

Ⅱ. 발제 2 : 읍·면소재지 종합정비사업 계획방식 의 평가와 개선에 관한 연구

/ 김 정 연 · 이 상 준 (충남발전연구원)

읍·면소재지 종합정비사업 계획방식의 평가와 개선에 관한 연구

일반농산어촌지역 읍면소재지종합정비사업을 중심으로-

김정연·이상준

차례	
1. 서론	4. 일반농산어촌지역 중심지 계획방식의 개선방안
2. 관련 정책 동향 및 선행연구 검토	5. 결론
3. 일반농산어촌지역 중심지 계획방식의 평가	

1. 서론

농촌중심지는 도농복합시와 군지역에 있어서 시청소재지(洞部), 읍소재지, 면소재지 중에서 배후농촌지역 주민들에게 일상생활서비스를 제공하면서, 도시와 농촌 간을 연결하는 교통 결절이자 개발거점으로서 역할을 하는 곳을 말한다.

이러한 농촌중심지에 대한 정책은 행정안전부가 2003년부터 읍급도시를 대상으로 하는 지방소득세특별사업(지방소득세특별사업)을 도입하면서 본격적으로 추진되기 시작하였고, 2007년 농림수산식품부가 면소재지 대상의 거점면소재지마을종합개발사업을 도입함에 따라 농촌중심지 정비사업이 이원적으로 추진되었다가, 이후 2010년부터 기초생활권발전정책과 포괄보조금제도가 도입되면서 일반농산어촌지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역 등의 지역유형에 따라 각기 다른 부처에 의해 각기 다른 방식으로 농촌중심지 정비사업이 추진되고 있다(김정연·박종철, 2009; 김정연 등, 2010).

이 논문에서 평가 대상으로 하는 ‘읍·면소재지종합정비사업’은 120개 일반농산어촌지역을 대상으로 하는 시·군 자율 포괄보조사업의 하나로서 모든 읍소재지와 면소재지를 포함하고 있으며, 농촌지역에 대한 서비스 중심지로서 읍·면소재지의 기능을 중시하여 ‘생활편익시설, 문화·복지시설 등을 종합적으로 확충함으로써 농촌 주민들의 정주서비스 기능 충족과 삶의

질 향상'을 주요 사업목적으로 하고 있다(농림수산식품부, 2012, 21).

포괄보조금제도 하의 농촌중심지 정비정책은 2011년부터 비로소 추진되기 시작한 탓에 대부분의 지역이 읍·면소재지종합정비 기본계획 또는 실시사업계획을 수립 중에 있어 그 성과를 논하기에는 이른 편이나, 중앙부처가 제공하는 계획수립·추진에 관한 가이드라인(매뉴얼)을 매년 수정되고 있을 정도로 보완이 필요한 실정이다.

따라서 이 논문에서는 일반농산어촌지역의 읍·면소재지종합정비사업의 계획방식 특히, 계획수립 대상지역, 계획대상 사업, 계획수립 및 추진방법, 추진체계의 구성·운영 등에 대해 평가하고 개선방안을 제안하는데 목적이 있다.

이 연구의 방법은 문헌연구, 전문가 인터뷰 방법을 활용하였다. 먼저 문헌연구에는 농촌중심지 관련 선행연구 검토, 포괄보조사업 계획수립 가이드라인, 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼, 각 시·군에서 작성한 읍면소재지종합정비사업 타당성검토 제안서, 읍면소재지종합정비사업 기본계획 등에 대한 검토 등이 포함된다. 전문가 인터뷰는 중앙부처 및 지방자치단체 읍·면소재지종합정비사업 담당 공무원, 농어촌공사 업무 담당자 등을 대상으로 실시하였다.

2. 관련 정책 동향 및 선행연구 검토

2.1. 관련 정책 동향

2010년 포괄보조금제도¹⁾의 도입에 따라 농촌중심지 정비사업은 7개 정책분야²⁾ 24개 포괄보조사업군³⁾ 중에서 기초생활기반확충 부문에 속하는 하나의 단위사업의 위치에 있다. 기초생활기반 확충부문은 농림수산식품부가 주관하는 일반농산어촌개발, 행정안전부가 주관하는 특수

2 기존 각 부처별 지역발전사업에 대한 예산을 하나의 특별회계(광역·지역발전특별회계)로 포괄하고, 관련 사업간 통합을 통해 관리부처를 단일화 하였으며, 재원용도를 포괄적으로 지정하여 예산편성 절차를 간소화하였다.

