

발간등록번호

11-1541000-000229-01

‘창조적 광역발전’시대의 농식품부 사업
광역화 및 체계화 방안 연구
- 농촌정책의 체계화를 중심으로 -

Systematic Organization Scheme for MFAFF Policy Programs and
Projects in the Age of Creative Area-Wide Development

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산물자료실



0017258

농림수산물식품부

‘창조적 광역발전’시대의 농식품부
사업 광역화 및 체계화 방안 연구
- 농촌정책의 체계화를 중심으로 -

송 미 령 연구 위원
이 동 필 선임연구위원
성 주 인 전문 연구원
김 정 섭 전문 연구원
박 주 영 전문 연구원
윤 병 석 연구원

머 리 말

새 정부의 3대 공간 전략은 첫째, 3대 해안벨트와 남북교류·접경지역벨트 등 4대 벨트를 중심으로 한 초광역권 개발 전략, 둘째, 소위 ‘5+2’로 알려진 7대 광역경제권 개발 전략, 셋째, 대도시를 제외한 전국 163개 시·군 중심의 기초생활권 개발 전략이다. 특히 기초생활권 개발 전략은 거대 담론 속에서 자칫 소외되기 쉬운 부분이지만, 우리 국민들의 삶의 터전이자 진정 피부에 와 닿는 지역발전의 기초 공간 단위라고 할 수 있기에 그 중요성이 매우 크다.

기초생활권은 중소도시는 물론이고 소도읍, 농촌, 낙후지역을 모두 포함하고, 우리 국민의 살림이 이루어지는 가장 기초적인 지역이기에 사실상 광역경제권 개발의 초석이기도 하다. 따라서 광역경제권 개발 전략이 경쟁력 제고 측면에 중점을 둔다면 기초생활권 개발 전략은 국민으로서 누구나 누려야 할 최소한의 삶의 질 보장 차원에서 접근되어야 한다.

이 연구는 농촌정책의 주무 부처라고 할 수 있는 농림수산식품부가 새 정부 들어와 본격화되기 시작한 정책 환경 변화 속에서 농촌정책을 합리적으로 추진하고 시너지 효과를 높이기 위해서는 무엇을 어떻게 해야 하는지를 구체화하기 위한 목적으로 수행되었다. 특히 이론적인 측면에서 왜 광역경제권과 기초생활권 정책이 맞물릴 수밖에 없는지를 분명히 하는 한편, 각종 통계자료를 활용하여 기초생활권의 기본 현황 파악과 유형화를 하였으며, 선진국들의 관련 정책 동향을 파악하여 시사점을 도출하였다. 이러한 토대하에 농식품부 농촌정책의 체계화 방안을 6가지로 압축하여 제안하였다.

이 보고서는 2008년 7월 새 정부의 3대 공간 전략이 발표된 이후 길지 않은 기간 동안에 광범위한 내용을 포괄하여 이루어진 까닭에 어떤 부분에 대해서는 앞으로 보다 구체화해야 할 필요가 있다. 이는 향후 추가적인 연구를 통해 다루어야 할 것이다. 국가 정책의 중요한 근간이 되는 농촌 기초생활권 정책에

대해 연구의 기회를 제공해준 농림수산식품부에 감사드리며 이 보고서가 농촌
정책을 발전시켜 나가는 데 하나의 중요한 초석이 되기를 기대한다.

2008. 12.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

1. 연구의 목적

이 연구는 새 정부의 광역경제권 논의를 토대로 농촌지역 여건과 농촌정책 추진 실태를 분석하고, 기초생활권 단위 지역발전 정책의 통합적 추진을 통해 효율성을 높이고 시너지 효과를 제고할 수 있도록 농촌정책 체계화 방안을 도출하는 것을 주요 목적으로 한다.

- ‘창조적 광역발전’ 개념이 기초생활권 정책에 있어 어떤 의미를 갖는지 검토한다.
- 국토 공간의 광역화와 농촌지역 공간구조 변화를 분석한다.
- 기존 농식품부 사업 추진 실태를 분석하고, 새로운 정책 환경 변화에 따라 농식품부 정책 사업의 광역화 및 체계화를 위한 과제를 도출한다.
- 농식품부 농촌정책 사업의 체계화 방안을 제시한다.

2. 연구개발 내용 및 방법

- 먼저 제2장에서는 이론적, 정책적으로 ‘창조적 광역발전’시대의 농촌정책의 의의와 과제가 무엇인지 규명하는 데 주력하였다. 주로 선행연구를 검토하였다.
- 광역경제권 정책에서는 기존 행정구역 단위를 넘어 지역 간에 상호작용이 확대되는 점이 강조된다. 그러나 전국의 기초생활권 수준에서 볼 때 이러한 광역적 연계권이 균일한 양상으로 형성될 수 있는 것은 아니며, 광역화로 인한 파급효과도 상이하다는 것을 제3장에서 주목하였다. 제3장에서는 기초통계자료를 기반으로 지역 유형화, GIS 맵핑 등의 방법을 활용하였다.

- 제4장에서는 농식품부 정책 사업 현황을 개괄적으로 살펴보고 최근의 관련 정책 환경 변화의 내용을 분석하였다. 농식품부의 300여 개 정책 사업을 예산 출처, 사업 내용별로 분류하여 비교하는 작업과 함께 새로운 정책 환경 변화에 따라 예상되는 정책 과제를 시뮬레이션하였다.
- 한편 주요 선진국의 관련 동향과 시사점이 무엇인지를 참고하고자 제5장에서는 몇몇 국가들의 경험에 대하여 분석하였다. 이미 프랑스, 독일, 영국(잉글랜드), 일본 등 여러 선진국들은 기존의 행정구역을 광역화하는 방향으로 개편하거나 광역적인 지역계획권역을 설정하는 움직임을 보이고 있다. 그와 동시에 통합적 농촌정책 추진을 위해 다양한 시도를 하고 있는데, 유럽연합(EU)의 LEADER 프로그램과 실행조직(LAG) 운영, 영국의 분권화된 지역개발기구(RDA)와 포괄적 예산제도 도입, 일본의 지방분권 및 재정분권과 정책균 도입 등이 대표적이다.

3. 연구 결과

- 제6장에서는 위의 논의들에 바탕을 두어 농식품부 농촌정책의 체계화를 위한 몇 가지 방안들을 결론으로서 제안하였다. 기초생활권 정책을 핵심으로 하는 농촌정책 환경 변화에 걸맞게 농식품부를 비롯한 중앙정부 부처, 지방자치단체, 전문가 등 주요 주체들 간의 역할 분담과 협력적 거버넌스를 구축해야 한다. 지방자치단체는 각자의 여건과 특성에 맞도록 세부 정책사업들을 기획하고, 지역 내 주체들 간의 합의를 통해 사업 우선순위를 결정하며, 정책을 효율적으로 집행해야 한다. 민간 부문의 전문가들 또한 컨설팅, 평가 등 다양한 영역에 더 많이 참여할 필요성이 커지고 있다. 농촌개발의 주무 부처로서 농식품부가 수행해야 할 당면 과제들을 정리하면 다음과 같다.
- 첫째, 농촌정책 대상의 명확화와 관련된다. 행정구역상 읍·면을 대상으로

하였던 농촌정책의 대상을 기초생활권 단위의 정책 재편에 따라 시·군 기초생활권 단위로 조정할 필요가 있다. 여기서는 경지 규모나 농가 비율, 농업 관련 사업체 분포 등 제반 여건을 살펴보았을 때, 농촌정책의 대상은 161+2개 기초생활권 중에서도 140개 도농복합시와 군이 기본적으로 해당한다. 그러나 농촌 특성이 강한 군 지역뿐 아니라 도농복합시의 경우도 다수 읍·면은 전통적인 농업 관련 지표에서 강세를 나타내고 있다. 따라서 보다 차별적인 농촌정책 지원을 위해서는 기초생활권 단위에 그치지 않고 읍·면 단위까지 고려하여 농촌정책 대상을 보다 정교하게 설정할 필요가 있다.

- 둘째, 농식품부는 기초생활권인 지방자치단체에 해당 정책군에 대한 친절한 가이드라인을 제시하여야 한다. 가이드라인에서는 기초생활권 발전계획에 포함되어야 할 주요 내용, 계획수립 절차 및 방법, 평가지표 등을 안내한다. 그리고 우수사업모델과 세부 사업별 매뉴얼을 제시하고, 컨설팅 등을 지방자치단체에 지원하는 것 또한 농식품부의 중요한 역할이다.
- 셋째, 정책 목표를 과학적으로 설정하기 위한 기반을 정비하고 실제로 목표를 설정하는 작업을 진행하여야 한다. 기초생활권 정책의 목표는 지역주민들에게 제공되어야 할 최소한의 수준을 의미하는 ‘기본적 삶의 질 목표’, 선진국 수준에 도달하기 위해 장기적으로 달성해야 할 수준을 의미하는 ‘바람직한 삶의 질 목표’, 현재 추진되는 정책의 단기적 목표라 할 수 있는 ‘지역 유형별 정책관리 목표’ 등의 세 가지 차원에서 설정하는 것이 가능하다.
 - 특히 농촌의 특성을 고려하여 서비스 기준을 설정하고 그것을 지향해야 할 정책 목표로 삼는 것은 과학적 농촌정책 추진의 초석이다.
- 넷째, 성과관리형 평가체계를 구축하는 일 또한 중요한 과제이다. 평가절차를 확립하고, 모니터링 및 평가에 필요한 자원을 동원해야 한다. 성과관리형 평가가 중요시되는 만큼 소요되는 인적·물적 자원도 많이 소요되며, 전문적인 평가 지원 기능을 수행할 실무형 상설 조직도 필요하다.

- 다섯째, 2010년부터 적용되는 변화된 정책 환경에서 예상되는 문제점을 사전에 보완하기 위해서는 계획수립제도를 새로이 확립할 필요가 있다. 현재 기초생활권 계획은 임의계획으로 되어 있어 구속력이 약하기 때문이다. 예산 배분과 연동되는 계획의 구속력을 확보하는 것이 계획수립제도 확립의 중요한 관건이 될 것이다. 이러한 상황 변화는 농촌계획제도 도입을 시도할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다.
- 여섯째, ‘삶의질향상특별법’ 운용을 정상화시키는 한편, 현재의 법 체계를 그대로 둔 상태에서 균특회계 재편에 즈음하여 사업영역 재정비, 계획제도 도입 등의 내용을 포함하도록 개정하고 장기적으로는 농촌지역개발 총괄법을 새로 정비하는 등 법 체계 정비 방안을 검토할 필요가 있다.
- 끝으로, 농식품부 내부의 조직 정비와 지원 조직의 육성이 시급하다.
 - 현재 농촌정책국의 업무는 정책 컨텐츠 중심으로 과별 분장을 하고 있으나 기초생활권 정책의 지원을 고려하면 ‘정책의 기획-컨설팅 및 모니터링-평가’ 등과 같이 정책 과정별 협업 체계를 구상할 수 있다. 그에 앞서 (구)농림부와 (구)해양수산부 조직이 분산되어 있기 때문에 농촌 관련 사업과 어촌 관련 사업도 분산되어 있으나, 금번 기초생활권 사업 통폐합에 따라 사업이 통폐합된 만큼 관련 업무 담당 조직을 통합하는 것을 구상하여야 한다.
 - 기초생활권 대상의 농촌정책 업무를 추진해 나아가는데 중앙정부와 지방자치단체뿐만 아니라 유럽연합의 LAGs나 일본의 NPOs와 같이 민간 전문가 조직의 역할이 더욱 중요해질 전망이다. 따라서 중앙과 지방을 매개하고 정책의 시너지 효과를 제고할 수 있도록 정책의 기획, 컨설팅과 모니터링, 평가 등 전 과정에 걸쳐 정책 과정을 지원할 수 있는 조직을 육성해야 한다.
- 이 연구에서는 급변하고 있는 정책 환경 변화 속에서 농식품부 농촌정책이

요구받고 있는 긴급한 도전에 대해 과제와 방향을 제안하는 데 주력하였다. 이제 더 나아가 보다 정교하게 농촌정책의 발전을 위한 구체적인 연구가 필요한 시점이다. 특히 기초생활권 정책에 대한 정교화 작업을 위한 지속적인 연구, 그 일환으로 농촌 서비스 기준 설정 연구, ‘삶의질향상특별법’ 제2기 계획 수립 연구 등은 무엇보다 중요한 후속 연구 과제라고 할 수 있다.

ABSTRACT

Systematic Organization Scheme for MIFAFF Policy Programs and Projects in the Age of Creative Area-Wide Development

The aim of this study is, first, to analyze rural conditions and current rural policies, based upon on-going discussions centered around the policy of area-wide economic zones of the current regime, and secondly, to suggest a systematic organization scheme for ‘basic settlement areas’ development policies in order to promote their efficiency and synergy effects of integrated policy drives. There are 4 major substantive contents in this report,

- Theoretical examination of ‘basic settlement areas’, especially their meaning and relevance
- Analysis of urban expansion and reorganization in national settlement patterns, and of subsequent changes in rural spatial patterns and structure
- Analysis of current MIFAFF rural policy programs and projects and their obstacles and limitations
- Suggestions for a systematic re-organization of MIFAFF rural policies

In order to re-organize MIFAFF rural policies, first, some small-scale rural policy programs and projects must be abolished and others must be merged. Together with small-scale policy abolishment and merger, secondly, a package of blanket financial assistance must be extended, and policy guidelines also must be furnished, to local governments. Third, planning must be instituted at all local governments for effective policy preparation, implementation and evaluation. Fourth, a system of incentives and penalties, in conjunction with a measure for the evaluation of policy outputs and outcomes, must be in place. Finally, all relevant legal codes and regulations must be reviewed and if necessary, re-written.

Researchers: Mi-Ryung Song, Dong-Phil Lee, Ju-In Seong, Jeong-Seop Kim, Ju-Young Park and Byung-Seok Yoon

Research Period: 2008.7~2008.12

E-mail Address: mrsong@krei.re.kr

차 례

제1장 연구 개요

1. 연구의 필요성과 목적 1
2. 연구 범위, 내용 및 방법 5

제2장 ‘창조적 광역발전’의 의의와 농촌정책의 과제

1. 선행연구 동향과 관련 내용 검토 13
2. ‘창조적 광역발전’의 정책적 의의 21
3. 정책적 시사점과 과제 30

제3장 국토 광역화 추세와 농촌지역 공간구조 변화

1. 시·군 기초생활권 유형화 36
2. 국토 광역화 추세의 지역 유형별 비교 41
3. 국토 공간구조 광역화의 영향 53
4. 국토 공간구조 광역화와 관련한 농촌정책의 과제 64

제4장 농식품부 정책 사업 현황과 쟁점

1. 농식품부 정책 사업 현황 68
2. 정책 추진 환경 재편 72
3. 정책 추진 환경 재편에 따른 농촌정책의 주요 과제 79

제5장 외국의 관련 정책 동향과 시사점

1. 주요 선진국의 광역화 정책 사례 89
2. 주요 선진국의 통합적 농촌개발사업 추진 사례 97
3. 시사점 122

제6장 농식품부 농촌정책 사업의 광역화 및 체계화 방안

1. 정책 환경 재편에 따른 중앙-지방 역할과 기능 124
2. 농촌정책 대상으로서 기초생활권의 범위 설정 127
3. 기초생활권 정책의 목표 설정 136
4. 기초생활권 발전계획 수립 가이드라인 구성 방향과 내용 141
5. 평가 체계 구축 148
6. 계획제도 도입과 운영 156
7. 법 체계 정비 163

제7장 요약 및 정책 제언 166

- 부록 1. 농림수산식품부 사업별 지원방식과 사업대상자 173
2. 기초생활권 정책의 ‘기본적 삶의 질 목표’(예시) 177
 3. ‘농어촌산업육성·도농교류기반 조성’ 사업군 계획의 핵심 요소 178
 4. ‘기초생활권 종합개발’ 사업군 계획의 핵심 요소 185
 5. EU의 농촌개발정책 분야별 사업과 평가지표 구성 189
 6. 삶의 질 계획 현황 198

참고문헌 202

표 차 례

제2장

표 2- 1. 신지역주의로의 전환	27
표 2- 2. 광역경제권 관련 주요 이론	30

제3장

표 3- 1. 기초생활권 유형과 해당 시·군 목록	37
표 3- 2. 시·군 간 통근 이동량 증가 추이(기초생활권 유형 간 비교)	45
표 3- 3. 도시민과 농촌 주민의 통근·통학 목적지 변화 비교	46
표 3- 4. 지역 유형별 주요 서비스의 이용권역 비교	48
표 3- 5. 시·군 및 읍·면 소재지 방문 빈도(시·군 유형별 비교)	49
표 3- 6. 도시 전입인구 중 과거 거주 시·군 통근 비율	53
표 3- 7. 연평균 사업체 종사자 수 증감율 비교(1995~2005년)	56
표 3- 8. 고용 증가/감소 지역의 업종별 연평균 사업체 증가율 비교	57
표 3- 9. 농촌지역 종사자 지위의 변화 추이	58
표 3-10. 지역 유형별 지역발전지수 변화 추이 비교	59
표 3-11. 농촌의 읍·면별 평균 소매업 사업체 수 증감 추이	61
표 3-12. 읍·면·동별 정기시장 수 변화	61
표 3-13. 자체생활권 읍·면 중 고용 성장지역의 업종별 연평균 사업체 증가율	62

제4장

표 4- 1. 2008년 농림수산식품부 예산 총괄	69
표 4- 2. 2008년 농림수산식품부 기금별·분야별 운용 계획	70
표 4- 3. 2008년 삶의 질 계획의 분야별 투융자 계획	71
표 4- 4. 균형발전특별회계 현황	71

표 4- 5. 농림수산 분야 기능별 7개 포괄보조 현황	74
표 4- 6. 포괄지원 방식으로 전환가능한 사업	81
표 4- 7. 통합을 고려할 만한 유사사업 목록	82
표 4- 8. 삶의 질 계획 분야별 사업 현황	87

제5장

표 5- 1. 선진국의 행정구역 광역화 및 광역적 지역계획권역 설정 사례 ..	91
표 5- 2. 프랑스 코뮌노테 유형별 성격	94
표 5- 4. 일본 삼위일체 개혁 성과(2004년~2006년)	114
표 5- 5. 일본 세월이양 사례(2005년)	117
표 5- 6. 일본 정책군 사업 현황	120

제6장

표 6- 1. 기초생활권 유형별 경지면적 비교	129
표 6- 2. 기초생활권 유형별 농가 비율	130
표 6- 3. 농업 관련 사업체 수 비교	131
표 6- 4. 농업 관련 사업체의 특화계수 비교	131
표 6- 5. 기초생활권 유형별 시·군 분포	132
표 6- 6. 농업 관련 사업체의 읍·면별 특화계수	133
표 6- 7. 보전용도 지목의 구성 비율	134
표 6- 8. 기초생활권 유형별 주요 지표	140
표 6- 9. 지역개발계정 사업 추진 관련 가이드라인의 목차 예시	145
표 6-10. ‘기초생활권 발전계획’의 목차 예시	147
표 6-11. 위계적 구조를 갖춘 평가지표의 개념과 예시	149

그림 차례

제1장

그림 1- 1. 새 정부 지역정책의 구조: 광역경제권, 초광역벨트, 기초생활권 · 3	3
그림 1- 2. 광역경제권의 거점도시 연계권과 낙후도가 높은 일반 농촌지역의 분포 · 4	4
그림 1- 3. 연구 범위	6
그림 1- 4. 균특회계 지역개발계정과 삶의 질 향상 특별법 사업	7
그림 1- 5. 농식품부 중심의 농촌정책사업 공간위계별, 사업성격별 분류 8	8
그림 1- 6. 주요 연구 내용	9
그림 1- 7. 연구 흐름도	11

제2장

그림 2- 1. 농촌지역 경제·생활권 유형화: 1985년, 2007년	16
그림 2- 2. 대전·충남권의 중심지 계층 변화(1981~2002년)	16
그림 2- 3. ‘창조적 광역발전’의 비전과 전략	23
그림 2- 4. ‘창조적 광역발전’의 정책적 의의	34

제3장

그림 3- 1. 기초생활권 유형별 분포 현황	38
그림 3- 2. 대도시 및 중소도시의 연계권역 현황	39
그림 3- 3. 기초생활권 중심지의 계층별 분포 현황	40
그림 3- 4. 인구 증가 읍·면의 분포 현황	42
그림 3- 5. 대전·충남 주요 도시의 충남권 전입인구 추이	43
그림 3- 6. 통근·통학 연계권역의 변화 추이(1990~2005년)	45
그림 3- 7. 농촌 주민의 주요 서비스 이용권에 대한 지역 유형별 비교 · 48	48
그림 3- 8. 농촌 정주체계의 변화 양상	50

그림 3- 9. 기초생활권 유형별 광역적 도시 연계권 형성의 개념도	51
그림 3-10. 전국 읍·면의 고용 증감 추이(1995~2005년)	55
그림 3-11. 지역발전지수(RDI)의 분포 변화: 2000년, 2005년 비교	60
그림 3-12. 도시민들의 농촌관광 시 체류 기간	63

제4장

그림 4- 1. 기초생활권 종합개발사업 4개 군 현황	73
그림 4- 2. 지역개발계정 정책 과정 흐름도	76
그림 4- 3. 기초생활권 발전계획 수립 관련 정책사업 범위	78
그림 4- 4. 농식품부 사업 구분	80
그림 4- 5. 삶의 질 계획과 신설 특별회계 간 관계	86

제5장

그림 5- 1. 지역재생기반강화교부금의 추진체계	116
그림 5- 2. 통합교부금 분배 방식	119
그림 5- 3. 정책군 사업 추진체계 사례	121

제6장

그림 6- 1. 정책 추진단계별 주체 간 역할분담	125
그림 6- 2. 정책 추진 흐름 전망	126
그림 6- 3. 농업 관련 사업체의 읍·면별 특화계수 분포	133
그림 6- 4. 보전용도 지목의 비율이 높은 읍·면 분포	135
그림 6- 5. 기초생활권 정책의 목표 체계 개념도	137
그림 6- 6. 기초생활권 정책 목표 설정 로드맵	138
그림 6- 7. 가이드라인 개발 시나리오 예시	143
그림 6- 8. 모니터링 및 평가의 범위와 시간적 순서	151
그림 6- 9. 정책평가의 절차	153
그림 6-10. 기초생활권 발전정책 평가 조직 구상도	154

그림 6-11. 기존 단위사업 메뉴 기반 기초생활권 사업 배치 모델 사례	157
그림 6-12. 기초생활권 발전계획 수립 체계	160
그림 6-13. 타 계획과의 관계 정립(예시)	161
그림 6-14. 삶의 질 특별법 체제 재편(안)	165

제 1 장

연구 개요

1. 연구의 필요성과 목적

- 글로벌 수준의 지역 경쟁력 강화가 지역 발전의 관건으로 중요시되고 있다. 그에 따라 더 많은 인력, 자본, 기술, 정보 등을 유치하려는 지역 간 장소경쟁(competition of place)이 점차 치열해지고 있다.
 - 교통통신이 획기적으로 발달하고 기동성(mobility)이 확대됨에 따라 경제 활동공간 및 생활공간이 빠르게 광역화되고 있다. 초광역적 교류가 이루어지면서 생산요소의 공동 활용, 생활에 필요한 시설·서비스의 규모화 및 공동 이용 등의 필요성이 더욱 커지고 있다.
 - 선진국 지역정책의 초점은 형평성을 강조하는 ‘낙후지역 지원’에서 ‘경쟁력 강화’로 전환되고 있다. 가령, 프랑스는 낙후한 농촌지역에 대한 과거의 획일적 지원 방식을 탈피하여 공모 방식을 통해 대상 지역을 선정하는 농촌거점정책을 추진하고 있다. 이것은 산업클러스터 경쟁거점 정책에 자극을 받아 추진된 것이다.

- 2008년 2월, 새 정부가 출범하면서 우리나라에서도 글로벌 수준의 지역 경쟁력 강화를 지역정책 기조로 강조하기 시작하였다. 이러한 강조점 변화는

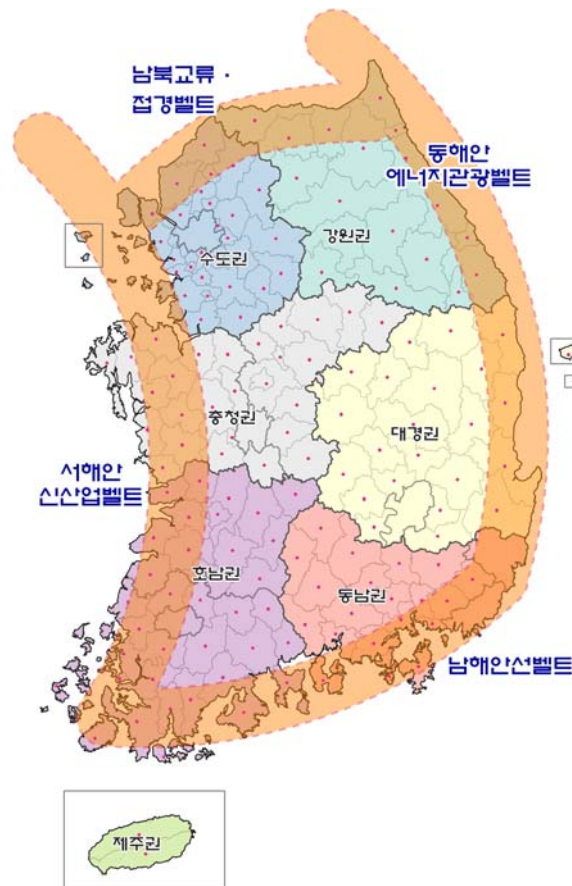
국내 지역정책의 조건이 행정구역 경계를 넘어 광역화되어 있음을 전제한 것이다. 또한 지금까지의 행정구역 경계에 연연한 지역정책으로는 지역 경쟁력 강화를 달성하기에는 문제가 있다는 시각에 기초한 것이다.

- 지역 경쟁력을 갖추기 위해서는 일정 규모 이상의 인구가 필요하다. 따라서 현행 행정구역 단위를 유지하더라도 행정구역 간 연계와 협력을 통한 광역화가 불가피하다.
- 그간 국민들의 삶은 행정구역을 넘어 광역화되고 있음에도 지역정책은 행정구역 단위에 집착한 탓에 지역 경쟁력 강화 추세에 민감하게 대응하지 못하는 한계가 있었다. 지역정책의 효율성을 저하시키는 지역 간 중복, 소규모 분산 투자 관행도 적지 않았다. 지방자치단체가 중앙정부 예산 따오기 경쟁에 치중하느라 내실 있는 지역개발 역량 형성이 지연되는 문제도 있었다.
 - 결과적으로 지역 간 불균형이 크게 해소되지 못했으며, 글로벌 수준의 지역 경쟁력 강화에도 다가서지 못했다.
- 이러한 비판과 함께 행정구역 경계를 초월한 지역 연계와 통합적 경제·생활권 정비 및 육성을 통해 규모의 경제와 시너지 효과를 도모해야 한다는 목소리가 설득력을 갖게 되었다.
 - 이러한 문제 인식을 바탕으로 새 정부는 <그림 1-1>과 같이 5+2 ‘광역경제권’, 4대 ‘초광역벨트’, 161+2개 ‘기초생활권’ 등을 지역정책의 세 가지 틀로 설정하였다(국가균형발전위원회, 2008).
- 새 정부 지역정책의 한 틀이기는 하지만 가장 대표적인 정책으로서 강조하고 있는 ‘광역경제권’의 기본 아이디어는 공간적 통합을 이루는 것에서 출발한다. 거점 대도시를 발전시키고 그 배후 지역과의 기능적 연계를 효과적으로 이루는 것이 지역 경쟁력의 요체라고 할 수 있다.
- 그러나 대도시와의 광역적 기능 연계나 공간적 통합을 이미 이루고 있는 일

부 시·군(즉, 기초생활권)들을 제외하면 나머지 대부분의 농촌 기초생활권들은 대체로 광역화와는 거리가 먼 지역들이다(통근통학인구 10%를 기준으로 설정한 도시연계권역과 낙후지역으로 분류되는 신활력지역 등을 표시한 <그림 1-2> 참조). 농촌지역에서 광역경제권 실현 혹은 지역 경쟁력 강화를 강조하는 정책 기조는 공동 발전의 기회 요인이 될 수도 있겠지만, 상대적 낙후의 심화라는 부담 요인이 될 수도 있다.

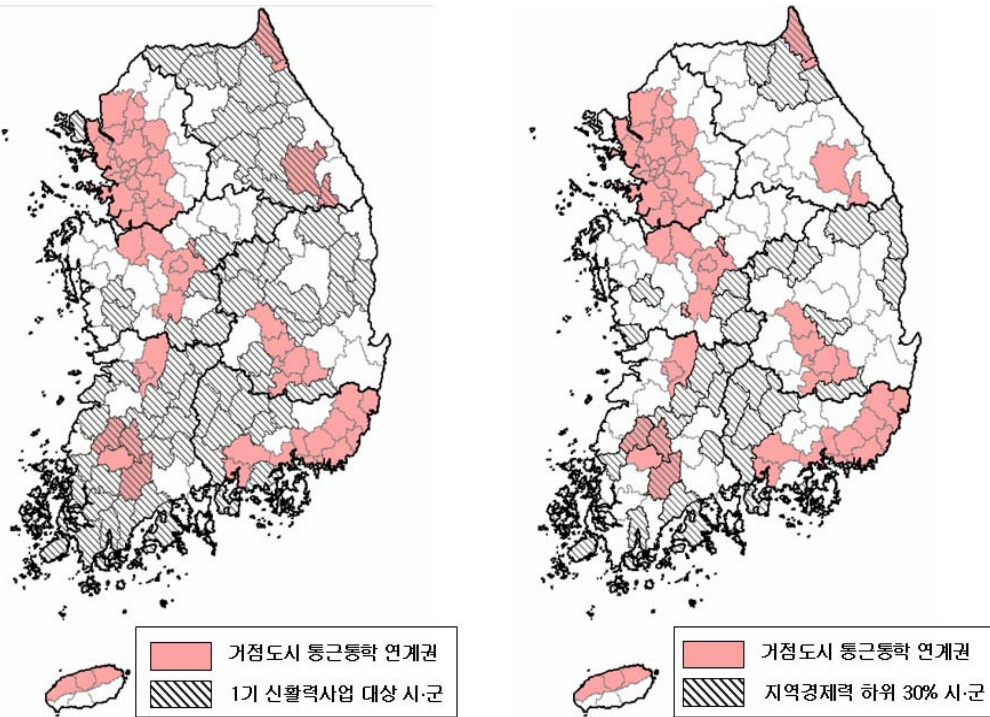
- 광역경제권과 함께 기초생활권 정책, 특히 농촌 기초생활권 정책이 매우 중요한 이유가 여기에 있다.

그림 1-1. 새 정부 지역정책의 구조: 광역경제권, 초광역벨트, 기초생활권



자료: 국가균형발전위원회, 2008.7.21

그림 1-2. 광역경제권의 거점도시 연계권과 낙후도가 높은 일반 농촌지역의 분포



주: 통근통학 연계권은 각 시·군별 통근통학 인구의 10% 이상이 목적지로 하는 지역을 권역으로 묶은 것임.

- 지역정책의 기조가 광역경제권 구축으로 변화하는 상황에서, 그간 농림수산 식품부(이하 농식품부)를 중심으로 추진해 온 농촌정책에서는 도시와 농촌의 연계 발전과 상생을 위한 실천적이고 구체적인 모델을 새로이 모색할 필요가 있을 뿐만 아니라, 광역경제권 정책에서 소외될 수 있는 다수의 농촌 기초생활권을 중심에 둔 정책 구상이 더욱 더 필요하다.¹
 - 농식품부 외에도 여러 정부 부처들이 농촌정책을 추진하고 있으므로 농촌지역 여건 및 정책 추진 환경 변화를 다각도로 분석하여 새로운 농촌 정책 추진 방향을 모색하여야 한다.
 - 기존 정책 사업들 중 광역적 협력과 연계를 바탕으로 재구성할 것들과

¹ 농식품부는 새 정부의 「정부조직법」에 의해 농촌개발, 농촌정책의 주무 부처이다.

농촌 기초생활권 단위에서 지속적으로 추진할 과제들을 체계적으로 구분하는 작업도 필요하다.

- 이 연구는 새 정부의 광역경제권 논의를 토대로 농촌지역 여건과 농촌정책 추진 실태를 분석하고, 기초생활권 단위 지역발전 정책의 통합적 추진으로 효율성을 높이고 시너지 효과를 제고할 수 있도록 농촌정책 체계화 방안을 도출하는 것을 주요 목적으로 한다.
 - ‘창조적 광역발전’ 개념이 기초생활권 정책에 있어 어떤 의미를 갖는지 검토한다.
 - 국토 공간의 광역화와 농촌지역 공간구조 변화를 분석한다.
 - 기존 농식품부 사업 추진 실태를 분석하는 한편, 변화된 정책환경 하에서 농촌정책의 광역화 및 체계화를 위한 과제를 도출한다.
 - 농식품부 사업의 체계화 방안을 구체적으로 제시한다.

2. 연구 범위, 내용 및 방법

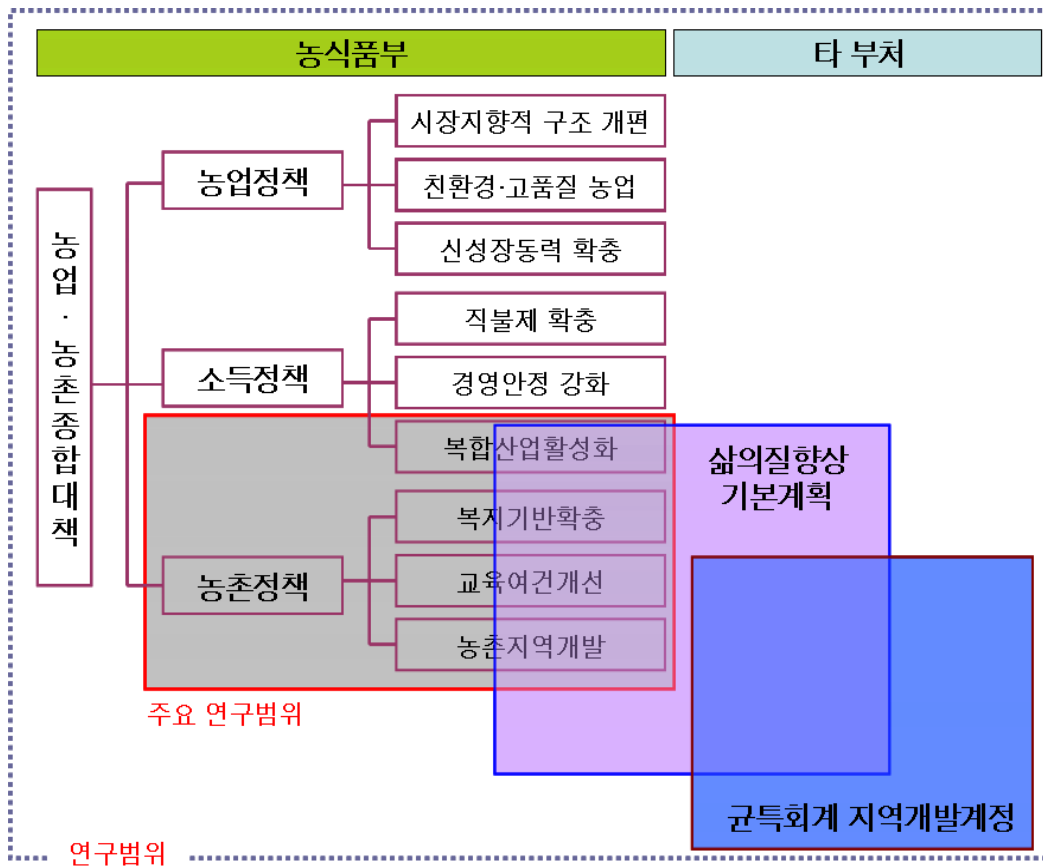
2.1. 주요 연구 범위

- ‘창조적 광역발전’은 일반적인 광역화 현상이나 광역경제권 정책에 한정되는 개념만은 아니다. 경제권이나 생활권의 광역화 현상과는 달리 정책적으로 지역 경쟁력 강화를 위해 광역화를 지향한다는 의미로 받아들여야 하며, 그에 포함되는 정책은 5+2 광역경제권 정책뿐만 아니라 4대 초광역벨트, 161+2의 기초생활권 정책 등 세 가지 틀을 모두 아우른다. 특히 ‘창조적 광역발전’ 시대에 농촌정책에서 주목해야 할 것은 세 가지 정책 틀 중에서도 기초생활권 정책이라고 할 수 있다.
 - 광역경제권은 지역 경쟁력을 강조하는 반면, 기초생활권은 기본적 삶의

질 충족을 강조한다. 따라서 이 둘은 상호 보완적인 성격을 가진다.

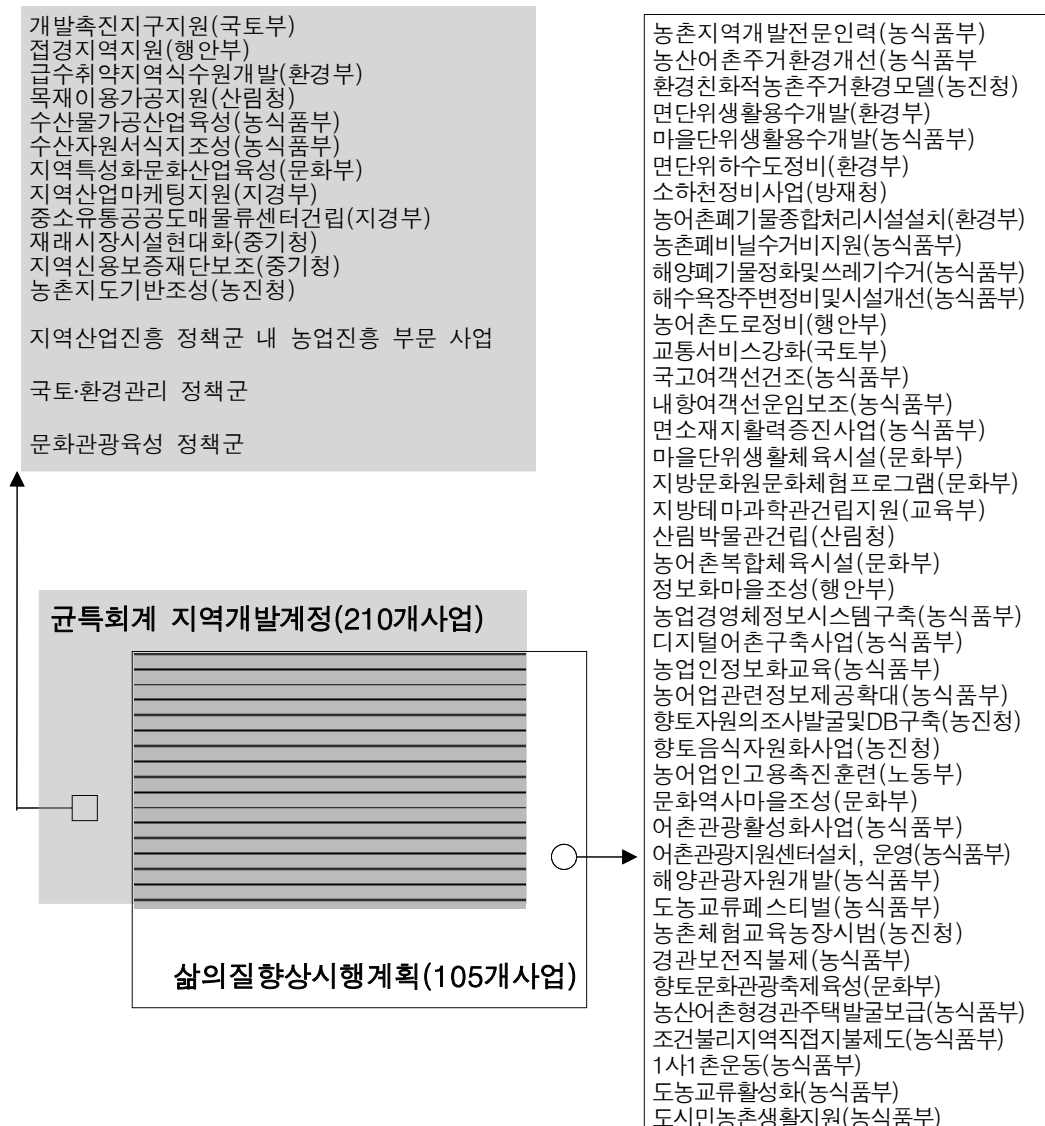
- 농식품부 전체 정책 사업을 내용상으로 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 구분할 수 있다. 이 연구의 범위를 광역경제권 및 기초생활권 논의와 깊은 연관을 가지는 농촌정책에 한정하되, 필요에 따라 부분적으로는 농업정책과 소득정책까지도 고려하는 것이 필요하다(그림 1-3 참고).
 - ‘창조적 광역발전’을 표방하는 새 정부 지역정책(광역경제권, 초광역벨트, 기초생활권 정책)의 영향을 직접적으로 받는 것은 주로 농촌정책에 한정되기 때문이다.

그림 1-3. 연구 범위



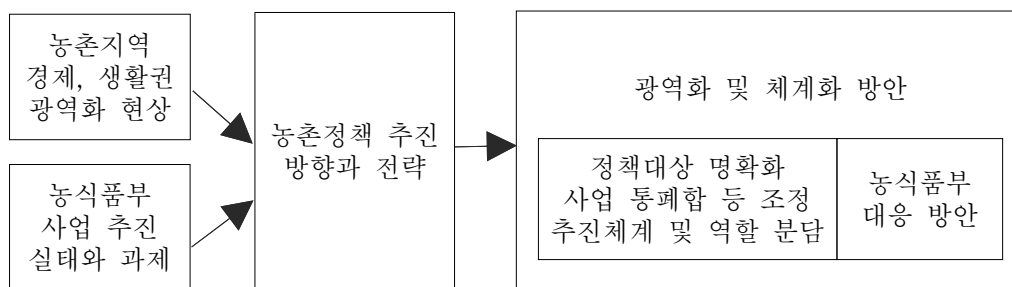
- 농촌정책은 농식품부의 사업에만 한정되지 않는다. 따라서 ‘균형발전특별회계 지역개발계정’ 및 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의질향상특별법)’ 사업 전체를 연구 대상으로 한다 (그림 1-4 및 그림 1-5 참고).

그림 1-4. 균특회계 지역개발계정과 삶의 질 향상 특별법 사업



2.2. 주요 연구 내용

그림 1-6. 주요 연구 내용



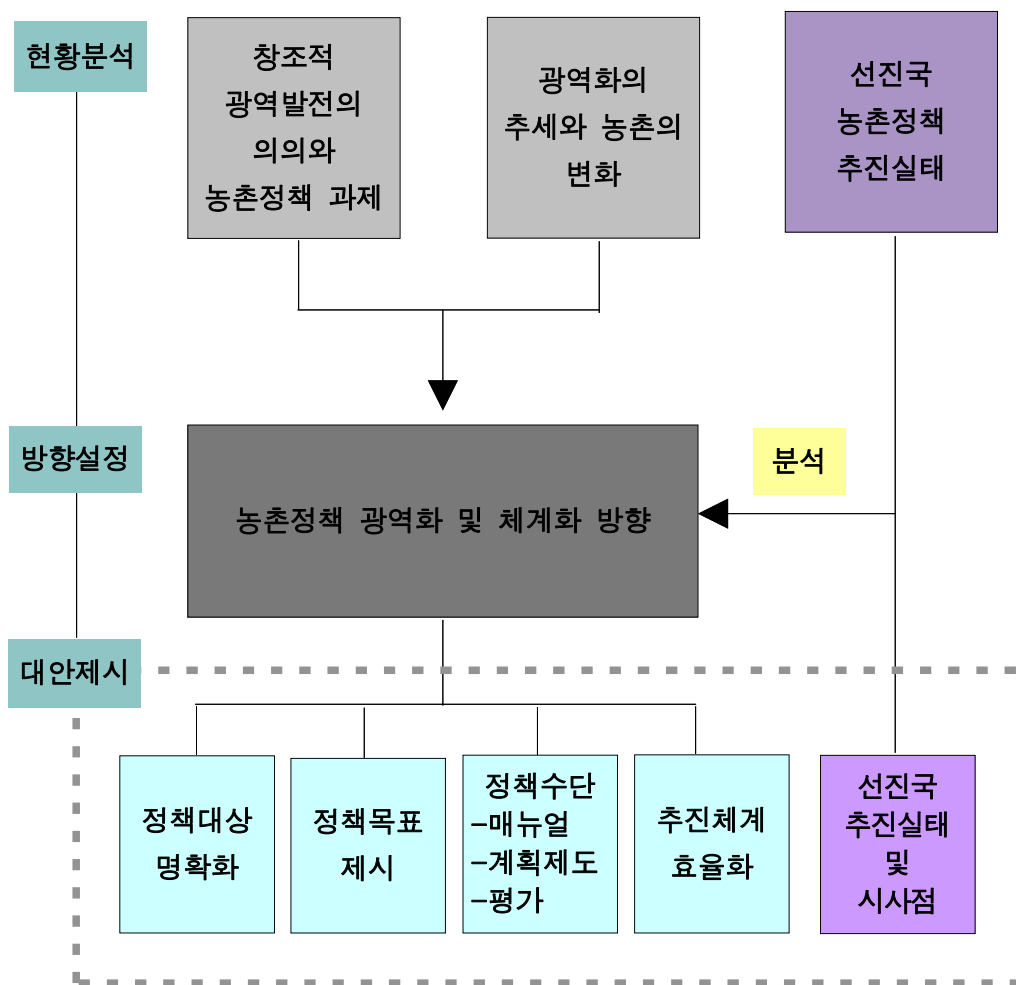
- ‘창조적 광역발전’ 개념의 이론적·정책적 의의
- 국토 공간의 광역화와 농촌지역 공간구조 변화
 - 농촌지역 경제·생활권 광역화 현상과 공간적 통합 진척 정도
 - 농촌발전의 기회요인 및 부담요인
- 농식품부 정책 사업 추진 실태와 과제
 - 농식품부 정책 사업 개요
 - 농촌정책 사업 추진 실태와 문제점
 - 소지역 대상 사업 위주로 농촌지역 공간변화에 부적절한 대응
 - 인프라 구축 목적의 단위사업 위주로 통합적 정책 추진 효과 미흡
 - 농촌지역의 다양한 특성을 고려하지 않은 전국 일률적 사업 추진
 - 부처 간 유사 중복, 소규모 사업 분산 등 효율적 추진체계 부재
 - 지방의 기획, 집행 및 재정 자율성에 한계
 - 많은 재정 투입에도 불구하고, 정책 목표 불분명 및 성과 미흡 등
- 정책 환경 변화에 따른 농식품부 농촌정책 추진 방향과 전략
 - 광역경제권 체계 하에서 농촌정책의 위상

- 정책의 광역화와 체계화의 조화 방안 모색
 - 지역 간, 사업 간 통합과 연계를 위한 광역적 지원 체계
 - 낙후지역에 대한 지속적·안정적 지원 체계
- 주요 선진국의 농촌개발정책 광역화 및 체계화 사례와 시사점
 - EU 및 일본 등 주요 선진국의 관련 정책 사례
 - 정책목표, 정책수단, 관련 법제, 모니터링-컨설팅-평가체계, 추진기구, 중앙과 지방·민간의 역할 분담 관계 등
 - 지역 간 협력을 전제로 지역개발을 추진하는 정책 프로그램
 - 지역 간 협력적 사업 추진을 위한 제도 정비 사례
- 광역경제권에 대응한 농촌정책 사업 광역화 및 체계화 방안
 - 정책 대상으로서 농촌지역 유형화와 유형에 따른 차별적 접근
 - 농촌정책의 부처별, 부처 간 사업 조정 방안(단위사업 통합)
 - 포괄보조금 제도 도입에 따른 대응 방안
 - 추진체계 정비와 중앙-지방 역할 분담
 - 기초생활권 농촌정책 추진 매뉴얼과 가이드라인
 - 농촌계획제도 도입과 운영
 - 평가체계 확립
 - 기존 법·제도 정비 등

2.3. 주요 연구 방법

- 문헌연구
 - 선행연구, 관련 법제도 등 검토

그림 1-7. 연구 흐름도



- 통계자료 분석
 - 인구 및 주택 총조사, 사업체기초통계조사, 시·군 통계연보 등을 토대로 지역DB 구축
 - 지역DB를 활용한 농촌지역 경제·생활권 광역화 정도 분석 및 유형화
- 설문조사
 - 지방자치단체 공무원 대상 설문조사

- 포커스그룹 인터뷰
 - 중앙정부 및 지방자치단체 공무원 대상으로 정책 환경 변화에 따른 특정 이슈 논의

- 전문가 워크숍 및 정책토론회
 - 월별 워크숍, 정책토론회를 통한 의견 수렴 및 새로운 정책 아젠다 발굴

제 2 장

‘창조적 광역발전’의 의의와 농촌정책의 과제

1. 선행연구 동향과 관련 내용 검토

- ‘창조적 광역발전’과 ‘광역경제권’을 등가의 의미로 해석하기 쉽다. 물론 둘 간의 근친성이 매우 높으나 정확한 이해를 위해 구분이 필요하다. ‘창조적 광역발전’은 새 정부의 지역 경쟁력을 강조하는 정책적 틀을 포괄하는 상징적 이념 내지 언표이며, ‘광역경제권’은 ‘창조적 광역발전’을 대표하는 정책이다. 새 정부 지역정책의 틀 속에는 광역경제권 뿐만 아니라 기초생활권도 포함되므로 ‘창조적 광역발전’과 ‘광역경제권’은 등가의 의미가 아니다.
 - ‘창조적 광역발전’ 이념을 구현할 새 정부 지역정책의 세 가지 틀
⇒ 광역경제권, 초광역벨트, 기초생활권 정책
- ‘광역화’는 일상적인 인적·물적 움직임이 공간적으로 넓어지는 것을 의미한다. 그리고 ‘광역경제권’은 경제활동의 광역적 상호보완성이 강조되는 공간단위를 의미한다. 최근 들어 확대·강화되어 가고 있는 광역화 추세에 맞추어 새 정부에서 ‘창조적 광역발전’을 도모하기 위한 전략적 수단 가운데 하나로 ‘광역경제권’ 구축을 제시하였음을 명확히 이해할 필요가 있다.

- 광역경제권에 대한 이론적 논의는 세계화 시대를 맞아 전통적인 국민국가(nation state)가 경제부문에서 발휘하는 힘은 약화되는 반면에 경제발전의 새로운 단위로 독자성을 갖춘 ‘지역(region)’이 출현하는 현상으로부터 시작되었다. 이때 ‘지역’이란, 대도시가 광역화되면서 주변 지역 및 중소도시와 ‘시너지 네트워크(synergy network)’를 구성하는, 보다 경쟁력을 갖춘 경제주체라고 인식된다(모성은, 2008). 단순한 행정적 공간단위로서의 개념이 아니라 산업의 다양성, 인재의 양성, 수출, 외자유치 등과 같은 경제활동의 광역적 상호보완성이 강조되는 공간 개념이다. 광역경제권이 기능하기 위한 필요조건으로 논의되는 요소들은 다음과 같다.
 - 최소 500만 명 이상의 인구 규모
 - 인구 100만 명 이상의 중심대도시 입지
 - 국제공항 및 국제항만 보유
 - 경제적 자립기반 확보: 산업적 다양성에 기초한 경제활동의 자기완결성, 혁신역량, 중심대도시-중소도시-농촌 간의 계층적 공간구조 등
 - 사회·문화적 동질성
- ‘창조적 광역발전’을 실현하기 위한 이론적인 논의와 관련하여 함께 검토할 만한 국내외 농촌개발에 대한 연구 및 정책 동향을 다음과 같이 몇 가지로 요약할 수 있다.

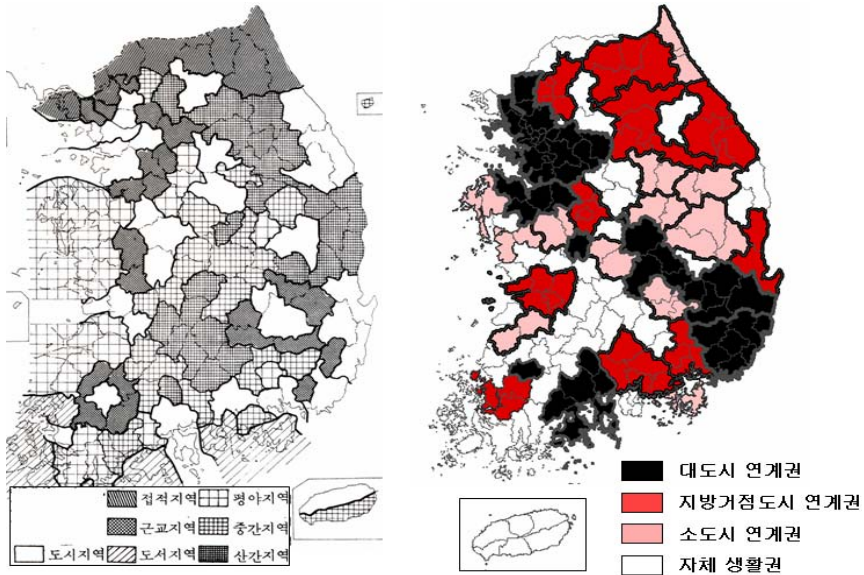
□ 농촌의 생활권 변화 추이에 관한 연구

- 기초 정주생활권 설정과 관련한 연구와 정책 추진
 - 국내 농촌개발 분야가 자리 잡기 시작한 이래 정주생활권 개념에 입각한 정책 및 사업 추진에 관한 논의는 꾸준히 이루어졌다.
 - 대표적으로 1980년대에 최양부 등(1985)은 정주생활권을 ‘인간 생활의 기본 단위’로 규정하면서 기초적인 농촌 중심의 정주생활권 분석과 이에 기초한 정책 추진을 제안한 바 있다. 이정환 등(1987)도 같은 맥락에서

논의를 진행하였다.

- 1990년대 들어 정주생활권 논의는 면 단위에 초점을 둔 이정환 등(1992)의 연구로 이어졌다. 이는 면 정주권 개발 방식으로 정책에 반영되었다.
- 거점도시의 기능적 연계권 설정에 초점을 둔 최근 연구
 - 1980~90년대의 정주생활권 관련 연구가 대체로 공간적으로 일정 정도 자족적이고 완결적인 생활권 단위의 설정에 더욱 초점을 두었다면, 2000년대 이후의 연구에서는 다소 광역화된 공간구조 및 생활권의 전반적 변화를 반영하여 도시 연계권의 설정에 초점을 둔 논의가 진행되었다.
 - 송미령 등(2002)은 농업·농촌 부문의 지표들로 한정하지 않고 도·농 연계와 관련하여 의미 있는 변수들에 중점을 두어 농촌을 비농업 강세, 자체 중심성 강세, 대도시 지향, 일반 농촌 등으로 광역적으로 유형 분류한 바 있다.
 - 김창현 등(2003)의 연구는 최근의 인구이동, 통행 패턴 등의 현황과 변화 양상을 전반적으로 살펴보아 도시와 농촌을 아울러 인구 이동 및 통행권이 광역화되고 있음을 보여주었다.
 - 송미령 등(2007)의 연구는 분산적 주거형태와 중심지 접근성의 두 가지 요소를 기준으로 읍·면을 유형화하는 한편, 시·군간 통근·통학 이동량 규모로 네트워크 분석을 실시하여 국토공간상 도시지역을 중심으로 하는 도·농 연계권 형성 패턴을 도출하였다.
- 생활권 광역화에 따른 농촌 중심지 기능 변화에 관한 논의
 - 광역적 생활권 형성에 주목하면서 농촌 중심지 계층의 변화 추이를 분석하려는 시도도 있었다. 대표적으로 김정연(1999)은 충남의 175개 시·군·읍·면 소재지와 대전광역시를 대상으로 중심지 계층을 분석하였다. 그 결과 광역 단위의 상위 계층 중심지의 영향력이 확대되는 경향을 발견하였다.
 - 대전·충남권을 대상으로 한 조봉운·김정연(2004)의 후속 연구에서도 하위 중심지 계층의 정체 및 쇠퇴 현상이 지속되고 있음을 지적하였다.

그림 2-1. 농촌지역 경제·생활권 유형화: 1985년, 2007년



(A) 시·군별 동질지역 위주로 설정된 1980년대의 경주생활권

(B) 거점도시와 기능적으로 연계되는 지역을 중심으로 설정한 최근의 연계권역

그림 2-2. 대전·충남권의 중심지 계층 변화(1981~2002년)

구분	1981년 중심지계층	수행력 (지역수)	→	1995년 중심지계층	수행력 (지역수)	→	2002년 중심지계층	수행력 (지역수)
1 계층	• 대전시	40.30 (1)	→	• 대전시	46.10 (1)	→	• 대전시	46.69 (1)
2 계층	• 천안동부	7.12 (1)	→	• 천안동부	11.09 (1)	→	• 천안동부	9.93 (1)
3 계층	• 아산동부, 공주동부, 보령동부, 서산동부, 논산동부 • 예산읍, 홍성읍, 금산읍, 부여읍	23.72 (9)	→	• 아산동부, 서산동부, 공주동부, 보령동부 • 홍성읍, 예산읍, 논산동부, 조치원읍	19.07 (8)	→	• 공주동부, 아산동부, 서산동부, 보령동부, 논산동부 • 조치원읍, 부여읍, 당진읍, 예산읍, 홍성읍 • 27개읍, 147개면	43.38 (174)
4 계층	• 조치원읍, 당진읍, 광청읍, 합덕읍, 서천읍, 강경읍, 연무읍, 성환읍 • 18개읍, 144개면	28.86 (162)	→	• 금산읍, 부여읍 • 17개읍, 147개면	23.74 (166)	→		

자료: 조봉운·김정연(2004)

- 농촌 주민의 일상 생활권 광역화에 따라 농촌 중심지 기능이 변화하면서, 기존의 엄밀한 도·농 구분 개념이 약화되고 있다는 점은 선진국의 실증 분석 사례에서도 이미 제기된 바 있다.
 - 잉글랜드의 마켓타운 서비스 기능 변화와 이용 실태 등을 다룬 보고서 (Delow, 2004)는 농촌 인구가 늘고 있으나 중심지 기능은 축소되는 상황을 실증 분석하였다.
 - 잉글랜드 동북부 지역을 사례로 도·농간 상호연계(rural-urban interdependency)에 초점을 둔 연구에서는, 광역적인 도시-지역(city regions)이 형성되는 상황을 분석하고 있으며 그에 속하지 않은 배후 농촌지역과 도시-지역의 다양한 정주여건 실태를 비교하고 있다(Midgley et al., 2004).

