press.
33. Friedmann, John and William Alonso(1975),
Regional Policy: Readings in Theory and
Applications, Cambridge: The MIT Press.
34. Johnston, Bruce F. and William C. Clark(1982),
Redesigning Rural Development: A Strategic
Perspective, Baltimore: The Johns Hopkins
University Press.
35. Singh, Katar(1986), Rural Development: Principles,
Policies and Management, London: Sage
Publications.
36. Weintraub, Dov and Julia Margulies(1986), Basic
Social Diagnosis for IRRD Planning: Conceptual
Framework, Case Studies and Some Generalisations,
Hants: Gower.