

발 간 등 록 번 호

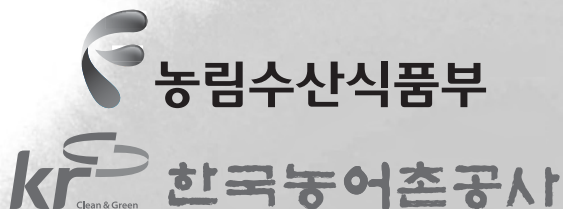
11-1541000-001618-01

<http://rri.ekr.or.kr>

# 일반농산어촌개발사업 모델 실태분석과 통합적 발전방안 연구

A Study on the Analysis and the Integrated  
Development Plan of Rural Development Projects

2012. 12





# 제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 “일반농산어촌개발사업 모델 실태분석과 통합적 발전 방안 연구” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2012년 12월

주요연구기관명 : 한국농어촌공사 농어촌연구원

연구책임자 : 김 미 영

연 구 원 : 임 상 봉

심 고 은

위촉연구원 : 장 보 람

공동연구기관 : 메타지아이에스컨설팅

연구책임자 : 박 준 구

연 구 원 : 이 형 순



# 요 약 문

1. 연구과제명 : 일반농산어촌개발사업 모델 실태분석과 통합적 발전방안 연구

2. 연구기간 : 2012. 3. ~ 2012. 12.

## 3. 연구의 목적

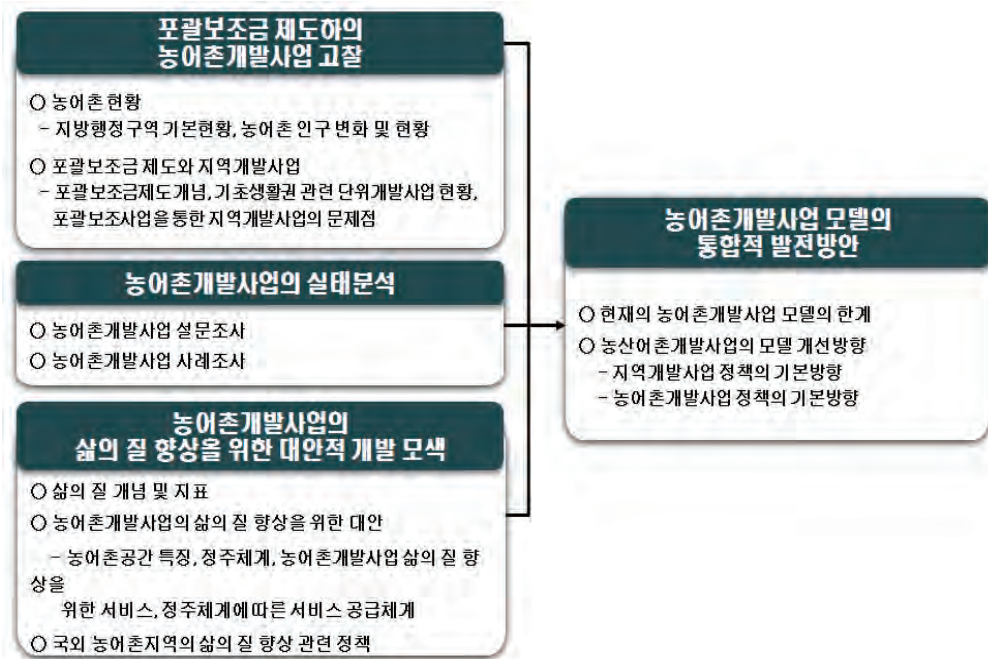
본 연구는 광특회계 개편으로 2010년부터 새롭게 도입된 포괄보조금 제도에 따른 농어촌개발사업의 일환인 일반농산어촌개발사업 모델의 실태분석을 통해 농어촌개발사업의 정책을 합리적이고 체계적으로 확립하기 위한 모델 계획 방향을 제시하는데 목적이 있다.

현재의 모델에서 미약한 점을 찾아 무엇이 문제이고, 무엇을, 어떠한 방법으로, 어떻게, 왜, 변화시켜야 하는지에 관한 이론적 근거와 함께 구체적인 발전방안 제시로 보다 합리적이고 효율적인 농어촌개발사업의 방향을 제시하고 있다.

## 4. 연구내용과 방법

### 4.1 연구내용

본 연구는 보다 합리적이고 효율적인 바람직한 농어촌개발사업의 모델을 제시하기 위해 제2장에서 포괄보조사업을 통한 지역개발사업의 현황 및 문제점을 토대로 농어촌개발사업 모델의 재편성의 필요성을 검토한다. 그리고 제3장에서는 현재 진행되고 있는 농어촌개발사업의 일환인 일반농산어촌개발사업의 실태분석을 통해 문제점 및 개선사항을 파악한다. 제4장에서는 농어촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 대안적 모델을 찾기 위해 이론고찰을 수행하고, 마지막으로 제5장에서는 농어촌개발사업의 문제점과 선행연구를 바탕으로 농어촌개발사업의 합리적이고 체계적인 모델을 제시한다.



## 4.2 연구방법

연구방법은 문헌조사, 통계 및 행정조사, 사례 및 인터뷰조사, 설문조사를 수행한다.

- 문헌조사: 농어촌지역의 범위 및 정주체계, 삶의 질 향상개념 및 농어촌지역 개발방향, 포괄보조금 제도 및 지역개발사업 현황, 영국과 독일 농촌서비스 기준과약
- 통계 및 행정조사: 읍면 인구분포과약을 위한 국제통계포털 통계분석, 일반농산어촌개발사업 실태를 분석하기 위한 2005년 농림어업총조사 통계분석, 사례지역 현황과약을 위한 지자체 담당자 행정조사
- 사례 및 인터뷰조사: 3개 시군별 2개의 읍면을 추출하여 사례조사 및 주민·공무원 인터뷰 조사
- 설문조사: 120개 시군 일반농산어촌개발사업 담당자를 대상으로 일반농산어촌개발사업 및 포괄보조사업에 대한 설문조사 실시

## 5. 연구결과 : 농어촌개발사업의 모델 개선방안

새롭게 도입된 포괄보조금 제도하에서의 농어촌 삶의 질 향상을 위한 농어촌개발사업은 몇 가지 한계가 있다. 따라서 이 절에서는 이러한 문제를 보다 합리적으로 해결하는 방법으로서 광의적 측면에서의 지역개발사업과 협의적 측면에서의 농어촌개발사업이라는 두 가지 시각에서의 개선방안을 제시한다.

### 1) 지역개발사업 정책의 기본방향

#### (1) 국토의 균등한 삶의 질 향상을 위한 정책수행 절차

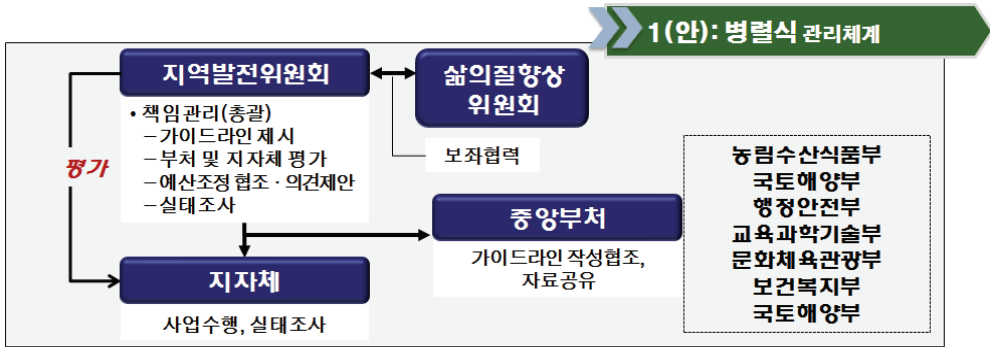
국토의 균등한 삶의 질 향상을 위한 정책수행 절차로써, 앞 절에서 문제해결을 위해 언급된 개선사항을 기반으로 다음과 같은 절차와 역할(중앙위원회, 중앙부처, 지자체, 공동합의)을 제시한다.



#### (2) 지역개발사업 추진체계 및 역할

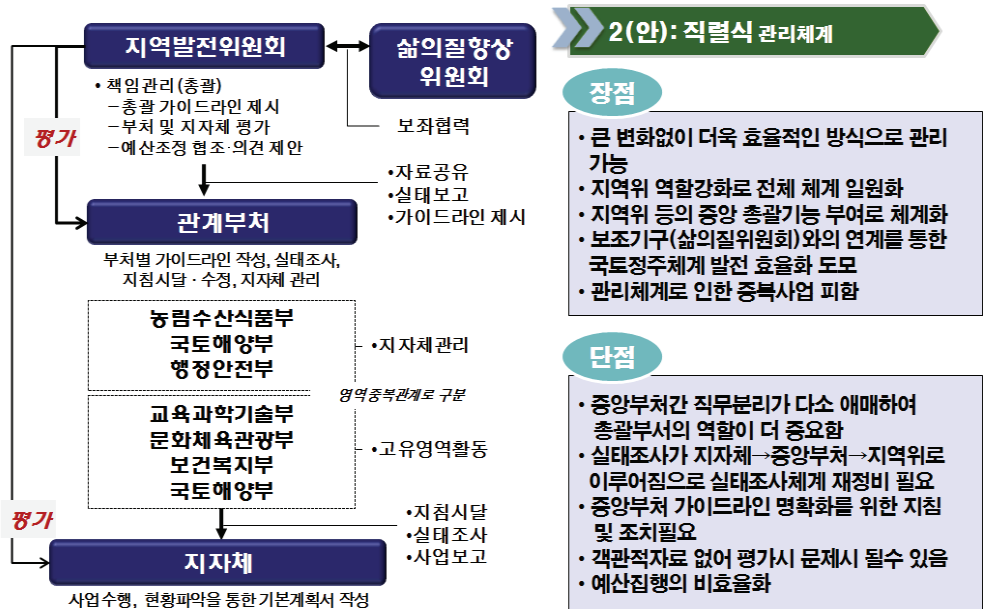
농어촌개발사업은 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법과 연계되어 추진될 필요가 있다. 따라서 농어촌개발사업을

위한 추진체계는 현재의 지역발전위원회와 삶의 질 향상위원회가 함께 연계하여 작업하는 것을 기본으로 하여 다음의 2가지 안으로 구상해 볼 수 있다.



- 장점**
- 지자체 관리 및 평가 일원화
  - 의사소통 창구의 직렬화 (지자체 고충 바로 파악 및 반영 가능)
  - 실태조사 명확함 (정량적 평가가능, 책임소재 명확)
  - 예산체계 효율화

- 단점**
- 중앙부처 역할 감소로 책임소재 불분명 (ex: 환경문제 지역위에서 책임질 수 없음)
  - 전문성, 인력부족으로 상세 관리 어려움
  - 지역위 기능을 확대해야하므로 예산의 비효율성 초래
  - 새로운 체계로 인한 지자체 어려움과 반감 생길 수 있음



- 장점**
- 큰 변화없이 더욱 효율적인 방식으로 관리 가능
  - 지역위 역할강화로 전체 체계 일원화
  - 지역위 등의 중앙 총괄기능 부여로 체계화
  - 보조기구(삶의질위원회)와의 연계를 통한 국토정주체계 발전 효율화 도모
  - 관리체계로 인한 중복사업 피함

- 단점**
- 중앙부처간 직무분리가 다소 애매하여 총괄부서의 역할이 더 중요함
  - 실태조사가 지자체→중앙부처→지역위로 이루어짐으로 실태조사체계 재정비 필요
  - 중앙부처 가이드라인 명확화를 위한 지침 및 조치필요
  - 객관적자료 없어 평가시 문제시 될수 있음
  - 예산집행의 비효율화



이러한 농어촌개발사업을 수행하기 위해서는 크게 중앙위원회, 중앙부처, 지자체, 통계청 등의 역할 및 기능 부여가 필요하다. 따라서 어떤 안을 수용하든 다음과 역할 및 기능이 고려될 필요가 있다.

먼저 중앙위에서는 다음과 같은 역할이 필요하다. ①국가차원에서 균등한 지역개발사업이 진행되고 있는지를 평가·관리해야 한다. ②균등한 지역개발사업을 위한 서비스 목록을 객관적인 자료를 통해 마련하여야 한다. ③이에 대한 서비스 목록에 대한 목표치를 중앙부처와의 협의를 통해 세부적 기준틀을 부여하여야 한다. ④하위 기관에서 중앙위 지침에 얼마나 부여했는지, 이를 통해 국토의 균형발전에 기여했는지에 대한 성과 평가 실시 및 지자체와 중앙부처를 평가하여 인센티브를 주는 정책을 마련해야 한다. ⑤다양한 업무를 담당하고 있는 중앙부처 간의 책임소재와 영역에 대한 가이드라인을 제시하는 예산의 효율적 배분이 이루어질 수 있도록 총괄기관으로서의 역할을 수행해야 한다. ⑥국토균형발전에 대한 성과물에 대한 기록으로서의 백서를 발간해야 하며, 균등한 삶의 질 제공을 위한 목표치 조성 등을 총괄해야 한다.

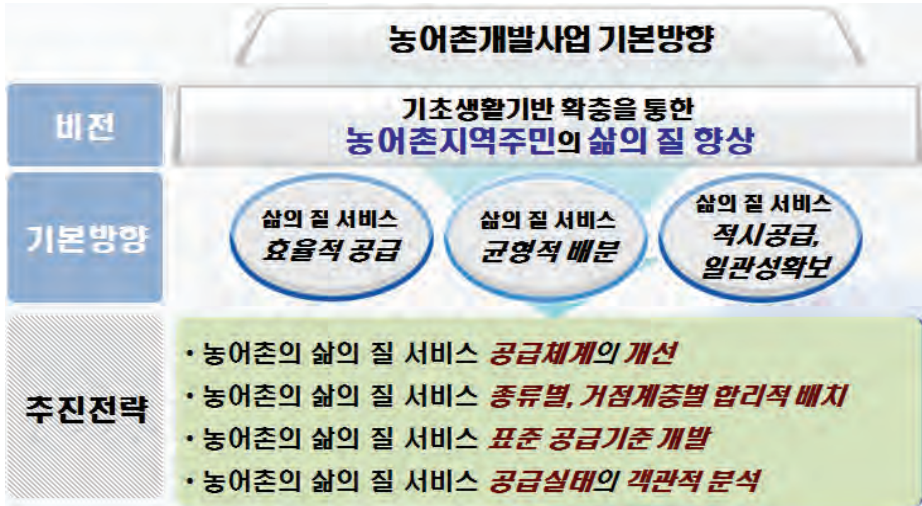
지자체는 ①중앙위의 서비스 목록을 바탕으로 하여 국토 균형발전에 기여하기 위하여 기초생활권 발전계획서 및 사업계획서를 제출해야 한다. 그리고 ②이러한 계획서는 통계청 등에서 구축한 객관적이고 정량적인 자료로서의 농어촌 지역의 서비스 수준 실태조사를 바탕으로 작성해야 한다.

중앙부처는 ①지자체의 계획서를 바탕으로 사업성을 검토하고 평가하여 중앙위에 보고하며 모니터링·관리해야 한다. 또한 ②관리자로서의 농촌공동체의 열망이 더 잘 반영될 수 있도록 국가서비스 기준을 개선하고 조정하기 위한 제안자의 역할을 수행해야 한다.

그리고 통계청은 ①지자체 및 중앙위, 중앙부처에서 국토의 균등한 삶의 질을 제공하기 위한 실태분석 및 평가를 효율적으로 할 수 있도록 서비스 실태조사를 매년 실시하여 자료를 제때에 제공해야 한다. 또한 ②중앙위의 지침에 맞게 조사의 내용 및 방법 등을 적극적으로 개선하여야 한다.

## 2) 농어촌개발사업 정책의 기본방향

### (1) 농어촌개발사업 기본방향



첫째, 농어촌지역개발 사업의 목적은 도시로부터 떨어져 살기 때문에 발생할 수 있는 서비스 접근에서의 사회적 배제를 최소화하여 국토의 균형된 발전에 기여하기 위한 것으로 균등한 삶의 질을 제공하는데 둔다. 농어촌 주민들은 국가로부터 공정한 수준의 서비스를 받아야 하며, 대도시나 도시로부터 떨어져 살고 있다는 이유로 부당하게 불이익을 받아서는 안 된다.

둘째, 농어촌지역개발 사업의 내용은 농어촌지역의 국민이 기대할 수 있고 따라서 보급자가 보장해야 하는 ‘최소한의 서비스 수준(Minimum Service Level)’으로 한다. 또한 대상지역의 대상자 그룹이 100%로 설정되지 않는 한 서비스 기준이라고 할 수 없기에 이에 대한 서비스 수준을 명확히 정의하여 모든 대상지 주민이 균등한 서비스를 보장받게 한다.

셋째, 농어촌개발사업의 기본방향은 삶의 질 서비스의 효율적 공급 및 균형적 배분, 적시공급 및 일관성 확보에 둔다.

넷째, 농어촌개발사업의 추진전략으로는 균등한 생활여건 조성을 통한 최소한의 서비스 제공을 위해 농어촌 삶의 질 서비스에 대한 공급실태의 객관적 분석체계 및 표준 공급기준 개발, 종류별 거점계층별 합리적 배치, 공급체계의 개선에 둔다.

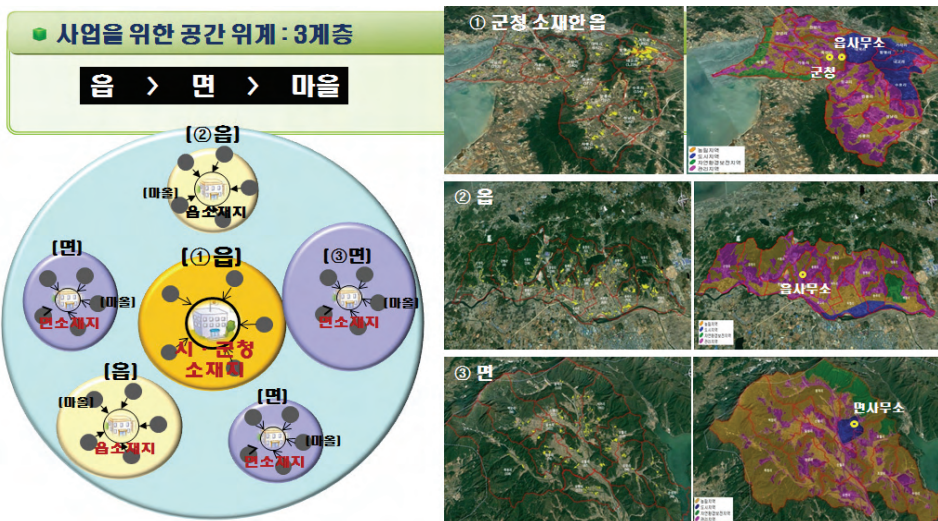
(2) 농어촌 삶의 질 향상을 위한 사업내용

농어촌 지역에서의 서비스 기준은 다음과 같은 다양한 항목이 존재한다. 따라서 각 부문별 균등한 생활서비스 확충을 위해 다음의 그림과 같은 서비스 설정 내용을 포함해야 한다.

계열	시설명	계열	시설명	계열	시설명
주거	주택, 난방, 상수도, 하수도, 쓰레기처리	보건·의료	보건소, 보건지소, 보건진료소, 순회방문, 의약품구입	복지	재가노인복지서비스, 청소년센터, 아동센터, 영유아센터, 다문화가족지원센터, 장애인센터,
도로·교통	마을간도로, 마을안길, 대중교통, 여객선, 인도, 주차장	응급	응급서비스, 소방서비스, 경찰서비스	문화·체육	문화예술회관, 도서관, 도서분관(도서실), 찾아가는 문화프로그램, 체육관, 테니스장, 수영장, 운동장, 게이트볼장, 소공원
교육	유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 폐교활동, 방과후학교, 평생교육	재난·안전	방화용수, 계시판, 소방기구창고, 가로등, 방범용CCTV	공동시설	마을회관, 노인정, 다목적센터

(3) 농어촌 삶의 질 향상을 위한 정주체계 및 사업배치 기준

농어촌의 정주체계는 크게 읍소재지, 면소재지, 마을로 구분할 수 있다.



마을과 중심지를 하나의 통합된 농촌지역 단위로 인식하기보다는 중심지이론에 따른 농어촌 정주체계에 따라 농어촌개발사업을 추진해야

할 필요성이 있다. 즉, 정주체계 본연의 기능으로써 주민의 물적 생활환경 조성 및 생활편익시설의 제시라는 역할을 부여하기 위해서 정주체계의 구분 및 규모에 대한 원칙과 한계가 설정되어야 하고, 의도적인 적정시설기준을 마련해야 추진해야 한다.

그리고 농어촌 삶의 질 향상을 위한 사업의 배치기준은 정주체계에 따른 행정구분이나 인구규모에 의하거나, 정주체계에 따른 행정구분과 인구규모에 의해 구분할 수 있다. 그러나 농어촌정주체계를 고려한 합리적인 배치기준은 행정구역과 인구규모를 함께 고려하는 것이다.

정주체계를 고려한 사업의 합리적 배치기준 → 행정구역+ 인구규모

대안	행정구분	인구규모	분포 현황
1안	읍 면 마을		
2안		10만-2만 2만-3천 3천-1천 1천 이하	
3안	읍 읍면 면 면 면 마을	10만-2만 2만-3천 3천-1천 10만-2만 2만-3천 3천-1천 1천 이하 마을	읍의 83개(38.6%) 읍의 131개(60.9%) 읍의 1개(0.5%) 면의 11개(0.9%) 면의 638개(53.6%) 면의 525개(44.1%) 면의 17개(1.4%) -

출처: 국가통계포털 - 주민등록인구통계(2011)

작은 규모의 인구를 갖고 있는 농촌취락은 규모의 경제를 시도하기에는 너무 작으며 경제적, 사회적 서비스의 임계가치에 도달하기에도 너무 작은 규모이다. 만약 이러한 서비스가 부락수준에 제공된다면 그 질은 상대적으로 높은 비용에도 불구하고 낮을 수밖에 없을 것이다. 따라서 정주체계의 규모에 맞는 공공시설이 도입되어야 한다.

그래서 본 연구에서는 사업의 유형을 농어촌공간의 공간적 위계에 따라 읍소재지, 면소재지, 마을사업으로 구분한다.

# 농어촌 주민들의 균등한 삶 지원

읍중심지개발	면중심지개발	마을개발
유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 방과후학교, 주차장, 평생교육, 보건소, 읍복지시설(재가노인복지, 청소년, 아동, 영유아, 다문화가족지원, 장애인복지), 문화예술회관, 도서관, 소공원, 테니스장, 체육관, 운동장, 수영장, 주택, 난방, 상수도, 하수도, 쓰레기처리, 마을간도로, 마을안길, 대중교통, 의약품 구입, 소방기구장고, 방과후학교, 가로등, 방범용CCTV, 응급·소방·경찰서비스	유치원, 초등학교, 중학교, 주차장, 평생교육, 보건지소, 면복지시설(재가노인복지, 청소년, 아동, 영유아, 다문화가족지원, 장애인복지서비스), 소공원, 테니스장, 소체육관, 소운동장, 도서관, 주택, 난방, 상수도, 하수도, 쓰레기처리, 마을간도로, 마을안길, 대중교통, 의약품 구입, 소방기구장고, 방과후학교, 가로등, 방범용CCTV, 응급·소방·경찰서비스	주택, 난방, 상수도, 하수도, 쓰레기처리, 마을간도로, 마을안길, 대중교통, 의약품 구입, 방화용수, 계시관, 소방기구장고, 가로등, 방범용CCTV, 마을공동시설(방과후학교, 도서관, 마을회관, 노인정, 다목적센터, 폐교활용), 게이트볼장, 응급·소방·경찰서비스, * 마을역량강화프로그램(생활체육, 복카페, 아이드보기, 방과후프로그램, 노인대학 등)
<b>✓사업의 영역(1연)</b> - 읍중심지개발사업 : 읍사무소가 소재한 지역을 중심으로 300가구 이상의 인접한 법정리를 포함 - 면중심지개발사업 : 면사무소가 소재한 지역을 중심으로 100가구 이상의 인접한 법정리를 포함 - 마을개발 : 읍면중심지개발사업 영역이 아닌 모든 행정리		
<b>✓사업의 영역(2연)</b> - 읍중심지개발사업 : 읍사무소가 소재한 지역을 중심으로 300가구 이상의 인접한 법정리를 포함하거나 용도지역상의 도시지역 포함 - 면중심지개발 : 면사무소가 소재한 지역을 중심으로 100가구 이상의 인접한 법정리를 포함하거나 용도지역상의 도시지역 - 마을개발 : 읍면소재지를 제외한 모든 행정리로서 용도지역상의 관리지역		

이상과 같이 과거 일반농산어촌개발사업의 기능(기초생활기반확충, 경관개선, 소득증대, 지역역량강화)에서 읍소재지사업, 면소재지사업, 마을사업 등으로 농어촌공간의 정주체계를 고려하여 중심지와 배후지를 연계한 균형된 국토정주체계를 만들어야 한다.

## (4) 기타(예산 배분 방법 및 주민참여 유도)

특정 지역에 대해 집중투자 방식으로 전환할 필요성이 있다. 사업의 내용은 도로, 하수, 배수 등 다양한 사업을 포함하지만 적은 비용으로 이 모든 것을 포함하기에는 한계가 있다. 또한 이러한 이유로 인해 사업의 효과는 한 부분(예, 지난 15년간의 정주권개발사업은 도로여건 개선에 상대적으로 집중 투자되었다)에 그치고 만다. 따라서 특정지역에 대한 집중투자 하는 방식으로 사업방식을 전환할 필요가 있다. 이와 함께 예산 배정에 대한 방법에 대한 재검토가 필요하다.

균등한 생활여건을 위해서는  
농촌지역에서의 행정구역과 인구규모에 따라 차등 배분하는 것이 필요함

▪ 개별사업 예산 - ex) 읍 중심지개발사업 예산

$$M_{Ei} = T_a \times G \times P_i / P_s$$

$M_{Ei}$  : 읍중심지개발사업비  
 $T_a$  : 총괄비용(최대인구기준)  
 $G$  : 전체사업대비 읍사업비중  
 $P_i$  : 읍의 인구  
 $P_s$  : 표준인구(6만)

▪ 지자체 농산어촌개발사업 중예산

$$M_A = \sum M_{Ei} + \sum M_{Mi} + \sum M_{Ti}$$

$M_A$  : A 지자체 예산  
 $M_{Ei}$  : 읍중심지개발사업비  
 $M_{Mi}$  : 면중심지개발사업비  
 $M_{Ti}$  : 마을개발사업비

삶의 질을 영위하기 위한 농어촌지역의 기초생활기반확충 결핍정도에 따른 예산 배정이 필요하다. 즉 결핍정도의 높낮이에 따른 지역 재정지원을 차등화하는 것이 필요하다.

## <목차>

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 필요성 .....	3
제2절 연구의 목적 및 내용 .....	5
1. 연구의 목적 .....	5
2. 연구의 내용 및 흐름 .....	5
3. 연구의 방법 .....	7
제3절 연구의 의의 및 한계점 .....	8
<b>제2장 포괄보조금 제도하의 농어촌개발사업 고찰</b> .....	<b>9</b>
제1절 농어촌의 현황 .....	11
1. 지방행정 구역의 기본현황 .....	11
2. 농어촌의 인구 변화 및 현황 .....	15
제2절 포괄보조금 제도와 지역개발사업 .....	21
1. 포괄보조금 제도의 개념 .....	21
2. 기초생활권 관련 단위개발사업 현황 .....	28
3. 포괄보조사업을 통한 지역개발사업의 문제점 .....	55
제3절 소결 .....	57
<b>제3장 농어촌개발사업의 실태분석</b> .....	<b>63</b>
제1절 농어촌개발사업 설문조사 .....	65
1. 조사개요 .....	65
2. 설문조사 결과 .....	66
제2절 농어촌개발사업 사례 조사 .....	73
1. 사례지 A .....	75
2. 사례지 B .....	104
3. 사례지 C .....	129
제3절 소결 .....	156

<b>제4장 농어촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 대안적 개발 모색</b> ...	<b>163</b>
제1절 삶의 질 개념 및 지표 .....	165
1. 삶의 질 개념 .....	165
2. 농어촌의 삶의 질 지표 .....	166
3. 소결 .....	181
제2절 농어촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 대안 .....	183
1. 농어촌 공간의 특징 .....	183
2. 농어촌의 정주체계 .....	186
3. 농어촌개발사업 삶의 질 향상을 위한 서비스 .....	192
4. 농어촌개발사업 삶의 질 향상을 위한 정주체계에 따른 서비스 공급체계 ..	199
5. 소결 .....	217
제3절 국외 농어촌지역의 삶의 질 향상 관련 정책 .....	219
1. 영국의 Rural Service Standards .....	219
2. 독일의 gleichwertige Lebensbedingungen .....	230
3. 국외 사례의 시사점 .....	236
제4절 소결 .....	238
<b>제5장 농어촌개발사업 모델의 통합적 발전방안</b> .....	<b>243</b>
제1절 현재의 농어촌개발사업 모델의 한계 .....	245
제2절 농어촌개발사업의 모델 개선방향 .....	248
1. 지역개발사업 정책의 기본방향 .....	248
2. 농어촌개발사업 정책의 기본방향 .....	254
제3절 제언 .....	264
<b>참고문헌</b> .....	<b>272</b>



## 〈표 차례〉

(표 2-1) 행정구역 평균 규모 .....	12
(표 2-2) 인구 규모별 행정구역 현황 .....	13
(표 2-3) 농어촌의 인구 변화율 .....	17
(표 2-4) 인구규모별 읍의 분포현황(2011년 기준) .....	17
(표 2-5) 인구규모별 면의 분포현황(2011년 기준) .....	18
(표 2-6) 농촌지역의 부락규모별 분포현황(2010년 기준) .....	20
(표 2-7) 광역·지역발전특별회계의 사업 구분 .....	22
(표 2-8) 포괄보조금사업 지원대상 .....	23
(표 2-9) 사업군 및 소관부처 현황 .....	24
(표 2-10) 소관부처별 포괄보조사업 내용 .....	25
(표 2-11) 광역지역발전특별회계 예산 추이(2005~2012) .....	27
(표 2-12) 기초생활권 발전계획 수립범위 .....	29
(표 2-13) 도시활력증진지역 개발사업 대상지역 .....	33
(표 2-14) 도시활력증진지역 개발사업 기능(유형)별 내역사업 정의 .....	34
(표 2-15) 도시활력증진지역 현황 .....	37
(표 2-16) 도시활력증진지역사업 연도별 추진현황 .....	38
(표 2-17) 도시활력증진지역사업 연도별 내역사업 지원 현황 .....	39
(표 2-18) 특수상황지역 15개 시·군 현황 .....	39
(표 2-19) 특수상황지역 186개 도서 현황 .....	40
(표 2-20) 특수상황지역 개발사업(기존 사업) 내용 .....	41
(표 2-21) 특수상황지역 대상사업 .....	42
(표 2-22) 특수상황지역개발사업 현황 .....	42
(표 2-23) 2012년 특수상황지역 내역사업별 계획 .....	43
(표 2-24) 성장촉진지역 개발사업 대상지역 .....	44
(표 2-25) 성장촉진지역 지원사업 .....	44
(표 2-26) 일반농산어촌개발사업 대상지역(2011년 기준) .....	45
(표 2-27) 일반농산어촌개발사업 정주체계별 역할 .....	46
(표 2-28) 일반농산어촌개발사업 유형별 사업 주요내용 .....	47
(표 2-29) 일반농산어촌개발사업 기능별 사업 주요내용 .....	48
(표 2-30) 일반농산어촌개발사업 연도별 사업추진현황 .....	53
(표 2-31) 일반농산어촌개발사업 유형별 추진현황 .....	54
(표 2-32) 포괄보조사업의 문제점 .....	57

(표 3-1) 표본의 특성 .....	65
(표 3-2) 설문조사 내용 .....	65
(표 3-3) 포괄보조사업 도입 후 장점(중복응답) .....	66
(표 3-4) 포괄보조사업 도입 후 단점(중복응답) .....	67
(표 3-5) 부처별 지역구분 방식 .....	67
(표 3-6) 일반농산어촌개발사업 기본계획서 변경횟수 .....	68
(표 3-7) 기존 내역사업이 차지하는 비중 .....	68
(표 3-8) 일반농산어촌개발사업 계획수립 및 실행 난이도 .....	69
(표 3-9) 일반농산어촌개발사업 계획수립 및 실행시 어려움(중복응답) .....	69
(표 3-10) 일반농산어촌개발사업 사업계획서 작성방법 만족도 .....	70
(표 3-11) 일반농산어촌개발사업 사업유형 .....	71
(표 3-12) 주민참여 활성화를 위한 제도적 장치의 필요성 .....	71
(표 3-13) 주민참여 활성화 방안을 위한 사전 역량강화 교육의 필요성 .....	71
(표 3-14) 설문조사를 통한 일반농산어촌개발사업과 관련된 건의사항 .....	73
(표 3-15) 사례지 A의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	76
(표 3-16) 사례지A 인구규모 .....	77
(표 3-17) A-1읍 행정리별 인구규모 .....	77
(표 3-18) A-2면 행정리별 인구규모 .....	79
(표 3-19) 토지이용현황 .....	80
(표 3-20) 주택보급 현황 .....	81
(표 3-21) 상수도 보급현황 .....	83
(표 3-22) 하수도 보급현황 .....	83
(표 3-23) 의료기관 현황 .....	83
(표 3-24) A-1읍의 의료시설 접근성 .....	84
(표 3-25) A-2면의 의료시설 접근성 .....	86
(표 3-26) 의료기관종사 의료인력 .....	87
(표 3-27) 보건지소 및 보건진료소 인력 .....	87
(표 3-28) 경로당 현황 .....	88
(표 3-29) 교육시설 현황 .....	88
(표 3-30) A-1읍의 교육시설 접근성 .....	89
(표 3-31) A-2면의 교육시설 접근성 .....	90
(표 3-32) 기존시설 및 공간의 효율적 활용 .....	104
(표 3-33) 사례지 B의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	106
(표 3-34) 사례지 B의 인구규모 .....	107

(표 3-35) B-1면의 행정리별 인구규모 .....	107
(표 3-36) B-2면의 행정리별 인구규모 .....	108
(표 3-37) 토지이용현황 .....	109
(표 3-38) 주택보급 현황 .....	110
(표 3-39) B-1읍 및 B-2면 빈집현황 .....	111
(표 3-40) 상수도 보급현황 .....	112
(표 3-41) 하수도 보급현황 .....	112
(표 3-42) 의료기관 현황 .....	112
(표 3-43) B-1면의 의료시설 접근성 .....	113
(표 3-44) B-2면 의료시설 접근성 .....	115
(표 3-45) 의료기관종사 의료인력 .....	116
(표 3-46) 보건지소 및 보건진료소 인력 .....	116
(표 3-47) 경로당 현황 .....	116
(표 3-48) 교육시설 현황(2011년 기준) .....	117
(표 3-49) B-1면의 교육시설 접근성 .....	117
(표 3-50) B-2면의 교육시설 접근성 .....	119
(표 3-51) 사례지 C의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	131
(표 3-52) 사례지 C의 인구규모 .....	131
(표 3-53) C-1읍의 행정리별 인구규모 .....	132
(표 3-54) C-2면의 행정리별 인구규모 .....	133
(표 3-55) 토지이용현황 .....	135
(표 3-56) 주택보급 현황 .....	136
(표 3-57) 주차장 현황 .....	138
(표 3-58) 상수도 현황 .....	138
(표 3-59) 하수도현황 .....	138
(표 3-60) 의료기관 현황 .....	139
(표 3-61) C-1읍의 의료시설 접근성 .....	140
(표 3-62) C-2면의 의료시설 접근성 .....	141
(표 3-63) 의료기관종사 의료인력 .....	142
(표 3-64) 보건지소 및 보건진료소 인력 .....	142
(표 3-65) 경로당현황 .....	143
(표 3-66) 교육시설 현황 .....	143
(표 3-67) C-1읍의 교육시설 접근성 .....	144
(표 3-68) C-2면의 교육시설 접근성 .....	145

(표 3-69) 문화공연시설 .....	147
(표 3-70) 농어촌서비스 기준에 따른 사례지역 현황 .....	158
(표 4-1) 경기도 삶의 질 객관지표 .....	167
(표 4-2) 경기도 삶의 질 주관지표 .....	167
(표 4-3) 도시와 농촌 주민의 삶의 질 지표 .....	168
(표 4-4) 지역생활여건 개선사업추진을 위한 생활서비스 지표 .....	169
(표 4-5) 지역 삶의 질 기반확충에 대한 평가지표 .....	170
(표 4-6) 지역생산력 기반확충에 대한 평가지표 .....	171
(표 4-7) 사회제도적 역량 기반확충에 대한 평가지표 .....	172
(표 4-8) 개인 설문조사(42개 항목) .....	173
(표 4-9) 기존 통계 활용(65개 항목) .....	174
(표 4-10) 경기도민의 삶의 질 지표 .....	175
(표 4-11) 농어촌 서비스기준 항목과 내용 .....	176
(표 4-12) 농어촌서비스 기준 목표수준 .....	179
(표 4-13) 지역발전지수의 구성변수 .....	180
(표 4-14) 삶의 질 영역분류와 관련된 국내 선행연구 요약 .....	181
(표 4-15) 지역유형의 생활권역 구성과 시설설치계획(전국) .....	190
(표 4-16) 농촌지역의 생활권 구성 .....	190
(표 4-17) 연구자별 농촌 정주체계 구분 .....	191
(표 4-18) 농촌지역의 모든 공적시설 .....	193
(표 4-19) 농촌지역 시설의 분류 .....	194
(표 4-20) 농어촌서비스 기준의 서비스 항목과 항목별 목표치(제2조 관련) .....	196
(표 4-21) 농어촌서비스 기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부내용 .....	197
(표 4-22) 연구자별 농어촌서비스 구분 .....	199
(표 4-23) 농어촌서비스 시설의 배치기준 설정 .....	202
(표 4-24) 시설의 균등한 분포 개념 .....	204
(표 4-25) 정주체계 기능에 따른 농어촌서비스 시설의 배치기준 .....	208
(표 4-26) 중심지 계층별 시설배치 .....	209
(표 4-27) 농촌지역의 생활권 설정과 지역시설 배치기준 .....	210
(표 4-28) 지역유형의 생활권역 구성과 시설설치 계획(전국) .....	211
(표 4-29) 농촌지역의 생활권구성과 시설배치유형 .....	212
(표 4-30) 생활서비스를 공급하는 고정시설의 배치기준 .....	213
(표 4-31) 정주체계에 따른 농어촌 시설의 배치 .....	214

(표 4-32) 농촌 서비스 기준 .....	220
(표 4-33) 북서부 지역 서비스 기준 -지역정보의 계층구조 .....	229
(표 4-34) 바이에른 중심지 분류 .....	234
(표 5-1) 현 제도 하에서 정부가 제시해야 할 기본방침(안) .....	254
(표 5-2) 사업 유형별 주요내용과 목표(예) .....	261
(표 5-3) 예산 작업 예시 .....	263
(표 5-4) 주민참여 유도 및 계획의 비전, 방향 설정 절차 .....	263
(표 5-5) 국내 주요기관의 도시/농촌 분류 .....	268

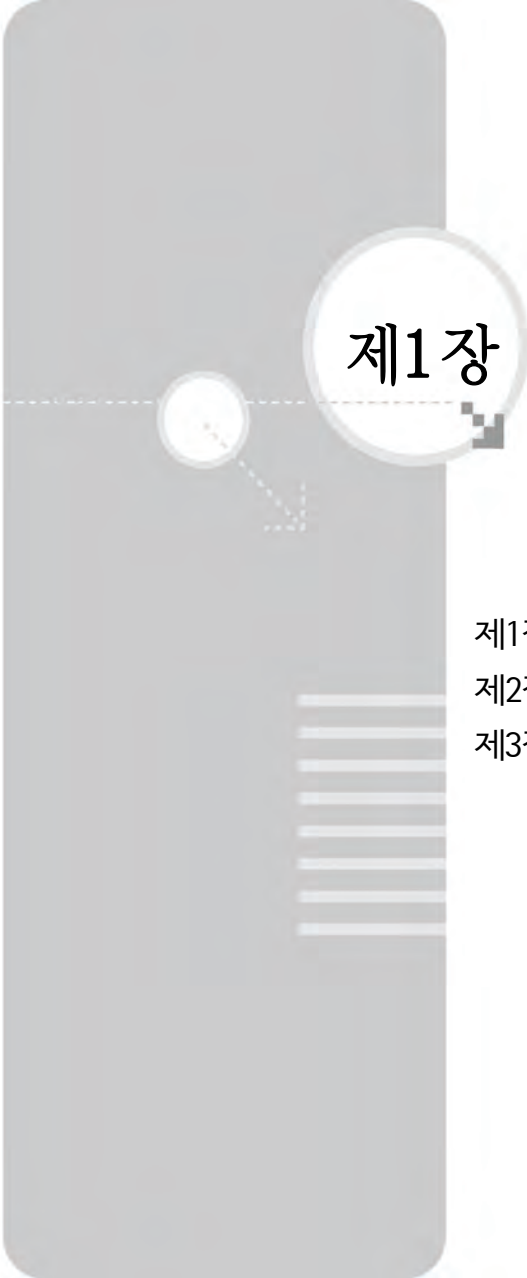
## 〈그림 차례〉

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도 .....	7
〈그림 2-1〉 지방행정 기본현황 .....	11
〈그림 2-2〉 지방행정 기본현황으로 살펴본 기초생활권기반확충을 위한 부처별 지역구분 .....	14
〈그림 2-3〉 인구밀도 분포의 변화 .....	16
〈그림 2-4〉 인구규모에 따른 읍·면의 분포현황(2011년 기준) .....	19
〈그림 2-5〉 농촌지역의 부락규모별 분포현황(2010년 기준) .....	20
〈그림 2-6〉 서비스 부문별 소관 중앙행정기관 .....	26
〈그림 2-7〉 2012년도 지역발전사업 평가체계 .....	28
〈그림 2-8〉 기초생활권 비전 및 추진전략 .....	29
〈그림 2-9〉 도시활력증진지역 개발사업 기능(유형)별 내역사업변화 .....	34
〈그림 2-10〉 도시활력증진지역 개발사업의 추진일정(12년사업) .....	36
〈그림 2-11〉 성과지표 설정 프로세스 .....	37
〈그림 2-12〉 일반농산어촌개발사업의 사업시행체계 .....	49
〈그림 2-13〉 포괄보조사업을 통한 지역개발사업 현황 .....	61
〈그림 3-1〉 사례지역 개요 .....	74
〈그림 3-2〉 사례지 A시의 일반농산어촌개발사업 현황(2012.8기준) .....	75
〈그림 3-3〉 A-1읍 및 A-2면의 빈집현황 .....	81
〈그림 3-4〉 A-1읍 및 A-2면의 버스이동수단 운행횟수 .....	82
〈그림 3-5〉 사례지A의 기초생활여건에 관한 공간적 분포도 .....	97
〈그림 3-6〉 마을회관 및 노인회관 현황 .....	98
〈그림 3-7〉 행복경로당으로 지정된 시설내부 .....	98
〈그림 3-8〉 마을간 연결도로 정비 .....	99
〈그림 3-9〉 마을안길 확·폭장 .....	100
〈그림 3-10〉 사례지 A의 주거지 분포현황 .....	101
〈그림 3-11〉 마을내 빈집방치 .....	101
〈그림 3-12〉 A읍 유형별 일반농산어촌개발사업 사업범위 .....	102
〈그림 3-13〉 면소재지주변 정주체계 현황 .....	103
〈그림 3-14〉 사례지B의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	105
〈그림 3-15〉 B-1과 B-2면의 버스이동수단 운행횟수 .....	111
〈그림 3-16〉 사례지 B의 기초생활여건에 관한 공간적분포도 .....	125
〈그림 3-17〉 복지회관 및 경로당 현황 .....	126

<그림 3-18> 오래된 회관시설 마을내 방치 .....	126
<그림 3-19> 마을내 빈집방치 .....	127
<그림 3-20> 사례지 B의 주거지 분포현황 .....	128
<그림 3-21> 권역단위사업의 사업규모 예시 .....	129
<그림 3-22> 사례지 C의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	130
<그림 3-23> C-1읍과 C-2면의 빈집현황 .....	136
<그림 3-24> C-1읍과 C-2면의 버스이동수단 운행횟수 .....	137
<그림 3-25> 사례지 C의 기초생활여건 공간적 분포도 .....	152
<그림 3-26> 경로당 현황 .....	152
<그림 3-27> 복지회관 내부시설 현황 .....	153
<그림 3-28> 사례지 C의 주거지 분포 .....	154
<그림 3-29> 주거환경개선사업으로 도로정비 .....	155
<그림 4-1> 농촌중심지 계층에 따른 개발체계 .....	187
<그림 4-2> 농촌 정주생활권의 공간구조 .....	188
<그림 4-3> 농촌지역에 있어서의 생활권 체계 .....	189
<그림 4-4> 행정구역의 측면에서 본 농촌지역의 생활권역 구성 .....	189
<그림 4-5> 중심지 계층별 기능분담 개념도 .....	206
<그림 5-6> 생활권의 설정과 생활관련시설 배치계획 .....	217
<그림 4-7> 바이에른주 국가개발프로그램 지도 .....	233
<그림 5-1> 국토의 균등한 삶의 질 향상을 위한 정책수행 절차도(안) ...	248
<그림 5-2> 우리나라 공간개발 목표지도 및 관련 부처(안) .....	249
<그림 5-3> 지역개발사업 추진체계 1안 : 병렬식 관리체계 .....	251
<그림 5-4> 지역개발사업 추진체계 2안 : 직렬식 관리체계 .....	252
<그림 5-5> 농어촌개발사업 기본방향(안) .....	254
<그림 5-6> 농어촌 삶의 질 향상을 위한 사업내용(안) .....	256
<그림 5-7> 농어촌지역의 정주체계(안) .....	258
<그림 5-8> 정주체계에 따른 행정구분과 인구규모 .....	259
<그림 5-9> 농어촌 정주체계에 따른 서비스 공급체계(안) .....	260
<그림 5-10> 예산배분 방법 .....	262







# 제1장

## 서론

- 제1절 연구의 배경 및 필요성
- 제2절 연구의 목적 및 내용
- 제3절 연구의 의의 및 한계점



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 필요성

우리나라는 1980년대 이후 경제고도 성장과 더불어 농촌지역에서는 노동력이 도시로 이탈하여 농촌인구의 고령화와 폐농가옥이 증가하고 있으며, 일부지역에서는 가내공업 성격의 조그만 공장들이 무질서하게 들어서고 있다. 이러한 현상은 농촌의 환경을 파괴하여 농지이용의 제고와 농촌재개발이라고 하는 문제를 상기시키고 있다. 과거 60년대 우리 농촌은 새마을운동의 환경개선사업으로 획일화된 주택개량사업을 시행한 바 있다. 그러나 이러한 모든 문제들은 근시안적으로 처리되어 농촌 고유의 모습과 기능을 변화시켰다. 더욱이 근래에는 정주권개발사업으로 생산기반시설의 도입과 주택개량사업으로 농촌의 도시화 현상까지 느껴지고 있다. 이러한 현상은 행정구역개편으로 도농통합시에서 더욱 두드러지고 있다. 그러면 앞으로 농촌의 참모습은 과연 어떠한 성격과 모습을 지니고 있어야 할 것인가? 농촌과 도시의 기능은 서로 상관하면서도 기능은 달라야 할 터인데 어떻게 역할을 분담할 것인가는 장기적 안목에서 그 농촌지역이 위치하고 있는 여건에 따라서 달라져야 할 것이다. 즉 농촌지역은 도시로부터 활력을 도입하여 정주권내의 농촌 사회를 활성화하고 그곳에서 이루어지는 농림수산업은 양질의 농·수·축·임산물을 생산, 공급하는 기능을 가질 뿐만 아니라 인간적 생활의 터전으로서 자연의 환경공간을 유효하게 유지 관리할 수 있는 방법을 강구하지 않으면 안 된다(류선무, p200).

오늘의 한국 농촌이 당면해 있는 위기적 문제 상황은 농촌의 정주성 상실이라고 표현할 수 있다. 우리나라는 그 동안 수차에 걸친 경제사회개발 5개년계획의 성공적인 수행으로 공업화와 도시화가 상승작용을 거듭하면서 경제규모가 고도로 신장되어 왔으나, 그 과정에서 농촌과 도시간의 지역격차를 심화시켜 농촌인구의 대도시 집중현상을 초래함으로써 좁은 국토를 더욱 좁히는 현상을 보이고 있다. 더구나 오늘날 수입 개방의 압력과 같은 정치, 경제적 추세로 말미암아 농촌지역에서는 인구의 극심한 감소현상 및 농업구조의 변화현상을 보임으로써 농업생산성이 낮은 지역에서는 생산 및 생활 활동이 정체내지 쇠퇴하는 심각한 과소화 현상을 가져왔으며, 도시근교 농촌지역에서는 도시 확산 현상에

따라 농경지가 장식되거나 전용되는 사례가 발생하고 있다. 이에 따라 도시지역에서는 인구 및 산업이 과밀 집적화되어 규모의 경제를 도모할 수 없을 뿐만 아니라 생활환경이 악화되는 등 제반 문제점들이 도출되고 있으며, 반대로 농촌지역에서는 인구의 대량유출이 농촌의 활력 및 정주환경 유지를 곤란하게 함으로써 이를 계속 자유방임한다면 농촌지역이 부분 또는 전체적으로 공동화되거나 소외된 국민의 저급 정주공간으로 전략하게 될 것임을 재론할 여지가 없다고 할 수 있다(최명규, 1992, 1).

그러나 전통적인 마을중심의 농촌 정주공간체계는 도시화 추세 및 교통, 통신의 발달로 인한 배후 농촌지역의 도시권 편입, 농촌주민의 생활권 확대에 인하여 농촌 정주기반이 근본적으로 와해됨으로써 농촌중심지의 쇠퇴와 농촌마을의 공동화 현상을 초래하고 있다(정철모, 1994).

급속한 발전가운데 우리 농촌은 오히려 상대적으로 크게 침체한 상태에 머물러 있어 균형발전이라는 실로 중대한 국가적 과제를 던져주고 있다. 계속 방임한다면, 농촌지역이 부분 또는 전체적으로 공동화하거나 소외된 국민의 저급 정주공간으로 전략하게 될 것이다. 과거 농촌의 공간단위를 마을 단위로 한정시킴으로써 한계점이 노출 되었고, 마을과 중심도시를 하나의 통합된 지역단위로 인식하는 방향에서의 재정립이 필요하다(최명규·전경배, 1991, 125).

이렇듯 많은 연구자들은 침체되고 쇠퇴해가고 있는 농어촌을 국가균형발전이라는 목표아래 새로운 국가적 과제로 제시하고 있다. 이와 함께 농어촌의 무엇을, 왜, 어떤 모양으로, 어떻게 변화시켜야 하는지에 관한 농어촌개발사업의 개발방향과 방법론을 제시하고 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 새롭게 도입된 지역개발 정책에서는 아직 그 개발방향과 방법론이 체계화되지 못한 채 시발점의 상태에 머물러 있다.

따라서 오늘날 광특회계 개편으로 2010년부터 새롭게 도입된 포괄보조금제도에 따른 농어촌개발사업의 일환인 일반농산어촌개발사업 모델의 실태분석을 통해 농어촌개발사업을 재진단해 보고, 농어촌개발사업의 문제해결을 위한 합리적이고 체계적인 모델을 재계획할 필요가 있다.

## 제2절 연구의 목적 및 내용

### 1. 연구의 목적

새롭게 도입된 포괄보조금제도 하에서도 농어촌개발사업의 문제점은 여전히 지적되고 있다. 따라서 첫째, 농어촌개발사업의 무엇이, 왜, 어떻게 문제인지에 관한 문제점을 정확히 진단하는 것이 필요하다. 이와 함께 둘째, 농어촌개발사업을 어떠한 방법으로 어떻게 접근해야 하는지에 대한 타당성 있는 검토가 필요한 시점이다.

이러한 문제인식 하에 본 연구에서는 농어촌개발을 위한 당면과제 해결보다는 현재의 포괄보조사업 및 농어촌개발사업의 문제점을 바탕으로 보다 더 나은 농어촌개발사업의 바람직한 모델을 제시하는데 연구의 목적을 두고 있다.

### 2. 연구의 내용 및 흐름

바람직한 농어촌개발사업의 모델을 제시하기 위해서는 농어촌<sup>1)</sup>지역을 어떻게 구분하고 규모를 어떻게 설정하여 어떤 내용의 시설들을 배치하여 계획해야 하는 것인가가 가장 본질적인 문제이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 본질적인 문제에 접근하기 위해 제2장에서는 포괄보조사업을 통한 지역개발사업의 현황 및 문제점을 토대로 농어촌개발사업 모델 재편성의 필요성을 검토해 본다. 이를 위해 먼저 우리나라 지방행정구역의 기본현황을 통해 국토공간상의 농어촌 행정체계를 살펴보고, 농어촌 인구 현황 및 변화를 살펴본다.

제3장에서는 현재 진행되고 농어촌개발사업의 일환인 일반농산어촌개발사업의 실태 분석을 통해 현재의 농어촌개발사업의 문제점을 토대로 개선사항을 파악한다. 특히 현재의 농어촌개발사업의 문제점 및 개선사항을 파악하기 위해 3개의 시군을 선택하고 해당 3개 시군의 2개 읍면씩을

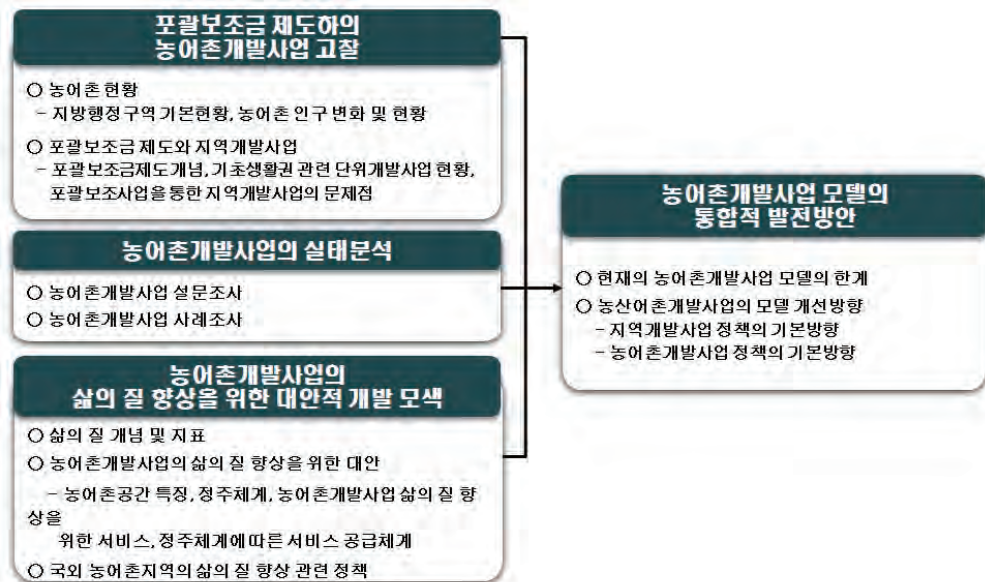
---

1) 본 연구에서는 농촌과 농어촌, 농산어촌이라는 용어를 혼용하여 사용하고 있다. 농산어촌이나 농어촌이 아닌 농촌으로 용어를 통일하고자 하였으나, 중앙부처 개편 등으로 인하여 행정기관 및 기존 연구자들이 선행연구에서 사용하는 용어를 적용하다보니 일관된 용어를 적용하기에 무리가 있음을 밝힌다.

선정한다. 그리고 선정된 시군의 읍면에 대해서는 사업현황 및 지역여건에 관해 사례조사를 실시하고, 일반농산어촌개발사업을 담당하는 지자체 공무원을 대상으로 농어촌개발사업의 문제점 및 개선사항 등을 인터뷰 한다. 즉 제3장에서는 농어촌을 개발하기 위한 지역개발사업의 현황을 살펴봄으로써 농어촌개발사업의 발전적 변화와 농어촌 지역계획의 바람직한 방향을 제시하는 초석을 마련한다.

그리고 제4장에서는 기존 선행연구 및 국외 사례 등을 바탕으로 장래 우리나라 농어촌개발사업의 발전모델을 도출한다. 즉 농어촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 대안적 모델을 찾기 위한 이론고찰을 수행한다. 제4장에서는 제2장과 제3장에서 검토된 것들을 바탕으로, 삶의 질이 무엇이고, 국가적 차원에서의 삶의 질 향상을 위한 내용은 어떠한 것이 있는가, 현재 국민의 삶의 질 향상을 위한 사업의 문제는 무엇이고 어떻게 가야 하는가에 관한 고찰과 함께 국민들이 국토 어디에 살든지 최소한의 정주여건을 누려야 한다는 당위성을 바탕으로 농어촌개발사업의 개발방향에 관한 대안을 도출한다. 그리고 삶의 질 개념에서의 농어촌개발사업을 실천해 나가기 위한 방안으로써 농어촌지역의 정주체계 설정 및 배치기준 등에 관한 이론적 논의와 경험적 사례를 분석하여 우리 실정에 맞는 농어촌개발사업 모델에 관한 시사점을 제시한다.

끝으로 제5장에서는 앞에서의 논의한 현재의 농어촌개발사업의 문제점과 농어촌개발사업에 관한 선행연구를 바탕으로 농어촌개발사업 모델의 합리적이고 체계적인 방안을 제시한다. 또한 본 연구에서는 도시를 포함한 국토 전체를 범위에 두고 있지 않지만, 농어촌과 도시를 별도로 구분하여 정책을 펼 수는 없다는 판단 하에 큰 틀에서의 지역개발사업의 모델제시와 함께 지역개발사업의 한 일부에 해당되는 농어촌개발사업의 모델을 제시한다.



<그림 1-1> 연구의 흐름도

### 3. 연구의 방법

연구 방법으로는 문헌조사, 통계 및 행정조사, 사례조사 및 인터뷰 조사, 설문조사를 수행한다.

먼저 기존 논문과 보고서 등의 문헌조사를 통해 포괄보조금 제도 및 포괄보조사업 제도 하의 지역개발사업의 현황, 영국과 독일의 농어촌서비스 기준 및 균등한 생활여건 등을 파악하고, 농어촌지역의 범위 및 특징, 정주체계, 삶의 질 향상 개념 및 농어촌 지역개발 방향에 관한 이론적 기초와 논의에 관하여 검토한다.

그리고 일반적인 우리나라 행정구역의 기본현황 및 농어촌에 해당되는 읍면의 인구분포에 관한 사항을 파악하기 위해 통계청의 국가통계포털 등을 이용한 통계자료를 분석한다. 특히 일반농산어촌개발사업의 실태를 자세히 분석하기 위해 사례지에 대한 보충 자료로서 2005년 농림어업총조사 원자료를 활용하여 각 행정리의 교통, 학교, 의료 및 쓰레기처리현황 등의 생활환경여건 등을 조사·분석한다. 그러나 통계청 자료로 검토할 수 없는 각 사례지의 행정리별 주차장 및 자세한 인구현황 및 복지시설 현황에 대해서는 시·군, 읍·면 담당자를 통한 행정조사를 실시한다.

또한 현장의 사업현황 등을 통해 농어촌개발사업의 추진실태를 파악

하기 위해 일반농산어촌개발사업 지구에 해당하는 120개 시·군 중에서 2011년을 기준으로 유형별 일반농산어촌개발사업을 고루 갖춘 3개 시군을 선정하여 사례조사를 실시한다. 그리고 해당 시군에서 다양한 사업을 포함하고 있는 2개의 읍·면을 추출하여 현장조사를 통한 사례조사 및 주민 및 공무원 인터뷰 조사를 실시한다. 사례조사 및 인터뷰 기간은 2012년 10월 17일에서 ~ 10월 31일로 약 15일간의 현장조사로 진행한다.

끝으로 일반농산어촌개발사업에 해당하는 120개 시·군의 포괄보조사업 및 일반농산어촌개발사업 담당자를 대상으로 포괄보조금제도의 장단점과 일반농산어촌개발사업 시행상의 어려운 점 등을 바탕으로 사업추진 방향의 개선사항을 도출하기 위해 온라인 설문조사를 실시한다. 온라인 설문조사 실시기간은 2012년 11월 28일에서 ~ 12월 7일로 약 10일간의 조사일정으로 진행한다.

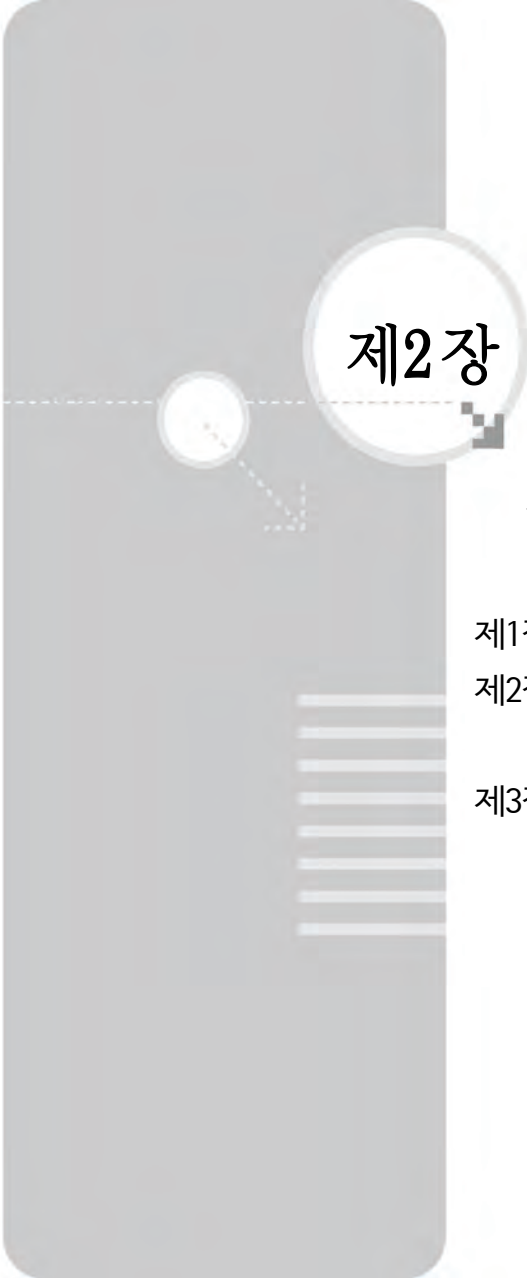
### 제3절 연구의 의의 및 한계점

본 연구에서는 도시를 포함한 국토 전체를 연구대상 범위로 설정하지 않았다. 그러나 농어촌개발사업의 실태를 분석하다보니 농어촌을 포함하는 넓은 의미에서의 지역개발사업의 문제점을 일부 발견하게 되었다. 이러한 결과 농어촌개발사업의 향후 모델제시에서는 지역개발사업의 개선방안까지 일부 언급하게 되었다.

농어촌과 도시를 별도로 구분하여 정책을 수행하기에는 한계가 있다. 따라서 본 연구 결과에서는 광의적 측면에서의 향후 지역개발사업 모델과 함께 지역개발사업의 한 부분에 해당하는 농어촌개발사업 모델을 협의적 측면에서 제시하고 있다.

또한 농어촌지역의 정주체계는 해당 지역의 지리·역사적 배경이 다르고 주변 대도시와의 연계정도 및 자연·환경적 특성 등이 달라 다양한 형태의 정주체계를 형성할 수 있다. 그러나 시간적 변화와 정책적 변화로 인해 변화하는 것으로 계획적이라기보다는 상대적이다. 따라서 본 연구에서는 각 유형에 따른 농어촌지역의 정주체계를 자세히 제시하지 않고, 큰 틀에서의 농어촌 정주체계 형태만을 고려하여 모델을 제시하고 있다.





## 제2장

### 포괄보조금 제도하의 농어촌개발사업 고찰

제1절 농어촌의 현황

제2절 포괄보조금 제도와 지역개발  
사업

제3절 소결

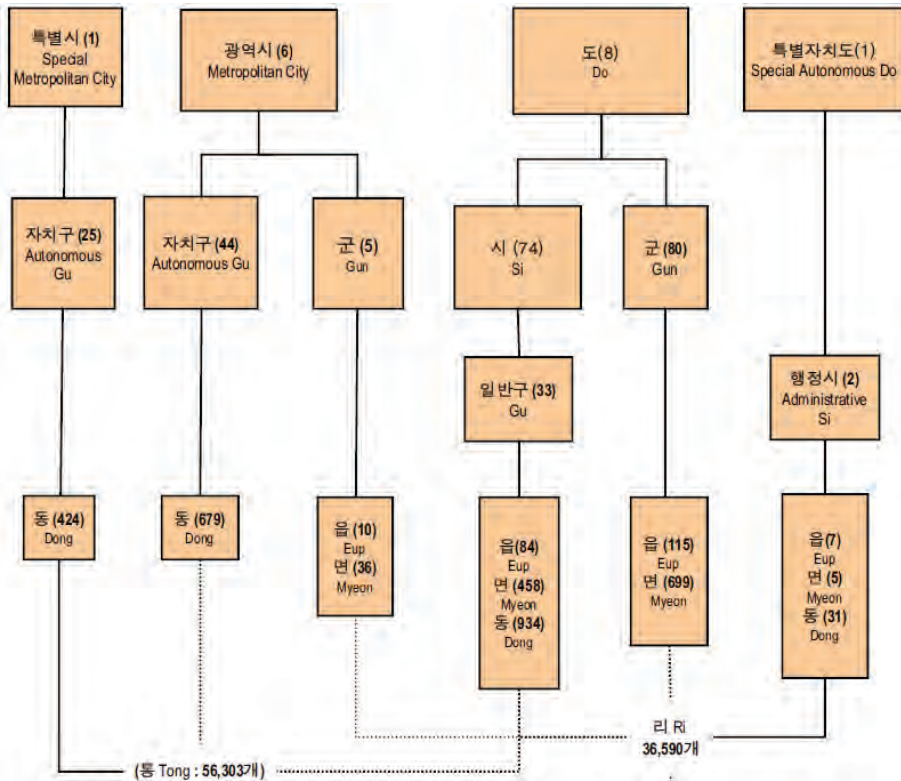


## 제2장 포괄보조금 제도하의 농어촌개발사업 고찰

### 제1절 농어촌의 현황

#### 1. 지방행정 구역의 기본 현황

농어촌의 인구변화 및 분포 등의 현황을 살펴보기에 앞서 우리는 현재의 우리나라의 지방행정 구역이 어떻게 구분되는지를 이해할 필요가 있다.



출처: 행정안전부, 2012

<그림 2-1> 지방행정 기본현황

2012년 1. 1 기준으로 특별시 1개, 광역시 6개, 특별자치도 1개, 도 8개가 있고, 특별시에는 자치구 25개와 동 424개가 있다. 광역시에는 자치구

44개와 군이 5개 있다. 그리고 자치구에는 679개의 동이 있고, 5개의 군에는 10개의 읍, 36개의 면이 있다. 특별자치도는 2개의 행정시가 있고 7개의 읍, 5개의 면, 31개의 동이 있다. 그리고 8개의 도 아래에는 74개의 시가 있고, 80개의 군이 있다. 시에는 일반구 33개가 있고, 84개의 읍, 458개의 면, 934개의 동이 있다. 80개의 군에는 115개의 읍과 699개의 면이 있다. 그리고 통은 56,303개, 반은 480,432개, 리는 36,590개가 있다. 행정구역의 평균 규모는 다음 (표 2-1)과 같다.

(표 2-1) 행정구역 평균 규모

구분	평균면적 (km <sup>2</sup> )	평균인구 (천명)	최고·최저인구(천명)	
광역시	798	2,162	◦ 부산광역시: 3,551	◦ 울산광역시: 1,135
도	10,537	3,057	◦ 경기도: 11,937	◦ 제주도: 576
시	518	308	◦ 창원시: 1,092	◦ 계룡시: 43
군	666	55	◦ 울주군: 205	◦ 울릉군: 11
자치구	49	328	◦ 서울 송파구: 682	◦ 부산 중구: 49
읍	68	21	◦ 남양주시 진전읍: 93	◦ 영월군 상동읍: 12
면	63	4	◦ 김해시 장유면: 127	◦ 철원군 근북면: 0.1

출처 : 행정안전부, 2012

시의 평균 인구는 308천명이고, 최고 1,092천명, 최저 43천명의 분포를 보이고 있다. 군은 55천명의 평균 인구를 보이고, 최고 205천명, 최저 11천명의 인구분포를 보이고 있다. 자치구는 평균 328천명의 인구를 나타내고 있고, 최고 682천명, 최저 49천명이다. 읍은 평균인구 21천명이고 최고 93천명, 최저 1.2천명을 나타내고 있다. 면은 평균인구 4천명이고, 최고 127천명이고, 최저 0.1천명을 나타내고 있다.

또한 인구 규모별 행정구역은 다음 (표 2-2)과 같다.

(표 2-2) 인구 규모별 행정구역 현황

□ 시(74개)

50만명 이상	30~50만명	10~30만명	10만명 미만
15	9	39	11

주) 50만명 이상 거주시: 창원(1,091,881), 수원(1,088,489), 성남(979,323), 고양(961,239), 용인(896,044), 부천(872,452), 안산(715,586), 청주(661,946), 전주(645,894), 안양(615,642), 남양주(578,485), 천안(571,377), 포항(517,088), 화성(516,765), 김해(507,062)

□ 군(85개)

10~20만명	5~10만명	3~5만명	3만명 미만
6	34	32	13

□ 자치구(69개)

50~70만명	30~50만명	30만명미만
8	31	30

□ 읍(216개)

3만명 이상	2~3만명	1~2만명	1만명 미만
42	41	70	63

□ 면(1,198개)

2만명 이상	1~2만명	5천~1만명	5천명 미만
10	59	209	920

주) 주민미거주면: 경기 파주시 장단·진서면, 강원 고성군 수동면, 철원군 근동·원동·원남·임남면

□ 동(2,068개)

3만명 이상	2~3만명	1~2만명	5천~1만명	5천명 미만
394	531	683	321	139

출처: 행정안전부, 2012

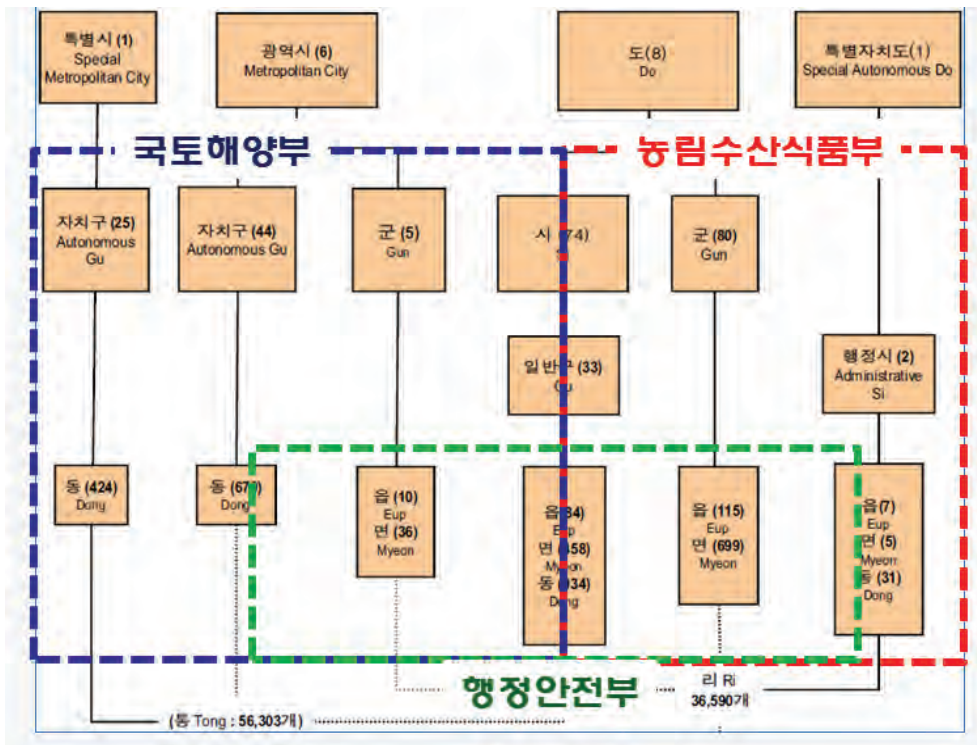
2012. 1월 1일 기준으로 50만명 이상의 시는 15곳, 30~50만명의 시는 9곳, 10~30만명의 시는 39명, 10만명 미만의 시는 11곳이 있다. 그리고 10~20만명의 군은 6곳, 5~10만명은 34곳, 3~5만명은 32곳, 3만명 미만은 13곳이 있다. 읍의 경우, 3만명 이상의 읍은 42곳, 2~3만명의 읍은 41명, 1~2만명의 읍은 70곳, 1만명 미만은 63곳이 있다. 면의 경우, 2만명 이상은 10곳, 1~2만명은 59곳, 5천~1만명은 209곳, 5천명 미만은 920곳이 있다.

이상과 같이 시와 군, 그리고 읍과 면의 인구규모는 다양한 형태를

보이고 있다. 따라서 시라고 해서 다 같은 시가 아니고 군이라고 해서 다 같은 군이 아님을 확인할 수 있다.

그리고 앞의 <그림 2-1>의 지방행정 기본현황에서와 같이 광역시에 군이 있고, 도 아래의 시에 도농복합시로서 동 외에 읍면이 존재한다. 이렇듯 대부분의 모든 시도, 시군에 주거인구가 밀집되어 분포하고 있는 도시와 농업활동을 하는 농어촌이 공존해 있음을 알 수 있다.

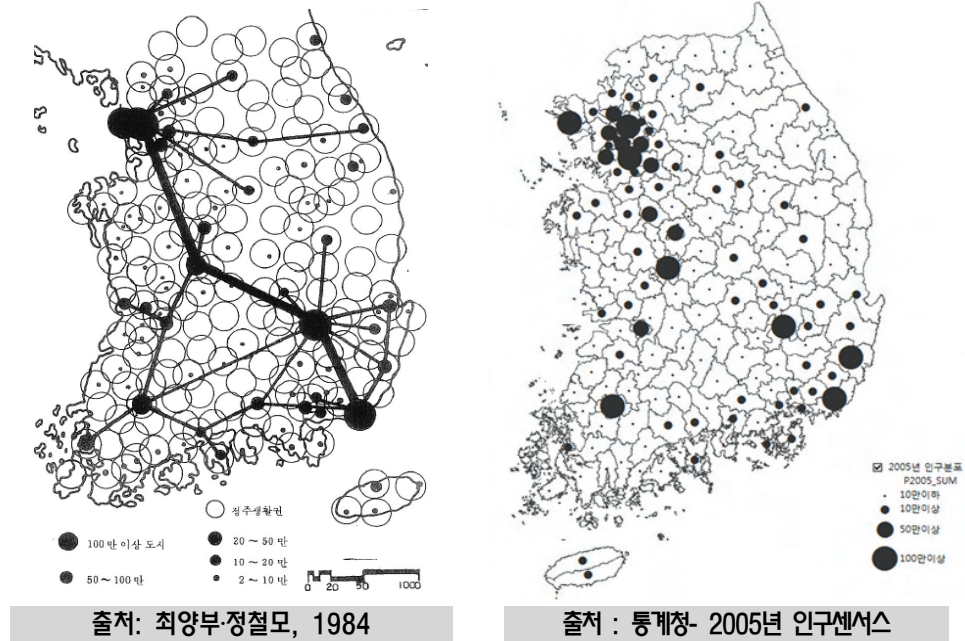
그러나 우리나라 포괄보조금 제도하에서 기초생활권기반확충을 위한 지역별 사업군은 대략적으로 다음 <그림 2-2>과 같은 형태로 부처별로 지역을 구분하여 사업을 수행하고 있다. 따라서 국토정주체계의 공간적 특성을 배제한 이러한 형태로 기초생활권기반확충을 위한 지역별 사업이 부처별로 이루어져야 하는지에 관해서는 더 많은 고민을 통해 재정비가 필요한 시점이다.



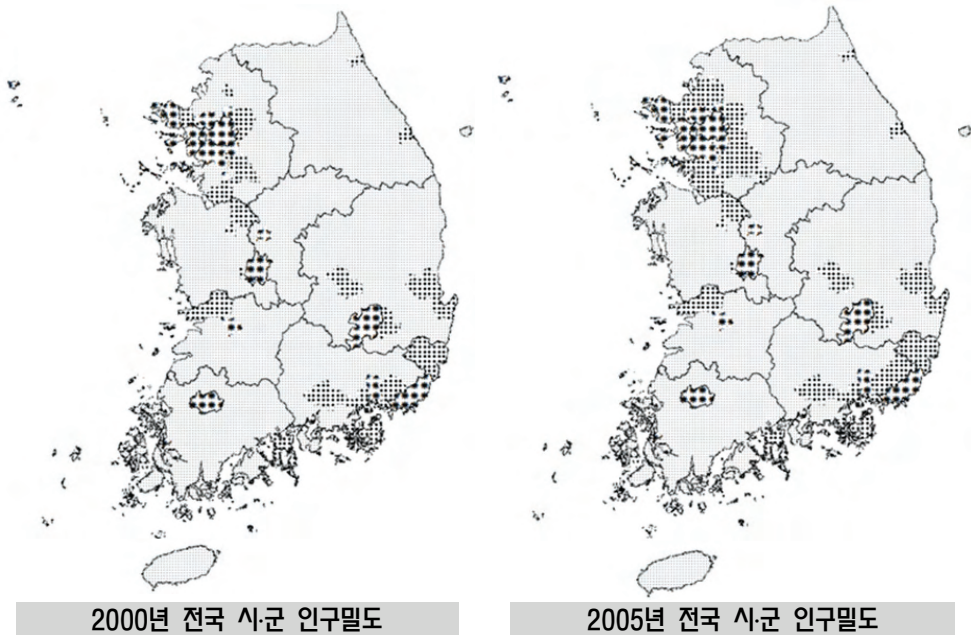
<그림 2-2> 지방행정 기본현황으로 살펴본 기초생활권기반확충을 위한 부처별 지역구분

## 2. 농어촌의 인구<sup>2)</sup> 변화 및 현황

우리나라 인구밀도의 분포현황을 과거 최양부·정철모(1984)의 자료와 최근 2000년, 2005년 기준으로 살펴보면 다음의 <그림 2-3>과 같이 수도권 및 대도시 중심으로 인구가 집중되고 있음을 재확인할 수 있다.



2) 현재 명확한 도시/농촌의 개념은 없으며, 부처별 적용기준에 따라 다르다. 지방자치법에서는 인구 5만명 이상의 지역을 시(도시)로 규정하고, 농어업·농어촌및식품산업기본법에서는 읍면 지역 외에 동 지역중 농림수산식품부 장관이 고시한 지역을 농촌으로 규정한다. 또한 대체적으로 농림수산식품부에서는 읍면지역을 행정안전부와 국토해양부에서는 면지역을 농촌으로 적용한다.



<그림 2-3> 인구밀도 분포의 변화

그리고 1990년에서 2010년까지 10년 단위로 우리나라 총인구의 변화를 살펴보면 1990년에는 43,411천명에서 2000년에 46,136천명, 2010년에 48,580천명으로 1990년 대비 2000년에는 총인구가 6.3% 증가하였고, 1990년 대비 2010년에는 11.9% 증가하였다. 즉 우리나라 총인구는 계속해서 증가하고 있는 추세이다. 그 중 읍의 인구는 1990년에 3,604천명(총인구의 8.30%)에서 2000년에 3,756천명(총인구의 8.14%), 2010년에 4,200천명(총인구의 8.65%)으로 나타나고 있다. 1990년 대비 2000년 읍의 인구증감률은 1.9% 마이너스를 보였으나, 1990년 대비 2010년 읍의 인구증감률은 4.1% 증가한 것으로 나타나고 있다.

반면 면의 인구는 1990년에 7,498천명(총인구의 17.3%)에서 2000년에 5,625천명(총인구의 12.2%), 2010년에 4,558천명(총인구의 9.4%)으로 감소하고 있다. 1990년 대비 2000년의 면의 인구증감률은 29.4% 감소하였고, 1990년 대비 2010년 면의 인구증감률은 45.7%로 급격한 감소추세를 보이고 있다.

또한 읍부·면부의 인구를 합한 인구는 1990년에 11,102천명(총인구의 25.6%)에서 2000년에 9,381천명(총인구의 20.3%), 2010년에 8,758천명(총인구의 18.0%)으로 감소하고 있다. 1990년 농어촌 인구 대비 2000년



농어촌 인구는 20.5% 감소하였고, 1990년 대비 2010년 농어촌 인구는 29.5% 감소한 것으로 나타나고 있다.