□ 도·농 및 지자체 간 협력을 통한 광역적 지역개발정책 추진에 관한 연구

- 광역적 지역개발정책 추진 필요성에 대한 논의 확대
 - 주민들의 일상생활 기반으로 단일 행정구역 범위를 넘어서는 광역적 생활권이 형성되는 현상에 대해, 행정구역에 기초한 지방자치단체 차원의 지역개발정책만으로 대응하는 것은 한계가 있다는 인식이 확산되어 왔다.
 - 이미 2000년 전후부터 광역권 개발이나 일련의 발전 거점을 연계한 광역적 국토축 형성 필요성에 대한 논의가 있었으며, 이를 정책적으로 반영하려는 시도도 있었다.
 - 김용웅(1999)은 광역권 개발 필요성을 주장하며 관련 정책의 원활한 추진 방안을 논의하였다. 이와 관련하여 1994년 제정된 ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성을 위한 법률’에 의거하여 8개 광역권이 지정되어 관련 계획이 수립된 바 있다.
 - 박양호·김창현(2000)은 국토축 형성을 통한 국토균형발전을 과제로 내세웠다. 이는 제4차 국토종합계획의 개방형 통합국토축 형성이라는

비전으로 제시되기도 하였다. 여기서 국토축이란 국토 발전을 선도하는 일련의 중심지와 생활권을 연결한 선형(線型)의 지대를 뜻한다. 국토축 형성 전략은 그 지대를 따라서 주요 간선교통망, 산업기지, 관광·문화·환경자원 등이 입지하여 인구와 산업의 흡인과 지역 간의 상호 연계 역할을 담당하는 것을 의미한다.

- 그러나 이러한 광역권 또는 국토축 형성 전략은 실제 사업 내용 집행을 보장하고 추진할 제도적 수단을 갖추기 어려웠으며, 지역 단위에서 사업 간 연계와 통합을 이룰 수단이 없었던 까닭에 후속 정책이 이어지지 못하고 선언적인 전략에 그쳤다.
- 지방자치단체 간 협력체계 구축 방안에 관한 연구
- 기존의 광역적 지역개발전략에 대한 논의가 제도적 뒷받침이 없어 공허한 논의에 머물렀던 데 비해, 최근 들어 중앙 및 지방 단위 거버넌스 구축을 통한 정책 추진 필요성이 제기되고 있다.
 - 차미숙 등(2003)은 이러한 문제의식에 입각하여 국내외 사례를 소개하고 정책 대안을 제시하는 연구를 진행하였다. 정준호(2006)는 지역발전기구(RDA: Regional Development Agency)를 비롯한 잉글랜드의 지역정책 사례를 소개하면서, 지역 경쟁력 확보를 위한 공간적 단위가 광역적인 지역 수준에서 형성되고 있으며, 기초 지방자치단체 단위의 국지주의(localism)를 벗어나려는 움직임이 두드러진다는 점을 강조하였다.
 - 유사한 맥락에서 국토연구원은 지역 간 공동발전 방안에 관해 3개년(2003~2005년)에 걸쳐 연구를 진행한 바 있다. 특히 2차년도 연구에서는 복수 지자체 간 공동 사업 사례를 소개하면서 지자체 간 협력 촉진을 위한 정책 방안을 제시하였다(박양호 등, 2004).²

² 여기서 제시한 지자체 간 협력사업의 사례로서는 영·호남 화합의 남도대교 건설, 전북 순창, 전남 담양, 곡성, 구례가 연계되는 장수벨트화사업, 대구·경북의 한방산업 육성, 광명시와 서울시 구로구의 환경기초시설 빅딜, 충남·전북의 관광 분야 교류 협력, 탄광지역(태백, 영월, 정선, 삼척) 균형발전협의회 등이 있다(박양호 등, 2004).

- 일부 지방자치단체 간 광역 차원의 협력 사례들이 나타나고 있으나 보편적인 현상은 아니다. 협력 사업의 내용도 대체로 형식적인 행정 협조 수준을 넘지 않는 것이 일반적이다.³
- 농촌지역개발 분야에서 지역 간 협력 및 광역사업 추진에 관한 논의
 - 지역개발 분야 일반에 비교할 때, 현재까지 농촌지역개발 관련 연구는 광역적인 농촌지역개발정책에 대해 당위적인 차원에서 그 필요성을 주장하는 논의에서 크게 벗어나지 못한 상태이다. 실천적인 정책 분야 역시 초보적인 수준에 머무르고 있다.
 - 예컨대 광역적인 벨트를 대상으로 한 낙후지역 개발사업으로 분류할 수 있는 접경지역 지원사업도 실질적으로는 개별 지방자치단체 차원의 단위 사업들의 묶음에 불과하며, 지역 간 협력사업 경험이 축적되지 않았다.
 - 정준호(2006)는 잉글랜드의 지역발전기구(RDA) 사례를 고찰하면서 광역 단위 사업과 기초 자치단체(로컬) 단위 사업을 구분한 농촌지역개발 정책 추진이 필요함을 주장했는데, 선진국 경험을 통해 시사점을 제시하는 성격의 논의였다.
 - 실제 국내 농촌지역개발정책에 초점을 둔 연구로는 박시현 등(2006)이 있다. 여기서는 농촌지역개발사업의 성격에 따라 적절한 공간적 단위가 어떠한지 언급하면서 몇몇 농촌개발 부문에서는 지방자치단체 간 연계 협력을 통해 규모의 경제를 달성해야 함을 주장하였다.⁴ 그러나 이 연구

³ 한표환 등(2002)의 사례 연구에 의하면 지자체 간 협력사업 종류로는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 자치단체장 전국협의회, 협약에 의한 공동사무처리(협력사업), 광역계획 등이 있는데, 이 중 상당수는 사무위탁이나 행정협의회, 의례적인 협의체 등이 주를 이루고 있다.

⁴ 박시현 등(2006)은 농촌지역개발정책의 목표를 크게 두 가지로 구분하였는데, ① 농촌지역개발사업의 연계를 통한 정책 추진체계 효율화에 초점을 두는 것, ② 낙후지역에 대한 지속적이고 안정적인 지원을 통해 균형 발전 기반 마련에 주력하는 것으로 나누었다. 이 두 가지 차별적인 목표에 따라 사업을 구분해서 추진하는 것이 필요함을 주장하였으며, 이 중 ①에 해당하는 사업에 대해서는 광역적인 연계와 협력에 보

역시 당위적인 수준에서 정책의 기본 방향을 제시하는 데 그쳤으며, 구체적인 사업 사례나 추진 방안에 대한 실천적인 대안을 내놓지는 않았다.

- 도·농 연계형 농촌개발전략 추진에 관한 논의
 - 송미령 등(2002)의 연구는 국토 전반에 걸쳐 도·농 통합적인 정주공간이 형성되는 상황에 주목하면서 이를 농촌 활성화를 위해 긍정적으로 활용하기 위한 정책 과제를 모색하였다.
 - 나아가 도시민의 정주공간으로서 농촌이 지니는 잠재력에 주목하면서 농어촌을 복합생활공간으로 육성하기 위한 정책 대안을 다각도로 모색하는 작업을 수행하였다(송미령 등, 2006).
 - 이처럼 도·농을 연계한 농촌 발전전략의 체계화에 대한 논의 역시 단일 지방자치단체 수준을 넘는 광역 차원의 농촌지역개발정책 추진 필요성에서 비롯한 연구라고 평가할 수 있다.⁵

□ 농촌지역개발정책의 체계화에 관한 연구

- 농촌지역개발정책 추진체계의 문제점 및 대안 발굴을 위한 연구
 - 송미령·박주영(2004), 김현호·한표환(2006), 박경·구자인(2006), 이동필 등(2006), 송미령 등(2007), 윤원근(2008) 등이 공통적으로 농촌지역개발정책의 문제점을 지적하였다. 그 내용을 정리하면 다음과 같다.
 - ① 중앙 부처의 주도로 지방의 자율성과 창의성을 담보할 수 있는 여지 미흡
 - ② 하드웨어 구성에만 치중함으로써 통합적 측면에서의 농촌지역개발에는 소홀

다 역점을 둘 필요가 있음을 지적했다.

⁵ 예컨대 일본 효고현에서 추진해온 ‘다자연거주 시책’의 경우 현청 차원에서 현 내의 도시와 배후 농촌 시·정·촌을 연계시키도록 다양한 프로그램을 도입하고 있다(송미령 등, 2006). 이러한 시책이 효과적으로 작동하기 위해서는 광역자치단체의 사업연계와 조정 역할이 바탕이 되어야 한다.

- ③ 유사사업 중복에 따른 비효율성 노정
- ④ 소규모 분산 투자
- ⑤ 임기응변적 정책 입안·추진으로 자원 낭비 반복(중장기 계획 결여)
- ⑥ 사업 추진 담당조직의 다기성과 비연계성
- ⑦ 주체 역량 강화, 농촌 경관 및 환경 보전 측면의 사업 부족
- ⑧ 사업 성과 평가 미흡
- ⑨ 농촌지역개발정책 전체로서 방향성 점검 미진 등

- 이러한 문제들에 대한 대안으로 일부 연구에서는 단위 사업의 통폐합 및 지방의 재정자율권을 강화하기 위한 부분적 포괄보조금제 도입을 주장한 바 있다. 그러나 중앙정부 수준의 구체적인 대안 제시나 지방 차원에서의 분석적 접근, 새로운 정책 추진체계에 대한 수용성 검토 등은 생략되었다.
- 2007년에는 부처별 사업 이관도 소규모로 이루어졌으나 본격적인 사업 통폐합 및 포괄보조금제 도입까지는 나아가지 못하였다.
- 한편 몇몇 선진국에서는 농촌지역의 과소화 및 경제권·생활권 광역화에 따른 농촌지역개발사업의 효율성 촉진을 위해 지역 간, 사업 간 연계를 활발히 추진하고 있다.

2. ‘창조적 광역발전’의 정책적 의의

2.1. 논의 배경

가. 새 정부, 지역경제정책의 핵심 전략으로 광역경제권 개발 제시

- 새 정부는 창조적 광역발전 정책의 구체화를 위하여 “글로벌 경쟁력을 갖춘 지역경제·지역 간 공동발전”을 비전으로 삼고 그 전략적 기조로서 첫째, 행정구역 초월 및 지역 간 협력, 둘째, 지역별 특성화 발전을 통한 성장, 셋째,

광역권 신성장동력 구축, 넷째, 분권과 통합 등 4가지를 들고 있다.

- 지역 경쟁력을 강화하고 특화발전을 이루기 위해 4개 초광역 벨트, 5+2개 광역경제권, 163개(161+2) 기초생활권으로 공간 단위를 구분하고 지역이 주도하는 효율적 투자 방식으로 전환이 필요함을 강조하고 있다.
 - 초광역개발권: 열린 국토공간 구현을 위한 4개 초광역권 개발
 - 광역경제권: 16개 시·도 ⇨ 7개(5+2)로 묶어 광역경제권 형성 촉진
 - 기초생활권: 163(161+2)개 시·군 단위의 지역 개발⁶

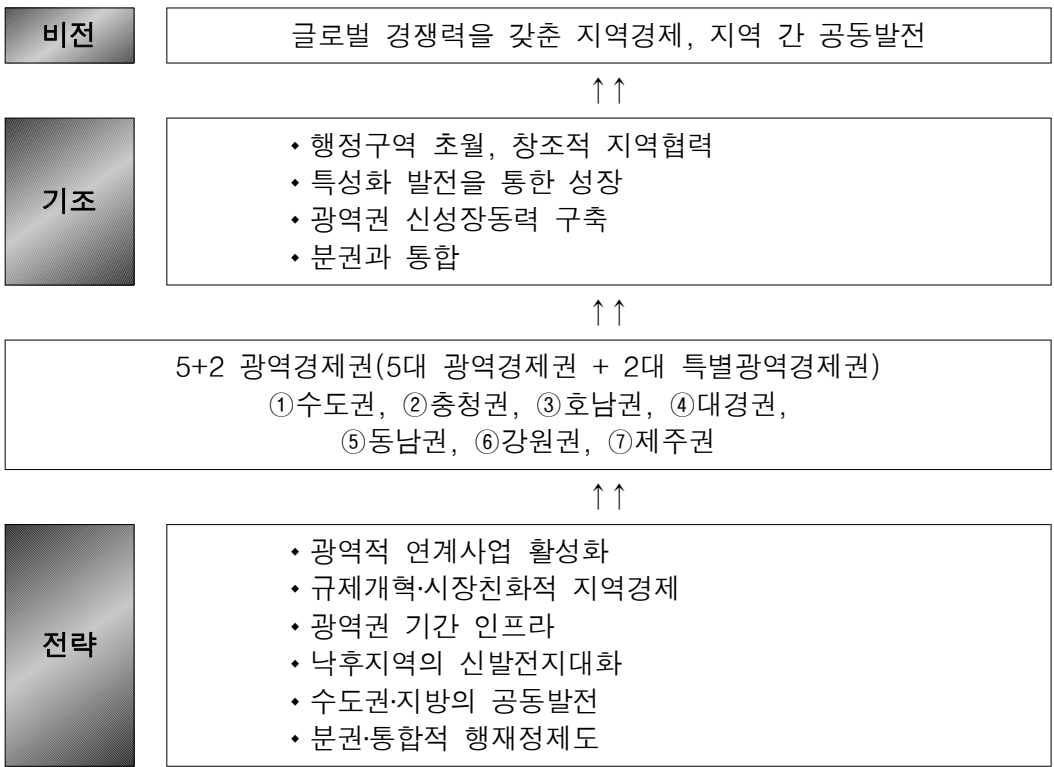
- ▶ 초광역벨트: 서해안 산업벨트, 남해안 선벨트, 동해안 에너지 관광벨트, 남북교류·접경지역벨트 등 4대 벨트 개발
- ▶ 광역경제권: 수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권, 강원권, 제주권 등 5+2 광역경제권 개발 (지역경쟁력 제고 중심)
- ▶ 기초생활권: 161+2 개 시·군, 중심도시와 농어촌을 포함하는 공간으로 농촌정책의 핵심 대상으로 주목 (기본적 삶의 질 보장 중심)

- 5+2 광역권 설정 기준
 - 해외 경제권과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 인구 규모가 500만 명 정도가 되도록 하여 규모의 경제를 확보하려 하였다.
- 161+2 기초생활권 설정 기준
 - 일반시, 도농복합시, 군 등 행정구역상 기초 지방자치단체를 기초생활권으로 설정하였다. ‘161+2’에서 2는 제주특별자치도의 2개 행정시(제주시, 서귀포시)를 말한다.

⁶ 일반시 23개, 도농복합시 52개, 군 86개 등 161개의 기초 지방자치단체와 제주특별자치도를 합하여 163개의 기초생활권이라고 칭한다. 자료에 따라서는 제주특별자치도의 제주시, 서귀포시를 구분하여 163개라고 표기하는 경우도 있고 제주특별자치도를 하나로 보아 162개 기초생활권으로 표기하는 경우도 있다.

<p>✓ <u>참고: 일본의 광역지방계획구역 설정 기준</u></p>	
<ul style="list-style-type: none"> - 인구 및 경제규모가 일정 수준 이상이고 산업, 경제, 인재, 기타 지역자원의 다양성이 확보될 수 있을 것 - 상당한 수준의 도시 집적, 산업 집적, 학술 및 문화 집적이 존재할 것 - 국제공항, 국제컨테이너항만 등 국제교류기반이 존재하거나 향후 정비될 예정인 지역 - 동아시아지역과의 연계를 고려하여 일본해와 태평양의 양 해양을 활용할 수 있을 것 - 자연, 경제, 사회, 문화적 동질성이 있을 것 	

그림 2-3. '창조적 광역발전'의 비전과 전략



자료: 제17대 대통령직 인수위원회(2008)

나. 왜 광역경제권인가: 광역경제권 정책 등장 배경

□ 시대적 여건 변화

- 세계적으로 지역 경쟁력을 강화하는 것이 국가적 과제이자 지역발전의 관건으로 강조되고 있다. 광역 단위 발전은 1990년 중반 세계무역기구(WTO) 출범과 함께 세계 경제의 급속한 글로벌화로 지역의 역할이 크게 증가하면서 선진국을 중심으로 본격 추진되어 왔다.
 - 지식기반 경제의 진전, WTO와 FTA 확산 등 국가 간 경제적 장벽이 허물어지면서 지식과 혁신을 통한 글로벌 경쟁력의 강화가 국가경제는 물론 지역발전의 핵심요소로 부각되었다.
 - 다국적 기업들은 전 세계적으로 시장과 생산공간을 확대하여 기업활동에 유리한 장소를 선택하고 있다. 이와 더불어 국가·지역정부 또한 ‘세일즈 통치’로 변화를 모색하고 있다.
 - 많은 인력과 자본, 정보(기술) 등을 유치하기 위한 장소경쟁(competition of place)이 새로운 경쟁 방식으로 급부상하고 있다.
- 고속철도와 첨단정보통신 체계의 확산으로 경제활동과 물류·생활공간의 광대역화가 진행되고 있다.
 - Krugman(1995)이 지적한 바와 같이, 이론적으로 지역 간의 수송비용을 사실상 무시할 수 있으면 규모의 경제가 상당한 영향력을 발휘하게 된다. 따라서 집약적인 토지이용을 하는 농업을 제외하고는 모든 인구와 생산이 단일의 광역화된 지역에 집중할 수 있다(정준호, 2008).
 - 우리나라의 경우에도 수도권과 충청권은 공간적·경제적으로 연계되는 등 행정구역을 초월하는 지역경제권이 등장하였다고 볼 수 있다.
 - 특히 전국이 반나절 생활권으로 통합되는 등 생활권의 공간적 범역이 비약적으로 확대되었다.

□ 기존 균형발전 전략의 한계

- 기존의 중앙집권적·부문적 지역개발로 인해 지역은 중앙정부로부터의 ‘예산 따오기’ 경쟁에 치중하느라 효율적·효과적인 지역개발정책의 성과를 내는 데 미흡하였다고 평가된다.
 - 타 지역 및 타 부처 따라하기와 지역 간 나눠먹기 등이 관행화되는 등 중앙정부나 지방자치단체 모두 창의적 노력이 미약하다고 비판받았다.
 - 중앙집권적 사업 추진으로 인한 지방자치단체의 자율성과 창의성 저하도 문제가 되고 있다.
- 지역개발정책이 행정구역 단위에 고착되면서 중복적이고 소모적인 사업이 난무하고, 한정된 국가 자원에 대한 소모적 경쟁이 불가피하게 되었다.
 - 지역 간 갈등과 견제, 수도권과 비수도권 간의 대립, 낙후지역과 발전지역 간의 격차가 심화되어 왔다.
 - 지역개발 사업의 기획과 추진 및 예산집행이 행정구역 단위로 분절되어 중복 투자와 비효율이 발생하고 있다.
- 수도권 대(對) 지방의 대립 전선이 지속적으로 격화되고 있다.
 - 신행정수도 조성, 공공기관의 지방이전과 혁신도시 개발, 새로운 지역 구분에 따른 지역 간 차등적 지원 정책 등과 관련하여 수도권과 비수도권과의 갈등이 지속되고 있다.
- 소모적인 지역간 경쟁에 치중한 결과 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하는 과제는 등한시되었다.
 - 이에 따라 상하이, 텐진, 도쿄 등 해외 지역과의 경쟁에서 비교열위에 놓이게 되었다.

□ 새로운 방식의 접근 필요성 대두

- 세계화와 지식기반 경제시대에 부응하여 광역적 지역경제권을 형성하여 지역 경쟁력과 국가 경쟁력을 동시에 업그레이드해야 한다는 사고가 확산되기 시작하였다.
- 초고속 교통망 및 정보화의 진전에 따라 달라지는 국민생활 및 경제활동의 광역적 공간 범위에 부응하여 단위 행정구역의 경계를 넘는 연계·통합적 경제권 육성 및 정비가 필요할 뿐만 아니라, 그 기초적인 조건까지 갖추게 되었다.
 - 최근 들어 광역교통망과 초고속정보통신망 구축으로 기업과 국민들의 경제활동 범위가 광역화되면서 수도권과 충청권이 공간적·경제적으로 합치되고 영남권에서는 자동차, 모바일 등의 분야에서 광역 산업클러스터가 형성되는 등 행정구역을 초월한 지역경제권이 형성되고 있다.
- 국민경제 규모의 확대와 삶의 질적 기준 향상에 부응하여 지역의 자립적 발전을 꾀하고 해외 지역과의 경쟁에서 우위를 점하려면 지역정책에서도 ‘규모의 경제’를 확보하는 보다 큰 공간단위가 대상이 되어야 한다.
- 지역의 공간적 위계와 입지적 여건 등 정주여건상 차별성을 반영하되, 특히 지방자치단체가 보다 많은 자율성과 책임성을 가지고 사업을 추진할 수 있도록 지역발전정책의 틀도 개선할 필요가 있다.
- 수도권으로 발전의 파급효과가 흡수되는 ‘빨대효과’에 대한 대응책으로 지역단위의 광역경제권을 형성하여 경제, 사회, 문화적 측면에서 경쟁력 강화 방안을 모색할 필요가 있다.
 - 지역 간 연계협력, 효율적인 정책 추진으로 시너지를 낳는 새로운 지역발전 방식이 필요하다.

2.2. 광역경제권에 대한 이론적 지지: 신지역주의로의 전환

- 국경 없는 세계화·개방화가 가속화됨에 따라 거대 지역경제권이 대두하였다. 글로벌 자본과 기업의 자유로운 이동으로 국경의 의미가 무색해지고 국가 하위의 지역들이 직접 경쟁하는 체제로 전환되고 있다.
 - 미국의 실리콘밸리, 독일의 바덴뷔르템베르크, 제3이탈리아 등 특정 지역들이 한 국가의 경제성장 거점으로 등장함에 따라 ‘지역’이 각국 경제정책의 주요 대상으로 강조되고 있다.
- 자본과 우수한 인력 유치 등 총체적인 의미에서 ‘기업하기 좋은 환경’을 지역에 착근시키기 위한 입지 경쟁이 심화되고 있다. 이러한 추세를 신지역주의(new regionalism)의 대두라고 할 수 있다.
 - 광역경제권이 하나의 독립된 공간경제 단위로서 중시되는 신지역주의의 확산으로 서구 여러 나라들은 광역경제권 중심의 분권형 국가발전체제로의 전환을 추진 중이다.

표 2-1. 신지역주의로의 전환

구분	전통적 지역주의	신지역주의
경제적 배경	<ul style="list-style-type: none"> • 포드주의 • 대량생산, 대량소비에 기초한 고성장 시대 	<ul style="list-style-type: none"> • 지식기반의 유연생산체제 • 세계화, 개방화로 경쟁단위로서 지역의 부상
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 간 발전격차 완화 • 지역 간 형평성, 재분배 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 산업경쟁력 제고 및 자립형 발전 도모 • 세계적 경쟁거점 구축
주요 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 낙후지역의 기반시설에 대한 재정투자 확대, 조세 감면 • 산업의 지역 간 재배치 • 부문별(sectoral) 정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신환경, 기업 간 연계 강조 • 산업클러스터 육성 지원 • 지역에 근거한(regional based) 통합적 정책
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 중심의 하향식 추진체계 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 자율성 증대 및 민간-공공 협력적 거버넌스 중요

자료: 김영수(2008)

- 신지역주의 담론의 주요 관심사가 바로 지역 경쟁력이다. 이는 내생적 성장 이론, 제도경제학, 인지심리학 등 다양한 분과 학문의 연구결과에서 도출한 통찰에 바탕을 두고 있다.
 - 통찰의 주요 요지는 글로벌 경제에서 경쟁자와 경합하려면 지속적인 경쟁우위를 창출해야 하며, 이는 국지적인 것—지식, 관계, 동기—에 의거한다는 것이다.

- 유럽의 슈퍼 지역(Super-Region)이론
 - 유럽에서는 EU 형성 및 확대와 함께 소위 ‘슈퍼 지역’으로 지칭되는 광역경제권이 국경을 초월하여 자연적 경제권역으로 출현하고 있다. 세계화에 대응하는 경쟁력을 갖기 위해 여러 지역이 공동체적 노력을 강구하는 초광역 경제권이 형성되고 있는 것이다.
 - EU는 공간정책을 통하여 경제의 광역화 현상과 이에 따른 지역 통합에 대응하고 있다.
 - EU 집행위원회(1991)는 ‘Europe 2000’에서 EU의 지역발전 전망을 검토하면서 8개의 슈퍼 지역을 설정하고 있다.
 - 산악지역(Alpine Regions), 대서양 연안지역(Atlantic Arc), 북부 연안 지역(Northern Arc), 중부 수도권(Central Capitals), 대륙지역(Diagonal Continental), 중부 지중해지역(Central Mediterranean), 서부 지중해지역(West Mediterranean), 신독일지역(New General Lander)으로 구분된다.
 - 슈퍼 지역은 국경을 초월하여 다른 나라의 지역과 동일한 경제권을 형성하는 특징이 있다. 예를 들면, 프랑스는 5개, 영국, 독일, 스페인, 이탈리아는 각각 3개, 네덜란드는 2개의 슈퍼 지역에 포함된다.

- 오마에 겐이치의 지역국가(Region-State)이론
 - 오마에 겐이치(1996)는 ‘지역국가(region states)가 국경 없는 글로벌 경제시대에서 경쟁할 수 있는 가장 적합한 공간단위’라고 주장하였다.

- 지역국가는 자연적으로 이루어진 경제지역으로서 지리적 크기는 제한되어 있지만, 초국경시대의 세계에서 막강한 경제력을 행사하고 있다.
 - 현재의 세계와 경제에서 자연적인 사업단위가 되기에 적절한 규모를 갖추고 있는지가 지역국가를 규정하는 척도이다.
 - 지역국가의 규모는 인구 500만~2000만 명 규모로서, 이는 소비재 상품의 브랜드 개발에 필요한 시장을 제공할 수 있는 수준이며 세계 경제에 참여하는 데 필수적인 통신과 수송, 전문서비스 측면에서 하나의 경제권으로 인정받을 정도의 규모이다.
 - 한편, 오마에 겐이치는 ‘부의 위기’(2006)에서 지역국가의 인구 규모를 300만~2000만 명으로 제시한 바 있다.
- 리카르도 페트렐라(Ricardo Petrella)의 CR-30이론
- 서구의 공간 관련 학문에서 정립된 도시 지역(City-Region)개념의 하나로서, 피터 홀(Peter Hall)이나 존 프리드만(John Friedmann)의 세계도시(world city), 사센(Sassen)의 글로벌 도시(global city)에 이론적 뿌리를 두고 있다.
 - 페트렐라(Petrella, 1995)는 향후 세계 경제 체계에서는 30개의 핵심 도시 지역(City-Region)이 현재의 G-7국가를 대신하여 경제사회 및 정치적 실체로서 세계를 지배하게 될 것으로 전망하였다.
 - 30개 핵심 도시 지역의 특징은 고도로 발전된 기술을 토대로 국내의 배후지역보다는 서로 간의 관계가 더욱 밀접하다는 것이다.
 - 런던-잉글랜드 동남부, 파리대도시권, 뉴욕지역, 몬트리올-토론토-시카고 지역, 동경지역 등 대표적인 도시 지역의 인구 규모는 800만~1200만 명 정도이다.
- 미야자와 겐이치의 연결성의 경제 이론
- 개별 지역이 가지고 있는 내부자원과 다른 지역이 보유한 자원을 활용·연결함으로써 시너지를 유발하는 일종의 네트워크 경제를 말한다.

- 인근 도시들이 수평적인 거버넌스 체제와 상호협력 체제를 구축하여 집적경제 및 범위의 경제를 달성하는 것을 뜻한다.
- 유럽의 “슈퍼 지역”이론, 오마에 겐이치의 “지역국가”이론, 리카르도 페트렐라의 “CR(City Region)-30”이론, 미야자와 겐이치의 “연결성의 경제”이론 등은 공통적으로 ‘규모의 경제’에 대해 강조하고 있다.

표 2-2. 광역경제권 관련 주요 이론

지역/주창자	명칭	개념
EU	슈퍼지역(Super-Region)이론	EU 형성 등 국제화에 대응하는 경쟁력을 갖기 위해 여러 지역이 공동체적 노력을 강구하는 초광역 경제권 형성
오마에 겐이치	지역국가(Region-State)이론	국제경제거점, 글로벌 경제력 보유, 규모 경제, 독자적 자율권을 갖는 세계적 대도시권으로서 準 국가적 지역단위의 등장
리카르도 페트렐라	CR-30이론	전 세계적으로 보면 파리 대도시권 등 30개의 세계도시지역(City-Region: CR)이 계층관계를 이루면서 글로벌 경제를 선도
미야자와 겐이치	연결성의 경제 이론	개별지역이 가지고 있는 내부자원과 다른 지역이 보유한 자원을 활용·연결함으로써 시너지를 유발하는 일종의 네트워크 경제

자료: 제17대 대통령직 인수위원회(2008)

3. 정책적 시사점과 과제

□ 세계적으로 그리고 새 정부의 지역정책 기조가 변화하고 있다

- 세계적으로 글로벌 비즈니스 단위로서 지역의 역할과 경쟁력이 강조되고 있다. 우리나라의 국토 면적이나 국민경제 수준에 비추어 지금처럼 작은 행정

구역에 기초한 세분화된 지역 규모로는 경제적 자립이나 해외 지역에 대한 경쟁우위 확보가 어렵다.

- 그 동안 광역시와 도 행정구역 중심의 정책 추진으로 인한 중복과 비효율 문제에 대응하여 규모의 경제와 네트워크의 경제(Economies of Scale and Network)를 통해 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하기 위한 지역발전 대안이 모색되고 있다.
- 그 일환으로 수도권 규제 중심의 지역정책에서 탈피하여 비수도권 지역의 광역경제권 육성 지원으로 정책을 전환할 필요성이 증가하고 있다.

□ 글로벌 경쟁거점 육성이라는 정책 목표가 부상하고 있다

- 형평성, 지역 안배, 지역 간 발전 격차 완화에서 벗어나 효율성, 경쟁력, 글로벌 경쟁거점 육성이 강조되고 있다. 지역의 글로벌 경쟁력 확보와 자립적 발전을 위해 산업, R&D, 인프라 등에서 규모의 경제를 갖도록 광역 수준에서 지역 역량을 결집하여야 한다.
- 그런데 신성장동력산업 및 과학기술 육성, 인력양성 등이 도시지역을 중심으로 이루어질 가능성이 높다. 따라서 농산어촌이 신(新)발전지역으로 성장할 수 있도록 관련 정책을 발굴하여야 한다.
 - 예컨대 ‘프랑스 농촌거점(Pôle d’excellence rural) 정책’은 도시지역과 차별되는 농촌지역의 잠재력을 개발하여 고용과 혁신을 창출하기 위한 것이다. 기존 낙후농촌에 대한 지원과 달리 공모를 통한 선정 등 ‘경쟁’에 의거하고 있다. 이는 최근 프랑스 국토정책 기조 변화를 반영하며, 경쟁거점(Pôle de compétitivité)정책의 성공에 자극받아 추진하게 되었다.
- 세계적인 장소 경쟁 및 생활·생산 공간이 광역화 되는 추세에 부응하여 글

로벌 경쟁력을 갖출 수 있는 새로운 지역발전 모델을 정립하여 현실에 빠르게 뿌리내려야 한다.

□ 지역정책의 세 가지 틀 간 상호 보완적 추진이 필요하다

- 정책 기조 변화와 목표 설정 하에서 지금까지 알려진 지역정책의 틀은 크게 세 가지이다. 국토의 성장 잠재력 제고를 위해 전국을 5+2 광역경제권, 4대 초광역벨트, 163(161+2)개 기초생활권 등 3개 차원의 공간권역으로 구분하여 특성화 발전을 추진하고 있다.
- 광역경제권은 지역 경쟁력 강화에 초점을 둔 정책인 반면, 기초생활권은 기본적인 삶의 질 충족을 위한 정책으로, 이들은 상호 보완적 관계를 형성하고 있다.
 - 기초생활권은 대도시를 제외한 163개 시·군을 대상으로 하고 있으며, 교육·의료·문화 등 정주여건 개선, 낙후 농산어촌의 레저·휴양 거점화, 지역연고자원의 2·3차 산업 융합 등 소득과 일자리 창출 등을 통한 기본적인 삶의 질 보장을 목적으로 하고 있다.

□ 정책 추진의 실효성을 위하여 법적·행정적·재정적 뒷받침이 요구된다

- 과거에도 광역권개발(유역개발 등) 전략이 여러 번 등장한 바 있으나 대부분 유명무실하였다. 예산, 추진체계 등이 뒷받침되지 못한 선언적 계획수준에 그쳐 정책추진의 실효성이 높지 않았기 때문이다. 이번에는 ‘지방 중심’ 지역경제정책 추진 단위로서 광역경제권 개념을 도입한 만큼 이러한 정책들이 실효성 있는 정책으로 자리 잡을 수 있도록 사업추진 체계를 비롯한 법적 및 행·재정적 보완이 수반되어야 한다.
- 하지만 지금까지 지역 간 공동발전을 위한 계획수립과 사업추진 경험이 일

천하고 정책추진 체계가 행정구역 중심으로 고착화된 상황에서 지역 간 협력과 상생발전을 이루는 것은 쉽지 않다.

- 중심도시와 인접지역(거점도시) 간 경제·산업적 연계와 협력을 통해 지역 발전의 성장동력 강화, 지역의 세계적 경쟁력 확보를 꾀해야 한다.
 - 광역경제권은 행정구역 개편보다는 개별 행정구역 경계를 초월한 협력적 거버넌스 시스템을 통해 작동시키는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 광역경제권 내 지자체 간 연계와 협력을 통한 공동발전 체제 구축이 필수적이다.
 - 아울러 광역적 연계 사업 활성화를 위한 법적·행정적·재정적 뒷받침이 필요하다.

□ 핵심 정책 수단은 지방 중심으로의 추진 방식 재편이다

- ‘창조적 광역발전’ 구상에서 제시한 세 가지 지역정책을 효과적으로 실현하기 위해서는 지역 자율형 협력 체계 구축 및 지방 재정의 자율성을 담보하는 체계 마련이 필요하다. 왜냐하면 지방 스스로 사업을 기획하고, 집행하는 방식으로 변화함으로써 지역 경쟁력도 강화될 수 있기 때문이다.
- 특히 기초생활권을 담당하는 지방자치단체가 주도적으로 정책을 추진하기 위해서는 현재와 같은 부처별 사업 단위 지원 방식을 유사사업에 대한 집중 지원이 가능한 포괄보조금 방식으로 전환할 필요가 있다.⁷

⁷ 영국은 지역포괄예산제도(SFF: Single Financial Framework), 미국은 지역개발포괄보조금제도(CDBG: Community Development Bloc Grant) 등을 통해 단일 예산(Single Pot) 형식으로 지원을 받아서, 특정용도에 구애받지 않고 자율적으로 용도를 설정하여 사용하는 포괄보조금 방식을 시행하고 있다(김동주, 2008).

□ **특성화된 지역 경쟁력 강화가 창조적 광역발전의 요체이다**

- ‘창조적’이란 언표에서 알 수 있듯이, 기존 지역발전정책에서 벗어난 특성화된 지역 모델 구축을 위해서는 보다 유연한 사업 선택 및 집행이 가능하도록 해야 한다.
- 광역발전이 단순히 사업대상 범위를 확장하여 새로운 사업을 추가하는 수준이 아니라, 지역 간 인적·물적 자원 연계를 통해 성장잠재력을 극대화하여 자립적 특화발전을 이루는 데 그 목적이 있음을 상기하여야 한다.

그림 2-4. ‘창조적 광역발전’의 정책적 의의

지금까지의 균형발전	새 정부의 창조적 광역발전
<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관, 기업 등 분산을 통한 균형발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역경쟁력·경제살리기·균형발전을 결합한 통합적 지역발전
<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역 단위의 지역발전 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역을 초월한 개방·협력·광대역 경제권 방식 • 지역 간 창조적 경쟁, 시너지화
<ul style="list-style-type: none"> • 규제 존치 	<ul style="list-style-type: none"> • 규제 완화

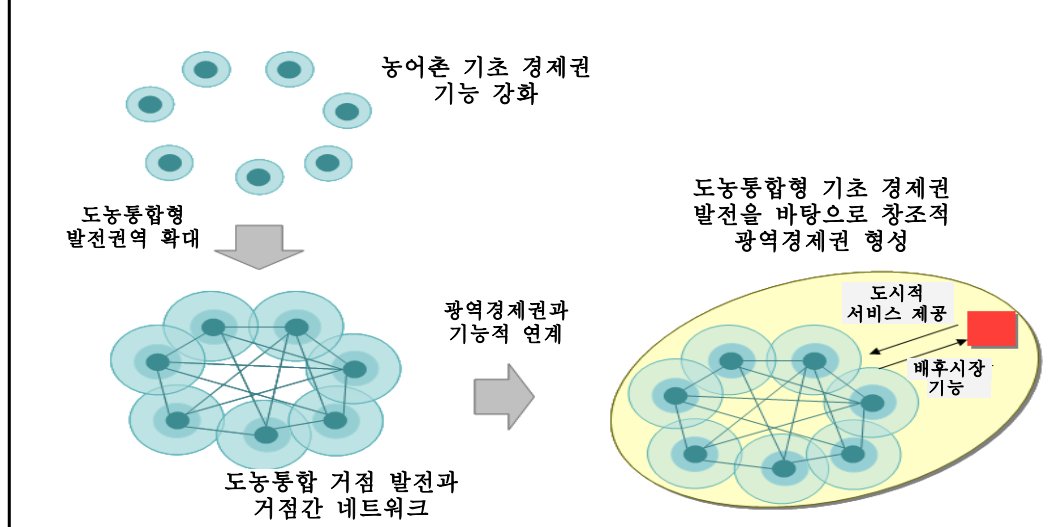
□ **광역경제권에 통합될 수 있을 정도의 농촌 경쟁력 강화가 절실하다**

- 지역정책을 광역경제권 기조로 전환하는 것은 이론적·정책적으로 충분한 의의가 있다. 그러나 대다수 농촌지역들은 전체로서의 광역경제권에 대등한 위상을 유지한 상태로 통합되기는 어려운 조건이다. 따라서 이들에서는 기본(baseline)을 끌어올리면서 경쟁력도 강화해야 하는 이중적 접근 방법을 취할 수밖에 없다.

- 선진국은 지역 경쟁력 강화 정책 추진과 더불어 낙후지역에 대한 배려도 병행하고 있음을 간과해서는 안 된다.
- 따라서 농촌개발정책의 중요성은 그 어느 때보다도 크다. 국민들이 국토 어디에 살든 기본 필요를 충족할 수 있는 공간단위로서 기초생활권의 발전 토대를 갖추는 일이 매우 중요하다. 광역경제권을 보완하도록 기초생활권 정책의 비전과 전략, 추진 방식에 대한 효율적 접근 방법을 모색해야 한다.
 - 광역경제권 하에서 도시와 농촌의 연계 발전과 상생을 이루기 위한 실천적이고 구체적인 정책 모델을 구축하여야 한다.

〈광역경제권과 농촌정책〉

- 본격적인 개방화시대로 접어들면서 농어업 및 농촌지역의 경쟁력 확보를 위해 **일부 정책은 광역화**를 추진하고 **농촌지역개발은 종합화·체계화** 모색
 - 유통, 가공, 식품 등 광역화가 효율적인 부분은 **광역화 추진**
 - 시너지 효과를 높이기 위해 **도농통합형 연계 발전 및 사업 간, 기초지자체 간 연계 필요**
- 광역경제권 체제를 조기에 구축하기 위해서는 국가 전체의 매크로한 정책과 읍·면 등 기초경제권의 마이크로한 정책이 연계되도록 **정책의 가교 역할이 필요**
 - **광역경제권과 농어업·농어촌정책 간 연계가 관건**



제 3 장

국토 광역화 추세와 농촌지역 공간구조 변화

1. 시·군 기초생활권 유형화

□ 도시 연계성 정도를 기준으로 한 기초생활권 유형 구분

- ‘창조적 광역발전’의 이념을 정책적으로 상징하는 광역경제권 정책의 요체는 도시와 배후 농촌지역간의 공간적 통합을 전제로 한다. 그런 만큼 163개 기초생활권 간의 혹은 기초생활권과 도시와의 공간적 통합 정도를 먼저 살펴볼 필요가 있다.
- 공간적 통합 정도 내지는 연계성을 살펴볼 수 있는 여러 가지 지표 중에서도 생활 및 경제적 측면의 통합성을 가장 잘 나타낸다고 볼 수 있는 통근·통학권을 기준으로 기초생활권의 유형을 네 가지로 구분할 수 있었다.
 - 2005년 데이터를 기준으로 163개 시·군 단위 기초생활권은 대도시연계권, 지방거점도시권, 중소도시연계권, 자체생활권 등 네 유형으로 분류할 수 있다.⁸ 이를 <표 3-1>에서 보여주고 있다.

⁸ 2008년 현재 전국은 161+2개의 기초생활권으로 이루어지지만, 통근통학 이동량 조사 기준 시점인 2005년에는 제주도의 4개 시·군이 존재하여 총 165개 시·군이 분포한다.

표 3-1. 기초생활권 유형과 해당 시·군 목록

시·군 유형	유형별 해당 시·군
대도시 연계권 (39개)	기장, 달성, 울주, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 안산, 고양, 과천, 구리, 남양주, 시흥시, 군포, 의왕, 하남, 용인, 파주, 김포, 양주, 광주, 양평, 옥천, 공주, 금산, 연기, 계룡, 나주, 담양, 화순, 장성, 경산, 고령, 성주, 진해, 김해, 양산
거점 도시권(22개) 및 중소도시 연계권 (40개)	평택, 화성, 춘천, 원주, 강릉, 청주, 충주, 천안, 아산, 전주, 군산, 익산, 목포, 여수, 순천, 포항, 경주, 구미, 창원, 마산, 진주, 제주 강화군, 동두천, 오산, 이천, 안성, 여주, 연천, 포천, 동해, 태백, 속초, 삼척, 횡성, 정선, 고성(강원), 양양, 제천, 청원, 진천, 괴산, 음성, 단양, 증평, 논산, 김제, 완주, 광양, 영암, 무안, 김천, 영천, 칠곡, 통영, 사천, 거제, 함안, 산청, 서귀포, 북제주, 남제주
자체 생활권 (64개)	웅진, 가평, 홍천, 영월, 평창, 철원, 화천, 양구, 인제, 보은, 영동, 보령, 서산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안, 당진, 정읍, 남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 함평, 영광, 완도, 진도, 신안, 안동, 영주, 상주, 문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 예천, 봉화, 울진, 울릉, 밀양, 의령, 창녕, 고성(경남), 남해, 하동, 함양, 거창, 합천

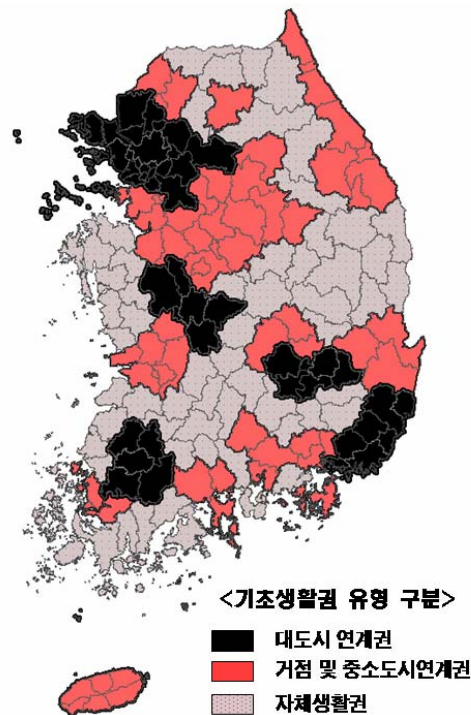
- 서울특별시 및 광역시에 대한 연계성이 높은 **대도시(광역시)연계권** 해당 시·군은 전국적으로 39개가 있다.
- 대도시권에 포함되지 않는 인구 20만 명 이상의 지방자치단체로서 총 22개 시·군이 **지방거점도시권**에 해당된다. 이는 타 시·군의 주요한 통근·통학 목적지이거나 주요 서비스의 이용권역으로서 지방 단위의 광역적인 연계권을 형성하는 중심지이다.
- **중소도시연계권**에는 인접 시·군으로의 이동량이 많고 연계성이 상대적으로 높은 40개 시·군이 포함된다. 중소도시연계권의 중심을 이루는 시·군으로는 지방거점도시 및 소도읍 등 인구 규모 면에서 여러 유형의 시·군이 해당될 수 있다.
- **자체생활권**에 속하는 시·군은 타 시·군과의 유출입 이동이 다른 유형에 비해 활발하지 않은 곳으로 전국적으로 가장 많은 64개 시·군이 해당된다. 인구 규모도 적은 편이어서 거점의 기능도 약한 편이다.
 - ※ 시·군 간 연계성 정도는 각 시·군별로 통행량이 가장 많은 수위 시·

따라서 여기서는 2005년 기준으로 165개 시·군을 대상으로 유형 분석을 실시하였다.

군으로의 이동(자체 통행은 제외) 비율을 기준으로 판단하며, 일정 비율 이상일 경우⁹ 연계성이 높은 권역으로 설정하였다.

- 기초생활권 유형별 공간적 분포 현황을 명확히 살펴보고자 <그림 3-1>에서는 이를 그림으로 제시하였다.
 - 비교의 편의상 그림에서는 지방거점도시(22개)와 중소도시연계권 시·군(40개)을 합하여 ① 대도시연계권, ② 거점 및 중소도시연계권, ③ 자체생활권 등 세 가지로 기초생활권을 유형화하였다.
 - 당연한 것이지만 대도시나 중소도시와의 공간적인 근접성이 지역 유형을 구분짓는 데 가장 결정적인 변수인 것으로 보인다.

그림 3-1. 기초생활권 유형별 분포 현황

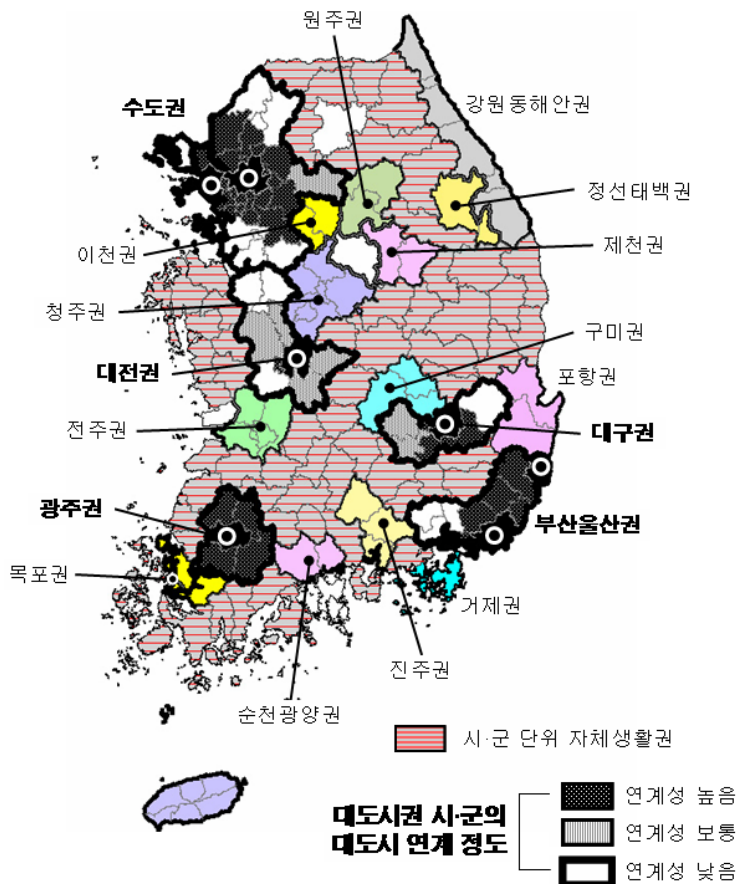


⁹ 2005년 기준 전국 165개 시·군별로 통근·통학 통행량이 가장 많은 특정 시·군에 대한 이동 비율의 평균(약 7.9%) 및 중위수(약 3.8%)를 기준으로 하여 연계권역을 설정하였다.

□ 기초생활권 유형별로 다양한 형태의 중심지 분포

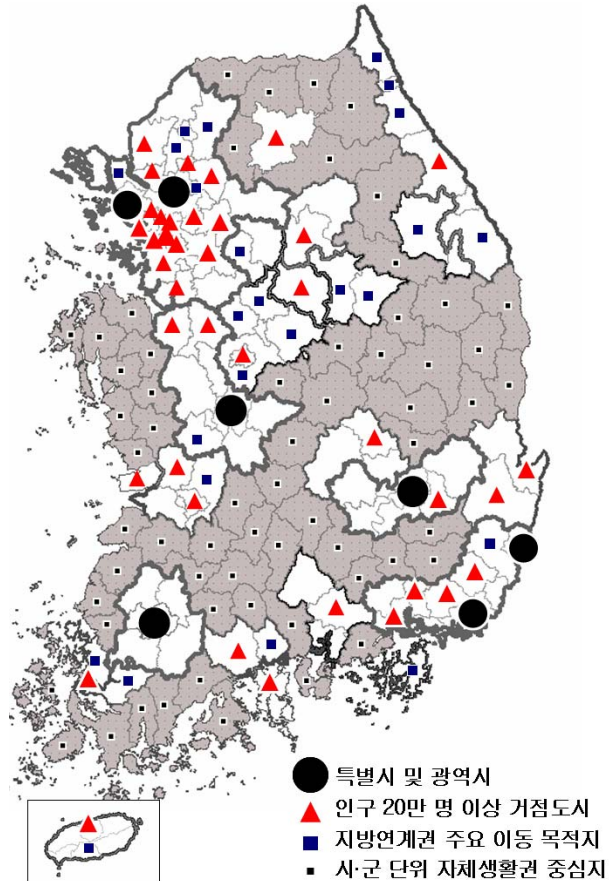
- 기초생활권의 중심지는 광역적 시·군을 포괄하는 대도시에서부터 시·군 단위 자체생활권 중심지인 소도읍에 이르기까지 매우 다양하게 분포한다.
 - 기초생활권 중심지의 위계는 소도읍 → 중소도시 및 지방거점도시¹⁰ → 대도시 등의 계층이 존재한다고 할 수 있지만, 기초생활권 유형별로 다양한 형태의 중심지 계층구조가 나타난다.

그림 3-2. 대도시 및 중소도시의 연계권역 현황



¹⁰ 중소도시는 지방거점도시(인구 약 20만 명) 미만의 규모이면서 인근 시·군의 광역적인 연계권을 형성하는 중심지라 규정한다.

그림 3-3. 기초생활권 중심지의 계층별 분포 현황



- <그림 3-2>에서는 주변 시·군들의 거점 역할을 하는 중심도시 연계권을 세분하여 나타내고 연계권 명칭을 표시하였다.
- 또한 <그림 3-3>에서는 인구 규모를 기준으로 각 기초생활권의 중심지를 분류하여 나타내었다. 이때 어느 시·군이 인근 도시의 연계권에 속해 있을 경우 해당 연계권의 거점도시를 하나의 중심지로 보았다.
- 그림에서 보듯이 이러한 연계권은 대도시 주변 이에도 지방거점도시를 중심으로 형성되는 형태(청주권, 전주권), 몇 개의 중소도시가 연담하여 분포하는 형태(강원동해안권), 소도읍 규모의 시·군 간 연계권을 형성하는 형태(정선태백권) 등 여러 가지로 구분할 수 있다.

- 농촌적 특성이 강한 것으로 볼 수 있는 다수의 자체생활권 기초생활권에서는 대개 시·군청 소재지를 중심으로 이루어진 행정구역 단위의 전통적 정주생활권을 유지하는 경향이 있다.

2. 국토 광역화 추세의 지역 유형별 비교

- 주민들의 생활권 광역화가 확대된다는 논의가 많았다. 광역화는 인구 분산이나 지역 간 교류권 형성, 일상적 서비스 이용권 확대 등 다양한 지표를 통해 확인할 수 있다.
 - 이러한 광역화 양상은 지역 유형별로도 달리 나타나리라 예상되는데, 앞의 기초생활권 유형 구분 결과에 바탕을 두어 광역화가 지역에 따라 어떻게 나타나는지 제2절에서 살펴본다.

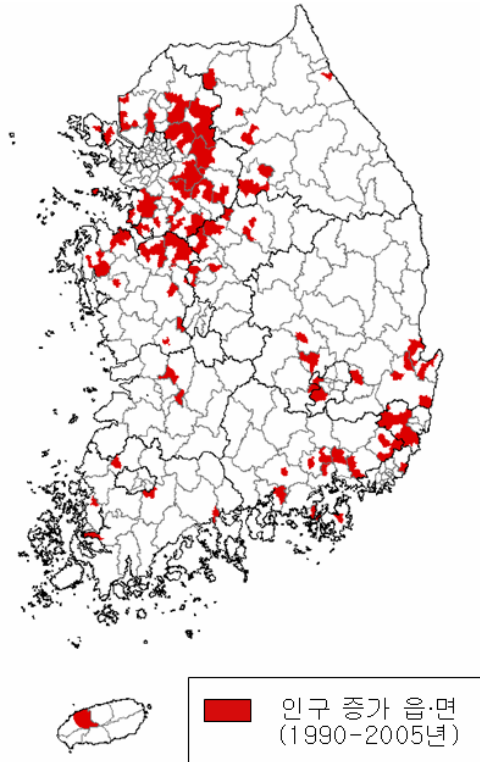
2.1. 지역별 농촌 인구 변화 추이

□ 대도시권을 중심으로 나타나는 역도시화

- 대도시권에서는 중심도시 인구가 줄고 주변 농촌의 인구가 늘어나는 역도시화가 뚜렷이 나타난다.
 - 전국 읍·면 중 1990년부터 2005년 사이에 인구가 증가한 곳을 <그림 3-4>에서 보여주고 있다. 이 그림에서 확인되듯이 대도시권 읍·면을 중심으로 뚜렷한 인구 증가 추세를 확인할 수 있다. 이러한 역도시화 현상은 특히 수도권 읍·면에서 두드러진다.¹¹

¹¹ 농촌 주민들의 직업 분포가 다양해지고 있다는 점도 역도시화와 밀접하게 관련되는 현상이다. 인구주택총조사 자료에 의하면, 읍·면부 거주 주민들 중 농림어업 분야 근로자는 점차 줄어드는 반면 전문가, 사무직 등이 계속 늘어나는 추세이다(송미령·성주인, 2007). 대도시권 농촌의 경우 이처럼 주민 구성이 다양화되면서 정주 공간으로서 농촌의 기능도 강해지고 있는 것이다.

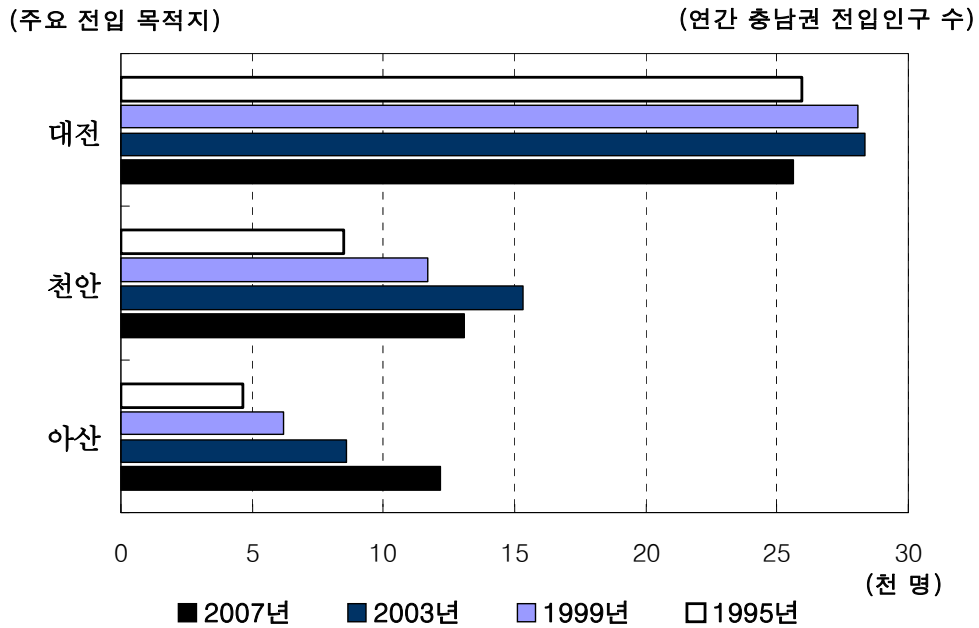
그림 3-4. 인구 증가 읍·면의 분포 현황



□ 농촌의 전반적인 인구 유출과 거점도시로의 집중

- 도시 인구의 절대 분산 양상을 보이는 수도권 및 일부 대도시 주변 지역과 달리 전반적으로는 몇몇 거점도시의 주변지역으로 인구가 집중하는 경향이 우세하다.
 - <그림 3-5>에서는 대전·충남권을 사례로 이를 보여주고 있다. 주요 거점 도시인 대전, 천안, 아산으로 충남의 타 기초생활권에서 전입해온 인구 변화 추이를 4개 연도별로 집계하였다.
 - 대전, 천안의 경우 권역 내 전입인구 수가 꾸준히 증가하다가 2007년에는 다소 감소한 것으로 나타났지만, 아산시는 충남권 타 지역에서 전입해온 인구가 지속적으로 늘어나고 있다.¹²

그림 3-5. 대전·충남 주요 도시의 충남권 전입인구 추이



주: 해당연도 인구이동통계연보에서 대전·충남권의 타 시·군에서 대전, 천안, 아산으로 전입해온 인구 수를 합산함(타 시·도 전입자는 제외).

- 거점도시 인구 집중 현상은 배후 농촌의 인구 유출과 병행해서 일어난다고 할 수 있다.
 - 일부 대도시에서 도시 인구의 농촌 분산이 나타나지만, 다른 대부분 지역에서는 반대로 농촌 인구의 도시 집중이 더 두드러지는 상황이다.
 - 전국 읍·면 인구가 1990년부터 2005년까지 연평균 1.6%의 감소율을 나타내었다. 이에 따라 인구 2천 명 미만인 읍·면이 1990년에 30개였으나 2005년에는 287개로 크게 늘어났다(송미령·성주인, 2007).

¹² 김창현 등(2003)의 분석에 따르면 충청권, 호남권에서는 여전히 인구의 도시 집중 경향이 강하며, 수도권에서만 중심도시 인구의 농촌 분산이 나타나는 단계이다. 부산·경남권은 인구 분산 단계로 막 접어든 상태이다.

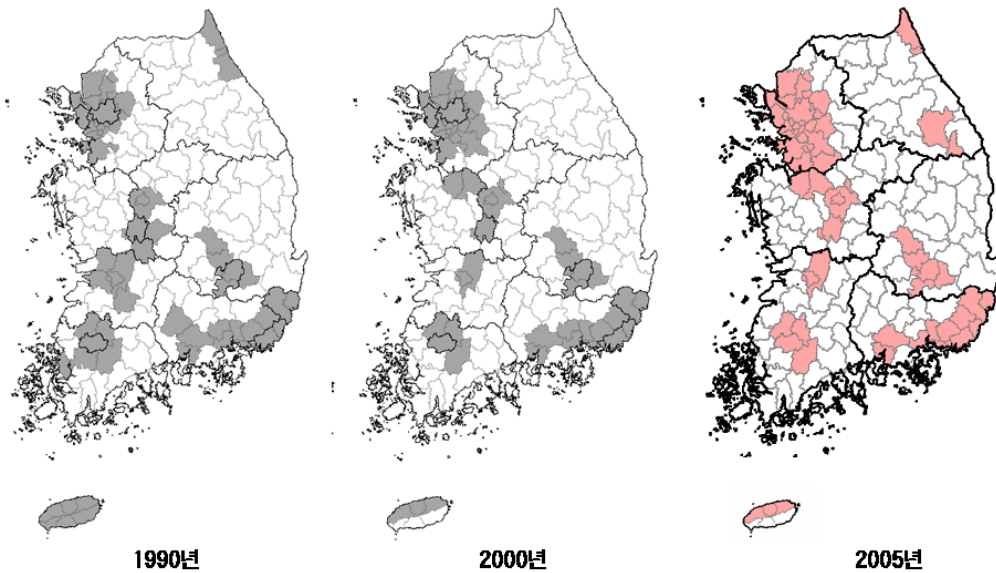
- 이와 병행하여 농촌의 고령화 역시 급격히 진행되었다. 2005년 기준으로 전국 1,208개 면 중 82%인 991개 면에서 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘는 초고령사회 단계에 들어선 것으로 파악되었다.

