

최 종
연구보고서

농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구

2006

연구기관
한국농촌경제연구원

기획예산처·농림부

C2006-18 / 2006. 9

농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구

이 동 필	선임연구위원
최 경 환	연구위원
성 주 인	전문연구원

한국농촌경제연구원

제 출 문

기획예산처 · 농림부 장관 귀하

본 보고서를 “농어촌 지역개발 · 복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구” 과제의 최종보고서로 제출합니다

2006년 9월

- 주관연구기관명: 한국농촌경제연구원
- 총괄연구책임자: 이동필 (한국농촌경제연구원)
 - 연구원: 최경환 (한국농촌경제연구원)
 - 연구원: 성주인 (한국농촌경제연구원)

머 리 말

그동안 우리나라의 농촌개발정책은 농업인을 주된 대상으로 하였으며, 배후지 마을의 개발에 초점을 맞추어 왔다. 그 결과 인간정주를 위한 생활공간으로서 농촌지역을 종합적으로 개발하는 데 한계가 있었다. 더구나 시장개방으로 농업이 어려워지고 농촌 인구가 감소하는 등 농촌의 생활여건이 악화되자 여러 부처가 지역개발과 농업인 복지지원 관련사업을 경쟁적으로 추진하면서 유사한 목적을 가진 소규모 사업이 난립하게 되었고 중복투자와 같은 비효율의 문제가 나타나게 되었다.

이 연구에서는 농업농촌종합대책과 균특회계, 그리고 삶의질향상기본계획에 포함된 농촌지역개발 및 복지지원사업의 실태와 문제를 살펴보고 효율적인 추진방안을 모색하고자 하였다. 특히 농림부의 고유한 농촌개발 및 복지지원 사업과 연계성이 없이 추진함으로써 문제가 제기되어 온 관련 사업들을 검토하여 이들 사업의 추진체계 정비방안을 제시하였다.

바람직한 농촌개발정책과 복지정책 추진을 위해서는 정책 대상과 범위, 내용은 물론 중앙 및 지방자치단체의 역할과 관련한 후속 연구가 앞으로도 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 연구 과정에서 협조를 아끼지 않은 기획예산처와 농림부 업무담당자, 그리고 지방자치단체의 설문응답자에게 깊은 감사를 드린다. 아울러 이 연구 결과가 향후 해당 분야의 정책이 더욱 효율적으로 추진되는 데에 밑거름으로 활용되기를 기대한다.

2006. 9.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

I. 제목

농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구

II. 연구개발 목적 및 필요성

- 이 연구는 농촌공간을 대상으로 여러 부처에서 각기 추진하고 있는 농촌 지역정책사업, 특히 지역개발과 생활환경정비, 교육·의료·복지 등 관련 사업의 추진 실태와 문제점을 파악하여 효율적인 추진방안을 모색하는 것을 목적으로 함
 - 특히 기획예산처의 농촌지역개발·복지 지원사업의 추진체계 정비구상을 지원하기 위해 수행된 단기과제로 농림수산 분야의 농촌개발정책과 중복문제가 지적되어 온 여타 부처의 관련정책을 대상으로 정비 방향을 제시하는 데 연구의 초점이 있음

III. 주요 연구 내용

□ 농촌지역의 개념, 정책 대상 및 범위

- 농촌지역이란 읍·면을 포함한 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」(이하 「삶의 질 향상 특별법」) 제3조의 농산어촌 지역으로 파악하였는데, 이와 같은 개념 인식은 읍이라는 농촌중심지와 면

단위의 배후 마을로 구성되는 하나의 생활권으로서 농촌을 통합적으로 인식하는 기초를 마련해 준다는 점에서 농촌개발전략상 중요한 의미가 있음

- 정책대상은 기존의 농림어업인에서 탈피하여 「농업농촌기본법」에 의한 농업인과 「임업및산촌진흥촉진에관한법률」에 의한 임업인, 「수산업법」에 의한 어업인, 그리고 농산어촌주민까지 포함하여 기존의 농림어업인에서 농산어촌지역에 거주하는 비농어업인까지 확대
- 정책 범위에는 농림부의 고유한 농림사업과 농업농촌종합대책, 국가균형발전위원회의 균특회계사업 중 농업농촌관련사업, 그리고 여러 부처에서 각기 나누어 추진하고 있는 ‘삶의질향상기본계획’ 등에 분산되어 있는 (1) 농산물 가격 및 소득정책, (2) 농촌개발정책, (3) 농촌생활환경 및 복지정책이 포함될 수 있음. 이때 농촌지역개발이란 농촌의 경제적·사회적·환경적으로 지속가능한 발전을 도모하기 위한 것으로 농업개발(농업생산 및 가공·유통구조의 혁신, 친환경적 농업구조로 전환), 경제활동 다각화(기존산업 활성화, 관광 등 새로운 소득원개발), 환경 및 경관 보전(환경농업 장려, 자연환경 및 유산의 유지관리), 주체역량 강화(교육 및 훈련, 농촌주민의 주체역량 개발) 등이 포함되며, 농촌생활환경 및 복지정책에는 농촌주민의 기본적 욕구(basic needs)를 ‘국민적 최저한(national minimum)’의 개념에 기초하여 보장하기 위한 생활환경정비와 복지 및 공공서비스가 포함될 수 있음

□ 농촌지역개발 및 복지지원체계의 문제

- 농촌지역의 특성과 정주공간의 위계를 무시한 채 편의적으로 공간을 분할, 다양한 소규모사업을 분산적으로 추진
- 시·군단위에 여러 가지 계획체도가 있으나 대부분 중앙정부 위주의 사업 선정과 실제 투자예산 부족 등으로 지역발전 중장기계획과 연계하여 종합적으로 추진하지 못하고 단편적으로 사업을 추진
- 사업의 종류별로 중앙부처 - 시·도 - 시·군까지 별도의 추진체계를

통해 각기 운용함으로써 동일 시·군내에서도 유사한 사업을 하는 다른 부서에서는 어떤 사업이 추진되고 있는지 제대로 파악하기 어려우며, 계획의 수립이나 효율적인 관리가 어려움

- 부처별 사업들이 각각 개별 법령에 근거를 두고 추진되고 있어서 사업 간 조정 등 종합적인 추진이 곤란
- 중앙 및 지자체의 농어촌 복지서비스 관련 사업 역시 전달 체계가 미흡하고 관련 주체별 연계가 이루어지지 못하는 실정

□ 추진체계 준비를 위한 정책방향

- 유사목적의 소규모사업을 분산 추진하는 데서 발생하는 문제는 크게 ① 통합지침이나 협의체의 설치 등으로 사업을 담당하는 부처간 연계성을 강화하거나, ② 지방자치단체로 하여금 관련사업을 지역의 입장에서 통합·조정할 수 있는 시스템으로서 지역계획제도를 도입하고, ③ 관련사업을 어느 특정부처로 이관하여 통합하는 세 가지 방법으로 해결될 수 있음
- 마을개발사업의 경우 중앙 부처간 중복문제의 해결과 유사사업을 담당하는 관련 부처간 연계성 강화를 위해 ‘농산어촌체험마을지원사업에 관한통합지침(2006. 1)’을 마련하고 상호 협조하기로 하였으나 그 효과는 미지수임
- 각기 다른 부처에서 다양한 사업을 추진하더라도 지방자치단체에서 중장기 발전계획에 의거하여 지역의 실정에 맞게 이들 사업을 취사선택하여 단계적·종합적으로 추진한다면 복잡한 사업추진체계로 인한 중복이나 비효율 문제를 방지할 수 있음. 그러나 현실적으로 사업계획과 예산지원이 연계되지 않아 수립되는 계획들이 대부분 ‘계획을 위한 계획’에 그치고 있음
- 따라서 농촌지역개발 및 복지지원체계의 정비 방향은 궁극적으로는 중앙단위 사업을 통·폐합하고 지방의 자율권을 확대하되 단기적으로는 중앙부처간 미션과 기능을 고려하여 유사사업간 협력 또는 상호연계성

을 강화함으로써 농촌개발사업의 중복과 비효율을 최소화하고 통합의 시너지효과를 확대할 필요가 있음. 특히 농촌지역개발 및 복지 지원사업은 여러 부처에서 관여하여 오래 전부터 추진체계의 문제가 제기되어 온 만큼 일시에 해결하기 어렵기 때문에 농촌지역개발의 개념과 범위, 목적 등을 재검토하여 정부와 민간, 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 부처 및 부·실 간의 책임과 의무를 명백하게 정립하고 국민들의 공감대 형성을 전제로 종합적·단계적으로 접근할 필요가 있음

□ 추진체계 준비의 원칙

- ‘삶의질향상기본계획’을 기초로 균특회계 및 농업농촌종합대책에 포함된 농촌개발 및 복지지원사업을 대상으로 하여 그동안 수 차례에 걸쳐 비효율적으로 추진된다고 지적 받아 온 농촌개발 관련사업을 해당 사업부서로 이관하고 마을단위 생활용수개발과 농어업인 복지 관련사업의 추진체계를 정비하는 방안 모색
- 농촌지역개발 및 복지지원사업 중 농림부로 이관할 대상사업 선정시 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업은 일원화를 원칙으로 하되 중앙부처의 미션과 기능 등을 고려하여 담당부처를 결정. 단, 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업이라 하더라도 부처별로 추진하는 것이 유리하다고 판단되는 사업은 이관이나 통합하지 않고 부처간 통합지침 마련 및 조정 협의체 운영
- 농어촌 복지 및 교육사업의 경우 농업인에 대한 지원 업무는 농업인에 대한 특례적용, 사회보험 등 참여 독려 등을 고려하여 농림부가 담당하되 농촌주민 전체에 대한 지원업무는 복지·여성·교육 등의 전문성을 고려하여 현행처럼 보건복지부 등 전문부서에서 담당

□ 주요 사업별 추진체계 정비방안

- 행정자치부가 추진하고 있는 소도읍개발사업을 농림부로 이관, 면소재지활력증진사업과 연계하여 읍·면소재지를 대상으로 농촌중심지에 대

- 한 종합개발을 추진함. 그리고 타 부처에서 추진하는 교육·의료·문화·복지시설의 배치와 연계
- 행정자치부의 오지개발 및 도서종합개발사업과 접경지개발사업, 건설교통부의 개발촉진지구지원사업, 그리고 해양수산부의 어촌종합개발사업과 산림청의 산촌종합개발사업을 통합하고 마을개발사업을 포함 농림부가 농촌 배후지 개발사업으로 추진
 - 부처에서 추진하는 다양한 마을단위 개발사업을 통합, 농림부가 관리되 사업 내용과 추진방식에 있어서 재량권을 부여하여 지방자치단체가 자체적으로 특징 있는 마을개발사업을 추진할 수 있도록 재정비
 - 주택·도로·상하수도·교통·교육·의료·문화·복지시설 등 국민의 기본권과 직결되는 사업은 ‘국민적 최저한’ 차원에서 예산범위 내에서 지방자치단체에게 위임하여 추진
 - 신규로 추진할 계획인 소규모 수리시설개보수사업과 소규모 보육시설 등은 해당 사업에 대한 경험이 있는 농림부에서 담당하고, 장기적으로 여타 부처에서 담당하고 있는 주택개량, 마을하수도 등 농어촌지역 생활환경 정비 및 농어촌주민에 대한 교육·의료·복지 관련사업은 농림부의 가이드라인에 따라 지방자치단체가 추진하는 방안 모색
 - 행정자치부가 추진하는 신활력사업을 농림부로 이관, 농산물가공 및 유통사업과 지역농업클러스터·농공단지조성·향토자원소득화사업 등과 연계하여 지역농업클러스터와 향토산업육성사업으로 재정비
 - 행정자치부가 추진하는 정보화마을조성사업을 농림부 및 해양수산부로 이관하여 농수산물 등의 전자상거래나 녹색농촌체험관광, 어촌체험관광 등 소득원개발사업과 연계 하에서 농어촌지역 정보화사업 추진
 - 보건복지부에서 관리하고 있는 농어업인 국민연금제도를 농림부로 이관하여 수혜자인 농어업인의 입장에서 연금제도의 관리·운영

□ 사업통합 및 이전의 근거

- 농업은 농촌지역의 기반산업(base industry)이며 면단위 지역에서는 농업

- 에 종사하는 사람이 지역인구의 70% 이상을 차지하기 때문에 농업과 농촌 문제는 불가분의 관계임. 따라서 농업정책과 농촌정책은 하나의 틀 속에서 추진되어야 정책의 효율성을 높이고 시너지효과를 얻을 수 있음
- 정주생활권이론에 입각하면 농촌중심도시와 배후지역을 하나의 생활권으로 해서 농촌지역이 존립하기 때문에 읍과 면을 포함한 공간을 농촌지역으로 설정하고 이 지역을 대상으로 한 소득원개발이나 생활환경정비 등 일체의 관련 사무를 농림부가 총괄할 필요가 있음
- 현실적으로 농림부는 「농업농촌기본법」과 「삶의질향상특별법」 등에 근거하여 농업정책뿐만 아니라 농촌지역개발과 농업인 및 농촌주민들의 교육·의료·복지 등의 농촌정책에 대해 총괄부서의 역할을 수행하도록 되어 있음

□ 농촌지역개발사업의 효율적인 추진을 위한 정책과제

- 중앙정부 및 지방자치단체에 관련업무의 조정을 위한 별도의 조직을 설치·운영하는 것이 필요함. 중앙조직으로는 기존의 ‘삶의질향상위원회’의 역할과 기능을 강화하고, 지방조직으로는 지역혁신위원회 등과 자생적으로 유사한 역할을 수행하는 조직들 중에서 전문성과 주민참여가 동시에 보장되면서도 지속적으로 지역발전에 대한 기획 및 조정의 역할을 수행할 수 있는 새로운 조직 구성
- 농촌지역종합개발계획의 활성화로 체계적이고 종합적인 사업추진이 필요하며, 계획제도의 정착을 위해 지역개발 관련사업을 지방자치단체에 대폭 위임하거나 재량권을 확대하고, 다년주의 재정과 포괄보조금화 등으로 예산집행방식을 조정하여 지역의 여건이나 개발의지에 따라 적절한 사업을 선택하고 이를 수행하는 데 필요한 안정적인 예산 확보
- 「삶의질향상특별법」 개정으로 「오지개발촉진법」, 「도서개발촉진법」, 「접경지역지원법」, 「지방소도읍육성지원법」, 「농어촌주택개량촉진법」 등 5개 법령의 정비방안을 강구하고 삶의질 향상대책의 실천성 제고
- 「정부조직법」의 정비로 농어촌지역개발에 관한 중앙부처의 관할과 책

임소재를 구체화할 필요가 있으며, 필요한 경우 유럽과 일본의 사례와 같이 행정자치부의 지역개발담당부서를 농림부로 이관하여 농촌지역개발에 관한 중앙부처의 업무를 통합하는 방안을 적극 강구

- 농촌정책의 재분류와 부처간 역할 정립을 위해서는 농촌지역에 대한 범위 설정과 함께 부처 및 분야별 관련사업의 추진 실태와 문제, 효율적인 추진방안에 대한 종합적인 조사연구가 선행되어야 하는 바, 향후 후속과제에서는 이번 검토에서 제외된 농림부 및 해양수산부, 산림청, 농업진흥청 등 유관부서의 농촌지역개발 관련사업도 검토 대상에 포함, 새로운 농촌정책의 패러다임이 모색되어야 할 것임

ABSTRACT

A Study on the Administrative System for Rural Development and Welfare Projects

The purpose of this study is to develop effective administrative system for various rural development & welfare projects in Korea. Especially, this study aims to support for the reformation of administrative system of the rural development projects initiated by the Ministry of Planning & Budget(MPB).

Interview and survey methods are applied to identify problems of current administrative system and policy alternatives. According to the survey result, followings are identified as problems of the rural development & welfare projects; (1) various small projects are being applied as rural development schemes without consideration of the rural characteristics and/or spatial hierarchy, (2) most projects were introduced by the central government without relation with rural development planning of the region, and (3) most projects are operated by different administrative system from the central to the local government, which causes poor linkages among related projects, etc..

These problems can be overcome through one of following measures; providing integrated guideline and/or introducing administrative organization for a specific project, vitalizing regional planning system, and integrating all the related projects of different ministries. Since integration of the projects which belong to different ministries has not been an easy task, a stepwise approach to enhance relationship among those projects is recommended. However, it is ultimately desired that similar projects (in terms of purpose, contents and spatial aspects) should be integrated in the principle of the reformation of the whole administrative system for the rural development & welfare projects.

Based on the principle of the reformation, followings are recommended as alternatives of the administrative system; (1) transferring of the small-town development project from the Ministry of Government Administration and Home Affairs(MOGAHA) to the Ministry of Agriculture and Forestry(MAF), and applying it for rural center development programs to provide various services for the people in rural areas as a whole, (2) transferring of the MOGAHA's projects for the less developed areas, the islands, and the remote areas to the MAF, in the long run integrating similar projects implemented by

various government ministries; the fishery-village development project of the Ministry of Maritime Affairs and Fishery(MOMAF), the mountainous- village development project of the Korea Forest Service(KFS), and the rural village development project of the MAF, (3) integrating all village-based rural tourism projects by the various ministries into the 'village development project' and providing autonomy to the local government in implementing the project, (5) setting a certain service standard in terms of national minimum in order to meet basic needs of rural residents, especially for such projects as the development of housing, roads, water supply, transportation, education, health care, and cultural & welfare facilities, and (6) transferring of the rural vitalization project, the informatization-village project of the MOGAHA, and the farmer's pension project of the Ministry of Health & Welfare(MOHW) to the MAF to enhance linkages among the related projects.

The MAF has a major responsibility for development of rural areas, because agriculture is a basic industry of the countryside and farmers are majority group of the rural residents. Efficiency of the rural development policy including agricultural development can be enhanced through the integration of various small projects operated by separate government ministries. However, related laws and budgets also should be reformed to support effective operation of these new administrative systems.

Researchers: Dong-Phil Lee, Kyeong-Hwan Choi, Joo-In Seong
E-mail address:

목 차

제1장 서론

1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	3
3. 연구 내용	3
4. 연구 방법 및 범위	4
5. 선행연구 검토	8

제2장 농촌개발정책의 대상 및 범위

1. 농촌개발정책의 도입과 전개	13
2. 농촌 인구 감소와 정책 과제	35
3. 농촌개발정책의 대상과 범위	40

제3장 농촌 지역개발·복지정책 추진 실태와 문제점

1. 농촌 지역개발·생활환경개선사업의 추진 실태와 문제	50
2. 농촌의 복합산업 활성화 사업의 추진 실태와 문제	65
3. 교육·의료·복지 사업의 추진 실태와 문제	72
4. 농촌지역개발 추진체계의 문제와 그 원인	85

제4장 농촌 지역개발·복지 지원정책 추진체계 개선 방안

1. 농촌지역개발 및 복지 지원체계의 개선 방향	95
2. 농촌지역개발·복지지원 추진체계 정비 방안	108
3. 농촌개발의 새로운 전략 모색	123

제5장 효율적인 농촌지역개발 추진의 정책 과제

- 1. 농촌개발정책의 범위 및 관련부처의 역할 재정립 129
- 2. 농촌지역 종합개발계획의 실천력 강화 134
- 3. 농촌지역 개발사업의 효율화를 위한 제도정비 139

제6장 요약 및 결론

- 1. 주요 연구 결과 144
- 2. 효율적인 농촌정책 추진을 위한 제도 정비 152
- 3. 향후 연구과제 153

부록 157

참고문헌 181

표 차 례

제1장

표 1- 1. 우편설문조사 대상 지자체의 현황	6
표 1- 2. 소속 및 담당 분야별 우편설문조사 대상자의 분포	7
표 1- 3. 주요 연구 업무 추진 일정	7

제2장

표 2- 1. 주요 농촌개발사업의 내용과 법적 근거	14
표 2- 2. 새마을운동의 분야별 사업 내역	18
표 2- 3. 농림부의 농업농촌종합대책 주요 사업내용	25
표 2- 4. 농업농촌종합대책 분야별 투융자규모	26
표 2- 5. 국가균형발전특별회계의 주요 사업 내용	28
표 2- 6. 2004년 낙후지역 관련 사업 및 예산	29
표 2- 7. ‘삶의질향상기본계획’의 주요 사업별 투자 내역	31
표 2- 8. 2006년 삶의질향상시행계획상 분야별 사업내역	33
표 2- 9. 읍·면지역 인구 변화 추이	35
표 2-10. 전국 시·군별 인구 및 산업구조 비교	37
표 2-11. 농촌 주민의 이주 의사와 이주 희망지역	37
표 2-12. 농촌주민들의 도시 이주 이유	38
표 2-13. 도농격차 해소를 위한 정주생활여건의 개선 정책 방향	39

제3장

표 3- 1. ‘농림사업지침’상 지역개발 및 생활환경개선 사업	50
표 3- 2. ‘삶의질향상기본계획’의 농촌지역개발 및 생활환경개선 관련 사업	51
표 3- 3. 검토 대상 농촌 지역개발 및 생활환경개선 관련 사업	53

표 3- 4. 소도읍육성사업 내역 예시(2005년 지정 소도읍)	54
표 3- 5. 면 단위 개발사업 내역 예시(충북 단양군)	56
표 3- 6. 오지개발사업의 개소당 사업비 배분 사례(충북 제천시)	57
표 3- 7. 면단위 농촌지역개발사업의 문제점	57
표 3- 8. 복수의 지역개발사업이 시행된 마을 사례	59
표 3- 9. 마을 및 권역 단위 농촌개발사업의 문제점	60
표 3-10. 농촌 생활환경개선 관련 사업의 문제점	62
표 3-11. 연도별 정보화마을 조성 실태	63
표 3-12. 정보화마을의 전자상거래(온라인) 판매 실적	64
표 3-13. 농촌정보화사업의 문제점	65
표 3-14. ‘농림사업지침’상 농외소득원 개발 및 복합산업화 관련 사업 ..	66
표 3-15. ‘삶의질향상기본계획’상의 복합산업 활성화 관련 사업	68
표 3-16. 농외소득 및 복합산업화 관련 검토대상 사업 내역	69
표 3-17. 유사목적 사업의 소규모화 및 중복 추진 여부	70
표 3-18. 농외소득원 개발사업과의 연계성 결여에 대한 동의 여부	71
표 3-19. 농촌관광 위주의 복합산업화 사업 구성 여부	71
표 3-20. 농촌 교육·의료·복지정책 관련 분야별 법령	73
표 3-21. 농림어업인 삶의질 향상과 관련한 중앙부처의 계획	74
표 3-22. 부처별 농어촌복지 관련정책의 현황	75
표 3-23. 영유아 양육비 지원 관련 사업	77
표 3-24. 농어촌 영유아 보육시설 확충 관련 사업	78
표 3-25. 농어촌 학생 급식비 지원 관련 사업	79
표 3-26. 농촌 복지 및 교육 분야의 지방이양사업	81
표 3-27. 부처 및 정주공간의 위계별 농촌지역개발사업의 추진	86
표 3-28. 내용별로 본 농어촌지역개발사업의 유사성	87
표 3-29. 농촌정책 관련 중앙부처의 분산으로 인한 영향	90
표 3-30. 관련사업 추진시 지자체 내부의 업무 연계성	92
표 3-31. 지자체의 농촌 관련 각종 계획(충북 제천시 사례)	93

표 3-32. 지역별 ‘삶의질향상시행계획’의 작성 방법	94
표 3-33. ‘삶의질향상시행계획’이 도움이 되지 않는 이유	94

제4장

표 4- 1. 중앙정부 농촌개발 및 복지 관련사업의 통합 추진에 대한 의견	101
표 4- 2. 통합해서 단일사업으로 시행해야 할 농촌개발사업	102
표 4- 3. 연계성 강화를 위한 ‘통합지침’이 필요한 사업	104
표 4- 4. 농림부의 농어업인 복지정책 추진에 대한 의견	106
표 4- 5. 소도읍육성사업의 바람직한 추진 방향	109
표 4- 6. 면소재지 육성사업의 필요성	110
표 4- 7. 읍·면소재지 등 농촌중심지육성사업의 추진 방식	110
표 4- 8. 검토 대상 마을 단위 농촌지역개발사업의 종류	112
표 4- 9. 시·군별 사회간접자본 및 생활환경·복지 지표(평균) 사례 ..	113
표 4-10. 농어촌마을의 생활환경정비에 대한 개발수요	115
표 4-11. 지역별 신활력사업의 구체적인 내용	117
표 4-12. 농업의 복합산업화 관련 시책	117
표 4-13. 신활력지역사업의 농림부이관 필요성에 대한 의견	118
표 4-14. 농공단지 대상지역의 유형별 지원 규모	119
표 4-15. 「농특세관리특별회계법」 개정안 예시	123
표 4-16. 읍·면 소재지 육성을 위해 중점을 두어야 할 사업	126
표 4-17. 삶의질향상기본계획의 실천성 확보를 위한 선결 과제	128

제5장

표 5- 1. 지방자치단체 공무원들의 농촌정책 내용에 대한 의견	130
표 5- 2. 지자체의 농촌지역개발 및 복지지원분야 신규사업 희망	131
표 5- 3. 농촌지역 중장기발전계획에 대한 선호도	136
표 5- 4. 농촌개발·복지 중장기발전계획의 실천력 확보 방안	137
표 5- 5. 지방자치단체의 자율성이 부족한 원인	140

제6장

표 6- 1. 농어촌지역개발사업 추진체계의 문제점 요약	147
표 6- 2. 농촌지역개발 및 복지지원사업 중 추진체계 정비 대상	151

그림 차례

제1장

그림 1-1. 연구의 주요 검토 대상 사업 범위	5
----------------------------------	---

제2장

그림 2-1. ‘농업농촌종합대책’과 ‘삶의질향상기본계획’의 관계	32
그림 2-2. 농촌에 대한 바람직한 접근 방법	46

제3장

그림 3-1. 전국의 정주권·오지·도서 면 구분	55
그림 3-2. 도시와 농어촌의 분야별 정주여건 만족도 비교	61
그림 3-3. 농촌 지역개발사업의 중앙·지방간 추진 체계 예시	89

제4장

그림 4-1. 농어촌지역개발사업의 추진체계 정비 방향	108
그림 4-2. 농촌지역종합개발의 추진 방식	125
그림 4-3. 금산 다락원 전경	127

제5장

그림 5-1. 농촌지역종합개발계획의 주요 내용(안)	136
------------------------------------	-----

제 1 장

서 론

1. 연구 배경

- 농촌지역은 농업뿐만 아니라 다양한 2·3차 산업을 위한 생산공간이자 농업인과 비농업인이 함께 살아가는 생활공간, 그리고 자연과 문화유산이 풍부한 여가공간으로서 중요한 역할을 담당하고 있음. 따라서 농촌인구의 현지 정착과 도시민의 유입을 촉진할 수 있는 농촌지역 개발은 국가의 균형발전을 위한 주요한 정책과제임
 - 농촌에 안정된 소득기회를 제공하고 교육·의료·복지 여건을 개선하며 쾌적한 환경을 조성하는 일이 농촌개발의 중요한 과제가 됨. 특히 WTO 및 FTA 추진 등 개방화의 진전과 고령화 추세로 도·농간 소득 및 발전격차를 심화시켜 농어촌 지역사회의 존립기반이 위협받고 있는 상황에서 이러한 균형발전의 과제는 더욱 중요한 의미를 가짐¹

¹ 농촌 주민들은 “농촌지역이 도시지역에 비해 상대적으로 낙후된 부분이 무엇이나”는 질문에 안정된 소득원 및 취업기회 부족(18.9%)과 교육환경(18.5%), 의료환경(15.6%), 문화·복지시설(15.2%), 생활환경(12.8%) 낙후를 들고 있음(이동필 외, 2004)

- 농촌의 생활환경, 소득기반, 문화·복지 여건 등을 개선하여 주민들의 안정된 정주 기반을 마련하는 일은 참여정부에서 강조하는 다핵분산형 국토 형성을 위해서도 중요한 과제임
- 그동안 농촌지역 및 낙후지역의 개발을 위해 농림부를 비롯하여 행정자치부와 건설교통부·보건복지부·환경부 등 여러 부처에서 다양한 사업을 추진해 왔으나 전체적, 유기적으로 통합된 인간 정주공간으로서 농촌지역에 대한 종합적인 접근을 하지 못하여 뚜렷한 성과를 얻지 못함
 - 농촌지역에 대한 종합적인 비전과 전략이 없는 상태에서 유사한 목적을 위해 여러 부처가 각기 개별적인 사업을 단편적으로 추진함으로써 중복투자로 인한 비효율이 나타남은 물론 농촌 공간을 대상으로 한 개발사업 투자의 시너지효과를 제대로 얻지 못하고 있음
- 따라서 농촌이라는 하나의 생활권 내에서 산업경제의 활성화는 물론 생활환경과 문화·복지 수준을 개선하는 등 지역주민들의 삶의 질을 향상함으로써 현지에서도 인간으로서 기본수요를 충족시킬 수 있는 종합적이고 체계적인 농촌정책의 도입이 필요함
 - 농촌지역을 대상으로 한 각종 지역개발과 복지지원 등 정책사업의 추진 실태와 문제를 파악, 효율적인 추진이 가능하도록 추진체계와 관련 제도 정비
- 부처별로 분산하여 단편적으로 추진하는 지역개발사업의 문제에 대해 그동안 여러 가지 연구가 있었음. 그러나 구체적인 문제의 지적이나 정책대안 제시가 미흡하여 실제 제도 개선으로 이어지지 못했음
 - 대개의 논의들이 부처별로 지역개발사업이 분산 추진되고 있어 문제이며, 이를 통합 추진해야 한다는 제안을 담고 있음. 그러나 문제 상황과 실제 개선방안에 대해 보다 구체적으로 다루고 있는 연구를 찾기는 힘들
 - 더구나 지역개발사업과 더불어 농촌 주민의 안정된 정주 여건 조성을 위해 핵심적인 보건·복지·교육 등의 사업 추진체계에 대해서는 기존 연구에서 제대로 다루지 못하였음

2. 연구 목적

- 농촌 공간을 대상으로 여러 부처에서 각기 추진하고 있는 정책사업, 특히 지역개발과 생활환경정비, 교육·의료·복지 등 관련 사업의 추진 실태와 문제를 파악하여 효율적인 추진을 위한 제도 개선 방안을 모색함
 - 농촌의 지역개발, 교육·의료·복지 등의 사업 추진체계 실태와 문제점을 중앙정부 수준에서만 아니라 일선 지자체 수준에서 보다 심층적으로 파악
 - 장기적인 농촌정책 추진 방향을 모색하고 그에 입각하여 기존 지역개발, 교육·의료·복지 관련 사업들의 추진체계 개선 방안, 신규 사업 방안 등을 제시
- 특히 이 연구는 기획예산처의 농촌지역개발·복지 지원사업의 추진체계 정비 구상을 지원하기 위해 수행한 단기 과제로서, 농림수산 분야의 농어촌정책과 중복 문제가 지적되어온 행정자치부와 보건복지부, 환경부 등의 관련 정책을 대상으로 추진체계 정비 방향과 통합 및 이관 필요성에 초점을 맞춤

3. 연구 내용

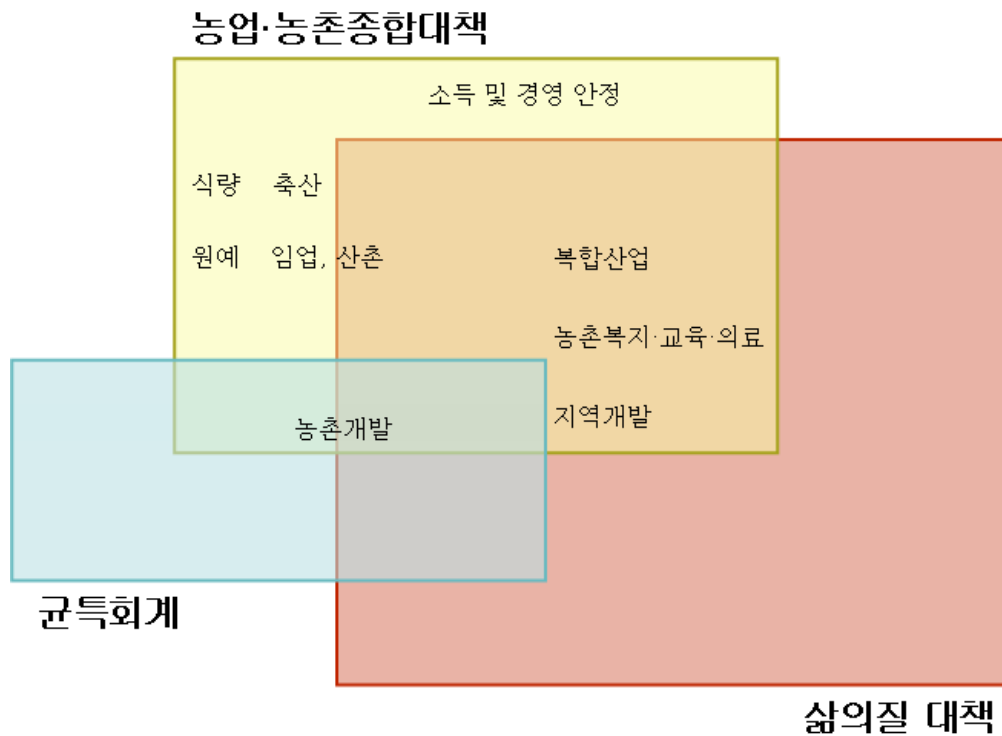
- 농촌지역 및 농촌정책의 범위
- 부처별 농촌 및 낙후지역 정책사업의 추진 실태와 문제
 - 2·3차 산업개발 : 향토산업육성, 신활력지역사업 등
 - 생활환경개발 : 주택, 도로, 교통, 상하수도, 정보화, 마을개발사업 등
 - 문화·복지사업 : 교육, 의료, 관광, 문화, 복지 관련사업 등
- 농촌개발 제도와 추진체계 정비 방안
- 농촌 지역정책사업의 효율적인 추진방안

- 장기적인 농촌정책 추진 방향
- 농촌의 지역개발, 교육·의료·복지 등의 사업 추진체계 개선 방안

4. 연구 범위 및 방법

- 이 연구는 기획예산처의 농촌지역개발·복지지원사업의 추진체계를 정비 하려는 구상을 지원하기 위해 2006년 4월 10일 ~ 9월 9일(5개월) 기간에 수행된 단기 정책과제임
 - 농촌의 지역개발·복지 등의 추진체계에 대해 실태와 문제를 파악하는 목적도 있지만, 그보다는 부처간 중복 문제가 제기되는 주요 사업들에 초점을 맞추어 향후 개선 방안에 대해 의사결정을 내리는 데 보탬이 되도록 판단의 근거들을 제시하는 데 근본 목적을 둔 정책연구임
- 검토 대상은 「농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하 「삶의질향상특별법」)과 균특예산에 포함된 전체 농촌지역개발사업 중 부처간 중복 사업에 중점을 두어 대상 사업을 추출하고, 현지 조사와 일선 공무원 설문조사 등을 통해 보다 구체적인 문제 양상을 파악하고 조정 방안을 모색함
 - 오랫동안 갈등을 빚어왔던 행정자치부의 농촌개발사업 중에서 농림부나 해양수산부와 같이 전문성을 가진 부서에서 수행하는 것이 바람직한 사업을 찾아 추진체계를 정비하는 것으로 연구의 범위를 한정
- 농촌지역개발·복지지원사업의 문제와 조정 방안에 대한 선행 연구 검토와 함께 지자체의 일선 행정 담당자 의견 수렴을 위해 우편설문과 현지조사를 실시
 - 조사는 도와 도·농복합시 및 군에서 농촌 지역개발, 복지 관련 업무를 담당하고 있는 공무원들을 대상으로 하였으며, 구조화된 설문지를 이용한 우편조사 방식으로 함
 - 조사 기간은 2006년 8월 1일부터 8월 20일까지로 정함

그림 1-1. 연구의 주요 검토 대상 사업 범위



- 조사 대상 지자체는 9개 광역지자체(광역시 제외)와 25개 기초지자체 등 총 34개 지자체임(표 1-1 참조). 기초지자체는 도·농복합시, 일반군, 신활력군 등 3개 유형 각각에서 한 곳씩 도별로 3개를 대상으로 선정함²
- 이들 지역별로 농촌 지역개발 및 복지 관련 업무를 맡고 있는 담당자 총 357명을 조사 대상으로 설정하여 조사표를 배포함
 - 조사 대상자는 소속 부서 및 업무 특성에 따라 크게 세 집단으로 구분할 수 있는데, ① 지역개발 일반 부문(기획관리실, 자치행정과, 혁신분권과, 총무과, 정책기획단, 지역개발과, 도시과, 건설과 등)과 ② 농업 및

² 다만 경기도의 경우 신활력지역으로 지정된 군이 없어 일반 군 중 2곳을 선정하였으며, 강원도의 경우 모든 군이 신활력지역에 해당되므로 신활력 군 2곳을 선정함. 최근 특별자치도가 된 제주도는 기존의 시·군이 제주시와 서귀포시 2곳으로 통합 개편되어 서귀포시를 대상으로 선정함

농촌 부문(농정과, 농림과, 농축산과, 농산물유통과, 농업소득과, 친환경 농수산물과, 농업기술센터 등),³ 그리고 ③ 보건·복지 부문(사회복지과, 보건위생과, 보건소 등) 등으로 분류됨

- 조사 결과 분석 시 문항에 따라 지역별이나 담당 업무별로 응답 내용에서 어떠한 차이를 보일 경우 그것을 비교해서 제시하고자 함
 - 조사표는 ① 지역개발 및 농촌개발 담당자 대상 조사표와 ② 보건·복지 업무 담당자 대상 조사표 등 두 가지로 구성하였음. 두 가지 조사표를 구분한 까닭은 보건·복지 분야 사업들은 농촌개발 분야 사업과 내용이나 추진방식 면에서 성격이 많이 달라 별도의 조사 항목이 필요했기 때문임. 단, 사업 추진과 관련해서 공통적으로 해당되는 사항들은 두 가지 조사표에 모두 포함시킴
- 발송한 조사표 357부 중 조사 기간 내에 회수된 유효 조사표는 총 154부로 집계됨
- 응답자의 지역별 분포를 보면 도 30명, 복합시 47명, 군 77명으로 나타남. 담당 업무별로는 일반 지역개발 부서가 66명, 농업·농촌개발 부서 56명, 보건·복지 담당부서 32명으로 나타남

표 1-1. 우편설문조사 대상 지자체의 현황

구 분		조사 대상 지자체 목록
광역지자체(9)		경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
기초 지자체 (25)	도·농복합시(9)	안성, 삼척, 제천, 공주, 익산, 광양, 안동, 사천, 서귀포
	일반군(8)	여주, 가평, 진천, 홍성, 완주, 영광, 울진, 함안
	신활력군(8)	홍천, 화천, 단양, 청양, 장수, 해남, 청송, 하동

³ 일부 시·군에서는 농업기반 조성, 농촌 정주기반 확충 등의 업무 담당자가 건설과에 소속되어 있음. 이 경우는 해당 응답자를 ‘지역개발 일반’이 아니라 ‘농업·농촌개발’로 분류함

표 1-2. 소속 및 담당 분야별 우편설문조사 대상자의 분포

구 분	지역개발 일반	농업 및 농촌개발	주민복지	계
도	15	10	5	30
도·농복합시	19	20	8	47
군	32	26	19	77
계	66	56	32	154

- 연구의 특성상 연구진을 비롯하여 관련 부처 업무담당자와 6차례의 현지 출장과 5건의 협의회자료 작성, 3권의 자료집을 발간하여 정책수립 과정에서 수시로 지원
- 기획예산처 및 농림부 실무담당자와 TF팀을 구성, 9차례의 업무협의회 개최, 각 1차례씩 전문가협의회(4.7) 및 합동출장(4.10~11)을 실시

표 1-3. 주요연구 업무 추진 일정

일 시	주요 업무 추진내역	비 고
3.7	연구계획서(안) 제출	농어촌정책 TF팀 구성(예산처)
3.13~15	1차 현지출장(경북도청, 성주군, 청송군)	출장복명서
3.20	업무협의회	협의회자료 작성(1차)
4.3	업무협의회	협의회자료 작성(2차)
4.5~6	2차 현지출장(강원 인제, 충북 제천)	출장복명서
4.7	농촌개발 전문가협의회	농림부
4.10	연구 계약 체결(4.10 ~ 9.9)	기획예산처 · 농림부
4.10~11	TF팀 합동출장(단양군청 및 한드미마을)	출장복명서
4.14	업무협의회	협의회자료 작성(3차)
4.19	재원배분국무회의 자료작성 지원(기획예산처)	협의회자료 작성(4차)
4.26~28	3차 현지출장(전북도청, 금산, 진안, 장수군)	출장복명서
5.17~19	4차 현장출장(순창, 하동, 남해군)	출장복명서
5.22, 5.24	업무협의회	협의회자료 작성(5차)
6.22~24	5차 현지출장(남해군)	출장복명서
7.7	연구 결과 중간보고	농림부

5. 선행연구 검토

- 1990년대 접어들면서 농산물 수입 개방의 확대와 함께 전통적인 농림어업정책만으로는 농촌지역의 문제를 해결하기 어려워지자 이에 대한 대안으로 부처별로 다양한 농촌지역개발사업을 추진하게 됨
 - 그에 따라 농촌지역개발사업의 추진 부처가 다기화되면서 사업의 중복성과 비효율성에 대한 우려가 커짐. 그 결과 2004년 무렵부터 농촌지역 개발에서 나타나는 중복성 문제에 대한 연구들이 본격적으로 진행됨⁴
- 송미령·박주영(2004)은 「농촌 지역개발사업의 체계화 방안」에 관한 연구에서 균특회계에 의한 농촌지역개발사업을 대상으로 근거법 유무와 공간적 범위 및 사업 내용, 추진 절차와 방식을 살펴보면서 중복성과 비효율성이 존재하고 기존 낙후지역사업과 신활력사업의 연계성이 모호하다는 점을 지적
 - 현행 추진체계에 대한 대안으로 ① 오지면과 정주권면의 구분을 해제할 것, ② 마을단위 사업을 통합하고 포괄보조 방식으로 지원할 것, ③ 신활력사업의 경우 기존 균특회계 내 농촌지역개발사업 및 타 부처에서 추진하던 정책사업과의 중복을 최소화하고 추진 방식 및 내용에서 차별성을 확보할 것, ④ 장기적으로 농촌지역개발 총괄법을 제정할 것 등을 제안함
 - 또한 지방비 부담 때문에 기피하는 사업 중 반드시 필요한 사업(예: 방제사업)이나 지역균형발전을 위해 정책적으로 필요한 사업(예: 소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업 등)은 중앙정부사업으로 추진하고, 공모방식으로 추진되는 사업은 균특회계에서 제외하거나 예산 한도 외 사업으로 인정하는 등 균특회계 대상 사업을 조정할 것을 제안
- 김현호·한표환(2005)은 「낙후지역개발사업의 조정방안」에서 낙후지역의

⁴ 물론 1950년대 말에도 지역사회개발사업과 1970년대의 새마을운동 등이 있었으나 본 선행연구 검토에서는 최근의 지역개발 분야 정책을 다룬 연구만 포함함

- 개념과 사업의 의의를 살펴본 후에 낙후지역 개발사업의 추진실태와 문제점을 검토하여 사업의 조정방안을 제시하고 있음
- 낙후지역개발사업의 문제점으로는 ① 낙후지역 정책의 미 정립, ② 부처별 사업에 의한 국토공간의 분할 및 소규모 사업의 난립, ③ 부처간 및 부처 내 사업의 연계성 부족, ④ 중앙정부 주도의 하향적 개발사업의 시행, ⑤ 일반화된 낙후지역 선정기준의 부재와 그로 인한 사업의 중복 및 난립, ⑥ 지방자치단체의 지역개발사업에 대한 자율성 미약 등을 지적함
 - 낙후지역 정책 토대의 정립, 지방의 자율성 확보, 중앙부처의 미션을 고려한 부처간 사업 조정, 통합적 추진체계 구축을 기본방향으로 설정하고 이에 근거하여 개편기준을 마련하고 조정 대상사업을 식별함
 - 단기적으로는 부처 내 통합을, 중장기적으로는 부처간 통합을 추진하되 낙후지역발전계획의 도입과 추진기구의 정비가 필요하다고 보고 구체적으로는 개별법에 의해 이루어지는 관련사업을 체계화시킬 수 있는 통합법(「낙후지역개발기본법」)의 제정과 포괄적 자원 지원, 자원 사용에 대한 성과평가 시스템 구축 등 제도 정비를 제안함
- 윤원근 외(2005)는 「정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안」에 관한 연구에서 1990~2004년 기간에 추진된 945개 면을 대상으로 한 ‘농촌정주권개발사업’을 평가하고 향후 발전 방안을 제시함
- 획일적인 투자에 따른 면 지역간 불균형 심화, 계획과 사업실적의 괴리, 여타의 정책사업과 유사성 혹은 중복성 문제, 느슨한 사업관리로 분산 투자 방치 등의 문제점을 지적
 - 향후 정주권개발사업의 방향으로는 정주체계를 고려하는 공간정책으로서 성격을 강화하고 면소재지 활성화사업을 적극 추진하되, 지역 특성에 따라 사업 방향을 차별화할 수 있도록 제안
 - 사업추진체계는 농림부의 사업계획 수립과정과 사업 집행 과정에 합리성을 높이되 사업의 기본방향 설정, 주민협의체의 구성과 역할, 사업 우선순위 결정, 다른 사업과의 연계추진 등에 대한 내용을 포함하는 구체화된 사업지침이 필요하다는 제안을 함

- 강종원(2006)은 「강원농수산포럼」에서 발표한 “강원도 지역가꾸기사업의 현황과 과제”에서 강원도 내 마을 단위에서 이루어지는 11개 지역개발사업을 소개한 뒤 중복성 여부를 검증함
 - 선택을 통한 집중이란 긍정적인 측면도 있지만 군 전체에 대한 계획이나 주변지역과 연계 없이 별도로 1개 마을이나 면(특정지역)에 사업을 집중함으로써 중복을 초래함을 지적
 - 지역가꾸기사업의 문제점으로는, ① 도 차원에서 체계적이고 종합적인 관리체계가 없는 것, ② 대부분 공모제를 채택하고 있으나 지역특수성을 무시한 중앙정부 위주의 정책을 추진하는 것, ③ 지역종합발전계획 없이 여러 지역에 ‘나누어 주기식’ 소규모 분산투자로 효과가 떨어지는 것, ④ 대부분 사업이 농어촌관광에 초점을 맞추어 농촌마을 본래의 모습이 없어질 수 있다는 것, ⑤ 단위사업별로 중앙부처는 물론 시·도, 시·군까지 담당조직이 분절되고 조직이기주의로 자원배분 왜곡 등 비효율성이 초래되는 것, ⑥ 중앙정부 주도로 정책을 추진하므로 지역발전에 대한 종합적이고 장기적인 비전을 가지고 지역가꾸기사업을 추진하지 않고 개별 부처를 상대로 단기적 사업을 추진하거나 전달자 역할만 수행하는 것 등을 들고 있음
 - 이러한 문제에 대한 대안으로 지역가꾸기와 관련된 국가사업을 지자체(강원도 특성화)사업화하고, 포괄적이고 체계적인 관리를 위한 ‘지역가꾸기사업’ 총괄기구를 구성하여 강원도만의 특색 있는 사업을 추진할 것을 제안함

- 이성우(2006)는 「농정연구센터」 월례세미나에서 발표한 “농촌지역개발사업의 문제점과 개선방안”에서 부처별 체험마을사업의 문제점으로 사업 중복에 따른 비효율성, 인적·물적 자원에 대한 사후관리 미흡, 사업지역의 지속(유지) 가능성, 마을주민들의 정부지원사업 의존성 심화, 사업비의 비목 및 지원의 상이함 등을 지적
 - 농촌지역개발사업의 개선 방안으로 사업통합 및 창구의 단일화, 사업의 다양성 및 연계성 원칙의 충실, 사업 시행부처에 대한 성과지표의

현실화 등을 대안으로 제시하고 미래지향적 농촌정책의 도입을 강조하였음

- 박경·구자인(2006)은 「중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」에서 중앙 및 지방간 정책 추진체계의 문제점을 살펴보고 전문가 및 농촌개발담당자 47명에 대한 설문조사와 외국사례 검토를 통해 농촌개발 추진체계의 개편 방향을 제시함
 - 현행 추진체계의 문제점으로는, ① 중앙에서 종합적인 추진체계가 마련되지 못하고 주관 부처별로 사업을 시행함에 따라 시·군 단위에서도 소관 국·과별로 분산해서 사업을 추진하는 것, ② 중앙과 지방간의 역할분담체계가 불명확하고 시·군 지자체의 자율성이 미약한 것, ③ 중앙정부가 정책 수립과 실시까지 관여하는 것, ④ 지방에서도 지역종합개발계획과 개별사업, 개별사업 간의 연계성이 부족한 것, ⑤ 지방자치단체 및 주민들의 역량이 부족한 것 등을 들고 있음
 - 추진체계 정비를 위해 중앙정책 및 사업내용의 유연화, 권한의 지방이전, 지역 단위의 통합적 업무추진, 정책 및 사업의 계획적·종합적 추진, 지역 주민 역량 강화와 민간 전문가그룹 육성이란 기본원칙을 제시함
 - 그리고 그 바탕 하에서 ① 농촌개발의 개념과 대상, 범위의 재정립, ② 중앙 단위 사업의 통합과 지방의 자율권 확대, ③ 시·군별 종합계획 하에 개별사업들의 연계 통합 실시 및 종합추진기구의 강화, ④ 사업의 자율성과 주민참여를 확대하는 방향으로 사업을 추진할 것 등을 대안으로 제안함
- 이 연구는 기획예산처가 추진한 ‘농촌 지역개발·복지지원 사업의 효율적 추진방안’을 지원하기 위한 단기 정책과제란 점과 농촌개발 외에 복지부문을 포함하고 있다는 점에서 기존의 연구와 차이가 있음
 - 당면 과제 해결이란 주어진 과제에 연구 범위 및 접근 방법을 한정하였으며 사업 추진체계의 문제와 해결 방안 제시를 연구 목적으로 한다는 점에서 기존 선행연구의 연장선상에 있음

- 그러나 이전 연구에서 심층적으로 다루지 않았던 사회복지·보건의료·교육 등의 분야를 검토 대상으로 하고 있다는 점이 이 연구가 갖는 차별성임
- 특히 지역계획·농촌개발·농업·사회복지·보건 등 다양한 분야의 업무를 담당하고 있는 일선 지자체 공무원들을 대상으로 현행 사업 추진 실태와 문제점, 개선 방향 등에 대한 의견을 수렴함으로써 구체적인 정책 대안을 모색해보고자 함. 이때 단순히 포괄적인 농촌정책 전반에 대한 의견을 묻는 데 그치지 않고 구체적인 농촌개발사업들을 대상으로 실태와 문제점을 파악함으로써 농촌정책 대안 마련에 실질적인 보탬이 되는 연구가 되도록 노력함

제 2 장

농촌개발정책의 대상 및 범위

1. 농촌개발정책의 도입과 전개

1.1. 농촌개발정책의 개요

- 그동안 우리나라에서 추진한 주요 농촌개발사업의 내용과 법적 근거는 <표 2-1>과 같은데, 시기별 사업의 특징을 기초로 할 때 ① 마을 단위 종합개발(1단계: 1958~1979), ② 농업 위주 농촌개발(2단계: 1980~1990), ③ 부처별 분산적 농촌개발(3단계: 1991~2002), ④ 참여정부의 균형발전정책 하의 농촌개발(4단계: 2003~현재) 등과 같이 4단계로 구분할 수 있음
- 1단계에는 「지역사회개발요강(대통령령 제1384호)」에 의해 1958년부터 추진된 지역사회개발사업과 그 후 대통령의 지시로 1970년부터 시작된 농촌새마을운동이 여기에 포함될 수 있음
 - 이 시기의 농촌개발사업은 마을을 대상으로 한다는 점과 생활환경개선과 생산기반정비, 소득증대, 정신계발, 복지환경사업 등 종합적인 접근을 하였다는 점을 특징으로 들 수 있음
 - 새마을운동을 비롯한 1970년대까지의 농촌개발사업은 위로부터 촉발된

사업이라는 한계는 있지만 생산기반 조성과 생활환경 개선 등 물리적 개발 이상으로 주민조직과 지도자 육성이 강조되었다는 점도 중요한 특징임(정기환, 2002)

