한국농촌지도학회지 제4권 제1호 1997년 6월 pp. 57~72

# 농촌지역 개발정책의 지방화 방향

최 찬 호
농협중앙회 조사부

# Localization of the Rural Development Policy

Chan-Ho Choi
National Agricultural Cooperative Federation

## Summary

Korean agriculture and rural sector has undergone a wide range of reform after the Uruguay Round. Major policy measure is to put finances of huge budget from tax payers since 1994 in preparation of the Rural Development Strategy and Reform Program. Both in the total amount and individual size of the subsidy and loan for eligible farmers and farmers group are large and drastically enermous than any other programs in the past. The strategy adopted was a bottom-up approach, particularly in selecting the project with local autonomy. However, it has been still criticized as the form of centralized control of budget and decsion. In terms of the program effectiveness too, it is doubtful to judge that Korean agriculture is in a road to getting the international competetiveness as targeted. Since the local autonomy was started in 1995, the political structure has been settling in a way to be more locally institutionalized. Rural development policy, as the key point of economic and industrial dimension of local autonomy, should be initiated and practiced in real term by the local government. This paper, in this concern, in reviewing the past rural devleopment prolicy and programs, discussed the necessary issues relevant to legal bases of land uses in Korea. Further, the direction of increasing local automous power of local government was discussed in the sences of budgetary control and decision. The power and budget should be allocated more to the rural development plans of local government in order to fulfilize integrated rural spatial development in this new era of globalization.

## Ⅰ. 서 론

UR협정체결로 시장이 개방되고 이로 인해 가장 피해를 보는 산업은 농업이며 이를 주 산업으로 하는 농촌은 더욱 어려워지게 되었다. 그리하여 정부는 1994년 6월 「농어촌발전대책과 농정개혁추진방안」을 마련, 1998년 까지 42조원을 투입하여 농어촌구조개선사업을 완료하기로 하는 한편, 「농어촌특별세」를 신설, 추가로 10년동안 15조원을 투입하여 농업분야의 대대적인 경쟁력 갖추기를 하고 있다. 아울러 같은 시기에 지방자치시대의 개막으로 그동안 농정이 '중앙집권적 하향식'이었었다는 자체 반성을 갖고 지역농민과 지방자치단체의 창의와 자율에 바탕을 둔 '상향식 농정체계'라는 개념하에 1994년 12월 「농림수산사업 통합실시요령」을 제정 추진하였다. 그리고 최근 농정당국은 스스로 "단위사업들이 훈시적이며 중복되고, 막연하거나 몇몇 사업은 실현가능성이 희박하다"고 평가하고 "각계의 의견을 최대한

반영하여 현장감있는 농정실현유도를 위하여" 이를 보완, 1996년 11월 「농림사업 실시규정」으로 개칭하였다.[1)]

그러나 그 동안 이 정책의 실시가 농정의 투명성과 예측성을 높히기는 하였으나 기본적으로 중앙집권적 방식을 극복하지 못하여 자율농정이라는 원래의 취지가 무색할 만큼 사업시행을 위한 지방농정 조직의 개편, 심사평가 방법의 미비로 운영상의 문제가 드러나고 있다 (오내원, 김용택, 1995). 그동안 진정한 상향식은 아니었던 것이다. 자금투자의 효율성이 지적되기도 하였고 사업자 선정에서 문제가 끊이지 않았으며 심지어 일각에서는 "막대한 자금이 투자되었는 데 그 만큼 달라진 것이 없다"는 비판이 나오고 있다.

이러한 비판의 근저에는 일차적으로 산업정책으로서 사업의 비효율성을 지적하는 면도 있지만 이로써 농촌모습이 달라져 보이는 것이 없다는 것일 것이다. 차제에 농업구조 개선에 관한 투자가 지역마다 나누어 먹기식 이었지 않았었던가 하는 문제 제기와 농촌 공간개선을 포함한 농촌 구조개선사업이 될 수는 없겠는가 하는 문제를 제기하여 볼 수 있다. 실제로 지금까지의 투자는 지방자치단체의 자율성있는 계획에 자금을 공급해 준 것이 아니었으며 또한 농촌지역의 여타 개발계획들과 연관성을 갖지 못하였었다고 본다. 한편 농촌에는 도시와 닮은 꼴의 건축물만 늘어나면서 농촌 고유의 풍경을 잃어가고 있고 농경지에는 인구 과소화로 유휴지가 늘고 있다. 공동화된 농촌 들판에 유리온실만 남아있는 것이 바람직하다고 생각하는 사람은 없을 것이다. 지금이라도 투자를 중앙정부가 개별사업자나 법인등 분산된 농촌주민들을 대상으로 하는 것이 아니라 지방자치단체가 지역농업을 전반적으로 구상하고 재편해 나가는 사업으로 전환시켜야 할 것이다. 그럼으로써 국토의 전반적 이용계획를 안에서 지역마다 지방자치단체가 자주적으로 농촌지역계획을 세우고 이 안에 특성있는 지역농업이 발전되어 나가야 할 것이다. 그러자면 이에 뒷받침이 될 법적 제도와 지방자치단체의 권한과 재정이 제대로 갖추어져 있어야 할 것이다.

이러한 관점에서 이 논문은 농촌개발의 근본적인 개념을 개관하는 가운데 현행 정부정책의 중앙집권적 문제점을 지적하고 농촌지역 개발의 지역성과 본연의 정책 취지를 살리기 위해 도시계획과 같은 차원에서의 농촌계획의 수립이 요구된다는 점과 아울러 현행 농촌개발정책의 지방화 방향을 논하고자 한다.

## Ⅱ. 농촌 공간정책의 필요성

### 1. 농촌 공간에 대한 이해

국토의 공간이용적 측면에서 현재 우리나라는 인구 과소지역인 농촌은 더욱 공동화 되어 가고 있고 포화상태인 도시지역에는 인구집중이 계속되고 있다. 그리하여 국토공간에서 대부분을 점하고 있는 농촌지역이 삶의 공간으로서 기능을 상실하고 있다. 앞으로 획기적인 대책과 장기적인 안목에서 지역마다 계획성있는 개발이 없는 한 이와같은 현상은 계속될 전망이다(서종혁, 1995).

그런데 최근 국토이용관리법의 개정 및 농지법의 개정으로 농지전용이 무분별하게 벌어지고 있다. 농업측면에서는 식량공급 기반이 더욱 빠르게 잠식되고 있고 난개발이 광범위하게 진행되고 있어 농촌지역의 환경과 자원마저 훼손시키고 있다. 이러한 것은 근본적으로 우리나라에 농촌지역에 대한 뚜렷한 공간정책과 제도가 없었기 때문이다. 이로 인하여 지방자치단체가 농촌쪽 개발에는 자기재원이 턱없이 부족하다는 것 이외에도 원천적으로 지방자치단체가 자주적으로 계획을 수립할 수 있는 제도

1) 농림부. 1997 (11. 18), 「농림사업시행지침서」[관계규정해설 및 시책안내 1/6권] 1.

적 뒷받침을 갖지 못하여 왔다.

이를 위해서는 먼저 우리나라 농촌의 공간구조에 대한 확실한 이해와 보존과 이용에 대한 전반적인 국민적 합의가 있어야 한다. 첫째는 전통적으로 농촌공간은 농업생산기반으로서 지속적 경제발전을 위한 식량생산의 농지를 가지고 있다. 현재 우리나라의 식량자급율이 30%에도 못미치는 실정에서 최소한 주곡의 자급을 위한 농지는 보존되어야 한다는 인식이 있는 만큼 앞으로도 이 기능은 계속 강조되어야 할 것이다. 둘째로는 최근에 국민들의 농업 농촌에 대한 가치에 변화가 있어 농촌공간의 기능과 역할은 재정립되어야 한다는 것이다. 즉 농촌공간은 이제 농업과 2, 3차 산업이 함께 공존하는 가운데 지역주민에게 다양한 고용기회를 주는 '산업적 공간'임은 물론, 쾌적한 생활공간을 제공하는 '주거공간'이며, 녹색관광(green tourism)의 확대와 더불어 요구되는 '녹색공간'이며, 산업사회에서 소홀해지는 인성교육을 담당할 '교육공간'이 되고, 역사와 전통문화를 보존하는 '문화공간'이며 그리고 자연환경을 보존하는 '녹색환경공간'으로서의 기능으로 (서종혁, 1995) 좀 더 다면화 된 역할이 기대되고 있다.