(표 2-3) 농어촌의 인구 변화율

구분	인구수(천명)			기간별증감율(%)	
	1990년	2000년	2010년	90/00	90/10
총인구	43,411	46,136	48,580	6.3	11.9
시부(동부)	32,309	36,755	39,823	13.8	23.3
읍부	3,604	3,756	4,200	4.2	16.5
면부	7,498	5,625	4,558	-25.0	-39.2
총인구에서 읍이 차지하는 인구비율(%)	8.3	8.14	8.65	-1.9	4.1
총인구에서 면이 차지하는 인구비율(%)	17.3	12.2	9.4	-29.4	-45.7
총인구에서 읍면이 차지하는 인구비율(%)	25.6	20.3	18.0	-20.5	-29.5

출처: 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.jsp>)-인구총조사

그리고 2011년 우리나라 시·군의 읍·면 인구규모에 따른 분포현황을 살펴보면 다음 (표 2-4)와 (표 2-5)와 같이 다양한 분포로 나타난다.

(표 2-4) 인구규모별 읍의 분포현황(2011년 기준)

단위: 개소(%)

인구규모(명)	읍수	비고(개소)
5천 미만	11(5.1)	강원(3), 경북(2), 전남(3), 전북(3)
5천 이상-1만 미만	51(23.7)	강원(10), 경기(1), 경남(6), 경북(10), 전남(10), 전북(5), 충남(5), 충북(4)
1만 이상-2만 미만	70(32.6)	강원(9), 경기(6), 경남(8), 경북(14), 부산(1), 전남(13), 전북(3), 제주(5), 충남(8), 충북(3)
2만 이상-3만 미만	40(18.6)	강원(1), 경기(8), 대구(1), 울산(3), 인천(1), 전남(4), 전북(3), 제주(2), 충남(8), 충북(4)
3만 이상-4만 미만	16(7.4)	강원(1), 경기(5), 경남(1), 경북(6), 충남(1), 충북(2)
4만 이상	27(12.6)	경기(12), 경남(3), 경북(1), 대구(2), 부산(1), 울산(1), 전남(2), 충남(4), 충북(1)
계	215(100.0)	-

출처: 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.jsp>)-주민등록인구통계

읍의 인구가 5천 미만인 곳은 11곳(5.1%), 5천 이상에서 1만 미만인 읍은 51곳(23.7%), 1만 이상 2만 미만은 70곳(32.6%), 2만 이상 3만 미만은 40곳(18.6%), 3만 이상 4만 미만은 16곳(7.4%), 4만 이상은 27곳(12.6%)이다. 즉 읍의 평균인구<sup>3)</sup>가 약 2만명이라고 할 때 2만명을 기준으로 1만 이상에서 3만 미만인 읍은 전체 215개 읍에서 110곳(51.2%)으로 절반가량을 차지하고 있으며 1만명 이하의 읍은 62곳(28.8%)으로 나타난다. 그리고 3만 이상의 읍은 43곳(18%)을 차지하고 있다.

(표 2-5) 인구규모별 면의 분포현황(2011년기준)

단위: 개소(%)

인구규모(명)	면수	기타
5천 미만	911(76.5)	강원(70), 경기(34), 경남(141), 경북(173), 대구(2), 울산(3), 인천(15), 전남(178), 전북(130), 제주(2), 충남(93), 충북(70)
5천 이상-1만 미만	210(17.6)	강원(17), 경기(44), 경남(24), 경북(25), 대구(2), 부산(2), 울산(3), 인천(4), 전남(16), 전북(15), 제주(2), 충남(43), 충북(13)
1만 이상-2만 미만	59(5.0)	강원(2), 경기(24), 경남(9), 경북(4), 대구(2), 울산(2), 전남(2), 제주(1), 충남(8), 충북(5)
2만 이상-3만 미만	10(0.8)	경기(4), 경남(2), 부산(1), 전남(1), 충남(1), 충북(1)
3만 이상-4만 미만	0(0.0)	-
4만 이상	1(0.1)	경남(1)
계	1191(100.0)	-

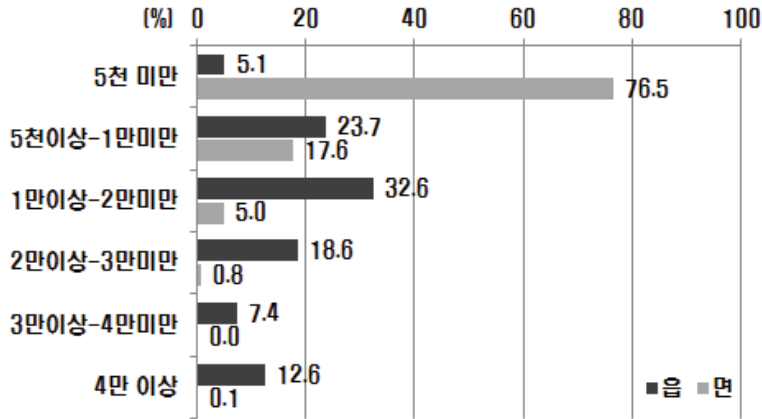
출처: 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.jsp>)-주민등록인구통계

면의 인구규모에 따른 분포현황을 살펴보면, 면의 인구가 5천 미만인 곳은 911곳(76.5%), 5천 이상에서 1만 미만인 면은 210곳(17.6%), 1만 이상 2만 미만은 59곳(5.0%), 2만 이상 3만 미만은 10곳(0.8%), 3만 이상 4만 미만은 0곳(0%), 4만 이상은 1곳(0.1%)이다. 면의 평균인구가 약 4천명이라고 했을 때 이를 바탕으로 5천명 미만인 면은 전체 1,191개 면에서 911곳(76.5%)으로 2/3이상을 차지하고 있으며 5천명 이상에서 1만

3) 행정안전부(2012)의 보고서에 따르면 2012년 읍의 평균인구는 21천명이다.

미만은 210곳(17.6%)을, 1만 이상은 60곳(5.9%)을 차지하고 있음을 보여주고 있다.

읍·면의 인구규모에 따른 분포현황은 다음<그림 2-4>과 같다.



<그림 2-4> 인구규모에 따른 읍·면의 분포현황(2011년 기준)

일반적으로 읍이라고 하면 면보다도 인구규모가 크다고 생각할 수 있는데 위의 자료를 통해 살펴본 결과, 모든 읍<sup>4)</sup>이 면보다 인구규모가 크다고 할 수는 없는 것을 알 수 있다. 또한 같은 인구규모이지만 면이 아닌 읍으로도 존재하는 것을 볼 수 있다. 그리고 읍의 인구규모가 읍의 기준인구인 2만명 이상을 넘어 4만명 이상에 이르기까지 다양하게 분포하는데 반해, 면의 인구는 5천미만의 분포로 읍에 비해 집중되어 분포하고 있음을 알 수 있다. 또한 일부 소수의 면은 읍의 인구기준을 초과하고 있다.

따라서 읍·면이라는 특정 행정구역에 따른 농어촌 개발정책보다는 면이지만 면 평균이상의 인구규모를 갖는 면에 대해서, 그리고 읍이지만 읍 평균이상과 이하의 읍에 대해서 각 지역특성에 맞게 인구규모를 고려하여 국토공간의 정주체계에 따른 농어촌 개발정책이 계획되어야 할 것이다.

그리고 아래의 (표 2-6)는 농어촌의 부락규모별 분포현황을 나타낸 것이다. 농어촌은 공간적 범위가 넓은데<sup>5)</sup> 반해 주거지가 분산되어 있는

4) 지방자치법은 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다. 다만, 군사무소 소재지의 면이나 읍이 없는 도농 복합형태의 시에서 그 면 중 1개 면 중 어느 하나에 해당하면 인구 2만 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있다.

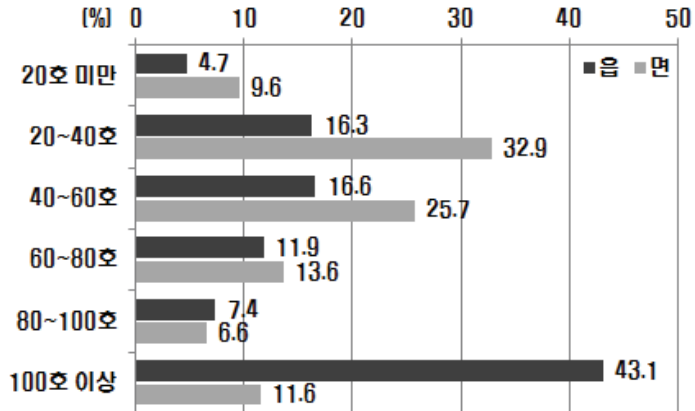
특징을 갖는 곳으로 읍의 경우는 행정리가 100호 이상의 분포를 나타내는 부락이 3,539곳(43.1%), 40~60호 미만이 1,364(16.6%), 20~40호 미만이 1,335(16.3%) 순으로 나타나고 있다. 반면 면의 경우는 20~40호 미만이 9,307곳(32.9%), 40~60호 미만이 7,277곳(25.7%), 60~80호 미만이 981(11.9%) 순으로 나타나고 있다.

(표 2-6) 농촌지역의 부락규모별 분포현황(2010년 기준)

단위: 행정리수(%)

구분	20호 미만	20~40호미만	40~60호미만	60~80호미만	80~100호미만	100호 이상	계
전국	3,091 (8.5)	10,642 (29.2)	8,641 (23.7)	4,824 (13.2)	2,467 (6.8)	6,833 (18.7)	36,498 (100.0)
읍부	385 (4.7)	1,335 (16.3)	1,364 (16.6)	981 (11.9)	608 (7.4)	3,539 (43.1)	8,212 (100.0)
면부	2,706 (9.6)	9,307 (32.9)	7,277 (25.7)	3,843 (13.6)	1,859 (6.6)	3,294 (11.6)	28,286 (100.0)

출처: 통계청 조사관리국 인구총조사와 농림어업총조사(2010)



<그림 2-5> 농촌지역의 부락규모별 분포현황(2010년 기준)

읍의 경우는 60호 이상의 분포를 나타내는 부락이 62.4%이지만, 면의 경우는 60호 이상의 분포를 나타내는 부락이 31.8%이다. 또한 읍의 경우는 100호 이상의 부락이 43.1%로 가장 높은 빈도를 보이지만, 면의

5) 행정안전부(2012)의 보고서에 따르면 2012년 읍의 평균면적은 68km<sup>2</sup>이고, 면의 평균면적은 63km<sup>2</sup>이다.

경우는 20~40호 미만의 부락이 32.9% 그리고 40~60호 미만인 25.7%로 전체의 58.6%를 차지하고 있다. 이렇듯 읍과 면의 주요형태로서 부락규모가 보이는 차이는 있지만, 그래도 모든 읍면의 부락규모는 다양한 형태를 보이고 있음을 확인할 수 있다.

따라서 읍과 면이라는 행정구역 형태만을 가지고 농어촌 정책을 펼치기 보다는 읍과 면의 공간적 정주체계를 고려하여 읍중심지(읍소재지를 중심으로 집중한 곳)와 면중심지(면소재지를 중심으로 집중한 곳), 그리고 기타 마을(다양한 이유로 중심지와 떨어져 분산된 형태로 존재하는 부락)로 재설계하여 농어촌 정책을 수행하는 것을 고민해 볼 필요가 있겠다.

## 제2절 포괄보조금 제도와 지역개발사업

### 1. 포괄보조금 제도의 개념<sup>6)</sup>

지역발전위원회(옛 국가균형발전특별위원회)는 광역화·특성화를 기조로 하는 국가균형발전특별법을 개정하여 지역발전 도모를 위한 새로운 지역발전정책을 수립·추진하고자, 국토를 「기초생활권<sup>7)</sup>」, 「5+2 광역경제권<sup>8)</sup>」, 「초광역개발권<sup>9)</sup>」 등 3차원으로 구분하여 체계적 지원을 시도하였다. 특히, 기초생활권은 지역주민의 기본적인 삶의 질 향상을 효율적으로 추진하기 위한 지역개발정책으로 모든 국민에게 기본적인 삶의 질이 제공되는 발전정책 추진을 위해 시·군이 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 하는 포괄보조금 제도를 도입하였다.

포괄보조금 제도는 2010년부터 기존의 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하여 지역개발계정의 예산을 포괄보조 방식으로 지원토록 하는 제도이다. 이는, 기존 대도시권 중심의 사업 및 대규모 개발사업 추진으로 농어촌 및 지방 중소도시의 사업추진이 어려워지면서 지역개발정책의 새로운 변화에 대한 요구와 함께 여러 부처가 수행하던 개발사업을 통합하고, 해당 지역별로 담당부처가 포괄보조사업을 관할케

6) 지역발전위원회(2009), 기초생활권발전계획 수립 메뉴얼을 바탕으로 재구성

7) 기초생활권 : 161+2개 시·군 단위의 지역개발

8) 16개 시·도에서 7개(수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권, 강원권, 제주권)경제권 형성·촉진

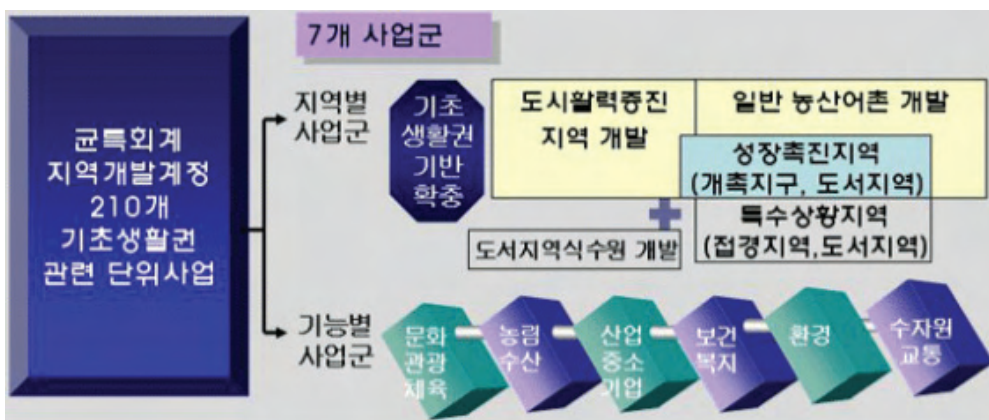
9) 열린 국토공간 구현을 위한 4+a 초광역권(서해안 산업벨트, 남해안 선벨트, 동해안 에너지 관광벨트, 남북교류·접경지역벨트, 내륙벨트 등) 개발

함으로써 각 부처의 핵심역량에 부합하도록 역할체계를 재정립한 것이다.

광역·지역발전특별회계는 아래 (표 2-7)과 같이 3개 계정(지역개발계정, 광역발전계정, 제주특별자치도계정)과 6개 사업군으로 구분된다. 계정별로 부여된 재원의 용도는 포괄보조사업별 정책목표에 따라 지자체에서 세부내역을 자율적으로 설계하고 지자체의 실질적 자율성을 확대하여 그에 따른 책임성을 강화하고자 종전의 균특회계 200여개 세부사업을 22개 사업군('18+4')으로 통합하여 지자체에 포괄적으로 재정 지원을 하도록 구성하였다.

(표 2-7) 광역·지역발전특별회계의 사업 구분

계정		지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
편성방식	시도	시·도 자율편성사업		시·도자율편성사업
	시군구	시군구 자율편성사업	-	*기초생활권 기반구축 사업 등 포함 특별지방행정기관 이전사무수행경비
부처직접편성			부처직접편성사업	부처 편성사업



광역·지역발전특별회계 구조에 따른 각 특징은 다음과 같다.

첫째, 지역개발계정은 사업효과가 지역에 국한되고 지자체 자율성 요구사업으로서 지역의 일반적 개발사업인 시·도자율편성사업과 기초생활권 관련 기반구축사업인 시·군·구자율편성사업으로 구분된다. ①시·도자율편성사업은 문화관광체육, 농림수산, 산업, 복지, 환경, 수자원교통 등 6개

분야 18개 사업으로 구성되며, 시·도는 지출한도 내에서 18개 포괄보조사업 중 선택하여 재원을 배분한다. ②시·군·구자율편성은 기초생활권 사업 관련하여 특수상황지역, 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 성장촉진지역과 관련한 4개 사업으로 구성되며, 시군구는 지출한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업을 선택한다.

(표 2-8) 포괄보조금사업 지원대상

구분	부처	포괄보조 사업명	이전 내역사업
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영	· 박물관, 문예회관 등(14개)
		②관광자원 개발	· 관광지 개발 등(3개)
		③체육진흥시설 지원	· 생활체육공원 등(3개)
		④지역문화산업 육성지원	· 지역영상미디어센터 등(4개)
		⑤문화유산 관광자원화	· 남해안관광벨트 등(4개)
	농림부	⑥농어촌자원복합산업화지원	· 녹색농촌체험마을 조성 등(16개)
		⑦농어업기반정비	· 밭기반 정비 등(16개)
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	· 농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	⑨산림경영자원 육성	· 임산물 수출촉진 등(3개)
		⑩산림휴양·녹색공간조성	· 휴양림, 수목원 등(6개)
지경부	⑪지역특성화산업 육성	· 패션산업 지원 등 (19개)	
중기청	⑫전통시장 및 중소기업물류 기반 지원	· 전통시장 시설현대화 등(2개)	
여성부	⑬청소년시설 확충	· 청소년수련시설 등(2개)	
환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리 (도시지역식수원 개발사업 포함)	· 생활용수공급 등(4개)	
	⑮자연환경 보전 및 관리	· 자연환경보전 등(3개)	
국토부	⑯해양 및 수자원 관리	· 연안정비 등(3개)	
	⑰대중교통 지원	· 물류단지 지원 등(9개)	
	⑱지역거점 조성지원	· 국민임대산단 조성 등(3개)	
시군구 자율 편성 사업	국토부	⑲성장촉진지역 개발	· 개축지구 지원 등(2개)
	행안부	⑳특수상황지역 개발	· 접경지역 지원 등(15개)
	국토부	㉑도시활력증진지역 개발	· 주거환경 개선 등(16개)
	농림부	㉒일반농산어촌 개발	· 전원마을 조성 등(15개)

자료: 기획재정부, 2011년도 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료 p.36

시·군·구자율편성사업 중 지역별 사업군은 재정상황·인구 등을 고려하여 특수상황지역, 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 성장촉진지역

4개 지역으로 구분된다. 특수상황지역은 접경지역지원법 제2조 제1호에 따른 접경지역 15개 시·군 및 도서개발촉진법 제4조 제1항에 따른 372개 개발 대상도서 중 성장촉진지역에 해당하지 않는 도서 186개이며, 일반농산어촌지역은 시·군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시지역 120개 시·군으로 도농복합형태의 시 중 지방자치법 제3조 제3항에 따른 특별시·광역시·도가 아닌 인구 50만 이상의 시와 특수상황지역에 해당하는 지역은 제외한다. 도시활력증진지역은 특별·광역시의 군·구 및 도농복합시를 제외한 97개 시·군지역으로, 도농복합시 중 인구 50만 이상의 대도시는 포함하나 특수상황지역에 해당하는 지역은 제외하며, 성장촉진지역은 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중 지역발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부 장관과 국토해양부 장관이 공동으로 지정·고시하는 70개 시·군이다. 이를 정리하여 나타내면 다음과 같다.

(표 2-9) 사업군 및 소관부처 현황

분 야	주관부처	포괄보조 사업명 (사업재편 이전 세부사업)	대상	기준 보조율
기초생활권 종합개발 (시·군·구 자율편성)	국토해양부	도시활력증진지역 개발 (주거환경개선 등 16개 사업)	97개 시군구	50%
		성장촉진지역 개발 (개축지구 지원 등 2개 사업)	70개 시군구	100%
	행안부	특수상황지역 개발 (접경지역 지원 등 15개 사업)	15개 시군 186개 도서	80%
	농식품부	일반농산어촌지역 개발 (전원마을 조성 등 15개 사업)	120개 시·군	70%

그리고 시·군·구자율편성사업의 특수상황지역, 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 성장촉진지역 4개 지역 소관부처별 포괄보조사업의 내용은 다음 (표 2-10)과 같다.



(표 2-10) 소관부처별 포괄보조사업 내용

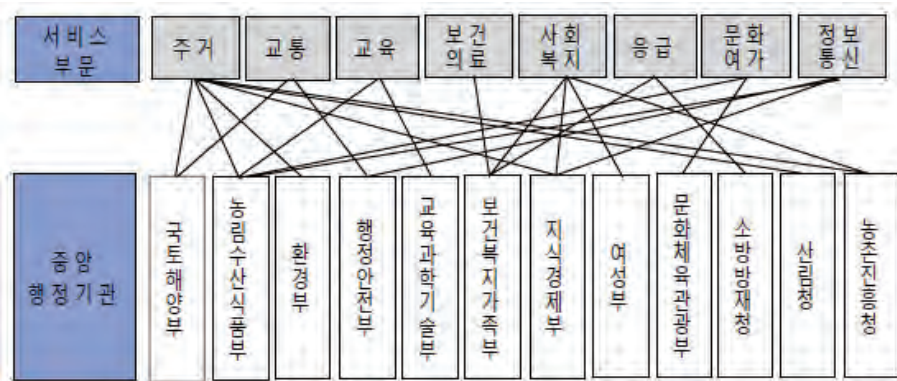
포괄보조사업	내역 사업	사업 내용
성장촉진 지역개발 (국토부)	①지역접근성시설지원	진입도로, 연결도로, 주차장, 연육·연도교
	②성장기반시설지원	통합가공시설, 지역특화시설, 귀농지원 시설 및 기타 지역산업 기반구축 지원 사업
특수상황 지역개발 (행안부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축, 개발대상도서(연육·연도교)접근성 제고
	②지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수 정비, 경관주택정비 등
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
도시활력증진 지역개발 (국토부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	②중심시가지재생	쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위한 각종 테마형 지원 사업
	③주거지재생	주택개량 등 각종 주거환경 개선 사업
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
일반농산어촌 개발 (농식품부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	②지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수 정비, 경관주택정비 등
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업

자료: 기획재정부, 2011년도 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료 p.59

둘째, 광역발전계정의 부처직접편성사업은 광역경제권 지원을 위한 시·도간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가적 우선 순위가 높은 사업으로, 각 부처가 지역발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거하여 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성한다.

셋째, 제주특별자치도계정의 자율편성사업은 부처직접편성사업을 제외한 사업으로 제주특별자치도가 사업군별 지출한도 내에서 자율편성한다. 그리고 제주특별자치도계정의 부처직접편성사업은 광역발전계정의 부처직접편성사업과 동일하게 국가적 우선순위가 높은 사업으로, 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성한다.

또한 이러한 체계하에 국토해양부, 농림수산식품부, 환경부, 행정안전부, 보건복지가족부, 문화체육관광부 등 12개의 중앙행정기관들은 기초생활 서비스를 공급하기 위해 각각의 정책기능과 목표에 따라 단위사업을 기획·추진하고 있다.



출처 : 송미령 외 2, 2009, 기초생활권 생활서비스 기준 설정에 관한 연구.

<그림 2-6> 서비스 부문별 소관 중앙행정기관

그러나 기초생활서비스 부분별 공통기준이나 목표가 설정되지 않은 채 부처단위로 사업을 기획·추진함에 따라 유사 사업추진이나 시너지 효과 부족 등의 비판이 제기되고 있다. 이는 기초생활권 생활서비스 기준 제정·운용을 통해 부처 간 협력과 공동 대응을 하는 것이 필요함을 보여주는 예이기도 하다.

중앙행정기관과 지방자치단체는 각자 자체의 논리나 평가지표, 투자 계획에 근거하여 생활서비스를 제공한다. 그런데 부처별로 교육, 의료, 복지, 문화, 주거, 환경 등 생활서비스를 부분적으로 다루고 있어서 지방자치단체에서 종합적으로 현황을 파악하고 정책 방향을 수립하는 데 한계가 있다. 각 사업별 목표수준이 구체적으로 설정되지 않은 채 선언적 수준의 목표 아래 연도별로 물량 계획을 수립하는데 그친다. 사업량이나 사업규모는 주로 지방자치단체 차원에서 수요를 파악하여 중앙부처에 신청하도록 하거나, 예산 규모를 고려하여 중앙부처에서 개략적으로 산정한다.

중앙행정기관에서 추진하는 사업들을 살펴보면 서비스 시설의 설치를 목적으로 사업이 대다수이며, 관련 프로그램 보급이나 서비스 전달체계

개선을 위한 사업은 거의 없는 실정이다. 일부 사업은 중앙과 지방간 매칭펀드 방식을 준용함에 따라 지방재정력 격차로 인해 사업추진에 어려움이 있다. 특히 복지부문의 사업이 그러하다. 복지와 교육부문의 지방이양사업은 중앙에서 명확한 기준과 목표를 제공하고 지방자치단체가 이를 달성하도록 유도할 필요가 있다.

광역지역발전특별회계의 예산추이는 (표 2-11)과 같다. 광역지역발전특별회계의 예산은 2005년 5.3조원에서 2008년 7.8조원, 그리고 2012년에는 9.4조원으로 개편이후 매우 확대되었으나, 개편이후인 2010~2012년 광역지역발전특별회계 중 포괄보조금에 해당하는 지역개발계정의 예산규모를 살펴보면, 전체 예산의 약 37% 수준으로 이전보다 부처직접편성 사업인 광역발전계정의 예산규모 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

(표 2-11) 광역지역발전특별회계 예산 추이(2005~2012)

단위: 억원

구분	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1)</sup>	2010	2011	2012
합계	53,267	59,087	68,685	78,294	94,331	99,010	98,526	94,085
광역발전계정	12,767	13,960	14,921	16,770	54,024	58,946	58,252	55,538
지역개발계정	40,500	45,127	50,288	57,676	36,588	36,282	36,332	34,707
제주자치계정	-	-	3,476	3,848	3,719	3,782	3,942	3,840

주1: 광특회계 계정, 이란회계 등 국고보조사업간 사업이관 반영

자료: 한국지방행정연구원(2012), 2012년 광역·지역발전 특별회계 운용과 평가

광역지역발전특별회계는 국가균형발전특별법 제9조 및 시행령 제12조~14조의2에 따라 지역발전위원회에서 매년 부문별 시행계획 및 광역 시행계획 등의 추진실적을 평가하고 있으며, 이와는 별도로 농림수산식품부, 국토해양부 등의 포괄보조금 관리부처가 자체평가를 시행하고 있다.



자료: 한국지방행정연구원(2012), 2012년 광역·지역발전 특별회계 운용과 평가

<그림 2-7> 2012년도 지역발전사업 평가체계

## 2. 기초생활권 관련 단위개발사업 현황

### 1) 기초생활권 발전계획<sup>10)</sup>

그동안 대도시권 중심의 사업 내지 대규모 개발 사업 추진으로 농어촌 및 지방 중소도시로 구성되는 기초생활권들은 총체적 어려움에 직면하고, 지역 주민의 삶의 터전이자, 총체적 생활공간으로서의 기초생활권을 재인식하고, 지역주민이 체감할 수 있는 생활공감형 지역개발정책의 추진이 필요하다는 논의가 제기됨에 따라 기초생활권개발이 대두되었다.

지역발전위원회의 기초생활권의 개념은 생활여건과 경제여건 등 주민의 삶의 질 향상에 직결되는 가장 기초적인 사업을 추진하는 정책영역으로, ‘국민들이 전국 어디에 살든지 최저한의 삶의 질을 보장받을 수 있는 기본단위로 기초자치단체인 163개 시·군(자치구 제외)을 대상으로 하나의 생활권을 형성하고 있는 단일 또는 다수의 시군’을 말한다. 기초생활권의 유형은 크게 3가지로 구분되는데 대도시와 인접해 있거나, 자족적 발전이

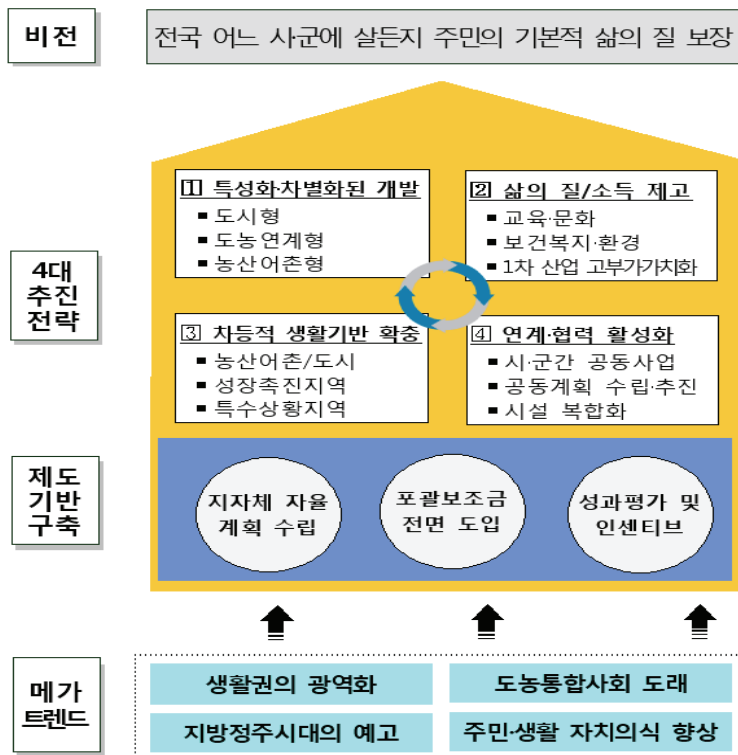
10) 지역발전위원회, 2009, 기초생활권발전계획 수립 메뉴얼을 바탕으로 재구성

가능한 도시지역인 도시형, 중심도시와 인근 농촌지역의 연계 발전이 가능한 시·군지역인 도농연계형, 도시와 멀리 떨어진 순수한 농어촌의 군지역인 농어촌형으로 구분된다.

기초생활권 발전계획은 지자체가 자율적으로 종합 발전계획을 수립토록 하는 것으로 지자체가 자체사업이나 포괄보조금에 포함되지 않는 타 부처 사업 등도 포함하여 작성하도록 되어 있으며, 기초생활권 발전계획의 수립범위 및 비전, 추진전략은 다음과 같다.

(표 2-12) 기초생활권 발전계획 수립범위

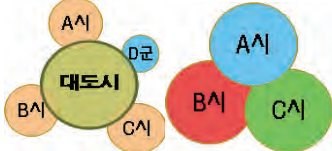


포괄보조금 사업 7개 분야							지자체 자체·보조 사업 (지방세/교부세/국고·도비 보조)
문화 관광 체육	농림 수산	산업 중소 기업	보건 복지	환경	수자 원 교통	기초 생활 기반 구축	교육, 일반행정, 문화·환경, 사회복지, 경제개발 등



<그림 2-8> 기초생활권 비전 및 추진전략

[ 전략 1 - 기초생활권 유형별 특성화·차별화된 개발 ]

- 인구·소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농어촌형 등으로 기초생활권을 유형화
- 시·군은 지역 실정에 맞는 유형을 자율적으로 선택하여 특성화·차별화된 개발 추진 가능

구 분	성 격	중점 발전 방향
도시형	<p>대도시와 인접해 있거나, 자족 발전이 가능한 도시지역</p> 	<p>광역 도시권 개발과 구시가지 정비</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교외도시화에 따른 주거 및 생산 활동의 확산과 광역도시계획의 수립 및 도시 개발</li> <li>- 구도심 재생, 지역산업 첨단화, 전통시장 현대화 등 핵심 사업을 발굴하여 도심지역 활력 증진</li> </ul>
도농연계형	<p>중심도시와 인근 농촌지역의 연계 발전이 가능한 시·군 지역</p> 	<p>중소도시와 농촌지역 도농통합적 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중심도시의 지역경제 및 생활서비스의 거점 기능 강화</li> <li>- 인접 군 지역의 중심도시 서비스 (의료 등) 접근성 향상</li> </ul>
농산어촌형	<p>도시와 멀리 떨어진 순수한 농어촌의 군 지역</p> 	<p>인접 군 지역 간 통합적 연계 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌산업 활성화 등을 통해 소득 및 고용기회 다각화</li> <li>- 생활기반시설의 공동개발로 규모의 경제화와 소규모 지역개발사업의 연계화</li> <li>- 중심 읍·면 육성 및 읍·면간 서비스 네트워크 강화</li> </ul>

[ 전략 2 - 살고 싶은 정주공간의 형성과 삶의 질 향상 ]

- H/W 위주 개발 (도로, 건물, 시설)을 탈피, S/W 중심 개발 (교육, 의료, 문화, 환경 등)로 주민의 기본적인 삶의 질 향상
- 지역특화·향토 산업 육성 및 일자리 창출

[ 전략 3 - 낙후 및 소외 지역 등의 차등적 생활기반 확충 강화 ]

- 농어촌 및 지방 중소도시 등의 정주·주거 기반을 확충하여 전국 어디든지 최소한의 생활수준(National Minimum) 보장
- 산간오지, 도서 등 낙후도가 심한 지역은 “성장촉진지역”으로 지정, 도로 등 기반시설에 대한 차등적 지원. 급격한 경제사회적 변동 등 특수한 상황에 처해 있는 지역(접경지역 등)에 대해서도 별도 지원

[ 전략 4 - 시·군간 연계·협력 활성화를 통한 규모의 경제화 ]

- 문화관광, 환경 등 사업 분야별로 지역 간 연계·협력을 촉진하여 개발의 시너지 효과 극대화
  - (문화관광 분야) 지역 축제 등 지역 문화관광 사업 연계·협력 추진 및 활성화
  - (농어촌 산업 분야) 농어촌간 공동 마케팅 등 강화
  - (환경 등 비선호시설 분야) 시·군간 협력을 통해 공동 시설 설치와 함께 시설 공동 이용 등 추진
- 시·군간 협력 촉진을 위해 기초생활권 계획의 공동 수립을 추진하고, 협력형 모범 사례에 대해서는 적합한 인센티브 부여

[ 전략 5 - 자율성·창의성 강화를 위한 제도적 기반 구축 ]

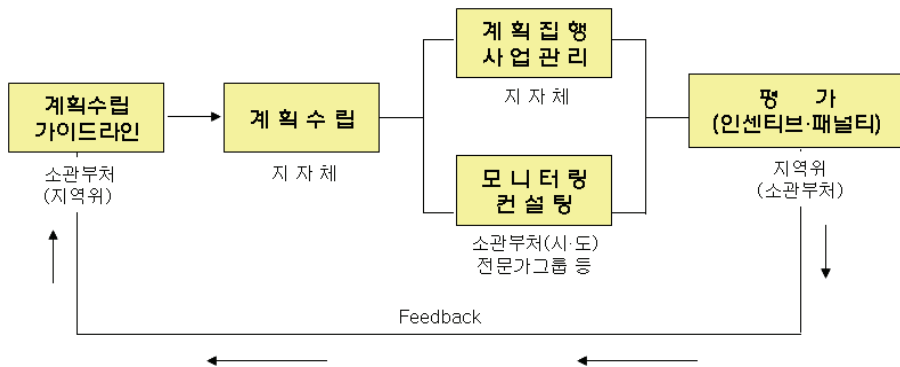
- 기초생활권 개발의 계획적·체계적 투자를 유도하기 위해 지자체가 자율적으로 종합 발전계획을 수립토록 함
  - 기초생활권 발전계획은 종합계획이므로, 지자체 자체 사업이나 포괄보조금에 포함되지 않는 타 부처 사업 등도 포함하여 작성
- 지자체가 기초생활권 발전계획에 따라 직접 세부 예산사업을 설계할 수 있도록 포괄적 재정 지원 방식으로 전면 개편, 지자체 신청 사업에 대한 행안부, 지역발전위의 사전 심사 절차 폐지로 예산 편성 절차 간소화
  - 현행 균특회계 지역개발계정의 210개 기초생활권 관련 단위사업을 7개 정책 분야 24(19+5)개 포괄보조사업으로 통합·단순화
  - 지역별 사업군: 기초생활권 생활 기반 구축(3+1개 지역)

단, 도서지역식수원 개발사업을 선택하려는 지자체는 포괄보조사업 가이드라인 등을 참고하여 환경부에 예산을 신청

- 기능별 사업군(6개 분야): 문화관광체육, 농림수산, 산업, 복지, 환경, 수자원교통 등 19개 포괄보조사업

○ “사전자율, 사후책임” 원칙에 따라 지자체는 재원한도 범위 내에서 세부사업을 기획·추진하고, 중앙은 엄정한 사후 평가 실시

- 중앙정부는 24개 포괄보조사업별 사업유형·선진모델 등을 중심으로 사전에 가이드라인을 제시하고 사후 추진실적 평가
- 지자체 사업 추진실적에 대한 평가 결과를 토대로 차년도 재원한도의 일부를 시·도별 인센티브 형태로 조정·반영. 한도 배분시 지자체의 지역발전 노력 및 성과 등과 연동된 재원 비중을 단계적으로 확대
- 지자체의 재정운영에 대한 책임성을 제고하기 위하여, 집행가능한 사업 위주로 예산을 편성하도록 최대 이월 가능기간을 2회계 연도로 제한



기초생활권 발전계획은 「국가균형발전특별법」 제9조제1항에 의해 시장·군수 또는 둘 이상의 시장·군수가 해당 지역의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 5년을 단위로 하는 기초생활권 발전계획을 수립할 수 있다는 법적 근거를 갖는다. 그러나 법적으로는 계획수립을 강제하고 있지 않지만, 계획 수립과 정부 지원이 연계되어 있어 실질적으로는 계획 수립이 필수조건이다.



## 2) 기초생활권 관련 단위개발 사업 현황

### (1) 국토해양부 도시활력증진지역 개발사업<sup>11)</sup>

도시활력증진지역 개발사업은 국토해양부가 정부의 지역발전정책에 따라 스스로의 발전을 유도하기 위해 도시활력증진지역에 해당하는 기초지자체에 예산을 포괄적으로 지원하는 사업을 말한다. 도시활력증진지역 개발사업의 대상지역은 특별시·광역시의 군·구 및 시 지역 중 도농복합형태의 시를 제외한 지역이며 단, 도농복합시 중 지방자치법 제3조 제3항에 따른 특별시·광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시(대도시)는 포함하고, 특수상황지역에 해당하는 지역은 제외하고 있다.

(표 2-13) 도시활력증진지역 개발사업 대상지역

구 분	97개 시·군·구
경 기	수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 안산시, 과천시, 구리시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시
강 원	동해시, 태백시, 속초시
충 북	청주시
충 남	천안시
전 북	전주시
전 남	목포시
경 북	포항시
경 남	진해시, 창원시
서 울	종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구
부 산	중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군
대 구	중구, 동구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군
인 천	중구, 동구, 남구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구
광 주	동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
대 전	동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구
울 산	중구, 남구, 동구, 북구, 울주군

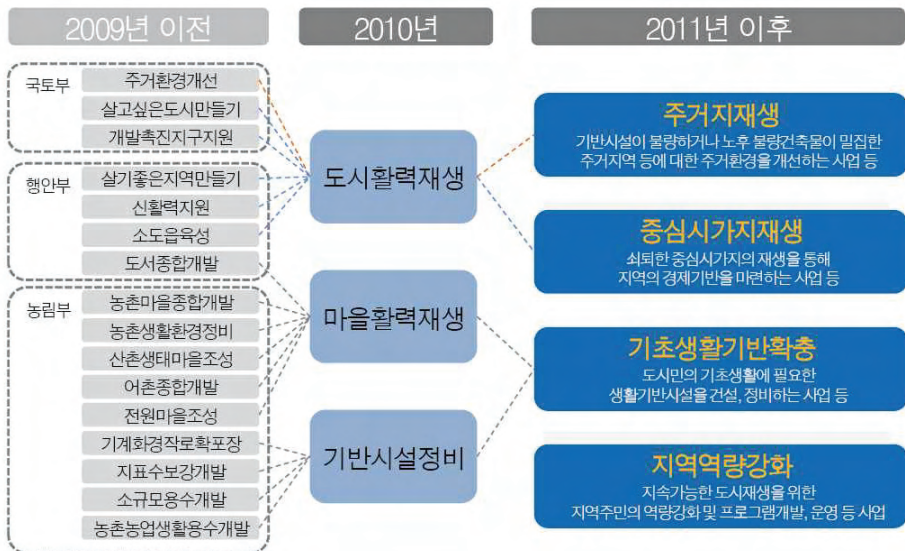
11) 국토해양부, 2013년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인 설명회(2012)의 내용을 토대로 작성

포괄보조금 제도 이전에는 국토해양부의 살고싶은 도시만들기, 행안부의 소도읍육성사업, 농림부의 농촌마을종합개발사업 등 17개 사업이었으나, 포괄보조금 제도 도입 후 2010년에는 도시활력재생, 마을활력재생, 기반시설정비 등으로 분류하였고, 2011년 이후에는 주거지재생, 중심시가지재생, 기초생활기반확충, 지역역량강화의 4개 내역사업으로 재구분하여 사업을 추진하고 있다. 각 내역사업별 정의와 변화는 다음과 같다.

(표 2-14) 도시활력증진지역 개발사업 기능(유형)별 내역사업 정의

사업구분	정의
주거지재생	거주여건이 악화된(노후·불량건축물 밀집 등) 주거지역의 거주환경을 개선하는 사업
중심시가지재생	쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위해 지역의 경제기반 마련, 경관개선 등을 하는 사업
기초생활기반확충	도시민의 기초생활에 필요한 생활기반시설을 건설, 정비하는 사업
지역역량강화	지속가능한 지역공동체·거버넌스 구축을 위한 지역주민 등의 역량강화 프로그램을 개발, 운영하는 사업

출처: 국토해양부(2012)



출처: 국토해양부(2012)

<그림 2-9> 도시활력증진지역 개발사업 기능(유형)별 내역사업변화

도시활력증진지역 개발사업의 사업시행주체는 시·군·구의 시장·군수·구청장이 주체가 되어 시행하며, 연계사업 필요시 2이상의 시·군·구가 공동으로 사업추진이 가능하나 사업 신청시에는 1개 시·군·구가 대표로 신청한다.

사업관련 주체는 기획재정부, 국토해양부, 광역지자체, 기초지자체, 헬프데스크가 있다. 기획재정부는 도시활력증진지역 개발사업을 포함한 광역·지역발전특별회계에 대한 예산 편성 및 평가 등 관리·운용을 담당하고, 국토해양부는 사업의 정책목표와 성과지표를 설정하고 사업선정 및 예산신청, 계획수립지원·사업집행관리, 실적평가 등을 총괄 운영한다. 광역지자체는 사업 추진 기초지자체의 사업지원 및 검토하고, 기초지자체는 사업의 추진 주체로서 사업의 시행 및 보고하며, 헬프데스크는 사업지원 및 관리를 한다.

도시활력증진지역 개발사업의 포괄보조금비율은 50%이며, 2009년 전부터 계속사업으로 추진하고 있는 사업에 한하여 사업완료시까지 기존 비율을 유지하는 것으로 하고 있다.

사업절차로는 ①예산신청(기재부·국토부: 계획수립지침 작성, 지자체: 사업제안서 작성 및 제출) → ②예산배분(국토부: 대상사업 검토 및 선정, 기재부: 최종예산편성) → ③사업계획 수립(국토부: 매년 사업에 대한 도시활력증진지역 개발사업 시행기준 제공, 지자체: 사업계획 수립 및 작성) → ④사업시행(지자체: 예산확보 및 사업시행 보고, 국토부: 사업관리 및 지원) → ⑤사업평가(지자체: 자체평가 실시하고 평가보고서 국토해양부 제출, 국토부: 사업시행결과 평가하여 정책에 환류, 기재부: 지자체 지역발전사업 1년 단위 평가)로 진행된다. 도시활력증진지역 개발사업의 사업추진일정에 따른 추진절차를 도표화 하면 다음 <그림 2-10>과 같다.

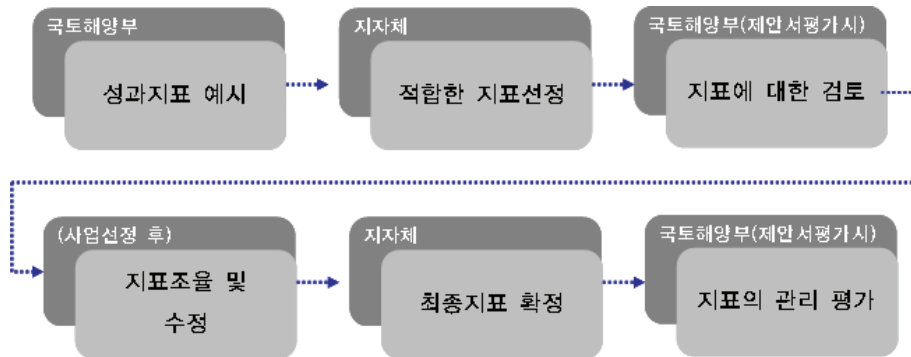
절차	내용	주관부서	추진일정
예산신청 (12년 사업)	예산편성지침 마련(→ 중앙, 광역시·도)	기획재정부	~'11.4월
	'12년 예산신청가이드라인 수립, 지자체 교육	국토해양부	'11.3월
	'12년 예산신청(사업제안서 작성)	시·군·구	'11.5월
	예산신청서 취합 제출(→ 국토부) ※ 신규사업의 경우 5.20까지 사업제안서 국토부 제출	시·도	'11.5.31
예산배분 (12년 사업)	'12년 예산신청 신규사업제안서 설명회 (지자체 : 사업제안 설명, 국토부 : 내용검토)	국토해양부	'11.6월
	예산신청 검토의견서 제출(→ 기재부)	국토해양부	'11.6.30
	예산확정 및 지자체별 예산내시	기획재정부, 국토해양부	~'12.1월
	지자체 매칭 차년도 예산반영	시·도, 시·군·구	'12.1-2월
사업계획 수립 (11년 사업)	'11년 사업계획 수립	시·군·구	'11.1월
	사업계획서 취합 제출·보완(→ 국토부)	시·도	'11.1-2월
	사업계획수립 가이드라인 마련, 지자체 교육	국토해양부	'11.3-4월
사업수행 (11년 사업)	'11년 사업 착수보고(→ 국토부)	시·도, 시·군·구	개별사업 착수 시
	사업추진 관리 및 지원	국토해양부	'11.3-준공 시
	사업 완료보고	시·도, 시·군·구	준공 후 3월 이내
사업평가 (10년 사업)	지역발전사업 자체평가 계획 마련	국토해양부 (국토정책과)	'11.1
	사업성과 자율평가 및 평가보고서 제출	시·군·구	'11.1월
	자율평가 보고서 취합 제출(→ 국토부, 지역위)	시·도	'11.2월
	추진실적 1차 평가 결과 제출(도시재생과 → 국토정책과)	국토해양부	'11.3월
	인센티브 결정, 차년도 예산반영	기획재정부, 지역위	'11.7-8월

자료: 국토해양부(2011), 2012년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인 설명회

### <그림 2-10> 도시활력증진지역 개발사업의 추진일정(12년사업)

도시활력증진지역 개발사업은 실질적인 사업성과 관리를 위해 정책목표와 개별사업별 목표의 달성도를 평가하는 척도로서 성과지표를 제시 하도록 하고 있다. 하지만, 사업유형의 다양성으로 공통된 성과지표의 설정이 어렵고 평가체계의 이원화(지역위에서 평가지표를 별도로 정하고

있음)로 도시활력사업만의 특성을 반영한 성과지표 설정과 평가 및 측정에 어려움이 상존하고 있다. 국토해양부에서는 이를 개선하고자 사업유형별 특성을 반영한 성과지표 가이드라인을 제시하고 지자체에서는 사업제안 시에 국토부의 제시기준에 따라 제안하는 사업의 유형에 부합하는 목표, 활동, 성과를 제시하고 측정방법도 함께 제출하고 있는 상황이다.



자료: 국토해양부(2011), 2012년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인 설명회

<그림 2-11> 성과지표 설정 프로세스

2012년 기준, 도시활력증진지역 개발사업의 추진현황을 살펴보면 다음 (표 2-15)와 같다.

(표 2-15) 도시활력증진지역 현황

구분	지자체수(개)		비율(B/A)
	전체(A)	도할지역(B)	
계	231(100.0%)	96(100.0%)	41.6%
수도권	66(28.6%)	48(50.0%)	72.7%
충청권	33(14.3%)	7(7.3%)	21.2%
호남권	41(17.7%)	7(7.3%)	17.1%
대경권	31(13.4%)	9(9.4%)	29.0%
동남권	40(17.3%)	22(22.9%)	55.0%
강원권	18(7.8%)	3(3.1%)	16.7%
제주권	2(0.9%)	0(0.0%)	0.0%

출처: 국토해양부(2012)

도시활력증진지역은 특별시 및 광역시의 군·구 및 도농복합시 중 50만 이상의 대도시 중 특수상황지역이 아닌 지역으로 정의되며, 현재 도시활력증진지역으로 지정된 지자체는 전국 231개 기초지자체 중 총 96개이다. 지역별로 보면 수도권 총 66개 지자체 중 78%인 48개가 도시활력증진지역으로 지정되어 있으며, 강원권 및 호남권은 16~17%의 지자체만이 도시활력증진지역으로 지정되어 있는 것으로 나타난다.

연도별 사업추진현황을 살펴보면, 2010년부터 2012년까지 연간 약 980억원이 매년 평균 111개 기초지자체에 약 8.9억원씩 지원되었다. 계속사업의 경우 사업당 평균지원액이 10억원 이상이나 신규사업의 경우 사업당 평균지원액이 4.4억원 정도로 도시활력증진사업으로 편성된 이후 사업의 연간규모가 축소되었음을 알 수 있다.

(표 2-16) 도시활력증진지역사업 연도별 추진현황

(단위: 개, 백만원)

구분	2010년			2011년			2012년		
	지원금	사업수	평균 지원금	지원금	사업수	평균 지원금	지원금	사업수	평균 지원금
계	101,337	101	1,003	96,400	115	838	96,396	116	831
계속	86,396	72	1,200	83,608	83	1,007	85,996	92	935
신규	14,941	29	515	12,792	32	400	10,400	24	433

출처: 국토해양부(2012)

또한, 내역사업에 대한 지원 현황은 지역특화 및 공공 공간 개선 등을 목적으로 추진되는 중심시가지 재생에 대한 지원규모 및 사업 수가 점차 증가하여 지역성 강화 및 삶의 질 개선을 위한 사업이 점차 강화되고 있는 것으로 나타난다.

(표 2-17) 도시활력증진지역사업 연도별 내역사업 지원 현황

(단위: 개, 백만원)

구분	2010년1)			2011년			2012년		
	지원금	사업수	평균 지원금	지원금	사업수	평균 지원금	지원금	사업수	평균 지원금
계	101,337	101	1,003	96,400	115	838	96,396	116	831
주거지재생	60,583	32	1,893	54,149	30	1,804	46,385	33	1,406
중심 시가지재생	14,801	20	740	22,461	36	624	28,954	40	724
기초 생활기반확충	25,953	49	530	19,550	48	407	20,124	39	516
지역역량 강화	0	0	0	240	1	204	933	4	233

주1) 2010년의 경우 도시활력재생, 마을활력재생, 기반시설정비 3가지 유형으로 구분되었음  
출처: 국토해양부(2012)

## (2) 행정안전부 특수상황지역 개발사업

특수상황지역은 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로서 「접경지역 지원 특별법」 제2조 제1호에 따른 접경지역, 「도서개발 촉진법」 제4조 제1항에 따른 개발대상도서(다만, 성장촉진 지역에 해당하는 도서는 제외), 그 밖에 가목과 나목에 따른 지역에 준하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다(국가균형발전 특별법 제2조제8호). 2011년 기준, 특수상황지역은 15개 시·군 186개 도서로 지정되어 있다.

(표 2-18) 특수상황지역 15개 시·군 현황

합 계	15개 시·군·구
인천시	강화군, 옹진군
경기도	동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주시, 연천군, 포천시
강원도	춘천시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군

(표 2-19) 특수상황지역 186개 도서 현황

시·도	시·군·구	도서수	도 서 명
총계		186개	특수상황 186개
인천	소 계	33	
	중구	2	대무의도, 소무의도
	강화군	8	교동도, 석모도, 서검도, 미법도, 주문도, 불음도, 아차도, 말도
	옹진군	23	신도, 시도, 모도, 장봉도, 연평도, 소연평도, 백령도, 대청도, 소청도, 덕적도, 소야도, 문갑도, 백아도, 울도, 굴업도, 지도, 자월도, 대이작도, 소이작도, 승봉도, 영흥도, 선재도, 측도
경기	소 계	4	
	안산시	2	풍도, 육도
	화성시	2	제부도, 국화도
충남	소 계	24	
	보령시	14	효자도, 월도, 육도, 허육도, 추도, 소도, 원산도, 삼시도, 고대도, 장고도, 녹도, 호도, 외연도, 빙도
	서산시	4	웅도, 고파도, 우도, 분점도
	홍성군	1	죽도
	태안군	2	가의도, 외도
	당진군	3	대난지도, 소난지도, 대조도
전북	소 계	16	
	군산시	16	개야도, 죽도, 연도, 어청도, 야미도, 신시도, 선유도, 무녀도, 장자도, 대장도, 관리도, 방축도, 명도, 말도, 비안도, 두리도
전남	소 계	46	
	목포시	4	고하도, 울도, 달리도, 외달도
	여수시	42	대경도, 소경도, 묘도, 삼간도, 장도, 송도(돌산), 송도(울촌), 소늬도, 대늬도, 운두도, 금오도, 안도, 부도, 연도, 대두라도, 소두라도, 나발도, 화태도, 대횡간도, 소횡간도, 월호도, 자봉도, 개도, 제도, 백야도, 상화도, 하화도, 사도, 낭도, 조발도, 둔병도, 적금도, 여자도, 송여자도, 거문도, 서도, 동도, 초도, 손죽도, 소거문도, 평도, 광도
경남	소 계	56	
	마산시	3	실리도, 송도, 양도
	진해시	4	태평동 잠도, 웅천동 우도, 수도, 연도
	통영시	32	오비도, 곤리도, 추도, 학림도, 송도, 저도, 만지도, 연대도, 오곡도, 해간도, 지도, 수도, 어의도, 읍도, 연도, 육지도, 연화도, 우도, 상노대도, 하노대도, 두미도, 한산도, 비산도, 좌도, 추봉도, 죽도, 매물도, 용호도, 비진도, 상도, 하도, 수우도



시·도	시·군·구	도서수	도 서 명
	사천시	8	진도, 월등도, 마도, 저도, 늑도, 초양도, 신도, 신수도
	거제시	9	지심도, 내도, 산달도, 화도, 가조도, 고개도, 칠천도, 황덕도, 이수도
제주특별 자치도	소 계	7	
	제주시	5	비양도, 우도, 상추자도, 하추자도, 횡간도
	서귀포시	2	가파도, 마라도

특수상황지역개발사업은 2009년 국가균형발전특별법 개정전까지 ‘낙후지역개발사업’으로 행정안전부, 농림부 등 5개 부처가 18개 개발사업을 분산·추진하였다. 하지만, 부처별로 중복·분산 추진함에 따라 소액 분산 투자, 지원대상 지역 중복 등의 문제로 2009년 국가균형발전특별법이 개정됨에 따라 낙후지역개발사업이 대폭 개선되어, 4대 기초생활권(일반농산어촌지역, 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역)으로 통합하였다(감사원, 2009). 따라서 특수상황지역개발사업은 포괄보조금 사업 도입으로 종래 낙후지역사업에 해당되던 도서개발사업, 개발촉진지구지원, 접경지역지원 등 기존 15개 내역사업을 4개의 내역사업으로 통합하였다.

(표 2-20) 특수상황지역 개발사업(기존 사업) 내용

포괄보조 사업	기존 내역사업	변경 내역사업
특수상황 지역개발 (행안부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③접경지역지원 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개축지구지원 ⑮산촌생태마을조성	①기초생활기반확충 ②지역소득증대 ③지역경관개선 ④지역역량강화

자료: 기획재정부, 2011년도 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료 p.30

특수상황지역 사업추진의 기본방향은 첫째, 마을단위 제안사업을 공모하여 우선 반영하고, 정주공간 체계별 역할 분담으로 상호보완적 기능을 수행할 수 있는 사업을 시행하고 둘째, 지역 여건과 특성을 감안하여 유형별로 특성화·차별화된 사업을 추진하고 ‘선택과 집중’을 통한 사업의 효율성을 도모하는 것이다(행정안전부, 2012).

사업시행주체는 해당 시장·군수이며, 사업 수혜자는 시·군 지역주민이다. 특수상황지역개발사업의 포괄보조금 비율은 80%이며, 계속사업인

소도읍육성사업, 신활력지원사업, 도서개발사업은 새로운 통합보조를 적용 대상에서 제외되어 종전 보조율인 50%, 100%, 70%를 적용한다.

사업시행절차는 ①사업계획수립지침시달(행안부→시도) → ②시군별 대상사업 선정(주민의견수렴) → ③시도 사업계획수립제출(도→행안부) → ④시도 사업계획 검토후 사업확정(행안부) → ⑤특수상황지역 사업 계획시달(행안부→시도) → ⑥사업추진(시장·군수)로 진행된다.

대상사업은 크게 기초생활기반확충, 지역소득증대, 지역경관개선, 지역 역량강화 4가지 기능별로 추진되며, 이는 다음 (표 2-21)과 같다.

(표 2-21) 특수상황지역 대상사업

포괄보조 사업	내역사업	사업내용(예시)
특수상황 지역개발 (행안부)	기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축 등
	지역소득증대	유통·가공시설, 농업기반시설, 농촌체험시설, 생태학 습장 등 체험관광시설 등
	지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을 보호수 정비, 경관주택정비 등
	지역역량강화	주민교육·훈련, 홍보 및 브랜드 제고, 기본계획수립비 등 S/W 사업

자료: 행정안전부 홈페이지(<http://www.mopas.go.kr/>)

그리고 특수상황지역개발사업의 연도별 추진현황을 살펴보면 다음 (표 2-22)와 같다.

(표 2-22) 특수상황지역개발사업 현황

(단위: 건, 백만원)

구분	사업량	사업비			
		계	국비	지방비	민용자
계	533	564,731	392,933	169,894	1,904
2010년	317	276,373	193,564	81,709	1,100
2011년	216	288,358	199,369	88,185	804

※ 균특법 개정('09.4.22)에 따라 '10년부터 도서종합개발사업, 접경지역지원사업, 소도읍육성사업 이 특수상황지역개발사업으로 통합·추진

※ 특수상황지역: 접경지역 15개 시·군, 도서지역 19개 시·군 186개 도서

출처: 2012 행정안전통계연보(2012)

2010년은 317건, 총 2,763억원을 투자하였는데, 이는 종전의 도로포장, 상·하수도 등 기반시설사업 위주로 지원한 것을 지역여건과 특성을 고려하여 주민 소득을 창출할 수 있도록 유형별 특성화·차별화된 사업으로 추진하였다(행정안전부, 2010). 2011년은 특수상황지역의 문화·관광자원 개발과 각종 기반시설을 정비하고, 지역 여건과 특성을 감안하여 특성화·차별화된 사업추진으로 주민의 소득증대 및 삶의 질 향상을 도모하기 위하여 216건 총 2,883억원을 투자하였다(국토해양부, 2011).

(표 2-23) 2012년 특수상황지역 내역사업별 계획

사업명	사업량 (건수)	사업비(백만원)			
		계	국비	지방비	기타
합계	276	278,791	199,369	79,043	379
기초생활기반확충	143	178,538	126,457	52,081	
지역소득증대	107	83,447	60,430	22,638	379
지역경관개선	21	12,891	9,544	3,347	
지역역량강화	5	3,915	2,938	977	

출처: 지역경제리뷰(2012)

2012년 특수상황지역 내역사업별 계획은 다음과 같다. 4개 기능별 사업에 총 276건, 2,787억원이 계획되었으며, 이 중 기초생활기반확충사업이 143건, 1,785억원으로 전체 예산의 64%로 가장 높은 것으로 나타났다.

### (3) 국토해양부 성장촉진지역 개발사업

성장촉진지역개발은 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로 도시활력 증진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌지역과 같은 지역유형 구분에 관계없이 지역특성에 맞는 기반시설확충사업을 발굴하여 보조율 100%를 적용해주는 낙후지역정책이다.

성장촉진지역은 시군을 대상으로 인구, 소득, 재정상태 등을 고려하여 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중 지역발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부 장관과 국토해양부 장관이 공동으로 지정·고시하는 지역이며, 70개 시·군이 지정되어 있다.

(표 2-24) 성장촉진지역 개발사업 대상지역

시·도	70개 시·군
강원	태백시, 삼척시, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군
충북	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 옥천군
충남	서천군, 금산군, 부여군, 청양군, 예산군
전북	남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 정읍시
전남	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 무안군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군
경북	상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 영천시, 영주시
경남	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군, 밀양시

성장촉진지역은 기반시설을 확충해 주는 사업으로 크게 관광 휴양사업의 기반시설지원, 지역특화사업지역의 기반시설 지원, 소득증대사업의 지역 기반시설지원으로 3가지로 구분한다.

(표 2-25) 성장촉진지역 지원사업

구분	내용
관광 휴양사업 기반시설 지원 (시·군 권역별 개발사업)	관광이나 휴양사업 지구의 활성화를 위한 도로, 용수공급, 하수도 시설 등 기반시설 지원(민자유치 사업 포함)
지역 특화 사업 지역 기반시설 지원 (시·군 권역별 개발사업)	산업단지나 지역특화 사업 지역의 기반시설지원
소득증대사업 지역 기반시설 지원 (시·군 권역별 개발사업)	지역소득증대 사업지역의 도로, 용수공급, 하수도 시설 등 기반시설 지원

자료: 지역발전위원회(2009), 기초생활권발전계획 수립 매뉴얼

#### (4) 농림수산물부 일반농산어촌 개발사업<sup>12)</sup>

일반농산어촌개발사업은 농어촌의 어메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 인구유지 및 지역의 발전을 도모하고, 지역별 특색 있는 자원의

12) 농림수산물부(2012), 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼을 바탕으로 재구성

개발을 통하여 지역 주민의 소득을 향상함과 더불어 기초생활수준을 확충함으로써 지역주민의 기본적인 삶의 질을 보장하고 마을단위 공동체의 활성화와 지역사회를 건강하게 유지하는 사업이다.

일반농산어촌지역은 시·군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시 및 군 지역으로 2011년 기준 120개 시·군이 해당된다.

(표 2-26) 일반농산어촌개발사업 대상지역(2011년 기준)

구 분	120개 시·군
경 기	평택시, 남양주시, 양평군, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 여주군, 가평군
강 원	원주시, 강릉시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군
충 북	충주시, 제천시, 청원군, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군
충 남	공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 금산군, 당진군, 연기군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군
전 북	군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군
전 남	여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
경 북	경주시, 김천시, 안동시, 상주시, 구미시, 영주시, 영천시, 문경시, 경산시, 군위군, 의성군, 울릉군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군
경 남	합천군, 마산시, 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군
제 주	제주시, 서귀포시

일반농산어촌개발사업의 추진방향은 다음과 같다.

첫째, 자연마을↔소생활권↔읍·면소재지↔인근도시 등 상호 보완적인 주민 정주체계를 감안하여 기초생활 인프라를 종합적, 체계적 정비하는 것으로 특히, 도농통합시의 경우 도시와 농어촌 간 서비스 연계성 확보에 유의한다.

(표 2-27) 일반농산어촌개발사업 정주체계별 역할

마을	지역주민과 이주희망 도시민이 공동으로 추진하는 신규마을조성, 기존 마을 재개발, 이주희망 도시민 등이 추진하는 신규마을 등 기초생활 인프라 확충과 공동체 기반유지
소생활권역	지역특성을 감안한 거점마을을 중심으로 여러 개의 마을을 권역화하여 전략적으로 개발
읍면소재지	인근도시와 농어촌마을을 연계할 수 있는 중간 거점공간으로 읍면소재지역활강화를 위하여 교육, 문화, 복지시설 등을 다수주민이 이용하는 읍면소재지에 적정수준을 확충함으로써 서비스 기능 향상을 도모
도심지	주거 밀집지역의 낙후·불량주거지의 도로·상하수도, 주차시설 등 기반시설설치 및 경관개선 등 추진

둘째, 농어촌 서비스 기준 등을 감안한 지역주민의 전반적인 삶의 질 향상 추진하기 위해 도로포장, 마을 상하수도 보급, 교량, 주차장, 버스 정류장, 소공원, 산책로, 마을하수 처리시설, 마을회관, 복지시설, 빈집철거·정비 등의 사업을 추진한다.

셋째, 지역의 발전 역량강화 및 시·군의 기획기능 역량을 보완하기 위한 컨설팅·교육·네트워킹 지원을 강화한다. 사업내용으로는 지역주민, 공무원, 지역개발 경험자, 지역개발 전문가 등의 역량 강화를 위한 교육 및 홍보·마케팅 등의 강화가 포함되며, 귀농·귀촌 촉진 프로그램, 이주민과 지역주민간의 공동체 형성 등이다.

넷째, 마을단위 등 소규모 공동 소득 지원사업 추진을 위해 마을 소득확충을 위한 시설, 브랜드 개발 등을 강화한다.

사업적용 범위는 크게 유형별과 기능별로 구분한다. 유형별 사업종류는 읍면단위종합정비사업, 권역단위종합정비사업, 신규마을조성및재개발사업, 기초생활인프라정비사업이며 사업 주요내용은 다음 (표 2-28)과 같다.

(표 2-28) 일반농산어촌개발사업 유형별 사업 주요내용

구 분	세부유형	지원내용 및 지원조건	비 고
[I] 읍면소재지 종합정비	[I-1] 읍(면)소재 지 종합정비	○ 지원내용 - 기초생활기반확충, 경관개선시설 중심 - 지역역량강화 지원가능 * 재래시장현대화사업은 경관개선으로 분류 * 소득사업은 지양 ○ 지원조건(4년간, 국고 70%, 지방비 30%) - 100억원 범위에서 사업성에 따라 차등지원 * 2013년부터는 면단위는 70억원	<통합된 사업> · 소도읍육성사업 · 거점면소재지 정비사업
	[II] 권역단위 종합정비	○ 지원내용 - 기초생활기반확충, 경관개선, 지역 역량 강화 중심 - 지역소득증대 지원가능 ○ 지원조건(5년간, 국고 70%, 지방비 30%) - 지원규모 : 권역규모에 따라 25억원~70억원 * 2013년부터는 25~50억원	<통합된 사업> · 농촌마을종합개발사업 · 산촌생태마을조성 · 어촌마을종합개발사업
	[III] 신규마을조 성 및 재개발	[III-1] 신규마을 조성 ○ 지원내용 - 기초생활기반확충, 경관개선시설 중심 ○ 지원조건(국고 70%, 지방비 30%) - 마을규모에 따라 30억원 범위에서 지원 [III-2] 기존마을 정비 ○ 지원내용 - 기초생활기반확충, 경관개선시설 중심 ○ 지원조건 (국고 70%, 지방비 30%) - 설비기준지원(한도액 초과시 지방비 부담)	<통합된 사업> · 전원마을조성사업  <통합된 사업> · 주거환경개선사업
[IV] 기초생활 인프라정비	[IV-1] 농촌생활 환경정비	○ 지원내용 - 종합정비(읍면소재지, 권역단위) 대상지 역 이외지역에 개별단위로 지원하는 기반시설, 농어촌경관개선, 문화복지, 환경보전, 농어촌체험시설, 농어촌생활 용수개발 등의 시설 ○ 지원조건(국고 70%, 지방비 30%) - 농촌생활 환경정비는 계속소요의 범위 에서 지자체가 자체적으로 판단하여 시행	<통합된 사업> · 농촌생활환경정비사업 · 농촌생활용수개발사업 · 농색농촌체험마을사업 · 어촌체험마을사업 · 살기좋은도시만들기사업 등
	[IV-2] 농업생산 기반조성	○ 지원내용 - 기계화경작로, 소규모용수개발, 지표 수보강개발 등의 농업생산 지원시설 ○ 지원조건(국고 70%, 지방비 30%) - 농업생산 기반정비는 계속소요의 범 위에서 지자체가 자체적으로 판단하여 시행	<통합된 사업> · 기계화경작로확포장 · 소규모용수개발사업 · 지표수보강개발사업
	[IV-3] 마을공동 소득창출 및 문화조성	○ 지원내용 - 마을공동소득창출, 마을공동문화조성 ○ 지원조건(2년, 국고 70%, 지방비 30%) - 지원규모 : 소득창출 5억원, 문화조성 2억원	<통합된 사업> · 없음 * 2013년부터 신규시범사업

자료: 농림수산식품부(2012), 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼

기능별 사업종류는 기초생활기반확충, 경관개선, 소득증대, 지역역량강화이며 사업 주요내용은 다음 (표 2-19)과 같다.

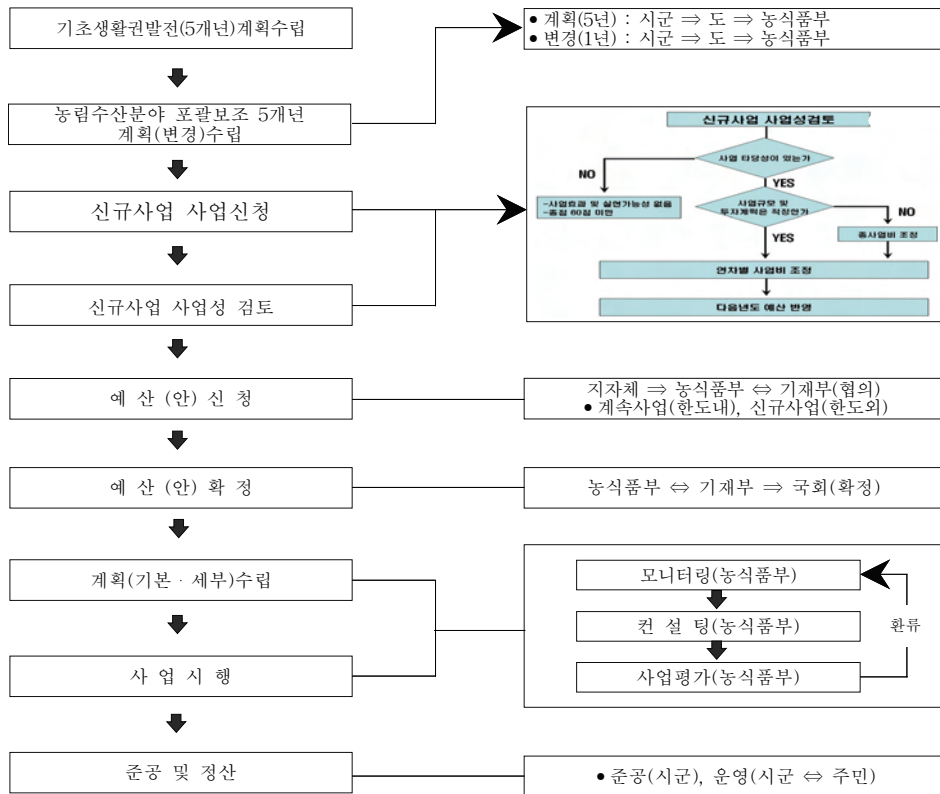
(표 2-29) 일반농산어촌개발사업 기능별 사업 주요내용

사업의 종류	사업별 주요내용
① 기초생활기반확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 지역 주민이 공동체적 삶을 영위하는데 필요한 기반시설 등</li> <li>- 농촌정주 여건개선을 위한 마을내 도로, 상·하수도, 배수로, 교량, 주차장 등</li> <li>- 지역사회 커뮤니티 활성화를 위한 다목적회관, 정보화시설 등</li> <li>- 농어촌의 농업소득원을 확충하기 위한 농어업기반(소규모용수개발, 경작로확장, 지표수보강개발 등)시설 등</li> <li>- 지역사회 유지 및 도시민 유치 지원을 위한 기초생활 인프라 구축 등</li> <li>※ 농어촌지역 및 도시주거환경 개선사업, 주민서비스 개선을 위한 운동휴양시설 및 서비스전달체계, 재해대비시설 등이 해당</li> <li>○ 지원제외 : 마을조성(신규, 재개발 등)에 소요되는 토지 구입비, 주택건축비</li> </ul>
② 경관개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 쾌적한 주거공간 조성과 농촌다운 자연경관 유지를 위한 시설</li> <li>- 농어촌지역의 자연경관과 농촌다움을 체계적으로 유지·보전하기 위한 경관계획 수립을 위한 지원 등</li> <li>- 농어촌지역의 불량경관의 정비를 위한 지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수, 민속자료 등의 정비사업</li> <li>- 지역사회의 중심거점인 읍·면소재지의 체계적인 정비와 활성화를 위한 재래시장 활성화 시설, 가로경관 및 간판정비 사업 등</li> <li>○ 지원조건</li> <li>- 지붕, 담장, 간판정비는 10가구 이상의 집단적인 정비사업에 한하며 시설비의 20%는 수혜자가 부담</li> </ul>
③ 소득증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 지역자원 및 특산물을 활용한 지역소득 증대를 위한 기반시설 등</li> <li>- 도농교류 활성화를 위한 농어촌체험시설, 폐교임대활용, 생태학습장, 문화체험관 등</li> <li>- 지역의 농·특산물 부가가치 증대를 위한 공동 농특산물판매장, 공동 소규모가공시설, 공동 저온저장고시설, 공동 농산물선별장 등</li> <li>○ 지원조건</li> <li>- 소득기반시설은 행정리(동)를 단위로 하는 공동사업(10가구 이상 법인)에 한하여 지원, 사업비 총액의 20%는 수익자(주민) 부담</li> <li>- 주민소득을 위한 소득기반시설에 소요되는 토지구입비, 건물 임차비 등은 수익자(주민)가 부담</li> </ul>
④ 지역역량강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 지역주민의 역량강화 및 지역경제 활성화 지원</li> <li>- 기능별사업의 추진을 위한 기본계획수립비 등의 부대경비, 지역마케팅, 관계자교육, 홍보, 컨설팅, 마케팅의 소요경비 등의 지원</li> <li>- 기초생활권의 기능별사업을 효율적으로 추진하기 위한 지역리더 및 주민교육, 브랜드개발, 귀농 및 귀촌 프로그램 등의 지원</li> <li>- 시군은 지역역량강화 및 사업의 효율적 추진을 위하여 총사업비의 3% 이내에서 '일반농산어촌사업지원비'를 편성하여 사업지원에 필요한 경비, 연구비, 자문비 등으로 사용할 수 있음</li> <li>○ 지원조건</li> <li>- 시군별 일반농산어촌개발사업 다음연도 예산신청액의 10%범위 내에서 신청가능(기본계획수립비, 설계비, 감리비 등 부대경비 포함 시 10%초과 가능)</li> <li>○ 지원제외</li> <li>- 사업과 관련 없는 경상적 경비(업무추진비, 여비, 수용비 등)와 종합사업(하드웨어)을 효율적으로 지원하기 위한 사업외의 S/W 단독사업은 지원제외</li> </ul>



일반농산어촌개발사업의 사업시행 주체는 시장, 군수이며, 포괄보조금 비율은 국고가 70%이다. 그리고 계속사업으로 추진하고 있는 사업은 새로운 통합 보조율을 적용하지 않고 종전 보조율을 적용한다.

일반농산어촌개발사업의 사업시행 절차는 가장 먼저 기초생활권발전(5개년)계획 및 농림수산분야 포괄보조 5개년계획(변경)을 수립한 다음 신규사업을 신청한다. 신규사업의 사업성 검토 후 사업이 선정되면 지자체에서는 농식품부에 예산(안)을 신청한다. 이 때 지자체에서는 예산신청시 유형별·기능별에 따라 배정된 포괄보조금 범위 내에서 예산신청을 하고, 지역발전 계획, 관련사업 중장기 계획, 계속지구 등 사업 우선순위 등을 감안하여 사업을 신청한다. 지자체에서 신청한 예산(안)을 바탕으로 농식품부는 기재부와 협의하고, 국회를 통해 예산을 확정한다. 예산이 확정되면, 사업계획을 수립하고 사업을 시행하며 사업이 완료되면 준공 및 정산한다. 일반농산어촌개발사업의 사업시행체계를 도표화하면 다음 <그림 2-12>와 같다.



<그림 2-12> 일반농산어촌개발사업의 사업시행체계

일반농산어촌개발사업은 타부처에서와 같이 광역·지역발전특별회계 기초생활기반구축분야 이외 재원으로 추진되는 타 정책사업과 중복되는 세부사업과 법령에 의해 지원이 제외되는 사업은 제외하고 있다. 다음은 국가균형발전특별법 시행령(별표 2)에 의한 지원제외 대상사업이다.

**<지방자치단체에 대한 보조사업 중 제외사업(제36조 관련)>**

1. 일반여권 발급 등 국가를 대신하여 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 보조사업
2. 초·중등교육 지원을 위하여 교육자치단체에 지원하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
  - 가. 만 5세 아동 무상교육·보육비 지원
  - 나. 장애아동 교육지원
3. 농어업인에 대한 직불제도와 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 보조사업
  - 가. 논농업 직접지불
  - 나. 친환경농업 직접지불
  - 다. 환경친화형 양식어업 직접지불
4. 취약계층에 대한 복지지원과 관련한 다음 각목의 어느하나에 해당하는 보조사업
  - 가. 장애수당 및 장애아동 부양수당 지원
  - 나. 저소득 모자·부자 가정 지원
  - 다. 국민기초생활보장 수급자 생계급여·교육급여·의료급여 지원
5. 수질·대기오염 방지, 폐기물 처리 등 환경개선과 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 보조사업
  - 가. 상수원보호구역 주민지원
  - 나. 공단 폐수종말처리시설 건설
  - 다. 농어촌 폐기물종합처리시설 건설
6. 에너지정책의 수행과 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 보조사업
  - 가. 지역에너지 개발
  - 나. 석탄 비축 및 진흥지구 개발지원
  - 다. 광산지역 공해 방지시설 및 장비 지원
7. 그 밖에 국가의 정책 목표 달성을 위하여 기획재정부 장관이 매년 예산안편성 지침에서 명시하거나 예산으로 정하는 사업

또한 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령(별표 2 : 제4조 제1항 단서)의 보조금 지급 제외 사업의 내용 중 일부분을 발췌한 것으로 그 대략적인 사항은 다음과 같다.

사업명		사업명	
7.	지역평생교육센터 운영	87.	노인 일거리 마련사업
18.	지역정보화 지원	88.	지역사회 시니어클럽 운영
19.	자전거도로 정비	90.	노인시설 운영
20.	전통향교문화 전승 보존	91.	노인복지회관 신축
21.	공공도서관 운영	92.	아동시설 운영
22.	농어촌공공도서관 지원	105.	사회복지관 운영
23.	문화의 집 조성	113.	중소도시 보건소 신축
24.	장애인편의시설 설치	116.	노인복지회관 운영
27.	예술창작스튜디오 조성	117.	재가 노인복지시설 개보수
28.	유명예술인 기념조형물 설치	118.	결연기관 PC구입비
29.	조각공원 조성	119.	사회복지관 기능보관
31.	문화학교 운영	127.	여성인력개발센터 운영
32.	지방문화원 사업활동 지원	130.	산업단지 문화재 조사비
33.	지역별 특성화 사업	135.	김 유기산처리제 구입
34.	문화인물 기념사업	136.	불가사리 구제(驅除)
36.	문화의 거리 조성	139.	담수어 첨단양식장 시설
39.	예술창작공간 조성	140.	내수면환경조사, 어도시설 등 지원
40.	찾아가는 문화 활동 지원	143.	재래어종 치어 방류
47.	여성농업인센터 운영	144.	수산물유통시설 보완
48.	농촌 PC 보내기 사업	145.	수산물 위생안전
49.	농산물유통시설 보완	149.	양식기반시설
50.	지방자치단체 종자 보급	150.	마을어장 개발
51.	시·도 수리계 수리시설 관리	154.	과학영농기술 현장기술 개발비 지원
52.	농업인 홈페이지 구축	155.	원격영농상담시스템
59.	장애인복지관 운영	157.	친환경 화장실
65.	장애인체육관 운영	158.	개발기술 소득사업 및 지역특성화 시범사업
81.	경로당 운영	161.	보호수(保護樹) 정비
82.	경로당 활성화 지원	162.	임산물 유통·가공

그리고 일반농산어촌개발사업의 사업취지 및 정책목표 등에 맞지 않은 사업을 다음과 같이 제시하고 있다.