표 2-1. 주요 농촌개발사업의 내용과 법적 근거

구 분	근거 법령	주 요 내 용	비 고
1단계	지역사회개발요강(1958)	지역사회개발사업계획의 수립과 추진방법의 규정	지역사회개발
	농촌근대화촉진법(1970.1.12)	농지의 개량개발보전 및 집단화와 농업의 기계화에 의한 농업생산력을 증진시키고 농가주택을 개량함으로써 농촌근대화를 촉진	농가주택개량
	대통령지시(1970.4.20)	농민들의 자조자립협동정신을 바탕으로 환경개선사업, 소득증대사업, 생산기반정비사업, 정신계발사업, 복지, 환경사업을 추진	생활환경 개선, 소득증대, 생산기반정비
	국도이용관리법(1972.12.30)	취락지구개발: 농어민의 집단적 생활근거지로서 개발이 특히 필요하다고 인정되는 지구	취락지구 정비
2단계	도서개발촉진법(1986.12.31)	도서지역의 생산소득 및 생활기반시설의 정비확충으로 생활환경 개선	도서개발사업
	오지개발촉진법(1988.12.31)	산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고, 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형 있는 발전 도모	오지개발사업
3단계	농어촌발전특별조치법(1991.12.14)	농수산업의 생산성을 향상시키고 농어촌의 소득원을 확충하여 생활환경을 개선하여 농어촌을 쾌적한 생활공간으로 조성함으로써 농어민의 복지향상에 이바지	정주권개발사업, 문화마을조성
	농어촌도로정비법(1991.12.14)	도로법에 규정되지 않은 농어촌도로 개설·확장·포장·보전에 관한 사항 규정. 농어촌지역의 생활환경개선과 경제의 활성화에 기여	농어촌도로(면도, 리도, 농도)정비
	지역균형발전및지방중소기업육성법(1994.1.7)	건설부장관은 개발수준이 다른 지역에 비해 현저하게 낮은 지역 등의 개발 촉진을 위해 필요하다고 인정되는 경우 개발촉진지구를 지정	개발촉진지구
	농어촌정비법(1994.12.22)	농수산업생산기반, 농어촌생활환경과 농어촌휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발, 농수산업의 경쟁력 향상과 농어촌생활환경 개선을 촉진	농어촌생활환경 개선사업
	산림법시행령(일부개정 1995.6.23)	산림청장은 산림의 이용·개발 등 입법발전을 위해 산촌종합개발사업, 산림휴양도시개발사업, 목조주택 전원단지조성사업 등을 시행	산촌개발사업
	농어촌주택개량촉진법(1995.12.29)	넓고 험하거나 불량한 농어촌주택의 개량을 촉진, 농어촌지역에 있어서 뒤떨어진 주거환경의 향상을 도모	농어촌주거환경 개선
	지방소도읍지원육성법(2001.1.8)	도시와 농촌의 중간지역이라 할 수 있는 읍 지역을 주변 농어촌의 중심거점지역으로 육성	소도읍개발사업
	농업농촌기본법(1999.2.5)	농촌을 도시와 연계된 생활공간으로 발전시켜 농촌의 쾌적성을 증대하고, 농촌지역의 고유한 전통과 문화를 보전·계승하고 농촌주민의 복지증진을 위하여 노력	농업농촌발전계획
4단계	국가균형발전특별법(2004.1.16)	국가균형발전계획을 수립하고 낙후지역, 농어촌과 산촌 개발	국가균형발전특별회계
	농산어업인 삶의 질향상특별법(2004.3.5)	농산어촌과 도시와의 격차를 해소하고 교류를 활성화함으로써 농산어촌 주민이 도시지역 주민과 균등한 생활을 영위할 수 있도록 하고 농산어촌이 지속적인 발전을 이룩하기 위한 기틀 마련	농산어촌복지증진 및 지역개발 기본계획

- 2단계는 농촌지역개발전략으로서 새마을운동이 중단된 이후부터 농림부가 면단위 농촌정주권개발사업을 추진하기 시작한 90년대 초반까지로 이 시기에 농림부의 농촌개발은 농업생산기반정비에 초점이 맞추어졌음
 - 전후 식량부족이란 상황에서 수출주도형 공업화를 지원하기 위한 식량 증산은 국가 최고의 목표 중에 하나가 되었는데 1970년 「농촌근대화촉진법」에 의한 경지정리와 농로확장 등 농업생산기반을 정비하는 것이 곧 농업개발이자 농촌개발의 핵심전략이었음. 당시 농정은 가격과 수매 정책을 가지고 농산물의 수급을 관리하는 것이 주된 내용이었으며 부분적으로 농산물유통과 가공에 관심을 가짐
 - 마을 단위 농촌개발사업에 대한 반성으로 1980년대 초 읍과 면을 하나의 생활권으로 묶어 종합적인 개발을 하는 농촌정주권개발사업을 시도하였으나 계획제도와 예산집행 방식 등이 정착하지 못하여 성공하지 못함
 - 한편 1980년대 중·후반 「도서개발촉진법」(1986)과 「오지개발촉진법」(1988)에 의해 도서 및 산간오지 지역에 생활환경 개선과 소득 증대를 이루어 국토의 균형발전을 도모하려는 시도가 있었으나 형식상 농촌개발정책과는 연계성이 없이 행정자치부(당시 내무부)가 독자적으로 추진한 낙후지역대책이었음
- 3단계에는 WTO체제가 출범하는 등 농업분야에 개방화의 위기감이 짙게 드리워지면서 농림부에서 농수산업의 생산성 향상과 더불어 면단위 정주권 개발, 문화마을 조성 등의 농촌개발에 관심을 갖기 시작하였음. 또한 여러 정부 부처에서도 제각기 다양한 농촌지역개발 및 농어민복지증진 관련 사업들을 추진하게 되었음
 - 이 시기에 농림부는 「농어촌발전특별조치법」(1991)과 「농어촌정비법」(1994)을 제정하고 농촌개발에 본격적으로 참여하게 되었음. 다른 한편으로 「농어촌도로정비법」(1991), 「농어촌주택개량촉진법」(1995), 「지방소도읍지원육성법」(2001) 제정과 「산림법시행령개정」(1995) 등에 의해 행정자치부와 산림청 등 여타 부처의 농촌지역개발에 대한 참여도 확대되어 부처별 농촌개발이 크게 늘어남

- 2004년 4단계에 접어들어 농림부의 농림사업은 물론 보건복지부 및 교육 인적자원부 등 여러 부처의 농촌 및 농업인 관련사업까지 포함한 ‘농업농촌종합대책’(119조 예산사업)과 국가균형발전위원회의 ‘국가균형발전계획’이 발표되었음. 그리고 15개 부처가 공동으로 참여하는 ‘삶의질향상추진위원회’가 마련한 ‘삶의질향상기본계획’이 발표되면서 농촌개발과 농어민복지를 본격적으로 추진하게 되었음
 - 부처별 개별 사업 추진과 달리 참여정부 출범 후인 이 시기에는 다양한 종합적 접근을 시도하고 있음. 그러나 부처 간에 충분한 공감대를 형성하지 못하고 실제 3단계의 추진방식에서 크게 벗어나지 못함

1.2. 주요 농촌지역개발정책

가. 지역사회개발운동

- 전후 식량부족이라는 상황 속에서 1950년대 농업발전과 농촌재건을 위한 조치는 가장 시급한 국가정책의 하나였음. 즉 농업생산하부구조의 재건, 새로운 농업기술의 연구와 전파, 농촌주민들의 지역개발을 위한 의식고취와 지역개발을 위한 자조적인 노력의 창출이 중요한 과제였는데 그 일환으로 지역사회개발사업(community development program)이 추진됨. 당초 부흥부(현 건설교통부)에서 담당하였으나 사업 내용이 주로 농촌지역의 마을개발이었기 때문에 1961년 7월에는 농림부로 업무를 이관, 이듬해 4월 농촌진흥청이 발족되면서 농촌지도사업의 일환으로 추진
 - 지역사회개발사업의 추진을 위해 1개 군에 4명의 지도원을 파견하였는데 이들은 시범마을에 주재하면서 지역개발사업을 위해 주민을 조직화하고 마을 여건에 적합한 개발계획을 수립
 - 그리고 이를 지원하기 위한 현황 및 개발여건 분석, 주민들에 의한 자조사업¹ 및 외부의 기술과 재정을 필요로 하는 보조사업의 추진,² 지도자의 육성과 주민의 조직화, 주민 생활개선과 건강증진을 위한 보건활

동 추진 등의 업무를 담당

- 1962년 지역사회개발사업은 그 대상을 1개의 시범부락에서 6~7개 부락으로 확대함. 전국 3만 3,100여 개의 리·동(里·洞)을 733개의 농촌진흥시범지역으로 재편성하고 농촌지도소에 배치된 농촌지도사가 시범지역을 분담하여 종합적으로 추진
- 이와 같은 방식은 종합적인 지도사업을 추진할 수 있다는 장점이 있었음. 그러나 마을별로 고유한 지역개발사업을 추진하는 데 한계가 있어 1969년부터는 주재지도사제도를 부활하여 이들에 의해 농어민소득증대사업을 추진

나. 농촌새마을운동

- 1971년부터 전국적으로 확산된 농촌새마을운동은 짧은 기간에 농촌사회와 경제·문화·생활환경, 그리고 주민들의 의식을 총체적으로 변화시키는 데 크게 기여하였음. 이는 이전의 지역사회개발사업과 마찬가지로 마을 및 주거환경, 마을의 생산기반정비를 중심으로 이루어졌다는 점과 주민들의 참여 하에 사업을 선정하는 개발방식을 취했다는 점에서 유사점이 있음
- 새마을운동은 1970년 4월 20일 한해대책을 위한 전국의 지방장관회의에서 고(故) 박정희대통령에 의해 제창되었으며, 이후 사업 내용이 확장되어 환경개선사업, 소득증대사업, 생산기반정비사업, 정신계발사업, 복지환경사업으로 발전

1 자조사업은 외부의 지원 없이 주민들이 마을개발을 위하여 스스로 문제점을 찾아내어 자신들의 노력에 의해 문제를 해결하고자 하는 사업으로 농경지 확대를 위한 개간, 마을도로와 소규모 교량건설, 소규모 제방과 수리시설 설치, 마을회관 등 공동이용시설의 건설, 농사기술 개량을 위한 학습포 설치, 공동 생산 활동, 퇴비증산, 각종 학습단체를 조직하고 운영하는 일 등이 포함됨

2 보조사업은 주민들이 수립한 사업 중 자신들의 자본과 노력만으로 추진하기 어려워 정부로부터 재정적, 기술적 지원을 받아 추진하는 사업인데 여기에는 산업경제사업이 많은 비중을 차지하고 그밖에 토목건설, 사회문화사업, 보건위생사업, 생활개선사업 등이 포함됨

표 2-2. 새마을운동의 분야별 사업 내역

구분	사업내용
환경개선사업	-초기에는 마을회관건설, 마을안길 확장 등공공사업과 지붕·부엌·화장실 개량 등 주거환경개선사업을 추진하였으나 1976년부터는 취락구조개선사업의 추진으로 이제까지 개별사업으로 추진하던 도로, 주택, 공동시설, 농로, 생산기반, 소득개발사업을 통합추진 -초기에는 마을단위사업을 추진하였으나 1974년부터는 2-3개 마을을 묶은 협동권사업을, 1982년부터는 생산기반시설과 문화복지사업 등 여러 마을에 관련된 사업을 5~10개 마을이 공동으로 참여하는 광역권사업 추진
소득증대사업	-새마을소득증대사업에는 1969년부터 농수산부가 추진해 온 농어민소득증대특별사업과 부업단지조성사업이 주축을 이루었으나 1973년부터는 농림어가와 농어촌지역의 소득증대와 관련된 대부분 사업이 여기에 포함 -1975년부터는 7000개 자립마을 중 4000개 마을을 선정하여 마을입지별로 '소득증대 7개년계획'을 수립하고 호당 평균 농가소득 140만원 달성을 목표로 농촌새마을운동 추진
생산기반정비사업	-초기에는 농수산부가 추진해 온 경지정리나 수리사업이 생산기반정비사업으로 지정되었으나 70년대 중반이후에는 농촌지역의 생산기반과 관련된 모든 사업(예: 내무부의 교량건설과 소하천정비사업, 동력자원부의 농촌전화사업, 건설부의 새마을회관건설사업, 수산청의 수산물유통시설 및 생산시설지원사업, 농협의 농산물 유통구조개선사업, 수협이 양식장 부대시설이나 어촌연쇄점 설치 등)이 여기에 포함
정신개발사업	-새마을정신교육으로 초기에는 새마을운동연수원에서 실시하는 교육에 한정하였으나 70년대 중반부터는 정부가 실시하는 대부분의 교육훈련사업과 정부 홍보사업을 정신계몽사업으로 분류
복지환경사업	-정부에서 추진하는 새마을협동권사업, 마을진입로사업, 농촌주택개발사업, 취락구조개선사업, 소도읍가꾸기사업, 상하수도사업, 의료보호사업, 국토보존 및 녹화사업, 전화보급사업, 이동통신망설치사업, 농번기탁아소설치 운영사업, 농촌영양개선시범마을육성, 구관장설치, 철도연변 정비, 농어촌문화시설 설치 등

- 새마을운동은 근면·자조·협동정신을 함양하여 농가소득 증대와 농촌마을의 생활환경과 생산기반 정비 등을 이루어나가는 운동(내무부, 1980)으로 농촌개발의 성격을 가지고 있었으며, 잘 하는 마을을 우선 지원하여 다른 마을에서 그 성과를 보고 따라오도록 하는 시범사업방식을 채택하였음
- 새마을운동의 특징은 마을 단위를 대상으로 종합개발방식을 지향하고 있으며, 개발방식에 있어서는 하향식 추진체계 속에서 주민참여에 의한 상향식 개발을 지향하는 접근을 도모하고 있음
 - 전국의 모든 마을을 기초, 자조, 자립마을로 구분하고 자립마을을 우선 지원하는 동시에 기초마을과 자조마을이 자립마을 수준으로 발전할 수 있도록 개발계획을 수립하고 이를 지원하는 전략을 채택함
 - 변화 촉진자(change agent)로서 새마을지도자를 육성하고 새마을교육을 실시하는가 하면 범정부적인 추진체제를 구축하였음

- 새마을운동을 지원하기 위해 정부는 「대통령령 제6104호」(1972.3.7)에 의해 중앙에 범부처적인 ‘새마을운동중앙협의회’를 구성하였으며, 시·도와 시·군에 새마을협의회를 구성하고 읍·면에는 읍·면새마을추진협의회를 구성함
 - 새마을운동중앙협의회는 내무부장관이 위원장이 되며 관련 부처와 단체의 차관급인사로 구성하였음. 여기서 정해진 내용은 정부의 새마을운동관련 단일지침으로 전국의 지방자치단체에 시달함으로써 부처간의 이견을 협의하고 조정하는 기능을 담당하였음
- 1971~82년 기간 중 새마을운동에 총 5조 2,583억 원의 사업비가 투자되었는데 재원별로는 정부가 51%, 나머지 49%는 주민들이 부담하였음. 부문별로는 소득작목개발과 영세농자립시범사업 등 소득증대 분야에 44%로 가장 많은 투자를 하였고 그밖에 복지환경 분야 29%, 생산기반 분야 21%, 정신계발 분야 4%를 차지하고 있음(새마을운동, 1983)
 - 농가소득은 1971년의 35만6000원에서 1982년에는 446만5000원으로 증대하였음. 1971년 농가소득 수준은 도시근로자 가구소득의 78.8%에 불과하였으나 1982년에는 도시근로자 가구소득의 103.2%를 차지하여 농가소득이 도시근로자 가구소득을 초과하게 되었음
- 또한 새마을운동을 통해 국민들은 성취 가능성에 대한 자신감을 얻게 되었고 ‘하면 된다’는 신념과 의욕이 고취된 것으로 평가받고 있음
 - 새마을운동을 통해 잠재된 협동심과 공동체 의식을 재 발현시키고 국민화합의 공감대를 형성하였으며 실증적 사고와 합리적인 가치관을 형성하게 되었고, 자발적 참여를 통하여 민주적 자율역량을 배양하게 된 것은 이 운동의 중요한 성과임
 - 한국의 새마을운동은 국제기구 등을 통해 한국의 고유한 농촌개발전략으로 전 세계에 소개되었으며 많은 개발도상국가의 농촌지역개발모델로 그 이전 가능성이 검토되어 왔음

다. 농어촌지역종합개발 구상과 정주권개발사업

- 80년대에 접어들면서 도·농간 소득격차와 지역간 발전격차가 심각한 사회문제로 대두되면서 이제까지의 마을단위 개발방식이 한계가 있음을 인식하고 농촌도시를 핵으로 하는 정주생활권을 대상으로 종합적인 농촌지역개발이 이루어져야 한다는 주장이 설득력을 얻게 되었음
 - 지역간 균형개발을 ‘경제개발5개년계획’에 반영하고 상대적으로 낙후된 농어촌지역의 발전을 위해 수차에 걸쳐 농어촌대책을 수립하였으나 보다 종합적이고 체계적인 농어촌대책이 강구될 필요가 있었으며 이와 같은 배경에서 농어촌종합개발정책이 도입됨
- 농촌정주생활권 개발은 마을 단위의 개발이 가지고 있던 공간적 한계는 물론 농업개발 중심으로 이루어진 기존 농촌개발의 한계를 극복하도록 농촌개발의 영역에 제조업·서비스업·교육·문화·관광까지 포함하는 새로운 개발전략임
 - 정부는 1984년 4월의 예산정책 심의회의에서 농어촌지역종합개발방식의 도입을 공식화하고 이듬해부터 3개 실험지역을 선정하여 ‘농어촌지역종합개발계획’을 수립하고 이에 따르는 소요재정을 중앙정부가 지원하기로 함
- 경제기획원은 (1) 지역특성 및 주민의사를 반영하여 모든 개발사업을 체계적으로 추진하는 종합개발방식으로 전환, (2) 지방정부는 농촌공업 도입, 농업구조 개선, 생활여건 개선 등을 조화시킨 종합개발계획 수립, (3) 중앙정부는 지역별 예산을 편성하여 지방자치단체에 예산운용의 융통성 부여, (4) 1986~87년 기간 중 5개 지역에 대해 계획수립을 완료하고 1988년부터 종합개발방식에 의해 투자 실시, (5) ‘제6차경제개발5개년계획’기간 중 전국의 군에 대해 개발계획을 수립하고 투자방식을 단계적으로 전환한다는 ‘농어촌종합대책(1986.3.5)’을 발표함
 - 농수산부는 1986년 5월 31일자로 종전의 농지국을 농어촌개발국으로 개편하고 농어촌종합개발계획의 수립과 추진에 관련된 업무를 담당하도록

록 하였으며 내무부와 협조하여 시·도 및 시·군에도 농어촌종합개발을 담당하는 조직을 설치함

- 당시 경제기획원은 농촌지역종합개발을 개발방식의 전환으로 인식하여 이제까지 분산 지원되던 정부부처의 개별사업을 지역단위에서 하나의 지역계획으로 종합하여 지역단위 예산을 편성하는 지원방식의 전환³을 염두에 두고 있었으나 농수산부는 기존의 농수산 분야 투자 이외에 농촌지역종합개발사업추진에 필요한 사업비를 추가적으로 지원해 줄 것을 요청 - 예산당국은 3개 실험지역에 대한 보완투자만 지원하고 그 이후에는 기존의 농수산예산에서 조정해서 투자하도록 함으로써 사실상 농수산투자재원이 감축되는 결과를 가져온다고 판단, 농어촌지역종합개발방식에 의한 투자는 더 이상 추진되지 못함⁴
- 1990년 4월 7일 「농어촌발전특별조치법」(법률 제4228호·이하 「농발법」)을 제정하고 농어촌정주생활권개발을 위한 투자재원 확보와 농어촌발전계획수립⁵ 등을 제도적으로 뒷받침함으로써 80년대 농어촌지역종합개발을 추진하면서 어려움을 겪었던 제도적인 문제를 해결하고 계획적으로 추진할 수 있게 됨
 - 「농발법」에서는 농어촌정주생활권 개발을 위한 계획단위를 면으로 규

³ 경제기획원은 투자방식의 전환을 두 측면에서 접근하였는데 하나는 농어촌지역의 상대적 낙후를 벗어나기 위해서 식량증산 지원 중심에서 벗어나 안락한 생활권을 조성하고 농업구조개선과 농외소득을 포함한 종합적인 소득증대 정책과 농어촌사회복지정책으로 투자를 점차 확대해 가고자 한 것임. 다른 하나는 각 부처별로 농촌지역에 분산 투자되어 온 개별적 투자를 지역별 예산제도를 도입하여 군단위에서 통합함으로써 동일 지역에 대한 중복투자를 줄이고 투자의 연계성을 높여 투자효율성을 높이고자 한 것임(농림부, 1999, 「한국농정 50년사」, p.2106).

⁴ 특히 교육, 의료, 문화, 환경 등 여러 분야에 대한 투자가 지역예산으로 편성되어야 함에도 불구하고 관련 부처가 자신들이 추진하는 사업에 대한 예산배정 권한을 농수산부의 계획과 달리 지방자치단체에 이양하지 않은데도 사업 중단의 원인이 있음

⁵ 「농발법」 제32조는 “정부는 농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하고 농업인 등의 복지를 향상시키기 위하여 농어촌정주생활권을 개발하여야 한다”고 규정하고 정주생활권개발을 정부의 정책으로 추진하도록 하였음. 정부는 이 법에 의해 ‘정주생활권개발 10개년계획’을 수립하고 정주생활권개발에 필요한 예산과 기술을 지원하였음

정하고 전국 1,260개 면 중 오지지역의 400개 면과 인구 10인 이상 거주하는 449개 도서에 대해서는 내무부에서 「오지개발촉진법」 및 「도서지역개발촉진법」으로 별도의 지역개발사업을 추진하고 있기 때문에 정주권개발사업은 전국의 면단위 지역 중에서 이들 지역을 제외한 771개 면을 대상으로 하게 됨

- 정주생활권 개발의 내용에는 농어촌취락의 정비·개발과 농어촌도로의 정비·개발, 농공단지 등 소득원개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충, 농어촌 용수와 배수의 개발과 그 시설의 정비·확충사업 등 취락정비와 농어촌도로 및 사회복지시설의 확충 등 생활환경과 생산기반정비에 역점을 두고 추진함
- 농어촌지역의 생산기반과 주거환경에 관한 개발사업은 농수산부뿐만 아니라 내무부, 환경부, 건설교통부 등에서도 추진하고 있었기 때문에 농업과 농촌지역개발의 관점에서 농촌개발 관련 사업들이 하나의 법으로 통합되어 종합적으로 추진될 필요가 제기되어 왔음. 이런 맥락에서 1994년 「농어촌정비법」이 제정됨
 - 「농발법」에 의해 추진해 오던 정주생활권개발사업 중 생산기반의 정비와 생활환경정비,⁶ 농촌휴양자원 개발, 한계농지 개발 등에 관한 사업들이 법에 의해 추진
 - 농어촌정비사업은 정주생활권개발사업과 같이 종합적인 농촌지역개발의 성격을 갖는데, 동일한 농촌지역에서 시행되는 동일한 성격의 사업을 각자 별개의 개별법에 의해 추진되는 문제를 극복하기 위해 이 법에서는 “지역의 여건과 소득자원의 확충 등을 고려하여 농수산업기반정비, 농어촌휴양자원개발 및 한계농지개발 사업을 병행해서 실시”하도록 명기하고 있음

⁶ 농촌생활환경정비사업에 포함된 내용으로는 (1) 집단화된 농어촌주택, 공동이용시설을 갖춘 농어촌마을건설사업, (2) 기존 마을의 토지, 주택 등의 합리적인 재배치를 위한 농어촌마을재개발사업, (3) 분산된 마을정비사업, (4) 간이상수도, 마을 하수도 및 오·폐수 정화시설의 설치 등 농어촌 수질오염 방지를 위한 사업 등이 있음

- 면단위 정주권개발사업은 크게 일반정주생활권개발사업, 문화마을조성, 마을하수도사업으로 구분되는데 일반정주권개발사업에는 마을기반정비, 농어촌도로정비, 문화복지시설, 농어촌산업기반 구축, 농어촌주택 정비 등이 포함됨
 - 대상지역으로 선정된 면에 대해서는 지역 당 국비 보조금 20억 원과 융자금 10억 원 등을 지원하고 있으며, 문화마을과 오수처리시설은 연계해서 추진하지만 예산은 별도로 지원함
- ‘면단위 정주생활권개발사업’은 계획의 범제화와 사업추진상의 분권화를 이룩하였다는 점에서 정책발전에 기여하였음. 그러나 다른 한편으로 농촌지역은 중심도시와 배후지역으로 하나의 생활권이 형성되는 것인데, 중심도시를 제외한 면단위만 그 대상으로 하여 사실상의 마을개발 성격의 사업을 추진함으로써 정주생활권이란 개념에 있어서 혼란을 초래하고 있음
 - 1980년대의 농어촌지역종합개발사업에서 시·군 단위의 산업개발과 공간계획, 생활환경계획, 문화·휴양지개발 등을 종합적으로 다룬 데 비해, 「농어촌정비법」에 의한 면단위 정주생활권개발에서는 면단위 생활환경과 생산기반 정비 및 일부 마을단위 복지시설사업에 한정함으로써 농촌지역정책의 범위를 크게 위축시키고 있음
 - 이밖에도 「농발법」과 「농어촌정비법」에 의해 유사한 농촌개발사업이 동시에 추진될 수 있도록 중복 규정하고 있으며, 면단위 정주생활권계획과 시·군 지역종합개발계획, 그리고 「국토의계획및이용에관한법률」(이하 「국토계획법」)에 의한 시·군 기본계획 및 관리계획과의 연계성 문제도 해결해야 할 과제임

라. 농업농촌종합대책과 농촌개발 및 농업인복지증진사업

- 농촌개발 및 소득증대와 관련된 정책에는 기본적으로 농림부가 농정의 틀 속에서 추진해 온 농업경쟁력 제고와 농가소득, 농촌개발정책 등이 포함될 수 있음. 이 밖에 건설교통부나 산업자원부, 보건복지부 등 다른 중앙부처의 소관사업 중에서 농촌개발이나 농업인 복지와 관련된 사업, 그리고 최

근 국가균형발전위원회가 추진 중인 지역혁신체계 구축이나 지역전략산업 육성, 그리고 낙후지역 및 농산어촌개발사업 등을 들 수 있음

- UR협상의 타결에 대비하여 ‘농어촌구조개선대책’을 수립, 1992~2002년 기간 중 82조 원(지방비 10조, 자부담 10조 포함)을 생산기반정비, 도매시장 등 유통개선, 시설현대화 등 농업 SOC기반 구축사업에 투·융자함으로써 농업인프라 개선과 선진화된 유통기반 구축, 농업구조조정 촉진 등의 성과를 거둔 것으로 알려짐
 - 3ha 이상 농가는 도시근로자가구소득(연간 34백만 원) 수준을 실현
- 그러나 농업인의 소득안정을 위한 제도적 장치가 부족하였고, 복지 증진과 지역문제 등에 대한 정책적 관심이 미약
 - 생산성 향상에도 불구하고 농산물가격 하락, 원자재가격 상승 등으로 농가의 실질소득은 1995년 21,803천 원에서 1997년 21,910천 원, 2002년에는 21,853천 원으로 정체
 - 수익성, 상환능력 등 사업자에 대한 평가 및 사후관리시스템이 미흡하여 일부 지원사업의 부실을 초래하는 등 2004년의 농가부채(26,892천 원)는 1992년(5,683천 원)에 비해 4.7배 규모로 증가⁷
 - 고령은퇴농 지원 미흡, 평균적인 지원 등으로 구조조정의 효과가 기대보다 저조
 - 교육·의료·주택·농외소득원 등의 부문에서 도시와의 격차가 현저해 인구 3천명 이하의 면이 90년의 152개에서 2000년에는 447개로 늘어나는 등 농촌공동화 현상 심각
- 중앙정부 주도의 획일적인 정책 추진으로 자생적인 경영혁신과 지역발전을 위한 농업인과 지자체의 역할에 대한 관심이 상대적으로 소홀하였고 결과적으로 농업인의 정부 의존 성향 심화

⁷ 농림부, 2005, 「농림업 주요통계」 참조

표 2-3. 농림부의 농업농촌종합대책 주요 사업내용

정책과제	정책방향	주요사업내용
농업의 체질강화 (지속 가능한 생명산업)	정부주도 가격지지를 시장지향적으로 개편	- 규모화지원 등 전업농 육성, 농업인력 정예화 - 가격지지제도, 농자금융제도 개선 - 구조조정 보완(경영이양직불, 연금 등 복지확대)
	소비자가 만족하는 친환경·고품질농업 발전	- 저투입, 자연순환형 농법 확대 - 우수농산물관리제도(GAP), 생산이력제 실시 - 농식품안전관리 강화 - 산지유통계열화, 파원브랜드육성, 물류효율화 등
	농업의 새로운 성장동력 확충	- 농업혁신을 주도할 기술개발 촉진 - 식품산업육성으로 농산물부가가치 증대 - 수출농업 확대 및 농산물소비 촉진 - 농업경영과 IT접목으로 과학영농 실현
농업인의 소득 경영안정 (도시근로자에 상응하는 소득 실현)	직접직불제 대폭 확충	- 직불제 확대(04: 10.2, 08: 22.7, 13: 22.9%) - 04년 친환경축산직불제/조건불리지역직불제 도입 - 05년 경관보전 직불제 도입 - 06년 생산중립직불제 도입(농업직불제개편)
	농가경영 위험관리시스템강화	- 농작물재해보험 확대(04: 5, 08: 12, 13: 30개) - 사전적 재해예방 및 사후 희생지원 강화 - 가격하락 대비 자율적 수급조절체제 정착
	다양한 농외소득원 적극 발굴	- 농촌어메니티 증진 등 농촌관광 활성화 • 관광마을 확대(04: 32, 05: 74, 13: 1,000개) - 지역부존자원을 활용한 향토산업 육성 • 지역브랜드개발 및 품질관리, 향토문화축제 등 - 소득원 확충을 위한 다양한 일자리 창출 • 농공단지 확대(04: 304, 05: 314, 13: 394개)
농촌복지 증진 지역개발 (도농균형발전 살기 좋은 농촌 구현)	농촌형 사회안전망 확충	- 연금보험료 지원, 건강보험료 경감률 확대 - 농작업 상해공제 보상 수준 확대 - 농어민 기초생활보장 혜택 확대
	교육, 의료 등 기초복지인프라 확충	- 농촌교육환경의 획기적 개선 • 농촌학생교육비부담 경감, 농촌지역 우수고교 육성 • 농촌영유아보육시설 확충 및 양육비 지원 - 농어촌 보건의료 인프라 확충 • 농촌지역 공공의료서비스기능 보강 - 여성농업인, 노인복지 강화 • 여성농업인센터설치 확대, 농가도우미제도 확대 • 순회방문진료 등 농촌형의료서비스체계 구축
	농촌 지역개발 활성화	- 거점개발형 지역개발 추진 - 농가주택, 교통, 상하수도 등 기초생활여건 개선 - 도농교류센터 설치로 교류확대 및 투자유치 촉진 • 다양한 전원주거공간 제공, 농촌에 내집갓기
	범부처적 농촌지원시스템구축	- 「삶의질향상특별법」 제정 - 범정부 차원의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획 및 시행계획 수립
지역농업 발전	지역농업발전을 위한 특수시책 수립, 추진	- 지역농업특구, 지역특화작목 개발 등 특수시책 - 지역농업클러스터 구성 및 기술경영지도 강화

자료: 농림부, '농업농촌종합대책'(2004. 2. 23)

- 2004년 2월 농림부는 “농업을 지속가능한 생명산업으로 육성”하고, “농업인이 도시 근로자에 상응하는 소득을 실현”하며, “농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 농촌지역을 개발”하여 전체적으로 “농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회”를 지향하는 것을 비전으로 설정하고, 이를 구체화하기 위해 <표 2-3>의 분야별 사업을 추진하는 계획을 발표
- 농업의 경쟁력 강화를 주제로 한 기존의 농정과 달리 이러한 계획에서는 식품과 농촌분야를 중시하고 직접지불제의 확대, 농업인 복지 증진과 농촌 지역개발, 지역농업 육성 등을 새로이 정책 영역에 포함하였다는 점에서 의미가 큼

표 2-4. 농업농촌종합대책 분야별 투융자규모

단위: 백억 원

구 분	2003년	2004~08년	2009~13년	합 계
○ 농업 체질강화 및 경쟁력 제고	191(24.8)	1,421(28.1)	2,211(32.1)	3,628(30.4)
- 영농규모화 촉진	32(4.2)	227(4.5)	386(5.6)	612(5.1)
- 친환경농업지원	9(1.2)	97(1.9)	168(2.4)	265(2.2)
- 농산물상품가치 및 안전성 제고	13(1.7)	117(2.3)	168(2.4)	285(2.4)
- 전문농업인력 육성	13(1.7)	65(1.3)	82(1.2)	147(1.2)
- 농림업기술개발·보급	32(4.2)	216(4.3)	335(4.9)	550(4.6)
- 원예 및 축산업 선진화	25(3.2)	207(4.1)	116(1.7)	319(2.7)
- 농업정책자금 지원확대	64(8.3)	411(8.1)	595(8.7)	1,007(8.4)
- 지역농업육성 지원	4(0.5)	83(1.6)	360(5.2)	443(3.7)
○ 농가소득 및 경영안정 강화	159(20.6)	1,266(25.1)	1,969(28.6)	3,239(27.2)
- 농가소득안전망 확충	157(20.4)	1,241(24.6)	1,937(28.2)	3,182(26.7)
- 농외소득 증대	2(0.3)	25(0.5)	32(0.5)	57(0.5)
○ 농촌복지증진 및 지역개발	66(8.6)	647(12.8)	1,113(16.2)	1,761(14.8)
- 농촌사회안전망 확충	8(1.0)	140(2.8)	200(2.9)	339(2.9)
- 교육 및 기초복지 인프라 구축	6(0.8)	120(2.4)	284(4.1)	404(3.4)
- 농촌지역개발	52(6.7)	388(7.7)	630(9.2)	1,019(8.5)
○ 농산물 유통 혁신	52(6.7)	480(9.5)	452(6.6)	929(7.8)
○ 산림자원 육성	50(6.5)	309(6.1)	387(5.6)	696(5.8)
○ 농업생산기반 정비	251(32.6)	928(18.4)	747(10.9)	1,675(14.0)
- 농업생산기반 정비	212(27.5)	794(15.7)	632(9.2)	1,426(12.0)
- 농업기계화 지원	39(5.1)	134(2.7)	115(1.7)	249(2.1)
중양정부 투융자 합계	771(100.0)	5,051(100.0)	6,878(100.0)	11,929(100.0)

자료: 농림부, '농업농촌종합대책'(2004. 2. 23)

- 한편 이 대책은 향후 10년 간의 우리나라 농업·농촌정책의 청사진으로서 는 구체성이 부족하고 정책과제와 수단 간에 연계성이 미흡하다는 지적도 받고 있음. 즉 정책 대상이 여전히 농업과 농업인에 한정되는 것인지, 아니면 농촌과 비농업인을 포함하는 것인지 모호하며, 투융자계획에서 농정의 새로운 패러다임에 강조된 내용이 충분히 반영되지 못하고 있다는 것임
- 새로운 농정체계에서는 농업에 편중된 정책 관심을 농업과 식품산업, 농촌지역개발 등으로 확대하겠다고 하고 있으나, 실제 투융자계획을 보면 식품산업과 관련이 있는 ‘농산물상품가치 및 안전성 제고’나 ‘농촌 지역개발’의 경우 각기 2.4% 및 8.5%에 불과하며, ‘농외소득 증대’를 위해서는 겨우 0.5%의 적은 액수의 예산만 배정하고 있음

마. 국가균형발전계획과 신활력지역 지원사업

- 참여정부는 국민통합과 국가경쟁력 강화를 위해 “전국이 개성 있게 끌고 루 잘 사는 사회건설”이란 비전을 가지고 생활환경 등에 있어서는 전국 최소기준을 충족하면서도 지역이 가진 특성화 역량을 극대화하는 소위 자립형 지방화 전략을 추진
- 기존의 정책에 비할 때 이러한 참여정부의 균형발전정책이 갖는 의미는, ① 사회간접자본의 구축보다는 소프트웨어정책에 초점을 맞추어 지역경제 성장과 연계성을 높였다는 점, ② 정책개발이나 집행 시 효율성 뿐만 아니라 균형을 고려한다는 점, ③ 정부 부처별로 부분적, 산발적으로 추진되던 다양한 지역정책을 지역 단위에서 종합적·체계적으로 접근한다는 점, ④ 지역 관련 투자계획은 해당 지역의 투자우선순위에 따라 지역 단위로 종합적으로 검토하여 사업 상호 간의 연계성을 높여 투자의 효율성을 극대화한다는 점 등을 들 수 있음
- 「국가균형발전특별법」 제3조에 의하면 주요 시책에는 ① 지역혁신체계의 구축, ② 지역전략산업의 선정 및 육성, ③ 지방대학의 육성, ④ 지역과학기술의 진흥, ⑤ 지역의 정보화촉진 및 정보통신 진흥, ⑥ 지역문화, 관광산업의 육성, ⑦ 지역경제 활성화의 촉진(이상 지역혁신역량 강화를 위한

역동적 균형), ⑧ 낙후지역 및 농산어촌개발, ⑨ 공공기관의 지방이전, ⑩ 기업 및 대학의 지방이전(이상 통합적 균형) 등의 사업이 포함

- 국가균형발전특별회계에 따른 예산 편성과 함께 2005년부터 추진되지만 별도의 국정과제로 선정된 ① 지역혁신체계 구축과 혁신역량 강화, ② 국가균형발전5개년계획 수립, ③ 자립형 지방화를 위한 지역산업의 육성, ④ 낙후지역에 대한 체계적인 지원, ⑤ 국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축, ⑥ 공공기관 및 기업의 지방이전, ⑦ 수도권외 계획적 관리방안 수립 등 7개 과제는 2004년부터 추진

○ 국가균형발전정책의 추진체계는 먼저 시·도가 ‘지역혁신발전5개년계획’과 매년의 ‘시행계획’을 수립하고, 중앙부처가 ‘부문별계획’을 작성하면 국가균형발전위원회(이하 균형위)가 검토하여 ‘국가균형발전5개년계획’을 수립

- 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하기 위해 2005년 1월 1일부터 약 5조 원 규모의 국가균형발전특별회계를 설치·운영
- 기획예산처가 예산신청 한도(지역개발사업은 시·도, 지역혁신사업은 부처별)를 부여하면 그 범위 내에서 사업을 선정하여 해당 부처와 균형위에 예산신청을 하고, 이를 취합·검토하여 기획예산처에 제출

표 2-5. 국가균형발전특별회계의 주요 사업 내용

구 분	사업 분야	대상 사업(예)
지역개발 사업계정 (4조원)	낙후지역 및 농산어촌 개선 관련사업(1.8조원)	농어촌생활환경정비, 농지기반조성, 오지개발 등
	지역사회기반시설 확충 및 개선 관련사업(0.8조원)	국가지원지방도, 유통단지진입도로건설 등
	재해예방 및 기타(1.4조원)	재해위험지구정비, 수해상습지개선사업 등
지역혁신 사업계정 (1조원)	지역전략산업육성	지역산업진흥, 테크노파크조성, 지역기술혁신센터 등
	지역인적자원 개발 및 기타	지방대학 혁신역량강화, 산학연 협력체제 활성화 등

자료: 기획예산처 인터넷 홈페이지(www.mpb.go.kr)

- 대부분의 낙후지역은 혁신역량이 부족하여 만성적인 침체를 경험하고 있으며, 성장동력과 자립기반이 없고, 결과적으로 삶의 질이 떨어지고 상대적 박탈감이 심한 등 만성적이고 구조적인 문제를 내포하고 있음
- 그동안 개발촉진지구, 정주권 개발, 지방소도읍 개발, 기타 마을단위개발사업을 추진해 왔으나 포괄적이고 체계적인 지원프로그램이 없이 소규모 분산투자로 효과성이 떨어지고, 추진조직의 연계성 부족으로 비효율성이 나타나고 있음

표 2-6. 2004년 낙후지역 관련 사업 및 예산

유 형	주요 사업내용	소관부서	2004년 예산
종합개발 (직접지원)	- 개축지구지원, 특정지역개발 - 농어촌생활환경정비, 농촌마을종합개발 - 도서·오지·접경지역개발, 소도읍육성 - 단광지역개발 - 어촌종합개발	건설교통부 농림부 행정자치부 산업자원부 해양수산부	12개사업 (8,053억원)
생활환경개발	- 주거환경개선, 개발제한구역주민지원 - 농촌, 농업생활용수개발 - 도서식수원개발, 상수원보호구역지원	건설교통부 농림부 환경부	9개사업 (5,746억원)
경제활성화	- 농공단지, 유통센터, 지역특화사업	농림부	14개사업 (1,460억원)
관광문화개발	- 녹색농촌체험마을 - 전통테마마을 - 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광 - 어촌체험마을 - 수목원, 휴양림	농림부 농촌진흥청 환경부 해양수산부 산림청	42개사업 (4,584억원)
교육·복지개발	- 농어촌보건의료 - 농업인영유아양육비	보건복지부 농림부	8개사업 (732억원)
SOC생산기반 정비	- 국지도지원, 하도준설 - 경지정리, 방조제, 발기반정비 - 어장, 양식장, 어항개발, 인공어초	건설교통부 농림부 해양수산부	68개사업 (29,625억원)
합계(총 154개 사업)			5조 2백억원

자료: 국가균형발전위원회·행정자치부(2004)

- 신활력사업은 인구변화율과 인구밀도, 소득 수준, 재정 상황 등에 관한 지표를 활용하여 전국 234개 시·군·구를 평가, 하위 30% 이내(70개 시·군)에서 ‘신활력지역’을 선정하여, ① 농산어촌형 지역혁신체계 구축, ② 1·2·3차 산업의 융합으로 고부가가치 신 산업 창출, ③ 도시와 농촌이 상생을 위한 ‘5도 2촌’ 활성화, ④ 낙후지역발전을 위한 SOC 확충, ⑤ 교육·의료 등 공공서비스 향상을 추진하는 것으로 차등보조율을 적용하여 낙후지역의 재정력 보완
 - 신활력지역이 포괄적인 자율권을 가지고 실질적인 지역발전을 이룩할 수 있도록 매년 2천억 원 규모의 재원을 확보하여 선정된 시·군에 지원(3년마다 재선정하되 최대 3회까지 지원)
- 2004년에는 13개 부처의 154개 낙후지역 관련 사업에 예산을 지원
 - 농촌개발 관련 사업이 포괄보조와 차등지원방식으로 집행되면 지역의 특성을 반영한 다양한 사업이 추진될 수 있다는 장점이 있으나, 한편으로 이제까지 일정하게 재원을 배정받던 농림사업(농림부 소관 23개 사업 1조 1,125억 원, 농림예산의 14%)들은 지자체의 우선순위에 따라 투자가 축소되어 농정목표 달성에 차질을 가져올 우려도 있음

바. 삶의질향상기본계획과 농촌개발 및 농어업인 복지증진사업

- 범정부적이고 체계적인 농산어촌 대책 추진을 위해 「삶의질향상특별법」을 제정하고(2004. 6) 효율적인 추진을 위해 15개 부처 장관, 민간대표 등으로 범정부위원회(위원장: 국무총리)를 구성
 - 이는 농촌다움을 유지하는 쾌적한 공간으로 만들어 온 국민이 함께 누리는 환경을 조성하고 농촌의 삶의 질을 높이기 위한 종합적인 개발체제로 전환토록 한다는 목적을 지님
- 이러한 「삶의질향상특별법」에 입각하여, 농산어촌을 국민의 20% 이상이 거주하는 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로 조성한다는 목표하에 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 등 4개 분야 133개 과제에 20.3조 원

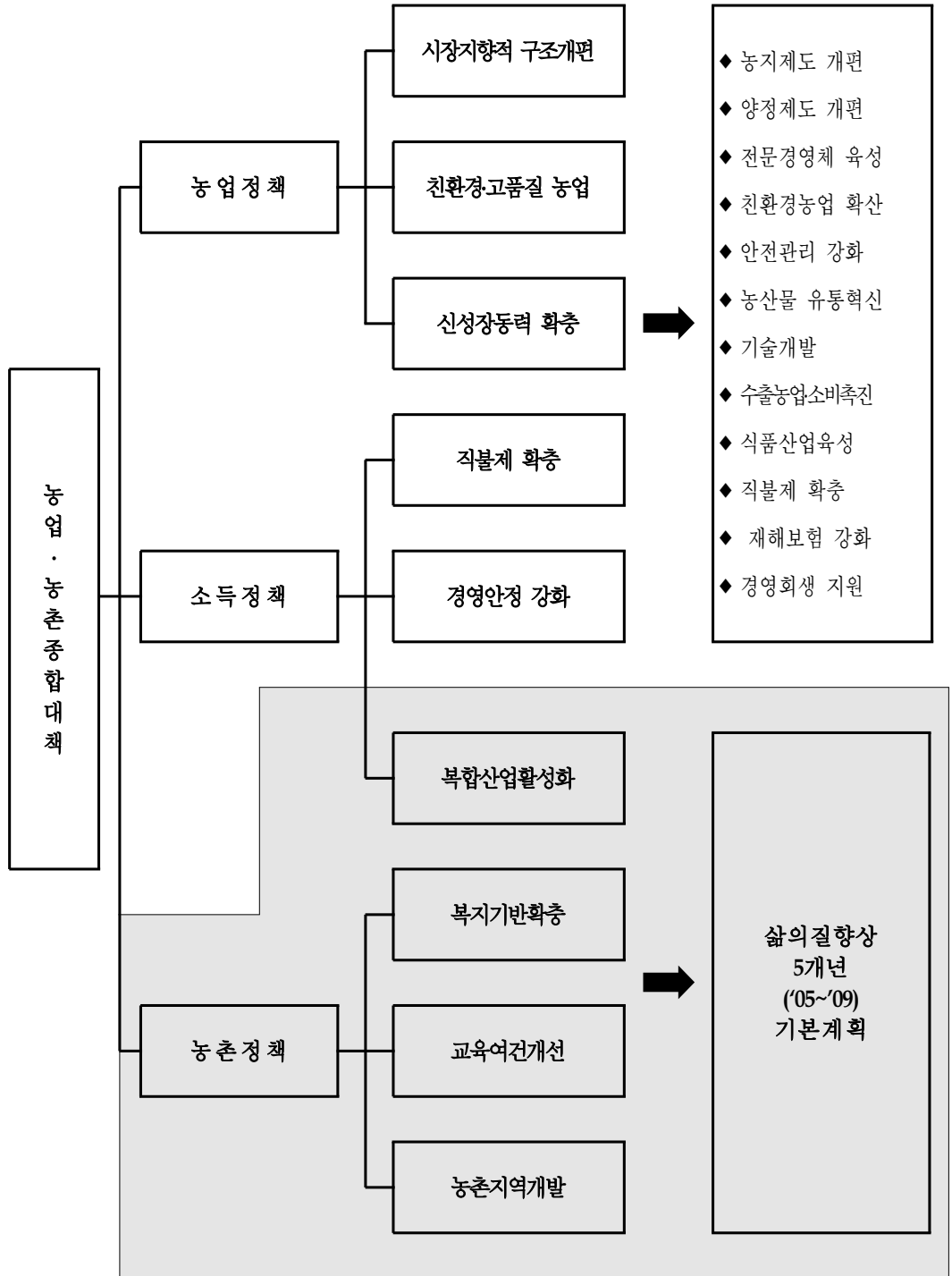
(국비 11.6조 원)을 투자하는 ‘농림어업인 삶의질 향상 5개년(2005~09) 기본계획’(이하 ‘삶의질향상기본계획’)이 수립됨(2005. 4)

- ‘삶의질향상기본계획’은 기존의 ‘농업농촌종합대책’ 가운데서 농업정책과 소득정책(직불제 확충과 경영안정 강화 관련사업)을 제외한 것으로 농촌지역개발과 농업의 복합산업화와 복지기반 확충, 교육여건 개선을 포함하는데, 여러 부처의 관련사업을 망라하고 있다는 점에서 특징을 가짐
- 이러한 기본계획에 입각하여 시·도에서는 시·도의 기본계획을, 그리고 시·군에서는 시·군 기본계획을 수립토록 하여, 주거환경과 생산기반시설, 주민소득증대 등 생활환경을 종합적으로 개발토록 함

표 2-7. ‘삶의질향상기본계획’의 주요 사업별 투자 내역

분 야	과제 수 (개)	주요 내용	투융자 규모 (억원)	관계 부처
복 지	32	농촌형사회안전망 보건의료 기반 확충 영유아·여성·노인 복지	34,226	농림부, 보건복지부, 여성가족부 등
교 육	35	교육기회 확대 교육비 부담경감 교원근무여건개선	31,473	농림부, 교육인적자원부 등
지역개발	36	지역개발 인적역량 강화 지역종합개발 기초생활여건 개선	112,480	농림부, 행정자치부, 건설교통부, 해양수산부 등
복합산업	30	농산어촌 관광기반 구축 향토산업 진흥 도농교류 활성화 등	24,552	농림부, 행정자치부 등

그림 2-1. '농업농촌종합대책'과 '삶의질향상기본계획'의 관계



- 이상의 기본계획에 의거하여 해마다 시행계획을 수립토록 하고 있는데, 2005년 ‘삶의질향상시행계획’에 의하면 총 93개 과제, 3조 4,064억 원의 투자계획이 수립되어 사업이 추진됨
- 2005년 91개 사업에 대한 개별평가 결과, 우수 19개 사업(21%), 보통 56개(62%), 부진 16개(17%) 등으로 나타남. 즉 건강보험료 지원, 우수고교 육성, 농촌마을종합개발, 녹색농촌체험마을 등 19개 사업이 우수하고 재가노인복지센터, 적정규모학교 육성, 정보화마을, 향토산업 육성 등 16개 사업이 지방비 확보 어려움, 유사사업과 중복 또는 연계성 부족 등의 이유로 부진한 것으로 평가
 - 특히 문제가 된 사업 중 정주기반 확충, 농산어촌마을종합개발(농림부, 산림청, 해양수산부), 오지·도서·소도읍 개발(행정자치부) 등 유사·중복 사업에 대해서는 통합지침 마련, 실무협의회 구성 및 사업 통·폐합 등 추진체계 정비 방안을 마련하기로 함

표 2-8. ‘2006년 삶의질향상시행계획’상 분야별 사업 내역

구 분	사업수 (개)	예산 (억원)	주요 사업추진 내역
지역개발	33	22,738	-소도읍을 농어촌 중심지로 육성('05: 43개읍 → '06: 66)하고, 배후마을을 생활권역 단위로 종합개발 추진 -농산어촌 지역의 주택 신·개축 자금 용자조건 을 개선하고 면단위 상·하수도 설치 확대(신규 상수도 26개소, 하수처리장 9개소)
복합산업화	26	5,759	-농산어촌에 산재한 향토전통자원 을 발굴(19개 기발굴)·산업화 모델을 개발하고, 경관보전 직접지불제 (470ha) 등 지원 - 농산어촌 체험마을 을 대폭 확대('05: 257개소 → '06: 374)하고, 1사 1촌 운동 을 범국민적 운동으로 적극 추진
복지기반확충	25	5,959	-농림어업인 건강보험료 지원을 확대하고, 노후 보건소 등 217개소 신·개축 및 115개소에 장비·차량 등 지원 -민간보육시설 매입 등 국공립 보육시설을 확충하고 영유아양육비 지원대상 확대 및 재가노인복지센터 확충(90개소, 신규 16)
교육여건개선	25	8,290	-농림어업인 고교생 자녀 학자금 지원 ('05: 107천명 → '06: 98) 및 농산어촌 출신 대학생학자금 무이자 용자 지원(26천명) - 우수고교 육성 을 위해 교육 기자재 등을 지원하고 방과후 교육활동 활성화 및 방학캠프 운영 지원(2,070개교)

- 2006년에는 전년 대비 25%가 늘어난 4조 2,746억원으로 복지 25개, 교육 25개, 지역개발 33개, 복합산업 26개 등 총 109개 사업을 추진하고 있음
 - 사업 분야별로는 소도읍 육성 및 면단위 상수도 지원 등 지역개발사업이 22,738억 원(53.3%)으로 가장 많고, 고교생 학자금지원 및 우수고교 지원 등 교육 분야가 6,290억 원(19.1%), 건강보험료 경감과 재가노인복지센터 등 복지 분야가 5,959억 원(14.0%), 경관보전직불제 및 '1사 1촌' 운동 등 복합산업 분야가 5,759억 원(13.6%)을 차지함
 - 재원별로는 국비 2조2,409억 원(52.4%), 지방비 1조8,971억 원(44.4%)으로 구성됨

- 향후 삶의질 향상대책은 그동안 추진 결과에 대한 평가와 여건 변화를 고려하여 도시민 농어촌 정주 지원 등 부처별로 신규과제를 발굴하는 한편 균형위 및 관계부처와 협의, 통합지침 마련, 실무협의회 구성, 사업통폐합 등 정비 방안을 마련하여 보완하기로 함
 - 「삶의질향상특별법」에 입각한 사업들이 농림부의 '농업농촌종합대책'이나 「농업농촌기본법」에 의한 '농업농촌발전계획'은 물론, 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」상 '개발촉진지구', 「국토계획법」에 의한 '도시(군)기본계획', 「국가균형발전특별법」에 의한 '국가균형발전5개년계획' 및 '신활력지역발전구상' 등에 포함될 사업들과는 그 내용이나 추진체계에 있어서 어떤 관계 속에서 추진되어야 할 것인지 조정하는 것이 새로운 과제로 대두됨
 - 이런 맥락에서 관계부처와 합동으로 2005년 추진 실적을 평가한 결과를 바탕으로 하고 DDA/FTA 등 여건 변화를 반영하여 기본계획 추진과제를 전면 재검토하려는 노력이 진행됨. 그리고 내실 있는 계획 추진을 위해 삶의질위원회 사무국의 인력·기능을 보강하는 등 제도 개선을 모색 중임