이와 같이 농촌지역은 농업생산기반과 취락지구등 이용·개발해야 할 토지와, 그리고 산림 및 환경자원등 보존해야 할 토지가 혼재해 있고 이를 얼마만큼이나 현재에 사용하고 후대에 어떤 것을 물려주어야 하는 가에 대한 계획이 필요한 곳이다. 다만 이용에 있어서 어느 산업에 중점을 두어야 할 것인가는 국가의 산업정책 및 국토관리 정책과 각 지역마다의 산업입지적 특성과 주민의 합의 등에 의하여 결정될 것이다. 그러나 농촌에서는 일반적으로 근간이 되는 산업이라는 데는 이의가 없을 것이다.

그러면 농촌은 어떠한 공간적 특성을 가지고 있는가. 농촌공간을 이용과 개발이라는 측면에서 도시공간과 대비하면 - ① 농촌공간은 농촌주민의 농업생산기반인 동시에 생활환경 기반으로서 토지이용상 기능적 복합성을 갖는다, ② 농촌지역의 취락은 소규모 분산형태로서 도시에 비하여 주거밀도가 낮다, ③ 농촌공간은 경관적 특성과 함께 농업생산 기반으로서 농업적 토지이용을 그 특성으로 한다, ④ 농촌공간은 국토의 자연환경의 대부분을 차지하면서 자연자원의 순환적 이용기능을 갖는다, ⑤ 농촌공간은 그 분산입지의 성격으로 인하여 자연적인 커뮤니티의 형성과 생활권에 따른 권역의 중층성을 갖는다, ⑥ 농촌공간은 도시공간과는 달리 자연적 조건에 큰 영향을 받는다.[2] 그러므로 농촌을 대상으로 하는 계획은 도시계획과 다르게 세워져야 한다. 도시는 대부분 농업이외의 산업이 입지하고 인구가 과밀하다는 측면에서 농촌과는 다르다.

## 2. 농촌 토지이용계획체계 개선의 필요성

지금까지의 농촌 공간정책이라 할 수 있는 것은 '국토건설종합계획'에 의한 「국토이용관리법」이다. 이 법에 의한 농촌토지이용계획은 도시 및 지역계획의 한 부분으로 인식되어 농촌고유의 특성에 입각한 독자적인 계획기법에 의한 개발보다는 기존에 있는 도시 및 지역계획수립 방법을 그대로 농촌지역에 적용하는 것이었다 (김정현 외, 1995). 사실 현행의 국토이용관리법은 1992년 용도지역 구분을 기존의 10개로 구분방식에서 (보존과 개발로 나누고 이를 시차적, 기능적으로 구분한 방식) 5개 개발과 보전의 시차적 구분으로 개정한 것이었으나 시행의 결과 이 개정 역시 도시정책과 별 차이가 없는 것이어서 과밀화를 방지하는 측면만

2) 김수욱. 1988. 제7장 농촌지역개발계획 361쪽, 「농촌개발론」, 형설출판사 - (정철모, "농촌정주체계의 합리화를 위한 농촌중심지 개발방향"{농촌경제 제10권}에서 인용).

강조되어 있다.[3] 따라서 현상은 오히려 농업에서의 일탈 등 이농현상으로 과소화 방향으로 나아가고 있다. 따라서 이를 수정할 농촌정책이 따로 필요한 것이다.

본래 정부의 국토이용관리법 개정 배경은 1990년대 들어 국토관리이용 정책에 영향을 주는 정보화, 세계화등 대내외 환경이 급격히 변하게 된 데에 있다. 현재도 그렇지만 기존의 국토이용관리법 역시 현재의 용도를 표시한 현황도에 지나지 않아 새로운 기능을 수용할 기반이 없는 가운데 현상유지적인 경직적 운용을 할 수 밖에 없는 속성을 가지고 있었다. 이러한 문제를 해소해 보고자 정부는 1992년말 기개발된 지역, 개발되어야 할 지역, 국가적으로 보전해야 할 지역의 시차적 개념을 중심으로 새로운 국토의 구분을 추진 하여 - 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 5개로 전국을 구분토록 하였다. 이 과정에서 종래의 농어촌지역은 3개의 지역으로 나누어지게 되었다.

즉 과거의 취락지역은 대부분 준도시지역에 편입되었고 기존의 경지지역중 농업진흥지역 및 산림보전지역중 보전임지는 보전적 농림지역으로 재구분되었다. 한편 과거 경지지역중 농업진흥지역밖의 일반농지와 산림보전지역중 준보전임지는 새롭게 준농림지역으로 지정되어 예전보다 보전의 성격이 희미해진 반면 개발의 가능성이 높은 토지로 편성되었다. 이로써 과거 전국토의 15.6%에 불과하던 개발가능 용지가 개정이후로는 무려 41.7%로 늘어나게 되었다. 또한 주된 규제방식을 허용열거방식에서 (positive system) 금지해위열거방식(negative system)으로 전환되어 더욱 용도 변경을 용이하게 만들었다.

또한 이 준농림지역에는 과거 건축법상의 비도시계획구역내 건축특례에 따라 최고 400%의 용적률이 허용되었던 까닭에 농촌지역에 전혀 어울리지 않는 고밀 고층개발이 조장되기도 하였다.

이러한 폐단에 따라 정부는 서둘러 1994년 6월 15층이하 최고 용적률 150%로 하향 조정된 지침을 시달하기도 하였으나 다시 개발업자들의 반발로 250% 이하 용적률 적용을 층수는 20층 이하로 상향 조정하는 난맥상을 보였다. 결과적으로 각종 개별법에 의해 시행된 국토이용계획 변경의 擬制條項이 남발되어 실제적으로 관리도 이루어지지 않은 채 오히려 도시자본에 의해 부분적으로 난개발을 야기하는 부작용을 초래하였다(이태일, 1995). 그러나 아직도 정보화로 인한 공간개념의 변화와 세계화에 따른 경제재도의 규제완화 요구, 국토이용관리법 자체의 개정에 의한 준농림지역의 문제대두, 지방자치제도와 함께 도·농통합시의 대두 등은 국토정책의 전반적인 정비를 촉구하고 있다. 이에 관하여 이태일(1995)은 앞으로의 토지정책은 토지의 이용권에 초점을 두는 정책기조로의 대전환이 필요하다"고 보고 우리나라와 같이 땅값이 비싼 나라에서 늘어나는 토지개발의 요구를 적절히 수용하기 위해서는 토지의 임대차이용이 법제화되고 활성화 되어야 한다고 지적하고 있다. 이러한 점은 지역농업 개편에서도 필요한 일일 것이다.

이정환은 (1993) 개선의 기본방향을 다음과 같이 제시한 바 있다. 첫째, 국토관리 체계상 국토형상을 그대로 수용하고 국토 쓰임새를 농촌적 토지이용과 도시적 토지이용으로 구분하여 정주영역방식에 부합하도록 토지이용체계를 확립한다. 둘째, 토지이용 분류방식에 일관성을 준수하여 국가수준에서는 토지이용 목적별 분류체계에 맞추어 포괄적 영역 제시방식을 선택한다. 셋째, 국토이용관리의 체계에 따라 토지 이용계획은 대, 중, 소 분류의 3단계로 접

3) 배청 (1995)은 준농림지역의 건축물에 대해 도시와 같이 250% 이상의 용적율을 적용하고 있는 부당성과 폐해를 지적하고 있다.

