

21세기 국가균형발전과 농촌 가꾸기



황민영 위원장
농어업농어촌특별대책위원회

1. 국가균형발전정책의 추진배경

오늘 세계는 자본, 노동, 서비스, 지식, 정보 등이 국경을 초월하여 이동하는 세계화가 급속하게 진행되고 있다. 또한 지식기반사회의 도래로 지금까지의 국가중심에서 도시와 지역중심으로 빠르게 재편 중에 있으며, 경제체제도 산업경제체제에서 지식창조형 경제체제로 변화됨에 따라 개인과 지역이 행동의 중심으로 부상하고 있다.

세계화시대, 지식기반사회에서는 지식과 기술을 창출하는 지역내 네트워크 역량이 경쟁력의 원천이기 때문에 지역의 경쟁력이 무엇보다도 중요하다. 세계 각 나라, 각 지역은 자본과 기술, 인재를 모으기 위한 노력과 함께 쾌적한 삶의 환경을 조성하는 정책을 세우고 있다.

세계 각 나라들이 혁신주도형 경제로 급진화하고 있으며, 특히 중국이 급부상하고 있고, 일본의 세계화전략 등 환경변화에 적극 대응하기 위해서는 새로운 성장동력 창출을 위한 새로운 국가발전전략이 필요하게 되었다.

또한 우리나라는 1960년대 이후 국가주도의 요소 투입형 성장전략으로 중진국 진입에는 성공하였으

나 1995년 이후 1인당 국민소득이 1만불 수준에서 정체, 지속되는 등 우리 경제는 성장의 한계에 직면해 있는 현실이다.

그동안 지역적으로는 단기간에 성과를 내기 위한 불균형전략으로 말미암아 지역간 격차가 심화되고, 이로 인하여 국토의 잠재력을 제대로 활용하지 못했다는 반성도 일고 있다. 특히 인구, 금융, 교육, 문화, 산업 등이 수도권에 집중이 가속화됨으로서, 수도권의 질적 성장에도 장애요인이 되고 있지만, 지방의 침체를 가속화시키는 원인으로 작용함으로써 국가 전체의 경쟁력을 저하시키는 결과

〈세계주요 도시의 삶과 질 순위, 2006〉

순위 2006	순위 2005	도시	국가	총점	
				2006	2005
1	1	취리히	스위스	108.2	108.2
2	2	제네바	스위스	108.1	107.9
4	3	벤쿠버	캐나다	107.7	107.4
3	4	비엔나	오스트리아	107.5	107.4
4	5	오클랜드	뉴질랜드	107.3	106.5
5	6	뒤셀도르프	독일	107.2	107.0
6	7	프랑크푸르트	독일	107.0	106.8
89	89	서울	대한민국	83.0	83.0

출처 : Mercer Resurce Consulting

를 초래했다.

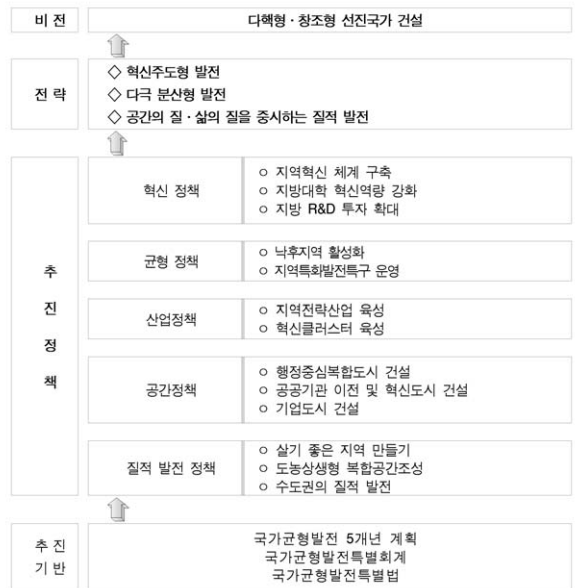
이제는 각 지역의 특화된 경쟁력을 살린 발전전략을 추진함으로써 서울과 수도권 중심의 일극집중 구조를 다핵분산형 구조로 재편해야 할 필요성이 대두되었다.