2. 농촌 인구 감소와 정책 과제

- 우리나라의 인구분포의 변화는 ‘도시로의 인구집중과 농촌인구의 과소화’로 요약될 수 있음. 도시화로 인한 행정구역 변화, 농업의 쇠퇴, 젊은층 인구의 도시 이주 등으로 인해 농어촌의 인구는 지속적으로 줄어듦
 - 전국 대비 농촌(읍·면) 인구 비중은 1985년 29.5%에서 2000년에는 20.3%로 큰 폭으로 감소함.⁸ 특히 최근 잠정 집계된 2005년 센서스 조사 결과에 의하면 농어촌 인구 비중은 18.5%로서 2000년도에 비해 더욱 줄어든 것으로 나타남(송미령 외, 2006)
 - 특히 면지역의 인구 감소세가 더욱 두드러짐. 1985년에 825만 명이던 면 인구는 2000년에는 562만 명, 2005년에는 477만 명 규모로 감소함⁹

표 2-9. 읍·면지역 인구 변화 추이

단위: 천 명

구 분	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년
전국(A)	40,448	43,411	44,609	46,136	47,254
동 부	28,506	32,875	35,389	36,778	38,497
읍·면부(B)	11,943	10,536	9,220	9,358	8,757
읍 지역	3,689	3,523	3,382	3,737	3,987
면 지역	8,254	7,012	5,838	5,621	4,770
구성비(B/A)	0.295	0.243	0.207	0.203	0.185

주: 1) 연도별 추이 비교를 위해 2000년 읍·면 행정구역 기준으로 농어촌 인구를 집계함. 따라서 2000년 기준으로 동으로 바뀐 곳은 그 이전에 읍·면부에 속했다 하더라도 농어촌 인구 집계에서 제외

2) 2005년 인구는 잠정집계 결과를 이용

자료: 통계청, 해당연도, 「인구주택총조사보고서」; 송미령 외(2006) 재인용

⁸ 농촌 인구의 시계열 변화를 살펴볼 때 주의할 점은, 읍·면이 동으로 승격되는 등 행정구역 변화로 말미암아 나타나는 전국 단위의 읍·면부 인구 감소치는 제외하고 특정 시점의 읍·면 행정구역을 기준으로 삼아 변화량을 비교해야 한다는 것임. 따라서 여기에 인용한 송미령 외(2006)의 연구에서는 2000년도 읍·면 행정구역을 기준으로 하여 과거부터의 변화 추이를 살펴보고 있음. 예컨대 2000년도에 동으로 편입된 곳은 과거 1995년 이전 행정구역으로 읍·면부에 속했다 할지라도 분석 대상에서 제외함

⁹ 2005년에는 면 지역 인구가 477만 명으로 나타나 더욱 큰 폭의 감소를 기록했는데, 이는 잠정 집계 결과이며, 행정구역 변화를 반영하지 않은 수치이므로 직접 비교는 어려움

- 농촌지역의 인구 감소와 노령화 문제, 취약한 산업구조와 재정자립도는 결국 지역의 활력을 떨어뜨리는 것은 물론 주민들의 삶의 질 저하와 상대적 박탈감을 조장하여 사회적 갈등을 유발하게 됨
 - 도시와 농촌의 인구 규모에서 질적 차이는 지역의 일자리와 산업구조에 영향을 받게 되는데 군 지역의 광공업체 수와 종사자 수, 부가가치액을 일반 시와 비교해 보면 대략 20% 수준인 데 비해 농가인구와 전업농 비중은 각기 41.5% 및 68.3%로 농업에 특화하고 있음
 - 지역별로 상이한 산업구조는 지역에 특화된 산업이 가진 생산성의 차이 때문에 지방재정에도 영향을 미치게 되는데 지방세 부담액을 보면 일반 시와 도·농복합시가 각기 71,149백만 원 및 49,324백만 원인 데 비해 군 지역은 10,075백만 원으로 현저하게 낮음. 사회간접자본 부문에서는 도로연장이나 포장률 등에서는 큰 차이가 없으나 자동차 등록대수나 전화가입자 수, 상하수도시설, 그 밖에 대부분의 생활환경이나 사회·복지시설의 질적인 측면에서는 상당한 격차가 발생하고 있음
- 농촌 인구 감소를 낳는 도시 지향 인구이동은 향후에도 지속될 것으로 전망됨. 이동필 외(2004)의 조사에서 농촌지역 주민들에게 향후 5년 이내 이주 의사를 문의한 결과 23.9%의 주민들(농업인은 15.5%, 비농업인은 35.0%)이 이주 의향을 밝힘¹⁰
 - 이주 희망지역 역시 인근의 대도시(36.5%)와 군내 도시(20.4%) 등으로 나타나 대부분 도시지역 이주를 희망하는 것으로 밝혀짐
- 한편 같은 조사에서 농촌주민들이 도시로 떠나는 이유에 대해 질문한 결과 ‘수입이 너무 적어서(27.7%)’와 ‘자녀교육이 어려워(24.7%)’, ‘농사짓기 힘들어서(18.6%),’ ‘매력적인 취업기회가 없어서(12.2%)’, ‘생활환경이 미비해서(11.1%)’등의 순으로 응답함
 - 자녀교육 때문이라는 응답에서는 농업인과 비농업인의 응답 비율이 비

¹⁰ 송미령 외(2006)의 연구 결과에서도 유사한 응답 경향이 나타남. 해당 연구의 일환으로 농어촌 주민 2천 명을 대상으로 실시한 정주 의사 조사 결과에 의하면, 현 거주지를 떠나 도시로 이주할 계획이 있다고 답한 농어촌 주민은 23.8%인 것으로 집계됨

숫하지만, 농업인은 수입 문제나 농사일의 어려움이 큰 응답 비중을 차지하는 데 비해 비농업인은 안정적인 취업기회와 생활환경, 문화환경의 미흡함이 상대적으로 높은 응답률을 보임

표 2-10. 전국 시·군별 인구 및 산업구조 비교

사회·경제적 지표		일반 시 (A)	도·농복합시 (B)	군 (C)	B/A (%)	C/A (%)
해당 지역 수(개)		25	48	90	-	-
인구 구조	총인구(명)	344,465	220,389	61,751	0.64	0.18
	인구밀도(명/km ²)	3,975	400	115	0.10	0.03
	순유입(전입-전출)인구(명)	3,074	1,235	-506	0.40	(-16.5)
	60세이상 고령인구비중(%)	9.0	14.5	24.6	1.61	2.73
	연간 출생아수(명)	5,326	3,176	742	0.60	0.14
산업 구조	광공업체수(개)	716	463	146	0.65	0.20
	광공업종사자수(명)	19,108	17,814	4,074	0.93	0.21
	광공업부가가치액(천원)	1,513,276	1,818,090	302,544	1.20	0.20
	농가인구비중(%)	3.8	19.7	41.5	5.18	10.92
	농가수(호)	2,031	11,077	8,419	5.45	4.15
	전업농 비중(%)	44.3	59.8	68.3	1.35	1.54
	2종겸업농 비중(%)	35.8	22.8	16.5	0.64	0.46
관광숙박업객실수(개)	518	344	202	0.66	0.39	
지방 재정	지방예산액(백만원/연)	276,766	268,769	136,347	0.97	0.49
	지방세부담액(백만원)	71,149	49,324	10,075	0.69	0.14
	세외수입(백만원)	109,159	82,782	37,321	0.76	0.34
	사회개발비(백만원)	80,739	82,529	34,490	1.02	0.43
	경제개발비(백만원)	63,095	64,621	39,206	1.02	0.62

자료: 이동필 외(2004)

표 2-11. 농촌 주민의 이주의사와 이주희망지역

이주의사와 이주희망지역	농업인		비농업인		합 계	
	빈도	구성비	빈도	구성비	빈도	구성비
이주의사 없음	338	84.5	195	65.0	533	76.1
이주의사 있음	62	15.5	105	35.0	167	23.9
- 군내 농촌	(2)	(4.3)	(6)	(5.7)	(8)	(4.8)
- 군내 도시	(9)	(19.1)	(25)	(23.8)	(34)	(20.4)
- 타 지역 농촌	(5)	(10.6)	(1)	(1.0)	(6)	(3.6)
- 타 지역 도시	(11)	(23.4)	(29)	(27.6)	(40)	(24.0)
- 대도시	(20)	(42.6)	(41)	(39.0)	(61)	(36.5)
합 계	400	100.0	300	100.0	700	100.0

주: 이주 의사가 있는 사람에는 희망 지역을 정하지 못한 사람을 포함
자료: 이동필 외(2004)

표 2-12. 농촌주민들의 도시 이주이유

단위: 명, %

도시로 떠나는 이유	농업인		비농업인		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
수입이 너무 적어서	371	30.7	202	23.5	573	27.7
육체적으로 농사짓기 힘들어서	277	22.9	108	12.6	385	18.6
매력적인 취업기회가 없어서	119	9.8	134	15.6	253	12.2
자녀교육이 어려워서	297	24.5	214	24.9	511	24.7
의료 환경이 취약해서	47	3.9	62	7.2	109	5.3
생활/문화 환경이 미비해서	94	7.8	135	15.7	229	11.1
기타	5	0.4	3	0.3	8	0.4
합 계	1,210	100.0	858	100.0	2,068	100.0

주: 기타에는 주거환경 열악, 주변지인들의 이주, 모르겠다 등의 응답을 포함
 자료: 이동필 외(2004)

- 농촌지역의 인구 감소는 국토 전체적으로도 많은 문제를 야기함. 무엇보다 도시·농촌 간 불균형을 낳으면서 국토이용의 비효율적 이용 및 사회적 비용을 증대시키며 지방의 소외의식을 가중시켜 안정적인 국가성장을 위협하게 됨¹¹
 - 아울러 수도권에 지나친 과밀화로 야기¹²된 교통 혼잡의 가중, 주택난의 심화, 환경오염의 악화로 수도권내 주민조차 삶의 질이 급격히 저하하고 있음
- 농촌의 고용기회 감소와 불충분한 교육 및 여가시설 등으로 젊은 층이 유출되고 인구가 고령화되는 상황은 일반적인 경제 서비스는 물론 공공 서비스를 적절히 공급하는 데 제약으로 연쇄적으로 작용하면서 ‘저발전의 발전(development of underdevelopment)’이란 악순환을 가속화하고 있음

¹¹ 지역간 불균형은 과밀과 과소 현상을 불러일으켜 자원의 효율적 이용을 저해함은 물론 자원 이용의 낭비적 요인이 되고 있으며, 전 국민의 복지를 저해하는 요인이 되고 있음. 특히 우리나라는 지역감정 유발 등 국민화합을 저해하고 정치적으로 첨예한 문제가 되고 있음(최영출, 1993).

¹² 수도권 집중에 따른 문제점으로 교통 문제의 원인을 제공한다는 점과 이로 인한 교통 물류비용의 증대로 국가의 경쟁력 약화의 요인이 되고 있다는 점이 흔히 지적됨. 특히 지가 및 주택가격의 앙등, 도시기반시설 등 서비스시설에 따른 비용부담 증가, 생활환경의 악화 및 환경오염에 따른 총체적인 사회적 비용의 증대 등 집적의 불이익을 들고 있음(정철모, 2001)

- 이와 같은 악순환의 고리를 단절하기 위해서는 농촌지역에서 안정된 소득기회의 제공은 물론 교육, 의료, 문화, 복지 등 생활환경을 대폭 개선하여 주민들의 삶의 질을 향상시키는 이른바 종합적인 농촌정책의 도입이 선행되어야 할 것임
- 그동안의 농업인을 대상으로 한 농업생산 및 유통 위주의 정책에서 탈피하여 농촌지역 주민들을 대상으로 정주생활권이론에 기초한 농촌지역종합개발이 이루어져야 할 것임
 - 이는 농업은 물론 농산물가공과 다양한 2·3차 산업을 통한 소득원의 개발과 함께 교육·의료·문화시설과 주거서비스 등 정주생활환경의 종합적인 개선이 필요함
 - 이동필 외(2004)에서는 도시와 농촌의 생활환경 여건 격차를 해소하기 위한 정책 방향을 주요 부문별로 제시하고 있으며, 나아가 농촌 내에서도 생활환경이 더욱 뒤쳐져 있는 낙후지역에 대해 국민 최소 서비스 수준을 맞추는 차원에서 지원해야 할 방향을 제시함(표 2-13)

표 2-13. 도농격차 해소를 위한 정주생활여건의 개선 정책 방향

구 분	정 책 적 대 응 방 향	
	도농간의 격차 해소	농촌간의 격차 해소
주거서비스 질적 수준의 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 노후주택 및 재래주택의 중·개축 • 주거 편의시설의 현대화 	<ul style="list-style-type: none"> • 최저주거기준 충족 차원에서 낙후 농촌지역에 대한 우선적 지원
도로기능의 질적 수준 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 도로 확·포장 확대 • 도로선형의 개량 	<ul style="list-style-type: none"> • 낙후 농촌지역의 접근성 향상을 위해 우선 지원
농촌생활환경의 쾌적성 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 상·하수도 등 기초생활시설의 확충 • 환경오염 방지시설의 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • 하수 및 쓰레기 처리 수준의 제고 • 환경오염시설의 입지규제와 처리 기준 강화
정보화 기반과 정보접근성의 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 컴퓨터·인터넷전용회선의 확충 • 정보화 교육을 통한 정보활용능력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 낙후 농촌지역에 대한 우선적 배려
의료서비스 기반의 확충과 노후 생활복지의 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 도농연계 의료전달체계의 구축 • 노령인구의 생활안정화를 위한 지원·보조 	<ul style="list-style-type: none"> • 기초의료서비스 수혜기반의 확충 • 노령인구에 대한 최우선적 의료·복지 지원
학교교육의 질적 수준 향상과 주민생활학습 환경의 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷 등을 활용한 양질의 교육기회 제공 • 도서관의 기능·역할 제고를 통하여 주민들의 문화접촉·학습기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 문화접촉·학습욕구 충족을 위한 물적 기반시설의 확충
역사·문화자원의 활용성 제고와 지역발전과의 연계성 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 역사·문화자원의 관광 상품화 • 역사·문화자원을 활용한 문화예술 활동의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 낙후 농촌지역 부존자원의 적극적 활용 • 창출된 부가가치의 지역귀속 제고
도농교류의 확대와 연계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 생활권을 고려한 도농통합적 차원의 정책 수립과 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 낙후 농촌지역의 청정자연환경 등을 활용한 도농간 교류의 확대

자료: 이동필 외(2004) 재구성

3. 농촌개발정책의 대상과 범위

3.1. 농촌, 산촌, 어촌 그리고 농산어촌

- 흔히 사용하는 농촌, 농어촌, 산촌 그리고 농산어촌지역이란 어디까지를 말하며, 농촌지역개발이란 무엇을 뜻하는지 규정할 필요가 있음. 그동안 우리나라의 농촌지역개발정책이 변천해온 과정 역시도 이러한 농촌지역의 개념 및 사업 범위 문제와 관련됨
 - 1980년대에 농림부는 군(읍과 면)을 농촌으로 인식하는 데 비해, 건설교통부는 인구 2만 이상의 읍을 도시로 포함하고 나머지 지역을 농촌으로 규정함. 행정자치부(당시 내무부)는 읍과 도시계획구역을 모두 도시지역으로 포함하고 그밖에 지역을 농촌으로 인식함으로써 농촌지역에 대해 부처간에 각기 상이한 개념을 적용해 왔음
 - 이는 오늘날까지도 여러 부처마다 각기 농촌지역에 대한 행정관할과 업무영역을 주장하는 근거로 작용하고 있음
- 농촌, 또는 농어촌지역이란 군지역 또는 「국토계획법」상 도시지역을 제외한 지역 등 부처별로 유리하게 사용해 왔으나 「농업농촌기본법」 제3조에서는 “농촌이라 함은 군의 지역과 시의 지역 중 대통령령이 정하는 지역”으로 규정하고 있음
 - 동법 시행령 제5조에서 정한 “시의 지역 중 대통령령이 정하는 지역이라 함은 「지방자치법」 제2조 1항 2호의 규정에 의한 시의 지역 중 농림부장관이 농촌소득의 증대를 위하여 필요하다고 인정하여 법¹³ 제43조의 규정에 의한 중앙농정심의회 심의를 거쳐 농촌으로 고시한 지역을 말함. 보다 구체적으로 1995년 농림부는 ① 「지방자치법」 제2조 제1

¹³ 당초 「농어촌발전특별조치법」상 농림부 고시 제1995-86호로 농어촌지역의 범위를 설정하였으나 이는 「농업농촌기본법」 부칙(법률 제5758호, 1999.2.5) 제8조의 규정에 의해 「농업농촌기본법」에 의한 고시로 봄

항 2호의 규정에 의한 시의 지역 중 읍·면의 전 지역, ② 시의 지역 중 동은 「도시계획법」¹⁴ 제17조 제1항의 규정에 따라 지정된 주거·상업·공업지역을 제외한 지역을 농어촌지역으로 지정

- 「농어촌정비법」에서는 이러한 「농업농촌기본법」의 농촌 개념에 어촌을 더하여 농어촌을 규정하고 있음
 - 즉 앞서 설명한 농촌과 “어촌소득의 증대를 위하여 필요한 지역으로서 해양수산부장관이 어촌으로 고시하는 지역”을 포함하여 “농어촌”을 규정하고 있음¹⁵
- 한편 「산림기본법」 제3조 2항에서는 산촌을 규정하고 있는데, 이는 “산림면적의 비율이 현저히 높고 인구밀도가 낮은 지역으로서 대통령이 정하는 지역”으로 정하고 있음
 - 동법 시행령 제2조에 「산림기본법」 제3조 2호에서 대통령이 정하는 지역이라 함은 (1) 행정구역면적에 대한 산림면적의 비율이 70% 이상일 것, (2) 인구밀도가 전국 읍·면의 평균 이하일 것, (3) 행정구역면적에 대한 경지면적의 비율이 전국 읍·면 평균 이하일 것 등의 요건에 해당하는 읍·면을 의미함
- 이상의 농촌, 농어촌, 산촌 등의 개념을 포괄하여 2004년 제정된 「삶의질 향상특별법」 제3조에서 농산어촌이란 개념을 제시하고 있는데, 농산어촌 지역이라 함은 「지방자치법」 제2조 제1항 2호의 규정에 의한 시와 군지역 중 ① 읍·면 전지역, ② 동 지역 중 「국토계획법」 제36조 제1항 1호의 규정에 의해 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역을 의미함

¹⁴ 「국토계획법」 부칙(법률 제6655호, 2002.2.4) 제10조의 규정에 의해 「국토계획법」에 의해 고시한 것으로 봄

¹⁵ 한편 「농어촌정비법」에서는 준농어촌지역에 대해서도 규정하고 있는데, 이는 광역시 관할구역 안의 지방자치단체인 구(이하 광역시 자치구)의 구역 중 「농지법」에 의한 농업진흥지역과 「개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법」에 의한 개발제한구역으로 「농업농촌기본법」에서 규정한 것과 공간적 범위에서 대동소이함

- 요컨대 「삶의질향상특별법」에 의한 ‘농산어촌지역’의 범위는 기존의 「농업농촌기본법」 상의 ‘농촌’ 또는 「농어촌정비법」 상의 ‘농어촌’, 그리고 「산림기본법」 상의 ‘산촌’을 모두 포함하고 있음
- 이처럼 「농업농촌기본법」이나 「삶의질향상특별법」을 비롯하여 농촌정책 관련 법률에서 공통적으로 읍과 면을 포함하여 농촌의 공간 범위를 규정하는 것은 중요한 의미가 있음
 - 행정자치부나 건설교통부에서는 오랫동안 읍 지역을 농촌과 분리된 공간, 즉 도시로 간주해왔으나, 읍이라는 중심지와 그것을 둘러싸고 있는 마을들을 통합한 공간적 단위를 대상으로 삼아야 완결된 농촌정책이 형성될 수 있음

3.2. 농림어업과 농림어업인, 그리고 농어촌주민

- 식량증산시대의 농정에서 주된 정책 대상은 당연히 농산물 생산을 담당하는 농업인이었음. 그러나 다양한 2·3차 산업이 공존하는 산업공간이자 비농업인들도 함께 살아가는 혼주(混住)공간으로서 농촌의 중요성이 강조되는 오늘날 과연 농촌정책의 대상은 누구인지 분명히 할 필요가 있음
 - 농업인, 임업인, 어업인, 그리고 농림어업인에 대한 정의는 산업으로서 농업과 임업, 수산업의 범위와 직결되어 있음. 그리고 이는 다시 농정의 대상이 어디까지 포함되는지에 좌우할 수 있기 때문에 본격적인 논의에 앞서 이에 대한 개념을 정리할 필요가 있음
- 「농업농촌기본법」 제3조의 농업인이라 함은 “농업에 종사하는 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자”로 정의하고, 농업은 “농작물생산업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 사업으로서 대통령령이 정하는 것”으로 규정하고 있음
 - 동법 시행령 제3조 제2호의 농업종사자에 대한 기준은 (1) 1천㎡ 이상의 농지(「농어촌정비법」 제83조제1항2호의 규정에 의한 비농업인이 분양

- 또는 임대 받은 농어촌주택 등에 부속된 농지를 제외)를 경영 또는 경작하는 자, (2) 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만 원 이상인 자, (3) 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자를 포함하고 있음
- 하지만 농업의 개념과 관련하여 대통령령에 포함하도록 한 “관련된 사업”에 대한 구체적인 정의가 없어서 실제 그것이 무엇을 뜻하는지 알기 어렵고, 농작물생산업과 축산업 등의 구체적인 내역에서 ‘한국표준산업분류’나 「농업통계조사규칙」의 내용과 차이가 있어 혼란 초래
- 「임업및산촌진흥촉진에 관한법률」 제2조에 의하면 임업인이라 함은 “임업에 종사하는 자로서 대통령령이 정하는 자”로 규정하고, 임업이란 “영림업(「산림법」 규정에 의한 자연휴양림 및 수목원의 조성 또는 관리·운영을 포함), 임산물생산업, 임산물유통·가공업, 야생조수사육업과 이에 부수되는 농림부령에 정하는 업”으로 규정하고 있음
- 「임업및산촌진흥촉진에 관한법률」 시행령 제2조에 의한 임업인의 범위에 (1) 3ha 이상의 산림에서 임업을 경영하는 자, (2) 1년 중 90일 이상 임업에 종사하는 자, (3) 임업경영을 통한 임산물의 연간 판매액이 100만 원 이상인 자, (4) 「산림조합법」 제18조의 규정에 의한 조합원으로서 임업을 경영하는 자로 정의하고 있음
 - 문제는 「농업농촌기본법」 시행령 제2조에서는 임업의 범위를 “영림업(자연휴양림의 조성 또는 관리·운영업 포함), 임산물생산업 및 야생조수사육업”으로 규정한 결과 「임업및산촌진흥촉진에 관한법률」에서는 포함된 임산물유통·가공업을 배제하고 있다는 점임. 향후 이에 대한 조정이 필요함
- 「수산업법」 제2조에서 어업인이라 함은 어업자와 어업종사자를 말하는데, 어업자라 함은 어업을 경영하는 자를, 어업종사자라 함은 어업자를 위하여 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 일에 종사하는 자를, 어획물운반업자라 함은 어획물운반업을 경영하는 자를, 어획물운반업종사자라 함은 어획물운반업자를 위하여 어업장으로부터 양륙지까지 어획물 또는 그 제품의 운반에 종사하는 자를, 수산물가공업자라 함은 수산물가

공업을 경영하는 자를 말한다고 규정

- 동법에서 어업이라 함은 수산동식물의 포획·채취 또는 양식하는 사업을, 어획물운반업이라 함은 어업장으로부터 양륙지까지 외획물 또는 그 제품을 운반하는 사업을, 수산물가공업이라 함은 수산동식물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료·사료·비료·유지 또는 가죽을 제조 또는 가공하는 사업으로 규정
- 농림어업과 농림어업자의 정의 및 범위에 있어서 농산물가공 및 유통과 같은 관련사업과 이에 종사하는 사업자를 누락하고 있는데, 이는 전통적으로 농림어업 행정이 생산에 치중한 결과로 이해됨
 - 임업의 경우는 가공 및 유통뿐만 아니라 야생조수사육업과 자연휴양림 및 수목원의 조성관리까지 포함하고 있어서 임업의 범위를 관련 산업까지 확장하고 있는바,¹⁶ 농업과 축산의 개념에도 이와 같은 관련사업을 포함하는 것이 바람직할 것으로 사료됨
- 「삶의질향상특별법」 제3조에서는 농림어업인 등이라 함은 「농업농촌기본법」 제3조 제2호의 규정에 의한 농업인, 「임업및산촌진흥촉진에관한법률」 제2조 제2호의 규정에 의한 임업인, 「수산업법」 제2조 제8호의 규정에 의한 어업인 및 농산어촌주민을 말한다고 규정하여 기존의 농림어업인의 범위에 농산어촌지역에 거주하는 비농림어업인까지 포함하고 있음
 - 이는 「삶의질향상특별법」 자체가 농산어촌을 종합적이고 체계적으로 개발함으로써 농산어촌 주민의 실질적인 삶의 질을 향상시키고 지역간 균형발전을 도모하는 데 궁극적인 목적이 있기 때문임
- 농촌개발의 대상은 농업인만이 아니라 비농업인까지 포함하는 농촌지역 주민으로 확대해야만 농촌이란 특정한 공간을 대상으로 산업과 소득 그리고 복지 등을 포괄하는 종합적 개발을 할 수 있음

¹⁶ 동법 시행령 제2조에 의해 임업인의 정의에서 농산어촌외의 지역에 거주하는 자(단, 「임업및산촌진흥촉진에관한법률」 제2조 제4호 및 5호의 규정에 의한 임업후계자와 독립가 제외)와 임산물유통·가공업에 종사하는 자는 임업인에서 제외

3.3. 농촌지역개발정책의 범위

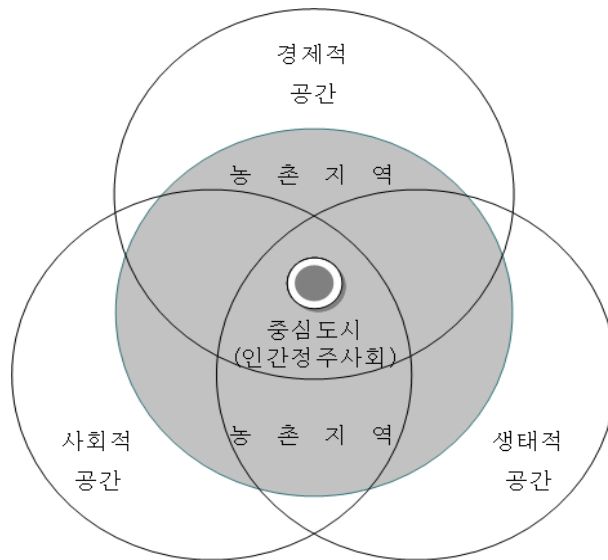
- 전통적으로 농촌이란 “농업을 생업으로 하는 사람(농민)들이 모여 살고 있는 마을”이라는 지리적 공간단위이자, “농업이란 생업에 의존하면서 삶을 영위해 가는 사람들에 의해 조직되고 통합된 하나의 마을공동체, 또는 지역공동체”를 의미(최양부 외, 1987)
 - 1960년대 이후의 산업화과정에서 자연과의 순리와 조화란 농(農)의 정신을 토대로 민(民)과 업(業)이 유기적으로 통합되어 촌(村)을 형성하면서 안정된 사회를 이루고 있던 농촌을 해체하여 단지 도시에서 제외된 ‘나머지 지역’으로서 식량생산기지의 역할만 남고 농촌개발은 곧 식량증산을 위한 농업개발로 전환됨
- 고도성장 시기에 농촌개발은 식량생산에 정책적 관심을 주로 집중하였음. 1980년대 중반부터 농촌을 농도(農都)가 결합된 하나의 인간 정주생활권이자 주민들의 생활의 장(場)으로 인식하는 시도가 이루어지면서¹⁷ 농촌 정주생활권개발사업이 추진된 적이 있음. 그러나 재원조달과 개발방식에 대한 충분한 논의가 부족하여 시범사업에 그침
 - 이런 상황에서 결국 농림부와 행정자치부 등이 농촌지역을 마을 단위를 주 대상으로 하는 면정주권개발사업과 읍을 대상으로 하는 소도읍개발사업, 그리고 농어촌 주거환경개선사업과 도로정비사업 등 개별 생활환경개선사업을 각기 나누어 산발적으로 추진하게 됨
 - 1999년 「농업농촌기본법」, 2004년 「삶의질향상특별법」 및 「국가균형발전특별법」의 제정으로 농촌 및 농업인에 대한 대책이 대폭 강화되면서 부처별로 제각기 관련사업을 추진함으로써 농촌지역의 개념과 범위, 그

¹⁷ 농촌지역을 농촌중심도시와 배후지역이 유기적으로 통합된 공간으로 보고, 동시에 농업·농촌공업·서비스업 등이 포함된 전반적인 농촌경제라는 입장에서 경제적 공간으로 인식할 필요가 있음. 또한 산과 강과 숲이 있고 짐승과 물고기가 노니는 자연환경과 따뜻한 인간관계를 느낄 수 있는 쾌적한 주거공간이 어우러진 생태적 공간, 그리고 그 속에서 인간의 기본수요를 충족시키고 인간다운 삶의 질과 자아를 실현할 수 있는 기회가 보장된 사회적 공간이 서로 조화를 이룬 인간 정주사회로 인식할 필요가 있다는 주장임(최양부 외, 1987)

리고 농촌정책의 내용과 추진체계를 둘러싸고 비효율과 낭비, 그리고 부처간의 갈등을 빚고 있음

- 날로 심각해지는 국토의 불균형을 시정하고 농촌문제를 해결하기 위해서는 농촌을 단순한 식량생산기지로 바라보는 시각에서 탈피하여 삶의 터전으로 이해하는 ‘인간 중심의 농촌관’을 정립할 필요가 있음¹⁸
 - 이러한 아이디어를 표현한 것이 <그림 2-2>인데, 최양부·이정환(1987)은 경제적·사회적·생태적인 가치가 어우러진 인간 정주의 장으로서 농촌을 바라볼 것을 주장하고 있음¹⁹

그림 2-2. 농촌에 대한 바람직한 접근 방법



자료: 최양부·이정환(1987)

¹⁸ 인간중심의 농촌관은 첫째로, 농촌을 경제적 관점에서 모든 산업활동의 장으로 파악함. 즉 농업을 농촌의 기간산업으로 보면서 이것만으로는 농촌고용과 농가소득을 증대시키기에 한계가 있기 때문에 농촌공업이나 서비스활동을 중요시함. 둘째로, 농촌을 자치적 지역사회로서 문화정치의 장으로 파악하고, 일상생활에 필요한 사회적·문화적·행정적 기초수요를 충족시킬 수 있는 생활의 장으로 파악함. 셋째로, 농촌을 생태적·환경적 관점에서 자연생태의 장이자 삶의 휴양공간으로 바라봄(최양부 외, 1987)

¹⁹ 이러한 시각을 ‘산업사회 속에서의 새로운 농촌관’으로 제시하고 있는데, 농촌의 탈산업적 가치가 점차 중요해지고 있는 오늘의 상황에서 이러한 문제의식은 여전히 유효할 것임

- 농촌정책의 범위를 규정하기 위해서 우선 농촌발전의 궁극적 목적은 무엇인지 짚고 넘어갈 필요가 있음. 농민을 비롯하여 농촌에 살고 있는 모든 주민들이 그들이 살고 있는 농촌을 떠나지 않고서도 안정된 일자리와 소득을 가지고 도시에 못지않은 생활환경 속에서 미래에 대한 희망은 물론 보람과 긍지를 가지고 살 수 있도록 ‘풍요롭고 쾌적한 복지농촌’을 만들어 가는 것이 농촌발전의 목적이라 할 수 있음
 - 농촌발전이란, 농업의 위상이 생업이 아닌 근대적 농산물산업이자 이윤을 추구하는 사업이자 직업으로 확립되는 것임. 그리고 농가는 근대적 의미의 가족기업으로 재편성되고 농업인은 기업인으로서 자유롭게 시장경제 속에서 생산성 향상을 통해 경쟁에 참여하고 스스로 자율적인 조직활동을 통해 그들의 이익을 대변함으로써 이익사회에 참여하는 것을 의미하며,
 - 농촌경제구조가 1차 산업 중심에서 제조업, 서비스업 등의 2·3차 산업으로 다양해지면서 농촌주민들에게 안정된 소득을 마련해 줄 수 있도록 고용기회가 확대되는 것을 의미하며,
 - 농촌 주민들이 농촌을 떠나지 않고서도 도시적 편익과 서비스를 비롯한 현대인의 일상생활에 필요한 기본수요를 충족할 수 있을 만큼 농촌 생활환경이 도시화되는 것을 의미하며,
 - 의식과 가치 면에서 지금까지 농촌사회경제를 지배해 온 권농과 증산의 논리를 합리와 시장과 가격의 논리로 대체하고 권위와 질서의 논리를 자율과 개방논리로 바꾸는 것을 의미함
- 이러한 농촌발전의 목적을 달성하기 위한 정책과제는 무엇인가? 먼저 농업은 지역농업개발계획의 수립과 농업기반의 종합적 정비, 그리고 산지시장기능의 강화 등을 포함한 지역농업의 종합개발과 농가의 유형별 지원 육성, 농지 질서의 확립, 지역기술지도 체계의 확립 등 농업생산의 능률 향상이 필요함
 - 하지만 수입개방 등으로 인해 농촌의 기반산업인 농업이 위축되고 있기 때문에 농촌중소기업과 농촌관광, 농업관련산업(agribusiness) 등 농촌

지역 2·3차 산업의 개발을 통한 농촌경제의 재편성과 직업훈련 및 취업알선 등 기반 강화가 필요함

- 이 밖에도 도시에 못지않은 생활환경을 제공하기 위해서는 농촌중심지 개발을 통한 물적 환경의 종합적 정비와 농촌 사회환경의 질적 개선, 농촌문화의 발굴 계승, 농촌사회보장제도의 확립 및 농어업인의 복지 향상 등을 위한 시책이 필요함
- 농촌발전을 위한 과제는 적절한 농촌정책을 통해 해결이 가능할 수 있음. 그러나 현실은 농림부의 고유한 농림사업과 ‘농업농촌종합대책’, 균형위에서 추진하는 균특회계사업 중 농업·농촌관련사업, 그리고 여러 부처에서 각기 나누어 추진하고 있는 삶의 질 향상대책사업 등에서 각종 사업들이 분산, 중복하여 추진되고 있음. 따라서 농촌정책의 범위를 재정립하고 가닥을 잡을 필요성이 커지고 있음. 이와 같은 상황에서 농정연구센터(2004)는 농촌 관련정책을 그 목적에 따라 크게 다음 세 가지로 정의하고 있음
- 농산물 가격 및 소득정책: 농업생산 및 소득증대를 목적으로 한 것으로 중앙정부 주도 하의 가격지지 및 소득직불제
 - 농촌개발정책: 농촌의 경제적, 사회적, 환경적 지속가능한 발전 도모하기 위한 것으로 농업개발(농업생산 및 가공·유통구조의 혁신, 친환경적 농업구조로 전환), 경제활동 다각화(기존산업 활성화, 관광 등 새로운 소득원개발), 환경 및 경관보전(환경농업 장려, 자연환경 및 유산을 유지관리), 주체역량 강화(교육 및 훈련, 농촌주민의 주체역량 개발) 등
 - 농촌생활환경 및 복지정책: 농촌주민의 기초 수요(basic needs)를 국민적 최저한의 개념에 기초하여 보장하기 위한 생활환경정비와 복지 및 공공서비스
- 농촌개발정책은 농촌지역의 경쟁력과 잠재력 개발에 중점을 두고 있다는 점에서 농가보조에 중점을 둔 농산물 소득 및 가격정책과 다르며, 지역의 다양성 및 개성을 강조한다는 점에서 전국적 형평성을 중시하는 농촌생활환경 정비 등 SOC 및 복지향상 정책과도 구분

- 하지만 농촌의 소득이나 고용기회 등과 같은 농촌개발의 주요 쟁점을 다룰 때 농촌의 기반산업인 농업개발을 제외할 수 없다는 점도 사실임. 이런 점을 염두에 두어 사업의 성격에 따라 농촌정책을 구분해 보면, 크게 ① 지역의 특성을 전제로 한 농업개발, ② 농촌경제의 다양화를 위한 복합산업화, ③ 기타 환경 및 경관보전정책, 그리고 ④ 전국적 형평성을 중시하는 생활환경정비, ⑤ 교육·의료·복지 관련 정책 등으로 대별하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

제 3 장

농촌 지역개발 · 복지정책 추진 실태와 문제점

1. 농촌 지역개발 · 생활환경개선사업의 추진 실태와 문제

1.1. 사업 추진 개요

가. 사업 현황

- 2006년 ‘농림사업시행지침서’(2005.12)에 포함된 농림부와 농촌진흥청, 그리고 산림청이 추진하는 농촌 지역개발 및 생활환경개선, 그리고 정보화 관련사업은 <표 3-1>과 같음

표 3-1. ‘농림사업지침’상 지역개발 및 생활환경개선 사업

구 분	해당 분야 관련 세부 사업
농촌지역개발	농어촌정주기반확충사업, 전원마을조성사업, 농촌마을종합개발사업, 면소재지활력증진사업, 산촌개발,
생활환경개선	농업농촌(마을단위)생활용수개발사업, 환경친화형 농촌주거모델개발보급, 임도시설
농촌정보화사업	디지털사랑방, 농업경영체정보시스템 구축, 농업인정보화교육, 농업정보서비스업, 농업농촌정보화선도자 선정·활용

표 3-2. '삶의질 향상기본계획'의 농촌지역개발 및 생활환경개선 관련사업
단위: 억 원

지역개발 관련사업	기 간	계 획		실 적 (2005)		담당부처
		사업량	사업비	사업량	사업비	
농촌개발전문인재육성	2005~09	-	75	-	3	농림부 농촌진흥과
농촌마을종합개발사업	2005~09	160개	7,468	36개	752	농림부 농촌진흥과
어촌종합개발사업	1994~13	225개	8,795	23개	328	해양수산부 어촌어항과
산촌종합개발사업	2005~10	311개	1,224	45개	204	산림청 경영지원과
소도읍육성사업	2003~12	194개	120,000	7개	3,013	행정자치부 균형발전팀
농산어촌주거환경개선	1976~14	-	146,217	-	3,701	행정자치부 균형발전팀
환경친화형농촌주거모델	2005~09	50개	3,700	5개	350	농업진흥청 생활자원과
농어촌생활용수개발	2005~10	-	13,973	-	1,467	환경부 수도정책과
마을단위 생활용수개발	1994~14	7,751개	12,951	346개	589	농림부 농촌진흥과
면단위 하수도사업	2005~09	292개	3,680	44개	645	환경부 생활하수과
소하천정비사업	2005~09	1,095km	5,482	310km	2,080	소방방재청 재해경감팀
농어촌폐기물종합처리	2005~10	-	724	-	105	환경부 생활폐기물
농촌폐비닐수거비 지원	2004~10	-	98	85천톤	26	농림부 친환경농업
교통서비스 강화	1999~09	-	294	-	49	건설교통부 대중교통팀
국고여객선 건조	2005~10	-	189	1척	17	해양수산부 연안해운과
농촌주거기반확충사업	1990~13	800개면	46,858	-	1,639	농림부 농촌진흥과
오지종합개발사업	2005~09	3,382건	9,204	1,153건	1,571	행정자치부 균형발전팀
도서종합개발사업	1998~07	3,963건	10,717	396건	1,286	행정자치부 균형발전팀
농어촌공공도서관건립	1991~11	700관	3,322	37관	274	문화관광부 중앙도서관
농어촌문화체육센터	1998~12	140개	1,680	-	-	문화관광부 생활체육과
마을단위 생활체육시설	2005~10	580개	160	127개	20	문화관광부 생활체육과
생활친화적문화공간조성	2004~09	109개	131	11개	11	문화관광부 생활체육과
문화체험프로그램운영	2004~10	224개	219	200개	32	문화관광부 지역문화과
산림박물관건립	2005~10	9개	217	9개	40	산림청 산림보호과
정보화마을조성	2001~14	280개	1,052	19개	67	행정자치부 정보화팀
초고속인터넷이용환경	1999~05	-	6,180	-	500	정보통신부 광역통합망
디지털사랑방	2005	20개	6	20개	6	농림부 정보화담당
농업경영체정보시스템	2005~10	-	54	-	5	농림부 정보화담당
디지털어촌구축사업	2005~10	360개	200	50개	9	해양수산부 수산경영과
농업인정보화교육	2006~10	-	165	-	25	농림부 정보화담당
농촌정보화선도자 선정	2005~10	-	33	-	6	농림부 정보화담당
농어업관련정보제공	2005~10	-	256	-	42	농림부 정보화담당
어업인정보화교육	2000~10	210천명	200	1만명	2	해양수산부 수산경영과
계			405,524		18,864	

- 농촌 지역개발 및 생활환경개선사업에는 「농어촌발전특별조치법」에 의해 1991년부터 추진되는 정주권개발사업(농어촌정주기반확충사업)과 문화마을조성사업(전원마을조성사업으로 변경), 그리고 「농어촌정비법」에 의해 1994년부터 추진되는 농어촌생활환경개선사업이 있음. 2004년부터는 2~3개 이상의 집단화된 마을 권역을 대상으로 종합적인 개발을 하는 농촌마을종합개발사업이 시작됨. 최근에는 농촌중심지를 대상으로 면소재지 활력증진사업 추진이 구상 중임
 - 농촌정보화를 촉진하기 위해서는 디지털사랑방사업과 농업경영체 정보시스템 구축, 농업인 정보화교육, 농업정보서비스사업 등이 추진되고 있음
- ‘삶의질향상기본계획’에 의하면 2005~09년 기간 중 5년 동안 133개 과제에 20.3조 원을 투자할 계획인데, 분야별로는 농촌 지역개발 사업이 30개 사업에 11조2,480억 원으로 전체 투자액의 절반이 넘는 55.4%를 차지함
- 2005년 투자 실적을 보면 농산어촌주거환경개선사업(3,701억 원), 소도읍육성사업(3,013억 원), 소하천정비사업(2,080억 원), 농촌정주기반확충사업(1,639억 원), 오지종합개발(1,571억 원), 농어촌생활용수개발(1,467억 원), 도서종합개발(1,286억 원) 등에 상대적으로 많은 예산을 투입하고 있음

나. 검토 대상 사업 현황

- 농촌 지역개발 및 생활환경 개선 부문에는 농림부의 ‘농업농촌종합대책’ 및 농림사업실시요령에 포함된 관련 사업은 물론, ‘삶의질향상기본계획’과 국가균형발전특별회계 상의 농촌지역개발 및 생활환경개선사업을 망라한 결과 농촌지역개발 11개, 생활환경개선 13개, 과학·문화·예술시설 5개, 농업농촌정보화 9개 등 38개 사업을 관련 사업으로 검토 대상에 포함시킴
- 부처별로 추진하는 개별사업과 ‘삶의질향상 기본계획’, 그리고 균특회계에 포함된 사업 중 중복사업은 제외

표 3-3. 검토 대상 농촌 지역개발 및 생활환경개선 관련 사업

대분류	중분류	농촌지역개발 및 생활환경개선 관련사업
	인적역량 강화	지역개발 전문인력 육성 및 저변 확대(농림부)
농촌 지역개발	중심지개발	면소재지활력증진사업(농림부), 소도읍육성사업(행정자치부)
	면단위개발	농촌정주기반확충사업(농림부), 오지마을개발, 도서종합개발(이상 행정자치부)
	배후마을 개발	농촌마을종합개발사업(농림부), 산촌종합개발(산림청), 어촌종합개발(해양수산부), 접경지역개발(행정자치부), 개발촉진지구지원(건설교통부)
생활환경 개선	주거환경	환경친화형 농촌주거모델개발(농촌진흥청), 농산어촌주거환경개선(행정자치부)
	상하수 및 폐기물	마을단위생활용수개발, 폐비닐수거비지원(이상 농림부), 면단위생활용수, 급수 취약지역 식수원개발(농어촌생활용수 및 도서지역식수개발), 면단위 하수도, 농어촌폐기물종합처리시설(이상 환경부), 소하천정비(소방방재청)
	교통여건	국고 여객선건조(해양수산부), 농어촌도로정비(행정자치부), 교통서비스강화(건설교통부)
	과학문화예술시설	농어촌공공도서관건립, 농어촌문화체육센터, 마을단위 생활체육시설, 생활친화적 문화공간조성, 문화체험프로그램운영(이상 문광부)
농촌 정보화	정보화기반	디지털사랑방(농림부), 어촌사랑방(해양수산부), 정보화마을조성(행정자치부), 초고속인터넷이용환경(정보통신부)
	정보활용도	농업인정보화교육, 농업농촌정보화선도자선정, 농어업관련정보제공(이상 농림부), 사이버영농기술보급시스템(농촌진흥청), 어업인정보화교육(해양수산부)

1.2. 주요 사업별 추진 실태와 문제점

가. 농촌 중심지 개발사업 실태와 문제점

- 읍·면 소재지 등 농촌의 중심지 개발을 목적으로 하는 사업은 현재로서는 행정자치부가 추진하는 소도읍육성이 사실상 유일한 사업임
 - 농림부의 면소재지 활력증진사업은 아직까지 실행된 바 없고 앞으로 추진코자 구상하는 단계임. 정주기반 확충사업의 경우도 마을 단위 기반시설 개발 위주이며, 그 밖에 대부분의 면 중심지육성 관련사업은 제대로 실시되지 않고 있음
- 농촌 중심지 개발의 경우 주민들의 일상생활권 등을 감안하여 주변의 농촌 마을과 연계 하여 소재지의 기능이 확충되도록 해야 함. 그러자면 중심지육성사업을 통해 소재지의 서비스 기능을 확충할 수 있도록 여타 농촌개발사업과 통합적인 관점에서 진행되는 것이 필요함. 그러나 현행 소

도읍육성사업의 경우 타 사업과의 연계가 부족하여 이러한 요건을 충족하기가 쉽지 않음

- 예를 들어 농촌개발 분야 공무원과 전문가를 대상으로 농어촌 지역개발 추진 실태 등을 조사한 박경·구자인(2006)의 연구 결과에서도 이러한 문제가 지적되고 있음. 즉 읍 중심지를 대상으로 하는 소도읍육성사업과 배후 농촌지역을 대상으로 하는 농촌마을종합개발사업의 연계 여부를 질문한 결과 연계가 ‘잘 안 된다’는 응답이 54%, ‘전혀 안 된다’는 응답이 24%로 나타나고 있음
- 더구나 소도읍육성사업은 공모 방식으로 몇몇 한정된 소재지에 사업이 실시되므로 이 사업만으로 전국의 다양한 농촌 중심지를 육성하겠다는 목적을 충분히 달성하기는 어려움

표 3-4. 소도읍육성사업 내역 예시(2005년 지정 소도읍)

대상지	육성 방향	주요 사업 내용
기장군 장안읍	개발과 보전이 조화된 환경친화적 도시공간 창출	- 문화예절학교 건립 사업 - 좌천재래시장 정비사업 - 좌광천생태하천조성 등 5건
달성군 다사읍	정주생활권 체계의 강화 및 일자리 확보로 자립성을 갖춘 도시	- 서재공원 조성 - 먹거리단지 조성 - 다사읍 주변도로 정비 등 5건
연천군 전곡읍	도시리모델링을 통한 쾌적한 도시 조성 및 다양한 체험활동이 가능한 선사문화 체험공간 조성	- 전곡읍 명소화 사업 - 재래시장 현대화 사업 - 선사문화탐방로 조성 등 5건
홍천군 홍천읍	다양한 소득기반 조성과 문화관광시설 확충으로 중추거점도시로 육성	- 시골장터 및 직거래판매장조성 - 자전거도로 및 벚꽃길 조성 - 시민휴식공원 조성 등 9건
청송군 청송읍	몸과 마음이 건강해지는 청정휴양도시건설	- 산악자전거 마라톤코스 개발 - 청송약수테라피지구 개발 - 건강체험테마거리 조성 등 8건
예천군 예천읍	전통스포츠와 어우러진 미래형 바이오도시	- 바이오식품특성화단지조성 - 상설시장리모델링 및 특성화 - 예천코어이미지파크조성등 4건
남해군 남해읍	꽃과 바다, 그리고 사람이 함께 하는 보물섬으로 육성	- 보물섬에비뉴 조성 - 군민어울림공원 조성 - 남해명품 확산화 사업 등 6건

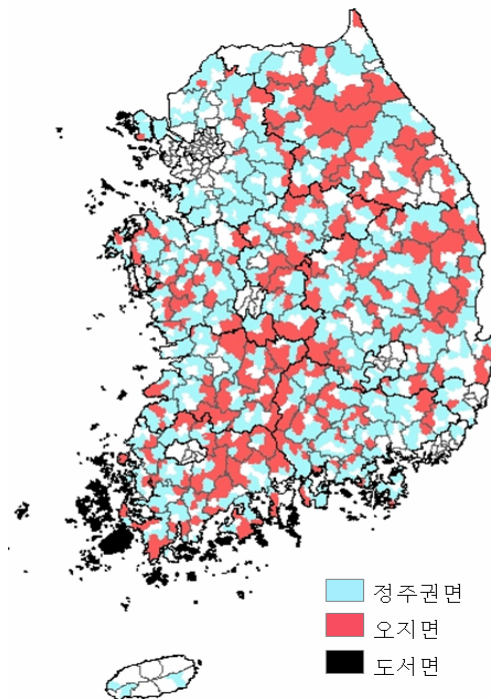
자료: 행정자치부 인터넷 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr/>) 게시 자료 재구성

- 당초 도시기반정비에서 출발한 소도읍육성사업이 최근 들어서는 소득원 개발사업에 초점을 맞추는 경향이 두드러지면서 사업의 목적과 성격이 모호해짐. 즉 농림부가 추진하는 지역특화사업이나 향토산업, 지역농업클러스터는 물론 행정자치부의 신활력사업, 산업자원부의 지역전략산업진흥 및 지역혁신특성화시범사업과 특별한 차별성이 없이 추진되고 있음
- 이러한 경향이 뚜렷해지면서 배후 농촌과 연계한 중심지 육성이라는 목적보다는 방문객을 겨냥한 관광개발 또는 지역경제 활성화 사업의 성격이 강해지고 있음

나. 면 단위 농촌 지역개발사업의 실태와 문제점

- 면 단위 농촌 지역개발사업의 경우 무엇보다 정주권면과 오지면을 불필요하게 구분해서 사업을 추진한다는 점이 그동안 가장 많이 지적되었던 문제점임(박경·구자인, 2006; 송미령·박주영, 2004; 윤원근 외, 2005)

그림 3-1. 전국의 정주권·오지·도서 면 구분



- 행정자치부가 관할하는 오지면과 농림부가 관할하는 정주권면 간에 구분이 모호하고 사업 내용도 큰 차별성이 없는데도 불구하고 물리적으로 이를 분리하여 별도의 사업을 각기 추진하고 있다는 것임
- <표 3-5>에서는 충북 단양군을 사례로 정주기반확충사업과 오지종합개발사업의 내용을 보여주고 있는데, 두 사업 모두 마을 단위 농로 확·포장과 같은 기초적인 기반시설 정비가 주를 이루고 있음을 알 수 있음

표 3-5. 면 단위 개발사업 내역 예시(충북 단양군)

구 분	대상지역	사업 내용	개소당 사업비
정주기반 확충사업 (2005년)	A 면 5개 사업지구	- ○○리 마을진입로 포장 - ○○리 농로 포장 - ○○구간 도수로 설치 - ○○리 복지회관 건립 - ○○리 세천 정비	84백만 원
	B 면 9개 사업지구	- ○○리 마을안길 정비 - ○○리 교량 개설 - 농로 포장(3개소) - ○○리 도수로 설치 - ○○리 유원지 기반 조성 - 세천 정비(2개소)	44백만 원
오지종합 개발사업 (2005년)	C 면 7개 사업지구	- ○○리 작물재배지구 진입로 확포장 (3개 사업지구) - ○○리 작물재배지구 진입로 확포장 (4개 사업지구)	122백만 원

자료: 단양군 내부자료 재 구성

- 소규모 사업을 마을별로 나눠먹기식으로 분산 추진함으로써 사업의 시너지 효과를 얻지 못하고 투자의 효율성이 떨어진다는 점도 문제임
- <표 3-6>의 제천시 사례에서 보듯 오지개발사업 개소당 배분되는 사업비가 1억 원을 약간 상회하는 수준에 머무르고 있음. 이러한 사정은 앞서 <표 3-5>에서 살펴본 단양군의 사례에서도 마찬가지인데, 정주기반확충사업의 경우 단위 사업당 1억 원에도 미치지 못하는 것으로 나타남

표 3-6. 오지개발사업의 개소당 사업비 배분 사례(충북 제천시)

단위: 백만 원

구 분	사업 대상지 수	금액	개소당 금액
A면	17	2,000	118
B면	16	2,000	125
C면	15	2,000	133
계	48	6,000	125

주: 2000~04년 기간의 추진 실적 및 계획에 바탕을 둔 것이며, 주요 사업은 교량 가설, 농경지 진입로 개설, 마을안길 포장 등으로 구성됨.
 자료: 제천시 내부자료; 송미령 외(2003) 재 인용