2.2. 농촌의 일상적 통근·통학 연계권의 형성 양상

□ 시·군 간 광역적인 연계권 형성은 일부 지역으로 제한

- 대도시권을 중심으로 인구의 집중뿐만 아니라 통근·통학 연계권의 확대도 일어나고 있다.
 - 매일매일의 직장-주거지의 이동, 직장-학교의 이동 흐름을 알 수 있는 통근·통학 연계권의 변화 추이를 살펴보면 광역화 현상이 어떻게 진행되는지 파악할 수 있다.
 - <그림 3-6>에서는 시·군별 통근·통학 발생량 중 10% 이상이 목적지로 하는 중심지 및 해당 시·군을 단일한 연계권으로 하여 시계열별 연계권의 변화 추이를 나타내었다. 인근 시·군 간 연계권이 수도권을 중심으로 외연적으로 확대되는 현상을 확인할 수 있다.
 - 수도권 이외 지방의 대도시나 거점도시를 중심으로도 연계권역이 형성되고 있지만, 이동 비율을 기준으로 보았을 때 시·군 간 연계권역의 확대 현상은 일부 지역에 국한된다.
 - 이처럼 통근·통학 이동을 기준으로 살펴본 광역화 현상은 대도시 주변에서 주로 확인되는 것이다.

그림 3-6. 통근·통학 연계권역의 변화 추이(1990~2005년)



주: 1) 시·군별 통근·통학 발생량 중 10% 이상이 특정 시·군으로 이동할 경우 해당 출발지와 목적지를 연계권역으로 묶어 음영으로 표시함.
 2) 이동량은 연도별 인구주택총조사 표본결과를 활용함.

표 3-2. 시·군 간 통근 이동량 증가 추이(기초생활권 유형 간 비교)

단위: %

시·군 유형	통근유입인구 비중		통근유출인구 비중		연평균 증가율	
	1995년	2005년	1995년	2005년	통근 유입인구	통근 유출인구
대도시연계권	29.6	36.1	16.0	24.7	5.9	6.5
지방거점도시	12.8	17.7	10.4	13.6	3.7	4.7
중소도시연계권	14.5	27.6	9.2	12.4	6.7	3.6
자체생활권	6.1	10.8	2.5	3.2	2.9	2.3
전 체	12.9	20.1	7.5	10.5	4.4	3.7

주: 1) 각 시·군별 통근 발생량에 대비한 통근 유입 및 유출 비율을 집계한 후 지역 유형별 평균값을 산출함.

2) 도농복합시와 군을 대상으로 집계함.

자료: 1995년 및 2005년 인구주택총조사 통근·통학편 집계

○ 실제 <표 3-2>에서 기초생활권 유형에 따라 시·군 간 통근¹³ 이동의 증가 추

이를 비교해본 결과에서도 전형적인 농촌지역이라고 볼 수 있는 자체생활권 지역은 타 시·군과의 유입·유출 비율이 낮은 모습이다.

- 반면에 대도시연계권 지역은 타 지역 이동(유입/유출) 비율이 높을 뿐 아니라 그 증가 추세도 자체생활권 시·군보다 더욱 급격히 증가한 모습이다.

□ 도시 거주자의 광역적 이동과 농촌 거주자의 생활권 내 근거리 통행

- 도시 거주 주민과 농촌 거주 주민으로 구분해서 통근·통학 목적지를 비교했을 때 시·군 간 광역적인 이동 경향은 주로 도시 주민에 해당하는 현상임을 알 수 있다.
 - 인구주택총조사 결과(표 3-3 참조), 농촌 주민들의 경우 시·군 행정구역을 넘는 광역적인 통근·통학 이동보다는 오히려 근거리 통행이 우세하다(2005년의 경우 면부 거주자의 90%가 살고 있는 시·군 내에서 통근·통학을 하고 있다).

표 3-3. 도시민과 농촌 주민의 통근·통학 목적지 변화 비교

단위: %

연도	통근·통학 유형	현 거주지	전국	도시 (동부)	농촌(읍·면부)		
					계	읍부	면부
2000년	통근통학 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	현재 살고 있는 읍면동		30.9	20.1	69.7	64.3	72.8
	같은 시군구 내 다른 읍면동		37.5	43.1	17.6	18.3	17.1
	같은 시도 내 다른 시군구		21.0	24.7	7.8	10.1	6.5
	다른 시도		10.6	12.2	4.9	7.3	3.6
2005년	통근통학 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	현재 살고 있는 읍면동		37.9	29.6	73.0	68.0	76.6
	같은 시군구 내 다른 읍면동		24.3	27.0	13.0	12.7	13.3
	같은 시도 내 다른 시군구		26.4	30.5	9.2	12.5	6.8
	다른 시도		11.3	12.9	4.8	6.9	3.3

자료: 송미령·성주인(2007) 재구성

13 <표 3-3>에서는 통학 이동은 제외하고 통근 이동량만을 집계하였다.

- 반면 동부에 거주하는 도시민의 경우에는 거주하는 시·군이 아닌 타 시·군으로 통근·통학 이동을 하는 비율이 농촌 주민보다 더욱 높다. 또한 2000년과 2005년의 변화 추세를 비교했을 때도 과거에 비해 광역적인 이동 비율이 더욱 높아졌다.

2.3. 기초생활권 유형별 서비스 이용권의 비교

□ 기초생활권 유형별 주민의 서비스 이용 장소 차이

- 주민 조사 결과에 바탕을 두어 주요 서비스 부문별로 주민들이 이용하는 장소를 파악하였다.
 - 농촌 주민의 정주 만족도에 대한 한국농촌경제연구원의 2007년 10월 실태 조사(전국 농촌 주민 1천 명 대상 조사) 중 주요 서비스 부문별 이용권역에 관한 내용을 지역 유형별로 비교 분석하였다.
- 기초생활권 유형에 따라 주민들의 서비스 이용권이 달리 나타나고 있다.
 - 자체생활권 시·군은 전통적인 중심지 계층구조가 어느 정도 남아 있다. 이에 비해 대도시권 시·군은 기초생활권 범위를 넘어서는 광역적인 서비스 이용 양상이 나타난다<그림 3-7 참조>.
 - 대도시나 거점도시 연계권에서는 서비스 이용권의 광역화와 여러 계층 중심지 간 서비스 이용의 경합이 일어나고 있다.
 - * 저차 서비스는 하위 중심지(면 이하)에서 이용하지만, 고차 서비스 이용권은 읍을 넘어 지방거점도시나 대도시를 이용하기도 하는 등 기초생활권 경계가 약화되고 있다<표 3-4 참조>.
 - 타 유형에 비해 자체생활권 시·군 주민들은 읍이나 면 단위의 기초생활권 내에서 주요 서비스를 더욱 많이 이용한다. 즉, 생활권 광역화로 인해 도시연계권을 중심으로는 주변 거점도시 의존도가 높아지고 있으나, 농

촌 특성이 강한 지역에서는 전통적인 읍·면 중심지가 주민들의 일상생활 거점 기능을 여전히 유지하고 있다는 것이다.

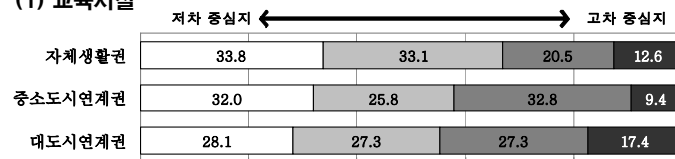
표 3-4. 지역 유형별 주요 서비스의 이용권역 비교

서비스 종류	시·군 유형	시·군 해당 연계권		
		대도시연계권	중소도시연계권	자체생활권
저차 서비스		읍·면소재지, 거점도시, 대도시	읍·면 또는 거점도시	읍·면 소재지
고차 서비스		대도시	거점도시	거점도시

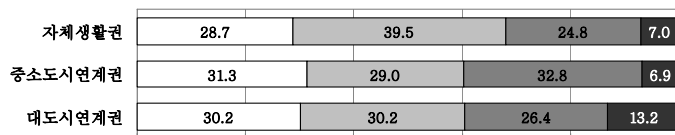
그림 3-7. 농촌 주민의 주요 서비스 이용권에 대한 지역 유형별 비교

단위: %

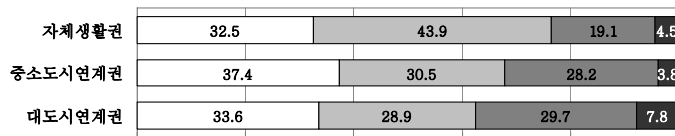
(1) 교육시설



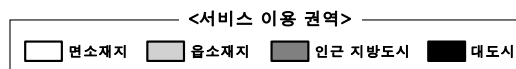
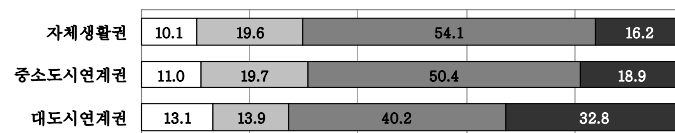
(2) 보건의료시설



(3) 생활편의서비스



(4) 문화여가시설



○ 기초생활권의 각급 중심지의 이용 빈도에서도 기초생활권 유형에 따라 차이를 나타내고 있다.

- <표 3-5>에서는 2008년 한국농촌경제연구원에서 실시한 농촌 주민 조사¹⁴ 결과를 바탕으로 시·군청 소재지 방문 빈도를 기초생활권 유형에 따라 비교해서 보여주고 있다.
- 대도시나 거점도시 연계권 지역의 주민일수록 읍·면이나 시·군청 소재지 방문 빈도가 자체생활권 주민에 비해 낮다. 특히 시·군청 소재지를 거의 방문하지 않는 주민 비율이 45%에 이르고 있다.

표 3-5. 시·군 및 읍·면 소재지 방문 빈도(시·군 유형별 비교)

단위: %

응답자 구분 \ 소재지 방문 빈도	시·군청 소재지 방문 빈도			읍·면 소재지 방문 빈도		
	자주 방문함	보통	거의 방문 않음	자주 방문함	보통	거의 방문 않음
대도시/거점도시 연계권 주민	8.1	46.8	45.0	25.9	59.8	14.3
자체생활권 주민	14.5	52.9	32.7	37.0	55.6	7.4
전체 응답자	11.8	51.9	36.3	34.7	56.4	9.0

- 주: 1) 한국농촌경제연구원에서 농촌 현지 통신원을 대상으로 2008년 실시한 서비스 이용 실태 조사 결과를 집계함.
- 2) 방문 빈도의 구분(설문 응답)은 다음과 같음.
- 자주 방문함: 거의 매일, 일주일에 3~4회
 - 보통: 일주일에 1~2회, 한달에 1~2회
 - 거의 방문하지 않음: 반년에 1~2회, 일년에 1~2회, 거의 방문하지 않음
- 3) 위에 제시한 대도시/거점도시 연계권 주민들의 응답 결과는, 중심도시와 연계 정도가 특히 높은 시·군(총 통근·통학 발생량 중 10% 이상이 중심도시를 목적지로 시·군)에 거주하는 응답자들을 집계함.

¹⁴ 농촌 중심지 이용 실태 파악의 일환으로 2008년 9월에 실시한 조사이며, 한국농촌경제연구원의 전국 농촌 현지통신원 644명의 응답 결과를 집계하였다.

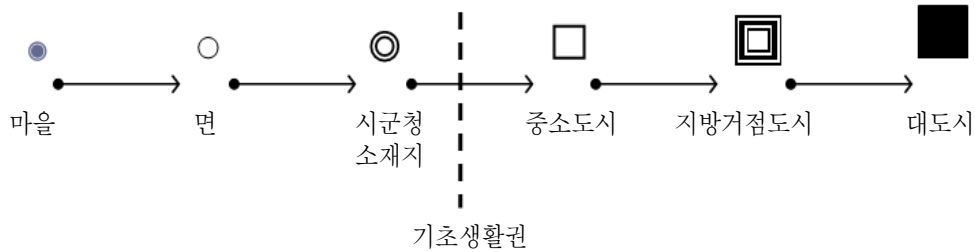
2.4. 농촌 공간구조 변화 양상의 종합

□ 전통적인 농촌 정주체계가 기초생활권 유형에 따라 분화

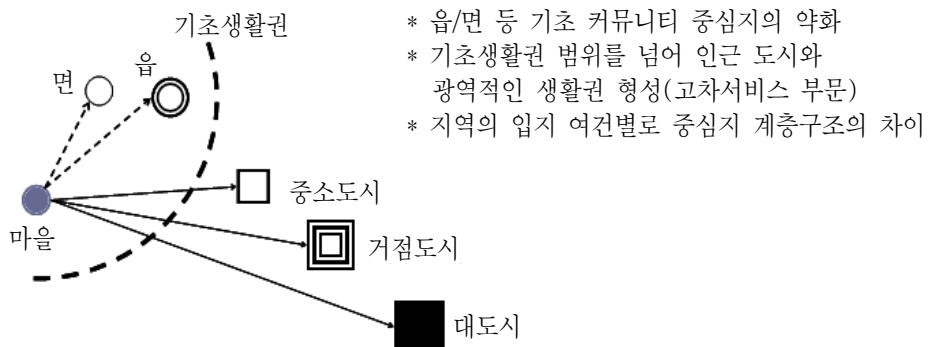
- 전통적인 형태의 농촌 정주체계가 변화하고 있다.
 - 주민들의 기동성 증대에 따라 서비스 이용권이 광역화되고 있다. 인구 과소화와 고령화도 농촌의 정주체계 변화에 영향을 준다.
 - 전반적으로 볼 때 ‘마을 → 면 소재지 → 읍 소재지(군청) → 인근 지방도시’처럼 계층적으로 이어지는 전통적인 농촌 정주생활권 체계가 약화되는 양상이다(그림 3-8참조).

그림 3-8. 농촌 정주체계의 변화 양상

(A) 전통적인 정주생활권 체계
: 계층적인 서비스 이용권

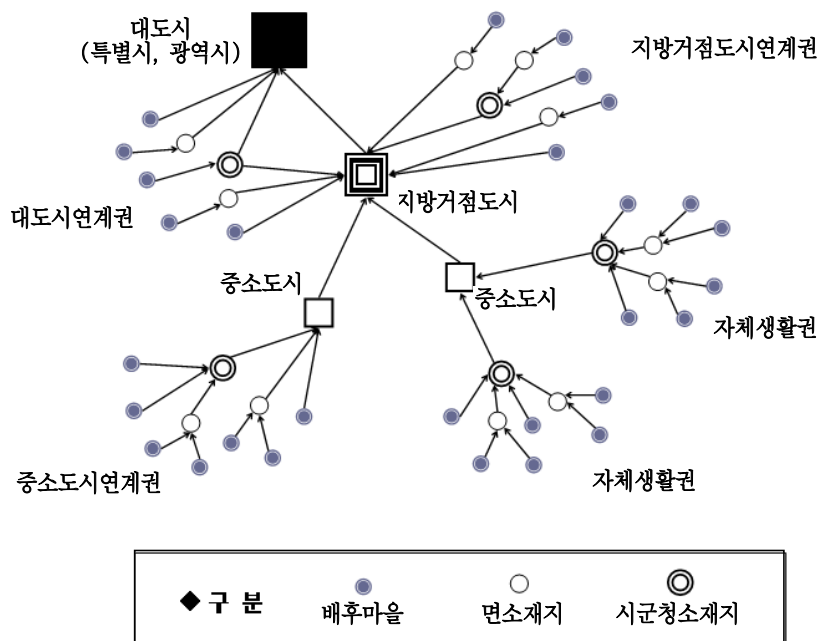


(B) 최근의 생활권 체계 변화
: 서비스이용권 확대와 중심지 계층 약화



- 기초생활권 전반에 걸쳐 광역화의 영향이 나타나지만, 그 유형에 따라 농촌 정주체계에 미치는 영향력 정도는 차이가 있다(그림 3-9참조).
 - 인근의 도시 발달 여부에 따라 주민들의 서비스 이용이 영향을 받는다. 대도시 및 거점도시 연계권 지역일수록 주변 도시의 광역적 서비스 이용권에 포함되는 경향이 있다.
 - 주민의 서비스 이용권만 놓고 보자면, 자체생활권 지역은 전통적인 정주체계가 유지되는 모습이다.

그림 3-9. 기초생활권 유형별 광역적 도시 연계권 형성의 개념도



□ 생활권 광역화와 관련한 기초생활권 유형별 여건 종합

- 지금까지 살펴본 인구 변화, 통근·통학 및 서비스 이용을 위한 일상적 이동, 거주지 이전 등 제반 현상을 종합하여 국토의 광역화 실태를 기초생활권 유형에 따라 진단할 필요가 있다.

- 대도시연계권 농촌에서는 주민들이 거주지 주변에만 한정되지 않고 필요한 장소에서 경제활동을 수행하고 서비스를 이용하는 등 생활권 광역화가 두드러진다.
 - 현재 거주지는 농촌에 두면서 주요 생활편의 서비스는 주변 거점도시를 비롯한 각급 중심지에서 다양하게 이용하는 주민들이 상대적으로 많다.
 - 일터 역시 현 거주지나 인근 시·군, 대도시 등으로 다양하다.
 - 또한 이들 지역의 주민 중 상당수는 과거 도시에서 농촌으로 이주해 왔다는 점도 광역적인 일상생활권 형성과 관련이 있을 것이다.

- 자체생활권 지역의 경우 주민의 서비스 이용권 측면에서는 기존 중심지 계층이 유지되는 모습을 보인다.
 - 하지만 과거 이들 지역에 살던 주민 상당수는 이미 인근 도시로 이주한 후이며, 현재는 고령 인구가 다수 거주한다는 것을 고려할 필요가 있다. 이들은 기동성이 상대적으로 떨어지는 편이어서 타 지역으로의 광역적 이동 경향이 두드러지지 않는 것이다.
 - 경제활동 기회가 풍부한 도시가 인근에 발달하지 않다는 점도 이들 지역에서 광역적 생활권이 형성되지 않는 배경이다.

- 거점도시 및 중소도시 연계권 지역의 경우 주민 생활권 측면에서는 위 두 지역의 중간 성격을 나타낸다고 볼 수 있다.
 - 다만 이들 지역의 거점도시에는 과거 배후 농촌에 거주하다가 이주해온 주민들이 상당수를 차지한다. 그리고 이들 중 일부는 도시로 이주한 후에도 과거 살던 농촌에서 경제활동을 계속 영위하고 있다.
 - <표 3-6>에서 대전·충남북권 도시 전입인구를 대상으로 분석한 결과를 보면 이를 알 수 있다.¹⁵ 청주시를 사례로 볼 때 현재 도시에 거주하지만, 경제활동의 기반은 원 거주지인 농촌에 그대로 두고 있는 비율이 군부

¹⁵ 이는 2005년 인구주택총조사의 표본조사 원자료 중 대전·충남북권역 시·군 데이터를 재가공하여 분석한 결과에서 드러난 것이다.

전입자의 경우 26.6%로서 시부 전입자의 경우보다 월등히 높다.

- 이는 농촌 기초생활권의 경우 경제 여건이 불리할 뿐 아니라 교육, 문화, 복지 등 제반 서비스 여건이 충분치 못한 까닭에 인근 도시로 이주하는 주민들이 많다는 것을 시사한다.¹⁶

표 3-6. 도시 전입인구 중 과거 거주 시·군 통근 비율
(대전·충남북권 최근 5년 내 도시지역 전입자 대상 집계)

단위: %

현재 거주하는 곳		이전(5년 전)에 거주했던 곳	
		충남북 군부	충남북 시부
대전·충남북권 도시	과거 거주지 통근 비율		
	대전시	11.6	6.3
	청주시	26.6	5.4
	청주시 이외 충북 동부	14.5	3.4
	천안시	3.2	16.7
	천안시 이외 충남 동부	17.2	12.6

- 주: 1. 5년 전 충남북권 내 타 시·군에 거주했다가 현재 각 도시(동부)로 이주한 응답자 중 현재에도 원래 살던 시·군으로 통근하고 있다고 답한 비율을 집계함.
2. 2005년 인구주택총조사 5% 표본조사 결과 중 대전충남북권 거주자를 대상으로 집계한 원자료를 재가공하여 분석함.

3. 국토 공간구조 광역화의 영향

- 국토의 광역화 진전에 따라 농촌에도 다양한 파급효과가 미칠 수 있다.
 - 일부 지역에서 역도시화와 인구 분산이 나타나는 것과 병행하여 농촌에

¹⁶ 본문에 제시하지 않았으나, 집계 결과 과거 농촌에 거주하다가 현재 도시로 거주지를 옮겼으나, 여전히 과거 거주하던 농촌으로 통근하고 있는 응답자들은 나름의 인적 특성이 있다. 교육 수준 높거나 젊은 편이며, 결혼을 한 경우 동거 자녀가 있는 경우가 많다. 이는 결국 원래 거주하던 농촌 중심지의 정주 여건이 취약해서 인근 도시로 주거를 옮겼음을 말해주는 것이다.

서 새로운 일자리가 창출되고 주민의 취업 구조가 변화하는 등 농촌의 지역경제 기반이 전반적으로 변모할 수 있다.

- 국토 전반적인 접근성 개선으로 전통적 농촌지역에서도 새로운 활력을 모색할 수 있다. 어메니티 자원을 활용한 농촌관광 개발로 외부 방문객을 유치하는 등 내발적 발전 기회가 늘어날 수 있다.
- 반면에 거점도시 위주로 공간구조가 재편되면서 농촌의 인구 유출 심화라는 부정적 영향이 예상되기도 한다.
- 특히 광역화가 공간적으로 균일한 현상이 아니므로, 이처럼 광역화에 따른 긍정적 혹은 부정적 영향은 지역별로 복합적 양상으로 나타날 수 있다.
- 제3절에서는 이처럼 광역화로 인해 예상되는 제반 파급효과가 지역적으로 어떠한 양상으로 나타나는지 살펴본다.

3.1. 도시연계권을 중심으로 한 고용 기회 확대

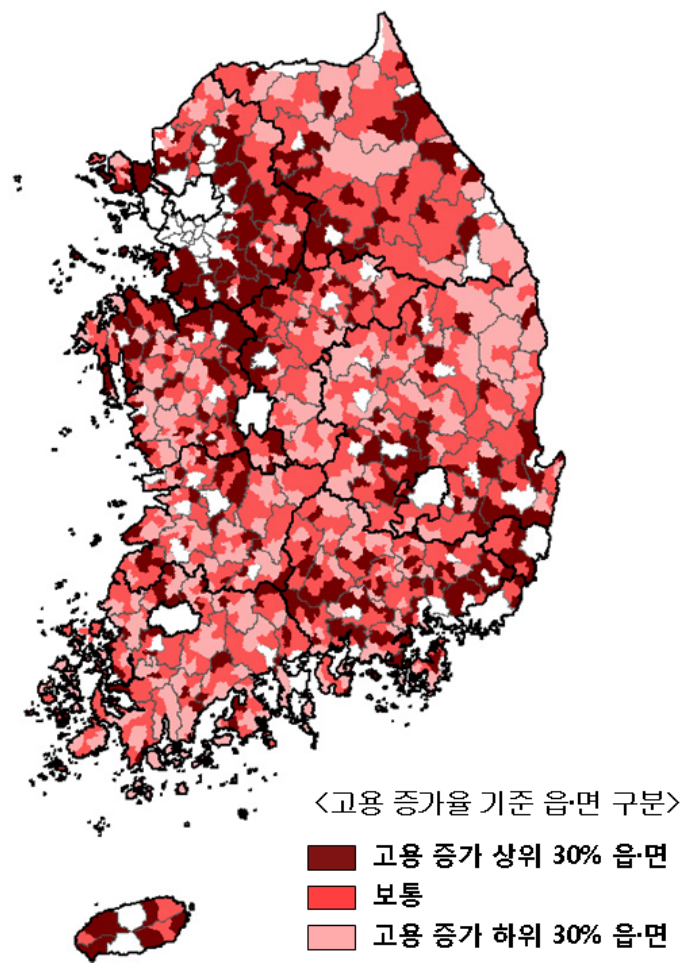
□ 도시연계권을 중심으로 일부 농촌의 고용 증가 가능

- 국토 공간구조의 광역화가 농촌 기초생활권에 미치는 영향을 파악하기 위해 농촌의 경제활동 변화 추이를 살펴보았다.
 - 통계청의 사업체 기초통계조사 원자료를 바탕으로 1995년과 2005년 두 시점 간의 사업체 종사자 변화량을 읍·면별로 분석하였다.
 - 고용 증감 추이를 읍·면별로 파악한 결과, 농촌의 고용 증가 현상은 공간적으로 균일하게 나타나지 않으며 대도시 및 거점도시 주변을 중심으로 더욱 두드러진다(그림 3-10).
- 일부 농촌에서는 전국 평균보다 고용 증가세가 더욱 두드러졌다.
 - 대도시연계권, 거점도시권, 중소도시연계권에 속한 읍·면은 농촌지역이지만 전국 평균치에 비해 동일 기간 동안 고용 증가율이 더욱 높게 나타

났다(전국의 평균 종사자 증가율은 1.1%).

- 특히 대도시연계권이나 거점도시권에 해당되는 곳에서는 면 지역에서도 고용 증가 양상이 두드러졌다(표 3-7 참조).

그림 3-10. 전국 읍·면의 고용 증감 추이(1995~2005년)



주: 읍·면별 1995~2005년 간 연평균 사업체 종사자 증가율 값을 기준으로 집계함.

- 광역화의 진행에 따라 농촌의 경제활동 기회가 확대되는 양상은 도시연계권에 속한 일부 농촌에 한정되는 일이라 할 수 있다.
 - 전체적으로 농촌의 고용 증가가 확인되지만, 자체생활권 지역에서는 읍·

면부 모두 종사자 수 감소 추세가 나타났다(표 3-7 참조).

- 즉 광역화의 결과로 인한 경제활동 분산 및 농촌의 신규 고용 창출 현상이 보편적으로 나타나지는 않을 것임을 알 수 있다. 오히려 광역화는 자체생활권으로 대표되는 원격지 농촌의 전반적인 고용 감소와 병행하여 진행된다고 전망할 수 있다.

표 3-7. 연평균 사업체 종사자 수 증감을 비교(1995~2005년)

단위: %

연계권 구분	읍부	면부	읍·면 계
대도시연계권	3.6	2.1	2.4
거점도시권	1.8	2.9	2.7
중소도시연계권	1.8	1.7	1.7
자체생활권	-0.5	-0.8	-0.8
읍·면부 전체	1.2	0.6	0.7

주: 1995년 및 2005년 두 시점 간 읍·면부 사업체 종사자 증가율을 도시연계권 유형을 기준으로 읍·면별로 구분하여 집계함.

자료: 통계청, 1995; 2005 사업체 기초통계조사 원자료

□ 도시 경제활동의 분산에 의한 주변 농촌의 고용 증가

- 농촌지역 고용 증가의 주 요인은 도시 부문 경제활동의 외곽 이전이라고 진단할 수 있다.
 - <표 3-8>에서는 사업체 수 증가 추세가 두드러지는 업종이 무엇인지 살펴 보았다. 고용 성장 읍·면의 경우를 보면 주로 제조업, 건설업, 운수업, 부동산 및 임대업 등의 고용량이 주로 늘었음을 알 수 있다.
 - 농림업 부문 사업체도 일부 증가하지만, 업종 특성을 보면 대체로 이들은 도시에서 이전한 업체가 주를 이루는 것으로 추정된다.
 - 결국 농촌에서 증가세가 확인되는 업종은 도시 지향 입지가 중요하거나 도시 개발의 영향을 받는 업종으로서 대도시나 거점도시 근교권의 성장지역에 주로 입지한다. 이는 국토 광역화의 영향에 따른 변화라 할 수 있다.

- 반면 고용 감소세가 두드러지는 읍·면의 경우 특히 주민들의 기초 서비스 분야 사업체의 위축 경향이 확인된다.
- 자체생활권 지역이 주를 이루는 고용 감소 읍·면에서는 도소매업, 교육 서비스업 등 주민들에게 필요한 일상적인 서비스를 제공하는 활동이 축소되는 모습을 확인할 수 있다.

표 3-8. 고용 증가/감소 지역의 업종별 연평균 사업체 증가율 비교

단위: %

사업체 분류	읍·면 구분	읍·면 형태별 사업체 증가율			전 국 증가율
		고용 성장 읍·면	고용 감소 읍·면	읍·면 전체	
A. 농업 및 임업		7.5	0.0	3.6	3.3
B. 어업		1.1	-13.4	-7.4	-6.6
C. 광업		-3.0	-3.9	-3.4	-3.8
D. 제조업		6.9	-2.5	3.0	0.8
E. 전기, 가스 및 수도사업		5.3	2.6	3.7	3.0
F. 건설업		7.4	-1.3	3.6	2.9
G. 도매 및 소매업		1.9	-3.7	-1.1	-0.9
H. 숙박 및 음식점업		5.7	0.5	2.9	1.8
I. 운수업		12.5	-2.3	4.3	5.0
J. 통신업		4.7	1.7	3.8	8.0
K. 금융 및 보험업		0.6	-2.0	-0.8	-0.1
L. 부동산 및 임대업		9.4	-3.5	4.8	2.3
M. 사업서비스업		7.3	-1.2	3.2	5.4
N. 공공행정, 국방 및 사회보장		-0.4	-1.2	-0.9	-0.9
O. 교육 서비스업		4.8	-2.0	1.8	2.5
P. 보건 및 사회복지사업		7.7	0.2	4.0	5.2
Q. 오락, 문화 및 운동관련 서비스업		8.2	-0.8	3.9	4.0
R. 기타 공공, 수리 및 개인서비스업		4.4	-0.1	2.0	2.2
전 체		5.4	-1.7	1.7	1.5

- 주: 1) 고용 증가 상·하위 30% 읍·면에 대해 산업 대분류 기준 사업체 수 증가율을 집계하여 비교함.
2) 전국 평균치에 대비하여 특히 증가(또는 감소) 추세가 두드러지는 업종은 음영으로 강조 표시함.

- 농촌 주민의 직업 구성에서도 이러한 고용 변화가 반영되어 나타난다.
 - 제조업 등의 사업체 증가로 농촌에서 무급 가족노동은 줄고 임금 근로자는 증가하는 추세이다(표 3-9).

표 3-9. 농촌지역 종사자 지위의 변화 추이

단위: %

구 분	1995년	2000년	2005년
임금근로자	33.9	38.2	41.4
고용원이 없는 자영업자	37.4	36.9	36.1
고용원을 둔 사업주	3.0	3.5	3.6
무급가족종사자	25.6	21.4	18.8
계	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 각 연도, 「인구주택총조사」 표본조사 결과 재구성; 송미령·성주인(2007) 재인용

3.2. 도시연계권에 포함되지 않는 농촌의 정주 여건 쇠퇴

□ 농촌의 입지 여건에 따른 발전격차 확대

- 기초생활권 입지 여건에 따른 발전격차가 지속·심화되고 있다. 특히 대도시나 거점도시 영향권에서 벗어난 곳에서 도시와의 격차가 확대되는 모습이 확인된다.
 - 한국농촌경제연구원에서 지역별 발전 정도를 측정하고자 구성한 지역발전지수(부문별 발전지수 및 종합지수)를 기준으로 볼 때 대도시연계권과 자체생활권 간의 전반적인 정주 여건 격차가 지속 확대되고 있다.¹⁷

¹⁷ 지역발전지수(RDI: Regional Development Index)는 생활서비스지수, 지역경제력지수, 삶의여유공간지수, 주민활력지수 등 4개의 부문별 지수로 구성되며 이 4개의 부문별 지수를 산술 평균한 값이 종합지수인 지역발전지수이다. 각각의 지수별로 세부

- 국토 광역화의 진전에 따른 고용 창출 등 긍정적인 파급효과는 일부 지역에 한정되어 나타난다고 할 수 있다.
 - 2000년 및 2005년의 지역발전지수 변화를 보면, 두 유형 간 발전격차가 더욱 확대되는 모습이 확인된다(표 3-10 및 그림 3-11 참조).
 - 수도권을 중심으로 기초생활권의 객관적 여건이 향상되어 가고 있음을 확인할 수 있으나, 수도권의 발전 파급효과가 상대적으로 적게 미치는 충청권 이하 지역에서는 오히려 지역발전지수가 하락하고 있다.
 - 특히 자체생활권 시·군의 경우 삶의여유공간지수를 제외한 전 부문에서 지수값이 하락하는 모습이 나타난다.

표 3-10. 지역 유형별 지역발전지수 변화 추이 비교

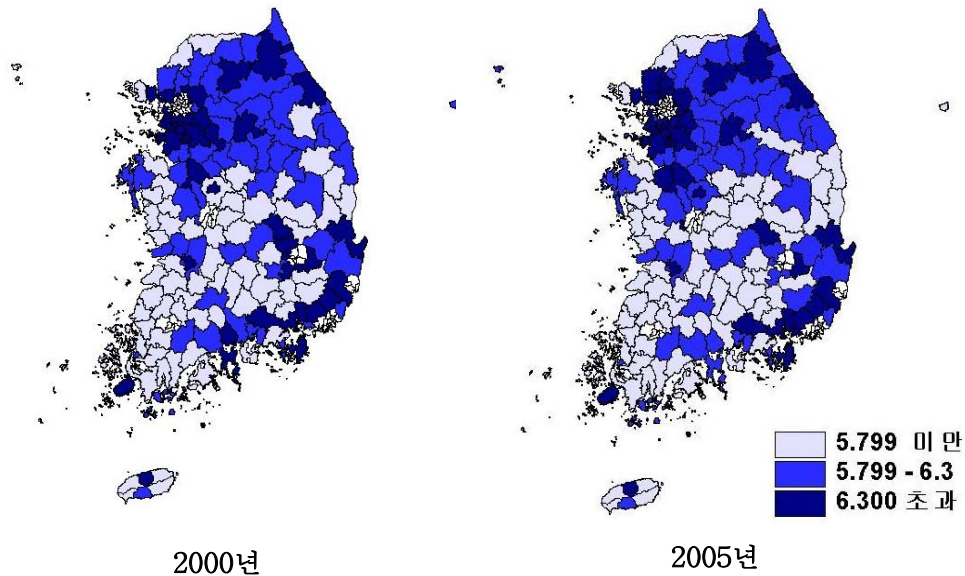
지역발전지수 구분		연 도	연계권 유형별 지역발전지수	
			대도시연계권 시·군	자체생활권 시·군
부문별 발전지수	생활서비스지수	2000년	6.34	5.63
		2005년	6.38	5.61
	지역경제력지수	2000년	6.49	5.46
		2005년	6.57	5.44
	삶의여유공간지수	2000년	5.64	6.32
		2005년	5.67	6.35
	주민활력지수	2000년	6.78	5.35
		2005년	6.82	5.31
지역발전지수(종합)		2000년	6.31	5.69
		2005년	6.36	5.68

주: 1) 송미령 등(2008b)에서 연도별로 산정한 지역발전지수 및 부문별 발전지수 원자료를 시·군 유형별로 재집계하여 두 시점 간 변화치를 비교함.

2) 지역발전지수는 여러 분야의 지표들을 종합하여 산출한 z-score 값으로서 평균치는 6점임.

변수들이 구성되어 있으며 주요 변수에 대한 시·군별 발전 정도를 동일한 가중치를 매겨서 합산함으로써 하나의 계량화된 수치로 나타낸 것이다(송미령 등, 2008b).

그림 3-11. 지역발전지수(RDI)의 분포 변화: 2000년, 2005년 비교



자료: 송미령 등(2008b)

□ 상당수 농촌 읍·면에서는 기초 서비스 여건이 저하

- 상당수 농촌지역에서 기초 서비스 여건이 악화되고 있다.
 - 농촌지역에는 주민들이 일상적으로 이용하는 기초 서비스 부문의 쇠퇴 현상이 나타나는 읍·면들이 다수 분포한다.
 - 이를 <그림 3-10>에서 살펴본 고용 증가 읍·면과 감소 읍·면으로 구분하여 비교한 결과가 <표 3-11>에 나타나 있다. 고용이 감소하는 읍·면의 경우 주민들의 일상생활과 관련되는 소매업 분야 사업체의 감소 경향이 두드러짐을 확인할 수 있다.
 - 농촌 주민들이 널리 이용해온 정기시장의 감소 추세 역시 면 지역에서 두드러진다(표 3-12). 1976년 이후 약 56%의 정기시장이 면에서 사라진 것으로 파악되는데(이용선 등, 2007), 이 역시 농촌의 인구 감소와 함께 주민의 서비스 이용권 광역화가 작용한 결과라고 할 수 있다.

표 3-11. 농촌의 읍·면별 평균 소매업 사업체 수 증감 추이

고용 변화에 따른 읍·면 구분		읍·면당 평균 소매업 사업체 수(개)			연평균 사업체 증가율(%)
		1995년(A)	2005년(B)	변화량(B-A)	
고용 성장	읍부	238.6	276.4	+37.8	1.5
	면부	54.8	50.4	-4.3	-0.8
고용 감소	읍부	303.1	210.3	-92.8	-3.6
	면부	51.7	30.7	-21.0	-5.1
읍·면 전체		97.6	78.0	-19.7	-2.2

주: 산업 소분류 기준으로 소매업 부문(분류기호 G521~528)에 대해 고용 증가/감소 지역으로 구분하여 읍·면별 사업체 수 평균치를 산출함.

자료: 통계청, 1995; 2005, 사업체 기초통계조사 원자료

표 3-12. 읍·면·동별 정기시장 수 변화

구 분	정기시장 수(개)		증감률(%)
	1976년	2006년	
동부	49	84	71.4
읍부	95	142	49.5
면부	769	336	-56.3
합계	913	562	-38.4

자료: 이용선 등(2007) 재인용

3.3. 농촌의 어메니티 자원과 연계한 활동 기회 증대

□ 일부 농촌의 새로운 경제활동 기회 확대

- 국토의 광역화로 인해 농촌에 부정적인 영향만 나타나는 것은 아니다. 도시 연계권에 속해 있지 않은 일부 농촌지역의 경우에도 새로운 경제활동 기회를 모색할 가능성이 커지기도 한다.
 - 실제로 도시 산업의 농촌 이전보다는 농촌의 자원 자체를 발굴하여 이루어지는 경제활동이 일부 증가하는 곳들이 나타나고 있다.

표 3-13. 자체생활권 읍·면 중 고용 성장지역의 업종별 연평균 사업체 증가율
단위: %

사업체 분류	읍·면 구분	자체생활권 읍·면		전체 읍면
		고용 성장 읍면	자체생활권 전체	
A. 농업 및 임업		3.9	1.9	3.6
B. 어업		-12.0	-12.6	-7.4
C. 광업		-2.0	-2.9	-3.4
D. 제조업		0.7	-1.3	3.0
E. 전기, 가스 및 수도사업		5.0	3.7	3.7
F. 건설업		5.4	1.4	3.6
G. 도매 및 소매업		-1.8	-2.8	-1.1
H. 숙박 및 음식점업		4.9	1.6	2.9
I. 운수업		4.5	0.4	4.3
J. 통신업		2.0	3.8	3.8
K. 금융 및 보험업		-1.0	-1.2	-0.8
L. 부동산 및 임대업		4.9	0.0	4.8
M. 사업서비스업		3.0	0.9	3.2
N. 공공행정, 국방 및 사회보장		-1.2	-0.9	-0.9
O. 교육 서비스업		-0.3	-0.5	1.8
P. 보건 및 사회복지사업		2.3	1.8	4.0
Q. 오락, 문화 및 운동관련 서비스업		4.6	1.0	3.9
R. 기타 공공, 수리 및 개인서비스업		1.3	0.6	2.0
합 계		1.6	-0.5	1.7

주: 1) 자체생활권 해당 읍·면 중 고용 성장지역으로 분류된 읍·면을 대상으로 업종별 사업체 수 증가율(1995~2005년)을 집계하여 전체 읍·면 평균값과 비교함.
2) 전국 읍·면 평균 증가율과 비교할 때 특히 증가 추세가 두드러지는 업종은 음영으로 강조 표시함.

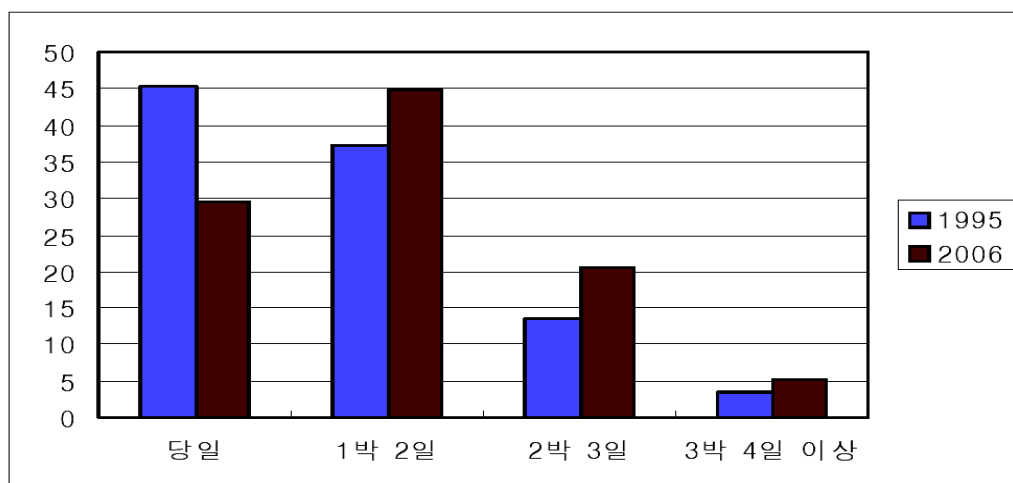
- <표 3-13>에서는 자체생활권 읍·면만을 대상으로 고용 성장지역을 선별하여 업종 변화 추이를 분석하였다.
- 자체생활권 지역 중 전체적인 고용이 증가하는 읍·면의 경우, 숙박 및 음식점업이나 오락, 문화 관련 서비스업 등의 증가세가 나타났다. 즉 외부 수요자를 대상으로 농촌의 강점인 어메니티 자원을 활용하는 활동의 비중이 증가하고 있음을 시사한다.
- 이는 제조업이나 운수업 등의 증가세가 두드러지는 대도시권 지역과 고용

증감 양상에서 분명히 대비되는 모습이다. 광역화와 개인의 기동성 증대에 따라 도시민들의 농촌 방문 기회가 늘어난 결과 나타난 현상이라 할 수 있다.

- 농촌관광 부문의 수요 확대에도 국토의 광역화는 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.
 - 광역화의 영향으로 도시민의 농촌 체험 및 정주 수요의 증대 효과가 나타나리라 추정된다.
 - 실제로 한국농촌경제연구원의 조사 결과, 도시민의 농촌 체험마을 방문이 꾸준히 증가하고 있으며,¹⁸ <그림 3-12>에 나타난 바와 같이 농촌관광 시 체류하는 시간도 과거에 비해 늘어난 것으로 파악된다(박시현 등, 2007).
 - 도시민들의 농촌관광 수요 확대에는 여러 가지 요인이 있지만, 국토의 광역화에 따라 도시와 농촌의 상호작용 기회가 확대된 것도 중요하게 작용한 것으로 보인다.

그림 3-12. 도시민들의 농촌관광 시 체류 기간

단위: %



자료: 박시현 등(2007)

¹⁸ 예컨대 녹색농촌체험마을 방문객은 2002년 15만8천 명에서 2005년에는 103만8천 명으로 늘어났다. 전통테마마을 역시 2002년 1만3천 명이던 방문객이 2006년에 6만 8천 명으로 증가한 것으로 집계되었다(박시현 등, 2007).

4. 국토 공간구조 광역화와 관련한 농촌정책의 과제

□ 광역경제권 구상에 따른 농촌의 발전 여건

- 광역경제권 구축을 중심으로 ‘창조적 지역발전’을 도모하려는 새 정부 지역정책의 구상이 갖는 의미는 다음과 같다.
 - 광역경제권 구상에서는 대도시와 배후 지역이 기능적인 연계와 통합을 효과적으로 이루는 것이 경쟁력의 요체라고 보며, 그에 따라 간선교통망을 지속적으로 확충하는 사업이 전국적으로 추진될 전망이다.
 - 이는 농촌과 거점도시의 공간적 통합의 실현을 위해서는 기회요인으로 작용하여 기동성을 갖춘 농촌 주민들의 개별적인 서비스 이용 여건이 더욱 개선될 것이다.
 - 또한 대도시 및 거점도시권을 중심으로는 인구 및 경제활동의 외곽 분산이 가속화될 수 있다.
 - 전반적인 이동성 증대의 결과로 과거 원격지 농촌으로 분류되던 곳들에서도 어메니티 활용과 농촌관광 개발 등으로 새로운 발전 기회를 모색할 가능성이 높아진다.
- 그러나 광역경제권 실현에 따라 상당수 농촌지역에서는 상대적 낙후의 심화라는 부담 요인으로 작용할 가능성도 존재한다.
 - 현재 대도시와의 광역적 기능 연계나 공간적 통합을 이미 이루고 있는 일부 시·군을 제외하면 그 이외에 대부분의 농촌지역은 대개 자체생활권을 이루는 지역들이다.
 - 기존에 대도시의 발전 파급효과에서 벗어나 있던 자체생활권 시·군들의 경우도 거점도시 및 대도시와의 공간적 통합성 증대에 따라 서비스 접근성의 개선과 동시에 전통적인 기초생활권의 기능 약화가 나타날 수 있다.

* 그 결과 기존의 대도시 및 거점도시 연계권 이외에 자체생활권으로 분류되던 농촌지역에서도 전통적인 중심지 계층의 약화가 가속화될 수 있다.

- 광역경제권 구상은 대도시 및 거점도시 중심의 발전전략 모색에 논의가 집중될 수밖에 없는 특성상, 농촌적 특성을 감안한 지역정책 추진에 대해서는 논의가 소홀해질 가능성이 있다. 또한 기초생활권 정책에서도 도농통합적 정책 추진 단위에 초점을 두으로써 농촌 자체의 특성을 충분히 드러내지 못하고 있다. 그만큼 농촌 기초생활권에 대한 강조가 중요하다고 할 수 있으며, 농촌정책은 다음과 같은 대응 과제를 가지고 있다.

□ 광역경제권 구상에 따른 향후 농촌정책 과제

- 지역 유형별로 차별화된 농촌정책 내용을 개발할 필요성이 제기된다.
 - 도시연계권에 포섭되는 농촌지역들이 많이 나타난다. 이러한 농촌에서는 거점도시와 연계한 도농통합적 발전 방향 모색이 필수적이다.
 - 자체생활권 시·군과 같이 농촌적 특성이 두드러지는 상당수 지역에서는 배후 농촌지역의 지원에 초점을 둔 전통적인 농촌생활권의 정주 기능을 살리는 노력이 요구된다.
 - 지역 유형에 따라 차별화된 농촌정책 내용을 개발할 필요성이 더욱 높아지고 있다.
- 농촌정책의 공간적 범위를 새롭게 설정하는 것도 당면한 과제이다.
 - 기존과 같이 단순히 읍·면 단위를 농촌정책의 대상으로 설정하는 접근방식도 재고할 필요가 있다.
 - 나름의 기준으로 농촌적 특성을 규정하고 그에 입각하여 기초생활권 단위로 정책 대상을 설정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 즉 농촌정책 분야에서 보다 집중해야 할 지역들을 구분하는 작업이다.
 - * 정주 밀도와 중심지 접근성을 바탕으로 하는 잉글랜드의 농촌 구분법

이나 다양한 지표를 활용하여 지역 유형을 구분하고 농촌형 코뮌을 설정하는 프랑스의 사례를 참고할 필요가 있다.

- 이러한 정책 대상 설정과 관련하여 과거의 정주생활권 논의를 참고로 하되, 최근의 변화상을 반영한 정책 방향 모색이 필요하다.
 - 1980년대에 논의된 정주생활권 구상에서는 전국을 144개 권역의 정주생활권으로 나누고 이 중 111개 권역을 농촌형 정주생활권으로 분류하였다.
 - 정주생활권 논의 당시에도 도농통합적 접근 필요성이 거론되었지만, 당시의 지역발전 전략은 기본적으로 도농 교류나 연계에 강조점을 두기보다는 도시와 농촌의 분명한 구분에 주력한 것이었다.
 - 또한 정주생활권 이론에서는 버스 1시간권(도보 포함) 또는 승용차 30분권을 기준으로 중심지로부터 반경 16km인 권역을 하나의 정주생활권으로 설정하였는데, 최근의 접근성 향상으로 인한 생활권의 공간적 확대를 감안하여 이러한 전제에 대해서도 재검토가 요구된다.¹⁹
 - 현재 중심지로부터 30분 반경권은 대개 단일 시·군 범위를 넘어서고 있다. 행정구역 개편 및 농촌의 인구 변화를 감안하여²⁰ 정주생활권 이론 등 과거의 논의를 재검토하고 새로운 농촌정책 대상을 설정하는 작업이 필요하다.
- 농촌정책의 내용적 대상으로 지속적 유효성을 지니는 영역을 발굴해야 한다.
 - 생활권 및 경제권 광역화의 추세 속에서도 마을 및 읍·면 중심지 단위의

¹⁹ 승용차의 보급 및 도로망의 개선으로 정주생활권 설정 작업이 이루어진 1980년대에 비해 실제 이동 가능한 공간적 범역이 확대되었으며, 농촌 주민 상당수가 이동수단으로 버스보다는 자가용을 이용하고 있다. 국토 전반적인 간선망이 확충된 결과 약 30분 이동권은 중심지 기준으로 30km 이상 반경으로 확대되었다.

²⁰ 1994년의 행정구역 개편 이후 도·농복합시가 등장하면서 단순히 과거와 같이 인구 10만 명 규모 또는 중심지/배후지 인구 비율을 기준으로 정주생활권을 농촌형과 도시형으로 구분하는 데는 무리가 따른다.

농촌정책 추진은 여전히 절실한 과제이다.

- 중심지 기능 변화 등의 여건 변화에도 불구하고 농촌 주민을 위한 효과적인 서비스 전달이 지속적으로 이루어져야 한다. 서비스 전달 체계 형성에 있어서 기초생활권 역내만을 고려하는 것이 아니라, 광역화 정도 등 지역 여건을 감안하여 여러 개의 기초생활권이 도시를 중심으로 서비스를 네트워크화하는 프로그램을 고려할 필요가 있다.
- 그 밖에 정주공간으로서 농촌이 발전하기 위한 경관관리 및 어메니티 보전 등의 과제도 확대해야 할 것이다.
- 한편, 기초생활권 또는 여러 개의 기초생활권을 중심으로 한 농업 이외의 경제활동 기회의 증대에 대한 것도 중요한 농촌정책의 내용이라고 할 수 있다. 특히 농촌지역의 특산자원 등을 활용하여 1·2·3차 산업의 복합화를 촉진하고 2000년대 이후 정책적 무게가 실려 왔던 농촌관광 등을 새롭게 재조명할 필요가 있다.

제 4 장

농식품부 정책 사업 현황과 쟁점

1. 농식품부 정책 사업 현황

1.1. 사업 개요

- 농식품부 소관 총 지출(예산+기금) 규모는 2008년 현재 13조 9,548억 원으로 296개 사업(농림분야 214개, 수산분야 82개)이 추진되고 있다(농림수산식품부, 2008b).²¹
 - 예산 일반지출: 8조 9,082억 원, 기금 일반지출: 5조 466억 원
- 이렇게 수백 개의 단위사업을 추진하는 데 따르는 문제점이 지적되고 있다.
 - 사업들이 품목별·기능별로 세분되어 현장 여건에 맞게 탄력적으로 대응하기 어렵다.
 - 중앙정부에 권한이 집중되어 지방자치단체가 지역 실정에 적합한 사업을 자율적·창의적으로 추진하기 어렵다.

²¹ 이 중 농촌개발·복지증진 영역에 포함되는 사업비는 1조 3,351억 원으로 예산과 기금을 모두 포함한 부처 전체 지출의 9.6%를, 예산 일반지출의 15.0%를 차지한다.

- 농업과 수산업의 유사성에도 불구하고 사업이 각각 운용되어 집행의 효율성이 저하된다.
- 이러한 문제점을 해결하기 위해, 농식품부는 소관 정책 사업의 전면적 개편을 준비하고 있다. 개편을 위한 검토의 원칙은 다음과 같다.
 - 유사한 사업들을 통폐합한다. 사업들을 내용에 따라 대분류하여 예산운영과 사업집행을 ‘포괄지원 방식’으로 추진하는 안을 검토한다.
 - ‘단순 집행적 업무’, ‘지역개발 성격의 사업’은 지방자치단체에 이양한다.
 - 품목단체 등의 전국적·광역적 활동에 대해서는 지방자치단체를 경유하지 않고 정부가 국가 예산을 직접 지원하는 방안을 검토한다.

표 4-1. 2008년 농림수산식품부 예산 총괄

단위: 억 원

구분	예산
I. 사업비(A)	85,911
○ 농가소득·경영안정	22,746
○ 농촌개발·복지증진	13,351
○ 농업체질강화	6,700
○ 양곡관리·농산물유통	17,607
○ 농업생산기반 조성	16,534
○ 수산·어촌	8,973
II. 기본적 경비	3,171
일반지출예산 합계(A+B)	89,082

자료: 농림수산식품부, 2008b.

1.2. 농촌정책 사업 개요

- 농식품부의 일반예산지출사업 중에서 농촌개발·복지증진 분야의 사업을 농촌정책 사업이라 할 수 있다. 여기에 농식품부가 간사 부처의 역할을 하면서 타 부처 사업까지를 포함하여 계획을 수립하고 평가하는 「농림어업인 삶

의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의질향상특별법)의 사업과 농식품부의 농촌정책 사업 예산이 속해있는 회계인 균특회계 내의 타 부처 사업을 더하면 농촌정책 사업의 범위는 훨씬 더 크다.

표 4-2. 2008년 농림수산식품부 기금별·분야별 운용 계획

단위: 억 원

구분		계획
분야별	I. 일반지출	50,466
	○ 농가소득·경영안정	8,561
	○ 농업체질강화	13,820
	○ 농산물 유통 개선	18,496
	○ 농업생산기반 조성	2,957
	○ 수산물 유통 개선	5,479
	○ 기금 운영비	1,153
	II. 정부내부지출	12,613
	III. 여유자금 운용	6,577
합계		69,656
기금별	○ 농산물가격안정기금	21,468
	○ 농지관리기금	12,504
	○ 축산발전기금	9,857
	○ 쌀소득보전변동직불기금	6,083
	○ 자유무역협정이행지원기금	5,406
	○ 농작물재해재보험기금	691
	○ 양곡증권정리기금	7,694
	○ 수산발전기금	5,998

자료: 농림수산식품부, 2008b.

- 제1장에서 언급한 연구의 범위에 맞추어 삶의 질 계획과 균특회계 지역개발 계정을 포괄하여 농촌정책 사업 현황을 살펴보고자 한다. 농식품부, 행안부, 국토부 등 10여 개 중앙행정기관이 290여 개에 달하는 단위사업을 다양한 양태로 시행하고 있다.

- ‘삶의질향상특별법’에 의거하여 수립·추진하는 ‘삶의 질 계획’에는 2008년 기준 105개 사업에 약 4조 5,000억 원 규모의 사업이 포함되어

있으며 11개 중앙행정기관이 관여하고 있다.

- 균특회계 가운데 농어업·농어촌 분야 균형발전 예산은 전체의 30%(2조 262억 원)를 차지한다. 2008년도의 지역개발계정에는 13개 중앙행정기관의 210개 사업이 포함되어 있는데, 그 예산 규모는 약 5조 6,000억 원이다.
- ‘삶의 질 계획’에 포함된 사업과 균특회계 지역개발계정 사업 가운데 25개 사업은 중복된다.

표 4-3. 2008년 삶의 질 계획의 분야별 투융자 계획

구 분	사업 수	예 산(억 원)							
		국 비					지방비	자부담 포함	합 계
		농특세	균특	기타	기금	소계			
복지기반확충	22	4,087	0	1,008	0	5,095	1,614	321	7,030
교육여건개선	17	513	0	0	65	578	7,421	11	8,010
지역개발촉진	36	2,046	9,114	1,831	1,311	14,302	8,346	1,240	23,888
복합산업활성화	30	634	3,185	303	107	4,229	1,677	248	6,154
합 계	105	7,280	12,299	3,142	1,483	24,204	19,058	1,820	45,082

표 4-4. 균형발전특별회계 현황('08년 기준, 제주계정 제외)

단위: 백만 원

부처명	개발계정		혁신계정		계	
	사업수	금액	사업수	금액	사업수	금액
교육과학기술부	-	-	7	543,300	7	543,300
행정안전부	7	388,136	5	36,940	12	425,076
문화체육관광부	31	418,563	5	25,124	36	443,687
농림수산식품부	25	1,694,022	2	24,522	27	1,718,544
지식경제부	7	38,149	11	860,291	18	898,440
보건복지가족부	2	38,131	-	-	2	38,131
환경부	7	349,777	2	9,300	9	359,077
국토해양부	111	2,076,305	6	30,570	117	2,106,875
농촌진흥청	3	24,956	2	20,608	5	45,564
산림청	9	191,431	-	-	9	191,431
중소기업청	1	144,416	3	126,338	4	270,754
문화재청	5	38,988	-	-	5	38,988
소방방재청	1	143,874	-	-	1	143,874
경찰청	1	29,700	-	-	1	29,700
합계	210	5,576,448	43	1,676,993	253	7,219,123

주: 사업 수 및 예산은 단위사업을 기준으로 분류함.

- 이러한 범위의 농촌정책 사업은 여러 가지 측면에서 비판을 받아왔다. 비판의 핵심은 중앙정부가 중심이 되어 소규모 단위사업을 추진함으로써 지방자치단체는 예산따오기 경쟁에 치중하고 성과를 내는 데는 만족스럽지 못하다는 것이었다. 이러한 지속적 비판을 바탕으로 균특회계의 지역개발계정 사업 통폐합 및 포괄적 재정 지원이라고 하는 재편안을 제시한 바 있다. 이는 전반적으로 농촌정책 추진 환경을 변화시킬 것이라 전망된다.