이제 우리가 생각하고 있는 농촌지역은 농업뿐만 아니라 다양한 2·3차 산업을 위한 생산공간이자 농업인과 비농업인이 함께 살아가는 복합적인 생활 공간으로 발전되어야 한다는 것이 참여정부의 농정의 기본 틀이다. 지금까지도 그랬지만 앞으로는 더욱 농촌지역은 아름다운 자연환경과 문화유산이 풍부해 국민들의 정주·공간으로서 중요한 역할을 담당하게 될 것이다. 따라서 농촌인구의 안정적 삶의 조건을 만들고 도시민의 유입을 촉진할 수 있는 농어촌지역 개발은 국가의 균형발전을 위한 주요한 정책과제 아닐 수 없다.

WTO 및 FTA 추진 등 개방화의 진전과 인구의 고령화 추세, 도·농간 소득 및 발전의 격차 심화는 농어촌 지역사회의 존립기반이 위협받고 있는 상황이다. 이런 상황에서 농촌의 생활환경, 소득기반, 문화·복지 여건 등을 조속하게 개선하여 주민들의 안정된 정주 기반을 마련하는 일은 참여정부에서 강조하는 다핵분산형(多核分散型) 국토균형 발전을 위해서 중요한 정책 과제이다.

2. 국가균형발전의 비전과 전략

참여정부는 '형식과 삶의 질을 결합한 창조형 선진국가 건설'이라는 비전을 가지고, 혁신주도형·창조형 발전, 다극분산형 국토공간 창출, 공간의 질·삶의 질 향상이라는 세 가지 추진전략으로 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책의 다섯 가지 주요 정책을 추진하고 있다



3. 국가균형발전 추진정책

가. 혁신정책

혁신정책으로는 지역혁신체계구축, 지방대학 혁신역량강화, 지방R&D 투자확대 정책을 추진하고, 지역혁신체계 구축을 위해 지역혁신협의회*를 구성·운영함으로써 균형발전정책에 대한 공동학습과 네트워크를 통한 지역혁신 분위기 확산하고 있으며 '대한민국 지역혁신박람회 개최*'를 통해 지역혁신 우수사례를 발굴하고 있다. 부산(2004년), 대구(2005년), 광주(2006년)

지방대학 경쟁력 강화와 대학구조개혁 추진을 위해 지방 우수사업단(대학, 지자체 등 참여)에 2004~2008년간 약 1조 4천억 원을 지원하고, 누리(NURI)사업 등 지방대학에 대한 지원 확대를 지방대학 졸업생의 취업률 및 지방의 고급 인력 배출이 크게 증가하고 있다

나. 균형정책

균형정책으로는 낙후지역 활성화를 위해 신활력 지역을 선정하여 지원하고, 지역특화발전특구를 지정하여 지원하고 있다. 신활력지역으로 선정된 전국 70개 시·군은 대표사업을 추진중이며, 2005~2007년 3년간 총 8,301억원 투자할 예정이다. 시·군은 3년~9년의 중장기 지역발전종합계획 하에서 지역 대표사업을 통해 소득·성장동력 창출의 계기를 마련중에 있다.

지역 자원개발 및 특성화 발전을 통한 지역경제 활성화를 위해 48개 지역을 지역특구로 지정하여, 2010년까지 1조 6천억 원을 투자할 계획이다. 2006년 5월 현재 48개 지역특구를 지정하였으며, 24개 특구를 대상으로 지금까지의 성과를 분석한 결과, 지역경제의 활성화에 기여하는 것으로 평가되고 있다.