- 이상에서 지적한 문제들은 농촌 지역개발 관련 업무를 담당하고 있는 지자체 공무원 조사 결과에서도 분명히 드러나고 있음
 - ‘유사한 목적을 위해 오지면과 정주권면으로 구분하여 추진함으로써 두 사업을 연계한 종합적인 추진이 어렵지 않느냐’는 질문에 응답의 71.1%가 ‘그렇다’고 응답한 반면 ‘그렇지 않다’는 응답은 15.7%에 불과함
 - 또한 비록 ‘면단위 공간을 대상으로 하지만 소규모 단위 사업 위주로 분산 추진함으로써 사업효과가 크지 않다’는 가설에 66.4%가 그렇다고 동의한 반면 11.5%만 ‘그렇지 않다’고 응답함으로써 소규모 분산 추진의 문제를 지적하고 있음
 - ‘마을 단위로 조금씩 나누어 추진하다보니 결과적으로 농촌중심지라 할 수 있는 면소재지의 육성을 목적으로 하는 사업을 추진하기 어렵다’는 가설에 64.8%가 동의하고 11.5%만 그렇지 않다고 응답하여 실제 면소재지 육성의 어려움을 지적하고 있음

표 3-7. 면단위 농촌지역개발사업의 문제점

단위: 명, %

구 분	매우 그렇다	그런 편이다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	계
소규모 사업 분산추진으로 사업 효과가 크지 않다	26(21.3)	55(45.1)	27(22.1)	13(10.7)	1(0.8)	122(100.0)
면소재지 육성 목적의 사업 추진이 어렵다	18(14.8)	61(50.0)	28(23.0)	13(10.7)	1(0.8)	122(100.0)
정주권과 오지면 구분으로 두 사업 연계 추진이 어렵다	15(12.4)	71(58.7)	16(13.2)	17(14.0)	2(1.7)	121(100.0)

다. 마을 및 권역 단위 사업의 실태와 문제점¹

- 마을 단위 또는 몇 개의 마을을 묶어서 권역 단위로 추진되는 사업들의 경우 마을 간 연계가 미흡하다는 문제를 지적할 수 있음
 - 이러한 문제는 크게 두 가지 유형으로 나타나는데, 첫째, 사업이 시행된 마을과 그렇지 않은 주변 마을 간의 연계 부족의 문제이기도 하고, 둘째, 몇 개 마을이 포함되는 권역 단위 사업의 경우(예: 농촌마을종합개발사업) 대상 마을들 간에 협력이 이루어지지 않고 나눠먹기식으로 사업비를 배분하는 문제이기도 함
 - 지자체 공무원조사 결과에서도 ‘각종 사업이 이루어진 마을에서 주변 마을과 연계가 이루어지지 않기 때문에 사업 효과가 해당 마을에 한정되고 만다’는 지적에 대해 80.3%의 응답자가 동의를 나타내고 있음(‘매우 그렇다’는 응답이 26%, ‘그런 편이다’는 응답이 54%). 반면에 ‘그렇지 않다’는 응답은 7.3%에 불과하여 마을 단위 개발사업의 문제를 심각하게 제기하고 있음
- 특정 마을에 여러 사업이 한꺼번에 투자되거나 과도한 사업비가 투자되고 있어 ‘선택과 집중’인지 아니면 ‘중복과 낭비’인지 하는 논란도 제기되고 있음(강종원, 2006)
 - 특히 최근 이런저런 관련 사업을 끌어들이 마을당 100억 원이 넘는 예산을 투입하는 이른바 ‘스타마을’이 여럿 나타나고 있다는 점이 이러한 편중 투자, 또는 중복투자의 논란을 불러일으키고 있음. 그러나 단순히 지원 사업 규모만으로 중복투자 여부를 판단하는 데는 무리가 있음²

¹ 여기서 주로 마을 및 권역 단위 사업의 추진체계 문제를 주로 언급하고자 하며, 구체적인 사업 내용과 관련되는 문제들은 다음 절에서 복합산업 활성화 사업을 다루면서 다시 살펴볼 것임

² 예를 들어 인제군 용대리는 대상지가 매우 넓은 공간에 걸쳐 분산되어 있는데다 여러 개의 행정리와 자연마을들이 분포하고 있어 사업지구가 다수라 할 수 있음. 따라서 이러한 경우를 놓고 단일 마을에 복수의 사업이 중복 투자되었다고 평가하는 것은 무리가 있음. 충북 단양군의 한드미마을의 경우도 5개 사업이 투자되었다고 하나, 그 중 산촌종합개발사업이나 정보화시범마을사업, 농촌마을종합개발사업은 인근 마을까지 포괄해서 이루어지는 사업이며, 단일 마을에만 시행된 것은 녹색농촌체험마을사업 정도임(팜스테이마을은 별도 사업비 투자는 없음)

- <표 3-9>의 지자체 공무원조사 결과에서도 “단일 사업지구에 너무 큰 액수가 투자되고 여러 사업이 중복 추진된다”는 문항에 39.3%의 응답자가 동의한 반면, 그렇지 않다고 주장하는 응답자도 34.4%나 되는 것으로 나타나고 있어서 특정 마을에 대한 편중 투자가 보편적인 현상은 아닌 것으로 판단됨
- 여러 사업을 중복 투자한 경우 사업의 효과와 지속성을 떨어뜨려서 결과적으로 예산 낭비를 초래하는 문제도 있지만, 그보다는 오히려 사업의 운영·관리에 대한 대책이 미흡하다는 점을 더 중요하게 지적할 수 있음
 - 공무원조사 결과 마을개발사업을 추진한 곳에서는 운영관리 주체가 없어서 지속적으로 사업이 관리되지 않는다는 문항에 59.9%가 동의하고, 13.9%만 ‘그렇지 않다’고 응답하고 있음. 마을개발이 단지 자금을 끌어 들여 사업을 추진하는 것까지는 좋지만 그 후 사후관리가 잘 되지 않는다는 것을 짐작할 수 있음

표 3-8. 복수의 지역개발사업이 시행된 마을 사례

마을 위치	주요 지원 사업 내역	비 고
강원 인제군 북면 용대리 (용대 1, 2, 3리)	-새농어촌건설운동(2001) -정보화시범마을(2002) -팜스테이마을(2003, 2004) -녹색농촌체험마을(2004) -농촌마을종합개발사업(2004)	6개 사업
강원 삼척시 도계읍 신리	-새농어촌건설운동(2002) -정보화시범마을(2002) -녹색농촌체험마을(2004) -자연생태마을(2004) -팜스테이마을(2004)	5개 사업
충북 단양군 가곡면 어의곡2리(한드미마을)	-산촌종합개발사업(1997~2000) -녹색농촌체험마을(2003) -정보화시범마을(2004) -팜스테이마을(2004) -농촌마을종합개발사업(2004~05)	5개 사업

주: 1) 농협 팜스테이마을의 경우 별도 사업비가 투자되는 사업은 아니며, 농촌마을종합개발사업이나 산촌종합개발사업, 정보화시범마을 등의 경우 인접 마을까지 포괄하여 시행되므로 이상의 사업들이 해당 마을에만 단독으로 시행된 것은 아님

2) 정주권개발이나 오지개발 등과 같이 먼 내의 마을 전역에 각종 기반시설사업이 분산 투자되는 사업은 제외함

자료: 출장조사 결과와 강종원(2006) 등을 참고로 재구성

표 3-9. 마을 및 권역 단위 농촌개발사업의 문제점

단위: 명, %

구 분	매우 그렇다	그런 편이다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	계
마을간 연계가 부족하고 사업효과가 해당 마을에 한정	32(26.2)	66(54.1)	15(12.3)	7(5.7)	2(1.6)	122(100.0)
단일 사업지구 투자액이 너무 크고 여러 사업 중복 투자	6(4.9)	42(34.4)	32(26.2)	38(31.1)	4(3.3)	122(100.0)
사업의 운영관리 주체가 없어 사업 지속성이 떨어짐	13(10.7)	60(49.2)	32(26.2)	15(12.3)	2(1.6)	122(100.0)

라. 농촌 생활환경 개선 관련 사업의 실태와 문제점

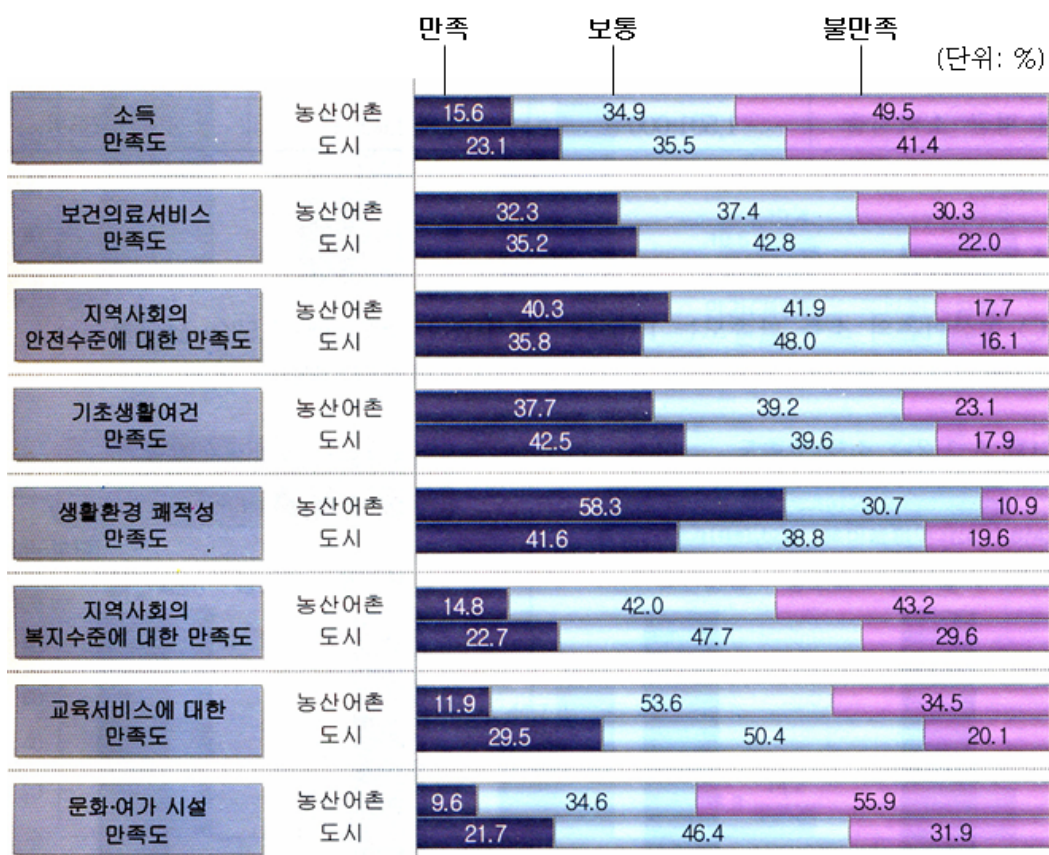
- 생활환경, 문화, 보건의료, 교육 등은 농촌지역 주민들의 삶의 질과 깊은 관계를 맺고 있기 때문에 흔히 이를 기초수요라 하여 모든 국민들이 누릴 수 있는 최소한의 권리로 인식되고 있음
 - 그동안 농촌 주민의 생활환경 개선을 위한 사업들이 광범위하게 진행되어 왔지만, 농촌의 생활 여건은 도시에 비해 여전히 많은 점에서 부족한 실정임
 - 농림부(2004) 등의 조사 결과에서도 이러한 격차를 간접적으로 확인할 수 있음. 도시민과 농어촌 주민을 대상으로 각각의 정주여건 실태와 만족도 등을 조사한 결과에 따르면,³ 농산어촌 주민들은 문화·여가 시설, 교육서비스, 복지, 보건의료 등에 대해 도시 주민에 비해 전체적으로 불만족하다는 답변을 많이 하고 있음⁴
 - 응답자들에게 이와 같은 기본수요가 전국 어디서나 일정한 수준으로 만족시키고 있는지 여부를 질문한 결과 공무원들의 4.9%만 ‘그렇다’고 응답한 반면 85.2%는 ‘기본수요를 고르게 충족시키지 못하고 있다’고

³ 조사는 (주)미디어리서치에서 대행함

⁴ 한국농촌경제연구원의 2004년도 조사 결과에서도 농어촌 주민들은 도시에 비해 농어촌이 특히 뒤떨어지는 정주 여건으로서 무엇보다 소득원 및 취업기회 부족과 열악한 교육 환경, 의료 여건, 문화·복지시설 등을 들고 있음(이동필 외, 2004)

응답함으로써 기본수요의 충족도에 있어서 지역간 격차가 심하다고 인식하고 있음

그림 3-3. 도시와 농어촌의 분야별 정주여건 만족도 비교



* N = (농산어촌: 3,500, 도시: 1,505)

자료: 농림부(2004b)

- 주택, 마을 상·하수도, 도로 등 농촌생활환경 관련 단위 사업들의 소관 부처가 달라 이들 사업을 효과적으로 추진하는 데 걸림돌이 될 수 있음
 - 예를 들어 상수도 관련 사업의 경우 면 단위 생활용수 개발은 환경부, 마을 단위 생활용수 개발은 농림부에서 진행하고 있음. 그 밖에 면 단위 하수도 정비는 환경부, 마을하수도 정비는 행정자치부에서 시행하고 있으며, 소하천 정비는 소방방재청에서 추진 중임

- 이처럼 개별 사업들이 각기 다른 소관 부처의 영역으로 되어 있는 까닭에 효과적인 사업 추진이 어렵다는 지적에 대해 대다수 지자체 공무원들도 동의하고 있음. 즉 해당 문항에 동의하지 않는 응답자는 12.4%에 불과한 반면, 73.5%가 이에 동의하고 있어서 ‘어떻게 이들 소관부처가 다른 관련 사업을 효율적으로 추진할 것이냐’가 주요한 과제가 되고 있음
- 그동안 ‘도로, 상하수도 등 눈에 보이는 물적 하부구조(physical infrastructure)를 구축하는 데 치중한 나머지 농촌의 경관이나 환경 등 여건 변화에 따라 늘어나는 새로운 정책수요를 충분히 고려하지 못했다’는 지적에 그렇지 않다는 응답은 11.5%에 머무른 반면, 77.9%가 동의하고 있음. 따라서 향후 여건 변화에 부응하는 새로운 정책수요를 고려할 필요성이 커지고 있음
- 기초수요 충족을 위한 생활환경 기반의 조성과 더불어 앞으로 농촌에서 보다 중요하게 요구되는 생활환경 관련 사업 분야가 무엇인지 수요 파악이 선행되어야 할 것임

표 3-10. 농촌 생활환경개선 관련 사업의 문제점

단위: 명, %

구 분	매우 그렇다	그런 편이다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	계
농촌주민의 기초수요를 충분한 수준으로 만족시키지는 못함	33(27.0)	71(58.2)	12(9.8)	5(4.1)	1(0.8)	122(100.0)
단위사업들의 소관부처가 달라 효과적 사업 추진에 한계	24(19.8)	65(53.7)	17(14.0)	14(11.6)	1(0.8)	121(100.0)
실적을 올리는 데 치중하여 신규 정책수요 발굴이 미흡	19(15.6)	76(62.3)	13(10.7)	13(10.7)	1(0.8)	122(100.0)

바. 농촌정보화 시범마을 조성사업의 추진 실태와 문제

- 농촌정보화가 촉진되면 산업의 정보화와 정보의 사업화를 통해 주민들의 삶의 질을 높일 수 있기 때문에 지역발전의 주요한 측정지표가 되고 있음. 우리나라도 농촌지역의 정보화를 촉진하기 위해 초고속통신망의 구

축이나 농어민 정보화교육을 실시하는 한편 정보화마을이나 디지털사랑방 등과 같은 정보화거점을 설치하고 있음

- 행정자치부는 정보화가 상대적으로 취약한 도·농복합시 및 군지역의 읍·면지역을 대상으로 정보인프라 설치 및 지역주민 정보화교육을 실시하기 위해 2001년부터 3년간 191개, 그 후 2005년까지 89개 정보화마을을 추가로 조성하고 있음
 - 이는 지역간 및 계층간 정보격차를 해소하고 정보화를 통한 농어민의 소득창출 및 생산성 제고 등 농어촌이 정보화의 혜택을 공유할 수 있는 여건 마련에 기본적인 목표를 두고 있음

표 3-11. 연도별 정보화마을 조성 실태

단위: 백만 원

구 분	합계	2001(1차)	2002(2차)	2003(3차)	2004	2005. 6
					(4차)	조성중
마을 수	280	25	78	88	70	19
조정예산	98,739	8,068	28,997	30,606	25,500	5,568

자료: 행정자치부 내부자료(2006)

- 사업 내용은 초고속인터넷망인프라 구축 및 가구별 인터넷 이용환경 조성, 마을회관 등 공공건물 리모델링을 통한 마을정보센터 구축, 지역정보 콘텐츠 구축 및 주민 정보화교육과 PC보급 등임
 - 이를 통해 농어촌의 정보화기반 확충 및 기능 확대로 정보생활화 정착, 지역네트워크 구축 및 전자상거래 활성화로 농어촌 실질소득 향상, 도·농간 정보격차 해소 및 지방자치단체간 균형발전 도모 등을 기대하고 있음
- 한편 농림부는 농어촌지역의 정보화를 촉진하기 위해 디지털사랑방을 설치·운영하였으나 행정자치부의 정보화마을사업과 중복성 논란으로 2006년부터 사업을 중단함

- 해양수산부는 정보화에 소외된 어촌지역의 정보격차해소 및 도서·벽지 어업인의 생산적 복지를 증진시키기 위해 모범어촌계를 중심으로 어촌정보사랑방 개설 및 홈페이지 구축을 지원하여 어촌정보화 확산 여건을 조성하고 있음. 2004년에는 어촌사랑방 100개소를 개설하고 어업인 13,890명을 대상으로 정보화교육을 실시하였음
- 정보화마을사업에 대해 시설 활용도가 낮다거나 여타 소득사업과의 연계가 미흡하다는 지적이 제기되고 있음
 - 즉 무료보급한 PC의 활용성과 공동시설장비(신축 정보화 교육장, 화상회의시스템 등) 이용도가 낮고, 마을 홈페이지 운영의 현지성 등 유지관리와 효율성이 떨어지며, 전자상거래 기반을 마련하여 농가소득을 증대시킬 수 있도록 하였으나 아직까지 마케팅에의 활용은 미흡한 실정임

표 3-12. 정보화마을의 전자상거래(온라인) 판매 실적

단위: 천원, 건

구 분	2002년 (9개월)	2003년	2004년	2005년 (9월 기준)
판매금액	73,743	615,554	1,011,083	1,361,480
판매건수	1,342	7,027	15,602	20,230

자료: 행정자치부 내부자료(2006)

- 이러한 문제는 공무원 조사 결과에서도 확인됨
 - 개소 당 평균 3.5억 원이나 되는 정보화마을의 투자 규모에 비해 시설의 활용도가 높지 않다는 문항에 대해 공무원들의 50.8%가 동의한 반면 22.6%가 '그렇지 않다'고 응답하여 정보화마을의 시설을 효율적으로 활용하는 방안을 강구하거나 사업의 규모와 내용 자체를 다시 디자인할 필요가 있음을 시사함
 - 특히 '농촌지역정보화사업이 농특산물의 전자상거래나 농어촌휴양마을의 민박알선 등 소득사업과 효과적으로 연계하여 추진되지 못하였다'는 지적에 대해 응답자의 50.9%가 동의하고, 22.1%가 '그렇지 않다'고 응답

하고 있어 어떻게 정보화시설의 활용도를 높일 것인가가 주요한 과제로 제기되고 있음

표 3-13. 농촌정보화사업의 문제점

단위: 명, %

구 분	매우 그렇다	그런 편이다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	계
사업을 통해 조성한 마을의 정보화 거점시설 활용도가 낮음	15(12.3)	47(38.5)	30(24.6)	27(22.1)	3(2.5)	122(100.0)
전자상거래, 민박 알선 등 소득사업과 효과적으로 연계 안 됨	8(6.6)	54(44.3)	33(27.0)	25(20.5)	2(1.6)	122(100.0)

2. 농촌의 복합산업 활성화 사업의 추진 실태와 문제

2.1. 사업의 개요

- 복합산업 활성화란 ‘농업농촌종합대책(2004)’에서 직접지불제 확대, 경영안정장치의 강화와 함께 농업인의 소득 및 경영안정을 위해 도입된 농외소득원 확충사업으로 ‘삶의질향상기본계획’에서 복합산업화 활성화로 명명
 - 이는 농업생산(1차산업)외에 농산물가공(2차산업) 및 유통과 관광·서비스업(3차산업) 등을 결합하여 부가가치를 높이려는 구상으로 그동안 농외소득원개발사업과 같은 의미임
- 농림부의 농외소득원개발사업은 1983년 「농어촌소득원개발사업촉진법」의 제정으로 본격화되었는데 주요 사업은 농공단지조성을 통한 농촌지역 제조업유치와 관광농원 등 농어촌휴양자원개발이 포함됨
 - 그 후 「농어촌발전특별조치법」과 「농산물가공산업육성법」의 제정으로 전통식품과 산지농산물가공사업이 강화되면서 농외소득원개발에는 농

공단지를 통한 일반 제조업, 농산물가공산업, 그리고 농어촌관광휴양자원개발이 주요 내용을 이루고 있음

- 농어촌경관보전을 위해서는 경관보전직불제와 폐비닐수거사업, 산림자원보전관리, 생태숲조성사업 등이 있으며 경관보전을 위한 제도정비를 준비 중임

표 3-14. '농림사업지침'상 농외소득원 개발 및 복합산업화 관련 사업

분 야	해당 분야 세부 사업명
농산물 가공	미곡종합처리장, 농산물가공원료수매자금지원, 축산물도축·가공업체 지원, 목재이용가공지원
농산물 유통	농산물유통표준화사업, 산지유통활성화사업, 농산물출하촉진자금, 농산물직거래지원, 농산물판매촉진사업, 농산물해외시장개척, 우수농산물지원, 산지축산물생산·유통지원, 브랜드가맹점 및 닭고기체인점지원, 축산물브랜드컨설팅지원, 임산물유통구조개선, 임산물저장·건조시설, 농산물산지유통센터지원, 농산물소비유통기반확충,
농산물 가공 및 유통	인삼계열화사업, 지방자율계열화사업, 축산계열화사업, 농업종합자금, 산림·산촌클러스터사업, 지역특화사업, 지역농업클러스터 활성화
농촌관광 휴양자원 개발	농어촌관광휴양자원개발, 관광농원, 농어촌민박사업, 농촌전통테마마을육성, 녹색농촌체험마을조성, 농산어촌체험마을사무장채용지원, 산촌개발, 자연휴양림조성, 수목원 및 박물관조성, 생태숲조성, 야생화타운조성
농어촌 경관보전	폐비닐수거비 지원, 경관보전 직불제 및 조건불리지역 직불제, 경관보전을 위한 제도기반 구축, 산림자원보전관리(야생화타운), 자생식물식재 및 생태숲조성
제조업	농공단지조성

- 「2006년 농림사업지침」(2005.12, 농림부)에 따라 농외소득원 개발 및 복합산업화 관련 사업을 분류한 결과 농외소득원개발사업에는 농공단지에 의한 제조업 개발과 농촌관광휴양자원 개발이 포함되며 복합산업화에는 농산물 가공 및 유통 부문 사업들이 포함됨

- 특기할 만한 사실은 그동안 주된 농외소득원 역할을 한 전통식품과 특산단지 등 농산물가공사업과 농어촌휴양자원개발과 관광농원 및 농어촌민박사업이 농업종합자금을 통해 지원할 수는 있으나, 그 비중이 크게 줄어들어 개별사업으로서는 더 이상 명맥을 이어가기 어렵다는 점임

- ‘삶의질향상기본계획(2005~09)’에 의하면 지역개발을 비롯하여 복합산업 활성화와 복지, 교육분야 133개 사업에 20.3조 원을 투자할 계획인데 그 중에 복합산업화는 30개 사업에 24,552억 원으로 12.1%를 차지함
 - 복합산업화의 근본 취지가 농림수산물을 가공, 유통하고 관광이나 서비스업과 연계하여 농업의 부가가치를 높인다는데 있음에도 불구하고 ‘삶의질향상기본계획’에는 농산물의 가공 및 유통부분을 포함하지 않고 있다는 불합리성을 내포하고 있음
 - 사업별 투자액은 농공단지조성이 비록 많은 비중을 차지하나 이는 1983년부터 사업비를 포함하였기 때문에 다른 사업에 비해 과도하게 계상되어 있음
 - 복합산업 활성화사업에 포함된 산림휴양공간 조성, 어촌관광 활성화, 수목원 조성, 자생식물 식재 및 생태숲 조성 등 관광자원개발사업이 대부분을 차지하고 있음
- 2005년 추진실적을 기초로 사업별 투자비중을 보면 농공단지가 이 분야 사업비의 64.4%(6,377억 원)로 대부분을 차지하고, 관광휴양개발은 12개 사업에 33.9%(3,357억 원)를 투자하고 있어서 이들 두 사업이 대부분을 차지하고 있음
 - 농공단지조성은 사업비의 상당부분을 차지하고 있으나 사실 이 사업은 기업유치를 위한 공장용지를 조성하는 것으로 그 자체가 농외소득의 증대나 농산물가공산업 육성과 직결되지 않는다는 점에서 여타의 복합산업 활성화사업과는 성격이 다름
 - 이 밖에 조건불리지역에 대한 직불제에 160억 원 정도가 투자되었으나, ‘농업농촌종합대책’과 ‘삶의질향상기본계획’ 사업의 분류 기준을 적용할 경우 이를 엄밀한 의미의 복합산업 활성화로 구분하기 어려움
- 농업의 복합산업화 부문에는 농림부의 ‘농업농촌종합대책’ 및 「농림사업 실시요령」에 포함된 농외소득원개발사업은 물론 ‘삶의질향상기본계획’과 국가균형발전 특별회계상의 복합산업화 관련사업을 망라한 결과 농촌공

업개발 및 지역산업육성 23개, 체험관광 19개, 그리고 도농교류 7개 등 49개 사업을 관련사업으로 검토 대상에 포함

- 부처별로 추진하는 개별사업과 ‘삶의질향상기본계획’, 그리고 균특회계에 포함된 사업 중 중복사업은 제외

표 3-15. ‘삶의질향상기본계획’상의 복합산업 활성화 관련 사업

단위: 억 원

복합산업 활성화사업	기 간	계 획		실 적(05)		담당부처
		사업량	사업비	사업량	사업비	
농공단지조성	1984~14	400개	10,006	314개	6,377	농림부 농촌사회과
농어업인고용촉진훈련	2005~09	4,456명	70	1000명	13	노동부 능력개발지원팀
녹색농촌체험마을	2002~09	451개	451	123개	123	농림부 농촌진흥과
농촌전통테마마을	2002~08	160개	320	66개	112	농촌진흥청 농촌생활자원과
문화역사마을조성	2004~09	9개	255	7개	6	문화관광부 공간문화과
어촌체험마을조성	2001~13	112개	609	58개	359	해양수산부 어촌어항과
어촌관광활성화사업	2004~09	24개	4,372	2개	154	해양수산부 어촌어항과
산림휴양공간조성	1988~10	140개	5,148	102개	2,158	산림청 산림휴양정책과
수목원조성	1992~10	19개	1,007	9개	86	산림청 산림환경보호과
저수지수변개발사업	2007~10	5개	300	-	-	농림부 농촌진흥과
농어촌관광박람회개최	2005~09	3회	27	1회	7	농림부 농촌진흥과
향토문화관광축제육성	2005~10	20개	301	45개	25	문화관광부 관광산업과
경관보전 직불제	2005~13	21천ha	380	470ha	8	농림부 농촌진흥과
자생식물식재및생태숲	1999~10	-	1,134	-	316	산림청 산림환경보호과
조건불리지역 직불제	2004~09	779천ha	3,133	31천ha	160	농림부 농지과
도농교류센터운영	2003~09	1개소	40	1개소	3	농림부 농촌진흥과
계			27,553		9,907	
도시민농산어촌주택갯기 활성화		비예산 사업				농림부 농촌진흥과
문화 및 생태녹색관광자원 개발		"				문화관광부 관광자원과
1사 1촌운동		"				농림부 농촌진흥과
농산어촌경관보전 위한 제도적 기반 구축		"				농림부 농촌정책과
「도농교류촉진법」 제정		"				농림부 농촌정책과
도농교류참여프로그램 및 마케팅 확대		"				농림부 농촌진흥과
중앙지방민간네트워크 구축·사후평가관리		"				농림부 농촌진흥과
농산어촌체험관광 홍보		"				농림부 농촌진흥과

표 3-16. 농외소득 및 복합산업화 관련 검토대상 사업 내역

구 분	검토 대상에 포함된 세부 사업명
지역산업 (23)	향토자원소득화사업, 특산단지·전통식품·산지가공, 지리적표시제도, 지역특화사업, 지역농업클러스터, 농공단지조성, 여성농업인 소규모특화사업지원(이상농림부), 향토자원의 조사발굴 및 DB구축, 지역연구기반조성, 농촌지도기반조성, 지역농업클러스터 기술개발지원, 여성농업인창업지원, 여성농업인생산제품 품질향상지원(이상 농촌진흥청), 산림산촌클러스터(산림청), 수산물가공산업육성(해양수산부), 농어업인고용촉진훈련(노동부), 지역특화발전특구(재정경제부), 전남 향토산업육성지원, 신활력지원사업(이상 행정자치부), 지역전략산업진흥, 지역전략산업진흥 R&D, 지역혁신특성화시범사업, 지역혁신특성화시범사업 R&D(이상 산업자원부)
체험관광 (19)	녹색농촌체험마을, 농업농촌테마공원조성사업, 저수지수변개발사업, 농산어촌박람회개최, 농산어촌체험관광홍보, 농산어촌체험마을사무장채용지원, 중앙지방네트워크구축, 농어촌휴양자원개발사업(이상 농림부), 농촌전통테마마을조성, 농촌장수건강마을조성(이상 농촌진흥청), 산림휴양공간 및 수목원조성, 산림박물관조성(이상 산림청), 어촌체험관광마을조성, 어촌관광활성화사업(이상 해양수산부), 문화역사마을조성, 향토문화관광축제운영(이상 문화관광부), 아름마을(행정자치부)
도농교류 (7)	1시1촌운동, 도농교류 활성화 기반정비, 도농교류 참여프로그램 마케팅확대, 도농교류센터운영, 도시민 농산어촌주택갯기 활성화, 도농교류촉진법제정(이상 농림부), 재래시장 시설현대화(중소기업청)

2.2. 복합산업 활성화 사업의 추진 실태와 문제점

- 복합산업 활성화 부문의 가장 큰 문제는 여타의 사업과 마찬가지로 이들 사업이 유사한 목적으로 여러 부처에서 소규모사업을 중복적으로 추진하고 있다는 점임
 - 도 및 시·군 관련 부서의 공무원들에게 2·3차 산업과 연계한 농촌의 복합산업화에 대해 문의한 결과 농촌체험관광은 물론 신활력사업과 향토산업, 지역특화발전특구, 지리적표시제 등 여러 부처의 사업이 소규모로 중복 추진된다는 가설적 질문에 동의가 70.8%나 되는데 비해 그렇지 않다는 응답은 10.7%에 그치고 있음

- 응답자의 특성별로 볼 때, 지역개발 일반 업무를 담당하는 공무원들과 도 단위 공무원들이 농업·농촌분야에서 근무하는 공무원들과 시·군 단위에 근무하는 공무원들에 비해 복합산업화 관련 사업의 중복 추진 문제에 대해 더 많이 동의하고 있는 것으로 밝혀짐

표 3-17. 유사목적 사업의 소규모화 및 중복 추진 여부

단위: 명, %

구 분	담당 분야		소속 기관		계
	지역개발일반	농업농촌개발	도	시·군	
매우 그렇다	4(6.1)	5(9.1)	4(16.0)	5(5.2)	9(7.4)
그런 편이다	46(69.7)	33(60.0)	16(64.0)	63(65.6)	79(65.3)
보통이다	11(16.7)	9(16.4)	3(12.0)	17(17.7)	20(16.5)
그렇지 않다	5(7.6)	8(15.5)	2(8.0)	11(11.5)	13(10.7)
전혀 그렇지 않다	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
계	66(100.0)	55(100.0)	25(100.0)	96(100.0)	121(100.0)

- 복합산업 활성화사업의 또 다른 문제는 이들 사업이 과거부터 진행해 오던 특산단지나 전통식품, 농산물가공산업 정책 등 농외소득사업원개발사업과 연계성이 없이 추진된다는 점임⁵
 - 지자체 공무원들에게 기존 농외소득원개발사업과 연계성이 없이 추진하는지 여부를 문의한 결과 56.6%가 연계성이 없다고 대답한 반면 18.8%만 그렇지 않다고 응답함
 - 응답자들의 성격별로 살펴보면 지역개발 일반 분야를 담당하는 응답자와 시·군 단위에 근무하는 응답자가 농업·농촌개발 분야 응답자와 도 단위 응답자에 비해 연계성이 없이 추진한다는 데 더 많이 동의하고 있음

⁵ 특히 낙후지역 지원을 목적으로 추진되고 있는 신활력지역 지원사업의 경우 그 내용이 가공산업 육성 등 농업의 복합산업화와 관련되는 내용이 많음. 그러나 이러한 신활력지역 지원사업 역시 기존의 농외소득원 개발사업들과 긴밀한 연계를 갖지 않고 있음. 신활력사업의 문제에 대해서는 제4장에서 다시 논의함

표 3-18. 농외소득원 개발사업과의 연계성 결여에 대한 동의 여부

단위: 명, %

구 분	담당 분야		소속 기관		계
	지역개발일반	농업농촌개발	도	시·군	
매우 그렇다	3(4.5)	5(8.9)	1(4.0)	7(7.2)	8(6.6)
그런 편이다	39(59.1)	22(39.3)	10(40.0)	51(52.6)	61(50.0)
보통이다	14(21.2)	16(28.6)	10(40.0)	20(20.6)	30(24.6)
그렇지 않다	9(13.6)	12(21.4)	4(16.0)	17(17.5)	21(17.2)
전혀 그렇지 않다	1(1.5)	1(1.8)	0(0.0)	2(2.1)	2(1.6)
계	66(100.0)	56(100.0)	25(100.0)	97(100.0)	122(100.0)

- 복합산업 활성화 관련사업의 또 다른 문제는 이들 사업이 제조업이나 유통업이 아니라 지나치게 체험관광 위주로 편성되어 있다는 사실임
- 공무원 조사 결과를 보면, ‘삶의질향상 기본계획’상의 복합산업화를 위한 사업 내용이 지나치게 농촌관광 위주로 이루어져 있다는 문항에 대해 동의한다는 응답이 50%, 동의하지 않는다는 응답이 19.7%로 나타나 농촌체험관광 일변도의 복합산업화에 우려를 표하고 있음
 - 응답자들의 성격별로 살펴보면 지역개발 일반 분야의 공무원보다 농업·농촌개발 분야 공무원이 이에 대해 더 많이 동의하고 있음. 또한 도 공무원이 시·군 공무원에 비해 관광 위주의 복합산업화에 더 많이 동의하고 있는 것으로 밝혀졌음

표 3-19. 농촌관광 위주의 복합산업화 사업 구성 여부

단위: 명, %

구 분	담당 분야		소속 기관		계
	지역개발일반	농업농촌개발	도	시군	
매우 그렇다	3(4.5)	3(5.4)	0(0.0)	6(6.2)	6(4.9)
그런 편이다	26(39.4)	29(51.8)	14(56.0)	41(42.3)	55(45.1)
보통이다	23(34.8)	14(25.0)	10(40.0)	27(27.8)	37(30.3)
그렇지 않다	14(21.2)	9(16.1)	1(4.0)	22(22.7)	23(18.9)
전혀 그렇지 않다	0(0.0)	1(1.8)	0(0.0)	1(1.0)	1(0.8)
계	66(100.0)	56(100.0)	25(100.0)	97(100.0)	122(100.0)

3. 교육·의료·복지사업의 추진 실태와 문제

3.1. 추진 현황

가. 관련 근거

- 농어촌복지정책은 교육인적자원부, 보건복지부, 농림부, 여성가족부, 해양수산부, 농촌진흥청, 산림청 등 많은 중앙부처에 의해 분산 추진되고 있음. 그리고 이들 중앙부처는 각각의 사업을 별도의 법적 근거하에 계획을 수립하여 추진함
- 농어촌복지정책의 체계적인 추진을 위하여 「삶의질향상특별법」과 더불어 보건복지부에서는 「농어촌주민의 보건복지 증진에 관한 특별법」(이하 「보건복지증진특별법」)을 제정하여 다음 사항들을 규정함
 - 기본계획: 보건복지부장관은 5년마다 실시하는 농어촌의 보건복지수준에 관한 실태조사를 토대로 ‘농어촌보건복지기본계획’을 5년마다 수립해야 함
 - 추진계획: 보건복지부장관 및 광역시장·도지사는 기본계획에 따라 추진계획을 매년 수립·시행해야 함
 - 실천계획: 시장 및 군수는 추진계획에 따라 실천계획을 매년 수립·시행해야 함
- 「농업농촌기본법」에서는 특별히 복지 분야와 관련하여 다음과 같은 사항을 규정하고 있음
 - 농촌의 쾌적성 증대 및 농촌주민의 복지증진을 위한 국가와 지방자치단체의 책무(제8조 : 농촌지역개발 및 복지증진)
 - 농림부는 농업·농촌발전기본계획을, 시·도 및 시·군은 시·도 농업·농촌발전기본계획 및 시·군 농업·농촌발전기본계획을 수립·시행
- 이외에도 농어촌 복지와 관련된 법령 및 계획들이 많이 있는데 주요한 것들을 열거하면 다음과 같음

- 「산업안전보건법」, 「산업재해보상보험법」
- ‘참여복지5개년계획’(제2차사회보장발전5개년계획(2004~2008))⁶
(농어촌 보건복지, 교육복지 등)
- 「공공보건의료에관한법률」- 공공보건의료계획
- 「응급의료에관한법률」- 지역응급의료시행계획
- ‘농어촌교육발전종합방안’, ‘농어촌교육여건개선장기투자계획’, ‘농어촌 교육살리기대책’
- 이상의 농촌 교육·의료·복지정책의 분야별 관련 법률 및 소관 부처를 간략히 정리하면 <표 3-20>과 같음

표 3-20. 농촌 교육·의료·복지정책 관련 분야별 법령

분 야	관 련 법 률	소관부처
농촌복지정책 추진의무선언	농업·농촌기본법	농림부
사회안전망	사회보장기본법, 국민연금법, 국민건강보험법, 국민기초생활보장법	보건복지부
농촌교육, 보육	지방교육자치에관한법률, 도서벽지교육진흥법, 초중등교육법, 영유아보육법, 고등교육법, 폐교재산의활용촉진을위한특별법, 유아교육진흥법	교육인적자원부
농촌의료	농어촌등보건의료에관한특별조치법, 지역보건법, 공공보건의료에관한법률, 응급의료에관한법률, 농어촌주민의보건증진을위한특별법	보건복지부
노인·여성	노인복지법 모자보건법, 여성농어업인육성법	보건복지부 농림부
문화	문화예술진흥법, 지방문화원진흥법	문화관광부

주: 농어촌교육진흥법 제정도 검토되었으나 관련계획을 수립하는 것으로 정리됨
자료: 농림부(2004)

⁶ 「사회보장기본법」에 의거하여 수립되는 ‘제2차 사회보장발전 5개년계획(2004~2008년)’이 참여정부의 구상과 맞물려 ‘참여복지 5개년계획’으로 명명된 것임. 참여복지 5개년계획의 수립 시에는 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하도록 되어 있으나 농림부는 대상이 아님. 사회문화정책 관계장관회의는 보건복지부, 문화관광부, 정보통신부, 노동부, 여성가족부, 건설교통부 및 교육인적자원부가 대상임

- 관련 중앙 부처 및 지자체의 원활한 협조를 위해 「지방분권특별법」에서는 다음과 같이 사무배분의 원칙을 규정하고 있음
 - 「지방분권특별법」 제6조(사무배분의 원칙) ① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 함

표 3-21. 농림어업인 삶의질 향상과 관련한 중앙부처의 계획

분 야	계 획 명	근거 법령	소관부처	
사회 안전망	사회보장	사회보장 장기발전방향	사회보장기본법	보건복지부
	기초생활보장	생활보장사업 기본방향	국민기초생활보장법	보건복지부
	국민연금	국민연금제도 기본방향	국민연금법	보건복지부
	건강보험	국민건강보험제도 기본방향	국민건강보험법	보건복지부
교육	농어촌교육	농어촌교육발전종합방안 농어촌교육여건개선 장기투자계획 농어촌교육살리기대책		교육인적자원부
	유아교육	유아교육종합계획	유아교육진흥법	교육인적자원부
	보육	영유아보육사업 기본방향	영유아보육법	보건복지부
보건의료	보건의료	지역보건의료계획	지역보건법	보건복지부
	보건복지	농어촌보건복지기본계획	농어촌주민의보건복지증진에위한특별법	보건복지부
생활환경 개선	폐기물	폐기물처리기본계획	폐기물관리법	환경부
	상수도	수도정비기본계획 전국수도종합계획	수도법	건설교통부 환경부
	하수도	하수도정비기본계획	하수도법	환경부
	도로·주택	농어촌주거환경개선종합계획	농어촌주택개량촉진법	행정자치부
	정보화	정보격차해소종합계획	정보격차해소에관한법률	정보통신부
복지 및 지역개발	국토종합개발	국토종합계획	국토기본법	건설교통부
	여성농업인의 삶의질향상등	여성농업인육성기본계획	여성농업인육성법	농림부
	기초생활환경 지역개발 등	농업·농촌발전기본계획	농업·농촌기본법	농림부
	"	국가균형발전계획	국가균형발전특별법	산업자원부
	"	산촌진흥기본계획	임업및산촌진흥촉진에 관한법률	산림청

주: 농림부(2004)를 보완하여 재구성

나. 추진 실태

- 농촌복지는 크게 사회안전망 확충, 보건·의료기반 확충, 교육여건 개선, 영유아·여성·노인복지 등의 분야로 구분할 수 있음
 - 사회안전망 확충: 국민연금, 건강보험, 농업인공제 등
 - 보건·의료기반 확충: 공공보건기관 시설·장비 확충 등
 - 교육여건개선: 우수고교 육성, 고교생 자녀학자금 지원 등
 - 영유아·여성·노인복지: 국공립보육시설 확충, 재가노인복지센터 등
- 복지, 여성, 교육 등의 사업은 각각 해당 분야의 전국민 보편적인 업무를 담당하는 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부 등이 담당하고, 농림부는 농업인에 대한 추가적인 지원업무를 담당
 - 예: 국민건강보험료 경감지원의 경우 농어촌주민에 대한 경감지원(22%)은 보건복지부가, 농어업인 경감 부분(28%)은 농림부가 지원
- 농어촌복지정책이 부처별로 다양하게 추진되고 있으나, 농촌지역개발 분야와 달리 사업의 중복 문제가 나타나지는 않음
 - 복지정책의 성격상 이중 지원을 배제하고 있기 때문이며, 또한 복지정책은 중복성보다는 형평성 문제가 더 중요한 과제이기 때문임

표 3-22. 부처별 농어촌복지 관련정책의 현황

정책 분야	소관 부처	사업 내용
사회안전망	농림부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어민 국민건강보험료 지원 ○ 농업인재해공제 ○ 농작물재해보험
	해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어선원재해보상 지원
	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌주민 국민건강보험료지원 ○ 농어민 국민연금 보험료 지원 ○ 농어민연금 관리운영비 ○ 공적노인요양보장제도(시범) ○ 국민기초생활보장(생계, 주거, 교육, 해산, 장제, 의료) ○ 긴급복지지원

보건·의료	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌 공공보건기관 확충 ○ 농어촌 민간의료기관 용자 ○ 농산어촌 지역응급의료기관 지원
	농촌진흥청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인건강관리실 시설·장비 확충 ○ 농작업재해원인규명 및 농작업환경 개선 ○ 농작업재해안전관리시스템 운영
교육	교육인적자원부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방학캠프운영지원 ○ 장애인순회교육지원 ○ 복식수업순회교사수당 ○ 교직원사택 ○ 복식수업교재 개발 ○ 학교 군(群) 구성 ○ 초중고생급식비 지원 ○ 농어촌우수고교 육성 ○ 통학버스지원 ○ 도서관 확충 ○ 병설유치원신설 ○ 원격교육콘텐츠개발 ○ 사립유치원교사처우개선 ○ 방과후교육활동활성화
	농림부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌출신 대학생 학자금 용자 ○ 농업인자녀 대학생 학자금 보조 ○ 농업인고교생 학자금 지원 ○ 자영농고 급식비 지원
	해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자영수산고 급식비 지원
	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌장애인 주택 개보수 ○ 재가노인복지센터 ○ 노인인력운영센터 지원 ○ 농어촌복합노인복지시설 운영
여성·노인 등 복지	교육인적자원부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌유치원 유아교육비 지원
	농림부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성농업인센터 ○ 영유아자녀양육비 지원 ○ 농가도우미 ○ 취약농가인력 지원 (사고농가영농지원, 취약농가가사 지원)
	여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌보육시설 확충 ○ 농어촌 만5세아 무상보육 지원
	농촌진흥청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인보호지원체계 구축 지원 ○ 노인봉사원 양성 지원 ○ 노인봉사활동 프로그램 개발 ○ 농촌건강장수마을 육성 ○ 고령친화 농업모형개발 및 조성 ○ 농산어촌 노인교육 및 여가활동 지원

○ 부처별로 추진되고 있는 농어촌복지사업 중 유사한 사업들의 현황을 살펴 보면 다음과 같음

① 영유아 양육비 지원사업

- 농어업인 영유아 양육비 지원사업은 열악한 농어촌의 보육여건을 고려하여 여성가족부·교육인적자원부의 지원대상에서 제외된 농어업인 아동들에 대한 차별적인 지원이므로 중복되지는 않음
- 농림부(농어업인 영유아 양육 지원), 여성가족부(농어촌 만 5세아 무상보육료 지원) 및 교육인적자원부(유치원 유아교육비 지원) 등에서 취학전 아동에 대하여 교육비가 지원되고 있으나 지원대상이 상이하여 사업의 중복성은 없음

표 3-23. 영유아 양육비 지원 관련 사업

구 분	농어업인 영유아 양육 지원	농어촌 만5세아 무상보육료 지원	유치원 유아교육비 지원
소관부처	농림부	여성가족부	교육인적자원부
지원대상	농어촌 거주, 5ha 미만 농어가의 영유아(0~5세) 중 보육시설이나 유치원 이용 아동	농어촌 거주, 도시근로자가구 평균소득 100%이하 저소득층 자녀	전국, 도시근로자가구 평균소득의 80% 이하(만 5세아) 및 60% 이하(만 3,4세아) 저소득층 자녀
사업규모	(‘05)31천명	(‘05)29천명	(‘05)120천명
사업주체	지자체	지자체	지방교육청
사업재원	농특세	일반회계	일반회계
지원금액	0~1세 150천원/월, 2세 124천원, 3-4세 77천원, 5세 153천원	158천원/월	사립 158천원/월, 공립 53천원
지원조건	국비 50%, 지방비 50%	국비 50%, 지방비 50%	국비 50%, 지방비 50%
근거법률	삶의질향상특별법, 여성농업인육성법	영유아보육법	유아교육법
‘06예산	31,484백만원	64,518백만원	394,390백만원

② 농어촌보육시설 설치

- 여성농어업인센터는 여성농업인 고충상담, 방과후 아동 학습지도 등 여

성농업인 복지향상 프로그램을 기본사업으로 하면서 보육시설이 미비한 지역에서 보육사업을 추진하고 있기 때문에 농어촌 보육시설 확충사업(여성가족부)과 중복된다고 보기 어려움

- 또한, 여성농업인센터가 보육시설을 운영하는 경우에도 공공 또는 민간보육시설이 입지하기 어려운 지역에서 이루어지므로 중복되지 않음
- 아직도 보육시설이 없는 면이 491개나 되는데, 이들 지역은 민간 보육시설의 설치를 기대하기 어려우므로 국가 차원의 대응이 불가피함
- 다만, 보육사업을 여성농업인센터의 필수사업으로 할 것이 아니라 임의사업으로 하는 것이 바람직할 것임

표 3-24. 농어촌 영유아 보육시설 확충 관련 사업

구 분	여성농어업인센터	농어촌 보육시설 확충
소관부서	농림부	여성가족부
지원대상	보육시설이 없는 지역에 우선 설치	보육시설이 없는 읍·면지역
사업규모	34개소('05)	100개소('05)
사업주체	지자체	지자체
사업재원	분권교부세 및 지방비	일반회계
지원금액	112백만원/개소	239백만원/개소
지원조건	지방비 85%, 자부담 15%	국비 40%, 지방비 60%
근거법률	여성농업인육성법	영유아보육법
예산('06년)	5,143백만 원	9,747백만 원
비 고	영유아 보육, 방과후 아동 학습지도, 고충 상담	

③ 급식비 지원

- 자영농과생급식비지원사업과 초등학생급식비지원사업은 지원 대상이 다르고, 시·도 교육감이 주체가 되어 지방비로 시행하는 사업이므로 현행 유지가 바람직함

표 3-25. 농어촌 학생 급식비 지원 관련 사업

구 분	자영농과생 급식비지원	초중고생 급식비지원
소관부서	지자체(지방이양사업)	교육인적자원부
사업기간	1986~(계속)	1981~(계속)
지원대상	자영농과생	농산어촌학교 초등학생
사업주체	도지사·도교육감	시·도교육감
사업재원	지방비(교부세 포함) 100%	지방비 100%
지원금액	급식비 80% 정도 지원	급식비 일부 지원
근거법률	대통령지시사항('84.11.3)	학교급식법 제8조
예산('06년)	15억 원	466억 원
비 고	'05부터 지방이양	도서벽지 전액, 농촌 1/3수준

④ 농업인 건강관리실 시설 및 장비 확충

- ‘삶의질향상기본계획’에 따라 농촌진흥청(농촌생활자원과)에서 관장하던 ‘농업인 건강관리실 시설 및 장비 확충’사업이 균특회계사업으로 이관되었는데, 농업인들의 피로회복 및 건강관리를 위한 시설 설치(기구, 프로그램, 사후관리 및 연구지원 등)가 주요 사업 내용임
- 한편 보건복지부 여성정책담당관실에서 ‘제1차 농어촌보건복지증진계획’의 보건의료기반 개선의 일환으로 추진하는 “농어촌 건강관리 강화” 사업은 ① 농부증 등 여성질환에 대한 지원 강화, ② 중장년 여성 건강 실태조사, ③ 중장년 여성 건강프로그램 보급 및 ④ 농부증 예방 및 건강증진을 위한 서비스 강화 등을 세부 추진과제로 하고 있음
- 두 사업이 농부증 등 농업인들의 건강과 관련된 사업을 내용으로 하고 있다는 점에서는 중복되는 것처럼 볼 수 있으나, ‘농어촌 건강관리 강화’사업은 지역(시·군) 전체를 대상으로 하는 데 비해 ‘농업인 건강관리실 시설 및 장비 확충’사업은 해당지역의 특정지역(읍·면 단위 또는 마을 단위)을 대상으로 하고 있으며, 프로그램내용도 상이하여 중복이라고 보기는 어려움
- 다만, 두 사업간의 연계를 강화하여 시너지효과를 얻을 수 있는 협조체계를 구축하는 것이 바람직함

⑤ 취약농가 지원 및 농가도우미 지원 사업

- ‘제2차 여성농업인정책기본계획’에 의해 여성 농업인의 출산시 영농을 대행하는 농가도우미 사업이 사고·질병 및 교육·훈련까지 확대될 것으로 예상됨
- ‘제1차 농어촌보건복지기본계획’에는 자활지원사업의 일환으로 ‘가사·간병 도우미사업 확대’가 추진되고 있음
- 두 사업은 적용과정에서 타 정책으로부터의 지원 여부를 확인하기 때문에 당장 중복 가능성은 희박하나 유사한 사업명 하에 추진될 경우 혼란의 소지가 있다고 판단됨
 - 장기적으로 중앙단위 사업을 포괄화할 경우 통합하는 방안을 모색할 필요가 있음

⑥ 농어민 국민연금보험료 지원

- 농어업인의 경제적 부담을 경감하여 농어업인 국민연금 보험료의 일부를 지원함으로써 농어업인의 안정적인 노후생활을 도모한다는 취지에서 농어업인 국민연금보험료 지원사업이 추진되고 있음
 - 2006년도에는 13등급까지는 본인부담분의 50%를 지원하고, 14등급 이상은 13등급의 50%에 해당하는 금액을 정액 지원함
 - 이후 매년 정액지원 기준 등급을 1등급씩 상향 조정하여 18등급까지 인상할 예정임
- 농어업인 국민연금보험료지원사업은 국민연금관리공단이 담당하고 있음. 그러나 이 사업은 지원대상 농어업인 여부를 파악하여 해당하는 연금보험료를 정해진 기준에 의해 지원하는 것으로 업무의 고도의 전문성이 요구되는 것은 아님
 - 현재 농어업인 규정을 지나치게 엄격하게 적용하여 지원대상이 매우 제한적이라는 점이 문제점으로 지적되고 있음
- 따라서 이 사업은 농어업인의 복지를 담당하는 농림부에서 담당해도 무리가 없을 것으로 판단됨

- 농어촌 복지 관련 사업들 중의 일부가 2005년에 지방이양사업으로 전환됨. 이에 따라 농어촌 복지 관련 사업들을 지방이양사업으로 추진시 사업 시행의 우선순위에서 밀리거나 제외되는 사례 발생
 - 양여금사업 또는 국고보조사업으로 농림부에서 실시되던 사업들이 군 특회계로 편입될 경우, 해당 사업의 지속을 보장하기 어렵다는 지적⁷⁾이 현실화되고 있다고 볼 수 있음

표 3-26. 농촌 복지 및 교육 분야의 지방이양사업

단위 : 억 원

분 야	사 업 명	사업비(05년)	해당부처
복 지	농어가 도우미 지원 확대	29	농림부
	여성농어업인센터 설치 확대 및 내실화	38	농림부
교 육	농산어촌 실업계고 특성화·내실화	189	교육인적자원부
	적정규모 학교 육성 시범지역 지원	8	"
	방과후 교육활동 활성화 지원	505	"
	초·중·고 학생 급식비 지원	438	"
	농어업인 고교생 자녀 학자금 지원	813	농림부
	자영농·수산계고 급식비	21	농림부/해양수산부
	교육정보화 인프라 보급	171	교육인적자원부
	농산어촌 교육발전 지역협의회 설치	비예산	"
지역개발	교통서비스 강화	231	건설교통부
합 계	총 11개 과제	2,443	

3.2. 농어촌복지 관련사업 현행 추진체계의 문제점

- 농어촌복지 관련 특별법이 「삶의질향상특별법」과 「보건복지증진특별법」으로 이원화되어 정책 집행의 효율성이 떨어짐
 - 농촌복지 관련 위원회가 구성되었으나 운영이 활성화되지 않고 있으며, ‘삶의질향상위원회’의 활동이 미미함

⁷⁾ 박대식 외(2004), p.64.