2. 정책 추진 환경 재편

2.1. 사업 통폐합 및 포괄보조금 제도 도입

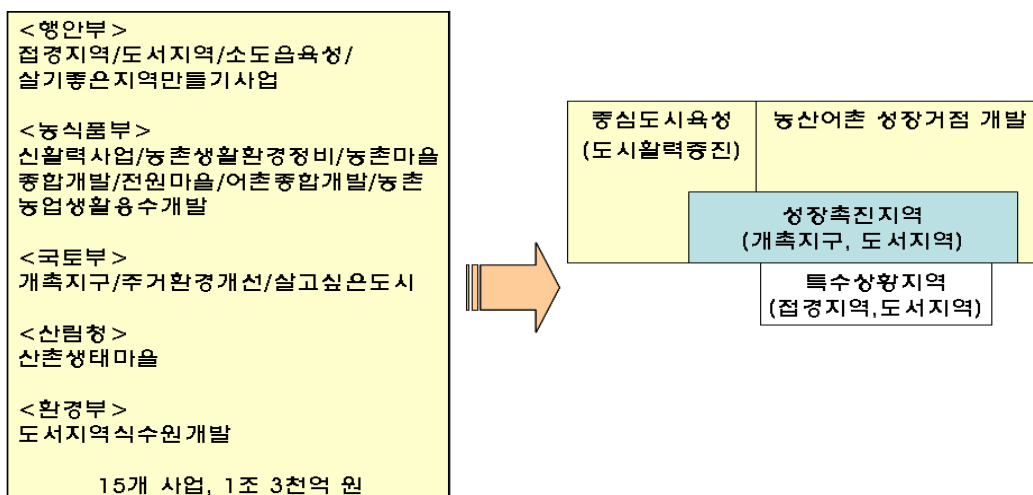
◇ 2010년부터 현행 210개 균특회계 지역개발계정 사업을 7개 분야 21개 사업군으로 대폭 통폐합 ⇨ 관련 지침·계획 등은 폐지

- 정부는 광역경제권 발전과 지역 경쟁력 강화를 지원하기 위해 국가균형발전특별법의 개정을 추진하여 ‘국가균형발전특별회계’를 ‘광역·지역발전특별회계’로 개편하고 운용 규모를 2008년 7조 2191억 원에서 2010년에는 9조 원 내외로 확대할 예정이다. 그리고 지역발전계정(현 지역개발사업계정)에 속한 210개 세부 단위사업을 7개 분야 21개 사업군으로 통합하여 지방자치단체의 자율성을 신장시킬 계획이다.
- 포괄보조금 제도 도입은 현행 균특회계 및 타 회계의 지역개발사업 일부를 단순 통폐합하는 것을 주된 내용으로 한다.
 - 지역별 사업군: 기초생활권 종합개발사업군(4개 지역유형)
 - 중심도시육성[도시활력증진], 농산어촌 성장거점 개발, 성장촉진지역

[기존 개축지구 및 도서지역 일부], 특수상황지역[기존 접경지역 및 도서지역 일부] 지원

- 기능별 사업군(6개 분야 17개 사업군): 문화·관광·체육, 농림·수산, 산업·중소기업, 보건·복지, 환경, 수자원·교통
 - 교육(초중등 교육 등), 복지 분야는 균특회계 예산이 거의 전무한 실정이다.
 - 농림·수산 분야에는 농식품부의 4개 사업군과 농진청 1개 사업군, 산림청 2개 사업군이 포함된다.

그림 4-1. 기초생활권 종합개발사업 4개 군 현황



- 각 사업군별로 지자체가 자율적으로 운용할 수 있도록 예산 세부내역을 정하지 않고 지자체 계획에 일임하는 포괄보조방식을 전면 적용한다.
 - 시·도, 시·군은 사업군별 투자 가능 범위 내에서 세부 사업의 중요도 및 투자 우선순위를 자율적으로 결정한다.
 - 지방의 재정자율성을 보다 확고히 보장하기 위해 연도 내 계획 변경 권한 등 추가적 융통성 부여 방안을 검토한다.
 - 회계연도 중 사업군 간에 일정 재원 조정 권한을 부여한다.

표 4-5. 농림수산 분야 기능별 7개 포괄보조 현황

(기초생활권종합개발 사업 제외, 단위: 억 원)

소관부처 (청)	사업군	사업군 예산	2008년 사업명	2008 예산
농림수산 식품부	농어촌 산업육성 및 도농교류기반 조성	2,171	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색농촌체험마을 조성 • 농어촌테마공원 조성 • 농공단지 조성 • 향토산업 육성 • 지역특화품목 육성 • 어촌어항관광개발 	89 56 428 85 1,395 118
	농수산물 가공 및 유통 지원	712	<ul style="list-style-type: none"> • 고품질완전미 생산기반 확충 • 한우명품화 • FTA 대비 축산경쟁력 제고 • 김치 HACCP 가공공장 건립 • 농산물 유통 개선 • 농산물종합유통센터 건립 • 안면도 꽃 박람회 개최 • 수산물 가공산업 육성 • 감천항 수산물도매시장 • 수산물 유통시설 건립 • 웰빙표고넙치 브랜드 개발 지원 • 안전수산물공급체계 구축 	- - - - 165 57 - 232 159 99 - -
	농업기반 정비	3,195	<ul style="list-style-type: none"> • 밭기반 정비 • 기계화 경작로 확포장 • 대구획경지정리 • 농업생산기반종합정비 • 지표수보강개발 • 소규모 용수 개발 • 농업사관학교 건립 • 전북실용농업교육센터 건립 • 복합다기능 부잔교 시설 사업 • 씨감자 생산기반 조성 	600 1,055 785 32 588 121 - - - 14
	수산·어항 기반 조성	1,023	<ul style="list-style-type: none"> • 소형어선인양기 설치 • 지방어항 건설 • 복합다기능 부잔교 시설 사업 • 김육상채묘 및 냉동망 보관 • 양식어장관리사업 • 인공어초사업 • 수산종묘관리사업 • 내수면어업생산시설 	21 440 - 27 54 318 163 -
농촌진흥청	지역농촌 지도사업 활성화 지원	330	<ul style="list-style-type: none"> • 농작업환경개선편이장비 지원 • 지역활력화작목기반 조성 • 농촌지도기반 조성 • 농촌전통테마마을 조성 • 농촌건강장수마을 육성 	32 - 181 37 80
산림청	산림경영자원 육성	572	<ul style="list-style-type: none"> • 임산물 수출촉진 및 해외산림투자 • 목재이용가공 지원 • 입도시설 	1 34 537
	산림휴양· 녹색공간 조성	1,111	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체자연휴양림 조성 • 지자체 도시숲 조성 • 지방 수목원 및 박물관 조성 • 지역생태숲 조성 	219 608 187 97

2.2. 기초생활권 발전계획 수립

◇ 계획수립 가이드라인 하에 지자체의 자율 계획수립권 보장

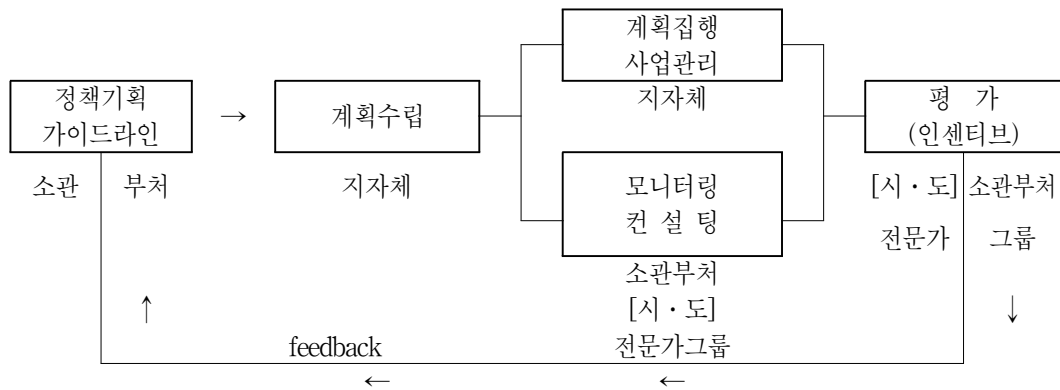
□ 개요

- 기초생활권 지자체들이 저마다 자율적으로 계획을 수립하고 정책 사업군별로 포괄적 재정을 운영한다.
 - 지자체 계획수립을 위해서는 정책 사업군별로 주무 부처가 가이드라인을 제공해야 한다.
- 지자체는 종합적 발전 비전 하에 성과 중심의 계획목표를 책정한다.

□ 계획 프로세스

- 계획 수립: 시장·군수 또는 복수의 시장·군수(임의사항)
 - 시장·군수가 계획을 수립하지 않은 경우 시·도지사가 계획을 수립할 수 있다.
- 계획 승인: 시·도지사가 중앙부처와 협의를 거쳐 승인한다.
- 성과 목표: 주민의 삶의 질을 결정하는 경제활동 분야, 정주여건 분야, 교육·문화·복지·환경 등 분야별 목표를 설정한다.
 - 경제활동 지표: 소득, 일자리
 - 정주여건 지표: 기초 생활인프라, 주택의 양과 품질 등
 - 교육·문화·복지·환경 등 지표
- 계획 주기: 중장기(5년, 연동) 기본계획과 매년도 시행계획

그림 4-2. 지역개발계정 정책 과정 흐름도



□ 계획 범위

- 지역개발계정 포괄보조금 지원 사업군
 - 기초생활권의 필요에 따라 지역개발계정 사업군을 넘어서는 시·군 전체적인 사업 계획을 포함할 수 있다.
- 균특회계에 포함되지 않은 교육·복지 등 타 정책영역 사업
 - 특히 「삶의질향상계획」(농산어촌 지역개발, 복합산업, 교육, 복지 포함) 과 연계성 강화
 - 지자체와 지방 교육청·교육위원회 간 협조체계 강화

□ 중점 고려 사항

- 지방이양사업, 지방교부세 사업과 동일한 프로젝트는 지양한다.
- 복수 시·군간 협력 프로젝트 기획·발굴에 역점을 둔다.
- H/W 투자: 기존 시설물의 리모델링·운영 프로그램 개발 등을 우선 추진하

고 신규 설치 시 예비타당성 검토를 수행한다.

- 역량 강화(capacity building)를 위한 S/W 투자를 중시한다.
- 계획수립 가이드라인이 지자체의 자율성을 침해해서는 안 된다.

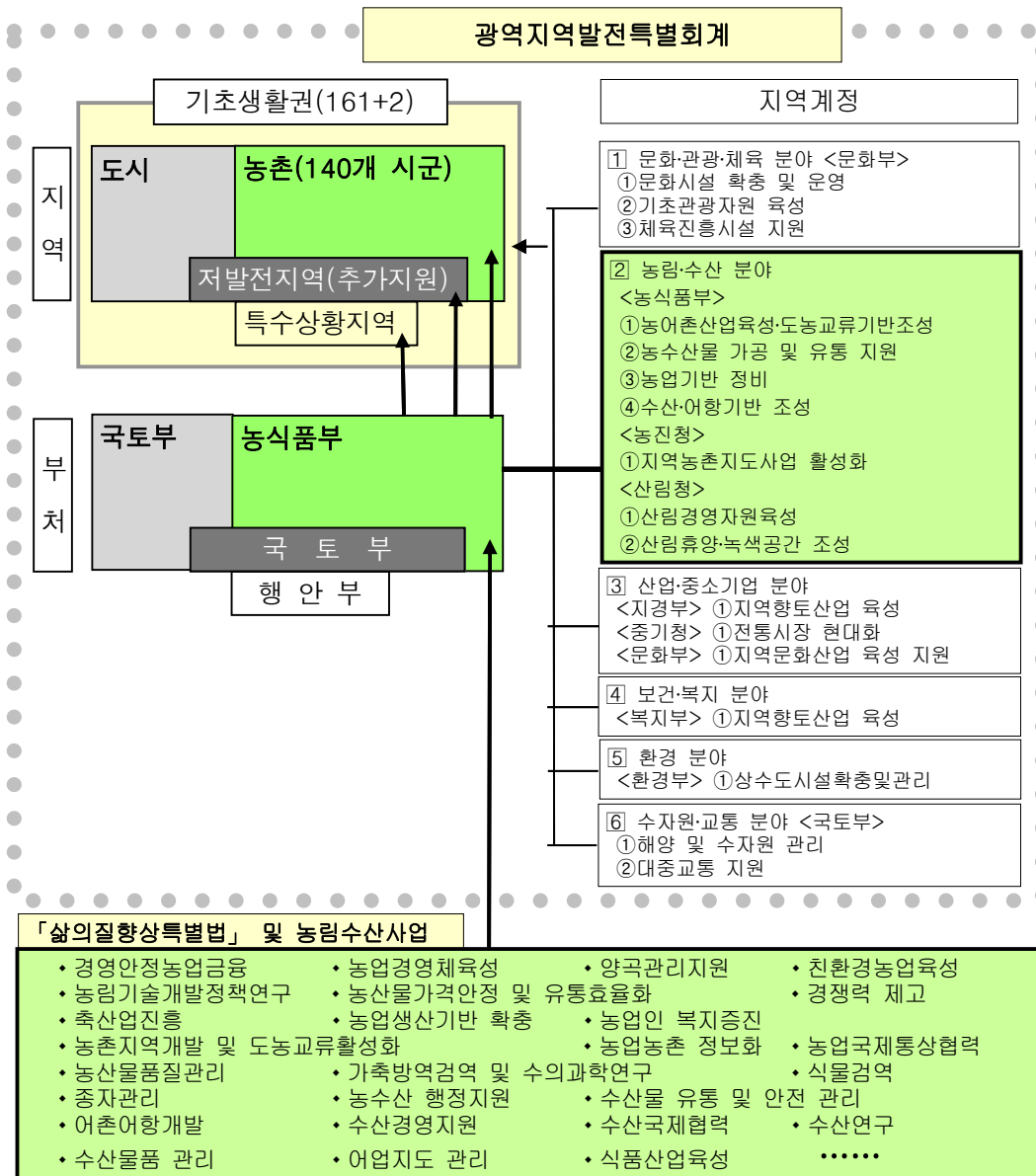
2.3. 목표지향형 성과관리와 인센티브·페널티 체계

-
- ◇ 자율성과 책임성의 조화를 위한 평가·인센티브 체계
 - ◇ 중앙 정부의 정책기능 및 컨설팅 등 지원기능 강화
-

- 포괄보조금 제도 도입을 통한 지방 재정자율성 강화에 따라 지자체의 책임성 확보를 위한 모니터링과 성과 평가를 강화할 필요가 있다.
 - 예산편성 등 사전적 통제를 지양하고 지자체 계획 상의 성과목표를 기준으로 성과지향형 목표관리체계로 전환한다.
 - “어떻게 했는가”(절차)보다는 “무엇을 이루었는가”(성과)를 중시한다.
 - 평가방식도 지자체 자체 평가와 전문가그룹(또는 전담기관)에 의한 외부 평가를 병행하여 평가의 공정성·객관성을 확보한다.
 - 사업예산의 일정 수준까지 실링 증감 또는 인센티브·페널티 부과 등의 수단을 통해 성과 평가의 실효성을 확보한다.
- 중앙부처의 정책기능 수행도 기존의 개별 단위사업 위주 관리방식을 탈피해서 정책기획과 컨설팅기능을 대폭 강화한다.
 - 포괄보조금 사업군별로 중장기 정책 틀을 확립, 지자체 계획의 안정성을 제공한다.
 - 지방의 부족한 기획기능을 보완하고 사업의 실질적 성공을 위한 정보제공·교육·컨설팅 지원에 최우선적으로 노력한다.

그림 4-3. 기초생활권 발전계획 수립 관련 정책사업 범위

[기초생활권 구성하는 관련 · 사업을 중심으로 발전계획 수립]						
7개 분야 21개 정책 사업군 포괄보조사업화				지자체 자체사업 (지방세/교부금)		
문화관광체육	농림수산	산업중소기업	보건복지	환경	수자원교통	기초생활기반축
일반행정, 문화환경, 사회복지, 경제개발 등						



3. 정책 추진 환경 재편에 따른 농촌정책의 주요 과제

□ 농식품부 사업군에 관한 정책 추진 가이드라인 작성

- 균특회계 지역개발계정의 사업 통폐합 및 포괄보조화에 따라 농식품부는 기초생활권 종합개발사업군 4개 중 농촌지역에 해당하는 성장거점지역 사업군 1개와 농림수산 분야 4개 사업군 등 5개 사업군에 관한 정책 추진 가이드라인을 작성해야 한다.
 - 여기에 농진청과 산림청의 3개 사업군까지를 포함하면 농촌 정책 관련 분야는 8개 사업군으로 총 21개 사업군 중 40%를 담당해야 한다.
- 지방자치단체의 사업군별 계획 수립 매뉴얼, 우수 사업 모델, 평가와 인센티브 및 페널티 체계 등을 광범위하게 고려한 가이드라인을 제시해야 한다.

□ 균특회계 지역개발계정 이외 농식품부 사업 재편 연계 구상

- 균특회계에 포함되지 않은 농식품부 자체사업 중 140개 사업은 사업 통폐합 및 포괄보조 대상으로 추가적으로 검토할 여지가 있다.²²
 - 366개 사업 중에서 균특회계 지역개발계정에 속하여 사업 통폐합 및 포괄보조 대상으로 결정된 42개 사업을 제외
 - 직접지불제 사업, 농특회계·양특회계·각종 기금 운용과 관련된 경상적 사업, 출연금 및 출자금, 재해보험사업비, 이차보전자금 관련 사업 등 52개 사업을 제외
 - 농식품부의 경상적 업무 성격을 갖는 사업, 전국 수준 행사 지원, 연구 관련 예산 사업 108개를 제외

²² 여기에서 검토한 농식품부 사업은 2008년도에 추진한 296개 사업과 2009년 예산 요구안에 신규 사업으로 포함되어 있는 사업까지 포함하여 총 366개 사업이다.

- 종료 또는 폐지 사업 24개는 제외
- 검토 대상인 366개 사업을 그 내용에 따라 26개 분야로 범주화하는 것은 가능하지만²³, 26개의 범주를 모두 각기 하나의 포괄보조사업으로 재편하는 것은 다음과 같은 이유로 인해 쉽지 않다.
 - 동일한 범주에 포함된 사업들이라 하더라도 전반적으로 해당 사업의 대상자가 지방자치단체가 아닌 경우가 대부분이고 개별 생산자, 생산 및 유통 조직 등 사업대상자 별로 지원 내용이 세밀하게 규정되어 있다.
 - 동일한 범주의 사업들이라 하더라도 지원방식이 ‘보조’인 사업과 ‘용자’인 사업이 혼재되어 있다.
- 다만, 지방자치단체가 주도적으로 계획할 경우 지방자치단체를 대상으로 포괄 지원할 수 있는 몇 가지 농업생산 관련 분야 사업들이 있다.
 - 이 경우, 주로 보조금 사업인 경우에 한정하여 해당 정책 수요를 지자체가 책임지고 파악하여 포괄지원 예산을 신청하는 방식으로 사업시행지침을 개정할 수 있다.

그림 4-4. 농식품부 사업 구분

종료 또는 폐지된 사업 (24)	부처의 정상적 업무 성격을 갖는 사업, 전국 수준 행사 지원 사업, 연구·개발 투자 사업 (108)	직불제, 농특·양특 회계 및 기금 운용 관련 정상적 사업, 출연금 및 출자금 사업, 재해보험사업, 이차보전 관련 사업 등 (52)
포괄보조방식 또는 유사사업 통합을 통한 개선 검토 대상 사업 (140)		균특회계 (광역·지역특별회계) 사업 (42)

²³ 검토대상 농식품부 사업들의 범주와 내용은 <부록 1>을 참고.

표 4-6. 포괄지원 방식으로 전환가능한 사업

분야	사업명	지원 대상				
		시·군	농업인	생산자 단체	지역 농축협	산지유통 조직
농업경영체 육성	• 농업벤처육성지원		○	○		
	• 농업경영컨설팅지원		○	○		○
	• 농산업인턴제		○			
	• 농업CEO 및 전문인력 채용지원			○		○
양곡관리 지원	• RPC 경영개선 지원				○	○
	• 고품질쌀 유통 활성화	○		○	○	○
	• 고품질쌀 최적경영모델 육성		○	○		
친환경 농축산업 육성	• 친환경비료 지원		○	○		
	• 녹비작물 종자대 지원		○	○	○	
	• 친환경농업기반 구축		○	○	○	
	• 생물학적병해충방제		○	○		
	• 자연순환농업활성화			○	○	
	• 조사료 생산 기반		○	○	○	
과수 경쟁력 제고	• 과수원 정비작업비 지원		○	○		
	• 고품질생산시설 현대화		○	○	○	○
	• 과실생산단지 기반 조성		○			
	• 거점산지유통센터 건설	○		○	○	○
	• 과실 브랜드 육성			○	○	○
	• 과원 규모화		○	○		
축산경쟁력 제고	• 우량송아지 생산비육시설			○	○	○
	• 축사시설 현대화			○	○	○

○ 포괄지원 방식 도입과는 별개로 내용적으로 유사한 사업들의 지침 개정을 통한 ‘사업통합’ 가능성도 검토할 필요가 있다.

- 2008년 농림사업시행지침을 검토하여 ‘사업통합’을 고려할 만한 유사사업 목록을 도출한 결과는 다음과 같다.

표 4-7. 통합을 고려할 만한 유사사업 목록

분야	사업명
농업경영체 육성	• 농산업인턴제
	• 농업CEO 및 전문인력 채용지원
양곡관리 지원	• RPC 경영개선 지원
	• 고품질쌀 유통 활성화
친환경 농축산업 육성	• 친환경비료 지원
	• 녹비작물 종자대 지원
	• 친환경농업기반 구축
	• 생물학적병해충방제
	• 자연순환농업활성화
• 가축분뇨처리지원	
과수경쟁력 제고	• 과수원 정비작업비 지원
	• 과실생산단지 기반 조성
농업생산기반 확충	• 저수지비상대처지원
	• 수리시설개보수
유통시설 현대화	• 농식품시설현대화
	• 저온유통체계구축
산지유통 활성화	• 산지유통활성화 지원
	• 농산물브랜드 육성
	• 브랜드경영체종합지원
	• 과실 브랜드 육성
산지유통 활성화	• 친환경농산물 소비지 유통 활성화
	• 소비지 유통 활성화
농산물 수출 촉진	• 해외시장 개척
	• 운영활성화 지원
식량 및 원예 품질 경쟁력 제고	• 고품질생산시설 현대화
	• 시설원예 품질 개선

□ 농식품부 정책 사업의 광역화

- 농식품부 정책 사업 중에서는 사업 통폐합 및 포괄보조화와 별도로 광역적 접근이 필요한 사업들도 있다.

- 중앙정부 및 광역 지자체 주도형 대형 농식품산업 클러스터 조성사업을 추진할 필요가 있다.
 - 호남권역 중심으로 전라북도에 수출지향형 국가식품산업 클러스터 조성
 - 서남해안 권역을 중심으로 수산식품산업 거점단지 조성
 - 수도권, 원예, 화훼 등 종합적인 대형 생산단지로서 새만금 농업지역 개발

- 농식품 생산·유통 체계는 중범위 수준²⁴에서 통합하여 광역경제권 내 농식품산업 기반을 강화하는 것이 필요하다.
 - 대형 소매유통업체들이 농식품 시장을 주도하는 상황에서 생산지역의 효율적인 대응책이 필요하다. 경지규모의 영세성으로 인해 직접적인 생산 규모화에는 제약이 따르므로, 산지유통활동의 중범위 수준 조직화를 통한 규모화 전략이 필요하다.
 - 그러므로 시·군별로 설치되었던 산지 유통·물류시설을 권역별 특성을 고려하여 광역화하고, 전체적인 농수산물 유통·물류시설과 연계한다.
 - 원예 부문의 경우 전국을 과실 생산량에 따라 8개 권역으로 구분하여 ‘17년까지 거점 APC를 건립, 산지유통의 중심축으로 육성한다. 거점 APC를 기반으로 시·군 수준을 넘는 중범위 수준 산지유통조직을 육성하고 광역 브랜드를 창출한다.

- 농촌산업 활성화를 위한 기초생활권 간 협력을 촉진할 필요가 있다.
 - 여러 기초생활권의 통합적 지역산업 발전을 위한 협력체 제도를 도입할 필요가 있다. 농촌산업의 토대가 되는 지리적·문화적 자원을 공유하고 있음에도 불구하고, 지방자치단체 간의 협력이 부재하여 유사한 사업을 중복적으로 추진하는 사례가 있었기 때문이다.
 - 지방자치단체의 소규모성으로 인해 독자적인 산업발전 전략을 수립하거나 실행하는 데 제약이 따르는 현실에서, 지리적으로 인접하고 지역산업

²⁴ 이 연구에서는 광역경제권보다는 그 크기가 작지만 여러 개의 시·군을 묶어 사업을 추진하는 공간적 범위를 잠정적으로 ‘중범위 수준’이라고 표현한다.

의 소재가 되는 자원을 공유하는 중범위 수준의 지방자치단체 간 협력은 매우 중요한 과제이다.

- 중범위 권역에서 협력을 전제로 경제개발사업, 특히 농촌산업 관련 정책 사업을 여러 기초 지자체가 공동으로 추진하고자 할 경우, 그것을 독립적으로 추진할 권한과 재정을 위임받은 협력체를 구성할 수 있는 제도를 검토할 필요가 있다.
 - 협력체 제도를 도입할 경우 지자체간 협약에 기초하는 것보다 더욱 강력하고 실효성 있는 정책사업 추진이 가능할 것으로 예상된다. 이러한 협력체 창설을 유인하기 위해 중앙정부의 재정 지원이 필요할 것이다.
 - 협력체 제도 도입 초기에는 기초 지자체의 권한을 과도하게 침범하지 않도록 권한과 사무를 명확히 해야 할 것이다.
- 농어촌관광 경영 주체들의 광역적 네트워킹과 브랜드화를 추진한다.
- 1990년대 말부터 관련 정책의 지속적 추진으로 인해 농어촌관광은 농어촌산업의 한 부분으로 정착하고 있다. 그동안 급증하는 농어촌관광 수요에 대응한 공급확대 위주의 정책에 힘입어 다수의 농어촌관광 경영체들이 탄생했고, 마을 단위로 조직화된 경우도 수 백여 곳에 이른다.
 - 농어촌관광 시장이 성장함에 따라 공급주체들을 보다 광역적으로 네트워킹하고 브랜드를 형성할 필요성이 제기되고 있다. 네트워킹과 브랜드화는 시장 성장에 걸맞은 상품·서비스 품질 관리의 기반이기 때문이다. 농어촌관광 경영체들의 연합조직 기반 위에서 새로운 상품 및 서비스 개발과 판촉이 더욱 용이해질 것이다.
 - 농어촌관광 활동은 그 특성상 경관이나 환경 등 일정한 지리적·문화적 자원을 전제로 하며, 여러 지역의 농어촌관광 경영체들이 동일한 자원에 의존하는 경우가 많다. 그런데 지금과 같이 기초 지방자치단체 단위로 추진되는 농어촌관광산업 관련 정책들은 협소한 행정구역을 뛰어넘어 자원 활용을 극대화할 수 있는 활동을 촉진하기에는 한계가 있다.
 - 인접한 여러 기초 지방자치단체의 농어촌관광 경영체 및 관련 주체들이

광역적으로 네트워킹하고 공동브랜드를 구축하는 사례를 선진국들에서 찾아볼 수 있다(예: 스위스의 ‘나프페르글란트 연합’, 프랑스의 BAF(Bienvenue a la Ferme)).

- 우리나라 농어촌관광 시장의 성장 추이와 광역경제권 논의의 배경을 감안할 때, 농어촌관광 공급주체들을 광역적으로 네트워킹하는 새로운 정책사업을 추진할 적기이다.

※ 스위스의 ‘나프페르글란트 연합’

- 알프스의 농업경관으로 둘러싸인 나프(Napf)봉, 관개된 초원, 고건축물, 유네스코 프로그램에 따라 지정된 생물권 보호지역 등 다양한 어메니티(amenity)들이 스위스 나프페르글란트 지역에 존재한다. 이 지역에 존재하는 문화적, 역사적 자원들을 결합함으로써 관광객들을 끌어들이는 것이 가능하다는 판단이 있었다.
- 이 지역에는 여러 지방자치단체들이 위치하고 있다. 지역에 형성된 답사 코스와 그것을 둘러싼 여러 행정 단위들 간에 산재하는 어메니티들의 마케팅을 촉진하기 위해, 지방정부들과 서로 다른 여러지역들의 관련 주체들이 참여하는 ‘나프페르글란트 연합’이 창립되었다.
- 이 연합은 관련 지방자치단체, 관광 조직, 문화 및 자연보호 단체, 레스토랑이나 호텔 같은 민간기업, 재단, 지역의 개인들로 구성되어 있다. 광역자치단체와 스위스 연방정부는 재정지원을 통해 이러한 네트워킹을 촉진하고 있다.

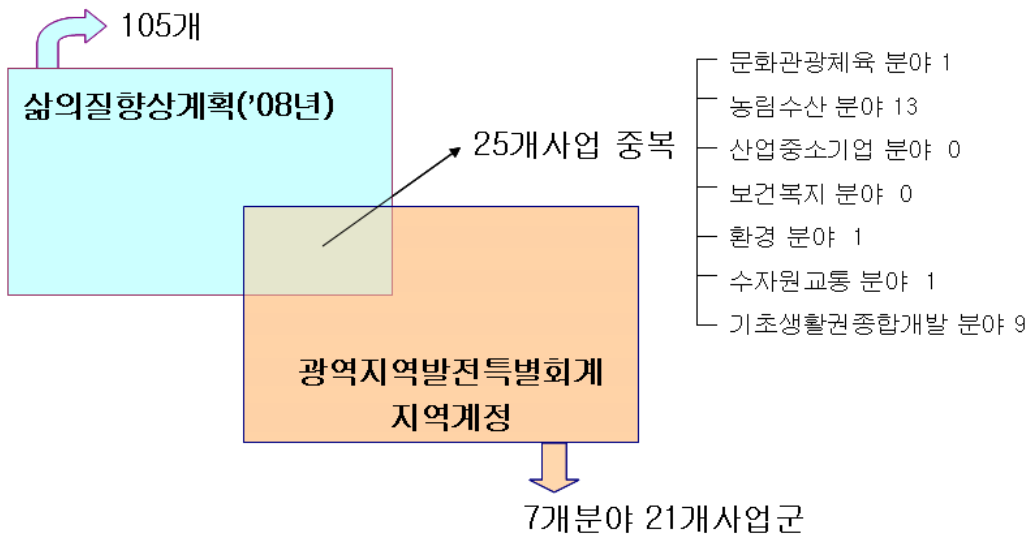
자료: OECD. 1999. *Cultivating rural amenities: an economic perspective*. Paris: OECD.

□ 삶의 질 계획과의 관계 설정

- 농식품부 자체 사업뿐만 아니라, 삶의질 향상특별법에 포함되어 있는 타 부처 사업들이나 농진청, 산림청 등 양청 사업과의 통합적 사업 추진 가능성을 검토할 필요가 있다.

- 삶의 질 계획은 농식품부를 비롯해 현재 11개 중앙행정기관이 범정부적으로 참여하여 수립하였으며, 여기에는 각 부처의 105개(2008년 기준)의 사업이 포함되어 있다.
- 이 가운데 44개 사업이 농식품부 사업이며, 삶의 질 향상 위원회 사무국장을 농식품부 정책국장으로 하고 지원팀장을 농촌정책과장으로 하는 등 농식품부가 삶의 질 계획의 주무 부처라 하겠다.

그림 4-5. 삶의 질 계획과 신설 특별회계 간 관계



- 삶의 질 계획에 포함된 사업들과 새롭게 개편되는 광역·지역발전특별회계 지역계정 사업들 사이에 중복된 것이 25개나 있어, 사업 통폐합 및 포괄보조금 제도 도입 등은 향후 삶의 질 계획 수립 및 시행에도 큰 변화를 가져올 것으로 예상된다.
 - 삶의 질 계획은 2005년부터 2009년까지 제1기 계획에 의한 시행을 마치고 2009년도에 제2기 계획을 수립하게 되어 있다. 2010년부터 변경되는 현행 균특회계 재편과 맞물려 새로운 틀을 마련할 적기라고 하겠다.

표 4-8. 삶의 질 계획 분야별 사업 현황('08년)

사 업 구 분		2008년 시행계획 (A)	특별회계 중복계획 (B)	A-B	비고
농산 어촌 복지 기반 확충	농산어촌 사회안전망 확충	5	-	5	농특세3, 기타회계1, 비예산1
	농산어촌 보건의료 기반확충	6	-	6	농특세3, 기타회계3
	농산어촌 영유아 및 여성복지지원 강화	7	-	7	농특세3, 기타회계2, 지방이양2
	농산어촌 노인복지 증진	4	1(농특에서 회계이관)	3	농특세1,기타회계2 농립수산1
	소 계	22	1	21	농촌건강장수마을이관
농산 어촌 교육 여건 개선	농산어촌학교 학생의 교육기회 강화	7	-	7	농특세1, 지방이양6
	농산어촌학교 학생의 교육에 따른 부담 경감	7	-	7	농특세2, 기금1, 지방이양4
	농산어촌학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선	3	-	3	지방이양3
	소 계	17	-	17	
농산 어촌 지역 개발 촉진	인적역량강화	1	-	1	농특세1
	농산어촌 특성을 고려한 지역종합개발	5	5	0	특별회계 기초생활권 종합개발5
	기초생활여건 개선	30	8	22	기초생활권2, 환경1 문화관광1, 농립수산4
	소 계	36	13	23	
농산 어촌 형 복합 산업 활성 화	향토산업의 진흥	5	2	3	농립수산1,기초생활권1
	농산어촌 체험휴양 기반구축 및 활성화	12	7	5	농립수산6, 수자원1 비예산1
	농산어촌 경관보전 및 어메니티 자원화	7	1	6	농립수산1
	도농교류 활성화	6	1	5	기초생활권1, 비예산2
	소 계	30	11	19	
총 계	105	25	80		

- 삶의 질 계획의 105개 사업 가운데 광역·지역발전특별회계에 포함된 25개 사업은 균특회계 사업의 변화에 따른다고 보면, 삶의 질 계획에는 80개 사업이 남는다. 특히 지역개발 촉진 부문과 복합산업 활성화 부문의 사업들 가운데 광역·지역발전특별회계와 중복되는 사업이 많다.
 - 농산어촌 복지기반 확충 부문의 22개 사업은 신설 특별회계 중복을 제외하면 21개 사업이 남는다. 이 중 1개 사업은 비예산 사업으로 실제 예산을 수반한 사업은 20개 사업이다.
 - 농산어촌 교육여건 개선 부문은 중복된 사업이 없어 17개로 변함이 없다.
 - 농산어촌 지역개발 촉진 부문의 36개 사업 가운데, 특별회계에 포함된 13개 사업이 통폐합되면 23개 사업이 남는다.
 - 농산어촌형 복합산업 활성화 부문의 30개 사업 가운데, 특별회계에 포함된 11개 사업이 통폐합되면 19개 사업이 남게 된다.

- 삶의 질 계획에 포함된 단위사업별 2008년도 투융자계획 및 향후 광역·지역발전특별회계에 포함되는 사업군 내역은 <부록 6>에 제시되어 있다.

제 5 장

외국의 관련 정책 동향과 시사점

1. 주요 선진국의 광역화 정책 사례

1.1. 주요국의 광역경제권 구축 동향

- 주요 선진국도 지역 경쟁력 강화를 통한 글로벌 체제로의 이행을 위해 행정 구역과 별도로 광역경제권 중심의 지역구조 개편을 추진하고 있다.
 - 이미 여러 선진국들이 기존의 행정구역을 광역화하는 방향으로 개편하거나 광역적인 지역계획권역을 설정하는 움직임을 보이고 있다.
- 프랑스는 ‘지역격차 완화’보다는 ‘대외 경쟁력’을 중시하고 있다. 2000년 발표된 ‘2020년 프랑스 계획’을 통하여 전국 22개 레지옹(région, 프랑스의 지방행정구역 단위)을 6개 대권역(Grandes régions)으로 분할하는 구상을 제시하였다.
 - 이들 권역을 개발함으로써 파리 일극집중형 공간구조를 다극분산형으로 개편해 나간다는 구도인 것이다.
 - 사실 프랑스에서는 1960년대부터 리옹 등 대도시를 중심으로 하여 광역경제권이 자연스럽게 형성되었다.

- 이러한 대도시 광역경제권은 지방자치단체의 정치적, 정책적 역량을 확충시키고 지방행정의 효율성을 제고시켰다는 평가가 있다.
 - 하지만 대도시 광역경제권만으로는 충분한 경쟁력을 확보하기 어렵기 때문에 국가 차원에서의 지원이 필요하다는 주장이 제기된 것이다.
- 독일은 지역간 경제격차의 확대와 광역행정의 난점 등 기존 행정구역의 불합리와 비효율을 해소하고자 행정구역 개편을 논의하고 있다.
- 현행 16개 주를 9개 광역주로 통합하는 방안이 실현 가능성이 높으며, 그렇게 되면 여러 인구가 작은 주가 최소 509만 명 이상 인구의 광역행정구역으로 통합될 것이다.
 - 다만 행정구역 광역화는 각 주간 이해관계가 상충될 수 있고 독일연방헌법상 지역주민투표에 의해 최종 결정하도록 되어 있어 중앙정부나 중앙정치권에서 이에 대한 논의가 미온적인 편이다.
- 영국(잉글랜드)은 1990년대부터 지역 수준에서 공공행정 강화를 위해 광역적인 관할구역을 갖는 새로운 지역조직을 구성하기 시작하였다. 중앙정부의 환경부, 교통부, 통산부, 교육·노동부의 활동을 조정하기 위해 9개의 통합지역사무소(integrated regional office)를 설치하였다.
- 잉글랜드 지역에서의 투자 촉진을 위한 조직 설립을 위해 1997년 지역개발기구법(Regional Development Agency Act)을 제정하였다. 이에 따라 1999년 런던을 제외한 8개 지역에 지역개발청(Regional Development Agency: RDA)과 지역 의회가 출범하였으며, 2000년에 런던권을 관할하는 광역 계획 및 행정기구인 Greater London Authority(GLA)와 함께 런던권 RDA인 London Development Agency(LDA)가 설립되었다.
 - 특히 영국은 2003년 경제가 낙후된 템스강 관문지역을 살리기 위해 3개 행정구역을 묶어 대규모 투자에 나선 바 있다. 중앙정부, 지방정부, 민간기업으로 공동발전위원회를 구성해 5억 파운드(약 1조 원)를 투입해 정보통신(IT)구역으로 탈바꿈시키는 전략이었다.

표 5-1. 선진국의 행정구역 광역화 및 광역적 지역계획권역 설정 사례

국가	주요 내용	성격
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 16개 주(Land)를 9개 주로 개편하려는 논의 진행 중 • 경제적으로 건설한 지역과 정체된 지역을 상대적으로 큰 규모의 주로 통합함으로써, 서로 엇비슷한 경제적 역량을 지닌 유사한 크기의 주를 창출하는 것이 주된 목적 	행정구역 개편
영국 (잉글랜드)	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 지역개발기구법을 제정하여, 9개의 지역의회를 구성 • 9개의 지역의회가 경제개발정책, 공간계획정책, 주택정책, 교통정책, 예술·관광·스포츠정책, 공공건강정책, 농촌정책, 환경정책, 범죄예방정책 등에 관여하게 됨으로써, 지방분권화 추진 	행정구역 개편
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 1982년 지방분권화정책의 일환으로 96개 도(Department)를 22개 레지옹(Region)으로 묶어 선출된 지역의회의 의장이 지방자치단체 집행기관의 장 역할을 수행 	행정구역 개편
	<ul style="list-style-type: none"> • 전국을 6개 대지역(동부권, 남동부권, 남서부권, 서부권, 북부권, 빠리권)으로 분할하여 빠리 일극집중형 공간구조를 다극분산형으로 개편하여 권역들의 계획적 개발을 추진(2020년 프랑스계획 / Amenager la France de 2020) 	지역계획권역 설정
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 도도부현으로 구성된 현행의 광역지방자치단체 체계를 보다 광역화하는 동시에 지방분권화를 추진하기 위한 논의 진행 중 • 47개 도도부현을 6-12개의 도·주로 개편한 후 중앙정부 권한과 재정을 도·주 정부로 대폭 이양하자는 ‘도주제’안이 유력하게 제시되고 있음 	행정구역 개편
	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 국토종합개발계획을 국토형성계획으로 재편하면서 2006년 7월에 8개의 광역지방계획구역 설정 • 이에 따라 수립될 광역지방계획은 지역 스스로 지역의 과제를 해결하기 위한 전국계획의 실시계획으로서의 위상을 갖게 될 전망 	지역계획권역 설정

○ 일본의 도도부현 통합 논의는 대체로 8개 블록을 기본으로 약간의 변화를 가미한 것들로서, 지역블록을 중심으로 한 47개 도도부현을 6~12개의 권역으로 재편하는 안이 거론되고 있다.

- 일본에서는 2002년 11월 국토심의회에서 광역계획의 필요성이 제기되어 2005년 국토형성계획법을 제정, 수도권과 중부권 등 8개 권역을 확정하였다. 8개 권역 설정의 기준은 산업·경제·인재 등 지역자원의 다양성이 확보되고 국제공항·국제컨테이너항 등 국제교류기반이 존재하거나 상당한 수

준의 도시·산업·학술·문화 인프라가 구축된 권역을 중심으로 하고 있다.

- 도도부현 제도의 개편 대안으로는 지역정책부(地域政策府), 도주제(道州制) 등이 논의되고 있다.
- 도주제의 도입은 그 필요성이 충분히 인정되고 각급 행정기관도 이에 대한 호응도가 높은 편이나, 국가와 지방행정조직간의 행정개혁 차원이 아니라 국민생활에 큰 영향을 미치는 문제이므로 광범위한 국민적 논의를 거쳐 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되고 있다.

1.2. 광역지역 간 협력 촉진을 위한 정책 사례

□ EU의 INTERREG 프로그램²⁵

- 광역지역 간 협력을 촉진하기 위한 선진국의 대표적인 정책 사례로는 EU의 INTERREG Strand C 프로그램을 들 수 있다. INTERREG 프로그램은 EU의 구조기금(Structural Fund)과 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)을 재원으로 하여, EU 내의 여러 국가나 지역들이 공동으로 협력하여 지역개발사업을 수행하는 것을 돕는 상향식 정책사업이다.
 - 이 정책 프로그램은 다시 세 종류로 나뉜다. Strand A는 EU 회원국들 내 접경지역 간의 협력적 지역개발사업을, Strand B는 국가 간 협력적 지역개발 사업을, Strand C는 지역 간 협력사업을 지원한다. 2007년부터 2013년까지 INTERREG IV 프로그램이 수행되고 있다.
- 2000년에 시작하여 2006년에 종료된 INTERREG IIIC(제3기 Strand C 사업) 프로그램은 3조 3,040만 유로의 자금을 투입하여 아주 광범위한 지역개발 관련 이슈들의 문제에 접근한 바 있다. INTERREG IIIC 프로그램은 두 가지

²⁵ EU의 INTERREG 프로그램에 대한 보다 상세한 내용은 EU Commission(2007)을 참고하면 된다.

의 목표를 갖고 시행되면서 시너지 창출을 추구하였다.

- 지역들 간의 개발정책 공조
 - 여러 지역에서 경험한 우수사례 및 새로운 기술에 관한 정보교류를 통한 혁신
- INTERREG IIIC 프로그램의 틀 안에서 수행된 사업들을 이슈별로 분류하면 다음과 같다.
- 연구, 기술, 혁신 관련 사업 지원(9%)
 - 중소기업 개발 및 기업가정신 육성 사업 지원(15%)
 - 정보화사회 및 전자정부 관련 사업 지원(8%)
 - 고용, 사회통합, 인적자원개발 및 교육 관련 사업 지원(6%)
 - 환경, 리스크 관리, 에너지, 자연자원 관리 관련 사업 지원(22%)
 - 지역계획, 지역재생, 도시개발 관련 사업 지원(21%)
 - 역사적 유산, 문화, 관광 관련 사업 지원(15%)
 - 접근성, 교통 관련 사업 지원(4%)
- 요컨대 EU의 INTERREG IIIC 프로그램은 상향식 정책사업 공모의 형식을 통해 지역 간 협력적 지역개발 사업을 촉진한 사례이다.

□ 프랑스 코뮌 간 협력체

- 지역 간 협력을 전제로 경제개발사업을 여러 지방자치단체가 공동으로 추진할 권한과 재정을 위임받은 협력체를 구성한 제도적 사례로서 프랑스의 코뮌 간 협력체 제도를 들 수 있다.
- 프랑스에서는 여러 법률에 근거하여 다음과 같은 다양한 지역간 협력기구들이 존재한다.
 - 생디까(Syndicat)형 협력체²⁶
 - 코뮌노테(Communauté)형 협력체: CC(Communauté de Communes), CA

(Communauté d'agglomération), CU(Communauté urbaine) 등이 있음.

- 페이(Pays), 아글로메라시옹(Agglomération)
- 그 중 눈여겨 볼 것은 코뮌노테형 협력체로서 인구 규모와 지리적 성격을 기준으로 다음과 같이 유형화했다는 점이다.
 - CC: 농촌형 협력기구로서 총인구 규모 5만 명 이하
 - CA: 총인구 5만 ~ 50만 명 규모의 협력기구
 - CU: 총인구 50만 명 이상의 대도시형 협력기구

표 5-2. 프랑스 코뮌노테 유형별 성격

구분	CC	CA	CU
운영 기구	* 협력체 위원회(각 코뮌에서 추천한 코뮌의회 의원들로 구성) * 협력체 집행부(위원회 의원들이 간접 선출) * 협력체 위원회 의원 2/3 동의로 의결		
권한	의무 권한	* 도시계획 * 경제개발사업 * 주택정책 * 도시사회계층간 융합 정책	* 경제·사회·문화 개발 사업 * 도시계획 * 주택정책 * 도시사회계층간 융합 정책 * 공공서비스 관리 * 환경보전, 생활환경
	선택 권한	(다음 권한 중 택 1) * 환경보전 * 주택과 생활환경 * 도로건설, 관리 * 문화체육시설 건축 및 관리 * 유치원 및 초등학교 건물관리	(다음 권한 중 택 3) * 도로, 주차장 설치 또는 관리 * 하수처리 * 상수공급 * 환경, 생활환경 * 문화체육시설 건축 및 관리
재정	(다음 중 택1 또는 2) * 부가재정 * 산업지구 사업소세 * 사업소세 단독세제	(다음 중 택 1) * 사업소세 단독세제 * 혼합재정	(다음 중 택 1) * 사업소세 단독세제 * 혼합재정

자료: 정옥주(2007).

26 통합적 성격의 협력기구인 코뮌노테와는 달리, 생디까는 연합적 성격의 협력기구로서 공동서비스 공동공급을 목적으로 결성된다. 코뮌들은 가입과 동시에 해당 사업과 관련된 권한을 생디까에 이양한다. 생디까의 재정은 소속 코뮌들이 제공받는 서비스에 준하여 내는 분담금으로 충당한다.

- 코뮌노테는 통합적 성격의 협력기구로, 다양한 정책사업을 추진하며 자체 재정을 지니는 등 실질적으로 코뮌을 대신하는 준자치단체로 기능한다.
 - 가입과 동시에 코뮌은 코뮌노테에 관련 권한을 이양해야 한다.
 - 법이 지정한 의무권한과 소속 코뮌들이 자율적으로 정한 선택권한을 행사할 수 있다.
 - 코뮌노테는 지자체처럼 지방세의 일부를 징수하며 국가로부터 DGF라는 일종의 특별교부세를 받아 공동사업 경비를 조달하기 때문에 소속 코뮌들에 대해 일정 정도의 독립성을 견지하는 것이 가능하다.

□ 프랑스 농촌지역개발 협력기구 빠이(Pays)

- 빠이(Pays)는 1990년대 후반부터 본격화된 유럽연합의 (농촌)지역개발정책을 효과적으로 수행하기 위한 대책의 일환으로 만들어진 기구이다.
 - 지방의 기초행정 단위인 코뮌의 경우 일반적으로 규모가 너무 작기 때문에 효율적인 지역개발사업의 추진이 어려워 보다 광역화된 지역단위의 운영이 필요하다는 인식 하에 설정되었다.
 - 빠이는 코뮌노테들간의 협력체라 할 수 있으며, 자율적으로 결성된 코뮌노테들이 규모가 작은 도시와 그 배후 농촌 간의 통합에 한정된다는 한계를 극복하기 위한 기구이다.
 - 빠이는 데파르트망 간에는 설정이 가능하나 단일 빠이가 레지옹을 벗어나지는 않는다.
- 빠이는 지역사회가 지역발전의 주체가 되어 목표를 설정하고, 필요한 자원을 동원하며, 공공기관과의 협력을 추진하는 등 지역 스스로 발전을 도모하고자 조직되었다.
 - 국가와 레지옹은 빠이가 지역발전을 주도할 수 있도록 제도, 자금, 연구 등 기술적 지원을 담당한다.
 - 데파르트망에서 빠이의 등록을 담당하지만, 실제 지원은 주로 데파르트

- 망의 협의체인 레지옹에서 담당하고 있다.
- 대신 데파르트망은 주로 지방행정, 치안을 제공하고, 문화, 교육 등의 분야를 담당한다.
 - 한편 빠이는 해당 데파르트망의 의원, 코뮌협의체의 대표, 코뮌의 대표, 기타 시민대표로 지역발전위원회를 구성하고 다시 그 아래에 분야별 위원회(경제, 관광, 환경, 혁신, 사회, 교통, 통신, 정보기술 등)를 구성하여 운영한다.
 - 이밖에 지역개발 전문가 등으로 구성된 사무국을 두고 있다.
- 빠이는 지역발전계획(Charte de Developpement)을 수립하여 이 계획을 토대로 중앙정부 및 레지옹과 통상 4년 단위의 계약을 체결하는 역할을 하고 있다.
- 지역발전계획에는 통상적으로 20년을 전망하는 ‘장기비전 제시’, ‘지역 여건 점검’, ‘지역 내 활동주체의 관계 설정’, ‘연차별·테마별 중점 추진 사업 설정’, ‘기대되는 목표와 성과’, 그리고 ‘동원되어야 하는 자원’을 포함해야 한다.
 - 계획 수립에는 3년 정도가 소요되며, EU·레지옹·프랑스 정부의 지원 프로그램을 동시에 받을 수 없는 것을 원칙으로 한다.
 - 정부나 레지옹은 계약 당시 설정한 목표가 충실히 이행되었는지에 대한 여부를 평가한 후 다음 단계 지원사업의 계약을 체결하게 된다.
 - 계약을 통해 채택된 지역개발사업은 빠이의 지역발전위원회가 사업 주체가 되어 추진한다.
- 빠이가 추진하는 사업에는 첫째, EU 농촌 및 지역개발정책, LEADER 프로그램, 프랑스 지역자원공원(PNR), 중앙정부 및 광역정부 시행 지역개발 등 다양한 지역개발정책이 포함된다. 둘째, 농업, 수공업, 서비스업, 지역특산품, 고용촉진 등 다양한 경제발전 관련 사업을 추진한다. 셋째, 기초교육 및 성인교육 등의 교육 분야 사업을 포함한다. 넷째, 쓰레기 처리, 자연보호, 지역자연공원 등과 관련된 환경 분야 사업을 포함한다.

- 이처럼 빼이는 다수의 코뮌들로 구성되는 해당 권역의 모든 부문에 걸친 지역사업들을 계획·추진하고 있다.

2. 주요 선진국의 통합적 농촌개발사업 추진 사례

2.1. 유럽연합(EU): LEADER 프로그램과 실행조직으로서 LAG

- 유럽연합의 농촌개발정책은 크게 구조기금 규정에 의한 목적지역(objective) 정책의 낙후지역 대상 정책과 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)의 농촌개발규정(RDR: Rural Development Rule)에 의한 농촌개발정책, 그리고 LEADER 프로그램으로 구분할 수 있다(박진도, 2005).
- 목적지역 정책 중 낙후지역 대상 정책은 도시나 선진지역과 낙후지역 간의 발전격차 해소를 주요 목적으로 하고 있다.
 - 낙후지역은 대체로 농촌지역과 동일하기 때문에 동 정책은 농촌의 낙후성을 개선하고 도시와의 지역 간 격차를 해소하기 위한 정책으로 간주되고 있다.
 - 한편 이 정책은 지역의 내생적 발전보다는 전통적인 의미의 외생적 지역 발전정책의 특성을 유지하고 있다.
- 공동농업정책의 농촌개발규정에 의한 농촌개발정책은 농촌지역의 지속가능한 발전을 위해 경제·사회·환경적 발전을 통합적으로 추구하는 것을 목적으로 하고 있다.
 - 1962년부터 실시되었으며, 오랜 기간 농업발전이 곧 농촌발전이라는 정책기조를 유지해 왔다.
 - 그러다가 1997년 발표된 ‘아젠다 2000’의 개혁으로 농촌개발정책이 공동

농업정책의 첫 번째 기둥(pillar)인 가격 및 소득정책(농업발전)과 더불어 두 번째 기둥으로 격상되면서 농업 외 농촌의 다양한 제 측면들의 통합적 발전을 추구하게 되었다.

- LEADER 프로그램은 구조기금규정이나 농촌개발규정만으로는 농촌지역이 당면한 모든 문제를 해결할 수 없으며 지역주민 스스로에 의한 문제해결 노력이 필요하다는 인식 하에 1992년 일부 지역에서 시험적으로 실시하기 시작하였다.
 - 현재까지 LEADER I 과 LEADER II, 그리고 LEADER + 프로그램까지 약 15년 동안 진행되면서 유럽 전체로 그 시행이 확대되어 왔으며, 이제는 유럽연합의 주요 지역개발정책의 하나로 자리매김하고 있다.

2.1.1. LEADER 프로그램의 추진 현황

- LEADER는 ‘농촌경제발전을 위한 행동연대’의 불어 표기(Liasons Entre Actions de Developement de L’Economie Rurele)로 구조기금의 목표지역 프로그램과 별도로, 소규모 농촌지역을 대상으로 하는 농촌종합발전전략이다 (박경, 2003).
- 1992년 일부 지역에서 시범사업으로 시작된 LEADER 프로그램은 다음과 같이 세 기간에 걸쳐 실시되면서 유럽 전체 지역으로 확대 실시되어 왔다.
 - LEADER I 프로그램은 농촌지역의 개발 잠재력 향상, 지역개발에 대한 노하우 습득 촉진, 다른 농촌지역으로의 노하우 보급 등을 목적으로 1992년부터 1994년까지 시행되었다.
 - 당초 한정된 지역에 실험적 계획으로 실시되었으나, 총 2만5천 명의 신규 고용과 5천 개의 신규기업 창업효과를 달성함으로써 성공적인 정책이라는 인식이 널리 확산되었다. 그 결과 LEADER II(1994-1999) 단계에서는 유럽 농촌의 절반 정도 지역으로 확대 실시되었다. 프로젝트 건수만도 1

- 천 건 이상이 시행되었고 투자 금액도 총 17억 5,500만 유로에 이르렀다.
- LEADER I 과 LEADER II의 성공은 LEADER +(2000-2006)로 이어져 사업시행 대상 범위를 유럽의 전 농촌지역으로 확대하게 되었고 사업 규모도 20억2천만 유로로 증대되었다. 플러스(+)로 프로그램을 명명한 것은 기존 프로그램의 수정·보완과 동시에 LEADER가 가진 실험적인 성격에서 벗어나 농촌개발정책에서 주류정책의 하나로 자리 잡았다는 것을 의미한다.
- LEADER 프로그램은 일부 예외를 제외하고는 지역인구가 1만~10만 명인 중소 규모의 농촌지역을 대상으로 한다.
- 특히 LEADER 대상 지역으로 선정되기 위해서는 지역 내 인적 자원을 활용하여 지역활동그룹(LAG: Local Action Group)이라는 파트너십을 구성할 수 있어야 한다.
 - 지역에서 추진하고자 하는 지역개발사업은 농업 외의 다양한 부문간 연계와 통합 발전을 추구하는 것이어야 하며, 지역 간 협력과 정보교류를 위해 사업추진 지역 간에 네트워크를 구축할 수 있어야 한다.
 - 재정적인 차원에서도 각 지역은 매칭펀드 방식으로 유럽연합 및 각 회원국과 공동으로 재원을 부담할 수 있어야 한다.
 - 이는 LEADER 프로그램의 대상이 되기 위해서는 지역의 ‘인적 자원’과 ‘재정적 자원’이 사업을 추진하기에 충분한 지역이어야 함을 의미한다.
- 지난 10여년 간 LEADER 프로그램은 지원 대상 지역이나 사업 내용의 특성으로 말미암아 상향식·내발적 농촌지역 개발사업으로 자리잡게 되었다. LEADER 프로그램은 각 단계별로 많은 성과를 내왔는데 이를 간략히 요약하자면 <표 5-3>과 같다.
- LEADER 프로그램의 추진으로 유럽연합의 농촌개발정책은 지역에 기반한 새로운 상향식 개발전략을 전 지역에 확산시킬 수 있었으며, 다양한 지역 주체들의 협력적 참여를 촉진함은 물론 유럽 농촌지역의 역량과 경쟁력을 증진시켜 왔다.

표 5-3. 단계별 LEADER 프로그램의 특징과 성과

단계 구분	핵심 주제	주요 성과
LEADER I	- 지역(area) - 파트너십 - 네트워크	· 새로운 농촌개발전략의 도입 · 농촌지역 미래에 대한 새로운 신뢰의 확인 · 농촌경제의 다각화
LEADER II	- 혁신 - 협력	· 새로운 접근의 확산(유럽 농촌지역의 50%) · 행정당국의 참여 강화 · 초국가적 협력의 시도 · 사업 내 통합성의 증진
LEADER +	- 실험적(pilot) 전략 - 주제의 통합	· 지역에 기반한 접근 강화 · 다양한 지역간, 초국가간 협력 증진 · 유럽 농촌의 경쟁력 강화

자료: 박경, 2003.

○ LEADER 프로그램의 성과로 인해 유럽연합은 새로운 농촌개발정책(EU Rural Development Policy, 2007-2013) 전체에 LEADER 프로그램의 상향적이고 내발적인 정책 특성을 광범위하게 적용하고 있다.

- 유럽연합 농촌개발정책(EU Rural Development Policy)의 네 가지 축(axes)으로서, Axis 1은 ‘농림업 경쟁력 향상’, Axis 2는 ‘환경과 토지관리’, 그리고 Axis 3은 ‘경제적 다양성 및 삶의 질’로 규정하여 세 가지 주제별 축(thematic axes)을 설정하고 있으며, 네 번째 축으로 LEADER Axis를 구성하고 있다. 이는 기존의 LEADER 프로그램의 지속을 의미함은 물론, 다른 3가지 축에도 그간 추진하여 온 LEADER 프로그램의 추진방식을 적용하도록 한다는 의미이다(EU, 2006; 2007).