근하여 중, 소 계획은 개별법에 의한 하위의 이용계획에 위임한다. 넷째, 국토이용 계획의 정합성 원칙에 따라 현재 공백상태에 있는 농촌지역을 대상으로 농촌지역 개발이 구체화될 수 있도록 농촌에 대해서도 도시와 같은 토지이용 분류항목을 수용한다. 다섯째, 개발 용도로의 토지이용 전용은 국가토지 수급계획을 통해 국가가 제시하는 시기와 수요에 맞추어 전용계획을 수립할 수 있도록 법제화 한다는 것이다.

### 3. 준농림지역문제와「농지이용계획」제도

앞서 밝힌 바, 준농림지역은 1993년 국토이용관리법을 개정하여 만들어진 것으로서 개정 배경이 도시적 토지이용의 수요를 충족시키기 위한 것이었는 데 이것이 국토에서 차지하는 비율이 갑자기 너무 많아짐으로써 무분별한 경지전용의 바탕을 제공하고 있다. 즉 쉽게 농지를 비농지용도로 전용할 수 있는 면적이 갑자기 국토의 절반을 차지하게 된 것이어서 (준농림지역으로는 41.7%, 농업진흥지역외 면적으로는 52.1%) 토지투기의 우려마저 낳고 있다. 현재 도시적인 토지이용이 국토의 2.4% 밖에 지나지 않음을 감안할 때 매우 과다한 면적임에는 틀림없다.

우리나라의 토지이용은 전체적으로 국토이용관리법상의 필지별로 된 토지용도에 따라 규제되고 있으며, 다만 도시지역에 한정하여 도시계획법에 의하여 하고 나머지 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역은 국토이용관리법과 이 법의 하위법적 성격을 갖는 개별법 (도시지역은 도시계획법 농림지역은 농지법등)에 의해 규제되고 있다. 그러나 이 개별법들은 모두 국토이용관리법의 법적 구속력에 의존하는 것이므로 이 새로운 토지정책 개정은 도시확산 정책을 사실상 수용하고 도시와 농촌을 공히 개발의 장으로 혹은 도시와 농촌의 일체화 정책으로 변화시킨 셈이 되었다 (배청, 1995).

그동안 지난 20여년 경제성장기에 있어서 농지 보전정책은 성공적으로 이루어져 왔다. 즉 1970년대초 개발의 열기속에서도 농지전용이 가속화 될 것을 우려하여 1975년 12월 '농지의 보전 및 이용에 관한 법률'을 제정하고 농지를 절대농지와 상대농지로 구분, 개별필지별로 관리하였었던 것이다. 이제는 국토이용관리법과 농지법의 개정으로 농지전용을 허용 내지 조장하게 된 것이다 (국토이용관리법 제15조 동업 시행령 제14조 및 농지법 제39조 참조). 실제로 난개발이 농촌지역에서 무분별하게 이루어지고 있는 것은 도시 외곽지역 농촌전원에 갑작스레 들어서고 있는 호화음식점들과 유흥업소를 보고도 알 수 있다.

이러한 문제를 해결하고 농촌지역 특히 준농림지의 용도를 계획성 있게 이용하고, 되도록 농지용도로 규정해 놓기 위하여 농림부는 1994년 12월 농지법을 개정하였다. 이로써 정부는 (농림부차원)에서 농지법 제13조에 「농지이용계획」제도를 만들어 이를 1996년 1월부터 시행하게 되었다. 좀 더 자세한 것은 뒤에서 설명하거니와 이 제도의 특색은 이 제도로 지방자치단체가 주민조직인 '시군농어촌발전심의회'의 심의를 거쳐 농촌지역에 종합적인 토지이용계획을 수립할 수 있는 법적근거를 마련하였다는 데 있다. 이 제도에 의해 시·군 지방자치단체는 준농림지역을 포함하여 구역내 농림지역, 환경보전지역 (도시구역, 준도시구역은 제외)의 농지를 대상으로 종합적 농지 이용계획을 세우도록 하였다. 특히 준농림지역은 다시 '농업유지구역'과 '다목적구역'으로 구분하여 용도를 세분화시켜 계획을 세우도록 하였다. 그러나 시행의 1년 이상이 지난 지금 아직도 많은 보완점을 안고 있다. 우선 이 제도 역시 상위에 국토이용관리법과 도시구역에 도시계획법의 적용을 받아 법적 구속력이 없는 상태며, 대부분 지방자치단체 스스로도 '농지유지구역' 보다는 용도변경이 가능한 '다목적구역'을 더 넓게 설정함으로써 효과적으로 농지보전

의 제도가 되지 못하고 있는 실정이다 (김홍상, 1996).

그러므로 근본적으로는 이정환(1993)이 주장하는 국토이용관리법의 하위법인 도시계획법과 같은 차원에서 농촌공간을 다룰 농촌계획법(가칭)이 마련되어야 할 것이다.[4] 이에 대해서는 다시 뒤에서 논의 하기로 한다. 그러나 현재 이러한 것이 마련되지 못한 가운데 우선은 현실적 대안이 강구되어야 하겠다. 이에 대해서는 건축법 전문가들의 의견과 준농림지역에 대한 용적률의 현실화하자는 논의들을 귀담아 들을 필요가 있을 것이다. 배청(1995)은 "농촌환경 및 농지보전을 철저히 하자면 준농림지역의 용적률을 건축공간이 가장 작은 20%를 적용함이 일반적인 원칙이어야 한다. 대신에 보관, 창고, 유통, 가공등 농업관련 시설에 대해서와 농어촌산업지역 내의 개발시는 자연녹지지역의 용적률을 넘지 않게 100% 이하로 하고, 나머지 농촌정비 및 노후 종합주택촌 등 개별 개발의 경우는 60% 이하의 용적률을 적용하여야 한다[5]"고 주장하고 있다.

아울러 '환지계획'을 마련하여 대대적인 농촌공간정비를 제안하였다. 즉 "토지이용계획을 실천할 수 있는 프로그램적인 계획 – 환지계획에 의하여 농촌 및 농지 재정비 혹은 교환분합사업을 실시하는 것이 지주의 거부감을 최소화하고 농촌정비를 수행할 수 있다"라고 하였다. 실제로 외국의 예에서도 가능성을 찾아볼 수 있다. 선진 농업구조를 이룩한 독일이나 네델란드등 유럽의 여러나라들은 1950년 이전부터 국가주도로 혹은 농민의 결성으로 농촌공간구조의 변혁에 힘을 기울였는데 그 규모는 전국토의 몇십퍼센트에 해당하는 대규모 사업이었다는 것이다. 이들 나라들도 처음에는 소유농지의 확대에 주안점을 두고 개별경지면적 확대정책을 목표로 하였으나 1970년대에 들어오면서 종합적인 농촌정비 공간계획으로 전환되었는데, 우리에게 주는 시사점이 많다.

이와 관련하여 문민정부는 1994년 12월 농어촌정비법을 재정하여 농촌의 공간정비를 대대적으로 시행할 수 있도록 법적근거를 만들은 바 있다. 종전의 농업생산기반 일변도에서 농촌 생활환경정비, 한계농지, 농어촌 휴양자원의 개발까지 포함한 종합적인 농촌 정비대책을 제안하고 있다. 특히 생산기반 정비사업과 생활환경 정비를 함께 수행할 수 있는 길을 열어 놓음과 동시에 그 실시방안으로 환지에 관한 많은 변혁의 길을 열어놓고 있다. 앞으로 이 제도에 대해서 좀 더 깊이있게 연구하고 구체적인 실행의 방안들을 강구해 나가야 할 것이다.