- 농림부에서는 농촌복지 향상에 정책적인 무게를 두고 있지만, 정부의 복지 정책 입안 과정에서 농림부가 실질적인 역할을 담당하지 않고 있음. 「정부조직법」 등 법률에도 농림부가 관련 업무를 주관할 근거가 충분히 마련되어 있지는 않음. 이러한 상황에서 효과적인 농촌복지정책 추진이 가능할 것인지 재고해볼 필요가 있음
 - 일례로 「사회보장기본법」에 의거 수립되는 ‘제2차 사회보장발전5개년계획(2004년~08년)’의 수립 시 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하도록 되어 있어 사회문화정책 관계 장관회의에서 이를 협의한 바 있음. 그러나 농림부장관은 관계 장관회의 참석 범위에 포함되어 있지 않아서 계획 수립에도 참여하지 않음⁸
 - 「정부조직법」 상의 농림부 업무에서 농촌복지정책에 대한 내용이 명시되어 있지 않은 점 또한 이러한 상황과 관련이 되리라 판단됨⁹
- 「농업·농촌기본법」이나 「삶의질향상특별법」 등 관련 법률에서 농촌복지의 범위, 내용, 추진주체 등을 명확하게 나타내고 있지 않음
 - 「농업농촌기본법」 제8조 “농촌지역개발 및 복지증진”에 관한 규정에서 “국가와 지방자치단체는 농촌을 도시와 연계된 생활공간으로 발전시켜 농촌의 쾌적성이 증대될 수 있도록 노력하여야 한다”는 것과 “국가 및 지방자치단체는 농촌지역의 고유한 전통과 문화를 보전·계승하고 농촌주민의 복지증진을 위하여 노력하여야 한다”는 것을 포괄적으로만 언급하고 있을 뿐 농촌복지의 범위를 명확히 나타내고 있지 않음¹⁰

⁸ 사회문화정책 관계 장관회의 참석 대상인 부처는 보건복지부, 문화관광부, 정보통신부, 노동부, 여성가족부, 건설교통부, 교육인적자원부임

⁹ 「정부조직법」 제36조 제1항에서는 “장관은 농산·식량·농지·수리·축산 및 농산물유통에 관한 사무를 관장한다”고 규정하고 있으며, 제3항에서는 “농촌진흥에 관한 사무를 관장하기 위하여 농림부장관 소속하에 농촌진흥청을 둔다”고 규정함

¹⁰ 다만 동법 제39조(농업인에 대한 소득지원)와 제40조(농업재해에 대한 시책)에서 영세농 등을 위한 지원이나 농업재해에 대한 지원, 조건불리지역에 대한 지원, 기타 농업생산과 직접 연계되지 아니하는 소득보조 등을 할 수 있도록 규정하고 있어 복지 관련 사업의 추진 근거가 되고 있음

- 「삶의질향상특별법」에서 농촌복지의 개념이 보다 명확화되고 있으나 농림부가 농촌복지의 주무부처라는 것이 명시되지는 않음¹¹
- 지방이양사업으로 전환된 농촌복지관련 사업들은 중앙에서 관리하기가 어려워 사업의 지속성을 확보하는 데 한계가 있음
 - 지자체의 농촌복지에 대한 인식 부족, 지방재정의 취약 및 중앙정부에 대한 기대, 지자체장의 의지 미약 등으로 해당 사업들이 우선순위에서 뒤처짐
 - 지방정부로 사회복지서비스에 대한 기획기능의 이양에 부응하는 실질적인 재정 분권화가 동시에 진행되지 않은 상태에서 사회복지서비스에 대한 기획기능의 이양이 중앙정부의 사회복지서비스에 관한 국고보조사업의 철폐로 이어지는 상황이 초래되어서는 안된다¹²는 우려가 현실화되고 있음
 - 지자체 농촌복지업무 담당자들에게 예산만 수반된다면 지자체가 독자적으로 수행할 사업들을 설문한 결과에 따르면, 현재 시행되고 있는 사업들 중의 상당 부분은 지자체에서 수행할 수 있다는 의견을 제시하였음(표 4-4).
 - 농촌교육관련 사업: 교육비 지원, 명문학교 육성, 교육정보화 인프라 구축 등
 - 보건의료사업: 방문보건사업, 보건지소 및 진료소 현대화 사업 등
 - 기타: 노인 및 취약농가 지원사업, 복지센터 건립과 맞춤형 프로그램 운영 등
- 중앙 및 지방 정부의 농촌복지 전문인력이 크게 부족하고, 관련 부처 또는 기관간의 협조체계도 원활하지 않은 등 농촌 복지서비스 전달체계가 전반적으로 미흡함

¹¹ 「삶의질향상특별법」 제2조(기본이념)에서는 “농산어촌과 도시와의 생활격차를 해소하고 교류를 활성화함으로써 농산어촌 주민이 도시지역 주민과 균등한 생활을 영위할 수 있도록 하고, 농산어촌이 지속적인 발전을 이루기 위한 기틀을 마련하는 것을 기본이념으로 한다”는 것을 명시하고 있음

¹² 대통령자문 정책기획위원회, 「보건·복지 인프라 개편방안 연구」, 2003.12, p.39.

- 현행 사회복지서비스의 전달체계는 복지 수혜자가 광범하게 산재되어 있는 농어촌 실정에는 부적합
 - 기존의 농어촌복지사업은 지역주민이나 단체 등 수요자의 의견 수렴이나 참여가 미흡했음
- 계획별로 대상 범위가 상이함. ‘삶의질향상기본계획’의 복지 부문은 ‘농산어촌’을 대상으로 하고 있는 데 비해, ‘농업농촌종합대책 세부계획’에서는 ‘농림어업인’을 대상으로 하고 있음
- 사업의 통일성 및 연계성이 부족하여 농촌복지정책으로 추진되는 사업들이 개별적으로 추진되고 있음
- 이는 시행계획의 수립 과정에서 관련 부서와의 긴밀한 협조체제하에서 체계적으로 계획이 수립되어야 하나, 대부분은 계획 수립 담당 과에서 사업 담당부서의 자료 협조를 받아 단독으로 작성하거나 관련 부서가 수립해 놓은 계획들을 단순 취합하는데 머물고 있기 때문으로 판단됨¹³
- 중앙정부 주도적인 사업 추진으로 지자체가 자율적으로 지역 여건과 특성을 반영한 사업 개발이 이루어지지 못하고 있음
- 지역의 여건에 맞는 사업을 추진하려고 해도 예산을 확보하기가 쉽지 않으며, 이러한 상황에서는 중앙의 지침에 따라 사업을 추진하는 것이 무난하기 때문으로 보임

¹³ ‘삶의질향상기본계획’의 문제점에 대해서는 이후에 다시 논의할 것임

4. 농촌지역개발 추진체계의 문제와 그 원인

4.1. 추진체계의 문제 요약

- 현행 농촌 지역개발사업의 추진 실태에서 드러나는 문제들을 정리해보면, 첫째로, 소규모 사업의 분산 추진 문제를 들 수 있음
 - 지역발전 파급효과가 큰 사업을 중장기적인 안목으로 추진하지 못하고 읍·면별로나 마을별로 나눠먹기식으로 사업을 실시하는 것이 보편적인 문제임. 이러다 보니 소규모 사업이 분산 추진될 수밖에 없음
 - 정주권개발이나 오지개발사업이 대표적인 사례임. 각 마을들에 ‘나눠먹기식’으로 배분되어 장기적 관점의 시설투자가 필요한 영역은 사업이 이루어지지 않고 도로, 마을안길 포장 등 소규모 사업이 대부분을 차지하고 있음
- 둘째로, 관련 사업들 간에 연계가 제대로 이루어지지 않고 있음. 이러한 연계 결여로 말미암아 소규모 사업의 분산 추진 문제는 더욱 심화됨
 - 예를 들어 행정자치부의 소도읍개발·오지개발·도서개발 등과 농림부의 마을종합개발 및 녹색농촌체험마을, 산림청의 산촌마을종합개발 등 패키지사업, 「농어촌도로법」 및 「농어촌주택환경정비법」 등에 의한 개별적인 생활환경정비사업이 연계성을 결여한 채 추진
 - 특산단지·전통식품·농산물 가공산업 육성, 농산물 유통시설 지원 사업 등 전통적 농림사업과 소도읍개발 등 지역 단위 종합개발사업, 지역 농업클러스터, 신활력사업 등도 연계성을 결여한 채 추진
 - 이러한 유사목적의 관련사업간에 연계 결여로 인해 예산 배분의 소액화 및 경직화, 지역에서 사업간 단절적 운영 현상이 두드러지게 나타남
- 셋째로, 농촌지역의 특성과 정주공간의 위계를 무시한 채 편의적으로 공간을 분할하여 사업을 추진하고 있음
 - 농촌·어촌·산촌은 물론 일반농촌과 오지지역의 구분이 모호하며, 각

- 기 이들 지역을 대상으로 정주권개발(일반농촌)과 산촌개발, 또는 오지개발사업이 다른 법적 근거를 가지고 별도로 추진되고 있음
- 마을 단위 소규모 지역을 대상으로 종합개발을 추진하는 등 정주공간의 위계와 부처의 기능을 무시하고 편의적으로 공간을 분할, 별도의 사업을 추진
 - 면 단위 지역개발사업은 도로 정비 등 사업 내용이 유사하나 전국의 면을 정주권면과 오지면으로 양분하여 소액분산 투자함으로써 투자의 효율성이 낮음

표 3-27. 부처 및 정주공간의 위계별 농촌지역개발사업의 추진

구 분	행정자치부	농림부	건설교통부	산림청	해양수산부	농촌진흥청
읍·면	소도읍개발 오지개발	정주권개발				
리		마을종합개발			어촌 종합개발	
마을		전원마을 녹색농촌체험		산촌마을 종합개발	어촌체험 마을	전통테마 마을
특정지역 낙후지역	신활력사업 도서개발 접경지개발		개발촉진지 구			

- 넷째로, 최근의 농촌개발사업은 공간구조상 독립된 마을을 대상으로 하는 경우가 많은 반면, 읍·면 소재지 등 농촌 중심지 육성을 위한 사업은 상대적으로 소홀히 다루어지고 있다는 점도 문제임
- 농촌의 인구 감소와 노령화 추세를 고려할 때 ‘향후 언제까지 이들 마을이 존립할 수 있겠느냐?’ 하는 점과 함께 ‘규모가 작은 마을을 대상으로 농촌지역 주민들이 요구하는 다양한 개발수요를 충족시킬 수 있겠는가?’ 하는 점에서 대상 공간이 문제로 지적됨
 - 농촌지역의 중심지기능을 강화하여 여기에서 전체 생활권역 내의 주민들에게 교육, 의료, 복지 등 최소한의 기본수요를 충족시키는 프로그램이 미흡

표 3-28. 내용별로 본 농어촌지역개발사업의 유사성

구분	소득 창출	도농 교류	관광객 유치	정주기반 구축	낙후지역 개발	정주기반 소득창출	SW사업	기반 시설	주민 유치
신활력사업	●				●		●		
접경지역지원					●				
도서종합개발					●				
오지종합개발				●	●				
소도읍육성						●			●
개발촉진지구								●	
농촌마을종합개발						●			
산촌종합개발						●			
어촌종합개발						●			
정주기반확충				●					
전원마을조성		●							●
녹색농촌체험마을	●	●							
농촌전통테마마을	●	●							
어촌체험관광마을	●	●							
문화관광자원		●					●		
지역특화사업보조	●						●		

자료: 김현호·한표환(2005)

- 다섯째로, 양여금 또는 국고보조사업으로 농림부에서 추진하던 지역개발 사업들이 대부분 균특회계로 편입되고 있는데, 이처럼 지방자치단체의 재량을 확대할 경우 타 용도 예산전용 등으로 당초 사업 목적에 대한 투자의 축소가 우려됨
 - 특히 지방이양사업으로 전환된 농촌복지 관련 사업들은 중앙에서 관리할 수 없기 때문에 사업의 지속성을 확보하는 데 더욱 어려움이 있음. 즉, 지자체의 농촌복지에 대한 인식 부족, 지방재정의 취약 및 중앙정부에 대한 기대, 지자체장의 의지 미약 등으로 사업 우선순위에서 뒤처질 수 있음
 - 균특회계사업 중 농어촌개발부문과 농림부의 고유사업, 그리고 농업농촌특별대책사업의 관계가 정립되지 못한 채 불안정함
- 여섯째로, 특히 복지부문의 경우 중앙 및 지자체의 농어촌 복지서비스 전달 체계가 미흡하고 관련 주체별 연계가 이루어지지 못하는 실정임

- 지금까지 중앙 및 지방 정부의 농촌복지 전문인력이 크게 부족하고, 관련 부처 또는 기관간의 협조체계도 미흡했으며, 농어촌복지사업은 지역 주민이나 단체 등 수요자의 의견 수렴이나 참여가 저조
- 농어촌 복지 관련 특별법이 「삶의질향상특별법」과 「농어촌보건복지증진특별법」으로 이원화되어 정책 집행의 효율성이 떨어짐
- 농촌 복지 증진을 위해 ‘삶의질향상위원회’가 활성화되지 못하고 활동이 미미하며, 대통령자문기구인 농특위(제2분과)에서도 이 문제를 다루고 있으나 성과는 만족스럽지 못함

4.2. 현행 추진체계의 문제 발생 요인

가. 중앙정부의 사업 추진체계 분산

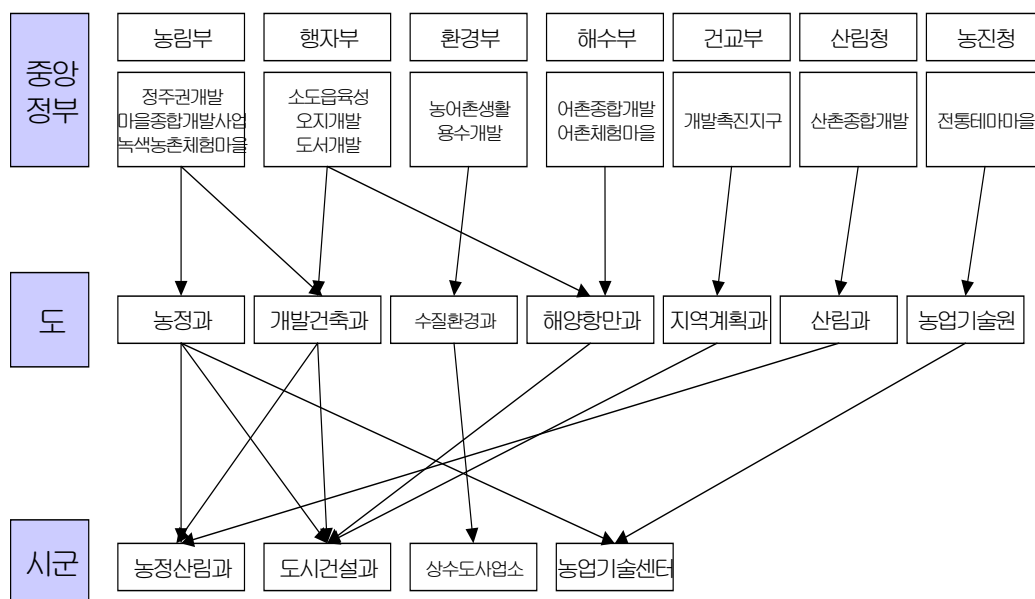
□ 다양한 정부 부처의 농촌개발사업 참여

- 농촌개발사업에서 중앙정부 위주의 사업 선정과 실제 투자예산 부족 등으로 지자체에서는 지역발전중장기계획과 연계하여 종합적으로 추진하지 못하고 임시방편적으로 소규모 사업을 분산 추진함
 - 대부분의 농촌지역개발사업이 사업의 종류와 내용, 규모 및 추진방법까지 중앙정부가 세세하게 규정해서 매뉴얼로 제시하는 경우가 많기 때문에 지방자치단체에서 굳이 지역의 여건이나 장기 전략에 입각하여 통합적으로 사업을 추진할 필요성과 의미가 별로 없음
 - 다양한 부처의 요건에 맞추어 사업을 추진하다보니 지자체 차원의 종합적인 계획의 수립도 불가능하고 통합적 개발도 어렵기 때문에 소규모사업을 백화점식으로 나열하고 있음. 결과적으로 재원투자의 규모성을 발휘하기 어렵고 사업간의 연계도 곤란
- 사업의 종류별로 중앙부처-시·도-시·군까지 각기 별도의 추진체계를 통해 운용함으로써 동일 시·군내에서도 유사한 사업을 하는 다른 부서에

서는 어떤 사업이 추진되고 있는지 제대로 파악하기 곤란하며, 계획의 수립이나 효율적인 사업 관리가 어려움

- 제천시를 예로 들면, 정주권개발사업은 건설과의 농촌개발계, 소도읍 정비사업은 도시개발과의 도시계획계, 오지개발사업은 주민지원과 지역개발계, 산촌종합개발사업은 산림녹지과 산림경영계, 전통테마마을사업은 농업기술센터 기술보급과에서 추진되는 등 유사사업들이 별다른 연계 없이 각기 다른 행정체계에 의해 별도로 추진

그림 3-4. 농촌 지역개발사업의 중앙·지방간 추진 체계 예시



- 부처별 사업들이 각각 개별 법령에 근거를 두고 추진된다는 점도 이러한 문제와 관련. 그래서 사업간 조정 등 종합적인 추진이 곤란
- 지자체(도, 시, 군)단위에서 농어촌 공간과 관련한 사업 추진시 기본계획을 수립토록 규정되어 있음. 그런데 관련 법령에서 농어촌지역개발 및 복지 분야 사업의 내용과 추진 절차 및 예산 지원 등에 대하여 각기 독자적인 방법으로 (혹은 연계성에 대한 별도 언급 없이) 추진토록 명시하고 있어 사업 간 연계가 제한적임

- 중앙정부 단위의 사업 추진체계가 분산되어 있기 때문에 지자체에서 단위사업들을 묶어서 농촌개발을 통합적으로 추진하기 어렵다는 점은 지자체 공무원 조사 결과에서도 분명히 나타나고 있음
 - 농촌지역개발 업무에 종사하는 공무원들에게 문의한 결과, ‘중앙정부 차원의 사업 분산으로 인해 지자체 차원에서 단위사업들을 통합하여 파급효과가 큰 사업으로 만들어내기가 어렵다’는 문항에 81.9%의 응답자가 동의하고 있으며 그렇지 않다는 응답은 겨우 4.9%에 불과함
 - 또한 ‘전문성이 없는 중앙부처에서 관련 사업을 담당하여 사업 성과가 낮다’는 지적에 대해서는 응답자의 53.3%가 동의하고 있으나 ‘그렇지 않다’는 응답자도 23.8%로 나타남
 - 요컨대 전문 부처가 아닌 곳에서 농촌지역개발사업 추진을 담당하는 것도 문제이며, 지방자치단체 차원에서 이러한 사업들을 통합하여 큰 사업으로 만들어 보려고 해도 현실적으로 불가능하다는 것이 일선 공무원들의 공통된 인식임

표 3-29. 농촌정책 관련 중앙부처의 분산으로 인한 영향

단위: 명, %

구 분	부처별 단위사업들을 지자체 차원에서 통합하기 어려움	전문성 없는 정부부처의 사업 추진으로 성과 낮음
매우 그렇다	37(30.3)	14(11.5)
그런 편이다	63(51.6)	51(41.8)
보통이다	16(13.1)	28(23.0)
그렇지 않다	6(4.9)	25(20.5)
전혀 그렇지 않다	0(0.0)	4(3.3)
계	122(100.0)	122(100.0)

□ 정부 부처간 사업조정 기능 미비

- 더구나 부처별로 분산된 유사 사업을 통합하는 중앙부처 차원의 조정 기능이 효과적으로 작동하고 있지 못한 상황임. 중앙부처에서 균형위, 농특위, 삶의질개선위 등 지역의 균형발전과 농어촌지역의 종합적인 개발, 농

업인의 삶의 질 향상을 위해 유사한 목적의 위원회가 설치, 운영되고 있지만 실질적인 조정 역할이 미흡함

- 참여정부에 들어서 농촌지역개발 및 농어촌주민 복지증진이 총괄적인 계획과 조정 없이 추진되어 비능률을 초래하자 2004년 「삶의질향상특별법」을 제정하고 중앙부처의 기본계획과 지방자치단체의 시행계획을 수립 추진하고 있으나 아직까지 부처의 사업을 단순 망라함으로써 총괄계획으로서 역할을 다하지 못하고 있음
 - 또한 이 법에 근거하여 농촌지역개발 및 농어민복지 관련 개별사업의 연계 및 통합성을 높이기 위해 삶의질향상위원회를 설치·운영하고 있으나 매년 한 차례 회의를 하는 데 그칠 정도로 총괄 및 조정기능이 미약함. 대부분의 지자체 단위에서는 관련 업무의 협의 및 조정을 위한 공식적인 협의체조차 없는 실정임
- 중앙 부처간 중복문제의 해결과 유사사업을 담당하는 관련 부처간 연계성 강화를 위해 2005년 7월 농특위와 균형위가 ‘농어촌 공간 조성사업 추진 체계화 방안’ 및 ‘유사·중복 균형발전사업 통·폐합, 체계화 방안’을 각기 대통령에게 보고하고 중앙부처간 미션과 기능을 고려하여 유사 사업 간의 통·폐합을 추진한 적이 있으나 부처별 이해관계의 조정이 어려워 결국 통합지침을 마련하고 상호 협조하기로 정하는 데서 그침
- 농림부의 녹색농촌체험마을과 농촌진흥청의 전통테마마을, 해양수산부의 어촌체험마을 등 유사사업에 대해 통합지침을 마련하여 기 시행 중이고, 면단위 기초생활환경개선사업(정주기반확충, 오지·도서개발사업) 및 권역별 종합개발(농산어촌종합개발사업)은 이를 마련하기로 하였으나 실제 통합지침의 법적 구속력이 없기 때문에 일선에서는 관행대로 부처별 행정라인에 따라 개별사업을 각자 수행하고 있음

나. 지자체 단위의 업무 연계 미흡

- 관련 부처간의 긴밀한 연계성이 부족한 것은 물론 부처 내부의 실·과별

또는 지자체 내부에서도 관련 사업을 추진함에 있어서 충분한 협의나 협조가 이루어지지 않는 것도 농촌 지역개발·복지지원 사업의 추진체계에 서 나타나는 문제점임

- 농촌개발 관련 업무에 종사하는 지자체 공무원들에게 ‘농촌지역개발 및 복지사업을 추진할 때 관련된 다른 부서와의 업무 연계성 정도가 어떠한가’를 질문한 결과 사업 추진 전 단계에는 54.5%, 사업 추진 단계에는 46.8%가 ‘협의나 협조를 한다’고 응답한 반면, 사업 완료 후 지속적인 유지관리 및 타 사업연계 등을 위해 ‘관련부서와 긴밀하게 협조한다’는 응답은 23.4%에 불과한 것으로 나타남
- 응답자들의 소속 기관별로는 조직 규모가 큰 도 단위보다 상대적으로 조직이 작은 시·군 단위에서 비교적 연계성이 높은 것으로 나타났음

표 3-30. 관련사업 추진시 지자체 내부의 업무 연계성

단위: %

구 분	사업추진전 업무협의			사업추진중 업무협조			사업완료후 관리·협조		
	평균	도	시·군	평균	도	시·군	평균	도	시·군
매우 그렇다	9.7	0.0	12.1	6.5	0.0	8.1	3.9	0.0	4.8
그런 편이다	44.8	50.0	43.5	40.3	36.7	41.1	19.5	10.0	21.8
보통이다	27.3	23.3	28.2	39.6	36.7	40.3	40.3	53.3	37.1
그렇지 않다	15.6	23.3	13.7	12.3	26.7	8.9	34.4	33.3	34.7
전혀 그렇지 않다	2.6	3.3	2.4	1.3	0.0	1.6	1.9	3.3	1.6

○ 지자체에서 농촌지역을 대상으로 하는 여러 사업들을 통합하고 조정할 수 있는 실효성 있는 계획이 부재한 것도 사업의 분산 추진을 심화시키는 요인임

- 1985년 ‘시·군 단위 농어촌종합발전계획’의 도입 이래 여러 가지 계획이 수립되고 있으나 대부분 사업계획과 예산지원이 연계되지 않아 결국 ‘계획을 위한 계획’에 그치고 맴
- <표 3-31>의 제천시 사례에서 보듯 지자체의 각 부서별로 다양한 계획들이 수립되어 시행되고 있으나, 일부 계획은 그 실천성이 매우 낮음.

실행력이 높은 사업계획이라 하더라도 타 계획과의 연계성이 부족한 것으로 나타남

표 3-31. 지자체의 농촌 관련 각종 계획(충북 제천시 사례)

계획 명칭	담당부서	대상지역	계획간 관련성	실행 여부	근거 법률
① 도시기본계획	도시개발과	도시계획구역	②++	△	(구)도시계획법
② 도시재정비계획	도시개발과	도시계획구역 일부	①++	○	(구)도시계획법
③ 장기종합발전계획	기획감사실	제천시 전지역	⑦+, ⑧+	△	(구)국토건설종합계획법
④ 농업농촌발전계획	농업축산과	제천시 전지역	③+, ⑦+, ⑧+	△	농업농촌기본법
⑤ 농지이용계획	농업축산과	제천시 농지	-	×	농지법
⑥ 취락지구개발계획	도시개발과	면소재지 취락지구	-	×	(구)국토이용관리법
⑦ 일반정주권개발사업	건설과	정주권면	⑧++	○	농어촌정비법
⑧ 문화마을조성사업	건설과	문화마을 4곳	⑦++	○	농어촌정비법
⑨ 오지개발계획	주민지원과	오지면(3곳)	-	○	오지개발촉진법
⑩ 소도읍정비계획	도시개발과	봉양읍	-	-	지방소도읍육성지원법
⑪ 장기관광개발계획	문화관광과	제천시 전지역	③+, ④+	△	비법정계획
⑫ 산촌종합개발계획	산림녹지과	산촌마을(행정리)	-	○	산림기본법
⑬ 친환경민속마을조성사업	도시개발과	지정마을	-	○	비법정계획
⑭ 전통테마마을사업	기술보급과	지정마을	-	○	비법정계획
⑮ 아름마을가꾸기사업	도시개발과	지정마을	-	○	비법정계획

주: 1) 계획간 관련성 판정 기준은 다음과 같음.

(++: 해당 번호의 계획과 상하위계획이나 관련계획으로 직접적 관련. +: 해당 번호의 계획 내용과 일부 관련됨. -: 다른 계획과 별 관련 없음.)

2) 실행 여부 판정기준 (○: 높음 △: 보통 ×: 실행성 거의 없음)

자료: 송미령 외(2003)

- 최근에는 지자체마다 ‘삶의질향상기본계획’을 수립토록 하여 농촌의 각종 지역개발과 복지 관련 사업들의 연계성을 높이고자 하였지만 이 또한 그다지 효과적으로 작동하지 못하고 있음
 - 현실적으로 농촌지역개발 및 복지지원을 위한 종합적인 대책이라 할 수 있는 ‘삶의질향상기본계획’이 단지 개별 부처가 가지고 있는 관련사업을 형식적으로 취합한 것으로 농어촌 지역개발과 농어민 복지 수준을 향상하는 전략으로서 구체성이 부족한 것으로 판단됨
- 지자체 공무원을 대상으로 시·도 및 시·군 단위의 ‘삶의질향상시행계획’

이 어떻게 작성되었는지 문의한 결과 '계획 수립을 위한 전담팀을 구성하여 작성하였다'는 응답은 10.1%(도 단위는 6.9%)에 불과했으며, 담당부서(농정 계통)에서 단독으로 작성(16.2%)하였거나 관련 사업부서의 계획을 담당과에서 단순 취합하여 작성(32.4%)하는 경우가 많은 것으로 나타남

- 그 결과 농촌지역종합개발을 위해 나름대로 진일보한 접근방식이라 할 수 있는 '삶의질향상시행계획'이 실제 농촌지역개발에 '별로 도움이 되지 않는다'는 주장이 제기되는 것인데, 그 이유를 보다 명시적으로 문의한 결과는 <표 3-32>와 같음

- 즉 '계획에 포함된 사업에 대해 예산지원이 보장되지 않는다'는 이유와 '새로운 것이 없이 기존사업을 망라하였다'는 이유가 각기 48.7% 및 44.0%로 대부분을 차지함. 그 밖에 '담당부서가 지나치게 세분화되어 있다'거나 '지자체장의 실천의지가 부족하다'는 이유는 2~3%에 불과한 것으로 밝혀짐

표 3-32. 지역별 '삶의질향상시행계획'의 작성 방법

단위: 명, %

구 분	계	지역 단위		
		도	복합시	군
담당과에서 단독으로 작성	24(16.2)	5(17.2)	9(20.0)	10(13.5)
관련 사업부서의 계획을 담당과가 단순 취합	48(32.4)	10(34.5)	11(24.4)	27(36.5)
담당과와 사업부서가 공동으로 작성	37(25.0)	10(34.5)	13(28.9)	14(18.9)
계획수립을 위한 전담팀을 구성하여 작성	15(10.1)	1(3.4)	4(8.9)	10(13.5)
외부전문기관에 계획수립 용역의뢰	19(12.8)	2(6.9)	6(13.3)	11(14.9)
기타	5(3.4)	1(3.4)	2(4.4)	2(2.7)
계	148(100)	29(100)	45(100)	74(100)

표 3-33. '삶의질향상시행계획'이 도움이 되지 않는 이유

단위: %

구 분	계	담당부서			근무지역		
		지역개발	농업농촌	주민복지	도	복합시	군
새로운것 없이 기존사업 망라	44.0	50.0	41.8	35.5	58.6	39.1	44.0
예산지원이 보장되지 않음	48.7	46.9	49.1	51.6	41.4	50.0	50.7
담당부서가 지나치게 세분화	2.7	1.6	1.8	6.5	0.0	4.3	2.7
지자체장의 실천의지 부족	2.0	1.6	0.0	6.5	0.0	2.2	2.7
기타	2.7	0.0	7.3	0.0	0.0	4.3	2.7

제 4 장

농촌 지역개발 · 복지 지원 추진체계 개선 방안

1. 농촌 지역개발 및 복지 지원체계의 개선 방향

1.1. 추진체계 정비의 기본 전제

가. 추진체계 정비를 위한 몇 가지 대안

- 농촌 지역개발 및 복지 지원사업은 여러 부처에서 관여하여 오래 전부터 추진체계의 문제가 제기되어 온 만큼 일시에 해결하기 어려운 해묵은 과제임
 - 따라서 이들 사업의 추진체계 정비를 위해서는 우선적으로 농촌개발의 개념과 범위, 목적 등을 재검토하여 정부와 민간, 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 부처 및 부실간의 책임과 의무를 명백하게 정립하고 국민들의 공감대 형성을 전제로 종합적·단계적으로 접근할 필요가 있음
 - 중앙정부에서 유사 목적의 소규모 사업을 분산 추진하면서 발생하는 문제에 대해 일부 지자체에서는 나름대로 조정과 통합 기능을 발휘하면서 대처하고 있음. 금산군 다락원 건립 과정과 장수군 농촌발전기획단의 활동이 그 대표적인 사례이지만(상자글 참고 1 참조), 이는 예외적인 사례임

- 사업 분산 추진 문제의 대응책으로 크게 다음과 같은 세 가지 대안을 고려해볼 수 있음
 - 첫째로, 통합지침을 마련하고, 관련 사업을 통합·조정할 수 있는 전담 부서나 조정기구의 설치 등으로 사업을 담당하는 부처간 연계성을 강화하는 방법(대안 1)
 - 둘째로, 지방자치단체로 하여금 관련사업을 지역의 입장에서 통합·조정할 수 있는 시스템으로 지역계획제도의 도입(대안 2)
 - 셋째로, 관련 사업을 어느 특정 부처로 이관하여 원천적으로 통합 추진토록 하는 방법(대안 3)

- 이상의 세 가지 방법 중에서 관련 사업을 담당하는 부처간의 연계성을 강화하기 위해 사업별 통합지침을 작성하고 해당사업 업무협의를 설치·운영하는 것(대안 1)이 지역종합발전계획을 수립·추진하거나 관련 사업을 통합하는 것보다 비교적 쉽게 적용할 수 있음. 그러나 상대적으로 그 효과가 낮으며, 형식적인 행위에 그칠 가능성이 있음
 - 하지만 전북 진안, 장수 등 일부 지방자치단체에서는 농촌개발과 같이 다양한 실·과에서 관여하는 전략과제의 효율적인 추진을 위해 협의체나 TF팀을 설치·운영하는 사례도 늘어나고 있음

- (대안2)는 각기 다른 부처에서 추진하고 있는 다양한 사업들을 지방자치단체에서 재량권을 가지고 지역의 실정에 맞게 취사선택하여 중장기 발전계획에 담아 단계적·종합적으로 추진하는 방안임. 이는 지방 차원에서 조정·통합력을 발휘하여 중앙부처 단위의 사업추진체계 다기화 문제에 대응하는 것임

<참고 1> 관련 예산을 통합하여 종합적으로 사업을 추진한 사례: 금산 다락원

○ 다락원(多樂苑)이란?

- 금산다락원은 연령적으로 노인에서 청소년, 분야별로 장애인, 농업인, 여성, 체육인 등을 두루 아우르는 보건, 복지, 문화, 체육, 환경복합시설로 평생학습을 지원하는 복합다기능 문화공간임
- 다락원 사업추진 및 시설개요
 - 사업기간: 2000. 12-2004. 5
 - 사업비: 267억원(국비 119억, 도비 12억, 군비 148억원)
 - 시설규모: 연건축면적 5,909평(지하1층, 지상4층), 부지 14,342평
 - 주요시설
 - 문화공간: 문예회관(대공연장 804석, 소공연장 280석), 문화의 집, 기적의 도서관
 - 체육공간: 스포츠센터-수영장, 체육관, 헬스장 등
 - 보건공간: 보건소
 - 복지공간: 다목적동, 장애인 및 청소년의 집, 노인의 집, 여성의 집, 농민의 집
 - 환경공간: 비호산공원, 금성산진달래꽃밭, 칠백의총, 향교, 금산위성지구국, 가마실 실학당공원, 자전거도로 등
 - 주요기능: 평생교육+연구기능+취미생활+이벤트

<금산 다락원의 시설종류와 그 용도>

시 설 명	보조금 사업명
생명의 집	국민의 문화적 욕구충족 및 새로운 농촌지역 여가선용 문화 창조
건강의 집	새로운 시설, 새로운 장비, 새로운 서비스를 통한 국민의 건강증진 향상
만남의 집	다락원 운영사무실, 회의실, 컴퓨터, 어학교육 등 통합조정
문화의 집	군민들의 문화, 예술, 취미생활 활성화와 함께 문화체험의 공간으로 활용
청소년의 집	청소년의 쉼터 및 다양한 창작활동과 사회교육 제공
장애인의 집	장애인에 대한 사회심리, 교육, 의료재활 등 종합적 재활서비스 제공
노인의 집	노인들의 위한 취미생활, 교양강좌를 통한 즐거움 제공
여성의 집	전문요리 교육, 농산물가공실험 및 제품개발연구, 여성취미강좌 등 여성의 사회참여활동 지원
농민의 집	농업인들의 정보를 공유하고 새로운 시너지효과를 창출하여 신개념의 농민정보화 거점 및 운영체제 구축
야외공연장	비호산을 배경으로 자연과 함께하는 야외공연 활성화

○ 다락원사업이 갖는 의미

- 1998~2004년 기간 중 7개 중앙기관 12개 단위사업을 통합함으로써 예산절감(30~40%)과 사업의 효율성을 극대화
- 문화관광부: 문화회관, 문화원
- 보건복지부: 보건소, 노인복지회관, 청소년수련관, 장애인복지회관
- 농림수산부: 농업경영인회관
- 행정자치부: 청소년수련관 특성화사업
- 농촌진흥청: 여생생활과학관
- 마사회: 농어촌문화체육센터(실내체육관)
- 체육진흥공단: 국민체육센터(수영장)

<금산군 다락원의 세부사업별 예산현황>

시 설 명	합 계	재원별(천원)			비고(중앙부서)
		국 비	도 비	군 비	
여성의 집	770,000	385,000	-	385,000	농촌진흥청
보건소	2,352,060	1,060,040	292,020	1,000,000	보건복지부
문화의 집	1,000,000	160,000	160,000	680,000	문화관광부
야외공연장	110,000	-	-	110,000	-
농민의 집	800,000	500,000	150,000	150,000	농림부(농촌진흥청)
청소년의 집	2,300,000	1,570,000	-	730,000	문광부, 체육청소년부
노인의 집	802,890	401,445	-	401,445	보건복지부
장애인의 집	560,000	168,000	91,000	301,000	보건복지부
스포츠센터	5,550,000	4,275,000	-	1,275,000	마사회, 체육진흥공단
문예회관	7,588,000	2,000,000	-	5,588,000	문화관광부
추가사업비	4,846,000	-	500,000	4,346,000	
합 계	26,678,950	10,519,485	1,193,020	14,966,445	

- 중앙정부와 지방자치단체의 공동노력으로 자치시대 상생발전모델 제시
- 좋은 장소에 세계적인 건축가가 설계하여 친환경성, 예술성 극대화(인삼밭 모양의 설계: 고려인삼 종주지 금산이미지 강조)
- 중복기능을 배제함으로써 유용성을 극대화하고 관리비용을 절감할 수 있는 건축물
- 보건, 복지, 문화, 체육, 교육, 연구기능 등을 한 곳에 집적하여 접근성 제고와 시너지 효과

○ 다락원 개발방식의 효과

- 단 한건의 발주로 시간과 설계비 절감: 262백만원

<참고 2> 사업의 통합추진 기획을 위한 장수군 농촌발전기획단 활동 사례

- 전북 장수군에서는 2003년 4월 외부의 전문가를 영입한 기획 담당 기구인 ‘농촌발전기획단’을 출범시켜 지역발전 비전과 로드맵을 이끌어내고자 함
 - 농촌발전기획단은 군 농업소득과에 속해 있지만 공무원 조직에 얽매이지 않고 군의 농촌발전전략 마련과 새로운 시책 개발 등 기획 업무를 담당함
 - 이러한 별도 기획 조직에 중책을 맡긴 것은 기존의 관행적인 사업 추진 틀에 얽매이지 않고 부서간의 장벽을 뛰어넘어 지역 비전 실현을 위한 중장기적인 전략 추진 로드맵을 만드는 역할을 하도록 하기 위함
- 농촌발전기획단은 발족 후 먼저 관내 6천 3백여 농가를 대상으로 전수조사를 실시하여 소득, 작목, 자산, 부채 현황 등에 대한 방대한 자료를 수집함. 이를 기초로 ‘장수군 차별화시책 5개년계획’을 수립하고 ‘지역순환농업’이라는 비전을 제시
 - 지역순환농업은 농약과 화학비료 사용을 대폭 줄이고 땅과 작물의 상태를 고려한 맞춤 비료를 사용하여 고품질 안전 농산물을 생산하는 데 목표를 둬. 그래서 좋은 퇴비를 원하는 경종·과수 농가들과 양질의 조사료를 원하는 한우 사육 농가들을 지역 차원에서 연계시켜주는 것임
- 최근 2~3년 동안 장수군은 지역순환농업의 추진을 위해 중앙정부의 굵직한 정책사업을 대거 유치하는 데 성공함
 - 한우 신활력사업(행정자치부), 사과클러스터사업, 거점산지유통센터(APC) 건립 사업, FTA과수지원사업, 광역친환경농업단지 조성사업, 농촌마을종합개발사업(이상 농림부), 가축분뇨자원화 통합관리센터 사업(환경부) 등
 - 이것이 가능했던 것은 ‘지역순환농업’이라는 비전 실현을 위해 농촌발전기획단에서 충실한 로드맵을 마련해두고 있었기 때문임. ‘될 만한 곳을 지원해 준다’는 선택과 집중의 중앙정부 농정 기조를 읽어내고 이에 효과적으로 대응한 결과임
- 또한 정부의 여러 정책사업들의 효과적인 추진을 도모하고자 별도 전담기구로서 ‘지역순환농업추진사업단’을 설립하고 주민들의 네트워크를 이끌어내는 구심으로 작동하도록 한 데서 성공의 원인을 찾아볼 수 있음

- 종합적이고 체계적인 사업 추진을 위해 이상의 방식(대안 1, 2)에 입각하여 통합지침 마련이나 조정기구 설치, 계획제도 활용 등을 통해 중앙정부 및 지자체 차원의 사업을 통합·조정하되 궁극적으로는 중앙부처 단위에서 사업을 통·폐합(대안 3)하고 동시에 지방의 자율권을 확대하는 방향으로 추진 방식을 개편하는 노력이 필요함
 - 단기적으로는 중앙부처간 미션과 기능을 고려하여 유사사업간 협력 또는 상호연계성을 강화함으로써 농촌개발사업의 중복과 비효율을 최소화하고 통합의 시너지효과를 확대함. 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업은 묶어서 ‘통합지침’을 마련하고 부처간의 긴밀한 협조를 위해 ‘추진협의체’를 구성하여 사업추진 계획단계에서부터 사업완료 후 유지관리에 이르기까지 상호 조정 기능을 강화하도록 함
 - 중장기적으로는 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업은 통합하고, 관련 예산을 포괄적으로 지방에 이양하는 등 제도를 정비하여 지방자치단체의 계획수립 및 계획에 의한 종합적 추진체계의 실효성을 강화함

- 농촌개발 분야에서 일하는 지자체 공무원조사 결과에서도 유사목적의 관련사업에 대한 통합 추진의 필요성을 강하게 희망하는 것으로 밝혀짐
 - 즉 중앙정부의 농촌지역개발 및 복지지원 관련사업의 통합 추진에 대한 의견을 문의한 결과, ‘현행 사업추진방식을 그대로 유지해야 한다’고 답한 응답자는 한 명도 없는 데 비해, ‘농촌개발사업을 하나의 중앙부처에서 전담하는 방향으로 일원화해야 한다’는 응답이 53.2%, ‘부처의 전문성에 따라 사업이 추진되도록 몇몇 사업을 관련 부처로 이관하고 재조정해야 한다’는 응답이 39.0%로 나타남. 한편 ‘지자체 차원에서 통합 추진하면 되기 때문에 중앙부처는 중요하지 않다’는 응답은 7.8%에 불과
 - 조사 결과를 종합하면 농촌개발사업의 효율적 추진을 위해서는 어떤 형태로든 중앙부처의 추진체계 정비가 필요하다는 것이 지자체의 지역개발 및 주민복지 담당 공무원들의 공통된 의견임

표 4-1. 중앙정부 농촌개발 및 복지 관련사업의 통합 추진에 대한 의견
단위: %

구 분	계	담당분야			소속기관		
		지역개발	농업농촌	주민복지	도청	복합시청	군청
한 부처에서 전담토록 일원화	53.2	56.1	60.7	34.4	60.0	48.9	53.2
부처전문성에 맞게 이관조정	39.0	37.9	33.9	50.0	36.7	42.6	37.7
현행 사업추진방식 유지	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
지자체 차원의 통합 관리	7.8	6.1	5.4	15.6	3.3	8.5	9.1

나. 통합 및 이관 추진 대상사업 도출

- 이 연구에서는 ‘삶의질향상기본계획’을 기초로 균특회계 및 「농업·농촌 종합대책」에 포함된 농촌개발 및 복지지원사업을 대상으로 하여 그동안 수 차례에 걸쳐 비효율적으로 추진된다고 지적 받아 온 농촌개발 관련 사업을 찾아 해당 사업부서로 이관하고, 마을단위 생활용수개발과 농어업인 복지 관련사업의 추진체계를 정비하는 방안을 모색함
- 검토 대상 농어촌지역 및 복지지원사업은 크게 볼 때, 첫째로, 지방자치단체가 재량권을 가지고 지역의 특성과 여건에 맞게 추진하는 것이 바람직한 지역특성개발 부문, 둘째로, 생활환경 및 교육·의료·복지 부문 등과 같이 ‘중앙정부가 국민의 기본권을 보장한다’는 차원에서 전국의 최소수준을 보장하는 부문으로 구분됨. 이에 대해 각기 별도의 원칙을 통해 관련 사업의 추진체계를 정비하는 방안을 검토
 - 지역 특성을 반영해야 할 사업의 경우 공간위계에 따라 읍·면소재지를 대상으로 하는 중심지 개발과 면 및 마을 등 배후지 개발사업으로 유형화하고, ‘농촌정주생활권 내에서 기초수요를 충족시킨다’는 전제 하에 관련 사업의 상호 연계성을 강화할 수 있도록 개발체계를 정비

표 4-2. 통합해서 단일사업으로 시행해야 할 농촌개발사업

단위: 응답수

사업 번호	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1		12	6	0	0	1	2	4	2	3	2	2	4	1	3	2	2
2	12		51	5	5	4	4	9	2	9	4	0	1	0	1	3	5
3	6	51		2	2	8	12	7	2	2	1	1	1	0	0	4	5
4	0	5	2		2	1	1	0	1	2	1	0	0	0	0	1	1
5	0	5	2	2		5	5	1	1	1	5	0	0	2	1	0	1
6	1	4	8	1	5		41	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
7	2	4	12	1	5	41		4	2	1	1	0	1	0	0	1	0
8	4	9	7	0	1	0	4		6	22	11	16	18	4	3	7	8
9	2	2	2	1	1	1	2	6		3	2	0	1	0	1	1	1
10	3	9	2	2	1	0	1	22	3		19	19	18	7	5	3	3
11	2	4	1	1	5	0	1	11	2	19		7	8	23	4	3	3
12	2	0	1	0	0	0	0	16	0	19	7		74	21	11	2	2
13	4	1	1	0	0	0	1	18	1	18	8	74		20	10	2	2
14	1	0	0	0	2	0	0	4	0	7	23	21	20		6	1	1
15	3	1	0	0	1	0	0	3	1	5	4	11	10	6		2	3
16	2	3	4	1	0	0	1	7	1	3	3	2	2	1	2		34
17	2	5	5	1	1	1	0	8	1	3	3	2	2	1	3	34	

주: ① 신활력지역지원, ② 오지종합개발사업, ③ 정주기반확충, ④ 접경지역지원, ⑤ 도서종합 개발, ⑥ 소도읍육성, ⑦ 면소재지활력증진사업, ⑧ 농촌마을종합개발, ⑨ 개발촉진지구지원, ⑩ 산촌종합개발, ⑪ 어촌종합개발, ⑫ 녹색농촌체험마을, ⑬ 농촌전통테마마을, ⑭ 어촌체험 관광마을, ⑮ 정보화마을, ⑯ 농어촌주택개량, ⑰ 농어촌마을정비(하수도)

- 통합 대상 농촌 지역개발 및 복지 관련 사업을 도출하기 위해서는 ‘추진 체계 정비를 위해 향후 통합해야 사업이 무엇인지?’에 대해 현업에 종사 하고 있는 지자체 공무원조사 결과를 참고할 수 있을 것임. 지역개발 일 반 및 농업·농촌개발 분야 공무원을 대상으로 ‘현재는 별도의 사업으로 추진하고 있으나 향후 통합 실시하는 것이 바람직하다고 생각하는 사업 이 무엇인가?’ 질문한 결과는 위의 <표 4-2>와 같음¹⁴

¹⁴ 응답자로 하여금 통합이 필요한 대상 사업을 수에 관계없이 자유롭게 열거토록 한 후, 응답 결과를 각 사업별로 집계함. 지역개발 분야 17개 사업을 보기로 제시한 후 통합 대상 사업들 을 고르도록 하였으므로 집계 결과는 <표 4-2>에 나타난 바와 같이 17×17 매트릭스 형태로 나타남

- 전체적으로 각종 마을단위 사업들 간에 통합 필요성이 높다는 응답이 많았으며, 사업 내용이 유사한 오지종합개발과 정주기반확충 사업의 통합 의견도 많았음. 또한 소도읍과 면소재지 등 농촌 중심지를 대상으로 하는 사업의 통합 필요성도 높게 나타남
- 사업별로는 녹색농촌체험마을 + 농촌전통테마마을(74명), 오지종합개발 + 정주기반확충(51명), 소도읍육성 + 면소재지활력증진사업(41명), 농어촌마을정비 + 농어촌주택개량사업(34명), 어촌종합개발 + 어촌체험관광마을(23명), 녹색농촌체험마을 + 어촌체험관광마을(21명), 농촌전통테마마을 + 어촌체험관광마을(20명), 산촌종합개발 + 농촌마을종합개발(22명), 산촌종합개발 + 어촌종합개발(19명) 등의 사업 조합 간에 통합 필요성이 크다는 지적을 하고 있음
- 단일 사업으로 합치지 않더라도 ‘연계성을 강화하기 위해 통합지침을 운영할 사업이 무엇인지?’ 질문한 결과에서도 대체로 이와 유사한 사업들이 높은 응답률을 보이고 있음
 - 즉, <표 4-3>에 나타난 바와 같이 오지종합개발, 정주기반확충, 소도읍육성, 면소재지활력증진, 농촌마을종합개발, 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마 등에서 통합지침이 필요하다는 응답이 많이 나타남
- 이들 사업 중에 종합적이고 완결적인 농촌정책의 추진을 위해 부처간 이관조정이 바람직한 사업이 무엇인지 도출하여 해당 사업들을 효율적으로 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음
 - 주요 사업별로 이관해야 할 부처를 일선 지자체의 관련업무 담당 공무원에게 문의한 결과 신활력지역사업은 농림부(16명), 오지개발사업은 농림부(26명) 및 건설교통부(8명), 도서종합개발사업은 농림부(8명)와 건설교통부 및 해양수산부(4명), 소도읍육성은 건설교통부(12명)와 농림부(8명), 산촌종합개발은 농림부(7명), 전통테마마을은 농림부(16명), 농어촌주택개량은 농림부(16명)와 건설교통부(5명), 농어촌마을정비는 농림부(13명)와 건설교통부(7명) 등으로 응답하고 있음

- 전체적으로 행정자치부의 오지개발사업과 농어촌주택개량사업, 신활력사업, 농어촌마을정비사업 등을 농림부로 이관해야 한다는 견해를 밝히고 있음

표 4-3. 연계성 강화를 위한 통합지침이 필요한 사업

단위: 명, %

사 업 명	응답자 수(비율)
신활력지역지원	18 (14.8)
오지종합개발	31 (25.4)
정주기반확충	28 (23.0)
접경지역지원	9 (7.4)
도서종합개발	14 (11.5)
소도읍육성	29 (23.8)
면소재지활력증진	25 (20.5)
농촌마을종합개발	33 (27.0)
개발촉진지구지원	11 (9.0)
산촌종합개발	22 (18.0)
어촌종합개발	18 (14.8)
녹색농촌체험마을	27 (22.1)
농촌전통테마마을	31 (25.4)
어촌체험관광마을	19 (15.6)
정보화마을	11 (9.0)
농어촌주택개량	18 (14.8)
농어촌하수도	18 (14.8)

주: 복수응답 문항으로서 () 안의 비율은 지역개발 및 농촌개발 분야 조사 대상자 수(122명) 대비 비율임

- 제3장에서 검토한 농촌지역개발 및 복지지원사업(부록 2 참조)중 농림부로 이관할 대상사업 선정의 기본 원칙은 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업은 일원화를 원칙으로 하되 중앙부처의 미션과 기능 등을 고려하여 담당 부처를 결정하도록 하는 것임
 - 다만 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업이라 하더라도 부처별로 추진하는 것이 유리하다고 판단되는 사업은 부처간 통합지침 마련 및 협의체를 운영
 - 농어촌복지 및 교육사업의 경우 농업인에 대한 지원업무는 농업인에 대한 특례적용, 사회보험 등 참여 독려 등을 고려하여 농림부가 담당하

되, 농촌주민 전체에 대한 지원업무는 복지·여성·교육 등의 전문성을 고려하여 현행처럼 보건복지부 등 전문부서에서 담당

1.2. 복지분야 사업 추진의 전제¹⁵

- 농촌복지정책의 대상과 목표를 명확히 할 필요가 있음. 현재 「삶의질향상 특별법」은 농어촌 주민을 대상으로 하고 ‘농업농촌종합대책’은 농업인을 대상으로 하고 있음. 농촌복지정책이 농업인을 대상으로 하는 것인지, 농어촌주민을 대상으로 하는 것인지를 분명히 하고 관련사업의 소관부처를 결정해야 함
 - 산업정책적 사업인지, 복지정책적 사업인지에 따라 농촌복지정책 그 대상도 농업인, 은퇴농업인, 농촌주민 일반 등으로 달라질 것임
 - 복지정책 추진의 기본 목표도 보다 명확하게 하여 사업추진에 따른 혼란을 방지해야 함. 예를 들어 ‘농어촌 영유아 보육료 지원’이 ‘농어업인 교육비 부담 경감’이 목적인지, ‘여성농업인 지원’이나 ‘영유아 보육 지원’ 목적인지 등을 명확히 설정’
- 전국민 대상의 보편적 복지정책은 해당 부처별로 관장하되, 농어촌·농어업 분야의 특성을 감안하여 추가, 또는 신규로 추진되는 농촌복지정책은 농림부가 담당함
 - 농어업인 건강보험료 지원, 농어민 국민연금보험료 지원 등이 이에 해당함
- 나아가 농림부의 역할도 보다 구체화하여 농촌복지정책 수행의 총괄 부처가 농림부임을 명확히 할 필요가 있음. 그리고 국가적 복지정책을 입안

¹⁵ 이상에서 살펴본 사업 추진체계 정비 방향은 지역개발 및 복지 분야 사업 일반에 해당되는 논의이며, 특별히 복지 분야 사업의 경우 농어업인과 농어촌주민, 즉 사람을 대상으로 하기 때문에 그 추진 방식에서 지역개발 분야 사업과 다소 구별되는 특징이 있음. 따라서 농촌복지 분야 사업 추진체계 정비의 기본 방향에 대해서는 따로 지면을 할애하여 다루고자 함

하는 데 농림부도 적극 참여하여 농촌의 특성에 맞는 복지정책이 충분히 반영되어 수립·시행될 수 있도록 함

- 프랑스, 영국 일본 등의 외국에서는 농림부에서 농촌복지 및 지역개발 업무를 관장하고 있음¹⁶
- 보건·복지 분야 업무 지자체 공무원 조사 결과(표 4-4 참조)에서도 ‘농림부가 농촌복지정책에서 주된 역할을 해야 한다’는 의견이 많았음. 즉 농촌복지 업무를 보건복지부 등 관련 전문부서가 담당해야 한다는 의견도 일부 있지만, 해당 업무를 농림부가 독립적으로 추진하는 것이 바람직하다는 응답 빈도가 가장 높게 나타남

표 4-4. 농림부의 농어업인 복지정책 추진에 대한 의견

농촌복지 분야 사업의 추진 주체	응답자수(%)
농림부가 농촌복지정책을 독립적으로 추진	13(41.9)
농림부는 농어업인 복지 관련 추가 사업만 담당	9(29.0)
농림부가 아닌 타 전문부서에서 확대 추진	7(21.9)
기 타	2(6.3)
계	31(100.0)

- 또한 보건·의료, 교육, 여성·노인복지 등의 사업과 타 사업 간 연계를 강화해야 함. 대표적으로 지역개발사업 추진 시 복지프로그램과 연계시키며, 사후관리체계 역시 이러한 방향에서 마련해야 함
 - 지역개발사업의 계획수립 및 사업시행 시 복지분야도 포함하여 종합적으로 고려하도록 의무화하며, 지역의 기존 유희자원(복지관, 회관, 폐교 등)을 최대한 활용하도록 유도
 - 분야별로 사업을 추진할 경우 지역 여건 및 부존 자원 실태를 정확히 파악하여 자원의 유희화 또는 낭비가 최소화되도록 함. 예를 들어 보건

¹⁶ 농림부, 2006, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발촉진에 관한 특별법 해설」, p.8

- 소(지소, 진료소 포함) 신·증축 등 공공보건기관의 시설 확충 시에는 기존의 건물을 재활용하는 것이 바람직할 것임¹⁷
- 지자체 실무 담당자들도 동일하거나 유사한 사업들에 대해 부처별로 계획을 세워 추진할 경우 업무만 복잡해진다는 의견임
- 국가적으로 추진하는 각종 복지정책들도 체계화하는 추세임을 감안하여 농촌복지정책도 이들과의 긴밀한 연계 하에서 추진되도록 함
- 예를 들어 공공 사회복지 전달체계 개편안으로 사회복지사무소의 설치가 제시되고 있는데, 농촌 여건이 충분히 반영될 수 있도록 대처함. 대통령자문 정책기획위원회에서도 공공사회복지 전달체계 개편방향을 제시하면서 농촌의 경우 지역 특성을 감안하여 적합한 모형을 개발함으로써 주민의 복지수요를 충족시킬 수 있는 사회복지사무소를 농촌에 구축할 것을 제안하고 있는데, 유형별로 일반도시형, 대도시형 및 농어촌형으로 구분하고 있음¹⁸
 - 지자체의 농촌지역개발·복지 업무 실무자들의 의견은 농촌복지정책의 추진을 ‘총괄 부처를 정하여 종합적으로 추진하는 것이 바람직하다’(61.3%)는 의견이 가장 많았는데 ‘총괄 조정 조직을 중앙보다는 지자체에 구성·운영하는 것이 바람직하다’(32.3%)는 의견도 적지 않았음.
- 일률적인 지원에 따른 상대적 불형평성 문제를 완화·해소하기 위하여 지자체 및 수혜자의 능력(재정자립도 또는 소득)에 따라 차등화된 복지정책이 필요함
- 국민연금보험료 및 건강보험료 등의 농업인 지원은 능력에 따른 부담이라는 기본 취지에 부합되게 개인의 능력(소득)에 따라 차등 지원하는 방안을 강구¹⁹

¹⁷ 공공보건기관의 장비 확충 시에도 지역의 민간의료기관의 장비 실태를 고려하여 동일 또는 유사 장비의 중복이 없도록 할 필요가 있음

¹⁸ 대통령자문 정책기획위원회, 전게서, pp.24~32.

