

농촌주민의 삶의 질 향상을 위한 지역개발 실행 방향

Directions of Rural Development for Improving Living Quality of Rural People

엄 대 호* 이 영 일** 김 채 수*** 정 병 호****
 Um, Dae Ho · Lee, Young Il · Kim, Chae Soo · Cheong, Byeong Ho

1. 서 론

『농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법』(이하 “삶의질특별법”)이 2004년 6월 6일부터 시행에 들어가게 되었다.

그 동안 범정부적인 차원에서 지역개발사업을 조정하는 기능이 미약하여 부처별로 산발적으로 지역개발사업이 추진되어 효과적으로 농촌의 투자가 이루어지지 못하였다. 그러나 본 법에 따라 국무총리가 위원장을 맡고 15개 부처 장관 및 9명의 민간전문가가 참여하는 『농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발위원회』가 설치되면 농림어업인의 복지증진, 농산어촌 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하고 그 추진 실적을 점검·평가하도록 하여 범국민적인 정책수립 및 시행시스템을 갖추게 될 것이다.

지역개발의 범정부적인 정책시행을 위한 법 제정과 시스템은 갖추어 졌지만, 농촌주민의 삶의 질을 높이기 위한 구체적인 프로그램이 마련

되어 있지 않아 효과적으로 농촌지역을 활성화하기 위한 지역개발이 이루어지기에는 미흡한 부분이 많은 실정이다. 정부의 농촌지역의 주거환경 개선과 생활기반 확충, 주민 소득증대를 위한 정책 전환으로 농업·농촌의 구조개선에 박차를 가하는 시점에서 사업 및 연구의 방향도 소득증대 및 농촌주민 삶의 질 향상을 위한 지역개발로의 전환이 요구되고 있으나, 새로운 정책 방향에 맞는 지역개발사업 실행 프로그램 마련을 위한 연구는 미흡한 실정이다.

본 고에서는 “삶의질특별법”의 취지와 목적을 효과적으로 달성하는데 참고가 될 수 있는 세부적인 실행 방향에 대한 몇가지 견해를 제시하고자 한다.

2. 농촌주민의 삶의 질 향상을 위한 지역개발 실행 방향

가. 『삶의질특별법』의 주요내용 검토

본 법에서 정부는 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진

*농업기반공사 농어촌연구원(udh@karico.co.kr)

**농업기반공사 농어촌연구원(yilee@karico.co.kr)

***농업기반공사 농어촌연구원(kcs@karico.co.kr)

****농업기반공사 농어촌연구원(bhcheong@karico.co.kr)

하기 위하여 5년마다 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하도록 하였다. 국가 및 지방자치단체는 농림어업인들의 복지증진과 실질적인 생활안정에 기여할 수 있는 시책과 농산어촌 주민의 교육기회를 보장하기 위하여 교육여건의 개선 및 발전을 위한 시책 강구와 농산어촌 주민의 생활편의를 증진하고 경제활동기반을 구축하기 위하여 농산어촌 주민의 생활편의 증진을 위한 사업 등을 지원하도록 하였다. 또한 농산어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 농산어촌의 경관을 체계적으로 정비하여 농산어촌 주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 활성화하기 위하여 농산어촌에 고유하거나 독특한 특산품·문화·기술(이하 “특산품 등”이라 한다)을 활용한 향토산업을 적극 육성하여 농산어촌 주민이 생활에 필요한 정보통신서비스에 자유롭게 접근하고 정보를 이용할 수 있도록 하기 위하여 도시와 농산어촌간의 정보격차를 해소하도록 노력하고, 이에 필요한 시책을 강구하도록 하였다.

또한, 농산어촌의 지역사회를 활성화하기 위하여 인근 마을을 하나의 권역으로 하여 지역종합개발계획을 수립하여 시행할 수 있도록 하고, 농산어촌주민의 생활편의를 증진하고 지역사회를 활성화하기 위하여 경제·사회·문화·복지기능이 확충된 적정규모의 농산어촌거점지역을 적절한 토지이용 및 주요기반시설 조성, 적정 인구 수용 및 주거시설 조성, 교통·산업·보건의료·교육·복지시설의 설치, 환경 보전 및 조성 등을 고려하여 육성하도록 하였다.