2.1.2. LEADER 프로그램의 추진체계와 LAG

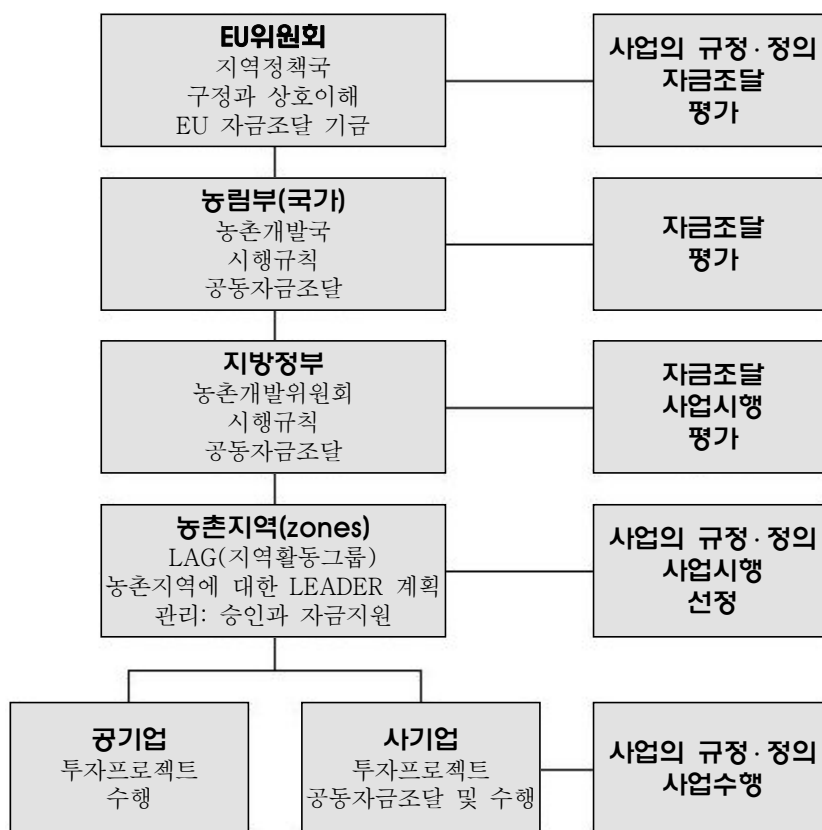
□ 추진 체계

○ LEADER 프로그램은 지역적 접근, 상향식 특성, 파트너십의 강조, 통합적 접근, 혁신성, 사업 추진의 자율성과 유연성, 철저한 평가 체계 등을 특성으

로 하는바, 무엇보다도 사업의 추진체계가 이러한 특성을 유지·발전시키고 있다.

- LEADER 프로그램은 EU 농업위원회로부터 국가 및 지역정부, LAG, 그리고 사업의 실행그룹에 이르는 다양한 주체들이 참여하여 추진하고 있으며, 각 주체들의 역할은 <그림 5-1>과 같이 체계적으로 분담되어 있다.
 - EU 위원회(농업위원회)는 LEADER 계획의 총괄책임을 지며, 전체 사업의 목적과 방향 등의 기본 지침을 결정한다. 또 회원국별 재정과 사업량의 배분, 사업 진행의 모니터링과 평가, 지역간 또는 국가간 네트워크 구축 등을 주로 담당한다.

그림 5-1. LEADER 프로그램의 추진구조



자료: OECD, 2006. 그림은 스페인의 사례임.

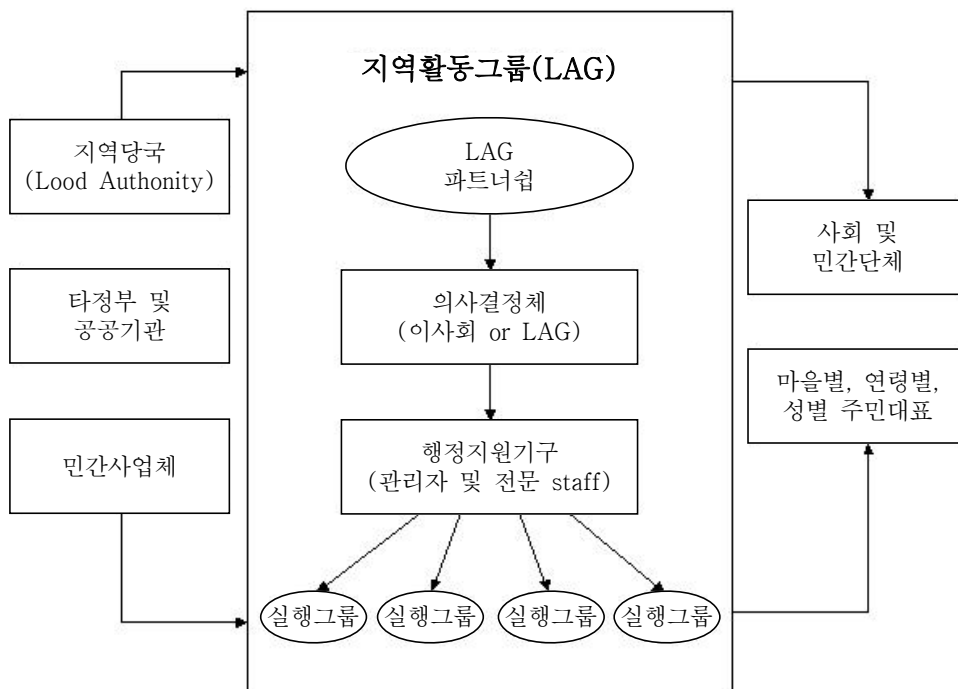
- 국가나 지역(광역)의 행정조직을 의미하는 중간조직(intermediary body)은 보조금 적용의 규범을 수립하고 상대적으로 적지만 재정 자원의 일부를 담당하는 등 일국 내에서 수행되는 사업의 실질적 관리를 담당하고 있다.
- LAG은 농촌지역을 위한 수단들(measures)을 규정하며, 보조금을 지원받는 프로젝트들의 신청(application) 및 선정(selection)을 책임지는, LEADER에서 가장 중요한 위치를 차지하는 사업추진 주체이다.
- 최종 개별 수혜자들인 실행그룹은 LEADER 프로그램에 적합한 지역개발 프로젝트를 계획하고 이를 LAG의 평가와 승인을 거쳐 실행하는 역할을 하며 민간자금의 동원을 통해 사업 추진을 위한 재원 마련에도 일정 정도 기여한다.
- 이 외에도 지역개발을 위한 유럽정보연합(AEIDL)은 LAG 간의 경험과 정보교류, 조정을 담당하는 수평적 네트워크 기구의 기능을 수행하고 있다.

□ LAG(지역활동그룹)

- LAG는 농촌 현장에서 프로젝트 추진을 위해 구성되는 LEADER 프로그램의 가장 기본적인 단위로서, LEADER 사업에 응모하기 위해 각 지역은 필수적으로 LAG를 구성해야 하고, 지역의 발전계획과 사업을 추진할 의사결정체 및 행정을 담당하는 행정지원 시스템을 확정해야 한다.
 - LAG는 <그림 5-2>와 같이 파트너십과 의사결정기구, 행정 지원기구로 구성된다.
- 파트너십은 해당 지역의 주민, 민간기업, 행정 당국 등 지역의 다양한 주체들로 구성되며, 각각의 역할에 대한 역할분담 체계를 명시하고 이를 가능하면 협약서의 내용에 담아야 한다.
 - 일반적으로 LAG는 해당 지역에 거주하고 있거나 동 지역에서 직장을 갖고 있는 사람들로 구성되며 그 규모는 보통 10~16명 수준이다.

- 파트너십을 맺은 관련 주체들의 대표가 모여 의사결정기구를 형성하게 된다. 이때 의사결정기구는 LAG 자체가 될 수도 있으며 LAG보다 작은 규모가 될 수도 있다. 의사결정기구는 이사회와 같은 역할을 담당하는데 반드시 민간이 50% 이상 참여하도록 규정하고 있다.
- 이사회 아래에는 행정지원기구인 실무팀을 두어 일반관리, 프로젝트 개발·감사·평가, 파트너십 관리, 이사회 및 지방조부와의 협조 등 실질적인 실행 주체의 역할을 하도록 하고 있다.
 - 실무팀은 지방정부나 개발기구의 직원이거나 지원이었던 사람으로서 경제학, 도시 및 농촌계획, 지리학, 농학 등을 전공한 농촌개발 전문가로 구성되는 것이 일반적이다.

그림 5-2. LAG(지역활동그룹)의 구조와 파트너십



자료: 박진도, 2005.

- LAG은 EU의 LEADER 프로그램 지원금을 배분받는 지역개발의 주체로서 해당 지역의 지역발전전략을 공통된 주제 하에 수립하는 역할을 한다. 또 지역에서 LEADER 프로그램 지원금을 받기 원하는 사업실행 집단들의 잠정적인 사업계획을 제출받아 수립된 지역발전전략과의 적합성 등을 평가한 후 승인하며 EU로부터 받은 지원금으로 각 사업실행 집단의 프로젝트를 재정적으로 지원한다.
 - EU의 지원금은 LEADER +의 경우 사업기간 동안 총 20억 2천만 유로였는데, 이는 1천 여개의 개별 프로젝트에 평균 2백만 유로 정도가 배분되었음을 의미한다.
 - 이 외에도 개별 국가의 매칭 펀드와 민간자금이 더해지게 되며, 매칭 비율은 지역에 따라 상이하게 규정된다.

□ LEADER 프로그램 재원

- EU의 지원금과 개별 국가의 매칭 펀드 등으로 구성되는 LEADER 프로그램의 재원은 개별사업과 관련해서는 주로 파트너십 강화, 능력개발, 교육훈련, 커뮤니티 활성화 등에 필요한 소프트 비용(총액한도 미지정)에 지출된다. 그 밖에 LAG의 행정비용(총 예산 15% 이하)과 LAG의 신규 구성, 사전 계획서 작성 비용(1,500파운드 내), 그리고 지역간 협력사업 및 각종 세미나 비용 등으로도 지출된다.
 - 단, 연간 투자자금의 25%를 초과하는 수익을 창출하는 생산적 투자의 경우에는 총 예산 가운데 EU 자금을 35%(목표 1 지역) 또는 15%(그 외 지역) 이상 사용할 수 없다는 조건이 있다.

□ 감시와 평가체계

- LEADER 프로그램은 지역의 자율적 계획수립과 실행을 최대한 보장하는 대신 엄격한 감시와 평가체계를 갖추고 있다.

- LAG은 사업계획서에서 지역개발사업의 목표와 산출(output), 결과(result), 장기적 영향(impact) 등에 대하여 자세히 기록하여 제출해야 하며, 사업의 평가 절차와 지표를 중앙관리당국의 기준에 제시해야 한다.
- 또 이러한 기준에 따라 LAG는 스스로 반년마다 평가보고서를 작성하여 광역관리당국(국가나 광역지자체)에 제출하며, 광역관리당국은 각 지역 진행상황을 모아 중앙관리당국에 보고한다.
- 매년 이 평가 보고서를 바탕으로 LEADER 프로그램 대상지역에 자금배분이 이루어진다.

2.2. 영국: 분권화된 지역개발기구 RDA와 포괄적 예산제도

2.2.1. RDA 중심의 지역개발사업 추진체계 구축

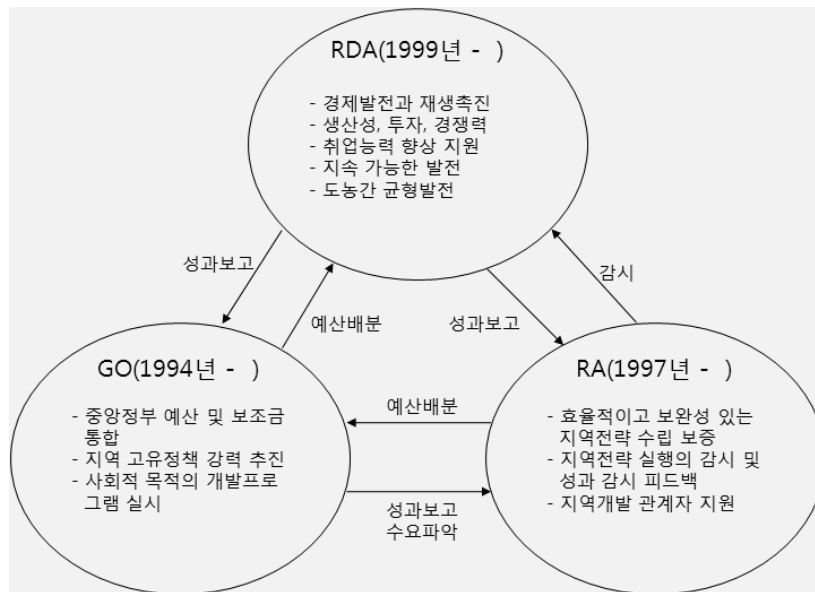
- 영국에서는 1997년 노동당 블레어 정권의 출범과 함께 보수당 집권기에 쇠퇴했던 지역정책이 다시 강화되기 시작했다. 노동당 정권은 지역 간 또는 지역 내 불균형 발전 극복을 위해 지역 실정에 맞는 발전전략 수립과 주민참여에 바탕을 둔 파트너십 구축을 강조하는 정책을 표방했으며, 그 결과 각 지역에 지역개발청(RDA: Regional Development Agency)이 설립되었다. 이와 함께 지역개발 예산제도가 SFF(single financial framework)라는 포괄 예산제도로 개편되었다.²⁷

²⁷ 스코틀랜드와 웨일즈의 경우 각각 1975년과 1976년에 기업투자 증진 목적으로 RDA가 설립되었고 지역에 대한 보조금 집행 권한도 중앙정부 내 스코틀랜드와 웨일즈 담당 부처로 이전되었다. 즉 영국 내에서 전통적으로 낙후지역인 이들 두 지역은 잉글랜드 지역과는 달리 1970년대부터 일정 정도 지역개발의 분권화가 시작되었다. 따라서 본문에서 다루는 RDA는 영국 전역의 사례이기보다는 잉글랜드에 주로 한정된 사례이다.

- 노동당 정권 출범 이후 영국(잉글랜드)의 지역개발정책 추진체계를 살펴보면 <그림 5-3>과 같이 지역개발청-지역의회(RA: Regional Assembly)-정부 지역사무소(GO: Government Offices) 간 협력적 추진체계로 특징지어진다.
- 지역개발청은 1999년 잉글랜드 지역에 총 9개가 설립되었는데,²⁸ 이들은 주로 해당 지역의 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 수립하고 추진하는 역할을 수행한다.
 - 지역경제전략은 해당 지역의 경쟁력 강화, 고용촉진, 경제발전에 관한 내용을 담고 있으며 10~20년 장기 계획으로 수립되지만 매 3년마다 수정 계획을 수립하여 변화된 환경에 따라 계획내용을 조정하고 있다.
 - 지역경제전략 계획을 추진하기 위해 지역개발청은 중앙정부로부터 SFFF라는 포괄보조금(single pot) 방식의 예산(2005년, 약 22억 파운드)을 지급받아 중앙정부와 합의된 목표를 달성한다는 조건으로 자율적으로 지역개발사업을 추진하고 있다.
- 중앙정부에서는 지역개발청이 설치된 9개 지역에 10개 부처의 기능이 통합된 지역사무소(GO)를 배치하여 각 지역의 개발전략 추진을 지원한다.
 - 이들 사무소는 중앙정부를 대표하여 해당 지역 내 이해관계자와의 협력 관계 속에서 지역 자체의 의사결정을 지원하며 중앙정부의 예산 및 보조금을 통합하여 지역개발청 및 지역의회에 배분하는 역할을 수행한다.
 - 또 지역개발청이 시행하는 사업 외에 주택수준 향상, 소수민족 지원, 생활환경 개선 등 주로 사회적 목적의 사업을 직접 추진하고 있다.
- 지역의회는 지역주민을 대변하는 기구로서 정부 및 EU 등에 대해 지역의 이해관계를 대변하는 역할을 한다. 또한 해당 지역개발청을 지원 및 감독하는 역할을 수행하며 지역개발청과는 달리 비전수립 수준에서 해당 지역이 나아가야 할 미래상을 제시하는 지역공간전략(regional spatial strategy)을 수립하고 있다.

²⁸ 런던권의 경우는 2000년에 설립되었다.

그림 5-3. 영국(잉글랜드)의 지역개발정책 추진기구



자료: 이동우·변필성 등, 2006.

2.2.2. 새로운 포괄적 예산제도(SFF)의 도입

- 1997년, 기존의 포괄적 예산제도인 SRB(single regeneration budget)가 SFF(single financial framework)로 개편되었다.
- SRB는 보수당 정권 하에서 시행되던 낙후지역의 재생을 위한 예산제도로 환경부, 내무부, 고용부, 통상산업부, 교육부 등 5개 부처에서 관할하던 20개 사업의 보조금을 통합한 것이다.
 - SRB의 가장 큰 특징은 이제까지 획일적으로 보조금을 배분하던 방식을 탈피하여 경쟁 입찰을 통해 선정된 사업에 보조금을 지급한 점이다.
 - 입찰 주체는 지자체, 산업계, 시민단체 등으로 구성되는 파트너십으로 공공과 민간의 협력이 강조되었다.
 - 이제까지 SRB는 국가 지정의 경쟁 입찰 시기를 기준으로 총 6 Round까지 실시되었으며, 선정된 사업은 최장 7년까지 지원되었다.

- SRB는 1994년 함께 도입된 중앙정부 지역사무소에 의해 배분되었으나, SFF는 그 권한이 지역개발청에 위임되었다(Communities and Local Government, 2007).
 - SFF란 중앙행정기관인 통상산업부(DTI, 현재는 DBERR)²⁹가 지역개발청에 대하여 사용 용도를 제한하지 않는 포괄적 예산(single pot)을 제공하면 지역개발청이 이를 자체적인 선정과정을 통하여 결정된 지역개발 프로젝트에 배분하는 제도를 의미한다.
 - SFF의 목적은 보조금 신청절차를 간소화하고 지역경제전략(regional economic strategy)에서 정하고 있는 지역발전 목표를 스스로 달성할 수 있도록 지원하는 것이다.
 - 이 제도는 2002년 처음 도입되어 시행되고 있다.
- SFF로 전환됨에 따라 지역개발사업의 추진이나 예산사용에 대한 지역의 자율성이 훨씬 증가하였다. 지역개발청의 포괄적 예산에 대한 사용용도가 거의 제한되지 않고 있기 때문이다.
 - SFF 또한 기존의 SRB와 마찬가지로 공모에 의한 입찰 방식에 의해 보조금을 배분하지만 그 권한은 지역개발청에 위임된다.
- 현재 SFF에 포함되는 포괄 예산 대상은 총 11개 프로그램에 해당한다.
 - 부총리실 소관의 기존 SRB와 토지 및 부동산기금, 통상산업부와 해외무역부 소관의 지역혁신기금, 교육·직업기능부의 기능개발기금, 환경·식료·농촌지역부 소관의 농촌개발기금 등이 이에 해당하며, 포괄예산의 규모는 연간 20억 파운드 정도에 달한다.
 - 이 예산을 중앙정부가 각 지역의 인구, 총생산, 실업률, 낙후도 등을 고려하여 포괄예산(single pot)으로 해당 지역개발청에 배분한다.

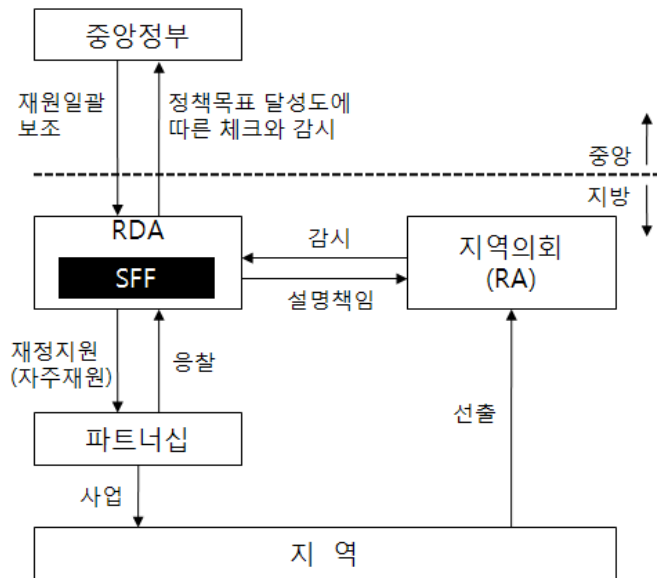
²⁹ 영국의 통상산업부(Department of Trade & Industry)는 2007년 6월 28일 기업 및 규제 개혁부(DBERR: Department for Business Enterprise & Regulatory Reform)로 개편되었다.

- 지역개발청은 배분받은 예산을 지역전략(regional strategy)과 이의 3개년 실천계획(corporate plan)에 맞추어 집행하고 있다.
 - 과거의 SRB와 달리 SFF는 소득과 고용 등 주로 지역경제 활성화와 관련된 사업(프로그램 프로젝트)에 한정되며, 기존 SRB를 통해 지원하던 일부 사회적 목적의 사업은 중앙정부 지역사무소가 종전처럼 추진하고 있다.
 - SFF에 의한 포괄 예산을 지원받기 위해서는 해당 사업이 크게 세 가지 요건을 충족해야만 한다. 첫째, 정부가 지역개발청에 대하여 부과한 정책목표의 달성에 대한 기여도, 둘째, 파트너십의 광범위성, 그리고 셋째, 지역의회가 수립하는 지역발전구상인 지역 공간전략과의 부합 여부 등이 이에 해당한다.

- SFF에 의한 지역개발사업의 추진체계를 단순화 시키면 <그림 5-4>와 같다. 해당 지역개발청의 관할 하에 있는 하위 지역에서 파트너십을 구성하여 SFF 예산사업에 응찰하면 지역개발청은 앞서 제시한 몇 가지 요건 등에 대해 심사를 거쳐 입찰에서 제시된 사업을 선정된 후 자주재원으로서의 SFF를 각 사업에 지원한다. 때로는 필요한 경우 선정된 사업에 대해 지역개발청이 계획 내용을 수정·보완하기도 한다.

- 지역개발청은 중앙정부의 SFF 배분 이전 지역전략 3개년 실천계획(corporate plan)을 작성하여 정부에 제출하여 사업계획에 대한 사전 검토를 받는 한편, 성과에 대한 사후 평가로 예산집행의 성과를 현지의 정부 지역사무소를 통해 통상산업부(DTI)에 보고해야 한다.
 - 이를 통해 중앙정부는 지역전략 3개년 실천계획의 달성도를 중심으로 지역개발청의 예산집행 성과를 평가하고 있다.
 - 지역의회 역시 지역개발청의 사업추진 과정이나 포괄 예산의 집행 과정을 성과보고 등을 통해 지속적으로 모니터링 한다.

그림 5-4. SFF 포괄 예산사업 추진체계



자료: 이동우·변필성 등, 2006.

2.3. 일본: 지방분권 및 재정분권 사례와 정책군 제도 도입

2.3.1. 지방분권 및 재정분권

□ 지방분권

- 일본에서는 지방분권을 강화하기 위하여 지방자치와 관련된 다수의 법률을 일괄적으로 개정하도록 하는 내용으로 ‘지방분권의 추진을 위한 관계법률 정비 등에 관한 법률(지방분권일괄법)’이 제정(1999년 공포, 2000년 시행)되었다.
- 지방분권일괄법 제정에 의해 1)국가 및 지방공공단체가 분담해야 할 역할의 명확화, 2)국가의 관여 등에 대한 재검토, 3)권한이양, 4)지방공공단체 행정체제의 정비·확립 등이 추진되었다.

○ 국가 및 지방공공단체가 분담해야 할 역할의 명확화

① 국가와 지방공공단체의 관계

- 국가는 국제사회에서 국가로서의 존립에 관련된 사무,³⁰ 전국적으로 통일되게 규정하는 것이 바람직한 국민의 제 활동 또는 지방자치법에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무³¹ 또는 전국적인 규모에서 혹은 전국적인 시점에서 행해야 하는 시책 및 사업³²의 실시, 기타 국가가 본래 수행해야 할 역할을 중점적으로 담당한다. 주민과 가까운 행정은 될 수 있는 대로 지방공공단체에 위임(새로운 지방자치법³³(이하 신법) 제1조의2)한다.

② 도도부현과 시정촌의 관계

- 도도부현은 광역에 걸치는 것, 시정촌에 관계되는 연락 조정에 관한 것, 그 규모 또는 성질상 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당치 않은 것을 담당(신법 제2조의5)한다.
- 지방공공단체가 처리하는 사무 가운데 시정촌에서 적절하게 처리할 수 있는 사무는 최대한 시정촌에서 처리할 수 있도록 배분한다.

○ 국가의 관여 등에 대한 재검토

- 개별 법률에 규정된 지방공공단체에 대한 국가 또는 도도부현 관여의 폐지 또는 축소를 목표로 하여 관여는 최소한으로 한다는 방침 하에 기존의 국가 및 도도부현 역할에 대해 재검토를 실시했다. 그 결과 138개 법률에 대하여 국가나 도도부현의 관여 폐지, 축소가 이루어졌다.
- 지방자치법의 법정주의 원칙, 일반법주의 원칙, 공정·투명의 원칙에 기초한 관여의 기본원칙, 새로운 사무 구분별 기본 유형, 관여의 절차, 관여와 관계되는 분쟁처리절차가 신설되었다.

³⁰ 외교, 방위, 통화발행, 사법 등

³¹ 독과점금지법 등 공정거래에 관한 규칙, 생활보호기준, 노동기준법 등에 규정된 노동조건의 최저기준, 지방자치법 등에 규정된 지방행·재정제도의 창설 등

³² 공적 연금, 우주개발, 기간적 교통기반 등

³³ 지방분권일괄법에 의해 개정하게 된 지방자치법

○ 권한이양

- 개별법의 개정에 의해 국가의 권한을 도도부현으로, 도도부현의 권한을 시정촌으로 이양한다.
- 지방자치법을 개정하여 인구 20만 명 이상 도시의 경우 해당 시로부터 신청을 받아 특례시로 지정하였다. 이러한 특례시에 대해서는 권한을 포괄적으로 이양하였다.

○ 지방공공단체 행정체제의 정비·확립

- 시정촌 합병: 둘 이상의 시정촌 구역의 전부 또는 일부를 합하거나, 또는 시정촌 구역의 전부 또는 일부를 다른 시정촌에 편입하여 시정촌의 수를 감소시키는 것(시정촌합병특례법 제2조 제1항)을 의미한다.
- 시정촌 합병 추진을 위한 조치
 - 주민발의제도의 확충: 관련 시정촌 모두가 동일 내용의 직접청구를 행한 경우, 각 시정촌장이 합병협의회 설치협약에 관하여 의회에 부의하는 것을 의무화한다.
 - 도도부현 지사에 의한 합병협의회 설치 권고: 지사가 공익상 필요하다고 인정하여 관련 시정촌에 합병협의회 설치를 권고하는 경우, 관련 시정촌의 의견을 청취하고 권고한 것을 공표한다.
 - 보통교부세 산정 특례(合併算定替)의 기간 연장: 합병으로부터 10년(종래의 2배)간은 합병하지 않았을 경우의 보통교부세가 전액 보장된다.
 - 합병특례채의 창설³⁴: 합병시정촌건설계획에서 정하는 사업이나 기금의 적립에 필요한 경비에 관하여 합병 후 10년에 한하여 그 재원으로 산입할 수 있는 지방채로, 대상사업비의 95%까지 충당이 가능하고, 원리상환금의 70%를 다음 년도에 보통교부세로 조치된다(2005년 3월 31일까지 합병수속을 완료한 경우).

³⁴ 합병특례채제도와 함께 삼위일체개혁에 의해 지방교부세가 대폭 삭감됨에 따라 기존에 지방교부세 의존도가 높았던 소규모 지방자치단체에 있어서 합병촉진의 요인이 되었다.

- 지역심의회 설치: 합병전 관련 시정촌의 협의에 의해 구 시정촌의 구역별로 신 시정촌장의 자문에 의해 심의 또는 의견을 진술할 심의회(구역심의회)를 두는 것이 가능하다.
- 시(신설합병) 요건의 특례: 시와 시, 시와 정촌의 신설합병에서 요건을 구비하지 못한 경우에도 시가 될 수 있다.

□ 재정분권: 삼위일체개혁 추진

- 삼위일체 개혁이란, 국가와 지방공공단체에 관한 행·재정시스템에 관한 개혁으로써 1)국고보조부담금의 폐지·축소, 2)세·재원의 이양, 3)지방교부세 개혁의 일체적인 개혁을 뜻한다.
- 삼위일체 개혁의 기본 목표는 첫째, 지방의 권한과 책임 대폭 확대, 둘째 세입·세출 양면에서의 지방의 자율성 향상, 셋째 주민에게 필요한 행정서비스를 지방 책임하에 자주적·효율적으로 선택할 수 있는 폭의 확대, 끝으로 국가와 지방의 간소하고 효율적인 행·재정시스템 구축이다.
- 2001년 고이즈미내각의 ‘작은 정부론’ 즉, ‘지방에서 가능한 일은 지방으로, 민간에서 가능한 일은 민간으로’를 구체화하기 위한 정책 추진에서 시작되었으며, 2002년 6월, 구체적인 개혁내용을 담은 ‘기본방침2002(骨太の方針2002)’가 결정되었다.
- 이어서 2002년 11월, 정부·여당합의 개혁내용의 기본 지침인 ‘삼위일체개혁에 관하여’를 발표한 후 본격 추진하게 되었다. 2006년까지 총 12.8조 엔 정도의 개혁이 이루어졌다(표 5-4 참고).

표 5-4. 일본 삼위일체 개혁 성과(2004년~2006년)

국고보조금 개혁	지방교부세 개혁	세원이양
약 4.7조 엔	약 5.1조 엔	약 3조 엔

○ 국고보조금 개혁

- 슬림화 개혁: 납세자의 관점에서 불요·불급한 사업을 폐지·축소하고, ‘소액보조금’에 있어서는 교부에 관한 사무수속 및 비용과 비교하여 충분한 효과가 있는지, 보조금으로서 존속의 필요성이 있는지의 관점에서 중점적으로 개혁하고 의의가 없는 사업은 폐지하였다.
 - 공공사업과 관련하여 폐지된 보조금 사례로서, 하천수선비보조, 치산시설개선통합보조, 공영주택건설 등 지도감독교부금, 유역통합하수도 계획조사비보조 등이 있다.
- 통합보조금화 추진: 지방의 재량을 높이는 관점에서 1)사업개소·내용을 지방이 주체적으로 정하는 것이 가능하고, 2)복수사업을 일체적 및 주체적으로 실시할 수 있는 통합보조금화를 적극적으로 추진하였다.
 - 신규통합보조금 사례(2005년)로서, 공공사업과 관련하여 통합유역방재사업(686억 엔), 축산환경종합정비통합보조사업(67억 엔), 쓰나미위기관리대책긴급사업(30억 엔), 통합하천환경정비사업비보조(27억 엔) 등이 있다. 비공공사업으로서는 모자보건의료대책등통합지원사업(36억 엔), 모자가정등대책통합지원사업(19억 엔) 등이 있다.
- 장려적 보조금(지방재정법상 국고보조금) 삭감: 지방공공단체에 교부된 보조금 중 국고보고금인 공공투자관련비용과 재량적 경비로 구분되는 예산에 관하여 예산편성과정에서 금액을 삭감하였다.
 - 예컨대 요보호아동생도원조비보조금이 141억 엔에서 7억 엔으로 삭감되었고, 농업공제사업사무비부담금이 439억 엔에서 335억 엔으로 삭감되었다.
- 보조금 채택기준의 상향 조정: 국고보조부담사업에 있어서 국가와 지방의 역할을 분담하고 대상사업을 중점화하기 위해 채택기준을 상향 조정하였다.
 - 보조금 채택기준의 인상 사례로서, 교통안전시설등정비사업에관한보조(0.5억 엔 → 1억 엔)와 시정촌에대한도시공원사업보조(2억 엔 → 2.5억 엔) 등이 있다.

○ 지방교부세 개혁(교부금화 개혁)

- 교부세의 지역간 재정력 격차조정의 필요성을 인정하는 한편 재원보장 기능은 축소해 간다는 것을 기본원칙으로 지방재정계획상의 세출에 대한 철저한 합리화를 통해 교부세 총액을 억제하고자 하였다.
- 구체적인 방안으로 보조사업의 억제, 지방지방재정계획상의 인원을 4만 명 이상 감원, 투자적 경비(단독사업)의 경우 1990년~1991년도의 수준으로 억제, 일반 행정경비의 억제 등을 추진하였다.
- ‘소액보조금’의 폐지와 채택기준의 상향조정 등에 대처할 새로운 교부금을 창설하였다.

① 마치쓰쿠리교부금(まちづくり交付金, 2004년)³⁵

- 대상사업을 도로, 공원, 하수도, 시가지재개발, 공영주택 등의 국토교통성 소관시설에 한정하지 않고, 시정촌의 자율적인 제안에 의한 사업을 추가할 수 있다.
- 지방의 재량을 대폭 향상시키고 국가의 상세한 사전 개입을 폐지함과 동시에 사후평가에 중점을 둔다.

② 지역재생기반강화교부금(2005년)

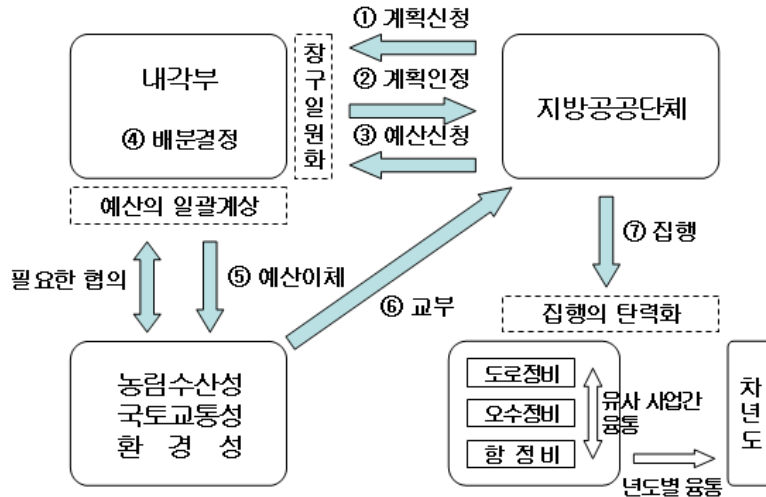
- 도로정비, 오수처리시설정비, 항정비의 3개 분야에 있어서 국토교통성, 농림수산성, 환경성이 소관하는 보조금을 하나의 교부금으로 묶어, 지역재생계획을 기초로 지방의 재량에 따른 자율적인 시설정비가 가능하도록 한다.
- 계획의 신청, 예산요구 등의 수속이 내각부의 일원화된 창구를 통해 가능하다.
- 지방은 사업의 진행에 따라 사업간·연도간 융통성 있는 집행이 가능하다.

³⁵ 2004년에 공공사업관계 보조부담금 및 장려적 보조금 등 5,527억 엔 가운데 1,330억 엔이 마치쓰쿠리교부금으로 대체되고 4,197억 엔이 대체재원조치 없이 삭감됨으로써 교부세 총액이 감소되었다.

③ 기타 개호·복지, 주택, 폐기물 등의 분야에 대해서도 교부금화가 추진되고 있다.

- 기타 교부금제도 창설 사례로서, 지역개호·복지공간정비등시설정비교부금, 지역주택교부금, 순환형사회형성추진교부금, 차세대육성지원대책시설정비교부금, 무라쓰쿠리교부금, 어촌재생교부금, 자연환경정비교부금 등이 있다.

그림 5-5. 지역재생기반강화교부금의 추진체계



자료: 송미령 등(2008c).

○ 세원 이양

- 세원 이양은 국세의 일부를 지방세로 이양하고, 지방자치단체가 중앙정부의 간섭 없이 독자적으로 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 증대시키는 것을 의미한다.
- 삼위일체 개혁을 통해 폐지되는 국고보조부담금의 대상사업 중 계속적으로 지방이 주체가 되어 실시할 필요가 있는 사업에 대해서 세원을 이양한다.
- 세원 이양에 있어서 보조금의 성격 등을 감안하여 8할 정도를 이양하고 의무적인 경비에 대해서는 철저한 경비절감개혁 이후 소요 경비 전액을

이양한다.

- 세원 이양 방법으로는 지방세인 주민세의 세수입을 증대시키고, 국세인 소득세의 일부를 감소시켜 이를 지방자치단체의 세수로 이양하는 방법을 상정하였다.
- 세원 이양 규모는 소득양여세와 세원이양예정특례교부금으로 조치한 금액을 포함하여 3조 엔 정도이다.

표 5-5. 일본 세원이양 사례(2005년)

소관	세원이양액 (억엔)	내 용
내각본부	0	
총무성	30	소방방재설비정비비보조금, 지방선거전자적기록식투표보조금 등
문부과학성	4,250(잠정)	의무교육비국고부담금(잠정)
	167	요보호아동생도원조비보조금, 고등학교장학사업비보조금, 학교교육설비정비비등보조금, 교원연수사업비등보조금 등
후생노동성	5,449(국민보험) 854(기타)	국민건강보험국고부담, 재택복지사업비보조금, 아동보호비등보조금, 의료시설운영비등보조금, 모자보건위생비부담금, 국민건강보험특별대책보조금 등
농림수산성	54	농업근대화자금이자보급등보조금, 어업경영유지안정자금이자보급등보조금, 삼림자원지방공공단체관리비보조금 등
경제산업성	15	중심시가지상업등활성화종합지원사업비보조금, 수입관련사업자집적촉진사업비보조금 등
국토교통성	320	공영주택가입대수입보조
환경성	21	토양오염대책사업보조금, 조수등보호사업비보조금 등
합 계	11,160	

자료: 송미령 등(2008c).

□ 보조금·교부금 개혁으로 지방의 자주성·재량성 제고

- 보조금·교부금 개혁으로 행정 수속이 대폭 경감되었으며, 지역의 자율성이 확대되었다. 주요 변화와 특징을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 사전평가보다 사후평가를 중시한다.

기존방식

- 사업마다 정해진 요건에 따라 상세히 심사
- 개별시책마다 규모·구조 등을 상세히 심사



새로운 방식

- 사전심사의 간소화: 성과목표와 방향 일치여부, 목표달성가능성만 심사
- 사후평가의 중시: 사업실시 후, 성과목표의 달성여부 평가, 개선조치 요구

② 지역이 제안하는 메뉴도 보조대상으로 할 수 있다.

기존방식

- 국가가 정한 메뉴 중에서 선택



새로운 방식

- 국가가 정한 메뉴를 포함하지 않아도 지역이 필요하다고 판단되는 메뉴라면 보조 대상으로 포함

※ 이로써, 타 사업에서 과거에 정비한 시설의 개수(改修) 등 기존의 재원활용이 용이해졌으며, 소프트적인 사업이 가능하게 되었다.

③ 각 메뉴간·지구간의 배분은 지방의 재량에 위임한다.

기존방식

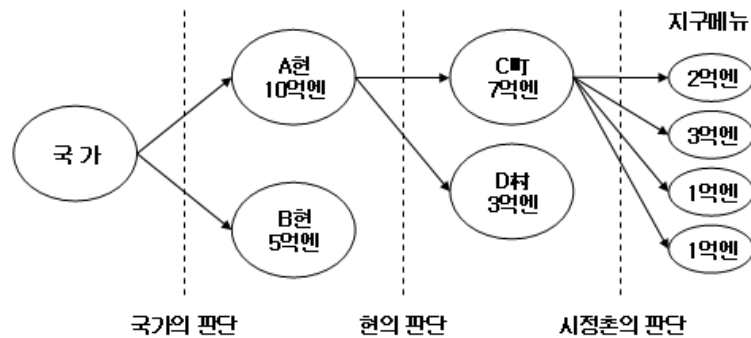
- 개별사업마다 사업신청을 받아 교부액 결정



새로운 방식

- 통합된 교부금 일체로 사업을 신청하고, 채택된 계획전체에 관하여 예산을 분배

그림 5-6. 통합교부금 분배 방식



2.3.2. 정책군 방식의 도입을 통한 성청간 연계 및 협력 강화

- 2001년 출범한 고이즈미 내각은 구조개혁을 단행하면서 「경제·재정운영 및 구조개혁에 관한 기본방침」을 발표하였다. 고이즈미 내각의 재정개혁은 크게 예산편성과정의 개혁과 세출 측면의 개혁으로 나누어지는데, 정책군(政策群)은 후자의 세출 측면 개혁의 대표적인 조치이다.
- 정책군은 예산의 중점배분 추진을 목적으로 2004년 예산 편성부터 도입된 성청 간 횡단면적인 조정제도를 의미한다.
 - 정책군 방식은 성청 간 사업의 연계 강화와 중복 배제 도모 및 실효성·효율성 증대, 규제개혁·제도개혁과 예산조치를 결합시켜 구조개혁과 예산과의 연계 강화, 그리고 보다 적은 재정부담에 의한 민간활력 유도를 주요 목적으로 한다.
- 2006년부터는 정책군 사업을 ‘안심하고 생활할 수 있는 사회 구축’, ‘도시와 지방의 활성화’, 그리고 ‘안전한 사회 실현’ 등 크게 3가지 영역으로 구분하여 시행하고 있으며, 이들 영역은 모두 18개의 개별 정책군으로 구성되어 있다.

- 이중 농림수산성은 <표 5-6>와 같이 총 11개 정책군에서 타 부처들과 협력하여 사업을 추진하고 있다.

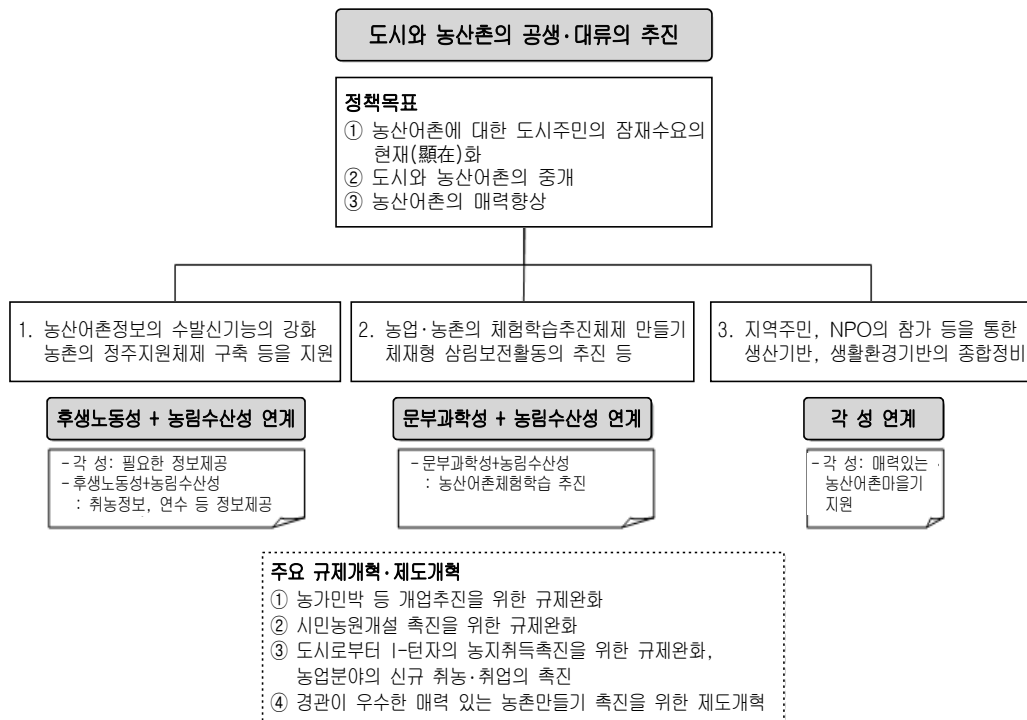
표 5-6. 일본 정책군 사업 현황

	정책군	관계 성청
안심하고 생활할 수 있는 사회 구축	1. 건전한 심신을 배양하고, 풍성한 인간성 육성을 위한 '식육(食育)' 추진	내각부, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성
	2. 목재이용 추진으로 환경과 인간의 조화로운 사회 구축	후생노동성, 농림수산성 (산림청), 국토교통성, 환경성
	3. 유비쿼터스 네트워크를 활용한 먹거리의 안전과 안심도 향상	총무성, 농림수산성 , 경제산업성 등
	4. 출산감소(小子化) 흐름을 바꾸기 위한 차세대 육성 지원	내각부, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성 , 국토교통성
	5. 청년 장기실업자의 취업확대	내각부, 문부과학성, 후생노동성, 경제산업성
	6. 세계 최첨단의 '저공해 자동차' 사회의 구축	총무성, 경제산업성, 국토교통성, 환경성
도시와 지방의 활성화	7. 건설업의 신규분야 진출 촉진 지원	후생노동성, 농림수산성 , 경제산업성, 국토교통성, 환경성
	8. 경쟁적 연구자금의 개혁과 충실	내각부, 총무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성 , 경제산업성, 국토교통성, 환경성
	9. 콘텐츠 비즈니스의 진흥	공정거래위원회, 금융청, 총무성, 문부과학성, 경제산업성
	10. 숲이 풍요롭고 안전 쾌적한 도시의 재생	내각부, 경시청, 문부과학성, 후생노동성, 국토교통성
	11. 도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진	총무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성 , 국토교통성, 환경성
	12. 외국인이 쾌적하게 관광할 수 있는 환경의 정비	총무성, 법무성, 외무성, 농림수산성 , 경제산업성, 국토교통성
	13. 과학기술구동형 지역경제 발전	내각부, 금융청, 총무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성 , 경제산업성, 국토교통성
안전한 사회실현	14. IT를 활용한 의료 편리성 향상	후생노동성, 경제산업성
	15. 감염증 대책의 충실과 강화	문부과학성, 후생노동성, 농림수산성 , 환경성
	16. 재해 등 긴급사태 대응의 강화	내각부, 총무성, 국토교통성
	17. 민간과의 협동(協働)으로 범죄자 갱생과 사회복귀 지원체제의 구축	법무성
	18. 안전하고 효율적인 국제물류의 실현	금융청, 총무성, 재무성, 후생노동성, 농림수산성 , 경제산업성, 국토교통성

자료: 조영재 · 김정연, 2007.

- 정책군 사업은 18개의 정책군별로 각기 정책목표와 평가지표, 규제개혁·제도개혁 사항, 예산요구 내용 등이 설정된다.
 - 예를 들어 농촌개발사업과 가장 깊은 관련이 있는 ‘도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진’ 정책군의 경우, 농산어촌에 대한 도시주민의 잠재수요 현재화(顯在化), 도시와 농산어촌의 중개, 농산어촌의 매력향상 등을 정책목표로 설정하고 있다.
 - 이에 대한 평가지표로 그린투어리즘 인구(농가민간 숙박자수), 시민농원 이용자수, 전국 초중고에서 7일 이상 통합 체험활동의 실시 비율, 아름다운 마을만들기 지원사업 실시지역의 주민만족도를 제시하고 있다.

그림 5-7. 정책군 사업 추진체계 사례



자료: 조영재·김정연, 2007.

3. 시사점

- 세계화·개방화 등 농업여건의 변화와 기존 농업정책의 재구조화 요구, 도시민들의 가치관과 라이프스타일 변화, 지방자치제 정착, 생활권과 경제권의 광역화 등 농촌개발정책을 둘러싼 다양한 상황 변화 등이 선진국이 당면한 정책 환경이라고 요약된다. 이는 선진국뿐만 아니라 우리나라도 유사하다.
- 따라서 선진국의 관련 정책 동향 파악을 토대로 최근의 변화 여건 속에서 농촌개발정책의 목표와 추진전략, 추진체계 등을 새로이 정립하는 데 시사점을 찾고자 하였다. 이상에서 검토한 선진국의 관련 정책 사례에서 도출한 시사점은 다음과 같다.
- 첫째, 광역적 지역개발정책 추진을 위해서는 중앙정부와 지역 간의 유기적 협력이 필수적이다. 또한 지역 간 협력적 정책 추진을 촉진하기 위해서는 선언적 제안을 넘어서는 법적, 제도적, 재정적 뒷받침이 있어야 한다.
 - 창조적 광역발전 전략 하에서는 광역경제권 전담기구로서 자율형 지역본부체제를 운용할 계획으로 알려져 있다. 동 기구와 관할 지자체와의 관계와 역할을 명확히 분담·설정할 필요가 있다.
 - 또한 프랑스의 코뮌 간 협력체 구성과 빠이(Pays)와 같은 지역 통합적 농촌개발기구의 운영 등을 대안으로 고려할 수 있다.
 - 소규모 사업의 통합적 추진과 예산의 포괄적 지방 지원 등은 전 세계적인 추세라고 할 만하다.
- 둘째, 지역의 자율성을 보장하고 지역별 특성화된 발전 전략을 수립할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 한다. 즉, 예산 집행의 자율성과 더불어 자금조달 경로의 다양성을 확보해 주어야 한다.
 - 사례에서 살펴본 바와 같이, 중앙정부 부처 간 사업의 정책군화와 포괄

- 적 예산제도의 실시를 통해 지방자치단체가 지역실정에 맞는 사업을 선택하고 보다 중·장기적인 계획 하에 지역개발사업을 추진할 수 있다.
- 그리고 포괄적 지원 예산 범위 내에서는 지방자치단체가 사업 간 예산의 전용 등을 통해 지역 여건에 적합한 예산집행을 가능하도록 하고 있다.
 - 더 나아가 지방재정 운영의 자율성 없이는 아무리 많은 정책추진의 자율성을 지방에 부여한다 하더라도 그 실효성에 극히 제약이 있다는 점을 상기해야 할 것이다.
- 셋째, 지역의 자율성을 보장하는 한편 통합적 추진을 위한 체계를 마련하여야 한다.
- 선진국의 경우 관련 지역개발사업들이 서로 연계되어 계획·추진될 수 있도록 지역의 중장기 계획이나 지역 전체의 개발 주제와의 적합성을 사전에 철저히 검토하여 사업을 선정하고 있다.
 - 이를 통해 정부 지원 사업은 무조건 유치하고 보자는 지방자치단체 간의 소모적 경쟁을 방지함은 물론, 지역 내 개발사업들의 통합적 추진을 가능하게 하고 있다.
- 넷째, 지역의 자율성 증대에 대응해 지역이 스스로 선택한 사업에 책임을 질 수 있도록 촉구하는 철저하고 엄격한 감시(monitoring) 및 평가(evaluation) 체계를 구축하여야 한다.
- 사례에서 살펴 본 지역 및 지역개발 주체들은 자율적으로 지역에 적합한 정책을 선택하는 한편 사업의 목표, 평가지표, 추진방식, 체계 등을 중앙 정부와 협약을 통해 결정하고 이의 실천 여부를 이중·삼중으로 감시·평가받고 있다. 이러한 평가 시스템을 통해 후속 사업의 예산배정을 조정하여 지역의 철저한 사업 기획 및 실행을 독려하는 것이다.
 - 균특회계 개편을 통한 포괄보조금 도입에 대응하여, 지방자치단체의 책임성 확보를 위한 모니터링과 성과평가의 필요성이 강조되고 있는 만큼 이를 위한 철저한 준비와 시스템 마련이 요구된다.

제 6 장

농식품부 농촌정책 사업의 광역화 및 체계화 방안

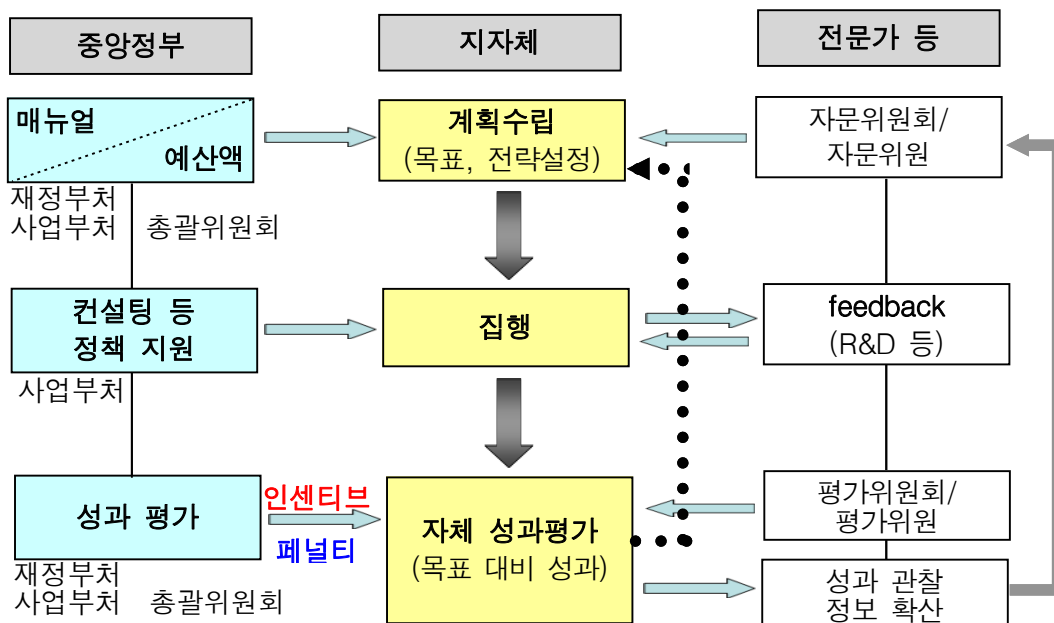
1. 정책 환경 재편에 따른 중앙-지방 역할과 기능

- 농촌정책 환경 변화에 따라 정책 추진의 주요 주체인 중앙정부 부처들, 지방자치단체 등의 역할과 기능도 새롭게 설정할 필요가 있다. 그리고 정책 추진 단계별로 중앙정부, 지방자치단체, 전문가의 역할 분담을 수반하는 협력적 거버넌스를 구축해야 한다.
- 중앙정부 부처들은 사업군별로 지방자치단체가 계획을 수립하고 사업을 추진하도록 안내하는 가이드라인 및 매뉴얼을 작성하여 제공할 필요가 있다. 우수한 사업모델도 기획하여 보급해야 한다. 또한 정책 실행 단계에서 지방자치단체가 필요로 하는 컨설팅을 제공하고 관련 조직 간 네트워크 등을 지원함으로써 정책 성과를 제고해야 한다. 상시적인 모니터링 체계를 구축하여 평가에도 대비해야 한다. 나아가 정책 목표 설정 및 성과 판단 등을 위한 데이터 기반을 구축하고, 성과 관리형 평가 체계를 구축함으로써 인센티브와 페널티를 병행하여 제공할 수 있어야 한다.
- 지방자치단체는 지역 여건과 특성에 적합한 세부적인 정책 사업을 기획하

고, 지역 내 주체들 간의 합의를 통해 사업의 우선순위를 결정하고, 정책을 효율적으로 집행하여 자체 평가와 피드백을 통해 성과를 제고해야 한다.

- 세부적인 정책의 기획 기능
 - 데이터에 기반한 지역 진단과 구체적인 지역발전 목표 설정
 - 목표 달성을 위한 사업 아이디어 발굴
 - 사업 우선순위 결정
- 지역 주체의 확립과 합의 형성
 - 현장 경험으로부터 교육과 학습
 - 지역 내외 협력 가능한 인재풀의 조직화와 역할 분담
- 정책의 집행
- 자체 평가와 피드백
 - 목표 달성도 점검
 - 광범위한 역내외의 정보 수집과 축적

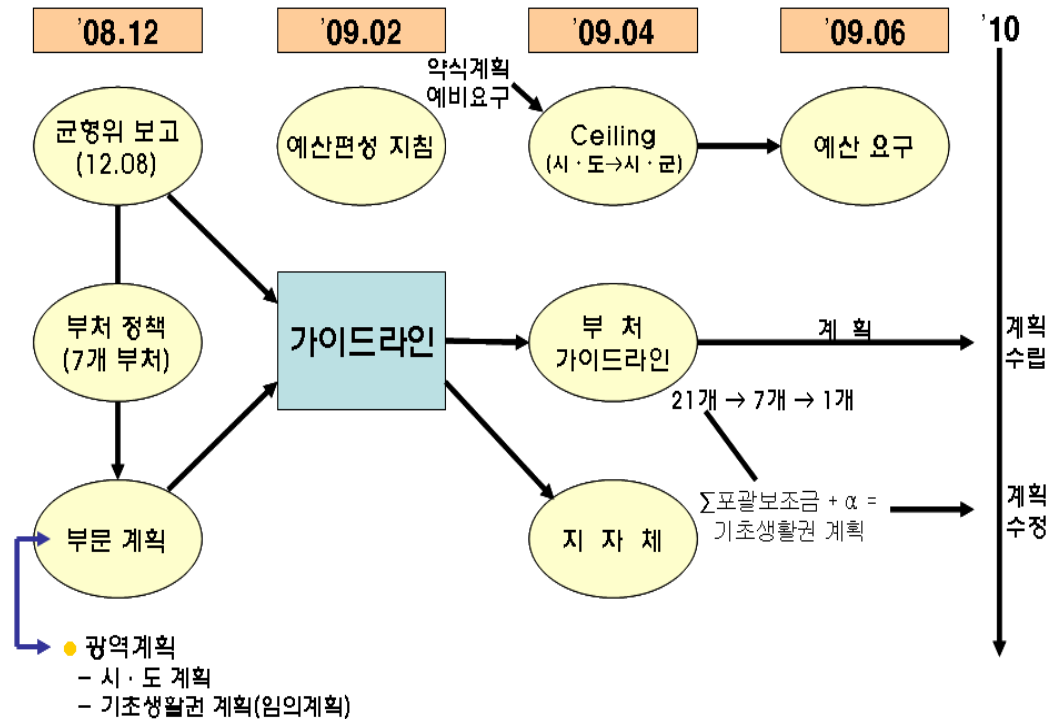
그림 6-1. 정책 추진단계별 주체 간 역할분담



- 중앙정부 부처들이나 지방자치단체와는 다른 차원에서 민간 전문가들이 정책 과정에 참여하여 수행할 역할과 기능도 확대되어야 한다.
 - 기존 정책 평가 및 이론화 작업
 - 정책 추진 가이드라인 및 매뉴얼 작성 참여
 - 신규 정책 분야 및 신규 사업 발굴
 - 계획 과정 컨설팅, 모니터링
 - 평가 기준 제시, 평가 참여
 - 데이터 기준, 지표 작업, 표준 교재 작성, 우수 모델 확산 등

- 농식품부의 경우, 기초생활권 정책 분야 중 8개 사업군과 삶의질향상특별법 등을 담당하는 농촌정책의 주무 부처로서 정책의 기획, 집행, 성과 평가 등의 전 과정에서 주도적 역할과 기능을 담당해야 한다.

그림 6-2. 정책 추진 흐름 전망



- 기초생활권 종합개발 사업군에서는 농촌지역 중심인 성장거점지역에 대해서 뿐 아니라 낙후지역이라고 할 수 있는 성장촉진지역에 대해서도 정주환경 조성정책에 대한 방향을 제시해야 한다. 또한 기능별 사업군인 ‘농촌산업 및 도농교류 촉진 사업군’을 중심으로 161+2개 기초생활권에서 농업 이외의 산업을 발전시킬 수 있는 방향을 제시하고 지방자치단체를 안내해야 한다. 더불어 삶의질특별법 및 농식품부 관련 사업들 중 지방자치단체가 집행하는 사업들을 연계할 방안을 고려해야 한다.
- 개정 균특법(지역발전특별법)이 발효되면 <그림 6-2>와 같은 정책 프로세스가 전망되는바, 농식품부를 비롯한 중앙정부 관련 부처들은 정책 추진의 부문계획 수립 및 가이드라인 작성, 평가체계 구축 등도 준비해야 한다. 더불어 부처 내부적인 법·제도 체계 정비와 농촌정책의 중장기 방향에 대한 정비 작업을 추진해야 한다.

2. 농촌정책 대상으로서 기초생활권의 범위 설정

□ 정책 추진체계 개편에 따른 농촌정책 대상의 재검토 필요성

- 그간 농촌정책의 대상은 행정구역을 기준으로 읍·면이었다. 그러나 기초생활권 정책의 등장으로 인해 단순히 읍·면·동 행정구역을 기준으로 농촌정책 대상을 설정하기는 힘들게 되었다.
 - 읍·면이나 마을을 대상으로 하는 정책 사업이 시·군 규모로 광역적 통합을 하게 되었고 기초생활권 정책의 대상 지역이 시·군 기초자치단체를 상정하고 있기 때문이다.
- 따라서 기초생활권 유형 및 제반 특성을 감안하여 농촌정책 대상을 새롭게 설정해야 한다.