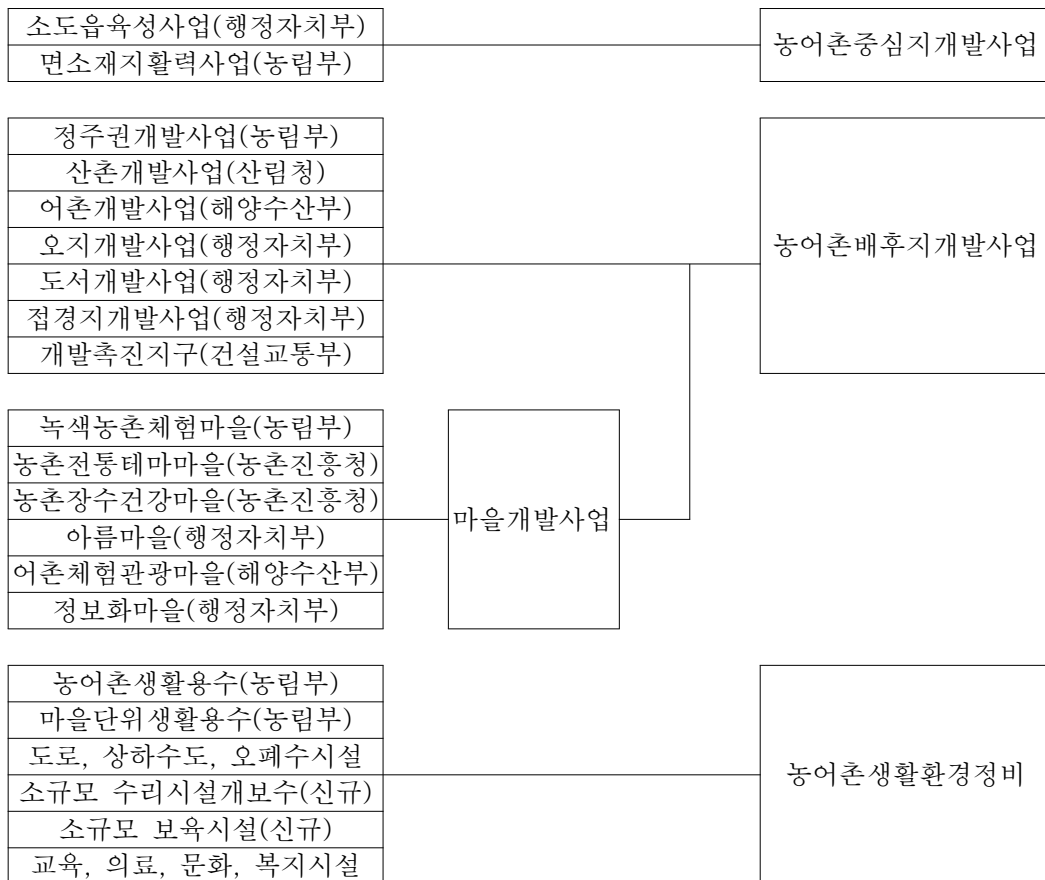
¹⁹ 이는 지금까지의 ‘평균적 지원’방식에서 ‘농가유형별 정책차별화’로 정책지원방식을 전환하려는 ‘맞춤형 농정’ 방향과도 부합함

2. 농촌 지역 개발·복지 지원추진체계 정비 방안

가. 중심지개발사업과 배후 마을개발사업의 연계

- 정주생활권 기반의 농촌지역 종합개발을 추진하기 위해 공간위계에 따라 읍·면소재지를 대상으로 한 중심지 개발과 면 및 마을 등 배후지개발사업으로 유형화하고 도농통합 이론에 입각하여 상호 연계 강화
 - 농촌 중심지에 소득기회와 교육·의료·복지 등 생활문화환경시설을 집중 개발하여 정주생활권역 내의 배후지에 거주하는 주민들의 생활에 필요한 기초 서비스 제공하도록 함

그림 4-1. 농어촌지역개발사업의 추진체계 정비 방향



- 행정자치부가 추진하고 있는 소도읍육성사업을 농림부로 이관,²⁰ 면소재지 활력증진사업과 연계하여 읍·면소재지를 대상으로 농촌중심지에 대한 종합개발을 추진하되 타 부처에서 추진하는 교육·의료·문화·복지시설의 배치와 연계
- 소도읍육성사업의 추진 방향에 대한 공무원 조사 결과가 <표 4-5>에 제시되어 있는데, ‘읍 고유사업으로 하여 현행 방식대로 추진한다’는 응답은 7.4%에 불과하고 ‘면소재지육성사업과 통합하여 농촌중심지개발사업으로 발전시켜야 한다’는 응답이 69.7%로 압도적인 비중을 차지함. 이 밖에 ‘읍 지역만을 대상으로 하되 소도읍개발사업과 여타 농촌개발사업의 추진체계를 일원화한다’는 응답 비율도 22.1%로 나타남

표 4-5. 소도읍육성사업의 바람직한 추진 방향

단위: %

구 분	계	담당 분야		소속 기관		
		지역개발	농업농촌	도	복합시	군
면소재지육성과 통합, 중심지개발	69.7	71.2	67.9	68.0	69.2	70.7
읍지역 농촌개발사업과 일원화	22.1	19.7	25.0	24.0	17.9	24.1
현행 추진방식을 그대로 유지	7.4	9.1	5.4	8.0	10.3	5.2
기 타	0.8	0.0	1.8	0.0	2.6	0.0

- 그동안 정주권개발사업 등에서 면소재지를 대상으로 한 사업이 부분적으로 이루어지기도 했지만, 대개의 사업은 마을 단위로 나누어 투자가 이루어져 왔음. 엄밀한 의미에서 면소재지 등 농촌중심지 육성만을 고유 목적으로 하는 농촌개발사업이 없었음. 이와 관련하여 농촌개발에 종사하는 공무원들에게 면소재지육성사업의 필요성에 대해 문의한 결과 ‘어차피 면소재지 기능이 약화되고 있으므로 별도의 육성책이 필요 없다’는 응답은 9.1%에 불과하여 다수가 개발의 필요성을 인정하고 있음(표 4-6)
- 이러한 사업의 추진 방식으로는 ‘시·군별로 중심성이 높은 일부 면소재

²⁰ 이는 최근 소도읍육성사업의 성격이 도시 기반정비에서 소득원 개발 등 지역 활성화로 바뀌고 있어서 농림부의 향토산업이나 지역농업클러스터사업과 차이가 별로 없으며, 농촌 정주권 이론상 중심지와 배후지를 분리하는 접근법이 바람직하지 않기 때문임

지를 선별해서 육성하자’는 응답과 ‘일정 수준의 서비스기능을 갖추도록 모든 면소재지에 공공투자를 집중하자’는 응답이 각기 45.5%로 나타났음
 - 소속기관별로는 도(52.0%)와 군(49.1%)의 공무원들은 선별육성을 응답한 비율이 상대적으로 많았고, 복합시(35.9%)의 공무원들은 ‘모든 면소재지에 투자를 확대해야 한다’는 응답이 상대적으로 높음

- ‘읍·면 중심지 육성사업을 추진할 경우 그 방식이 어떠해야 할지’ 조사한 결과가 <표 4-7>에 제시되어 있음
 - ‘농촌중심지 육성을 고유 목적으로 하는 신규사업을 개발하자’는 응답 비율이 41%로 나타났음. 반면 ‘농촌마을종합개발사업 또는 정주권개발사업(정주기반확충)의 일환으로 추진하자’는 의견이 각각 28% 및 27%로 집계됨. 따라서 이 두 응답을 합할 경우 기존 사업의 일환으로 진행하자는 비율이 55%로 나타나 전체적으로는 신규사업을 개발하자는 응답보다 높은 빈도를 기록함. 농촌중심지 육성사업을 구체화할 때는 다양한 대안들을 검토해볼 필요가 있음을 시사함

표 4-6. 면소재지 육성사업의 필요성

단위: %

구 분	계	담당 분야		소속 기관		
		지역 개발	농업 농촌	도	복합시	군
어차피 소재지 기능 떨어지므로 육성책 불필요	9.1	6.1	12.7	8.0	12.8	7.0
중심성 높은 일부 면소재지만 선별해서 육성	45.5	48.5	41.8	52.0	35.9	49.1
모든 소재지가 일정 수준의 기능을 갖도록 투자	45.5	41.5	45.5	40.0	51.3	43.9

표 4-7. 읍·면소재지 등 농촌중심지육성사업의 추진 방식

단위: %

구 분	계	담당 분야		소속 기관		
		지역개발	농업농촌	도	복합시	군
마을종합개발 일환으로 면소재지개발	28.1	21.5	35.7	16.0	28.9	32.8
정주권개발사업에 면소재지육성 강화	27.3	26.2	28.6	24.0	31.6	25.9
농촌중심지육성을 위한 별도사업개발	41.3	47.7	33.9	52.0	36.8	39.7
기 타	3.3	4.6	1.8	8.0	2.1	3.3

- 행정자치부의 오지개발 및 도서종합개발사업과 접경지역지원사업, 건설교통부의 개발촉진지구지원사업, 그리고 해양수산부의 어촌종합개발사업과 산림청의 산촌종합개발사업을 통합하고 여기에 마을개발사업을 포함하여 농림부가 농어촌배후지개발사업으로 추진
 - 행정자치부의 오지개발, 도서개발, 접경지개발과 건설교통부의 개발촉진지구지원 등은 소위 낙후지역에 대한 특별지원형태를 띄고 있으나 우리나라의 농어촌지역은 대부분 낙후지역에 포함되기 때문에 굳이 별도의 법체계를 가지고 개별적인 사업을 추진하는 것은 오히려 개발사업의 비효율만 초래할 가능성이 큼²¹
- 녹색농촌체험마을·농촌전통테마마을·농촌장수건강마을·어촌체험관광마을·산촌체험마을 등 여러 부처에서 추진하는 다양한 마을단위개발사업을 통합, 농림부가 관리하되, 사업내용과 추진방식에 있어서 지방자치단체에 재량권을 확대하여 지자체가 여러 가지 형태의 마을개발사업 모델 중에서 지역의 여건이나 특징에 적합한 사업을 선택하여 추진할 수 있도록 재정비

²¹ 다만 조건불리지역 직불제와 같이 개발 여건이 불리한 지역에 대해서 각종 개발사업에 대한 중앙정부 보조금을 차등 지원하는 방안은 검토할 필요가 있음

표 4-8. 검토 대상 마을 단위 농촌지역개발사업의 종류

사업명	주관부서	근거법	사업내용	비 고
농촌마을 종합개발	농림부	삶의질 법	-마을특성에 기초한 테마선정과 소득 확충, 기초생활, 권역특성사업추진	1개소 당 3년간 70억원(국고 80%, 지방비 20%)
녹색농촌 체험마을	농림부	농업농촌 기본법	-생활편의시설, 농촌체험 기반시설, -마을경관조성	2002년부터 마을여건에 따라 1-3억원
전원마을조성	농림부	농어촌 정비법	-생활환경정비	보조: 20-30억원(마을기반정비, 공동이용시설) 용자: 10-20억원(주택신축 및 주택단지)
농촌전통 테마마을	농촌진흥청	농촌진흥법	-농업농촌교육시설, 마을환경정비, 숙박 및 편의시설 -프로그램개발	마을 개소 당 1억원
농어촌 주거환경개선	행정자치부	농어촌주택 개량촉진법	-취락구조개선 -마을하수도, 진입로 및 안길 확보장, 공동주차장 등 생활편익기반시설 확충	정비유형에 따라 다양
정보화 시범마을	행정자치부	정보격차 해소법	-정보인프라시설, 정보교육, 콘텐츠 개발지원	PC구입, 정보센터 설치 등3-5억원범위 지원
산촌종합개발	산림청	산림기본법	-산림과 휴양자원을 활용한 소득증대	마을당 14억(보조 12억원, 용자 2억원)
어촌종합개발	해양수산부	농어촌 정비법	-생산기반시설확충, 어업소득원개발	1개 권역 당 35억원 지원
어촌체험마을	해양수산부	농어촌 정비법	-관광기반시설(관광안내소, 진입로, 샤워장 등)	개소 당 5억원(국비 50%, 지방비 45%, 자부담 5%)
자연생태 우수마을	환경부	지침	-자원순환형 생활양식과 생태복원 등으로 자연친화적으로 조성된 마을	구체적인 지원은 없으나 우수마을로 홍보
아름다운 우리 마을가꾸기	문화관광부	-	-계획 및 설계(2004년 기준)	관광기금 6억원

나. 최소서비스 수준 만족을 위한 농촌개발사업의 지속적 추진

- ‘국민의 기초적 수요를 전국 어디서나 보장한다’는 관점에서 국가적인 최소서비스기준(national minimum)을 마련하고²² 농어촌생활환경의 정비 및 농어촌 교육·의료·복지 등 관련사업의 지속적인 추진

- 이는 ‘인간생활에 필요한 기본권을 보장한다’는 차원에서 <표 4-9>와 같은 주요 사회간접자본이나 생활환경시설 지표의 전국 평균을 기본으로

²² 최소서비스기준(national minimum)이란 1930년대 후반 영국에서 제창된 개념으로 임금·사회보험·공적 부조 등에서 최저한의 보장을 결정하는 경우에 지역·성별·인종 등에 따른 차별을 하지 않고, 국민으로서의 최저 생활을 보장한다는 견해임. 1942년 발표된 베버리지법안에서 내셔널미니엄을 사회보장의 구체적인 정책 목표로 설정하고 최저한도의 생활비를 제시하였음

설정하고 예를 들어 최소한 그 지표의 50%, 70%, 100%까지 연차적으로 보장한다는 구상임

- 이와 관련하여 외국의 사례를 보면, 영국에서는 농촌 주민들에게 요구되는 몇몇 필수적인 서비스의 경우 서비스기준(service standard)을 마련하고 그 충족 여부를 파악하고자 면밀한 조사 작업을 벌이고 있음. 농촌청(Countryside Agency)에서 그러한 기준 달성 정도를 파악코자 매년 「The State of the Countryside」라는 보고서를 발간하고 있는데, 각종 서비스 시설 별로 그 적정 이용권에 속해 있는 정주 단위 비율이 어느 수준에 이르는가를 소규모 마을(hamlet)과 외따로 떨어진 독립가옥(isolated dwellings)까지 조사하여 나타내고 있음(상자글 참조)

표 4-9. 시·군별 사회간접자본 및 생활환경·복지 지표(평균) 사례

사회·경제적 지표		일반 시 (A)	도·농복합시(B)	B/A (%)	군 (C)	C/A (%)
해당 지역 수(개)		25	48	-	90	-
사회 간접 자본	도로연장(m)	416,755	596,067	1.43	401,464	0.96
	도로포장율(%)	82.4	73.6	0.89	70.0	0.85
	자동차등록대수(대)	106,395	70,027	0.66	17,940	0.17
	전화가입자수(명)	165,127	93,932	0.57	26,115	0.16
	온라인통신회선(선)	1,201	957	0.80	455	0.38
	상수도급수인구(명)	358,628	179,388	0.50	32,025	0.09
	하수처리인구(명)	327,542	125,261	0.38	14,854	0.05
생활 환경 복지	복지시설수(개소)	4.7	5.3	1.13	1.7	0.36
	의료인력(명)	1,665	981	0.59	168	0.10
	인문계고등학생수(명)	10,510	5,236	0.50	883	0.08
	인문계교원수(명)	649	342	0.53	70	0.11
	쓰레기수거구역인구(명)	366,890	225,944	0.62	60,267	0.16
	건강보험적용인구(명)	293,010	127,922	0.44	27,600	0.09
	국민연금가입자수(명)	109,937	69,749	0.63	16,819	0.15
	국민기초생활수급자수(명)	7,388	7,524	1.02	3,611	0.49
	도서관장서수(권)	225,316	135,268	0.60	52,008	0.23
	도서관이용자수(명)	919,855	353,219	0.38	82,135	0.09
	체육시설수(개소)	7.1	6.8	0.96	3.5	0.49
	문화시설수(개소)	18.8	13.0	0.69	7.5	0.40
	도시공원면적(ha)	5,320	5,617	1.06	1,228	0.23
자연공원면적(ha)	9,153	45,550	4.98	59,305	6.48	

자료: 이동필 외(2004) 재구성

<참고 3> 영국 농촌청의 「농촌의 실태(The State of Countryside)」 발간

- 영국 농촌청이 1999년부터 매년 발간하는 「The State of Countryside」는, 영국 농촌의 인구 특성 등 일반 현황과 주거 및 각종 서비스 여건, 지역사회 특성, 경제와 산업, 토지이용과 환경 등 여러 분야의 방대한 지표들을 망라하여 조사 결과를 수록하는 보고서임
- 매우 다양한 항목들을 통해 도시와 농촌 간 정주 여건 특성을 비교하는 한편, 농촌 지역 유형별로도 그 차이점을 분석하고 있음. 또한 매년 조사 결과가 집계되므로 시계열적인 농촌 변화상에 대해서도 파악할 수 있음
- 농촌의 기초 정주단위별 세밀한 분석도 가능함. 2005년 보고서부터는 새롭게 개발한 도시와 농어촌 구분 기준을 적용하고 있는데, 그 규모와 형태에 따라 전국의 정주단위를 분류하여 분석하고 있음 → ① urban(인구 10만 명 이상), ② town and fringe, ③ village, ④ hamlet and isolated dwellings
- 이와 같은 기초 정주단위 수준에서 집계하여 비교하는 데 제약이 있는 지표들의 경우 기초 지자체(District) 수준에서 분석을 하는데, 그 경우에도 각 지자체 유형을 도시형(urban), 농어촌형(rural), 혼합형(mixed) 등으로 구분하여 도시와 농어촌 간 비교·분석이라는 목적에 충실하도록 하고 있음
- 이러한 작업은 궁극적으로 전국 어디에서든 일정 수준 이상의 서비스 제공이 가능토록 한다는 정책 목표를 담고 있는 것임

<영국의 농어촌 정주 유형별 서비스 접근성 조사 자료 예시>

Service	Less sparse				Sparse			
	Hamlet and isolated dwellings	Village	Town and fringe	Urban >10K	Hamlet and isolated dwellings	Village	Town and fringe	Urban >10K
Banks and Building Societies (4 km)	57.3	46.4	79.3	99.7	30.9	28.9	94.1	100.0
Cash Points (4 km)	78.4	75.8	96.1	100.0	46.0	54.4	98.9	100.0
GP Surgeries (4 km)	73.0	67.9	91.9	100.0	37.7	40.5	93.4	98.2
Job Centres (8 km)	60.7	58.5	64.0	98.2	23.4	28.2	42.0	99.9
Libraries (4 km)	61.7	50.8	87.4	99.8	32.3	27.2	95.7	99.9
Petrol Stations (4 km)	86.1	84.1	96.8	100.0	59.2	69.1	96.6	87.2
Post Offices (2 km)	68.7	77.7	96.5	99.8	47.6	78.5	95.0	99.0
Primary Schools (2 km)	69.4	76.5	96.6	99.7	41.0	67.6	98.6	98.6
Secondary Schools (4 km)	55.6	47.7	76.1	99.8	24.8	23.3	77.8	98.8
Supermarkets (4 km)	58.8	51.8	83.1	99.9	26.1	26.6	84.8	98.7

자료: Countryside Agency(2005).

표 4-10. 농어촌마을의 생활환경정비에 대한 개발수요

단위: %

구 분	계	담당 분야		소속 기관		
		지역개발	농업농촌	도	복합시	군
농어촌 주택개량 및 정비	21.2	21.2	21.2	21.7	19.4	22.2
마을상수도 정비	21.8	22.4	21.2	15.0	21.4	24.8
마을하수도 정비	19.9	20.6	19.2	21.7	16.5	21.6
농어촌도로개선	15.5	14.1	17.1	15.0	20.4	12.4
마을회관, 경로당 등 마을공동시설	15.8	16.5	15.1	16.7	18.4	13.7
기존의 지원프로그램으로도 충분	3.5	3.5	3.4	8.3	2.9	2.0
기 타	2.2	1.8	2.7	1.7	1.0	3.3

- 농어촌지역에서 생활환경과 관련한 개발수요는 주택개량과 상하수도가 비교적 높게 나타났으며 그 밖에 공동시설과 농어촌도로개발을 희망하는 것으로 나타남
 - 그동안 농어촌지역의 도로개발에 집중적인 투자로 인해 이 분야에 대한 수요는 어느 정도 충족된 것으로 판단됨
- 주택·도로·상하수도·교통·교육·의료·문화·복지시설 등 국민의 기본권과 직결되는 사업은 국민최저한 차원에서 중앙정부가 기획·관리하되 예산범위 내에서 지방자치단체에게 위임하여 추진
 - 신규로 추진할 계획인 소규모 수리시설개보수사업과 소규모 보육시설 등은 해당 사업에 대한 경험이 있는 농림부에서 담당하고, 장기적으로 여타 부처에서 담당하고 있는 주택개량, 마을하수도 등 농어촌지역 생활환경정비 및 농어촌주민에 대한 교육·의료·복지 관련사업은 농촌 정책에 대한 주무부서로서 농림부의 가이드라인에 따라 지방자치단체가 추진하는 방안 강구

다. 신활력사업의 이관을 통한 소득사업 연계 추진

- 지역의 균형발전을 목표로 낙후지역을 대상으로 포괄적으로 지원하는 신활력지역사업과 기존의 농촌지역개발사업 간에는 사업 내용에 있어서 차별성이 부족하고, 더구나 기존의 관련 사업과 연계성을 결여한 채 비효율

적으로 분산 투자되고 있어서 이에 대한 통합 추진이 필요

- 균특회계로 농촌지역개발사업에 연간 1조 원 수준의 재정을 지원하고 있으나 대부분 기존사업을 그대로 이관해 옴에 따라 사업의 중복, 연계성 부족 등의 문제를 노출하고 있으며, 신활력사업의 경우 그 연장선 상에서 또 다른 농촌개발사업을 추가한 것에 불과하다는 지적도 받고 있음²³
- 지역경제의 활성화를 위해 신활력사업과 지역농업클러스터, 지역혁신사업 등 부처별로 유사한 사업을 추진함으로써 부처별 전문성에 입각한 종합적인 사업 추진이 이루어지지 못하고 있음
- 신활력지역사업 70여 개 중 대부분이 지역특산농업산물의 부가가치를 높이는 사업(농림부 관련 사업 70%)들이지만 이들 사업을 행정자치부와 시·군 자치행정 계통을 통해 집행함으로써 농림부와 농정과 등이 가지고 있던 기존의 농업 및 농산물 가공·유통 정책과 연계성이 떨어지고 전문성을 살리지 못하고 있음
- 특히 사업 시행 과정에서 물적 시설에 대한 투자를 제한하자 대부분 지역의 특성에 기초한 소득원개발사업으로 전환되어 농림부의 향토산업 육성이나 지역농업클러스터, 산업자원부의 지역특화시범사업 등과 차별성을 갖추지 못하고 있음²⁴
- 더구나 순창장류와 금산인삼, 보성녹차, 고창 복분자 등 한때 농림부의 특산단지나 전통식품사업 등이 정부의 보조금혜택이 많은 다른 사업으로 대부분 전환하여 주무부서인 농림부의 사업과 역할이 유명무실해짐
- 이들 사업을 추진하는 부처는 해당 사업 부문에 전문성이 떨어지는데다, 사업이 여러 부처의 시책에 중복적으로 포함되어 별개사업으로 추진되고 있어서(표 4-12 참조) 사업 효과가 떨어지고 시너지효과를 충분히 얻지 못하고 있음

²³ 예를 들어 홍천군 서면의 경우 4개 부락이 1억5천만 원씩 자금을 나누어 각기 트랙터를 구입함으로써 기존 농정과 차별성을 찾기 어려움

²⁴ 예를 들어 금산 인삼, 함평 나비/곤충, 봉화 송이, 예천 바이오산업, 산청 한방산업 등은 농림부 고유 업무영역이지만 행정자치부가 신활력사업과 소도읍사업을 통해 중복적으로 추진하고 있어서 차별성을 찾기 어려움

표 4-11. 지역별 신활력사업의 구체적인 내용

사업 유형	해당 사업 명
향토자원개발 (35)	강화특산품브랜드과워, 태백청정고냉지채소, 홍천유기농클러스터, 횡성한우문화촌, 철원친환경농특산물, 양구산채클러스터, 양양송이클러스터, 괴산 BIO씨감자, 단양마늘, 청양7갑, 남원허브, 장수한우, 임실치즈, 발효천국 순창, 고창복분자, 부안누에, 나주배, 담양죽세품, 고흥유자, 보성녹차, 강진 웰빙식품, 무안백련, 함평나비곤충, 진도홍주명품화, 상주곶감, 문경오미자, 의성마늘, 정송사과, 영양브랜드화사업 청도반시산업화, 성주참외, 예천애플벨리, 고성웰빙농업, 남해한우, 하동명차
지역문화관광 (12)	블루투어리즘옹진, 영월박물관고을, 인제모험레포츠, 화천친환경유기농그린투어리즘 , 글로벌영동문화, 부여 굿뜨레, 김제벼고을테마파크 , 장성홍길동문화콘텐츠, 군위녹색농촌체험 , 고령대가야르네상스, 봉화산림휴양 및 송이명품화, 함양청정휴양관광
지역이미지 마케팅(6)	평창 Happy 700브랜드 , 보은황도특화, 진안생태건강촌 , 무주반딧불생태도시, 해남황토나라, 영암 기산업
생명건강산업 (6)	정선생약초특화지역, 증평특화자원(인삼, 동과, 달맞이꽃), 금산인삼약초, 화순바이오테디칼, 장흥생약초, 산청한방약초
해양수산자원 개발(6)	고성해양심층수, 완도해양생물산업, 신안갯벌체험, 영덕웰빙특산물, 울릉블루투어리즘 및 특산물, 의령전통농경자원
교육인재육성 (5)	곡성교육서비스, 구례생명체험대학, 창녕외국어특구 및 양파 , 거창 국제화교육 및 화강석, 합천황토한우 및 종합교육회관

표 4-12. 농업의 복합산업화 관련 시책

사업 명	사업 목적 및 주요 내용
지역특화사업: 지역특화품목육성 (농림부)	당초 지역에 고유한 농수축산물을 신기술을 활용하여 타 지역과 차별화된 브랜드를 육성하는 지역특화품목육성사업이었으나 점차 농촌지역에 부존된 향토자원을 개발하여 다양한 1·2·3차 산업으로 연계 발전시켜 지역경제의 활력을 증진하기 위한 향토산업육성으로 추진
-향토산업육성	재배·가공·관광·서비스산업을 복합하여 부가가치 창출(19개 품목)
지역농업클러스터 (농림부)	지역에 특화된 농산업의 혁신을 위해 지역자원을 최대한 활용할 수 있는 농업인과 관련 산·학·관이 유기적인 네트워크를 형성하는 농산업결집체(20개 시범사업)
지역특성화시범사업 (산업자원부)	전략지연(地緣)산업 육성을 위해 기술개발, 인력양성, 마케팅, 기업지원서비스, 네트워킹 등 다양한 산·학·연 협력요소를 연계추진하는 프로젝트로 실질적인 소득을 창출할 수 있는 지역연계사업
지역혁신(RIS)사업 (산업자원부)	지역특화산업 육성을 위한 인프라 조성사업
지역특화특구 (재정경제부)	지역경제를 활성화하기 위한 특화사업을 추진하는 과정에서, 일정 지역을 특구로 지정하여 규제특례를 적용하는 제도
지리적표시등록제 (농림부)	농산물 및 가공품의 명성, 품질 또는 기타 특징이 본질적으로 지리적 특성에 기인할 때 그 상품이 특정지역에서 생산된 것을 표시하는 제도로 「농산물품질관리법」에 의해 등록(12개 품목 등록)
농산물가공 및 유통 (농림부)	이 밖에도 농림부는 전통식품, 산지가공공장건설사업, 농어촌특산단지 양곡가공 및 축산물가공사업 등 2차 산업과 다양한 농산물유통사업을 추진 중에 있음

- 따라서 행정자치부의 신활력사업을 농림부로 이관, 농산물가공 및 유통사업과 지역농업클러스터·농공단지조성·향토자원소득화사업 등과 연계하여 지역농업클러스터와 향토산업 육성으로 재정비가 필요함
 - 신활력사업은 대부분 지역에서 농림수산업과 관련된 업종이나 아이টে을 선정하고 있어서 기존의 농림수산 관련사업과 종합적 추진 필요
 - 나아가 지역특화산업의 육성과 농업의 복합 산업화라는 관점에서 농림부 소관사업은 물론 타 부처에서 추진 중인 고용촉진훈련, 지역특화발전특구, 지역혁신특성화사업등과 연계

- 농어촌지역개발 및 복지 관련사업을 담당하는 지방자치단체의 공무원들에게 신활력지역 지원사업의 이관 필요성에 대해 문의한 결과 ‘현행 방식대로 추진하는 것이 좋다’는 의견이 16.5%인데 비해 ‘단일 전문부처(농림부)로 이관하는 것이 좋다’는 의견이 57.9%로 이관을 지지하고 있음
 - 응답자를 담당업무 분야별로 나누어 보면 별 차이가 없으나, 소속기관별로 보면 도 단위의 공무원들이 군단위의 공무원에 비해 농림부 이관을 훨씬 적극적으로 지지하고 있는 것으로 밝혀짐

- 따라서 농림부가 신활력사업의 총괄부서로서 기존의 추진사업을 계획대로 진행시키고 사업평가 등 관리를 하되 장차 향토산업육성이나 지역특구지정, 그리고 지역특화시범사업 등과 어떤 관계 속에서, 어떻게 추진할지 대책을 강구할 필요가 있음

표 4-13. 신활력지역사업의 농림부이관 필요성에 대한 의견

단위: %

구 분	계	담당분야		소속기관		
		지역개발	농업농촌	도	복합시	군
단일 전문부처로 이관하는 것이 좋다	57.9	57.6	58.2	68.0	56.4	54.4
현행 방식대로 추진하는 것이 좋다	16.5	19.7	12.7	20.0	17.9	14.0
부처별로 분산 추진하는 것이 좋다	25.6	22.7	29.1	12.0	29.2	25.6

- 소관이 명확한 타 부처 사업은 해당 부처에 위임하되 부처간의 효과적인 조율과 협력을 위해 ‘신활력사업사업 통합지침’을 마련하고 추진협의체를 설치·운영
- 다만 농촌지역 중에서도 특히 낙후된 지역에 대한 대책은 국토공간에서 문제지역에 대한 특별대책의 일환으로 조건불리지역에 대한 직접지불제도의 확대나 낙후지역에 대한 각종 지역개발사업 추진 시 중앙정부의 보조율을 차등적으로 지원하는 등의 별도의 정책을 도입할 필요가 있음
 - 예를 들어 농공단지조성사업의 경우 <표 4-14>와 같이 공업집적도와 지역개발 수준을 근거로 전국의 시·군을 일반농어촌과 추가지원농어촌, 그리고 우선지원농어촌(가장 낙후지역) 지역으로 구분하고 각기 지역의 여건에 따라 단지개발 사업비를 차등적으로 지원하여 낙후지역의 개발을 촉진하고 있음

표 4-14. 농공단지 대상지역의 유형별 지원 규모

구 분	일반 농어촌	추가지원 농어촌	우선지원 농어촌	전문단지 등	
				일반	추가·우선
- 국비보조	15	50	70	30	70
- 국비용자	10	20	20	10	20
- 지방비보조	5	10	10	10	10
합계	30	80	100	50	100

자료: 농림부 농촌정책국 내부자료(2005)

라. 정보화마을조성사업의 이관과 소득사업 연계 추진

- 정보화마을조성사업 역시 ‘투자 규모에 비해 시설의 활용도가 높지 않다’거나 농특산물의 전자상거래나 농어촌휴양마을의 민박알선 등 ‘소득사업과 효과적으로 연계하여 추진되지 못하고 있다’는 지적이 제기되어 사업에 대한 디자인이 새로 이루어질 필요가 있음
 - 일선 공무원 조사에서 정보화마을의 시설 활용도가 낮다는 점과 소득사업과 제대로 연계되지 않는다는 점에 응답자의 51% 가량이 공감하고 있음(표 3-13 참조)

- 행정자치부가 추진하는 정보화마을조성사업을 농림부 및 해양수산부로 이관하여 농수산물 등의 전자상거래나 녹색농촌체험관광, 어촌체험관광 등 소득원개발사업과 연계 하에서 농어촌지역 정보화사업 추진
 - 농어촌지역의 정보화기반이 상당수준 진척됨에 따라 단순한 정보화거점을 마련하기 위한 정보화마을사업은 투자에 비해 효율성이 떨어지기 때문에 소득원개발사업 등과 연계 추진이 필요
- 아울러 정보화마을과 디지털사랑방, 어촌사랑방사업에 대한 심층적인 조사연구를 통해 농촌 정보화 거점 구축 및 소득원개발사업과 연계한 새로운 농어촌정보화사업추진방안 모색
 - 농촌지역에 초고속통신망이 구축되고 농어민들에 대한 PC 보급이 늘어나고 있으나 인터넷 이용률에 있어서 도·농간 격차는 오히려 확대되고 있어서 인터넷 사용료 경감 등 정보격차 완화 대책이 필요함
 - 농어촌지역 정보네트워크 구축사업의 일환으로서 마을회관 등에 공공목적의 PC와 인터넷을 보급하는 방안 강구

마. 농어업인 국민연금보험료 지원사업의 이관

- 농어업인 국민연금보험료 지원사업은 농어가소득의 감소 및 농어촌고령화의 급격한 진행에 따라 농어민에게 일정 액수의 연금보험료 지원을 통해 고령 농어업인의 노후생활 안정지원을 하기 위함
 - 해당 사업은 보건복지부가 담당하고 있으나 농어민에 대한 별도지원을 위해 소요 예산은 농특세 재원에서 확보하고 있음
 - 2005년 현재 표준소득월액 12등급을 기준으로 동 등급 이하인 농어민에게는 연금보험료의 50%를 정률지원하며, 12등급을 초과한 농어민에 대해서는 12등급 연금보험료의 50%를 정액(19,800원) 지원함
 - 2009년까지 농어민가입자 중위수 소득의 1/2(18등급)까지 점진적으로 향상할 계획임
- 국민연금 보험료 지원사업은 농어민에게만 추가적으로 지원되는 사업이

므로 농림부가 담당하는 것이 타당함

- 농어업인 국민건강보험료지원사업은 처음부터 농림부가 담당하고 있으므로, 농림부로 이관할 경우 농어민의 특성을 반영하여 보다 효과적인 지원책을 강구할 수 있음
 - 특히 농어민연금 관리운영비 사업과 연계할 경우 농어민에 대한 지원 수준의 상향조정시기를 앞당길 수 있음
- 사업을 농림부로 이관하든 현행대로 보건복지부에서 관장하든 농어업인에 대한 지원은 변함이 없기 때문에 오히려 번거로움만 초래한다는 견해도 있음. 사업(업무)만 이관되고 인력이 지원되지 않으면 결국 농림부의 업무만 가중시킬 수 있다는 것임
- 이와 같은 문제점도 일부 예상될 수 있으나, 관리운영비 이관 등 이후의 적절한 대응책이 병행된다면 사업은 소관부처인 농림부로 사업을 이관하는 것이 합리적임

바. 농어민연금 관리운영비 지원의 농림부 이관

- 해당 사업은 1995년 국민연금의 농어촌 확대에 의한 업무의 증가에 따라 해당하는 관리운영비를 농특세 재원에서 확보할 목적으로 세부사업에 포함됨
- 이는 농특세의 목적에 부합하여 세부사업으로 책정했다기보다는 정부 차원에서 예산 확보의 편의성에 기인한 측면이 강함
- 농어민 연금지원에 관리운영비까지 포함함으로써 농어업인이 실제로 받는 지원 혜택보다 과다한 것으로 오해될 소지가 있음
- 2006년 예산의 경우 농어업인 연금지원 예산항목 총액은 953억 원으로 농어민 연금보험료 지원 673억 원과 국민연금관리공단 관리운영비 지원 280억 원으로 나뉘어져 있는데, 자칫 953억 원 모두 농어업인에게 지원되는 것으로 오해될 소지가 있음
- 국민연금보험료지원사업은 농어업인에게만 추가적으로 지원되는 사업이

- 므로 관련 사업들은 보건복지부보다는 농림부가 담당하는 것이 타당함
- 농어업인 국민건강보험료지원사업은 별도의 관리운영비 지원 없이 처음부터 농림부가 담당하고 있음
- 사업 이관 시에 농어민의 특성을 반영하여 보다 효과적인 지원책을 강구할 수 있음
- 이를테면 관련 예산을 농어업인들의 연금보험료 지원에 활용할 경우 농어민에 대한 지원수준의 상향조정 시기를 앞당기면서 더 많은 지원을 할 수 있음
 - 다만 관리운영비를 농림부로 이관하게 되면 국민연금관리공단의 관리운영비 확보 방법을 별도로 마련해야 한다는 문제도 있음. 하지만 국민연금관리공단의 관리운영비를 지원하는 것은 당초부터 목적세인 농특세의 성격에 부합되지 않았음. 따라서 동 사업은 중단(폐지)하고 관련 예산은 농어업인의 국민연금보험료 지원에 집중하는 것이 바람직함
- 농특세의 목적에 맞게 조정하기 위해서는 「농어촌특별세관리특별회계법」을 개정할 필요가 있음
- 개정 대상: 동법 별표(농어촌특별세대상사업: 제3조 제2항 제1호 및 제2호 관련)의 농어민후생복지증진의 세부사업
 - 개정방안
 - 현행 ‘가. 농어민연금제 운영지원’은 농어업인에게만 별도로 적용되는 농어민연금이 있는 것으로 착각할 소지가 있으므로, ‘농어민연금’이라는 용어의 사용은 부적절함
 - 농어업인이 부담하는 ‘국민연금’ 보험료의 일부를 지원하는 것이지 국민연금 관리운영비를 지원하는 것이 아님을 명확히 함
 - 개정안은 다음 <표 4-15>에 예시된 바와 같으며, 현재 국회에 관련 법률 개정안이 계류 중임²⁵

²⁵ 강기갑 의원 외 15인 발의(2204.10.1 의안번호 547)

- 한편 관련 법률이 개정되거나 사업내용이 조정(폐지)될 경우 농림사업명(항목)의 조정도 필요함

표 4-15. 「농특세관리특별회계법」 개정안 예시

현 행		개 정 안	
분야별	세부사업	분야별	세부사업
1. 농림수산업 경쟁력강화	생략	1. 농림수산업 경쟁력강화	생략
2. 농어촌생활 환경개선 및 산업기반 확충	생략	2. 농어촌생활 환경개선 및 산업기반 확충	생략
3. 농어민후생 복지증진	가. 농어민연금제 운영지원 나. 농어촌의료서비스 개선 다. 농어촌하수도 정비 라. 농어촌 주택개량 마. 농어촌폐기물처리 지원 바. 기타 예산이 정하는 사업	3. 농어민후생 복지증진	가. 농어민 국민연금보험료 지원 나. 농어촌의료서비스 개선 다. 농어촌하수도 정비 라. 농어촌 주택개량 마. 농어촌폐기물처리 지원 바. 기타 예산이 정하는 사업

3. 농촌개발의 새로운 전략 모색

가. 새로운 전략으로서 정주생활권 기반의 농촌지역종합개발사업

- 지금까지 농촌지역개발사업의 상당수는 공간체계상 가장 기초단위의 주거 및 생산 공간의 역할을 수행하는 마을을 단위로 추진되어 왔음.²⁶ 그러나 그동안 농촌지역의 인구 감소 및 노령화 등으로 인해 일부 오지마을은 폐쇄되는 곳이 속출하는가 하면 마을버스 등 대중교통수단의 운영여건이 어려워지고 초등학교나 보건진료소와 같은 기초적인 공공서비스 기능이 약화되고 있음

²⁶ 정주기반확충사업이나 오지종합개발사업 등의 경우 명시적인 사업 대상은 면이지만, 실제로는 면 내의 마을들이 개별 사업지구가 되는 것이 일반적임. 따라서 보다 광역적인 범위에서 추진되는 소득사업 등을 제외하고는 현재 농촌개발사업의 대다수가 마을 기반 사업이라 보는 것이 타당함

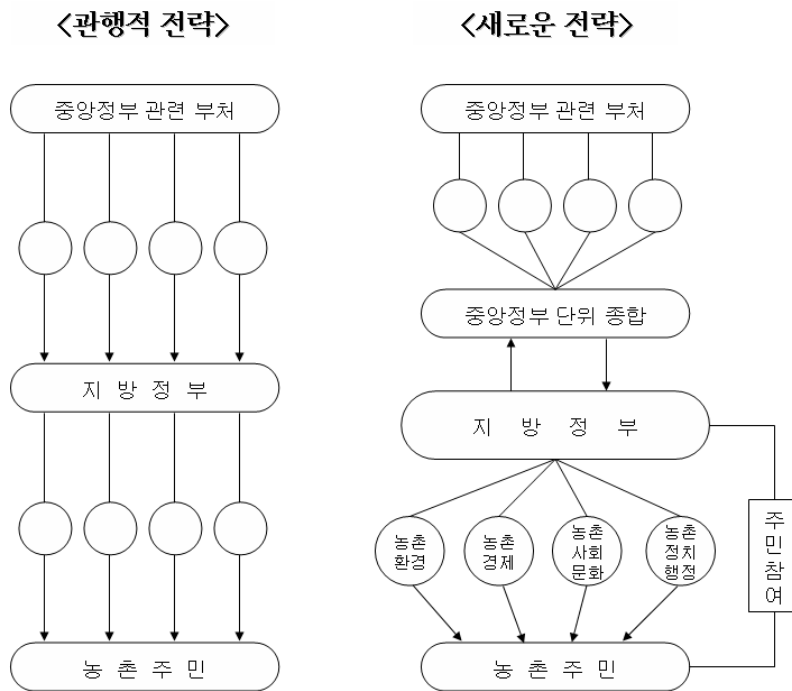
- 한편으로는 교통·통신수단의 발달과 자가용 및 농기계 보급대수가 늘어나고, 유류사용보일러와 수세식화장실이 보편화되는 등 생활편의 시설 수준이 개선됨. 환경에 대한 관심도 늘어나 내용면에서 이들을 수용할 수 있는 농촌개발방식의 전환이 필요한 실정임
- 오랫동안 농촌은 식량과 값싼 노동력의 공급기지 역할을 하였으나 산업사회에서 농촌은 국민식량의 안정적 공급은 물론 인구를 흡수하고 정착시키는 역할과 지방적 다양성과 향토문화를 가진 지역사회로서, 그리고 푸르른 자연생태공간으로서 상업화되고 획일화되는 현대사회에 변화와 활력을 불어넣는 역할을 수행해야 함. 이를 위해서는 농촌주민들의 삶의 질이 개선되어야 하며 그 전제로 농촌은 ‘인간정주의 공간’으로 개발되어야 함
 - 새로운 전략으로서 농촌지역 종합개발은 농민을 포함하여 농촌에 살고 있는 모든 주민들이 그들이 살고 있는 농촌을 떠나지 않고서도 안정된 일자리와 소득을 가지고 쾌적한 생활환경속에서 살아갈 수 있도록 농촌을 개발하자는 것임²⁷
- 농촌지역 종합개발이 가진 특징을 요약하면 (1) 농촌중심도시와 그 배후지인 마을을 하나의 생활권으로 삼는 정주생활권을 기본단위로 하며,²⁸ (2) 지역개발의 관점에서 경제개발을 비롯해 환경개발과 사회 및 문화개발을 포괄하고, (3) 일정한 계획지역으로 설정된 농촌지역을 대상으로 수립된 장기종합개발계획에 따라 추진되며, (4) 농촌개발의 주체인 지방자치단체의 자율성을 높이기 위해 행정적·재정적 자립기반의 확충이 전제되어야 하며, (5) 농촌지역 종합개발은 부처별로 분산 추진되고 있는 사업 중심의 농촌개발을 지역 중심으로 종합함으로써 투자의 효율성을 증대시킬 수 있는 투자 방식의 전환을 의미함

²⁷ 이는 80년대에 최양부·이정환(1987)에 의해 주장되었던 바인데, 오늘날의 농촌개발정책에서도 여전히 유효한 비전이라 생각됨

²⁸ 하나의 중심지가 최단거리 내에서 갖는 자체 생활권을 정주생활권이라고 하는데 이는 기초적인 일일생활이 이루어지는 최소단위의 생활권역, 또는 비일 생활권을 의미하는데 우리나라의 보편적인 교통수단인 버스를 기준으로 할 경우 대체로 1시간권(반경 16km)에 해당함.

- 농촌지역종합개발은 정주생활권이란 새로운 개발행정의 단위를 기초로 지방자치단체가 주민들의 개발수요와 지역적 특성, 지역의 개발 우선순위를 따르는 지역적 접근을 한다는 점에서 기존의 도시-농촌의 분리적 접근에서 탈피하여 통합적 접근을 하고, 국토의 정주체계 속에서 농촌개발을 종합적·계획적으로 추진하는 방식임
- 부처별로 독립적 분산적으로 추진되어 온 농촌지역개발 관련사업들을 지역단위의 장기개발계획으로 통합 추진한다는 점에서 새로운 접근방식인데 특히 농촌지역과 관련된 중앙정부와 지방자치단체의 개발투자를 유기적으로 연계, 농촌정주생활권단위로 통합시킴으로써 분산투자 또는 중복투자의 비효율성을 피할 수 있는 방법이기 때문에 향후 농촌지역개발의 기본방향은 정주생활권을 기초로 하여 종합개발방식으로 추진할 필요가 있음

그림 4-2. 농촌지역종합개발의 추진 방식



자료: 최양부(1985).