특히, 조건불리지역에 대한 특별지원을 위하여 영농조건이 불리하여 농업소득이 낮은 농산어촌(이하 “조건불리지역”이라 한다)에 거주하는 주민의 생활안정에 필요한 대책 마련을 위하여 조건불리지역의 지역사회를 유지하기 위하여

조건불리지역에 거주하는 주민이 경관보전활동, 농산어촌관광, 도시와 농산어촌의 교류 등 지역활성화를 위하여 행하는 사업에 필요한 지원을 할 수 있도록 하였다.

본 법의 내용을 살펴보면 기존의 농어촌정비법등과는 달리 농어업인과 농어촌 주민들을 위해 정부 및 지방자치단체가 지원할 수 있는 모든 대책을 강구할 수 있도록 하였다.

본 법의 지향하는 바의 중요한 내용 중 조건불리지역에 대한 지원 근거를 마련하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 조건불리지역이라는 용어는 일반적인 낙후지역이 주로 도시지역 위주의 개념이라면 조건불리지역은 농촌의 판단이 중심이 된다는 점에서 개념적 차이가 있다. 뿐만 아니라 농촌여건의 차이에 따라서 지역을 구분하는데 농촌의 지역적 특성을 더욱 잘 나타낼 수 있다.

이러한 조건불리지역 개념을 법에서 도입하여 명문화하였다는 것은 조건불리지역에 거주하는 농촌주민들의 소득향상과 복지증진을 위한 근거가 마련되었다고 할 수 있지만, 조건불리지역이 어디를 말하는지에 대한 근거는 마련되어 있지 않아 이 지역에 투자를 할 수 있는 세부적인 실행 방안 마련이 시급히 요구되고 있다고 할 것이다.

본 법에서 지원할 수 있도록 한 농촌주민의 삶의 질 향상을 위한 지역개발 분야는 행정자치부, 건교부 등에서 시행하고 있는 농어촌도로정비사업, 오지개발사업, 개발촉진지구 등과 유사한 개념으로 농림부의 타부처에서 시행하고 있는 사업으로 생각될 수 있다. 그러나 2004년부터 시행하는 농촌지역 마을종합정비사업과 향후 추진계획중인 농촌관광마을조성사업 등은 차별화 될 수 있는 사업이라 할 수 있다. 그러나 이러한 지역개발사업에 대한 종합적인 실행 전략과 각 부처의 역할 정립에 대해서는 미흡한

실정이므로 본 법에서 규정한 지역개발에 대한 모든 사업에 대하여 추진 방식상의 문제점을 분석하고 가장 적절한 투자방식을 개발함으로써 정부예산 집행의 효율화를 도모할 필요가 있을 것이다.

본 법 제정으로 농산어촌지역을 활성화할 수 있는 개략적인 범주는 정해졌지만, 종합적이고 체계적인 농산어촌의 활성화를 위한 지원체제 정립에 대해서는 미흡한 부분이 있으므로 지속적으로 발전시켜 나가야할 것으로 생각된다.

나. 지역개발사업의 추진체계 재정립

『삶의질향상특별법』에서 규정하여 시행하려는 농촌지역마을 종합정비사업등에 대하여 사업간의 중복성과 상충성을 해소하고 효율적인 사업추진이 되기 위한 사업추진체계에 대한 면밀한 검토가 요구되고 있으며, 2004년부터 시행하는 농촌지역마을 종합정비사업과 향후 추진계획중인 농촌관광마을조성사업 등의 지역개발사업에 대한 각 부처의 역할과 사업추진 방식에서는 미흡한 부분이 있다고 생각되므로 본 법에서 규정한 지역개발에 대한 모든 사업에 대하여 추진 방식상의 문제점을 각 사업의 역할과 체계를 분석·정립하고 가장 적절한 투자방식을 개발함으로써 정부예산 집행의 효율화를 도모할 필요가 있을 것이다.