- 기초생활권 종합개발사업 대상을 기준으로 보면, 농산어촌 성장거점지역에 속하는 기초생활권이 우선적으로 농식품부의 핵심적인 정책 대상이라 분류할 수 있다.
 - 하지만 성장촉진지역 및 특수상황지역 역시도 농식품부의 주요 사업들이 지원되어온 정책 대상인바, 농식품부에서는 보다 정교한 기준에 입각하여 농촌정책 대상을 설정하는 작업이 필요하다.
 - 현재 기초생활권 종합개발사업으로는 도시활력증진지역, 농산어촌 성장거점지역, 성장촉진지역, 특수상황지역과 같이 4개의 지역 유형 구분을 하고 있다. 이 중 도시활력증진지역을 제외하고는 사실상 농촌정책 대상에서 배제하기 어렵다.
 - 다른 차원에서는 기초생활권을 도시형, 도농연계형, 농산어촌형으로 구분한다. 이는 기초생활권의 위치적 특성, 도시와의 통합성, 발전 정도 등의 차이를 반영한다. 이러한 구분에서도 도시형을 제외하고는 농촌정책 대상에서 배제하기 어렵다.
 - 기초생활권 정책의 성과를 높이기 위해서는 정책의 대상을 시·군 단위로 실질적으로 확장하는 동시에, 기초생활권별 특성에 맞는 차별적인 정책 적용이 가능하도록 읍·면 단위의 여건까지도 면밀히 고려할 필요가 있다.
- 농식품부의 농촌정책 대상은 1차적으로 농업적인 지역경제 특성을 갖는 곳이 해당된다고 할 수 있다.
- 전통적인 농업생산 활동과 더불어 농업 부문과 직접적으로 연관되는 산업의 분포 정도에 따라 농촌정책 대상을 설정하는 것을 고려할 만하다.
 - 농업생산과 더불어 농촌정책의 근간을 이루는 도농교류 자원 여건에 대해서도 함께 고려해야 한다.

□ 농업 여건 기준으로는 도농복합시와 군이 1차적 정책 대상

- 농업생산활동의 근간인 농지의 분포를 기준으로 할 때, 도농복합시와 군 지역이 대부분을 차지하여 농촌정책의 기본적인 대상이라 할 수 있다.
 - <표 6-1>에 나타난 바와 같이 전국의 경지면적과 대비해서 도농복합시에는 40.4%, 군 지역에는 56.3%의 경지가 분포하고 있다.³⁶ 동(洞)으로만 이루어진 일반시의 경지가 차지하는 비중은 3.3%에 불과하다.
 - 시·군별 평균 농지 및 농업용도 지목³⁷ 면적에서도 도농복합시와 군 지역이 일반시에 비해 월등히 높은 규모를 보이고 있다.
 - 특히 도농복합시의 경우 평균 경지면적이 1만1천4백ha로 군 지역의 평균 면적(9천4백ha)보다 크다. 도농복합시의 경우 군 지역에 비해 도시적인 성격이 강한 곳이지만, 농업적인 특성 역시도 더 우세하게 나타난다.

표 6-1. 기초생활권 유형별 경지면적 비교

단위: ha, %

구 분	시·군별 농업용 토지이용 지표 평균		경지면적 합계
	농업용도 지목	경지면적	
일반시	4,751	1,935	48,365 (3.3)
도농복합시	15,707	11,440	594,883 (40.4)
군	13,086	9,421	829,041 (56.3)
전체	12,644	8,923	1,472,289 (100.0)

주: 1) () 안은 전체 경지면적 대비 해당 유형이 차지하는 구성비임.

2) 농업용도 지목은 각 시·군별 농업활동과 관련되는 지목(전, 답, 과수원, 목장용지)을 기준으로 집계함(2006년 기준).

3) 경지면적은 2005년 농업총조사 자료를 기준으로 집계함.

³⁶ 이는 서울특별시 및 광역시의 자치구에 분포하는 경지면적은 제외하고 163개 기초생활권에 해당하는 경지만 집계한 것이다.

³⁷ 농업용도 지목은 전, 답, 과수원, 목장용지 면적을 포함하여 집계하였다.

- 전체 가구 대비 농가 비율을 기초생활권별로 집계한 결과에서도 위와 유사한 양상이 나타남을 <표 6-2>에서 확인할 수 있다.
 - 도농복합시와 군, 일반시를 읍·면부와 동부로 구분하여 비교한 결과 도농복합시의 동부는 도시적인 특성을 나타내어 농가 비율이 낮게 나타난다.
 - 그러나 읍·면부의 경우는 도농복합시의 농가 비율이 오히려 군 지역보다 높게 나타난다(자체생활권에 해당하는 시·군의 경우).

표 6-2. 기초생활권 유형별 농가 비율

단위: %

시·군 유형	읍면동 구분	읍·면부	동부	전체
대도시연계권	일반시	-	1.4	1.4
	도농복합시	20.8	4.3	12.2
	군	33.7	-	33.7
중소도시연계권	일반시	-	6.0	6.0
	도농복합시	33.4	6.1	15.4
	군	35.0	-	35.0
자체생활권	일반시	-	-	-
	도농복합시	54.8	10.5	30.6
	군	43.7	-	43.7
전 체		38.0	5.4	27.4

주: 2005년 농업총조사와 인구주택총조사의 읍·면별 농가 및 가구 수를 기준으로 시·군 유형별로 집계함.

- 농업 관련 사업체의 비중은 군 지역이 가장 높다. 농업 관련 사업체의 특화 계수(LQ)가 1보다 큰 것은 163개 기초생활권 중 64%인 105개 시·군이다.
 - 농업 관련 사업체³⁸ 분포 현황을 집계한 결과 사업체 개수에 있어서는 도시 특성이 강한 일반시가 도농복합시와 군 지역보다 많은 것으로 집계

³⁸ 농업 부문 사업체는 대분류 기준으로 '농림어업'에 해당하는 업체가 우선 해당된다. 그 밖에 제조업 중 '농림수산물 가공업'에 해당하는 업체, 도소매업 중 '가공 및 비가공 농축산물 유통업'에 해당하는 업체 역시 농업 부문 사업체로 분류하였다. 자료는 2005년 사업체기초통계조사 원자료를 기준으로 하였다.

된다(표 6-3 참조).

- 그러나 이들 사업체의 지역별 특화계수를 집계한 <표 6-4>의 결과에서는 군, 도농복합시, 일반시의 순으로 특화계수가 높게 나타나고 있다.
- 군 지역의 경우 농업 관련 사업체의 특화계수가 1보다 큰 군이 73개로 전체 군 중 약 85%를 차지한다. 도농복합시 중에서는 약 48%인 26개가 특화계수가 1 이상으로 집계되었다.

표 6-3. 시·군별 평균 농업 관련 사업체 수(기초생활권 유형간 비교)

단위: 시·군당 사업체 수

구 분	기초생활권 유형			전 체
	대도시연계권	중소도시연계권	자체생활권	
일반시	524.1	452.0		499.0
도농복합시	335.8	521.5	351.3	451.9
군	191.4	144.2	171.4	168.2
전 체	363.8	392.8	196.7	308.9

주: 2005년 기준 사업체통계조사 결과를 바탕으로 ① 농림어업, ② 농림수산물 가공업, ③ 가공 및 비가공 농축산물 유통업에 속하는 사업체 수를 집계

표 6-4. 농업 관련 사업체의 특화계수(LQ) 비교

단위: 시·군 개수, %

특화계수	시·군 유형	일반시	복합시	군	계
1 미만 시·군		17 (73.9)	28 (51.9)	13 (15.1)	58 (35.6)
1 이상 2 미만 시·군		4 (17.4)	26 (48.1)	57 (66.3)	87 (53.4)
2 이상 시·군		2 (8.7)	0 (0.0)	16 (18.6)	18 (11.0)
전 체		23 (100.0)	54 (100.0)	86 (100.0)	163 (100.0)

주: () 안은 구성비임.

자료: 2005년 기준 사업체기초통계조사 결과 재집계

- 이처럼 농업적인 특성에 기초할 때 140개의 도농통합시(54개)와 군(86개)을 기본적인 농촌정책의 대상으로 설정할 수 있다(표 6-5 참조).
 - 기초생활권 단위로 정책 대상이 재편되면서 향후 도·농복합적 농촌 발전

에 역점을 두는 시책을 보다 적극적으로 발굴할 필요성이 있다.

- 농업적인 특성으로 볼 때 농식품부의 고유한 정책 대상이라 할 수 있는 도·농복합시의 상당수는 그동안 농촌보다는 도시 부문의 성장을 겨냥한 시책들에 우위를 두었으며, 농촌 부문에 대한 시책은 우선순위가 낮은 경향이 있었다.
 - 앞으로는 이들 지역에서 기초생활권 종합개발 추진 시 농촌 지원과 관련한 시책을 보다 적극적으로 추진할 수 있도록 농식품부 차원에서 유도할 필요가 있다.
- 한편 상당수가 특수상황지역 및 성장촉진지역으로 분류될 것으로 예상되는 자체생활권 유형 시·군의 경우는 대체로 농업에 기반을 둔 지역경제 특성을 강하게 지닌다. 따라서 이들 지역에 대해서는 보다 차별적인 농촌정책 적용이 가능하도록 시·군 단위에서뿐 아니라 읍·면 수준의 여건 분석 작업이 이루어질 필요가 있다.

표 6-5. 기초생활권 유형별 시·군 분포

단위: 시·군 수

구분	기초생활권 유형			합 계
	대도시연계권	중소도시연계권	자체생활권	
일반시	15	8	-	23
도농복합시	12	33	9	54
군	12	19	55	86
합 계	39	60	64	163

□ 읍·면 단위의 특성을 고려한 정교한 정책 대상 설정 필요

- 읍·면·동 수준에서 경제적 여건을 분석해보면 보다 정교한 정책 대상 설정 작업이 필요함을 알 수 있다. <표 6-6> 및 <그림 6-3>에서는 읍·면·동 단위에서 농업 관련 사업체의 특화계수를 집계한 결과를 보여준다.
 - 전체적으로 약 76%의 읍·면³⁹이 농업 특화계수 1 이상으로 집계되어 농업에 대한 의존도가 높은 모습을 보여준다.

- 특히 자체생활권에 속하는 읍·면의 경우 특화계수가 1 이상인 경우가 86%로서 대부분을 차지한다.

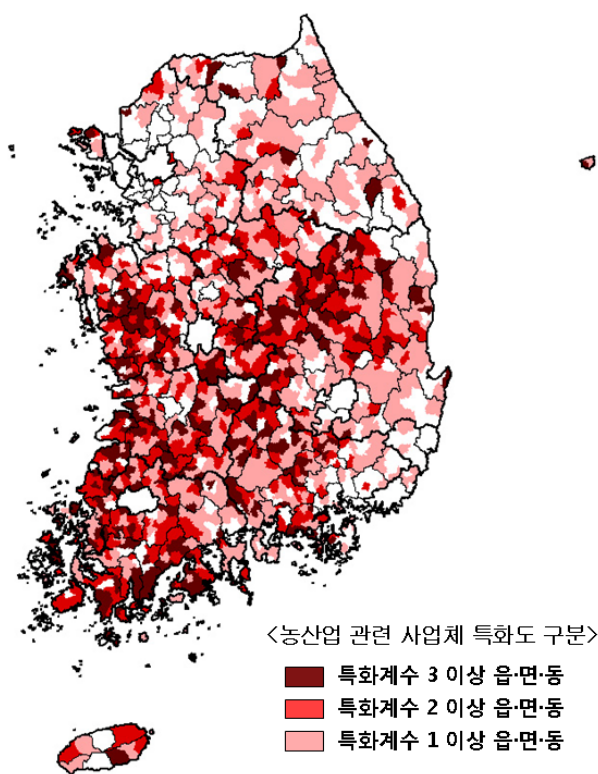
표 6-6. 농업 관련 사업체 특화계수를 기준으로 한 읍·면 구분

단위: 읍·면 구성비(%)

구분 읍·면별 특화계수	기초생활권 유형			전 체 (n=1487)
	대도시연계권 (n=239)	중소도시연계권 (n=552)	자체생활권 (n=696)	
1 미만 읍면	42.7	28.1	14.1	23.9
1 이상 2 미만 읍면	29.3	44.6	29.7	35.2
2 이상 읍면	28.0	27.4	56.2	41.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2005년 기준 사업체기초통계조사 결과를 바탕으로 읍·면별 특화계수를 집계

그림 6-3. 농업 관련 사업체의 읍·면별 특화계수 분포



39 면 중에서는 83%, 읍 중에서는 53%가 특화계수 1 이상으로 나타났다.

- 농업적 특성이 우세한 정도 이외에 도농교류와 어메니티에 기반한 지역개발에 유리한 여건을 지닌 읍·면도 농촌정책 대상으로 고려할 필요가 있다.
 - 지역의 어메니티 여건을 간접적으로 나타내는 지표로서 보전용도가 강한 지목⁴⁰의 구성 비율을 기초생활권 유형에 따라 집계한 결과가 <표 6-7>에 제시되어 있다.
 - 표에 나타난 바와 같이 자체생활권에 속한 면일수록 보전용도 지목의 비율이 높다.
 - <그림 6-4>에서는 특히 보전용도 지목의 비율이 높은 읍·면의 공간적인 분포 현황을 보여주고 있다. 앞의 <그림 6-3>에서 농업적인 경제 기반이 강하지 않은 것으로 나타난 읍·면 중 상당수가 보전용도 지목의 구성 비율 면에서는 높은 수치를 나타내는 것을 알 수 있다.⁴¹

표 6-7. 보전용도 지목의 구성 비율

단위: %

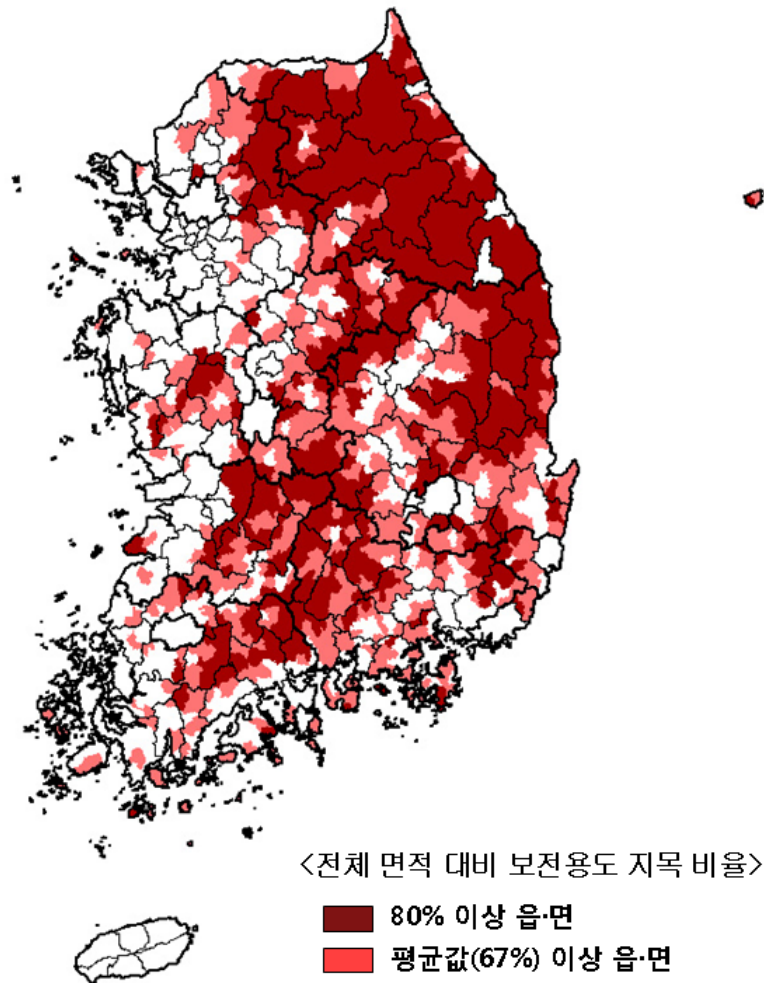
권역	읍	면	총합계
대도시연계권	62.1	68.4	67.2
중소도시연계권	58.2	65.3	64.1
자체생활권	62.7	70.1	69.2
총합계	60.7	68.2	67.0

- 주: 1) 읍·면별 행정구역 면적 중 임야, 하천, 제방, 구거, 유지, 염전이 차지하는 비율을 합산하여 지역 유형별로 집계
 2) 지목 관련 자료는 2005년 기준 각 시·군 통계연보를 활용

⁴⁰ 보전용도의 지목으로는 임야, 하천, 제방, 구거, 유지, 염전이 해당하는 것으로 정하여 읍·면별 전체 면적 대비 해당 지목의 비율을 집계하였다.

⁴¹ 보전용도 지목 비율이 80% 이상인 읍·면 수는 367개이며, 70% 이상인 읍·면은 371개로 각각 전체 읍·면 중 26.0% 및 26.3%를 차지한다.

그림 6-4. 보전용도 지목의 비율이 높은 읍·면 분포



- 이상의 결과에서 시사하는 바는 지역의 농업적 특성, 어메니티 개발 여건 등을 기초생활권 단위에서 다각적으로 검토하여 농촌정책 대상을 설정하는 작업이 필요하다는 것이다.
 - 특수상황지역 및 성장촉진지역에 속하는 지역은 ‘기초생활권 종합개발 사업군’에만 한정하자면, 농식품부에서 직접 담당하는 사업군에 해당하지 않는다.
 - 성장촉진지역에 대한 기초생활권 종합개발 사업군의 주무 부처가 국

토부로 되어 있기는 하나, 이는 해당 지역 SOC 등의 부족함을 메우기 위해 ‘추가적’ 지원을 하는 것은 국토부가 담당한다는 정도의 의미로 이해해야 한다.

- 하지만 농업적인 기반이나 어메니티를 바탕으로 한 도농교류 활동의 추진 여건 면에서는 이들 지역의 대부분은 농촌정책의 직접적인 대상에 해당한다고 할 수 있다.
- 즉 ‘농촌산업 및 도농교류 사업군’을 비롯한 농림수산 분야 기능군에서 핵심적인 정책 대상에 속하는 곳들을 가려내기 위해 시·군뿐 아니라 읍·면 수준에서 보다 면밀한 여건 분석이 이루어져야 할 것이다.

3. 기초생활권 정책의 목표 설정

□ 기초생활권 주민 삶의 질 목표의 세 가지 차원

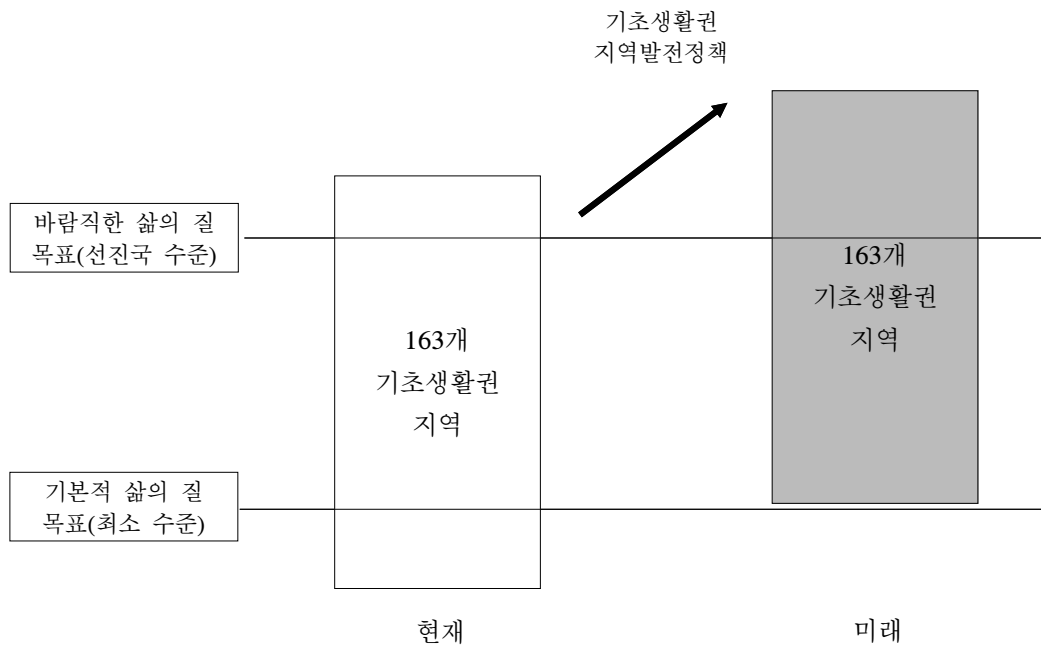
- 기초생활권 정책이 지향하는 바는 ‘주민의 삶의 질’을 보장하는 것으로 표현된다. 이러한 삶의 질 목표를 세 가지 수준에서 설정해 볼 수 있다.
 - ‘기본적 삶의 질 목표’
 - 국가가 지향하는 ‘바람직한 삶의 질 목표’
 - 기초생활권 유형별 발전정책 관리 목표
- ‘기본적 삶의 질 목표’란 여건이 좋지 않은 기초생활권 지역 주민이라도 어느 곳에 살든지 기본적으로 누려야 할 최소한의 조건을 뜻한다.⁴²
 - 영국은 생활, 노동, 환경보호, 지역사회 활력 등 네 부문에서 확보해야 할 최소한의 수준인 ‘농촌서비스표준(Rural Services Standard)’을 정하고

⁴² 기본적 삶의 질 목표 체계와 지표로 삼을 만한 예시적 자료를 <부록 2>에 소개한다.

정책을 추진하고 있다.

- 국가가 지향하는 ‘바람직한 삶의 질 목표’란 전국적으로 현재 달성하지는 못하였으나 국민경제 성장과 국가 선진화의 비전에 맞추어 향후 도달하고자 설정하는 목표를 뜻한다. 달리 표현하자면, 선진국 수준에서 지역발전정책의 장기적 목표를 설정하는 것을 말한다.
- 실제적으로는 기초생활권 유형별로 정책을 관리하기 위한 현실적인 목표도 필요하다. 포괄보조 방식의 기초생활권 정책이 추진되면 각 지방자치단체마다 발전 목표를 설정하고 계획을 수립해야 할 것이다. 그렇지만 중앙정부 입장에서라도 발전 정도가 상이한 지역격차의 현실을 고려한 유형별 발전목표를 설정할 필요가 있다.

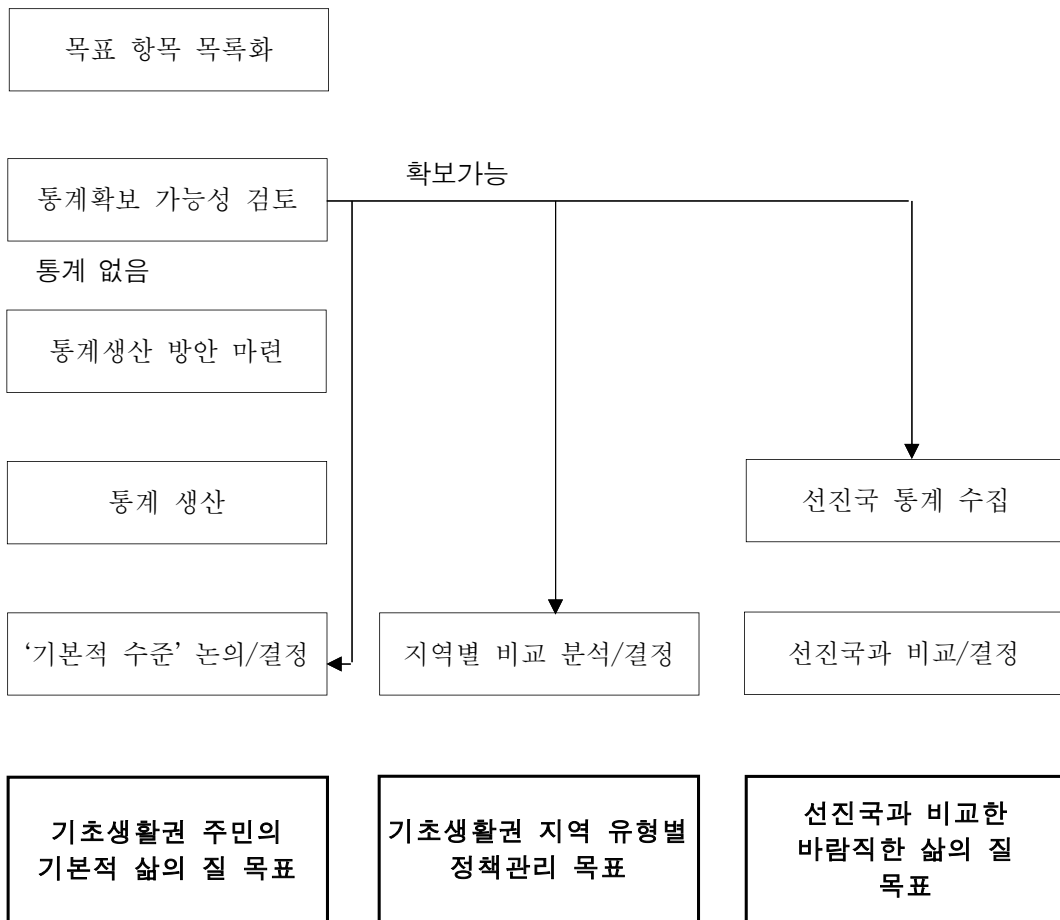
그림 6-5. 기초생활권 정책의 목표 체계 개념도



□ 목표 설정의 원칙

- ‘기본적 삶의 질 목표’를 설정함에 있어 부문 또는 세부 항목에 관계없이 일률적인 기준(예: 평균값, 중간값 등)을 채택하는 것은 바람직하지 않다. 지역을 막론하고, 형평성 있게 주민들이 일상생활에서 필요로 하는 공공서비스에 대한 접근성이 보장될 수 있는 최소 수준을 설정하여야 한다(예: 반경 1km의 권역 안에서 통학을 할 수 있는 초등학생 비율). 이는 현재의 서비스 접근성 실태에 대한 분석에 기초한 것이어야 한다.

그림 6-6. 기초생활권 정책 목표 설정 로드맵



- ‘바람직한 삶의 질 목표’는 국가의 경제성장 목표와 속도 등을 감안하고 선진국의 삶의 질 수준을 고려하여 지역발전의 비전을 잘 표현할 수 있도록 설정하여야 한다.
 - 외국과 우리나라의 통계기반과 지표들의 정의가 다르다는 점을 고려하여 주의 깊게 목표치를 설정하여야 한다.
- 기초생활권 유형별 발전정책 관리 목표는 지역에서 발전목표를 수립할 때 참고할 가이드라인의 성격을 지니는 동시에, 중앙정부 입장에서 활용할 수 있는 중기적 목표가 되어야 한다. 지역 유형별 경향과 평균 등을 고려하여 설정함으로써, 지역유형별 상대적 차이가 반영되어야 한다.

□ 목표 설정 작업에는 방대한 통계기반과 분석이 필요한 것도 있으므로, 일정한 로드맵에 따라 목표 설정 작업을 체계적으로 진행

- 기본적 삶의 질 목표를 설정할 때, ‘기본적 수준이 무엇인가’의 문제에 대한 깊은 연구가 전제되어야 한다. 그리고 현재의 통계자료들은 대부분 서비스 접근성의 문제를 잘 반영하지 못하므로 새로운 통계를 생산 또는 가공할 필요도 있다.
- ‘바람직한 삶의 질 목표’를 설정할 때에는 선진국의 지표에 대한 다양한 검토가 필요하다.
- ‘기초생활권 유형별 발전정책 관리 목표’는 가장 시급하게 설정해야 할 목표로서, 현재 가용한 통계자료를 활용해야 할 것이다.

□ 기초생활권 유형별 발전정책 관리 목표 설정의 방향

- 현재 확보 가능한 몇 가지 통계자료를 토대로 기초생활권 유형별 주요 지표의 평균값을 구하면 아래의 <표 6-8>과 같다.

표 6-8. 기초생활권 유형별 주요 지표

단위: %, 개

분야		대도시 연계권	지방 거점도시	중소도시 연계권	자체 생활권
인구	연평균 인구증감율 (2000~2005)	2.8	0.7	-0.1	-2.3
	연평균 유입인구증감율 (2000~2005)	1.1	0.8	0.2	-1.4
경제	거주인구 중 취업자 수 비율 (2005)	42.3	40.3	45.8	52.0
	지역 내 신규창업율 (2005)	16.1	14.2	12.2	8.8
정주	1km ² 당 초등학교 수	0.09	0.08	0.04	0.03
	1km ² 당 병의원 수	0.76	0.55	0.15	0.09
	20년 미만 주택비율	88.4	79.3	72.9	60.7
환경	녹지율	70.2	67.8	69.9	74.8

- 지역유형별로 그리고 정책분야별로 평균값보다 낮은 수준을 보이는 기초생활권은 발전목표에서 해당 지표를 향상시키는 데 높은 우선순위를 두도록 중앙정부가 유도할 필요가 있다.
- 인구 분야에서 ‘중소도시연계권’과 ‘자체생활권’ 지역의 경우, 각각 ‘현상 유지’와 ‘감소추세 완화’에 주안점을 두고 목표를 설정하는 것이 바람직할 것이다.
 - 특히, 자체생활권 지역의 인구 감소율이 현저하게 큰 상태에서 유입인구증감율 또한 감소하고 있다. 이 유형의 지역은 유출인구를 줄이고 인구유입을 촉진하는 목표에 높은 우선순위를 두어야 한다.
- 경제여건 분야에서 지역유형별 발전목표를 설정할 때, 통계 지표의 해석상 주의를 요한다.
 - 지역의 고용율을 보여주는 ‘취업자 수’ 비율이 농촌적 성격이 강한 자체생활권으로 갈수록 오히려 높은 수치를 보인다. 이것은 농업인구가 포함

되어 있기 때문이다.

- 중장기적으로는 농업인구 감소가 예상이 되는 상황에서 자체생활권 등 인구규모가 작은 지역일수록 비농업부문 신규창업율이 낮다는 점을 고려할 때, ‘지역경제활동 다각화’를 중요한 정책목표로 설정할 필요가 있다.
- 정주여건 분야에서 교육이나 의료 서비스와 관련된 목표는 무엇보다 접근성을 중요하게 고려해야 한다. 평균적으로 볼 때, 자체생활권에 속하는 지역의 서비스 접근성을 제고하는 것을 중심으로 정책 목표를 설정할 필요가 있다.
 - 지표 설정에 있어 ‘단위인구 당 서비스 공급량’ 개념을 도입할 경우, 사실상 낙후한 지역이 오히려 서비스 공급 상태가 양호한 것으로 나오는 문제가 있다. 현재로서는 ‘단위면적 당 서비스 공급량’ 개념을 활용할 수 있으나, 정교한 개념이 될 수는 없다.
 - * 영국의 농촌서비스표준에서 활용하고 있는 것처럼 GIS 기반의 정교한 공간데이터를 바탕으로 하여 새로운 통계 데이터를 확보할 필요가 있다.
- 환경 분야에서의 정책 목표를 설정하려면, 보다 다양한 통계자료의 확보 노력이 필요하다.
 - 현재 분석가능한 ‘녹지율’은 기초생활권 지역의 쾌적성을 대리하는 지표로 해석할 수 있다. 대도시연계권에 가까운 지역일수록 녹지율이 큰 폭으로 감소하지 않는 방향에서의 목표 설정이 필요하다.

4. 기초생활권 발전계획 수립 가이드라인 구성 방향과 내용

□ 지역개발계정 사업군 계획 수립 가이드라인 제시

- 단기적으로 변화된 정책 환경 하에서 지방자치단체가 지역개발계정 사업군

을 효과적으로 기획, 실행하도록 돕는 합리적 계획 수립 과정을 유도할 수 있어야 하며, 사업 실행과정 모니터링 및 사후 평가의 방법과 내용에 대한 안내가 함께 이루어져야 한다.

□ ‘기초생활권 발전계획’ 기초로 매년 사업 시행계획 수립 유도

- 현재 입법예고 중인 ‘지역발전특별법(균형발전특별법 개정안)’에는 그러한 중기 종합계획을 수립하도록 의무화하는 조항이 없다. 기초생활권 계획은 임의계획으로 되어 있을 뿐이다.
 - 그러나 포괄보조로 지원되는 사업군의 세부사업 구상과 체계적 집행을 위해서는 지방자치단체의 계획 수립이 매우 중요하다.
 - ※ 농식품부에는 이미 ‘농업·농촌 발전계획’ 또는 ‘삶의 질 계획’이라는 틀이 있으므로 이를 준용하여 ‘기초생활권 종합계획’으로 활용하도록 적극적으로 유도하는 것이 농촌정책의 발전을 위해서 중장기적으로 필요한 일이다.
 - 중장기 계획의 토대 위에서 우선 지역개발계정 7개 분야 21개 사업군을 계획, 실행하는 지방자치단체에 인센티브·페널티를 제공할 수 있는 체계를 구축한다.

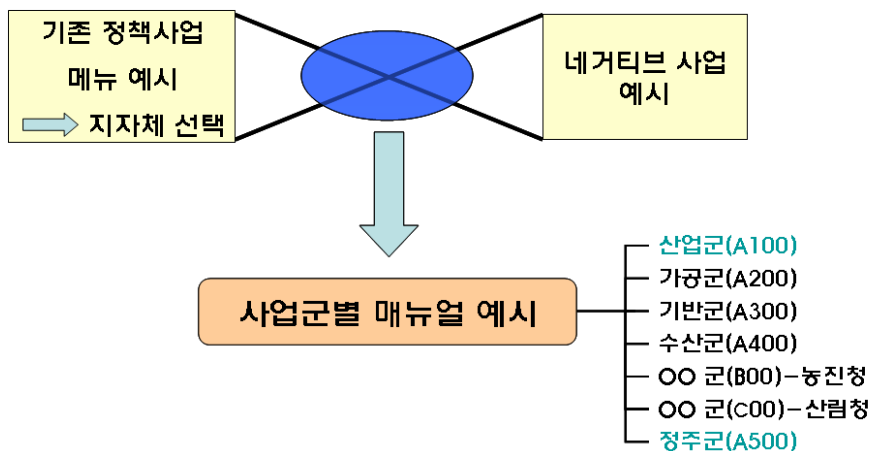
□ 가이드라인을 통해 ‘기초생활권 발전계획’에 포함되어야 할 주요 내용이나 계획 수립절차와 방법, 평가 지표 등에 관하여 사전에 안내

- 목표 대비 성과관리를 위해서는 지역개발계정 사업 평가체계에 부합하는 사업 목표 설정이 ‘기초생활권 종합계획’에 반영되어야 한다.
 - 사업군별로 성과 평가가 가능한 정량적·위계적 목표를 설정한다.
- 포괄보조금 사업 추진으로 발생할 수 있는 지방 수준에서의 ‘전략적 고려 없

는 세부사업 편성'이나 특정 사업군에의 '쏟림 현상' 등과 같은 부작용을 방지하기 위한 사전적 보완 수단이 요구된다.

- 예컨대 사업군별로 최소한의 예산 배분 규모를 제시하는 방안을 마련하여야 한다.
- 사업군에 속하는 기존의 정책사업 메뉴를 예시하고 지방자치단체가 선택하도록 하는 시나리오부터 네거티브 사업만 예시하는 시나리오까지를 고려할 수 있다.
 - 이러한 양 극단의 시나리오 사이의 중간 형태로 가이드라인이나 사업 추진 매뉴얼을 제시하는 것이 바람직하다. 특히 사업 추진 매뉴얼에는 지방자치단체 실무자가 참고할 만한 사례들을 충분히 제시하는 것을 고려할 수 있다.
 - ※ 사업군별 '세부사업'들을 사업 추진의 목적 및 주요 내용에 따라 코드화하여 핵심 사업들을 예시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 가령, 농식품부의 경우 '농촌산업 및 도농교류 사업군'을 A100으로 코드화하면 그에 속하는 세부사업들은 각각 A101, A102, A103과 같이 유형화할 수 있을 것이다.

그림 6-7. 가이드라인 개발 시나리오 예시



- 사업군별 가이드라인에 포함되어야 할 주요 내용은 <표 6-9>에 제시된 바와 같이 간략한 사업군의 개요, 참조 내지는 준거로 삼을 법률 조항, 세부 사업 모델, 목표 대비 평가 지표 등이다.⁴³
- 우선, ‘사업군의 개요’에서는 해당 사업군 정책의 목적을 명확하게 서술해야 한다. 그래서 지자체의 계획 수립 주체가 구체적인 사업 내용을 구상할 때 그 타당성을 확보하고 사업 범위를 정확하게 한정하는 데 도움이 되어야 한다.
- 둘째로, 종래와 같은 상세하고 의무적인 시행지침이 없는 상태에서 지방자치단체의 정책사업 실무자가 참조해야 할 관련 법규를 가이드라인에서 제시하는 것은 필수적인 일이다. ‘농어촌산업 및 도농교류 사업군’을 예로 든다면, ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’, ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’, ‘농어촌정비법’ 등의 관련 조항이 이에 해당될 것이다.
- 셋째, 지방자치단체가 계획을 수립할 때 참고할 수 있는 세부 사업 모델을 제시함으로써 적용 가능한 정책수단이 구체적으로는 어떤 것이어야 하는지 지방자치단체 실무자에게 정보를 제공한다.
 - 하나의 사업군에서 실행할 수 있는 여러 종류의 세부사업 모델의 명칭, 주요 내용, 실행 주체 등을 간략하게 예시한다.
 - 세부사업 모델 각각에 대해 고유번호를 붙여 관리함으로써 향후 평가 시에 동일한 평가지표를 적용해야 할 사업내용들끼리 분류하는 일이 가능할 것이다.
 - 세부사업 모델을 다양하게 제시하는 것이 포괄보조화 이전의 세부사업 지침과 동일한 기능을 해서는 안 될 것이다. 세부사업 모델은 그저 예시일 뿐이라는 점을 명확히 밝히며, 가이드라인에서 제시한 세부사업 모델 들에는 없지만 해당 사업군의 취지에 부합하는 세부사업들을 지방자치단체가 얼마든지 계획하고 실행할 수 있음을 분명히 할 필요가 있다.

⁴³ 기초생활권 종합개발 분야를 대표하는 ‘정주사업군’과 기능군 중 ‘농어촌산업 및 도농교류 사업군’을 대상으로 <부록3>과 <부록 4>에 핵심적인 요소들을 정리, 예시하였다.

표 6-9. 지역개발계정 사업 추진 관련 가이드라인의 목차 예시

구분	주요 내용	비고
1. 개요	<ul style="list-style-type: none"> * 광역·지역발전특별회계 중 지역개발계정 사업의 법률적 근거 * 가이드라인의 목적 등 	
	<ul style="list-style-type: none"> * 사업의 범위(사업군 소개) * 사업 실행 기간 * 기초생활권 지역의 핵심 현황(인구, 고용, 문화, 교통, 복지 등) * 국가 수준에서의 기초생활권 지역발전 목표 	
2. 사업군별 정책 목표와 주요 정책 수단(사업 모델)	<ul style="list-style-type: none"> * 문화·관광·체육 분야 <ul style="list-style-type: none"> - 문화시설 확충 및 운영 - 기초 관광자원 육성 - 체육진흥시설 지원 * 농림·수산 분야 <ul style="list-style-type: none"> - 농어촌산업 육성·도농교류 기반 조성 - 농수산물 가공 및 유통 지원 - 농업기반 정비 - 수산·어항기반 조성 - 지역농촌지도사업 활성화 - 산림경영자원 육성 - 산림휴양·녹색공간 조성 * 산업·중소기업 분야 <ul style="list-style-type: none"> - 지역향토산업 육성 - 전통시장 현대화 - 지역문화산업 육성 지원 * 보건·복지 분야 <ul style="list-style-type: none"> - 청소년 시설 확충 * 환경 분야 <ul style="list-style-type: none"> - 상수도 시설 확충 및 관리 * 수자원·교통 분야 <ul style="list-style-type: none"> - 해양 및 수자원 관리 - 대중교통 지원 * 기초생활권 종합개발 분야 	<p>부록 3. 참조</p> <p>부록 4. 참조</p>
3.사업추진체계	<ul style="list-style-type: none"> * 지자체의 계획 수립, 사업실행과정 모니터링, 평가 등의 업무 일정과 전체적인 업무 추진체계 개요 * 지자체가 작성할 사업실행계획서의 주요 내용 및 목차 제시 * 계획수립 과정을 지원할 중앙정부의 수단을 안내 	<p>기초생활권 발전계획수립 후 시행계획 수립 시 인센티브 조항 명시</p>

* 굵은 글씨로 표시된 것은 농림수산식품부 관련 사업군을 뜻함.

* 지역개발계정 사업의 모니터링 및 평가에 관한 상세한 안내는 별도의 ‘지역개발계정 사업 모니터링 및 평가 지침’을 마련, 지자체에 배포.

* ‘기초생활권 종합계획’ 수립 방법과 방향을 안내하는 별도의 자료 필요. ‘기초생활권 종합계획’의 주요 목차, 포함되어야 할 핵심 내용, 가능하다면 계획 사례까지 제시.

- 넷째, 해당 사업군의 목표와 평가지표가 어떤 것들이며 어떤 체계로 구조화되어 있는지를 가이드라인을 통해 상세히 안내한다. 이는 평가지표에 부합하는 목표를 설정하도록 유도하기 위한 것이다.
 - 다만, 중앙정부 부처가 해당 사업군의 평가지표를 제시하더라도 지방자치단체가 목표 대비 성과 측정을 무엇으로 하는지를 자율적으로 제시하도록 하는 방안도 함께 고려할 필요가 있다.

□ ‘기초생활권 발전계획’에 포함되어야 할 핵심 내용

- 그렇다면 기초생활권별 발전계획에는 어떤 내용이 포함되어야 할 것인가. 가장 단순하게는 1개 기초생활권 종합개발 분야, 6개 기능별 사업군별 사업내용을 구상할 수 있다. 다만, 이런 경우 기초생활권의 종합적 계획이라기보다는 10여 개 정도의 프로젝트 계획에 그칠 우려가 있다.
 - 현재 포괄보조금화되는 7개 분야 21개 사업군 전체의 예산 규모는 대체로 기초생활권 예산의 10~20% 정도에 불과한데다 계획 자체도 법률상 임의계획으로 되어 있기 때문이다.
 - 그러나 기초생활권 정책이 지향하는 종합적 지역발전을 위한 계획 수립을 위해서는 지역 진단, 목표 설정, 사업 구상 및 우선순위 설정, 자원 배분 및 추진체계 구상, 성과 판단 등까지를 포괄해야 한다. 그런만큼 기초생활권 정책 예산 이외에도 지방자치단체 자체 예산 및 타 보조금 예산 등까지를 함께 고려하여 기초생활권 발전계획이 수립될 수 있도록 해야 한다.
- 이러한 측면에서 유럽연합 집행위원회가 회원국들로부터 7년간의 중장기 농촌개발계획을 수립토록 하고 그 계획에 근거하여 EAFRD 예산을 할당하고 있는 사례를 참조하였다.
 - 영국이 유럽연합 집행위원회에 제출한 ‘RDPE(Rural Development Plan for England 2007~1013)’의 주요 내용을 토대로, ‘기초생활권 발전계획’

의 목차를 <표 6-10>과 같이 구성할 수 있을 것이다.

- 특히 자문을 누가 어떤 내용으로 하였는지를 계획에 담도록 한 점이 주목된다.

표 6-10. '기초생활권 발전계획'의 목차 예시

구분	주요 내용	비고
1. 행정구역 현황	<ul style="list-style-type: none"> * 해당 지자체의 세부 행정적 현황 - 지역개발계정 사업 추진의 공간적 범위 - 사업관련 주요 행정기관, 담당 부서, 지방의회 현황 	
2. 지역현실 진단과 발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> * 지역의 일반 현황: 인구, 토지이용실태 등 * 정주생활환경 관련 현황: 주택, 지역주민에 대한 생활 서비스 공급 인프라(중심지 현황, 학교, 의료기관, 각종 공공서비스 기관 등) * 경제활동 관련 일반 현황: 부문별 고용실태, 사업체 수 등 * 지역의 농림어업 부문 경쟁력 진단: 경지면적, 농림어업 생산성 등 * SWOT 분석 * 지역현실 진단 결과에 기초한 발전전략 - 여러 사업군 사이의 우선순위 설정에 대한 논리적 설명 	최근 10년간 변화를 제시, 평가지표 체계와 합치하는 기준자료(baseline data) 제시
3. 사업군별 목표와 세부사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> * 사업군별로 다음과 같은 사항을 계획서에 포함 - 투입 자원(지역발전계정 보조금 외에 여타 보조금, 지방비, 민간자부담 등이 있는 경우 별도 표기) - 사업군별로 목표체계에 맞춘 기준자료 (baseline data) 제시 - 세부사업 목록과 사업별 목표, 주요 내용(시행 주체, 보조금 수혜 대상, 주요 활동 내용) - 세부사업별 정량화된 목표 (실적-단기적 성과-장기적효과의 목표체계 준수) - 세부사업별 목표를 집계한 사업군 목표 제시 	EU의 경우, 코드화된 수백 개의 세부사업 목록을 갖고 있음. 목표 체계는 중앙정부가 제시하는 평가지표 체계와 합치해야 함
4. 재정 계획	<ul style="list-style-type: none"> * 사업군별 재정계획(5년간의 중기계획) * 세부사업별 재정계획(당해+5년간) 	지역발전계정 자금 외 정부보조금, 지방비, 민간 자부담 포함
5. 자문내용	<ul style="list-style-type: none"> * 계획수립 과정에 자문 및 정보를 제공한 지역 내의 주체들의 명단과 주요 협의 내용 	

- 이러한 발전계획이 농촌지역 지방자치단체들에서 실천적으로 수립되도록 권장하기 위해서는 농식품부는 두 가지 대안을 고려할 수 있다. 현실적으로는 두 번째 대안이 채택 가능하다고 본다.
 - 첫째, 농촌 기초생활권 계획수립비 확보, 지원
 - 둘째, 농촌 기초생활권 계획 경진대회 및 우수계획 인센티브 부여

5. 평가 체계 구축

□ 평가는 지역이 충족시켜야 할 정책의 내용에 따른 개입의 단기적 성과와 장기적 파급효과에 대한 판단 과정

- 효과성: 목표를 얼마나 달성하였는가
- 효율성: 동원한 자원과 달성한 단기적 성과 사이의 수적 비례가 적절한가
- 타당성: 정책사업의 목표와 내용이 지역의 요구, 문제, 이슈 해결에 적합한가

□ 포괄보조 방식에 맞는 모니터링 및 평가 체계 필요

- 기초생활권 정책의 효과는 중장기적으로 누적된 직간접적 성과의 합이다.
⇒ 정책사업 실행과정에 대한 지속적 모니터링을 통해 자료를 확보하고, 여러 사업이 지역에 끼친 파급효과를 평가하여야 한다.
- 투입(input), 직접적인 실적(output), 단기적으로 달성한 사업의 성과(result), 최종적으로 드러나는 지역에서의 파급효과(impact) 등을 구분하는 위계적 지표체계를 토대로 평가해야 한다.

표 6-11. 위계적 구조를 갖춘 평가지표의 개념과 예시

지표의 단계별 구분	설명	예
투입	• 기초생활권에 할당되는 자원 또는 예산과 관련된 지표	사업별 예산
실적	• 기초생활권 정책사업을 통해 직접 실행된 활동을 측정	보조금을 받은 농가 수, 투자 총액
단기적 사업성과	• 사업의 직접적이고 즉각적인 효과를 측정 • 정책사업의 직접적 수혜자의 행위나 역량 등에서 나타나는 변화를 측정	사업으로 인해 직접 발생한 고용증가량
최종적 지역 파급효과	• 정책사업의 직접적 수혜자 수준을 넘어 기초생활권 지역에 전반적으로 끼친 영향을 측정 • 해당 지역의 전략적 목표와 관련 • 정책사업의 간접적 효과를 고려	지역의 고용변화, 농업생산성 증가
기준 자료	• 계획 수립시 설정한 지역발전 목표와의 비교 기준으로 활용	고용률 소득

- 모든 기초생활권에 동일하게 적용할 공통지표가 필요하다.
 - 공통지표는 투입, 실적, 단기적 사업성과, 최종적 파급효과, 기준자료의 다섯 가지 측면에서 구분하여 설정한다.
 - 각 수준에서의 평가 지표 체계는 계획 수립시의 목표 체계와 일치해야 한다.
 - * EU의 농촌개발정책은 4개 정책군에 많은 사업들을 포함시키고 있으며, 평가를 위해 23개 분야의 공통지표를 설정한다<부록 5>.
- 단위사업 혹은 세부사업별 평가만으로는 기초생활권 정책이 의도한 ‘지역의 변화’를 판단하기는 어렵다.
 - 세부사업별 추진 실적은 최종적인 정책목표 달성 여부를 보여주는 것이 아니며 단지 실적일 뿐이기 때문이다.
 - 5년 주기의 ‘기초생활권 발전계획’을 수립한 바탕 위에서 매년 사업시행 계획을 제출하는 지방자치단체에 대한 인센티브 제도가 필요하다.

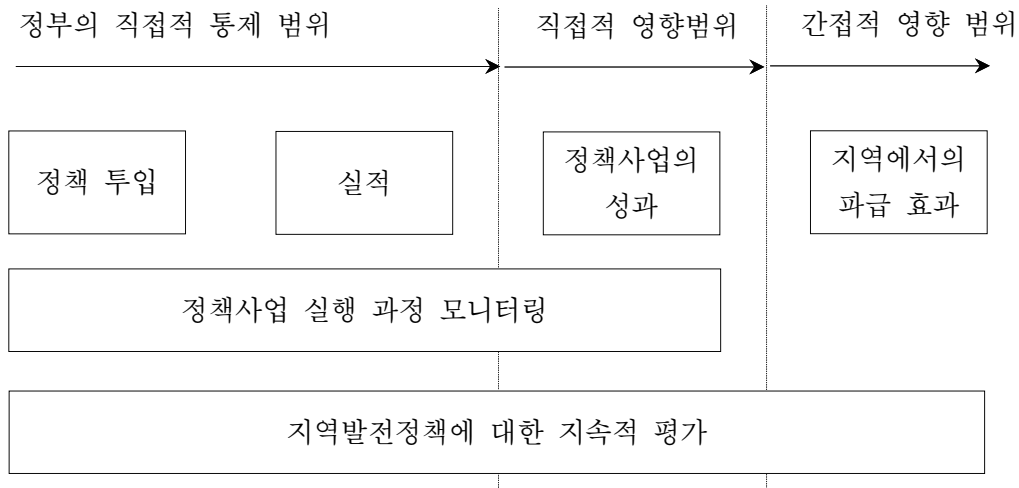
→ 인센티브를 제공하기 위한 계획에 대한 ‘사전평가’가 필요한 이유가 여기에 있다.

- 사전에 평가지표, 모니터링 및 평가 방법, 평가 주체 등을 결정하고 기준자료(baseline data)를 확보하여야 실제적인 정책의 성과를 판단할 수 있다.
 - 지방자치단체가 계획을 수립하기 전에 ‘모니터링 및 평가 지침’을 배포하여야 기초생활권 발전계획 안의 각종 목표를 평가 지표에 정합하도록 설정할 수 있다.
- ‘사업군’ 방식으로 정책을 추진할 경우 더욱 중요해질 지방의 자율적 역량을 강화하려면, ‘평가를 통한 학습’이 필요하다.

□ 모니터링 및 평가의 유형별 주안점

- 사전 계획평가
 - 지역개발계정 사업 실행 전년도에 수행한다.
 - 포괄보조 도입의 취지에 맞게, 지자체의 자율적 계획을 침해하지 않는 수준에서 평가를 진행한다.
 - 평가의 목적은 타당하고 모범적인 계획을 수립한 지자체에 인센티브를 제공함으로써, 타 지방자치단체의 적극적인 계획 의지와 역량을 신장시키는 데 있다.
 - 주로 계획의 타당성에 초점을 두고 평가한다. 평가 기준은 다음과 같다.
 - 적실한 지역현황 분석에 기초하여 사업의 목표와 내용을 설정하였는가
 - 중장기적 관점에서 지역발전전략에 기초하여 시행계획을 수립하였는가(5년 주기 ‘기초생활권 발전계획’ 수립 유무도 고려)
 - 설정한 목표와 사업 내용(정책수단) 사이의 관계가 논리적으로 타당한가

그림 6-8. 모니터링 및 평가의 범위와 시간적 순서



○ 모니터링

- 사업실행 전 과정에 걸쳐 매년 추진 상황을 점검하고, 중간평가와 사후 성과평가를 수행하는 데 필요한 자료를 산출한다.
- 지표체계 상 '투입', '실적', '단기적 사업성과'를 파악하는 작업이다.
- 타당성, 효과성, 효율성을 판단한다.
- 사업추진 실적이 저조한 지자체를 파악하고 대책을 강구한다.

○ 중간평가

- 기초생활권 발전정책 실행 3년차에 수행한다.
- '투입', '실적', '단기적 사업성과'를 중심으로 평가한다.
- 타당성, 효과성, 효율성을 판단한다.
- 지자체에 대한 인센티브, 페널티 등을 적용한다.
- 기초생활권 발전정책 추진체계 전체의 틀 보완이라는 관점에서 평가한다.

○ 사후 성과평가

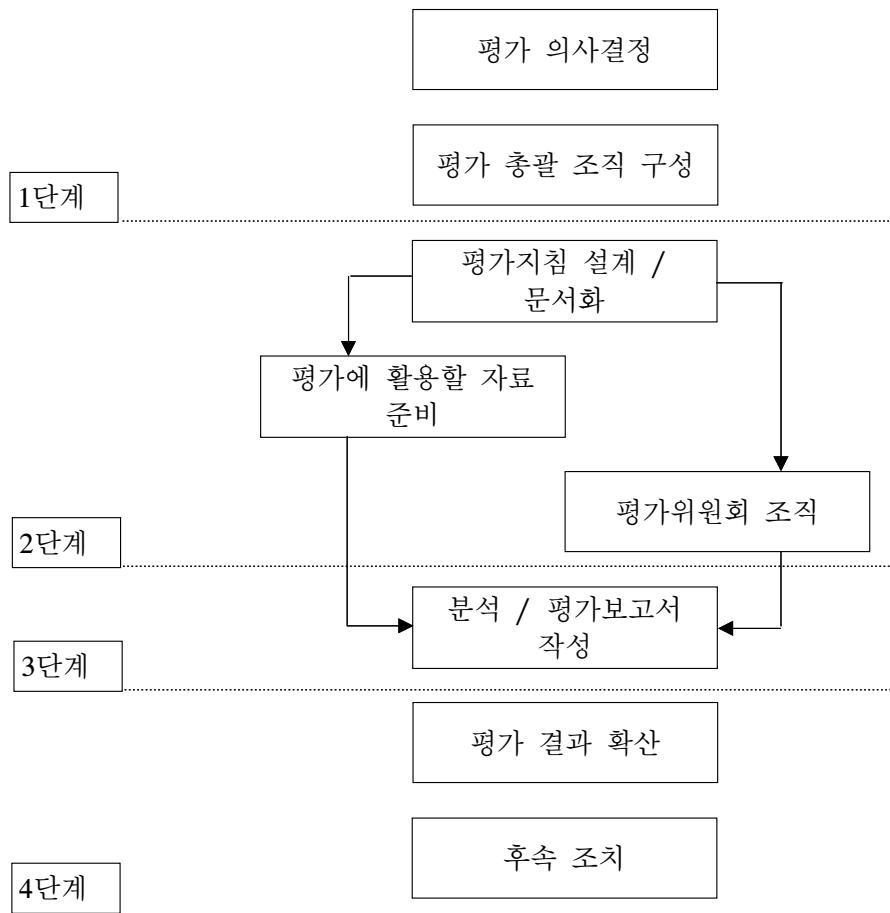
- 기초생활권 발전정책 실행 5년차에 수행한다.

- ‘투입’, ‘실적’, ‘단기적 사업성과’, 1~4년차에 수행한 지역발전정책의 ‘장기적 파급효과’를 판단한다.
- 효과성, 효율성을 판단한다.
- 지방자치단체에 대한 인센티브, 페널티를 적용한다.
- 다음 정책주기의 지속 여부를 판단하고 정책을 개선하기 위한 평가로서, 지역에서의 최종 파급효과 측정을 전제로 한다.

□ 기초생활권 정책 평가를 수행할 제도적 기반 필요

- 정책 평가 기능을 수행할 조직 단위와 기능을 명시적으로 제시해야 한다.
 - 평가 기능을 수행하고, 관련 정부조직이 평가에 필요한 정보를 제공하는 절차, 책임, 과업 등을 규정한다.
- 평가에 활용할 수 있는 인적·물적 자원의 범위를 명시해야 한다.
 - 유럽연합 집행위원회의 경우, 공공지출을 수반하는 정책 프로그램의 경우 해당 예산의 0.5% 범위 안에서 평가 작업에 사용할 수 있도록 제도화하고 있다.
- 평가의 내용과 절차를 확립하고 문서화된 형태로 지침을 마련하여야 한다. 지침 안에 포함해야 할 기본적 내용은 다음과 같다.
 - 평가의 목적과 목표(법률적 근거 포함)
 - 평가자가 수행해야 할 활동 내용
 - 평가 범위와 주요 평가 문항
 - 자료 수집 및 분석에 관한 접근방법
 - 평가작업 계획, 조직, 예산
 - 외부 평가자를 참여시킬 경우, 외부 평가자 선발 기준
 - 최종 평가보고서의 구조, 용도, 이용자

그림 6-9. 정책평가의 절차

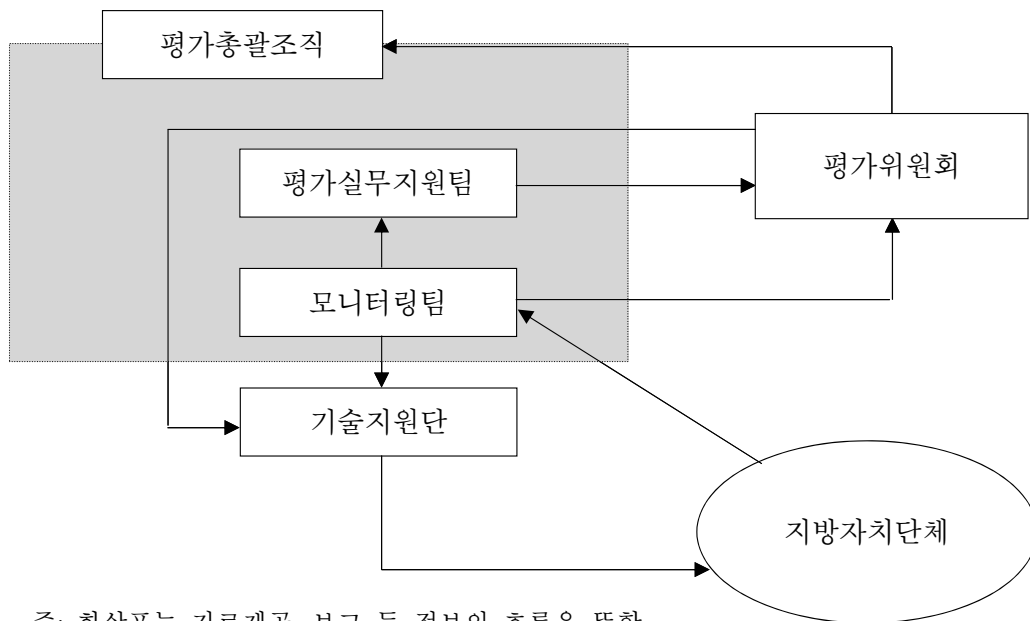


□ 평가조직 구상

- 기초생활권 정책 전체에 대한 총괄적인 평가는 국가균형발전위원회의 몫이 될 것이라고 전망된다. 그러나 사업군별 평가는 사업군을 담당하는 부처가 담당하는 것이 정책의 책임성 확보를 위해서 바람직하다. 그런 측면에서 농식품부 소관 사업군들에 대한 평가에만 국한하여 평가조직을 어떻게 마련할 수 있는지 살펴본다.