어떠한 제도가 되었던 농촌 공간구조는 단지 도시의 제2차 공간이 되어서는 안되고 농촌공간의 재구성을 통하여 밀려오는 도시화에 대비하고 개방과 환경보전의 양면을 조화시키면서 근본적으로 기술첨단농업을 정착시킬 수 있는 공간구조로 재구성되어야 할 것이다. 그리하여 농촌지역의 산업구조 개편은 풍부한 농산물과 향토문화, 깨끗하고 조용한 생활환경, 수려한 자연경관과 순박한 고향인심등 유무형의 부존자원을 국제화, 지방화, 노령화, 다원화, 친환경화하는 미래여건과 결합시켜 새로운 형태의 성장산업으로 육성하는 방안을 강구해야 할 것이다. 결국 모든 일이 지방자치단체가 철저한 계획을 세워야 할 일이며 이러한 점에서 지방자치단체의 역할은 매우 중요한 것이다.

## Ⅲ. 통합적인 농촌정책의 필요성

### 1. 농촌개발정책의 변화과정

4) 이정환, 박시현, 이상문. 1993.「농촌계획법 제정을 위한 기초연구」, 한국농촌경제연구원 (보고서 292) 참조.

5) 대만에서는 향촌주택, 축산시설, 마을 공동시설등 비도시지역내 소규모 건축물의 용도로는 용적률이 40%를 적용하도록 되어 있다 (김정부, 백선기, 1993)

1950년대말에 시작된 지역사회개발사업(Community Development)은 70년대를 거치면서 '새마을운동'으로 바뀌었다. 이 시기 농촌개발의 주요사업은 마을중심의 생활개선과 관련된 사업이었다. 그 후 '80년대초부터 '90년대초까지는 '농어촌종합개발사업'의 형태로 농촌개발이 추진되었다. 1980년대까지의 산업화 이전 단계에는 마을중심의 도로개발과 주거환경개선이 농촌개발의 중심과제였다. 1990년대에는 농림수산부, 내무부 및 건설교통부가 유사한 개발수단을 양산해 냄으로써 군단위에 군건설종합개발계획, 농어촌지역종합개발계획, 농어촌발전계획을, 면단위에는 면정주권개발사업, 오지개발사업, 도서개발사업을, 마을단위에는 취락구조개선사업, 집단마을 조성사업, 농촌취락 재개발사업등이 혼재하게 되었다〈표 1〉.

〈표 1〉 우리나라 농촌개발계획의 종류 및 담당부서

| 계획대상구역 | | 계 획 명 칭 | 출현시기 | 근 거 법 제 도 | 담당행정부서 |
|---|---|---|---|---|---|
| 행정구역 | 군 | • 군 건설종합계획 | 1963 | 국토건설종합계획 | 건 설 부 |
| | | • 농어촌지역종합개발계획 | 1985 | 농림수산부지침 | 농림수산부 |
| | | • 시·군 농어촌발전계획 | 1990 | 농어촌발전특별조치법 | 농림수산부 |
| | 면 | • 도서개발계획 | 1986 | 도서개발촉진법 | 내 무 부 |
| | | • 오지개발계획 | 1988 | 오지개발촉진법 | 내 무 부 |
| | | • 농어촌정주생활권계획 | 1990 | 농어촌발전특별조치법 | 농림수산부 |
| 공간유형 | 취락 | • 취락지역개발계획 | 1972 | 국토이용관리법 | 건 설 부 |
| | | • 취락구조개선기본계획 | 1977 | 내무부지침 | 내 무 부 |
| | | • 생활환경정비시행계획 | 1994 | 농어촌정비법 | 농림수산부 |
| | 농지 | • 농지종합정비계획 | 1990 | 농어촌발전특별조치법 | 농림수산부 |
| | | • 농지종합이용계획 | 1994 | 농지법 | 농림수산부 |
| 농촌일반 | | • 농어촌정비종합계획 | 1994 | 농어촌정비법 | 농림수산부 |
| | | • 농지이용계획 | 1996 | 농지법 (개정) | 농 림 부 |

주 : 이정환, 박시현, 이상문(1993) 78쪽을 참조하여 수정.

이처럼 1950년대 이후 다양한 농촌개발계획이 추진되어 왔으나 그 효과는 크지 못했다. 도시 및 산업위주의 개발정책이었으며 농촌지역에는 정주여건의 단편적인 개선만 있었을 뿐이었다. 추진체계에 있어서도 중앙부처간 각기 독립적계획과 집행으로 사업의 중복과 비효율성을 보였다. 그 과정에서 지방자치단체는 행정의 자율성을 확보하지 못한채 중앙정부의 획일적인 지시에 의존함으로써 지역의 특성을 살린 농어촌개발을 기대할 수 없었다 (서종혁, 1995).

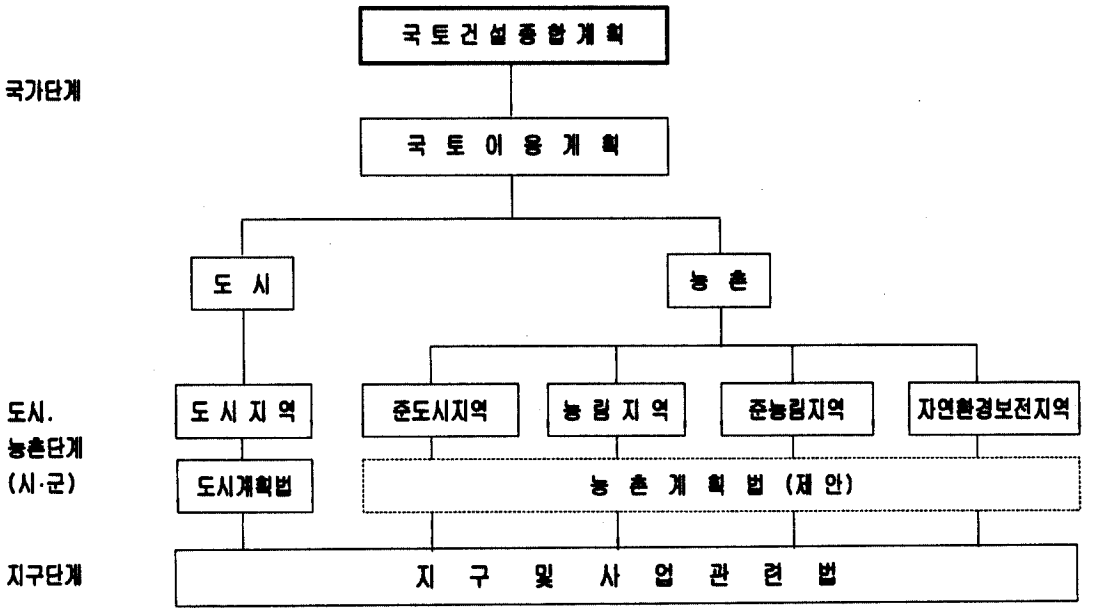
그 동안의 농촌개발정책의 변화를 서종혁(1995)은 다음과 같이 요약하였다. 첫째, 개별사업방식에서 종합개발방식으로 전환되었다. 따라서 사업의 계획수립과 사업간의 연계가 강조되었지만 이에 따른 막대한 소요자금의 조달이 뒷받침되지 못하였다. 둘째, 개발단위가 광역화되었다. 80년대 이전까지는 주로 마을이 개발단위가 되었었는 데 '80년대 이후 농어촌종합개발에서는 면 단위나 시·군 단위가 대상지역으로 설정되었다. 셋째, 계획의 주체가 마을단위주민에서 전문기관의 지원하에 지방자

치단체로 바뀌었다. 이와 같이 지방자치제 이후 이제는 시·군과 같은 자방자치단체가 농촌개발의 주체가 되고 있는 실정에서 이를 뒷받침해줄 수 있는 실제적인 수단, 즉 권한과 재원, 그리고 자율성을 확보할 수 있는 뚜렷한 농촌정책과 법적제도가 미비한 상태에 있다.