다. 산업정책

지역전략산업진흥을 위해 IT, BT, 신소재 등 차세대 성장동력산업을 육성하고, 기존 산업의 고도화를 위하여, 16개 시·도별로 4개 전략산업 지정(2004. 8),육성하고 있으며, 전체 수출에서 지방이 차지하는 비중이 2002년 60.9%에서 2005년 67.2%로 대폭 증가하는 등 지방의 수출 활성화에 기여한 것으로 평가되고 있다.

산업단지 혁신클러스터사업을 추진하여, 산업단지별 미니클러스터를 구성(총 49개)하여 기술이전·마케팅 등 기업애로사항을 발굴·지원중이며, 7개 시범단지에 산학연 통합정보망(e-클러스터)을 구축·운영하여 전문인력, 연구개발장비, 기술 등의 D/B 공동활용을 촉진하고 있다.

라. 공간정책

국토공간정책으로는 행정중심복합도시의 건설과 공공기관 지방이전 및 혁신도시의 건설, 그리고 기업도시 건설을 추진하고 있다.

행정중심복합도시건설을 위해 행정도시건설특별법을 제정(2005. 3)하고, 행정기관의 이전계획을 확정하였다. 행복도시 건설은 충청권에 수도권에 필적하는 새로운 경제권(Golden Triangle) 형성을 가늠케 할 전망이다.

공공기관과 산학연의 협력으로 지역혁신을 선도할 혁신도시 건설을 추진 중이며, 이전대상 175개 기관(직원수 3만2천명)을 확정(2005. 6)하고, 11개 시·도에 10개의 혁신도시 입지선정을 마무리(2005. 12)하였다. 전국 10곳의 혁신도시는 각 지역의 미래를 이끌어갈 성장거점으로 개발하고, 지역전략산업과 유기적으로 연결될 수 있도록 추진하고 있으며, 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설은 지역경제의 활성화와 수도권의 인구안정화 등에도 크게 기여할 것으로 예상하고 있다.

그리고 낙후지역 및 지역경제 발전의 효과가 큰 지역에 기업주도로 도시건설을 추진하기 위하여, 기업도시개발특별법을 제정(2004. 12)하고, 2005. 7~8월 선정된 6개 시범사업은 지역별로 개발계획 수립 추진 중이다. [무안(산업교역형), 영암·해남, 무주, 태안(관광레저형), 충주, 원주(지식기반형)]

마. 질적 발전 정책

질적발전정책으로는 '살기 좋은 지역 만들기'와 '농어촌복합생활공간조성' 사업을 추진하고 있다.

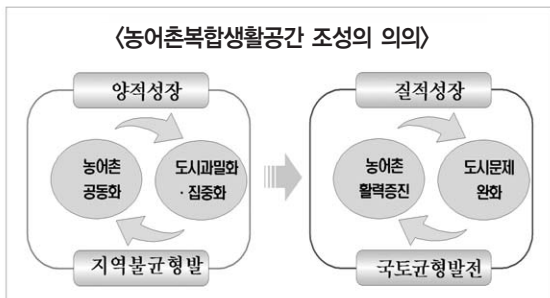
2006년 3월 국정과제보고를 통해 살기 좋은 지역 만들기의 비전과 5대 분야과제를 마련하였다. '공간

의 질'과 '삶의 질'을 중시하는 지역사회의 조성이라는 비전을 가지고, 5대 분야 과제로 ① 고품격 생활환경 조성, ② 경관과 건축문화의 질제고, ③ 도농상생형 복합생활 공간조성, ④ 지역공동체 형성 및 복원, ⑤ 지역별 특화브랜드 창출을 선정하여 사업추진을 위한 특별위원회(균형위)와 실무지원단(행자부)을 구성, 운영하며, 지역사회, 지자체, 중앙정부 3자간 공동 협력을 통해 추진하고 있다.