- 농식품부 소관 기초생활권 사업군(또는 연계된 농식품부 다른 정책사업들도 포함) 평가를 위해서는 서로 다른 평가 관련 기능을 수행할 조직 또는 인적 자원 풀을 결합한 형태의 평가조직을 마련하는 것이 바람직해 보인다. 그 어느 때보다도 성과관리형 평가체계가 긴요한 시점이기 때문이다. 평가조직 전체를 구성하는 하부 기능 단위를 <그림 6-10>과 같이 구상할 수 있다.

그림 6-10. 기초생활권 발전정책 평가 조직 구상도



주: 화살표는 자료제공, 보고 등 정보의 흐름을 뜻함.

- 평가를 수행할 조직 전체는 상설적인 기구로 존재하는 평가총괄조직과 비상임기구인 평가위원회, 기술지원단 등의 네트워크형 조직으로 구상한다.
 - 평가총괄조직은 현재 정부에 조직되어 있는 ‘○○○위원회’ 등과 같은 권위 있는 자문기구가 그 기능을 맡는 방안과 별도의 평가총괄조직을 정부조직으로 구성하는 방안의 두 가지가 있을 수 있다. 효율성 등의 측면을 고려한다면 기존 정부 자문기구가 평가총괄 기능을 수행하도록 하는 것이 바람직해 보인다.⁴⁴

- 다만, 정부 자문기구가 평가총괄 기능을 수행하려면 그 산하에 전문성 있는 인력으로 구성된 하부 단위 조직을 갖추도록 행정적·재정적 뒷받침이 충분하게 이루어져야 할 것이다.⁴⁵
- 매우 많은 수의 기초생활권 지방자치단체의 사업 실행 과정을 모니터링하고 평가하는 실무작업에는 상당히 많은 자원과 전문성 있는 인력이 필요하다. 이러한 인력들은 <그림 6-10>에서 보는 바와 같이 평가총괄조직 안에 상설적인 하부 조직으로 유지하는 것이 보다 효과적이다.
 - 정확한 성과관리를 위해서는 지속적으로 지방자치단체와 접촉하며 평가에 필요한 현장 자료를 수집하는 모니터링 과정에서 많은 인적 자원이 필요하다.
 - 다단계의 목표-평가지표 체계를 마련하고 평가 지침과 절차를 고안하는데에는 고도로 전문화된 인력이 필요하다.
- 평가위원회는 기초생활권 정책 평가의 실제적인 판단을 하는 기구로서 상설화하지 않은 상태로 유지하는 것이 가능하다. 평가에 필요한 실제 자료를 산출하는 등의 실무적인 준비는 평가실무지원팀과 모니터링팀의 역할이며, 실제적 판단에 있어 중요한 조직 조건은 ‘독립성’이기 때문이다.
 - 평가위원회가 농식품부의 기초생활권 정책 전반에 대한 평가를 수행하

⁴⁴ 이러한 기능을 수행할 현존 정부자문기구로는 ‘농어업·농어촌특별위원회(이하 농특위)’나 ‘삶의 질 위원회’를 들 수 있다. 다만, 농특위는 한시적인 기구로서 그 존속기간이 종료될 시점이 다가왔다는 점을 고려해야 한다.

⁴⁵ EU 집행위원회는 농촌개발정책 평가를 수행할 네트워크형 조직으로 ‘European Evaluation Network for Rural Development(이하 EENRD)’를 구성하여 운영하고 있다. EENRD는 상설적인 실무지원팀으로 Helpdesk를 운영하고 있는데, Helpdesk는 수십 명의 정책평가 전문가들로 구성되어 있으며 평가지침 및 평가지표 설계, 현장 모니터링 등의 활동을 책임지고 있다. 이들이 작성한 평가지침, 평가지표, 현장 자료 등은 실제 평가작업에 참여하는 전문가 풀인 ‘평가 전문가 네트워크(Evaluation Expert Network)’에 전달된다. EU 농촌개발정책의 평가조직체계에 관한 간단한 소개 자료 EU Commission(2008)을 참고하였다.

도록 하되, 경우에 따라서는 한시적인 기구로서 ‘주제별 심층평가소위원회’를 구성하여 운용하는 것도 고려할 만하다. 예컨대, EENRD 또한 ‘주제별 평가작업반(thematic working group)’을 한시적인 외부 기구로 두어 운용하고 있는데, 이 조직은 농촌개발정책 분야 중에서도 특정 분야(예: 농촌관광 등)에 대한 보다 심층적인 평가를 수행함으로써 정책의 개선 방향 등을 모색하는 역할을 하고 있다.

- 기술지원단은 정책평가 결과를 토대로 얻은 다양한 성공사례나 교훈들을 정리하여 현장의 사업추진 조직들에게 전달하고, 사업추진 주체들을 조직하여 정보를 교류하게 하는 등의 활동을 맡는다. 현재 농촌활력증진사업에 있어 한국농촌공사의 농촌활력증진본부가 수행하는 것과 유사한 기능이라 할 수 있다.
 - <그림 6-10>은 기술지원단을 평가총괄조직 외부의 전문가 풀(pool) 형태로 운용할 것을 염두에 둔 구상이지만, 상설적인 하부단위로 유지하는 방안도 검토할 필요가 있다.

6. 계획제도 도입과 운영

□ 현행 시·군 단위 계획의 난맥상

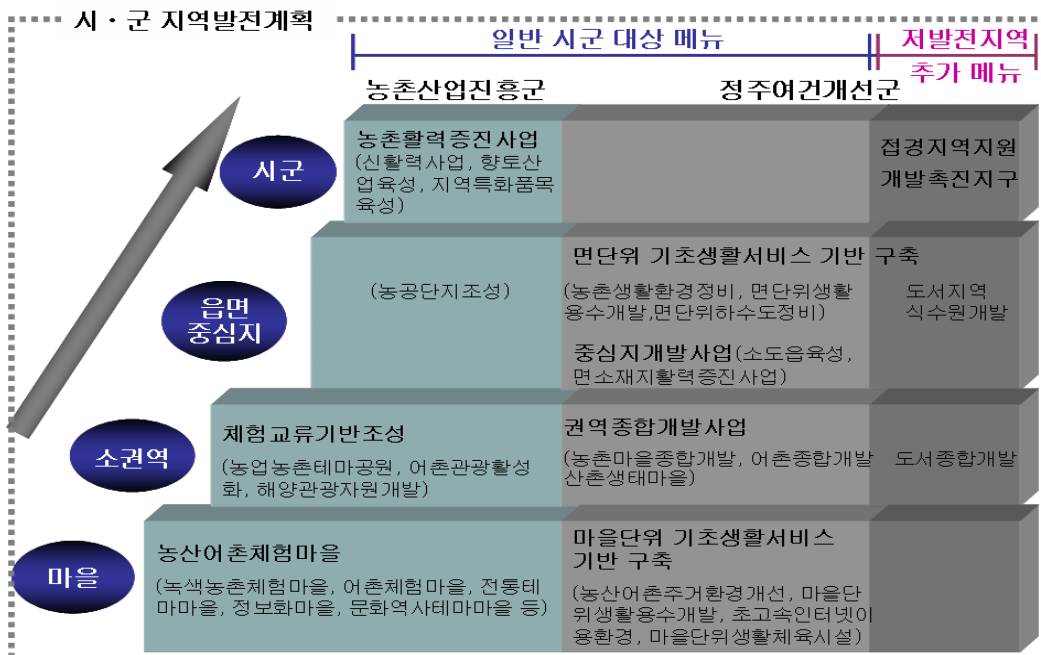
- 현제도 시·군 단위로 수많은 계획이 수립되고 있다. 법적 근거를 가지고 수립되는 계획도 있지만 그렇지 못한 전략계획이나 사업계획 등을 포함하면 시·군 평균적으로 매년 10여 개 정도의 계획이 수립된다고 할 수 있다.
 - 계획의 복잡성뿐만 아니라 재정계획과 연동되지 않아 실행성도 문제가 되었다.
- 기초생활권 정책과 연계하여 초기에는 재정 및 행정적 지원과 연동되는 사

업계획으로서 실행력 있는 계획제도를 확립하는 데 주력하되, 중장기적으로는 공간계획과 연계된 계획제도를 확립해야 한다.

□ 초기의 사업군 및 포괄보조금 제도 운영 전망

- 2010년부터 적용되는 변화된 정책 추진 체계에서 중앙정부 부처들이 가이드 라인을 제시한다 하더라도 기존 정책사업 모델들은 당분간 거의 그대로 잔존할 것이라 추측된다.
 - 기초생활권내 읍·면 내지 마을 등 소단위 지역의 형평성을 고려해 유사한 사업 모델들을 복제해 여러 개를 동시 추진하는 경우, 그동안은 시도하지 못했던 대규모 프로젝트를 추진하는 경우, 비정통적 정책 기제로 대중들에게 호소하는 소위 포퓰리즘(populism)에 근거한 선심성 사업의 과다 집행 등의 문제가 발생할 소지도 있다.

그림 6-11. 기존 단위사업 메뉴 기반 기초생활권 사업 배치 모델 사례



- 그러나 지역에 따라서는 나름의 자율적 조정 기제를 작동시키며 모범적 사례를 창출하기도 할 것이다.
 - 이미 우수 사례로 거론되는 기초생활권 지역들은 기존의 정책 사업들을 해당 지역의 특성과 여건에 적합하게 재해석하고 배치하여 효율적으로 추진하고 있다.
 - * 금산군의 다락원 건립 프로젝트, 진안군의 마을 만들기 정책 등

□ 계획제도 확립 필요

- 위에서 예시한 것처럼 기초생활권별로 우려되는 상황을 차단할 필요가 있다. 특히 기초생활권 간의 기획역량의 차이를 충분히 고려하여야 한다.
- 중앙정부 부처들도 사업군별 정책 목적 달성을 위한 요건, 컨텐츠, 추진 방식 등을 확실하게 정립할 필요가 있다. 그리고 이를 가이드라인 및 매뉴얼을 통해 지방자치단체에 제시하여야 한다.
- 기초생활권 정책의 안정적 운영 및 성과 거양 등을 위해서 확고한 기초생활권 계획 수립 제도 도입과 운영이 요구된다.
 - 현재 기초생활권 계획은 임의계획으로 되어 있어 법적 근거가 없으므로 이를 장려하기 위한 별도의 장치가 요구된다. 앞에서 밝힌 바와 같이 농식품부의 경우는 삶의질향상특별법과 연동하여 농촌 기초생활권에 대해서는 계획수립비의 일부를 지원하거나 혹은 우수한 계획에 대해서 사전적으로 평가하여 인센티브 성격으로 농식품부의 특정 사업 기회를 제공하는 것을 고려할 필요가 있다.

□ 계획 수립 체계는 기초생활권 발전 기본계획—기초생활권 발전 실행계획의 2단계로 계층화할 수 있고 예산 배분과 연동되는 계획의 구속력을 확보하는 것이 관건

- 기본계획을 통해서는 시·군 기초생활권의 5년간 발전 방향과 지표, 목표 등을 설정하고 5년간 실행할 사업의 대강을 구상하도록 한다.
 - 성과 관리형 평가를 위해서는 계획 목표 설정이 평가와 연계될 수 있도록 구체성을 확보해야 한다.

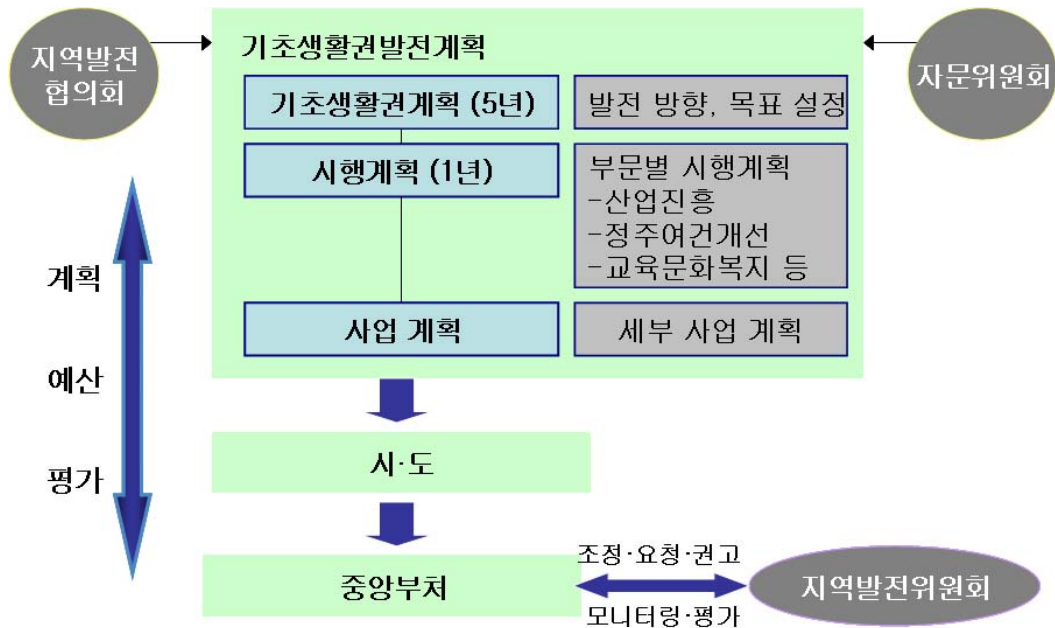
- 실행계획은 기본계획 방향과 목표를 실현할 수 있는 구체적인 세부 사업 계획을 21개 사업군별로 구상하여 1년 단위로 수립하게 한다.
 - 부문계획으로 광범위한 포괄성을 가질 수 있도록 정책 영역을 구분하고 각 부문별 정책 추진 가이드라인을 활용한다.
 - * 부문계획은 21개 사업군 구분과 밀접히 관련을 짓는다.
 - 기초생활권별로 자율적으로 구체적인 사업 시행계획이나 커뮤니티계획을 추가적으로 수립할 수 있도록 하며, 2~4개 기초생활권 간에 연합계획 및 실행이 이루어지도록 인센티브 부여를 통해 권장한다.

- 계획 수립 심의 및 확정 절차는 시·군—시·도—해당 부처들(7-8개) 및 균형위의 단계를 따르도록 할 수 있으며, 시·군 계획 조정 과정에서 시·도의 광역계획에 반영한다.
 - 다만, 법률상 기초생활권 계획은 임의계획이므로 계획 확정은 시·도에서 하여도 된다. 그러나 추후 인센티브 및 페널티 부여 등까지를 고려하면 중앙정부 관련 부처와 균형위와의 협의가 요청된다.

- 기초생활권 내에서는 계획 수립을 위한 민관합동의 ‘지역발전협의회’를 설치하고 계획 수립 과정에 자문, 컨설팅 역할을 수행할 ‘자문위원회’를 설치함으로써 계획 수립을 위한 지역주체를 확립하여야 한다.
 - 지역발전협의회의 구성에 있어서 경계해야 할 점은 일부 시·군의 기존 ‘지역혁신협의회’ 등과 같은 형식적인 조직 운영이다. 명망가 중심으로 협의회를 구성하는 경우 계획은 용역으로 수립하고 협의회는 추진하는 형식적인 형태를 벗어나지 못하게 될 것이다.

- 자문위원(전문가) 역시 책임성을 담보할 수 있도록 수요자의 ‘평가 마일리지’ 방식을 도입해 볼 수 있다. 유럽연합의 경우 계획서에 어떤 자문위원이 어떤 내용의 자문을 하였는지 명시하도록 하고 있음을 참고할 만하다.
 - ※ 내실 있는 계획 수립을 위해서는 지역발전 계획 수립에 참여하는 시·군 공무원, 주민, 전문가 등에 대한 충분한 교육, 컨설팅, 네트워킹 체계 구상이 필요하다.
 - ※ 특히 농식품부는 기획역량이 부족하고 전문가들과 네트워킹이 어려운 기초생활권을 상징하여 총괄계획가 제도의 활성화 방안을 구상할 필요가 있다.

그림 6-12. 기초생활권 발전계획 수립 체계



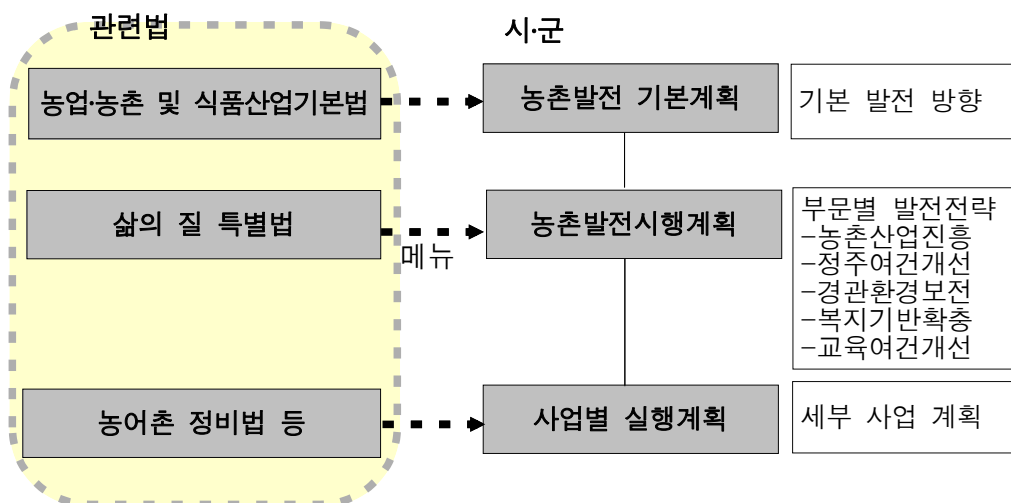
□ 시·군 단위에서 수립되는 타 계획과의 관계 정립, 사업계획과 관계 검토 필요

○ 우선 균특회계 지역개발계정에 속하는 210개 사업을 21개의 정책군으로 조

정하는 것과 금번 계획이 관련되는 만큼, 그에 한정되는 예산 범위 내에서 수립되는 전략계획의 성격을 견지하도록 하는 것이 현실적이다.

- 다만, 장기적으로는 기존 시·군 단위에서 수립되고 있는 모든 기본계획 및 종합계획 등을 단순하게 통합하도록 노력하고, 지방자치단체 자체 예산 사업 및 중앙정부 부처별 타 보조금 예산 등까지를 연계시킬 수 있도록 노력해야 한다.
- 또한, 물리적 사업 추진을 위한 사업계획의 경우는 ‘경관보전지구(가칭)’, ‘농촌활력증진지구(가칭)’ 등 지구지정제도 도입으로 토지의 계획적 개발을 도모할 수 있도록 시·군 토지이용계획과도 연계하는 것이 바람직하다.
 - 기초생활권 계획 실현을 위해서는 예산과 연동된 사업계획 수립도 중요하지만 예산 회계연도 내에 사업 추진도 요구된다. 그러나 현실은 물리적 사업 추진을 위해 각종 토지이용 규제나 절차 이행 등의 문제로 예산 회계연도 내에 사업을 추진하는 것이 여의치 않다. 따라서 수립된 계획이 확정되면, 재정 및 행정적 지원이 동시에 이루어질 수 있도록 해야 한다.

그림 6-13. 타 계획과의 관계 정립(예시)



- 기초생활권 구상의 비전 및 목표 달성을 위하여 다양한 부문의 통합적 접근이 필요하나, 지역개발계정 21개 사업군에는 교육·복지 등의 정책 영역이 거의 포함되어 있지 않다. 따라서 농촌 기초생활권의 경우는 삶의 질 계획의 사업을 포함하여 부문별 발전전략계획을 수립하도록 유도할 필요가 있다.
 - 그런 경우, 삶의 질 계획이 현재 구분하고 있는 교육, 복지, 지역개발, 복합산업의 4개 영역은 기초생활권 7개 분야 사업군 구분과 연동하여 정책 영역 구분 및 사업 포괄 범위 등을 상호 재조정할 필요가 있다.

□ 농촌계획제도 도입의 기회로 활용

- 따라서 전체 균특법 개편에 따라 계획체계 역시 변화하는 상황 하에서 농식품부의 경우는 농업·농촌발전계획, 삶의 질 계획 등과 관계 정립을 통해 장기적으로 농촌계획제도 도입의 기회로 활용할 수 있다.
 - 현행 농업·농촌발전계획이나 삶의 질 계획을 기초생활권의 지역발전 기본계획 및 실행계획 상 <정주>, <산업>, <환경·경관>, <복지>, <교육>, <문화> 등의 부문계획으로 가늠할 수 있도록 통합, 재정립해야 한다.
 - 시·군 단위에서 임의적으로 수립하던 농업·농촌발전계획을 기초로 하되 삶의 질 계획 및 기초생활권 계획을 통합하여 ‘농촌계획’으로 수립할 수 있도록 유도한다.
 - 시·군 기초생활권의 농촌계획 수립을 권장하기 위해 농식품부 차원에서 친절한 가이드라인 및 매뉴얼을 제시함과 아울러 계획수립비의 일부를 지원하거나 혹은 농촌계획 경진대회를 통한 인센티브를 제공한다.
 - 재정 및 행정적 지원을 통한 계획 실천을 위해 토지이용 절차의 일괄 처리를 위한 ‘지구’, ‘구역’을 설치한다. 이는 현행 「농어촌정비법」의 ‘마을정비구역’ 제도 등을 활용할 수 있다.
 - 더 나아가 국토 관리의 상위법이라고 할 수 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 농촌계획에 관한 1개 장을 추가하여 「농어촌정비법」의 ‘마을정비구역’ 등의 내용을 반영하고 농촌계획 대상 사업의 경우는 「농어

촌정비법」, 「농지법」에 의해 제반 사업 절차에 관해 의제 처리가 가능토록 한다.

- 장기적으로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 국토해양부와 농림수산식품부가 공동 입법하는 형태로 개정하는 방안을 검토한다.

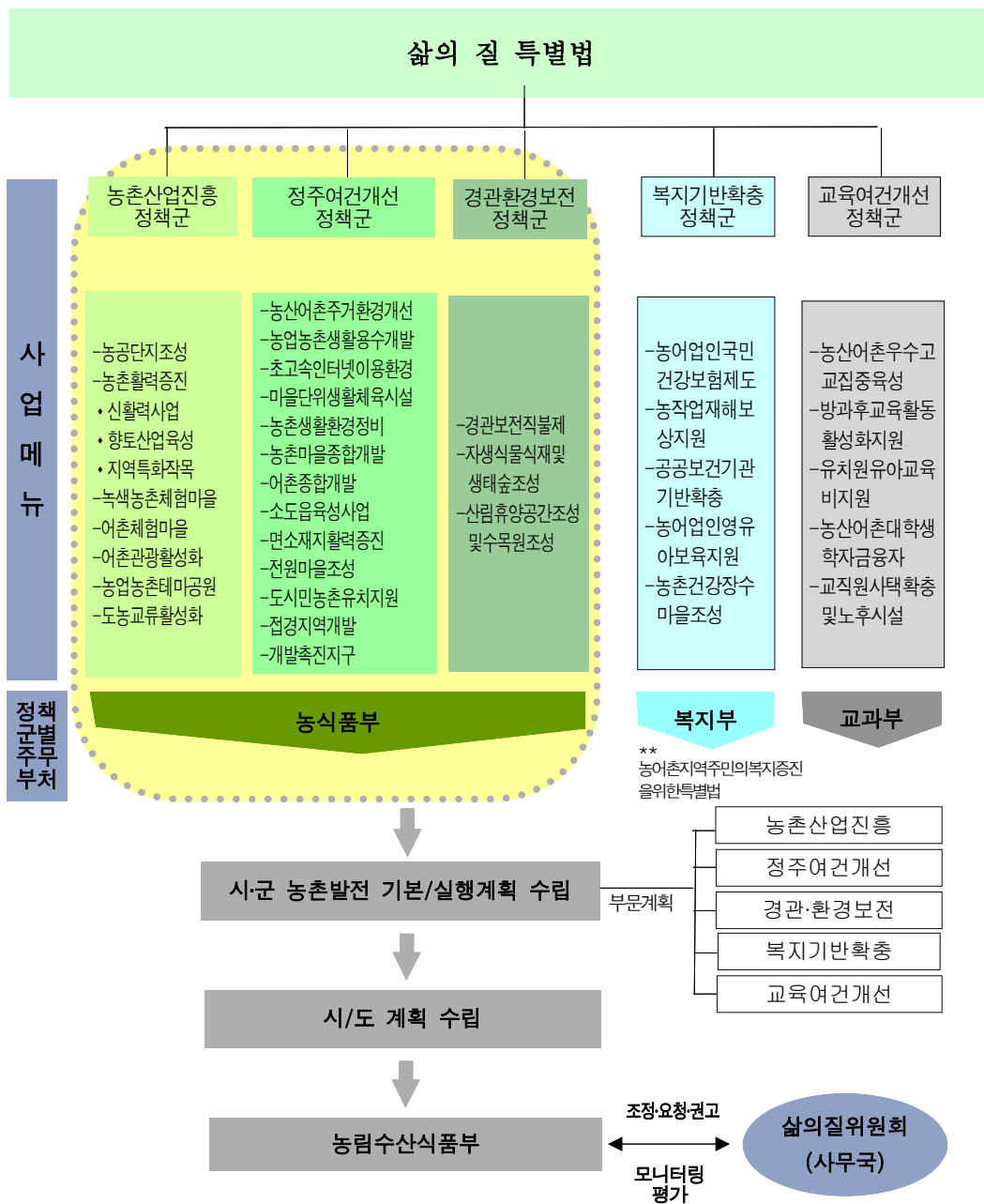
7. 법 체계 정비

- 농식품부는 「정부조직법」에 의해 농촌개발, 농촌정책의 주무부처로 되어 있다. 농식품부 내부 농촌개발 관련 법 체계는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」— 「삶의질향상특별법」— 「농어촌정비법」 등의 3단계 체계로 요약할 수 있는바, 이를 금번 기초생활권 정책 추진에 발맞추어 정비할 필요가 있다.
 - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 농업, 농촌, 식품 등 영역별 기본 방향을 담고 있고, 「삶의질향상특별법」은 농촌 분야에 특화된 정책의 실행 계획의 성격을 담고 있으며, 「농어촌정비법」은 농촌개발을 위한 정책사업의 실무지침으로서의 성격이 강하다.
 - 특히 「삶의질향상특별법」은 농림수산식품부 이외에 관련되는 타 부처 사업을 총망라하고 있고 위원회의 위상에 있어서는 중앙정부간 사업 조정능력을 갖춘 강점에도 불구하고 하향식 계획이라는 한계와 함께 현실적으로는 위원회 및 사무국 기능이 유명무실해져 있는 상태이다.
- 따라서 「삶의질향상특별법」 운용을 정상화시키는 한편, 현재 법 체계를 그대로 둔 상태에서 균특회계 재편에 즈음해 사업영역 재정비, 계획제도 도입 등의 내용을 개정하고 위원회 및 사무국 기능의 정상화를 위한 조치를 담아야 한다. 장기적으로는 농촌지역개발 총괄법을 새로 정비하는 방안을 검토할 수 있다.
 - 2009년도 제2기에 진입하는 「삶의질향상특별법」의 몇 가지 사항은 조속

히 개정할 필요가 있다.

- 사업영역 4개 구분을 기초생활권 사업군 구분과 연계 가능토록 재정비
 - 시·군 계획수립 가이드라인 내용을 법에 규정
 - 농촌 기초생활권의 서비스기준 도입
 - 시·군 계획수립비 지원 또는 계획평가를 통한 인센티브 체계 운영
⇒ 이 때 인센티브는 농식품부의 자체 사업 지원으로 대체 가능
 - 평가를 통한 인센티브·페널티 체계 구축을 법에 규정
⇒ 균특회계 정책 사업군별 부처 평가에 따라 익년도 기초생활권별 (도) 예산 배정 반영
 - 위원회 및 사무국의 역할과 기능 등
⇒ 기초생활권 정책 평가와 관련하여 실질적 역할과 기능을 부여하고 실현할 수 있도록 추진
- 그밖에도 중장기적으로 지방자치단체의 지역발전을 잘 가이드할 수 있는 정책 가이드라인을 총괄 설계하도록 규정하고 농촌계획제도의 수립 등을 비롯한 관련 내용을 반영한 농식품부 나름의 총괄법을 정비해야 한다.
- 또한 「토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 같이 현행 타 부처 소관의 법률에 대해서도 농촌개발의 효율적, 효과적 추진을 위해 필요하다면 개정을 검토, 요청해야 한다. 여기서는 국토를 다루면서도 농촌의 특수성을 반영하지 못하는 현실을 고려하여 「농어촌정비법」의 ‘마을정비구역’ 등과 같은 농촌적 지구·구역 지정 및 관련 행위제한이나 인센티브 조닝(Zoning), 계획 수립 등의 내용을 담은 장을 신설하는 것이 필요하다.

그림 6-14. 삶의질 향상특별법 체제 재편(안)



제 7 장

요약 및 정책 제언

- 이 연구는 새 정부의 광역경제권 논의를 토대로 농촌지역 여건과 농촌정책 추진 실태를 분석하고, 기초생활권 단위 지역발전 정책의 통합적 추진을 통해 효율성을 높이고 시너지 효과를 제고할 수 있도록 농촌정책 체계화 방안을 도출하는 것을 주요 목적으로 하였다.
 - ‘창조적 광역발전’ 개념이 기초생활권 정책에 있어 어떤 의미를 갖는지 검토하였다.
 - 국토 공간의 광역화와 농촌지역 공간구조 변화를 분석하였다.
 - 기존 농식품부 사업 추진 실태를 분석하고, 새로운 정책 환경 변화에 따라 농식품부 정책 사업의 광역화 및 체계화를 위한 과제를 도출하였다.
 - 농식품부 농촌정책 사업의 체계화 방안을 제시하였다.
- 먼저 제2장에서는 이론적, 정책적으로 ‘창조적 광역발전’시대의 농촌정책의 의의와 과제가 무엇인지를 규명하는 데 주력하였다. ‘창조적 광역발전’은 일반적인 광역화 현상이나 광역경제권에 한정되는 개념이 아니다. 정책적으로 지역 경쟁력 강화를 위해 광역화를 지향한다는 의미로 받아들여야 하며, 그에 포함되는 정책은 5+2 광역경제권 정책뿐만이 아니라 4대 초광역벨트 정책, 161+2의 기초생활권 정책 등 세 가지 틀이라고 할 수 있다. 특히 ‘창조적 광역발전’ 시대라고 하여도 농촌정책에서 주목해야 할 것은 기초생활권 정

책으로 보고 이 연구는 그에 초점을 맞추었다.

- 광역경제권은 지역 경쟁력 강화에 주요 초점을 둔 정책인 반면 기초생활권은 기본적 삶의 질 충족을 위한 정책이므로 상호 보완적 관계를 형성하여야 한다. 더욱이 광역경제권 구축 과정에서 소외될 가능성이 높은 농촌지역의 경쟁력 향상을 위하여 기초생활권 정책의 효율적 추진은 대단히 중요하다.
- 광역경제권 정책에서는 기존 행정구역 단위를 넘어 지역 간에 상호작용이 확대되는 점이 강조된다. 그러나 전국의 기초생활권 수준에서 볼 때 이러한 광역적 연계권이 균일한 양상으로 형성될 수 있는 것은 아니며, 광역화로 인한 파급효과도 상이하다는 것을 제3장에서 주목하였다.
- 기초생활권별로 인근 시·군과의 광역적 연계 정도가 달리 나타난다는 점에 착안하여 기초생활권을 유형화하고 유형별 여건을 비교하였다.
 - 전체적으로 도시연계권에 속한 기초생활권 시·군들은 인구가 늘고 경제활동 기회가 확대되며, 주민들의 일상 서비스 이용권도 행정구역 범위를 넘어 확산되는 양상을 확인할 수 있었다.
 - 그러나 자체생활권으로 분류되며 농촌적인 특성이 강한 다수의 기초생활권 시·군들은 광역적인 경제활동 및 서비스 이용권역이 형성되기보다는 기존 행정구역 범위의 자족적인 생활권이 더욱 두드러지는 것으로 나타났다.
- 이는 광역경제권 정책을 보완하는 기초생활권 단위 지역정책의 비중을 높여야 할 필요가 있음을 시사한다. 특히 농촌정책에서는 기초생활권의 상이한 정주 여건에 대한 진단을 바탕으로 기존에 읍·면 단위로 추진되던 농촌정책 대상을 새로이 설정하는 작업이 요구된다는 점을 강조하였다.
- 제4장에서는 농식품부 정책 사업 현황을 개괄적으로 살펴보고 최근의 관련

정책 환경 변화의 내용을 분석하였다. 정책환경 변화의 요체는 균특회계 지역개발계정 사업이 포괄보조 방식으로 전환됨에 따라 지자체들이 기초생활권 발전계획을 수립할 것을 요청받게 될 것이며, 중앙정부로서는 예전에 비해 더욱 강화된 목표지향형 성과관리를 수행해야 한다는 것이다.

- 농식품부 소관인 300여 개 정책사업 중 42개가 균특회계 사업이다. 균특회계 사업의 대폭적인 변화를 계기로 농식품부 정책사업(특히 ‘농촌정책’의 범주에 드는 사업)에도 새로운 변화의 과제가 노정된다.
 - 첫째, 균특회계 지역개발계정에 포함된 농식품부 사업군 정책 추진 가이드라인을 만들어 지방자치단체에 제시해야 할 것이다.
 - 둘째, 지역개발계정 사업에 포함되지 않은 농식품부 정책사업 중 일부는 통폐합하거나 사업군 방식으로 재편하여 기초생활권 정책과 연계 추진하는 것이 바람직하다.
 - 셋째, 농식품산업 클러스터, 농어촌관광 부문의 네트워킹 등 몇몇 분야의 사업은 기초생활권 지방자치단체들의 협력을 전제로 한 광역화가 필요하다.
 - 넷째, 농식품부가 중요한 역할을 수행하고 있는 ‘삶의 질 계획’에 포함된 사업들 중에도 균특회계 사업이 상당수 있으며 2009년도에 제2기 계획을 수립해야 하는 상황이다. ‘삶의 질 계획’ 에도 큰 폭의 변화가 필요할 것이다.

- 한편 주요 선진국의 관련 동향과 시사점이 무엇인지를 참고하고자 제5장에서는 몇몇 국가들의 경험에 대하여 분석하였다. 이미 프랑스, 독일, 영국(잉글랜드), 일본 등 여러 선진국들은 기존의 행정구역을 광역화하는 방향으로 개편하거나 광역적인 지역계획권역을 설정하는 움직임을 보이고 있었다.
 - 그와 동시에 통합적 농촌정책 추진을 위해 다양한 시도를 하고 있었는데, 유럽연합의 LEADER 프로그램과 실행조직으로서 LAG 운영, 영국의 분권화된 지역개발기구 RDA와 포괄적 예산제도 도입, 일본의 지방분권 및 재정분권과 정책군 도입 등이 대표적이다.

- 선진국의 관련 정책 사례에서 도출한 시사점은 다음과 같다.
 - 첫째, 광역적 지역개발정책 추진을 위해서는 중앙정부와 지역 간의 유기적 협력이 필수적이다. 또한 지역 간 협력적 지역개발을 촉진하기 위해서는 정책적 뒷받침이 있어야 한다.
 - 둘째, 지역의 자율성을 보장하고 지역별 특성화된 발전 전략을 수립할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 한다. 즉, 예산 집행의 자율성과 자금조달 경로의 다양성을 확보해 주어야 한다.
 - 셋째, 지역의 자율성을 보장하는 한편 통합적 추진을 위한 체계를 마련하여야 한다.
 - 넷째, 지역의 자율성 증대에 대응해 지역이 스스로 선택한 사업에 책임을 질 수 있도록 촉구하는 철저하고 엄격한 감시(**monitoring**) 및 평가(**evaluation**) 체계를 구축하여야 한다.

- 제6장에서는 위의 논의들에 바탕을 두어 농식품부 농촌정책의 체계화를 위한 몇 가지 방안들을 제안하였다.

- 기초생활권 정책을 핵심으로 하는 금번 농촌정책 환경 변화에 걸맞게 농식품부를 비롯한 중앙정부 부처, 지방자치단체, 전문가 등 주요 주체들 간의 역할 분담과 협력적 거버넌스를 구축해야 한다. 지방자치단체는 각자의 여건과 특성에 맞는 세부 정책사업들을 기획하고, 지역 내 주체들 간의 합의를 통해 사업 우선순위를 결정하고, 정책을 효율적으로 집행해야 한다. 민간 부문의 전문가들 또한 컨설팅, 평가 등 다양한 영역에 더 많이 참여할 필요성이 커지고 있다. 농식품부를 비롯한 중앙정부 부처가 수행해야 할 당면 과제들을 정리하면 다음과 같다.

- 첫째, 농촌정책 대상의 명확화와 관련된다. 행정구역상 읍·면을 대상으로 하였던 농촌정책의 대상을 기초생활권 단위의 정책 재편에 따라 시·군 기초생활권 단위로 조정할 필요가 있다.

- 여기서는 경지 규모나 농가 비율, 농업 관련 사업체 분포 등 제반 여건을 살펴보았을 때, 농촌정책의 대상은 161+2개 기초생활권 중에서도 140개 도농복합시와 군이 기본적으로 해당한다. 그러나 농촌 특성이 강한 군 지역뿐 아니라 도농복합시의 경우도 다수 읍·면은 전통적인 농업 관련 지표에서 강세를 나타내고 있다.
 - 따라서 보다 차별적인 농촌정책 지원을 위해서는 기초생활권 단위에 그치지 않고 읍·면 단위까지 고려하여 세부적인 농촌정책 대상을 보다 정교하게 설정할 필요가 있다.
- 둘째, 농식품부는 기초생활권인 지방자치단체에 해당 정책 사업군(자체 5개 사업군 및 양청 사업군까지 포함하면 8개 사업군)에 대한 상세한 가이드라인을 제시하여야 한다.
 - 기초생활권 발전계획에 포함되어야 할 주요 내용, 계획수립 절차 및 방법, 평가지표 등을 안내하는 가이드라인을 지방자치단체에 제시하고, 우수 사업 모델, 세부 사업별 매뉴얼, 컨설팅 등을 지방자치단체에 지원하는 것 또한 중요한 역할이다.
- 셋째, 정책 목표를 과학적으로 설정하기 위한 기반을 정비하고 실제로 목표를 설정하는 작업을 진행하여야 한다. 기초생활권 정책의 목표는 지역주민들에게 제공되어야 할 최소한의 수준을 의미하는 ‘기본적 삶의 질 목표’, 선진국 수준에 도달하기 위해 장기적으로 달성해야 할 수준을 의미하는 ‘바람직한 삶의 질 목표’, 현재 추진되는 정책의 단기적 목표라 할 수 있는 ‘지역유형별 정책관리 목표’ 등의 세 가지 차원에서 설정하는 것이 가능하다.
 - 특히 농촌의 특성을 고려하여 서비스표준을 설정하고 그것을 지향해야 할 정책 목표로 삼는 것은 과학적 농촌정책 추진의 초석이다.
- 넷째, 성과관리형 평가체계를 구축하는 일 또한 중요한 과제이다. 평가절차를 확립하고, 모니터링 및 평가에 필요한 자원을 동원해야 한다.

- 성과관리형 평가가 중요시되는 만큼 소요되는 인적·물적 자원도 많으며, 전문적인 평가 지원 기능을 수행할 실무형 상설 조직도 필요하다.
- 다섯째, 2010년부터 적용되는 변화된 정책 추진체계에서 예상되는 문제점을 사전에 보완하기 위해서는 계획수립제도를 새로이 확립할 필요가 있다. 현재 기초생활권 계획은 임의계획으로 되어 있어 구속력이 약하기 때문이다.
 - 예산 배분과 연동되는 계획의 구속력을 확보하는 것이 계획수립제도 확립의 중요한 관건이 될 것이다. 이러한 상황 변화는 농촌계획제도 도입을 시도할 수 있는 좋은 기회가 될 수도 있다.
- 여섯째, ‘삶의질향상특별법’ 운용을 정상화시키는 한편, 현재의 법 체계를 그대로 둔 상태에서 균특회계 재편에 즈음하여 사업영역 재정비, 계획제도 도입, 위원회 및 사무국 기능 정상화 등의 내용을 반영하여 법률을 개정한다.
 - 장기적으로는 농촌지역개발 총괄법을 새로 정비하는 등의 법 체계 정비를 검토할 필요가 있다. 필요하다면 타 부처 소관 법률의 개정도 요구할 필요가 있다.
- 끝으로, 농식품부 내부의 조직 정비, 지원 조직의 육성 등이 시급하다.
 - 현재 농촌정책국의 업무는 정책 콘텐츠 중심으로 과별로 구분되어 있으나, 기초생활권 정책의 지원을 고려하면 정책의 기획-컨설팅 및 모니터링-평가 등과 같이 정책 과정별 협업 체계를 구상할 수 있다. 그에 앞서 (구)농림부와 (구)해양수산부 조직이 분리되어 있기 때문에 농촌 관련 사업과 어촌 관련 사업도 분산 추진되었으나, 금번 기초생활권 사업 통폐합에 따라 사업이 통폐합된 만큼 관련 업무 담당 조직을 통합하는 것을 구상하여야 한다.
 - 기초생활권 대상의 농촌정책 업무를 추진해 나아가는 데 중앙정부와 지방자치단체뿐만 아니라 유럽연합의 LAGs나 일본의 NPOs와 같이 민간 전문가 조직의 역할이 더욱 중요해질 전망이다. 따라서 중앙과 지방을

매개하고 정책의 시너지 효과를 제고할 수 있도록 정책의 기획, 컨설팅과 모니터링, 평가 등 전 과정에 걸쳐 정책 과정을 지원할 수 있는 별도 조직을 육성해야 한다.

- 이 연구에서는 급변하고 있는 정책 환경 변화 속에서 농식품부 농촌정책이 요구받고 있는 긴급한 도전에 대해 과제와 방향을 제안하는 데 주력하였다. 이제 더 나아가 보다 정교하게 농촌정책의 발전을 위한 구체적인 연구가 필요한 시점이다.
 - 특히 기초생활권 정책에 대한 정교화 작업을 위한 지속적인 연구, 그 일환으로 농촌 서비스기준 설정 연구, 삶의질향상특별법 제2기 계획 수립 연구 등은 무엇보다 중요한 후속 연구 과제라고 할 수 있다.

부 록 1

농림수산식품부 사업별 지원방식과 사업대상자

분야	사업명	지원방식		사업대상자						
		보조	융자	지자체	농어업인	생산자단체	지역농축협	산지유통조직	공기업농협중앙회	기타
경영안정/농업금융	농업종합자금지원		융자		○	○				○
	바이오디젤용유채생산시범사업	보조			○	○				
	농기계임대사업	보조		○						
농업경영체육성	창업후계농어업인육성		융자		1					
	농업벤처육성지원				○	○				
	농업경영컨설팅지원	보조			○	○		○		○
	농산업인턴제	보조			○					○
	대규모농어업회사육성	보조		○		○		○		○
	농업CEO및전문인력채용지원	보조				○		○		
양곡관리지원	RPC 경영개선지원	보조	융자				○	○		
	고품질쌀 유통 활성화	보조		○		○	○	○		
	고품질쌀최적경영모델육성									
친환경농업육성	친환경비료지원	보조			○	○				
	녹비작물종자대 지원				○	○	○			
	친환경농업기반구축	보조			○	○	○			
	생물학적병해충방제	보조			○	○				
	친환경농산물인증활성화	보조				○	○		○	○
	농작물병해충방제									
	야생동물농작물피해방지				○	○				
농산물가격안정 및 유통효율화	공영도매시장시설현대화									○
	시군유통회사설립지원			○		○	○	○		
	농산물표준규격출하	보조			○	○	○	○		○
	물류표준화	보조	융자			○	○	○	○	○
	농축산물판매촉진	보조			○					○
	시설원예에너지이용 효율화				○	○				
	우수농산물관리제도운영	보조				○	○	○		

	어선 안전조업 지원								
	어업지도단속								
	환경친화형 배합사료 지원								
	친환경 양식기반시설 구축								
	친환경어구 보급지원사업								
	해양심층수 활용 수산자원조성시설 건립								
	서해안 유류피해 복구지원								
	바다숲 조성사업								
	복합낚시공원 조성								
	내수면 자원조성								
	토종종묘 보급								
	유어산업육성								
	어업자원 자율관리 공동체 지원								
	휴어손실보전								
	연근해어선 감척								
수산경영지원	수협경영정상화지원								
	어업인교육훈련 및 기술지원				○				
	수산장비 활용								
	고효율어선 유류비 절감장비 지원								
식품산업육성	식품산업및식문화교육								
	전통발효식품육성								
	천일염산업육성지원								
유통시설 현대화	농식품시설현대화		융자			○	○	○	○
	저온유통체계 구축	보조	융자			○	○	○	○
	친환경농산물소비자유통 활성화		융자					○	○
산지유통활성화	산지유통활성화 지원		융자				○	○	
	농산물브랜드 육성	보조	융자	○		○	○	○	
	농식품산지소비지 상생협력사업		융자						
	소비자유통활성화								
	약용작물계열화		융자			○	○		
	인삼계열화		융자			○	○		
	농산물수출촉진	해외시장 개척	보조				○		
한식세계화		보조		○					○
운영활성화 지원			융자		○	○			○
식품산업기반조성	식품외식 정보분석								
식품산업육성	외식업체 시설개선 및 해외진출지원								
축산물수급관리	학교우유 급식	보조							○
	송아지 생산안정	보조		○	○				

부 록 2

기초생활권 정책의 '기본적 삶의 질 목표'(예시)

분야	목표 항목	측정	통계 여부	비고
지역사회 활력	인구	인구증감율	○	• 인구주택총조사(5년 주기)
		전입인구증감율	○	• 인구주택총조사, 주민등록인구 통계
	지역사회 활동 참여	주민들의 지역사회활동 참여	×	• 신규 통계조사 필요 • 영국은 모임장소, 자발적활동, 문화활동 수 등을 토대로 최소 행정구역을 4등급으로 평가 후 지역 내 각 등급별 패리쉬 비율을 측정하여 지표로 활용
경제	지역경제 활력	신규창업율	○	• 사업체기초통계 • 영국은 '신규창업율', '사업체 매출규모'를 지표로 활용
		지역 내 사업체 고용 규모	○	
	고용	취업자 수 비율	○	• 인구주택총조사(표본조사)
		비농업부문 취업자 수 비율	○	
	농업	농산물판매액	○	• 농업총조사(5년 주기)
빈곤	기초생활수급자 비율	×	• 영국은 저소득계층 인구 비율을 지표로 활용	
정주	서비스 접근성	초등학교 1개당 반경 2km내 거주가구 비율	×	• 한국농촌공사에서 농촌지역 서비스 맵 구축 작업 중
		중학교 1개당 반경 4km내 거주가구 비율	×	
		병의원 1개당 반경 4km내 거주가구 비율	×	
		버스정류장까지 최소 1시간 내 접근가능 주택비율	×	
	주택	20년미만 주택비율	○	
	시장소도입	읍·면 중심지 서비스 공급능력	×	• 영국은 서비스 공급수준, 비즈니스 활동, 고용 등을 기준으로 시장소도입 활성화 정도를 등급화하여 활용
	문화여가 체육	인구 1,000명당 체육시설 수	○	
인구 1000명당 영화관, 공연장, 도서관 등 문화시설 수		○		
환경	녹지율		○	
	생물종 다양성		×	• EU와 영국은 농경지 내 조류서식밀도를 지표화
	수질	하천수질지표	×	• 수계별 BOD, COD 자료 활용

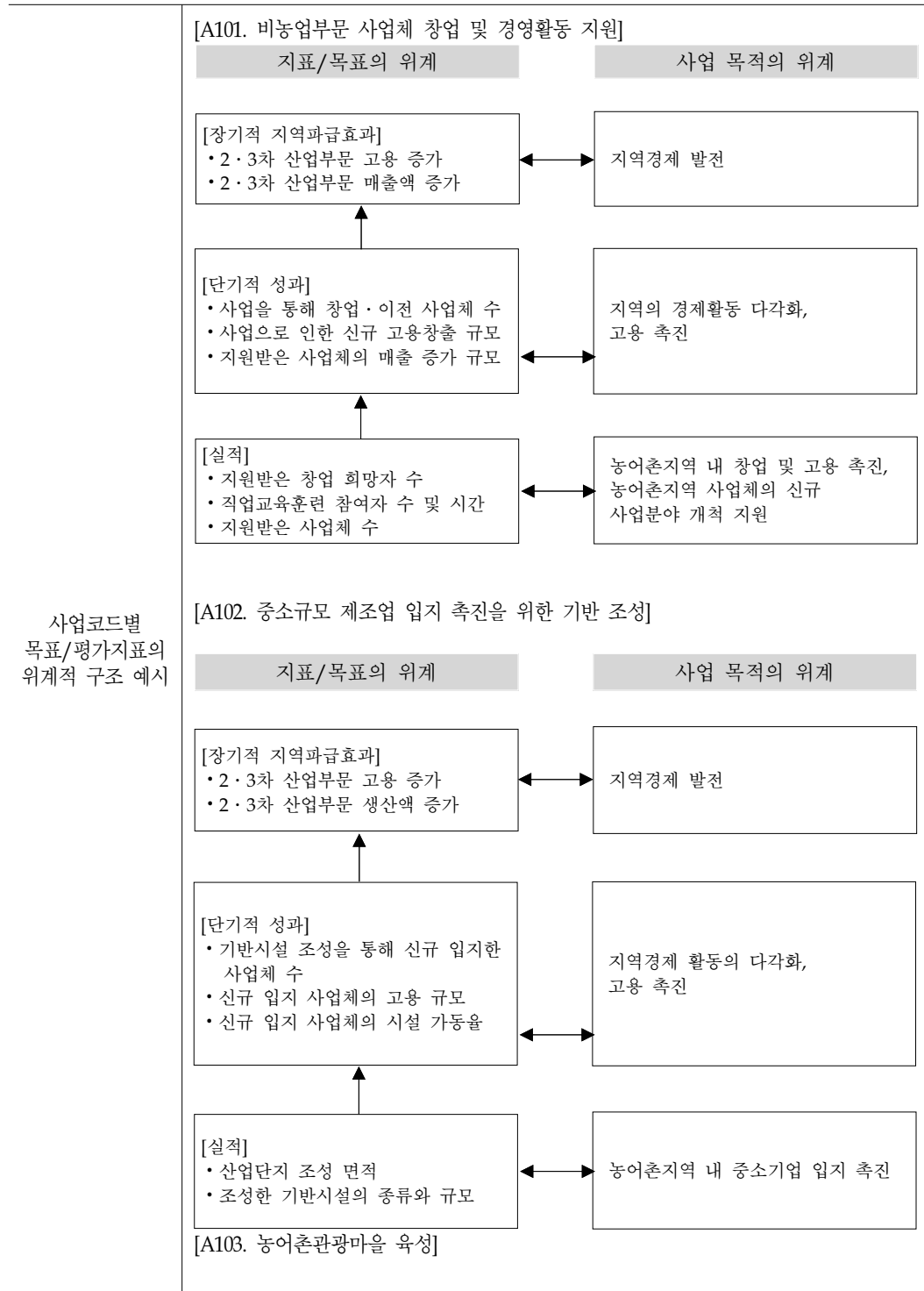
주: '통계자료 여부'란의 ○ 표시는 현재 활용가능한 통계자료가 있음을, ×는 현재 자료가 없어서 새로운 통계를 생산하거나 기존 자료의 재가공이 필요함을 의미

부 록 3

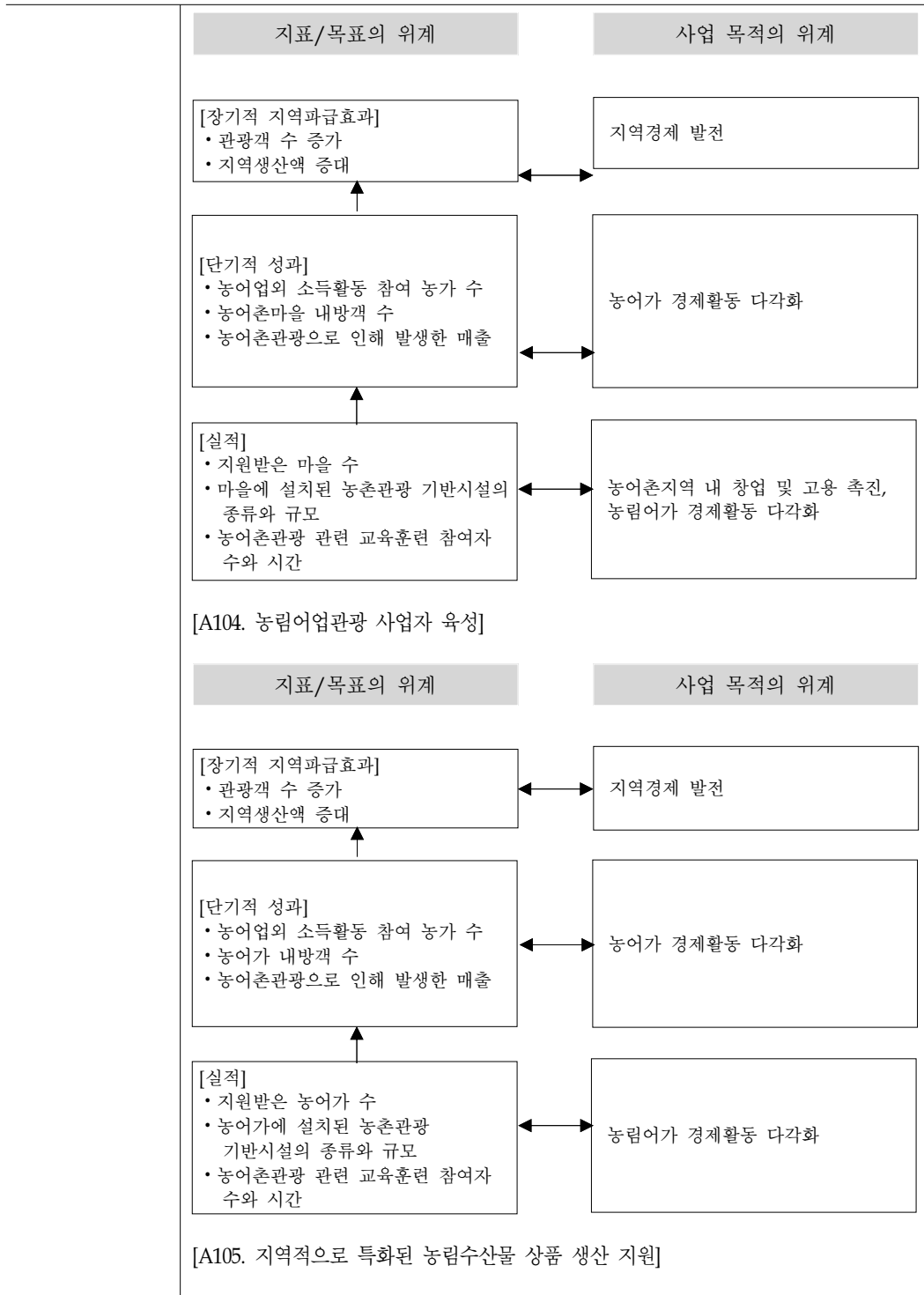
‘농어촌산업육성·도농교류기반 조성’ 사업군 계획의 핵심 요소

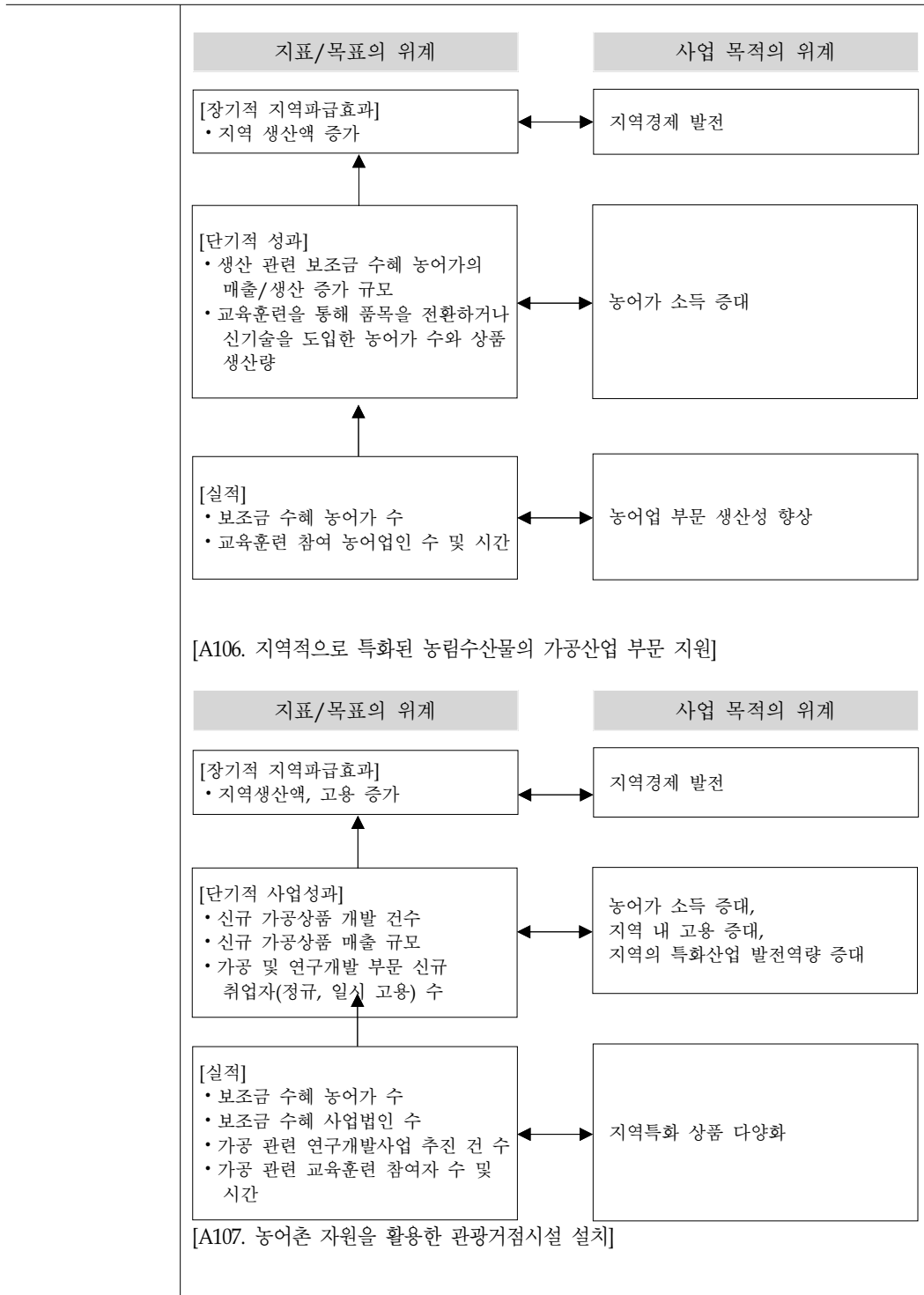
사업군	농어촌산업육성·도농교류기반 조성
관련 법규	<ul style="list-style-type: none"> • 농업·농촌기본법 제38조(농촌 지역산업의 진흥 및 개발) 제1항, 제2항, 제3항 • 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법 제31조(향토 산업의 진흥) 제1항 및제2항, 제35조(도시와 농산어촌의 교류 확대) 제1항, 제2항 • 농어촌정비법(개정안, 입법예고 중)
사업군의 개요	<p>농어촌지역의 경제적·사회적 위축 및 인구 과소화 경향을 억제하기 위해, 지역 내 2·3차 산업 부문의 중소기업 창업 또는 발전을 지원한다. 그리고 도시-농어촌 간의 민간부문 교류 활동을 지원한다. 이러한 사업들을 통해 농어촌 지역의 경제활동 구조를 다각화·개선하고 지역 내의 창업자활동(entrepreneurship)을 진작시킬 것을 기대한다.</p>
적용 가능한 정책 수단 (세부 사업)의 내용 예시	<ul style="list-style-type: none"> • 비농업부문 사업체 창업 및 경영활동 지원(사업코드: A101) - 주요 내용: <ul style="list-style-type: none"> · 사업체 창업을 위한 교육훈련 및 자금지원 · 기존 사업체의 신규 사업분야 진출을 위한 교육훈련 및 자금지원 · 사업체 주요 상품의 홍보 및 마케팅 지원 - 사업실행주체: 2·3차 산업부문 사업체, 주민, 지방자치단체
	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 제조업 입지 촉진을 위한 기반 조성(사업코드: A102) - 주요 내용: <ul style="list-style-type: none"> · 사업체 경영에 필요한 기반시설 설치 - 사업실행 주체: 기초지방자치단체
	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌관광 마을 육성(사업코드: A103) - 주요 내용: <ul style="list-style-type: none"> · 마을의 농촌관광 상품 및 서비스 생산 기반 조성 · 농어가의 겸업활동을 위한 교육훈련 - 사업실행 주체: 농촌마을 주민
	<ul style="list-style-type: none"> • 농림어업관광 사업자 육성(사업코드: A104) - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 농가의 농촌관광 참여를 위한 교육훈련 지원 · 개별 농촌관광 사업 기반 지원 · 농촌관광 사업자간 제휴 및 연합활동 지원