- ① 농산물 생산을 위한 시설비(비닐하우스, 고정식 온실, 육묘장, 축사 등)
  - \* 다만, 축사는 마을경관 또는 환경개선을 위해 10가구 이상이 참여하는 집단화 시킨 공동 축사의 경우는 지원가능(축사를 개별적으로 설치하는 경우는 지원 불가)
- ② 마트·슈퍼 등 판매시설의 설치·관리비
  - \* 다만, 해당지역의 농·특산물을 판매하기 위한 시설로서 임대하지 않고 마을에서 공동으로 직접 운영하는 판매시설 설치비는 허용
- ③ 숙박시설·식당 등 근린생활시설 설치·관리비
  - \* 다만, 사업계획에 의한 체험·관광객의 숙식제공을 위한 복합시설의 설치비는 허용(체험·관광객이 아닌 외부인을 위한 영업용으로 이용시는 지원 불가)
- ④ 농기계·장비·선박·자동차 등 구입비
  - \* 다만, 장비는 시설에 부착된 설비성격의 장비, 시설운영에 필요한 장비는 허용
- ⑤ 농림수산물 생산과 관련된 자재(농약비료·종자·부직포·파이프·비닐 등) 구입비
- ⑥ 정미소·미곡종합처리장·산지유통센터·농림수산물 건조시설 설치·관리비
- ⑦ 공동으로 사용하지 않고 개인에게 지급되는 물품·장비 구입비
- ⑧ 보조금으로 지원한 건축물의 관리기간 내 철거 및 리모델링비(신규 설치한 시설물을 철거하거나 임의대로 설계를 변경하여 설치한 경우도 지원 제외)
  - \* 다만, 시·군에서 공식적인 절차를 거쳐 승인한 경우는 가능
- ⑨ 자부담으로 확보하여야 하는 부지의 조성비(측량·분할·관련 세금 등) 및 구입비
  - \* 다만, 도로·주차장·상하수도·공원 등 공공시설용 토지구입비는 지원가능(부지의 과잉 확보 방지를 위해 토지구입비는 해당 사업비의 50%를 초과하지 못함)
  - \* 커뮤니티센터, 다목적회관 등 체험객이나 방문객을 위한 복합시설의 용지 구입비는 2013년까지만 지원(2014년부터는 지원 제외)
- ⑩ 사업과 관련 없는 경상적 경비(업무추진비, 여비, 수용비 등), 사업유형별 가이드라인에서 인정하는 사업비 이외의 비용 및 마을기금 조성비
- ⑪ 마을조성(신규, 재개발, 분산마을정비 등)에 소요되는 토지 구입비, 주택건축비, 신규 마을조성을 위한 기본계획 수립비(사전환경성 검토, 문화재 지표조사 등 포함)
- ⑫ 타 부처에서 보조금을 지원받은 마을(예 : 마을기업 등)인 경우 동일 항목의 사업비(홍보비, 교육비, 컨설팅비, 홈페이지 구축비, 경상비, 인건비, 시설비 등) 전체

일반농산어촌개발사업은 광특회계 지역계정사업을 대상으로 지자체 사업추진 과정의 문제점을 도출하고, 효율적 사업추진을 도모하기 위해

사업의 평가를 실시하고 있다. 평가등급은 사업군별 5단계 상대평가로 진행되며 농식품부에서는 평가결과를 신규대상 선정시 반영하고 있다.

- ◆ 광특회계 지역개발계정 사업평가 추진체계
- 시군/시도(실적보고서 제출) → 광역위 검토 → 부처 평가 → 지역발전위원회 최종확정 → 기획재정부(차년도 예산실링 증감)

2012년 1월 기준, 일반농산어촌개발사업의 연도별 추진현황을 살펴보면 다음과 같다.

2010년부터 2012년까지 연간 약 9조 450억원이 지원되었으며, 특히 지역경관개선사업과 지역역량강화사업의 사업비가 점차 증가하여 쾌적한 주거공간 조성과 농어촌다운 자연경관 유지사업 및 지역주민의 역량강화 등을 위한 사업이 점차 강화되고 있는 것으로 나타나고 있다.

(표 2-30) 일반농산어촌개발사업 연도별 사업추진현황

(단위: 백만원)

구분	2010년 예산	2011년 예산	2012년 예산안
□ 산출내역(합계)	973,649	931,198	930,447
-기초생활기반확충	619,063	591,060	580,069
-지역소득증대	289,339	238,541	207,361
-지역경관개선	23,268	48,238	87,010
-지역역량강화	41,979	53,359	56,007
□ 지출비목(합계)	973,649	931,198	930,447
-자치단체이전(330)	973,649	931,198	930,447

출처: 농림수산식품부(2012), 2012년도 일반농산어촌개발사업 현황

또한, 유형별 사업에 대한 지원 현황을 살펴보면 인근도시와 농어촌마을을 연계할 수 있는 중간 거점공간으로서의 역할강화를 위한 서비스 기능향상을 도모하는 읍면소재지종합정비사업과 지역특성을 감안한 거점마을을 중심으로 권역화하여 전략적으로 개발하는 권역단위종합정비사업의 사업량 및 사업비가 점차 증가하는 것으로 나타난다.

(표 2-31) 일반농산어촌개발사업 유형별 추진현황

(단위: 개, 백만원)

유형별	사업내역	2011년		2012년	
		사업량	사업비	사업량	사업비
-	총 계	975	931,198	1,114	930,447
읍면소재지 종합정비 (144/184,186)	계	90	120,134	144	184,186
	1. 읍면소재지종합정비	38	49,007	111	127,903
	2. 소도읍육성	32	49,431	18	23,448
	3. 거점면소재지종합개발	20	21,696	15	32,835
권역단위 종합정비 (375/272,151)	계	351	251,210	375	272,151
	4. 권역단위종합정비	90	55,823	175	102,125
	5. 농촌마을종합개발	199	152,634	165	146,555
	6. 어촌종합개발	13	18,176	7	6,719
신규마을조성 및 재개발 (105/88,669)	계	128	135,464	105	88,669
	8. 신규마을조성및재개발	19	8,849	25	13,399
	9. 전원마을조성	43	18,083	8	3,064
	10. 주거환경개선	66	108,532	72	72,206
기초생활 인프라 (447/371,007)	계	386	418,381	447	371,007
	11. 농업농촌생활용수개발	61	33,722	59	28,124
	12. 생활환경정비	133	198,818	114	183,321
	13. 기계화경작로확포장	103	94,334	103	77,800
	14. 지표수보강개발	62	62,611	67	51,433
	15. 소규모용수개발	20	14,667	24	9,944
	16. 개발촉진지구	1	8,694	2	4,972
	17. 녹색농촌체험마을	0	0	50	6,873
	18. 어촌체험마을	0	0	8	1,930
	19. 살기좋은도시만들기	2	700	1	600
20. 기타사업	4	4,835	19	6,010	
기타사업 (지역위) (43/14,434)	계	20	6,009	43	14,434
	21. 창조지역사업	11	3,771	21	6,452
	22. 연계협력사업	9	2,238	20	6,738
	23. 녹색성장사업	0	0	2	1,244

출처: 농림수산식품부(2012), 2012년도 일반농산어촌개발사업 현황

### 3. 포괄보조사업을 통한 지역개발사업의 문제점

포괄보조사업의 의의는 첫째, 소규모 분산 투자를 지양하고 사업의 통합·조정을 통한 규모화를 이끈다는 것이다. 둘째, 지역 통합적 접근(Integrated regional development)에 초점을 맞추어 도시와 농어촌을 통합적으로 연계하여 발전시키고, 내용적으로도 부문별, 기능별 접근을 지양한다는 것이다. 그리고 셋째, 창의적·자율적 사업을 지지한다는 데 있다.

그러나 포괄보조사업 제도는 아직 운영 초기단계로 다음과 같은 몇 가지 문제점들이 지적되고 있다.

송미령 외(2010)는 포괄보조금 제도 도입 이후 통합적 농어촌지역개발을 위한 지방자치단체 예산편성 및 집행상의 몇 가지 문제점을 다음과 같이 제기한다. ① 포괄보조금 제도 도입 이후 기획 및 예산편성 부처의 역할이 증대되긴 하였으나 여전히 사업 담당계 중심으로 예산이 신청·진행되고 있어 유사 사업의 통합이나 과년 사업의 연계추진 등에 한계가 있다. ② 포괄보조금 예산이 시·군 사업비에서 차지하는 비중이 낮고, 확보된 포괄보조금 예산마저도 이를 계획과 연계하여 통합적 농어촌지역개발의 실천수단으로 활용하는 경우가 많지 않아 지방자치단체가 자체 계획한 사업의 예산반영 실적은 매우 미비한 실정에 머무르고 있다. 시·군 지방자치단체 자체사업을 포함하여도 시·군에서 자율성을 발휘할 수 있는 예산규모는 5% 내외로 지방자치단체가 계획한 사업이 예산으로 편성되어 실행될 수 있는 통로는 아직까지 매우 제약되어 있다. ③ 신규 개발한 사업이라 해도 농촌마을종합개발사업 등과 같이 기존에 추진하고 있던 부처 내역사업 중심으로 기획하는 경우가 대다수이다. 지역에서 필요한 사업을 창의적으로 계획하여 포괄보조금 예산에 반영하는 사례는 많지 않은 실정이다. ④ 타 회계와 광특회계 간 유사·중복성 문제, 시·도 자율편성사업과 시·군 자율편성사업 간 중복성 문제 등 사업간 유사·중복 문제가 여전히 존재하고 있다.

그리고 국회예산정책처(2010)는 2011년도 광역·지역발전특별회계 예산안을 분석하면서 포괄보조 예산편성과 관련한 주요 쟁점을 3가지로 제시하고 있다. ① 제도 도입의 취지였던 창의적이고 협력적인 지역개발사업 예산편성이 미흡하다는 것이다. 대다수 지자체들이 과거 균특회계 시

기의 사업을 그대로 신청하거나 이미 추진하고 있던 계속사업을 신청하는 등 실질적으로 포괄보조금 예산편성이 아닌 내역사업 위주의 예산편성이 이루어지고 있는 점과 기초지자체 간 연계협력사업 신청 실적이 상당히 저조하다는 것이다. ② 기존 계속사업이 모두 종료되는 4-5년 후 포괄보조사업의 가이드라인을 어떻게 제시할 것인가의 문제가 있다. 단위사업 예시로 갈 것인지 또는 사업목적별 가이드라인만 제시할 것인지의 준비가 필요하다. 또한 창의적인 연계 협력사업을 지자체가 발굴·기획할 수 있도록 하는 체계와 가이드라인을 제시할 필요가 있다. ③ 예산편성 과정에서의 사업 성과관리와 성과의 예산 연동 문제이다. 현재 광특회계를 주관하는 각 부처는 지자체 신청 금액을 조정하지 않고 적정성이나 조정방향 등에 대한 검토의견만을 제출하도록 되어 있으며, 시·군·구 자율편성사업의 신규소요에 대해서는 부처별 한도 내에서 지자체 신청을 고려하여 적정소요를 요구하는 수준에 머물러 있다. 따라서 부처에 단순히 예산관리를 넘어 사업 성과관리 책임이 부여되도록 지자체 예산편성 과정에서 지자체의 성과계획서와 성과지표, 최근의 성과달성도를 근거로 차년도 예산에 반영시키도록 하는 제도 개선이 필요함을 밝혔다.

또한 국토해양부(2010) 보고서에서는 현재의 포괄보조사업 실시에 있어서의 한계점을 다음과 같이 지적하고 있다. ① 주거환경개선사업을 제외한 계속사업의 대부분이 비도시 지역(농어촌)사업으로 도시재생의 효과를 기대하는데 한계가 있다. ② 신규사업 중에서도 비도시 지역의 사업비율이 40% 정도를 차지하고 있어 도시지역에서의 신규사업 발굴과 지원이 필요한 상황이다. ③ 일반농산어촌지역에 해당되는 지자체는 도시사업이 소외·배제되고 있어 지역의 정상적 발전을 저해한다. ④ 시도자율편성사업의 농어업기반정비 사업과 유사한 농촌생활환경정비, 농업생활용수개발 등은 시도자율편성사업으로 이전하여 지원하는 것을 고려해 봐야 한다.

이렇듯 현재의 포괄보조사업을 통한 지역개발사업은 송미령(2011)이 제기한 것처럼 부처별로 기초생활권 포괄보조사업을 분리하여 추진함에 따라서 통일된 정책 방향, 목표 등을 사업에 반영하는데 한계가 있다. 또한 기초생활권 발전계획과 포괄보조사업 계획수립 사이에 괴리가 발생하는 모순이 나타나고 있으며, 신규사업 선정 및 예산편성 가이드라인의 개선 수요도 상존하고 있다. 그 밖에 지자체 포괄보조금 제도운영과



관련한 추진체계의 미구축 문제나 사업의 모니터링과 평가과정에서 나타나는 불합리성 등의 문제가 있음이 지적되고 있다.

(표 2-32) 포괄보조사업의 문제점

구분	문제점
기초생활권 발전계획 평가	-계획의 타당성 미흡 -계획 이행을 위한 제도적 기반미흡
포괄보조사업 제도설계 평가	-시군구 자율편성사업의 법적 근거 미흡 -도시활력증진지역 개발사업 지원 대상지역의 법률 적합성 미흡 -시도 자율편성사업 보조비율 부적정 -사업 조정이 필요한 유사중복사업에 대한 지원
포괄보조사업 재원배분 및 운영평가	-정부의 시도 자율편성사업 예산신청한도 배분방식 개선필요 -정부의 시군구 자율편성사업 재원배분방식 개선 필요 -시군구 자율편성사업 소관부처의 전문성 확보 필요
포괄보조사업 집행평가	-예산 실적행 실적 저조
평가 및 환류체계	-다층적 평가로 인한 책임성, 신뢰성 확보의 어려움 -평가 이원화에 따른 효율성 저하 -상대평가의 획일적 적용으로 정밀한 평가결과 도출 한계 -지방자치단체 모니터링 시스템 미비 -평가결과의 예산반영 노력 미흡

출처: 송미령, 2011, p34

### 제3절 소결

우리나라의 인구는 과거 20년 전에 비해 인구가 증가하고 있으나 도시와 농어촌의 인구증가는 편향되어 나타나고 있다. 즉, 도시의 인구는 증가하는데 반해 농어촌의 인구는 감소하고 있다. 특히 수도권 중심 및 대도시 중심으로 집중되고 있는 현상이 심화되고 있다. 그로 인해 국토정주체계의 안정에 기반이 되는 농어촌 성장이 제약받고 있다. 대도시 성장이 높게 나타날수록 농어촌은 정체내지 쇠퇴해 가고 있다.

이러한 농어촌의 반복되는 침체 및 쇠퇴현상은 국가적 공간통합은 물론 사회적 통합마저 저해하고, 그로 인한 지역간 불균형 현상을 가속화시켜 국가발전을 저해하는 장애요인이 된다. 따라서 현재의 문제점을 극복하고자 적극적 노력이 있어 왔고, 이러한 일환으로 이루어진 것이 최근의 포괄

보조금 제도하의 지역개발사업이라 할 수 있다.

그러나 앞 절에서 기술한 포괄보조금 제도하에서의 지역개발사업 및 농촌개발사업의 문제점은 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 포괄보조제도에서의 기초생활권 계획을 위한 목표 및 방향제시에 한계가 있다.

지역발전위원회(2009)에서는 기초생활권의 개념을 사람들이 살아가는데 필요한 시설과 서비스, 일자리, 환경 등 기본적 필요(Basic Needs)를 충족시킬 수 있는 최소 공간 단위로 정의하고, 기초생활기반 확충부문 사업의 범위와 예시를 다음과 같이 제시하고 있다.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로개선</li> <li>• 정보통신 인프라 개선</li> <li>• 주민자치시설 확충, 운영 지원</li> <li>• 공원 조성</li> <li>• 읍·면 중심 시가지 정비</li> <li>• 마을 기초 인프라 정비</li> <li>• 주택개량</li> <li>• 마을공동시설 리모델링</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을 경관 관리</li> <li>• 마을의 유희 자원정비, 개발</li> <li>• 읍·면 중심지 기능 활성화</li> <li>• ‘찾아가는 서비스’개발 및 운영</li> <li>• 서비스 접근성 취약계층 지원</li> <li>• 지역사회 서비스 공급을 위한 사회적 기업육성</li> <li>• 마을종합개발사업, 전원마을 조성</li> </ul>
--	--

출처: 지역발전위원회, 2009. p20

그러나 사람들의 기본적 필요를 충족시킬 수 있는 최소 공간단위의 목표 및 이를 위한 기능별 사업군의 역할과 지역별 사업군의 역할을 구체적으로 제시하지 못하고 있는 것이 한계이다. 또한 국가차원에서 공간구조를 배려한 발전 및 전략이 미비한 상태이며, 달성해야 할 정책 목표도 분명히 설정되지 못하고 있다. 이에 지역개발사업 목적에 대한 사업실행이 부합되지 못하고 있다. 이러한 이유로 각 지지체에서의 지역개발사업을 통합된 형태로 추진하지 못하고, 개별 정책 프로그램 단위로 단편적으로 추진되는 현상이 발생하고 있다.

둘째, 포괄보조금제도에서의 지역별 사업군의 기초생활기반확충의 개념과 기능별 사업군과의 차이가 모호하다.

지역발전계정은 시도자율편성사업과 시군구자율편성사업으로 구분되어 있으나 사업의 차이성이 모호하여 구분하기 어렵다는 것이 대체적인 지자체 담당자의 의견이다. 게다가 기초생활기반확충으로 위에서 예시된 사업과 기능별 사업군의 문화, 관광, 체육, 농림수산, 산업중소기업, 보건

복지, 환경, 수자원, 교통과의 차이점이 명확하지 않아 광특회계 내 사업조정이 계속해서 요구되고 있다<sup>13)</sup>. 또한 유사 사업 204개 사업을 22개(19+4)로 통폐합만 하였을 뿐 기초생활 기반확충을 위한 시도, 시군구 자율편성사업의 역할에 따른 범위가 명확하지 않아 여전히 중복·유사 문제가 존재한다. 역할에 따른 범위가 명확하지 않아 새롭게 자율성을 가지면서 사업을 추진하기가 어려운 상황이다.

셋째, 기초생활기반 확충을 위한 부처별 통합 가이드라인을 제시하지 못하고 있고, 부처의 장점을 살려 역할을 수행할 수 있는 체계 구축이 미약하다.

생활서비스 부분별로 공통기준이나 목표가 설정되지 않은 채 각 부처 단위로 사업을 기획·추진함에 따라 유사사업이 추진되고 있고 이로 인한 시너지 효과가 미약하다. 즉, 부처별 가이드라인 내용이 중복되는 경우가 많고 차별성이 없다는 한계에 부딪히고 있다. 각 부처에서는 타 부처와 비슷한 형태의 또 다른 하위 사업을 만들어 시행하고 있으며 통합의 의의를 상실하고 있는지도 모르겠다.

이는 부처간 영도분할만 하였을 뿐 각 부처의 장점을 살려 역할을 수행할 수 있는 체계를 제시하고 있지 못하고 있다. 부처간 영도분할로 인해 부처별 가이드라인이 해당 주관부처의 전문성과는 별도로 차별성 없이 이루어지고 있다. 또한 포괄보조사업 도입후, 기존 사업 계속 시행시 소관부처 변경으로 인한 사업운영의 어려움이 존재한다. 즉 주관부처 외의 기타사업에 대한 이해도 및 정보부족으로 주관부처 사업위주의 사업을 선호할 수밖에 없는 것이 현 상황이다.

일례로써 국토해양부(2010) 보고서에서는 계속사업의 대부분이 비도시 지역으로 도시재생의 효과를 기대하는데 한계가 있음을 밝히고 있다. 또한 국토해양부(2010)에서는 농촌생활환경정비 및 농업생활용소개발 등의 사업을 시도자율편성사업으로 이전해 주기를 요구하고 있다. 즉, 부처별 지역구분 형식에 의해 전문적 업무수행에 어려움이 있다고 지적

---

13) 송미령(2011. p.81)은 광특회계 내 사업조정이 필요하다고 지적한다. 투자재원이 대규모로 소요되는 사업은 시·도자율편성사업에서 광역발전계정으로 전환하고, 시·군별로 배치하기 보다는 시·군간 연계, 시·도별 특성화가 필요한 사업은 시도 자율편성사업으로 배치하며, 시군이 직접 기획, 수행하는데 큰 무리가 따르지 않는 대개의 사업들은 시군자율편성사업으로 변경함으로써 계정간 사업조정을 통해 지역의 재정자율성을 제고한다. 특히 지역개발계정 사업 중 '농어촌자원복합산업화지원사업', 향토산업육성사업', '문화시설확충 및 운영사업', '관광자원개발사업', '체육진흥시설 지원사업' 등은 시도 자율편성사업에서 시군자율편성사업으로 이관하는 것이 바람직하다.

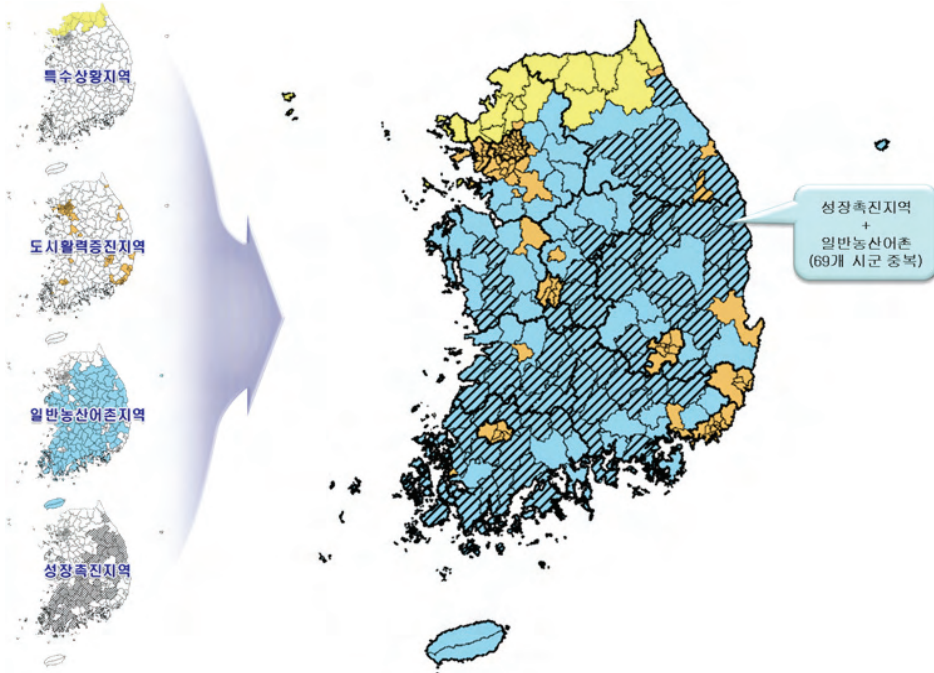
하고 있다.

넷째, 4개의(도시활력증진지역, 성장촉진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌지역) 지역구분 방식에 의한 사업 추진의 한계점이다.

국토해양부, 행정안전부, 농림수산식품부 등 다양한 부처에 의해 시행되는 지역개발사업은 도, 시군, 읍면 및 마을단위에 기초한 공간구조별로 차별화 되어 진행해야 하지만 차별화되지 않은 상태에서 수행되고 있다. 또한 일부 중복으로 인한 정책중복과 사업시행에 혼선을 초래하고 있으며, 통합적 관리의 어려움으로 행정력이 낭비되고 있다. 즉, 기초생활권 지역을 도시활력증진지역, 성장촉진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌지역으로 구분하였으나 이는 공간적 구분에 그치고 있다. 상황은 특수하지만 특수상황지역이나 일반농산어촌지역의 내역사업은 똑같다는 것이다. 지역구분에 대한 구체적 목표나 방향성 없이 실시되어 부처간, 지자체간 혼선을 가중시킬 뿐이지 실익이 부족하다고 볼 수 있다.

163개 시군의 발전정도나 재정력 등의 여건의 차이가 크기 때문에 지원방식과 수준이 조정될 필요는 있다. 하지만 시간의 흐름에 따라 매년 지역의 여건이 달라질 수 있는 것으로 절대적 기준이 아니라는 것이다.

또한, 앞 절에서 살펴본 지방행정 기본현황에서와 같이 광역시에 군이 있고, 군아래 읍면이 존재하고 있다. 그리고 도 아래의 시에서도 도농복합시로서 동 외에 읍면이 존재한다. 따라서 이러한 것을 무시하고 대략적인 공간적 형태에 따라 지역개발정책을 펼치기에는 다소 무리가 있다. 따라서 향후 지역개발정책을 수행하는데 있어 공간적 위계에 따른 현황을 고려하는 것이 필요하다. 이에 4가지 유형으로 부처별 관할 지역을 구분하여 사업을 수행하는 것에 대해서 재검토해 볼 필요가 있겠다.



<그림 2-13> 포괄보조사업을 통한 지역개발사업 현황

특히, <그림 2-13>에서처럼 일반농산어촌지역이며 성장촉진지역인 곳은 농림수산식품부외에 국토해양부로부터 약75억 정도의 예산을 추가 배분 받게 된다. 이것이 기초생활권기반확충을 위한 적절한 해법인지에 관해서는 좀 더 검토가 필요할 것이다.

다섯째, 기초생활권의 최소 공간 단위에 대해 공간적 위계를 고려하지 않고 있다. 이로 인해 기초생활기반확충조성을 위한 시설의 비효율성 및 형평성에 문제가 있다. 투자의 유기적 연계성 결여로 인한 투자의 비효율성 초래한다.

따라서 이러한 포괄보조금 제도하의 지역개발사업의 문제점을 바탕으로 농어촌개발사업이 효율적이고 효과적으로 이루어지기 위해서는 다음과 같은 개선사항이 필요하다고 생각된다.

첫째, 포괄보조사업에서의 기초생활권 계획을 위한 명확하고 구체적인 목표 및 방향제시가 필요하다.

둘째, 기초생활기반확충의 개념과 범위가 제시되어야 한다.

셋째, 부처간의 협력체계에 의한 통합된 가이드라인이 필요하다.

넷째, 정주체계에 따른 공간적 위계를 고려하여 사업의 효율성과 형평

성을 도모할 수 있도록 계획·설계해야 한다.

다섯째, 광역계정과 지역계정에 대한 원칙과 기준이 필요하다. 일례로 광역계정은 지역활성화를 위한 소득차원에서 접근하고, 지역계정은 균등한 생활여건을 위한 기초생활여건확충 차원에서 접근해야 할 것이다.

여섯째, 지역구분에 대한 보다 효과적 구분방식을 제시해야 한다.

일곱째, 예산배분에 대한 일관되고 명확한 당위성이 제시되어야 한다.



## 제3장

### 농어촌개발사업의 실태분석

제1절 농어촌개발사업 설문조사

제2절 농어촌개발사업 사례 조사

제3절 소결





## 제3장 농어촌개발사업의 실태분석

### 제1절 농어촌개발사업 설문조사

#### 1. 조사개요

본 연구에서는 2012년 일반농산어촌개발사업을 실시하고 있는 8개 시·도의 일반농산어촌개발사업 총괄 및 읍면소재지종합정비·권역단위종합정비·신규마을조성/재개발·기초생활인프라의 총괄업무를 담당하고 있는 담당 공무원을 대상으로 웹사이트를 이용한 설문조사를 실시하였다.

조사기간은 2012년 11월 28일부터 12월 7일로 약 10일간 진행되었으며, 8개 시·도에 대한 조사 결과 유효 표본은 90개이다. 설문내용은 크게 포괄보조사업과 일반농산어촌개발사업에 대한 질문으로 구성하였다.

(표 3-1) 표본의 특성

구분	응답자수(%)	구분	응답자수(%)
경기	7(7.8)	경남	18(20.0)
강원	8(8.9)	경북	1(1.1)
충남	17(18.9)	제주	1(1.1)
충북	2(2.2)	세종	1(1.1)
전북	19(21.1)	무응답	4(4.4)
전남	12(13.3)	계	77(100.0)

(표 3-2) 설문조사 내용

구분	조사항목
포괄보조사업 관련	포괄보조사업 도입 후 장점 및 단점
	부처별 지역구분 방식 의견
일반농산어촌개발사업 추진관련	일반농산어촌개발사업 기본계획서 변경횟수
	일반농산어촌개발사업 중 기존내역사업 비중
	일반농산어촌개발사업 계획수립 및 실행업무 난이도
	일반농산어촌개발사업 계획수립 및 실행시 어려움
	일반농산어촌개발사업 사업계획서 유형별/기능별 작성방법에 따른 의견
	일반농산어촌개발사업 사업추진 방식
	계획수립 및 실시단계에서 주민참여 활성화를 위한 제도적 장치 필요성

구분	조사항목
의견	주민참여 활성화방안을 위한 사전 역량강화 교육 필요성
	일반농산어촌개발사업의 사업유형 관련 개선방향
	일반농산어촌개발사업으로 추진되어야 할 사업내용
	소득사업 필요 여부 및 어려움 해결방안
	평가시스템에 대한 개선사항
	기타

## 2. 설문조사 결과

일반농산어촌개발사업 업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 농어촌개발사업의 현황 및 문제점을 파악하고 개선방향을 도출하기 위해 실시한 설문조사 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 포괄보조사업 질문에 대한 설문조사 분석결과는 다음과 같다.

포괄보조사업 도입 후 장점은 ‘시·군 특성과 현실에 맞는 사업추진이 가능해졌다’는 응답이 49명(30.4%)으로 가장 높았으며, 다음으로 ‘다양한 주체(지역주민 및 전문가 등)의 참여 기회가 확대되었다’가 33명(20.5%), ‘예산편성 절차가 간단해졌다’가 28명(17.4%) 순으로 나타났다.

(표 3-3) 포괄보조사업 도입 후 장점(중복응답)

구분	빈도(명)	비율(%)
없다	4	2.5
예산편성 절차가 간단해졌다	28	17.4
시·군 특성과 현실에 맞는 사업추진이 가능해졌다	49	30.4
시·군 영향력이 강화되었다	24	14.9
부처별 유사·중복사업이 없어졌다	21	13.0
다양한 주체(지역주민 및 전문가 등)의 참여 기회가 확대되었다	33	20.5
기타	2	1.2
합계	161	100.0

한편, 포괄보조사업 도입 후 단점으로는 ‘예산편성 절차가 복잡해졌다’라는 응답이 31명(26.7%)으로 가장 높았으며, 다음으로 ‘없다’와 ‘부처별 유사중복사업이 여전히 존재한다’가 각 21명(18.1%), ‘시·군 영향력이 약화되었다’가 18명(15.5%) 순으로 나타났다.

그리고 포괄보조사업 도입 후 단점에 관한 기타 의견으로는 평가관련

업무 소요시간이 길고, 신규사업 확보 및 평가를 위한 업무 증가, 사업 추진체계 전달부족, 중앙부처 통제 많음, 동일사업임에도 불구하고 부처별 추진방향이 달라 원칙 및 목표 쇠퇴 등의 의견이 있었다.

(표 3-4) 포괄보조사업 도입 후 단점(중복응답)

구분	빈도(명)	비율(%)
없다	21	18.1
예산편성 절차가 복잡해졌다	31	26.7
시·군 특성과 현실에 맞는 사업추진에 어려움이 있다	13	11.2
시·군 영향력이 약화되었다	18	15.5
부처별 유사중복사업이 여전히 존재한다	21	18.1
다양한 주체(지역주민 및 전문가 등)의 참여 기회가 축소되었다	3	2.6
기타	9	7.8
합계	116	100.0

일반농산어촌개발사업 담당 공무원을 대상으로 포괄보조사업의 장·단점에 관한 설문조사 결과, 포괄보조사업 도입 후 장점으로는 포괄보조사업의 도입취지에 맞게 시·군 특성과 현실에 맞는 사업추진이 가능해졌다는 것과 다양한 주체가 사업에 참여할 수 있는 기회는 넓어졌다는 것이다. 그러나 단점으로는 부처별 사업 추진방향 및 방식이 다르다 보니 여전히 예산편성 절차가 복잡하고 여전히 부처별 유사 중복사업이 존재한다는 것이다.

그리고 부처별 지역구분 방식에 대해서는 ‘이전과 큰 차이가 없다’는 응답이 34명(37.8%)으로 가장 높았으며, 다음으로 ‘부처별 특징과 장점을 잘 살려 관리할 수 있다’가 31명(34.4%), ‘부처들이 국토공간만 분할하였을 뿐 효율성을 저하 시킨다’가 25명(27.8%) 순으로 나타났다.

(표 3-5) 부처별 지역구분 방식

구분	빈도(명)	비율(%)
부처별 특징과 장점을 잘 살려 관리할 수 있다	31	34.4
이전과 큰 차이가 없다	34	37.8
부처들이 국토공간만 분할하였을 뿐 효율성을 저하시킨다	25	27.8
합계	90	100.0

이렇듯 부처별 지역구분 방식에 대해서는 장점 보다는 단점이 더 많이 인식되고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 일반농산어촌개발사업 질문에 대한 설문조사 분석결과는 다음과 같다.

2011년 일반농산어촌개발사업의 기본계획서는 ‘변경 없다’는 응답이 40명(44.4%), ‘변경 있다’는 응답이 50명(55.6%)으로 나타났다. ‘변경 있다’는 응답에 한하여, 기본계획서 변경횟수를 살펴보면 4가지 유형별 사업모두 1~2회 변경하였다는 응답이 평균 82.3%으로 가장 높게 나타났다.

(표 3-6) 일반농산어촌개발사업 기본계획서 변경횟수

단위: 명(%)

구분	1~2회	3~4회	5회이상	계
읍면소재지종합정비사업	13(92.9)	1(7.1)	0(0.0)	14(100.0)
권역단위종합정비사업	21(84.0)	3(12.0)	1(4.0)	25(100.0)
신규마을조성 및 재개발사업	2(66.7)	1(33.3)	0(0.0)	3(100.0)
기초생활인프라정비사업	6(85.7)	0(0.0)	1(14.3)	7(100.0)

또한, 2011년도 일반농산어촌개발사업의 계획수립 중 기존 내역사업이 차지하는 비중을 살펴보면, ‘80% 이상이 기존 내역사업’이라고 응답한 비율이 49명(54.5%)으로 나타나 여전히 기존 내역사업의 비중이 높아 지역특성에 맞는 신규 사업개발에 어려움이 있는 것으로 볼 수 있다.

(표 3-7) 기존 내역사업이 차지하는 비중

구분	빈도(명)	비율(%)
100% (10개 사업중 10개가 기존 내역사업)	17	18.9
90%~80% (10개 사업중 9개~8개가 기존 내역사업)	32	35.6
70%~50% (10개 사업중 7개~5개가 기존 내역사업)	28	31.1
40%~20% (10개 사업중 4개~2개가 기존 내역사업)	11	12.2
20% 미만 (10개 사업중 1개가 기존 내역사업)	2	2.2
합계	90	100.0

그리고 일반농산어촌개발사업 담당 공무원의 74명(82.2%)이 계획수립 및 실행 난이도에 대한 질문에 ‘어렵다’ 이상으로 응답하였고, 쉽다고 생각하는 비율은 0%로 나타났다. ‘보통이다’고 생각하는 16명(17.8%)을 제외한 나머지 공무원은 일반농산어촌개발사업 계획수립 및 실행이 어렵다고 인지하고 있음을 볼 수 있다.

(표 3-8) 일반농산어촌개발사업 계획수립 및 실행 난이도

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 어렵다	22	24.4
어렵다	52	57.8
보통이다	16	17.8
쉽다	0	0.0
매우쉽다	0	0.0
합계	90	100.0

일반농산어촌개발사업 계획수립 및 실행시 어려운 이유로는 ‘지역역량 및 전문성 부족으로 사업계획수립이 어려움’이 43명(21.4%)으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘주민 의견수렴 어려움’이 40명(19.9%), ‘추진 매뉴얼(사업지침)의 잦은 변경으로 사업시행이 어려움’이 33명(16.4%) 등의 순으로 나타났다.

이는 일반농산어촌개발사업이 지역특성에 맞는 지역 및 주민주도의 상향식 사업이나, 주민의견 수렴이 어렵고 사업계획 수립에 필요한 충분한 시간과 전문 인력 등이 확보되지 못한 상태에서 이루어지다 보니 추진매뉴얼(사업지침) 등에 의존하게 됨에 따라 발생하는 문제이므로, 일반농산어촌개발사업의 목적달성 및 효율적 추진을 위해서는 담당자 교육 및 역량강화사업 등의 추가적인 행·재정적 지원이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

(표 3-9) 일반농산어촌개발사업 계획수립 및 실행시 어려움(중복응답)

구분	빈도(명)	비율(%)
지역역량 및 전문성 부족으로 사업계획수립이 어려움	43	21.4
일반농산어촌개발사업의 사업범위 및 내용 등이 어려움	27	13.4
추진매뉴얼(사업지침)의 잦은 변경으로 사업시행이 어려움	33	16.4
일반농산어촌개발사업 담당자의 잦은 변경으로 사업시행이 어려움	22	10.9
일반농산어촌개발사업 담당부서와 총괄부서 간 역할 및 협력미흡	32	15.9
주민 의견수렴 어려움	40	19.9
기타	4	2.0
합계	201	100.0

현재, 일반농산어촌개발사업은 포괄보조금제도 사업계획서 작성시에는 유형별로 작성하고 예산작성시에는 기능별로 구분하여 작성하고 있는 상황에서 작성방법에 대한 만족도를 질문한 결과 49명(54.4%)이 ‘불만족’한다는 의견을 보였다. 불만족하는 이유는 다음과 같다.

- 중앙부처 간 양식이 다르다보니, 계획서 및 예산내역 작성 시 이중 작업으로 인한 시간 및 업무부담 가중
- 예산작성은 기능별로 작성하나, 사업시행은 유형별로 예산이 집행되기 때문에 사업시행과 예산신청과의 연관성이 떨어져 사업추진 및 관리, 사업비 조정 어려움
- 사업계획서 작성시 유형별 사업구분은 담당자가 구분되어 있어 문제가 없으나, 기능별 구분시 사업부서가 여러 부서로 나뉘어져 있어 합산·정리 어려움
- 주거환경개선사업의 경우, 해당항목에 대한 구체적 작성이 불가함 등

(표 3-10) 일반농산어촌개발사업 사업계획서 작성방법 만족도

구분	빈도(명)	비율(%)
만족	41	45.6
불만족	49	54.4
합계	90	100.0

일반농산어촌개발사업의 사업시행 유형에 대해서는 74명(82.2%)이 ‘유형별(읍면소재지종합정비, 권역단위종합정비, 신규마을조성 및 재개발, 기초생활인프라정비)’사업으로 해야 한다고 응답하였다. 그 이유로는 기능별 분류에 의한 사업시행은 지역여건을 반영하지 않는 획일적 예산분류이며, 사업구분이 어렵고 사업(예산)집행의 비효율성이 우려되며, 불필요한 사업을 반영하는 경우가 발생한다는 것이다. 또한, 전체적인 사업과약이 어려우며, 기존내역사업(소도읍육성사업, 주거환경개선사업 등)의 경우 기능별 사업형태로 재구분하기가 까다롭고 복잡하다는 등의 의견을 들었다.

‘기능별(기초생활기반확충, 경관개선, 소득증대, 지역역량강화)’사업으로 해야 한다는 의견도 16명(17.8%)으로 나타났는데, 그 이유로는 사업을 유형별 세분화하게 되면 사업추진 및 관리에 어려움이 있고, 시간이 지남에 따라 사업이 변경되는 경향이 있으므로 공통적인 속성으로 분류한

다면 큰 변동사항이 없어 시군에서 착오가 없을 것 같다 등의 의견을 제시하였다.

(표 3-11) 일반농산어촌개발사업 사업유형

구분	빈도(명)	비율(%)
유형별 (읍면소재지종합정비, 권역단위종합정비, 신규마을조성 및 재개발, 기초생활인프라정비)	74	82.2
기능별 (기초생활기반확충, 경관개선, 소득증대, 지역역량강화)	16	17.8
합계	90	100.0

그리고 계획수립 및 사업시행의 어려움 해소를 위한 방안으로서 주민 참여 활성화를 위한 제도적 장치의 필요성에 대해서는 일반농산어촌개발사업 담당 공무원의 69명(76.7%)이 필요하다고 응답하였다. 이는 앞선 질문으로 일반농산어촌개발사업 계획수립 및 실행시 주민 의견수렴이 가장 어렵다고 느끼고 있는 것과 관련지을 수 있다.

따라서 이는 일반농산어촌개발사업 사업계획서 작성 및 사업추진 시 주민참여 활성화를 위한 별도의 제도적 장치 지원이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

(표 3-12) 주민참여 활성화를 위한 제도적 장치의 필요성

구분	빈도(명)	비율(%)
필요하다	69	76.7
필요하지 않다	21	23.3
합계	90	100.0

또한 주민참여 활성화 방안을 위한 사전 역량강화 교육에 대한 필요성에 대해서는 ‘필요하다’가 83명(92.2%)으로 높은 빈도를 차지하고 있다.

(표 3-13) 주민참여 활성화 방안을 위한 사전 역량강화 교육의 필요성

구분	빈도(명)	비율(%)
필요하다	83	92.2
필요하지 않다	7	7.8
합계	90	100.0

이 밖에 포괄보조사업 및 일반농산어촌개발사업과 관련된 건의사항은 다음과 같다.

포괄보조사업과 관련된 의견으로는 부처별 사업 추진체계의 이원화로 일관성이 없다는 의견 및 농어촌 주민들의 삶의 질 향상을 위한 사업을 추진할 수 있도록 충분한 사업비 확보가 필요하다는 등의 의견이 제시되었다.

일반농산어촌개발사업과 관련된 의견으로는 다양한 사업 시행이 가능하도록 사업내용 범위 확대와 잦은 매뉴얼 변경 방지를 위한 사업지침 단순화 등의 매뉴얼 재정비가 필요하다는 의견이 있었다. 그리고 담당자들의 잦은 인사이동과 부서별로 사업을 분산추진하다 보니 담당자의 사업 이해도가 낮으므로 전담부서 구성 지원 및 사업 담당자 대상의 직무교육·역량강화 프로그램을 시행하여 효율적 사업시행 및 사업 이해도를 증가시켜야 한다는 의견이 제시되었다. 또한, 주민간 이견 및 여건 변화 등으로 사업 발굴 및 시행시 주민의견 반영이 어려워 사업이 장기간 소요되는 경향이 있어, 사업기간 단축을 위해 사업착수 전 주민교육 및 역량강화사업을 우선 추진되어야 하고 이에 따른 사업비 지원이 필요하다는 의견이 있었다. 그리고 현재의 평가시스템은 평가주체가 다양하고 형식이 달라 평가 준비에 많은 시간 및 인력이 소요되므로 평가절차를 간소화해야 한다는 의견이 제시되었다. 이 밖에도 국토균형발전 측면에서 실링으로 사업 균등배분, 소득사업 지양, 기능별사업 구분 삭제, 우수사업의 인센티브는 포상의 성격으로 국내외 연수제공, 성과급 지급 등으로 지원, H/W사업완료 후 활용도 향상을 위한 사업추진(역량강화 사업 및 예산 지원 등) 등의 의견이 제시되었다.



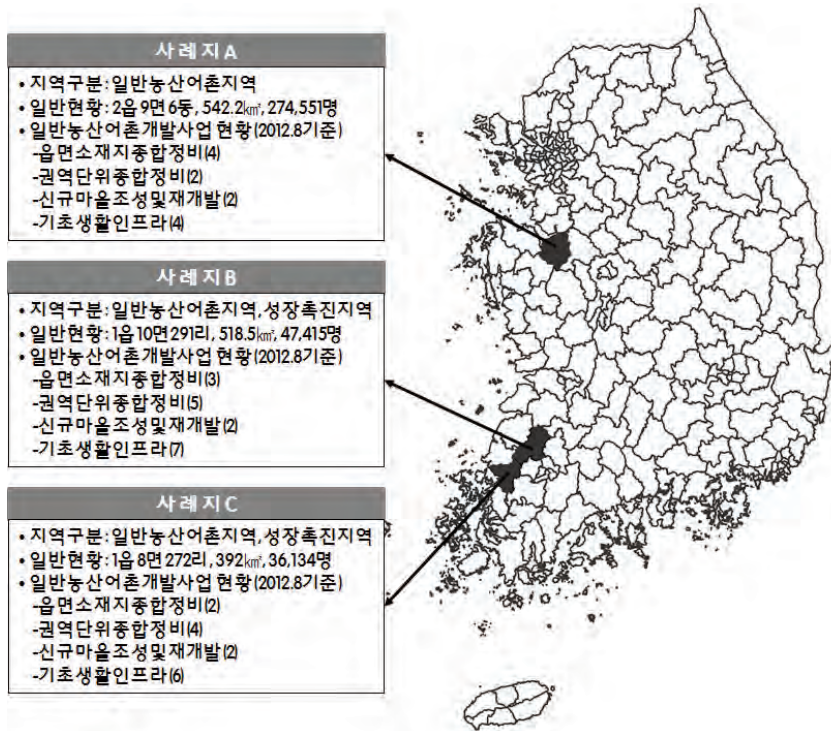
(표 3-14) 설문조사를 통한 일반농산어촌개발사업과 관련된 건의사항

구분	의견
포괄보조사업관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처별 사업 추진체계 이원화에 따른 사업추진 효율성 저하</li> <li>• 농어촌주민 삶의 질 향상을 위한 충분한 사업비 확보필요</li> </ul>
일반농산어촌개발사업관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업내용범위 확대 및 사업지침 단순화 등의 매뉴얼 재정비</li> <li>• 일반농산어촌개발사업 전담부서 구성 지원</li> <li>• 사업담당자대상 직무교육 및 역량강화 프로그램 시행</li> <li>• 사업착수 전 주민교육 및 역량강화사업 우선 추진</li> <li>• 평가절차 간소화</li> <li>• 국토균형발전 측면에서 실링으로 사업 균등배분</li> <li>• 소득사업 지양</li> <li>• 기능별사업 구분 삭제</li> <li>• 우수사업의 인센티브는 포상성격(연수, 성과급 등)으로 지원</li> <li>• H/W사업완료 후 활용도 향상 위한 사업추진</li> </ul>

## 제2절 농어촌개발사업 사례 조사

농어촌개발사업 현황 및 문제점을 살펴보기 위하여 일반농산어촌지역 120개 시·군 중 3개의 시·군을 사례지역으로 선정하였다. 사례지역 선정 기준은 2011년을 기준으로, 유형별 일반농산어촌개발사업이 고루 존재하며 사업 기본계획 수립이 완료된 시·군을 선정하였다.

포괄보조사업에 의한 지역구분 방식으로 사례지 특성을 살펴보면, 사례지 A는 일반농산어촌지역이고, 사례지 B와 C지역은 일반농산어촌지역 이면서 성장촉진지역에 해당된다.



<그림 3-1> 사례지역 개요

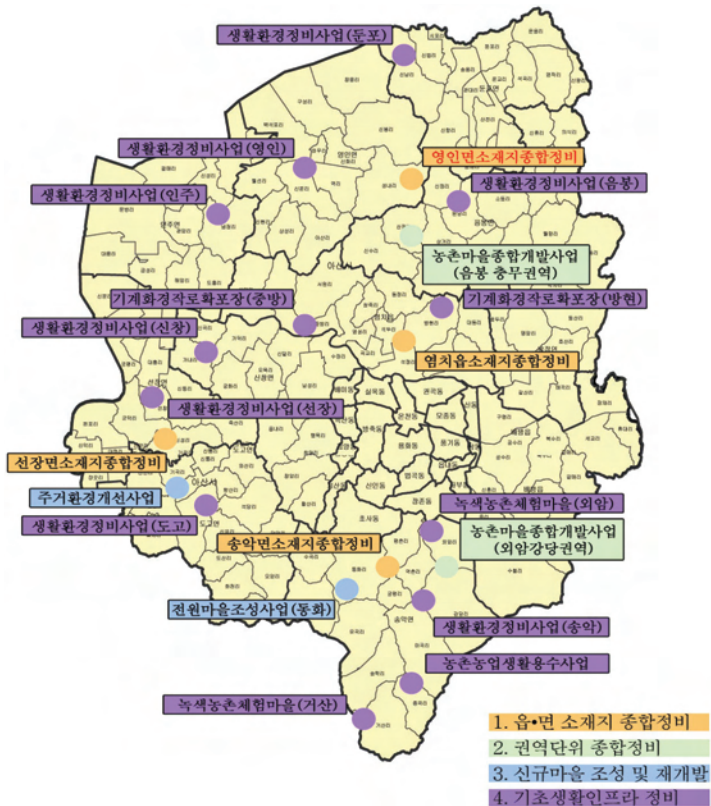
사례지역 조사는 다음과 같이 진행하였다.

첫째, 각 시·군·읍면의 일반농산어촌개발사업 부서 담당 공무원을 대상으로 심층 인터뷰를 시행하였다. 이를 통해 포괄보조제 운영실태 및 각 시·군의 일반농산어촌개발사업 추진현황, 사업추진상의 어려움 등을 파악하였다.

둘째, 일반농산어촌개발사업이 시행되고 있는 읍·면 현장조사를 시행하고, 마을 이장 및 주민을 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 그리고 현장 조사를 통해 지역의 일반현황 및 기반시설 등을 조사하여 현재 추진 중인 일반농산어촌개발사업의 내용을 면밀히 검토하였다. 또한 주민 인터뷰 조사로 일반농산어촌개발사업 추진상의 어려움 및 농어촌에 필요한 서비스 및 시설 등의 수요를 파악하였다.

## 1. 사례지 A

2012. 8월 기준으로 사례지 A의 일반농산어촌개발사업은 총 13개 사업이고 사업비는 99,382백만원이다. 사례지 A의 유형별 사업을 살펴보면 다음 <그림 3-2>와 같이 읍면소재지종합정비사업과 기초생활인프라사업이 각 4개로 가장 많고, 권역단위종합정비사업 2개, 신규마을조성및재개발사업이 2개, 지역발전위원회사업이 1개 순으로 나타난다.



<그림 3-2> 사례지 A시의 일반농산어촌개발사업 현황(2012기준)

(표 3-15) 사례지 A의 일반농산어촌개발사업 현황

단위: 백만원

유형별사업	사업명	사업기간	총사업비
읍면소재지종합정비	읍면소재지종합정비(선장면)	'12~'14	7,000
	읍면소재지종합정비(염치읍)	'11~'14	7,000
	읍면소재지종합정비(영인면)	'13~'16	4,900
	읍면소재지종합정비(송악면)	'11~'13	4,900
	계		23,800
권역단위종합정비	농촌마을종합개발(충무)	'10~'15	4,984
	농촌마을종합개발(외암강당)	'10~'14	3,920
	계		8,904
신규마을조성 및 재개발	전원마을조성(동화)	'10~'11	910
	주거환경개선	~'12	10,669
	계		11,579
기초생활인프라	농촌농업생활용수개발	'09~'11	924
	농촌생활환경정비	'05~'13	18,900
	기계화경작로확포장	'85~'17	33,306
	녹색농촌체험마을(음봉,송악)	'12~'12	49
	계		53,179
지역위사업	녹색성장사업(농촌테마공원)	'13~'14	1,920
	계		1,920

그러나 사례지 A시<sup>14)</sup>의 모든 지역 현황을 분석하기에는 한계가 있다. 따라서 13개 일반농산어촌개발사업 중 사업량이 가장 많은 A시의 A-1읍<sup>15)</sup>과 A-2면<sup>16)</sup>을 중심으로, 인구 등의 일반적인 현황과 토지이용, 주택, 상하수도, 교육, 문화, 의료 등의 기초생활여건 현황을 살펴본다.

## 1) 일반현황

### (1) 인구특성

2010년 기준, 사례지 A시의 인구현황은 <표 3-16>과 같다. 이 중 A-1읍에 거주하는 가구와 인구수는 3,409세대, 8,081명으로 사례지 A시의 전체인구의 2.94%를 차지하고 있다. A-2 면에 거주하는 가구수와 인구수는 1,638세대, 3,693명으로 사례지 A시의 전체인구의 1.35%를 차지하고 있다.

14) A시는 2개의 읍, 9개의 면, 6개의 동으로 총17개의 읍면동이 존재한다.

15) 세대수 규모에 의하면, A시 17개 읍면동에서 11번째로 규모가 큰 것으로 나타난다.

16) 세대수 규모에 의하면, A시 17개 읍면동에서 17번째로 가장 작은 규모의 세대수를 갖는다.

(표 3-16) 사례지A 인구규모

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	세대당 인구	65세이상 고령자	인구밀도	면적(km <sup>2</sup> )
사례지A	109,718	274,551	2.42	27,764	489.12	542.18
A-1 읍	3,409	8,081	2.29	1,372	185.50	42.14
배방읍	20,809	52,711	2.49	3,068	1,044.49	49.65
A-2 면	1,638	3,693	2.23	945	59.63	61.19
탕정면	10,843	20,340	1.81	1,048	809.17	24.21
음봉면	7,330	17,163	2.21	1,612	274.03	59.02
둔포면	4,383	11,539	2.37	1,837	251.67	41.24
영인면	2,808	7,578	2.39	1,669	119.42	56.28
인주면	3,215	7,581	2.19	1,333	156.45	44.98
선장면	1,830	4,393	2.23	1,306	108.26	37.66
도고면	2,266	5,318	2.30	1,403	118.93	43.84
신창면	8,608	22,848	2.44	2,294	528.32	39.69
온양1동	3,196	7,349	2.19	997	4,866.67	1.44
온양2동	3,840	9,325	2.41	1,044	12,200.00	0.76
온양3동	11,238	31,283	2.76	2,466	4,940.19	6.27
온양4동	8,142	21,542	2.59	1,638	2,092.25	10.06
온양5동	6,554	18,725	2.83	1,646	1,426.83	13.01
온양6동	9,609	25,082	2.59	2,086	2,312.85	10.74

자료 : 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

A-1읍에 소재한 31개 행정리별 인구분포를 보면 송곡3리가 1,108명으로 가장 많고 가장 적은 지역은 산양2리로 48명이다. 또한, A-1읍의 농가수는 822호로 A-1읍 전체 가구수의 24.7%에 불과하며, 농가인구는 1,545명으로 A-1읍 전체 인구의 19.1%가 농업에 종사하는 것으로 나타나 농업보다는 제조업이나 서비스업이 지역경제활동의 기반을 이루고 있음을 나타내고 있다.

(표 3-17) A-1읍 행정리별 인구규모

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	가구수	농가	비농가
A-1읍	3,409	8,081	3,323	822	2,501
산양1리	75	140	71	30	41

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	가구수	농가	비농가
산양2리	26	48	26	12	14
산양3리	40	87	36	21	15
강청리	88	203	83	31	52
서원1리	76	195	78	32	46
서원2리	160	318	156	33	123
중방리	78	164	74	27	47
염성1리	92	227	78	33	45
염성2리	194	399	183	42	141
쌍죽1리	39	63	34	12	22
쌍죽2리	46	80	44	15	29
동정리	63	118	75	24	51
곡교1리	88	202	80	19	61
곡교2리	61	150	62	18	44
석두1리	45	98	47	18	29
석두2리	44	105	47	9	38
석정1리	76	187	76	39	37
석정2리	192	402	183	28	155
석정3리	122	287	119	3	116
석정4리	38	87	32	18	14
방현1리	77	173	87	39	48
방현2리	134	295	131	45	86
방현3리	96	194	89	26	63
방현4리	402	896	371	12	359
송곡1리	92	190	98	30	68
송곡2리	215	535	214	38	176
송곡3리	412	1,108	408	23	385
백암1리	109	258	118	37	81
백암2리	104	283	95	45	50
백암3리	46	115	45	16	29
대동리	79	210	83	47	36
외국인	-	264			

자료 : 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

2012년 읍사무소 내부자료

A-2면에 소재한 26개 행정리별 인구분포를 보면, 역촌1리가 511명으로 가장 많고 가장 적은 지역은 마곡2리로 255명이 거주하고 있다. A-2면의 농가 수는 총 743호로 전체 가구 수의 44.9%를 차지하고 있다.

(표 3-18) A-2면 행정리별 인구규모

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	가구수	농가	비농가
<b>A-2면</b>	<b>1,638</b>	<b>3,693</b>	<b>1,654</b>	<b>743</b>	<b>911</b>
역촌1리	228	511	224	62	162
역촌2리	93	205	90	38	52
평촌1리	55	161	52	38	14
평촌2리	35	82	34	21	13
평촌3리	30	77	33	17	16
외암1리	100	234	88	43	45
외암2리	111	236	112	36	76
외암3리	48	111	49	27	22
강당1리	94	198	102	32	70
강당2리	51	97	51	16	35
마곡1리	67	129	71	35	36
마곡2리	28	55	36	16	20
궁평리	29	65	29	13	16
유곡1리	79	184	79	40	39
유곡2리	78	181	81	41	40
송학1리	33	76	40	25	15
송학2리	57	111	61	23	38
종곡리	57	132	59	27	32
거산1리	46	106	44	25	19
거산2리	42	91	45	20	25
강장1리	57	118	55	25	30
강장2리	55	135	58	30	28
수곡1리	32	75	31	24	7
수곡2리	33	85	28	17	11
동화1리	35	61	34	20	14
동화2리	65	133	68	32	36
외국인	-	44			

자료 : 아산시, 2011년도 아산시 통계연보 2012년 면사무소 내부자료

## (2) 토지이용

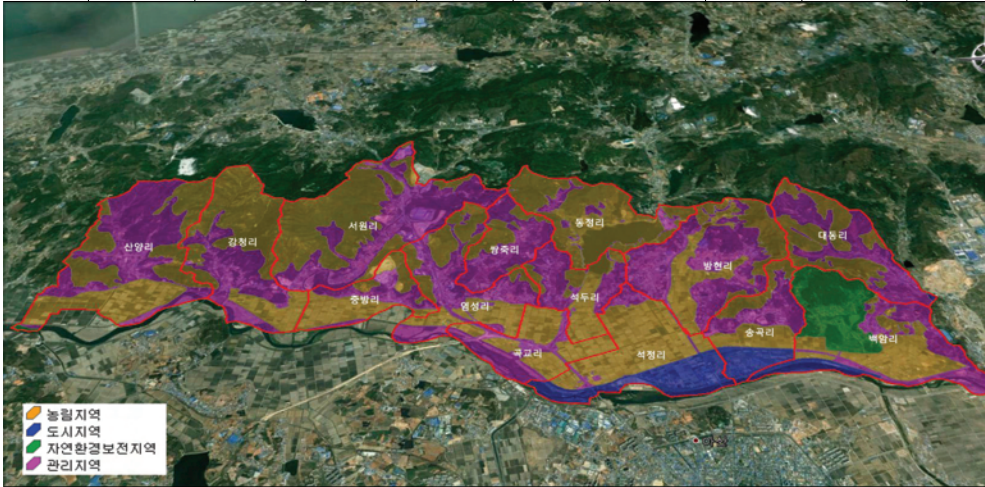
A-1읍의 도시지역 면적은 1.0km<sup>2</sup>로 전체면적인 41.4km<sup>2</sup>의 2%이며, 54%인 22.2km<sup>2</sup>가 농림지역, 41%인 17.1km<sup>2</sup>가 관리지역, 3%인 1.2km<sup>2</sup>가 자연환경보전지역으로 지정되어 있다. 반면, A-2면은 도시지역이 존재하지 않으며 A-2면 전체의 76.2%인 46.42km<sup>2</sup>가 농림지역, 23.8%인 14.47km<sup>2</sup>가 관리지

역으로 지정되어 있다.

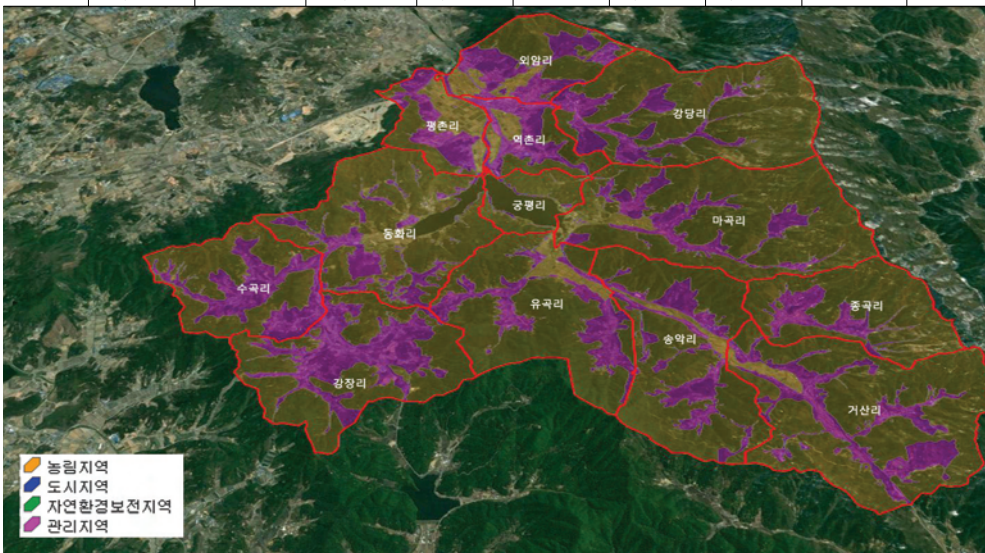
(표 3-19) 토지이용현황

단위: 천㎡

구분	총합계 (면적)	도시지역	농림지역	관리지역				자연환경 보전지역	미지정
				보전관리	생산관리	계획관리	미세분		
A-1읍	41,429.5	1,027.1	22,166.5	4,471.1	3,723.0	8,727.3	147.7	1,166.9	0.0



구분	총합계 (면적)	도시지역	농림지역	관리지역				자연환경 보전지역	미지정
				보전관리	생산관리	계획관리	미세분		
A-2면	60,890.2	-	46,418.8	5,006.9	950.0	3,710.9	4,802.2	1.4	-



자료: 아산시, 2011년도 아산시 통계연보



(3) 주택

2010년 A-1읍의 세대수 및 주택수는 각각 3,409호, 3,103호로서 주택보급률은 91.0%이며, 빈집이 31호가 존재하고 대부분이 노후하고 협소한 주택들이 많아 주거환경이 양호하지 못한 것으로 나타난다. A-2면의 세대수는 1,638호, 주택수 1,344호로서 주택보급률은 82.1%이며, 주택의 98%가 단독주택으로 일반적인 농어촌의 주택특징 양상을 보이고 있다. 또한, 빈집은 4호 존재하는 것으로 나타난다.

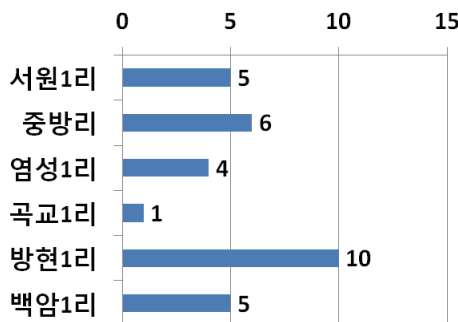
(표 3-20) 주택보급 현황

단위: 호

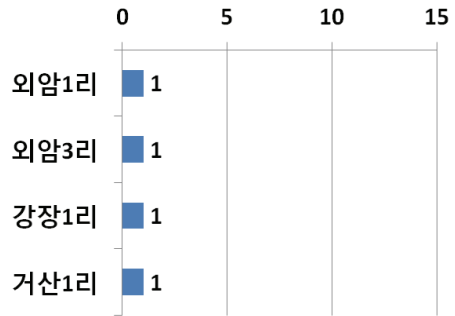
구분	세대수 <sup>1)</sup>	계	주택 수 <sup>2)</sup>					주택 보급률 (%)	
			단독 주택	다가구 주택	아파트	연립 주택	다세대 주택		비거주용 건물내 주택
A-1읍	3,409	3,103	1,571	18	1,283	208	10	13	91.0
A-2면	1,638	1,344	1,316	5	0	0	8	15	82.1

주: 주택을 대상으로 집계. 빈집 포함, 주택보급률은 세대수와 주택수 자료를 이용하여 재산정한 자료임  
 자료 1) 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

2) 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)



자료: 2012년 A-1읍사무소 내부자료



자료: 2012년 A-2면사무소 내부자료

**A-1읍 빈집현황**

**A-2면 빈집현황**

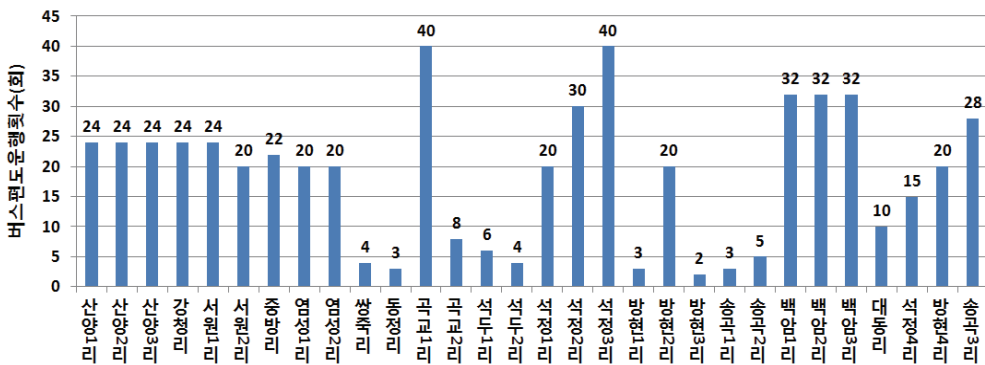
<그림 3-3> A-1읍 및 A-2면의 빈집현황

(4) 생활서비스

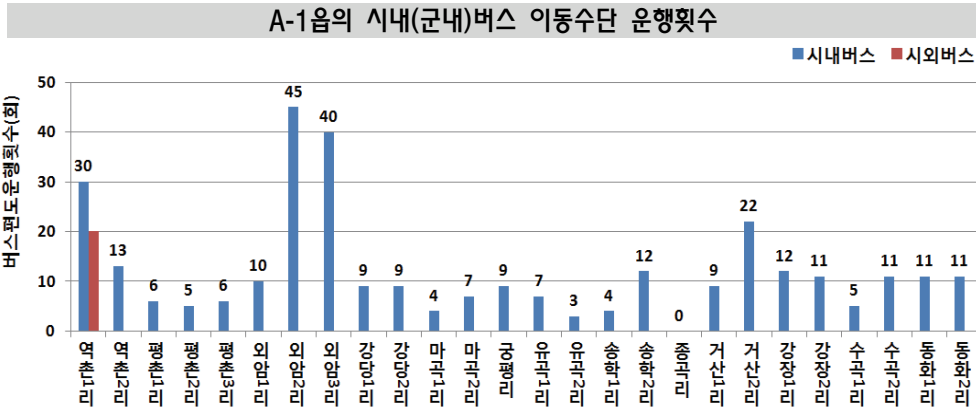
① 교통

2005년 농림어업총조사에 따르면, A-1읍에 거주하는 주민들은 주된 대중교통수단을 시내(군내)버스를 이용하고 있으며, 버스운행 횟수(편도)는

평균 1일 18.6회이다. A-2면에 거주하는 주민들은 1개리를 제외하고 시내(군내)버스를 이용하며, 버스운행 횟수(편도)는 12.0회이다. 이렇듯지역별 버스운행 횟수(편도)는 편차가 존재한다. 그러나 이러한 편차로 인해 발생할 수 있는 문제점을 개선하기 위해 사례지 A시에서는 마을진입로 협소로 버스운행이 불가능한 오지마을과 시내버스 노선의 사각지역에 해당하는 자연부락에 A시 브랜드 콜택시를 활용한 교통체계 운행계획을 수립하고 있다고 한다.



자료: 2005년 농림어업총조사



자료: 2005년 농림어업총조사

**A-1읍의 시내(군내)버스 이동수단 운행횟수**  
**A-2면의 시내(군내)버스 이동수단 운행횟수**  
 <그림 3-4> A-1읍 및 A-2면의 버스이동수단 운행횟수

② 상·하수도

2010년 A-1읍의 상수도보급률은 89.4%로 생활용수 이용이 양호한 편이나, A-2면은 상수도 미설치 지역으로 마을별 간이상수도를 사용하고

있다. 반면 하수도보급률은 A-1읍은 11.4%, A-2면은 19.8%에 불과하여 두 지역 모두 하수처리가 열악한 실정이다.

(표 3-21) 상수도 보급현황

단위: 명

구분	총인구	급수인구	보급률(%)	시설용량 (m <sup>3</sup> /일)	급수량 (m <sup>3</sup> /일)	1일1인당 급수량(L)	급수전수
A-1읍	8,081	7,223	89.4	1,591	1,591	220	22,312
A-2면	3,693	-	-	-	-	-	-

자료: 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

(표 3-22) 하수도 보급현황

단위: 명

구분	총인구	하수처리구역 내		하수처리구역 외			하수도 보급률(%)
		하수종말 처리인구(명)	폐수종말 처리인구(명)	계(명)	시가	비시가	
A-1읍	8,081	920	-	7,161	-	7,161	11.4
A-2면	3,693	732	-	2,961	589	2,372	19.8

자료: 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

### ③ 의료·복지

#### ○ 보건의료

A-1읍과 A-2면의 의료시설 현황은 (표 3-23)과 같다. A-1읍에는 1개 요양병원과 1개 보건지소가 있으며, A-2면은 1개 보건지소 및 2개 보건진료소가 존재한다. 그리고 두 지역 모두 다양한 의료서비스 이용을 위해서 의료시설이 많은 인근지역의 서비스를 이용하고 있다.

(표 3-23) 의료기관 현황

단위: 개소

구분		A-1읍	A-2면
합계 <sup>1)</sup>	병원수	1	-
	병상수	239	-
병원 <sup>2)</sup>	병원수	-	-
	병상수	-	-
의원	병원수	-	-
	병상수	-	-
특수병원 <sup>3)</sup>	병원수	-	-

단위: 개소

구분		A-1읍	A-2면
요양병원	병상수	-	-
	병원수	1	-
	병상수	239	-
치과병(의)원	병원수	-	-
	병상수	-	-
한의원	병원수	-	-
	병상수	-	-
부속의원	병원수	-	-
	병상수	-	-
보건소	시설수	-	-
보건지소	시설수	1	1
보건진료소	시설수	-	2

주1)보건의료원 이하 제외 2)군인병원 제외 3)정신병원, 결핵병원, 나병원 포함.

자료: 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

A-1읍의 의료시설 접근성은 다음과 같다. 2005년 농림어업총조사에 따르면 A읍 내 약국, 보건소가 ‘마을내’에 있는 지역은 평균 5%수준이며, 약국은 90%, 보건소(지소,진료소)는 93%가 5km이내 거리에 있어 기초의료시설의 접근은 용이한 것으로 나타났다. 의원 및 한의원도 5km이내 46.7%, 10km이내 96.7%로 의료시설과의 접근성이 높은 편이며, 종합병원 또한 10km미만 되는 마을이 80.0%로 나타났다.

(표 3-24) A-1읍의 의료시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km
약국(약방)	산양2리, 염성2리	산양1,3리, 중방리, 염성1리, 쌍죽리	강청리, 서원1,2리, 동정리, 곡교1,2리, 석두2리, 석정1~4리, 방현1,2,4리, 송곡1~3리, 백암1~3리	석두1리, 방현3리, 대동리	-
	2개	5개	20개	3개	0개
보건소 (지소, 진료소)	염성1리	중방리, 염성2리, 쌍죽리,	산양1~3리, 강청리, 서원1~2리,	방현3리, 대동리	-

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km
		곡교2리, 석정2리, 방현2리, 송곡1리	동정리, 곡교1리, 석두1~2리, 석정1,3,4리, 방현1,4리, 송곡2리, 백암1~3리, 송곡3리		
	1개	7개	20개	2개	0개
의원, 한의원	산양1리	산양2~3리	염성1~2리, 곡교1~2리, 석정2,4리, 방현1,4리, 송곡1~2리, 백암3리	서원1~2리, 중방리, 쌍죽리, 동정리, 석두1~2리, 석정1,3리, 방현2~3리, 백암1~2리, 대동리, 송곡2리	강청리
	1개	2개	11개	15개	1개
종합병원	-	-	염성1~2리, 곡교2리, 석정2,4리, 송곡1~2리, 백암3리, 방현4리	서원1~2리, 중방리, 쌍죽리, 동정리, 석두1~2리, 석정1,3리, 방현1~2리, 백암1~2리, 대동리, 송곡2리	산양1~3리, 강청리, 곡교1리, 방현3리
			9개	15개	6개

자료: 2005 농림어업총조사

A-2면의 경우, 2005년 농림어업총조사에 따르면 약국, 보건소가 ‘마을내’에 있는 지역은 평균 10%수준이며, 약국과 보건지소 및 진료소는 88%가 5km이내 거리에 있어 기초의료시설의 접근은 용이한 것으로 나타났다. 의원 및 한의원은 10km이내 거리에 있는 지역이 54%, 종합병원 10km미만 되는 지역이 38%로 고차 진료기관 이용시 접근 편의성이 낮은 것으로 나타났다.

(표 3-25) A-2면의 의료시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km 이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km 이상
약국(약방)	역촌1리, 유곡1리	평촌1,3리, 외암1~3리, 유곡2리, 강장1리, 동화1~2리	역촌2리, 평촌2리, 강당1~2리, 마곡1~2리, 궁평리, 송학1~2리, 강장2리, 수곡1~2리	중곡리, 거산1리	거산2리	-
	2개	9개	12개	2개	1개	0개
보건소 (지소, 진료소)	역촌1리, 유곡1리, 동화1리	평촌1,3리, 외암1~3리, 유곡2리, 강장1리, 수곡2리, 동화2리	역촌2리, 평촌2리, 강당1~2리, 마곡1~2리, 궁평리, 송학1~2리, 강장2리, 수곡1리	중곡리, 거산1리	거산2리	-
	3개	9개	11개	2개	1개	0개
의원, 한의원	역촌1리	평촌1,3리	마곡2리, 강장1리, 동화1~2리	역촌2리, 평촌2리, 외암2리, 강당1리, 궁평리, 유곡2리, 수곡2리	외암1리, 강당2리, 유곡1리, 송학1~2리, 송곡리, 거산1리, 강장2리, 수곡1리	외암2리, 마곡1리, 거산2리
	1개	2개	4개	7개	9개	3개
종합병원	-	평촌1,3리	강장1리, 동화2리	역촌2리, 평촌2리, 외암2리, 마곡2리, 유곡2리, 동화1리	외암1리, 강당1~2리, 궁평리, 유곡1리, 송학1리, 강장2리, 수곡1리	역촌1리, 외암2리, 마곡1리, 송학1리, 중곡리, 거산1~2리, 수곡2리
	0개	2개	2개	6개	8개	8개

자료: 2005 농림어업총조사

2010년 기준 의료인력 현황을 보면 A-1읍 내 의료기관에 종사하는 전체 의료인 수는 49명으로 의사 6명, 간호사 19명 등이며, 보건지소에는

의사, 간호사, 간호조무사 각 1명씩 종사하고 있다. A-2면의 경우 의료기관에 종사하는 의료인 수는 0명이며, 보건지소 및 진료소에는 총 7명의 의료인력이 있는 것으로 나타났다.

(표 3-26) 의료기관종사 의료인력

단위: 명

구분	합계	의사		치과 의사	한 의사	약사1)	조산사	간호사	간호 조무사	의료 기사	의무 기록사
		상근	비상근								
A-1읍	49	6	-	-	-	1	-	19	17	6	-
A-2면	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주1)개인약국약사 제외함.

자료: 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

(표 3-27) 보건지소 및 보건진료소 인력

단위: 명

구분	합계	보 건 지 소														
		면허자격종별										면허자격종별외			보건 진료소	
		의사	치과 의사	한 의사	약사	간호 사	치과 위생 사	임상 병리 사	방사 선사	간호 조무 사	보건 직	행정 직	기타	보건 진료원		
A-1읍	3	3	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
A-2면	7	5	1	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	2

자료: 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

○ 복지

2010년 기준 노인여가복지시설 중 A-1의 경로당은 31개소가 설치되어 있으며, A-2면은 56개소가 설치되어 있다. 두 지역의 경로당은 행정리별로 대부분 설치되어 있으며, 마을회관과 겸용하여 사용하는 시설들이 대부분이다. 경로당 내부시설은 양호하나 문이 잠겨있거나 비어있는 곳이 많으며 별도의 운영 프로그램이 없어 시설활용도가 매우 저조한 실정이다. 주민 인터뷰에서도 겨울철에만 대다수의 마을 노인들이 경로당에 모여 있고, 평소에는 농사일 등으로 인해 시설을 거의 이용하지 않는다고 응답하였다.

(표 3-28) 경로당 현황

단위: 개소

구분	경로당		
	계	신 고	미신고
A-1읍	31	31	-
A-2면	56	50	6

자료: 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

## ④ 교육·문화서비스

## ○ 교육

2011년 기준, A-1읍의 교육시설은 유치원 2개소, 초등학교 2개소가 있으며 A-2면은 유치원 2개소, 초등학교 2개소, 중학교 1개소가 있다.

(표 3-29) 교육시설 현황

단위: 개소, 명

구분	학교(원)수	학급수	학생수		교원수				
			남	여	남	여			
유치원	A-1읍	2	2	34	18	16	2	-	2
	A-2면	2	2	37	19	18	3	-	3
초등학교	A-1읍	2	19	420	218	202	30	14	16
	A-2면	2	15	306	160	146	24	9	15
중학교	A-1읍	-	-	-	-	-	-	-	-
	A-2면	1	3	67	39	28	11	6	5
고등학교	A-1읍	-	-	-	-	-	-	-	-
	A-2면	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 아산시, 2011년도 아산시 통계연보

2005년 농림어업총조사에 따르면 A-1읍의 경우, 초등학교 이하의 교육시설이 ‘마을내’ 있는 지역은 약 7%에 불과하며, 중학교와 고등학교의 경우 50%이상이 마을로부터 10km이내의 거리에 있어 중·고등학생들은 원거리 통학이 불가피한 실정이다. A-2면의 경우 초등학교 이하의 교육시설이 ‘마을내’ 있는 지역은 약 4%에 불과하나, 중학교 이하의 교육시설이 마을로부터 5km이내에 있는 지역이 84%로 중학교 이하의 교육시설의 접근성은 매우 양호한 것으로 나타났다. 하지만 고등학교의 경우 65%이상이 마을로부터 10km이상의 거리에 있어 원거리 통학이 불가피한 실정이다.



(표 3-30) A-1읍의 교육시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km
어린이집	송곡2리	중방리, 석정2~3리, 송곡1리, 백암3리, 방현4리	서원1~2리, 염성1리, 동정리, 곡교1~2리, 석두1~2리, 석정1,4리, 방현1~3리, 백암1~2리, 송곡3리	강청리, 염성2리, 쌍죽리, 대동리	산양1~3리
	1개	6개	16개	4개	3개
유치원	염성1리, 송곡1~2리	중방리, 염성2리, 쌍죽리, 곡교1~2리, 석두1리, 석정2리, 백암1,3리, 방현4리, 송곡3리	강청리, 서원1~2리, 동정리, 석두2리, 석정1,3,4리, 방현1~3리, 백암2리	산양1~3리, 대동리	-
	3개	11개	12개	4개	0개
초등학교	염성1리, 송곡1리	중방리, 염성2리, 쌍죽리, 곡교1~2리, 석두1리, 석정2리, 송곡2~3리, 백암1,3리, 방현4리	강청리, 서원1~2리, 동정리, 석두2리, 석정1,3,4리, 방현1~3리, 백암2리	산양1~3리, 대동리	-
	2개	12개	12개	4개	0개
중학교	-	-	서원2리, 곡교1리, 석정2리, 방현2리, 송곡2리, 석정4리	강청리, 서원1리, 중방리, 염성1~2리, 쌍죽리, 동정리, 곡교2리, 석정1,3리, 방현1,3,4리, 송곡1,3리, 백암1~3리, 대동리	산양1~3리 석두1~2리

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km
	0개	0개	6개	19개	5개
고등학교	-	-	곡교1리, 석정2,4리, 송곡2리	강청리, 서원1~2리, 중방리, 염성1~2리, 쌍죽리, 동정리, 곡교2리, 석정1,3리, 방현1~4리, 송곡1,3리, 백암1~3리, 대동리	산양1~3리, 석두1~2리
	-	-	4개	21개	5개

자료: 2005 농림어업총조사

(표 3-31) A-2면의 교육시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km이상
어린이집	역촌1리	역촌2리, 평촌1,3리, 외암1~3리, 강당2리	강당1리, 마곡1~2리, 유곡1~2리, 송학1~2리, 거산2리, 강장1리, 수곡1~2리, 동화1~2리	평촌2리, 궁평리, 종곡리, 거산1리, 강장2리	-	-
	1개	7개	13개	5개	0개	0개
유치원	역촌1리	역촌2리, 평촌1,3리, 외암1~3리, 강당2리, 유곡1~2리	강당1리, 마곡1~2리, 송학1~2리, 종곡리, 거산1~2리, 강장1리, 수곡1~2리, 동화1~2리	평촌2리, 궁평리, 강장2리	-	-
	1개	9개	13개	3개	0개	0개
초등학교	역촌1리	역촌2리, 평촌1,3리, 외암1~3리, 유곡1~2리	강당1~2리, 마곡1~2리, 송학1~2리, 종곡리, 거산1~2리, 강장1리	평촌2리, 궁평리, 강장2리	-	-

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km이상
			수곡1~2리 동화1~2리			
	1개	8개	14개	3개	0개	0개
중학교	역촌2리	역촌1리, 평촌1,3리, 외암3리	평촌2리, 외암2리, 강당1~2리, 마곡2리, 유곡1~2리, 송학1~2리, 강장1~2리, 수곡1~2리, 동화1~2리	궁평리, 종곡리, 거산1리, 거산2리	외암1리, 마곡1리	-
	1개	4개	15개	4개	2개	0개
고등학교	-	-	-	역촌1~2리, 평촌1,3리, 외암3리, 유곡2리, 강장1리, 동화1~2리	평촌2리 외암2리 강당1~2리 마곡1~2리 궁평리 유곡1리 송학2리 강장2리 수곡1~2리	외암1리, 송학1리, 종곡리, 거산1~2리
	0개	0개	0개	9개	12개	5개

자료: 2005 농림어업총조사

○ 문화

문화공연시설 현황을 살펴보면, A-1읍은 도서관 1개소가 존재하고 있고 A-2면은 문화공연시설이 전무하여, 두 지역 모두 다양한 문화여가 서비스 접근에 어려움이 있다.