2005년 7월과 12월 농어업농어촌특별대책위원회는 국정과제보고를 통해 도시민의 농어촌 이주지원을 위한 '농어촌 복합생활공간조성방안'을 마련하였다. 도시민의 농어촌정주지원을 위해 농어촌 종합정보 포털 사이트를 본격가동 중이며, 2006년 10월, 전원마을콘테스트를 개최하여 다양한 전원마을 모델의 발굴과 확산을 추진하고 있다

4. 농어촌복합생활공간조성 사업

가. 농어촌복합생활공간조성의 의의



농어촌복합생활공간조성의 의의는 농어촌의 활력증진과 도시문제의 완화를 통해 국토의 균형발전을 이루는데 있으며, 궁극적으로 농어촌을 사람이 살기 좋은 곳으로 조성해야 한다는 것이다.

농어촌 인구가 지속적으로 감소하고 노령화되어 가고 있으며, 최근 농촌총각들이 장가가기조차 어

려워 신부감을 외국에서 데려오는 실정이다. 따라서 도시민을 농어촌으로 유입하기 위한 적극적인 대책이 필요하였고, 도시민들이 농어촌에 잠시 머물거나 와서 살고자 하는 사람들이 증가하고 있기 때문에, 이들에게 정보도 제공하고, 자금, 조세상 지원도 하며, 교육, 문화, 의료 등 복지환경 분위기도 조성할 필요성이 있다.

특히 도농상생, 도농간 균형발전이란 차원에서 농어촌도 도시에 못지않은 삶의 조건이 구비되어야 한다.

나. 농어촌복합생활공간조성계획

< 비전 및 전략 >			
비전	농·도 상생의 살고 싶은 농어촌 구현 - 농어촌 인구를 전 국민의 20%로 유지		
중점 추진 과제	정주공간조성	이주단계별 지원	추진체계정비
	<ul style="list-style-type: none"> 마을 : 주거공간 조성지원 마을주변 : 경관개선 읍면 : 교육·복지·문화 서비스 공급체계 구축 거점도시 : 부대서비스 	<ul style="list-style-type: none"> 준비 : 종합정보제공, 교육 실행 : 자금지원, 일자리알선 정착 : 주민과 융화 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부-지자체 협약제 도입 지자체의 도시민 유치지원 제도적 기반 정비
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> 지속적인 홍보를 통한 사회적 분위기 조성 살고 싶은 주거단지 조성 등 모델마을 제시 후 확대 국가균형발전, 농림어업인살의질향상 대책 등 차질 없이 추진 		

농어촌복합생활공간 조성의 비전은 농도상생의 살고 싶은 농어촌의구현에 있으며, 농어촌 인구를 전국민의 20%로 유지하는데 있다.

정부는 2013년까지 7만명의 도시민 농어촌 이주를 정책적으로 지원하고, 나머지 수요는 민간·지자체 주도로 흡수하도록 정책을 추진할 것이며, 중앙정부는 간접 지원할 예정이다. 마을단위 주거공간 조성 확대 및 추진방식을 다양화하여 도시민의 이주수요에 부응할 수 있도록 주거단지 조성지원 확대할 예정이다 전원마을조성은 2013년까지 당초 200개소에서 500개소로 확대 조성하고, 「농어촌마을종합개발사업」도 이주도시민의 주거지원을 포함하는

방향으로 개편할 예정이다.(2013년까지 1,065권역)

마을주변 숲 활용 및 경관개선을 위하여 마을주변 숲의 활용을 확대하고 농어촌 경관의 보전·관리를 강화하여 메밀, 유채 등 경관작물 재배를 지원하는 경관보전직불제를 확대하고, 종합적인 농어촌경관 보전·관리정책의 기반으로 OECD 수준의 농어촌경관지표를 '07년까지 마련할 계획이다

소도읍의 서비스 권역내 농어촌마을에 대한 서비스 기능 강화를 위해 소도읍 육성사업을 개편하고 농어촌 중심지로 유지 가능한 중심면 소재지(군당 2~3개소)를 육성할 예정이다. 또한 거점도시의 농어촌 지원기능 강화하여 읍·면 소재지가 제공하기 어려운 서비스를 제공할 수 있도록 거점도시를 재정비하여 농어촌마을, 읍·면과 연계체계를 구축할 예정이다.