## 2. 농촌계획법(가칭)의 필요성

이정환(1993)은 1960년대 이후 농촌개발정책체계를 만들어 온 농촌개발계획들을 정리하면서 "농촌에 해당하는 그 외의 용도지역에 대해서는 용도지역 전체를 총괄하는 종합계획 내지는 기본계획이 없는 상태에서 각각의 사업이 병렬적으로 나열되고 있어서 용도지역내에서의 체계적인 토지 이용질서를 세우기 어려운 실정이다"라고 지적하고 있다. 즉 우리나라 도시를 위해서는 도시지역 전체를 위해 도시계획이 상하간 위계를 가지고 종합적으로 마련되어 있는 반면, 농촌지역을 위한 계획은 수직, 수평간 연계가 불분명한 것이 특징이다. 이러한 관계로 농촌지역의 개발사업은 상호 연계성이 없을 수 밖에 없다는 것이다.

한편 우리나라 지방자치단체의 핵심인 군 지역의 계획으로는 그 근거가 되는 법률 및 관련 정책에 따라 다음과 같은 세 가지가 있다. 1) 국토건설종합계획법에 의한 군 건설기본계획, 2) 농림부정책에 의한 농촌지역종합개발계획, 3) 군 자체계획. 그러나 현재의 군 계획에는 어떠한 것이든 실천면에서 다음과 같은 문제점이 있다. 즉 첫째, 법적 구속력이 없기 때문에 계획안이 제대로 실천되기 어렵다. 둘째, 여타의 농촌개발 관련계획들이 상호 관련성이 없이 소관부처에 따라 시행되고 복잡하게 얽혀있어 뚜렷한 방향을 세울 수 없다. 이상과 같은 문제점을 해결하기 위해 도시계획과 같은 수준으로 농촌개발계획이 제정되어야 할 것이다. 이와 관련 이정환(1993)은 〈그림 1〉과 같이 농촌계획법(가칭)을 도시계획법과 같은 수준에서 신설하여 법체계를 정비하는 방안을 제시한 바 있다.




〈그림 1〉 현행 국토이용에 관한 법체계와 농촌계획법(가칭)의 위치

### 3. 대안으로서 「농지이용계획」제도

1950년 농지개혁이 실시된 이후 농지개혁은 실시된 이후 반세기 동안 농지관계에 관한 기본법이 없이 그동안 농지개혁법을 일부 수정한 조항과 1972년에 제정된 '농지보전법' 등에 의거 운용되어 왔다. 그리하여 농지의 보전과 이용에 관한 기본법질서를 규정한 농지법이 1994년 12월에 제정되었고 1996년 1월부터 시행에 들어갔다. 이 농지법은 농지정책과 관련하여 여러 가지 새로운 제도를 담고 있는 데 그 중에서도 제 13조에 규정된 '농지이용계획' 제도는 우리나라에서 처음으로 농촌지역의 토지를 보존, 이용하는 데 있어 지방자치단체가 계획을 세워 하도록 하고 있다는 점에서 그 의의가 크다. 농지법 제 13조에서는 시장, 군수 또는 자치단체장이 시, 군, 구 단위로 5년마다 농지이용계획을 세워 시행하도록 규정하고 있다. 이 제도는 농지이용에 관하여 '계획개념'을 도입시켰다는 점과 계획수립의 주체를 중앙정부가 아닌 지방자치단체로 규정하고 있다는 점에서 경제부문의 지방자치화에 큰 의미를 갖는다 하겠다. 사실 그동안 농지의 이용은 1993년 국토이용관리법이 개정되면서 준농림지역에서의 무분별한 개발과 농지투기 등의 문제가 끊이지 않았었다.

그러나 이번에 제정된 이 농지이용계획 제도에도 여러 가지 현실적인 어려움과 실행상 보완점이 지적되고 있다. 이 제도는 근본적으로 농지법의 한 조항으로서 농지이용계획만을 위한 것이어서 도시지역이나 준도시지역에는 지방자치단체가 계획의 역할이 미치지 못하게 되어 있다. 또한 도시계획법과 같이 법적 구속력을 갖지 못하고 있어 계획의 성격상 실효성에 대한 근본적인 의문이 제기되고 있다. 실행상의 문제점으로 제기되고 있는 것은 첫째, 지방자치단체의 지역 이기주의로 농업진흥지역 밖의 농지에 과다한 '다목적구역'을 설정함으로써 향후 농지의 비농업 이용으로의 전환을 쉽게 하고 있다는 것이다. 또한 계획을 세우고 있는 지방자치단체장의 관심과 전문인력이 부족함으로써 대부분 계획의 수준은 농지의 지대구분 및 용도에 관한 사항 정도에 그쳐 본래 농지법 제12조에서 규정하고 있는 농업생산기반정비, 농업경영규모확대방안, 농지의 농업환경보전에 관한 사항등은 포함되지 못하고 있다고 한다. 이러한 문제점에 대해 김홍상 (1996)은 계획대상 구역을 확대하여 도시지역도 시·군 등 지방자치단체의 계획범위안에 들어가야 한다고 밝혔다. 즉 이는 아직도 앞서 밝힌 농촌계획법과 같은 총괄제도가 필요하다는 말이다. 또한 각각의 지대구분으로 나뉘어진 구역에 대하여(농업진흥지역은 농업진흥지역과 농업보호구역으로 구분하고 농업진흥지역 밖은 농업유지지역, 다목적구역으로 구분) 목적에 맞도록 개발행위를 제한할 수 있는 규정이 미비되고 있다. 한편 계획의 수립에 있어서 지역내에 있는 관련기관의 유기적인 협조가 필수적인 바, 대부분의 지방자치단체들은 본 조사를 말아 하는 농어촌진흥공사와만 협조하는 것이 일반적이어서 계획의 통합적 실천성을 떨어뜨리고 있다. 그럼에도 불구하고 이 제도는 지방자치단체에 의해 앞으로 잘 운영된다면 농업지역을 보존하는 데 기여할 것으로 생각한다.

### 4. 통합적인 농촌지역개발계획 체계의 필요성

앞에서 살펴 본 「농지이용계획」제도는 현실적으로 지방자치단체가 통합된 지역개발을 세우는 데는 아직 충분한 법적 구속력을 갖지 못하고 있다. 그리하여 같은 행정구역내에서도 도시 및 준도시지역은 도시계획법에 따라 해야하고 농촌지역은 농지이용계획으로 계획을 세워야 하는 이중성이 있다.

기초 지방자치단체에서 계획체계를 새롭게 짜야 한다는 의견이 대두된 직접적인 배경은 소위 통합시의 출현이다. 즉 중심지인 시와 배후지인 군이 하나의 행정구역으로 통합되어 소

위 통합시가 됨으로써 기존의 도시계획과 군 계획이 서로 중복되고 모순되기 때문이다 (김정현 외, 1995). 이제 지방자치제가 어느 정도 정치적인 측면에서는 자리를 잡아가고 있다. 지방자치제의 본래적 기능을 발현시키기 위해서는 이제 지역중심의 지역개발계획 체계의 확립이 요구된다고 하겠다.

또한 앞서 살펴본 바, 현재와 같은 중앙부처 중심의 할거주의적 개발방식이 가져다 준 부작용을 극복하기 위해서도 지방자치단체중심의 통합적 개발방식이 도입되어야 한다(서종혁, 김정연 1995). 통합적 개발방식(integrated spatial development)이란 일정 계획권내에서 도시와 농촌, 중심지와 배후지, 생활공간과 생산공간의 기능적 통합, 연계를 추구하는 개발을 말한다.