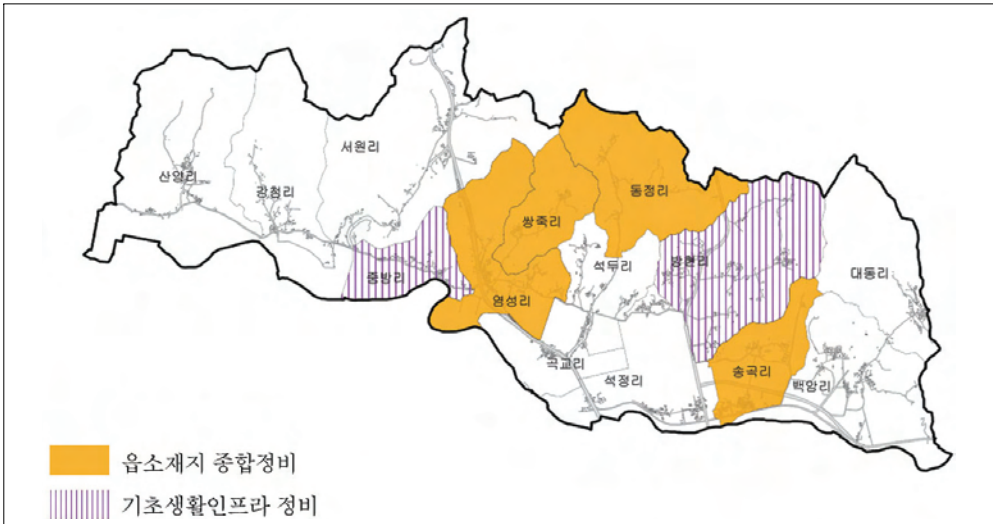
⑤ 쓰레기처리

2005년 농림어업총조사에 따르면 A-1읍의 경우, 농업 활동 중에 나오는 재활용되지 않는 쓰레기를 모두 위탁(수거)처리하고 있으며, A-2면은 전체 중 77%가 농가에서 자체처리하고 있으며, 19%가 마을단위처리, 4%가 위탁(수거)처리 하고 있는 것으로 나타났다.

2) 사례지 A(A-1읍, A-2면) 일반농산어촌개발사업 현황

A-1읍의 일반농산어촌개발사업은 아래와 같이 총 2개로 읍소재지종합 정비사업과 기초생활인프라정비사업이 있다.

<p><b>○ 읍소재지종합정비사업</b></p> <p>- 계획기간 : 2011년 ~ 2014년 (4개년)</p> <p>- 공간적범위 : ○○시 ○○읍 ○○리, ○○리, ○○리, ○○리 일원</p> <p>- 내용적범위</p> <p>① ○○사 은행나무거리 명소화 사업 ⇒ 우회도로 개설(약 1km), 농도정비(90m), 버스승강장 이설, 가로등 설치</p> <p>② ○○ 한우 테마거리 조성사업 ⇒ 주차장 확충(2,990㎡), 방문자센터(1,660㎡, 건축면적 137㎡), 테마가로 정비(310m), 휴게 및 조경시설(쌈지마당, 쉼터, 권고싶은 길 조성)</p> <p>③ ○○-○○간 연결도로 정비사업 ⇒ 농어촌도로(이도) : 1.5km 구간</p>	
<p><b>○ 기초생활인프라정비사업</b></p> <p>- 사업기간 : 2010년 ~ 2012년</p> <p>- 공간적범위 : ○○시 ○○읍 ○○리, ○○리</p> <p>- 내용적범위</p> <p>① ○○지구 기계화경작로 확포장 ⇒ 콘크리트포장 A=82.1a, 콘크리트포장 L=1,577m</p> <p>② ○○리 기계화경작로 확포장 ⇒ 콘크리트포장 L=1,220m</p>	
<p><b>○ A-1읍의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황</b></p>	
<p><b>염치읍 소재지종합정비사업</b></p> <p><b>기초생활인프라정비사업</b> - 기계화경작로확포장</p> <p><b>연계사업</b></p> <p><b>염치읍</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농도개설</li> <li>• 우회도로개설</li> <li>• 읍지일터</li> <li>• 기계화경작로확포장 (방현지구)</li> <li>• 기계화경작로확포장 (중방리)</li> <li>• (연)치유숲조성</li> <li>• (연)곡교천 하천환경 정비사업</li> <li>• 염치읍사무소</li> <li>• 염치읍             <ul style="list-style-type: none"> <li>• &lt;한우테마거리 조성사업&gt;</li> <li>• 주차장</li> <li>• 쌈지마당</li> <li>• 쌈지일터</li> <li>• 방문자센터</li> <li>• 가로경비(열성길)</li> <li>• 도로정비(우제국 가는길)</li> </ul> </li> <li>• 염치읍             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연결도로 정비사업 (양죽리-동정리간)</li> <li>• 농도개설</li> </ul> </li> </ul>	



A-2면의 일반농산어촌개발사업은 면소재지종합정비사업 1개, 권역단위종합정비사업 2개, 신규마을조성및재개발사업 1개, 기초생활인프라정비사업 3개로 총 8개 사업이 있다.

<p>○ <b>면소재지종합정비사업</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획기간 : 2012년 ~ 2014년 (3개년)</li> <li>- 공간적범위 : ○○시 ○○면 ○○리 일대</li> <li>- 내용적범위</li> </ul>									
<table border="1"> <thead> <tr> <th>부문별</th> <th>주요사업</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>기초생활기반확충</td> <td>전통예절문화교육장 조성, 무선방송시설 설치, 광역상수도 지선관로 설치, 교량보수, 쉼터조성, 마을둘레길 조성, 공원 및 광장조성, 주민자치센터 조성</td> </tr> <tr> <td>지역경관개선</td> <td>중심가로 경관개선, 문패 설치, 돌담 조성, 슬레이트 지붕개량</td> </tr> <tr> <td>지역역량강화</td> <td>지역권선택 강화사업, 지역혁신력 강화사업</td> </tr> </tbody> </table>	부문별	주요사업	기초생활기반확충	전통예절문화교육장 조성, 무선방송시설 설치, 광역상수도 지선관로 설치, 교량보수, 쉼터조성, 마을둘레길 조성, 공원 및 광장조성, 주민자치센터 조성	지역경관개선	중심가로 경관개선, 문패 설치, 돌담 조성, 슬레이트 지붕개량	지역역량강화	지역권선택 강화사업, 지역혁신력 강화사업	
부문별	주요사업								
기초생활기반확충	전통예절문화교육장 조성, 무선방송시설 설치, 광역상수도 지선관로 설치, 교량보수, 쉼터조성, 마을둘레길 조성, 공원 및 광장조성, 주민자치센터 조성								
지역경관개선	중심가로 경관개선, 문패 설치, 돌담 조성, 슬레이트 지붕개량								
지역역량강화	지역권선택 강화사업, 지역혁신력 강화사업								
<p>○ <b>권역단위종합정비사업</b></p> <p>① ○○권역단위종합정비사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획기간 : 2010년 ~ 2014년 (5개년)</li> <li>- 공간적범위 : ○○시 ○○리, ○○리</li> <li>- 내용적범위</li> <li>⇒ 커뮤니티센터, 체험마차로, 전통식품가공시설, 권선택, 마을쉼터, 교량확장, 무선방송장비, 도로경관정비, 물놀이시설, 교육, 홍보마케팅, 권선택, 정보화, 마을경영 등</li> </ul> <p>② ○○권역산촌생태마을조성사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획기간 : 2009년 ~ 2010년</li> <li>- 내용적범위</li> <li>⇒ 종합안내판, 입구유도사인, 지구안내판, 야생화재배단지조성, 산양산삼 재배단지, 기능성 된장 작목반, 가공시설지원, 산촌녹색체험관, 도예체험장, 별자리관찰, 전통무예체험, 주민역량강화 등</li> </ul>									

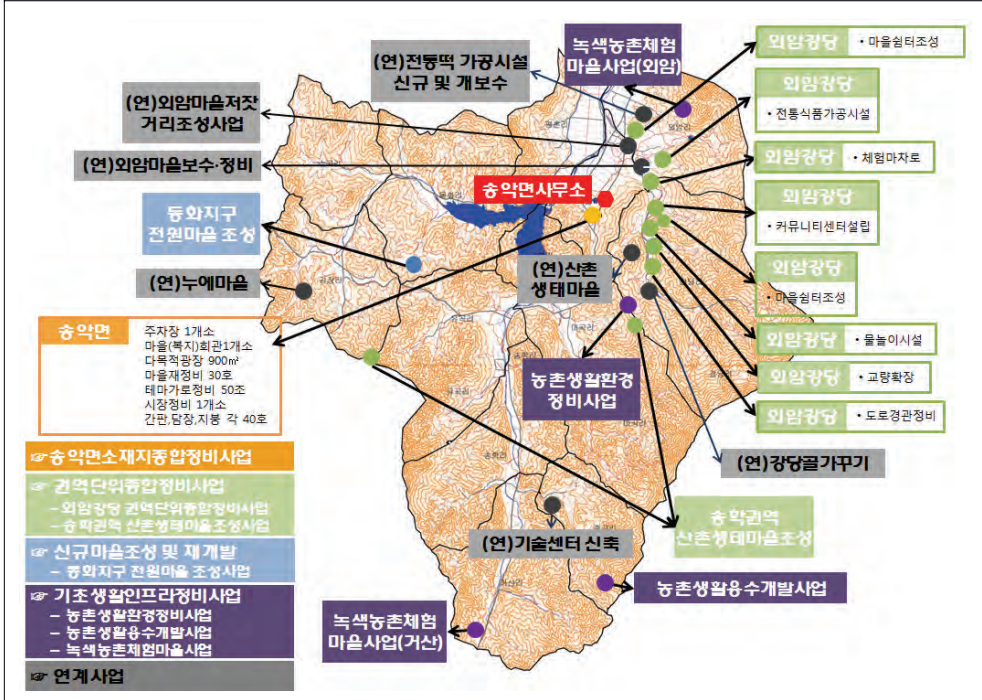
○ ○○지구 전원마을조성사업

- 사업기간 : 2010년 ~ 2012년
- 공간적범위 : ○○시 ○○면 ○○리 00-00
- 내용적범위  
주택건축 50호, 도로 2,488m, 우수관로 2,647m, 오수관로 1,704m, 상수관로 2,022m, 커뮤니티센터, 경관녹지, 가로등 등

○ 기초생활인프라정비사업

- ① 농촌생활환경정비사업
  - 마을안길포장, 마을하수도, 세천정비 등
- ② 농촌생활용수개발사업
  - 소규모수도시설개량사업 수도관설치(D16~75m) L=2.9km
- ③ 녹색농촌체험마을사업
  - ○○리 녹색농촌체험마을
    - ⇒ 정자 및 야외공방, 주자장, 체험자재보관실, 교육장 및 주방, 친환경체험농장조성, 캠핑장 및 무대, 곤충체험시설, 물고기체험장, 산책로 조성, 주민교육 및 홍보물제작, 꽃길 및 경관, 징검다리 조성
  - ○○리 녹색농촌체험마을
    - ⇒ 민박시설 개보수, 관정 및 오리사육 설치, 정지작업, 우렁이양식망, 증경제조기 구입 등

○ B면 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황





### 3) 인터뷰 조사 결과

공무원과 마을주민을 대상으로 일반농산어촌개발사업 추진에 관한 사항과 농어촌지역 주민의 삶의 질 향상을 위한 개선방안에 대한 인터뷰 조사 결과는 아래와 같다.

□ 일반농산어촌개발사업 추진에 관한 사항	
담당 공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 읍면소재지종합정비사업 계획시 읍소재지와 면소재지의 사업범위가 불명확하여, 추진매뉴얼상 명확한 사업범위 정의가 필요함</li> <li>○ 충청남도에서는 3농 정책 중 일원으로 ‘충청남도 살기좋은 희망마을 만들기’ 사업을 통해 지역역량강화 사업을 시행하고 있으며, 향후 일반농산어촌개발사업 계획수립시 참고하고자 함               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업비: 도비 30%, 시비 70% 지원</li> <li>- 마을당 용역비는 700만원정도를 지원하나, 내년부터는 1,000만원 지원예정임</li> <li>- 희망마을 만들기 사업소요기간은 약 1년 6개월 정도임</li> </ul> </li> </ul>
마을주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A리 이장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반농산어촌개발사업은 실질적으로 하향식사업으로 진행하고 있음. 사업비에</li> </ul> </li> </ul>

	<p>도비와 시비가 포함되어 있어 주민들이 17회나 협의하였지만 최종 사업은 시장군수가 원하는 사업으로 진행되었음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업공청회시 행정참여가 필요함. 공청회 때 지자체 관련부서 담당자가 참여하여 사업의 적합성 유무를 판단해주었으면 함</li> <li>- 면내 8개의 일반농산어촌개발사업을 하고 있으나, 주민들은 각 사업내용을 파악하기 어려워 사업별 내용이 중복되는 경우가 있음. 예를 들어, 면소재지 사업으로 서당을 조성하고 권역단위사업으로 전통예절사업장을 조성함. 이는 성격이 같으므로 면 내 사업이 중복됨. 따라서 지자체에서 지역개발을 총괄할 수 있는 주무부서를 만들어 면내에 사업별 사업내용이 중복되지 않도록 조정하여 총괄할 수 있는 인력이 필요함</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ B리 이장 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권역단위종합개발사업은 특정마을에 한하여 사업이 집중되므로 인접마을 간 갈등을 유발함. 예를 들어, 같은 면 주민이고 지리적 위치상 멀지않음에도 불구하고 권역단위종합개발사업으로 진행된 소득사업 관련하여 다른 마을사람에게 사업기회를 주지 않음</li> </ul> </li> <li>○ C리 이장 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 읍소재지종합정비사업 중 한우테마거리조성사업 관련하여 원주민과 상인과의 의견충돌이 발생하고 있음. 읍소재지종합정비사업이 읍에 거주하는 원주민의 삶의질 향상을 위한 기초생활기반확충사업이 아닌 지역내 상인을 위한 사업으로 진행되고 있기 때문임</li> </ul> </li> </ul>
--	---

<input type="checkbox"/> <b>농어촌지역 주민의 삶의질 향상을 위한 개선사항</b>	
<b>담당 공무원</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시에서는, 농촌마을 복지사업의 일환으로 교통서비스가 열악한 지역에 브랜드 콜택시 제도를 시행할 계획을 추진하고 있음</li> </ul>
<b>마을주민</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A리 이장 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 천수담지역으로 농업용수 확보를 위해 인근 하천에서 물을 끌어다 쓰고 있는 실정임. 소규모용수개발사업은 관정을 뚫는 사업으로 농업용수확보 한계가 있음. 지역 내 안정적인 농업용수확보를 위한 사업이 필요함</li> </ul> </li> <li>○ B리 이장 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인회관 내 노인건강교실을 진행하였으나, 현재는 진행하지 않고 있으며, 독거노인이나 몸이 불편하신 분들을 대상으로 찾아가는 의료서비스 지원을 받고 있음</li> </ul> </li> <li>○ C리 이장 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을회관 내 팩스 및 복사기기능 사무편의 시설이 필요함</li> </ul> </li> </ul>



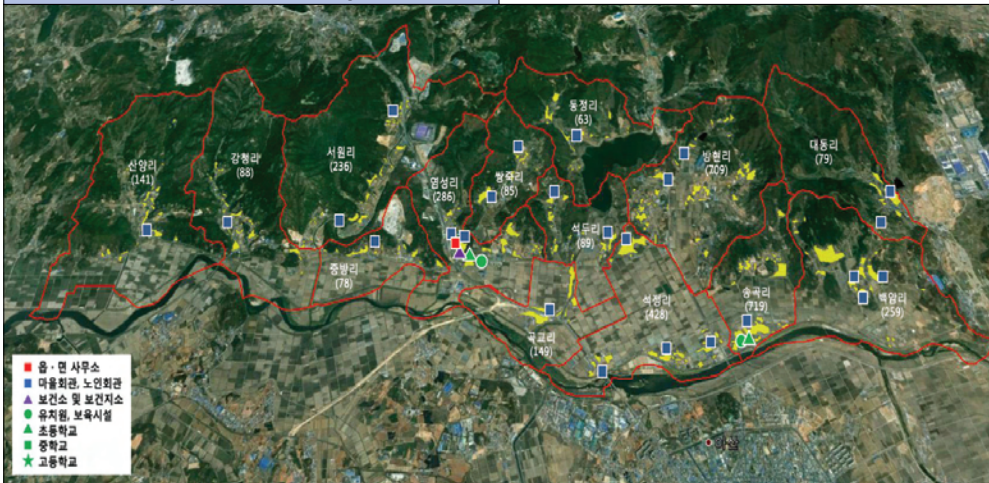
- 마을의 경관기능 향상을 위하여 공모사업으로 담장만들기 사업을 하였음.  
 돌담쌓기 사업시행시 마을주민과의 협의를 통해 기존 담위치를 안쪽으로  
 변경하여 마을안길 폭 확보함

4) 시사점

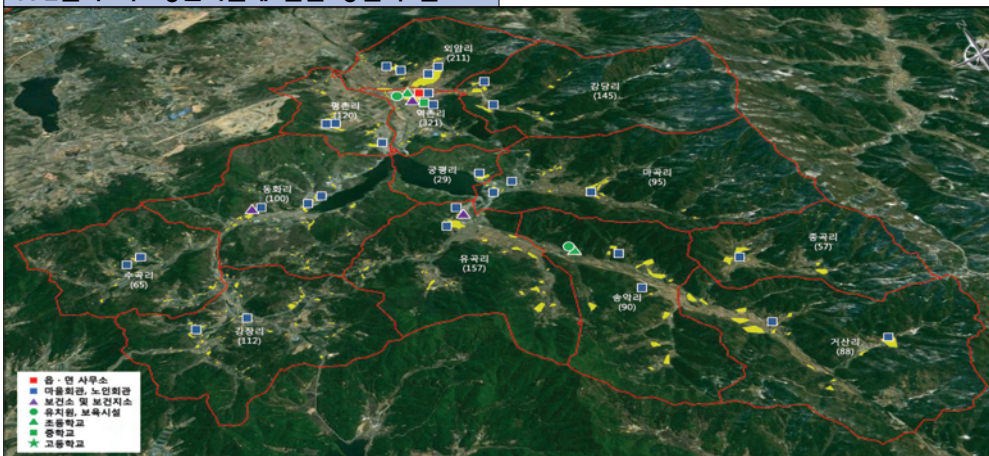
① 사례지 A의 기초생활여건 현황

사례지 A의 기초생활여건(교통, 주거·환경, 의료·복지, 교육·문화) 현  
 황은 다음과 같다.

A-1읍의 기초생활여건에 관한 공간적 분포도



A-2면의 기초생활여건에 관한 공간적 분포도



<그림 3-5> 사례지A의 기초생활여건에 관한 공간적 분포도

○ 의료 · 복지

- 마을회관과 노인정이 리마다 1개 이상(부락 단위)이 존재하고 하고 있다. 그리고 시설이 현대화되어 있으나, 대부분 비어있는 곳이 많고 별도의 프로그램이 없어 시설 활용도가 낮은 편이다.
- 다만, 시에서 지정한 행복경로당으로 지정된 경로당에 한하여 빔프로젝트, 노래방, 에어컨, 운동기구 등의 시설을 지원하여 노인들이 각종 복지프로그램에 접근이 편리하도록 기여하고 있었다.



<그림 3-6> 마을회관 및 노인회관 현황



<그림 3-7> 행복경로당으로 지정된 시설내부

- 1차 진료를 담당하는 보건지소 및 진료원의 경우 A-1읍은 읍사무소 주변에 1개, A-2면은 면사무소 근처 및 그 외 장소에 2개가 위치하고 있다.
- 그러나 의료나 복지서비스는 마을회관이나 노인회관을 활용하여 충분히 진행될 수 있는 프로그램(ex: 찾아가는 건강교실 등)을 중심으로 서비스 확대와 시설 활용도를 높이는 것이 필요하겠다.

○ 교육·문화

- 중·고등학교 시설은 원거리 통학이 불가피한 실정이며, 문화공연 시설은 A-1읍 내 도서관 1개소만이 위치하여 다양한 문화서비스 이용에 어려움이 있다.

○ 교통

- A-1읍과 A-2면 주민들은 주된 교통수단을 시내(군내)버스를 이용하고 있으나, 버스운행 횟수의 지역적 편차가 심하다. 시에서는 ‘○○시 브랜드 콜택시’를 활용하여 교통서비스를 제공해 주는 계획을 마련하였으며, 이는 농어촌 지역의 교통서비스 향상을 위한 좋은 대안으로 추진할 수 있다고 판단된다.
- A-1읍 내 마을간 연결도로가 장기간 확포장되지 않아 마을간 연결기능이 약화되었다. 이를 개선하기 위해 읍소재지종합정비사업으로 마을간연결도로의 확·포장사업을 진행하고 있었다.



<현황>

- 마을간 연결도로 미포장으로 통행불편
- 주변마을간 연결기능 약화

<개선>

- 도로포장 및 확폭으로 주변 마을간 연결기능 강화

<그림 3-8> 마을간 연결도로 정비

- 그러나 A-2면의 ○○리에서는 마을안길 도로폭이 협소하였으나, ‘돌담정비’사업을 통해 기존의 담장위치를 변경하여 마을안길을 확장포장 하였다. 이로서 마을안의 생활교통 및 응급교통의 통행이 가능해졌다.



<기존>

- 마을안 도로폭 협소

<개선>

- 돌담정비사업을 통해 마을안 도로폭 확보
- 생활 및 응급교통 통행가능

<그림 3-9> 마을안길 확·폭장

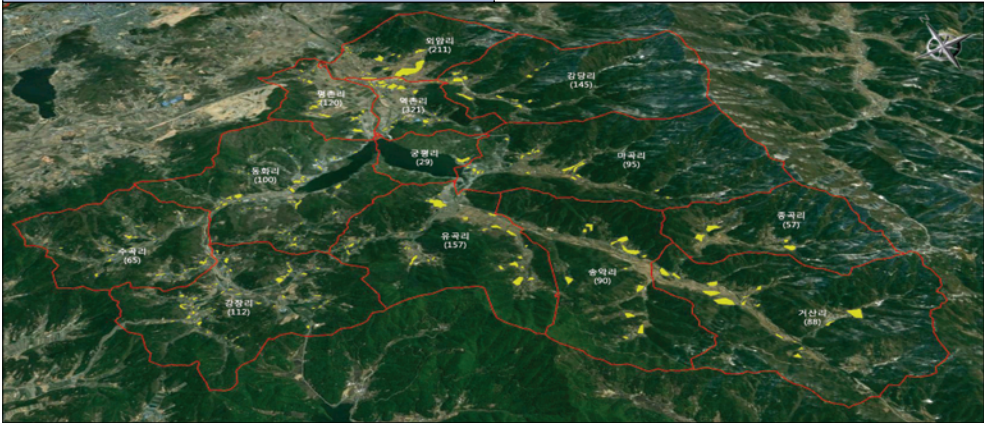
○ 주거 · 환경

- 생활용수는 상수도 외 마을 간이상수도과 개인 지하수를 이용하고 있으며, 천수답으로 안정적인 농업용수확보가 어려운 지역이 있었다. 하수도 보급률은 11.4%, 19.8%로 하수처리시설이 미흡하였다.
- A-1읍 및 A-2면 내 주거지는 광범위하면서도 점적으로 분포해 있다. 마을내 빈집이 다수 존재하며, 노후하고 협소한 주택이 많아 주거 환경이 열악하였다.

A-1읍의 주거지 분포현황



A-2면의 주거지 분포현황



<그림 3-10> 사례지 A의 주거지 분포현황



<현황>

- 빈집 방치로 마을 미관저해
- 범죄 및 쓰레기 투기장소로 이용
- 소유주의 동의 없이 강제적으로 처리할 법적 근거가 없음

<개선방안>

- 철거부지 주차장이나 텃밭으로 활용

<그림 3-11> 마을내 빈집방치

② 사례지 A의 일반농산어촌개발사업 시사점

A시의 일반농산어촌개발사업을 통해 도출한 시사점은 다음과 같다.

□ 읍면소재지종합정비사업

- 읍면소재지종합정비사업은 읍면소재지에 생활편익, 문화·복지시설 등을 종합적으로 확충하여 농어촌 주민들의 삶의 질 향상에 기여하는 사업으로 정의하고 있으나, ‘읍면소재지’의 사업범위가 명확하지 않아 사업시행시 혼란을 가중시키고 있다.
- ○○읍소재지종합정비사업은 사업범위가 읍소재지를 포함한 4개의 법정리로 지정되어 있다.



<그림 3-12> A읍 유형별 일반농산어촌개발사업 사업범위

- 아래와 같이 해당 지역의 정주체계를 살펴보면, 면사무소를 중심으로 2개의 법정리에 걸쳐 정주체계가 형성되어 있다. 그러나 ○○면소재지 종합정비사업의 사업범위는 면사무소가 소재한 1개의 법정리로 해당 지역의 정주체계 및 공간적 분포를 고려하지 못하고 있다.



<그림 3-13> 면소재지주변 정주체계 현황

- 읍·면소재지종합정비사업의 사업내용이 농어촌 지역주민의 기본적인 삶의 질 향상을 위한 기초생활여건 개선사업보다 명소화 추진을 위한 시설설치 등의 사업비중이 높다.
- ‘○○거리 명소화사업’의 우회도로개설, 농도정비, 버스승강장 이설, ‘○○테마거리 조성사업’의 주차장확충, 방문자센터건축, 휴게 및 조경시설 등의 사업은 농어촌 지역주민들의 기초생활여건 개선을 통한 삶의 질 향상을 위한 사업으로 보기 어려우며 사업결과가 지역 내 소수(상인)에게만 치중되는 결과를 초래할 수 있다는 한계점을 갖고 있다.
- 읍면소재지종합정비사업의 사업내용 중 ‘자치센터 조성’ 등의 H/W사업은 기존시설·공간을 효율적으로 활용하는 방안이 강구되어야 한다.
- 면사무소 옆에 위치한 주민자치센터에서는 현재 3개 프로그램을 주2회씩 진행하고 있으며, 근접한 위치에 현재시설의 약 2.2배 면적으로 주민자치센터 건립예정이다.
- 새로운 시설 건립은 재정적 요인이 수반되어야 하나, 기존의 수요가 낮은 시설을 리모델링하거나 기능을 전문화하여 양질의 서비스를 제공하도록 하는 것이 필요하다.



<현황>

- 면사무소 옆에 위치한 주민자치센터에서는 3개 프로그램을 주2회씩 진행함
- 근접한 위치에서 면소재지 사업으로 주민자치센터 건립예정임

<개선방안>

- 새로운 건립이 아닌 기존의 시설을 리모델링하고, 다양한 프로그램을 갖추으로써 양질의 서비스 제공

(표 3-32) 기존시설 및 공간의 효율적 활용

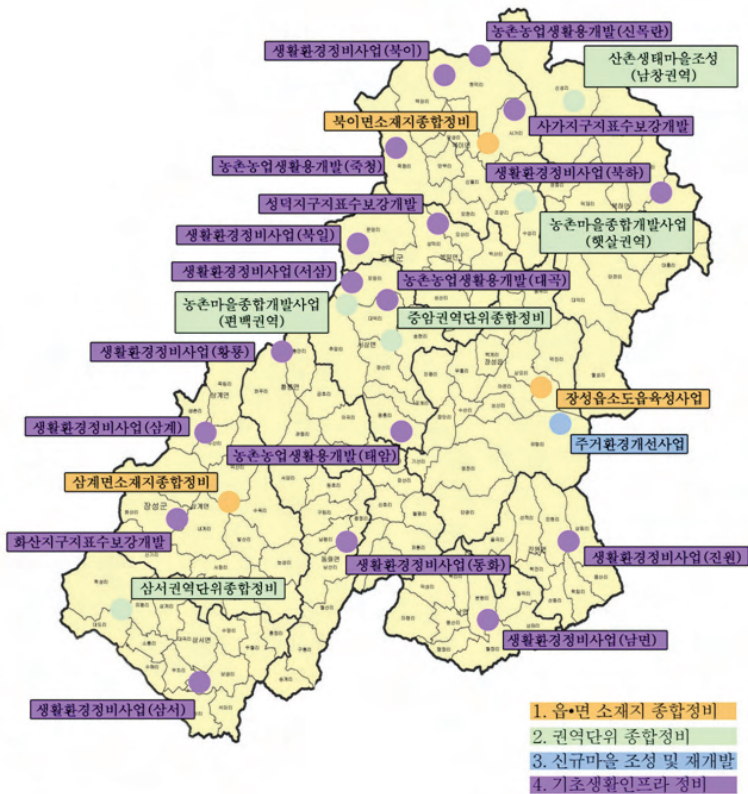
□ 권역단위종합정비사업

- ○ ○ 권역단위종합정비사업의 경우 사업범위가 2개의 법정리(또는 5개 행정리)이지만, 권역 및 인근 마을간 사업연계 및 운영으로 갈등 발생이 발생하고 있다.
- 농어촌은 마을의 성격이 강하기 때문에 특히 소득증대 사업과 관련하여, 인근마을 간 갈등이 발생하고 있다.

2. 사례지 B

2012. 8월 기준, 사례지 B의 일반농산어촌개발사업은 총 17개사업이고 사업비는 158,061백만원이다. 유형별 사업을 살펴보면 기초생활인프라 사업이 7개로 가장 많고, 권역단위종합정비사업이 5개, 읍면소재지종합정비사업이 3개, 신규마을조성및재개발사업이 2개 순이다.





<그림 3-14> 사례지B의 일반농산어촌개발사업 현황

사례지 B의 17개 사업 중 2012년까지 사업기본계획서가 수립된 일반농산어촌사업을 중점으로 살펴보고자, 2013년부터 시행되는 사업을 제외한 총 16개 사업을 대상으로 한다.

(표 3-33) 사례지 B의 일반농산어촌개발사업 현황

단위: 백만원

유형별사업	사업명	사업기간	총사업비
읍면소재지종합정비	읍면소재지종합정비(북이면)	'12~'14	4,900
	읍면소재지종합정비(삼계면)	'11~'13	4,900
	소도읍육성지원(장성읍)	'08~'13	5,000
	계		14,800
권역단위종합정비	권역단위종합정비(삼서)	'11~'14	2,366
	농촌마을종합개발(편백)	'10~'15	3,924
	농촌마을종합개발(햇살)	'10~'14	3,500
	산촌생태마을조성(남창)	'10~'12	1,066
	농촌마을종합개발(서삼중앙)	'11~'13	1,066
	계		11,922
신규마을조성및재개발	주거환경개선	~'11	5,151
	신규마을(신평)	'13~'14	1,260
	계		6,411
기초생활인프라	농촌농업생활용수개발	'09~'13	10,164
	농촌생활환경정비	'05~'13	21,000
	기계화경작로확포장	'85~'15	74,834
	지표수보강개발(성덕)	'08~'13	6,332
	지표수보강개발(사가)	'02~'16	5,110
	지표수보강개발(화산)	'06~'13	7,278
	녹색농촌체험마을(비나리)	'12~'13	210
	계		124,928

그러나 사례지 B군<sup>17)</sup>의 모든 지역 현황을 분석하기에는 한계가 있다. 따라서 16개 일반농산어촌개발사업 중 사업량이 가장 많은 B군의 B-1면<sup>18)</sup>과 B-2면<sup>19)</sup>을 중심으로, 인구 등의 일반적인 현황과 토지이용, 주택, 상하수도, 교육, 문화, 의료 등의 기초생활여건 현황을 살펴본다.

## 1) 일반현황

### (1) 인구특성

2010년 기준, 사례지 B의 인구현황은 (표 3-34)와 같다. 이 중 B-1면

17) B군은 1개의 읍, 10개의 면으로 총11개의 읍면이 존재한다.

18) 세대수 규모에 의하면, B군의 11개 읍면에서 5번째로 규모가 큰 것으로 나타난다.

19) 세대수 규모에 의하면, B군의 11개 읍면에서 11번째로 가장 작은 규모의 세대수를 갖는다.

에 거주하는 가구와 인구수는 1,553세대, 3,255명으로 B군 전체 인구의 6.93%를 차지하고 있으며, B-2면에 거주하는 가구와 인구수는 769세대, 1,707명으로 B군 전체 인구의 3.67%를 차지하고 있다.

(표 3-34) 사례지 B의 인구규모

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	세대당 인구	65세이상 고령자	인구밀도	면적(km <sup>2</sup> )
<b>사례지 B</b>	<b>20,938</b>	<b>46,514</b>	<b>2.2</b>	<b>11,303</b>	<b>89.7</b>	<b>518.5</b>
장성읍	5,844	13,446	2.3	2,664	193.5	69.5
진원면	1,433	3,276	2.3	887	115.8	28.3
남면	1,786	3,806	2.1	1,038	134.0	28.4
동화면	1,005	2,114	2.1	665	73.4	28.8
삼서면	1,505	3,048	2.0	1,054	64.2	47.5
삼계면	2,859	7,160	2.5	995	108.5	66.0
황룡면	2,024	4,546	2.2	1,070	101.7	44.7
<b>B-2면</b>	<b>769</b>	<b>1,707</b>	<b>2.2</b>	<b>466</b>	<b>50.1</b>	<b>34.1</b>
북일면	770	1,616	2.1	566	52.8	30.6
<b>B-1면</b>	<b>1,553</b>	<b>3,255</b>	<b>2.1</b>	<b>1,081</b>	<b>57.6</b>	<b>56.5</b>
북하면	1,390	2,540	1.8	817	30.2	84.1

자료 : 장성군, 2011년도 장성군 통계연보

B-1면에 소재한 26개 행정리별 인구분포를 보면 사거1리가 430명으로 가장 많고 가장 적은 지역은 만무2리로 67명이다. 또한, B-1면의 농가 수는 606호로 B-1면 전체 가구수의 39.5%를 차지하고 있다.

(표 3-35) B-1면의 행정리별 인구규모

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	가구수	농가	비농가
<b>B-1면</b>	<b>1,533</b>	<b>3,383</b>	<b>1,533</b>	606	-
사거1리	190	430	-	-	-
사거2리	148	337	-	-	-
사거3리	73	136	-	-	-
사거4리	50	113	-	-	-
원덕1리	65	128	-	-	-
원덕2리	68	134	-	-	-

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	가구수	농가	비농가
신평1리	29	95	-	-	-
신평2리	72	156	-	-	-
달성1리	73	187	-	-	-
달성2리	29	70	-	-	-
백암1리	46	103	-	-	-
백암2리	52	113	-	-	-
죽청1리	64	145	-	-	-
죽청2리	44	103	-	-	-
만무1리	40	89	-	-	-
만무2리	36	67	-	-	-
신월1리	35	69	-	-	-
신월2리	35	68	-	-	-
신월3리	47	96	-	-	-
모현1리	39	97	-	-	-
모현2리	43	90	-	-	-
수성리	40	74	-	-	-
오월1리	71	182	-	-	-
오월2리	48	96	-	-	-
조양1리	33	68	-	-	-
조양2리	63	137	-	-	-

자료 : 2012년 면사무소 내부자료

장성군, 농어촌 포괄보조사업 보완계획, 2011

B-2면에 소재한 15개 행정리별 인구분포를 보면, 장산1리가 222명으로 가장 많고 가장 적은 지역은 대덕1리로 52명이 거주하고 있다. B-2면의 농가 수는 총 336호로 B-2면 전체 가구 수의 43.8%를 차지하고 있다.

(표 3-36) B-2면의 행정리별 인구규모

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	가구수	농가	비농가
<b>B-2면</b>	<b>768</b>	<b>1679</b>	<b>768</b>	<b>336</b>	-
장산1리	109	222	-	-	-
장산2리	65	140	-	-	-
송현1리	30	65	-	-	-
송현2리	42	88	-	-	-
송현3리	54	114	-	-	-

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	가구수	농가	비농가
모암1리	54	121	-	-	-
모암2리	41	79	-	-	-
대덕1리	23	52	-	-	-
대덕2리	67	147	-	-	-
추암1리	46	108	-	-	-
추암2리	46	108	-	-	-
금계1리	46	96	-	-	-
금계2리	30	71	-	-	-
용흥1리	63	145	-	-	-
용흥2리	52	123	-	-	-

자료 : 2012년 면사무소 내부자료

장성군, 농어촌 포괄보조사업 보완계획, 2011

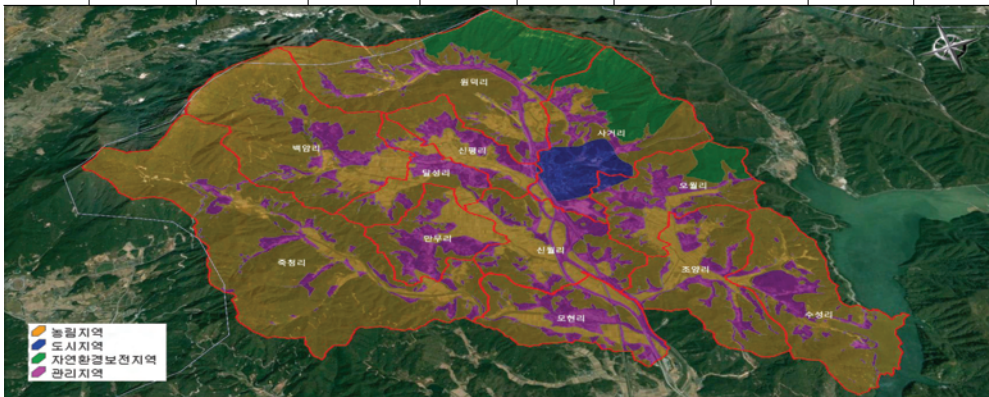
## (2) 토지이용

B-1면의 농림지역 면적은 3,892.4ha로 전체면적의 69%로 가장 높고, 다음으로는 19%인 1,079.8ha가 관리지역, 9%인 511.4ha가 자연환경보전지역이며 도시지역 면적은 148.6ha로 전체면적의 3%를 차지하고 있다. 또한, B-2면은 도시지역과 자연환경보전지역은 존재하지 않으며, 전체의 77%인 2,617.1ha가 농림지역, 23%가 관리지역으로 지정되어 있다.

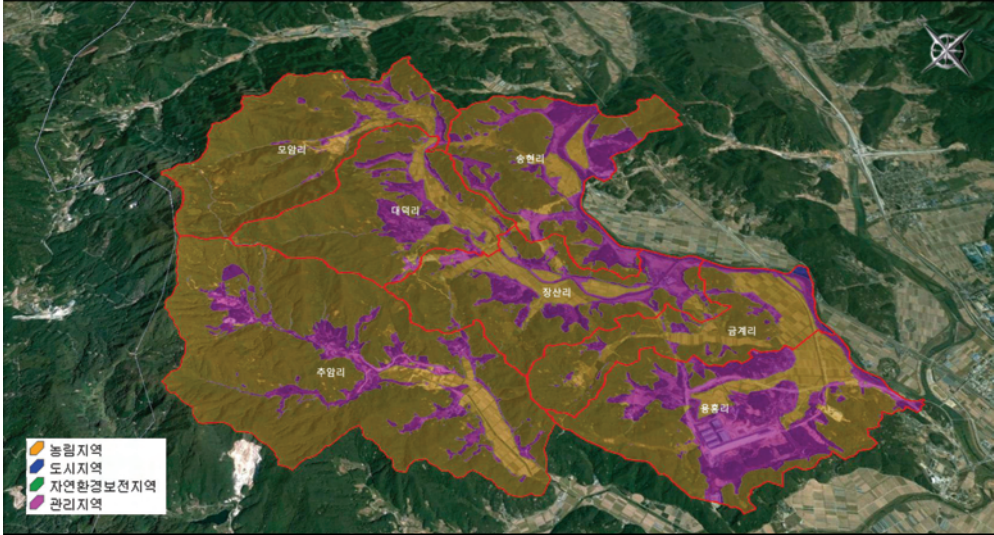
(표 3-37) 토지이용현황

단위: ha

구분	총합계 (면적)	도시지역	농림지역	관리지역				자연환경 보전지역	미지정
				보전관리	생산관리	계획관리	미세분		
B-1면	5,632.2	148.6	3,892.4	-	-	1,079.8	-	511.4	0.0



구분	총합계 (면적)	도시지역	농림지역	관리지역				자연환경 보전지역	미지정
				보전관리	생산관리	계획관리	미세분		
B-2면	3,408.5	-	2,617.1	-	-	791.4	-	-	



자료: 장성군, 농어촌 포괄보조사업 보완계획, 2011

### (3) 주택

2010년 B-1면의 세대수 및 주택수는 각각 1,553호, 1,396호로서 주택보급률이 89.9%이며, 빈집이 27호가 존재하고 이들 주택은 목조구조에 지붕이 슬레이트이다. 그리고 B-2면의 세대수는 769호, 주택수 785호로서 주택보급률은 102.1%이며, 빈집은 7호로 이들 주택 또한 목조구조에 지붕이 슬레이트인 것으로 나타났다.

(표 3-38) 주택보급 현황

단위: 호

구분	세대수 <sup>1)</sup>	계	주택 수 <sup>2)</sup>						주택 보급률 (%)
			단독 주택	다가구 주택	아파트	연립 주택	다세대 주택	비거주용 건물내 주택	
B-1면	1,553	1,396	1,345	10	-	32	-	9	89.9
B-2면	769	785	760	-	-	-	-	25	102.1

자료: 장성군, 2011년도 장성군통계연보

(표 3-39) B-1읍 및 B-2면 빈집현황

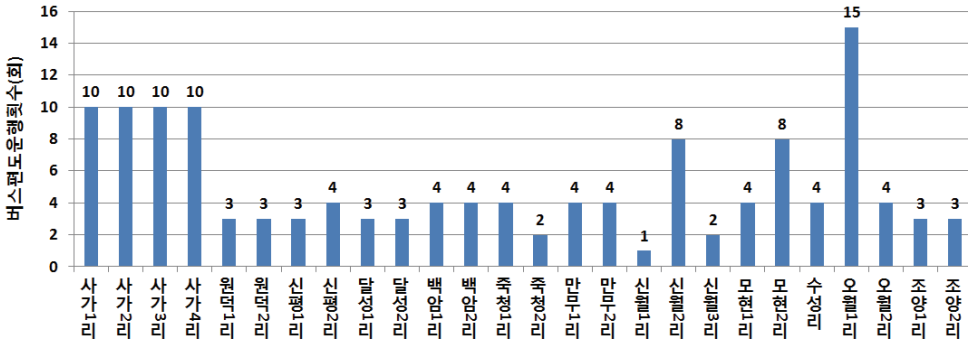
구 분	빈집(호)	건물구조	지붕구조	매매가능(호)	임대가능(호)
B-1면	27	목조	슬레이트		
B-2면	7	목조	슬레이트		

자료: 장성군, 농어촌 포괄보조사업 보완계획, 2011

(4) 생활서비스

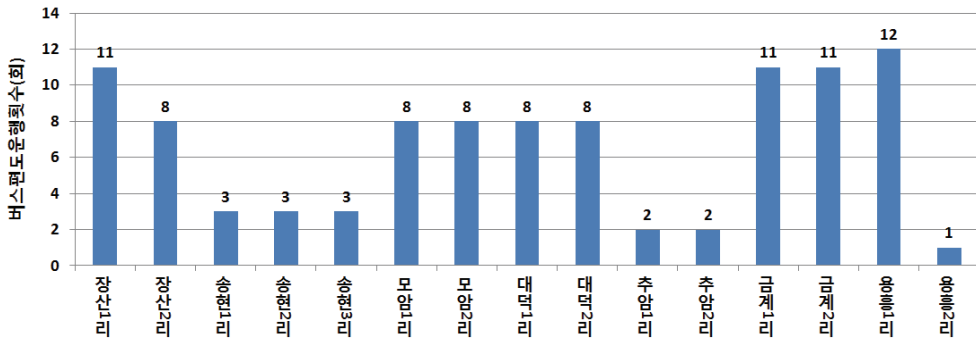
① 교통

2005년 농림어업총조사에 따르면, B-1면과 B-2면에 거주하는 주민들은 시내(군내)버스를 대중교통수단으로 이용하고 있으며, 버스운행 횟수(편도)는 B-1면의 경우 평균 1일 5.1회, B-2면은 평균 6.6회이다. B-1면과 B-2면의 버스운행 횟수(편도)는 최소 1회에서 최대 15회까지로 나타나 지역별 버스운행횟수(편도)의 편차가 심한 것으로 나타나고 있다.



자료: 2005년 농림어업총조사

B-1면 시내(군내)버스 이동수단 운행횟수



자료: 2005년 농림어업총조사

B-2면 시내(군내)버스 이동수단 운행횟수

<그림 3-15> B-1과 B-2면의 버스이동수단 운행횟수

② 상하수도

2010년 B-1면의 상수도보급률은 33.6%, B-2면은 1.8%이며, 하수도보급률은 A면 16.98%, B면 18.46%로 두 지역 모두 상수도 보급과 하수처리가 열악한 실정이다.

(표 3-40) 상수도 보급현황

단위: 명

구분	총인구	급수인구	보급률(%)	시설용량 (m <sup>3</sup> /일)	급수량 (m <sup>3</sup> /일)	1일1인당 급수량(L)	급수전수
B-1면	3,304	1,110	33.6	-	-	124	353
B-2면	1,723	31	1.8	5,000	20	645	12

자료: 장성군, 2011년도 장성군 통계연보

(표 3-41) 하수도 보급현황

단위: 명

구분	총인구	하수처리인구	하수처리인구			하수도보급률 (%)
			물리적 (1차)	생물학적 (2차)	고도 (3차)	
B-1면	3,304	561	-	-	561	16.98
B-2면	1,723	318	-	318	-	18.46

주) 하수처리인구에는 하수종말처리인구, 폐수종말처리인구, 마을하수도인구 등이 포함됨

자료: 장성군, 2011년도 장성군 통계연보

③ 의료·복지

○ 보건의료

B-1면과 B-2면의 의료시설 현황은 (표 3-42)와 같다. B-1면에는 2개 의원과 1개 보건지소, 1개 보건진료소가 있으며, B-2면은 1개 보건진료소가 존재한다. 그리고 두 지역 모두 다양한 의료서비스 이용을 위해서 의료시설이 많은 인근지역의 서비스를 이용하고 있다.

(표 3-42) 의료기관 현황

단위: 개소

구분		A면	B면
합계 <sup>1)</sup>	병원수	3	-
	병상수	-	-
병원 <sup>2)</sup>	병원수	-	-
	병상수	-	-



단위: 개소

구분		A면	B면
의 원	병원수	2	-
	병상수	-	-
특수병원 <sup>3)</sup>	병원수	-	-
	병상수	-	-
요양병원	병원수	-	-
	병상수	-	-
치과병(의)원	병원수	-	-
	병상수	-	-
한의원	병원수	-	-
	병상수	-	-
부속의원	병원수	-	-
	병상수	-	-
보건소	시설수	-	-
보건지소	시설수	1	-
보건진료소	시설수	1	1

주 : 보건의료원 이하 제외.

자료: 장성군, 2011년도 장성군 통계연보

2005년 농림어업총조사에 따르면 B-1면의 의료시설 접근성은 다음과 같다. B-1면 내 약국, 보건소가 ‘마을내’에 있는 지역은 평균 8%수준이며, 전체 85%, 88%에 해당하는 지역이 5km이내 거리에 약국과 보건소(지소, 진료소)가 존재하여 기초의료시설 접근은 용이한 것으로 나타난다. 의원 및 한의원은 85%에 해당하는 지역이 5km이내 거리에 위치하고 있으나, 종합병원의 경우 전체 92%에 해당하는 지역이 15km이상 떨어져 있어 고차의료서비스에 대한 접근 편의성은 매우 낮게 나타난다.

(표 3-43) B-1면의 의료시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km이상
약국(약방)	사가1,2리	사가3리, 신평1~2리, 신월3리, 오월1~2리	사가4리, 원덕1~2리, 달성1~2리, 백암1~2리, 만무1~2리, 신월2리, 모현1~2리, 조양1~2리	죽청1~2리, 신월1리, 수성리	-	-
	2개	6개	14개	4개	0개	0개

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km이상
보건소 (지소, 진료소)	사가1~2리, 신월1리	사가3리, 신평1~2리, 신월3리, 오월1~2리	사가4리, 원덕1리, 달성1~2리, 백암1~2리, 만무1~2리, 신월2리, 모현1~2리, 조양1~2리	죽청1~2리, 수성리	-	-
	3개	6개	14개	3개	0개	0개
의원, 한의원	사가1~2리	사가3리, 신평1~2리, 신월3리, 오월1~2리	사가4리, 원덕1~2리, 달성1~2리, 백암1~2리, 만무1~2리, 신월2리, 모현1~2리, 조양1~2리	죽청1~2리, 신월1리, 수성리	-	-
	2개	6개	14개	4개	0개	0개
종합병원	-	-	-	-	모현1~2리	사가1~4리, 원덕1~2리, 신평1~2리, 달성1~2리, 백암1~2리, 죽청1~2리, 만무1~2리, 신월1~3리, 수성리, 오월1~2리, 조양1~2리
	0개	0개	0개	0개	2개	24개

자료: 2005 농림어업총조사

B-2면의 경우, 2005년 농림어업총조사에 따르면 보건소(지소,진료소)가 ‘마을내’에 있는 지역은 평균 13%수준이며, 의원 및 한의원은 10km이내 거리에 있는 지역이 60%이며 종합병원은 15km이상 되는 지역이 100%로 고차 진료기관 이용시 접근 편의성이 낮은 것으로 나타난다.

(표 3-44) B-2면 의료시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km이상
약국(약방)	-	-	용흥1리	장산1~2리, 송현1~3리, 금계1~2리, 용흥2리	모암1~2리, 대덕1~2리, 추암1~2리	-
	0개	0개	1개	8개	6개	0개
보건소 (지소, 진료소)	모암1~2리	대덕1리	장산1~2리, 송현1~3리, 금계2리, 용흥1리	금계1리, 용흥2리	대덕2리, 추암1~2리	-
	2개	1개	7개	2개	3개	0개
의원, 한의원	-	-	용흥1리	장산1~2리, 송현1~3리, 금계1~2리, 용흥2리	모암1~2리, 대덕1~2리, 추암1~2리	-
	0개	0개	1개	8개	6개	0개
종합병원	-	-	-	-	-	장산1~2리, 송현1~3리, 모암1~2리, 대덕1~2리, 추암1~2리, 금계1~2리, 용흥1~2리
	0개	0개	0개	0개	0개	15개

자료: 2005 농림어업총조사

2009년 기준 의료인력 현황을 보면 B-1면내 의료기관에 종사하는 전체 의료인 수는 9명으로 의사 2명, 한의사 1명, 간호조무사 4명 등이며, 보건진료원에는 1명이 종사하고 있다. B-2면의 경우 의료기관에 종사하는 의료인 수는 0명이며, 보건지소 및 진료소에 총 1명의 의료인력이 있다.

(표 3-45) 의료기관종사 의료인력

단위: 명

구분	합계	의사 <sup>1)</sup>		치과 의사	한의 사	약사 <sup>2)</sup>	조산 사	간호 사	간호 조무 사	의료 기사	의무 기록사
		상근	비상근								
B-1면	9	2	-	-	1	-	-	-	4	2	-
B-2면	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1)의사는 의료종사자만 포함, 2)약사는 개인약국 약사 제외함.  
자료: 장성군, 2011년도 장성군 통계연보

(표 3-46) 보건지소 및 보건진료소 인력

단위: 명

구분	합계	보 건 지 소													보 건 진료소	
		면허·자격종별										면허· 자격종별외				보 건 진료원
		의사	치과 의사	한의 사	약사	간호 사	치과 위생 사	임상 병리 사	방사 선사	간호 조무 사	보건 직	행정 직	기타			
B-1면	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
B-2면	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

주) 2010년 기준 자료는 새로운 시스템 도입에 따라 2012년 7월 산출예정으로 기재하지 않았음.  
자료: 장성군, 2011년도 장성군 통계연보

○ 복지

2010년 기준 노인여가복지시설 중 B-1면의 경로당은 24개소가 설치되어 있으며, B-2면은 17개소가 설치되어 있다.

(표 3-47) 경로당 현황

구 분	계(개소)	복지회관	마을회관	경로당	건축년수 20년 이상건축물		
					복지회관	마을회관	경로당
B-1면	45	-	21	24	-	2	-
B-2면	35	-	18	17		2	

자료: 장성군, 농어촌 포괄보조사업 보완계획, 2011

④ 교육·문화서비스

○ 교육

2011년 기준, B-1면의 교육시설은 유치원 1개소, 초등학교 1개소, 중학교 1개소가 있으며 B-2면은 유치원 1개소, 초등학교 1개소가 위치하고 있다.

(표 3-48) 교육시설 현황(2011년 기준)

단위: 개소, 명

구분	학교(원)수	학급수	학생수		교원수				
			남	여	남	여			
유치원	B-1면	1	1	9	3	6	1	-	1
	B-2면	1	1	11	7	4	1	-	1
초등학교	B-1면	1	7	81	48	33	12	3	9
	B-2면	1	7	66	44	22	12	5	6
중학교	B-1면	1	4	55	34	21	12	6	6
	B-2면	-	-	-	-	-	-	-	-
고등학교	B-1면	-	-	-	-	-	-	-	-
	B-2면	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 장성군, 2011년도 장성군 통계연보 및 해당 학교 홈페이지 학교현황

2005년 농림어업총조사에 따르면, B-1면의 경우 초등학교 이하의 교육 시설이 ‘마을내’에 있는 지역은 약 9%에 불과하며, 초등학교와 중학교의 경우 88%가 마을로부터 5km이내의 거리에 위치하는 것으로 나타났다. 고등학교는 92%가 마을로부터 15km이상 떨어져 있어 원거리 통학이 불가피한 실정이다. B-2면의 경우 초등학교 이하의 교육시설이 ‘마을내’ 있는 지역은 약 7%이며, 중·고등학교의 경우 마을로부터 5km이상 떨어진 지역이 약 90%로 나타났다.

(표 3-49) B-1면의 교육시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km이상
어린이집	사가1~2리	사가3리, 신평1~2리, 신월1,3리, 오월1~2리	사가4리, 원덕1~2리, 달성1~2리, 백암1~2리, 만무1~2리, 신월2리, 모현1~2리, 조양1~2리	죽청1~2리, 수성리	-	-
	2개	7개	14개	3개	0개	0개
유치원	사가1~2리 , 신평1리	사가3리, 신평2리, 신월1,3리, 오월2리	사가4리, 원덕1~2리, 달성1~2리, 백암1~2리,	죽청1~2리 , 수성리	-	-

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km이상
			만무1~2리, 신월2리, 모현1~2리, 오월1리, 조양1~2리			
	3개	5개	15개	3개	0개	0개
초등학교	사가2리, 신평1리	사가3리, 신평2리, 신월1,3리, 오월2리	사가1,4리, 원덕1~2리, 달성1~2리, 백암1~2리, 만무1~2리, 신월2리, 모현1~2리, 오월1리, 조양1리	죽청1,2리, 수성리	-	-
	2개	5개	16개	3개	0개	0개
중학교	사가3리	사가2리, 신평1~2리, 신월1,3리, 오월1~2리	사가1,4리, 원덕1~2리, 달성1~2리, 백암1~2리, 만무1~2리, 신월2리, 모현1~2리, 조양1~2리	죽청1~2리, 수성리	-	-
	1개	7개	15개	3개	0개	0개
고등학교	-	-	-	-	모현1~2리	사가1~4리, 원덕1~2리, 신평1~2리, 달성1~2리, 백암1~2리, 죽청1~2리, 만무1~2리, 신월1~3리, 수성리, 오월1~2리, 조양1~2리
	0개	0개	0개	0개	2개	24개

자료: 2005 농림어업총조사

(표 3-50) B-2면의 교육시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km
어린이집	-	-	용흥1리	장산1~2리, 송현1~3리, 금계1~2리, 용흥2리	모암1~2리, 대덕1~2리, 추암1~2리
	0개	0개	1개	8개	6개
유치원	장산1리	장산2리, 송현1~2리	송현3리, 대덕1~2리, 금계1~2리, 용흥1리	모암1~2리, 추암1~2리, 용흥2리	-
	1개	3개	6개	5개	0개
초등학교	장산1리	송현1~2리	송현3리, 대덕1~2리, 금계1~2리, 용흥1리	장산2리, 모암1~2리, 추암1~2리, 용흥2리	-
	1개	2개	6개	6개	0개
중학교	-	-	송현3리, 용흥1리	장산1~2리, 송현1~2리, 금계1~2리, 용흥2리	모암1~2리, 대덕1~2리, 추암1~2리
	0개	0개	2개	7개	6개
고등학교	-	-	용흥1리	장산1~2리, 송현1~3리, 금계1~2리, 용흥2리	모암1~2리, 대덕1~2리, 추암1~2리
	0개	0개	1개	8개	6개

자료: 2005 농림어업총조사

#### ○ 문화

문화공연시설 현황을 살펴보면, B-1면과 B-2면은 문화공연시설이 전무하여, 두 지역 모두 다양한 문화여가서비스 접근에 어려움이 있다.

#### ⑤ 쓰레기처리

2005년 농림어업총조사에 따르면 B-1면의 경우, 농업 활동 중에 나오는 재활용 되지 않는 쓰레기를 4%는 마을단위로 처리하고, 96%는 기타로 처리하고 있으며, B-2면은 100%가 농가에서 자체 처리하고 있는 것으로 나타났다.

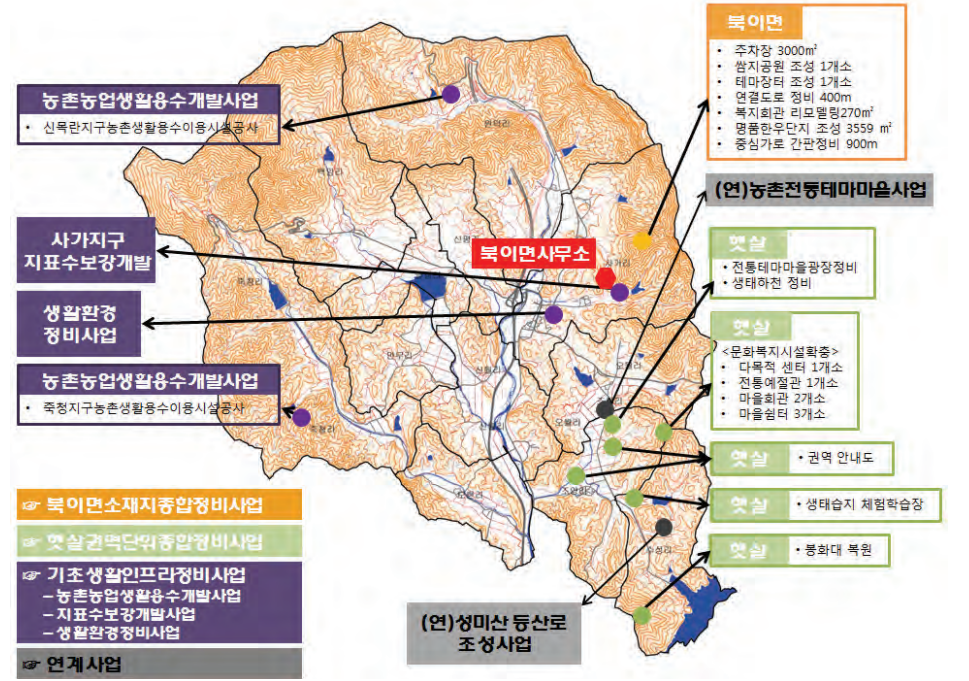
2) 사례지 B(B-1면과 B-2면) 일반농산어촌개발사업 현황

B-1면의 일반농산어촌개발사업은 총 5개로 면소재지종합정비사업과 권역단위종합정비사업 각 1개, 기초생활인프라정비사업이 3개이다.

○ 면소재지종합정비사업	
- 계획기간 : 2012년 ~ 2015년 (4개년) - 공간적범위 : ○○군 ○○리 일원 - 내용적범위	
부문별	주요사업
기초생활기반확충	연결도로 정비, 공동주차장 조성, 복지회관 리모델링
지역소득증대	명품한우단지 조성
지역경관개선	쌈지공원 조성, 테마장터 조성, 중심가로 간판정비
지역역량강화	역량강화, 컨설팅, 기본설계 등
○ 권역단위종합정비사업	
- 계획기간 : 2010년 ~ 2014년 (5개년) - 공간적범위 : ○○군 ○○리, ○○리, ○○리 - 내용적범위 ⇒ 다목적센터, 전통예절관, 마을회관, 마을쉼터, 봉화대복원, 생태습지 체험학습장, 권역안 내도, 생태하천 정비, 지역역량강화, 제경비(세부설계비, 공사감리비, 사업관리비, 잡지출 등)	
○ 기초생활인프라정비사업	
① 농촌농업생활용수개발사업 - ○○지구: 2010년 송배수관로 L=1.5km, 물탱크 20톤, 지하수개발 1공(100톤/일) - ○○지구: 2010년 송배수관로 L=892m, 배수탱크 20톤 ② 지표수보강개발사업 - 농촌용수가 부족한 지역의 수원공의 시설 확장·보강하기 위해 용수원 개발 및 평야부 보강 ③ 생활환경정비사업	

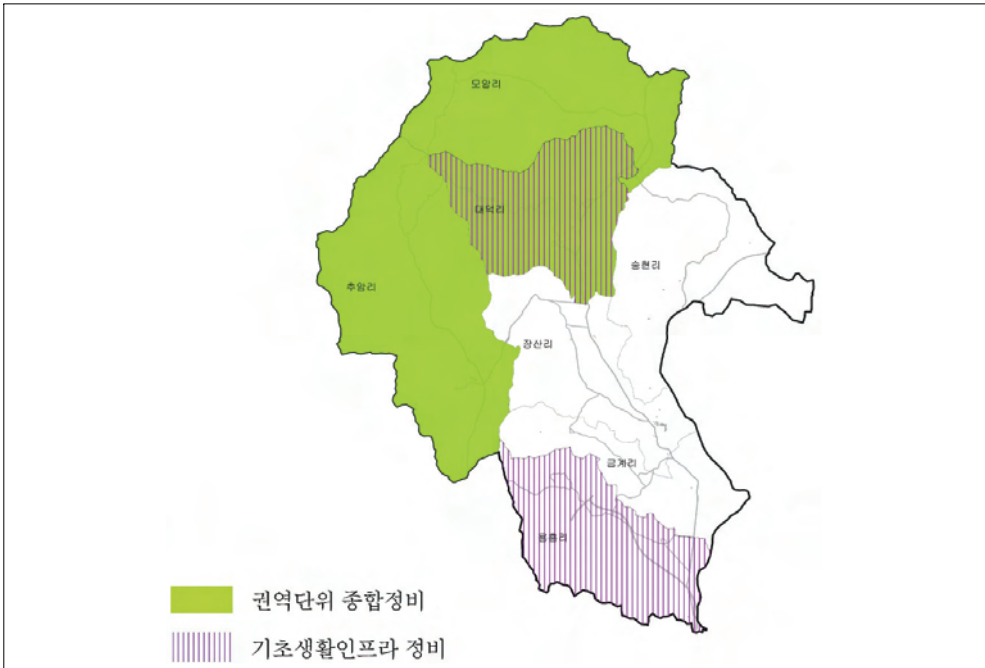


○ B-1면의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황



B-2면의 일반농산어촌개발사업은 권역단위종합정비사업 2개, 기초생활인프라정비사업이 2개로 총 4개 사업이다.

<p><b>○ 권역단위종합정비사업</b></p> <p>① ○○권역단위종합정비사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획기간 : 2010년 ~ 2014년 (5개년)</li> <li>- 공간적범위 : ○○군 ○○리, ○○리, ○○리 일원</li> <li>- 내용적범위</li> <li>⇒ 마을안길 및 돌담정비, 진입로정비, 도농교류센터, 종합복지회관, 건강관리실, 세포마을회관, 편백수련관, 편백체험장, 빨래터복원, 권역상징물 및 안내판, 마을쉼터, 교육, 홍보 마케팅, 컨설팅, 정보화, 마을운영 등</li> </ul> <p>② ○○권역산촌생태마을조성사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획기간 : 2012년 ~ 2013년</li> <li>- 공간적범위 : ○○군 ○○리</li> <li>- 내용적범위</li> <li>⇒ 숲속의 집, 관리+체험동, 부대토목, 마을종합안내판, 입구유도사인, 방향표지판, 대형관정 및 관로시설, 홈페이지구축, 홍보마케팅, 리더 및 주민교육 등</li> </ul>	
<p><b>○ 기초생활인프라정비사업</b></p> <p>① 농촌농업생활용수개발사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ○○지구: 2010년 송배수관로 L=3.8km, 배수탱크 30톤, 지하수개발 1공(100톤/일)</li> </ul> <p>② 생활환경정비사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-○○마을 진입도로 확포장공사: 2012.9~2013.8 도로 확포장 L=828m, B=6~8m</li> </ul>	
<p><b>○ B-2면의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황</b></p>	



### 3) 인터뷰 조사 결과

공무원과 마을주민을 대상으로 일반농산어촌개발사업 추진에 관한 사항과 농어촌 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 개선방안에 대한 인터뷰 조사 결과는 아래와 같다.

□ 일반농산어촌개발사업 추진에 관한 사항	
담당 공무원	○ 전원마을사업 시행 시, 공모전 입주자의 1/3을 모집해야 하기 때문에 사업시행의 어려움이 있음
마을주민	○ A리 이장 - ○○권역단위종합정비사업의 대상지 중 하나로서, 지리적 위치상 유입인구가 적고 사업내용 중 문화복지시설사업의 경우 사업의 규모가 너무 커서 사업운영의 어려움이 수반됨

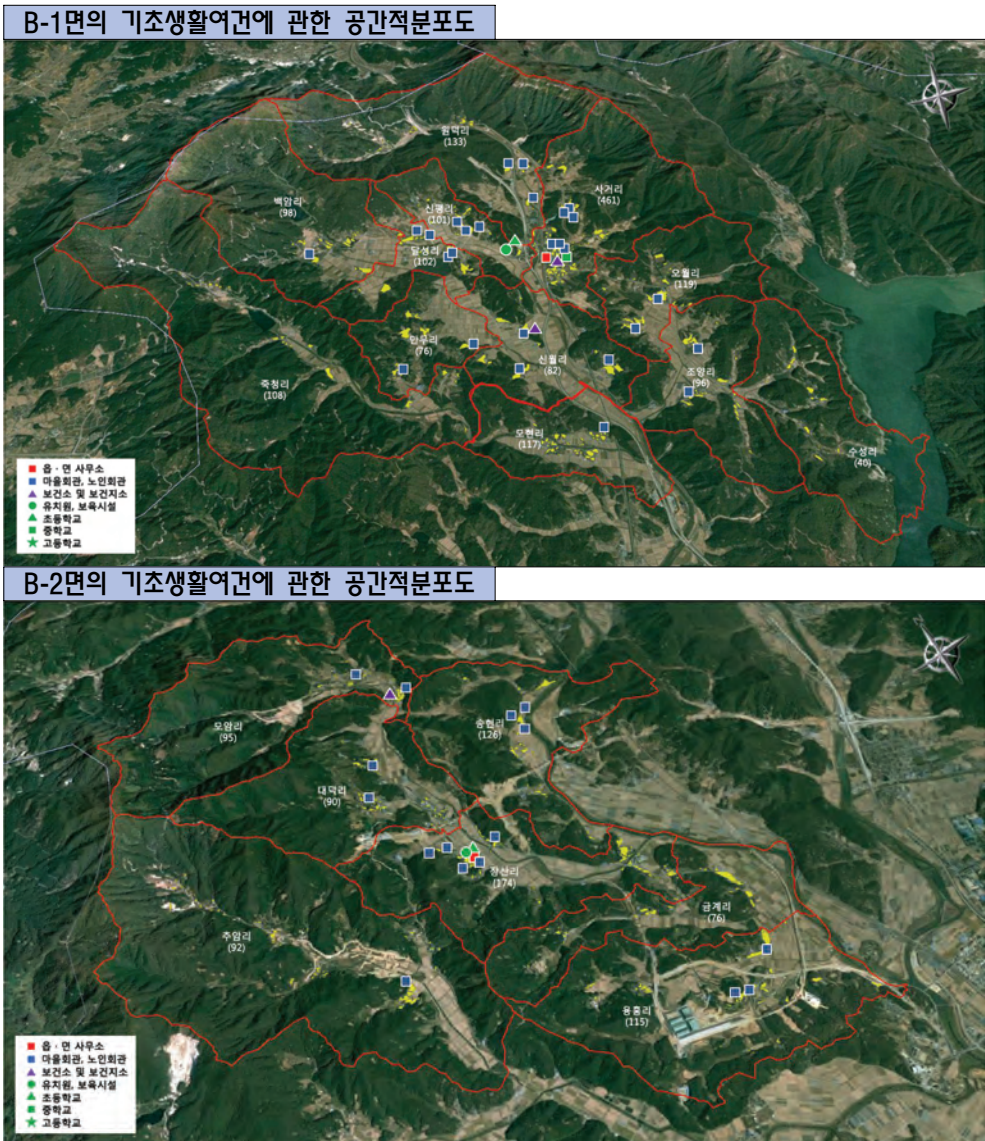
□ 농어촌지역 주민의 삶의 질 향상을 위한 개선사항

<p>담당 공무원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 군 내 빈집이 존재하고 이에 따른 민원발생 소지가 많으나, 소유자가 군 외 지역의 자식들로써 사유재산이기 때문에 관리 및 철거가 어려움</li> <li>○ 주택개량사업이 필요하나, 1년에 면당 1-2채 정도밖에 사업시행이 되지 않기 때문에 일반농산어촌개발사업으로 주택개량사업이 필요함</li> </ul>
<p>마을주민</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A리 이장             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을초입에 위치한 규모가 큰 창고는 마을미관을 해치므로 벽화사업 희망</li> <li>- 마을 내 상수도가 설치되었음에도 불구하고, 마을주민들이 상수도 이용에 따른 비용부담 및 저질급수 등을 우려하여 지하수를 이용하고 있음</li> <li>- 마을내 소방도로 확보가 안 되어 있으며, 지붕개량사업의 경우 자부담으로 시행</li> <li>- 농촌지역의 가장 큰 문제점은 겨울철 난방비임. 방1개 기준, 월 약 31만원 소요됨(기름27만원+가스4만원), 심야전기를 사용함으로 26만원 정도가 저렴함</li> </ul> </li> <li>○ B리 이장             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌주민을 위한 가장 시급한 사업으로는 마을안길 확장, 주택개량사업, 돌담 및 하천정비 사업으로 생각됨. 특히 해당 마을은 마을안길이 좁아 마을안까지 버스가 들어오지 못하는 실정임</li> <li>- 보건지소에 왕진신청하면, 집까지 내방하나 보건지소 인력은 1명뿐임</li> </ul> </li> <li>○ C리 마을주민             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농산어촌개발사업으로 지붕개량 및 빈집 정비사업이 필요함</li> <li>- 기존에 설치된 간이상수도가 노후되어 현재 가구별 지하수를 생활용수로 이용하고 있으며, 수질검사는 1년에 1회 시행하거나, 거의 시행하지 않는 가구가 대부분임</li> </ul> </li> <li>○ D리 이장             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원수 부족으로 인하여 가구별 관정을 설치하여 간이상수도를 이용하고 있으나, 지형적조건(巖)으로 관정설치 공사금액이 많이 들어 지원이 필요함</li> </ul> </li> </ul>

4) 시사점

① 사례지 B 기초생활여건 현황

사례지 B의 기초생활여건(교통, 주거·환경, 의료·복지, 교육·문화)의 현황은 다음과 같다.



<그림 3-16> 사례지 B의 기초생활여건에 관한 공간적분포도

○ 의료 · 복지

- 마을회관과 노인정 시설이 있으나, 대부분 비어있는 곳이 많고 별도의 프로그램이 없어 시설활용도가 매우 낮다. 그리고 마을회관의 경우 건축년수가 20년 이상인 건축물은 방치되어 있는 실정이다.



<그림 3-17> 복지회관 및 경로당 현황



<그림 3-18> 오래된 회관시설 마을내 방치

- 1차 진료를 담당하는 보건지소 및 진료원에서는 왕진 신청하면 집까지 내방하나 1명이 먼 전체를 관할하기 때문에 의료 인력이 부족한 상황이다.

○ 교육 · 문화

- 고등학교 시설은 원거리 통학이 불가피한 실정이며, B-1과 B-2면 내 문화공연시설이 전무하여 다양한 문화서비스 이용이 어려운 실정이다.

○ 교통

- B-1과 B-2면 주민들은 주된 교통수단을 시내(군내)버스를 이용하고 있으나, 버스운행 횟수의 지역적 편차가 존재한다.

○ 주거·환경

- 상수도보급률은 33.6%, 1.8%로 상수도를 사용하는 지역은 일부이며, 미급수 지역은 대부분 지하수를 이용하고 있다. 또한, 상수도가 급수되는 지역이더라도 비용부담 및 저질급수 등을 우려하여 지하수를 이용하고 있는 가구가 존재한다. 그리고 하수도보급률은 17.0%, 18.5%로 하수처리시설이 미흡한 실정이다.
- B-1과 B-2면 내 주거지는 광범위하면서도 점적으로 분포해있다. 그리고 마을내 빈집이 다수 존재하며, 이들 빈집은 목조건축물에 지붕은 슬레이트 형태로 매우 노후화되어 있다.



<현황>

- 빈집 방치로 마을 미관저해
- 범죄 및 쓰레기 투기장소로 이용
- 소유주의 동의 없이 강제적으로 처리할 법적 근거가 없음

<개선방안>

- 철거부지 주차장이나 텃밭으로 활용

<그림 3-19> 마을내 빈집방치

**B-1면의 주거지 분포현황**



**B-2면의 주거지 분포현황**



<그림 3-20> 사례지 B의 주거지 분포현황

② 사례지 B의 일반농산어촌개발사업 시사점

앞선 A시의 시사점 외에 사례지 B군의 일반농산어촌개발사업 현황을 통해 도출한 시사점은 다음과 같다.

**□ 권역단위종합정비사업**

- 권역단위종합정비사업의 H/W사업규모가 과다하고, 운영방안이 구체적이지 못하다.
- ‘다목적센터’의 사업규모는 본관 330m<sup>2</sup>, 부속동 165m<sup>2</sup>의 규모이나 지리적 위치상 유동인구가 적고 사업범위 내 위치한 마을과도 상당 거리를 이동해야 접근이 가능한 실정이다.



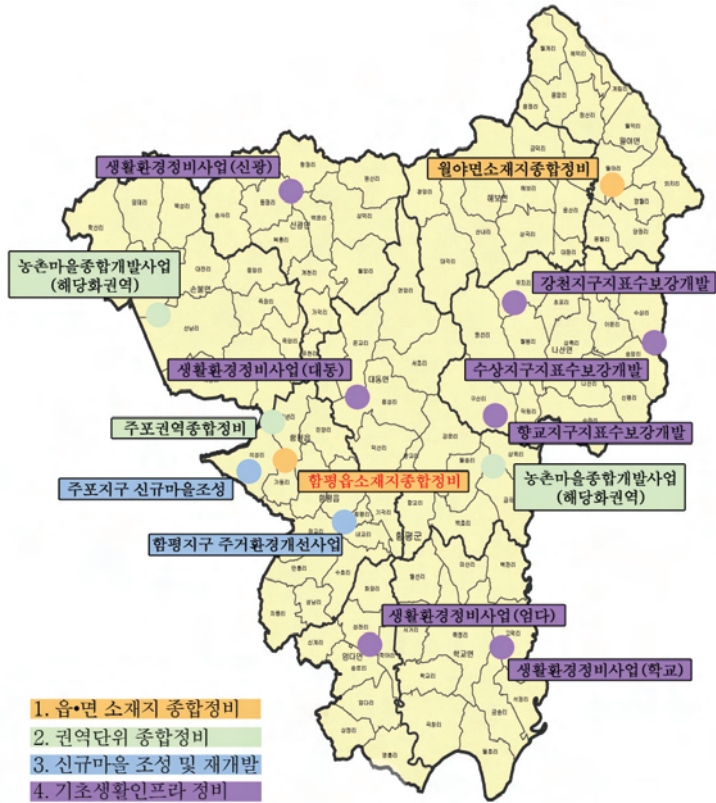
- 또한, 운영 및 관리계획이 ‘권역운영위원회가 공공시설물에 대한 운영 관리의 총괄을 맡고, 시설물의 유지보수비는 권역 공동기금으로 충당하는 것’ 이외 구체적인 운영방안이 기본계획서에 제시되어 있지 않아 사업규모에 비해 사업운영의 어려움이 예상된다.



<그림 3-21> 권역단위사업의 사업규모 예시

### 3. 사례지 C

2012. 8월 기준, 사례지 C에서 시행되고 있는 일반농산어촌개발사업은 총 14개사업으로 사업비는 86,421백만원이다. 유형별로 사업을 살펴보면 기초생활인프라 사업이 6개로 가장 많고, 권역단위종합정비사업이 4개, 읍면소재지종합정비사업과 신규마을조성및재개발 사업이 각 2개소 순이다.



<그림 3-22> 사례지 C의 일반농산어촌개발사업 현황

사례지 C의 일반농산어촌개발사업 14개 중 사업기본계획서가 수립되어 있고, 사업량이 가장 많은 C-1읍과 C-2면을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

그러나 사례지 C군<sup>20)</sup>의 모든 지역 현황을 분석하기에는 한계가 있다. 따라서 14개 일반농산어촌개발사업 중 사업량이 가장 많은 C군의 C-1면<sup>21)</sup>과 C-2면<sup>22)</sup>을 중심으로, 인구 등의 일반적인 현황과 토지이용, 주택, 상하수도, 교육, 문화, 의료 등의 기초생활여건 현황을 살펴본다.

20) C군은 1개의 읍, 7개의 면으로 총8개의 읍면이 존재한다.

21) 세대수 규모에 의하면, C군의 8개 읍면에서 첫번째로 규모가 큰 것으로 나타난다.

22) 세대수 규모에 의하면, C군의 8개 읍면에서 3번째로 가장 큰 규모의 세대수를 갖는다.

(표 3-51) 사례지 C의 일반농산어촌개발사업 현황

단위: 백만원

유형별사업	사업명	사업기간	총사업비
읍면소재지종합정비	읍면소재지종합정비(월야)	'11~'13	4,984
	읍면소재지종합정비(함평읍)	'13~'16	7,000
	계		11,984
권역단위종합정비	권역단위종합정비(주포)	'12~'16	3,531
	권역단위 종합정비(오섬벽주)	'13~'16	3,500
	농촌마을종합개발(철성)	'10~'14	3,080
	농촌마을종합개발(해당화)	'11~'15	4,424
	계		14,535
신규마을조성및재개발	신규마을조성 및 재개발(주포)	'12~'14	1,400
	신규마을조성 및 재개발(함평)	'11~'14	4,900
	계		6,300
기초생활인프라	농촌농업생활용수개발	'09~'13	4,158
	농촌생활환경정비	'05~'13	17,470
	기계화경작로확포장	'85~'17	17,485
	지표수보강개발(수상)	'07~'12	6,374
	지표수보강개발(강천)	'19~'13	4,265
	지표수보강개발(향교)	'12~'16	3,850
	계		53,602

## 1) 일반현황

## (1) 인구특성

2010년 기준, 사례지 C의 인구현황은 (표 3-52)와 같다. 이 중 C-1읍에 거주하는 가구수와 인구수는 4,214세대, 9,439명으로 사례지 C 전체 인구의 25.38%를 차지하고 있다. 그리고 C-2면에 거주하는 가구수와 인구수는 2,102세대, 4,546명으로 사례지 C 전체인구의 12.23%를 차지하고 있다.