3 문화관광체육, 농림수산, 산업경제, 보건·복지·교육, 환경, 수자원·교통, 기초생활기반 확충

3) 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 체육진흥시설지원, 지역문화사업 육성지원(이상 문화부), 문화유산 관광자원화(문화재청), 농어촌자원복합산업화지원, 농어업기반정비(이상 농식품부), 지역농촌지도사업 활성화(농진청), 산림경영자원 육성, 산림휴양·녹색공간 조성(이상 산림청), 지역특성화산업육성(지경부), 전통시장 및 중소유통물류기반 지원(중기청), 청소년시설 확충(복지부), 상수도시설 확충 및 관리, 자연환경 보전 및 관리(이상 환경부), 해양 및 수자원 관리, 대중교통 지원, 민자유치접속도로 지원, 지역거점 조성 지원(이상 국토부), 성장촉진지역 개발(국토부), 특수상황지역 개발(행안부), 도시활력증진지역 개발(국토부), 일반농산어촌 개발(농식품부), 도서지역 식수원 개발(환경부)

상황지역개발, 국토해양부가 주관하는 도시활력증진지역개발과 성장촉진지역개발 등 4개의 사업군으로 구분된다.

각 부처는 관할하는 기초생활권 지역유형을 대상으로 ‘포괄보조사업 가이드라인’을 제시하고 있는데, 문제는 다음에서 보는 바와 같이 부처마다 농촌중심지에 대한 인식, 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르다는 점이다. 이에 따라 기초생활권지역 유형별로 농촌중심지 개발전략과 방식이 달라질 수밖에 없을 것이다.

농림수산식품부는 농산어촌 거점지역 육성을 위해 일반농산어촌개발사업의 하나로 「읍·면 소재지종합정비사업」을 채택하고 있으며, 그 세부사업으로서 생활편익·문화복지 등 서비스 기능 확충을 위한 사업, 읍·면소재지의 환경보전 및 중심가로 경관개선을 위한 사업, 그 밖에 농산어촌 거점지역 육성에 관한 사업 등, 읍·면소재지의 종합정비를 위해 필요한 정보화시설, 주민교육, 국내의 선진지 견학, 지역컨설팅, 문화복지 프로그램 지원, 마을 홍보 및 마케팅, 브랜드 개발 등을 위한 사업을 추진토록 하고 있다(농림수산식품부, 2010, p.20).

행정안전부는 「'11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인(2010. 5)」에서 ‘지방소도읍육성지원법에 따른 지방소도읍 육성에 관한 사항’도 특수상황지역의 기초생활기반 확충사업으로 제시하고 있으며, 소도읍 개발을 위해서는 지방소도읍육성지원법에 근거하여 계획을 수립하도록 하고 있다.

국토해양부는 「2011년도 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 지침(2010. 3)」에서 도시활력증진지역 개발사업의 주요 사업 형태를 ‘주거지 재생사업’⁴⁾, ‘중심시가지재생사업’⁵⁾, ‘기초생활기반 확충사업’⁶⁾, ‘지역역량 강화’⁷⁾ 등으로 제시하고 있으며, 도시활력증진지역에 속한 읍지역에 대해서도 이러한 사업들이 적용되고 있다.

이상과 같이 기초생활권 중심지 관련 사업 중에서 일반농산어촌지역의 읍면소재지종합정비

4) 기존 사업으로서 주거환경개선사업, 빈집정비사업, 주거환경개선사업과 연계된 도로, 상·하수도, 공동주차장 등 정비기반시설의 정비 및 복지회관 등 커뮤니티시설 설치, 주거환경개선사업을 위한 설계용역 등을 예시하고 있다.

5) 기존사업으로서 중심시가지 간판정비사업, 보행자 우선(전용)구역 조성사업, 중심시가지 주차장 조성사업, 다목적회관, 야외 소공연장, 시골장터 정비, 평생교육시설, 서비스 전달체계 개선(응급서비스, 교통서비스, 찾아가는 서비스 등), 문화시설 건립, 운동시설, 레포츠시설, 잔디광장 등을 예시하고 있다.