이와 같은 도·농 통합적 지역계획의 제도화를 위해서는 기존의 군 계획 및 도시 기본계획이 하나로 통합되어야 할 것이다. 이에 두가지 방안이 있을 수 있는 바, 제 1안은 1) 농어촌발전위원회가 제시한 「도·농 통합적 생활권계획 및 개발에 관한 법률(가칭)」 같은 새로운 법률을 제정하고 기존의 시·군 건설종합계획, 도시 기본계획을 통합하는 것이다. 두번째 안은 2) 국토건설종합계획법상의 건설종합계획을 통합시에 적용하여 도·농 통합적 지역계획으로 하여 이에 따라 도시계획법상의 도시기본계획과 농촌지역 기본계획을 수립하는 것이다 (서종혁, 1995). 개발부문의 통합은 수직적·수평적 통합을 모두 포함하는 것으로 농림어업부문에서의 수직적 통합은 자원관리, 생산, 가공, 판매는 물론 생산관련시설의 배채, 정비까지의 전과정을 연계·종합한 계획일 것이다.

## Ⅳ. 농촌개발정책 지방화의 당면문제

그동안 1950년대 이후 많은 농촌지역 개발계획이 있었고 70년대 새마을운동을 거치면서 마을단위의 환경 개선사업이 면단위 정주권개발사업등이 이루어졌으나 중앙하달식의 선정된 지역에 한하여 이루어 졌을 뿐 지방자치단체가 제도와 자체계획을 가지고 주민들과 함께 지역실정에 맞는 계획을 세워 한 것은 없다고 해도 과언이 아니다. 예컨데 지자제 실시이후 시·군들이 세운 농어촌발전계획들 대부분은 구조개선 투융자사업들을 모아 계획의 대부분을 채운 것으로서 사실상 지방자치단체가 주민조직들과 함께 자율적으로 만든 것이라 보기는 어렵다. 설혹 장기적 안목을 가지고 만든 것이었다 하더라도 중앙정부의 획일적 정책들이 반영된 것이 많으며 실행의 제도적 뒷받침이 매우 미약하여 실현성이 의문시 된다. 이는 농촌지역개발간에 또는 국가의 전반적 정책과 연계가 부족하고 지역별로 계획성이 없어 단지 선언적 의미만을 갖고 있을 뿐 실행성이 없는 실정이다. 이러한 문제점을 해결하고자 문민정부에 들어선 정부는 지방화시대에 맞추어 농정의 효율성과 자율성을 제고하고자 1994년 12월 '농림수산사업통합실시요령'을 발표하고 정책의 투명성과 공개성을 높히는 가운 데 지방농정의 자율성을 제고하고자 하였다. 그러나 아직도 사무권한과 재정은 중앙집중의 현상이 해소되지 못하고 있는 실정이다.

### 1. 사무권한의 중앙집중

총무처에 등재된 농림부와 산하 3청의 전체 단위사무는 1,823건인데 이 중 국가사무가 1,066건, 기관 위임사무가 408건, 지방사무가 349건으로 대부분의 사무를 중앙정부가 관장하고 있다〈표 2〉. 더욱 문제가 되는 것은 정책의 아주 상세한 부분까지 중앙정부가 규제함으로써 지방자치단체의 자율적 정책이 성립할 여지가 없다는 점이다(총무처, 지방사무총람, 1995). 농정부문에서 농림부의 지방사무율도 17%로 매우 낮은 수준에 있다〈표 3〉. 더욱이 지방활성화를 위한 지방사무는 9% 밖에 되지

않는다〈표 4〉. 농림부의 산업경제분야 지방사무는 19.1%로 총괄전체 보다 약간 높은 편이다〈표 5〉. 그러나 농림부가 지방에서 펼치는 농업행정은 대부분 다수의 농가들을 대상으로 농업이라는 비표준화 된 산업을 다양하게 다루고 있다는 측면에서 보면 높은 위임의 수준이라 말하기 어렵다. 이러한 통계로도 우리는 경제적 정책수단이 지극히 중앙집중화 되어 있는 현실을 쉽게 알 수 있다.

〈표 2〉 중앙과 지방 사무구분 총괄

| 총 계 | 국 가 사 무 (직접처리) | 지 방 위 임 사 무 (기관위임) | 지 방 사 무 (자치단체) |
|---|---|---|---|
| 15,774 (100%) | 11,744 (75%) | 1,920 (12%) | 2,110 (13%) |

자료 : 총무처, 『중앙, 지방사무 총람』 1994, p. 23.

〈표 3〉 농림부의 중앙, 지방사무 구분

| 총 계 | 국 가 사 무 | 지 방 위 임 사 무 | 지 방 사 무 |
|---|---|---|---|
| 1,107 (3위) | 700 (63%) | 210 (20%) | 197 (17%) |

자료 : 위의 책, p. 24.

〈표 4〉 정책기능별 중앙, 지방사무 구분(지역경제 활성화에 관한 분야)

| 산업, 경제부문총계 | 국 가 사 무 | 지 방 위 임 사 무 | 지 방 사 무 |
|---|---|---|---|
| 8,010 (100%) | 6,024 (75%) | 1,270 (16%) | 716 (9%) |

자료 : 위의 책, p. 25.

〈표 5〉 농림수산정책 분야의 중앙, 지방 사무구분

| 관 련 부 처 | 계 | 국 가 사 무 | 지방위임사무 | 지 방 사 무 |
|---|---|---|---|---|
| 농수산부, 농촌진흥청, 산림청, 수산청 | 1,823 (100%) | 1,066 (58.5%) | 408 (22.4%) | 349 (19.1%) |

자료 : 위의 책, p. 38.

## 2. 지방재정의 취약

농정은 산업기반이 취약한 농업과 여기에 종사하는 농민을 주 대상으로 하고 있기 때문에 규제보다는 조성적 기능이 중심이 되는 산업행정의 성격을 띤다(이병기, 이정환, 1992). 따라서 정책자금을 사용하여 농업여건의 애로를 타결하고 성장을 지원하는 투융자사업이 농정의 주요부분을 이룰 수 밖에 없다. 이러한 이유로 투융자사업은 지방자치단체도 스스로 할 수도 있지만 현실적으로는 중앙정부의 사업이 대부분을 차지하고 있다. 특히 농업이 주 산업인 곳에서는 군 재정이 취약하여 지자체가 독자적인 사업을 수행하기가 어려운 실정이다(권영근 외, 1995). 국가재정의 중앙-지방간 배분을 연도별로 그 추이를 살펴보면 명목적으로 지방세

부문이 1980년도 12.7%에서 1995년도 21.6%로 늘어나고 있지만 실질적 배분비율로 보면 중앙에서 내려오는 국고지원이 15.4%에서 17.7%로 소폭 증가한 때문에 실질적 배분은 주로 지방세 증가에 인한 것이라 할 수 있다〈표 6〉. 따라서 아직도 재정측면에서 정부의 사업추진이 중앙집중화를 탈피하지 못하고 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 국가와 지방정부간의 재원 배분

(단위 : %)

| 년 도 | 명목적 배분 | | 실질적 배분 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 국 세 | 지 방 세 | 중 앙 정 부 | 지방자치단체 | 국 고 지 원 |
| 1980 | 87.3 | 12.7 | 71.9 | 28.1 | 15.4 |
| 1990 | 80.8 | 19.2 | 62.2 | 37.8 | 18.6 |
| 1993 | 78.7 | 21.3 | 59.9 | 40.1 | 18.8 |
| 1995 | 78.4 | 21.6 | 61.4 | 36.6 | 17.7 |

주 : 1) 실질적 배분은 국가(국세－국고지원), 지방자치단체(지방세+국고지원)의 세원배분에 기초함.
2) 국고지원은 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 합계.
자료 : 지방자치단체 예산개요(내무부) 및 예산개요(경제기획원), 각 연도－권영근 외, 1966에서 발췌.

이와 관련하여 지방재정의 자립성을 나타내는 재정자립도를 보면, 1995년 예산기준 도가 평균 46.7%, 시는 평균 53.7%으로 비교적 높은 자립도를 보이는 반면, 군의 평균자립도는 23.5%로 매우 낮다. 특히 농업지역인 전남은 평균 13.6%이다(표 7. 내무부 지방재정년감, 1995).