(표 3-52) 사례지 C의 인구규모

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	세대당 인구	65세이상 고령자	인구밀도	면적(km <sup>2</sup> )
사례지C	17,716	37,186	2.1	10,825	94.8	392.43
A읍	4,214	9,439	2.2	2,215	234.6	40.23

단위: 세대, 명

구분	세대	인구	세대당 인구	65세이상 고령자	인구밀도	면적(km <sup>2</sup> )
손불면	1,971	4,070	2.1	1,363	73.7	55.25
신광면	1,105	2,095	1.9	717	51.0	41.07
학교면	2,321	4,815	2.1	1,407	103.7	46.42
엄다면	1,180	2,379	2.0	805	102.1	23.31
대동면	1,562	3,250	2.1	1,062	57.5	56.54
나산면	1,664	3,301	2.0	1,061	59.4	55.61
해보면	1,597	3,291	2.1	926	83.4	39.48
<b>B면</b>	<b>2,102</b>	<b>4,546</b>	<b>2.2</b>	<b>1,269</b>	<b>131.7</b>	<b>34.52</b>

자료 : 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

2012년 1월 기준, C-1읍에 소재한 40개 행정리별 인구분포를 보면 내교7리가 890명으로 가장 많고 가장 적은 지역은 수호3리로 51명이다. 또한, C-1읍의 농가 수는 1,563호로 C-1읍 전체 가구수의 37.53%를 차지한다.

(표 3-53) C-1읍의 행정리별 인구규모

단위: 세대, 명

구분	인구	가구수	농가	비농가
C-1읍	9,277	4,165	1,563	2,602
함평1리	229	121	36	85
함평2리	422	191	41	150
기각1리	357	177	54	123
기각2리	518	242	55	187
기각3리	242	115	36	79
기각4리	322	157	33	124
기각5리	319	182	21	161
내교1리	372	155	125	30
내교2리	370	174	55	119
내교3리	470	200	34	166
내교4리	583	241	56	185
내교5리	112	47	19	28
내교6리	393	125	24	101
내교7리	890	299	26	273
내교8리	308	94	2	92

단위: 세대, 명

구분	인구	가구수	농가	비농가
수호1리	117	76	39	37
수호2리	97	52	29	23
수호3리	51	25	8	17
성남1리	80	37	29	8
성남2리	126	65	36	29
자풍1리	102	44	25	19
자풍2리	93	49	33	16
만홍1리	179	72	41	31
만홍2리	56	30	20	10
장교1리	102	60	36	24
장교2리	127	66	34	32
장교3리	109	50	27	23
옥산1리	135	67	47	20
옥산2리	160	75	36	39
가동리	160	79	44	35
석성1리	140	78	46	32
석성2리	297	118	66	52
석성3리	212	95	49	46
장년1리	113	45	31	14
장년2리	111	63	37	26
장년3리	116	52	35	17
진양1리	216	94	63	31
진양2리	172	91	44	47
대덕1리	151	78	48	30
대덕2리	148	84	43	41

자료: 2012년 읍사무소 내부자료

그리고 C-2면에 소재한 31개 행정리별 인구분포를 보면, 월야1리가 345명으로 가장 많고 가장 적은 지역은 용정2리로 54명이 거주하고 있다. C-2면의 농가수는 총 1,274호로 전체 가수 수의 60.0%를 차지하고 있다.

(표 3-54) C-2면의 행정리별 인구규모

단위: 명, 세대

구분	인구	가구수	농가	비농가
C-2면	4,363	2,122	1,274	848
용월1리	117	60	39	21

단위: 명, 세대

구분	인구	가구수	농가	비농가
용월2리	108	59	42	17
용월3리	77	36	28	8
양정1리	134	57	45	12
양정2리	143	76	38	38
영월1리	69	37	29	8
영월2리	105	57	35	22
외치1리	304	132	100	32
외치2리	222	100	38	62
월야1리	345	168	63	105
월야2리	167	73	46	27
월야3리	203	107	60	47
월야4리	185	80	26	54
월야5리	320	147	64	83
월악1리	134	75	61	14
월악2리	100	48	37	11
월악3리	121	63	38	25
계림1리	161	72	45	27
계림2리	94	47	30	17
예덕1리	103	57	37	20
예덕2리	123	61	43	18
정산1리	99	53	35	18
정산2리	142	58	34	24
정산3리	117	61	31	30
정산4리	73	35	25	10
용암1리	111	62	38	24
용암2리	126	64	43	21
용정1리	80	36	24	12
용정2리	54	29	22	7
월계1리	131	67	49	18
월계2리	95	45	29	16

자료: 2012년 면사무소 내부자료

## (2) 토지이용

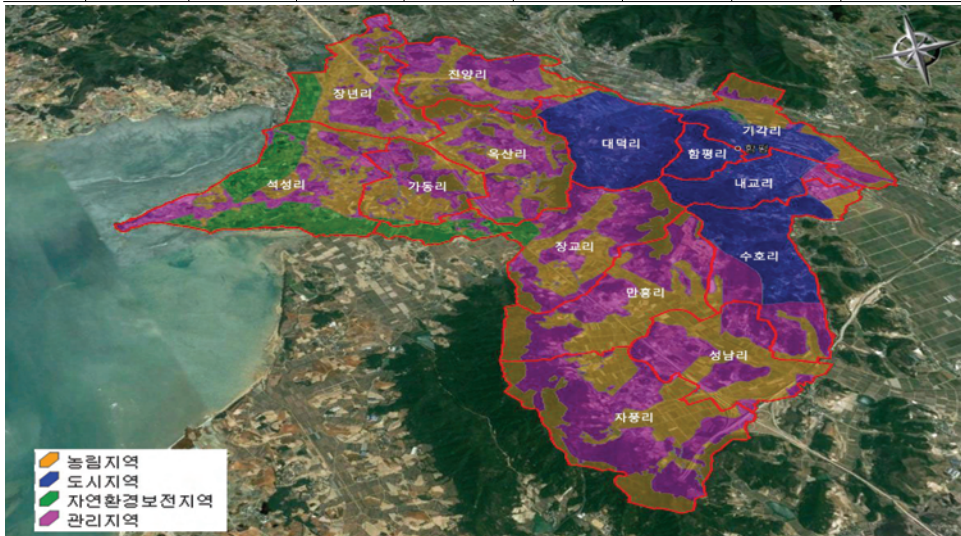
C-1읍의 도시지역 면적은 8.432km<sup>2</sup>로 전체면적인 40.252km<sup>2</sup>의 21%이며, 35%인 14.0km<sup>2</sup>가 농림지역, 36%인 15km<sup>2</sup>가 관리지역, 8%인 3.2km<sup>2</sup>가 자연환경보전지역으로 지정되어 있다. 반면 C-2면의 경우, 전체의 15%인

5.2km<sup>2</sup>가 도시지역, 47%인 16.3km<sup>2</sup>가 농림지역, 38%인 13km<sup>2</sup>가 관리지역으로 지정되어 있으며 자연환경보전지역은 없다.

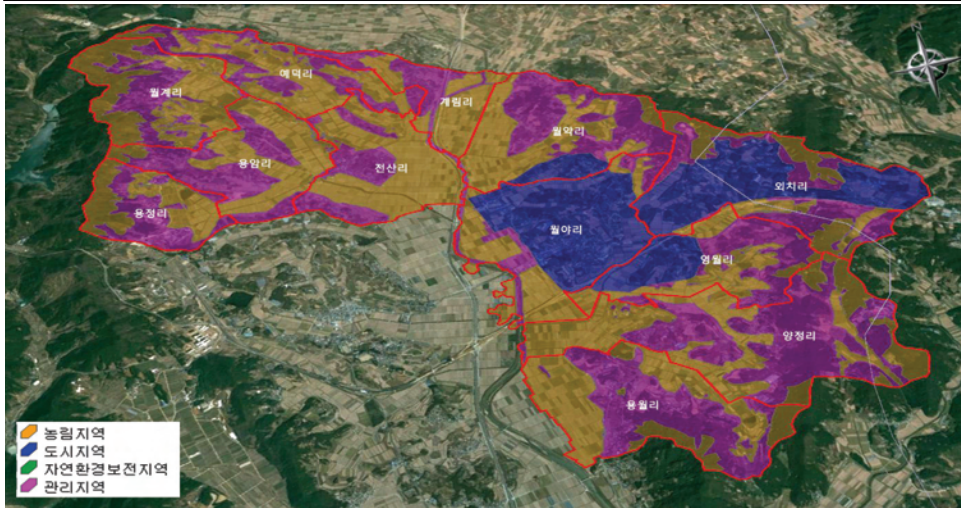
(표 3-55) 토지이용현황

단위: km<sup>2</sup>

구분	총합계 (면적)	도시지역	농림지역	관리지역				자연환경보 전지역
				보전관리	생산관리	계획관리	미세분	
C-1읍	40.252	8.432	14.000	3.615	5.402	5.344	0.238	3.221



C-2면	34.501	5.219	16.299	3.576	1.421	6.308	1.678	-
------	--------	-------	--------	-------	-------	-------	-------	---



자료: 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

(3) 주택

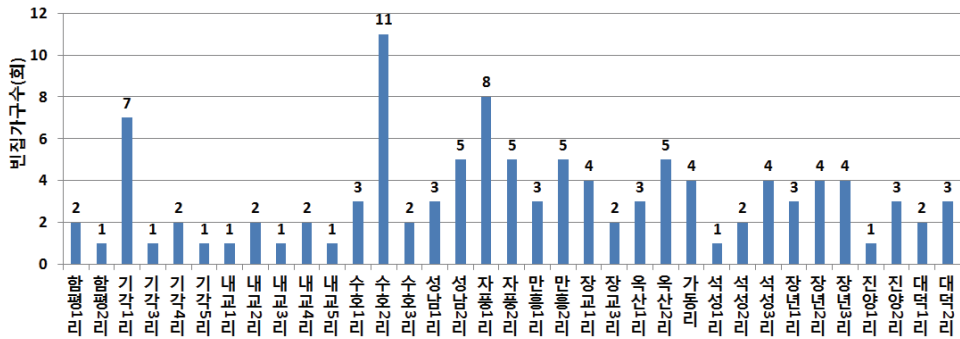
2010년 C-1읍의 세대수 및 주택수는 4,214호, 3,920호로서 주택보급률이 93.0%이고, C-1읍 내 빈집이 111호가 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 C-2면의 세대수는 2,102호, 주택수 2,087호로서 주택보급률은 99.3%이며, 빈집은 128호가 존재한다.

(표 3-56) 주택보급 현황

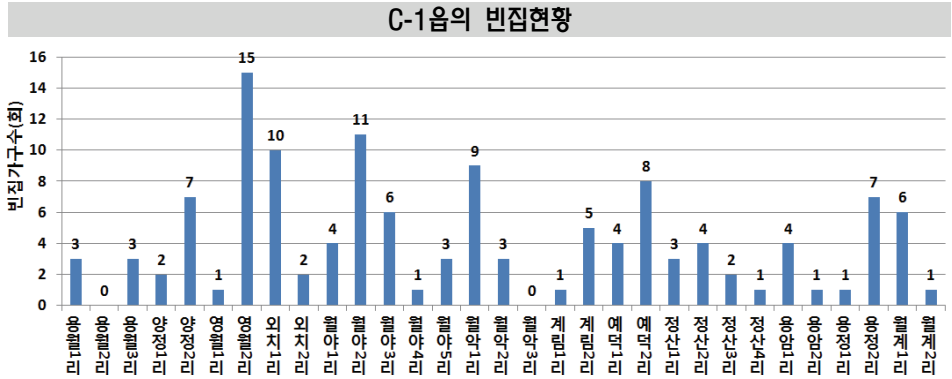
단위: 호

구분	세대수	계	주 택 수						주택 보급률 (%)
			단독 주택	다가구 주택	아파트	연립 주택	다세대 주택	비거주용 건물내 주택	
C-1읍	4,214	3,920	3,140	41	530	60	42	107	93.0
C-1면	2,102	2,087	2,017	-	-	15	-	55	99.3

자료: 합평군, 2011년도 합평군 통계연보



자료: 2012년 읍사무소 내부자료



자료: 2012년 면사무소 내부자료

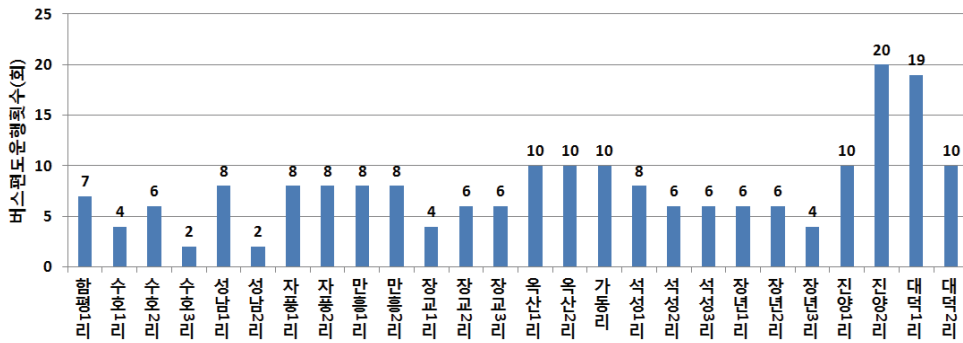
<그림 3-23> C-1읍과 C-2면의 빈집 현황



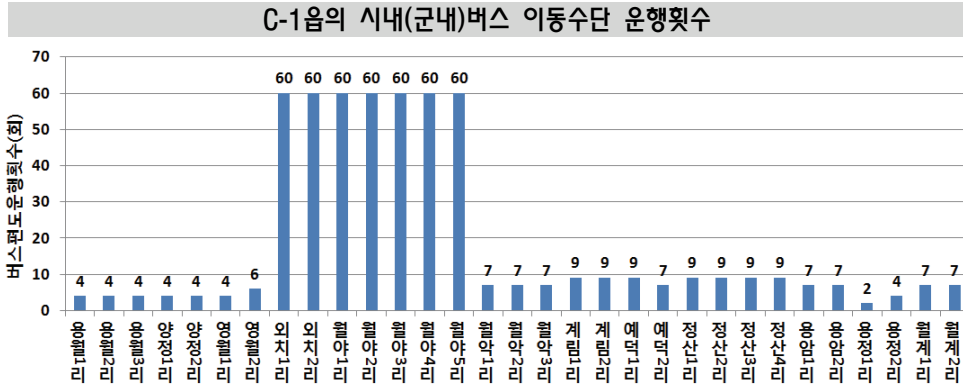
(4) 생활서비스 여건

① 교통

2005년 농림어업총조사에 따르면, C-1읍 39개 행정리<sup>23)</sup> 중 13%인 13개리의 대중교통수단은 없는 것으로 나타났으며, 67%인 26개 주민들은 시내(군내)버스를 대중교통수단으로 이용하고, 버스운행 횟수(편도)는 평균 5.2회이다. 그리고 C-2면에 거주하는 주민들은 모두 시내(군내)버스를 대중교통으로 이용하고 있으며, 버스운행 횟수(편도)는 평균 18.5회이다. C-1읍과 C-2면의 행정리별 버스운행횟수(편도) 편차는 최대 60회에서 최소 2회로 지역별로 편차가 심한 것으로 나타나고 있다.



자료: 2005년 농림어업총조사



자료: 2005년 농림어업총조사

<그림 3-24> C-1읍과 C-2면의 버스이동수단 운행횟수

23) C-1읍의 행정리 개소수는 2005년 농림어업총조사시 39개였으나, 내교8리가 추가되면서 현재 행정리는 40개임

C-1읍 내 주차장은 총 23개소 3,908면수가 있으며, C-2면 내에는 총 16개소 257면수의 주차장이 있다.

(표 3-57) 주차장 현황

단위 : m<sup>2</sup>

구분	계		노상				노외				부설	
			유표		무료		공영		민영			
	개소	면수	개소	면수	개소	면수	개소	면수	개소	면수	개소	면수
C-1읍	23	3,908	-	-	-	-	3	3,070	6	610	14	228
C-2면	16	257	-	-	-	-			1	133	15	124

자료 : 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

② 상하수도

2010년 C-1읍의 상수도보급률은 75.0%이며, C-1읍 내 미급수 지역에서는 지하수 및 마을상수도를 사용하고 있다. C-2면은 미급수 지역으로 지하수 및 마을상수도를 사용하고 있다.

하수도보급률은 C-1읍이 73.2%, C-2면이 18.7%로 사례지 C 내에서 지역별 하수처리환경의 편차가 심하게 나타나고 있다.

(표 3-58) 상수도 현황

구분	총인구	급수인구	보급률(%)	시설용량 (m <sup>3</sup> /일)	급수량 (m <sup>3</sup> /일)	1일1인당 급수량(L)	급수전수
C-1읍	9,439	7,080	75.0	10,000	4,308	608.0	2,154
C-2면	4,546	-	-	-	-	-	-

자료 : 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

(표 3-59) 하수도현황

단위: 명

구분	총인구	하수처리구역 내		하수처리구역 외			하수도 보급률 (%)
		하수종말처리 인구(명)	폐수종말처리 인구(명)	계(명)	시가	비시가	
C-1읍	9,439	6,906	-	2,533	2,533	-	73.2
C-2면	4,546	6,906	850	3,696		3,696	18.7

자료 : 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

③ 의료·복지

○ 보건의료

C-1읍과 C-2면의 의료시설 현황은 <표 3-60>과 같다. C-1읍에는 15개의 의료기관과 1개 보건소, 2개 보건진료소가 있어 접근성이 높아 의료서비스를 이용하기에 큰 어려움이 없는 것으로 나타나고 있다. 그러나 C-2면은 3개의 의료기관과 1개의 보건지소, 3개의 보건진료소가 있어 다양한 의료서비스를 이용하기 위해서 인근지역의 서비스를 이용하고 있다.

(표 3-60) 의료기관 현황

단위: 개소

구분		C-1읍	C-2면
합계 <sup>1)</sup>	병원수	15	3
	병상수	124	-
병원 <sup>2)</sup>	병원수	1	-
	병상수	100	-
의원	병원수	7	2
	병상수	24	-
특수병원 <sup>3)</sup>	병원수	-	-
	병상수	-	-
요양병원	병원수	-	-
	병상수	-	-
치과병(의)원	병원수	4	-
	병상수	-	-
한의원	병원수	3	1
	병상수	-	-
부속의원	병원수	-	-
	병상수	-	-
보건소	시설수	1	-
보건지소	시설수	-	1
보건진료소	시설수	2	3

주1)보건의료원 이하 제외 2)군인병원 제외 3)정신병원, 결핵병원, 나병원 포함.  
 자료: 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

C-1읍의 의료시설 접근성은 다음과 같다. 2005년 농림어업총조사에 따르면 C-1읍 내 약국, 보건소가 ‘마을내’에 있는 지역은 평균 15%수준이며, 약국은 56%, 보건소(지소,진료소)는 69%가 5km이내 거리에 있어 기초의료시설의 접근은 용이한 것으로 나타난다. 의원 및 한의원도 마

을로부터 5km이내에 있는 지역이 56%, 10km이내가 79%이며, 종합병원 또한 10km미만 되는 마을이 67%로 의료시설과의 접근성이 양호한 것으로 나타난다.

(표 3-61) C-1읍의 의료시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km이상
약국 (약방)	기각2,5리, 내교1,2,4,5 리	함평1~2리, 기각1,3,4, 내교3,6,7리	수호1~3리, 만홍2리, 장교1리, 가동리, 대덕1~2리	성남1~2리, 자풍1~2리, 만홍1리, 옥산2리, 석성3리, 장년3리, 진양1리	장교3리, 옥산1리, 석성1~1리, 장년1~2리, 진양2리	장교2리
	6개	8개	8개	9개	7개	1개
보건소 (지소, 진료소)	기각2,5리, 내교1,4리, 성남2리, 석성2리	함평1~2리, 기각1,3,4리, 내교2,3,5,7 리, 자풍1~2리, 만홍1리	내교6리, 수호1~3리, 만홍2리, 장교1리, 가동리, 대덕1~2리	성남1리, 옥산2리, 석성3리, 장년3리, 진양1리	장교3리, 옥산1리, 석성1리, 장년1~2리, 진양2리, 장교2리	-
	6개	12개	9개	5개	7개	0개
의원, 한의원	기각2,5리, 내교1,5리	함평1~2리, 기각1,3,4리, 내교2,3,4,7 리	내교6리, 수호1~3리, 만홍2리, 장교1리, 가동리, 대덕1~2리	성남1~2리, 자풍1~2리, 만홍1리, 옥산2리, 석성3리, 장년3리, 진양1리	장교3리, 옥산1리, 석성1~2리, 장년1~2리, 진양2리	장교2리
	4개	9개	9개	9개	7개	1개
종합병원	내교1,5리	함평1~2리 기각1,2,4,5 리, 내교2~4리	수호1~3리, 만홍2리, 장교1리, 가동리, 대덕1~2리	성남1~2리, 자풍1리, 옥산2리, 석성3리, 장년3리, 진양1리	내교6~7리, 자풍2리, 만홍1리, 장교3리, 옥산1리, 석성1~2리, 장년1~2리, 진양2리	기각3리, 장교2리
	2개	9개	8개	7개	11개	2개

자료: 2005 농림어업총조사

C-2면의 경우, 2005년 농림어업총조사에 따르면 약국과 보건소가 ‘마을내’에 있는 지역은 평균 8%수준이나, 마을로부터 5km이내 거리에 약국, 보건소, 의원 및 한의원이 위치해 있는 지역이 90%로 의료시설의 접근은 매우 용이한 것으로 나타난다. 하지만, 종합병원의 경우 모든 마을로부터 15km이상 떨어진 곳에 위치하고 있어 고차의료시설의 접근성은 떨어지는 것으로 나타난다.

(표 3-62) C-2면의 의료시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km이상
약국 (약방)	월야1리 월야5리	용월2~3리, 양정1~2리, 영월1~2리, 월야2~4리, 월약1~3리, 정산2~4리	용월1리, 외치1~2리, 계림1~2리, 예덕1리, 정산1리, 용암1~2리, 용정1~2리	예덕2리, 월계1~2리	-	-
	2개	15개	11개	3개	0개	0개
보건소 (지소, 진료소)	양정2리, 월야1,5리	용월1~3리, 양정1리, 영월1~2리, 월야2~4리, 월약1~3리, 정산2~4리	외치1~2리, 계림1~2리, 예덕1리, 정산1리, 용암1~2리, 용정1~2리	예덕2리, 월계1~2리	-	-
	3개	15개	10개	3개	0개	0개
의원, 한의원	월야1,5리	용월2~3리, 양정1~2리, 영월1~2리, 월야2~4리, 월약1~3리, 정산2~4리	용월1리, 외치1~2리, 계림1~2리, 예덕1리, 정산1리, 용암1~2리, 용정1~2리	예덕2리, 월계1~2리	-	-
	2개	15개	11개	3개	0개	0개
종합병원	-	-	-	-	-	용월1~3리, 양정1~2리, 영월1~2리, 외치1~2리, 월야1~5리, 월약1~3리, 계림1~2리,

구분	마을내에 있다	2km 이내	2~5km	5~10km	10~15km	15km 이상
						예덕1~2리, 정산1~4리, 용암1~2리, 용정1~2리, 월계1~2리
	0개	0개	0개	0개	0개	31개

자료: 2005 농림어업총조사

2010년 기준 의료인력 현황을 보면, C-1읍 내 의료기관에 종사하는 전체 의료인 수는 총 83명으로 의사, 치과의, 한의사, 약사 등의 다양한 의료종사인력이 종사하고 있으며, 보건진료소에는 2명의 의료 인력이 있다. 그리고 C-2면의 경우, 의사와 한의사, 간호조무사 등 총 9명의 의료 인력이 있으며, 보건지소와 보건진료소에 각 1명의 의료 인력이 있다.

(표 3-63) 의료기관종사 의료인력

단위: 명

구분	합계	의사 <sup>1)</sup>		치과 의사	한의사	약사 <sup>2)</sup>	조산사	간호사	간호 조무사	의료 기사	의무 기록사
		상근 의사	비상근 의사								
C-1읍	83	13	-	4	3	1	-	10	31	21	-
C-2면	9	2	-	0	1	-	-	-	4	2	-

주1)의사 - 의료종사자만 포함 2)약사 - 개인약국의 약사는 미포함

자료: 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

(표 3-64) 보건지소 및 보건진료소 인력

단위: 명

구분	합계	보 건 지 소														
		면허 · 자격종별										면허 · 자격종별외			보 건 진료소	
		의사	치과 의사	한 의 사	약사	간호 사	치과 위생 사	임상 병리 사	방사 선사	간호 조무 사	보건 직	행정 직	기타	보 건 진료원		
A읍	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
B면	6	3	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3

자료: 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

○ 복지

2010년 기준, C-1읍의 경로당은 총 42개소가 설치되어 있으며, C-2면은 44개가 설치되어 있다. 시설은 경로당 단독으로 활용하거나, 마을회관과 겸용한 시설이 혼재되어 있으나, 대부분의 시설이 문이 잠겨있거나 비어있는 곳이 많아 시설 활용도가 저조한 실정이다.

(표 3-65) 경로당현황

단위: 개소

구분	경로당		
	계	신 고	미신고
C-1읍	42	40	2
C-2면	44	43	1

자료: 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

④ 교육·문화서비스

○ 교육

2011년 기준, C-1읍의 교육시설은 유치원이 3개소, 초·중학교가 각 2개소, 고등학교가 3개소가 있으며, C-2면은 유치원, 초등학교, 중·고등학교가 각 1개소가 있다.

(표 3-66) 교육시설 현황

단위: 개소, 명

구분	학교(원)수	학급수	학생수		교원수				
			남	여	남	여			
유치원	C-1읍	3	5	53	25	28	7	1	6
	C-2면	1	1	17	9	8	2	-	2
초등학교	C-1읍	2	26	563	304	259	35	9	26
	C-2면	1	-	9	166	98	68	14	3
중학교	C-1읍	2	15	439	212	227	16	6	10
	C-2면	1	-	3	101	52	49	9	2
고등학교	C-1읍	3	9	181	615	246	296	53	39
	C-2면	1	9	204	55	149	19	7	12

자료: 함평군, 2011년도 함평군 통계연보

2005년 농림어업총조사에 따르면 C-1읍의 경우, 초등학교 이하의 교육시설이 ‘마을내’있는 지역은 평균 18%이며, 중·고등학교의 경우 약 54%정도가 마을로부터 5km이내의 거리에 있는 것으로 나타났다. C-2면의 경우 초등학교 이하의 교육시설이 ‘마을내’ 있는 지역은 평균 4%에 불과하나, 초등학교 이하의 교육시설은 마을로부터 10km이내에 위치하고 있으며, 중·고등학교의 경우 마을로부터 5km이내의 거리에 있는 것으로 나타났다.

(표 3-67) C-1읍의 교육시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km
어린이집	기각2,4,5리, 내교1~5리	함평1~2리, 기각1,3,6,7 리	수호1~2리, 만흥2리, 장교1리, 가동리, 대덕1~2리	수호3리, 성남1~2리, 자풍1~2리, 만흥1~2리, 옥산2리, 석성3리, 장년3리, 진양1~2리	장교3리, 옥산1리, 석성1~2리, 장년1~2리
	8개	6개	7개	12개	6개
유치원	기각2,4,5리 내교1~5리	함평1~2리, 기각1,3리, 내교6~7리	수호1~2리, 만흥2리, 장교1리, 가동리, 대덕1~2리	수호3리, 성남1~2리, 자풍1~2리, 만흥1리, 장교2리, 옥산2리, 석성3리, 장년3리, 진양1리	장교3리, 옥산1리, 석성1~2리, 장년1~2리, 진양2리
	8개	6개	7개	11개	7개
초등학교	기각3~5리, 내교2,5리	함평1~2리, 기각1~2리, 내교1,3,4,6,7 리	수호1~2리, 만흥2리, 장교1리, 가동리, 대덕1~2리	수호3리, 성남1~2리, 자풍1~2리, 만흥1리, 장교2리, 옥산2리, 석성3리, 장년3리, 진양1리	장교3리, 옥산1리, 석성1~2리, 장년1~2리, 진양2리



구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km
	5개	9개	7개	11개	7개
중학교	내교1리	함평1~2리, 가곡1~5리, 내교1,2,3,4,6,7리	수호1~2리, 만흥2리, 장교1리, 가동리, 대덕1~2리	수호3리, 성남1~2리, 자풍1~2리, 만흥1리, 장교2리, 옥산2리, 석성3리, 장년3리, 진양1리	장교3리, 옥산1리, 석성1~2리, 장년1~2리, 진양2리
	1개	13개	7개	11개	7개
고등학교	내교5리, 진양2리	함평1~2리, 가곡1~5리, 내교1,2,3,4,7리	수호1~2리, 만흥2리, 장교1리, 가동리, 대덕1~2리	내교6리, 수호3리, 성남1~2리, 자풍1~2리, 만흥1리, 장교2리, 옥산2리, 석성3리, 장년3리, 진양1리	장교3리, 옥산1리, 석성1~2리, 장년1~2리
	2개	12개	7개	12개	6개

자료: 2005 농림어업총조사

(표 3-68) C-2면의 교육시설 접근성

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km
어린이집	월야1리, 월야5리	용월2~3리, 양정1~2리, 영월1~2리, 월야2~4리, 월악1~3리, 정산2~4리	용월1리, 외치1~2리, 계림1~2리, 예덕1리, 정산1리, 용암1~2리, 용정1~2리	예덕2리, 월계1~2리	-
	2개	15개	11개	3개	0개
유치원	월야1리	용월2~3리, 양정1~2리, 영월1~2리, 월야2~5리, 월악1~3리, 정산2~4리	용월1리, 외치1~2리, 계림1~2리, 예덕1리, 정산1리, 용암1~2리,	예덕2리, 월계1~2리	-

구분	마을내에 있다	2km이내	2~5km	5~10km	10~15km
			용정1~2리		
	1개	16개	11개	3개	0개
초등학교	월야1리	용월2~3리, 양정1~2리, 영월1~2리, 월야2~5리, 월악1~3리, 정산2~4리	용월1리, 외치1~2리, 계림1~2리, 예덕1리, 정산1리, 용암1~2리, 용정1~2리	예덕2리, 월계1~2리	-
	1개	16개	11개	3개	0개
중학교	월야3리	양정2리, 영월2리, 월야1,2,4,5 리, 월악1~3리, 정산1~4리	용월1~3리, 양정1리, 영월1리, 외치1~2리, 계림1~2리, 예덕1~2리, 용암1~2리, 용정1~2리, 월계1~2리	-	-
	1개	13개	17개	0개	0개
고등학교	월야3리	양정2리, 영월2리, 월야1,2,4,5 리, 월악1~3리, 정산1~4리	용월1~3리, 양정1리, 영월1리, 외치1~2리, 계림1~2리, 예덕1~2리, 용암1~2리, 용정1~2리, 월계1~2리	-	-
	1개	13개	17개	0개	0개

자료: 2005 농림어업총조사

○ 문화

C-1읍의 문화공연시설은 공공공연장 및 미술원, 문화원이 각 1개소와 지역문화 복지시설로 군민회관이 있다. C-2면은 문화공연시설이 전무한 상태이고, 지역문화 복지시설로 복지회관이 1개소 있다.

(표 3-69) 문화공연시설

단위: 개소

구분	공연시설			전시실		지역문화 복지시설			기타시설		
	공공 공연장	민간 공연장	영화관	미술관	화랑	군민 회관	복지 회관	청소년 회관	문화원	국악원	전수 회관
C-1읍	1	-	-	1	-	1	-	-	1	-	-
C-2면	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-

자료: 합평군, 2011년도 합평군 통계연보

⑤ 쓰레기처리

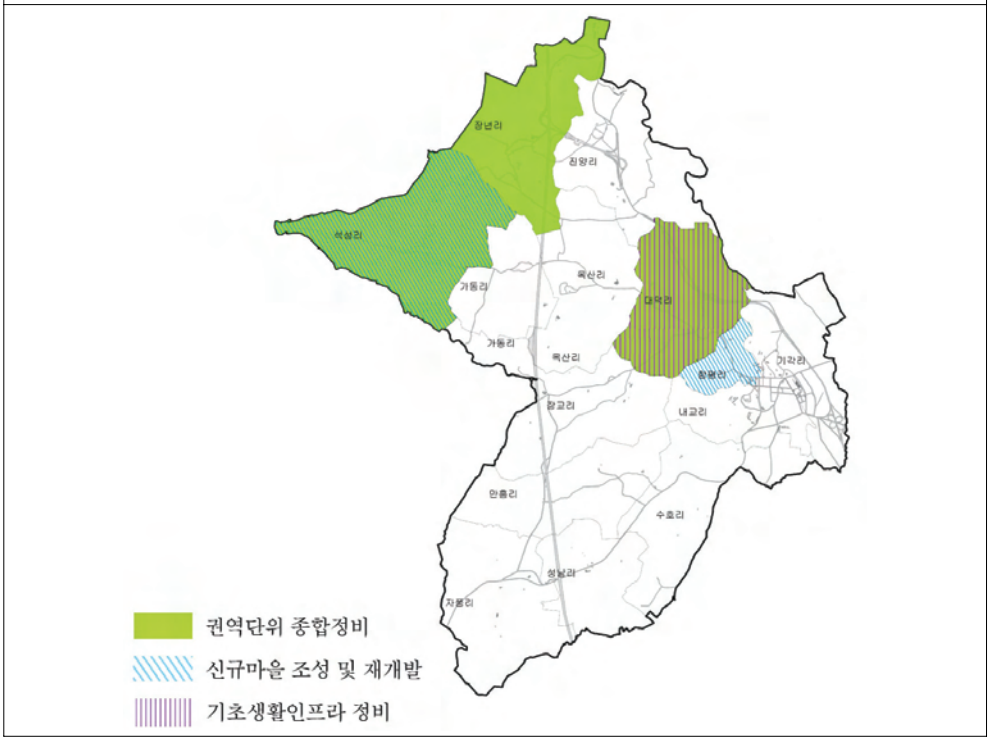
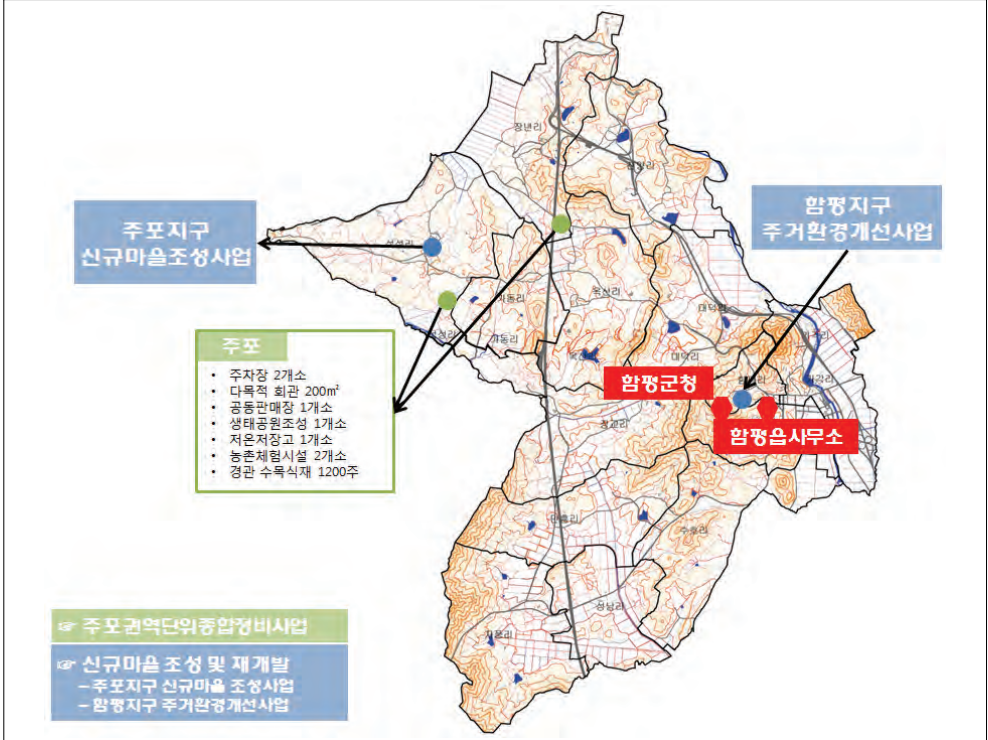
2005년 농림어업총조사에 따르면 농업 활동 중에 나오는 재활용 되지 않는 쓰레기를 C-1읍의 경우 전체 중 62%는 위탁(수거)처리하고 있으며, 28%는 농가 자체처리, 5%는 마을단위처리, 5%는 기타 처리하고 있는 것으로 나타났다. C-2면의 경우, 100% 위탁(수거)처리하고 있다.

2) 사례지 C(C-1읍과 C-2면)의 일반농산어촌개발사업 현황

C-1읍의 일반농산어촌개발사업은 총 3개로 권역단위종합정비사업이 1개, 신규마을조성및재개발사업이 2개가 있다.

○ 권역단위종합개발사업	
- 계획기간 : 2012년 ~ 2016년 (5개년)	
- 공간적범위 : ○○군 ○○읍 ○○리, ○○리, ○○리	
- 내용적범위	
부문별	주요사업
기초생활기반확충	주차장, 다목적회관
지역소득증대	공동판매장, 저온저장고, 농존체험시설
지역경관개선	경관수목식재, 생태공원조성
지역역량강화	주민교육 및 컨설팅, 홍보 및 지역축제활성화, 기본계획 및 세부설계비, 공사감리비
○ 신규마을 조성 및 재개발사업	
① ○○지구 신규마을조성사업	
- 계획기간 : 2012년 ~ 2013년 (2개년)	
- 공간적범위 : ○○군 ○○읍 ○○리	
- 내용적범위 : 신규마을조성 50세대, 48,000 m <sup>2</sup>	
② ○○지구 주거환경개선사업	
- 계획기간 : 2011년 ~ 2014년 (4개년)	
- 공간적범위 : ○○군 ○○읍 ○○리, ○○리, ○○리 일원	
- 내용적범위 : 연결도로, 마을안길, 주차장, 마을상·하수도, 빈집정비, 운동시설, 다목적광장, 정자	

○ C-1읍의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황



C-2면의 일반농산어촌개발사업은 면소재지종합정비사업 1개이다.

○ 면소재지종합정비사업	
- 계획기간 : 2011년 ~ 2013년 (3개년)	
- 공간적범위 : ○○군 ○○면 ○○리	
- 내용적범위	
부문별	주요사업
기초생활기반확충	친환경공동주차장, 전통식품홍보관, 보행로조성, 복지회관리모델링, 마을회관 리모델링, 다목적커뮤니티센터
지역경관개선	상가간판정비, 마을조입부정비, 월악산 주변정비, 시가지경관조성
지역역량강화	역량강화, 기본 및 실시설계 등
○ C-2면의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황	



### 3) 인터뷰 조사 결과

공무원을 대상으로 일반농산어촌개발사업 추진에 관한 사항과 농어촌 지역 주민의 삶의 질 향상을 위한 개선방안에 대한 인터뷰조사 결과는 아래와 같다.

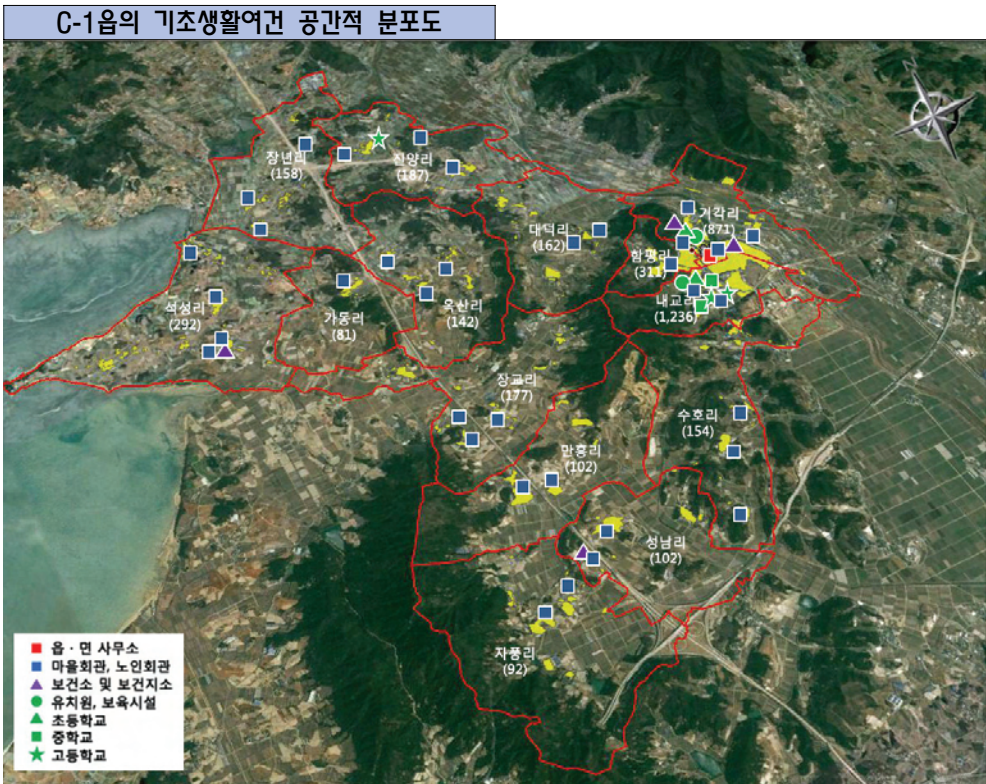
□ 일반농산어촌개발사업 추진에 관한 사항	
담당 공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 읍면소재지종합정비사업시행 시 사업범위 구분이 모호함               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관이전으로 구소재지와 신소재지가 있을 경우, 구소재지를 포함해도 되는지, 신소재지만 포함해야 하는지 읍면소재지종합정비사업의 사업범위 구분이 모호함.</li> <li>- ○○리는 면소재지이나, 면소재지종합정비사업을 시행하기에 사업범위가 현저히 작아 권역단위사업으로 진행할 수 밖에 없었음</li> </ul> </li> <li>○ 권역단위종합정비사업은 사업유지 및 관리가 어려움               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권역단위사업을 시행해도 마을간 동질성이 없기 때문에 사업유지가 어려움</li> <li>- 사업종료 후, 시설관리가 되고 있지 않아 별도의 예산을 지원하여 유지관리가 필요함</li> </ul> </li> <li>○ 주거환경개선사업의 경우, 도로로 편입된 가구의 이주지원, 빈집 정리 등으로 사업이 이루어지나 보상문제 및 민원발생 등으로 사업기간이 지체됨</li> </ul>

- 농어촌 지역개발 관련하여 기초생활권을 총괄하는 부서와 일반농산어촌개발사업을 총괄하는 부서가 이분화되어 있어 총괄부서의 역할이 미흡함
- 일반농산어촌개발사업 매뉴얼의 잦은변경으로 인해 사업시행이 어려움
  - 기본계획 수립시에는 가능했던 사업이, 지침변경으로 인해 실시단계에서 제외사업으로 변경되어 사업시행이 불가능짐으로 인해 기본계획서를 변경해야함
- 상향식 사업을 강조하다보니 지역주민들이 마을예산으로 생각하는 경향이 있으며, 기본계획에서 실시단계까지 1~2년정도 소요됨
- 주택개발사업은 1년에 1개의 면에 1~2가구만 선정되므로 경쟁이 치열함

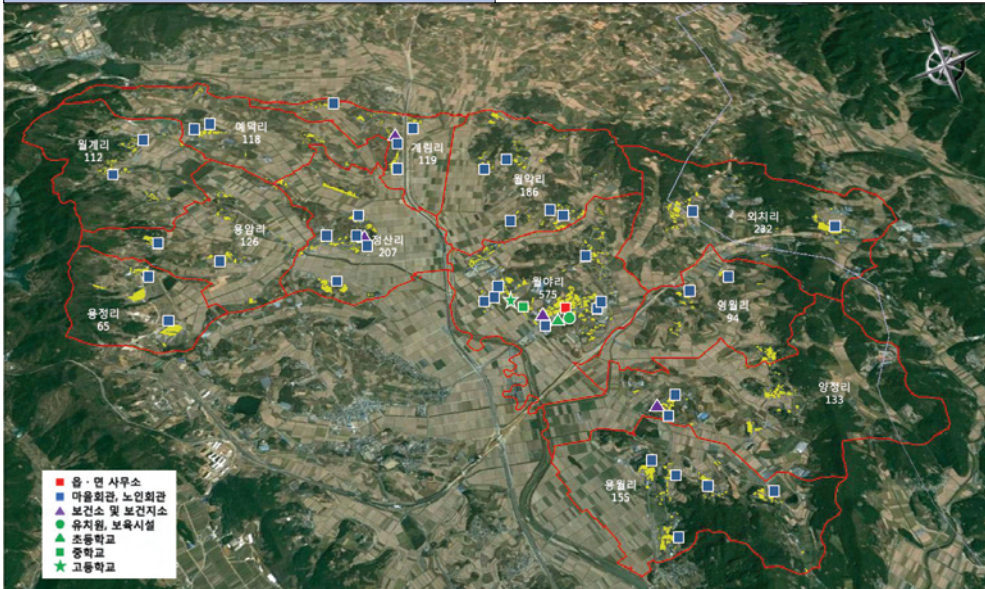
4) 시사점

① 사례지 C의 기초생활여건 현황

사례지 C의 기초생활여건(교통, 주거·환경, 의료·복지, 교육·문화) 현황은 다음과 같다.



### C-2면의 기초생활여건 공간적 분포도



<그림 3-25> 사례지 C의 기초생활여건 공간적 분포도

#### ○ 의료·복지

- 마을회관과 노인정 시설이 있으나, 대부분 비어있는 곳이 많고 별도의 프로그램이 없어 시설 활용도가 매우 낮은 상태이다.



<그림 3-26> 경로당 현황

- 의료시설과 보건지소 및 진료소는 대개 읍면소재지 등에 집중되어 있어 중심지로의 이동이 불가피하였으며, 읍면내 종합병원과 같은 고차의료시설이 없어 인근지역의 서비스를 이용하는 상황이었다.



○ 교육·문화

- 교육시설은 읍면에 1개 이상 위치하고 있으나, 교육시설까지의 거리가 최대 10~15km까지 떨어져 있어 학생들의 원거리 통학이 불가피한 상황이었다.
- C-1읍과 C-2면 내 공연장, 전시실, 복지회관 등의 시설이 존재하고 있었다. 그러나 복지회관의 경우, 회관 내 도서관을 제외하고는 시설이 노후화되어 있고 다양한 문화프로그램이 마련되어 있지 않아 이용률이 저조한 상태였다.



<그림 3-27> 복지회관 내부시설 현황

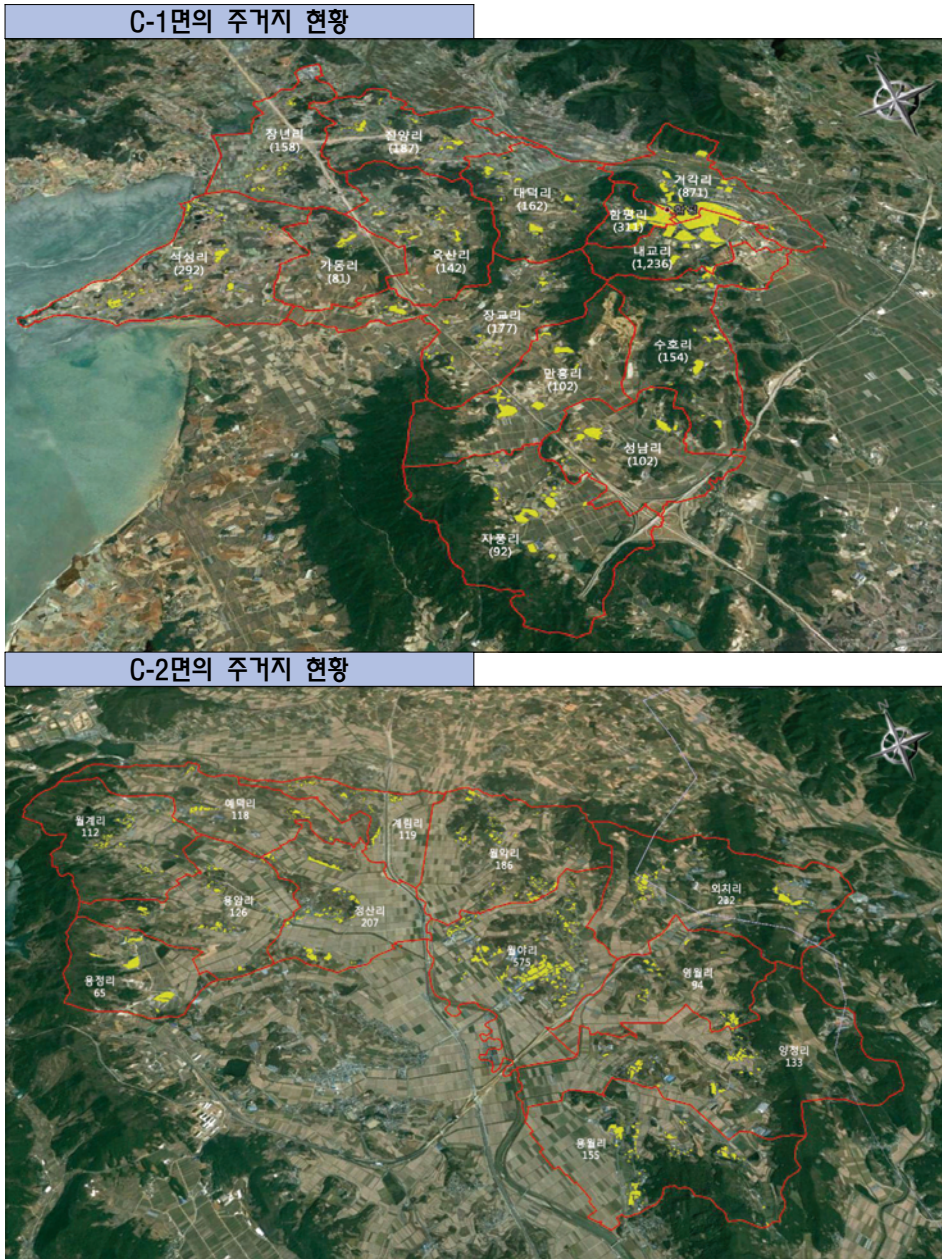
○ 교통

- C-1읍과 C-2면 내 마을 주민들은 교통수단을 시내(군내)버스로 이용하고 있으나, 일부지역에서는 대중교통수단이 없는 것으로 나타난다. 또한, 버스운행 횟수의 지역적 편차가 심하다.

○ 주거·환경

- C-1읍의 상수도 보급률은 75.0%이나 C-2면은 미급수 지역으로 지하수 및 마을상수도를 생활용수로 이용하고 있다. 하수도 보급률은 읍은 73.2%, 면은 18.7%로 하수처리환경이 다르게 나타남을 보여주고 있다.
- C-1읍과 C-2면 내 주거지는 광범위하면서도 점적으로 분포해 있으며 읍면소재지 주변에 집중되어 있다.

- 그리고 C-1읍과 C-2면의 주택보급률은 93.0%, 99.3%로 매우 높게 나타나고 있으나, 빈집이 각각 100호 이상 존재하여 이로 인한 민원 발생 소지 및 문제점이 야기되고 있다.



<그림 3-28> 사례지 C의 주거지 분포

## ② 사례지 C의 일반농산어촌개발사업 시사점

사례지 C군의 일반농산어촌개발사업을 통해 도출한 시사점은 다음과 같다.

### □ 신규마을 조성 및 재개발

- 중심지 주거환경을 개선하기 위하여 기존마을정비사업(주거환경개선사업)을 시행하고 있다.
- 주거환경개선사업의 사업 대상지는 군청 및 읍사무소가 소재한 지역이었고, 사업의 일환으로 도로개설을 통하여 마을 내 방재공간의 확보 및 안전성, 위생상 건전성을 확보하는데 초점을 맞추고 있었다.
- 그러나 중심지에 위치하다보니 높은 지가로 인해 토지보상 등의 문제로 도로를 정비하는 선에서 사업이 추진되고 있었다.



<그림 3-29> 주거환경개선사업으로 도로정비

### 제3절 소결

본 장에서는 농어촌개발사업의 일환인 일반농산어촌개발사업의 실태 분석을 통해 현재의 농어촌개발사업의 문제점을 파악하고 이에 따른 시사점을 얻고자 사례지 조사와 인터뷰 조사 및 설문 조사를 바탕으로 살펴해보았다.

농어촌개발사업 실태분석을 통한 문제점과 이에 따른 시사점은 다음과 같다.

첫째, 농어촌지역의 서비스 수준은 지방정부의 재정력이나 계획능력에 따라 심각한 차이를 나타내고 있다. 중앙부처와 지방정부의 자체 논리와 투자 계획에 근거하여 투자가 이루어짐으로써 자치단체의 재정력이나 계획능력에 따라 서비스의 양과 질이 상이하게 나타난다. 또한, 매칭펀드 방식의 재원조달로 인해 지방비 부담능력에 따라 서비스 공급수준에 큰 차이를 보이고 있다.

이는 지역이나 사업의 종류에 따라 투자 과잉과 부족 현상이 동시에 나타나고, 기초생활기반확충 등에 대한 불균형 현상이 심화되는 요인으로 작용하여 지역간에 격차가 발생하는 요인으로 작용한다. 특히, 기존 각 부처의 지역개발사업이 한 지역을 대상으로 생활여건 개선과 생활서비스 공급에 주력하고 있어 사업 대상지역으로 선정되지 못한 지역을 소외시키는 결과를 낳을 가능성이 상존해 있다. 또한 인구밀도가 낮은 농어촌 지역에서는 시설투자의 낮은 효율성과 취약한 재정력으로 시설확충이 어려워 서비스 공급이 상대적으로 부족하다. 결국 농어촌지역의 서비스 수준은 지방정부의 재정력이나 계획능력에 따라 심각한 차이를 보일 수 있다.

따라서 지방정부의 재정력이나 계획능력에 따라 차이가 발생하지 않고, 투자과잉과 부족현상 및 소외되는 지역이 발생하지 않도록 농어촌 지역의 생활여건에 관한 동등한 삶의 질 기반확충을 위한 기초생활기반 공급 기준 및 이에 따른 목표를 우선 확보하고, 지자체의 계획능력에 따라 차이가 발생하지 않도록 국가차원에서의 쉽고 이해하기 쉬운 가이드라인을 제시해 주어야 할 필요가 있다.

둘째, 농어촌개발사업이 소득, 경관사업, 마을회관 리모델링 사업 등 하드웨어에 편중되어 있어 농어촌의 삶의 질 향상을 위한 기본적인 사

향으로써의 역할을 수행하지 못하고 있다.

일반농산어촌개발사업이 소득, 경관사업 등에 편중되어 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 통한 지역발전 및 공동체를 통한 지역발전에 기여가 미약하다. 또한 정부지원을 통해 마을회관 리모델링, 다목적회관, 보건소 등 다양한 시설물을 설치하였으나 실제 그것을 원활히 운영하는 사례가 많지 않으며, 기존 관련 시설물을 방치하는 곳이 많다. 그리고 여전히 농어촌은 도시와는 달리 상수도, 하수도 보급률이 과거와 별다른 차이가 없이 20% 이하를 보이는 지역이 존재하고 있다. 국민이 살아가는데 필요한 기초적인 삶의 질을 유지시켜주는 것이 공공의 목적인데 이런 부분들이 간과되어 왔다. 이에 대부분의 농어촌 지역은 노후주택이 많고 빈집이 그대로 방치되어 있고 주거환경의 질이 떨어진다. 또한 안정적인 용수 공급시설이 마련되어 있지 않으며 생활폐기물 처리 등이 미흡하다.

따라서 농어촌의 기초생활기반여건 확충을 통해 지역격차를 개선할 뿐만 아니라, 삶을 영위하기 위한 최소한의 생활서비스를 어디에서든지 누릴 수 있도록 농어촌 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 기초생활기반 확충에 대한 개념정의 및 공급계획을 세워 효율적으로 정책을 추진하기 위한 전략계획 수립되어야 한다.

셋째, 농어촌 지역의 삶의 질 향상을 위한 서비스 공급실태의 객관적 진단이 미흡하고, 진단 없이 부처별로 산발적인 형태로 사업이 추진되다 보니 사업의 실효성이 저하되고 있다.

사업이 지역별 기초생활여건 기반확충시설의 실태나 결핍수준에 대한 객관적인 진단이 이루어지지 못한 채 지자체의 기본계획서 등을 통한 계획을 토대로 중앙부처별로 산발적으로 추진되고 있어, 현재의 농어촌개발사업은 기초생활기반여건 확충을 위한 공급의 체계성이 부족하고 농어촌지역의 기초생활기반 수준의 지역적 불균형이 상당한 실정이다. 또한, 농어촌 지역의 기초생활기반여건 확충을 위한 서비스 개선을 위해 각종 사업은 다양하게 추진되고 있으나, 진단이 이루어지지 않아 사업 간의 차별성이 결여되거나 유사내용 사업을 중복 추진하여 종합성과 일관성이 떨어지고 있다.

그리고 ‘농어촌서비스기준’ 지표가 존재하지만 시·군을 중심으로 평가하다 보니 농어촌지역의 정확한 현황파악이 어려운 실정이다.

김광선 외4(2010)의 농어촌서비스기준 자료구축 현황에 따르면, 본 연

구의 사례조사 지역인 A시, B군, C군의 기초생활여건 현황은 다음과 같다.

(표 3-70) 농어촌서비스 기준에 따른 사례지역 현황

시군명	주거					교통			보건의료						
	주거 기능	신재생 에너지 보일러 보급	공동 시설 프로 그램	안전한 마실물	오피수 처리	대중교통		인도 설치	1차진료				순회 방문	의약품 구입	
	최저 주거 기준 이사 가구 비율 90% 이상	%	운영비 /프로 그램 지원 (%)	면지역 상수도 보급률 75% 이상	시군별 하수도 보급률 71% 이상	행정리 별 도보 15분내 정류장 버스하루 3회 이상 이용	시군별 공공 교통 유무	인도 설치 도로 비율 (%)	일반병 의원	한방병 의원	치과병 의원	방사선 병리 검사	행정리 별 월1회 이상 순회 방문 (%)	읍면내 의약품 구입 가능 (%)	
A시	90.4	0.086	-	66.9	48.0	89.4	-	-	95	27	43	1	-	100	
B군	70.4	0.488	-	23.6	44.4	92.3	-	36.1	21	7	7	0	5.6	100	
C군	73.1	0.467	-	24.8	36.2	86.7	-	22.7	19	5	5	0	68.6	100	

시군명	교육			사회복지				응급	문화여가		
	고등학교	교육발전 위원회	평생교육	청소년 (청소년 활동진흥 시설)	아동	다문화가족		도난방지	독서	문화시설	
	시군별 우수/기숙 형 고교1개소 이상	교육발전 위원회 유무	읍면별 1개소 이상	시군별 청소년 수련관, 문화의 집, 수련원수	읍면별 지역아동 정보센터 1개이상 (%)	시군별 다문화 가족 지원센터	다문화 가족지원 센터 방문 서비스 유무	행정리별 방범용 CCTV 설치 (%)	읍면별 공공 작은 도서관 1개이상 (%)	시군별 문예회관 및 지방문화 원수	시군별 월평균 문화 프로그램 수
A시	1	-	45.5	1	81.8	○	○	-	72.7	1	-
B군	1	-	9.1	3	63.6	○	○	-	100	1	0.3
C군	1	0	11.1	1	77.8	○	○	-	100	1	0

출처: 김광선 외 4(2010)

위의 (표 3-70)에 의하면, 면지역 상수도 보급률 75% 이상은 A시는 66.9%, B군은 23.6%, C군은 24.8%이고, 시군별 하수도보급률 71% 이상은 A시는 48%, B군은 44.4%, C군은 36.2%이다.

본 연구의 사례조사에서 A시의 사례지 A-2면의 상수도보급률은 상수도 미설치지역으로 마을별 간이상수도를 사용하고 있었고, B군의 B-1면과 B-2면은 상수도보급률이 33.6%, 1.8%, C군의 C-2면은 미급수지역으로 지하수 및 마을상수도를 사용하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 A시의 A-1읍의 하수도보급률은 11.4%, A-2면은 19.8%, B군의 B-1면은 17%,

B-2면은 18.5%, C군의 C-1읍은 73.2%, C-2면은 18.7%로 나타났다.

이렇듯 시·군을 중심으로 진단 및 평가를 하다 보니 농어촌지역의 정확한 현황 및 결과파악이 어려운 실정이다. 따라서 농어촌의 기초생활여건을 파악하는 기준이 시군단위가 아닌 최소 행정단위인 읍면단위로 구분하여 객관적인 진단 및 평가가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

또한, 농어촌 주민의 삶의 질 향상대책을 추진하고 있으나 서비스 공급 실태의 객관적 진단이 없으므로 기본계획의 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 성과지표의 부족으로 이어질 수 있다. 즉 객관적인 자료를 바탕으로 한 사전검토와 사후 평가 그리고 그 결과의 피드백을 거치는 체계적인 사업관리가 미약한 상태이다.

따라서 농어촌 지역의 삶의 질 향상을 위한 위계별 서비스 공급실태 지표를 마련하여 객관적으로 현황을 파악하고 부처 간 자료를 공유하여 중복 사업을 추진하지 않고 체계적인 공급서비스 제공이 가능하도록 해야 한다. 지표는 향후 농어촌 주민의 삶의 질이 얼마나 향상되었는지를 객관적으로 표현할 수 있으며, 일반 국민들이 이해하기 쉽고 시계열별로 도농간 비교분석 및 성과파악이 용이하며 정책 자료로 활용이 가능할 수 있을 것이다.

넷째, 농어촌개발사업이 규모에 따른 공간적 구분은 하였으나, 공간범위에 따른 예산의 차별성이 없으며 중심지 마을과 배후마을의 통합적 발전 전략 모색 및 공간적 연계에 소홀함이 있다.

농어촌의 거점은 공간정주체계의 위계에 따라 상위, 중위, 저위의 거점으로 구분이 가능하다. 현재 농어촌개발사업은 부문접근방법의 성격을 지니고 개별적으로 추진되어 왔기 때문에 그 개발효과를 제약하여 왔을 뿐만 아니라 기능적으로 통합된 농촌중심지의 합리적인 계층체계가 결여되어 농촌개발을 위한 효율적인 공간구조를 형성하지 못하고 있다(최양부, 정철모, 1984).

일반농산어촌개발사업은 유형별·기능별로 구분하고 있고, 읍면소재지→권역단위사업→신규마을조성 및 재개발, 기초인프라정비와 같이 규모에 따른 공간적 구분은 하였으나 사업적용 및 공간범위에 따른 예산의 차별성이 없으며, 농어촌 중심지 육성이 배후마을을 지원할 수 있게끔 만들지 못해 중심지 마을과 배후마을의 통합적 발전 전략 모색 및 공간적 연계에 소홀함이 있다.

예를 들어 동일한 유형의 사업이지만 시·군청이 소재한 대단위 읍·면과 일반 소규모 읍·면 모두 일괄적인 사업비를 지원함으로써 형평성 문제가 제기되고 있으며, 읍면소재지 및 권역단위에 대한 사업범위의 명확한 정의가 없어 각 지자체마다 다양하게 해석하여 적용하고 있다. 또한 사업범위가 자연마을↔소생활권↔읍·면소재지↔인근도시 등으로 정주체계가 고려되지 않고 있다. 농어촌 공간은 도시와 달리 인구 및 정주분포가 소규모 분산적으로 분포되어 있는 등의 특징이 있다.

따라서 농어촌의 인구 및 공간적 요인을 고려하여 규모의 경제성 및 효율성 있게 공간 재편을 추구하고 그에 맞는 역할과 기능설정이 필요하다. 이를 위해 인구기준과 농어촌지역의 공간적 요인을 함께 고려하여 공간단위별 역할 및 기능을 부여한 공간재편을 추진하고, 차별성 있는 예산 등의 배정이 필요하다.

다섯째, 사업 투자방식이 분산적이며 소규모 예산으로 추진되고 있다.

읍·면소재지개발사업의 중심마을 개발이라는 당초의 원칙은 사업시행 과정에서 일부 충실히 지켜지지 않고 있다. 각 사업에 맞는 예산의 적절성 부족으로 과거 정주권개발사업이 면중심지 개발사업으로 다양한 사업을 추진할 수 있게끔 되어 있었으나 도로 사업에만 치중할 수 없었던 것처럼 책정된 예산이 작아 그 시기에 우선순위로 판단되는 것에 한정지어 사업수행이 이루어지고 있다.

따라서 다양한 사업을 만들어 추진하기 보다는 농어촌의 상위, 중위, 하위 등의 정주체계를 고려한 농어촌개발정책으로 각 공간위계에 맞는 사업이 가능할 수 있는 예산체계 및 정책체계를 갖추어야 할 것이다.

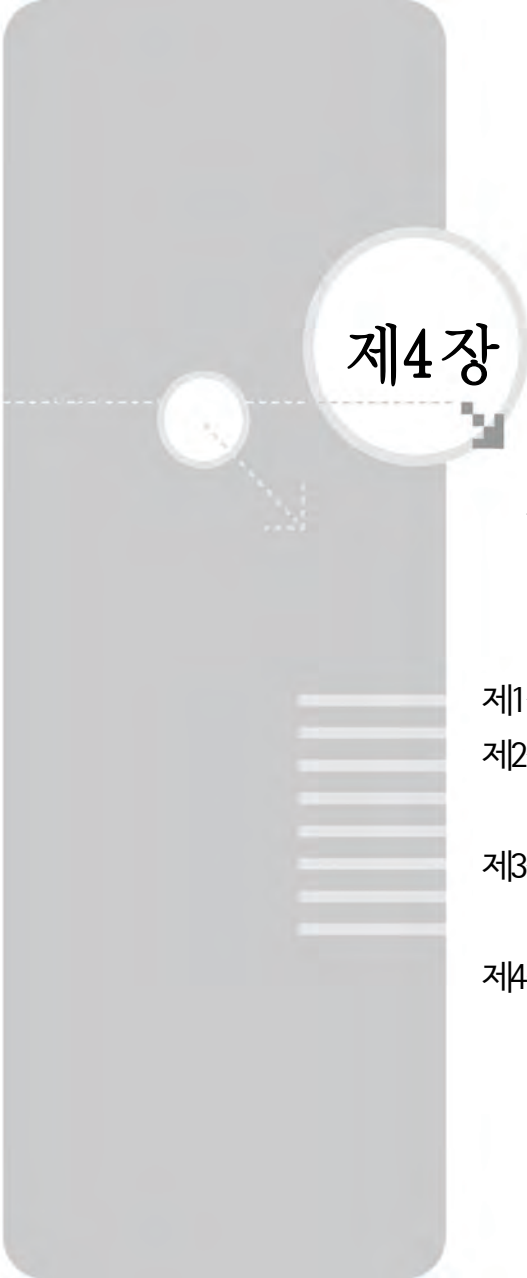
여섯째, 지역주민과 지자체가 직접 사업을 기획하는 능력 및 참여가 저조하다. 지자체 담당자의 전문성 부족으로 어려움이 있다고 한다. 이를 해결하기 위한 방안으로 구체화된 매뉴얼이 필요하지만 지자체 차원에서 체계적으로 통합 관리하여 실천할 수 있도록 하는 유도할 만한 제도적 기반이 마련되어 있지 않다. 따라서 농어촌의 문제를 해결하고, 농어촌이 살기 좋고 찾아가고 싶은 곳으로 될 수 있도록 농어촌 정주체계에 대한 철학에서 농어촌 개발계획에 대한 매뉴얼을 국가차원에서 통합된 형태로 제공해야 한다.

그리고 현재 사업추진 체계에서의 주민참여는 기본계획수립 등에서 공청회를 통해 참여하거나 개별적으로 민원을 제기하는 수준으로 이루어



지고 있다. 그러나 이러한 형태는 새로운 사업 발굴 및 다양한 주민의견 반영 등이 어렵고, 민원제기로 인해 사업이 장기간 소요되는 경우가 빈번히 발생하고 있다. 따라서 상향식 주민참여형 지역개발사업을 효율적으로 추진하고, 실질적으로 주민들에게 필요하고 시급한 사업을 우선 발굴·추진 할 수 있도록 사업시행 전 주민을 대상으로 선 역량강화사업을 진행할 수 있도록 소요재원을 확보하고 역량강화사업을 추진할 필요가 있다.





## 제4장

# 농어촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 대안적 개발 모색

- 제1절 삶의 질 개념 및 지표
- 제2절 농어촌개발사업의 삶의 질  
향상을 위한 대안
- 제3절 국외 농어촌지역의 삶의 질  
향상 관련 정책
- 제4절 소 결



## 제4장 농어촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 대안적 개발 모색

### 제1절 삶의 질 개념 및 지표

#### 1. 삶의 질 개념

서구사회에서는 1960년대부터 삶의 질(Quality of Life)의 문제가 학문적·정책적 측면에서 본격적으로 논의되기 시작하였다. 삶의 질에 대한 사회적 관심이 높아지게 된 것은 지속적인 경제성장에도 불구하고 빈곤 문제, 범죄문제, 환경문제 등과 같은 사회문제들이 심각한 상태에 이르게 됨에 따라 경제여건의 향상이 사회 구성원 전체의 복리와 행복을 당연히 증진시켜 줄 것이라는 종래의 가정에 회의가 일기 시작했기 때문이다(박대식·마상진, 2007).

우리나라의 경우, 1980년대 후반의 정치적 민주화와 경제적 풍요는 우리 사회의 관심을 삶의 질(Quality of Life)로 돌려놓았다. 그래서 1980년대 이후부터 본격적인 삶의 질에 대한 관심으로 연구가 증가하기 시작했고, 이후 오늘날까지 삶의 질은 중앙정부 및 지방정부의 주요한 정책적 관심사항으로 다양한 측면에서의 삶의 질 향상을 위한 노력들이 이루어지고 있다.

현대 대부분의 국가는 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 국가적 차원에서의 삶의 질은 한 나라의 국민들이 얼마나 만족스러운 삶을 영위하고 있는지를 나타내는 것이라 할 수 있다. 즉 국가적 삶의 질이란 한 나라의 국민이 얼마나 행복하고 만족스러운 삶을 영위하고 있는가를 경제·사회·문화·환경 등 모든 면에서의 물질적인 측면과 정신적인 측면을 포괄하여 나타낸 것이다. 따라서 한 나라의 국민의 삶의 질을 결정하는 지표는 경제적 수준을 나타내는 국내총생산 및 건강과 보건의 보장정도, 교육과 학습의 정도, 환경과 고용정도 등의 객관적 요소뿐만이 아니라 개인의 만족감과 행복감을 주는 주관적 요소 등으로 이루어진다.

그러나 삶의 질 개념에 대해서는 혼란스러울 정도로 다양하다. 일반

적으로 사람마다 삶의 만족을 느끼는 정도에 차이가 있어 특정한 사람의 삶의 질을 예측하는 것은 사실상 불가능하다. 그러기에 무엇이 인간의 삶을 만족스럽게 하고 행복하게 하는가에 대해서는 합의된 견해가 도출되기 어렵다.

또한 삶의 질 관련 선행연구는 일반적인 사회지표나 복지지표를 중심으로 전체 국민 또는 도시 주민을 대상으로 하는 것이 대부분이었으며, 농촌 또는 농촌 주민/농업인을 대상으로 하거나 도시·농촌을 비교한 경우는 많지 않았다. 또한 지금까지 삶의 질 관련 지표들도 주로 전국 단위 또는 일반국민을 대상으로 도시 위주로 설정되어 왔기 때문에 농어촌의 특성을 제대로 반영하지 못했다(박대식·마상진, 2007).

따라서 본 절에서는 삶의 질을 기초생활여건에 관한 생활서비스 수준에서의 만족도 또는 복지 수준에서의 만족도와 같은 개념으로 정의하고 농어촌의 삶의 질 지표와 관련된 선행연구를 고찰해 본다.

## 2. 농어촌의 삶의 질 지표

우리나라의 많은 부처와 연구기관에서는 국민의 전반적인 복지정도를 파악하는 사회지표와 국민의 삶에 영향을 미치는 소규모 지표인 생활수준지표, 일상생활에 필수불가결한 기초수요라 할 수 있는 기본생활수요 지표, 삶의 질에 영향을 미치는 요인들에 대한 주관적 만족도를 측정하는 의식조사지표 등의 다양한 형태로 삶의 질을 측정하고자 하였다. 또한 이러한 삶의 질 지표를 마련하기 위해 아래와 같은 다양한 삶의 질 지표를 제시하고 있다.

### 1) 경기도 삶의 질 지표<sup>24)</sup>

경기도는 삶의 질을 측정하기 위하여 5개 구성요소(경제, 안전, 편리, 쾌적, 사회·문화)에 대하여 주관적 지표와 객관적 지표 총 149개를 구성하였다. 인간의 기본적 욕구를 바탕으로 구성요소를 구분하였으며, 주관적 지표와 객관적 지표를 혼용하여 사용한 것이 특징이다.

---

24) 경기개발원(2001)에서는 경기도에서 경기도민 생활수준 및 의식구조 조사 및 경기사회 지표를 발간하여 삶의 질을 측정하나 정책적으로 구체화하기 위한 방법의 하나로서 삶의 질을 측정하기 위한 지표를 설정하여 경기도 삶의 질 지표체계의 개선과제를 제시하였다.

(표 4-1) 경기도 삶의 질 객관지표

구성요소	세부요소	주관지표
경제적 삶	소득	가구당 월평균 소득
		만인당 생활보호대상자수
	지역경제	1인당 지방세 부담액
		1인당 GRDP
		사업체 고용자 비율
	사회복지	재정자립도
		사회개발비 세출비율
		재정자립도
안전한 삶	보건위생	만인당 의료인력수
		만인당 의약품 판매업소수
		만인당 결핵환자수
	방재 방법	풍수해 피해액
		-
편리한 삶	주거	주택보급율
		공동주택 비율
		상수도보급율
	생활편익시설	1인1일 평균 통근통학시간
		도로율
	교육	천인당 시장건물 연면적
		유치원 교원 1인당 원아수
행정서비스	초등학교 학급당 학생수	
	만인당 공무원수	
쾌적한 삶	환경	이산화탄소 배출밀도
		산림면적 비율
		쓰레기 재활용비율
	도시계획	시가지 인구밀도
		하수도보급률
		천인당 공원면적
사회·문화적 삶	평생교육	PC이용률
		만인당 공공도서관 장서수
	문화여가	십만인당 문화예술공간수
		만인당 공공체육시설 면적
	사회참여	사회봉사활동 참여율
		투표율

(표 4-2) 경기도 삶의 질 주관지표

구성요소	세부요소	주관지표
경제적 삶	소득	소득이 증가하고 생활형편이 개선되는 것
	지역경제	물가가 안정되고 경기가 좋아지는 것
	사회복지	어려운 경우에 기초생활이 보장되는 것

구성요소	세부요소	주관지표
안전한 삶	보건위생	질병치료나 건강상담을 쉽게 받을 수 있는 것
	방재	홍수 등 자연재해의 우려가 없는 것
	방법	범죄나 화재 등의 우려가 없는 것
편리한 삶	주거	충분한 주거공간과 주거시설이 편리한 것
	생활편의시설	시장이 가깝고 교통이 편리한 것
	교육	아이를 안심하고 교육할 수 있는 것
쾌적한 삶	행정서비스	친절하고 신속한 행정서비스를 받는 것
	환경	공해가 적고 자연을 느낄 수 있는 것
	도시계획	정돈된 도시경관을 접할 수 있는 것
사회·문화적 삶	평생교육	공공도서관 등 평생교육여건이 충분한 것
	문화여가	공공문화·여가 시설이 충분한 것
	사회참여	지역행정이나 사회봉사활동에 참여할 수 있는 것

## 2) 도시와 농촌 주민의 삶의 질 지표

박대식·마상진(2007)은 도·농간의 삶의 질 격차를 측정하기 위하여 12개 구성요소(소득·소비, 노동, 보건의료, 안전, 주거, 정보화, 통신, 환경, 교육, 복지, 사회, 문화·여가)에 대해 19개의 항목으로 구성하였다.

삶의 질 측정은 주관적 지표와 객관적 지표로 측정될 수 있는데, 이 연구에서는 주관적 지표에 한정하여 측정한 것이 특징이다.

(표 4-3) 도시와 농촌 주민의 삶의 질 지표

소득·소비	소득	환경	생활환경의 쾌적성
	소비		교육서비스
노동	직업	교육	사회교육기회
보건의료	건강		학교교육기회
	의료서비스	복지	사회복지서비스
안전	안전		전반적 복지
주거	기초생활여건	사회	이웃관계
	주택		가정생활
정보화	정보·통신여건	문화/여가	문화·여가시설
통신	대중교통여건		

## 3) 생활서비스 지표

한국지방행정연구원(2008)에서는 지역생활여건 개선사업을 추진하기 위한 기본계획을 수립하고자, 교육, 문화, 의료, 복지, 주거, 환경, 인프



라의 7개 분야에 26개 지표를 선정하였다.

이 지표는 시군구의 일차적 삶을 영위하는데 필요한 가장 토대가 되는 기초적 서비스를 진단하기 위한 정책 자료로 의미를 지니며, 전국 시군구 단위별 통계자료 확보가 가능한 지표 가운데 극단적 지역적 편포를 나타내는 지표를 제외하고 최종지표를 선정한 것이 특징이다.

(표 4-4) 지역생활여건 개선사업추진을 위한 생활서비스 지표

부문	영역	하위영역	지표	가중치	성질
교육 (3)	공교육	초중등학교	학급당 학생수	0.5×0.5	negative
		평생교육	평생학습관 수	0.5×0.5	positive
	사교육	사설학원	읍면동당 사설학원 수	0.5	positive
의료 (3)	의료인력	의사수	인구 천명당 의사수	0.5	positive
	의료시설	병의원수	인구 천명당 병의원수	0.5×0.5	positive
		병상수	인구 천명당 종합병원 병상수	0.5×0.5	positive
복지 (6)	복지시설	아동복지	읍면동당 보육시설 수	0.5×0.25	positive
		노인복지	읍면동당 노인복지시설수	0.5×0.25	positive
		여성복지	읍면동당 여성복지시설수	0.5×0.25	positive
		장애인복지	읍면동당 장애인 복지시설수	0.5×0.25	positive
	기초생활 복지	기초생활 보호	제가노인복지서비스율	0.5×0.5	negative
			기초생활보장수급자 비율	0.5×0.5	positive
문화 (5)	문화시설	공공도서관	읍면동당 공공도서관 좌석수	0.5×0.5	positive
		문화공간	문화기반시설 인력수	0.5×0.5	positive
	여가·체육시설	체육시설	읍면동당 체육시설 수	0.5×0.5	positive
			공공체육시설수	0.5×0.5	positive
		청소년수련 시설	청소년 수련시설 수	0.5	positive
주거 (3)	주택	주택수급	주택보급률	0.5×0.5	positive
			인구천명당 주택수	0.5×0.5	positive
		주거의질	주택의 노후도	0.5	negative
환경 (3)	환경관리	수질	폐수발생량	0.5×0.5	negative
		대기	대기오염물질 배출시설수	0.5×0.5	negative
	생활환경	임야	지역면적 대비 임야면적	0.5	positive

부문	영역	하위영역	지표	가중치	성질
기초 인프라 (3)	교통	도로	도로포장률	0.5×0.5	positive
			도로율	0.5×0.5	positive
	상수도	상수도	상수도보급률	0.5	positive

#### 4) 지역 경쟁력 지표

국토지리학회(2008)는 지역경쟁력 지표를 지역 삶의 질 기반확충, 사회제도적 역량기반확충, 지역생산력 기반확충의 총 3개 분야로 구분하여 지역경쟁력 지표에 대한 세부지표를 도출하였다.

이 중 지역 삶의 질 기반확충에 대한 평가지표는 지역의 정주생활환경에 대한 평가 가능한 지표로 교통환경, 정주민구, 기반시설 여건변화로 3개의 대구분, 9개의 중구분, 27개의 세부지표로 도출하였으며, 기반시설 여건변화에 대한 평가항목이 많은 것이 특징이다.