나. 읍·면 중심지를 육성하기 위한 새로운 사업 발굴

- 새로운 농촌지역종합개발은 이제까지 마을을 주된 기반으로 주요 개발사업들이 진행되어 온 관행을 벗어나 읍·면소재지 등 농촌중심지의 기능을 강화하는 데 역점을 둘 필요가 있음
 - 주변 농촌과 연계되는 읍·면 중심지가 농촌 주민들에게 매력 있는 일 자리와 질 좋은 교육·의료·문화서비스를 제공할 수 있는 거점이 되도록 육성하는 것이 농촌지역종합개발에서 중요함
 - 이와 관련하여 농촌개발에 종사하는 지자체 공무원들에게 농촌중심지에 대한 새로운 농촌개발 수요를 질문한 결과는 <표 4-16>과 같음. 그동안 초점을 맞추어 왔던 도로 등 인프라 정비(9.9%)보다 복지·의료·문화·여가생활거점시설(34.7%)과 소득개발을 위한 거점시설(25.6%)의 조성, 읍·면소재지 경관 및 쾌적한 환경조성(15.7%), 그리고 학교·학원 등 교육시설의 지원(7.9%) 등에 많은 관심을 가지고 있는 것으로 밝혀짐
- 금산군의 다락원사업은 여러 마을에 분산 투자되던 소규모 사업을 묶어 읍 중심지에 문예회관, 공연장, 보건소, 복지회관, 청소년수련관 등 다양한 기능의 복합시설을 조성한 사례로 시설의 활용도를 높이고 주민 만족도를 높이려 한 시도로 높이 평가되고 있음
 - 이와 같이 읍·면 중심지에 전체 권역 내에 거주하는 주민들에게 생활에 필요한 기초서비스를 효율적으로 공급할 수 있도록 새로운 사업을 발굴

표 4-16. 읍·면 소재지 육성을 위해 중점을 두어야 할 사업

단위: %

구 분	계	담당분야		소속기관		
		지역개발	농업농촌	도	복합시	군
도로 등 인프라 정비	9.9	9.2	10.7	8.2	16.7	6.1
소득개발을 위한 거점시설조성	25.6	30.0	20.5	28.6	21.8	27.0
경관정비 및 쾌적한 환경조성	15.7	12.3	19.6	10.2	16.7	17.4
복지·의료·문화·여가생활거점시설	34.7	33.1	36.6	40.8	29.5	35.7
학교·학원 등 교육시설 지원	7.9	10.0	5.4	8.2	6.4	8.7
도소매기능지원으로 상권 활성화	5.4	3.8	7.1	2.0	9.0	4.3
기 타	0.8	1.5	0.0	2.0	0.0	0.9

그림 4-3. 금산 다락원 전경



자료: 금산 다락원 인터넷 홈페이지(<http://www.daragwon.net/>)

다. ‘삶의질향상기본계획’과 연계한 종합계획으로 발전

- 농촌지역의 종합적인 개발을 위해 그동안 농촌의 각종 사업들을 연계 조정하는 수단으로 제 역할을 하지 못했던 계획제도가 보다 실천성을 갖고 추진될 수 있도록 그 위상을 강화할 수 있는 방안을 찾아야 함
 - 이를 위해 지자체 수준에서는 관련 부서의 사업들을 단순 취합하는 ‘삶의질향상기본계획’의 내용을 충실히 하고 실천력을 높이는 노력이 무엇보다 선결되어야 하며, 이러한 노력을 뒷받침할 수 있도록 중앙정부 차원에서도 예산 등의 지원이 뒤따라야 함
- 일선의 농촌개발 담당자들에게 ‘삶의질향상시행계획’이 농촌지역개발정책의 지침으로서 자리를 잡기 위한 전제조건을 문의한 결과(복수응답 문항), ‘정확한 실태진단과 처방을 기초로 실천 가능성이 있는 사업 내용으로 구성해야 한다(60.9%)’와 ‘사업계획의 시행에 소요되는 예산 확보가 보장되어야 한다(58.9%)’는 응답 비율이 높게 나타남
 - 그 밖에 ‘정책 수혜자인 주민들의 적극적인 참여가 있어야 한다(21.9%)’와 ‘지자체(시·군)의 자율성이 보장되어야 한다(15.6%)’ 등의 응답이 제시됨
 - 응답자의 업무 담당 분야로 보면 지역개발 일반이나 농업·농촌개발부

서에서 일하는 공무원의 경우 계획 내용의 실천성 제고와 사업에 필요한 예산확보, 주민참여를 중시하는 데 비해, 주민복지 관련 업무를 담당하는 부서 공무원의 경우 계획내용에 포함된 사업을 단순히 열거하지 말고 유기적으로 체계화해야 한다는 점과 시장·군수의 추진의지를 중요한 요인으로 인식하고 있음

표 4-17. '삶의질향상기본계획'의 실천성 확보를 위한 선결 과제

단위: %

구 분	계	담당분야			소속기관		
		지역개발	농업농촌	주민복지	도	복합시	군
시행계획 내용의 실천성 제고	60.9	65.6	63.6	46.9	65.5	51.1	65.3
시행에 필요한 예산확보 보장	58.9	64.1	56.4	53.1	72.4	63.8	50.7
계획사업을 유기적으로 체계화	13.9	9.4	9.1	31.3	17.2	10.6	14.7
시장·군수의 추진의지	10.6	9.4	3.6	25.0	3.4	10.6	13.3
지자체(시·군)의 자율성 보장	15.9	15.6	14.5	18.8	0.0	19.1	25.3
중앙기본계획을 내실있게 수립	14.6	12.5	20.0	9.4	20.7	23.4	6.7
주민들의 적극적인 참여 유도	21.9	23.4	25.5	12.5	17.2	19.1	25.3
시행계획의 사후평가 단순화	0.7	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0	1.3
기 타	2.0	0.0	3.6	3.1	3.4	2.1	1.3

- 농촌정주권을 기초로 농촌지역의 종합개발이란 새로운 농촌개발전략의 구체화를 위해서는 원칙적으로 농어촌을 대상으로 한 협의의 지역개발 관련사업을 통합, 농림부로 이관하고 인구 및 산업구조, 토지이용 등과 생활환경정비·소득원개발, 교육·의료·문화·복지시설 정비 등을 포함하는 시군단위 '삶의질향상시행계획'(또는 '농어촌지역종합개발계획')을 수립, 관련 농촌 지역개발사업을 종합적이고 체계적으로 추진할 필요가 있음
 - 한정된 지역의 부존자원을 가지고 종합적인 지역개발이 가능할 수 있도록 정책 및 사업의 계획적·종합적 추진
 - 지방자치단체가 지역의 실정에 맞게 재량껏 사업을 추진할 수 있도록 사업선정 권한 및 예산의 포괄적인 지방이전
 - 통합적 사업추진이 가능할 수 있도록 중앙 정책 및 사업내용을 단순화하고 정책의 기본적인 지침과 가이드라인만 제시하도록 유연화

제 5 장

효율적인 농촌지역개발 추진의 정책 과제

1. 농촌개발정책의 범위 및 관련부처의 역할 재정립

가. 농촌정책의 내용과 추진방안 재검토

- 효율적인 농촌 지역개발을 위해서는 행정자치부의 일부 농촌개발 관련사업을 농림부로 이관하는 데 그쳐서는 안 됨
 - 농촌개발의 목표와 철학을 지속가능한 농촌발전으로 상정하고 권한이양과 분권화를 통해 지역이 종합개발계획을 수립하여 통합적으로 추진하는 등 농촌정책의 내용과 추진체계를 바꾸고, 새로운 정책 틀에 의해 종합적·체계적으로 농촌지역개발 및 농촌 주민의 복지증진정책 추진 방안을 강구해야 함
- 농촌정책의 재분류와 부처간 역할 정립을 위해서는 농촌지역에 대한 범위 설정과 함께 부처 및 분야별 관련사업의 추진 실태와 문제, 효율적인 추진방안에 대한 종합적인 재검토가 선행되어야 함
 - 일선 공무원들에게 농촌정책의 내용에 대해 문의한 결과, <표 5-1>과 같이 전통적인 농업정책이나 농업인 소득지원정책 외에 농어민복지 향

- 상(43.5%)과 농어민 자녀 교육(31.8%), 복합생활공간 조성(31.2%), 생활환경 개선(29.2%) 등에 대한 정책 수요가 높게 나타나고 있음
- EU나 일본 등 세계 여러 나라에서도 농촌정책의 중심이 농업생산에서 농촌지역개발과 농촌 주민 복지 증진 등으로 전환되고 있음

표 5-1. 지방자치단체 공무원들의 농촌정책 내용에 대한 의견

단위: %

구 분	계	담당분야			소속기관	
		지역개발	농업농촌	주민복지	도	시·군
전통적 농업정책(생산, 유통)	56(36.4)	26(39.4)	21(37.5)	9(28.1)	14(46.7)	42(33.9)
직불제 등 농업인 소득지원	53(34.4)	18(27.3)	26(46.4)	9(28.1)	11(36.7)	42(33.9)
농업인력 육성	45(29.2)	24(36.4)	16(28.6)	5(15.6)	15(50.0)	30(24.2)
농어민 복지향상	67(43.5)	27(40.9)	25(44.6)	15(46.9)	12(40.0)	55(44.4)
농어민 자녀교육	49(31.8)	24(36.4)	12(21.4)	13(40.6)	8(26.7)	41(33.1)
농촌보건·의료 개선	37(24.0)	13(19.7)	10(17.9)	14(43.8)	5(16.7)	32(25.8)
농공단지·향토산업 육성	16(10.4)	11(16.7)	2(3.6)	3(9.4)	4(13.3)	12(9.7)
도로·주택 등 생활환경개선	45(29.2)	18(27.3)	15(26.8)	12(37.5)	5(16.7)	40(32.3)
도시민유입(복합생활공간조성)	48(31.2)	18(27.3)	21(37.5)	9(28.1)	10(33.3)	38(30.6)
농촌관광 및 도농교류	32(20.8)	14(21.2)	15(26.8)	3(9.4)	5(16.7)	27(21.8)
농촌경관·환경관리	13(8.4)	5(7.6)	5(8.9)	3(9.4)	0(0.0)	13(10.5)
기 타	3(1.9)	0(0.0)	1(1.8)	2(6.3)	1(3.3)	2(1.6)
계	154(100)	66(100)	56(100)	32(100)	30(100)	124(100)

주: 복수응답 문항으로서 () 안의 수치는 응답자 수를 기준으로 집계

- 농촌개발은 농촌지역을 떠나지 않고도 안정적인 일자리와 소득, 그리고 도시에 못지않은 생활환경을 누릴 수 있도록 종합적인 개발을 하는 데 그 목표를 두고 내용을 재구성할 필요가 있음. 특히 사회경제적 여건 변화로 최근 개발수요가 늘어나는 주민복지 및 문화, 자연경관 및 환경보전 등에 대한 내용도 적극적으로 포함해야 할 것임
- 농촌개발 분야에 종사하는 일선공무원들에게 새로운 지역개발사업에 대한 수요를 문의한 결과 도로 등 생활환경 정비보다는 농촌을 떠나지 않고도 일자리를 찾을 수 있도록 하는 소득원개발과 노인복지사업에 대한 수요가 컸으며, 마을이나 지구별 특색 있는 사업을 강조하고 있음 (표 5-2 참조)

- 일부 지역에서는 도시민의 유입을 위한 전원주택단지 개발이나 특목고 설치도 제안하고 있으나 한편으로는 신규사업을 추가하기보다는 기존 사업을 효율화하는 방안을 제시한 응답자도 많음
- 한편 지자체의 농촌복지 관련 업무 담당자에게 예산이 뒷받침된다는 전제하에서 현재 실시 중인 농촌복지사업 외에 지자체가 지역의 특성에 맞게 자율적으로 추진할 사업을 설문한 결과를 보면, 종합건강진단사업, 주거환경개선사업, 농촌 정착 이주민 지원사업, 농촌 총각 장가 보내기 사업, 사내대학 위탁교육, 특기 살리기 배움의 장(레크리에이션, 품물, 서예 등), 문화·여가 콘텐츠 육성, 농어민의 헬스 프랜차이즈화 등 나름대로의 사업을 제시하고 있음¹

표 5-2. 지자체의 농촌지역개발 및 복지지원분야 신규사업 희망

구 분	신규추진 희망사업의 종류
소득증대사업	새로운 특화작목도입, 농산물가공 및 유통, 생산기반정비, 농촌관광, 직접지불제확대, 재해보상제도 현실화, 농촌지도자 및 농업CEO양성, 휴경농지이용
생활환경정비사업	주택개량, 마을정비, 전원주택(이주단지, 복합단지)개발, 농촌경관보전, 5일시장정비
교육, 의료, 복지증진	농어민자녀교육(학자금지원, 농촌학교살리기, 원어민교사배치, 특목고 설치), 농촌의료개선, 노인복지(운동 및 요양시설, 건강진단), 역사문화프로그램(박물관, 지역축제 활성화)

- 농업은 농촌지역의 기반산업(base industry)이며 먼단위 지역에서는 농업에 종사하는 사람이 지역인구의 70% 이상을 차지하기 때문에 농업과 농촌, 농민문제는 불가분의 관계로서 농촌정책이란 하나의 틀 속에서 농업 및 농업인정책이 추진되어야 비로소 정책의 효율성을 높이고 시너지효과를 얻을 수 있을 것으로 기대됨

¹ 이러한 응답 결과로 볼 때, 지자체의 자율성을 보장하면서 예산이 뒷받침되는 사업 추진 형태가 현실화된다면, 지자체별로 더욱 다양한 농촌복지사업 아이템들이 개발될 것으로 판단됨

- 정주생활권이론에 입각하면 농촌중심도시와 배후지역을 하나의 생활권으로 해서 농촌지역이 존립하기 때문에 읍과 면을 포함한 공간을 농촌지역으로 설정하고, 이 지역을 대상으로 한 소득원개발이나 생활환경정비 등 일체의 관련사무를 농림부가 총괄할 필요가 있음
- 현실적으로도 농림부는 「농업농촌기본법」과 「삶의질향상특별법」 등에 근거하여 농업정책뿐만 아니라 농촌지역개발과 농업인 및 농촌 주민들의 교육·의료·복지 등의 농촌정책에 대해 총괄부서의 역할을 수행하도록 제도에 의해 뒷받침되고 있음
 - 그러나 제도와는 달리 부처간 농촌개발의 내용과 역할에 대한 합의가 부족하며, 농림부 자체 내에서도 농업생산 위주의 전통적 농정에 몰입한 나머지 이 부분에 대해 정리된 의견이나 비전과 전략을 갖고 있지 못한 것으로 판단됨

나. 중앙 및 지방의 역할 분담과 사업의 대폭적인 지방이양

- 농어촌지역개발에 대한 중앙 및 지방자치단체의 역할을 재 설정하고, 굳이 중앙정부가 관할할 필요가 없는 사업은 지자체에 이양
- 이번 검토에서 제외된 농림부 및 해양수산부, 산림청, 농촌진흥청 등 유관부서의 농어촌지역개발 관련사업도 검토대상에 포함, 새로운 농어촌정책의 패러다임 모색을 위한 후속연구 실시
 - 중앙 및 지방자치단체가 추진하고 있는 전체 농촌개발 및 복지지원 관련사업에 새로운 개발수요까지 포함하여 농촌지역을 대상으로 한 정책의 범위와 정부의 역할을 재설정
 - 사업의 종류별로 중앙부처 간 및 부처 내, 그리고 지방자치단체 간에 관련사업의 추진체계 정비
 - 농촌지역의 공간적 특성(중심지 및 배후마을 등)과 사업의 성격(지역특화사업과 전국 공통사업 등)에 따라 유형을 구분하고 담당부서와 접근방법을 정비²

- 농어촌종합개발사업 중 국가가 관리해야 할 전국적인 인프라조성사업(주택개량, 상하수도, 주민복지 등)과 사업영역이 고유하고 특수성이 있는 지역특성화사업을 구분하고, 지역특성화사업은 지방자치단체에 대폭 이관하여 계획제도에 의해 추진할 수 있는 여건 조성 및 실천방안을 모색해야 함
 - 주택·상하수도·오폐수처리시설 등 생활환경과 교육·의료 및 문화시설 등은 국민의 기본권을 보장한다는 차원에서 국가적 최저수준을 설정하고 중앙정부에 의해 일괄적으로 이를 충족할 수 있도록 기획·지원하는 방안 강구
- 지자체의 자율성 보장을 위해 지자체 스스로 지역의 여건과 특성, 개발의 지를 반영하여 자체적으로 사업을 개발하여 추진하도록 유도하고 관련 중앙단위 예산을 포괄적으로 배정함
 - 지자체의 자율성이 보장되려면, 사업 계획 수립의 독자성과 아울러 예산이 뒷받침되어야 함. 지방비를 일부 부담해야 하는 농촌복지사업의 경우 재정자립도 수준에 따라 지방비 부담 수준을 달리하여 재정이 취약한 지자체가 농촌복지사업을 능동적으로 추진하도록 유도할 필요가 있음
 - 지자체 자율성을 위해 중앙부처에서는 사업을 포괄적으로 제시하고 사업의 세분화(구체적 내용)는 지자체가 해당 지역의 특성과 실정에 맞게 추진하도록 유도함. 그리고 전반적인 사업은 지자체가 각 분야별 사업계획을 체계화한 종합계획 하에서 추진하도록 유도

다. 통합지침 운영을 통한 관련 부처 사업간 연계 강화

- 농어촌지역개발사업에 있어서 중복성 해소, 종합성 및 규모의 경제성 확보, 연계성 제고 등을 위해 타 부처의 농어촌지역개발 및 농어업인복지사업과 연계 강화를 위한 통합지침 및 사업별 협의체의 설치·운영

² 장기적으로 농림부가 농어촌의 산업, 주민복지, 교육 등을 관장하는 체제로 정부조직을 개편하는 방안을 고려해야 함. 특히 중앙 및 지자체에서 농촌복지관련 조직을 정비하고, 전문인력을 확충할 필요가 있으며, 구성원의 농촌복지의 개념에 대한 이해 제고 및 공유가 필요함

- 유사·중복사업은 통·폐합하여 사업을 규모화 하되 개별추진이 불가피한 경우 사업유형별 통합지침을 마련하여 공동추진시스템 구축
 - 농촌개발 및 복지지원 관련 업무에 종사하는 지방자치단체 공무원들에게 문의한 결과 (1) 농촌마을종합개발사업(47.1%)과 소도읍육성(41.4%) 및 면소재지활력증진사업(35.7%), 산촌종합개발(31.4%), 어촌종합개발(25.7%) 등과 (2) 농촌전통테마마을(44.3%), 녹색농촌체험마을(38.6%), 농어촌체험관광마을(27.1%), 그리고 (3) 오지종합개발(44.3%) 및 정주기반확충(40.0%) 등은 부득이하게 통합이 되지 않더라도 최소한 통합지침에 의해 부처간 연계추진이 필요하다고 응답함
- 중앙정부 및 지방자치단체에 관련업무의 조정을 위한 별도의 조직을 설치·운영하는 것이 근본적으로 요구됨. 단기적으로는 중앙조직으로는 국무총리가 위원장이고 15개 부서가 참여하는 ‘삶의질향상위원회’의 역할과 총괄·조정 기능을 강화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음
 - 중앙조직으로서 삶의질향상위원회의 상설화(사무국 신설) 방안을 마련하고, 사업 평가 결과와 예산을 연계시키는 등 기능 강화 방안 강구
 - 지방조직으로는 ‘지역혁신위원회’ 등과 자생적으로 유사한 역할을 수행하는 조직들을 상호 비교하여 지역개발에 대한 전문성과 주민참여가 동시에 보장되면서도 지속적으로 지역발전에 대한 기획 및 조정의 역할을 수행할 수 있는 조직체 구성

2. 농촌지역 종합개발계획의 실천력 강화

가. 농촌지역 종합개발계획제도 도입

- 농촌지역주민들의 일일생활권이라고도 할 수 있는 농촌정주권은 대개 중심도시와 이를 둘러싼 주변 배후지로 구성되는데, 흔히 시·군 단위 행정구역과 크게 다르지 않음

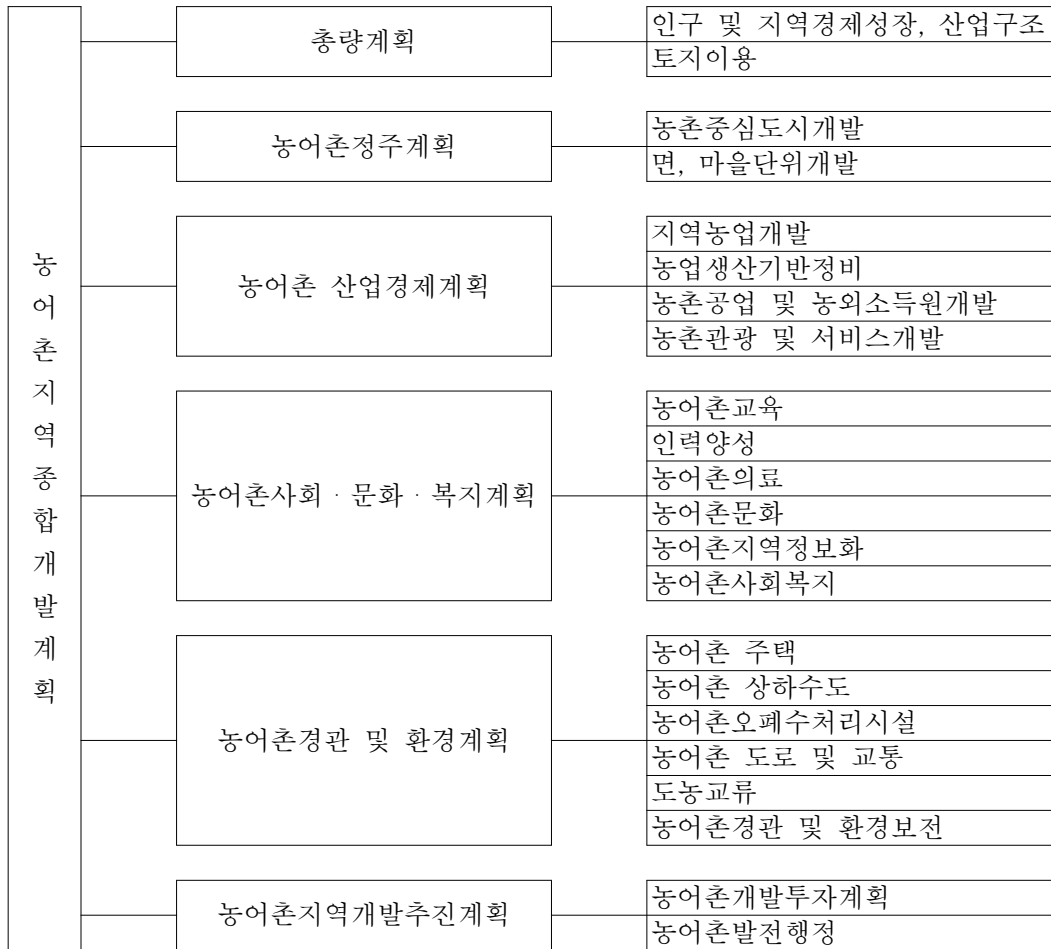
- 시·군 단위 농어촌지역을 대상으로 한 계획제도에는 「국토계획법」 상의 ‘도시(군)기본계획’과 ‘도시(군)관리계획’, 「농업농촌기본법」 상의 ‘농업농촌발전계획’, 「삶의질향상특별법」에 의한 ‘삶의질향상기본계획’ 등 다양한 계획이 있으나 계획제도와 지역개발 및 투자방식이 연계되어 있지 않은 상태에서 지방자치단체의 역량 부족으로 실천력이 충분히 뒷받침되지 못하고 있는 상태임
- 정주생활권이론에 기초한 농촌지역 종합개발의 추진을 위해 ‘도시(군)기본계획’과 ‘농업농촌발전계획’, ‘삶의질향상시행계획’ 등 관련 계획제도를 재정비할 필요가 있음
 - 농촌지역의 종합적인 개발을 위해 새로운 계획제도를 도입할 것인지 아니면 기존의 계획을 활용할 것인지에 대해 일선 공무원에게 문의한 결과는 <표 5-3>과 같음
 - 전체적으로는 「농업농촌기본법」에 의한 ‘농업농촌발전계획’이 26%로 가장 많고, 그 밖에 새로운 근거법에 의한 농촌지역 종합개발계획의 도입이 18.8%, 근거법은 없지만 시·군이 자체적으로 수립하는 지역발전계획이 16.2%로 비교적 많은 비중을 차지하는 것으로 밝혀짐
 - 「삶의질향상특별법」에 근거하여 15개 부처가 참여하는 ‘삶의질향상시행계획’은 아직까지 시행 초기인데다 계획 내용에 포함된 사업에 대한 예산 지원이 안 되는 등의 문제, 그리고 이 계획제도가 가진 특성에 대한 이해 부족 등으로 13.3%의 응답자만 이 계획제도를 활용하자는 의견을 밝히고 있음
- 그러나 ‘삶의질향상시행계획’에는 기존의 농정 차원에서 추진해온 사업뿐만 아니라 다른 부처의 농촌 관련 사업 내용을 포함할 수 있도록 제도적으로 뒷받침되고 있는 만큼 이를 ‘농업농촌발전계획’과 통합·조정하는 방안 모색
 - 기존 계획 간의 연계를 통해 종합적인 농촌개발이 이루어지도록 하고, 제도적인 근거에 입각한 구속력 있는 농촌지역 종합개발계획의 도입을 적극적으로 검토

표 5-3. 농촌지역 중장기발전계획에 대한 선호도

단위: %

구 분	계	담당분야			소속기관		
		지역개발	농업농촌	주민복지	도	복합시	군
농업인의삶의질향상시행계획	13.6	9.1	19.6	12.5	13.3	10.6	15.6
도시(군)기본계획 및 관리계획	11.0	9.1	16.1	6.3	6.7	19.1	7.8
중기재정계획(기획예산처)	13.0	18.2	5.4	15.6	13.3	12.8	13.0
농업농촌발전계획	26.0	25.8	26.8	25.0	26.7	19.1	29.9
시군 자체로 수립한 발전계획	16.2	16.7	10.7	25.0	16.7	19.1	14.3
새로운 농어촌지역종합개발계획	18.8	19.7	21.4	12.5	20.0	17.0	19.5
별도계획없이 단위사업별로 추진	1.3	1.5	0.0	3.1	3.3	2.1	0.0

그림 5-1. 농촌지역종합개발계획의 주요 내용(안)



나. 계획제도의 실천성 강화를 위한 조치 강구

- 농촌지역 종합개발의 구체적인 전략으로서 계획제도의 중요성을 강조하고 있지만 계획의 실천성 확보는 앞으로 해결해야 할 숙제임. 지자체 공무원들에게 ‘시·군의 농촌개발·복지 관련 중장기 발전계획이 실천성을 갖도록 하자면 어떠한 대책이 필요할지?’ 질문한 결과, ‘지자체에 농촌개발관련 기획업무를 전담하는 별도의 조직을 설치해야 한다’는 응답이 39%로 가장 높게 나타남
- 중앙 및 지방자치단체에서 농촌개발 및 농어민복지 관련 개별사업의 연계 및 통합성을 높일 수 있는 종합추진기구 설치 운영
 - 중앙부처 차원에서는 ‘삶의질향상위원회’의 역할 재정립과 아울러 조정 기능을 강화
 - 지방자치단체에서는 농촌지역개발 관련 업무의 협의 및 조정을 위한 협의체 구성, 운영

표 5-4. 농촌개발·복지 중장기발전계획의 실천력 확보 방안

단위: %

구 분	계	담당 업무			소속 기관		
		지역개발	농업농촌	주민복지	도	복합시	군
지자체에 기획업무전담 별도조직	39.5	30.3	58.2	25.8	26.7	36.2	46.7
삶의질계획 총괄부서 기능 강화	13.8	9.1	10.9	29.0	16.7	17.0	10.7
농촌개발계획에 법적구속력 부여	20.4	25.8	14.5	19.4	30.0	25.5	13.3
단년 예산제도 탈피 및 포괄지원	25.0	33.3	16.4	22.6	26.7	21.3	26.7
기타	1.3	1.5	0.0	3.2	0.0	0.0	2.7

- 계획제도의 실천성을 높이기 위한 또 다른 방법으로 공무원 조사에서는 ‘단년도 예산편성제도에서 탈피하여 포괄적 재정 지원이 가능하도록 한다’(25%), ‘농촌개발관련 각급 계획들이 구속력을 갖도록 법적 지위를 부여한다’(20.4%), ‘삶의질향상계획 주무부서의 총괄 기능을 강화한다’(13.6%) 등의 응답을 하고 있음

- 담당 부서별로 다소 차이가 있는데 지역개발 일반 업무를 담당하는 부서 직원의 경우 단년도 예산편성제도에서 벗어나 포괄적 재정지원을 높이 평가한 반면, 농업·농촌개발 관련 부서 직원의 경우 ‘기획업무를 전담할 수 있는 별도 조직을 만들자’는 제안을 한 비율이 높음. 그리고 주민복지 관련부서에 근무하는 직원은 ‘삶의질 계획부서의 총괄기능을 강화하자’는 응답 비율이 상대적으로 높음
 - 한편 근무 지역별로는 도 단위 공무원은 ‘농촌개발계획에 법적 구속력을 부여하자’고 하는 주장에答한 경우가 많았으며, 시·군 단위 공무원들은 ‘기획전담부서의 설치’에 동의한 응답자가 상대적으로 많았음
- 지자체의 각급 계획이 실천성을 확보하도록 하자면 이상과 같은 제도적인 뒷받침도 중요하지만, 그와 더불어 읍·면이나 특정 지구, 마을 등 시·군의 하위 수준에서 수립되는 보다 자율적이고 주민 참여적인 계획들이 법정 계획들과 긴밀한 연계를 이룰 수 있도록 해야 함
- 이러한 자율적인 계획들이 주민들의 기초적인 서비스 수요에서부터 보다 전략적인 접근이 요구되는 소득사업 추진 등에 이르기까지 다양한 내용을 담도록 하여 그것이 나름의 타당성과 추진 필요성을 지닐 경우 계획 수립부터 시행까지 지원할 수 있는 방안을 시·군에서 자체적으로 마련하는 것도 필요함(상자글의 영국 패리쉬 계획 참고)

<참고 4> 영국의 패리쉬계획(Parish Plan) 보조금 제도

- 패리쉬는 영국에서 가장 하위 단위의 기초 지방자치단체임. 2000년 발표된 영국 ‘농촌백서(Rural White Paper)’에는 농촌 마을 주민들이 스스로 미래를 설계할 수 있도록 지원한다는 공약이 제시되어 있음. 이를 근거로 2001년 3월부터 4년간 영국 농촌청은 1,000여 개의 농촌 지역사회에서 ‘패리쉬계획 수립 시범사업’을 추진. 이 시범사업에서 한 패리쉬에 투입된 평균 보조금은 약 3,200파운드임
- 패리쉬계획 수립은 주민들이 공동으로 토론하고 자료를 조사하여 ‘지역사회가 향후 5~10년간 어떻게 발전해야 하고, 어떠한 준비가 필요한지?’ 등에 관해 문서를 만드는 과정임. 패리쉬계획 보조금 정책에서 계획서의 형식은 정해져 있지 않지만, 최소한 ① 어떤 방법으로 주민 의견을 청취하고 결론에 이르렀는지, ② 누가, 무엇을, 언제, 얼마의 비용을 들여 계획 내용을 실행할 것인지를 정리한 보고서를 제출하도록 권장하고 있음
- 계획에서 다룰 수 있는 이슈는 제한이 없음. 특히 농촌에서의 열악해지고 있는 서비스공급 상황, 교통수단 접근성 문제, 주택공급 문제 등 삶의 질 향상과 관련된 지역사회의 사업계획이 패리쉬계획 과정을 통해 포함되는 경우가 많음
- 이러한 계획 과정은 ① 지방정부 등 공공기관의 의사결정에 영향을 주는 방법이며, ② 주민들이 주도하는 개발활동의 기반이며, ③ 지방정부나 중앙정부로부터 사업 실행을 위한 자금을 획득하는 지름길이며, ④ 패리쉬의회의 지위를 높이는 길이기도 함

자료: 송미령 외(2006)

3. 농촌 지역개발사업의 효율화를 위한 제도정비

가. 예산 지원 방식 개선

- 농촌 지역개발 및 복지 지원사업은 크게 농림부에서 추진하는 ‘농업농촌 종합대책’ 사업과 균형위에서 관리하는 균특회계 중 농업·농촌 관련사

업, 그리고 삶의질위원회에서 관리하는 ‘삶의질향상시행계획’ 사업, 그밖에 개별 부처별로 추진하는 농림어업, 농어촌 관련사업이 포함됨

- 현행 ‘삶의질향상시행계획’은 농특세 재원으로 실시하려는 사업을 모은 것일 뿐, 부처간 통합조정이란 본래 취지를 살리지 못하고 있음. 더구나 지자체의 자율성이 제한되어 있고 독자적 사업추진 여건이 미흡하기 때문에 ‘삶의질향상시행계획’의 차질 없는 추진을 위해서는 예산운용 방식을 재검토할 필요가 있음

○ 지방자치단체의 재량권을 확대하기 위해서는 무엇보다 지역의 여건이나 개발의지에 따라 적절한 사업을 선택하고 이를 수행하는데 필요한 안정적인 예산확보가 전제되어야 함

- 공무원 조사 결과에서도 지자체의 자율성이 부족한 가장 주된 원인으로 지방의 재정력이 취약한 점을 꼽고 있음(표 5-5 참조)
- 중장기적으로는 지역개발을 위한 새로운 세원의 발굴이나 국세의 지방세 이관, 예산편성방법의 개선 등이 필요하지만 단기적으로는 유사목적의 관련 사업비를 포괄적으로 이관하고 그 범위 내에서 지방자치단체가 이 재원을 활용하는데 재량권을 가지도록 할 필요가 있음

표 5-5. 지방자치단체의 자율성이 부족한 원인

단위: %

구 분	계	담당 분야			소속 기관		
		지역개발	농업농촌	주민복지	도청	복합시청	군청
지자체의 재정력 취약	67.5	71.2	62.5	68.8	66.7	74.5	63.6
중앙정부의 지나친 간섭	23.4	24.2	30.4	9.4	23.3	17.0	27.3
단년도 위주 예산편성	3.2	1.5	3.6	6.3	0.0	6.4	2.6
지자체 기획능력, 전문성부족	5.2	1.5	3.6	15.6	6.7	2.1	6.5
기 타	0.6	1.5	0.0	0.0	3.3	0.0	0.0

나. 관련 법령 정비

○ 농촌 지역개발과 직접적으로 관련되는 「오지개발촉진법」, 「도서개발촉진

- 법], 「접경지역지원법」, 「지방소도읍육성지원법」, 「농어촌주택개량촉진법」 등 5개 법령의 정비 방안을 강구해야 함
- 현실적으로 5개 법령에 의해 유사한 목적으로 각기 다른 소규모 농어촌 지역개발사업이 분산·추진되고 있기 때문에 이를 통합·조정하기 위해서는 근거법의 조정이 선행되어야 할 것임
 - 5개 법령에 의해 각기 별도 관련사업이 추진되고 있는 만큼 이들 사업의 통합을 위해서는 개별법을 개정하거나, 또는 「삶의질향상특별법」에 관련사업을 농림부로 이관한다는 조항을 포함하는 방안을 고려할 수 있을 것임
- 아울러 농어촌 복지정책 관련 법령간의 관계 명확화도 필요한데, 「국가균형발전특별법」, 「지방분권특별법」, 「삶의질향상특별법」, 「농업농촌기본법」, 「보건복지증진특별법」 등에 대한 검토 필요
- 「삶의질향상특별법」을 개정하여 관련법령 정비방안을 강구하고 삶의 질 향상 대책의 실천성을 제고
- 「정부조직법」의 정비로 농어촌지역개발에 관한 중앙부처의 관할과 책임 소재를 구체화할 필요가 있음
- 마을 단위의 농촌개발은 1960년대에는 농림부가 담당하였으나 그 후 행정자치부(내무부)가 새마을운동을 총괄하게 됨. 그 후 1991년 「농발법」의 제정과 1995년 「농어촌정비법」의 제정으로 농림부가 농촌지역의 생활환경 정비 업무에 본격 참여함으로써 농촌개발은 행정자치부뿐만 아니라 건설교통부(국토공간)와 환경부(환경·생태·용수), 보건복지부(의료·복지), 교육인적자원부(교육) 등 여러 부처에서 임시방편적으로 관여하고 있음
 - 사업의 효과를 높이기 위해서는 산업으로서 농업정책과 지역개발로서 농촌정책의 통합 추진이 필요하며, 이를 위해 농림부의 임무에 대한 재정립이 필요함. 현 「정부조직법」 제36조에서는 농림부 임무를 “농산, 식량, 농지, 수리, 축산 및 농산물유통에 관한 사무”로 규정하고 있는바, 여기에 농촌지역개발과 식품 등의 업무를 포함하도록 규정을 정비할 필요가 있음³

- 필요한 경우 유럽과 일본의 사례와 같이 행정자치부의 지역개발담당부서를 농림부로 이관하여 농촌지역개발에 관한 중앙부처의 업무를 통합할 수도 있을 것임

<참고 5> 유럽의 농촌개발 추진체계

- 우리나라에서는 농촌지역개발이라고 할 때 주로 농촌지역의 기초생활시설 정비를 지칭해 왔으나 유럽의 경우 농업과 농촌의 경제·사회·환경적 발전을 의미하며, 기초생활시설에 대한 정비는 사회통합의 관점에서 최저수준을 보장하는데 목표를 두고 별도로 취급함
 - EU는 농촌개발정책을 다원적 관점에서 농업인을 포함한 비농업인까지 지원하는 방향으로 조정하면서 「Agenda 21」 개혁을 통해 농촌개발정책추진체계를 분권화, 유연화, 통합화, 지역화방향으로 개편
 - EU는 목적지역에 대해 ‘중장기지역종합개발계획(목적지역 밖에서는 각국별 농촌개발계획)’을 통해 사업메뉴와 지침을 제시하고 지역별 예산을 포괄적으로 배정하는데 그치고, 지역별 사업내용이나 우선순위는 개별지역의 주도하에 수립·추진
 - 유럽은 EU와 중앙정부가 사업메뉴와 관련예산, 우선투자분야를 설정하고 지방에서 중장기농업농촌발전계획을 수립하면 중앙정부가 성과계약을 맺고 포괄적으로 관련예산 지원
- EU 각국은 통합적 지역정책을 추진하기 위해 행정지원체계도 통합적으로 개편하고 있는데 영국의 경우 2001년 중전의 ‘농어업식량성’(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)을 ‘환경식량농촌부’(Department for Environment Food and Rural Affairs: DEFRA)로 전환
 - 농업뿐만 아니라 농촌과 관련된 각 부처의 기능(환경, 관광, 복지 등)을 통합하였으며, 부처간 관련 농촌정책의 연계성을 보완하기 위해 통괄조정위원회를 구성, 종합적 농촌정책을 추진할 수 있도록 함

³ 동법 제32조에서 농촌개발과 관련하여 행정자치부는 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원, 재정, 세제, 지방자치단체 분쟁조정, 선거, 국민투표, 민방위, 재난관리 및 소방에 관한 사무를 정리하는데, “국가의 행정사무로서 다른 중앙행정기관의 소관에 속하지 아니하는 사무는 행정자치부장관이 이를 처리한다”는 규정에 의해 농촌개발업무를 행정자치부가 담당해 오고 있음. 즉 농촌개발에 대한 농림부의 임무 규정이 미비한 것이 부처간 농촌개발 중복 추진의 한 원인이 되기도 함

<참고 6> 일본의 농촌개발 추진체계

- 식량증산과 안정적 확보라는 전통적 농업정책에서 벗어나 정주권정비와 경관 사업을 중심으로 한 지역정책을 강화하고 있는데, 특히 1999년에 제정한 「식료·농업·농촌법」에서는 농촌진흥을 농림수산성의 기본 역할로 명확히 설정함
- 일본에서 공간개발사업은 ‘국토총합개발계획’과 이에 기초한 ‘국토이용계획(전국, 도도부현, 시정촌계획)’, 그리고 2001년부터는 농촌지역의 시정촌에서 ‘농촌진흥기본계획’을 수립하여 추진하고 있는데, 최근에는 여러 시정촌이 모여 광역제휴를 하거나, 다른 성청에서 실시하는 사업들을 묶어서 실시할 수 있는 제도가 발달하고 있음
 - 일본은 ‘농업농촌종합정비보조금사업’으로 생산기반조성과 생활기반조성사업을 일체적으로 추진하고 있으나 주로 용수개발·토지개량·농로, 주거환경개선 등 하드웨어사업 위주로 실시
- 「중앙성청설치법(2000.5)」에서 농림수산성은 “21세기에 어울리는 농촌 만들기를 추진하기 위해 농산어촌 및 중산간지역 등의 진흥이라는 새로운 임무가 부과되고, 이를 위해 2001년 성청 개편 시 농림수산성 구조개선국과 국토청 지방진흥국을 통합, ‘농촌진흥국’으로 개편

제 6 장

요약 및 결론

1. 주요 연구 결과

- (1) 농촌지역은 농업뿐만 아니라 다양한 2·3차 산업을 위한 생산공간이자 농민과 비농민이 함께 살아가는 생활공간, 그리고 자연과 문화유산이 풍부한 여가공간으로서 중요한 역할을 담당하고 있음. 따라서 농촌인구의 현지 정착과 도시민의 유입을 촉진할 수 있는 농어촌지역 개발은 국가의 균형발전을 위한 주요한 정책과제임
- 이 연구는 농촌지역을 대상으로 한 각종 지역개발과 복지지원 등 정책사업의 추진실태와 문제를 파악하여 종합적이고 체계적인 농촌정책의 방향을 제시함을 목적으로 하였음
 - 구체적으로 부처간 유사한 목적으로 소규모사업이 분산 추진되는 실태를 파악, 이들 사업의 추진체계를 조정하고 효율적인 추진을 위한 정책과제를 도출하는 데 연구의 목적이 있음
- (2) 우리나라에서 추진한 주요 농촌지역개발사업은 시기별로 ① 마을단위 종합개발(1단계: 1958~1979), ② 농업위주 농촌개발(2단계: 1980~1990), ③ 부처별 분산적 농촌개발(3단계: 1991~2002), ④ 농촌개발에 관한 통합적 접근(4단계: 2003~현재)의 4단계로 구분할 수 있을 것임

- 1단계는 1958년부터 시도된 지역사회개발사업(community development program)과 그 후 1970년부터 시작된 농촌새마을운동이 여기에 포함되는데, 마을을 대상으로 한다는 점과 생활환경개선과 생산기반정비, 소득증대, 정신계발, 복지환경사업 등 종합적인 접근을 하였다는 점이 특징임
 - 2단계는 새마을운동이 중단된 이후부터 농림부가 면단위 농촌정주권개발사업을 추진하기 시작한 90년대 초반까지로 이 시기에는 주로 농업생산기반정비에 초점이 맞추어져 왔으며 행정자치부와 건설교통부·보건복지부·환경부 등이 생활환경정비를 위한 사업을 추진하였으나 사람과 산업이 빠진 채 단편적으로 추진함
 - 3단계는 농업에 개방화의 위기감이 구체화되면서 여러 부처가 다양한 농촌지역개발 및 농어민복지증진 관련사업을 추진하게 되는 시기이며, 특히 「농발법(1991)」과 「농어촌정비법(1994)」 등에 의해 농촌개발에 농림부가 본격적으로 참여함. 여러 부처에서 소규모 사업들을 추진함으로써 부처간 분산과 중복으로 인한 비효율이 주요한 과제로 대두하게 됨
 - 4단계는 여러 부처에 분산된 농촌지역개발과 농어민복지 관련사업을 통합함으로써 투자의 시너지 효과를 높이고자 「국가균형발전특별법(2004)」, 「삶의질향상특별법(2004)」 등의 제도를 마련하고 종합적인 접근을 시도하고 있으나 부처간 조정이 미흡하여 아직까지 뚜렷한 성과를 얻지 못하고 있음
- (3) 농촌·농어촌·산촌 그리고 농산어촌지역이란 어디까지를 말하며, 농촌지역개발이란 무엇을 뜻하는지 구체화해야 함 그동안 우리나라의 농촌지역개발은 어떻게 전개되어 왔는지, 그리고 농촌개발사업 추진체계의 문제와 대책을 살펴보기 위해서는 농촌지역의 개념과 농촌지역개발사업의 정책 대상을 명확히 해야 함
- 「삶의질향상특별법」 제3조에서 농산어촌지역이라 함은 「지방자치법」 제2조 제1항2호의 규정에 의한 시와 군 지역 중 (1) 읍·면 전 지역, (2) 동 지역 중 「국토계획법」 제36조 제1항1호의 규정에 의해 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역을 의미하는데, 이와 같은

개념 인식은 읍이라는 농촌중심지와 면 단위의 배후 마을로 구성되는 하나의 생활권으로서 농촌을 통합적으로 인식하는 기초를 마련해 준다는 점에서 농촌개발전략상 중요한 의미가 있음

- 「삶의질향상특별법」 제3조에서는 “농림어업인등이라 함은 「농업농촌기본법」에 의한 농업인, 「임업및산촌진흥촉진에관한법률」에 의한 임업인, 「수산업법」에 의한 어업인 및 농산어촌주민을 말한다”고 하여 기존의 농림어업인의 범위에 농산어촌지역에 거주하는 비농업인까지 포함시킴

- (4) 농촌발전이란 농민을 비롯하여 농촌에 살고 있는 모든 주민들이 농촌을 떠나지 않고서도 안정된 일자리와 소득을 가지고 도시에 못지않은 생활환경 속에서 미래에 대한 희망은 물론 보람과 긍지를 가지고 살 수 있도록 ‘풍요롭고 쾌적한 복지농촌’을 만들어 가는 것으로 설정함. 따라서 농촌정책의 범위에는 농림부의 고유한 농림사업과 농업농촌종합대책, 균형위에서 추진하는 균특회계사업 중 농업·농촌 관련사업, 그리고 여러 부처에서 각기 나누어 추진하고 있는 삶의 질 향상대책사업 등에 분산되어 있는 (1) 농산물 가격 및 소득정책, (2) 농촌개발정책, (3) 농촌생활환경 및 복지정책이 포함될 수 있음

- 농촌지역개발이란 경제적·사회적·환경적으로 지속가능한 농촌의 발전을 도모하기 위한 것으로, 농업개발(농업생산 및 가공·유통구조의 혁신, 친환경적 농업구조로 전환), 경제활동 다각화(기존산업 활성화, 관광 등 새로운 소득원개발), 환경 및 경관보전(환경농업 장려, 자연환경 및 유산을 유지관리), 주체역량 강화(교육 및 훈련, 농촌주민의 주체역량 개발) 등을 포함
- 농촌생활환경 및 복지정책에는 농촌주민의 기본적 욕구(basic needs)를 ‘국민적 최저한(national minimum)의 개념에 기초하여 보장하기 위한 생활환경 정비와 복지 및 공공서비스 제공이 포함됨

- (5) 농업농촌종합대책과 균특회계, 그리고 ‘삶의질향상기본계획’에 포함된 농촌지역개발 및 복지지원관련 사업을 대상으로 추진체계를 검토한 결과 다음과 같은 문제를 내포하고 있는 것으로 밝혀짐

- 농촌지역의 특성과 정주공간의 위계를 무시한 채 편의적으로 공간을 분할, 다양한 소규모사업을 분산적으로 추진
- 시·군 단위에 여러 가지 계획제도가 있으나 대부분 중앙정부 위주의 사업 선정과 실제 투자예산 부족 등으로 지역발전 중장기계획과 연계하여 종합적으로 추진하지 못하고 단편적으로 사업을 추진함
- 사업의 종류별로 중앙부처-시·도-시·군까지 각기 별도의 추진체계를 통해 운용함으로써 동일 시·군 내에서도 다른 부서에서는 어떠한 유사 목적의 사업이 추진되고 있는지 제대로 파악하기 어려운 경우가 많으며, 종합적이고 체계적인 계획의 수립이나 효율적인 관리가 어려움
- 부처별 사업들이 각각 개별 법령에 근거를 두고 추진되고 있어서 사업 간 조정 등 종합적·체계적인 추진이 곤란
- 중앙 및 지자체의 농어촌 복지서비스 역시 전달 체계가 미흡하고 관련 주체별 연계가 제대로 이루어지지 못하는 실정임

표 6-1. 농어촌지역개발사업 추진체계의 문제점 요약

구분	추진체계의 문제점
중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> ● 종합적인 추진체계가 정비되지 못하고 주관부처별로 사업을 추진함에 따라 시·군 단위에서도 소관 국, 과별로 분산추진 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방간의 역할분담체계가 불분명하고 시·군 지자체의 자율성 미약 - 중앙부처간 업무협조체계의 미흡이 시·군 지자체에서도 재현 ● 중앙정부가 정책의 입안과 실시까지 관여 <ul style="list-style-type: none"> - 일선시책단계를 중앙정부가 직접 관리함으로써 지역특성을 반영하기 어려우며 실시설계와 건설공정에 대한 세부적인 사항까지 중앙지침으로 하달하여 지자체의 집행재량을 위축 ● 중앙정부가 사업집행의 과중한 업무부담으로 정책개발 미흡
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역종합계획과 개별사업의 연계성 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 농업농촌발전계획 등 지자체의 종합계획과 개별사업의 연계 부족 ● 개별 단위사업간 연계성 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 실과·소별 협조체제가 부족하고, 협조 자체가 제도화되어 있지 못함 ● 각종 농촌개발사업을 종합적으로 연계·협조 및 조정하는 조직체계의 부재 ● 지방자치단체 및 주민역량 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 공모사업방식에 익숙하지 못해 외부용역 의존도 심화 - 사업추진과정의 주민참여가 형식적이고 수동적

- (6) 유사 목적의 소규모 사업 분산 추진에서 발생하는 문제에 대해서는 크게 볼 때 ① 통합지침을 마련하거나 협의체 또는 조정 부서의 설치 등으로 사업을 담당하는 부처간의 연계성을 강화하거나, ② 지방자치단체로 하여금 관련사업을 지역의 입장에서 통합·조정할 수 있는 지역계획제도의 도입, 그리고 ③ 관련사업을 어느 특정부처로 이관하여 통합하는 등의 세 가지 방법으로 해결될 수 있음
- 중앙 부처간 중복문제의 해결과 유사사업을 담당하는 관련 부처간 연계성 강화를 위해 농특위나 균형위 등에서 유사사업 간의 통·폐합을 시도한 적이 있으나, 부처별 이해관계의 조정이 곤란하여 결국 통합지침을 마련하고 상호 협조하기로 함
 - 각기 다른 부처에서 다양한 사업을 추진한다고 하더라도 지방자치단체에서 재량권을 가지고 지역의 실정에 맞게 이들 사업을 취사선택하여 중장기 발전계획을 가지고 단계적·종합적으로 추진한다면 복잡한 사업 추진체계로 인한 중복이나 비효율 문제를 방지할 수 있을 것임. 현실적으로 여러 가지 계획이 수립되고 있으나 대부분 사업계획과 예산 지원이 연계되지 않아 결국 계획을 위한 계획에 그치는 경우가 많음
- (7) 따라서 농촌지역개발 및 복지지원체계의 정비 방향은 궁극적으로는 중앙 단위 사업을 통·폐합하고 지방의 자율권을 확대하되, 단기적으로는 중앙부처간 미션과 기능을 고려하여 유사 사업간 협력 또는 상호연계성을 강화함으로써 농촌개발사업의 중복과 비효율을 최소화하고 통합의 시너지효과를 확대할 필요가 있음
- 농촌지역개발 및 복지지원사업은 여러 부처에서 관여하여 오래전부터 추진체계상의 문제가 제기되어 온 만큼 일시에 해결하기 어렵기 때문에 농촌지역개발의 개념과 범위, 목적 등을 재검토하여 정부와 민간, 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 부처 및 부실간의 책임과 의무를 명백하게 정립하고 국민들의 공감대 형성을 전제로 종합적·단계적으로 접근할 필요가 있음

- (8) 이 연구에서는 ‘삶의질향상기본계획’을 기초로 균특회계 및 ‘농업농촌종합대책’에 포함된 농촌개발 및 복지지원사업을 대상으로 하여 그동안 수차례에 걸쳐 비효율적으로 추진된다고 지적받아 온 농촌개발 관련사업을 해당 사업부처로 이관하고, 마을단위 생활용수개발과 농어민복지 관련사업의 추진체계를 정비하는 방안을 제시함
- 검토 대상 농어촌지역 및 복지지원사업을 지방자치단체가 재량권을 가지고 지역의 특성과 여건에 맞게 추진할 부문과 생활환경 및 교육·의료·복지부문 등과 같이 중앙정부가 국민의 기본권을 보장한다는 차원에서 전국의 최소수준을 보장하는 부문으로 구분하여 각기 별도의 추진체계를 통해 사업 추진하는 것이 필요함
 - 지역특성을 반영해야 할 지역개발사업의 경우 공간위계에 따라 읍·면소재지를 대상으로 하는 중심지개발과 면 및 마을 등 배후지개발사업으로 유형화하고, 농촌정주생활권을 기초로 상호 연계성을 강화할 수 있도록 도농통합 개발체계 정비
- (9) 농촌지역개발 및 복지지원사업 중 1차적으로 농림부로 이관할 대상사업 선정 시 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업은 일원화를 원칙으로 하되 중앙부처의 미션과 기능 등을 고려하여 담당부처를 결정
- 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업이라 하더라도 부처별로 추진하는 것이 유리하다고 판단되는 사업은 부처간 통합지침 마련 및 협의체의 설치·운영
 - 농촌복지 및 교육사업의 경우 농업인에 대한 지원업무는 농업인에 대한 특례적용, 사회보험 등 참여 독려 등을 고려하여 농림부가 담당하되 농촌주민 전체에 대한 지원업무는 복지·여성·교육 등의 전문성을 고려하여 현행처럼 복지부 등 전문 부서에서 담당
- (10) 농촌지역개발사업의 경우 공간위계에 따라 읍·면소재지를 대상으로 한 중심지개발과 면 및 마을 등 배후지개발사업으로 유형화하고, 농촌 중심지 및 배후지 개발의 상호 연계 강화