〈표 7〉 재 정 자 립 도 현 황 (1995)

| 구 분 | 평 균 | 최 고 단 체 | 최 저 단 체 |
|---|---|---|---|
| 전 국 | 63.5 | 98.7 (서울 서초구) | 8.5 (경남 산청군) |
| 서 울 | 97.3 | | |
| 광 역 시 | 82.3 | 91.4 (인천) | 61.0 (광주) |
| 도 | 46.7 | 79.7 (경기도) | 19.7 (전남) |
| 시 | 53.7 | 95.1 (경기 과천시) | 14.2 (경북 상주시) |
| 군 | 23.8 | 70.2 (경기 용인군) | 8.5 (경남 산청군) |

자료 : 내무부, 지방자치단체 예산 개요(1995) － 권영근외, 1996에서 발췌.

### 3. 투융자사업의 중앙집권적 운영

농어촌발전촉진법에 의하여 정부가 1994년 이후 대대적으로 농어촌구조개선을 위하여 추진해 오고 있는 투융자사업 역시 권한의 중앙집중화로 본래의 취지가 퇴색되고 있다. 기초자치단체인 시·군에서 지역의 여건을 감안하여 사업별 중요도와 사업량을 결정하는 것이

아니라 개별사업별로 중앙정부와 시·도의 소관부서에서 사업량과 자금을 배정하고 있는 문제이다. 그 결과 지역에 배정된 사업별 예산액이 지역여건에 기초한 사업우선순위와 맞지않는 경우가 발생한다. 물론 예산배정시 시·군의 신청에 근거하여 하지만 사업소관 부서별로 지역 안배를 하다보면 지역의 실정과는 어긋난 결과가 나올 수 있는 것이다. 특히 최근의 농정이 규모확대 사업과 첨단 생산시설의 도입에 중점을 두고 있는 상황에서 지역 여건상 이 정책들이 수용되기 어려운 지역에서 자주 발견된다 (오내원, 김용택, 1995).

한편 통합실시요령상의 투융자사업의 종류가 지나치게 세분되어 지방자치단체의 자율적 사업선정권을 제약할 뿐만 아니라 사업간의 효율적 연계가 장애가 되기도 한다. 상호 연계성이 없는 예의 중 하나는 농어민 후계자 육성사업과 전업농어가 육성사업이 분리되어 후계자는 농촌지도소가 주로 담당하고 쌀 전업농은 농어촌진흥공사가 기타 품목의 전업농은 시·군이 담당하는 등 추진체계가 달라 인력 육성정책이 일관성을 갖지 못한데서 볼 수 있다. 한편 개별사업의 시행지침이 중앙정부에 의해 지나치게 자세하게 규정되어 있고 이것이 전국적으로 동일하게 적용됨으로써 지역실정에 맞지않아 사업추진에 장애가 되는 경우도 있다.

이러한 문제점과 비효율성에 대한 비판을 감안 최근 농정당국은 1994년도 만들어졌던 사업시행지침을 보완하여 이름도 1996년 11월 「농림사업실시규정」으로 개칭하였다. 보완내용의 골자는 첫째, 단위사업수를 148개에서 134개로 축소하여 지나친 세분을 해소하는 가운데 자율사업의 수를 늘린 점이다. 둘째는 전반적으로 사업시행 지침에 의한 신청요령 등을 공고할 사업의 범위를 구체화 한다는 것이며, 신규사업의 신청절차 개선, 사업시행 지침 서식의 정형화, 농림사업심의위원회 운영방법 개선, 농어촌발전심의회 사업신청서 심의방법 개선등 사업신청 과정에서의 개선이었다. 이러한 개선은 투명성을 높히는 측면에서는 긍정적이나 시행의 절차를 더욱 자세하게 만듦으로써 자율성 측면에서 얼마나 제고 되었는지는 의문이다.

## V. 농촌개발정책의 지방화 방향

### 1. 농촌개발계획의 지역성

개발활동 즉, '좀 더 나아지려는 노력과 사업'은 그 대상의 잠재력을 발현시킨다(develop the potentials)는 관점에서 시간적으로 노력의 전과 후가 비교되는 것이고 불공평을 시정하고 부족한 것을 채워준다는(balancing the equality) 공평성의 관점에서 공간적으로 다른 것과 비교되는 상대성이 있다. 한편 이와 더불어 농촌을 대상으로 하는 개발은 개발의 여러 측면이 있어 이를 달성키 위해서는 부문별로 농촌경제개발, 농촌사회개발, 농촌환경개발, 농촌문화 및 의식개발, 지역인력 개발등 발전의 제측면을 모두 포괄해야 가능한 일이기 때문에 흔히 종합적 농촌개발이라 부른다 (정지웅, 1988).

그러므로 개발활동은 목표설정－계획－실행－평가의 일련활동이 다면적으로 이루어지는 순환과정이라 할 수 있다. 특히 농촌을 대상으로 하는 개발활동은 이와 같은 개발의 시간적, 공간적 상대성과 더불어 농촌지역의 특성상 계획을 수립하는 데서 부터 다음과 같은 지역성을 가진다. 첫째, 지역마다 서로 다른 경제·사회·문화배경과 발전단계를 갖고 있다. 둘째, 지역마다 서로 다른 주민의 개발요구 및 수요가 있다. 이러한 이유로 개발방식에 있어서도 하향식보다는 상향식이 강조되는 것이다. 더구나 지방화시대에 들어서도 계속 획일적 개발계획을 적용해야 한다는 것은 더 이상 명분을 갖지 못한다. 셋째, 지역마다 서로 다른 자원과 환경을 갖고 있다. 넷째 산업입지론적 측면에서 지역마다 서로 다른 잠재력을 갖고 있다. 이와 같이 농촌개발은 어떠한 지역(area)을 대상으로 하기 때문에 지역성 (locality)이 강하다.

그러므로 농촌을 대상으로 하는 계획은 지역적으로 달라질 수 밖에 없다. 이러한 연유로 농촌개발은 지역개발의 원리와 방법론을 준용함으로써 종종 동일시 되기도 한다.

## 2. 지방화의 의미와 과제

1991년 노르웨이 오슬로에서 열린 국제지방자치단체연맹(I.U.L.A) 세계총회의 슬로건은 '세계적으로 생각하고 지방에 알맞게 행동하라' (think globaly, act locally)라는 것이었다. 이는 20세기 지구촌의 대세가(mega trend)가 세계화(globalization) 되어가고 있는 가운데 이러한 흐름속에서 적절히 살아나갈 수 있는 전략으로서 지방화가 요구된다는 것을 표현한 것일 것이다. 지방화란 지방의 자주성, 자율성을 존중하면서, 각 지방의 특성을 최대한 살려서, 건전한 지역사회를 유지·발전시키고, 지역 주민의 삶의 질을 고양시켜 나갈 수 있는 주체로서 지방자치단체를 창출해 가는 과정이라 할 수 있다.

이와 같은 지방화과정에서 지방자치단체는 자신의 뚜렷한 정책목표를 갖고 있어야 할 것이다. 즉 지역 활성화를 위한 지방자치단체의 구체적 정책목표는 1)고용기회의 증대 및 실업율 감소, 2) 지속적 성장을 통한 주민 소득증대, 3)생활의 안정성 확보, 4)지역간 격차 축소, 5) 주민들의 삶의 질의 추구, 안전성, 쾌적함 확보 등을 들 수 있다 (권영근, 1996). 농촌지역에서의 주산업은 농업이다. 그러므로 현 단계에서 지방농정의 기대역할은 주로 농업에 관한 것일 것이다. 이는 첫째로 지역농민의 소득증대를 위해 생산과 유통활동을 지원하고 애로점을 해결해 주는 것, 둘째로 지역농업의 경영주체를 양성하는 것, 즉 전업농의 육성과 함께 영농조합법인, 위탁영농회사와 같은 산지조직의 육성이며, 셋째로는 민주화시기에 다양하게 분출되는 지역농민의사의 수렴과 농민간 이해의 조정이다(오내원, 김용택, 1995).