6) 기존 사업으로서 자전거도로 조성사업, 마을 수변공간 정비, 생태공원 조성, 녹색도시 인프라 조성, 문화·환경 등 테마마을 조성을 위한 기초생활기반 확충사업, 연결도로·마을안길·버스승강장·주차장·교량, 암반관정·농업기반시설·농산물 가공공장·건조시설·공동집하장·공동창고·선별시설·공동판매장·공동육묘장·저장고, 야영장·농촌체험시설·생태학습장·폐교임대활용·산책로, 농업기반시설(용수개발, 경작로 확포장, 폐교임대활용, 산책로 등)을 예시하고 있다.

7) 기존사업으로서 도시대학 운영, 도시(마을)닥터 운영사업, 도시재생프로그램 개발 운영, 거버넌스체계 구축·운영, 도시만들기지원센터 설치·운영, 주민역량 교육 및 마을해설사 양성, 지역문화교실, 마을홈페이지 구축 등을 예시하고 있다.

사업과 함께 특수상황지역의 지방소도읍육성사업은 농촌중심지 정비(활성화)사업이라고 할 수 있고, 도시활력증진지역의 도시활력증진사업은 대도시의 중심시가지·주거지 재생에 초점을 맞추고 있다. 이중에서 읍면소재지종합정비사업과 지방소도읍육성사업은 동일한 정책대상에 대해 사업목적, 법적근거, 접근방법, 사업내용, 지원조건이 모두 상이하여 극복해야 할 많은 과제를 안고 있으나 이에 대한 상론은 피하고자 한다.

표 1. 기초생활권 유형별 중심지 활성화 관련사업 비교

구 분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> · 읍면소재지 거점기능 강화 · 기초서비스기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 주변농어촌 중심거점 육성 · 지역소득증대·생활복지 향상 	<ul style="list-style-type: none"> · 기초생활수준 보장 · 특색 있는 지역발전 도모
법적근거	· 삶의질 향상법 39조	· 지방소도읍육성지원법	· 국가균형발전특별법
접근방법 (사업추진방향)	<ul style="list-style-type: none"> · 핵심테마 발굴, 부존자원 활용한 명소화 · 선택과 집중에 의한 체계적 지원 · 지자체의 능동적인 조정으로 관련 사업의 연계추진 · 다양한 관계자 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> · 선택과 집중, 효율성 제고 및 사업효과 조기 가시화 · 지역특성 살린 창의적 사업 우선 선정 · 지역사업과 연계하여 시너지효과 큰 사업 우선 선정 · 지역공동체 주도 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> · 통합적 사업계획 통한 지역발전사업 체계적 추진 · 지역사회와 협력을 통한 추진체계 구성 · 지역자원을 활용한 사업 추진전략 · 도화사업 극대화방안 마련
기초생활권 유형	· 일반농산어촌지역	· 특수상황지역	· 도시활력증진지역
지원조건	<ul style="list-style-type: none"> · 읍: 100억원 이내 국고보조 · 면: 70억원 이내 국고보조 	· 50억원 국고보조	· 사업비 총액의 50% 국고보조

2.2. 선행연구 검토

농촌중심지에 관한 연구는 최양부·정철모(1984)의 연구를 시작으로 하여, 농촌정주체계의 설정, 중심지 계층별 중심기능의 확인 및 대안 제시, 농촌중심지의 개발방향과 전략 등을 중심으로 진행되어 왔다. 최양부·정철모(1984)는 농촌중심지체계 대안을 「농촌중심도시-소도읍(I, II)-마을」의 3단계로 구상하였다. 여기서 농촌중심도시는 인구 20,000~100,000명으로서 농촌

정주생활권의 중심이 되고, 인구 3,000~10,000명인 소도읍 I (읍·면소재지)은 농촌중심도시를 보조하는 기능을 수행하도록 하며, 이들 중심지로의 접근성이 낮은 특수지역에 있어서는 인구 1,000~3,000명인 면소재지나 그 이하의 중심지를 소도읍Ⅱ 즉, 농촌지역의 최하위 서비스 중심지로 상정하였다. 또한, 인구 1,000명 이하의 면소재지나 마을은 농촌중심지로서 기능을 부여하기에는 어려움이 있으므로 농촌중심지 개발이라는 차원보다는 주거환경개선과 경지기반 정비를 유기적으로 연계하는 마을종합개발 차원에서 개발토록 제안하였다.