다. 조건불리지역 지원 전략 마련

본 법에서 규정한 조건불리지역 이라는 용어는 일반적인 낙후지역이 주로 도시지역 위주의 개념이라면 조건불리지역은 농촌이 판단의 중심이 된다는 점에서 개념적 차이가 있으며, 농촌여건의 차이에 따라서 지역을 구분하는데 농촌의 지역적 특성을 더욱 잘 나타낼 수 있다. 낙후

지역이 여러 가지 개념의 혼합으로 2차 산업이나 3차 산업 위주의 포괄적인 의미를 갖는 반면에 조건불리지역은 농업위주의 판단기준이 적용될 수 있어서 명료하고 구체적인 의미로 이해될 수 있어 산업활동 측면에 있어서 농업의 경제적 기여도가 다른 산업에 비해 낮기 때문에 별 비중 없이 다루어지던 고려 대상이 아니라 중심적인 위치에서 개념전개가 이루어져야 할 것이다. 또한 낙후지역의 개념이 다양해서 분야별 다른 시책을 적용하던 혼란을 제거하고 개념을 구체화하는데 기여할 수 있어 낙후지역이 도서지역이나 폐광지역, 산간지역 등 다양한 범주가 포함되었으나, 조건불리지역의 개념을 도입함으로써 낙후지역의 개념을 구체화하고 세분화할 수 있는 장점이 있다.

이러한 조건불리지역에 대한 지역개발 방안을 외국의 사례를 분석함으로써 조건불리지역의 지역개발의 새로운 세부 실천 방안 정립에 의한 효과적인 정책 추진이 요구된다고 할 것이다.

라. 지역특성별·유형별로 지역개발 사업의 효율적인 추진

기존의 지역개발사업의 분석과 외국의 지역개발사업의 변화를 거시적으로 분석하여 지역특성별로, 유형별로 미시적인 여건을 감안한 효율적인 지역개발사업이 추진되어야 할 것이다.

마. 지역개발사업 추진체계와 이해관계자간의 역할 재정립

지역개발 시행을 담당하는 중앙정부, 지방자치단체간의 시행역할 체계 정립과 구체적인 개별 지역개발사업 추진에서의 중앙정부의 역할, 지역균형발전을 감안한 지방자치단체의 역할, 주민의 참여와 협력을 고려한 주민의 역할에 대한 정립을 통하여 효율적인 추진이 요망된다고 할 것이다.

바. 지역개발사업의 발굴 및 추진 전략 마련

본 법의 취지와 목적에 맞는 농촌주민의 삶의 질 향상에 크게 기여할 수 있는 개별 지역 개발사업의 발굴 및 세부적인 추진 전략 마련에 의한 지역개발사업의 효과적인 추진이 되어야 할 것이다.

사. 지역개발사업 시행 세부지침 마련에 의한 추진

본 법 제정으로 농산어촌지역을 활성화할 수 있는 개략적인 범주는 정해졌지만, 구체적인 시행 지침에 대한 사항은 미흡한 부분이 많으므로 여러 분야의 전문가 및 농촌주민, 관련 공무원과의 대화 및 교류를 통하여 효과적이고 합리적으로 추진되어야 할 것이다.

또한, 법 내용에 대해서도 법의 취지와 목적을 효율적으로 실천할 수 있는 방향으로 지속적으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

아. 경제·사회·문화·복지기능의 확충 및 세부 실천 방안 마련

본 법에서는 농산어촌주민의 생활편의를 증진하고 지역사회를 활성화하기 위하여 경제·사회·문화·복지기능이 확충된 적정규모의 농산어촌 거점지역을 적절한 토지이용 및 주유기반 시설 조성, 적정 인구 수용 및 주거시설 조성, 교통·산업·보건의료·교육·복지시설의 설치, 환경 보전 및 조성 등을 고려하여 육성하도록 하였다. 구체적인 실행전략에 관한 세부적인 방안이 마련되어 있지 않아 농산어촌주민의 생활편의 증진을 위한 경제·사회·문화·복지기능

확충분야의 투자가 효율적으로 진행되기에는 미흡한 부분이 많은 상황으로 구체적인 세부 실천 전략을 마련하여 농산어촌지역의 활성화를 위한 복지분야의 원활한 투자가 요구 된다고 할 것이다.