(표 4-5) 지역 삶의 질 기반확충에 대한 평가지표

대구분		중구분	세구분
지역삶의질 기반확충	교통환경 여건변화	교통시설	도로율
			도로 및 철도 연장
			도로 포장율
			보행자도로
			차없는 거리
		교통체계 구축	광역교통체계 구축계획 수립여부
			대중교통체계 구축계획 수립여부
			지역교통체계 구축계획 수립여부
			교통시설물 건설계획 수립 및 시행여부
	정주환경 여건변화	인구현황	인구증가율
			인구유입 변화율
		주택	주택보급율 변화
			주택가격 상승률 변화
			임대주택보급률 변화
			접근성 변화
기반시설 여건변화	상하수도	상수도보급률	
		하수도보급률	
	교육	인구대비 초.중.고등학교 수	
		한 학급당 학생수	

대구분		중구분	세구분	
	의료		인구 만명당 의료기관수	
			인구 천명당 종합병원수	
				의료시설 이용 접근성(단축교통시간)
		공공편의시설설치		공공편의시설(복지시설 등)개수
				커뮤니티 시설(마을회관 등) 개수
				기반시설 수해가구 개수
	공원녹지		공원녹지면적	
			공원이용자수	

(표 4-6) 지역생산력 기반확충에 대한 평가지표

대구분		중구분	세구분	
지역생산력 기반확충	자금운영 실적평가	재무타당성	운영계획 수립여부	
			자발적 운영자금 조성여부	
			사업이행시 손익에 대한 경제 타당성	
			총사업비 규모, 재원조달에 대한 공고여부	
		자금조달 계획대비 자금조달 실적		국비 확보액/전체 국비예산(개발계획상)
				지방비 확보액/전체 지방비 예산(개발계획상)
				민간기준 자금조달계획 대비 자금조달 실적
				민자유치 담당부서 유무
			민자유치노력(민자유치설명회 횟수)	
	지역산업 증대효과	지역내 총생산		1인당 지역내 총생산
				산업별 이윤 창출비
				지방정부수입효과
		사업체		사업체수 중 가장 많은 비율을 차지하는 산업
				사업체수 증가율
				사업체 종사자수 변화율
	지역내 창업		제조업체 창업률	
			지역특화사업(사업장 매출액)	
			지역특화사업(사업장 고용자 수)	
	지역소비 수준	지역과급 효과		1인당 지방세수 증가액
				법인세 증가액
	산업유치 기반	국가산업 단지		국가산업단지 조성면적
				기반시설현황(도로, 녹지, 환경시설 등)
		지방산업 단지		지방산업단지 조성면적
				기반시설현황(도로, 녹지, 환경시설 등)
농공단지			농공단지 조성면적	
	기반시설현황(도로, 녹지, 환경시설 등)			
지역기반 기술보유			지역기반 보유기술 개수, 생산액	

대구분		중구분	세구분
인적자원	인구	인구	총인구수
			인구밀도
관광여건 변화	관광	관광	관광휴양지 방문객 수
			관광휴양지 고용자 수
			관광휴양지 매출액
			관광 및 지역개발 담당 공무원 수
			관광 및 지역개발 예산 비율

(표 4-7) 사회제도적 역량 기반확충에 대한 평가지표

대구분		중구분	세구분	
사회제도적 역량기반 확충	지역조직 역량	조직의 혁신성	지역발전 전략과약	
			지역발전 조례 지정현황	
			지역발전 추진체계 유무	
		주민의 호응도	주민의 호응도	
	사업지원 체계	세부계획	세부계획	사업 세부계획 수립여부
				단위사업 가운데 적정성 또는 독창성을 반영한 사업의 갯수
		관리체계	관리체계	종합사업관리 시스템 구축 운영 (사업관리시스템 구축여부)
				자발적 모니터링체계 구축여부
				국비예산집행액/전체국비예산(실시계획상)
				지방비예산집행액/전체지방비예산(실시계획상) (완료+정상사업갯수)/평가대상사업수
		행정지원 체계 구축	행정지원 체계 구축	관련기관과의 협조체계 구축 여부
				업무 총괄 또는 전담 조직 유무
	전담 조직 예산			
			전담조직 인원수	
	사업혁신 체계	창업유인 요수	창업유인 요수	창업지원 실적
지역혁신 체계 및 역량강화				지역혁신체계 육성 실적
			지역역량 강화 프로그램 개발 실적	

5) 농림어업인 복지실태 조사<sup>25)</sup>

정부에서 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’을 제정(‘04.3)하여 매 5년마다 농림어업인 복지실태조사가 의무화되어 실시되고 있다.

본 조사는 개인 면접 조사와 기존 통계를 활용하여 만족도 및 필요한 정책 등 주관적이고 객관적 지표로 구성되어 있다.

(표 4-8) 개인 설문조사(42개 항목)

구분(항목수)	조사항목(항목수)
복지(21)	<사회안전망> 건강보험가입현황, 연금 가입현황, 산재보험 또는 농림어업인 안전공제가입여부(3)
	<건강, 보건의료> 종합건강검진 시기, 응급의료 이용경험, 농부증 및 기타장애, 농약 중독경험, 농기계사고 경험, 질병치료시 애로사항, 보건의료서비스 개선을 위해 필요한 정책(7)
	<영유아 교육 및 보육> 영유아의 교육 및 보육시설 이용현황, 영유아의 교육비 및 보육비(2)
	<여성복지>여성의 연금가입현황, 출산전후 몸조리 일수, 육아 휴직 경험, 양성평등실현을 위해 필요한 정부지원, 필요한 여성복지사업(5)
	<기타 복지> 불의의 사고에 대한 안전대책 확보여부, 자연재해 여부, 전반적 안전수준 만족도, 전반적 복지수준 만족도(4)
교육(4)	<학생교육> 타지역 유학생 수, 자녀의 교육여건 만족도, 자녀의 사교육기회 만족도(3)
	<기타교육> 농어촌 교육여건 개선을 위해 필요한 정책(1)
지역개발(17)	<기초생활여건>주택 신·개축 의사, 주택 신·개축 자금마련 방법, 이주 의사, 폐기물처리방법, 생활환경 쾌적성 만족도, 기초생활여건 만족도, 기초생활 여건 불만족 요인, 이웃과의 만족도(8)
	<정보화>정보통신여건 만족도, 컴퓨터관련 교육경험(2)
	<문화예술·여가>필요한 문화·여가시설, 월평균 휴무일, 하루 평균 근로시간(3)
	<농어촌의 경관보전>경관보전직불제도에 대한 인식정도(1)
	<도농교류 확대>도·농교류활동 참여여부, 도농교류활동 참여 의사, 도농교류 활성화를 위해 필요한 정책(3)

25) 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법 제정으로 매 5년 주기로 농림어업인등에 대한 복지실태등 조사가 의무화 되어 2004년도에 농식품부에서 조사하였고 정부조직개편에 따라 통계청에서 2008년에 농림어업인 복지실태조사로 조사명칭을 변경하여 실시한 자료이다.

(표 4-9) 기존 통계 활용(65개 항목)

구분(항목수)	조사항목(항목수)
복지(24)	<사회안전망> 부채규모, 소득 미 가계지출, 소득만족도, 직업만족도, 소비생활만족도(5)
	<건강, 보건의료>만성질환현황, 병상수, 유병률, 유병일수 및 외병일수, 월평균 보건의료비, 보건의료기관수, 보건의료기관에 대한 접근도, 건강수준 만족도, 보건의료서비스 만족도(8)
	<영유아 교육 및 보육>유치원 취원률, 영유아 비율 및 보육시설 현황(2)
	<노인복지>독거노인 현황, 장수인구비율, 치매노인비율, 노인의 의존소득원, 필요한 노인복지서비스(5)
	<기타복지>농림어업 종사기간, 다문화가정, 범죄피해에 대한 두려움 정도, 조손가정(4)
교육(23)	<학생교육> 통학수단, 학생1인당 월사교육비 및 참여율, 교육비 부담에 대한 인식, 대학(교)진학률, 복식학급 학교수, 사서교사 배치율, 사설학원 수 및 학생수, 소규모학교 비율, 전문계 고등학교 현황, 특수교육자 진학률 및 취학률, 학교수 및 학급수별 학교수, 학생수 및 학생수별 학교수, 학업성취도 등급별 비율, 결손가정 학생비율, 학교진학률, 방과후 학교참여율, 학업중단비율(17)
	<교직원>교원수 및 연령별 교원수, 사무직원수(2)
	<기타교육> 고등학교 기숙사 보유율, 도서관 현황, 학컴퓨터보급률, 자기계발을 위한 평생교육 경험(4)
지역개발(18)	<기초생활여건>환경오염 체감정도, 도로포장율, 상수도보급률 하수도보급률, 자동차보유여부, 주택건축연도별 현황, 주택의 시설현황, 주택(규모,시설)만족도, 교통안전시설에 대한 만족도(9)
	<정보화> 컴퓨터 보유 및 인터넷 설치여부, 인터넷 이용목적, 마을홈페이지 구축비율(3)
	<문화예술/여가> 가사분담, 공연장 및 전시장 관람, 문화·예술 시설 공간수, 사회단체참여, 주요 여가활동, 문화·예술행사 참여 및 만족도(6)

## 6) 경기도민의 삶의 질 지표

경기개발원(2009)은 삶의 질을 측정하기 위하여 8개 구성요소(지역경제, 교육·문화, 교통, 주거·환경, 정보화, 일반행정, 사회복지, 사회안전)에 대하여 총 44개 지표로 구성하였다.

삶의 질 평가항목은 ‘지역경제, 교육·문화, 교통, 주거·환경, 정보화, 일반행정, 사회복지, 사회안전’ 등 다양한 부문에서 다루고 있으며, 경기도 지역주민들의 삶의 질을 지역별로 객관적으로 조사 측정함으로써 경기도청의 정책결정에 유용한 자료를 제공하고자 했다.

(표 4-10) 경기도민의 삶의 질 지표

구분	지표	구분	지표
지역경제	1인당 GRDP	정보화	환경오염배출시설물 비율
	지역경제 투자비율		유통시설수
	50인 이상 사업체수		공무원 정보화 교육비율
	경제활동 인구		주민정보화 교육비율
	공장 등록율		행정 컴퓨터 보유현황
	재정자립도		행정 온라인 통신회선
교육문화	문화시설현황	일반행정	공무원 1인당 주민수
	청소년수련시설		민원 공무원 1인당 민원처리수
	문화예술행사 당 참여주민 수		총민원처리수 대비 제도개선 주민건의 민원처리 비율
	교육 및 문화예산 비중		공무원 청렴도
	초·중·고등학교 교원당 학생수		사회복지
대학교 입학정원 수	인구 1,000명당 병상수		
교통	도로포장률	보육시설 확보율	
	고속도로&철도 연장비율	사회복지시설 확보율	
	주차장 확보율	기초생활수급가구 비율	
	주차면당 차량수	사회안전	교통사고발생비율
	교통체증도		범죄발생율
주택보급률	범죄검거율		
시가화면적 비율	화재발생률		
상수도 보급률	소방관서 수		
주거 및 환경	하수도 보급률	인구 1,000명당 경찰관 수	
	쓰레기 배출량		
	쓰레기 재활용 비율		

7) 농어촌서비스 기준<sup>26)</sup>

농림수산식품부(2009)에서는 공공기관 농어촌 사업의 가이드라인으로 활용하기 위해 농어촌지역 주민들이 일상생활을 영위하는데 요구되는 공적서비스 항목과 최소한의 목표수준을 개념 짓는 농어촌서비스 기준을 아래와 같이 8개 분야 31개 항목으로 제시하였다.

서비스 항목 선정 원칙은 농어촌 주민의 삶에 기본적이고 필수적일 것(생활 직결성), 측정이 가능하고, 비교가 용이할 것(측정 용이성), 정책집행에 적합한 대상일 것(정책 추진성)으로 한다. 그리고 목표시점은

26) 삶의 질 향상 특별법 제3조 제6호에서 농어촌서비스 기준은 농어업인 등이 일상생활을 하는데에 요구되는 공공서비스 중 대통령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치를 의미한다.

2014년 제2기 삶의 질 계획 종료년도로 하며, 농어촌 평균마을(25가구 수준)을 기준으로 접근시간을 산정하였다.

이 서비스 기준은 시설 관련 서비스, 공급빈도가 중요한 서비스, 신속성이 요구되는 서비스, 접근성 개선 및 프로그램 확충이 필요한 서비스 등의 서비스 유형에 의해 보급률과 횟수, 대응시간 등의 유형별 기준을 유형화하여 제시하고 있는 것이 특징이다.

(표 4-11) 농어촌 서비스기준 항목과 내용

부문 (항목수)	관련항목	서비스 기준	관련기관
주거 (5)	주거가능 주택	최저주거기준 이상 주택(거주가구)비율을 90%이상으로 제고한다.	농식품부, 국토부, 지자체
	난방	읍지역 도시가스 보급률을 50%수준으로 높이고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신재생에너지 보급 등 난방비 저감정책을 우선 추진한다.	지경부, 산림청
	공동시설 프로그램	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지관리 및 프로그램을 지원한다.	지자체, 농진청
	안전한 마실물	면지역 상수도 보급률을 75%이상으로 높인다. 지자체는 원수 수질검사와 먹는 물 수질기준에 따른 수질관리를 해야 한다.	환경부, 지자체, 농식품부
	오폐수 처리	하수도 보급률을 71%이상으로 높인다.	환경부
교통 (3)	대중교통 운행	도보 15분거리내 버스 정류장에서 노선 버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 수요부족으로 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요 대응형 준공공교통 프로그램을 도입한다.	지자체 (국토부)
	여객선 운항	도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복1회 이상의 여객선이 운행된다. 도서의주민은 여객선 운임의 일부를 지원받는다	국토부, 지자체
	인도 설치	읍면소재지에 접근하는 주요 농어촌 생활도로 정비시 차도와 구분된 인도를 확보하도록 노력한다.	지자체 (행안부, 국토부)
교육 (6)	유치원/초·중학교	지역여건에 맞는 적정규모학교를 육성하고 적절한 통학수단을 제공한다.	교과부
	고등학교	시군에 1개교 이상 우수 고등학교를 육성한다.	교과부



부문 (항목수)	관련항목	서비스 기준	관련기관
	폐교요건	폐교시 학생들이 통학 및 폐교시설의 재활용 대안에 대해 공청회 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴한다.	교과부, 지자체
	방과후학교 프로그램	교과 과목, 특기 적성 등 방과후 학교 프로그램 참여 비율을 70% 이상으로 제고한다.	교과부
	교육발전 위원회	시군에 지자체와 교육청, 주민 등으로 구성된 교육발전위원회를 설치한다.	교과부
	평생교육	읍면별로 평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설이 1개이상 운영된다.	교과부, 문화부, 지자체
보건 의료 (3)	1차진료 서비스	시군내에서 내과,한방과, 물리치료실 등 중요과목 의사진료가 가능하다	복지부
	순회방문	마을별로 월1회 이상 보건소 등의 전문인력의 순회방문을 받는다	복지부
	의약품구입	자동차로 20분내에 일반의약품 구입이 가능하다	복지부, 지자체
사회 복지 (5)	노인	도움이 필요한 노인은 주1회이상 재가 노인복지서비스를 받을 수 있다.	지자체 (복지부)
	청소년	자동차로 30분내에 청소년센터에 도달할 수 있다.	복지부
	아동	자동차로 20분내에 초등학교들을 위한 아동센터 등 방과후 돌봄시설에 도달할 수 있다.	복지부, 교과부, 지자체, 농식품부
	영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 자동차로 20분내에 소규모 영유아 보육시설에 도달할 수 있다 *보육시설:(07년)964개읍면->(14년)최소수요 존재시 모든 읍면	복지부, 지자체
	다문화가족	자동차로 30분 내에 다문화가족지원센터 등 맞춤형서비스 제공시설에 접근할 수 있다. 교통불편으로 센터이용이 어려운 경우 방문서비스를 받을 수있다. *다문화가족 지원시설 09년:36개소-> 14년:전체 군지역	복지부, 농식품부
응급 (5)	응급서비스	응급환자 발생시 기본적인 응급 장비가 마련된 구급차가 30분 이내에 도착하여 응급처치를 한다	복지부, 소방청
	도서·벽지 서비스	낙도·벽지에 헬기·선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다	소방청, 해경청

부문 (항목수)	관련항목	서비스 기준	관련기관
	소방서비스	화재발생 신고 접수 후 5분내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 높인다.	소방청
	도난방지	도난방지 등을 위한 방범용 cctv가 주요 간선도로 길목에 설치되어 있다.	지자체 (경찰청)
	경찰서비스	112신고시 90%이상 5분내에 현장에 도착한다. *‘10년에 112신고 평균 출동시간으로 기준변경시 이에 따라 목표조정 추진	경찰청
문화 여가 (3)	독서	읍면내에서 도서 열라 및 대출이 가능하다. *읍면 작은 도서관 09년 93개소 ->14년 1400개소	문화부
	문화시설 및 프로그램	자동차로 30분내에 문화예술회관 등 문화시설에 도달할 수 있고, 월 1회이상 문화프로그램과 분기별 1회이상 전문 공연프로그램을 관람할 수 있다.	문화부, 지자체
	찾아가는 문화공연	찾아가는 문화 프로그램과 지역자체 문화프로그램 등을 통하여 연2회 이상 찾아가는 문화프로그램을 향유할 수 있다 *찾아가는 문화공연 08년 연1회->14년 연2회	문화부, 지자체
정보 통신 (1)	초고속망	농어촌 어디에서나 초고속망 접속이 가능하고, 80%이상에서 iptv 시청이 가능하다. *IPTV시청 가능 09년 26.1% ->14년 80%	방통위

또한 농어촌서비스 기준의 목표수준은 다음과 같이 제시되고 있다.

(표 4-12) 농어촌서비스 기준 목표수준

부문	관련항목	비교
주거	최저주거기준 이상 가구	'08년 : 77.9% ->'14년 : 90%
	읍지역 도시가스 보급율	'09년 : 32.9% ->'14년 : 50%
	면지역 상수도 보급율	'07년 : 45.2% ->'14년 : 75%
	농어촌 하수도 보급율	'07년 : 45.7% ->'14년 : 71%
교통	3회이상 대중교통 운행	'05년 : 89% ->'14년 : 100% (단, 수요부족으로 운행이 어려운 경우 제외)
	여객선 운행	'09년 : 100% ->'14년 : 100%유지
교육	폐교 요건	'09년 : 학부형 동의 ->'14년 : 학부모 동의와 지역주민의 의견반영
	방과후 학교 참여율	'08.10월 : 52.8%(전국) ->'14년 : 70%
보건의료	1차 진료서비스	*시군내에서 내과, 한방과, 물리치료실 의사진료 가능
사회복지	영유아 보육시설	'07년 : 964개 읍면 ->'14년 : 모든 읍면 (단, 최소수요 존재시)
	다문화가족 지원 거점시설	'09년 : 36개소 ->'14년 : 전체 군지역
응급	화재발생 신고접수후 5분내 현장도착	'09년 : 53.1% ->'14년 : 55%
	112 신고후 5분내 도착	'08년 : 87.5%(도단위 평균) ->'14년 : 90%
문화여가	읍면지역 작은 도서관	'08년 : 93개소 ->'14년 : 1400개소
	찾아가는 문화공연	'08년 : 연1회 ->'14년 : 연2회
정보통신	IPTV 시청가능	'09년 : 26.1% ->'14년 : 80%

#### 8) 기초생활권 종합진단지표

송미령 외 3(2011)은 전국 163개 기초생활권 시·군의 발전정도 및 잠재역량 등 지역여건과 특성을 종합적으로 파악하고 부문별로도 진단·평가가 가능하도록 기초생활권<sup>27)</sup> 종합진단지표를 다음과 같이 제시하고 있다.

이 지표는 객관적 통계자료만을 기반으로 하고, 다중 공선성 및 전문가의 의견 등을 고려하여 20개 세부 변수를 채택하고 있다. 또한 이렇게 구축된 변수 값은 Z-score로 표준화하여 비교 가능하게 하였으며, 영역별 지수의 가중치를 두어 진단하고 있다.

27) 송미령 외 3(2011)은 기초생활권을 '사람이 살아가는데 필요한 시설과 서비스, 일자리, 환경 등 기본적인 필요를 충족시킬 수 있는 인간정주로서의 최소공간 단위로 정의한다.

(표 4-13) 지역발전지수의 구성변수

영역별 지수	부문	지표	단위	세부내용	
생활 서비스	기초생활 여건	주택 신규화	%	20년 미만 주택비율	
		식수보급현대화	%	상수도 보급률	
		하수처리현대화	%	하수도 보급률	
	교육여건	공교육기반	개/km <sup>2</sup>	1km <sup>2</sup> 당 학교수(초,중,고)	
		사교육기반	개/천명	인구 1천명당 사설학원 수	
	보건·복지 여건	의료서비스 질	의료서비스 질	명/천명	인구 1천명당 의료인 수
			의료시설기반	개/천명	인구 1천명당 병상수
		아동복지기반	개/천명	영유아(6세 미만)1천명당 보육 시설 수	
		노인복지기반	개/천명	고령인구(65세이상)1천명당 노 인여가복지시설 수(노인복지관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소)	
	지역 경제력	산업기반	사업체기반	개	총사업체수
고용기회			%	15세 이상 인구대비 사업체 종사자수	
소득수준		소득수준	천원	1인당 소득세할 주민세	
지자체 재정		재정기반	%	재정자립도	
삶의 여유공간	녹색휴양 기반	녹색휴양공간	천m <sup>2</sup>	1인당 공원면적	
	녹지기반	녹지확보율	%	녹지율(임야, 염전, 하천, 제방, 구거 유지면적/토지면적)	
	문화체육 기반	문화시설	개/천명	인구 1천명당 영화관, 공연장, 전시장, 시군민회관, 도서관수	
		체육시설	개/천명	인구 1천명당 체육시설수	
주민활력	인구변화	인구증가율	%	연평균 인구 증가율(최근 5년간)	
	인구구조	고령화율	%	총인구중 65세 이상 인구비율	
	인구활력	출생률	%	해당연도 중앙인구 1천명 대비 출생자 비율 *중앙인구는 7월 인구 기준 사용	

출처 : 송미령 외 3(2011)

### 3. 소결

삶의 질에 대한 개념은 앞에서 살펴보았듯이 개념 짓기에 혼란이 있다. 그러나 많은 연구자들이 공통적으로 인정하는 것은 삶의 질이란 일반적으로 사람들이 느끼는 삶의 만족도이고, 사람이 특정지역에서 살아가는데 기본적으로 필요로 하는 서비스라는 것이다. 그리고 그 기본 서비스는 의료, 복지, 주거, 교육, 환경, 문화, 기초인프라 등이라는 것이다.

그러나 이러한 삶의 만족을 측정하는 방법 및 지표는 각 연구자의 연구목적에 따라 다르다. 삶의 질 관련하여 그 동안 많은 국내 선행연구가 진행되었고, 이상의 삶의 질 영역분류와 관련한 국내 선행연구를 정리하면 다음 (표 4-14)과 같다.

(표 4-14) 삶의 질 영역분류와 관련된 국내 선행연구 요약

연구자(연도)	연구(지표)명	삶의 질 영역
경기개발원 (2001)	경기도 삶의 질 지표	소득, 지역경제, 사회복지, 보건위생, 방재, 방법, 주거, 생활편의시설, 교육, 행정서비스, 환경, 도시계획, 평생교육, 문화여가, 사회참여
박대식· 마상진(2007)	도시와 농촌 주민의 삶의 질 지표	소득·소비, 노동, 보건의료, 안전, 주거, 정보화, 통신, 환경, 교육, 복지, 사회, 문화여가
한국지방행정 연구원 (2008)	생활서비스 지표	공교육, 사교육, 의료인력, 의료시설, 복지시설, 기초생활복지, 문화시설, 여가·체육시설, 주택, 환경관리, 생활환경, 교통, 상수도
국토지리학회 (2008)	지역 경쟁력 지표	<지역 삶의 질 확충에 대한 평가지표> 교통시설, 교통체계구축, 인구현황, 주택, 상하수도, 교육, 의료, 공공편의시설설치, 공원녹지
통계청 (2008)	농림어업인 복지실태조사	사회안전망, 건강·보건의료, 영유아 교육 및 보육, 여성복지, 기타복지, 학생교육, 기타교육, 기초생활여건, 정보화, 문화예술여가, 농어촌의 경관보전, 도농교류 확대
경기개발원 (2009)	경기도민의 삶의 질 지표	지역경제, 교육·문화, 교통, 주거·환경, 정보화, 일반행정, 사회복지, 사회안전
농림수산식품부 삶의질향상위원회 사무국(2009)	농어촌 서비스 기준	주거, 교통, 교육, 보건의료, 사회복지, 응급, 문화여가, 정보통신
송미령 외 3(2011)	기초생활권 종합진단지표	기초생활, 교육, 보건복지, 산업기반, 소득수준, 지자체 재정, 녹색휴양기반, 문화체육기반, 인구변화, 인구구조, 인구활력

그러나 위의 표에서처럼 삶의 질 관련 지표는 많이 있으나, 주관적 기준으로서의 삶의 질을 평가하는 것에 초점이 맞춰져 있다. 그리고 주관적 기준이 아닌 객관적 근거를 바탕으로 한 삶의 질 평가는 시·군 단위로 작성되어 있어 광범위한 한 영역에서의 측정치로, 어느 곳에서나 동등한 서비스를 누리며 살아가기 위한 농촌의 공간계획에 필요한 구체적 서비스 기준으로 사용하기에는 한계가 있다. 즉, 종합적인 측면에서 다양한 지표를 제시하고 있지만, 삶의 질 향상을 위한 서비스 수준을 결정하기에는 어려움이 있다.

또한, 객관적 기준을 제시하기 위해 작성한 서비스 기준의 점수(목표치)는 표본조사 자료에 의해 도출된 자료로 전체 농어촌의 서비스 점수로 제시하기에는 현실을 반영하지 못하고 있다는 한계가 있다. 구득 가능한 정부의 공식 공표통계와 관계부처 및 지자체의 행정조사 등을 통한 결과를 무시한 채 대략적인 지표로 구성하다보니 기준목표 설정 등에 한계가 있다.

하수도 보급률의 경우, 07년도의 전국 평균은 87.1%, 일반 시지역은 91.5%, 농촌은 45.7%로 환경부의 농촌 하수도 개선사업의 목표는 2014년까지 71%로 올린다는 것이다. 그러나 현 시스템으로는 제 3장의 사례지를 통해 살펴보았듯이 실현 불가능한 기준이라 생각된다.

그리고 농어촌 서비스 기준에 대한 목표 수준이 모호하다. 난방의 경우, 읍 지역은 ‘도시가스 보급률을 50% 수준으로 높이고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신재생에너지 보급 등 난방비 저감정책을 우선 추진한다’고 제시하고 있는데, ‘읍소재지는 도시가스 보급률 70%, 면소재지는 도시가스 보급률 30%, 마을은 신재생에너지 보급 20%’라는 명확한 목표치가 정해지지 않아 해석상의 어려움이 있다. 또한, ‘유치원 및 초·중학교의 경우 지역여건에 맞는 적정규모의 학교를 육성하고 적절한 통학수단을 제공한다’고 하나 적정한 기준에 대한 정의 및 이를 토대로 한 목표가 제시되지 않고 있다.

따라서 농촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 지표가 되기 위해서는 다음과 같은 것들이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

첫째, 도시와 농촌은 공간적 범위 및 특성이 다르므로 각각에 맞는 삶의 질 지표와 내용으로 추진해야 한다. 농촌의 도시와의 차이를 인정하고 농촌의 특성에 맞는 삶의 질 지표로 구성해야 한다. 특히 농촌의 공간

적 특성을 배려한 삶의 질 확충을 위한 서비스 수준이 제시되어야 한다. 대부분의 삶의 질 지표는 농촌 공간의 분산된 정주형태를 반영하지 못하고 있다. 이에 농촌의 삶의 질 향상을 위해 농촌의 정주체계를 반영한 서비스 기준을 제시해야 한다. 그리고 이와 함께 농촌 지역수준별, 중심지 특성에 따른 공급 표준(기준)의 설정 및 목표 설정을 통한 서비스 향상이 필요하다. 이를 통해 무분별한 예산투자를 막고 현재의 성과수준 파악은 물론 전략적인 방안을 제시하여야 한다.

둘째, 농촌의 삶의 질 목표 및 지표에 있어서 공적 영역에서의 기준을 마련하는 것이 필요하다. 농촌의 삶의 질 측정은 민간 영역과 공공 영역을 구분할 수 있다. 그러나 민간 영역 즉 개인적 영역의 삶의 질을 측정하기 위한 연구 및 지표는 많은 곳에서 이루어지고 있지만 공공 영역에서의 삶의 질은 빈약한 편이다. 따라서 공공영역으로서의 농촌의 삶의 질을 위한 기초생활기반 확충이 될 수 있도록 공적 영역에서의 기준 마련이 필요하다.

셋째, 농촌의 최소한의 삶의 질 향상을 위한 서비스 수준이 무엇인지에 대한 정의가 필요하다. 시대와 장소에 따라 삶의 질 목표 및 지표의 종류나 요구수준은 달라진다. 따라서 이 시대에서 요구하는 농촌의 삶의 질 향상의 수준이 제시되어야 한다.

## 제2절 농어촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 대안

### 1. 농어촌 공간의 특징

최양부·정철모(1984) 및 김재완(1982)에 따르면, 농촌공간은 다음과 같은 본질적 특징을 갖는다.

첫째, 농촌지역의 공간은 농어업생산과 생활공간으로서의 기능적 성격을 갖는다. 즉 공간이용의 복합성을 갖는다. 농촌에서는 동일한 공간이 농어업 생산과 농촌주민의 생활에 복합적으로 중복 이용되는 즉, 생산기반의 기능과 생활환경기반의 기능을 동시에 가진다. 기능과 생활환경의 개선이 생산 활동의 효율화에 기여하는 상호관계를 특징으로 한다.

둘째, 낮은 거주밀도와 거주 분산성을 갖는다. 농촌에서는 도시에

비하여 상대적으로 주민의 거주밀도가 낮고, 농어업취락을 단위로 거주가 분산되어 있다. 도시 공간에서처럼 일반적인 정비는 비경제적이므로 취락을 기초단위로 하여 소규모로 분산 정비하는 것이 일반적이다. 그러나 사회복지, 문화, 보건의료시설 등은 집락마다 분산시킬 수 없으므로 복합기능을 가진 다목적 이용시설을 합리적으로 배치해야 한다.

셋째, 농어업활동의 기본적 생산조건을 우선적으로 안정시켜야 하는 특징을 가진다. 따라서 농촌공간의 정비는 농업적 자원이용을 우선적으로 보전하는 기본목표 아래 거주지 정비, 공공시설 배치 및 토지이용 등을 종합적으로 계획하여야 한다. 즉, 농촌에서 농어업활동의 기본이 되는 생산조건을 안정적으로 유지하려면, 우량농지나 양질의 농업용수 등 그 지역에서 농업에 이용되는 자원을 우선적으로 보전할 것이 요청된다.

넷째, 농촌 공간은 국토의 자연환경의 대부분을 차지하므로 자연자원의 순환적 이용과 농림업의 적정 생산활동 유지 등을 통하여 생태계를 보전하는 기능을 갖고 있다. 국토의 보전과 자연자원의 순환적 이용을 조화시켜서 농촌생활 환경을 유지해야 한다. 농촌에서 경지, 초지, 임지, 수역 등의 생태계는 농림어업의 적정한 생산활동에 의해 유지되고 있다. 그리고 이러한 생태계는 자연자원의 순환이용을 기초로 국토를 보전하고 자연환경을 유지배양하는 기능을 겸하여 가지고 있다.

다섯째, 농촌공간은 그 분산입지의 성격으로 인하여 자연적인 커뮤니티의 형성과 생활권에 따른 권역의 중층성을 갖는다. 거주구, 정주구, 정주권의 단계적 정주권역에 따라 종합적으로 정주생활환경기반을 조성해 나가야 한다.

그러나 전통적 인식은 급격한 도시화·공업화 과정에서 고도성장을 위한 농촌의 역할이라는 관점에서 농촌·농업부문의 희생은 불가피하다는 전제 속에서 당연한 것으로 받아들여졌다. 따라서 이러한 농촌공간에 대한 전통적 인식은 농촌도 인간정주의 공간이라는 측면을 도외시한 개발정책의 추진으로 인하여 인구의 과도한 대도시집중과 도시·농촌간의 심각한 불균형을 초래하였다.

따라서 이러한 농촌 공간의 특징에 의해 도시공간과는 다르게 농촌개발이 전개되어야 한다(김재완, 1983).

첫째, 생산과 생활을 일체시키는 정비개발로서, 공간이용의 복합성에 비추어 농촌 생산기반정비와 농촌 거주환경의 정비를 아울러 추진하는



즉, 생산과 생활을 연결짓는 계획적이고 일체적인 정비를 추진하는 것이 합리적이며 보다 적절하다.

둘째, 거주밀도에 입각한 정비개발방법으로 농촌이 도시에 비해 거주밀도가 낮고 거주가 분산성을 보이고 있음에 비추어 볼 때, 농촌 거주 환경을 정비함에 있어 도시공간과는 달리 공간의 넓고 풍부함을 살리는 그러면서 보다 효율적인 정비개발 방법이 필요하다. 동시에 취락을 계획의 기초단위로 한 다음, 취락별로 세밀한 정비를 추진할 필요가 있다.

셋째, 농어업에 이용되는 토지의 보전과 조화를 이루는 정비개발이다. 농어업에 이용되는 자원의 우위성을 확보하기 위하여, 토지이용에 있어 우량농지의 보전을 기본으로 하여야 한다. 거주지의 정비, 공급시설의 배치 등이 건전한 농업활동과 조화를 이루는 바람직한 농촌 공간의 정비라는 관점에서 농촌지역의 토지이용질서를 유지하여 나아가는 종합적이며 계획적인 농촌지역정비를 추진할 필요가 있다.

넷째, 자연자원의 순환이용과 조화를 이루는 정비개발이어야 한다. 농림어업에 의한 국토와 자연환경의 보전역할을 살리기 위하여 농림어업이 수행하는 환경보전기능을 적절히 평가하여야 한다. 한편 자연자원의 순환이용과 조화를 이룰 수 있는 농촌 거주환경의 종합적인 정비방법을 적극 도입할 필요가 있다.

다섯째, 권역의 중층성에 대응하는 정비개발 방법이다. 농촌 지역에서는 거주구, 정주구, 정주권과 같이 정주의 권역이 중층성으로 형성되어 있다는 특성을 감안하여야 한다. 농촌정비개발에 관하여 공통의 관심을 갖는 기초적인 합의를 형성할 수 있도록 지역적인 결연이 있는 구역을 핵으로 하여 권역의 확대에 맞추어 단계적으로 그리고 종합적으로 추진해 나아가갈 필요가 있다.

여섯째, 산촌과 어촌의 특수성을 배려해야 한다. 산촌에 관한 정비개발에서는 산간에 위치하여 정비가 늦어지고 있다는 점과 삼림이 갖는 다면적인 기능, 특히 공익적인 기능이 충분히 발휘되도록 기본조건을 정비할 필요가 있다. 어촌에 관한 정비개발에서는 거주환경이 어항의 배후에 위치하거나 해안선에 점재하는 등의 특성을 가지고 있음을 고려해야 한다. 다시 말하여 산촌, 어촌의 공간적인 특징을 충분히 고려해야 한다.

## 2. 농어촌의 정주체계

침체 및 쇠퇴되어 가는 농어촌지역개발을 위한 전략으로 농촌 정주체계<sup>28)</sup>를 고려한 합리적 육성에 관한 논의들이 전개되었다.

우리나라에서 농촌지역을 대상으로 하위정주체계에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 1980년대 이후의 일이다. 즉 1960-70년대의 성장거점중심의 국토정책과 농촌개발의 전형이었던 새마을 운동을 비판하면서 1980년대에 들어와 국토의 균형발전과 복지농촌건설을 위한 새로운 정책의 모색과정에서 나온 지방정주생활권개발계획이 가시화 되면서 시작되었다(이정환 외4, 1989).

과거 대도시 중심의 거점개발 방식이 이루어졌으나 배후지에 파급효과를 주지 못함으로 인해 1980년대에 들어서면서 하향식 지역개발에 대한 반성으로 개발정책의 공간적 틀로서 생활권 개념에 입각한 정주생활권 연구가 시도되었다. 즉, 지역주의적 개발전략의 차원에서 중심도시와 배후 농촌을 통합하는 지역을 개발권역으로 하여 지역의 특성과 지역주민의 생활에 필요한 기본적 수요를 만족시켜 지역간 균형개발을 모색하는 것이었다(최양부·정철모, 1984).

이러한 일환으로 우리나라에서는 다음과 같이 농촌정주생활권에 관한 연구가 수행되었다.

최양부·정철모(1984)는 농촌의 정주체계를 다음의 <그림 4-1>과 같이 구상하였다.

---

28)정주체계(human settlements system)란 농촌지역의 인구와 경제활동의 분포가 집중과 분산을 통하여 어떤 규칙성을 가진 체계를 이루는 것을 의미한다(정철모, 1987, 117).

농촌정주체계	농촌중심지계층별규모·기능	개발체계
	인구규모 : 100,000~20,000 기능 : 정주생활권의 중심지	농촌중심지개발 소도시개발 - 도시계획 수립 - 농공지구 소도읍개발 - 도시계획 수립 소도읍개발 - 도시계획 수립
	인구규모 : 20,000~3,000 기능 : 정주구 중심지	
	인구규모 : 3,000~1,000 기능 : 오지·벽지의 하위 서비스센터	
	인구규모 : 1,000 이하 기능 : 기본정주단위	마을종합개발

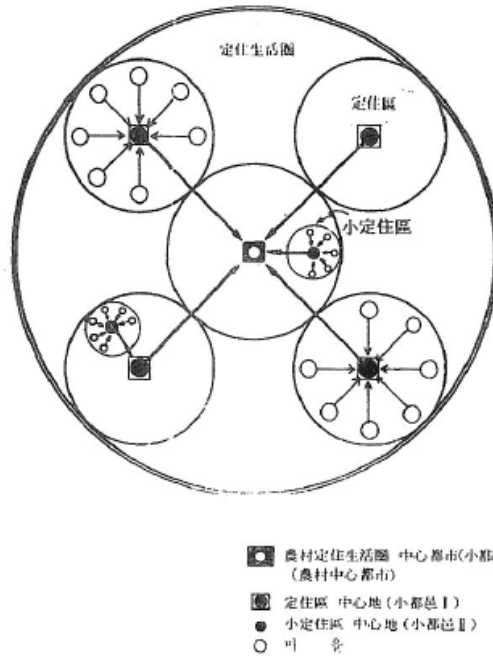
<그림 4-1> 농촌중심지 계층에 따른 개발체계

농촌중심도시는 농촌주민이 경제, 사회, 문화, 행정 및 정치활동을 수행하는 일상생활의 중심지로서 농촌주민들이 필요로 하는 기본수요와 각종 서비스를 제공하는 중심기능, 결정기능 및 거점기능을 담당하며, 인구규모 2만명 이상의 읍과 10만명 이하의 시로서 농촌정주생활권의 중심지이다. 그리고 농촌중심지 또는 소도읍(I)은 농촌정주체계에 있어서 자연적 환경, 지리적 조건에 따라서 농촌중심도시를 보조하는 기능을 수행하며 인구규모 2만명 이하의 읍과 3천명 이상의 중심지이다.

농촌중심지(II)는 인구규모 1천~3천명의 소규모 소재지나 그 이하의 중심지로서 농촌지역의 최하위 서비스 중심센터로서 전략적인 개발대상지이다. 끝으로 기본적인 정주단위인 마을은 농촌주민들의 거주 및 생활 활동의 공간으로 독립적으로 주민이 필요로 하는 모든 기본수요를 제공할 수 없는 불완전한 정주단위이다.

최양부·정철모(1984)는 마을은 상위의 농촌중심지와 공간적으로 연계되어 하나의 통합된 정주체계를 형성하고 있기 때문에 농촌중심지와 분리된 독립적인 존립이 불가능하고 규정짓고 있다. 따라서 이와 같이 농촌정주생활권내의 중심도시, 소규모중심지(소도읍 I, 소도읍 II) 및 마을은 서로 유기적으로 결합되어 있는 하나의 사회라고 주장한다.

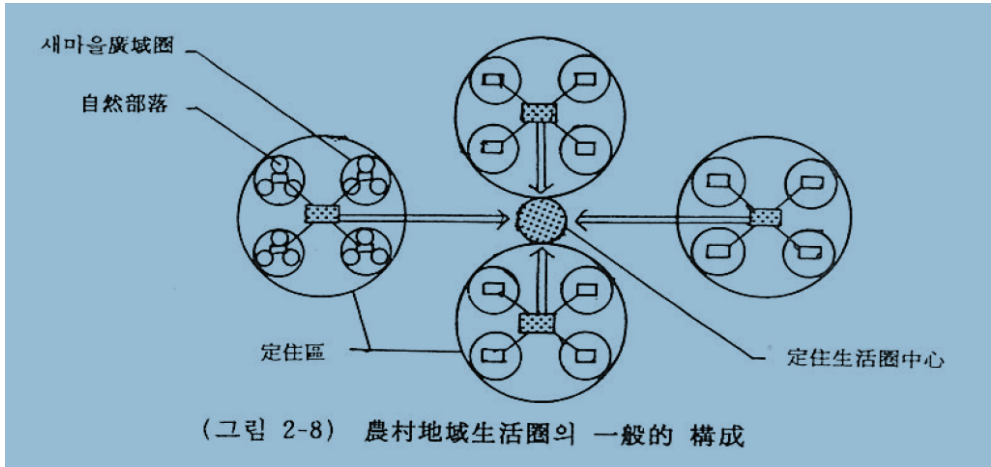
그리고 농촌정주생활권, 정주구, 소정주구의 관계를 다음과 같이 정리하였다.



<그림 4-2> 농촌 정주생활권의 공간구조

이정환 외3(1989)는 농촌중심지 체계를 대체로 마을→중심취락→중심도읍→중심도시에 이르는 4계층으로 구분하였다. 농촌정주생활권의 최상위중심지로서의 중심도시는 인구규모 2만에서 10만 미만의 시이고, 중심도읍은 인구규모 2만 미만의 읍 또는 면급 소재지이다. 중심취락은 인구규모 1천명 내외의 최말단 중심지로서 5-10개 마을에 거주하는 주민의 생활에 필요한 기반서비스를 제공하는 곳이며 이차적 중심지 기능의 응급보조적 기능을 수행하는 곳이다. 끝으로 최말단의 거주단위로의 마을은 자연부락으로 구분하였다.

그리고 최명규·전경배(1991)는 농촌지역의 생활권체계를 아래의 그림과 같이 농촌지역의 생활권이 자연부락에서 출발하여 새마을광역권, 정주권(읍면단위생활권), 정주생활권(군단위생활권)으로 이어지는 단계적이며 체계적인 개발체계를 구성하고 있다고 하였다.



<그림 4-3> 농촌지역에 있어서의 생활권 체계

한편 최명규(1992)는 농촌지역의 행정구역과 생활권과의 상호연계의 측면에서 자연부락단위권, 중심부락단위권, 읍면부락단위권, 군단위권의 4단계로 나타내었다. 또한 생활권의 권역구성을 인구수, 호수, 면적의 3가지 측면에서 분석해 본 결과 아래 그림과 같은 값을 산출하였다.


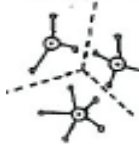
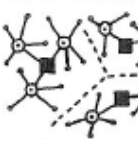
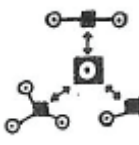
區分	自然部落單位圏	中心部落單位圏	邑, 面單位生活圏	郡單位生活圏
空間構成				
支持轄域				
	0.5- 1.0Km(0.6Km)	2.0- 3.0Km(2.5Km)	3.0- 5.0Km(4.5Km)	10.0- 20.0Km(14.5Km)
支持人口	40 - 240人 ( 192 人)	1,000 - 3,000人 ( 2,000人)	面: 4,000- 8,000人 ( 6,991人) 邑: 10,000-25,000人 (22,388人)	邑: 60,000-100,000人 (94,746人) 市:150,000-200,000人
支持世帯	10 - 60戶 ( 45戶)	250 - 750戶 ( 500戶)	面: 1,000- 2,000戶 ( 1,650戶) 邑: 3,000- 6,000戶 ( 5,207戶)	邑: 15,000- 25,000戶 (22,253戶) 市: 60,000-100,000戶

註: 괄호안의 숫자는 평균값임

<그림 4-4> 행정구역의 측면에서 본 농촌지역의 생활권역 구성

장택주(1993) 또한 아래의 표와 같이 각 지역유형 및 전국의 생활권을 4단계로 제시하였다.


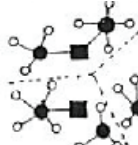
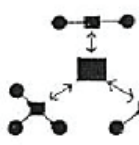
(표 4-16) 지역유형의 생활권역 구성과 시설설치계획(전국)

구분		부락단위권	중심부락단위권	읍면단위권	군단위권
공간 구성					
권역 구성	지지인구(인)	152-227	1,815-3,027	면:4,461-8,335 읍:14,533-24,549	62,682-100,733
	지지호수(호)	41-63	348-928	면:1,254-2,184 읍:3,750-6,248	16,697-25,683
	지지면적(km) (반경)	0.90-1.60 (0.3-0.4)	12.15-27.43 (1.1-1.7)	34.49-63.29 (2-2.5)	509.55-803.60 (7.2-9)

자료: 장택주, 1993 재구성

그리고 최명규(1995)는 농촌지역의 생활권을 자연부락에서 출발하여 정주구, 정주생활권으로 이어지는 계층적이며 체계적인 개발체계를 구성하고 있는 것으로 이것을 농촌지역의 행정구역과 생활권과의 상호관계의 측면에서 고찰하여 중심부락단위권→읍면단위생활권→군단위생활권 3단계로 구분하였다.

(표 4-17) 농촌지역의 생활권 구성

생활권	구분	중심부락단위권	읍면단위생활권	군단위생활권
공간구성				
지지범역(단위:M)		2,000-2,200 (2,100)	3,700-4,200 (4,000)	12,600-13,800 (13,200)
지지세대(단위:호)		400-600 (500)	1,600-2,300 (1,900)	18,300-22,500 (20,400)
지지인구(단위:인)		1,900-2,700 (2,300)	6,900-9,800 (8,200)	78,700-96,500 (87,600)

출처: 최명규, 1995, 재구성

이상에서와 같이 우리나라 많은 연구자들은 농촌의 지역개발은 정주체계에 의해 이루어져야 한다는 조건하에 다음의 (표 4-17)과 같이 농촌의 정주체계를 제시하고 있다.

(표 4-18) 연구자별 농촌 정주체계 구분

학자별	정주체계	특징
최양부·정철모 (1984)	<3계층> 농촌중심도시(소도시) 소규모 농촌중심지(소도읍 I, II) 마을	<인구기준> 10만 ~ 2만 2만 ~3천, 3천 ~1천 1천 이하
이정환 외 3 (1989)	<4계층> 중심도시 중심도읍 중심취락 마을	<인구기준> 10만 미만-2만 2만 미만 읍·면소재지 1천명 내외 자연부락
최명규·전경배 (1991)	<4계층> 정주생활권(군단위 생활권) 정주권(읍면단위 생활권) 새마을광역권 자연부락	-
최명규(1992)	<4계층> 군단위권 읍면단위권 중심부락단위권 자연부락단위권	<인구기준(세대기준)> 시: 15만~20만(6만-10만호), 읍: 6만~10만(1만5천-2만5천) 읍: 1만~2만5천(3천-6천호), 면: 4천~8천(1천-2천호) 1천~3천(250-750호) 40~240명(10-60호)
장택주(1993)	<4계층> 군단위권 읍면단위권 중심부락단위권 부락단위권	62,682-100,733(16,697-25,683) 읍: 14,533-24,549(3,750-6,248) 면: 4,461-8,335(1,254-2,184) 1,815-3,027(348-928) 152-227(41-63)
최명규(1995)	<3계층> 군단위권 읍면단위권 중심부락단위권	7만9천~9만7천(1만8천-2만3천호 <sup>29)</sup> ) 7천~1만(1천6백-2천3백호) 2천-3천(400-600호)

29) 최명규(1995)의 농촌지역 생활권의 인구 및 세대는 백자리에서 반올림하여 나타내었다.

대부분의 연구자들이 농촌지역에서 군단위생활권을 정주생활권으로 보고 군청이 소재한 시·읍급의 농촌중심도시를 농촌지역 하위설정체계의 최상위중심지로 한다는 점에서는 대체로 의견이 일치되고 있다.

그러나 이상의 연구에서 발견되는 것은 아직도 농촌지역의 하위정주 체계에 대한 명확한 개념에 대해 공통된 합의점이 없으며, 계층구분에 대한 일반화된 기준도 미흡하다는 것이다.

또한 이정환 외4(1989)의 주장처럼 읍·면권의 모든 읍·면소재지가 중심기능을 가지고 있지 않으며, 특히 최근에 와서 선별적인 성쇠를 거듭해 오고 있기 때문에 중심성이 있는 소재지보다도 중심성이 없는 소재지가 훨씬 더 많다는 데 문제가 있다. 즉, 현재의 군-읍-리로 이어지는 행정적인 계층구조에서 볼 때 면소재지마다 천차만별로 소재지에 따라서는 전혀 중심성을 갖지 못하는 경우가 더 많다. 그리고 지역의 공간범역도 상당한 차이가 있기 때문에 일률적으로 중심취락이나 하나의 기초생활권단위로 적용하기에는 문제가 있다. 또한 적은 인구규모를 갖고 있는 농촌에서 취락이나 하나의 기초생활권 단위는 규모의 경제를 시도하기에는 너무 작으며, 사회적·경제적 서비스의 임계가치에 도달하기에도 무리가 있다는 한계점이 존재한다.

따라서 시대적 변화로 인한 오늘날의 농어촌 인구 및 농어촌 공간의 특성에 맞는 계층구분에 의해 농어촌 지역의 정주체계에 대한 명확한 개념을 바탕으로 서비스의 질은 높지만 낮은 비용으로도 실현가능할 수 있는 일반화된 기준을 만들어 농어촌 공간을 운영해 나가는 것이 필요하다.

### 3. 농어촌개발사업 삶의 질 향상을 위한 서비스

농어촌지역 주민들의 일상생활에 필요한 생활기능을 제공하며 주거생활의 질적 수준제고와 공익에 필요한 기본적인 시설을 제시한 몇몇 연구가 있어 왔다.

그 중 渡邊光雄(1983)는 농촌지역의 시설을 15기능 75개로 농촌지역에 필요하다고 생각되는 모든 공적 시설을 다음과 같이 제시하였다.



(표 4-19) 농촌지역의 모든 공적시설

계열	시설명	계열	시설명	계열	시설명
교육시설	유치원, 국교, 중학교, 고교, 각종학교	복지시설	모자센터, 복지센터, 간이재판소, 노인정, 탁아소	자연	공원, 묘지, 절, 명승지, 호수
의료시설	의원, 진료소, 병원, 조산소, 약국	후생시설	요양소, 검역소, 보건소, 정박아 시설, 신체부자유자갱신시설	오락시설	영화관, 오락장, 유원지, 낚시터, 찻집
스포츠 시설	체육관, 테니스, 풀장, 무도장, 운동장	자치시설	파출소, 우체국, 소방소, 전화국, 대서소	공급시설	정수장, 변전소, 화장장, 진개처리장, 분뇨처리장
문화시설	도서관, 전시관, 식당, 공연장, 박물관	설비시설	방화용수, 계시관, 소방기구창고, 외등, 우체국	교통시설	버스정류장, 터미널, 주차장, 택시승차장, 주유소
사회교육 시설	공민관, 집회소, 회관, 연수장, 생활개선센터	구매	잡화점, 식료품점, 슈퍼, 이미용업, 서점	생활공공 시설	공공취사장, 공공육장, 공중전화, 장구치장, 선무치장

이정환 외4(1990)는 지방정부가 주체가 되어 농촌계획의 일환으로 실시하는 농촌생활환경정비사업의 대상이 될 수 있는 시설의 대상을 다음과 같이 제시하고 있다.

①도로시설: 도로, 교량, 간이승강장, 가로등, 교통안전시설, ②생활기반 시설: 생활용수 급수시설, 하수처리시설, 쓰레기처리장비 및 시설, ③생활 편의시설: 문화시설, 복지시설, 부락 공동이용시설 등과 문화·복지 프로그램, ④여가·휴양시설: 어린이놀이터, 체육시설, 오픈 스페이스, 공원시설, ⑤교육시설: 학교교육시설, 사회교육시설, ⑥의료시설: 보건진료소, 보건지소, 보건소, 병원

또한 최명규(1992)는 농촌시설을 주택지를 중심으로 일정한 규모를 유지하는 지역에서 정비해야 하는 교육, 의료, 보건, 복지 등 각종 서비

스의 거점이 되는 건축적 시설로 정의하고 다음과 같이 농촌지역시설을 제시하고 있다. 특히, 그는 농촌지역시설<sup>30)</sup>의 공적시설을 고차의 기능을 수행하거나 광역적인 지지범역을 갖는 시설과 건축적 시설로 보기 곤란한 도로 및 교통시설, 공급처리시설 및 공원녹지시설 등을 제외하고 6계열 65시설로 분류하여 제시하고 있다.

(표 4-20) 농촌지역 시설의 분류

계열	시설명	계열	시설명
교육시설	유치원, 국민학교, 중학교, 고등학교, 각종학원 등	사회문화 복지시설	탁아소, 경로당, 양로원, 도서관, 교회(성당), 군민회관, 복지회관, 마을회관 등
보건의료시설	병원, 의료원, 의원, 치과의원, 한의원, 보건(지)소 보건진료소, 조산소, 약방, 한약방, 가축병원 등	금융시설	은행지점, 농(수축원)협, 단위농협, 신용금고, 마을금고, 보험회사지점 등
공공행정시설	군청, 읍면소재지, 경찰서, 파출소, 우체국, 소방서, 소방파출소, 신문사지국, 농어촌지도소, 통신전화국, 교육청, 등기소 등	구매 및 서비스시설	시장, 슈퍼, 일용잡화점, 식료품점, 의류점, 문화용품점, 농업용품점, 음식점 및 주점, 다방, 목욕탕, 미용실, 체육도장, 대서소, 예식장, 정미소 등

최근에 와서 삶의 질 향상과 관련하여 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」과 「국가균형발전특별법」이 있다.

「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」은 농어업인 등의 복지 증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인 등의 삶의 질을 향상시키고 지역간 균형발전을 도모하고자 만들어졌다. 이에 국가

30) 최명규(1992)는 농촌지역시설의 개념을 농촌지역주민들의 일상생활에 필요한 제반 생활기능을 제공하며 주거생활의 질적 수준제고와 공익에 필요한 기본적인 건축적 시설 즉 농촌커뮤니티시설로 설정하였다.

와 지방자치단체는 농어업인 등의 삶의 질 향상, 도시와 농어촌의 균형 발전을 위하여 농어업인 등의 복지증진과 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 종합적인 시책을 마련해야 한다. 따라서 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진을 위해서 다음과 같은 사항을 포함하는 기본계획을 세워야 한다.

- ① 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본 방향
- ② 농어업인등의 복지증진에 관한 사항
- ③ 농어촌의 교육여건 개선에 관한 사항
- ④ 농어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항
- ⑤ 농어촌의 자연환경 및 경관 보전에 관한 사항
- ⑥ 제31조제1항에 따른 농어촌산업 육성에 관한 사항
- ⑦ 도시와 농어촌 간의 교류확대에 관한 사항
- ⑧ 농어촌 거점지역의 육성에 관한 사항
- ⑨ 필요한 재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항
- ⑩ 농어촌서비스기준에 관한 사항

그리고 「국가균형발전특별법」은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역간의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 만들어졌다. 여기에서 "지역발전"이란 자율과 창의를 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간의 상호협력 증진을 통하여 지역경제를 활성화하고, 국민의 삶의 질을 향상함으로써 지역경쟁력을 강화하는 것을 말한다. 이에 시장·군수 또는 둘 이상의 시장·군수는 해당 지역의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 5년을 단위로 하는 기초생활권 발전계획(이하 "기초생활권계획"이라 한다)을 수립할 수 있다. 이 경우 정부와 시·도지사는 수립된 기초생활권계획에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 즉, 임의계획이나 정부로부터 예산을 지원받기 위해서는 기초생활권계획을 세워야 한다.

또한 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 체계하에 다음과 같은 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치가 있다.

(표 4-21) 농어촌서비스 기준의 서비스 항목과 항목별 목표치(제2조 관련)

부문	항목	목표치
1. 주거	가. 주택	「주택법」 제5조의2에 따른 최저주거기준을 충족하는 주택에 거주하는 가구 비율 제고
	나. 난방	1) 읍지역의 도시가스 보급률 제고 2) 도시가스를 보급하기 어려운 지역에는 신·재생에너지 등을 활용한 난방비 절감정책 우선 추진
	다. 마을공동시설	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지·관리 등 지원
	라. 상수도	상수도 보급률 제고
	마. 하수도	하수도 보급률 제고
2. 교통	가. 대중교통	1) 노선버스, 순환버스 등의 대중교통수단에 대한 접근성 향상 2) 수요 부족으로 대중교통수단의 운행이 어려운 지역에는 수요 대응형 준공공 교통프로그램 도입
	나. 여객선	도서지역의 경우 여객선 이용 가능성 제고
	다. 인도(人道)	도로 정비 시 차도(車道)와 구분된 인도 설치 노력
3. 교육	가. 유치원·초등·중학교	1) 지역 여건에 맞는 적정 규모의 농어촌학교 육성 2) 적절한 통학수단 제공
	나. 고등학교	우수 고등학교 육성
	다. 폐교	폐교 시 학생들의 통학 여건 및 폐교시설의 재활용 방안에 대하여 공청회 등을 통한 주민의 의견 수렴
	라. 방과후학교	방과후학교 프로그램 내실화 및 참여 비율 제고
	마. 의견 수렴	교육발전을 위한 주민의 의견 수렴 통로 마련
	바. 평생교육	평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설 설치·운영
4. 보건의료	가. 진료 서비스	내과, 한방과, 물리치료실 등 주요 과목에 대하여 진료를 받을 수 있는 여건 개선
	나. 순회 방문	보건소 등의 전문 인력을 활용한 순회 방문 서비스를 받을 수 있는 여건 개선
	다. 의약품 구입	의약품 구입의 편의성 제고
5. 복지	가. 노인	재가노인(在家老人) 복지서비스를 받을 수 있는 여건 개선
	나. 청소년	청소년센터의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
	다. 아동	아동센터 등 방과후 돌봄시설의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
	라. 영유아	어린이집의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
6. 응급	가. 응급 서비스	응급환자를 위한 구급차가 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축
	나. 도서·벽지에 대한 응급 서비스	도서·벽지에 헬기·선박 등을 이용한 환자 이송체계 구축
	다. 소방 서비스	신고 접수 후 소방차가 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축

부문	항목	목표치
	라. 도난 방지	도난방지 등을 위한 방법용 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치율 제고
	마. 경찰 서비스	신고 접수 후 경찰이 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축
7. 문화	가. 독서	도서 열람·대출 가능성 및 편의성 제고
	나. 문화시설 및 프로그램	1) 문화예술회관 등 문화시설의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고 2) 문화예술회관 등 문화시설에서 관람·이용할 수 있는 각종 프로그램 확충
	다. 찾아가는 문화 프로그램	찾아가는 문화 관련 프로그램 확충
8. 정보 통신	초고속망	광대역 통합망 구축률 제고

삶의질향상위원회 사무국(2009)에서는 다음과 같이 농어촌서비스 기준의 서비스 항목과 항목별 목표치의 세부내용을 제시하고 있다.

(표 4-22) 농어촌서비스 기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부내용

부문	항목	목표치
1. 주거	가. 주택	최저주거기준 이상 주택(거주가구) 비율을 90%이상으로 한다.
	나. 난방	읍지역 도시가스 보급률을 50% 수준으로 하고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신·재생에너지 보급 등 난방비저감정책을 우선 추진한다.
	다. 마을공동시설	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지관리 및 프로그램을 지원한다.
	라. 상수도	면지역 상수도 보급률을 75% 이상으로 한다. 지자체는 원수의 수질을 검사하고, 먹는물 수질기준에 따른 수질 관리를 해야 한다.
	마. 하수도	하수도 보급률을 71% 이상으로 한다.
2. 교통	가. 대중교통	도보 15분 거리 내 버스 정류장에서 노선버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 수요부족으로 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요대응형 준공공 교통 프로그램을 도입한다.
	나. 여객선	도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여

부문	항목	목표치
		객선이 운행된다. 도서의 주민은 여객선 운임의 일부를 지원받는다.
	다. 인도(人道)	읍·면 소재지에 접근하는 주요 농어촌 생활도로 정비 시 차도와 구분된 인도를 확보하도록 노력한다.
3. 교육	가. 유치원·초등·중학교	지역 여건에 맞는 적정규모학교를 육성하고 적절한 통학수단을 제공한다.
	나. 고등학교	시·군에 1개교 이상 우수 고등학교를 육성한다.
	다. 폐교	폐교 시 학생들의 통학 및 폐교시설의 재활용 대안에 대해 공청회 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴한다.
	라. 방과후학교	교과 과목, 특기 적성 등 방과후 학교 프로그램 참여비율을 70%이상으로 한다.
	마. 의견 수렴	시·군에 지자체와 교육청, 주민 등으로 구성된 교육발전위원회를 설치한다.
	바. 평생교육	읍·면별로 평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설이 1개 이상 운영된다.
4. 보건 의료	가. 진료 서비스	시·군내에서 내과, 한방과, 물리치료실 등 중요과목 의사 진료가 가능하다.
	나. 순회 방문	마을별로 월 1회이상 보건소 등의 전문 인력의 순회 방문을 받는다.
	다. 의약품 구입	자동차로 20분내에 일반의약품 구입이 가능하다.
5. 복지	가. 노인	도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있다.
	나. 청소년	자동차로 30분 내에 청소년센터에 도달할 수 있다.
	다. 아동	자동차로 20분 내에 초등학생들을 위한 아동센터 등 방과후 돌봄시설에 도달할 수 있다.
	라. 영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 자동차로 20분 내에 소규모 영유아 보육시설에 도달할 수 있다.
	마. 다문화가족	자동차로 30분 내에 다문화가족 지원센터 등 맞춤형 서비스 제공시설에 접근할 수 있다. 교통불편으로 센터 이용이 어려운 경우 방문서비스를 받을 수 있다.
6. 응급	가. 응급 서비스	응급환자 발생시 기본적인 응급장비가 마련된 구급차가 30분 내에 도착하여 응급처리를 한다.
	나. 도서·벽지에 대한 응급 서비스	낙도·벽지에 헬기·선박 등을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.
	다. 소방 서비스	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 한다.
	라. 도난 방지	도난방지 등을 위한 방법용 CCTV가 주요 간선도로 길목에 설치되어 있다.
	마. 경찰 서비스	112 신고 시 출동시간을 10분 이내로 한다.
7.	가. 독서	읍·면 내에서 도서 열람·대출이 가능하다.

부문	항목	목표치
문화	나. 문화시설 및 프로그램	자동차로 30분 내에 문화예술회관 등 문화시설에 도달할 수 있고, 월 1회 이상 문화프로그램고 분기별 1회 이상 전문공연 프로그램을 관람할 수 있다.
	다. 찾아가는 문화 프로그램	찾아가는 문화 관련 프로그램과 지역자체 문화프로그램 등을 통하여 연2회 이상 찾아가는 문화 프로그램을 향유 할 수 있다.
8. 정보통신	초고속망	농어촌 어디에서나 초고속망 접속이 가능하고, IPTV 설치가 가능한 광대역 통합망 구축률을 80% 이상으로 한다.

이상의 농어촌개발사업 삶의 질 향상을 위한 서비스에 관한 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

(표 4-23) 연구자별 농어촌서비스 구분

학자별	서비스 항목
渡邊光雄(1983)	교육시설, 의료시설, 스포츠시설, 문화시설, 복지시설, 후생시설, 자치시설, 설비시설, 구매, 자연, 오락시설, 공급시설, 교통시설, 생활공공시설
이정환 외4(1990)	도로시설, 생활기반시설, 생활편익시설, 여가휴양시설, 교육시설, 의료시설
최명규(1992)	교육시설, 보건의료시설, 공공행정시설, 사회문화복지시설, 금융시설, 구매 및 서비스 시설
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	주거, 교통, 교육, 보건의료, 복지, 응급, 문화, 정보통신

또한 이러한 농어촌개발사업 삶의 질 향상을 위한 서비스에 대한 연구자들의 공통된 항목은 교통, 교육, 보건의료, 복지, 문화 등이다.

#### 4. 농어촌개발사업 삶의 질 향상을 위한 정주체계에 따른 서비스 공급체계

삶의 질 향상을 위한 농어촌 정주체계의 합리적인 육성을 위해서는 그 지역이 지닌 입지적 특성과 주어진 여건, 정주체계상에서 차지하는 중심지의 위상과 역할, 배후지역 주민의 이용규모와 이용실태 등 주민

생활권을 고려하여 선별적이고 차별적인 정책방안이 마련되어야 한다.

그래서 농어촌 정주체계에 따른 서비스 배치기준에 대해 다양한 분야의 다양한 연구자들의 고민이 있었다.

#### 1) 농어촌서비스 시설의 배치기준 설정

농어촌서비스 시설의 배치기준을 설정하기 위해 고려해야 할 변수로 이정환 외4(1989)는 시설이용에 필요한 최소한의 인구규모 즉, 임계치(threshold value), 이용자의 시설요구도, 시간적·공간적 도달가능성에 대한 기준을 제시하였다. 그리고 이것을 적용하는데 따른 장단점을 다음과 같다.

① 임계치에 대한 기준은 현재의 공간구조 하에서 각 시설의 수와 입지 장소에 대한 최소요구수준과 시설공급자의 입장에서의 효율적 공급 수준을 파악할 수 있다. 그러나 농촌 인구가 지속적으로 감소하고 있으므로 미래의 어떤 시점에서는 임계인구도 변할 것이며, 특히 시설입지의 대안적 장소도 차상위계층중심지로 상향이동 될 수 있다. 따라서 임계치에 의한 기준은 현실을 기술적으로 명확히 설명해 줄 수 있는 장점은 있으나 장래의 여건변화를 고려한 규범적 기준으로서의 문제가 있다.

② 이용자의 시설요구도에 대한 기준은 이용자의 시설이용밀도 및 각 시설에 대한 직접적인 수요를 파악할 수 있으나 이용자측에서는 시설이용비용의 최소화(이용자와 시설간의 임계 최소화) 원칙을 고수하려 하기 때문에 시설의 운영효율성을 고려할 때 차상위중심지에 입지되어야 할 시설을 주민입장에서는 차하위중심지에 입지하기를 원하는 경향이 있다. 그러나 교육, 의료시설 등과 같이 시설의 운영효율성 보다는 주민의 기본수요(basic needs)를 우선적으로 고려해야 할 시설유의 입지 대상지를 충실히 파악할 수 있는 장점이 있다.

③ 시간적·공간적 도달가능성에 대한 기준은 시설까지의 도달거리 및 도달시간에 따른 시설의 시·공간적 단계구성과 제안된 정주체계를 대비시켜 중심지 계층별로 필요한 시설유형을 파악해 내는 방법으로서 농촌의 공간적 특성과 이용자의 이용편익을 고려한 배치기준이 있다.

그러나 이정환 외4(1989)에 따르면, 도시에서의 시설배치에 있어서는 대부분 인구비 및 이용거리에 의한 배치방법이 사용된다. 인구밀도가 높은 동시에 균등한 분포를 보이며, 공적 교통기관이 정비되어 있는 도시의 경우는 인구비에 의한 시설배치 기준이 시설이용거리기준과 거의



같은 의미를 지닌다. 즉, 인구비 기준 최대거리 개념에 의해서 시설배치를 하면 거주민들에게 거의 동등한 시설이용 편익이 향수될 수 있다. 그러나 인구밀도가 낮으며 취락과 경지 등이 불규칙하게 분포하고 인구밀도가 균등하지 않은 동시에 공적 교통기관을 사용하기 어려운 농촌지역에서는 인구비에 따른 시설배치를 할 경우에 주민들의 시설이용 편익 향수는 지역적으로 큰 차이가 생긴다. 따라서 이용거리 기준·소요시간 기준이 농촌지역에 있어서는 이용자측의 이용편익을 고려한 배치기준이라고 할 수 있다. 또한 이 기준에 이용자의 시설요구도 기준을 보완하면 시설의 공급자 및 수요자 입장의 조화와 농촌지역 내 서비스 공급체계의 전체적인 효율성을 도모할 수 있다.

따라서 이정환 외4(1989)는 농촌지역 중심지 계층별 서비스와 편익시설배치의 기준설정을 위해서는 그 지역의 오랜 역사 속에서 형성되어온 지역사회의 공간구조와 생활행정의 집단적 방향성 및 그 빈도(양)를 고려해야 한다고 주장한다. 그리고 중심지내의 인구뿐만 아니라 배후농촌지역의 인구도 함께 고려하여 배치기준을 설정해야 한다고 제시하고 있다.

이러한 이유로 이정환 외4(1990)는 농촌의 생활환경시설은 그것이 설치되는 지역의 공간구조에 미치는 영향이 크기 때문에 ①그 지역의 정주체계와 각 정주단위의 기능분담, ②시설운영의 효율성을 위해 정주단위별로 그 수와 규모 및 내용을 달리해야 한다는 점, ③시설과 그것을 이용하는 주민간의 접근성 향상, ④시설을 이용하는 주민의 특성, ⑤공간변화에 대한 적응성과 신축성을 고려해서 배치계획을 수립해야 한다고 주장한다.

최명규·전경배(1991)는 이러한 본질적인 문제에 접근하기 위해서는 먼저 생활권의 구분과 규모설정에 대한 바람직한 기준이 상정되어야 하는 것이지만, 이러한 규모설정에 관한 것도 계획적 이라기보다는 상대적이라는 것이다. 그러나 생활권의 본래의 기능, 즉 주민의 물적 생활환경의 조성과 생활편익시설의 제공이라는 역할을 부여하기 위해서는 생활권의 구분 및 규모에 대한 원칙 및 한계가 설정되어야만 하고, 또한 의도적으로 적정시설기준을 유도해야 한다고 제시한다. 이를 위해서는 현재 각 생활권에 대한 현황조사가 이루어져야만 하며, 특히 생활권 인구, 생활권 활동, 편익시설 이용현황 및 시설체계, 자연적 조건, 사회적 생활권 기능 등이 충분히 검토되어야만 한다고 제시한다.

최명규(1995)는 이러한 모든 시설은 형평성과 균등성을 잃지 않아야 하므로 인구밀도나 최소기반이용인구 혹은 이용인구에 대한 시설설치수준의 분석 및 평가에 기초하여 체계적으로 계획, 설치되어야 한다고 주장한다.

이상으로 농어촌서비스 시설의 배치기준을 설정하기 위해 고려해야할 변수에 관한 선행연구를 정리하면 다음 표와 같다.

(표 4-24) 농어촌서비스 시설의 배치기준 설정

연구자	배치기준	시사점
이정환 외 3(1989)	①인구규모에 따른 임계치 ②이용자의 시설요구치 ③도달거리 및 도달시간	농촌지역과 도시지역의 차별성 주장과 함께 농촌지역은 공간구조와 생활행정의 집단적 방향성 및 양을 고려해야 한다고 주장
이정환 외(1990)	①이용인구 ②시설이용거리	농촌지역과 도시지역의 차별성 주장과 함께 농촌지역은 인구기준과 함께 공간적 요인을 고려해야 한다고 주장
최명규·전경배(1991)	①생활권 구분 ②규모설정	생활권 인구, 활동, 편익시설 이용현황 및 시설체계, 자연적조건, 사회적 생활권 기능이 검토되어야 한다고 주장
최명규(1995)	①최소기반이용인구 혹은 이용인구	-

따라서 효과적으로 농어촌서비스 시설을 배치하기 위해서는 인구기준과 함께 농어촌 지역의 공간적 정주체계를 고려하여 계획해야 할 것이다.

## 2) 서비스 시설의 균형분포

이정환 외(1990)는 서비스 시설의 균형분포라는 개념을 세 가지 다른 형태로 구분한다. ① 편익시설에 이르는 평균시간이 규정된 시간 또는 거리를 초과하지 않도록 하는 체제형평(System equity)방법이다. 이 평균도달시간 기준에 의하면 시설입지 선정에는 어느 정도 균등성을 확보할 수 있지만, 평균도달 시간만이 문제가 되기 때문에 각각의 시점으로 부터의 도달시간의 격차는 고려되지 못하는 단점이 있다. 따라서 규모가

작은 대신 소요시설수가 많은 시설의 입지결정에 도움을 줄 수 있지만 평균도달시간이 줄어들더라도 효율성이 떨어지고 평균비용이 증가하는 경우도 있게 된다. ② 사회적으로 허용될 수 있을 만큼의 적은 비율의 주민들만이 편익시설로부터 한계거리(critical distance) 밖에 있도록 하는 최소기준(minimum standard) 방법이다. 예를 들면 국민학교로부터 3km 이상에 있는 학생의 비율이 10%미만이어야 한다고 하는 경우 등이다. 이 기준에 의하면 한계거리보다 먼 곳에 살고 있는 주민들의 편익시설에 대한 접근도는 훨씬 증대시킬 수 있지만, 그렇게 할 경우 인구밀집지역 주민들의 비용증가와 함께 시설이용 효율이 저하될 우려가 있다. ③ 일련의 편익시설로 접근하는데 소요되는 시간이나 거리의 분포빈도(frequency distribution)가 시설의 입지결정의 기초가 되며, 평균에 대한 변이도가 작을수록 시설이 균등분포 했음을 나타내는 변이성의 범위(range of variability) 방법이다. 이 기준에 의하면 각종 편익시설을 규칙적인 중심지 체계를 따라 배치하거나 전 지역에 격자형으로 배치함으로써 변이도를 낮출 수 있지만, 만일 지역내의 인구밀도나 소득의 격차가 크다면 변이도를 줄이는 것이 오히려 시설의 입지비용을 증가시키고 운영효율을 떨어뜨릴 수 있다는 단점이 있다.

또한 최명규(1992)도 다음과 같은 적정규모의 수준에 대한 정의를 통해 농어촌의 적정배치 기준을 제시하고 있다. ①적정(optimum) 기준: 주거환경이 가장 바람직한 상태에 도달할 수 있도록 각종 시설이 설치됨, ②잠정(temporary) 기준: 주거환경의 질이 적정은 아니지만 주민이 생활을 영위하는데 있어서 큰 지장을 받지 않는 정도로 각종 시설이 설치되어 있는 상태, ③최저(minimum)기준: 겨우 법규에 규정된 최소, 최저의 시설만 설치된 상태이다.

이상으로 시설의 균형한 분포라는 개념에 관하여 선행연구를 고찰해보면 다음 표와 같다.

(표 4-25) 시설의 균등한 분포 개념

학자별	균등한 분포 개념
이정환 외 4(1990)	①체제형평(System Equality) ②최소기준(minimum standard) ③변이성 범위(range of variability)
최명규(1992)	①적정(optimum) 기준 ②잠정(temporary) 기준 ③최저(minimum) 기준

따라서 농어촌 지역에 균등한 삶의 질 서비스를 제공하기 위해서는 법규에 규정된 최소한의 서비스이거나 현재 사회적으로 허용될 수 있을 만큼의 적은 비율의 주민들만이 편익시설로부터 한계거리(critical distance) 밖에 있도록 하는 최소기준(minimum standard) 등에 의한 방법으로 수행하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

### 3) 정주체계 기능에 따른 농어촌 시설의 배치

농어촌의 삶의 질 향상을 위한 적절하고 균등한 배치기준이 농어촌의 정주체계를 바탕으로 한 것이라고 했을 때, 이를 위한 농어촌서비스 시설의 배치기준에 관한 것은 다음과 같다.

최양부·정철모(1984)는 그 계층에 따라 ①정주생활권중심지(농촌중심도시)인 인구규모 20,000명~100,000명 이하의 시·읍은 소도시개발을 통하여 그 기능을 강화하고, ②정주구중심지(소도읍1)인 인구규모 3,000명~20,000명 이하의 읍이나 비읍군중심지는 소도읍개발을 통하여 정주생활권의 부심으로서 육성하여 농촌중심도시와 상호기능적인 연계성과 지역주민에 대한 서비스 기능을 제고하며, ③소정주구중심지(소도읍2)인 인구규모 1,000명~3,000명 이하의 오지·벽지의 면소재지나 중심취락은 그 지형적 여건을 고려하여 소규모의 하위서비스센터로서 정책적으로 거점개발을 해야 한다고 주장한다. 그리고 ④인구규모 1,000명이하의 면소재지나 중심취락 및 마을은 배후지역에 대한 중심기능을 부여하기에는 어려움이 있으므로 자체의 생활환경개선이나 생산기반강화를 위하여 농촌중심지개발이라는 측면에서 개발하기 보다는 종래의 취락구조개선사업이나 주택개량사업 및 경지정리사업 등을 유기적으로 연계하는 마을종합개발의 차원에서 개발토록 해야 한다고 주장한다.

이렇듯 최양부·정철모(1984)는 농촌중심지 계층에 따른 개발체계의

확립을 통하여 일률적인 투자분배방식을 지양하고, 중심지의 위계와 그 기능 및 배후 농촌지역의 인구규모 및 지역의 특성을 고려하여 한정된 투자재원을 효율적으로 조정·분배하도록 해야 한다고 주장한다.

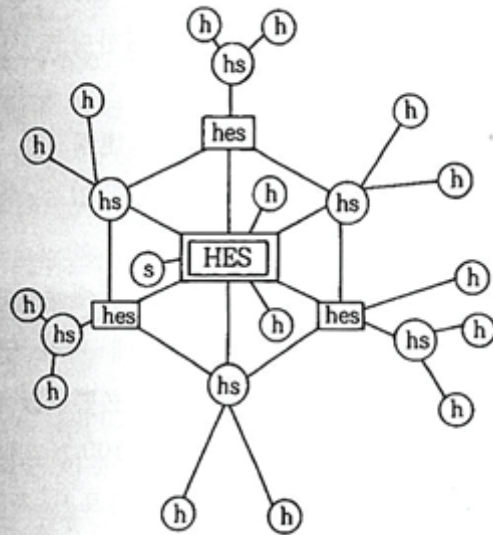
정철모(1987)는 농촌 정주체계의 합리화를 위한 농촌중심지의 개발방향은 ①상위계층인 농촌중심지는 지역내 서비스 중심지로서 농촌발전을 위한 성장 중심지적인 특성을 가지므로 농촌공업개발 등을 통한 집적경제 이익의 증대를 강화해야 한다. ②농촌중심지의 서비스와 편익시설의 적정배치 기준은 중심지내 인구뿐만 아니라 배후 농촌지역의 이용인구를 감안하여 설정해야 한다. ③농촌지역의 지형적 특성을 감안한 농촌중심지 계층체계의 유형을 고려하여 차별적 투자를 전략적으로 추진해야 한다. ④농촌중심지의 체계적 개발은 중심지 계층간 상호 연계성을 증대시킬 수 있도록 도로·교통 등의 기반시설 개발이 뒷받침 되어야 한다. ⑤농촌중심지 개발은 주민부담 위주의 새마을운동 차원을 넘어서 국토 균형개발을 위한 지역개발의 일환으로 추진되어야 한다고 주장한다.

한편, 이정환 외3(1989)은 농촌하위정주체계에 따라 중심지 계층별 중심시설 배치기준을 다음과 같이 제시한다. ①제1계층 중심지인 중심도시는 빈번하게 이용하는 시설과 전문성을 요하는 각종 서비스 시설을 입지하도록 하여 농촌정주생활권내의 경제·사회·문화·행정적 충주기능을 담당하고, 농촌주민의 생산 및 생활 활동과 관련된 서비스 기능을 완결하도록 한다. ②제2계층 중심지인 중심소도읍은 상위의 중심지에서 투입재를 모아 하위의 정주단위에 분배하는 동시에 하위정주단위에서 나오는 투입재를 수집하여 상위중심지로 보내는 집산기능을 강화한다. 특히 정주구내의 농촌주민들에게 기본적인 생활서비스와 함께 농업 투입재를 충분히 제공하도록 한다. ③제3계층 중심지인 중심취락은 응급·보조적인 성격을 갖는 서비스 기능을 복합하여 다목적 공공서비스망과 공동이용 시설을 확충하도록 한다. ④마지막으로 배후농촌마을은 마을주민의 거주생활과 관련된 마을회관, 공중전화, 우체통과 같은 시설을 배치하고 불필요한 이동을 감소시키기 위해 이동서비스 체계를 강화하도록 한다.

이에 이정환 외4(1990)는 각급 농촌중심지의 기능분담과 필요시설에 대해 다음 <그림 4-5>와 같이 제시하고 있다.