- 행정자치부가 추진하고 있는 소도읍육성사업을 농림부로 이관하고, 이를 면소재지 활력증진사업과 연계하여 읍·면 소재지를 대상으로 농촌중심지에 대한 종합개발을 추진함. 이때 타 부처에서 추진하는 교육·의료·문화·복지시설의 배치와 연계하여 중심지의 서비스 공급기능 강화
 - 행정자치부의 오지개발 및 도서종합개발사업과 접경지개발사업, 건설교통부의 개발촉진지구지원사업, 그리고 해양수산부의 어촌종합개발사업과 산림청의 산촌종합개발사업을 통합하고 마을개발사업을 포함 농림부가 농어촌 배후지개발사업으로 추진
 - 녹색농촌체험마을·농촌전통테마마을·농촌장수건강마을·어촌체험관광마을·산촌체험마을 등 여러 부처에서 추진하는 다양한 마을단위개발사업을 통합, 농림부가 관리하되 사업 내용과 추진방식에 있어서 재량권을 부여하여 지방자치단체가 지역 여건에 맞는 마을개발사업을 추진할 수 있도록 재정비
- (11) 국민의 기본권보장 차원에서 농촌생활환경의 정비 및 농촌 교육·의료·복지 관련사업의 지속적인 추진
- 주택·도로·상하수도·교통·교육·의료·문화·복지시설 등 국민의 기본권과 직결되는 사업은 국민최저한 차원에서 지방자치단체에 위임하여 연차적으로 추진
 - 신규로 추진할 계획인 소규모 수리시설개보수사업과 소규모 보육시설 등은 해당사업에 대한 경험이 있는 농림부에서 담당하고, 장기적으로 여타 부처에서 담당하고 있는 주택개량, 마을하수도 등 농어촌지역 생활환경정비 및 농어촌주민에 대한 교육·의료·복지 관련사업은 농림부의 농촌발전구상에 기초한 가이드라인에 따라 지방자치단체가 추진하는 방안 강구
- (12) 기타 농촌지역개발 및 복지지원 관련사업의 추진체계 정비 방안
- 행정자치부가 추진하는 신활력지역지원사업을 농림부로 이관, 농산물가공 및 유통사업과 지역농업클러스터·농공단지조성·향토자원소득화사업 등과 연계하여 지역농업클러스터와 향토산업육성으로 재정비

- 행정자치부가 추진하는 정보화마을조성사업을 농림부 및 해양수산부로 이관하여 농수산물 등의 전자상거래나 녹색농촌체험관광, 어촌체험관광 등 소득원개발사업과 연계 하에서 농어촌지역 정보화사업 추진
- 보건복지부에서 관리하고 있는 농어업인 국민연금제도를 농림부로 이관하여 수혜자인 농어업인의 입장에서 연금제도를 관리·운영

표 6-2. 농촌지역개발 및 복지지원사업 중 추진체계 정비대상

분 야	추진체계 정비내용
농촌지역개발	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소도읍육성사업 ⇒ 면소재지활력사업과 함께 농촌중심지개발 ■ 오지개발· 도서개발· 접경지개발· 개척지구지원· 어촌종합개발· 산촌개발 ⇒ 농촌정주권개발 및 마을종합개발과 통합하여 농촌배후지개발 ■ 농촌전통테마마을· 농촌장수건강마을· 어촌체험관광마을· 산촌체험마을 ⇒ 녹색농촌체험마을과 통합하여 지방자치단체의 재량권강화
농어촌생활환경	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주택개량· 마을하수도사업 ⇒ 농어촌생활환경정비차원에서 종합추진 ■ 소규모수리시설개보수사업(신규) ⇒ 상동
신활력지역사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신활력사업 ⇒ 지역농업클러스터 및 향토산업육성과 통합
농어촌정보화마을	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정보화마을사업 ⇒ 농림부 및 해양수산부의 농어촌관광, 전자상거래 등 소득원개발사업과 연계
교육· 의료 및 복지	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농어민국민연금제도 ⇒ 농림부로 이관, 수혜자 입장에서 제도관리 ■ 국민연금관리공단 관리운영비 ⇒ 농림부로 이관 ■ 소규모보육시설 ⇒ 농림부 이관, 농어촌생활환경의 종합추진

- (13) 이처럼 관련사업을 농림부로 이관하는 근거는, 농업정책과 농민정책, 그리고 농촌정책은 하나의 틀 속에서 추진되어야 정책의 효율성을 높이고 시너지효과를 얻을 수 있기 때문임. 이는 농업은 농촌지역의 기반산업이며 면단위 지역에서는 농업에 종사하는 사람이 지역 인구의 70% 이상을 차지하는 등 농업과 농촌문제는 불가분의 관계이기 때문임
- 정주생활권이론에 입각하면 농촌중심지와 배후지역을 하나의 생활권으로 해서 농촌지역이 존립하기 때문에 읍과 면을 포함한 공간을 농촌지역이라 하고 이 지역을 대상으로 한 소득원개발이나 생활환경정비 등 일체의 관련 사무를 농림부가 총괄할 필요가 있음
 - 현실적으로 농림부는 「농업농촌기본법」과 「삶의질향상특별법」 등에 근

거하여 농업정책뿐만 아니라 농어촌지역개발과 농어업인 및 농어촌주민들의 교육·의료·복지 등의 농촌정책에 대해 총괄부서의 역할을 수행하도록 되어 있음

- (14) 농촌지역개발의 효율적인 추진을 위해서는 일부 사업을 농림부로 이관하는 데 그칠 것이 아니라, 농촌개발의 목표와 철학을 ‘지속가능한 농촌발전’으로 상정하고 장기적으로는 권한이양과 분권화를 통해 지역이 중장기 종합개발계획을 수립하여 통합적으로 추진토록 함
- 농촌정책의 재분류와 부처간 역할 정립을 위해서는 농어촌지역에 대한 범위 설정과 함께 부처 및 분야별 관련사업의 추진실태와 문제, 효율적인 추진방안에 대한 종합적인 조사연구가 선행되어야 함
 - 후속 연구에서는 이번 검토에서 제외된 농림부 및 해양수산부, 산림청, 농촌진흥청 등 유관부서의 농어촌지역개발 관련사업도 검토대상에 포함, 새로운 농어촌정책의 패러다임 모색이 필요함

2. 효율적인 농촌정책 추진을 위한 제도 정비

- 농촌지역개발사업에 있어서 중복성 해소, 종합성 및 규모의 경제성 확보, 연계성 제고 등을 위해 타 부처의 농촌지역개발 및 농촌주민 복지사업과 연계를 강화할 수 있도록 통합지킴 및 사업별 협의체를 설치·운영
 - 중앙정부 및 지방자치단체에 관련업무의 조정을 위한 별도의 조직을 설치·운영하는 것이 필요한데, 현실적으로 중앙조직으로는 국무총리가 위원장이고 15개 부처가 참여하는 ‘삶의질향상위원회’의 역할과 기능을 강화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음
 - 지방조직으로는 지역혁신위원회 등과 자생적으로 유사한 역할을 수행하는 조직들을 상호 비교하여 지역개발에 대한 전문성과 주민참여가 동시에 보장되면서도 지속적으로 지역발전에 대한 기획 및 조정의 역할을 수행할 수 있는 조직 구성

- 농촌지역 종합개발계획제도의 활성화로 체계적이고 종합적 사업 추진
 - 정주생활권이론에 기초한 농촌지역종합개발계획제도의 재정비
 - 계획제도의 정착을 위해 지역개발 관련사업을 지방자치단체에 대폭 위임하거나 재량권을 확대하고, 다년주의 재정과 포괄보조금화 등 예산집행방식을 조정해야 함
- 지방자치단체의 재량권을 확대하기 위해서는 무엇보다 지역의 여건이나 개발의지에 따라 적절한 사업을 선택하고 이를 수행하는데 필요한 안정적인 예산확보가 전제되어야 함
 - 중장기적으로는 지역개발을 위한 새로운 세원의 발굴이나 국세의 지방세 이관, 예산편성방법의 개선 등이 필요하지만 단기적으로는 유사목적의 관련 사업비를 포괄적으로 이관하고 그 범위 내에서 지방자치단체가 이 재원을 활용하는 데 재량권을 가지도록 할 필요가 있음
- 「삶의질향상특별법」 개정으로 「오지개발촉진법」, 「도서개발촉진법」, 「접경지역지원법」, 「지방소도읍육성지원법」, 「농어촌주택개발촉진법」 등 5개 법령의 정비 방안을 강구하고 삶의 질 향상 대책의 실천성을 제고
 - 현실적으로 5개 법령에 의해 유사한 목적으로 각기 다른 소규모 농어촌 지역개발사업이 분산·추진되고 있기 때문에 이를 통합·조정하기 위해서는 근거법의 조정이 선행되어야 함
 - 「정부조직법」의 정비로 농어촌지역개발에 관한 중앙부처의 관할과 책임소재를 구체화할 필요가 있으며, 필요한 경우 유럽과 일본의 사례와 같이 행정자치부의 지역개발담당부서를 농림부로 이관하여 농촌지역개발에 관한 중앙부처의 업무를 통합할 수도 있을 것임

3. 향후 연구과제

- 그동안의 농촌개발이 농업에 치우치거나 아니면 마을단위를 대상으로 하

여 소위 ‘인간 정주공간’으로써 틀을 마련하는데 실패하였다는 문제인식에서 출발한 이 연구는 몇 가지 정책대안을 제시하였으나 농촌이란 특수한 공간을 대상으로 어떻게 업(業)과 민(民)을 결합해야 할 것인지는 여전히 풀어야 할 숙제로 남아 있음

- 인간 정주공간으로써 농촌지역을 개발하기 위해 먼저 농촌지역의 개발 정도와 지역 주민들의 삶의 모습에 대한 보다 구체적인 인식이 선행되어야 함. 예를 들어 ‘오늘 날 농촌지역에 있어서 국민 최저한(national minimum)이란 무엇인지’ 연구가 필요함. 즉 생활환경이나 교육, 의료, 문화, 복지수준이 어느 정도가 되는 것을 과연 최저한이라 할 것인지에 대한 실증적 연구가 선행되어야, 이를 근거로 소위 농촌개발의 목표를 설정할 수 있을 것임
- 농촌개발을 위한 농촌정책의 내용과 범위를 구체화하고 이 과정에서 정부와 민간, 그리고 중앙정부와 지방자치단체간의 적절한 역할분담이 전제되어야 효율적인 추진체계와 개발전략에 대해 논의 할 수 있기 때문에 이에 대한 기초 연구가 필요함
 - 현실적으로 15개 부처가 참여하는 가장 포괄적인 구상이라 할 수 있는 ‘삶의질향상기본계획’에서 조차 정작 농촌지역의 기반산업인 농업을 제외하고 있다든지, 아니면 농공단지개발사업을 핵심적인 소득원개발사업으로 제시하고 있으나 사실 이 사업으로 얼마나 많은 농촌주민들이 현지에서 취업을 하고, 소득을 얻을 수 있을지 등 사업 내용과 범위가 불투명
 - 지역개발의 내용에는 물리적 시설의 확충뿐만 아니라 관련 기관과의 유기적 연계 등 제도정비와 이를 운용하는 조직 활성화, 그리고 지역의 역량강화를 위한 인력개발이 포함되어야 함
 - 농촌지역개발을 위한 사업의 종류와 성격에 따라서 부처간에 공동으로 추진하거나 다수의 지방자치단체가 협력해서 추진하는 사업도 배제해서는 안 될 것임

- 농촌개발 전략의 하나로서 농촌중심지개발과 도농통합적 접근은 농촌지역 주민들에게 효율적으로 기초서비스를 제공할 수 있다는 점에서 주목을 받고 있음. 이를 위해서는 전국의 농촌정주생활권을 구분하고, 이들 권역의 중심성과 정주기능을 계측해야만 농촌개발 수요와 추진전략을 제시할 수 있기 때문에 이에 대한 연구가 필요함
 - 생활환경이나 주민복지의 경우 정주생활권을 설정하고 권역 내에서 기초수요를 충족시킨다는 전제를 하면 현실과 괴리되는 부분을 정책수요로 파악
 - 소득원개발의 경우 지역의 여건과 부존자원, 주민들의 개발의지 등을 종합적으로 고려하여 특성 있는 지역개발을 추진하되 정주생활권과는 다른 지역농업권 또는 취업권의 개념이 도입될 필요가 있을 것임
- 이 밖에도 본 연구를 통해 제시된 농정차원에서 농촌개발 추진체계와 농촌계획제도의 실효성 제고, 신활력사업과 향토산업의 연계, 그리고 농촌정보화 등에 대한 구체적인 실천방안을 마련하기 위한 심도 있는 후속연구가 필요함

부 록

-
- ◆부록 1. 관련 법령상 농어촌지역, 농림어업인 및 농림어업 개념
 - ◆부록 2. 농어촌지역개발 및 농어민복지지원 사업내역
 - ◆부록 3. 우리나라 주요 농정관련 제도 및 시책의 추진
 - ◆부록 4. 공무원 조사표(지역개발 분야)
 - ◆부록 5. 공무원 조사표(보건복지 분야)

■ 부록 1. 관련 법령상 농어촌지역, 농림어업인 및 농림어업 개념

구 분	개념 및 정책대상
농어촌지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「삶의질향상특별법」 3조(정의)에서 농산어촌지역은 「지방자치법」 제2조에 의한 시와 군지역 중 전체 읍·면지역으로 설정하고 있는데 이는 기존의 「농촌정비법」상 농어촌지역과 「산림기본법」상 산촌지역과의 동일한 범위임 - 「농업농촌기본법」 3조(정의) 및 동법 시행령 제5조, 「농어촌발전특별조치법」상의 농어촌지역(농림부고시 제1995-86호)에서 농어촌이란 군지역과 시지역 중 대통령이 정하는 지역(시 지역 중 전체 읍·면과 시 지역의 동 중에서 주거·상업·공업지역을 제외한 지역)을 농어촌지역으로 지정 - 「산림기본법」 3조(정의)에서 산촌이란 산림면적의 비율이 현저히 높고 인구밀도가 낮은 지역으로 대통령이 정하는 지역(행정구역면적에 대한 산림면적이 70%이상, 인구밀도가 전국 읍·면 평균이하, 행정구역면적에 대한 경지면적의 비율이 전국 읍·면 평균 이하인 지역)을 뜻함
농림어업인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「삶의질향상특별법」 3조(정의)에서 농림어업인 등이라 함은 「농업농촌기본법」 제2조 2호의 규정에 의한 농업인, 「임업및산촌진흥촉진에관한법률」 제2조 2호에 의한 임업인(대통령령이 정하는 자 제외), 「수산업법」 제2조 8호에 의한 어업인 및 농산어촌주민을 뜻함 - 「농업농촌기본법」 3조(정의) 및 동법 시행령 제3조에 의한 농업인이란 농업에 종사하는 자로서 ① 1000㎡이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자, ② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만원 이상인 자, ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자를 포함 - 「임업및산촌진흥촉진에관한법률」 제2조(정의) 및 동법 시행령 제2조에 의한 임업인이란 임업에 종사하는 자로서 ① 3ha이상의 산림에서 임업경영을 하는 자, ② 1년 중 90일 이상을 임업에 종사하는 자, ③ 임업경영을 통한 임산물의 판매액이 100만원 이상인 자, ④ 「산림조합법」 제18조의 규정에 의한 조합원으로써 임업을 경영하는 자를 포함함 - 「수산업법」 제2조(정의)에서 어업인이란 어업자와 어업종사자를, 어업자는 어업을 경영하는 자를, 어업종사자는 어업자를 위하여 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 자를 의미함
농림어업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「농업농촌기본법」 제3조(정의) 및 동법 시행령 제2조에 의해 농업이란 농작물생산업·축산업·임업 및 이들과 관련된 산업으로 ① 농작물생산업(식량작물생산업 및 종자생산업), ② 축산업(가축의 사육업, 부화업 및 종축업), ③ 임업(자연휴양림의 조성 및 운영을 포함한 영림업, 임산물생산업 및 야생조수사육업)을 포함 ○ 「수산업법」 제2조(정의)에서 어업이란 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업을 뜻함

■ 부록 2. 농어촌지역개발 및 농어민복지지원 사업내역

사업분류	해당 사업명	
농어촌지역개발	마을개발	농촌마을종합개발, 어촌종합개발, 산촌종합개발, 접경지역지원, 개발촉진지구지원
	중심지개발	소도읍육성사업, 면소재지활력증진사업
	면단위개발	농촌정주기반확충사업, 오지개발사업, 도서종합개발
	주거환경정비	농산어촌주거환경개선(주택개량, 마을하수도정비), 환경친화형 농촌주거모델개발보급
	상하수도 및 폐기물처리	면단위 생활용수, 농어촌생활용수, 도서지역식수개발, 마을단위생활용수개발, 면단위 하수도, 소하천정비, 농어촌폐기물종합처리, 농촌폐비닐수거지원, 소규모수리시설개보수(신규)
	교통여건	농어촌도로정비, 교통서비스강화, 국고여객선 건조
	정보화기반	정보화마을조성, 초고속인터넷이용환경 조성, 정보화인프라구축, 디지털어촌/어촌사랑방구축
	정보활용도	농업인정보화교육, 농업농촌정보화선도자선정, 농업인관련정보제공 확대, 사이버영농기술보급시스템 구축, 어업인정보화교육
농업의 복합산업화와 지역산업	지역산업	향토자원소득화사업, 향토자원조사발굴 및 DB구축, 전남향토산업육성지원, 특산단지전통식품 및 산지가공, 수산물가공사업, 농어업인고용촉진훈련, 지리적표시제도, 지역특화발전특구, 지역농업클러스터, 지역연구기반조성, 농촌지도기반조성, 지역농업클러스터기술개발지원, 지역특화사업, 신활력지역지원 , 지역전략산업진흥, 지역혁신특성화시범사업, 농공단지조성, 여성농업인창업지원, 여성농업인소규모특화사업지원, 여성농업인생산제품 품질향상지원, 산림산촌클러스터사업
	체험관광	녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 농촌장수건강마을, 아름마을, 문화역사마을, <u>어촌체험관광마을</u> , <u>어촌관광활성화사업</u> , <u>산림휴양공간 및 수목원조성</u> , <u>산림박물관조성</u> , 문화관광자원개발, 생태녹색관광자원개발, 농업농촌테마공원조성, 저수지수변개발, 농산어촌박람회개최, 농산어촌체험관광홍보, 향토문화관광축제 운영, 농산어촌체험마을 사무장 채용 지원, 중앙지방민간네트워크구축, 농어촌휴양자원
	인적개발	인적역량 강화
	경관보전	경관보전직불제, 조건불리지역직불제, 농촌폐비닐수거사업, <u>산림자원보전관리</u> , <u>자생식물식재및생태숲</u> , <u>자연휴양림조성</u> , <u>인공어초시설</u> , 자연환경보전이용시설
	도농교류	도농교류활성화기반정비, 도농교류참여프로그램마케팅, 도농교류센터운영, <u>재래시장 시설현대화</u> (표 계속 →)

사업분류	해당사업명	
농 어 촌 주 민 의 교 육 의 료 문 화 복 지	사회안전망 확충	농어업인국민건강보험제도개선, 농어업인국민연금보험제도개선 , 농어민연금관리운영비지원, 농작업재해보상지원, 어선원재해보상지원
	과학문화 복지시설	농어촌공공도서관건립, 농어촌체육문화센터건립, 마을단위 생활체육시설, 생활친화적 문화공간조성, 지방문화원 문화체험프로그램운영, 산림박물관 건립
	의료기반확충	농산어촌지역응급의료인프라확충, 공공보건기관기반확충, 지역거점공공의료기관육성, 농업인건강관리시설장비확충, 농작업환경개선, 농작업재해안전관리시스템, 안전영농구역조성
	영유아 및 여성복지	농산어촌보육시설확충, 농산어촌만5세아 무상보육지원, 농어업인영유아보육지원, 여성농어업인센터, 농어가도우미지원, 사고농업인영농지원, 여성농업인창업지원, 생산제품품질향상지원, 전자상거래우먼팜유지관리, 소규모보육시설(신규)
	노인복지	농산어촌노인복지센터, 노인봉사활동프로그램, (농촌건강장수마을)
	교육기회제공	농산어촌우수고교중점육성, 농산어촌실업계고특성화, 학교군구성, 적정규모학교육성, 복식수업교재개발, 원격교육컨텐츠개발, 원어민영어보고교사배치, 방과후교육활동지원, 방학캠프운영지원, 농산어촌공립병원병설유치원지원
	교육비경감	농어업인고교생학자금지원, 농산어촌대학생학자금융자, 농과계대학생학자금보조, 초중고학생급식비지원, 자영고수산계급식비지원, 특수교육지원센터순회교육지원, 농산어촌교원근무수당, 교원사택확충 및 노후시설현대화, 학교도서관 및 장서확충, 농어촌공공도서관건립, 교육정보화인프라보급

자료: 균특회계사업(38건: 밑줄). 삶의질+균특회계사업(21건: 밑줄검 이테릭체)
농림부이관 대상사업(11: 진한글씨)

■ 부록 3. 우리나라 주요 농정관련 제도 및 시책의 추진

구 분	년도	주요 제도 정비 및 시책 추진
제1차 5개년계획 (1962-66)	1962	- 제3차 농업증산계획(1962-66) - 헌법 개정: 농지의 소작금지 선언 - 개간촉진법 제정: 도시 실업자 귀농정착사업 실시 - 농촌진흥청 설립
	1963	- 양곡관리법 제정: 양곡예매제와 교환제도 신설 - 축산법 제정: 가축보호법 내용보완, 축산발전 도모
	1965	- 식량증산 7개년계획(1965-71)
	1966	- 수산청 설립(농림부 산하)
제2차 5개년계획 (1967-71)	1967	- 산림청 신설(농림부 산하) - 농업기본법제정: 농업구조개선을 위한시책방향 선언 - 농경지조성법 제정(유휴지활용 개간, 간척 장려) ◎ GATT 가입
	1968	- 농업용수개발계획(지하수개발 위주의 용수개발) - 제1차 농어민소득증대특별사업(주산단지중심의 경제작물개발)
	1969	- 초지법제정: 초식가축 사육기반 확충 - 어항법제정: 어항의 시설 및 관리에 관한 사항 ◎ 고미가정책 실시
	1970	- 농촌근대화촉진법(농지개량사업) 및 농지확대개발촉진법제정 - 양관관리기금법 제정 - 이증미가제 실시(생산농가보호 및 가계안정)
	1971	- 농산물수출진흥법 제정: 수출업자 지정, 계열화지원
제3차 5개년계획 (1972-76)	1972	- 농지의보전및이용에관한법률: 농지전용허가제, 대체농지조성비 - 제2차 농어민소득증대특별사업(새마을운동연계 수출품목개발)
	1973	- 절대농지 지정(농지전용 제한지역 고시) - 농산물도매시장법 제정
	1974	◎ 쌀3 천만석 돌파(73년부터 통일계 위주 수매) - 축산진흥기금 설치(경마사업수익금중 일부를 적립)
	1975	- 농지확대개발촉진법 제정: 개발촉진지역에 대한 개발
	1976	◎ 쌀,보리자급(77년 쌀 4,170만석 돌파, 수입중단, 쌀막걸리) - 농산물유통및가격안정에 관한법률: 농수산물도매시장제도 정비
제4차 5개년계획 (1977-81)	1977	- 어선법 제정: 어선의 건조조정, 등록, 검사업무 수산청 일원화
	1978	- 축산진흥장기계획(1978-91) - 농업기계화촉진법 개정: 농업기계화정책의 본격추진
	1980	- 헌법 개정: 법률이 정하면 위탁영농, 임대차 가능
	1981	- 농업용수개발10개년계획 - 농어민후계자육성사업 착수 - 축협중앙회 발족

(표 계속 →)

구 분	년도	주요 제도 정비 및 시책 추진
제5공화국 (1983-87)	1983	- 농어촌소득원개발촉진법 제정: 농외소득원개발 ◎ 추곡수매가 동결(물가안정)
	1984	- 축산법 개정: 축산업등록, 허가제도입(소값 파동)
	1986	- 농지임대차관리법 제정: 임대차 합법화, 위탁경영 제한적 허용 - 농어촌종합개발사업 추가(군단위 농어촌지역종합개발계획수립) ◎ UR협상 참가
	1987	- 농어가부담경감 대책: 고리채를 제도금융으로 대체 - 한국식품개발연구원 설립
제6공화국 (1988-92)	1988	- 추곡수매가결정 국회동의제 부활(쌀 생산농가 소득보장) - 양곡유통위원회 설치 - 농협법 개정: 중앙회장, 조합장 직선제 도입 - 농지투기억제대책(비농민 농지취득자격 제한)
	1989	- 농어촌발전종합대책(농어촌구조개선을 위한 증장기대책) ◎ GATT BOP졸업(농산물수입자유화품목 265개 예시)
	1990	- 농어촌발전특별조치법: 농지에 대한 다년생 작물재배 자유화 등 - 농지관리기금법 제정: 영농규모화사업 - 축산장기발전대책 수립(경쟁력제고를 위한 부문별 대책)
	1991	- 농어촌구조개선대책(구조개선을 위한 42조 투자계획: 91-01) ◎ 농산물 수입자유화예시계획(배 등 132품목) GATT 통보
	1992	- 농업진흥지역(1,008천ha)지정, 절대농지 폐지 - 한국마사회 감독부서(농림부에서 체육부로) 조정 ◎ 통일벼 수매 중단
	문민정부 (1993-97)	1993
1994		- 농어촌특별세법 제정: 농어촌특별세(10년간 15조) - 농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안(WTO체제 대응 농정) - 농어촌정비법 제정: 농어촌종합정비계획 추진 - 농산물유통및가격안정에관한법률제정: 유통개혁대책 - 농지법 제정: 농지관련 5대 법률 재정비 - 농림사업통합실시요령 제정
1995		- 농림정책자금대출제도 개선(신용대출 확대, 보증한도 인상) - 농어촌학생 대학특례입학제(대학정원 2%, 1만 천명 혜택) - 농어민연금제도 실시 - 농림사업평가실시요령 제정(농림사업 평가제도 체계화)
1996		- 농림수산부를 농림부로 개칭(수산부문을 해양수산부로 이관) - 인삼관련업무를 재경원에서 농림부로 이관
1997		- 축산물의 가공, 유통, 판매관련 업무를 농림부로 이관 - 친환경농업육성법 제정: 환경농업정책 추진근거 - 한우산업발전종합대책(전업농 1만호 육성)
		(표 계속 →)

구 분	년도	주요 제도 정비 및 시책 추진
국민의정부 (1998-02)	1998	- 농업농촌발전계획수립(국민의정부 농정틀)
	1999	- 농업협동조합 통합(농업, 축협, 인삼협동조합중앙회 통합)
	2000	- 농지법, 농안법, 종자관리법, 농산물품질관리법상 규제완화 - 여성농업인육성 5개년계획 수립
	2001	- 농작물재해보험법 제정: 자연재해로 인한 농작물피해보상 근거 - 논농업직불제 도입(논의 공익적 기능에 대한 보상)
	2002	- 양곡관리법 개정: 양곡가공업 등록, 신고권한을 시도지사에 이관 - 유기농업증장기계획(2010년까지 농산물의 2%까지 확대)
참여정부 (2003-07)	2003	- 농어업인부채경감특별법 개정: 경영개선자금 상환기간 2년 연장 - 농어촌특별세법 개정: 농어촌특별세 과세시한 10년 연장
	2004	- 농업농촌종합대책: 119조 증장기투융자(04-13) - FTA체결에따른농어업인지원에관한특별법: 지원기금 설치 - 농특위 설치,운영법 개정: 활동기간을 3년간 연장 - 농림어업인삶의질향상및지역개발특별법 제정
	2005	- 농림어업인삶의질향상및지역개발계획수립(중앙-시도-시군) - 여러 가지 직불제도 도입(농업예산의 20%까지 확대계획 수립) - 도시민 등 외부투자유치, 복합생활공간조성 등

■ 부록 4. 공무원 조사표(지역개발 분야)

◆ 응답자 인적사항

- ()시/도 ()시/군
- 성명 () 연락처 (- -)
- 소속 ()과/실 ()계/팀
- 현재 담당 업무 종사 기간 ()
 - ① 1년 미만 ② 2~3년 ③ 3년~5년 ④ 5년 이상
- 연령대 ()
 - ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

◆ 농촌정책의 범위와 추진체계 개편 필요성

1. '농촌정책'이라 하면 다음 중 어떤 내용이 주가 되어야 한다고 생각하십니까? 보기에서 중요한 것을 세 가지만 골라주십시오 (), (), ()
 - ① 전통적 농업 정책(농산물 생산, 유통 등)
 - ② 직불제 등 농업인 소득 지원 정책
 - ③ 농업인력 육성 정책
 - ④ 농어민 복지 정책
 - ⑤ 농어민 자녀 교육 정책
 - ⑥ 농촌 보건·의료 정책
 - ⑦ 농공단지·향토산업 육성 정책
 - ⑧ 농촌 도로, 주택, 상하수도 등 생활환경 개선 정책
 - ⑨ 도시민 농촌 유입 지원 정책(복합생활공간 조성)
 - ⑩ 농촌관광 및 도농교류 정책
 - ⑪ 농촌 경관·환경관리 정책
 - ⑫ 기타 ()

2. 중앙정부의 다양한 농촌개발 및 복지 관련 사업들을 통합 추진하는 방향으로 농촌정책을 재편해야 한다는 의견이 있는데, 이에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 농촌개발사업을 하나의 중앙부처에서 전담하는 방향으로 일원화한다
- ② 부처 전문성에 따라 사업이 추진되도록 몇몇 사업을 관련 부처로 이관하고 재조정한다
- ③ 현행 사업 추진 방식을 그대로 유지한다
- ④ 지자체 차원에서 농촌개발사업을 통합 추진하면 되므로 어느 경우든 상관없다
- ⑤ 기타 (_____)

◆ 농촌정책 추진시 지자체의 자율성

3. 지자체의 자율성이 부족하여 여러 가지 농촌정책을 추진하는 데 어려움이 많다는 지적들이 많이 있습니다. 지방의 자율성이 부족한 가장 주된 원인은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 지방자치단체의 재정력 취약
- ② 중앙정부에서 사업 지침 등을 통해 지나치게 세세한 부분까지 관여
- ③ 장기적인 사업이 힘들도록 하는 단년도 위주 예산 편성
- ④ 지방자치단체의 기획 능력과 전문성 부족
- ⑤ 기타 (_____)

◆ 삶의 질 향상 계획 수립 동향과 과제

4. 「농림어업인 삶의 질 향상 시행계획」의 수립은 어떤 방식으로 이루어졌습니까? ()

- ① 담당 과(예 : 농정과)에서 단독으로 작성
- ② 관련 사업 부서의 계획을 담당 과에서는 단순 취합하는 식으로 작성
- ③ 담당 과와 사업 부서가 공동작업을 수행하여 작성
- ④ 계획 수립을 위한 전담 팀을 구성하여 작성
- ⑤ 외부 전문기관에 계획 수립 용역을 의뢰
- ⑥ 기타 (_____)

5. 「삶의질 향상 시행계획」이 형식적이어서 전혀 도움이 되지 않는다는 의견이 있습니다. 그 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? ()
- ① 새로운 것이 없고 기존의 사업들을 망라한 수준이기 때문
 ② 예산의 뒷받침이 보장되지 않기 때문에
 ③ 사업 담당부서가 지나치게 세분되어서
 ④ 지자체 장의 실천의지가 부족해서
 ⑤ 기타 (_____)
6. 「삶의질 향상 시행계획」이 농촌 지역개발·복지정책의 명실상부한 지침서가 되기 위해서 선결되어야 할 과제를 두 가지만 골라주십시오 (), ()
- ① 정확한 실태 진단과 처방을 기초로 실천성 있는 내용으로 구성되어야 한다
 ② 사업계획의 시행에 소요되는 예산 확보가 보장되어야 한다
 ③ 시·군 단위 시행계획에서 사업들을 단순 나열하지 않고 상호 유기적으로 체계화해야 한다
 ④ 시장·군수의 추진 의지가 있어야 한다
 ⑤ 지자체(시·군)의 자율성이 보장되어야 한다
 ⑥ 중앙단위 「기본계획」이 내실있게 수립되어야 한다
 ⑦ 정책 수혜자인 주민들의 적극적인 참여가 있어야 한다
 ⑧ 「삶의질 향상 시행계획」 추진에 대한 사후 평가 절차가 단순화되어야 한다
 ⑨ 기타 (_____)

◆ 지자체 내부의 업무 연계

※ 다음은 농촌 관련 여러 사업들을 추진하는 과정에서 지자체의 관련 부서 간 업무 연계를 묻는 질문입니다. 각 문항에 대해 선생님의 의견을 말씀해주시오 (7-9번)

7. 농촌 지역개발 및 복지사업을 추진하기 이전에 관련되는 타 실·과의 계획들을 검토하고 업무 협의를 거쳐 사업 추진을 결정한다. ()
- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

8. 관련 실·과 간에 사업 시행 과정에서 필요한 행정조치나 업무 협조가 원활히 이루어진다.
()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

9. 사업 완료 이후에도 지속적인 유지관리 및 타 사업 연계 등을 위해 전문성을 갖고 있는
부서와 업무 협조가 긴밀히 이루어진다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

◆ 농촌정책 관련 중앙부처 분산으로 인한 영향

※ 농촌정책과 관련되는 중앙정부 부처가 분산되어 있으므로 말미암아 지자체에서 겪게 되는
어려움을 묻는 질문입니다. 다음 각 문항에 대해 선생님의 의견을 말씀해주시요. (10-11번)

10. 부처별로 추진하는 단위 사업들을 지자체 차원에서 묶어서 파급효과가 큰 굵직한
사업으로 만들어내기 어렵다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

11. 전문성을 갖춘 정부 부처에서 사업을 추진하지 않아서 사업 성과를 떨어뜨리고 비효율을
낳는다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

◆ 농촌의 생활환경 여건 개선을 위한 사업 평가

※ 농촌의 생활여건 개선을 위한 여러 사업들의 추진 동향에 대한 질문입니다. 다음 각 문항에 대해 선생님의 의견을 말씀해주시오 (12-14번)

12. 생활환경, 문화, 보건 의료, 교육 등 농촌 주민들이 필요로 하는 기초 수요를 전국 어디서나 일정 수준으로 만족시키는 데는 이르지 못했다. ()
- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
13. 도로, 상하수도 등 수요가 많은 사업을 대상으로 실적을 올리는 데 치중하여 농촌의 경관, 환경 등 새로운 정책 수요를 충분히 고려하지 못했다. ()
- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
14. 주택, 마을 상하수도, 도로 등 단위 사업들의 소관 부처가 달라 효과적으로 사업을 추진하는 데 어려움이 있다. ()
- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

◆ 현행 면 단위 개발사업의 문제점

※ 다음은 정주권 개발사업이나 오지종합개발사업 등 면 지역을 대상으로 추진되는 사업들에 대한 질문입니다. 각 문항에 대해 선생님의 의견을 말씀해주시오 (15-17번)

15. 소규모 단위 사업 위주로 분산 추진되어 사업 효과가 크지 않다. ()
- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

16. 면 소재지 육성을 목적으로 하는 사업을 추진하기가 어렵다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

17. 정주권면과 오지면으로 구분되어 두 사업을 연계한 종합적 추진이 어렵다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

◆ 마을 및 권역 단위 사업이 안고 있는 문제점

※ 다음은 각종 마을개발사업(예: 녹색농촌체험마을이나 전통테마마을 등)이나 특정 권역 대상 개발사업(예: 마을종합개발사업, 산촌종합개발사업, 어촌종합개발사업 등)이 안고 있는 문제들을 묻는 질문입니다. 각 문항에 대해 선생님의 의견을 말씀해주십시오. (18-20번)

18. 마을 간 연계가 이루어지지 않고 사업 효과가 해당 마을에 한정된다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

19. 단일 사업지구에 지나치게 큰 액수가 투자되거나 여러 사업이 중복 추진된다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

20. 마을개발사업의 운영관리 주체가 없어 지속성 있는 사업이 되지 못한다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

◆ 2·3차 산업과 연계한 농촌의 복합산업 활성화 사업 평가

※ 다음은 농업과 연계한 가공산업, 농촌관광 등 농촌 복합산업 활성화를 목표로 하는 각종 정책 사업의 문제점을 묻는 질문입니다. 각 문항에 대한 의견을 말씀해주세요 (21-23번)

21. 최근의 농촌 복합산업 활성화 관련 사업들이 과거부터 진행해오던 농외소득사업(특산단지, 전통식품, 농산물가공산업 정책 등)과 잘 연계되지 않고 추진된다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

22. 신활력사업과 향토산업 육성, 지역특화발전특구, 지리적표시제 등 여러 부처의 유사한 목적사업이 소규모로 중복 추진된다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

23. 삶의질 향상 대책의 농촌 복합산업 활성화 관련 사업들이 지나치게 농촌관광 위주로 이루어져 있다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

◆ 농어촌 정보화 관련 사업 평가

※ 정보화마을 조성 등 농촌의 정보화 관련 정책사업의 문제점을 묻는 질문입니다. 각 문항에 대해 선생님의 의견을 말씀해주세요 (24-25번)

24. 정보화마을 사업 등을 통해 조성한 마을의 정보화 거점시설의 활용도가 높지 않다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

25. 농촌 정보화사업이 농특산물 전자상거래나 민박 알선 등 소득사업과는 효과적으로 연계 추진되지 못했다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

◆ 지역발전계획과 연계한 농촌개발·복지 사업 추진

26. 지역의 중장기 발전계획과 연계한 농촌개발 및 복지 관련 사업 추진이 필요하다는 의견이 있습니다. 이를 위해 어떠한 계획을 활용하는 것이 가장 적합하다고 생각하십니까? ()

- ① 삶의 질 법에 의한 삶의 질 계획
 ② 국토계획법에 의한 도시(군) 기본계획과 관리계획
 ③ 중기재정계획(기획예산부서)
 ④ 농업농촌기본법에 의한 시·군 농업농촌발전계획
 ⑤ 근거법이 없더라도 시·군 자체적으로 수립한 발전계획
 ⑥ 별도의 근거법에 의한 새로운 농어촌지역종합개발계획
 ⑦ 별도 계획 필요없이 단위 사업별로 추진하면 된다
 ⑧ 기타 (_____)

27. 지자체의 농촌개발·복지 관련 중장기 발전계획이 실천성을 갖도록 하려면 다음 중 어떠한 방법이 가장 적합하다고 생각하십니까? ()

- ① 지자체에 농촌개발 관련 기획 업무를 전담하는 별도 조직을 둔다
 ② 삶의 질 계획의 주무 부서의 총괄 기능을 강화한다
 ③ 농촌개발 관련 각급 계획들이 구속력을 갖도록 법적인 지위를 부여한다
 ④ 단년도 예산 편성제도에서 벗어나 포괄적 재정 지원이 가능토록 한다
 ⑤ 기타 (_____)

◆ 주요 농촌개발사업의 추진체계 개선 방안

※ 다음 표는 주요 농촌개발사업과 주관 부처를 나타내고 있습니다. 이 표를 참고로 하여 이하의 질문들에 답해주시기 바랍니다. (28-32번)

<보기> 주요 농촌 지역개발사업 목록

사업명	부처	공간 단위
① 신활력지역 지원	행자부	시·군
② 오지종합개발	행자부	면
③ 정주기반확충(정주권개발)	농림부	면
④ 접경지역지원	행자부	접경지역 시·군의 읍·면
⑤ 도서종합개발	행자부	도서(면)
⑥ 소도읍육성	행자부	읍 소재지
⑦ 면소재지 활력 증진	농림부	면 소재지
⑧ 농촌마을종합개발	농림부	권역(농촌마을)
⑨ 개발촉진지구지원	건교부	권역
⑩ 산촌종합개발	산림청	권역(산촌마을)
⑪ 어촌종합개발	해수부	권역(어촌마을)
⑫ 녹색농촌체험마을	농림부	마을
⑬ 농촌전통테마마을	농진청	마을
⑭ 어촌체험관광마을	해수부	마을
⑮ 정보화마을	행자부	마을(또는 권역)
⑯ 농어촌 주택 개량	행자부	단위사업
⑰ 농어촌 마을 정비(하수도)	행자부	단위사업
⑱ 기타 ()		

28. 중앙정부에서는 예산만 배정한 후 과감하게 지방에 이양해야 할 사업은 무엇입니까?
위의 <보기>에 적힌 사업별 해당 번호를 아래에 모두 적어주십시오.

29. 위 표와 같이 현재는 별도의 사업으로 실시되고 있으나 앞으로는 통합하여 단일 사업으로 실시하는 것이 바람직하다고 생각하는 사업은 무엇입니까? 다음에 예시한 것을 참고하여 해당 사업들을 <보기>에서 골라 아래에 모두 기입해주시시오. (예시: ④와 ⑤, ⑪과 ⑭)

30. 현재는 단일 사업으로 실시되고 있으나 앞으로는 분리해서 추진하는 것이 바람직한 사업은 무엇입니까? 다음에 예시한 것을 참고하여 <보기>에서 해당 사업을 골라 아래에 기입해주시시오. (예시: ③번 사업을 ○○사업과 ○○사업으로 분리)
-

31. 현행 소관 부처를 다른 부처로 옮겨서 추진하는 것이 바람직하다고 생각하는 사업은 무엇입니까? 다음에 예시한 것을 참고하여 <보기>에서 해당 사업을 골라 아래에 기입해주시시오.
(예시: ②번 사업을 농림부에서 추진)
-

32. 현행 방식대로 사업을 진행하더라도 통합지침을 만들어서 부처간 연계 하에 추진하는 것이 필요한 사업은 무엇입니까? <보기>에서 해당 사업을 골라 아래에 번호를 적어주시시오.
-

◆ 향후 농촌개발 정책 수요

33. 농촌 마을의 생활환경 정비와 관련되는 다음의 단위 사업 분야들 중 향후에도 지속적으로 실시하거나 새로운 사업 프로그램을 발굴할 필요가 있는 것은 무엇입니까? 보기에서 해당되는 것을 모두 골라 번호를 써주시시오. (, ,)

- ① 농어촌 주택 개량과 정비 사업
- ② 마을 상수도 관련 사업
- ③ 마을 하수도 관련 사업
- ④ 농어촌 도로 개선 사업
- ⑤ 마을회관, 경로당 등 마을 공동시설 사업
- ⑥ 기존의 지원 프로그램으로도 충분하다
- ⑦ 기타 (_____)

34. 신활력지역 지원 사업은 농어촌 지역을 대상으로 하는 농어업 관련 사업들이 주를 이루므로 행자부보다는 해당 분야에 전문성을 지니고 있는 농림부에서 주관하는 것이 바람직하다는 의견도 있습니다. 선생님께서는 이처럼 부처별 전문성을 감안하여 신활력사업을 이관할 필요성에 대해 어떻게 평가하십니까? ()
- ① 단일 전문 부처로 이관하는 것이 낫다
 ② 현행 방식대로 추진하는 것이 낫다
 ③ 부처별로 분산 추진하는 것이 낫다 (예: 농림 부문은 농림부, 수산 부문은 해수부 등)
 ④ 기타 (_____)
35. 면 소재지 육성을 위한 사업이 필요하다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? ()
- ① 면 소재지 기능이 어차피 떨어지고 있으므로 별도의 육성책이 필요없다
 ② 시·군별로 중심성이 상대적으로 높은 일부 면 소재지를 선별해서 육성한다
 ③ 일정 수준의 서비스 기능을 갖추도록 모든 면 소재지에 공공투자를 집중한다
 ④ 기타 (_____)
36. 앞으로 면 중심지 육성을 위한 사업을 본격적으로 추진할 경우 그 방식은 어떻게 하는 것이 좋다고 생각하십니까? ()
- ① 마을종합개발사업의 일환으로 면 소재지 개발을 추진한다
 ② 기존 정주권 사업의 일환으로 면 소재지 육성 관련 내용을 강화한다
 ③ 읍·면 소재지 등 농촌 중심지 육성을 고유 목적으로 하는 신규 사업을 개발한다
 ④ 기타 (_____)
37. 최근 소도읍 육성사업은 시가지의 물리적 정비보다는 소득개발 분야에 중점을 두고 있습니다. 이에 따라 다른 농촌개발사업과 연계하여 사업을 추진해야 한다는 논의가 있습니다. 선생님께서는 소도읍 육성사업이 앞으로 어떠한 방향으로 추진되는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ()
- ① 면 소재지 육성사업과 통합하여 농촌 중심지 개발사업으로 발전시킨다
 ② 읍 지역만을 대상으로 하되 소도읍 개발과 여타 농촌개발사업의 추진 주체를 일원화한다
 ③ 읍 고유 사업을 중심으로 현행 추진 방식을 그대로 유지한다
 ④ 기타 (_____)

38. 향후 농촌 읍·면 소재지 육성 사업을 추진할 때 가장 역점을 두어야 할 사업 내용은 무엇이라고 생각하십니까? 두 가지만 골라주십시오 (), ()

- ① 도로 등 인프라 정비
- ② 소득개발을 위한 거점시설 조성(예: 가공·유통시설 등)
- ③ 읍·면 소재지 경관 정비 및 쾌적한 환경 조성
- ④ 주민 복지·의료 및 문화여가생활 거점시설 조성
- ⑤ 학교·학원 등 교육시설 지원
- ⑥ 소재지 상권 활성화를 위한 도소매 기능 지원
- ⑦ 기타 (_____)

39. 농촌개발을 위해 신규로 추진해야 할 사업이 있다면 어떤 것인지 적어주십시오.

40. 끝으로 농촌의 지역개발 및 농어민 복지 분야 사업의 추진과 관련하여 하시고 싶은 말씀이 있으면 자유롭게 적어주십시오.

- 이상입니다. 긴 시간 설문에 응답해주셔서 대단히 고맙습니다. -

■ 부록 5. 공무원 조사표(보건복지 분야)

◆ 응답자 인적사항

- ()시/도 ()시/군
- 성명 () 연락처 (- -)
- 소속 ()과/실 ()계/팀
- 현재 담당 업무 종사 기간 ()
 - ① 1년 미만 ② 2~3년 ③ 3년~5년 ④ 5년 이상
- 연령대 ()
 - ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

※ 1 ~ 9번 문항: 지역개발 담당자 조사표 1 ~ 9번 문항과 동일

◆ 농림부의 농촌 복지정책 추진 필요성

10. 보건복지부, 교육인적자원부, 여성가족부 등 여러 부처에서 담당하는 농촌 복지정책에 추가하여 농림부에서는 농어업·농어촌의 어려움을 반영하여 농어업인들의 복지향상을 위한 정책들을 추진하고 있습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까? ()
- ① 농림부가 농촌복지 관련 정책을 독립적으로 추진하는 것이 바람직하다
 - ② 현행대로 농림부는 농어업인 복지 관련 추가 사업만 담당하는 것이 바람직하다
 - ③ 각 전문부처별로 농어업·농어촌 관련 정책을 확대 추진하고 농림부는 관여할 필요가 없다
 - ④ 기타 ()

◆ 농촌 복지사업의 문제점과 추진체계 개선 방향

11. 현행 농촌 복지사업(교육, 의료 포함) 내용 및 방식과 관련하여 특히 문제가 되는 것은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 사업의 종류는 다양하나 사업 물량(예산)이 부족하다
- ② 사업의 종류 자체가 다양하지 않다
- ③ 사업은 종류는 많으나 내용 자체가 농촌 주민 복지 향상에 크게 도움이 되지 않는다
- ④ 사업이 일부 계층에 집중되고 있다
- ⑤ 기타 (_____)

12. 현재 관련 부처마다 농촌 복지, 교육, 보건, 의료 등과 관련한 계획을 수립하여 각종 정책사업을 추진하고 있습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 부처마다 나름의 전문 분야에 대한 계획을 세워 추진하는 것이 바람직하다
- ② 부처마다 계획을 세워 추진하다보니 업무만 더 복잡하다
- ③ 동일하거나 유사한 사업들이 여러 부처별 계획에 포함되어 업무 추진이 혼란스럽다
- ④ 기타 (_____)

13. 농촌복지정책을 시행하는 중앙부처는 농림부, 행정자치부, 보건복지부, 교육인적자원부, 여성가족부, 노동부, 문화관광부 등 다양합니다. 이와 관련하여 중앙 단위에서의 농촌 복지정책의 체계를 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ()

- ① 지금처럼 각 전문 부처별로 추진하는 것이 바람직하다
- ② 농촌복지정책을 총괄하는 중앙부처를 정하여 종합적·체계적으로 추진하는 것이 바람직하다
- ③ 중앙 부처 단위는 현행대로 하고, 지자체(시·군)에 농촌복지정책을 총괄·조정하는 조직을 구성·운영하는 것이 바람직하다
- ④ 기타 (_____)

◆ 농촌 복지·교육·의료 사업의 중앙-지방간 역할 분담 방안

14. 농촌 복지, 교육, 의료와 관련한 사업 중 지방으로 이양하는 것이 바람직한 사업은 무엇이며, 반대로 지방사업(지방으로 이양된 사업 포함)을 중앙정부사업으로 전환하는 것이 더 바람직한 사업은 무엇인지 <보기>를 참고해서 아래 표에 있는 대로 적어 주십시오.

구 분	사업 명
지방 정부 사업으로 이양하는 것이 더 바람직한 중앙 사업	①
	②
	③
	④
	⑤
중앙정부 사업으로 전환하는 것이 더 바람직한 지방 사업	①
	②
	③
	④
	⑤

※ <보기> 지방이양사업의 예시

: 농어가도우미 지원확대, 여성농어업인센터 설치 확대 및 내실화, 농산어촌 실업계고 특성화 내실화, 적정규모 학교 육성 시범지역 지원, 방과후 교육활동 활성화 지원, 초·중·고 학생 급식비 지원, 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원, 자영농·수산계 고교 급식비, 교육정보화 인프라 보급, 농산어촌 교육발전 지역협의회 설치, 교통서비스 강화 등

15. 현재 시행되고 있는 농촌복지사업(교육, 의료 포함) 중에서 예산만 수반된다면 지자체가 독자적으로 수행하는 것이 더 효율적일 것이라고 생각하는 사업들이 있습니까? ()

- ① 아주 많다 ② 약간 있다 ③ 없다

15-1. 위에서 ①과 ②에 응답한 경우, 구체적으로 어떤 것이 있습니까? 아래에 해당 사업을 모두 적어 주십시오.

- ① _____
 ② _____
 ③ _____

16. (예산이 뒷받침된다는 전제하에서) 현재 실시되고 있는 농촌복지사업(교육, 의료 포함) 이외에 지자체가 지역의 특성에 맞게 자율적으로 추진할 만한 사업이 있습니까? ()

- ① 아주 많다 ② 약간 있다 ③ 없다

16-1. 위에서 ①과 ②에 응답한 경우, 구체적으로 어떤 것이 있습니까? 아래에 해당 사업을 모두 적어 주십시오.

- ① _____
② _____
③ _____

※ 17 ~ 18번 문항: 지역개발 담당자 조사표 26 ~ 27번 문항과 동일

19. 끝으로 농촌의 지역개발 및 농어민 복지 분야 사업의 추진과 관련하여 하시고 싶은 말씀이 있으면 자유롭게 적어주십시오.

- 이상입니다. 긴 시간 설문에 응답해주셔서 대단히 고맙습니다. -

참 고 문 헌

- 강종원, 2006, “강원도 지역가꾸기 사업의 현황과 과제”, 강원농수산포럼 제52차 정기세미나 결과보고서.
- 강현수, 2006, “참여정부 지역개발정책의 추진현황과 향후 과제”, 『농정연구』 18, pp.15-35.
- 국가균형발전위원회, 2003, 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국가균형발전위원회, 2004, 「신활력지역 발전 구상」.
- 김정섭, 2006, “충남 금산군 다락원 건립 사례”, 『지역혁신사례 조사보고서』(미발간 내부자료), 한국농촌경제연구원.
- 김현호·한표환, 2005, 「낙후지역개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원.
- 농림부, 2004a, 「농업농촌종합대책」.
- 농림부, 2004b, 「농림어업인 등에 대한 복리 실태 등 조사」.
- 농림부, 2004c, 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법 해설」.
- 농림부, 2005, 2006년도 「농림사업시행지침서」.
- 농림부, 2006a, 「2006년도 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획」.
- 농림부, 2006b, 「제2차 여성농업인정책 기본계획(2006~2010)」.
- 농림어업인 삶의질향상실무위원회·농림어업인 삶의질향상 시행계획 점검·평가단, 2006, 「2005년도 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획 점검·평가보고서」.
- 박경·구자인, 2006, 「중앙·시군단위 농어촌지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외, 2004, 「농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획 수립 및 실태조사 방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 서세욱, 2006, “농어촌분야 재정투입과 2006년도 예산안 분석”, 농정연구센터 제151회 월례세미나 자료.
- 송미령·박주영, 2004, 「농촌지역개발사업의 체계화방안」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박석두·성주인·김정섭·박경철, 2006, 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」, 한국농촌경제연구원.
- 윤원근, 2005, 「정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안」, 농림부·농업기반공사.
- 이동필 외, 1995, 「농촌지역 2·3차산업 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원
- 이동필·이상문, 1996, 「농촌지역의 유형구분과 농공단지 개발사업의 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원

- 이동필 외, 2004, 「도농간 소득 및 발전 격차의 실태와 원인 분석」, 한국농촌경제연구원.
- 이성우, 2006, “농촌지역개발사업의 문제점과 개선방안”, 「농정연구」 18, pp.51-74.
- 정기환, 2002, “우리나라 농촌개발정책의 방향”, 「농정연구」 2, pp.113-132.
- 정준호, 2006, “영국의 지역발전정책”, 「농정연구」 18, pp.125-145.
- 정책기획위원회, 2003, 「보건·복지 인프라 개편방안 연구」.
- 정철모, 2001, “수도권 집중억제 정책의 평가와 지역균형개발 전략의 모색”, 「사회과학논총」 17, 건국대학교 사회과학연구원.
- 제천시, 2003, 「제3기 지역보건의료계획(2003~2006)」.
- 최양부·이정환, 1987, 「산업사회의 농촌발전전략」, 한국농촌경제연구원.
- 최양부, 1985, “산업사회의 농촌발전과 농촌지역 종합개발”, 최양부 외, 「농촌지역 종합개발론 I」, 한국농촌경제연구원.
- 최영출, 1993, “지역격차분석”, 「지방자치와 지역개발 III」, 한국행정학회.
- Countryside Agency, 2005, *The State of the Countryside*.