또한, 본 법에서는 국가 및 지방자치단체는 농산어촌 주민의 생활편의를 증진하고 경제활동기반을 구축하기 위하여 농어촌주택의 공급 및 개량, 빈집의 철거 및 정비, 소규모급수시설 등 용수시설의 확보, 농·어촌 도로의 정비, 농산어촌의 대중교통체계의 확충, 마을하수도의 개량·정비 및 하수처리시설의 확충, 생활폐기물의 처리, 농산어촌 주민의 생활편의 증진을 위한 사업 등을 지원하도록 하였으나, 구체적이고 세부적인 실천 방안 마련이 미진하여 원활한 투자를 기대하기 어려운 상황으로 농산어촌 주민의 경제활동기반 구축을 위한 세부적인 실천전략 마련에 의해 추진되어야 할 것이다.

3. 결 론

농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌의 종합적·체계적인 개발의 촉진과 농림어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역간 균형발전을 도모, 농산어촌과 도시와의 생활격차를 해소하고 교류를 활성화, 농산어촌 주민이 도시지역 주민과 균등한 생활을 영위할 수 있도록 하고, 농산어촌이 지속적인 발전을 이루기 위한 기틀을 마련하기 위하여 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법』이 제정되어 시행에 들어가게 되었다.

본 법이 추구하는 바가 제대로 실현되기 위해서는 첫째, 지역개발 모든 사업에 대하여 추진 방식상의 문제점을 각 사업의 역할과 체계를

분석·정립하고 가장 적절한 투자방식을 개발함으로써 정부예산 집행의 효율화를 도모할 필요가 있으며,

둘째, 본 법에서 규정한 조건불리지역이라는 용어는 일반적인 낙후지역이 주로 도시지역 위주의 개념이라면 조건불리지역은 농촌이 판단의 중심이 된다는 점에서 개념적 차이가 있으며, 농촌여건의 차이에 따라서 지역을 구분하는데 농촌의 지역적 특성을 더욱 잘 나타낼 수 있으므로 조건불리지역의 개념 도입에 의한 지역개발 투자 전략 정립에 의하여 효과적인 투자가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 지역특성별·유형별로 지역개발사업의 투자방향을 정립하여 본 법의 취지와 목적에 맞는 지역개발사업의 발굴과 발굴된 각 사업에 대하여 구체적인 실행전략 마련에 의하여 지역개발사업 추진이 요구되며,

넷째, 종합적이고 체계적인 농산어촌의 활성화를 위해 지원할 수 있는 법 및 제도 정비 방안에 대한 지속적인 보완대책이 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 농산어촌주민의 생활편의를 증진하고 지역사회를 활성화하기 위하여 경제·사회·문화·복지기능의 확충 및 세부 실천 방안과 농산어촌주민의 생활편의를 증진하고 경제활동기반을 구축하기 위한 지역개발 세부 추진 전략 수립에 의한 효과적이고 체계적인 추진이 요구된다고 할 것이다.

이번만은 본 법이 지향하는 바가 제대로 실행되어 예산이 집행된 만큼 농촌주민의 삶의 질이 획기적으로 개선되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 본 법의 취지와 목적 및 실행 방향에 맞는 구체적인 실행 방안을 조속히 마련하여 추진되어야 할 것이며, 실행 전략은 관계 전문가 및

농촌주민, 관련 공무원과의 대화와 교류를 통하여 효과적이고 합리적으로 마련되고 추진되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 농림부, 2004, 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발촉진에 관한 특별법 해설』.
2. 심완보·엄대호 외, 2003, 조건불리지역 발전전략 및 활성화 방안 연구, 농업기반공사 농어촌연구원.