5. 살기 좋은 농촌가꾸기를 위한 농촌지역개발사업의 혁신

가. 농촌지역개발사업의 문제점과 체계화를 위한 노력

현재 농촌지역개발사업은 중앙부처에서는 농림부, 행정자치부, 건설교통부 등 6개 부처에서 다기하게 추진하고 있으며, 중앙정부의 농촌관련사업은 광역단체, 그리고 최종적으로는 시·군 단위에서 집행되는 체계로 구성되어 있다.

지금까지 농촌지역개발사업 추진체계의 문제점에 대해서 많은 연구와 지적이 있었다. 부처별 사업들이 개별법령에 근거를 두고 추진되고 있기 때문에 사업들 간 조정 등 종합적이고 체계적으로 추진이 어려운 현실에 대한 비판이 있다. 또한 개별법령에 지자체(도·시·군)단위에서도 농촌개발사업과 관

련한 기본계획수립이 의무화되어 있지만, 각 사업 간 연계추진이 제대로 추진되고 있지 않는 것도 문제이다.

농촌지역개발과 관련된 부처별 기능과 행정공간 범위에 따라 정책사업을 개발·추진함에 따라 시행과정에서 불합리한 사례가 다수 발생하고 있는 것도 문제다. 현실적으로 농촌·산촌·어촌종합개발사업은 농·산·어촌의 구분이 명확하지 않아 대상지역이 공간적으로 중복되고 있는 현실이다. 면단위 기초생활환경정비 목적의 정주권 개발과 낙후지역에 대한 특별지원 성격의 오지·도서개발사업은 실질적으로 사업과 내용이 비슷한데, 두 가지(정주면, 오지면)로 구분해서 사업을 추진하면서, 정주권면에 대해서는 농림부가 지원하고, 오지면에 대해서는 행자부가 지원하고 있다. 농어촌활성화를 위한 마을단위 농어촌체험 마을조성사업도 부처별로 특성화시켜 사업을 추진 중이나, 실제 내용은 유사한 측면이 많다. 신활력지원사업은 농림부·해수부 등의 소득기반사업과 각종 지원사업과 내용이 중복되고 있는 실정이다.

참여정부는 농촌지역개발사업의 문제점을 해결하기 위한 노력을 다각도로 추진하여 왔으나, 근본적인 문제해결에는 아직도 매우 미흡하다. 중앙 부처간의 사업상 중복문제의 해결과 유사사업을 담당하는 관련 부처간 연계성 강화를 위해, 2005년 7월 농특위와 균형위가 '농어촌 공간 조성사업 추진 체계화 방안' 및 '유사·중복 균형발전사업의 통·폐합, 체계화 방안'을 각기 대통령에게 보고하고, 중앙부처간 책임과 기능을 고려하여 유사 사업 간의 통·폐합을 추진한 적이 있다. 그러나 부처별 이해관계의 조정이 어려워 결국 통합지침을 마련하고, 부처간에 긴밀히 상호 협조하기로 정하는 수준에서 그쳤다.

그러나 2006년 8월 29일 국가균형발전위원회 주

관으로 농촌지역개발사업의 이관·조정에 관한 관계부처 협의 및 장관회의의 합의를 거쳐, 4가지 사업을 2007년도에 농림부로 모두 이관하기로 하였다.