이상의 논의들을 종합하여, 즉 농촌정책의 필요성, 농촌지역계획의 통합화 필요성, 그리고 지방농정의 권한과 재정 취약문제를 총체적으로 해결해 나가는 방향은 정책적 측면에서 지방화일 것이다. 이는 중앙과 지방이 적절히 역할을 분담하는 가운데 그간 고속 경제성장만을 위하여 유지해 왔던 계획경제시절의 정책수단 중앙집중화를 지방으로의 분산화방향으로 전환하여야 한다.

## 3. 중앙-지방의 역할분담과 정책수단의 지방화

앞서 살펴본 바, 지금까지의 농촌개발은 제도적 측면에서 정책수단이 중앙정부에 의해 획일적으로 수립되고 부처별로 개별의 계획사업이 시행됨으로서 진정한 지역개발이 될 수 없었다. 우선 제도적으로 지방의 자율성이 보장될 수 있어야 하는 바, 이것이 앞에서 제안된 「농촌계획법」 같은 것이다. 이러한 가운데 지방자치단체는 구역내 도시지역과 농촌지역을 통합하여 계획하고 운영할 수 있어야 한다. 그러나 이것만으로 충분한 것은 아니다. 좀 더 넓은 의미에서 지방자치단체들이 지역개발의 제 측면을 종합적으로 다룰 수 있게 하려면 중앙정부와 지방자치단체간의 역할이 명확히 분담되고 그 역할을 적절히 수행할 수 있는 정책수단의 지방화가 이루어져야 한다.

사실 그동안 지방자치단체 스스로도 농촌개발은 중앙정부의 시혜로 인식하여 왔다. 이러한 관계로 농촌주민이나 자치단체는 중앙에 대한 의존도가 높고 지역의 개발에 자율적이지 못하였었다. 이제 단체장을 주민들이 직접 선출한다는 의미에서 정치적 자율화는 보장되었다고 할 수 있다. 그러므로 경제분야에서도 지방자치제의 자율화를 기할 수 있어야 한다. 즉 목표설정과 계획단계부터에서 부터 지방자치단체가 그 역할을 다하는 명실공히 자율적인 경제분야의 지방자치제도가 확립되어야 할 것

이다. 물론 중앙정부의 역할은 여전히 지역이기주의로 인한 지역간 마찰을 해소하고 국가의 전반적인 개발계획을 조정할 수 있어야 한다. 이러한 개념하에서 중앙정부가 맡아야 할 부분은 국가발전에 필요한 기본적 지표와 자원배분의 원칙적 제시, 그리고 지리적으로 광역적 사업, 전문적인 기술을 요하는 사업, 그리하여 막대한 재정이 소요되는 사업이나, 정책개발을 위하여 시범을 해야 할 사업들일 것이다.

### 4. 결 론

이상과 같은 논의를 종합하여 지방자치단체가 자율성에 입각한 역할을 다하기 위하여 앞으로 확보해야 할 것은 무엇인가. 첫째, 앞서 지적한 대로 토지이용계획의 자율성이 있어야 한다. 이는 「농촌계획법」 수준의 제도적 뒷받침이다. 대안으로 나온 「농지이용계획」은 아직 도시지역에 대해서는 힘이 미치지 못하고 있는 것이다. 둘째, 재정적 측면에서는 개발의 재원도 확보되어야 한다. 이는 지방재정의 자립도 제고와 함께, 농업투융자사업에서도 국고보조사업부분의 재원이 포괄적으로 배분되어야 한다. 지방 스스로가 지방화에 적극 대응하기 위해 재정기반의 확충을 꾀하여야 한다. 셋째, 지방자치단체 사무권한의 자율성 확보이다. 지자체가 중앙정부의 위임사무만을 맡아 하는 위치에서 벗어나 독자적인 권한과 책임이 주어져야 할 것이다. 넷째, 이러한 것을 수행하기 위해서는 자치단체의 전문성을 높혀야 하는 바, 인적자원 개발을 위한 교육연수가 필요하고 적극적인 전문가의 유치도 중요하다. 그럼으로써 앞으로의 농촌개발은 첫째, 1) 공간의 통합, 2) 개발부문의 수직적 수평적통합, 3) 개발행정의 통합이 지방자치단체를 통하여 이루어져야 한다.

지역농업계획측면에서는 투융자사업 운영의 자율성도 제고되어야 한다. 즉 국가가 수행해야 할 사업과 지방적 이해가 걸린 사업을 재구분하고 후자에 대해서는 지방자치단체가 사업의 종류와 사업량을 자율적으로 결정할 수 있도록 권한을 이양하여야 한다. 이는 지방정부로 하여금 소위 '자금이용의 포괄적 예산'을 가지고 주민들과 협의하여 자체적으로 세운 '농지이용계획' 등 전반적인 개발계획을 위하여 사용될 수 있도록 하는 것도 좋을 것이다. 또한 현행의 투융자 사업의 분류, 사업자선정과 사업운영체계도 이에 맞추어 지방자치단체의 자율성을 확대하는 방향으로 조정되어야 할 것이다.

## VI. 참 고 문 헌


1. 권영근 외, 1996. 12.「지역농업발전을 위한 농협의 역할」에 관한 연구, 농어촌사회연구소-농협중앙회.
2. 김수욱. 1988. 제7장 '농촌지역개발계획',「농촌개발론」, 형설출판사.
3. 김정호, 김태곤. 1989.「농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
4. 김홍상. 1996. "농지이용계획 수립의 의의와 정책과제", 농정연구포럼 보고서.
5. 류우익. 1995. "지방화시대 농어촌지역 개발의 새로운 방향과 과제",「지방화시대의 농어촌 종합개발 전략」, 농어촌진흥공사 심포지움.
6. 배 청. 1995. "준농림지역의 농촌정비대책",「농촌경제」제18권 3호.
7. 서종혁. 1995. "지방자치와 농촌개발정책의 과제",「농촌경제」제18권 3호.
8. 서종혁, 김정연. 1995. "농촌지역의 신개발전략",「지방화시대의 농어촌종합개발 전략」농어촌진흥공사.
9. 서종혁, 정기환, 김용택, 오내원, 이영대. 1995.「지방자치시대의 농정의 발전방향 」, 한국농촌경제연구원.
10. 서종혁. 1995. "지방화와 농정체계의 전환",「지방화와 농촌개발의 과제」농정연구포럼.
11. 어명근, 이병기, 김정현. 1993.「지역전략산업 선정에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
12. 오내원, 김용택. 1995. "지방농정의 과제와 발전방향",「농촌경제」제18권 3호.
13. 오세익, 강창용. 1993.「환경보전과 농업발전을

위한 기초연구」, 한국농촌경제연구원.
14. 이정환, 박시현, 이상문. 1993.「농촌계획법 제정을 위한 기초연구」, 한국농촌경제연구원.
15. 이태일. 1995. "국토이용관리와 농어촌 토지이용계획체계의 확립"「농촌경제」 제18권 3호.
16. 이병기, 이정환. 1992.「지방화시대에 대응한 농정체계 조정방안」 한국농촌경제연구원.
17. 정지웅. 1988. 제1장 '농촌개발의 개념과 농촌개발론',「농촌개발론」, 형설출판사.
18. 농림부. 1997 (11.18),「농림사업시행지침서」[관계규정 해설 및 시책안내 1/6권].
19. 농림부. 1996. 1.「농지업무지침」.
20. 농림부. 1996. 1.「농지법령집」.
21. 농림부. 1996. 1.「농지법 해설 및 문답」.