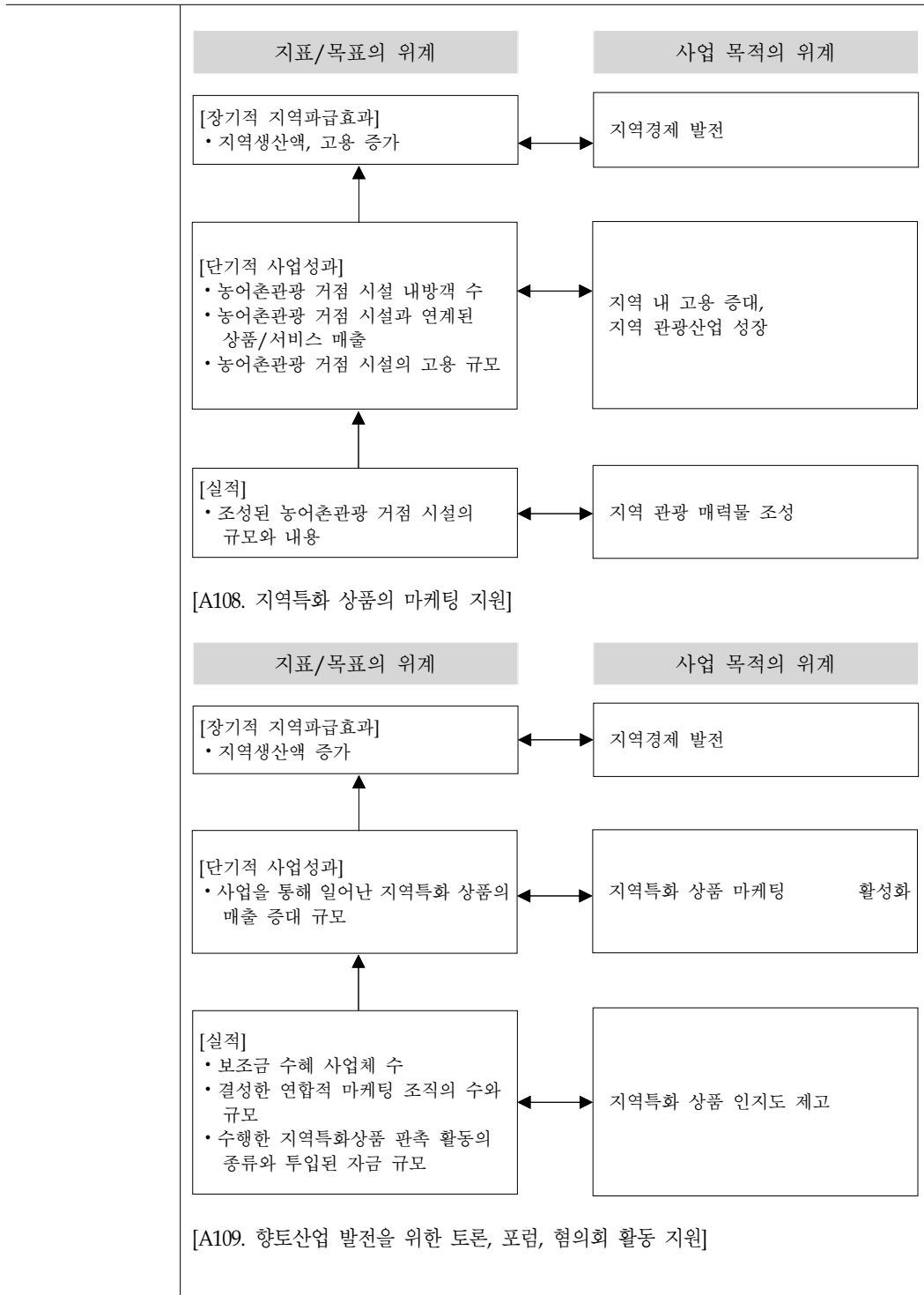
	<ul style="list-style-type: none"> - 사업실행 주체: 농림어업인 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 지역적으로 특화된 농림수산물의 생산 지원(사업코드: A105) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 농림어가의 교육훈련 지원 · 해당 생산물의 지역특화를 위한 생산자재 / 설비 지원 - 사업실행주체: 농림어가, 농림어업 분야 법인, 지방자치단체 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 지역적으로 특화된 농림수산물의 가공산업 부문 지원(사업코드: A106) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 가공부문 연구개발 지원 · 가공부문 교육훈련 지원 - 사업실행주체: 농림어가, 농림어업 분야 법인, 지방자치단체 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 농어촌의 자원을 활용한 관광거점시설 설치(사업코드: A107) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 농업테마공원 조성 · 어촌어항관광 개발 - 사업실행주체: 농림어업 분야 법인, 지방자치단체 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 지역적으로 특화된 상품의 마케팅 지원(사업코드: A108) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 지역특화상품 생산자의 판촉활동 지원 · 지역상품의 공동 마케팅 지원 - 사업실행주체: 관련 분야 법인, 지방자치단체, 농림어업인 단체 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 향토산업의 발전을 위한 토론, 포럼, 협의회 활동 지원(A109) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 관련자들의 학습활동 지원 · 관련 주체들의 조직화를 위한 커뮤니케이션 활동 지원 · 향토산업 발전 전략 수립을 위한 연구활동 지원 - 사업실행주체: 관련 분야 사업체, 지방자치단체, 농림어업인 단체, NGO
<p style="text-align: center;">목표 및 평가 지표</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기준 자료: 지역의 2·3차 산업 부문 사업체 수, 고용, 생산액, 관광객 수 • 투입: 사업군에 할당된 공적 자금, 민간 부문 자부담 • 실적: 지원받은 사업체 수, 지원받은 마을 수, 지원받은 개별 농어업 경영인 수(사업체 업종 및 규모에 따라 구분, 농어업 경영인의 연령, 성별에 따라 구분, 지원 형태(인프라 확충, 소프트웨어적 지원 등)에 따라 구분) • 단기적 성과: 창업 사업체 수, 새로이 창출된 고용, 지원받은 사업체의 매출 증가 규모, 관광 부문의 경우 지원받은 사업체·농어가·어항·마을에의 내방객 증가 규모, 겸업활동을 시작한 농어가 인구 • 지역파급효과: 지역의 2·3차 산업 부문 고용 증가, 관광객 수 증가, 2·3차 산업 부문 사업체 수 증가, 2·3차 산업 부문 생산액 증가 ※ 사업코드 분류에 포함되지 않은 창의적인 세부사업을 지자체가 제안하는 경우, 목표 및 평가 지표도 아울러 제시하도록 유도. 추후, 평가항목에 새로운 코드로 반영

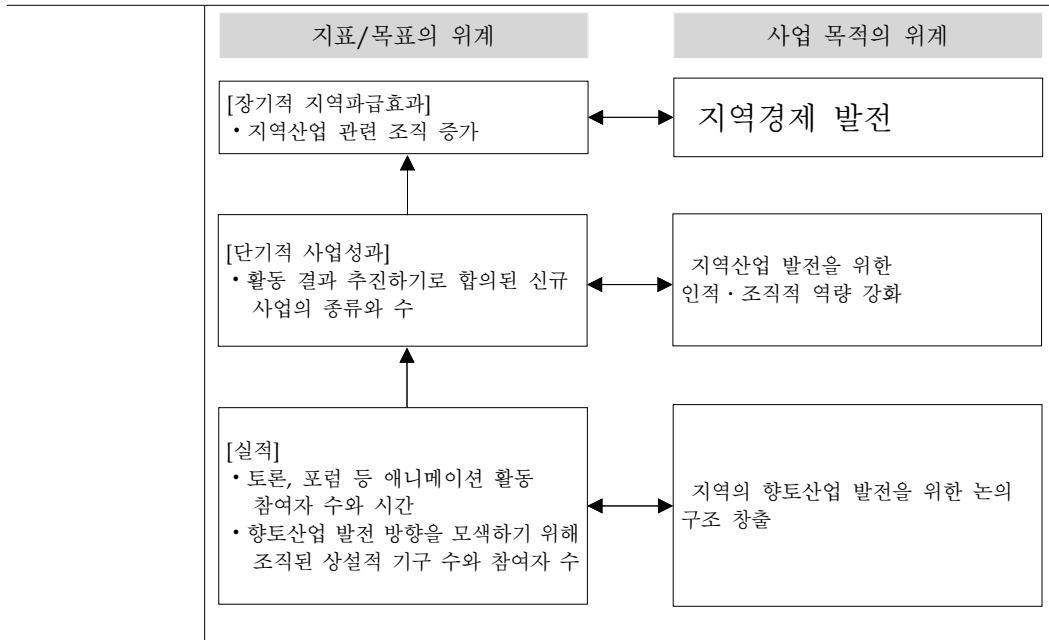


사업코드별
목표/평가지표의
위계적 구조 예시









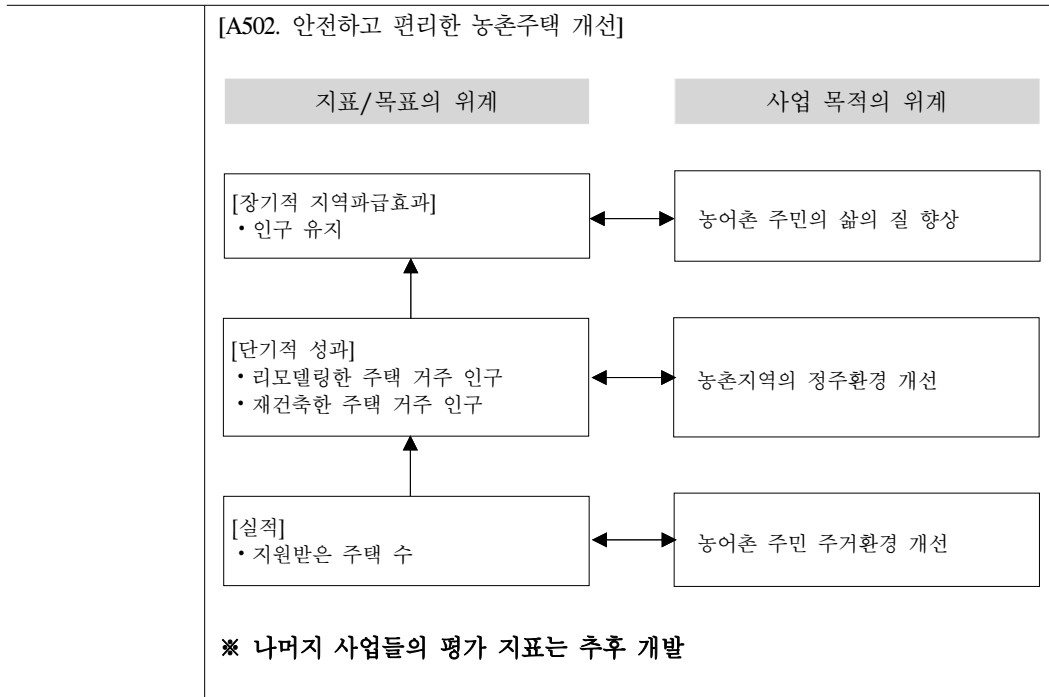
부 록 4

‘기초생활권 종합개발’ 사업군 계획의 핵심 요소

사업군	기초생활권 종합개발
관련 법규	<ul style="list-style-type: none"> • 농업·농촌기본법 제38조(농촌 지역산업의 진흥 및 개발) 제1항, 제2항, 제3항 • 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법 제31조(향토 산업의 진흥) 제1항 및제2항, 제35조(도시와 농산어촌의 교류 확대) 제1항, 제2항 • 농어촌정비법(개정안, 입법예고 중)
사업군의 개요	<p>지역의 인구·사회·경제적 특성을 감안하여 정주환경을 조성한다. 마을-중심읍면-중심도시로 이어지는 정주공간체계를 고려하여 효과적인 생활 서비스 전달 체계를 개발하고, 생활권 확충을 위한 활동을 추진한다. 특히, 인접한 지자체와의 협력을 통한 생활권 확충을 추진한다. 특히, 인접한 지자체와의 협력을 통한 생활권 확충을 추진한다. 특히, 인접한 지자체와의 협력을 통한 생활권 확충을 추진한다.</p>
적용 가능한 정책 수단 (세부 사업)의 내용 예시	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌마을의 기초생활권 조성(사업코드: A501) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용: <ul style="list-style-type: none"> · 마을 내 도로 정비 · 마을 내 상하수도 개설 · 지하수 개발 등을 통한 생활용수 공급 - 사업실행주체: 지방자치단체 • 안전하고 편리한 농촌주택 개선(사업코드: A502) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용: <ul style="list-style-type: none"> · 노후주택 개량 · 노후주택 재건축 · 고령 가구의 안전한 생활과 불편 해소를 위한 주택 개량 - 사업실행주체: 지방자치단체, 농촌마을 주민 • 농촌마을 공동시설 리모델링 및 건축(사업코드: A503) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용: <ul style="list-style-type: none"> · 마을회관 리모델링 또는 신축 · 경로당 리모델링 또는 신축 · 건강관리실 리모델링 또는 신축 · 공동화장실 리모델링 또는 신축 - 사업실행주체: 지방자치단체, 농촌마을 주민 • 농촌마을 조성(사업코드: A504) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용: <ul style="list-style-type: none"> · 신규 전입인구를 대상으로 한 마을 조성 · 기존 주민의 거주지 재편을 위한 마을 조성 - 사업실행주체: 지방자치단체, 농촌마을 주민

	<ul style="list-style-type: none"> • 마을 경관관리(사업코드: A505) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 주민주도형 마을 경관계획 수립 · 경관을 고려한 마을 내 옥외 공간 조성(텃밭, 화단, 담장, 건물외벽 등) · 역사문화적 유산 또는 생태적 기념물 보호를 위한 활동 및 시설 설치 - 사업실행주체: 지방자치단체, 농촌마을 주민
	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌마을의 폐기 자원 재활용(사업코드: A506) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 기존의 기능과 효용이 감소한 마을 고정자산의 타용도 전환 및 재활용 (예: 마을회관, 빈집, 창고 등의 리모델링을 통한 방문객숙소 활용) - 사업실행주체: 지방자치단체, 농촌마을 주민
	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면 중심지 또는 마을권역 서비스 기능 활성화 및 접근성 제고(사업코드: A507) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 여러 개의 배후 마을을 대상으로 한 민원출장소, 보건소, 우체국, 금융기관, 상업시설, 도서관 등 생활서비스 공급시설을 집적 배치 · 거점면 소재지 복지회관 등 시설을 용도에 맞게 리모델링 · 서비스 중심지에 대한 마을 순회 셔틀버스 운행 - 사업실행주체: 지방자치단체
	<ul style="list-style-type: none"> • ‘찾아가는 서비스 프로그램’ 개발 및 운영(사업코드: A508) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 노인, 어린이 등 중심지로의 이동이 어려운 교통약자들의 거주지로 방문하여 기초생활에 필요한 서비스를 제공하는 프로그램 개발 및 운영 (예: 노인수발 서비스, 이동목욕탕, 이동도서관 등) · 프로그램의 지속가능한 운영을 염두에 둔 사업 개발 - 사업실행주체: 지방자치단체
	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 접근에 대한 사회적 배제 방지 프로그램 개발 및 운영(사업코드: A509) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 생활 서비스에 대한 접근이 어려운 계층을 파악하고 개선 방안을 찾기 위한 포럼 활동, 연구 및 프로그램 개발 지원 · 서비스 공급 프로그램 운영에 대한 지원 (예: 다문화가정 외국인 결혼이민자 학습, 격오지 어린이 방과후 학교, 격오지 의용 구급대) - 사업실행주체: 지방자치단체, NGO
	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 서비스 공급을 위한 사회적 기업 육성(사업코드: A510) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 지자체가 직접 충분한 공급을 제공하기 어려운 공적 서비스 수요를 충족시키기 위한 민간-공공 협력 사업체 설립 지원 · 지역사회 서비스 수요, 공급을 위한 인적자원 등에 대한 조사활동 · 사회적 기업 운영에 필요한 경상비의 일부 지원 (예: 평생학습 프로그램 운영자 인건비 일부 지원) - 사업실행주체: 지방자치단체, NGO

	<ul style="list-style-type: none"> • 시·군청 소재지의 중심시가지 활성화 사업(사업코드: A511) - 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 서비스 시설을 중심으로 한 중심 시가지 재개발 - 사업실행주체: 지방자치단체, 지역 내 사업자, NGO 								
<p>목표 및 평가 지표</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기준 자료: 지역의 전출입 인구, 서비스 부문 수급 실태, 서비스 기능에 대한 주민들의 접근성 실태 • 투입: 사업군에 할당된 공적 자금, 민간 부문 자부담 • 실적: 지원받은 서비스 사업체 수(공공기관 포함, 서비스 업종 및 규모에 따라 구분), 지원받은 마을 수, 지원받은 마을 정주 인구, 투자 규모, 지원대상 서비스 시설 및 활동 수(서비스 유형에 따라 구분), 지원받은 역사문화적·생태적 경관의 규모(경관 유형에 따라 구분), 학습·포럼 활동 참여자 수(성별, 연령, 활동 유형에 따라 구분), 지원받은 연구활동 수 • 단기적 성과: 개선된 서비스의 혜택을 받은 농촌지역 인구 규모(인구학적 특성, 서비스 유형에 따라 구분), 개선된 주택의 수, 조성된 마을의 거주 규모, 학습·포럼의 결과로 발생한 서비스 개선 프로젝트의 수와 규모, 사회적 기업으로 창출한 고용 규모, 개선된 서비스 공급 시설의 규모와 수 • 지역파급효과: 지역 주민의 삶의 질 만족도, 인구 유입 및 전출 억제, 고용 창출 <p>※ 사업코드 분류에 포함되지 않은 창의적인 세부사업을 지자체가 제안하는 경우, 목표 및 평가 지표도 아울러 제시하도록 유도. 추후, 평가항목에 반영.</p>								
<p>사업코드별 목표/평가지표의 위계적 구조 예시</p>	<p>[A501. 농촌마을의 기초 인프라 정비]</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #cccccc;">지표/목표의 위계</th> <th style="background-color: #cccccc;">사업 목적의 위계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> [장기적 지역파급효과] • 인구 전입 및 유출 방지 </td> <td style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 지역 주민 삶의 질 만족도 제고 </td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> [단기적 성과] • 확포장된 도로 연장 • 하수처리체계 수혜 주민 수 • 상수도 및 생활용수 공급을 수혜 받은 주민 수 </td> <td style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 농촌마을 주민들의 도로 접근성, 상하수도 이용 편리성 증대 </td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> [실적] • 포장된 마을 도로 연장 • 확장된 마을 도로 연장 • 확장된 상하수도 용량 • 추가 공급된 생활용수량 </td> <td style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 농촌마을 주민들의 도로 접근성, 상하수도 이용 편리성 증대 </td> </tr> </tbody> </table>	지표/목표의 위계	사업 목적의 위계	[장기적 지역파급효과] • 인구 전입 및 유출 방지	지역 주민 삶의 질 만족도 제고	[단기적 성과] • 확포장된 도로 연장 • 하수처리체계 수혜 주민 수 • 상수도 및 생활용수 공급을 수혜 받은 주민 수	농촌마을 주민들의 도로 접근성, 상하수도 이용 편리성 증대	[실적] • 포장된 마을 도로 연장 • 확장된 마을 도로 연장 • 확장된 상하수도 용량 • 추가 공급된 생활용수량	농촌마을 주민들의 도로 접근성, 상하수도 이용 편리성 증대
지표/목표의 위계	사업 목적의 위계								
[장기적 지역파급효과] • 인구 전입 및 유출 방지	지역 주민 삶의 질 만족도 제고								
[단기적 성과] • 확포장된 도로 연장 • 하수처리체계 수혜 주민 수 • 상수도 및 생활용수 공급을 수혜 받은 주민 수	농촌마을 주민들의 도로 접근성, 상하수도 이용 편리성 증대								
[실적] • 포장된 마을 도로 연장 • 확장된 마을 도로 연장 • 확장된 상하수도 용량 • 추가 공급된 생활용수량	농촌마을 주민들의 도로 접근성, 상하수도 이용 편리성 증대								



부 록 5

EU의 농촌개발정책 분야별 사업과 평가지표 구성

분야 (Axis)	사업 (Measures)	평가지표 (Indicators)	
농림업 부문 경쟁력 강화	직업교육훈련 및 정보제공	기준자료	농업부문 교육훈련 실태, 임업부문 노동생산성, 농업부문 노동생산성
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	교육훈련 참여자 수(성별, 연령, 교육훈련 내용, 참여자 유형 등으로 구분), 교육훈련 참여 일수
		단기적 성과	농림업 관련 교육훈련 과정을 성공적으로 이수한 참여자 수(성별, 연령, 교육훈련 내용, 참여자 유형 등으로 구분)
		지역과급효과	노동생산성
	젊은 농업인 창업 지원	기준자료	농업부문 노동생산성, 농업 인력의 연령 구조
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	지원받은 농업인 수(성별, 연령, 교육훈련 내용, 참여자 유형 등으로 구분), 젊은 농업인들의 창업투자규모
		단기적 성과	지원받은 농가의 조부가가치 증가액
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
	농업인 및 노동자 조기은퇴 지원	기준자료	농업부문 노동생산성, 농업 인력의 연령 구조
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	조기은퇴 농업인 수(성별, 연령별 범주로 구분) 조기은퇴 농업노동자 수(성별, 연령별 범주로 구분) 경영이양된 농경지 규모
		단기적 성과	지원받은 농가의 조부가가치 증가액
		지역과급효과	노동생산성
	농림업 가구에 대한 자문 및 지도 서비스 지원	기준자료	농업부문 노동생산성, 임업부문 노동생산성
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	지원받은 농가 수(자문의 유형, 연간 직접지불금 수혜 규모 등에 따라 농가 구분) 지원받은 임가 수(자문 유형에 따라 농가 구분)
		단기적 성과	지원받은 농림가 조부가가치 증가액
		지역과급효과	노동생산성
농장관리 위험관리 지원	기준자료	농업부문 노동생산성, 임업부문 노동생산성	
	투입	집행된 공적 자금의 규모	
	실적	농장관리체계를 개선한 농가 수, 자문서비스 수혜 농가 수(자문 유형에 따라 구분)	

		단기적 성과	지원받은 농림가 조부가가치 증가액
		지역과급효과	노동생산성
농업 경영체 현대화	기준자료	투입	농업부문 노동생산성, 농업부문 총 고정자본 형성 규모
	실적	투입	집행된 공적 자금의 규모
	단기적 성과	실적	투자지원을 받은 농업경영체 수(품목, 성별, 법률적 지위, 연령 범주, 투자 유형에 따라 구분) 총 투자규모(투자유형, 품목에 따라 구분)
	지역과급효과	단기적 성과	신상품 또는 신기술을 도입한 농업경영체 수 지원받은 농가의 조부가가치 증가액
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
산림의 경제적 가치 제고	기준자료	투입	임업부문 총 고정자본 형성 규모, 임업부문 노동생산성
	실적	투입	집행된 공적 자금의 규모
	단기적 성과	실적	투자지원을 받은 임업경영체 수(사유림과 공유림을 구분), 총 투자규모(소유주 유형에 따라 구분)
	지역과급효과	단기적 성과	신상품 또는 신기술을 도입한 임업경영체 수 지원받은 임가의 조부가가치 증가액
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
농림산물 부가가치 제고	기준자료	투입	농업·임업·식품산업 부문의 총 고정자본 형성 규모, 식품산업의 노동생산성
	실적	투입	집행된 공적 자금의 규모
	단기적 성과	실적	지원받은 경영체 수(경영체 규모, 부문, 활동유형[가공/ 유통 등] 등에 따라 구분), 총 투자 규모(경영체 규모, 부문, 활동유형[가공/유통 등] 등에 따라 구분),
	지역과급효과	단기적 성과	신상품 또는 신기술 도입 경영체 수, 지원받은 경영체 조부가가치 증가액
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
농림식품부 문 신제품, 신공정, 신기술개발 협력 지원	기준자료	투입	일차산업 부문 및 식품산업 부문 경제발전 지표
	실적	투입	집행된 공적 자금의 규모
	단기적 성과	실적	지원받은 협력 프로젝트의 수(부문, 협력 프로젝트 유형에 따라 구분)
	지역과급효과	단기적 성과	신상품, 신기술 도입 경영체 수, 지원받은 경영체 조부가가치 증가액
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
농림업 부문 적응과 발전을 위한 인프라 구조개선 및 개발	기준자료	투입	일차산업 부문 경제발전 지표
	실적	투입	집행된 공적 자금의 규모
	단기적 성과	실적	지원받은 프로젝트 수(토지 유형, 농림업 활동 유형에 따라 구분), 총 투자 규모(토지 유형, 농림업 활동 유형에 따라 구분)
	지역과급효과	단기적 성과	지원받은 경영체 조부가가치 증가액(부문별로 구분)
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
자연재해 예방과 복구	기준자료	투입	일차산업 부문 경제발전 지표
	실적	투입	집행된 공적 자금의 규모
	실적	실적	자연재해가 일어난 농경지 중 지원이 이루어진 면적 (사업유형, 피해유형에 따라 구분) 총 투자규모(사업유형, 피해유형에 따라 구분)

		단기적 성과	지원받은 경영체 조부가가치 증가액
		지역과급효과	노동생산성
농식품 품질기준 준수를 위한 지원		기준자료	일차산업 부문 경제발전 지표
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	수혜자 수(품질기준 유형에 따라 구분)
		단기적 성과	지원받은 경영체 조부가가치 증가액, 품질기준을 준수한 농업 생산물의 가격(품질기준 유형, 해당 상품 유형에 따라 구분)
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
식품품질 정책 참여 농가 지원		기준자료	일차산업 부문 경제발전 지표
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	식품품질정책에 참여하면서 지원받은 농업경영체 수(품질정책 유형, 농산물 품목 및 유형에 따라 구분)
		단기적 성과	품질인증을 받은 농산물의 가격(농산물 품목·유형에 따라 구분)
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
품질 고급화 참여 생산자 단체 정보 서비스및 관측활동 지원		기준자료	1차산업 및 식품산업 부문 경제발전 지표
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	지원한 활동의 수(품질정책 유형 및 농산물 유형에 따라 구분)
		단기적 성과	품질인증을 받은 농산물의 가격(품질정책 유형 및 농산물 유형에 따라 구분)
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
EU 신규 회원국의 구조조정 중에 있는 준생계농 지원		기준자료	농업부문 노동생산성, 신규 회원국에서의 준생계농의 비중
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	지원받은 준생계농의 수(경영규모에 따라 구분)
		단기적 성과	시장진출에 성공한 농가 수
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
생산자 단체 조직화 지원		기준자료	1차산업 부문 경제발전 지표
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	지원받은 생산자 단체 수(단체 유형[신규 또는 기존], 품목에 따라 구분), 지원받은 생산자 단체의 매출규모 (단체 유형[신규 또는 기존], 품목에 따라 구분)
		단기적 성과	지원받은 경영체 조부가가치 증가액
		지역과급효과	지역경제 성장, 노동생산성
환경보호 및 토지관리	산간 조건불리 지역지원	기준자료	생물종 다양성(높은 수준의 자연적 가치를 지닌 농지 및 임야 면적, 농경지 서식 조류 밀도)
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	지원받은 산간지역 농가 수, 지원받은 산간지역의 농경지 규모(지역유형[Natura 2000지역 등]에 따라 구분)
		단기적 성과	다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제

	지역파급효과	생물종다양성 감소 추세 완화, 높은 수준의 자연적 가치를 갖는 농경지 및 임야의 유지
비산간 조건불리지 역지원	기준자료	생물종 다양성(높은 수준의 자연적 가치를 지닌 농지 및 임야 면적, 농경지 서식 조류 밀도)
	투입	집행된 공적 자금의 규모
	실적	지원받은 비산간지역 농가 수, 지원받은 비산간지역의 농경지 규모(지역유형[습지 등]에 따라 구분)
	단기적 성과	다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제
	지역파급효과	생물종다양성 감소 추세 완화, 높은 수준의 자연적 가치를 갖는 농경지 및 임야의 유지
Natura 2000 등 환경규제 지역에서의 농업에 대한 직접지불	기준자료	생물종다양성(높은 수준의 자연적 가치를 지닌 농지 및 임야 면적, 농경지 서식 조류 밀도), 수질(영양물질 수치, 질소 및 농약에 의한 오염 실태)
	투입	집행된 공적 자금의 규모
	실적	Natura 2000 등 환경규제지역에서 지원 받은 농가 수, Natura 2000 등 환경규제지역에서 지원 받은 농경지 면적
	단기적 성과	다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제
	지역파급효과	생물종다양성 감소 추세 완화, 높은 수준의 자연적 가치를 갖는 농경지 및 임야의 유지, 수질 개선
친환경 농업에 대한 직접지불	기준자료	생물종다양성(높은 수준의 자연적 가치를 지닌 농지 및 임야 면적, 농경지 서식 조류 밀도) 수질(영양물질 수치, 질소 및 농약에 의한 오염 실태), 기후변화/대기의 질(농업으로부터의 신재생에너지 생산 실태, 농업부문의 온실가스 배출규모), 토양침식의 위험에 노출된 토지면적
	투입	집행된 공적 자금의 규모
	실적	지원받은 농업경영체 수, 친환경농업 정책이 시행되고 있는 총 경지면적, 직접지불 협약 건수, 유전자원 보전 관련 활동 건수
	단기적 성과	다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제

		지역과급효과	<ul style="list-style-type: none"> - 생물종다양성 감소 추세의 완화, 농경지 및 임야의 유지, - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제
동물 복지에 위한 지원	기준자료		
	투입		집행된 공적 자금의 규모
	실적		지원받은 농가 수, 동물복지 협약에 가입된 가축 수
	단기적 성과		
	지역과급효과		
비생산적 투자에 대한 지원	기준자료		생물종다양성 개선, 수질 개선, 기후변화의 영향 완화, 토양의 질 개선
	투입		집행된 공적 자금의 규모
	실적		지원을 받은 농가 및 주민 가구 수, 총 투자규모(투자유형에 따라 구분)
	단기적 성과		다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 <ul style="list-style-type: none"> - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제
	지역과급효과		생물종다양성 감소 추세의 완화, 농경지 및 임야의 유지, 수질 개선, 기후변화의 영향 완화, 토질 개선, 한계농지 및 방치된 토지의 억제
농지의 산림전환 지원	기준자료		생물종 다양성(식생구성, 높은 수준의 자연적 가치를 지닌 농지 및 임야 면적, 농경지 서식 조류 밀도), 토양침식 우려 토지 면적, 농림업으로부터의 재생가능 에너지 생산량, 수질(총 영양물질 수치)
	투입		집행된 공적 자금의 규모
	실적		산림전환 비용 지원을 받은 수혜자 수(토지소유권 유형, 환경적 조건 등에 따라 구분), 산림전환 면적(토지소유권 유형, 환경적 조건 등에 따라 구분)
	단기적 성과		다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 <ul style="list-style-type: none"> - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제
	지역과급효과		생물종다양성 감소 추세 완화, 높은 자연적 가치를 지닌 농경지 및 임야 유지 수질 개선, 기후변화의 영향 완화에 기여
농지의 산림농업 (agro-forestry) 이용	기준자료		생물종다양성(농경지 서식 조류 밀도, 식생 구성, 높은 자연적 가치를 지닌 농경지 및 임야 면적), 수질(총 영양물질 수치), 토양침식 우려 토지면적
	투입		집행된 공적 자금의 규모

	실적	수혜자 수(농경지 이용 유형에 따라 구분), 새로운 산림농업체제로 재편된 토지 면적(농경지 이용 유형, 수목 유형에 따라 구분)
	단기적 성과	다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제
	지역파급효과	생물종다양성 감소 추세 완화, 높은 자연적 가치를 지닌 농경지 및 임야 유지, 수질 개선, 기후변화의 영향 완화에 기여
Natura 2000 지역 직접지불	기준자료	생물종다양성(높은 자연적 가치를 지닌 농경지 및 임야 면적, 식생 구성), 수질(총 영양물질 수치)
	투입	집행된 공적 자금의 규모
	실적	Natura 2000 지역에서 직접지불을 수혜 받은 임업경영체 수, 직접지불 지급 임야면적
	단기적 성과	다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제
	지역파급효과	높은 자연적 가치를 지닌 농경지 및 임야 면적의 유지, 수질 개선, 기후변화의 영향 완화에 기여
산림환경 직접지불	기준자료	생물종다양성(높은 자연적 가치를 지닌 농경지 및 임야 면적, 식생 구성), 수질(총 영양물질 수치), 토양침식 우려 토지면적
	투입	집행된 공적 자금의 규모
	실적	직접지불 수혜받은 임업경영체 수(연령, 종사분야에 따라 구분), 직접지불금을 지급한 산림면적, 직접지불 협약 체결 건수(연령, 종사 분야에 따라 구분),
	단기적 성과	다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제
	지역파급효과	높은 자연적 가치를 지닌 농경지 및 임야 면적의 유지, 수질 개선, 기후변화의 영향 완화에 기여
산림재해 복구 및 예방 지원	기준자료	생물종다양성(식생 구성), 수질(총 영양물질 수치), 토양침식 우려 토지면적
	투입	집행된 공적 자금의 규모
	실적	재해 예방 및 복구 활동의 수(활동 유형, 개입방식 등에 따라 구분), 재해를 입은 산림면적 중 지원이 이루어진 면적(수혜자 유형, 활동 유형 등에 따라 구분) 총 투자규모(수혜자, 활동 유형에 따라 구분)

		단기적 성과	다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제	
		지역파급효과	높은 자연적 가치를 지닌 농경지 및 임야 면적의 유지, 수질 개선, 기후변화의 영향 완화에 기여	
	산림에 대한 비생산적 투자 지원	기준자료	생물종다양성(식생 구성), 수질(총 영양물질 수치), 토양침식 우려 토지면적	
		투입	집행된 공적 자금의 규모	
		실적	지원받은 산림 소유주 수(투자 유형에 따라 구분), 총 투자 규모(투자 유형에 따라 구분)	
		단기적 성과	다음과 같은 사항에 기여한 토지관리 면적 - 생물종다양성 개선 - 수질 개선 - 기후변화의 영향 완화 - 토양의 질 개선 - 한계농지 및 방치된 토지의 억제	
		지역파급효과	높은 자연적 가치를 지닌 농경지 및 임야 면적의 유지, 수질 개선, 기후변화의 영향 완화에 기여	
	농촌지역경제 및 지역사회	농외소득 활동 촉진	기준자료	농외소득이 있는 농업인 수, 비농업부문 고용 실태, 비농업부문 경제발전 지표
			투입	집행된 공적 자금의 규모
			실적	수혜자 수(성별, 연령별, 농외소득 활동 유형에 따라 구분), 총 투자규모(성별, 연령별, 농외소득 활동 유형에 따라 구분)
단기적 성과			지원받은 비즈니스 부문에서의 농외활동 조부가가치 증가액, 창출된 총 고용(농장내/농장외, 성별, 연령별 유형에 따라 구분)	
지역파급효과			지역경제 성장, 고용창출(농장내/농장외, 성별, 연령별 유형에 따라 구분)	
비농업 부문 소규모 사업체 창업 및 발전 지원		기준자료	비농업부문 지역경제 발전 지표(2,3차산업 부문 조부가가치 생산액), 비농업부문 고용실태, 자영업 실태	
		투입	집행된 공적 자금의 규모	
		실적	지원받은 소규모 사업체 수(법률적 형태, 연령, 업종 등에 따라 구분)	
		단기적 성과	창출된 총 고용(성별, 연령, 농장내/농장외 유형에 따라 구분), 지원받은 사업체들의 비농업활동을 통한 조부가가치생산액 증가 규모	
		지역파급효과	지역경제 성장, 고용창출	
관광산업 활성화	기준자료	지역 내 관광 인프라		
	투입	집행된 공적 자금의 규모		
	실적	지원받아 출현한 해로운 관광경영 활동의 수(활동유형에 따라 구분), 총 투자규모(활동유형에 따라 구분)		
	단기적 성과	지원에 따라 추가된 관광객 수(숙박관광과 당일관광 구분), 창출된 총 고용(연령, 성별, 농장내/농장외 유형에 따라 구분)		

		지역과급효과	지역경제 성장, 고용 창출
농촌지역경제와 주민을 위한 기초생활 서비스 확충		기준자료	인구유입, 인터넷 접근 정도, 서비스 부문 발전 실태
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	지원받은 활동의 수(활동유형에 따라 구분), 총 투자규모(활동유형에 따라 구분)
		단기적 성과	개선된 서비스의 혜택을 받은 농촌지역 인구 규모, 인터넷 접속 증가량
		지역과급효과	지역경제 성장, 고용창출(연령, 성별, 농장내/농장의 유형에 따라 구분)
마을 재생 및 개발		기준자료	인구유입, 비농업부문 경제발전 실태
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	개발활동이 일어난 마을 수(개발활동 유형에 따른 구분), 총 투자규모(개발활동 유형에 따른 구분)
		단기적 성과	증진된 서비스의 혜택을 받은 농촌지역 인구 규모, 인터넷 접근성 증대
		지역과급효과	지역경제 성장, 고용창출(연령, 성별, 농장내/농장의 유형에 따라 구분)
농촌 역사문화 유산의 보전 및 개보수		기준자료	비농업부문 경제발전 실태, 인구유입
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	지원받은 농촌 역사문화유산 보전활동의 수(역사문화 유산의 유형에 따라 구분), 총 투자규모(역사문화유산의 유형에 따라 구분)
		단기적 성과	개선된 서비스의 혜택을 받은 농촌 주민의 수
		지역과급효과	지역경제 성장, 고용창출(연령, 성별, 농장내/농장의 유형에 따라 구분)
삶의 질 향상위한 지역경제 주체의 교육훈련과 정보 제공		기준자료	지역의 평생학습 실태
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	지원받은 활동에 참여한 경제활동 주체의 수(주체 유형, 성별, 연령, 활동내용에 따라 구분), 참여한 교육훈련 일수
		단기적 성과	교육훈련 활동을 성공적으로 이수한 참여자 수(연령, 성별에 따라 구분)
지역발전전략 계획 및 실행을 위한 학습과 지역 내 분위기 조성		기준자료	농촌지역의 평생학습 실태
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	학습활동과 지역개발 분위기 조성 활동에 대한 참여자 수(성별, 연령, 활동 유형에 따라 구분), 공공-민간 파트너십 지원 사업의 수혜자 수
		단기적 성과	교육훈련 과정을 성공적으로 이수한 참여자 수(연령, 성별에 따라 구분)
LEADER	지역발전전략 실행 촉진	기준자료	LAG 형성 실태, 비농업부문의 경제발전 실태, 비농업부문의 고용 실태
		투입	집행된 공적 자금의 규모
		실적	LAG의 수(신규/기존 구분), LAG 활동 반경, LAG가 주도하는 발전 프로젝트 수(분야, 정책, 수혜자

		유형에 따라 구분), 지원을 받은 수혜자 수(분야, 정책, 수혜자 유형에 따라 구분)
	단기적 성과	창출된 총 고용(농장내/농장외, 연령, 성별에 따라 구분), 성공적으로 종료된 교육훈련 활동 참가자 수
	지역파급효과	지역경제 성장, 고용 창출

부 록 6

삶의 질 계획 현황

사 업 명	'08년도 투융자계획(억 원)								비고
	국 비					지방비	기타 (지부담 포 함)	합 계	
	농특세	군 특	기타 회계	기금 등	소계				
합 계	7,280	12,299	3,142	1,483	24,204	19,058	1,820	45,082	
1. 농산어촌 복지기반 확충(22)	4,087	0	1,008	0	5,095	1,614	321	7,030	
1-1 농산어촌 사회안전망 확충									
1-1-1-0 농어업인 국민건강보험제도개선	1,356				1,356			1,356	
1-1-2-0 농어업인 국민연금보험제도개선	884				884			884	
1-1-3-0 농작업 재해보상 지원	278				278		278	556	
1-1-4-0 어선원 재해보상보험 지원			265		265			265	
1-1-5-0 농어업인 기초생활보장제도 개선									비예산
1-2 농산어촌 보건·의료 기반 확충									
1-2-1-1 농산어촌 응급의료 인프라 확충	33				33			33	
1-2-1-2 공공보건기관기반 확충	675				675	338		1,013	
1-2-1-3 지역거점 공공의료기관 육성			370		370	319		689	
1-2-3-1 농작업재해 원인구명 및 농작업 환경개선			2		2			2	
1-2-3-2 농작업재해 안전관리시스템 구축 운영			1		1			1	
1-2-3-3 농작업 안전모델 조성사업	6				6	6		12	
1-3 농산어촌 영유아 및 여성복지 지원강화									
1-3-1-1 농산어촌 보육시설 확충			44		44	43		87	
1-3-1-2 농산어촌 만 5세아 무상보육지원			297		297	296		593	
1-3-1-3 농어업인의 영유아 보육지원	411				411	411		822	
1-3-2-0 여성농어업인센터 설치 확대 및 내실화						37	6	43	
1-3-3-1 농어가 도우미 지원 확대						51	12	63	
1-3-3-2 취약농가 인력지원	58				58		25	83	
1-3-5-1 여성농업인 창업지원	3		2		5	5		10	
1-4 농산어촌 노인복지 증진									
1-4-1-1 농산어촌 재가노인복지센터 확충			26		26	25		51	
1-4-2-3 노인봉사원 활동 프로그램 개발			1		1			1	
1-4-2-4 농촌 건강장수마을 조성	83				83	83		166	농림수산
1-4-3-0 경영이양 직불제 추진	300				300			300	

사 업 명	'08년도 투용자계획(억 원)								비고
	국 비					지방비	기타 (자부담 포 함)	합 계	
	농특세	균 특	기타 회계	기금 등	소계				
2. 농산어촌 교육여건 개선(17)	513	0	0	65	578	7,421	11	8,010	
2-1 농산어촌 학교 학생의 교육기회 강화									
2-1-1-1 농산어촌 우수고교 집중육성						78		78	
2-1-1-4 한국농업전문학교 개편 운영	76				76			76	
2-1-2-1 학교군 구성 운영						42		42	
2-1-3-4 방과후 교육활동 활성화 지원						1,082		1,082	
2-1-3-5 도시문화체험						19		19	
2-1-4-2 유치원 유아교육비 지원						4,000		4,000	
2-1-4-4 농어촌지역 사립유치원교사 처우개선						51		51	
2-2 농산어촌 학교 학생의 교육에 따른 부담경감									
2-2-1-0 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원						920		920	
2-2-2-1 농산어촌 대학생 학자금 융자지원	413				413			413	
2-2-2-2 농어업 관련 대학생 장학금 지원				65	65			65	
2-2-2-3 농어촌대학생 기숙사 건립	24				24	24		48	
2-2-3-1 초·중·고학생 급식비 지원						829		829	
2-2-3-2 자영농·수산계고 급식비									
○ 자영 농업계고 급식비						10	10	20	
○ 자영 수산계고 급식비						1	1	2	
2-2-4-2 특수교육지원센터 순회교육비 지원						60		60	
2-3 농산어촌 학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선									
2-3-2-1 농산어촌 순회교원수당 및 복식수업수당						30		30	
2-3-2-2 교직원사택확충 및 노후시설 현대화						272		272	
2-3-3-2 학교도서관 및 장서 확충						3		3	

사 업 명	'08년도 투융자계획(억 원)							비고	
	국 비					지방비	기타 (자부담 포 함)		합계
	농특세	균 특	기타 회계	기금 등	소계				
3. 농산어촌 지역개발 촉진(36)	2,046	9,114	1,831	1,311	14,302	8,346	1,240	23,888	
3-1 인적역량 강화									
3-1-1-0 지역개발 전문인력 육성 및 저변 확대	9				9			9	
3-2 농산어촌의 특성을 고려한 지역종합개발									
3-2-1-1 농촌마을종합개발사업	60	1,263			1,323	315		1,638	기초생활권
3-2-1-2 어촌종합개발사업		310			310	69	9	388	기초생활권
3-2-1-3 산촌생태마을조성사업		228			228	86		314	기초생활권
3-2-2-1 소도읍 육성사업		464	704		1,168	1,068	550	2,786	기초생활권
3-2-2-2 면소재지 활력증진사업									기초생활권
3-3 기초생활여건 개선									
3-3-1-1 농산어촌 주거환경 개선	180			1,080	1,260	540	600	2,400	
3-3-1-2 환경친화형 농촌주거모델 개발·보급			8		8	8		16	
3-3-2-1 면단위 생활용수개발		2,038			2,038	510		2,548	환경, (기초생활권)
3-3-2-2 마을단위 생활용수개발		309			309	79		388	농림수산
3-3-2-3 면단위 하수도	897	25	903		1,825	782		2,607	
3-3-2-4 소하천 정비	669	3			672	671		1,343	
3-3-2-5 폐기물처리시설 지원	109	15			124	206		330	
3-3-2-6 농촌폐비닐 수거비 지원	30	6			36			36	
3-3-2-7 소형어선 인양기 설치		22			22	22		44	농림수산
3-3-2-8 해양폐기물 정화 및 쓰레기 수거사업				122	122	16		138	
3-3-2-9 양식장 정화 사업 지원		52			52	12		64	농림수산
3-3-2-10 해수욕장주변정비 및 시설개선사업			26		26			26	
3-3-3-1 농어촌도로 정비						1,074		1,074	
3-3-3-2 교통서비스 강화						504		504	
3-3-3-3 국고여객선 건조	18				18			18	
3-3-3-4 내항여객선 운임보조		4	62		66	65		131	
3-3-4-1 농촌생활환경정비		3,132			3,132	1,343		4,475	기초생활권
3-3-4-3 도시개발촉진사업		954			954	409		1,363	기초생활권
3-3-5-1 공공도서관 건립 지원		96			96	144		240	문화관광
3-3-5-3 마을단위 생활체육시설				16	16	16		32	
3-3-5-5 지방문화원 프로그램 운영				15	15			15	
3-3-5-6 테마과학관 건립지원				40	40	60		100	
3-3-5-7 수목원 조성 및 산림물관 건립									농림수산
○ 수목원 조성		154			154	154		308	
○ 산림박물관 건립		34			34	34		68	
3-3-5-8 농어촌복합체육시설				38	38	15		53	
3-3-6-1 정보화 마을 조성		5	88		93	99		192	
3-3-6-2 초고속인터넷 이용환경 조성			40		40	40	80	160	
3-3-6-3 농업경영체 정보시스템 구축	5				5			5	
3-3-6-4 디지털어촌 구축사업	7				7			7	
3-3-7-1 농업인 정보화 교육	29				29	5	1	35	
3-3-7-3 농어업 관련 정보제공 확대	33				33			33	

※ 신설특별회계 중복 사업에 음영 처리

사 업 명	'08년도 투융자계획(억 원)							비고	
	국 비					지방비	기타 (자부담 포 함)		합 계
	농특세	균 특	기타 회계	기금 등	소계				
4. 농산어촌형 복합산업 활성화(30)	634	3,185	303	107	4,229	1,677	248	6,154	
4-1 향토산업의 진흥									
4-1-1-1 향토자원의 조사·발굴 및 DB구축			1		1			1	
4-1-1-2 농촌활력증진사업									
○ 향토산업 육성		90			90	55	62	207	농림수산
○ 신활력사업		1,882			1,882			1,882	기초생활권
4-1-1-3 향토음식 자원화	4				4	3		7	
4-1-2-0 지역부존자원을 활용한 농공단지 조성		428			428	563		991	농림수산
4-1-3-0 농어어업인 고용촉진훈련	13				13			13	
4-2 농산어촌 체험·휴양 기반구축 및 활성화									
4-2-1-1 녹색농촌체험마을 조성		90			90	91		181	농림수산
4-2-1-2 농촌전통테마마을 조성		37			37	38		75	농림수산 '08 종료
4-2-1-3 문화역사마을 조성				30	30	15		45	
4-2-1-4 어촌체험마을 조성		30			30	27	3	60	농림수산
4-2-1-5 어촌관광활성화 사업		80			80	80		160	농림수산
4-2-1-6 산림휴양공간 조성 및 수목원 조성									농림수산
○ 국유자연휴양림			292		292			292	
○ 공유자연휴양림		240			240	184		424	
4-2-1-8 농업농촌 테마공원조성		56			56	56		112	농림수산
4-2-1-10 어촌관광지원센터									비예산
4-2-1-11 해양관광지원개발		42			42	73	183	298	수자원교통
4-2-2-1 도농교류 페스티벌	1				1			1	
4-2-2-3 농촌체험교육농장	8				8	7		15	
4-2-4-0 향토문화 관광축제 육성				77	77	130		207	
4-3 농산어촌의 경관보전 및 어메니티 자원화									
4-3-1-0 경관보전 직불제	26				26	11		37	
4-3-2-1 농촌경관 및 어메니티 자원 관리			1		1			1	
4-3-2-2 농촌어메니티 계획모델 개발 및 보급			1		1			1	
4-3-3-0 농산어촌형 경관주택 발굴·보급	4				4	2		6	
4-3-4-0 자생식물 식재 및 생태숲 조성									
○ 생태숲조성		107			107	107		214	농림수산
○ 자생식물식재			8		8	7		15	
4-3-5-0 경관보전을 위한 제도적 기반구축									비예산
4-3-6-1 조건불리지역 직접지불제도	432				432	181		613	
4-4 도·농 교류강화									
4-4-1-0 1사 1촌 운동									비예산
4-4-2-1 도시민 농산어촌 주택갯기 활성화		103			103	25		128	기초생활권
4-4-2-2 도시민 농촌유치지원	60				60	20		80	
4-4-3-1 도농교류활성화	84				84			84	
4-4-3-3 도시민(소비자)의 방 운영	2				2	2		4	
4-4-4-0 도농교류촉진법령 제정									비예산

※ 신설특별회계 중복 사업에 음영 처리

참고 문헌

- 김동주. 2008. “광역경제권 발전전략과 과제”. 『창조적 국토발전 전략』 심포지엄 자료. 국토연구원.
- 김용웅. 1999. 「광역권 개발의 방향과 집행촉진 방안 연구」. 국토연구원.
- 김영수. 2008. “광역경제권 중심의 지역산업 발전전략”. 국가균형발전위원회 목요포럼 발표자료.
- 김정연. 1999. 「충남지역의 도시체계 분석」. 충남발전연구원.
- 김정연. 2007. “농촌정책의 추진체계”, 『농촌개발정책의 선진화를 위한 과제』, 한국농촌경제연구원. 65-99.
- 김창현·박양호·박인권. 2003. 「정주공간의 구조적 변화와 대응방향」. 국토연구원.
- 김현호·한표환. 2005. 「낙후지역개발사업의 조정방안」. 한국지방행정연구원.
- 농림수산식품부. 2008a. 「2008년도 농림사업시행지침서」. 농림수산식품부.
- _____. 2008b. 「2008년도 예산 및 기금운용계획 개요」. 농림수산식품부.
- 박 경. 2003. “유럽의 농촌지역정책과 LEADER 프로그램”. 강현수 등(유럽지역연구회 엮음). 『유럽의 지역발전정책』. 한올아카데미. 87-118.
- 박경·구자인. 2006. 「중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박시현 등. 2006. 「농촌지역경제의 지속적 발전 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 박시현·김용렬·최경은. 2007. “농촌관광: 산업화를 위한 과제.” 한국농촌경제연구원(편). 『농업전망 2007』(I). 265-293.
- 박양호·김창현. 2000. 「국토균형발전을 위한 통합국토축 추진전략」. 국토연구원.
- 박양호·이원섭·윤혜철·양진홍·정옥주·박인권. 2004. 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(II): 지방자치단체간 협력을 통한 공동발전 방안」. 국토연구원.
- 박양호. 2008. “창조적 광역발전전략과 향후 과제”. 『지방행정』. 한국지방행정연구원.
- 박진도. 2005. “유럽연합”. 박진도 엮음. 『농촌개발정책의 재구성』. 한올아카데미. 205-248.
- 송미령·박시현·이규천·성주인. 2002. 「도·농통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박주영. 2004. 「농촌 지역개발사업의 체계화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박석두·성주인·김정섭·박경철. 2006. 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」. 한국농촌경제연구원.

- 송미령 · 성주인. 2007. “‘살기 좋은 농촌 만들기’ 도전과 쟁점.” 한국농촌경제연구원(편). 『농업전망 2007』(I). 235-264.
- 송미령 · 김용렬 · 성주인 · 박주영 · 허윤진. 2007. 『살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(1/2)』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 · 김광선 · 권인혜. 2008a. 『농촌 및 낙후지역 개발사업의 추진 실태와 통합적 추진 모형 구축』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 · 김정섭 · 김광선 · 박주영. 2008b. 『살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안 (2/2)』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 · 이동필 · 박주영 · 최양부 · 유학렬 · 조영재. 2008c. 『시·군 기초생활권 정책 발전 방안 구상』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령. 2008. “지역개발정책의 성과 향상을 위한 정책 과제”. 『지역균형발전 정책의 새로운 도전과 구상』. 한국농촌경제연구원.
- 신두섭. 2008. “신정부의 광역경제권 도입과 과제”. KAGOS 저널 제20권 1호.
- 오마에 겐이치. 1996. 『국가의 종말』. 한언출판사.
- 오마에 겐이치. 2006. 『부의 위기』. 지희정 역. 국일증권경제연구소.
- 오현석 · 하석건 · 강동규 · 채종현. 2006. 『유럽연합 농촌정책의 발전과정 연구』. 농림부.
- 윤원근. 2008. “제1차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획의 농산어촌 지역개발 촉진 분야 평가와 정책과제”. 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획('05~'09) 중간평가』. 한국농촌경제연구원.
- 이동우 · 변필성 등, 『분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구: 국제비교분석을 중심으로』. 국토연구원, 2006.
- 이동필 · 최경환 · 성주인. 2006. 『농어촌지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이용선 · 국승용 · 정은미 · 조경출. 2007. 『정기시장의 구조와 기능 변화 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이원섭. 2008. “광역경제권 구축 방향과 과제”. 『지역경제』. 산업연구원.
- 이정환 · 김정연 · 이정기. 1987. 『농촌정주생활권의 특성 비교 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 · 윤원근 · 이병기 · 김정연 · 이상문. 1992. 『농어촌 정주생활권 개발의 장기 방향』. 한국농촌경제연구원.
- 정옥주. 2007. “지역간 협력 활성화를 위한 제도관련 외국 사례와 시사점: 프랑스의 코뮌간 협력을 중심으로”. 『국토정책 Brief』 제132호. 국토연구원.
- 정준호. 2006. “영국의 지역발전정책.” 『농정연구』. 통권 18호. 125-145.
- 정준호. 2008. “광역경제권 전략의 배경과 추진과제”. 『도시문제』 2008 4월호.

- 조봉운·김정연. 2004. 「충청남도 지역구조 변화분석 및 대응방안 연구」. 충남발전연구원.
- 조영재·김정연. 2007. “일본 농촌개발정책 추진체계”. 송미령·박주영(편). 「선진국 농촌정책의 최근 동향과 시사점」. 75-114. 한국농촌경제연구원.
- 제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과. 2008. “새정부의 창조적 광역발전 전략(2008. 1. 24.)”.
- 차미숙·박형서·정윤희. 2003. 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구: 지역중심의 국토발전전략 수립연구」. 국토연구원.
- 최양부 등. 1985. 「농촌지역 정주생활권 설정 및 유형화」. 한국농촌경제연구원.
- 한표환·김필두·김선기. 2002. 「자치단체간 협력사업 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- Delow, E. 2004. *The Role of Rural Settlements as Service Centres*. Bristol: SERRL.
- DEFRA. 2007. *The Rural Development Programme for England 2007-2013*.
- ECORYS and IDEA Consult. 2005. *Impact analysis: study on baseline and impact indicators for rural development programming 2007-2013*. Rotterdam: EU Commission.
- ÖIR-Managementdienste GmbH. 2003. *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II*. Vienna: EU Commission.
- EU Commission. 1991. *Europe 2000*.
- _____. 2004. *Evaluating EU Activities: A practical guide for the Commission services*.
- _____. 2006a. *Rural Development in the European Union: Statistics and Economic Information*.
- _____. 2006b. *Rural Development 2007-2013 Guidance Document: Handbook on common monitoring and evaluation framework*.
- _____. 2007. *INTERREG IIIC: Five years of bringing Europe's regions together*.
- _____. 2008. *Building a vibrant evaluation community for the future of rural areas*.
- Krugman, P. 1995. *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Midgley, J. N. Ward, J. Atterton. 2005. *City Regions and Rural Areas in the North East of England*. Newcastle: Centre for Rural Economy Research Report.
- OECD. 1999. *Cultivating rural amenities: an economic perspective*. Paris: OECD[오현석·김정섭 공역. 2002. 「어메니티와 지역개발」. 새물결.]
- Ohmae, K. 1995. *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*. Newyork: Free Press.

Petrella, R. and Group of Lisbon. 1995. *Limites a La Competitivite: Vers Un Nouveau Contrat Mondial*. Editions Labor.

C2008-54

‘창조적 광역발전’시대의 농식품부 사업 광역화 및
체계화 방안 연구 - 농촌정책의 체계화를 중심으로 -

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2008. 12.
발 행 2008. 12.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 동양문화인쇄포럼
02-2242-7120 E-mail: dongyt@chol.com

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-