주기능	부기능	구분
H	h	주거
E	e	고용
S	s	서비스

- 中心都市(I)
- 小都邑(II)
- 中心聚落(III)
- 마을(IV)



<그림 4-5> 중심지 계층별 기능분담 개념도

① 농촌중심 생활권의 최상위중심지로서 인구규모 2만에서 10만 미만의 시 또는 읍급 도시에 해당되는 농촌 중심도시는 정주생활권내의 경제·사회·문화·행정의 중추기능을 수행하고, 지역주민의 생산·생활 활동과 관련된 각종 서비스 기능을 완결하며, 상위 도시와 지역내의 하위중심지간의 연계기능을 수행한다. ② 인구규모 2만 미만의 읍 또는 면급 소재지로서 정주구 중심지인 소도읍은 정주구 단위의 주민생활과 관련된 기본수요를 충족시킬 수 있는 서비스의 제공과 부분적으로 중심도시의 기능을 일부 분담하며, 중심도시와 하위의 중심취락 또는 배후농촌간의 상호 연계기능을 수행한다. ③ 인구규모 1,000명 내외의 중심취락은 포섭하고 있는 5-10개 마을에 거주하는 주민의 생활에 필요한 기초 서비스의 제공과 하위중심지의 응급보조적 기능을 수행하고, 생활활동과 관련된 협동권과 확대된 마을 공동체 및 주거와 생산활동의 기본공간으로서 가져야 할 역할을 수행한다. ④ 최말단의 거주단위로서 자연부락은 양질의 거주공간과 공동시설 및 능률적인 생산기반시설을 확보하게 하고 중심지와와의 연계를 강화한다.

그리고 정철모(1994)는 정주체계에 따른 4계층 농촌중심지 개발방안을 다음과 같이 제시하였다. ① 정주생활권의 중심도시로서 1계층 중심지(시, 읍급의 농촌정주생활권의 중심도시)는 지역내 생활활동과 관련된

서비스와 일상생활과 관계된 주민의 기본욕구를 충분히 충족할 수 있는 수준으로 시설을 적정 배치하여 지역내 하위중심지와 기능분담과 배후농촌마을간의 접근성을 제고하여야 한다. ②정주생활권의 부심으로서 정주구단위의 중심지인 2계층 중심지는 상위의 정주생활권 중심도시와 기능분담과 함께 정주구단위의 행정 및 공급서비스에 대한 중심센터로서 기능을 강화하여야 한다. ③농촌취락에 해당되는 3계층 중심지는 기초적인 서비스시설의 적정배치와 다목적 공급서비스체계를 구축하고 생산활동의 협동권으로 육성한다. ④최하위의 정주지인 분산입지한 농촌취락의 정비는 농업구조개선에 따른 영농규모의 확대와 농업기반시설의 확충 및 농업인구의 지속적인 감소 등을 고려할 때 지역여건에 맞는 선택적인 집촌화를 추진하여야 한다. 즉, 군청소재지인 중심도시와 읍면소재지인 중심소도읍은 도시정비계획을 수립하고 중심취락과 배후마을은 인구감소로 소멸되는 취락실태와 확대되는 영농권단위에 맞추어 통폐합을 전제한 농업기반정비와 집촌화 중심의 취락정비를 위한 종합계획을 수립하여 추진해야 한다는 것이다.

이상의 정주체계 기능에 따른 농어촌 시설의 배치기준에 관한 선행연구를 고찰해 보면 다음 (표 4-25)와 같다.

(표 4-26) 정주체계 기능에 따른 농어촌서비스 시설의 배치기준

연구자별	마을	중심부락	읍면소재지	군청소재지
최양부· 정철모(1984)	자체의 생활환경개선이나 생산기반강화	하위서비스센터로서 정책적으로 거점개발	소도읍개발을 통하여 정주생활권의 부심으로 육성하여 농촌중심도시와 상호기능적인 연계성과 지역주민에 대한 서비스기능을 제고	소도시개발을 통하여 그 기능을 강화
정철모(1987)	농촌중심지 개발 방향: ①상위 중심지 : 농촌공업개발 등을 통한 집적경제 이익의 증대 강화 ②중심지 : - 지형적 특성을 감안한 차별적 투자를 전략적으로 추진 - 중심지내 인구뿐만 아니라 배후 농촌지역의 이용인구를 감안하여 설정 - 중심지계층간 상호 연계성을 증대시킬 수 있도록 도로·교통 등의 기반시설 개발이 뒷받침			
이정환 외(1989)	마을주민의 거주생활과 관련된 서비스체계를 강화	응급·보조적인 성격을 갖는 서비스기능을 복합하여 다목적 공공서비스망과 공동이용시설을 확충	하위정주단위에서 나오는 투입재를 수집하여 상위중심지로 보내는 집산기능을 강화	농촌정주생활권내의 경제·사회·문화·행정적 총주기능
이정환 외4(1990)		-기초 서비스 제공 -하위중심지의 응급보조적 기능 수행 -마을 공동체 및 주거와 생산활동의 기본공간 역할 수행	중심취락 또는 배후 농촌간의 상호 연계기능을 수행	경제·사회·문화·행정의 중추기능 수행
정철모(1994)	농업구조개선에 따른 영농규모의 확대와 농업기반시설 확충	기초적인 서비스시설구축하고 생산활동의 협동권으로 육성	정주생활권의 부심으로서 행정 및 공급서비스에 대한 중심센터로서 기능	지역내 생활활동과 관련된 서비스와 배후농촌마을간의 접근성을 제고



그리고 이러한 배치기준을 바탕으로 연구자들은 다음과 같은 정주체계에 맞는 시설을 제시하고 있다.

이정환 외3(1989)연구에서는 다음과 같이 농어촌의 중심지별 시설 배치를 제시하고 있다.

(표 4-27) 중심지 계층별 시설배치

시설	마을	중심마을	소도읍	중심도시
교육시설		국민학교, 유치원	중학교, 고등학교	고등학교, 전문대학
의료시설	이동진료소	보건진료소, 약방	보건지소, 의원, 병원(치과,내과,외과), 약국	보건소, 종합대학(치과,내과), 약국
문화시설	마을회관, 어린이공부방	지역사회센터, 이동도서관	다목적문화관(소), 도서관(소)	다목적문화관(대) 도서관(대)
복지시설	노인정	보육소, 탁아소, 노인정	지구복지센터	지역사회복지관
상업시설	소규모 상점	일용식품점, 일용잡화점, 공동구판장	신변장신구류, 전문상점, 연쇄점, 슈퍼마켓	연쇄점, 슈퍼마켓, 백화점, 전문상가
위락·여가시설	어린이놀이터	체육관 및 운동장(국민학교 구내), 어린이놀이터	체육관 및 운동장(중학교 구내), 지구공원, 다방	종합체육관, 종합운동장, 군민공원, 극장
영농관련시설	마을창고, 농기계 보관창고	지구단위저장시설, 수협농기구수리소	집하시설, 농기구 및 영농자재 판매소, 대형농기구수리소	저장 및 가공시설, 전문수리 및 정비소, 농기구 및 영농자재 도매상
산업시설·금융	가내수공업 작업장, 비공식 신용	소규모 공예품공장, 예금취급소	부업단지, 농수축협, 단위조합	농촌공업단지 은행, 농수축협, 조합
교통·통신	마을도로(사리도 및 시멘트 간이 포장도로), 우체통, 가로등	지구도로(시멘트 간이포장도로), 버스정류장, 우편취급소, 공중전화	정주구도로(아스팔트포장 및 시멘트간이포장), 버스터미널, 단위우체국, 영농정보센터지소	정주생활권 간선도로(아스팔트 포장도로), 종합버스터미널(자동차수리시설), 우체국, 전화국, 영농정보센터

이정환 외3(1989)은 농어촌 마을내의 필요시설로 유아원, 탁아소, 보건진료소, 마을회관, 이동도서관, 공동창고, 방앗간, 농기구수리센터, 잡화점, 식품점, 마을 공동 하수 처리장, 쓰레기처리장, 가로등 등을 제시한다. 즉 마을단위에서는 일상적인 생산·생활활동과 관련된 공동이용시설 및 어린이를 위한 기초교육시설, 응급 보조자인 기초의료시설에 대

한 수요가 전반적으로 높다는 배치기준 하에 설정한 것이다. 그리고 면소재지에 필요한 시설로는 중학교, 고등학교, 약국(방), 보건지소, 복지회관, 파출소, 농협, 농기계 수리센터, 농협직매점, 쓰레기처리장, 공공상수도, 버스 정류장 등을 제시한다. 즉, 면소재지는 마을단위에 비해 이용빈도는 낮지만 이용범위나 전문성이 높은 시설에 대한 요구가 높다는 것이다. 끝으로 군청소재지에서는 보건소 병·의원, 도서관, 문화관, 향토자료관, 극장예식장, 농기구수리센터, 농기구판매소, 농협직매점, 5일장, 쓰레기처리장, 공공상수도, 공중목욕탕, 종합버스터미널, 공중전화, 우체국, 전화국 등 공공성과 전문성이 높은 시설을 설정하고 있다.

그리고 최명규(1992)<sup>31)</sup>는 농촌지역의 중심지적인 역할을 수행하는 읍, 면지역이 대체로 도시계획법의 규정을 적용받는 도시계획구역이기 때문에 이에 따라 관련 법규들에서 규정하고 있는 각 시설기준을 서로 비교, 검토하여 농촌지역시설기준을 설정하는 법적인 근거를 다음 (표 4-27)과 같이 도출하였다.

(표 4-28) 농촌지역의 생활권 설정과 지역시설 배치기준

구분		자연부락단위권	중심부락단위권	읍,면단위생활권
지역시설의 배치	교육시설	-	유치원, 국민학교	중학교
	보건의료시설	-	약국, 보건진료소	의원
	공공행정시설	-	-	읍면사무소, 파출소, 소방파출소, 우체국
	사회문화복지	마을회관	교회(성당), 경로당, 탁아소	복지회관
	금융시설	-	-	단위농협
	구매 및서비스	상점	슈퍼, 음식점, 미용실, 이발소	목욕탕, 세탁소

출처: 최명규, 1992, 198

31) 최명규(1992)는 농촌지역의 시설설비 현황 및 시설별 이용특성을 조사·분석하여 문제점을 도출하였으며, 이것을 바탕으로 기 연구들에서 제안된 다양한 시설설치기준과 현행법규정상의 기준 등을 고려하여 농촌지역 주민의 편익을 충분히 반영할 수 있는 합리적인 시설 기준을 설정함으로써 향후 농촌지역 시설계획에 필요한 자료를 건축계획적인 측면에서 구하고 나아가 농촌지역계획의 방향을 제시하였다.

또한 장택주(1993)는 생활권에 대응한 시설배치 기준을 다음과 같이 제안하고 있다.

(표 4-29) 지역유형의 생활권역 구성과 시설설치 계획(전국)

구분	부락단위권	중심부락단위권	읍면단위권	군단위권
교육시설	-	유치원 국민학교	중학교(고등학교, 사설학습소)	고등학교(전문대학)
의료시설	-	약방, 진료소	약국, 보건지소(병원)	보건소, 전문병원(치과, 한의원, 내과, 외과 등), 종합병원
공공행정 시설	-	-	읍면사무소 경찰지서 소방지소, 우체지국 농촌지도소, 단위농협	군청 경찰서 소방서 우체국, 교육청, 농협
구매시설	상점	슈퍼 문방구점	농협연쇄점, 농약중자판매점, 정육점, 의류점, 가축제품판매점 (신발점, 서점 정기시장)	정기시장, 상설시장
서비스 시설	-	음식점, 이발소, 정미소, (미장원)	미용원, 다방, 서점, 농기구수리점, 자전거수리점, 마을금고,(버스 터리널, 목욕탕, 가축병원, 주유소 등)	예식장, 신용금고, (은행)
사회문화 복지시설	마을회관, 우체통 마을문고, 공동 창고, 공중전화, 공중변소	교회,(탁아소, 어린이놀이터)	탁아소, 원불교, 천주교, 농협창고, 복지회관, 어린이놀이터 등	군민회관, 도서관(체육관)

최명규(1995)는 농촌지역의 생활권 구성에 따른 시설배치 유형을 다음과 같이 제시한다.

(표 4-30) 농촌지역의 생활권구성과 시설배치유형

구분	생활권	중심부락단위권	읍면단위생활권	군단위생활권
생활 편의 시설	보건의료시설	보건진료소 약국	보건지소 일반, 치과의원	보건소 병원(의료원) 전문의원
	공공행정시설	리사무소 방법초소 의용소방대 우편취급소	(읍)면사무소 경찰지서 소방파출소 단위우체국	군청 경찰서 소방서 우체국
	사회문화시설	마을회관 배본소 교회, 성당 탁아소 경로당	복지회관 도서관분관(도서 실0	군민회관 도서관
	금융시설		단위농협 마을금고	농(수,축,원)협 은행지점
	구매 및 서비스시설	(일용품)상점 슈퍼(연쇄점) 음식점(주점) 이발소 미용실 세탁소	쇼핑센터 목욕탕	백화점 전문점

주: ( )안의 숫자는 평균값임

끝으로 최근에 와서 김현호 외21(2008)에서는 생활서비스<sup>32)</sup>의 거점별 공급기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

32) 생활서비스는 일차적으로 삶을 영위하는데 필요한 가장 토대가 되는 기초적 서비스를 의미하며, 의료, 복지, 주거, 교육, 환경, 문화, 기초인프라 등이 포함된다.

(표 4-31) 생활서비스를 공급하는 고정시설의 배치기준

중심지 범주	소중심지	하위중심지	중위중심지	상위중심지
공급권역 (배후지)	근린	기초자치단체	인접한 복수의 자치단체	광역생활권
접근성 (시간거리)	약 20분 이내	약30분	약60분	약90분
교육	-초등학교 -유치원 -유소년센터	-중고등학교 -유소년 -여가시설	-장애자학교 -평생교육시설 -교육보조센터 -청소년센터	-대학 -전문대학 -직업학교
의료/복지	-의사(의원) -약국	-다수의 의사(의원)	-병원 -다수의 전문의(의원) -양로원 -각종 장애자 시설	-중환자 진료 가능 종합병원 -특수병원
문화		-강당 -도서관 -노인복지시설	-다목적 강당 -영화관 -박물관 -중규모 도서관	-극장 -회의장 또는 공연장 -다수의 박물관 -학술 도서관
		-소규모 운동장 -소규모체육시설	-체육관 -대소의 운동장	-대운동장 및 육상 가능 시설 -관중석을 구비한 체육관 -수영장
교통	-주요 도로와 연계 -대중교통과의 연계	-주요 국도와 직접 연계 -버스터미널	-주요 국도 및 고 속도로와 직접 연계 -철도역	-고속도로와 연계 -철도역, 버스터미 널 등
상업 및 기타 서비스	-소매점 -우체국 지소 -은행 출장소 -음식점	-양질의 기초수요를 위한 소매점 -우체국 -은행지소	-고차 구매 및 서비스 시설 -호텔 -금융기관 지점	-백화점, 대형마트 -고차 전문수요를 위한 대형 소매점 -은행 및 금융기관

이상의 선행연구와 같이 연구자에 따른 계층별 정주체계에 관한 농어촌 시설을 정리하면 (표 4-31)과 같다.

(표 4-32) 정주체계에 따른 농어촌 시설의 배치

연구자별	마을	중심부락	읍면소재지	군청소재지
이정환 외3(1989)	이동진료소, 마을회관, 어린이공부방, 노인정, 소규모 상점, 어린이놀이터, 마을창고, 농기계 보관창고, 가내수공업 작업장, 비공식 신용, 마을도로(사리도 및 시멘트 간이 포장도로), 우체통, 가로등	국민학교, 유치원 보건진료소, 약방, 지역사회센터, 이동도서관 보육소, 탁아소, 노인정 일용식료품점, 일용잡화점, 공동구판장 체육관 및 운동장(국민학교 구내), 어린이놀이터, 지구단위저장시설, 수협농기구수리소, 소규모 공예품공장, 예금취급소, 지구도로(시멘트 간이포장도로), 버스정류장, 우편취급소, 공중전화	중학교, 고등학교 보건지소, 의원, 병원(치과,내과, 외과), 약국, 다목적문화관(소), 도서관(소), 지구복지센터, 신변장신구류, 전문상점, 연쇄점, 수퍼마켓, 체육관 및 운동장(중학교 구내), 지구공원, 다방, 집하시설, 농기구 및 영농자재 판매소, 대형농기구수리소, 부업단지, 농수축협, 단위조합, 정주구도로(아스 팔트포장 및 시멘트간이포장), 버스터미널, 단위우체국, 영농정보센터지소	고등학교, 전문대학, 보건소, 약국, 종합대학(치과,내과), 다목적문화관(대), 도서관(대), 지역사회복지관, 연쇄점,수퍼마켓, 백화점, 전문상가, 종합체육관, 종합운동장, 군민공원, 극장, 저장 및 가공시설, 전문수리 및 정비소, 농기구 및 영농자재 도매상, 농촌공업단지, 은행, 농수축협, 조합, 정주생활권, 간선도로(아스팔 트 포장도로), 종합버스터미널 (자동차수리시설), 우체국, 전화국, 영농정보센터
최명규(1992)	마을회관, 상점	유치원, 국민학교 약국, 보건진료소, 교회(성당), 경로당, 탁아소, 슈퍼, 음식점, 미용실, 이발소	중학교, 의원, 읍면사무소, 파출소, 소방파출소, 우체국, 복지회관, 단위농협, 목욕탕, 세탁소	-
장택주(1993)	상점, 마을회관, 우체통, 마을문고, 공동창고, 공중전화, 공중변소	유치원, 초등학교, 약방, 진료소 슈퍼, 문방구점 음식점, 이발소, 정미소,(미장원) 교회,(탁아소, 어린이놀이터)	중학교, 약국, (고등학교, 사설학습소), 보건지소(병원), 읍면사무소, 경찰지서,소방지 소, 우체국, 농촌지도소,단위 농협,농협연쇄점 , 농약종자판매점, 정육점,의류점, 가축제품판매점 (신발점, 서점 정기시장),	고등학교, (전문대학) 보건소, 전문병원(치과, 한의원, 내과, 외과 등), 종합병원, 군청, 경찰서, 소방서, 우체국, 교육청, 농협, 정기시장, 상설시장, 예식장,

연구자별	마을	중심부락	읍면소재지	군청소재지
			미용원,다방,서점, 농기구수리점, 자전차수리점, 마을금고(버스터 미널, 목욕탕, 가축병원,주유소 등), 탁아소, 원불교, 천주교,농협창고 , 복지회관, 어린이놀이터 등	신용금고(은행), 군민회관, 도서관(체육관)
최명규(1995)	-	보건진료소, 약국,리사무소, 방법초소, 의용소방대, 우편취급소, 마을회관,배본소 ,교회, 성당, 탁아소, 경로당, (일용품)상점, 슈퍼(연쇄점), 음식점(주점), 이발소,미용실, 세탁소	보건지소, 일반, 치과의원, (읍)면사무소, 경찰지서, 소방파출소, 단위우체국, 복지회관, 도서관분관 (도서관실), 단위농협, 마을금고, 쇼핑센터, 목욕탕	보건소, 병원(의료원), 전문의원, 군청, 경찰서, 소방서, 우체국, 군민회관, 도서관, 농(수,축,원)협, 은행지점, 백화점, 전문점
김현호 외 21(2008)	초등학교, 유치원, 유소년센터, 의사(의원), 약국, 소규모 운동장, 소규모체육시설, 주요 도로와 연계, 대중교통과의 연계, 소매점, 우체국 지소, 은행 출장소, 음식점	중고등학교, 유소년 여가시설, 다수의사(의원), 강당, 도서관, 노인복지시설, 체육관, 대소의 운동장, 주요 국도와 직접 연계, 버스터미널, 양질의 기초수요를 위한 소매점, 우체국, 은행지소	장애자학교, 평생교육시설, 교육보조센터, 청소년센터, 병원, 다수전문의 (의원),양로원, 각종 장애자시설, 다목적 강당, 영화관,박물관, 중규모 도서관, 대운동장 및 육상가능 시설, 관중석을 구비한 체육관, 수영장,주요 국도 및 고속도로와 직접 연계, 철도역, 고차 구매 및 서비스 시설, 호텔, 금융기관 지점	대학, 전문대학, 직업학교, 중환자 진료 가능 종합병원, 특수병원,극장, 회의장 또는 공연장, 다수의 박물관, 학술 도서관, 관중석 구비, 스타디움, 종합 체육시설 등, 고속도로와 연계, 철도역, 버스터미널 등, 백화점,대형마트 ,고차 전문수요를 위한 대형 소매점, 은행 및 금융기관

또한 이러한 국내의 연구뿐만이 아닌 일본에서도 정주체계에 따른 생활관련 시설 배치계획 등에 관한 연구가 있다.

일본의 경우, 藍澤 宏(1983)은 생활권 설정의 지리적 범위를 다음과 같이 4계층으로 구조화했다. ①1차생활권은 구성단위를 농업취락 소수(2-3)의 집합체로하고 최대범위는 지구이하로 설정하였다. ②2차생활권의 구성단위는 지구이고, 최대범위는 구촌(정촌 합병 이전의 촌)이다. ③3차생활권은 지방행정단체가 범위이고, ④4차생활권은 인접 D.I.D 도시지역이 해당된다.

생활권에 따른 기초시설은 ①1차생활권은 교통통신시설(공중전화, 우체통, 버스정류소), 방재보안시설(가로등, 방범등, 방화용수, 화재감시대, 소화전, 소방기관보관소)이며, ②2차생활권은 구매1차시설(일상식료품, 일상신선식료품), 교육1차시설(유치원, 보육원, 소학교, 중학교), 의료1차시설(매약치료·약국이용에 의한 경우, 재택통원에 의한 치료의 경우)이다. ③3차생활권은 구매2차시설(일용잡화품, 신변잡화상품), 의료2차시설(전문의에 의한 치료의 경우)이 해당되고, ④4차생활권은 의료2차시설(입원이 필요한 재원치료의 경우, 출산의 경우)이 해당된다.

그리고 시간적 제약은 1차생활권에서는 15분, 2차생활권에서는 최대 30분, 3차생활권에서는 최대 45분, 4차생활권에서는 최대 60분 이내로 하고 있다.



권역명칭	1차 생활권	2차 생활권	3차 생활권	4차 생활권
기능별시설명	단위농업취락또는연접2~3의 농업취락군 소요시간15분이내	지구 구촌(옛마을) 소요시간 15~30분	정·촌(행정단위) 소요시간 30~45분	인접D-ID도시 소요시간 60분이내
1 구 매 시 설		일상식품점 일상산선식품점	일용잡화점 신변잡화점	일상용품점
2 교 육 시 설		유치원 보육원 소학교	중학교	고등학교
3 의 료 시 설		약국 감기 가벼운부상의 경우 의원	전문(치과안과)의원	입원설비를 갖춘 의원 출산설비를 갖춘 의원
4 사회교육시설	취락마을회관	지구회관	중앙회관	청년관 부인관
5 복 지 시 설			생활개선훈터	복지센터
6 행 정 시 설		관공서 지소 계시판	관공서 본소	보건소
7 교통통신시설	공중전화우체통 버스정류소	우체국 철도역		전보전화국
8 방재보안시설	가로등·방범등·방화용수·화재감 시대·소화전·소방기구보관소	파출소		경찰서 소방서 각종전시회장 박물관역사관 총·회도서관
9 문 화 시 설		부속도서관		체육관
10 스포츠시설	어린이놀이터	탁구장 배구 테니스코트 수영장	공원	
11 오락 시설			술집	다방 볼링장 유원지(유료) 영화관·주차
12 서비스시설		미발소 미장원	식당·세탁소	
13 공급처리시설	쓰레기집하장 공동묘지			분뇨처리장 쓰레기처리장
14 농 업 시 설		공동작업장 집·출하장	농협지소 농협본소 기계센터	농작물가공소 농업연수센터 농업개발보급소

출처 : 藍澤 宏, 1983

### <그림 5-6> 생활권의 설정과 생활관련시설 배치계획

이상과 같이 많은 연구자들이 제시한 바와 같이 농어촌 삶의 질 향상을 위한 적절하고 균등한 시설 배치기준은 농어촌의 계층별 정주체계를 바탕으로 이루어져야 할 것이며, 하위 정주체계와 중위 정주체계 그리고 고위 정주체계에 맞는 기능별 역할부여에 따른 시설 배치가 이루어져야 할 것이다.

## 5. 소결

많은 연구자들은 오늘의 한국 농촌이 당면해 있는 위기적 문제 상황을 정주성 상실로 바라보았다. 그리고 농촌지역의 정주능력을 향상시켜 인구가 더 이상 이촌하는 것을 막는 것은 반사적 결과로 인구집중으로 인한 도시문제도 해결하는 길이라고 생각했다. 그래서 농촌 지역의 정주체계와 각 정주단위의 기능분담, 시설운영의 효율성을 위해 정주단위별로 그 수와 규모 및 내용을 달리해야 한다는 것에 동의했다. 즉, 이

것을 이용하여 주민간의 접근성 향상 및 공간변화에 대한 적응성과 신축성을 고려해서 농촌에 대한 공간배치 계획을 수립해야 한다는 것이었다.

현재의 농촌 공간조직을 그대로 둔 채 생활환경 개선에 필요한 하부구조를 정비해 나간다고 한다면 그 동선은 엄청나게 늘어날 것이고, 그로 인한 투자비용도 비례해서 증대하게 될 것이다. 특히 도로포장과 상하수도시설 그리고 하수처리와 쓰레기, 분뇨 수거문제 등 생활환경기반이 농촌지역에서 아직도 거의 갖추어지지 않았거나 불완전한 상태로 남아 있기 때문에 이러한 하부구조의 개선비용이 엄청날 것임은 쉽게 짐작할 수 있다.

따라서 농촌지역의 정주체계를 개념화할 때 각급 중심지간 상호연계기능을 강화하고 주민생활의 편익을 제고할 수 있도록 하기 위해 중심지계층에 따른 기능분담체계를 어떻게 확립하느냐의 과제가 중요하게 부각된다. 그것을 위해서는 무엇보다도 먼저 농촌지역에 소재한 각급 중심지가 수행해야 할 역할과 기능을 바르게 설정하고, 그러한 역할을 능률적으로 수행할 수 있는 공간조직으로 재편해 나가야 할 필요가 있다.

그러나 이상의 농촌의 삶의 질 향상을 위한 대안으로써 기존연구를 현실에 반영시키기에는 몇 가지 한계점이 도출된다.

첫째, 아직도 농촌지역의 정주체계에 대한 명확한 개념 및 공통된 합의점이 없다는 것이다. 또한 정주체계의 계층구분에 대한 일반화된 기준도 미흡하다. 현재의 모든 읍·면소재지가 모든 시군의 중심기능을 가지고 있지 않으며, 특히 최근에 와서는 성쇠를 거듭해 오고 있기 때문에 중심성이 있는 소재지보다는 중심성이 없는 소재지가 훨씬 더 많다는 데 문제가 있다. 그리고 지역의 공간범역도 상당한 차이가 있기 때문에 일률적으로 중심취락이나 하나의 기초생활권단위로 적용하기에는 무리가 있다.

둘째, 농촌의 삶의 질 향상을 위한 방안으로써 농촌의 특성 및 다원적 가치를 통한 방법은 배제된 채 시설물 위주로 계획되고 있다. 따라서 이러한 시설물들이 농촌에 다수 존재함에도 불구하고 우리나라 농촌의 기초생활여건이 전반적으로 열악한 수준으로 판단되는 이유인 것이다. 이는 농촌의 삶의 질 향상을 위한 대안으로써 농촌의 특성을 반영하지 못했다는 것과는 일맥상통한다.

셋째, 많은 선행연구에서 삶의 질 향상을 위한 기본방향 등을 제시하고

또한 최근 법으로써 국가적 차원에서 농어민의 삶의 질 개선에 관한 기본방향을 규정하고 있으나, 실질적으로 반영할 수 있는 시스템 마련이 부족했다는 것이다. 또한 「국가균형발전특별법」으로도 농어촌 지역의 삶의 질 향상 이바지에는 부족한 편에 위치해 있다.

### 제3절 국외 농어촌지역의 삶의 질 향상 관련 정책

#### 1. 영국의 Rural Service Standards

2000년에 발간된 영국의 농촌백서(Rural White Paper<sup>33</sup>) '우리의 농촌: 미래(Our Countryside: The Future)'에서는 영국 농촌의 문제점들을 바탕으로 도전할 과제를 제시하고, 사람들이 성공적이고 유연성 있게 적절한 지역적 해결책을 개발할 수 있도록 지원하고 그 틀을 제공하는 역할을 수행하고자, 농촌주민이 기대하는 것, 정부가 할 것, 그들이 성공할 수 있도록 도와주는 틀 등을 제시하는 농촌공동체에 대한 새로운 의무를 정했다.

이에 위 보고서에서는 다음과 같은 그들의 비전을 제시하였다.

- ① 삶을 영위하는 농촌(번영하는 공동체로 양질의 공공서비스에 접근)
- ② 일하는 농촌(높고 안정적 고용수준을 가져오는 다양한 경제)
- ③ 자연환경이 보존되어지는 농촌(모두가 즐길 수 있고 지속가능하고 강화된 환경)
- ④ 활력 넘치는 잘 사는 농촌(자신의 미래를 그릴 수 있고, 모든 수준에서 정부가 그들의 목소리를 들을 수 있는 활력 넘치는 농촌)

이러한 비전하에 첫번째 비전인 삶을 영위하는 농촌 즉, 번영하는 농촌 공동체와 높은 수준의 공공서비스에 접근할 수 있는 살아있는 농촌을 위해 농촌서비스의 새로운 기준을 제시하고 있다<sup>34</sup>. 즉, 농촌에 거주하는 사람들의 이들 지역사회에서의 공정한 서비스 접근을 위한 틀로써의 농촌








33) White Paper는 중앙정부가 정책변경을 의도하여 발행하는 문서. 법제도의 개정을 전제로 한 제안인 경우가 많다.













34) 농촌백서에 따르면, 영국의 농촌지역 사람들도 다른 모든 사람처럼 균등한 기회, 즉 고용기회, 공공서비스, 저렴한 좋은 주택, 좋은 학교, 그리고 삶을 즐길 수 있기를 원한다. 그러나 이러한 서비스를 받으면 멀리 떨어져 있어 비싸며, 또한 몇몇 서비스는 모든 농촌생활에까지 제공되지 않는다.









서비스 표준을 설정하여 제시하고 있다.








농촌의 요구를 고려하고, 기본 서비스의 지역적 보급을 보장하고, 농촌사용자가 기대할 수 있는 각각의 서비스를 명확히 하며, 농촌사용자에게 서비스를 평가하고 개선하는데 있어 역할을 줌으로써, 농촌지역이 공공서비스에 대한 균등한 분배를 받도록 보장한 것이다. 즉, 영국 정부는 농촌사람이 매일 필요로 하는 공공서비스에 균등한 접근을 어떻게 할 것인가를 명확히 하고, 다음과 같은 농촌지역의 공공서비스 접근 및 보급의 최소한의 기준과 목표를 제시하고 있다.

(표 4-33) 농촌 서비스 기준

서비스	서비스 제공자	요구사항, 지표, 기준 또는 목표	
일반	모든 정부 부처		2005년까지 온라인으로 모든 정부서비스제공 이렇게 하면 특히 농촌지역에 도움 된다. 온라인 공공도서관과 인터넷 학습과 접근점으로서의 우체국과 같이 모든 사람들이 인터넷으로 배울 수 있게 할 예정이다. 마찬가지로 지방정부 정보 키오스크를 통한 접근성도 제공될 예정이다.
교육 초등 및 중등 학교 접근	지역 교육청 (LEAs)		농촌학교 폐쇄 예방 농촌공동체를 위해 지역학교 접근을 유지할 필요성을 학교 폐쇄 제안서를 고려하는 데서 고려되어야 한다고 가이드는 제시한다.
			지역교육청(Local education authorities:LEAs)은 무상 통학수단을 제공해야 한다. 의무교육기간 학생(5-16세)을 위해서는 무상통학수단이 항상 필요하다. 도보 통학거리가 8세 이하의 경우 2마일, 8세 이상의 경우 3마일 초과 학생에 대한 무상통학수단이 필요하다. 이는 농촌공동체에서 의무교육기간 학생의 교육 접근성을 보장한다.
학교학습 교재접근	LEAs		모든 학교가 2002년까지 국가학습망(National Grid for Learning)에 연계되어진다.
대학교육			접근/여행비용 지원등록(FE접근기금). 보육비와 생활비를 또한 지원받을 수 있다.
보육	LEAs, 지방정부, 민간 및 자발적 부문		농촌청은 공적 및 사적 부문의 공식적인 보육규정에 대해 가능한 수요지표를 개발 중이다. 이 정보는 보다 균등한 접근성 기준을 가능하게 할 예정이다.
			보육소 및 지역의 빈자리에 관한 온라인 정보는 보육 웹사이트인 <a href="http://212.53.85.14/">http://212.53.85.14/</a> 에서 찾아볼 수 있다.

서비스	서비스 제공자	요구사항, 지표, 기준 또는 목표	
우체국	우체국		농촌우체국네트워크 유지할 수 있는 농촌우체국 폐쇄의 방지 위한 우체국에 대한 공식요구사항
			수평적 네트워크의 도입으로, 모든 우체국이 온라인 banking 서비스를 제공할 수 있을 예정이다. 이로써 재정적 서비스에의 접근성을 크게 늘리고, 우체국을 통해 일반적인 banking 시설에의 접근성을 제공한다.
			우체국 법이 모든 주소에 국가단일가격으로 하는 일반 배달 및 보급 서비스의 우선적인 법률적 규정이다.
교통버스 서비스 접근	지방 당국		2010년까지 37%에서 50%까지, 중간목표로는 2004년에는 42%까지, 걸어서 대략 10분 거리 내 버스서비스에 사는 농촌인구의 비중목표와 더 나은 버스서비스를 목표로한다.
농촌철도 서비스	철도 회사		승객서비스조건(Passenger Service Requirement: PSR)에 의해 농촌 특별승객서비스가 보장된다. 철도당국(SRA: Strategic Rail Authority)은 특별서비스대체조건이 적어도 기존 PSR에 부합할 것이라고 밝혔다. 이는 농촌지역에 사는 사람들이 자신들의 기차편 보장을 확실히 안다는 것을 의미한다: 철도 운행자는 더 많은 열차를 달리게 할 수 있지만, PSR에 정해진 것보다 적게는 할 수 없다.
도서관	지방 당국		2001년 4월 도입된 도서관 서비스 국가기준은 개별 도서관과 마찬가지로 모바일로도 접근(즉, 위치나 개관시간)할 수 있게 하려 한다.
			정보의 공공사용과 통신기술을 지원하는 전문인력으로 2002년까지 모든 공공도서관을 온라인화한다.
ICT 학습센터	다양		잉글랜드의 700개 학습센터네트워크는 불리한 지역의 성인들을 위한 ICT기반의 학습접근성을 향상하고자 한다. 농촌에 대한 요구가 지침에 나와 있다.
가정의 및 기타 1차 서비스 접근성	보건당국 1차진료 그룹(GP) 및 1차진료 파트너 (PCT)		1차보건전문가에게는 24시간내, 의사에게는 48시간 내라는 접근성보장을 2004년까지 국가적으로 달성한다. 농촌청은 평균 인구의 일반의사와 치과 의사로부터의 거리를 모니터할 예정이다.
건강 상담 접근성	보건 당국	 	NHS직통은 하루24시간 1주일 7일간 전화로 간호사 건강 상담을 제공한다.서비스는 현재 전국적으로 이용가능하다. 또한 온라인 <a href="http://www.nhsdirect.nhs.uk">www.nhsdirect.nhs.uk</a> 에서도 가능. 2005년까지 외래환자 진료약속과 입원환자 입원의 100%사전예약
사회 복지	지방 사회 복지		보건부와 DETR이 협력한 국가헌장“Better Care, Higher Standards“에 따르면 장기적 복지 또는 지원을 필요로 하는 사람 누구나가 지역주택, 보건

서비스	서비스 제공자	요구사항, 지표, 기준 또는 목표	
	부서		<p>및 사회서비스로 그들이 기대하는 것을 지원받을 수 있다. 2000년 6월 발간된 지역현장은 사용자와 복지자들간 파트너쉽으로 지방당국(주택 및 사회복지)과 보건당국들간의 협력을 통해 이를 기준과 목표를 제시한다.</p> <p>지역현장은 서비스보급을 개선하기 위해 정기적으로 모니터될 예정이다.</p> <p>보건부는 홈케어 수령자와 집에서 도움받는(65세 이상)노인 수령자수와 같이, 사회복지서비스에 관한 폭넓은 지표를 내놓는다: 이런 지표는 도시와 농촌 지방당국을 대표하는 자치도시(boroughs)와 주 카운티(shire counties)를 비교함으로써, 농촌 지원 수준을 검토할 수 있게 해 줄 것이다.</p>
긴급 서비스	NHS 앰블런스 서비스		NHS 앰블런스 서비스의 생명 위협하는 위급한 콜에 응답하는 목표는 2001년 3월까지 사례의 75%에 8분 이내로, 농촌지역의 기타999 앰블런스 콜은 사례의 95%에 19분 이내(도시지역의 14분 이내에 비교해서)
경찰	경찰		각 경찰서는 농촌지역에서 최상의 가치 기준 하에서 긴급한 사고에 응답하는 목표시간을 정해놓고 있다. 이는 경찰 성과의 핵심요소로 모니터되며 경찰당국은 이를 발간한다.
소방	소방서		화재대응 국가표준은 화재위험범주에 따라 응답시간을 정한다. 대부분의 농촌지역에서는 화재지역 도달하는 기준을 20분 이내로 한다. 소방서는 이 기준에 맞춘 높은 수준의 성과를 유지한다(1998-1999에 평균 96%).
공동체 법률 서비스	지방당국, 법률 서비스 위원회, 시민상담 창구 등		LSC는 지역적 수요에 기반, 법률서비스의 지역망을 보급하기 위해, 공동체 법률서비스 파트너쉽을 형성하고 있다. 2002년 봄까지 인구의 90%를 커버하는 것이 목표이다.
			CLSPs는 농촌지역에 보다 나은 접근성 제공하기 위해 키오스크나 “Just Ask!”라는 온라인 디렉토리 와 같이 혁신적인 방법을 사용할 예정이다.
법원 접근성	법원		IT를 이용함으로써, 법원에까지 나갈 필요를 줄이고 있다: 왕립 법원 심판에서 증거를 제시하기 위한 증언을 위한 시설물을 포함하여 비디오 컨퍼런싱 사용을 시범적으로 하거나 카운티법정에 터치스크린 키오스크를 통해 정보를 제공하는 등이다.
사회보장 연금접근 사회보장 연금 사무소	연금 사무소		신청인은 연금사무소(benefit offices)에 출석하기 위한 여행비용을 요구할 수 있다(방문이 불가피한 그런 경우에 가이드라인은 고객은 1주에 80펜스 이상의 여행비용을 들여야 한다고 것이다).

서비스	서비스 제공자	요구사항, 지표, 기준 또는 목표	
온라인 정보	연금 사무소		사회 안전부(DSS:Department of Social Security) 웹 사이트에는 BA 혜택과 서비스에 관한 일반적 기술적 정보가 있어 고객들이 이메일로 의견을 주고받을 수 있게 한다. 지역 웹사이트도 9개 시범지역에서 개발되고 있다. 또한 지방당국 정보 키오스크는 BA와 파트너십을 통해 DSS 웹사이트로부터의 온라인 정보를 제공할 예정이다.
연금부금 지급	연금 사무소		우리는 자동크레디트이체에 의한 지불로 변경된 이전와 이후 모두에도, 모든 연금 수령자가 지속적으로 우체국 카운터의 캐쉬로 자신의 연금부금을 접근할 수 있도록 할 예정이라고 약속했다.
고용 직업센터	고용 서비스		고용서비스 직통전화를 통해 시외전화비용으로 활용가능한 직업센터 빈자리
온라인 정보	고용 서비스		이번 가을부터 결원정보가 인터넷상에서, 그리고 위치한 공공장소에 편리하게 디지털화된 구직 포인트를 통해 활용 가능하게 할 예정이다. ICT 학습센터가 고용서비스직통과 고용서비스학습 및 워크뱅크에 접근할 수 있을 예정이다. 이로써 외딴 농촌지역에 사는 사람을 돕고 구직시설접근성이 증가할 것이다.
뉴딜 시책	고용 서비스		고용기회 접근성에 있어 교통 불편을 극복하기 위해 개별적 지원을 고객에게 제공한다는 공약 외톨이부모를 위한 뉴딜시책 역시 보육비 지불 및 보육소 위치 등에 있어 도움을 제공한다.
직업 활동팀	고용 서비스		(콘월과 같은)노동시장의 불리한 몇몇 지역에서의 직업 활동팀은 지역고용주와 긴밀하게 일하고 직업문제를 해결해 나갈 것이다. 여기에는 개별 교통비 지원이나 또는 새 공동체 운송서비스관여가 포함될 수 있다.
구직자 수당	고용 서비스		직업센터로의 공공 운송 접근성이 여의치 않은 사람들에게 적용되는 특별한 배려. 왕복이나 편도 교통시간에 소비자 물가연동제 임금이 적용된다. 집에서 8시간이상 떨어져 있는 경우, 지원자의 집 지역에 인터뷰를 하도록 한다.
			인터뷰를 위해 가는 일반교통비에 맞춰 재정적 도움

이 농촌서비스 기준은 어떻게 해야 농촌에 살고 있는 사람들에게 그들이 필요로 하는 서비스 접근을 도와주고 그들이 기대할 수 있는 것을 잘 이해해 주는가를 보여준다. 또한 교육, 보육, 우체국, 교통, 도서관, 보건복지, 긴급서비스, 공동체법률서비스, 사회보장연금접근, 고용 등의

광범위한 시책을 제시하고 있다.

또한 이러한 농촌서비스 기준은 국가적 또는 지역적 권리를 농촌지역에 적용하는 서비스에 부여하는 방식을 설명하며, 서비스 권리 현장을 언급한다. 그리고 농촌지역의 각종 생활서비스의 공급을 체계화하기 위해 특정부분에 걸친 서비스 유형과 공급수준을 설정하고, 이를 바탕으로 지속적으로 조사 검토하여 평가한다. 그리고 농촌서비스 기준은 공공서비스의 현대화가 진행되면서 업데이트 및 개선된다.

따라서 국가표준의 원칙을 통합하기 위해 DEFRA에서는 서비스기준의 재검토를 통해 다음과 같은 2004년 농촌서비스 기준을 제시하고 있다.

- 1) 2006년까지 농촌지역 교육위원회(LEAs)는 적어도 하나의 풀 서비스 유형의 핵심서비스를 제공하는 확대된 학교 서비스를 제공한다. 보건, 사회복지, 보육, 공부 지원, 부모 지원, 성인교육, 가족 교육, 정보통신기술(ICT)접근, 스포츠, 문화 시설물への 접근 등이 포함된다.
- 2) 2006년 3월까지, 농촌의 가장 불리한 지역의 20%에 ‘Sure Start Children’s Centres(아동센터)’가 설립되어 양질의 보육, 조기교육, 가족 보건 서비스 및 훈련 및 고용에 관한 조언을 제공하며, 적어도 지방의 65만 아동과 그의 가족들에 서비스를 제공할 것이다.
- 3) 농촌학교 폐쇄 방지: 발간된 가이드에 따르면, 학교 폐쇄 안전을 고려할 때 농촌공동체를 위한 지역학교 접근 보존 수요가 고려되어야 한다고 되어 있다.
- 4) 다음과 같이 자기소유집에 살도록 지원함으로써, 노약자의 독립성과 삶의 질을 향상시킨다.
  - 2007년과 2008년 매년 1%까지 자기 집에 사는 노인의 비중을 증대 시킴
  - 2008년까지 주택 지원받는 사람의 비중을 주거복지나 또는 주택으로 지원받는 사람의 34%까지 증대시킴(Department of Health, Tel: 020 7210 4850)
- 5) 2006년까지 모든 학교에 광대역망을 연결한다. 2004년 3월말 현재 60%정도의 학교가 광대역망에 연결되어 있다.
- 6) 농촌 우체국네트워크를 유지하고 2006년 가을까지는 어떠한 피할 수 있는 농촌 우체국의 폐쇄는 방지한다는 우체국에 관한 공식요구 사항.



- 7) 2005년 12월부터 모든 병원예약은 환자편의대로, 자신의 필요에 가장 잘 맞는 병원이나 상담의를 선택할 수 있도록 한다. 2005년 12월부터 환자는 적어도 4~5개의 NHS가 병원비를 지불하는 서로 다른 병원을 선택할 수 있다.
- 8) 모든 환자들은 1차 진료를 24시간이내에, 일반의 진료는 48시간이내에 받을 수 있어야 한다.
- 9) 2005년까지는 원하는 사람이면 누구나 인터넷에 접근 보장.
- 10) 긴급서비스
  - 10a) NHS 앰블런스 서비스는 생명이 위급한 콜(범주 A)은 위치에 상관없이 75%는 8분 이내 응답해야 한다. 생명이 위급하지 않은 기타 앰블런스 콜(범주B/C)은 도시지역은 14분 이내, 농촌지역은 19분 이내에 응답해야 한다.(현재의 앰블런스에 대한 리뷰로 2004년, 도시와 농촌 서비스 간의 간격과 이들 서비스의 개념이 명확하게 정의될 것이다).
  - 10b) 통합위험관리계획의 도입과 함께, 각 소방당국이 다음의 결정을 책임진다.
    - 한 건의 사고에 보내지는 소방차 수
    - 현장 도착 목표시간
 이는 소방구난서비스가 출동하는 콜로, 화재에만 국한되지 않는 전체 콜에 적용된다. 자신의 지역 목표에 관해 더 알고자 한다면, 지방 소방당국과 연락을 취하도록 한다.
  - 10c) 각 경찰서는 지역적으로 응답시간을 정하고 그들 지역의 상황을 반영하기 적절한 목표를 가진다. 자신의 지역 목표에 관해 더 알고자 한다면, 지방 경찰서와 연락을 취하도록 한다.
- 11) 걸어서 10분 내에 사는 농촌인구의 비중 또는 2010년까지 37%에서부터 50%까지, 2004년까지는 그 중간점인 42%까지 늘리는 더 나은 버스서비스를 목표로 정했다.

그리고 2006년 이들 서비스는 농촌공동체위원회와 관련 정부부서의 자문을 얻어 DEFRA에 의해 다음과 같이 개정되었다.

- 1) 2010년까지 농촌지역 당국의 모든 학교는 확대된 서비스 제공 접근 및 활동을 제공한다. 일 년 내내 오전8시부터 오후 6시까지 질 높은 광범위한 보육서비스, 광범위한 공부 지원 활동 및 기타 기회 등을 포함한 다양한 메뉴의 활동, 부모 지원, 빠르고 쉬운 다양한 전문가 파견지원 서비스, 성인 교육을 포함, 보다 많은 공동체의 정보통신 기술, 스포츠, 문화 시설물への 접근 등. 모든 초등학교의 1/2, 모든 중등학교의 1/3에게 2008년까지는 이런 서비스에의 접근이 제공될 것이다. (Department for Education and Skills, Tel: 0870 000 2288)
- 2) 2006년 3월 현재, 농촌의 가장 불리한 지역의 65만 아동과 그의 가족들에 대해 양질의 보육, 조기교육, 가족 보건 서비스 및 훈련 및 고용에 관한 조언을 제공하는 836개 ‘Sure Start Children’s Centres(아동센터)’가 있다. 2008년 목표는 잉글랜드의 가장 불리한 지역의 30%를 커버하는, 2,500개의 ‘아동센터’를 가지는 것으로서, 2010년까지는 하나의 공동체에 하나씩인 3,500개로 늘리는 것이다.(Department for Education and Skills, Tel: 0870 000 2288)
- 3) 농촌학교 폐쇄 방지: 발간된 가이드에 따르면, 학교 폐쇄 안건을 고려할 때 농촌공동체를 위한 지역학교 접근 보존 수요가 고려되어야 한다고 되어 있다. (Department for Education and Skills, Tel: 0870 000 2288)
- 4) 다음과 같이 자기소유집에 살도록 지원함으로써, 노약자의 독립성과 삶의 질을 향상시킨다.
  - 2007년과 2008년 매년 1%까지 자기 집에 사는 노인의 비중을 증대시킴
  - 2008년까지 주택 지원받는 사람의 비중을 주거복지나 또는 주택으로 지원받는 사람의 34%까지 증대시킴(Department of Health, Tel: 020 7210 4850)
- 5) 2006년까지 모든 학교에 광대역망을 연결한다. 2006년 3월말 현재 90%정도의 학교가 광대역망에 연결되어 있다.(Department for Education and Skills, Tel: 0870 000 2288)
- 6) 농촌 우체국 네트워크를 유지하고 2006년 가을까지는 어떠한 피할 수 있는 농촌 우체국의 폐쇄는 방지한다는 우체국에 관한 공식요구 사항.(Department of Trade and Industry, Tel: 020 7215 5000)

- 7) 2005년 12월부터 모든 병원예약은 환자편의대로, 자신의 필요에 가장 잘 맞는 병원이나 상담의를 선택할 수 있도록 한다. 2005년 12월부터 환자는 적어도 4~5개의 NHS가 병원비를 지불하는 서로 다른 병원을 선택할 수 있다. (Department of Health, Tel: 020 7210 4850)
- 8) 모든 환자들은 1차 진료를 24시간이내에, 일반의 진료는 48시간이내에 받을 수 있어야 한다. 최근 백서 “Our Health, Our Care, Our Say”는 앞선 예약, 현재 보고 체계의 개선 및 NHS모니터링에서 나온 환자의 요구를 보다 더 고려하기 위해 24/48시간 범위를 넓히고 있다. 모든 환자는 일반의 진료 예약 때와 필요로 할 때 보다 빨리 할 수 있게 될 것이다.(Department of Health, Tel: 020 7210 4850)
- 9) 2005년까지는 원하는 사람이면 누구나가 인터넷에 접근 보장.(Department of Trade and Industry, Tel: 020 7215 5000)
- 10) NHS 앰블런스 트러스트는 다음과 같이 응답해야 한다.
- 즉각적으로 생명이 위급한 경우(범주 A)는 위치에 상관없이 75%는 8분 이내. 상황실에서 앰블런스가 필요없다고 결정하지 않는 한, 완전 구비된 앰블런스는 범주A로 분류된 사고의 경우, 95% 19분 이내.
  - 심각하지만 즉각적으로 생명이 위급하지 않은 기타 앰블런스 콜 (범주B)은 19분 이내에 응답해야 한다.
- 2004년 10월 1일부터 PCTs와 보건당국이 함께 하는 앰블런스 서비스는 긴급 상황이 아닌(범주C) 콜을 위한 지역적 기준을 무료로 정했다.
- 10a) 앰블런스 서비스는 의사가 긴급하다는 필요가 있는 곳에서 환자를 병원으로 옮기도록 요청받는 것이다. 응답은 95% 의사가 지정한 시간의 15분 내에 도착해야 한다.
- 앰블런스 리뷰인 ‘Taking Healthcare to the Patient: Transforming NHS Ambulance Services.’의 권고안에 따라, 도시와 농촌 서비스 간의 간격을 없애기 위해 2006년 4월1일 이들 서비스 기준의 명확한 개념정의가 도입되었다. (Department of Health, Tel: 020 7210 4850)
- 10b) 통합위험관리계획의 도입과 함께, 각 소방당국이 다음의 결정을

책임진다.

- 한 건의 사고에 보내지는 소방차 수
- 현장 도착 목표시간

이는 소방구난서비스가 출동하는 콜로, 화재에만 국한되지 않는 전체 콜에 적용된다. 자신의 지역 목표에 관해 더 알고자 한다면, 지방 소방당국과 연락을 취하도록 한다.(Department for Communities and Local Government, Tel: 020 7944 4400)

10c) 각 경찰서는 지역적으로 응답시간을 정하고 그들 지역의 상황을 반영하기 적절한 목표를 가진다. 자신의 지역 목표에 관해 더 알고자 한다면, 지방 경찰서와 연락을 취하도록 한다. (Home Office, Tel: 020 7035 4848)

11) 걸어서 10분 내에 사는 농촌인구의 비중 또는 2010년까지 37%에서부터 50%까지 늘리는 더 나은 버스 서비스를 목표로 정했다 (Department for Transport, Tel: 020 7944 8300)

농촌공동체를 위한 서비스의 균등한 접근 보장은 농촌 거주자의 요구에 부응하는 접근가능하고 질 좋은 공공서비스를 제공하고, 특히 젊은이와 노인과 같이 제한적인 접근 및 이동성, 수입을 가진 사람들의 요구에 부응하는데 보다 초점을 둔다. 공동체에 서비스를 가져다주는 것과 서비스에 공동체를 반영하는 것 사이의 균등한 균형에 주목한다.

그러나 이러한 국가적 차원에서의 농촌서비스 기준은 반드시 실제 구현하라고 권고하는 것은 아니다.

이에 다음 (표 4-33)와 같은 노스웨스트의 농촌공동체의 서비스 접근 향상을 도모하는 개념과 도전과제가 제시되고 있다.

(표 4-34) 북서부 지역 서비스 기준 -지역정보의 계층구조

북서부지역 서비스 테마	핵심농촌서비스	10분	30분	60분
육아	보육/육아	보육/육아		
	임신부 검진 & 순회 보건관	임신부 검진 & 순회 보건관		
	병원	GP	치과	
보건	GP	지구 (방문)간호사	병원	
	지구 (방문)간호사	약국		
	약국	전문의		
	치과			
	전문의			
교육	초등학교	초등학교	중등학교	고등교육
	중등학교		성인교육	
	성인교육		트레이닝	
	고등교육			
	트레이닝	중등학교		
커뮤니티	우체국	우체국		
	은행주택금융조합	은행주택금융조합		
	현금인출(Cash)	현금인출(Cash)		
	커뮤니티홀	커뮤니티홀		
	식품점	식품점		
	간이주점	간이주점		
상담	도서관		도서관	
	상담서비스		상담서비스	
	취업서비스		취업서비스	
	스포츠 및 레저		스포츠 및 레저	

그러나 이상에서 설명한 영국의 농촌서비스 기준은 국가적 수준에서 2006년까지 시행되었으나, 농어촌 지역의 서비스 질, 접근성 등 지역별로 고려되어야 할 특성이 많아 2007년도부터 국가적으로 정의된 국가 수준의 기준이 폐지되었다.

## 2. 독일의 gleichwertige Lebensbedingungen<sup>35)</sup>

독일은 연방 및 주정부의 공간개발을 위해 도시 및 지역에 대한 개발 전략을 채택하였다. 공간개발을 위한 3가지 미션은 다음과 같다.

첫째, 성장과 혁신. 지역/공간 경쟁력 강화

둘째, 공공 서비스 확보. 동일한 가치를 생활의 보전을 위한 인프라 제공 및 노동 조건 보장

셋째, 자원 보존 및 문화 경관. 공간사용 충돌의 관리 및 지속가능한 공간개발

이러한 미션 하에 ‘균등한 생활여건(gleichwertige Lebensbedingungen)’이라는 개념은 독일과 독일연방주들의 중점적 지도 개념에 속하고, 하위공간의 균일한 발전을 목표로 한다.

평등성에 대한 책임은 사회국가의 중심적 요소로, 균등한 생활여건의 확보를 위해 연방공화국에 특정 영역에 한한 입법권을 부여한다. 재정 조정 및 연방정부 보조금은 연방공화지역의 생활여건의 동일성을 보전하며 재정이 취약한 연방주에게도 필요한 사회 인프라를 제공할 수 있도록 하고 있다.

균등한 생활여건을 보장하기 위한 수단으로 연방과 각 주는 공공 생존배려 영역의 책임자가 기초적인 공급을 제공하도록 법적 책임을 진다. 또한 균등한 생존배려의 기준 유지를 위한 하나의 예로서 경제적으로 취약한 연방주에는 수평적, 수직적 재정조정을 하도록 하여 세금능력의 차이를 점진적으로 축소시키는 것을 들 수 있다. 즉 평균이하의 재정능력을 지닌 주를 연방평균 수준으로 견인하는 반면 재정능력이 높은 주의 세금능력은 평균에 맞춰 하향시킨다.

독일의 균등한 생활여건 제공은 앞에서 이미 언급한 것처럼 국토계획 및 지역정책에서 중심이념의 하나로 그 동안 꾸준히 추구되어 왔으며, 특히 중심지 체계에 입각한 서비스 시설의 배치 및 운영을 규정함으로써 체계적인 접근과 종합적인 관리를 수행하고 있다.

독일의 국토계획 및 지역정책에 기본법인 ‘연방국토계획법(ROG)이 1965년에 제정된 이래 지역격차의 해소를 국가정책의 중요한 목표로 설정하고,

35) 김현호 외(2008)의 자료를 일부 인용하였다. 그 외에 독일의 공간계획과 바이에른주의 지역개발 계획, 균등한 생활환경에 관한 내용을 추가하여 제작성 하였다.

이를 달성하기 위해 '동등한 생활여건(gleichwertige Lebensbedingungen)'의 확립을 우선적으로 추구해 오고 있다. 또한 이것이 법적 구속력을 갖고 구체적으로 실천하는 것은 주의 '지역개발계획(Landesentwicklungsprogramm:LEP)'이다(김현호 외, 2008).

주의 지역개발계획(LEP)은 주의 모든 도시와 농촌을 중심지체계에 의거하여 공간구조를 파악하고, 중심지의 거점별 위계에 따른 생활여건의 공급내용과 수준을 계획적으로 규정하고 실천하고 있다. 따라서 주별로 중심지체계의 위계에 따른 생활여건의 내용과 시설구성이 다소 다를 수 있다. 그러나 생활여건의 확립을 위한 공공서비스의 공급에서 주 내에서의 격차가 크게 나타나지 않고 있다(김현호 외, 2008).

독일의 각 주는 지역별로 중심지 체계에 따른 중심지 위상을 획정하고, 각 중심지에 걸맞는 생활서비스의 공급을 지역계획의 중요한 수단으로 삼고 있다. 동등한 생활여건의 실현은 일차적으로 각종 하부구조적 시설의 체계적인 공급을 통하여 주민들의 생활서비스에 대한 균등한 접근과 향유에 초점을 맞추고 있다. 이를 실현하기 위한 구체적 수단으로서는 '중심지 이론'에 입각하여 주별로 중심지 체계를 구축하기 위해 '하부구조적 상품과 서비스와 관련한 보급의 적정성'을 중요하게 추구하고 있다. 중심지 체계에 따른 하부구조의 설치는 곧 중심지와 그 배후지역에 거주하는 주민들에게 중심지 계층에 적합한 최소한의 생활서비스의 공급을 보장하기 위한 것이다. 이에 생활에 필요한 최소한의 수요를 예비적으로 충족시켜야 한다는 원칙에 따라 기존의 지역발전 상황을 고려하여 설정하고 있다. 중심지 체계의 등급에 따른 주민들에게 통행 및 시간거리에 맞추어 '최소한의 공급기준'을 마련하고, 이를 중심지에 따라 차별적으로 서열화 시켜놓고 있다. 따라서 중심지 등급에 따른 최소한의 공급수준과 시설의 내용이 다르고, 이것을 일련의 기준으로 규정함으로써 지역적으로 체계적인 생활서비스를 보장하는 방식이다(김현호 외, 2008).

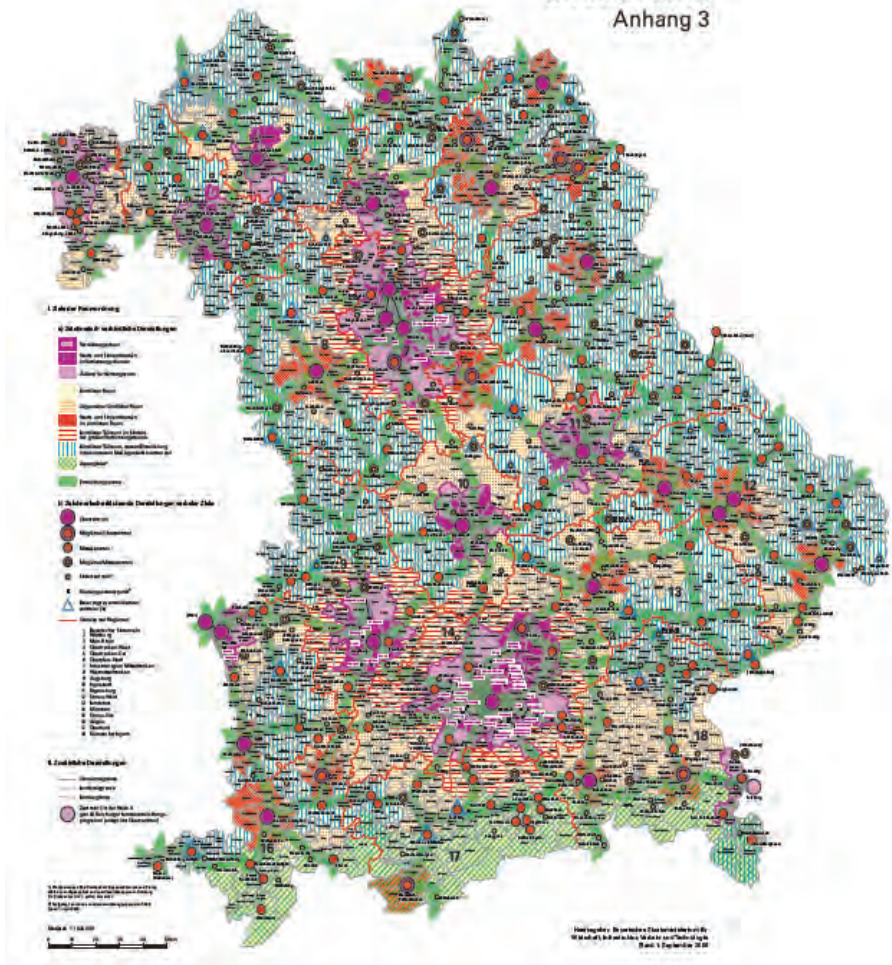
각 주의 지역개발계획에서는 중심지의 계층적 등급에 따라 각 중심지에서 충족되어야 할 하부구조 시설의 '최소설비'를 목록화하고 시설이 결여되거나 부족할 경우 이들 시설물을 공급한다. 생활서비스시설의 공급기준의 기본원리는 큰 부담을 주거나 무리가 되지 않는 일정한 도달 가능한 범위 내의 전체 주민들에게 최소한의 생활서비스를 균등하게 제

공하기 위해 중심지 체계(일반적으로 소중심지 및 하위중심지, 중위중심지, 상위중심지의 3-4단계 체계로 구분)에 따른 각각의 배후지를 포함한 권역에 특유의 서비스공급의 과제를 부여한다. 그리고 중위 중심지에서는 서로 비교하여 상품을 구입할 수 있는 공급범위를 지닌 대형 쇼핑센터, 백화점, 전문매장 등과 같은 다양한 구매 가능성이 보장되어야 한다. 하위 및 소중심지에서는 소매점, 수공업점, 서비스 업체들이 단기적인 수요에 대응하여 입지해야 한다. 보건 분야의 경우, 상위중심지에는 전문 진료 분야가 갖추어진 종합병원과 특수병원이, 중위중심지에는 주민 1,000명당 6개의 침상과 여러 분야의 전문의를 가진 3개의 전문 진료 분야(외과, 내과, 산부인과 등)가 갖추어진 응급환자를 위한 병원이, 그리고 하위 및 소중심지에는 약국과 일반의가 위치해 있어야 한다. 다른 서비스 부문에서도 이와 유사하게 추구해야 할 최소설비가 적시되어 있으며, 특히 생활서비스와 관련하여 중심지의 기초적 공급을 강조하고 있다(김현호 외, 2008).

따라서 아래에서 독일의 대표적인 광역주라고 할 수 있는 바이에른주를 사례로 공간계획의 목표를 나타내는 개발프로그램 지도 및 중심지 분류를 살펴보면 다음과 같다.



Landesentwicklungsprogramm Bayern  
Strukturkarte  
Anhang 3



<그림 4-7> 바이에른주 국가개발프로그램 지도

바이에른주는 위와 같이 지도상에 공간계획의 목표를 구체화시켜 압축공간으로서의 도시와 도시 주변지역 및 시골공간의 농촌지역 등을 체계적으로 구분하여 관리하고 있다.

또한 바이에른주는 중심지 분류의 원칙에 따라 아래와 같이 바이에른주의 각 하위공간의 기능을 평가하여 중심지를 다양한 체계로 구분하고 있다.

(표 4-35) 바이에른 중심지 분류

중심 기준	소중심지	하위중심지	중간중심지	상위중심지
소매중심 구매력(지수) 소매 판매 1999(백만유로)	10	25	100	350
근로지 중심				
사회보험 고용자 1998	850	2,000	6,500	21,000
사회보험 통근자 1998	500	1,200	4,000	12,000
설비	소중심지	하위중심지	중간중심지	상위중심지
일반서비스				
우체국	1	1	1	1
은행	1	1	1	1
보건				
의사 개업의사	1	1	1	1
치과의사	1	1	1	1
개업의 없는 지역의사	1	1	1	1
약국	1	1	1	1
병원 의료수준 II, III 혹은 IV			1	1
병원 의료수준 III 혹은 IV				1
사회				
외래 의료서비스와 시설	1	1	1	1
양로원		1	1	1
교육				
초등학교			1	1
4년제 초등학교			1	1
성인교육기관			1	1
중등학교			1	1
인문계중고등학교			1	1
실업계(직업, 기술)학교			1	1
전문대학교 및 대학교				1
교통				
버스정류장(매일 최소 3번 운행)	1	1	1	1
기차역		1	1	1
매표소 있는 기차역			1	1
장거리기차			1	1
관공서 여부				
관청	1			
경찰서		1	1	1
지역관리서			1	1
지역법원 혹은 지국			1	1
세무서 혹은 지국			1	1
노동청 혹은 지국			1	1
지방법원				1
중심지 기준 합계	13	16	27	30
충족 기준(최소 기준)	11	13	20 16 (mMZ)	28 26 (mOZ)
근접지역 거주민(수)	5,000	10,000	30,000	....

바이에른주의 중심지 분류는 객관적이고 비교 가능한 기준의 사용을 통해 중심지 기능이 평가되고, 이러한 지역적 기능이 중심지 선정을 결정한다. 또한 이는 다음 3가지를 포함한다. 구매중심지를 소매판매 100만단위 EURO 기준, 사회보험의무가 있는 근로자와 통근자를 노동중심지의 기준으로, 중심적 기관 정비를 부양중심지의 기준으로 한다.

중심지 단계의 확정은 아래의 표와 같이 특정한 개별기준이 요구된다. 이때 기준은 중심지 기능의 증거로 평가할 수 있다.

생산성 판단을 위한 거주민 기준치는 다음과 같다.

- 소중심지의 근접지역 : 5,000 거주민
- 하위중심지의 근접지역 : 10,000 거주민
- 중간중심지의 근접지역 : 30,000 거주민

그리고 중심지의 숫자와 지역은 다음에 따라 결정된다.

- 근접한 거리에 인구를 위한 초지역적 부양시설 여부
- 교외존의 생산성과 그로 인한 중심시설의 장기적 역량
- 네트워크가 형성되어 모든 수준의 부양 보장
- 경제중심지 개발
- 대중교통으로 인한 접근성

중심지는 근접지역의 기초부양기능 설비에 따라 수행한다. 이에 따라 소중심지 및 하위중심지의 독립적 형성은 중요하지 않다. 소중심지 및 하위중심지로서 일자리와 부양시설이 좋은 공동체만 선정될 수 있다. 이 경우 소중심지는 13가지 기준 중 최소 11개 기준 이상, 하위중심지의 경우는 16 중 최소 13개 기준을 충족시켜야 한다.

소중심지는 근접지역의 거주민들을 부양한다. 소중심지에서는 인구의 숫자가 중요하며 근접지역의 인구가 최소 5,000명 이상이어야 한다. 소중심지는 개인사업, 부양, 노동 그리고 서비스 같은 필요를 충족시켜야 한다.

하위 중심지는 소중심지처럼 경제적, 사회적, 문화적 필요를 충족시킬 의무를 가지고 있다. 소중심지와는 더 크고 다양한 시설 및 일자리의 제공이다. 하위중심지의 중심적 시설은 주거 및 부양핵심까지 15킬로 이하여야 하고, 근접지역에서 최소 10,000명이 거주해야 한다. 하위중심지는 보건, 교육, 노동과 서비스 및 소매업의 보장을 담당한다.

중간중심지는 최소 20에서 27개의 기준에 해당되며, 부양시설은 경제

역량을 위해 중간지역 30,000명 거주민을 필요로 한다. 부양을 위해서는 거주 및 부양핵심이 30킬로 이내여야 한다.

상위중심지는 교육, 사회, 보건, 문화, 법 및 행정의 중심 기능을 담당한다. 상위중심지의 기능적용을 위해서는 기준타달로그의 30중 28이상 기준을 충족해야 한다.

### 3. 국외 사례의 시사점

우리나라 농어촌 삶의 질 향상을 위한 방안으로서 모델설정을 위한 사전 작업의 하나로 영국과 독일을 살펴본 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 균등한 생활여건을 제공하기 위한 지역개발 정책이 수행되고 있다. 영국과 독일에서는 국민들에게 일정한 정도의 생활수준을 보장하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다. 이를 위한 접근방법으로 모든 곳에서 거주하는 곳과는 상관없이 일상적인 삶을 영위해 나가는데 필요한 기초적인 생활서비스를 균등하게 공급한다는 것이다.

이에 영국에서는 무엇보다도 다양한 환경조건과 시대변화에 따라 낙후상태를 면하지 못하고 있거나 도시에 비하여 상대적 박탈감이 큰 것으로 평가되고 있는 농촌지역을 중심으로 ‘농촌서비스기준(rural services standard)을 만들었다. 독일에서는 낙후정도를 축소하는 것이 아닌, 불균형 완화에 기여하고 균등한 생활조건을 창출하는 ‘균등한 생활여건’(gleichwertige Lebensbedingungen)정책을 수행하고 있다. 이러한 균등한 생활여건에서의 서비스 접근의 균등이라고 할 수 있는 경우는 다음과 같다. ①서비스가 (소비자의) 비용측면에서 다른 (비농촌 또는 비산재)지역의 거주자가 활용할 수 있는 범위의 질과 넓은 의미에서 같을 때, ②걸어서 10분 이내 거리(지방적으로 활용할 수 있어야 한다고 공동체와 협의된 서비스의 경우-지방성의 위계구조 참조)이거나 공공교통수단으로 30분 이내(더 큰 서비스센터에서 활용할 수 있어야 한다고 공동체와 협의된 서비스의 경우)에 서비스가 제공될 때, ③보다 소외집단(연령, 이동성, 장애, 언어 등)이 같은 정도로 접근할 수 있을 때이다. 즉, 국외에서는 사업을 위주로 하기보다는 주민들의 삶의 질을 위한 필수적이고 생존을 위해 요구되는 기초적인 생활여건을 보장하는데 정책

적인 노력을 하고 있다.

둘째, 균등한 생활여건 보급을 위해 공간상의 정주체계의 위계구조를 활용하여 보급하고 있다. 즉 국토공간의 균등한 최소한의 서비스를 골고루 제공하고자 중심지 계층에 따른 시설배치를 통해 정책을 펼치고자 하였다. 삶의 질을 위한 균등한 생활여건을 적정하게 공급 또는 배분하기 위하여 독일과 영국에서는 이상에서 언급한 공간적 체계 및 그 본질에 크게 의존하고 있다. 즉 균등한 생활여건을 실현하기 위해 각 국은 공간정비(전략)차원을 목표로 설정하고 있다. 즉, 다른 유형의 도시와 농촌 지역간에 서비스 보급을 위한 데이터와 성과평가를 구체적인 절차로 구분하고 있다.

이러한 예로써 영국에서는 정주체계에 따른 북서부지역의 서비스 기준을 제시하고 있으며, 독일은 바이에른주의 공간적 위계에 따른 중심지를 분류 및 공간목표를 제시하고 있다. 이렇듯 각 국에서는 생활중심지 체계에 따른 중심지의 위상을 확인하여 결정하고, 각 중심지에 걸맞는 생활서비스의 공급을 제시하고 있다.

셋째, 균등한 생활여건을 위한 서비스 종류의 다양성 및 서비스 접근기준이 명확하다. 국가차원에서 대표성 있는 지표 설정을 통해 종합적이고 일관성 있는 정책 및 방향을 제시하고자 균등한 생활여건을 위한 서비스의 종류 및 서비스 접근기준을 명확히 하고 있다. 또한 이를 통해 지표와 평가의 일관성을 제공하고 있다. 그리고 시간거리에 맞추어 최소한의 공급기준을 마련하고 있으며, 이를 중심지에 따라 차별적으로 서열화 시켜놓고 있다. 따라서 중심지 계층에 따른 최소한의 공급기준과 공급내용이 다르고, 이것을 일련의 기준으로 규정함으로써 지역적으로 체계적인 균등한 생활여건을 보장하는 방식이다.

넷째, 균등한 생활여건을 위한 서비스 기준은 모든 국민에게 100% 보급되는 최소한의 서비스 수준으로 정의되고 있다. 영국과 독일에서는 균등한 생활여건이 어느 특정지역 및 주민이 아닌 모든 지역 주민을 대상으로 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉, 지리적 위치에 상관없이 목표인구 100%에 적용하는 것이다. 따라서 이러한 균등한 생활여건을 위한 서비스 기준은 주민이 기대할 수 있으며 보급자가 보장해야 하는 최소한의 서비스 수준으로 정의된다. 또한 대상이 100%로 모든 국민에게 설정되지 않는 한 균등한 생활여건을 위한 서비스 기준이 될 수 없

다는 것이다. 따라서 보편적으로 적용될 수 있고, 최소한의 서비스 수준에서 정의하지 않으면 안 된다.

다섯째, 국가적 차원에서 균등한 생활여건을 위한 서비스 표준을 구체적으로 제시하고, 이를 바탕으로 지자체에서는 탄력적으로 공공서비스를 계획할 수 있게 하고 있다.

국가적 차원에서의 균등한 생활여건을 위한 서비스 표준은 모든 서비스의 보장 수준을 설명하고 있다. 이는 서비스의 일부 측면을 확실하게 해두자는 의미인 것이다. 그러나 이러한 국가적 차원의 서비스 기준은 서비스의 품질 또는 접근성의 모든 측면 및 서비스 접근에 있어서 세부적인 지역 및 개인의 범위에서 발생하는 장애물을 고려하지 않는다. 따라서 독일과 영국<sup>36)</sup>의 각 국에서는 해당 주에서 국가적 차원의 서비스 표준을 바탕으로 탄력적으로 계획·관리하고 있다.

여섯째, 농촌서비스 표준에 대한 그 충족여부를 정기적으로 모니터링 하며, 모니터링 활동결과와 기타 관련 데이터가 분석을 위해 쉽게 활용되어지고 있다. 이러한 모니터링은 기준선을 마련하여 핵심정책을 위한 지표 범위를 시간별로 모니터링 하는 통계적 기법이다. 영국의 경우는 농촌정책 성과와 측정 가능한 지표 사이에 잘 정의된 링크가 이루어져 있어 특정정책 시책이 어떻게 성과에 기여하고 있고, 성과가 실제 어느 정도 달성되어지고 있는가를 입증해 준다. 또한 농촌정책이 얼마나 의도된 성과를 낳는지와 그 의도된 성과를 보다 효과적으로 가져왔는지, 보이지 않는 어떤 부수효과가 있는지 등에 관한 객관적인 증거로 활용되고 있다.

## 제4절 소결

본 장에서는 농어촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 대안적 개발을 위해 삶의 질 개념 및 선행연구에서 제시하고 있는 농어촌개발사업의 삶의 질 향상을 위한 방안, 국외의 삶의 질 관련 정책들을 살펴보았다. 그리고 이러한 것들을 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

---

36) 영국의 경우 국가적 최소수준으로서의 농촌서비스 기준은 2006년 업데이트를 마지막으로 2007년부터는 서비스 기준설정에 대한 의사결정권을 지방으로 이양하였다.

첫째, 지금의 중앙부처별 각각의 사업정책 추진으로는 농어촌의 삶의 질 향상을 위한 균등한 기초생활 여건을 반영한 종합적이고 체계적인 접근에 한계가 있다. 또한 각 부처의 농어촌개발사업에서는 우리나라 농촌의 삶의 질 향상을 위한 기초생활여건의 개선사항을 충분히 담아내지 못하고 있다.

통계청(2008)의 농림어업인 복지실태조사에 따르면, 농어촌의 기초생활여건에 대해 가장 불만족한 요인은 교통(57.6%)이 가장 높고, 쓰레기처리(22%), 상하수도(13.2), 주택(4.6%) 등의 순으로 나타나고 있다. 또한 농림어가는 비농림어가에 비해 상하수도, 쓰레기처리에 대한 불만이 높고, 비농림어가는 농림어가에 비해 주택, 교통에 대한 불만이 높은 것으로 나타났다. 그리고 도시에 비교해서 농어촌이 질병치료 시 애로사항 중 가장 높게 나타난 것은 의료기관이 멀다는 것이었다. 그리고 농어촌의 환경오염 체감정도는 나빠졌다는 부정적 인식이 많이 나타났고, 상하수도 보급률은 도시에 비해 낮게 나타났다. 그러나 이러한 농어촌의 열악한 기초생활여건의 개선사항을 각 부처의 농어촌개발사업에서는 충분히 담고 있지 못하고 있는 것이 현실이다.

둘째, 농어촌의 특성(다원적 가치, 공간적 분산형태, 환경 등)에 맞는 삶의 질 지표와 내용이 반영되지 못하고 있다. 농어촌의 삶의 질 향상을 위한 방안으로써 농어촌의 특성 및 다원적 가치를 통한 방법은 배제된 체 시설물 위주로 계획되고 있다.

셋째, 농어촌의 최소한의 삶의 질 향상을 위한 서비스 수준이 무엇인지에 대한 정의 및 목표의 명확성이 떨어진다. 이와 함께 국가적 차원에서의 농어촌지역의 정주체계에 대한 명확한 개념 및 공통된 합의점이 없다.

넷째, 사업을 평가할 수 있는 통합된 객관적 자료가 부재하다. 법에서는 5년마다 농어촌서비스 기준에 관한 사항을 포함한 기본계획서를 수립하게 되어 있으나, 현실적으로 측정하거나 평가되는데 한계가 있다. 또한 종합적인 농어촌의 삶의 질 향상을 평가하기 위한 객관적 자료가 빈약하며 활용성이 낮다. 여전히 격차가 존재하는 이유 중 하나는 평가지표가 기초생활기반 실태에 관해 현황 및 수준을 상호 비교하거나 평가하기에는 객관성을 결여하고 있다는 것이다. 또한 통계청의 농어업총조사 지역조사편에 우리나라 농어촌 마을(행정리)에 대한 생활여건에 관한 자료가

수집되어 있음에도 불구하고 이것이 잘 연계되어 활용되지 못하고 있는 실정이다.

다섯째, 시군단위로의 실태파악은 균등한 생활여건 조성에 기여하는데 부족함이 있다. 시군단위의 생활여건 개선을 위한 서비스 보급 수준 설정은 각 하위단위의 실태를 파악하는데 유의미한 차이를 가려 놓어촌 지역의 서비스 보급 불균형을 파악하는데 한계가 있다. 현재의 시군 단위차원에서의 서비스 기준은 농어촌지역 생활여건 개선을 위한 서비스 개선을 경감시키고 있다. 더 작은 지리적 수준까지 서비스 보급 데이터를 쪼개지 않는 한 국토의 균등한 생활여건을 제공할 수 없다. 따라서 균등한 생활여건 조성을 위한 지역 세분화가 필요하다.

여섯째, 실현가능한 농어촌 기초생활여건 확충의 기준을 제시하기 위해서는 실태파악이 급선무이나, 객관화된 실태를 파악하여 실현가능한 목표치를 설정하지 못하고 있다.

일곱째, 농어촌의 삶의 질 향상을 실질적으로 반영할 수 있는 체계가 미흡하다.

이렇듯 현재의 농어촌 삶의 질 향상을 위한 정책은 소극적인 계획으로써 농어촌 생활여건의 질을 향상시키는데 한계가 있으며 사업의 효율성이나 효과성이 낮을 수밖에 없다고 판단된다. 뿐만 아니라 지금까지 추진되어 온 농어촌개발사업은 명칭과 주관 부처만 바뀌어 왔을 뿐 그 내용이나 방법론에서 달라진 점이 없다는 점에서 반성이 필요하다.

따라서 농어촌개발사업을 통한 삶의 질 향상을 위해서는 다음과 같은 노력들로 재설계 되어야 한다.

첫째, 중앙정부 차원에서 ‘국민의 기초 수요를 전국 어디에서나 보장한다’는 관점에서 국가적인 최소서비스기준(national minimum)을 마련하여 지속적으로 추진해야 한다. 살기 좋은 국토를 창조하기 위해서 도시와 농어촌간의 발전격차를 완화하고 농어촌 어디에 거주하더라도 지역 주민들의 삶의 질이 여타 지역에 비해 뒤떨어지거나 상대적인 박탈감을 느끼지 않도록 하는 것 균등한 생활여건에 있어서 중요하다. 특히 농어촌 주민들에게 일상생활권 안에서 편리한 생활환경과 최소한의 자아실현 기회를 누리면서 살아갈 수 있도록 환경을 조성해야 한다.