농림부로 이관하기로 한 사업은 행정자치부의 오지종합개발사업(1,134억원), 농어촌주거환경개선사업(180억원), 신활력지원사업(1,882억원)과 보건복지부의 농업인연금보험료 지원(761억원)이다. 이중 농업인연금보험료 지원은 국가재원배분회의(2006. 4. 22)에서 이관하기로 결정한 사항이다

나. 농촌지역개발정책의 혁신방향

농촌지역개발의 원칙은 지속가능한 개발이 우선되어야 한다. 지속가능한 개발이 되기 위해서는 무엇보다 농촌지역개발의 경제적·사회적·환경적 목표를 통합적으로 추구해야 하며, 농업뿐만 아니라 농촌지역의 소득 및 고용기회 창출에 기여한 모든 경제활동을 지원대상으로 해야 한다.

농촌지역개발사업이 효율적으로 추진되어 성과를 혁신하고 개편하기 위해서는, 첫째 농촌과 관련된 제반정책을 통합적인 관점에서 계획하고 운영할 필요가 있다. 현행 부처중심의 사업추진은 매우 비효율적일 뿐만 아니라 종합적인 농촌정책을 합리적으로 수행할 수 없도록 하는 주요 원인이기 때문에 중앙부처간 농촌개발정책의 총괄조정기능시스템을 시급히 구축해야 한다.

이를 위해서는 정부조직법을 개정해서라도 현재 여러 부처에 산재해 있는 농촌개발관련 정책기능이 가능한 농림부로 통합·조정되어 강화될 수 있도록 제도 개편을 위한 연구가 필요하다. 우리도 선진농업국처럼 농림부를 농업·농촌소비자부 혹은 식품·농촌부로 개칭하고, 농림부의 내부조직을 농정에 대한 시대적 요청에 맞게 개편하여 농촌개발기능

과 농산물의 부가가치제고를 위한 식품산업을 강화하는 동시에, 다른 부처의 농촌개발 관련기능의 농림부로 일원화, 또는 합리적 추진체계를 구축하고, 식품산업을 정책적으로 뒷받침할 수 있도록 농정추진체계의 개편이 필요하다.

그리고 농정의 방향이 종합적이고 체계적이며, 중장기적인 집중지원을 필요로 하는 농촌정책으로 전환되도록 하기 위해서는 안정적인 재원확보가 필수적이기 때문에 중기재정계획을 수립하고 국가발전의 구체적인 비전과 실천전략을 반영함으로써, 농업·농촌분야의 발전전략이 구체화 되도록 노력하여야 할 것이다. 또한 농특회계의 지원사업은 행정자치부 등 여러 부처에 산재해 있는데, 그 예산이 2002년 기준, 무려 45%나 된다. 무엇보다도 농촌개발의 종합적·체계적 추진을 위해서는 농림부가 예산배분에서 강력한 기능을 발휘할 수 있도록 노력하여야 한다.

농촌지역 활성화는 중앙정부 주도 혹은 중앙과 지방의 공동대응만으로는 한계가 있다. 지역주도의 농촌지역개발사업 추진이 원활하게 추진되려면, 주민의 자발적 참여가 활발하게 이루어질 수 있는 시스템 구축과 프로그램이 개발, 운영되어야 한다. 물론 지속적이고 효율적인 농촌지역개발사업의 추진을 위해서는 주민자치, 지역자치를 위한 지역의 잠재적 일꾼을 발굴하여 리더로 세우고, 실천하면서 배우고 배우면서 실천해 나가는 끈질긴 자세가 필요하다. 물론 이를 위한 전문연구집단, 특히 지속적으로 교육, 훈련을 담당하여, 수행하는 수준 높은 전문교육훈련기관의 설립도 필요하다.