둘째, 최소기준의 서비스를 보장하는 사업을 공간 위계에 따라 유형화하여 실시해야 한다. 작은 규모의 인구를 갖고 있는 농촌취락은 규모



의 경제를 시도하기에는 너무 작으며 경제적, 사회적 서비스의 임계가치에 도달하기에도 너무 작은 규모이다. 따라서 정주체계의 규모에 맞는 공공시설이 도입되어야 한다. 또한 정주체계의 성격을 고려하여 서비스의 규모와 종류에 따라 적정 시설을 배치함으로써 서비스 공급의 효율성을 극대화해야 한다. 즉, 농어촌의 인구규모 및 공간 위계별 거점에 따라 고차 서비스, 하위의 서비스, 최하위 거점 서비스 등의 기준이 제시되어 사업이 실시되어야 한다. 또한 중심지별 균등한 기초생활 여건을 위한 시설물의 공급에 있어서 중심지 계층간에 보완관계를 유지하되, 경쟁관계가 성립하지 않도록 구상하도록 해야 한다.

셋째, 농어촌 공간의 특성을 고려하여 정주체계에 따른 종합적이고 체계적인 균등한 생활여건 서비스의 기준을 마련해야 한다. 농어촌 마을은 농업을 주업으로 하는 공간적 특성 외에 고령화, 과소화, 분산성, 다원적 가치를 갖는 독특한 특성을 갖고 있다. 이러한 것을 고려하여 공공서비스 공급의 경제적 효율성과 서비스 공급체계를 고려한 장기적인 정책 계획하에 합리적으로 사업을 계획하는 것이 필요하다. 또한 시설물과 함께 농어촌의 문화, 환경 등의 다원적 가치 등을 유지보전하며 농어촌의 특성을 살릴 수 있는 개발 기준을 마련하는 것이 필요하다. 그리고 농어촌의 균등한 생활여건을 통한 삶의 질 향상을 위해 다양한 분야의 서비스 기준 제시가 필요하다. 농어촌에서의 일상적인 삶을 전개해 나가는데 필수적인 각종 시설들을 교육, 의료, 복지, 통신, 상하수도, 교통 등의 모든 분야에 걸쳐 빠짐없이 기준을 설정하는 것이 필요하다.

넷째, 각 중앙부처의 기능을 고려하여 농어촌개발사업의 비효율성과 중복을 최소화하고 통합의 시너지 효과를 확대시켜야 한다. 이를 위해 다양한 중앙부처가 아닌 국가적 차원에서의 구체적이고 객관적인 중앙의 정책 및 사업내용을 기본지침만을 제시함으로써 지자체에서 지자체의 현황을 바탕으로 기초적인 최소한의 균등한 서비스를 제공하기 위한 사업을 선택할 수 있도록 재량을 부여해야 한다.


다섯째, 농어촌의 균등한 생활여건에 대한 객관화된 실태파악이 필요하다. 지역적 수준의 실태분석을 통해 국가 전체의 생활여건 현황을 파악하고 비교분석을 통한 해당 지자체의 현황을 파악할 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 국가적 서비스 지표 및 기준을 통한 실질적인 성과 측정이 이루어질 수 있도록 지표를 개발해야 한다. 또한 이를 통해 지자체 수준에서의 역할에 대한 책임과 의무를 확실히 부여하고, 국가적 균등한 생활여건의 서비스 수준을 바탕으로 지자체 실태에 맞는 탄력적인 계획 수행이 가능하도록 해야 한다.

일곱째, 새로운 H/W사업 보다는 기존에 있는 시설물을 이용하여 지역공동체의 서비스를 향상시키는 것이 필요하다. 영국의 경우처럼 보건 및 사회서비스, 아동 학습지원, 육아지원, 성인교육 및 가족교육, ICT 접근, 예술, 스포츠시설 등의 서비스를 학교라는 공간을 통해서 모든 연령 계층에게 혜택이 갈 수 있도록 하는 일석이조의 정책이 필요하다.

여덟째, 일관된 법체계를 통해 농어업인들의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄하고 조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검 평가하기 위해 대통령과 국무총리 소속의 위원회를 통합 조정하거나 별도의 농식품위원회를 두어 실질적인 총괄을 할 수 있도록 한다. 또한 이 총괄위원회는 시계열적 변화 및 공급의 개선정도를 파악하여 지역의 삶의 질 공급을 위한 기준제공 및 공급결과에 대한 정확한 정보, 비교의 준거틀을 제공하고, 시계열적 변화 및 개선정도를 파악해야 한다.

끝으로 농어촌 중심지체계는 비단 농어촌만의 문제가 아니고, 국가적으로 보면 국가발전을 능률화시키는 국토공간조직의 근간임을 인식하여야 한다. 따라서 지속적인 국가발전의 공간적 틀의 기초가 된다는 점에서 새롭게 재조명되어야 한다. 이러한 점에서 볼 때 농어촌 및 도시의 생활공간을 중심으로 지역개발사업을 조정해 나갈 필요가 있다.



## 제5장

### 농어촌개발사업 모델의 통합적 발전방안

- 제1절 현재의 농어촌개발사업  
모델의 한계
- 제2절 농어촌개발사업의 모델  
개선방안
- 제3절 제언



## 제5장 농어촌개발사업 모델의 통합적 발전방안

### 제1절 현재의 농어촌개발사업 모델의 한계

본 연구에서는 오늘날 새롭게 도입된 포괄보조금 제도하에서의 농어촌개발사업의 일환인 일반농산어촌개발사업을 통해 농어촌개발사업의 문제점은 무엇이고, 이러한 문제를 어떻게 합리적이고 체계적인 방법으로 해결할 수 있는지를 찾아내는데 목적이 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 본질적인 문제에 접근하기 위해 제2장에서 포괄보조사업을 통한 지역개발사업의 현황 및 문제점을 토대로 농어촌개발사업 모델 재편성의 필요성을 검토하였다. 그리고 제3장에서는 현재 진행되고 있는 농어촌개발사업의 일환인 일반농산어촌개발사업의 실태분석을 통해 현재의 농어촌개발사업의 문제점과 개선사항이 무엇인지를 파악하였다. 제4장에서는 농어촌개발사업과 관련된 기존선행 연구 및 국외 정책사례를 바탕으로 농어촌개발사업의 합리적이고 효율적인 방향을 찾기 위해 어떠한 제안들이 있는지를 검토하였다.

그 결과 제2장에서는 포괄보조금 제도하에서의 지역개발사업은 기초생활권 계획을 위한 목표 및 방향제시에 미흡하며, 지역별 사업군의 기초생활기반확충의 개념과 기능별 사업군과의 차이가 모호하다는 것을 알 수 있었다. 또한 포괄보조금 제도하에서의 지역개발사업은 기초생활기반 확충을 위한 부처별 통합가이드라인을 제시하지 못하고 있고, 4개의 지역구분에 대한 구체적 목표나 방향성이 빈약하여 사업 추진상의 한계점이 있었다. 그리고 기초생활권의 최소 공간단위에 대한 공간적 위계를 고려하지 않아 기초생활기반 확충조성을 위한 시설의 비효율성과 형평성에 문제가 발생할 수 있다는 한계점이 있었다.

따라서 이러한 포괄보조금 제도하의 지역개발사업의 문제점을 바탕으로 농산어촌개발사업이 효율적이고 효과적으로 이루어지기 위해서는 포괄보조사업에서의 기초생활권 계획을 위한 명확하고 구체적인 목표 및 방향제시가 필요하며, 기초생활기반확충의 개념과 범위를 명확히 제시해야 한다. 또한 부처간의 협력체계에 의한 통합된 가이드라인이 제시되어야 하고, 정주체계에 따른 공간적 위계를 고려하여 사업의 효율성과 형평성을 도모할 수 있도록 계획·설계해야 한다. 그리고 광역계정과 지역계정

에 대한 원칙과 기준 마련이 필요하고, 지역구분에 대한 보다 효과적인 구분방식을 제시해야 하며, 예산배분에 대한 일관되고 명확한 당위성이 제시되어야 한다는 것을 알 수 있었다.

그리고 제3장에서 일반농산어촌개발사업을 통해 농어촌개발사업의 실태를 분석한 결과, 농어촌지역의 서비스 수준은 지방정부의 재정력이나 계획능력에 따라 심각한 차이를 나타내고 있었고, 농어촌개발사업이 소득, 경관사업, 마을회관 리모델링 사업 등 H/W사업에 편중되어 있어 농어촌의 삶의 질 향상을 위한 기본적인 사항으로써의 역할 수행이 미흡하였다. 또한 농어촌 지역의 삶의 질 향상을 위한 서비스 공급실태의 객관적 진단이 미흡하고, 진단 없이 부처별로 산발적인 형태로 사업이 추진되다보니 사업의 실효성이 저하되고 있었다. 그리고 농어촌개발사업이 규모에 따른 공간적 구분은 하였으나, 사업 투자방식이 분산적이며 소규모 예산으로 추진되고 있어 중심지 마을과 배후마을의 통합적 발전 전략 모색 및 공간적 연계가 미흡하였다. 끝으로 지역주민과 지자체가 직접 사업을 기획하는 능력 및 참여가 저조하였고, 지자체 담당자의 전문성 부족으로 어려움이 있음을 파악할 수 있었다.

이상에서와 같이 제2장에서는 농어촌개발사업의 큰 그릇에 해당하는 포괄보조금 제도하에서의 지역개발사업을 위주로 문제점을 파악하고, 제3장에서는 현재의 농어촌개발사업의 문제점이 무엇인지를 파악하였다. 그리고 이러한 포괄보조금 제도하에서의 지역개발사업 및 농어촌개발사업을 어떻게 합리적으로 잘 그려낼 수 있는지를 기존선행 연구 및 국외 정책사례를 바탕으로 살펴보았다.

그 결과, 지금의 중앙부처별 각각의 사업정책 추진으로는 농어촌의 삶의 질 향상을 위한 균등한 기초생활 여건을 반영한 종합적이고 체계적인 접근에 한계가 있었다. 또한 각 부처의 농어촌개발사업에서는 우리나라 농어촌의 삶의 질 향상을 위한 기초생활여건의 개선사항을 충분히 담아내지 못하고 있으며, 농어촌의 특성(다원적 가치, 공간적 분산형태, 환경 등)에 맞는 삶의 질 지표와 내용이 반영되지 못하고 있었다. 그리고 농어촌의 최소한의 삶의 질 향상을 위한 서비스 수준이 무엇인지에 대한 정의 및 목표의 명확성이 떨어지고, 종합적인 농어촌의 삶의 질 향상을 평가하기 위한 객관적 자료가 빈약하며 활용성이 낮다는 것과 함께 농어촌의 삶의 질 향상을 실질적으로 반영할 수 있는 체계가 미흡

하였다.

따라서 이상의 분석결과를 통해 본 연구에서는 농어촌개발사업을 통한 농어촌의 삶의 질 향상을 위해서 준비해야 할 사항을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 중앙정부 차원에서 ‘국민의 기초 수요를 전국 어디에서나 보장한다’는 관점에서 국가적인 최소서비스기준(national minimum)을 마련해야 한다,

둘째, 최소기준의 서비스를 보장하는 사업을 공간 위계에 따라 유형화하여 실시해야 한다.

셋째, 농어촌 공간의 특성을 고려하여 정주체계에 따른 종합적이고 체계적인 균등한 생활여건 서비스 기준을 마련해야 한다.

넷째, 각 중앙부처의 기능을 고려하여 농어촌개발사업의 비효율성과 중복을 최소화하고 통합의 시너지효과를 확대시켜야 한다는 것이다.

다섯째, 농어촌의 균등한 생활여건에 대한 객관화된 실태파악을 실시해야 한다.

여섯째, 국가적 서비스 지표 및 기준을 통한 실질적인 성과 측정이 이루어질 수 있도록 지표를 개발해야 한다.

일곱째, 새로운 H/W사업 보다는 기존에 있는 시설물을 이용하여 지역 공동체의 서비스를 향상시켜야 한다.

여덟째, 일관된 법체계를 통해 농어촌지역개발 정책을 총괄하고 조정하고 심의하는 기구를 두어야 한다.

그리고 끝으로 농어촌 중심지체계는 비단 농어촌만의 문제가 아니고, 국가적으로 보면 국가발전을 능률화시키는 국토공간조직의 근간임을 인식하여야 하여 지속적인 국가발전의 공간적 틀의 기초가 된다는 점에서 새롭게 재조명되어야 한다. 이러한 점에서 볼 때 농어촌 및 도시의 생활공간을 중심으로 지역개발사업 및 농어촌개발사업을 조정해 나갈 필요가 있다.

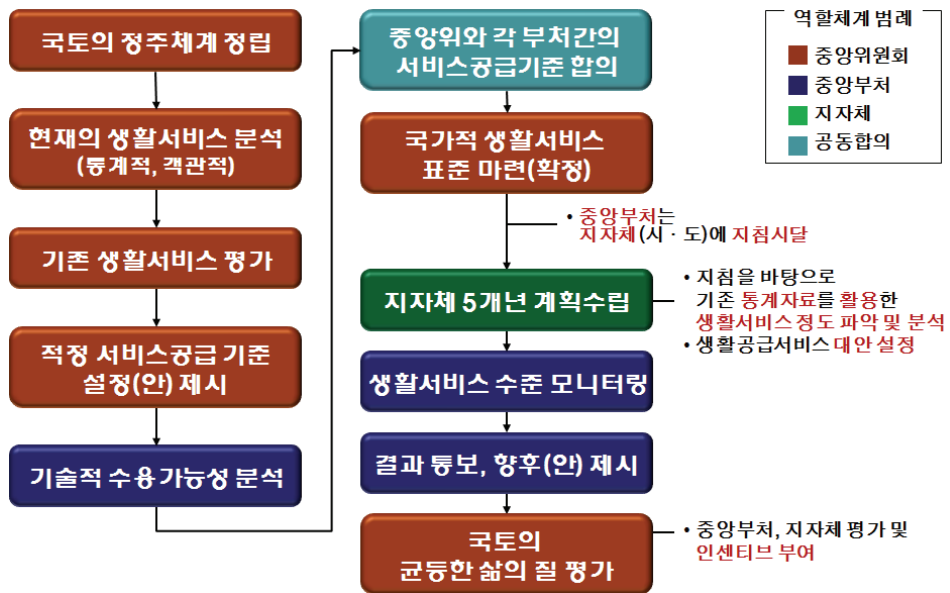
## 제2절 농어촌개발사업의 모델 개선방안

앞 절에서 살펴보았듯이 현재 새롭게 도입된 포괄보조금 제도하에서의 농어촌의 삶의 질 향상을 위한 농어촌개발사업은 몇 가지 한계가 있다. 따라서 이 절에서는 이러한 문제를 보다 합리적으로 해결하는 방법으로써의 광의적 측면에서의 지역개발사업과 협의적 측면에서의 농어촌개발사업이라는 두 가지 시각에서의 개선방안을 제시한다.

### 1. 지역개발사업 정책의 기본방향

#### 1) 국토의 균등한 삶의 질 향상을 위한 정책수행 절차

국토의 균등한 삶의 질 향상을 위한 정책수행을 위한 절차로써, 앞 절에서 문제해결을 위해 언급된 개선사항을 기반으로 다음과 같은 절차와 역할(중앙위원회<sup>37)</sup>, 중앙부처, 지자체, 공동합의)을 제시한다.

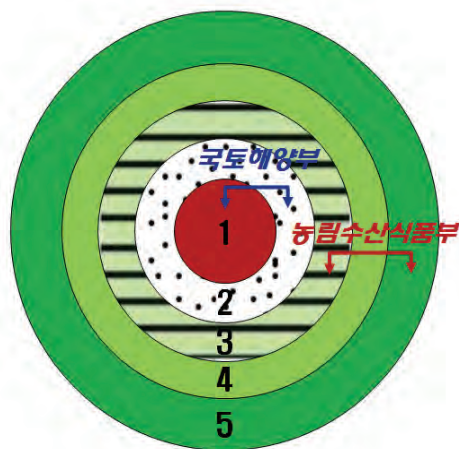


<그림 5-1> 국토의 균등한 삶의 질 향상을 위한 정책수행 절차도(안)

37) 본 연구에서는 중앙위원회를 현재의 지역발전위원회와 삶의질위원회가 통합연계 및 협력된 형태로써의 수정·보완된 형태를 의미한다. 즉 현재의 어느 특정 위원회를 지칭하는 것은 아님을 밝힌다.

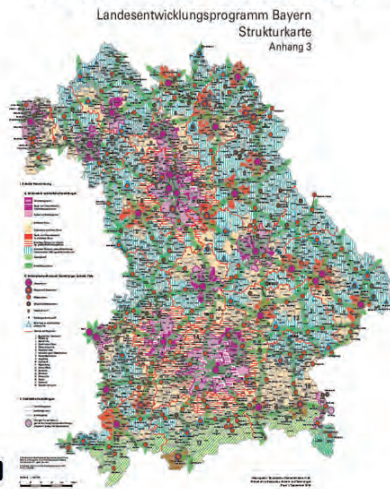


농어촌개발사업은 비단 농어촌만의 문제이기 전에 국가적인 문제이다. 따라서 먼저 지속적인 국가발전의 공간적 틀의 기초가 된다는 점에서 국토의 정주체계를 어떻게 이끌어 갈 것인가에 대해 정리가 우선적으로 필요하다. 따라서 독일의 바이에른주의 공간개발목표 지도 등에서 보여주는 바와 같이 우리나라도 국토 정주체계를 어떻게 구분하여 구분된 정주체계를 어떠한 방향으로 이끌고 갈 것인지에 대해 다음과 같이 재정립해야 한다.



- |                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| 1. 중심 도시지구      | 4. 준농업지구(면중심지)  |
| 2. 도시 주변정비지구    | 5. 전용농업지구(자연마을) |
| 3. 농촌혼재지구(읍중심지) |                 |

### 독일 바이에른주의 공간개발목표지도



<그림 5-2> 우리나라 공간개발 목표지도 및 관련 부처(안)

그리고 생활서비스에 대한 객관적인 통계자료 등을 통해 현재의 생활서비스의 실태를 분석하고, 각 기초생활서비스에 대해 그 수준이 적절한 것인지를 평가하여 이에 맞는 적정 서비스공급기준을 마련하는 것이 필요하다.

이것이 마련되면 현장을 잘 하는 중앙 관리부서로서, 중앙부처는 중앙위원회가 제시한 안을 바탕으로 기술적 수용가능성을 분석하여야 한다. 그리고 난 후 이러한 결과를 중앙위원회와 각 부처간의 합의를 통해 서비스 공급기준을 결정해야 한다. 결정된 결과는 중앙위원회에서 국가적 생활서비스 표준으로 확정하며, 지자체에 지침을 시달해야 한다. 그리고 이러한 지침을 바탕으로 지자체는 해당 지자체 관련 기존 통계

자료를 활용하여 해당 지자체의 생활서비스 정도를 파악하고 분석하여 생활공급서비스의 대안을 마련한 5개년 계획을 작성한다. 그리고 이러한 계획수립 내용을 기반으로 중앙부처에서는 생활서비스 수준을 모니터링하고 결과를 통보하는 절차를 거쳐야 한다. 끝으로 중앙위원회에서는 중앙부처와 지자체를 평가 및 인센티브를 통해 국토의 균등한 삶의 질이 잘 실현되고 있는지를 평가해야 한다.

## 2) 지역개발사업 추진체계 및 역할

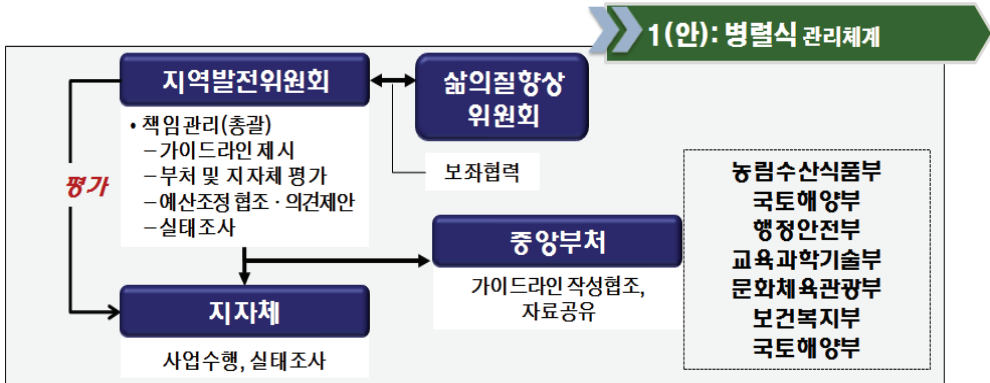
농어촌개발사업은 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법과 연계되어 추진될 필요가 있다.

따라서 농어촌개발사업을 위한 추진체계는 현재의 지역발전위원회와 삶의 질 향상위원회가 함께 연계하여 작업하는 것을 기본<sup>38)</sup>으로 하여 다음의 2가지 안으로 구상해 볼 수 있다.

1안의 관리체계는 중앙위원회의 역할을 확대하여 평가 및 관리의 일원화를 도모하는 병렬식 관리체계이고, 2안의 관리체계는 현재의 큰 틀을 깨지 않고 각 역할을 수정·보완하는 직렬식 관리체계이다.

---

38) 박대식 외 3(2009)에 따르면, 삶의 질 향상위원회는 실무위원회가 활성화되지 못해 부처별 중복 사업을 사전조정하지 못하였고 필요 신규사업 발굴 등에 대한 집중 검토가 미흡했다. 또한 사무국의 역할이 미흡했고, 부처간 및 각 부처내 사업간에 상호 연계되지 못하고 개별적으로 사업이 추진되는 경우가 많았음에도 부족하고 사업간의 연계 및 유사·중복사업의 체계화가 부족했다. 따라서 많은 위원회를 두는 것보다는 기존에 있는 위원회를 연계하여 협력보좌 할 수 있는 체계를 기본으로 하는 것을 바탕으로 관리체계 안을 제시한다.

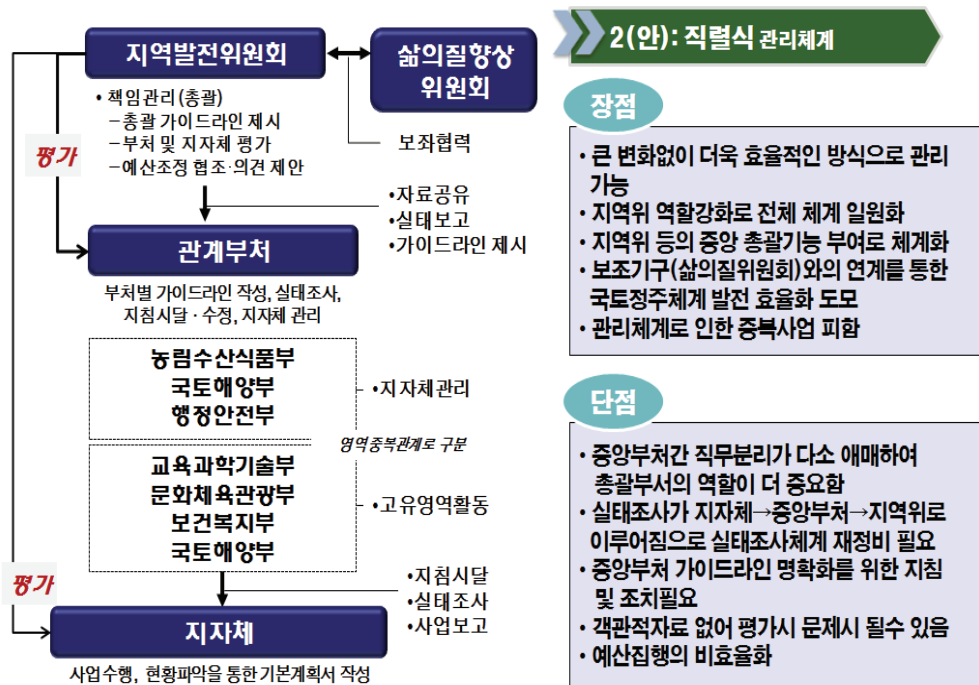


장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 관리 및 평가 일원화</li> <li>• 의사소통 창구의 직렬화 (지자체 고충 바로 파악 및 반영 기능)</li> <li>• 실태조사 명확화 (정량적 평가가능, 책임소재 명확)</li> <li>• 예산체계 효율화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중양부처 역할 감소로 책임소재 불분명 (ex: 환경문제 지역위에서 책임질 수 없음)</li> <li>• 전문성, 인력부족으로 상세 관리 어려움</li> <li>• 지역위 기능을 확대해야하므로 예산의 비효율성 초래</li> <li>• 새로운 체계로 인한 지자체 어려움과 반감 생길 수 있음</li> </ul>

〈그림 5-3〉 지역개발사업 추진체계 1안 : 병렬식 관리체계

1안의 지역개발사업을 위한 추진체계는 중앙위원회의 역할을 확대함으로써 지자체 사업에 대한 관리 및 평가의 일원화를 도모하며, 의사소통 창구의 단일화로 지자체 고충을 즉시 파악하여 반영가능하다는 장점이 있다. 또한 평가에 대한 책임소재가 명확하고 실태조사가 보다 객관화되어 명확해 질수 있으며 중앙위에서 지자체를 바로 평가·관리함으로써 예산체계의 효율화를 도모할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 중양부처의 역할 감소로 환경문제, 도로, 농촌문제 등에 관한 전문성 부족 및 인력 부족으로 상세관리에 어려움이 있고 책임소재가 불분명해질 수 있다는 단점이 있다. 또한 새로운 체계로 인한 지자체의 어려움과 반감이 발생할 수 있다는 단점이 있다.



<그림 5-4> 지역개발사업 추진체계 2안 : 직렬식 관리체계

2안의 지역개발사업 추진체계는 큰 변화 없이 문제점을 보완하여 수정한 방식으로 지역위원회 역할강화로 전체 체계를 일원화하여 지역위원회 등의 중앙위원회가 중앙 총괄기능을 하는 관리방식으로서의 장점이 있다.

그러나 현재로서는 중앙부처간 직무분리가 다소 애매하여 총괄부서의 역할이 중요시 된다는 점과 실태조사가 지자체에서 중앙부처, 지역위로 이루어짐으로서 예산집행의 비효율화를 가져올 수 있어 실태조사 체계에 대한 재정비가 필요하다는 단점이 있다. 그리고 중앙부처의 가이드라인 명확화를 위한 지침 및 조치가 필요하다는 단점이 있다. 즉 현재의 시스템을 많은 부분 수정·보완해야 할 부분이 상존해 있다.

그리고 이러한 농어촌개발사업을 수행하기 위해서는 크게 중앙위원회, 중앙부처, 지자체, 통계청 등의 역할 및 기능 부여가 필요하다. 따라서 어떤 안을 수용하든 다음과 역할 및 기능이 고려될 필요가 있다.

먼저 중앙위에서는 다음과 같은 역할이 필요하다.

첫째, 국가차원에서 균등한 지역개발사업이 진행되고 있는지를 평가·

관리해야 한다. 둘째, 균등한 지역개발사업을 위한 서비스 목록을 객관적인 자료를 통해 마련하여야 한다. 셋째, 이에 대한 서비스 목록에 대한 목표치를 중앙부처와의 협의를 통해 세부적 기준들을 부여하여야 한다. 넷째, 하위 기관에서 중앙위 지침에 얼마나 부여했는지, 이를 통해 국토의 균형발전에 기여했는지에 대한 성과 평가 실시 및 지자체와 중앙부처를 평가하여 인센티브를 주는 정책을 마련해야 한다. 다섯째, 다양한 업무를 담당하고 있는 중앙부처 간의 책임소재와 영역에 대한 가이드라인을 제시하는 예산의 효율적 배분이 이루어질 수 있도록 총괄기관으로서의 역할을 수행해야 한다. 여섯째, 국토균형 발전에 대한 성과물에 대한 기록으로서의 백서를 발간해야 하며, 균등한 삶의 질 제공을 위한 목표치 조성 등을 총괄해야 한다.

그리고 지자체는 중앙위의 서비스 목록을 바탕으로 하여 국토 균형발전에 기여하기 위하여 기초생활권 발전계획서 및 사업계획서를 제출해야 한다. 그리고 이러한 계획서는 통계청 등에서 구축한 객관적이고 정량적인 자료로서의 농어촌 지역의 서비스 수준 실태조사를 바탕으로 작성해야 한다.

중앙부처는 지자체의 계획서를 바탕으로 사업성을 검토하고 평가하여 중앙위에 보고하며 모니터링·관리해야 한다. 또한 관리자로서의 농촌공동체의 열망이 더 잘 반영될 수 있도록 국가서비스 기준을 개선하고 조정하기 위한 제안자의 역할을 수행해야 한다.

그리고 통계청은 지자체 및 중앙위, 중앙부처에서 국토의 균등한 삶의 질을 제공하기 위한 실태분석 및 평가를 효율적으로 할 수 있도록 서비스 실태조사를 매년 실시하여 자료를 제때에 제공해야 한다. 또한 중앙위의 지침에 맞게 조사의 내용 및 방법 등을 적극적으로 개선하여야 한다.

이상의 결과를 바탕으로 지역개발사업의 비전과 개발목표, 그리고 추진전략을 어떻게 위계화하여 진행해 갈 것인지를 명확하고 자세하게 서술해야 한다. 따라서 정부가 구체적이고 명확하게 제시해야 할 기본적인 방침에 관한 안은 아래와 같다.

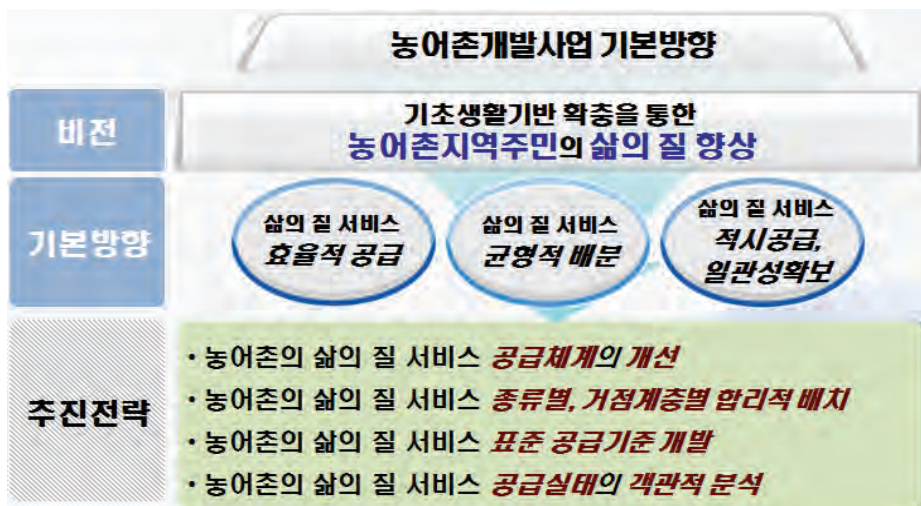
(표 5-1) 현 제도 하에서 정부가 제시해야 할 기본방침(안)

1. 기초생활권 개념의 의의와 현황
2. 기초생활권의 내용
3. 기초생활권의 연도별 목표
- 필요성
- 목표수준(구체적 조치사항)
4. 기초생활권의 영역
- 공간 정주체계 위계 구조 및 기준
- 정주체계에 따른 사업 내용 및 목표수준
5. 기초생활권 발전을 위해 지자체에서 해야 할 시책
6. 기초생활권의 평가 및 모니터링
7. 지자체의 기초생활권 계획 예시
- 관련 통계조사 자료 및 조사 내용
- 지자체 현황분석 방법
- 지자체 목표수준 설정방법
- 계획수립 내용 및 전략 수립
- 평가 방법

## 2. 농어촌개발사업 정책의 기본방향

### 1) 농어촌개발사업 발전방안

향후 농어촌개발사업의 발전방안을 위한 모델은 다음과 같다.



<그림 5-5> 농어촌개발사업 기본방향(안)

첫째, 농어촌개발 사업의 목적은 도시로부터 떨어져 살기 때문에 발생할 수 있는 서비스 접근에서의 사회적 배제를 최소화하여 국토의 균형된 발전에 기여하기 위한 것으로 균등한 삶의 질을 제공하는데 둔다. 농어촌 주민들은 국가로부터 공정한 수준의 서비스를 받아야 하며, 대도시나 도시로부터 떨어져 살고 있다는 이유로 부당하게 불이익을 받아서는 안 된다.

둘째, 농어촌개발 사업의 내용은 농어촌지역의 국민이 기대할 수 있고 따라서 보급자가 보장해야 하는 ‘최소한의 서비스 수준(Minimum Service Level)으로 한다. 또한 대상지역의 대상자 그룹이 100%로 설정되지 않는 한 서비스 기준이라고 할 수 없기에 이에 대한 서비스 수준을 명확히 정의하여 모든 대상지 주민이 균등한 서비스를 보장받게 한다.

셋째, 농어촌개발사업의 기본방향은 삶의 질 서비스의 효율적 공급 및 균형적 배분, 적시공급 및 일관성 확보에 둔다.

넷째, 농어촌개발사업의 추진전략으로는 균등한 생활여건 조성을 통한 최소한의 서비스 제공을 위해 농어촌의 삶의 질 서비스에 대한 공급실태의 객관적 분석체계 및 표준 공급기준 개발, 종류별 거점계층별 합리적 배치, 공급체계의 개선에 둔다.

## 2) 농어촌 삶의 질 향상을 위한 사업내용

농어촌 지역에서의 서비스 기준은 다음과 같은 다양한 항목이 존재한다. 각 부문별 균등한 생활서비스 확충을 위한 서비스의 설정 내용으로 다음과 같은 것이 포함되어야 한다.

계열	시설명	계열	시설명	계열	시설명
주거	주택, 난방, 상수도, 하수도, 쓰레기처리	보건·의료	보건소, 보건지소, 보건진료소, 순회방문, 의약품구입	복지	재가노인복지서비스, 청소년센터, 아동센터, 영유아센터, 다문화가족지원센터, 장애인센터,
도로·교통	마을간도로, 마을안길, 대중교통, 여객선, 인도, 주차장	응급	응급서비스, 소방서비스, 경찰서비스	문화·체육	문화예술회관, 도서관, 도서관(도서실), 찾아가는 문화프로그램, 체육관, 테니스장, 수영장, 운동장, 게이트볼장, 소공원
교육	유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 폐교활용, 방과후학교, 평생교육	재난·안전	방화용수, 계시판, 소방기구창고, 가로등, 방범용CCTV	공공시설	마을회관, 노인정, 다목적센터

<그림 5-6> 농어촌 삶의 질 향상을 위한 사업내용(안)

- **주거** : 삶의 질 향상을 위한 서비스의 핵심으로 주택, 난방, 상수도, 하수도, 쓰레기 처리 등은 무엇보다도 중요한 요소하다. 농어촌 지역의 실태를 파악하여 최소한의 기준에 도달할 수 있도록 하는 배려가 필요하다.
- **도로·교통** : 일상생활의 기반으로 지방도에서 국토구조의 골격을 형성하는 간선도로에 이르는 도로망을 정비하기 위해 적정한 도로 공간을 확보하고 이를 계획적으로 추진하도록 해야 한다. 또한 지역 생활(통학, 통근, 의료복지, 방재 등)의 편리성 향상 및 지역경제의 활성화 등을 위해 시행하는 지역교류를 지원하는 도로 정비 및 일상생활의 중심이 되는 생활권까지의 안전하고 쾌적한 이동을 확보하기 위해 시행한 도로정비를 추진하도록 해야 한다. 특히 중심지의 확립에 따른 거점간을 연계하는 도로의 정비를 적극적으로 추진해 나가야 한다.
- **교육** : 농어촌 지역사회에서 적절한 교육환경을 체계적으로 정비하는 것은 무엇보다도 중요하다. 그 동안 인구이동에 교육수준의 지역격차가 중요한 요인으로 작용해 오고 있다. 장기적으로 지역주민들의 평생교육 수요를 감안하여 학습 거점을 확립하고 교육시설의 기능 향상과 질 제고를 위한 노력을 꾸준히 전개해 나가야 할 것이다.



현실적으로는 학생감소로 인한 문제 및 방과후 인프라 부족 등이 포함되어야 한다.

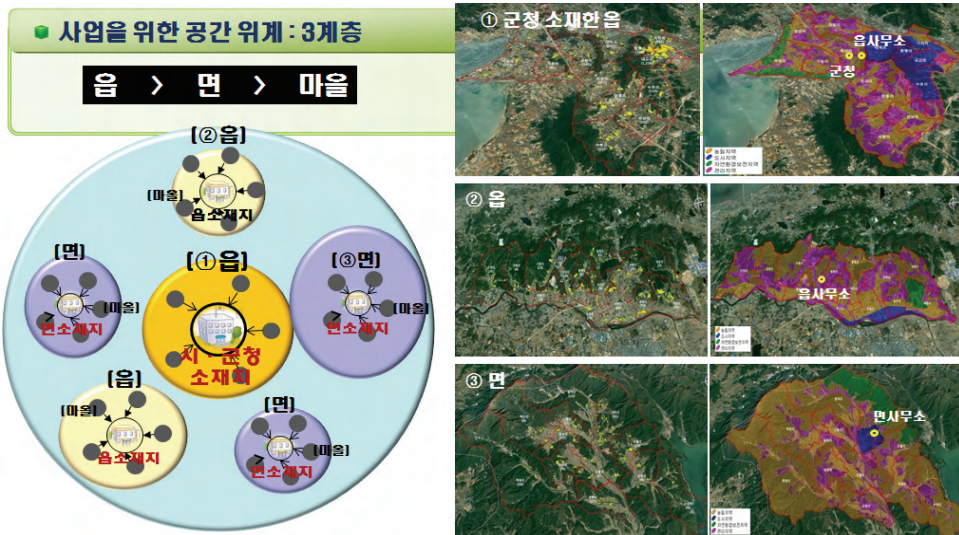
- **보건·의료** : 우리나라의 경우 보건의료의 전달체계는 일찍부터 의료권별로 정립되어 왔다. 하지만 지방 및 농어촌 지역의 의료보건의 질적 수준이 여전히 빈약하므로, 이를 위한 제고방안을 강구하도록 해야 한다. 특히 농어촌에서의 고령화가 진전됨에 따라 홈헬퍼(Home Helper)의 육성 등을 통한 고령자가 안전하고 안심하고 활동할 수 있는 환경정비가 긴요함. 따라서 지역 간호 및 농어촌 등에서의 방문간호의 가능성을 확립하도록 해야 한다. 특히 보건의료의 현실적 운영체계, 인프라의 문제, 면단위 보건지소의 역할 등의 재정립이 포함되어야 한다.
- **문화·체육** : 최근 들어 문화체육에 대한 주민의 수요는 더 높아지고 있다. 그 동안 꾸준한 시설정비가 이뤄져 왔지만, 이제 생활권별로 체계적인 정비에 전력해야 할 것이다. 기초 및 1차 생활권에서의 서비스 시설에 특히 빈약하므로 대처가 필요함. 또한 일상적인 휴양과 오락 활동의 장으로서 근린공원 및 소공원의 정비를 추진하도록 해야 한다. 특히 접근성과 자원부족으로 인한 서비스 부족, 농촌 지역의 전문인력 부족, 예산부족, 문화공간 부족, 지도인력 부족, 예산부족, 도서관 부족 등이 포함되어야 한다.
- **공동생활** : 지역정주의 촉진시키기 위해 양호한 거주공간을 확보하고 농어촌지역의 공동체 문화에 의한 공급을 착실히 추진해 나가도록 해야 한다.

그리고 농어촌의 특성으로서의 농로확포장, 기계화 경작로, 지표수 보강개발, 농업용수개발, 저수지, 용수로, 배수로, 취입보 정비 등이 특수하게 포함될 필요도 있다.

### 3) 농어촌 삶의 질 향상을 위한 정주체계 및 사업배치 기준

농어촌의 정주체계는 크게 읍소재지, 면소재지, 마을로 구분할 수 있다. 마을과 중심지를 하나의 통합된 농촌지역 단위로 인식하기보다는 중심지 이론에 따른 농어촌 정주체계에 따라 농어촌개발사업을 추진해야 한다. 즉, 정주체계의 본연의 기능으로써 주민의 물적 생활환경의 조성 및 생활편익시설의 제시라는 역할을 부여하기 위해서 다음과 같이 정주체계의

구분 및 규모에 대한 원칙과 한계가 설정되어야 하고, 의도적인 적정시 설기준을 마련해야 추진해야 한다.



<그림 5-7> 농어촌지역의 정주체계(안)

농어촌 삶의 질 향상을 위한 사업의 배치기준은 정주체계에 따른 행정구분이나 인구규모에 의하거나, 정주체계에 따른 행정구분과 인구규모에 의해 구분할 수 있다.

정주체계에 따른 행정구분으로 구분하였을 때는 읍, 면, 마을로 구분할 수 있고, 인구규모로 구분하였을 때는 일반적으로 선행연구에서 주장했던 정주체계의 인구규모에 따라 다음과 같이 10만-2만, 2만-3천, 3천-1천, 1천 이하로 4단계로 구분할 수 있다. 그러나 농어촌 공간상의 특성상 행정구분이나 인구규모에 의해서만 구분하였을 시, 같은 읍이지만 작은 규모의 읍과 큰 규모의 읍이 존재한다. 또한 면에서도 읍만큼 큰 규모를 가진 면과 아닌 면이 존재한다. 따라서 기존 선행연구에서 제시했던 바와 같이 농어촌 정주체계를 고려한 합리적 배치기준을 위해 정주체계에 따른 행정구역과 인구규모를 함께 고려하여 구분하는 것이 필요하다.

정주체계를 고려한 사업의 합리적 배치기준 → 행정구역 + 인구규모

대안	행정구분	인구규모	분포 현황
1안	읍 면 마을		
2안		10만-2만 2만-3천 3천-1천 1천 이하	
3안	읍 읍면 면 면 면 면 마을	10만-2만 2만-3천 3천-1천 10만-2만 2만-3천 3천-1천 1천 이하 마을	읍의 83개(38.6%) 읍의 131개(60.9%) 읍의 1개(0.5%) 면의 11개(0.9%) 면의 638개(53.6%) 면의 525개(44.1%) 면의 17개(1.4%) -

대안	행정구분	인구규모
1안	○	
2안		○
3안	○	○

출처: 국가통계포털 - 주민등록인구통계(2011)

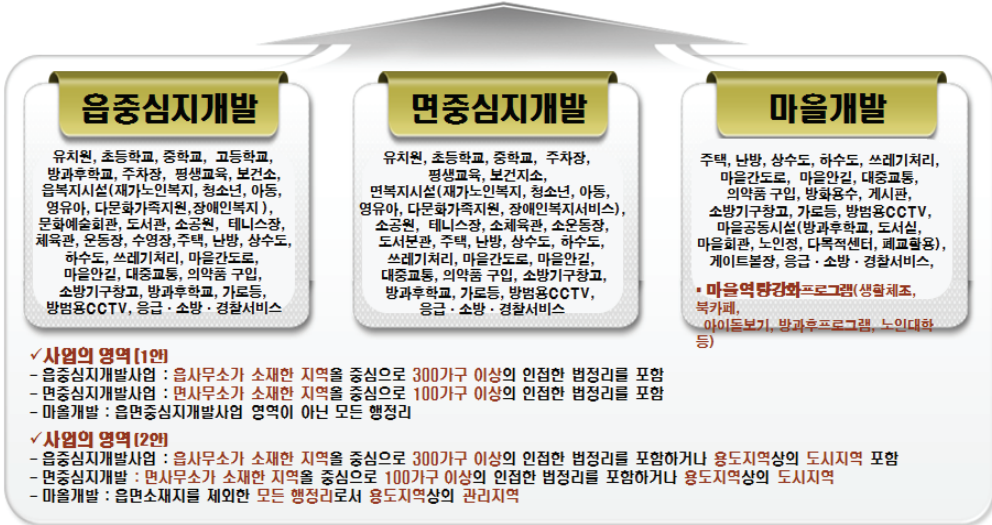
<그림 5-8> 정주체계에 따른 행정구분과 인구규모

작은 규모의 인구를 갖고 있는 농촌취락은 규모의 경제를 시도하기에는 너무 작으며 경제적, 사회적 서비스의 임계가치에 도달하기에도 너무 작은 규모이다. 만약 이러한 서비스가 부락수준에 제공된다면 그 질은 상대적으로 높은 비용에도 불구하고 낮을 수밖에 없을 것이다. 따라서 정주체계의 규모에 맞는 공공시설이 도입되어야 한다.

그래서 본 연구에서는 사업의 유형을 농어촌공간의 공간적 위계에 따라 읍소재지, 면소재지, 마을사업으로 구분한다.

과거 일반농산어촌개발사업의 기능(기초생활기반확충, 경관개선, 소득증대, 지역역량강화)에서 읍소재지사업, 면소재지사업, 마을사업 등으로 농어촌공간의 정주체계를 고려하여 중심지와 배후지가 연계되어 균형된 국토정주체계를 만들 수 있도록 해야한다.

# 농어촌 주민들의 균등한 삶 지원



<그림 5-9> 농어촌 정주체계에 따른 서비스 공급체계(안)

그리고 이러한 사업 기능에 따른 농어촌개발사업의 추진방향은 첫째, 기존 시가지 정비 및 중심지 기능 강화를 통한 편리한 거점 기반시설 확충. 둘째, 매력적인 농촌 정주환경 및 지역복지 실현. 셋째, 역사·문화·경관의 보존과 활용에 두는 것이 필요하다.

이러한 농어촌개발사업의 추진방향으로서 사업 유형의 주요 내용 및 사업의 목표를 제시하면 다음과 같다.

(표 5-2) 사업 유형별 주요내용과 목표(예)

사업명	위계	사업영역	주요 내용	사업목표
읍·면 중심지 개발사업	읍소재지	읍사무소가 소재한 지역을 중심으로 300가구 이상의 인접한 법정리를 포함하거나 용도지역상의 도시지역	교육, 의료, 문화, 체육시설 정비 및 접근성 향상 중심시가지 정비 등	기존 중심지 재정비 및 기능 강화를 통한 삶의 질 여건 향상
	면소재지	면사무소가 소재한 지역을 중심으로 100가구 이상의 인접한 법정리를 포함하거나 용도지역상의 도시지역		
마을개발 사업	읍면소재지를 제외한 마을	읍면소재지를 제외한 모든 행정리로서 용도지역상의 관리지역	쓰레기시설, 마을하수처리시설 등 농어촌수질오염 방지를 위한 환경보전시설 정비, 마을회관 등의 문화복지시설 정비 및 접근성 강화 마을역량강화프로그 램 운영	마을의 역사·문화· 경관 형성 및 삶의 질 여건향상

그리고 또한 농어촌 공간의 위계구조를 고려하여 농어촌지역의 서비스보급의 불균형과 성과를 파악하도록 설계한다.

#### 4) 기타(예산 배분 방법 및 주민참여 유도)

특정 지역에 대해 집중투자 방식으로 전환할 필요성이 있다. 사업의 내용은 도로, 하수, 배수 등 다양한 사업을 포함하지만 적은 비용으로 이 모든 것을 포함하기에는 한계가 있다. 또한 이러한 이유로 인해 사업의 효과는 한 부분(예, 지난 15년간의 정주권개발사업은 도로여건 개선에 상대적으로 집중 투자되었다)에 그치고 만다. 따라서 특정지역에 대한 집중투자 하는 방식으로 사업방식을 전환할 필요가 있다. 이와 함께 예산 배정에 대한 방법에 대한 재검토가 필요하다.

**균등한 생활여건을 위해서는  
농촌지역에서의 행정구역과 인구규모에 따라 차등 배분하는 것이 필요함**

▪ **개별사업 예산 - ex) 읍 중심지개발사업 예산**

$$M_{Ei} = T_a \times G \times P_i / P_s$$

$M_{Ei}$  : 읍중심지개발사업비  
 $T_a$  : 총괄비용(최대인구기준)  
 $G$  : 전체사업대비 읍사업비중  
 $P_i$  : 읍의 인구  
 $P_s$  : 표준인구(5만)

▪ **지자체 농산어촌개발사업 총예산**

$$M_A = \sum M_{Ei} + \sum M_{Mj} + \sum M_{Tk}$$

$M_A$  : A 지자체 예산  
 $M_{Ei}$  : 읍중심지개발사업비  
 $M_{Mj}$  : 면중심지개발사업비  
 $M_{Tk}$  : 마을개발사업비

<그림 5-10> 예산배분 방법

삶의 질을 영위하기 위한 농어촌지역 기초생활기반확충의 결핍 정도에 따른 예산 배정이 필요하다. 즉 결핍 정도의 높낮이에 따른 지역 재정지원을 차등화하는 것이 필요하다.

인구, 총생산, 실업률 등을 고려한 낙후지역에 차등배분하기 보다는 균등한 생활여건을 위해서는 농촌지역에서의 행정구역과 인구규모에 따라 차등배분하는 것이 필요하다. 따라서 각 시도는 해당 지자체의 실태분석에 대한 자료를 토대로 각 시도의 예산을 신청해야 할 것이다.

$$M_A = \sum M_{Ei} + \sum M_{Mj} + \sum M_{Tk}$$

$M_A$  : A 지자체 예산  
 $M_{Ei}$  : i읍중심지개발사업비  
 $M_{Mj}$  : j면중심지개발사업비  
 $M_{Tk}$  : k마을개발사업비

$$M_{Ei} = T_a \times G \times P_i / P_s$$

$M_{Ei}$  : i읍중심지개발사업비  
 $T_a$  : 총괄비용(최대인구기준)  
 $G$  : 전체사업대비 i읍사업비중  
 $P_i$  : i읍의 총인구  
 $P_s$  : 표준인구(5만)

(표 5-3) 예산 작업 예시

사업명	읍중심지개발	면중심지개발
총 사업수	10개 사업	8개 사업
사업비용(10만)	100억	50억
인구규모(비중)	10만	10만
	2만	2만
	3천	3천
	1천	1천

예) 2만 인구를 가진 A지역 읍중심지개발 비용 책정  
 가정) 읍의 균등한 생활여건을 구축하기 위해서는 10가지 항목이 있고,  
 10가지 사업을 하는데 드는 총괄비용은 100억이라고 한다.  
 그리고 읍의 표준인구는 5만이다.  
 $= 100,000,000 * 0.8 * 2만/5만$   
 $= 32,000,000원$

또한, 주민의 참여 유도 및 계획의 효율적 실천을 위하여 주민에 의한 사전 마을계획을 세우게 하고, 이러한 마을계획은 지자체에서 반영하는 메카니즘을 갖게 해야 한다. 그리고 사전 마을계획을 수립하는데 있어서는 전문가 그룹의 도움을 받게 한다. 이를 위한 주민참여 유도 및 계획을 위한 절차는 다음과 같다.

(표 5-4) 주민참여 유도 및 계획의 비전, 방향 설정 절차

단계	설명
1	준비 * ‘위원회’ 또는 ‘협의회’ 등의 형태로 조직을 구성하고 지역 비전 설정을 위한 워크숍 등을 계획한다.
2	지역 비전 설정 워크숍 * ‘위원회’ 또는 ‘협의회’는 주민들이 참여하는 워크숍을 진행한다. * 비전을 담을 수 있는 어휘, 문장 등의 표현을 도출한다. * 비전을 실현하기 위해 구체적인 활동을 해야 할 주요 사업 부문을 결정한다.
3	발전 방향 설정 그룹 형성 * 워크숍을 통해 지역발전의 전략적 방향을 설정하는 작업에 참여할 주체들을 조직한다.
4	발전 방향 설정 * 전체적으로 혹은 부문별로 발전 방향을 설정한다. 그 내용은 앞서 설정한 비전에 입각한 것이어야 한다. 개발 수요를 조사한 것이 있다면, 그 분석 결과를 적절하게 반영해야 한다.

### 제3절 제언

본 보고서의 내용은 일반농산어촌개발사업을 통해 우리나라 지역개발사업 및 농어촌개발사업의 합리적 발전방안을 포괄적인 내용으로 다루었다. 따라서 향후 보다 더 깊이 있는 연구를 통해 농어촌개발사업의 합리적인 방향이 도출되었으면 하는 바램으로 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 우리나라 공간체계에 관한 정립이 필요하다.

최명규·전경배(1991)의 주장처럼 시대적 배경과 필요성이 절감되고 있음에도 불구하고 그 개발방향과 방법론이 체계화되지 못한 채 아직도 여전히 시발점에 머물러 있다<sup>39)</sup>. 이에 우리나라 농촌공간의 중심지의 계층과 기능 및 그 세력권에 관한 이론적 뒷받침이 체계화되어 있지 못하다. 즉, 지역개발 입장에서 우리나라 국토개발 차원에서의 국토의 개발방향과 방법론이 체계화 되지 못하고 있다. 이러한 이유로 그 한 부분에 속하는 농어촌 또한 지자체 담당자가 사업에 대한 이해 및 실행에 있어 혼선을 겪을 수 밖에 없는 것이다. 따라서 사업에 대한 이해부족으로 지역개발사업의 활성화 및 효율화를 위해 실시하는 지자체 담당자의 역량강화 교육에 앞서 국가적 차원에서의 지역개발 철학과 방법론을 준비하여 제시해야 하는 것이 급선무인 것이다.

따라서 향후 우리나라 정주체계에 대한 일반적인 개념정립과 함께 농촌공간구조에 대한 실증적 연구가 필요하다. 또한 정주체계에 따른 생활권의 본래의 기능, 즉 주민의 생활여건의 조성과 생활편익시설의 제공이라는 역할을 부여하기 위해서는 생활권의 구분 및 규모에 대한 원칙 및 한계가 설정되어야 하고, 이러한 것을 바탕으로 적정시설기준을 유도해야 할 것이다. 이를 위해서는 최명규·전경배(1991)의 주장처럼 현재의 각 정주체계 생활여건에 대한 현황조사가 이루어져야하고, 특히 정주체계 인구, 생활여건 현황 및 시설체계, 정주체계의 기능 등이 충분히 검토되어야만 한다. 즉, 공간체계를 통한 정주체계의 계층적 계획을 위해 1)우리나라 국토공간 현재의 인적·물적·자연자원 기반분석을 통해,

39) 박대식 외 2(2009) 또한 마을-읍면-중소도시로 이어지는 정주체계를 고려하지 않고, 중앙부처별 편의와 이해관계에 따라 공간을 나눠갖기식으로 구분하고 공간위계에 걸맞지 않는 사업을 시행하는 관행을 반복하고 있다고 지적하고 있다. 또한 이러한 이유로 마을간, 사업간 연계부족으로 시너지 효과가 미흡하다고 지적한다.



2)현정주체계의 중심성 결정 및 계층수준을 결정하고, 3)우리나라 국토 정주체계에 관한 정주권 계획을 설계해야 한다.

이러한 과정을 거친 이후에 비로서 각 정주체계의 기능의 판단기준과 사업을 통한 정비방안 등에 대한 구체적인 대안이 제시되어야 한다. 좀 더 구체적이고 명확한 원칙에 의한 지침 마련은 지자체 담당자들의 업무에 대한 손쉬운 이해와 실행을 가져올 수 있는 수단이 될 것이다.

둘째, 국토의 균등한 생활여건을 위해 정주체계에 따른 계층별 생활여건 서비스에 대한 서비스 항목에 대한 재정립이 필요하다. 특히 국가적 원칙을 통합하기 위해서 재검토 될 필요가 있다.

또한, 박재홍(2012)이 지적했듯이 도시에 비해 상대적으로 열악한 농어촌의 주거, 교통, 보건, 복지, 교육, 문화 인프라 부족은 농어촌에 맞는 전달체계 부재 및 농어촌형서비스 부족, 장기적 보건복지 전략 부재로 인한 정책적 전략이다. 따라서 시설측면에서 농어촌에 보건진료소 및 지소는 존재하지만 보건의료의 현실적 운영체계와 면단위의 보건소와 보건지소의 역할 및 접근성과 자원부족으로 인한 서비스 부족해결, 농어촌지역의 전문인력 부족 및 방과후인프라 부족과 문화공간 부족해결 등으로 현실적으로 가능하고 농어촌에 맞는 시설 뿐만이 아닌 역할 및 운영까지 포함하여 포괄적 원칙에 대한 고민이 필요하다.

따라서 농어촌의 생활여건 서비스에 대해서는 인구가 집중되어 있는 도시와는 다르게, 단순한 시설보급 차원에서 계층별 생활서비스 여건을 재정립하기보다는 시설과 시설물의 역할·운영을 통합적으로 고려하여 농어촌 정주체계에 맞는 서비스 항목을 재검토해야 할 것이다.

셋째, 각 중앙부처 및 지자체에서는 공급기준을 설정하는데 있어 가까운 장래의 우리나라의 재정여건이나 정책적 실천 가능성을 고려하여 가능한 향후 5년 내에 정책에 의해 도달 가능한 목표수준이 되도록 설정해야 할 것이다.

넷째, 새롭게 어떤 조직을 만드는 것 보다는 기존 체계의 모순을 수정·보완하는 것이 필요하며, 이와 함께 각 기관의 역할에 대한 재정립이 필요하다. 또한 이를 통해 중앙위, 부처간, 중앙-지방간의 효과적인 협력체계가 구축되도록 해야 한다. 그리고 각 법이 별도로 존재하여 실효성이 발휘되지 못하도록 두는 것 보다는 재정비 할 필요가 있다. 관특법에서 삶의 질 법을 포함하여 적용할 수 있게끔 법률적 재정비가 필요하다.

다섯째, 국토의 균등한 생활여건이 보장될 수 있도록 도시와 농촌을 구분하여 서비스 기준 및 사업을 수행해야 한다.

농어촌지역의 일반적인 서비스 기준 배제는 시의 인구 전체의 분포에 의해 가려질 수 있는 문제로 정주체계가 집합되어 있는 도시와 정주체계가 분산되어 있는 농촌을 구분하여 서비스 기준 및 사업이 수행되어야 한다.

또한 농어촌에 대한 범위 설정을 위해 각 부처의 합의가 필요하다.

과거의 농촌에 대한 연구에서 주로 사용되었던 시·군 행정기준에 의한 농촌 범위는 이제 더 이상 도시와 농촌을 명확히 구분하는데 사용할 수 없다. 특히 도농통합시, 도농복합시 등의 행정구역개편으로 인해 그 기준의 유용성이 상실되었다. 따라서 농어촌 정주형태를 분석하여 이에 따른 토지이용에 초점을 두는 방법 등을 동원하여 부처간 협의에 따른 농어촌 범위를 설정하는 것이 급선무이다.

현재 국내에서는 명확한 도시와 농촌의 개념은 없으며, 국내 주요 법률상으로도 도시와 농촌의 기준이 약간 차이가 있고, 부처별로도 적용 기준이 다르다. 도시와 농촌을 구분한 주요 국내 법률로는 농업농촌 기본법, 농림어업인 삶의질 향상특별법, 지방자치법 등을 들 수 있다(통계개발원, 2008).

농업농촌기본법에서는 농촌지역을 군의 지역과 대통령령이 정하는 지역으로 정의하고 있다. 농림어업인 삶의질 향상 특별법에서는 읍면의 전 지역과 동의 지역 중 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항 제1호의 규정에 의하여 지정된 주거, 상업 및 공업지역을 제외한 지역을 농어촌 지역으로 규정하고 있다. 지방자치법은 인구 5만명 이상의 지역을 시(도시)로 규정하고 있으며, 2만-5만 사이의 지역은 읍, 2만 이하의 지역은 면으로 규정하고 있다. 국내 주요기관에서는 도시와 농촌을 크게 지역에 따라 분류하고 있다. 농림수산식품부와 농촌진흥청에서는 동을 도시, 읍면을 농촌으로 규정하고 있다. 행정안전부와 국토해양부에서는 시·읍을 도시, 면을 농촌으로 규정하고 있다. 통계청에서는 인구밀도가 3,000명/km<sup>2</sup> 이상인 기초단위구나 지목기준 도시토지이용면적비율이 50% 이상인 기초단위구 중 1가지 조건을 충족시키면서 총인구가 3,000명 이상인 지역을 도시지역으로 정의하고, 그 외 지역을 농촌으로 정의하고 있다(통계개발원, 2008)

현재 우리나라 농어촌지역에서는 생활지역의 변모에 따라 주민의 생활권과 경제권, 그리고 행정구역이 일치되지 않은 지역이 발생하고, 중심도시와 배후지역간의 유기적 관련성이 없이 획정된 행정구역이 있는가 하면 행정구역 그 자체가 과소·과대하게 책정되어 효율적인 행정이 추진되지 못하고 있는 지역도 있다.

또한 인구 5만 이상의 읍을 시로 분리시켜 군에서 독립시키는 현행 행정구역제도는 주민의 생활권을 인위적으로 둘로 갈라놓는 제도로써 많은 문제점을 파생시키고 있다. 즉 하나의 지역의식을 둘로 분리시키고, 시민과 군민간의 위화감과 갈등을 조장하며, 시승격 후 남게 되는 잔여 군의 형태를 기현상으로 만드는 것은 물론 재정자립도를 악화시켜 지역발전에 막대한 장애를 초래하고 있다. 뿐만 아니라 늘어나게 되는 공무원의 인건비 등 일반 행정비의 과대지출과 청사의 이전문제 등 불필요한 행정수요의 증가와 재정손실이 수반되고 있다.

이와 같은 불합리한 행정구역의 조정문제는 지방자치제가 실시되어 지역간의 할거주의가 팽배해지게 되면 그 만큼 어려워질 소지가 많기 때문에 서둘러 수행되어야 할 필요성도 높다고 생각된다.

따라서 생활지역의 변화에 맞추어 불합리한 행정구역을 조정하고, 중심도시와 배후농촌을 기능적으로 통합한 도농통합적 행정구역제도를 확립하여 실제 주민생활권과 일치시킴으로써 불필요한 재정지출을 막고, 주민의 지역의식을 하나로 통합시키는 동시에 새로운 행정수요에 효율적으로 대처해 나갈 필요가 있다. 그렇게 함으로써 주민에 대한 행정서비스 증대는 물론 생활편익의 제고와 지역차원의 균형발전에도 기여할 수 있게 될 것이다.

농어촌정주체계에 대한 개념정립 없이 국토공간의 균형개발과 이것을 체계적으로 관리한다는 것은 문제가 있다. 즉 국토의 균형개발이란 목표에 구체적인 공간개발전략이 결여된 것과 마찬가지로이다.

(표 5-5) 국내 주요기관의 도시/농촌 분류

기관명	도시	농촌
농림수산식품부	동	읍.면
농촌진흥청	동	읍.면
행정안전부	시.읍	면
국토해양부	시.읍	면
통계청	①인구밀도가 3,000명/km <sup>2</sup> 명 이상인 기초단위구 or ②지목기준 도시토지이용면적비율이 50%이상인 기초단위구 위의 ①과 ②조건 중 최소 1개 이상의 조건을 충족시키면서 총 인구가 3,000명 이상인 지역(공간상에 연결한 기초단위구들과 그러한 기초단위구들에 둘러싸인 구역을 포함)	
	도시화지역 이외의 지역	

출처: 통계개발원, 2008

이로 인해 과거의 도시와 농촌의 구분이 시군 또는 읍면동을 기준으로 하던 것이 현재는 모호하게 되었다. 그래서 많은 기관 및 연구자들은 도시와 농촌의 구분을 다양한 방법으로 도시와 농촌을 구분하여 사용하고 있다. 따라서 일관된 농촌의 현황을 기술하는 것은 한계가 있다.

행정구역 중심으로 도시지역과 농촌지역을 구분한 경우 도시지역에 농촌지역이 포함되는 등의 문제점이 발생하고 있다. 영국에서 2003년도에 각 부처별로 농촌에 대한 개념과 범위가 다름으로 발생하는 문제해결을 위해 여러 기관이 협력하여 농촌의 지역범위를 설정하는 작업을 수행했던 것처럼 우리도 이제 그러한 작업을 수행해야 하는 시기에 도래했다. 또한 국외에서 행정구역과는 별도로 실질적 도시화 지역과 농어촌 지역을 구분하여 각종 정부정책에 활용하고 있듯이 우리는 그러한 정책을 펼쳐야 할 때이다.

따라서 농어촌 정주형태를 분석하여 이에 따른 토지이용에 초점을 두는 방법 등을 동원하여 부처간 협의에 따른 농어촌 범위를 설정하여 지역 개발정책을 펼치는 것이 급선무이다. 농어촌 정주체계에 대한 개념정립 없이 국토공간의 균형개발과 이것을 체계적으로 관리한다는 것은 문제가 있다. 즉 국토의 균형개발이란 목표에 구체적인 공간개발전략이 결여된 것과 마찬가지이다.

그리고 이러한 노력의 일환으로 농어촌에 대한 범위 설정<sup>40)</sup>을 위해

각 부처의 합의가 필요하다.

따라서 영국에서 2003년도에 각 부처별로 농촌에 대한 개념과 범위가 다름으로 발생하는 문제해결을 위해 여러 기관이 협력하여 농촌의 지역 범위를 설정하는 작업을 수행했던 것처럼 우리도 이제 그러한 작업을 수행해야 하는 시기에 도래했다. 또한 국외에서 행정구역과는 별도로 실질적 도시화 지역과 농어촌 지역을 구분하여 각종 정부정책에 활용하고 있듯이 우리는 그러한 정책을 펼쳐야 할 때이다.

특히 기존에 통계개발원(2008)에서 이러한 고민해결을 위해 GIS도시화율<sup>41)</sup>로 실질적 도시와 농어촌을 구분한 방법을 토대로 구분하는 것도 하나의 대안이라 생각한다.

그리고 생활지역의 변화에 맞추어 중심도시와 배후농어촌을 기능적으

40) 현재 국내에서는 명확한 도시와 농촌의 개념은 없다. 그리고 국내 주요 법률상으로도 도시와 농촌의 기준이 약간 차이가 있고, 부처별로도 적용기준이 다르다. 도시와 농촌을 구분한 주요 국내 법률로는 농업농촌 기본법, 농림어업인 삶의질 향상특별법, 지방자치법 등을 들 수 있다. 농업농촌기본법에서는 농촌지역을 군의 지역과 대통령령이 정하는 지역으로 정의하고 있다. 농림어업인 삶의질 향상 특별법에서는 읍면의 전 지역과 동의 지역 중 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항 제1호의 규정에 의하여 지정된 주거, 상업 및 공업지역을 제외한 지역을 농어촌 지역으로 규정하고 있다. 지방자치법은 인구 5만명 이상의 지역을 시(도시)로 규정하고 있으며, 2만~5만 사이의 지역은 읍, 2만 이하의 지역은 면으로 규정하고 있다. 국내 주요기관에서는 도시와 농촌을 크게 지역에 따라 분류하고 있다. 농림수산식품부와 농촌진흥청에서는 동을 도시, 읍면을 농촌으로 규정하고 있다. 행정안전부와 국토해양부에서는 시·읍을 도시, 면을 농촌으로 규정하고 있다. 통계청에서는 인구밀도가 3,000명/km<sup>2</sup> 이상인 기초단위구나 지목기준 도시토지이용면적비율이 50% 이상인 기초단위구 중 1가지 조건을 충족시키면서 총인구가 3,000명 이상인 지역을 도시지역으로 정의하고, 그 외 지역을 농촌으로 정의하고 있다(통계개발원, 2008)

41) 통계개발원(2008)에서는 농어촌과 도시를 인구밀도와 지목기준 도시토지이용면적 비율을 동시에 고려하는 GIS 도시화율을 적용하여 도시지역과 농어촌지역을 구분하였다. 그 결과 실질적 도시화 지역에는 도시지역 2,039동과 도시형농어촌 113읍면으로 총 2,152읍면동으로 나타났고, 실질적 농어촌지역은 준농어촌 124동과 일반농산어촌 1,297읍면으로 총 1,421읍면동으로 나타났다. 이는 행정동 기준으로 하였을 때의 도시지역 2,163동과 농어촌지역 1,410읍면과의 차이가 있음을 보여주고 있다. 그리고 통계개발원(2008)에서는 이를 다시 도시지역과 농어촌지역(도시형농어촌, 준농어촌, 일반농산어촌)으로 유형화 하여 도시를 2,039동으로 농어촌을 1,534읍면동으로 나타냈다. 즉 GIS 도시화율을 기준으로 실질적 도시화지역에서 113개 읍면을 제외하여 도시지역을 2,039동으로, 농어촌지역은 실질적 농어촌지역에 113읍면을 추가하여 1,534읍면동으로 제시하고 있다.

구분	실질적 도시화지역		실질적 농어촌지역	
	도시지역	도시형 농어촌	준농어촌	일반농산어촌
GIS 도시화율 기준	도시 : 2,152 읍면동		농어촌 : 1,421읍면동	
	2,039동	113읍면 (92읍, 21면)	124동	1,297읍면 (118읍, 1179면)
유형화(안)	도시 : 2,039동		농어촌 : 1,534읍면동	
행정구역기준	도시: 2,163동		농어촌 : 1,410읍면	

로 통합한 지역개발정책을 통해 효율적으로 대처해 나갈 필요가 있다. 그렇게 함으로써 국민에 대한 행정서비스 증대는 물론 생활편익의 제고와 지역차원의 균형발전에도 기여할 수 있게 될 것이다.

여섯째, 통계청의 공식 통계자료(농어업총조사, 삶의질 만족도 평가 등)를 바탕으로 농어촌 생활여건에 관한 삶의 질 만족도의 기준자료 작성이나 이행실태 점검 등의 평가가 객관적인 자료로 이루어질 수 있도록 부처간 연계를 통한 효율화를 도모해야 한다. 또한 이를 위해서 무엇보다도 먼저 농어촌지역 생활여건의 현황과 문제점에 대한 통계청의 조사수집과 분석에 대한 현실화를 위한 개선이 필요하다. 지금의 공식 통계자료로는 급격히 변화하는 농어촌의 현실을 반영하는데 한계가 있다.

영국의 농촌청이 1999년부터 매년 발간하는 [농촌의 실태(the state of countryside)]는 영국 농촌의 인구특성 등 일반 현황과 주거 및 각종 서비스 여건, 지역사회 특성, 경제와 산업, 토지이용과 환경 등 여러 분야의 방대한 지표들을 망라하여 조사결과를 수록하는 보고서이다. 매우 다양한 항목들을 통해 도시와 농촌간 정주여건 특성을 비교하는 한편, 농촌지역 유형별로는 그 차이점을 분석하고 있다. 또한 매년 조사결과가 집계 됨으로 시계열적인 농촌 변화상에 대해서도 파악할 수 있다. 이상의 기초 정주단위 수준에서 집계하여 비교하는데 제약이 있는 지표들의 경우 기초 지자체(district)수준에서 분석을 하는데, 이 경우에도 각 지자체 유형을 도시형(urban), 농어촌형(rural), 혼합형(mixed) 등으로 구분하여 도시와 농어촌간 비교·분석이라는 목적에 충실하도록 하고 있다. 이러한 작업은 궁극적으로 전국 어디에서든 일정 수준 이상의 서비스 제공이 가능토록 한다는 정책목표를 담고 있는 것이다.

일곱째, 목표치가 정해져야 한다.

어떤 항목을 어느 수준까지 유지하게 하겠다는 구체적인 기준이 필요하다. 이는 무엇을 위해 어느수준까지 도달하게 하는데 얼마를 얼마만큼 투입했는지에 대한 타당성에 대한 근거이자 성과를 판단하는 준거로서 필요하다.

그러나 보건복지가족부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 행정안전부, 국토해양부, 환경부 등 각 부처마다 다양한 정책 기능과 목표에 따라 지표를 제시하고 평가하며 사업을 기획하고 추진한다. 그러나 각 부처

별 연도별 사업의 예산규모와 사업목표량을 기초로 정책사업을 추진하는 것이 일반적인 형태이다. 즉, 보건지소 100개를 14년까지, 면단위 상수도 보급률 2014년까지 75% 등의 정책목표를 제시하고 있다. 따라서 단순 지역분배 방식의 시설확충 계획을 수립하여 사업이 실행된다. 그러나 서비스 전달 체계 등에 관한 고려가 배제되고 이를 통합하여 전체 농어촌의 삶의 질의 상태를 판단할 수 있는 컨트롤 타워가 없다는 게 한계이다.

## 참고문헌

- 감사원, 2009, 낙후지역개발사업 추진실태 감사결과 처분요구서
- 김제국, 2001, 경기도민 삶의 질 향상을 위한 지표설정에 관한 연구, 경기개발원
- 김현호, 김선기, 한표환, 강인성, 박승규, 오은주, 이소영, 윤종현, 조기현, 안영진, 조영국, 백일남, 정지희, 이현정, 박동욱, 이내리, 추병주, 이정훈, 구홍미, 안진경, 이건호, 백남송, 2008, 지역생활여건개선 사업추진 기본계획 마련연구, 한국지방행정연구원. 행정안전부
- 권용우, 이원호, 김세용, 남기범, 조영국, 김기호, 최석환, 박고운, 안창진, 2008, 지역개발사업 성과지표 개발 및 지표를 이용한 파급효과 분석, 국토지리학회, 국토해양부
- 국토해양부, 2010, 도시활력증진지역 개발사업 효율성 제고를 위한 운영·관리 용역.
- 국토해양부, 2011, 2012년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인-설명회 자료집.
- 기획재정부, 2011, 2011년도 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료집.
- 김광선, 2009, 농촌 및 낙후지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 제도개선 방안, 한국농촌경제연구원.
- 김광선, 송미령, 김용렬, 권인혜, 윤병석, 2010, 농어촌서비스기준 운용 방안 및 농어촌 통계기반 구축방안 마련을 위한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 김재완 편, 1982, 일본의 농촌정주권 개발 : 80년대의 농촌계획, 해외농업자료 27, 한국농촌경제연구원.
- 김현아, 포괄보조사업의 문제점, 조세연구원.
- 농림수산식품부, 2009, 농어촌 서비스기준 제정 및 운영방안(요약)
- 농림수산식품부(농어업인 삶의 질 향상 위원회), 2011, 2010년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 시행계획 추진실적.
- 농림수산식품부, 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진메뉴얼
- 농수산식품부, 2012, 2012년도 일반농산어촌개발사업 현황
- 한국농촌경제연구원 편집실 역, 1981, 농촌중심권 개발의 이론과 지침 (UN/ESCAP, Guideline for Rural Center Planning), 한국농촌경제연구원.



- 박대식·마상진, 2007, 도시와 농촌 주민의 삶의 질 지수화 방안 연구, 농촌경제, 30(4), p31-55
- 박대식, 최경환, 박주영, 2009, 삶의질 향상 기본·실행계획 추진 평가 및 제2차 기본계획 수립연구, 한국농촌경제연구원.
- 박재홍, 2012, 강원도 횡성군의 삶의질 사례, 23-40, (대한민국 농어촌 활성화 컨퍼런스 2012, 농림수산식품부, 한국농촌경제연구원).
- 송미령, 2002, 국토계획체계의 개편과 농촌계획의 과제, 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 2005, 농어촌지역개발정책의 추진현황과 과제, 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 2008, 농촌 및 낙후지역개발사업의 추진실태와 통합적 추진모형 구축, 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 김광선, 박주영, 2009, 기초생활권 생활서비스 기준 설정에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박시현·이규천·김광선·김정섭·권인혜, 2010, 농어촌 통합형 지역개발 모델정립 및 실행계획 수립, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김광선·권인혜·윤병석, 2011, 지역경쟁력 강화를 위한 기초생활권 종합진단지표 개발과 활용, 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 2011, 포괄보조금 제도운영의 실태와 개선방안.
- 유우익, 지방화시대 농어촌지역개발의 새로운 방향과 과제, 지리학 논총, 95호
- 이정환, 이병기, 김정연, 이정기, 1989, 정주체계에 따른 농촌중심지 기능분석, 한국농촌경제연구원.
- 이정환, 윤원근, 이병기, 김정연, 이인후, 1990, 농촌 생활환경 정비와 면단위 정주권 개발방안, 한국농촌경제연구원.
- 이홍영, 1995, 국토종합개발계획 추진실태평가, 국토개발연구원
- 임상봉·한경수·홍찬선·윤원근·조영국·송경언·김정연, 2005, 정주권개발사업의 성과분석 및 향후 추진방안 연구, 농업기반공사.
- 장택주, 1993, 농촌지역의 생활권에 대응한 시설배치계획에 관한 연구, 한양대학교 박사학위논문.
- 정철모, 1987, 농촌정주체계의 합리화를 위한 농촌중심지 개발방향, 농촌경제, 10권 1호, 115-128

- 정철모, 1994, 한국농촌의 합리적 정주체계설정에 관한 연구: 전북 군 단위 지역을 중심으로, 박사학위논문.
- 조성호·신원득·김홍식·허재완·윤태웅, 2009, 경기도민의 삶의 질 평가에 관한 연구, 정책연구 2008-61, 경기개발원.
- 지역발전위원회, 2009, 기초생활권발전계획 수립 메뉴얼
- 지역발전위원회, 2012, 농어촌 정주환경 개선정책의 발전방향 모색을 위한 수도권 종합포럼, 미발표
- 최명규, 장택주, 전경배, 농촌지역의 생활권역별 시설설치현황에 관한 조사연구, 대한건축학회논문집, 제7권, 5호, 1991.
- 최명규, 전경배, 1991, 농촌지역에 있어서 생활권의 설정기준에 관한 연구, 한국건축학회 논문집, 7권 3호, 통권 35.
- 최명규, 1992, 농촌지역시설의 적정규모 및 배치기준 설정에 관한 연구, 한양대학교 박사학위논문.
- 최명규, 1995, 농촌지역의 인구정착을 위한 생활편익시설의 설치계획에 관한 연구, 대한건축학회논문집 11권 9호, 통권 83호, 107-116.
- 최양부, 1985, 한국사회의 산업화와 농촌발전의 구상: 농촌지역종합개발 전략.
- 최양부·이정환·정철모·김향자, 1985, 정주생활권 설정 및 유형화, 한국 농촌경제연구원.
- 최양부·정철모, 1984, 농촌지역 종합개발에 관한 연구 1 : 농촌지역의 정주체계와 중심지개발, 한국농촌경제연구원
- 최양부, 1985, 한국사회의 산업화와 농촌발전의 구상: 농촌지역종합개발 전략, 한국농촌경제연구원.
- 통계개발원, 2008, 농어촌유형별 지표 개발보고서.
- 통계청, 2008, 농림어업인 복지실태조사 보고서.
- 한국농촌경제연구원, 1981, 농촌중심권 개발의 이론과 지침. UN/ESCAP 편, Guideline for rural center planning.
- 한국지방행정연구원, 2012, 2012년 광역·지역발전 특별회계 운용과 평가.
- 한국지역개발학회, 2009, 사업추진체계 개선 및 모니터링·평가·환류체계 구축을 통한 소도읍육성사업 효율화방안 연구, 행정안전부.
- 행정안전부, 2012, 2012 행정안전통계연보, 통권 14호
- 행정자치부, 2002, 지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구.

- 행정안전부, 2012, 지역경제리뷰 제122호
- 中井檢裕·村木美貴(송인성·이부귀 역), 2000, 영국의 도시기본계획, 전남대학교 출판부.
- 渡邊光雄, 1983, 地域施設における公共施設の 設置計劃に 關する研究, 日本建築學會論文報告集, 326, 126-127
- 藍澤 宏, 1983, 농촌집락における生活圏の設定と 생활關連施設の配置に 關する研究, 農村計劃學會誌, 1(4), 27-38.
- Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000, Our Countryside: the future - a Fair deal for rural England.
- 2006, A study of rural service standards, Fair Access to rural services in the Northwest.
- DEFRA, 2004, Rural services review- REVIEWING STANDARDS 2004.
- DEFRA, 2004, Rural Strategy 2004-Annexes E Evaluation Framework.
- DEFRA, 2006, Rural services review- REVIEWING STANDARDS 2006.
- <http://archive.defra.gov.uk/rural/policy/services.htm>
- <http://archive.defra.gov.uk/rural/documents/policy/ruralwp/rural.pdf>
- <http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/landesentwicklungsprogramm/download-lep-2006.html>
- [http://planung-tu-berlin.de/Profil/Gleichwertige\\_Lebensverhaeltnisse.htm](http://planung-tu-berlin.de/Profil/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse.htm)



## 주 의

1. 이 보고서는 농림수산식품부로부터 연구비를 지원받아 한국농어촌공사 농어촌연구원에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용은 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

### ■ 발 행 처

일반농산어촌개발사업 모델 실태분석과 통합적 발전방안	
발행일	2012. 12
발행인	정 해 창
발행처	한국농어촌공사 농어촌연구원
주 소	경기도 안산시 상록구 사동 해안로 391번지
	전 화 031 - 400 - 1700
	FAX 031 - 409 - 6055
※ 이 책의 내용을 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다. 단, 이 책의 출처를 명시하면 인용이 가능합니다.	