정부 부처별 농촌지역개발 사업현황

성격	소관	사업	계획기간	목표	지원 단위	국고지원(억원)			사업내용
						사업비	2004년	재원	
종합 개발	건교부	개발촉진지구	1997~	31개 지구	지구	국비 100%	1,490	균특	낙후지역 도로 교통 환경개선을 통한 경제 활성화
	농림부	농촌마을 종합개발	2004~2013	1000개 권역	권역	국비 80%, 지방 20%	160	균특	인근 3~5개 마을 연계개발(생활·생산기반, 문화 복지시설, 도로)
		전원마을조성	1990~	200개 마을	마을	국비 100%	428	균특	마을택지조성(생활·생산시설, 상하수도, 도로 등)
		정주기반확충	1990~	800개면	면	국비 100%	1,918	균특	마을기반(39%), 도로(38%), 산업기반(14%), 문화 복지(9%)
	산림청	산촌종합개발	1998~2007	193개 마을	마을	국비 70%, 지방 30%	117	균특	산림휴양자원 개발, 산촌 주거환경개선
	해수부	어촌종합개발	2002~2013	225개 권역	권역	국비 85%, 지방 15%	272	균특	소규모어항시설 지원, 수산물 유통 가공시설 지원
	행자부	도시종합개발	1987~2007	410개 도서	도서	국비 70%, 지방 30%	850	균특	마을기반(19%), 도로(40%), 어항시설, 방조제 등(41%)
		소도읍 육성	2003~2012	194개읍	읍	국비 50%, 지방 50%	300	균특	특색 있는 테마 선정, 육성협약 체결, 협약에 따라 지원
		오지종합개발	1990~2009	361개면	면	국비 70%, 지방 30%	1,208	균특	도로 등(73%), 산업기반(14%), 문화 복지(4%), 마을기반(4%)
		접경지역지원	2003~2012	15개 시군	시군	국비 70%, 지방 30%	300	균특	정주환경, 도로 등(100%)
기초 생활 여건	농림부	농업농촌 생활용수개발	1994~2014	7751 개소	마을	국비 100%	598	균특	농어촌 생활용수공급을 위한 양반관정 개발, 이용시설 설치
	행자부	농어촌주거 환경개선	1991~2014	8,500개 마을	마을	국비 100%	200	교부세	하수도정비(60), 마을기반시설 등(40%)
	환경부	농어촌생활 용수개발	1994~2004	215개소	면	국비 80%, 지방 20%	712	균특	수원지(저수지)건설, 정수장 건설, 관로 매설
		도서지역 식수원개발	1997~2005	133개소	도서	국비 70%, 지방 30%	465	균특	수원지(저수지)건설, 해수담수화, 관정개발
관광	농림부	관광농원, 민박마을, 휴양	1984~2002	→ 종합 자금	농가	융자 100%	30	농특	관광농원 300개, 민박마을 286개소, 휴양단지 9개소 지원
		녹색농촌 체험마을	2002~2013	1000개 마을	마을	국비 50%, 지방 50%	32	균특	관광시설, 공동시설, 브랜드, 관광 상품 개발 등
	농진청	농촌전통 테마마을	2002~2008	157개 마을	마을	국비 50%, 지방 50%	18	균특	농촌전통체험시설, 숙박편의시설, 컨설팅, 홍보 등
	문광부	문화 관광 자원개발	1999~		시군	국비 100%	531	균특	진입로, 주차장, 부지조성, 공중화장실 등 조성지원
		문화역사마을	2005 신규	매년 9개소씩	마을		20 (2005년)	일반	융역비
		아름다운 우리 마을	2005 신규	매년 9개소씩	마을		30 (2005년)	일반	마을조성, 간판문화 개선, 가로 정비
	해수부	어촌체험마을	2002~2007	60개 마을	마을	국비 50%, 지방 50%	30	균특	진입로, 주차장, 안내센터, 화장실 등 어촌체험 기반시설
	행자부	아름마을 가꾸기	2001~2004	23개 마을	마을	국비 100%	56	교부세	테마별 관광인프라 지원, 문화전통 보전, 농촌편의시설 등
	환경부	생태마을지정	2001~2010	100개 마을	마을	-	-	-	지정서, 인증표지판, 홍보 등

자료 : 농림부