소도읍육성정책의 초기 형성과정에서, 김정연·권오혁(2002)은 소도읍과 배후농촌 주민의 Civil Minimum 유지를 위해 도시기반시설, 주거환경, 편익시설 등을 정비하되, 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 소프트 프로그램을 결합하여 실질적인 주민생활편익 향상에 기여토록 할 것을 제안하였다. 이러한 바탕 위에서, 소도읍의 활성화를 촉발·지속케 하기 위한 선도·전략사업을 발굴하여 특성화하되, 소도읍 재생(Small Town Regeneration)을 위한 전략적 요소를 선택하며, 처음부터 비용이 많이 드는 대규모 시설 위주의 사업보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트 프로그램을 적극 개발할 것을 제안하였다.

농림부·농업기반공사(2005)는 '면단위 정주권개발사업'에 면소재지 활성화 사업을 포함하여 추진하되, 인구 10,000명 이상인 거대면은 면소재지 활성화사업 대상으로 하거나 제외하고, 인구 5,000~10,000명인 면은 면소재지 활성화사업의 중점 대상지역으로 하며, 인구 5,000명 이하인 면은 그동안 추진되어온 생활환경정비사업 위주로 추진할 것을 제안하였다.

송미령 등(2008)은 농어촌 중심지 유형별로 차별화된 활성화 사업방안을 제안하였다. 첫째는 시·군청 소재지는 기존 시가지를 대상으로 하여 신개발보다는 재개발을 지향하며, 기존 시설의 외곽 이전 또는 신규 시설의 기성 시가지 외곽 입지를 되도록 피하도록 하였다. 이를 위해 정책사업인 지방소도읍육성사업 등을 활용하되, 정부부처의 다양한 사업들이 연계되도록 지원할 것을 제안하였다. 둘째, 시·군청 소재지를 제외한 거점면이 소생활권 중심지로서 기능할 수 있도록 성장 잠재력이 높은 거점 읍·면을 선정하여 관련 사업을 연계하여 '선택과 집중' 방식으로 추진할 것을 제안하였다(송미령 등, 2008, 90-91).

성주인 등(2008)은 중앙정부가 농촌 중심지 육성을 위한 계획수립지침을 마련하되, 지자체 차원의 중심지 관련 계획수립 방향을 제시하고, 사업 연계 지원의 근거를 제공하는 것으로서 지역 차원의 시책에 대한 지원 제공 방향 및 농어촌 서비스의 기준과 그에 따른 개선 목표를 정부 차원에서 갖출 것을 제안하였다. 지자체 차원에서는 농촌 중심지 발전 방안을 포함한 기초생활권 발전계획, 농어촌정비법에 의한 생활환경정비계획, 도시기본계획 및 관리계획 등 제반 계획을 수립하고, 중심지 육성 사업의 연계 추진이 효과적으로 이루어지도록 통합적인 추

진체계를 갖추어야 함을 강조하였다. 또한 각종 소프트웨어 프로그램 연계를 통한 기존 시설의 효율적인 이용방안 및 농촌형 문화여가 프로그램 도입, 사회적 일자리 프로그램과 연계한 소재지 거점시설 운영 등을 시도해야 함을 제안하였다. 특히 배후 농촌지역 주민의 중심지 접근성 개선을 위해 커뮤니티 단위의 대안적 교통수단 운영이 필요하다는 점도 적시하였다.

김정연·박종철(2009)은 시범사업으로 추진되고 있는 거점면소재지마을종합개발사업의 정착을 위한 추진과제로서, 첫째, 거점면소재지마을종합개발사업과 지방소도읍육성사업이 하나의 농촌중심지 개발정책의 틀 속에 포함되도록 하여 합리적인 정주체계의 설정, 농촌중심지간 기능 분담, 농촌중심지별 전문화와 특성화, 관련사업의 통합·연계 추진이 가능하도록 하여야 하고, 둘째, 시·군 단위의 발전계획을 수립하는 과정에서 거점면소재지가 가지고 있는 배후농촌의 중심지이자 활성화 거점으로서의 특징을 살려서 시·군발전계획의 중요한 대상으로 자리잡을 수 있도록 하며, 나아가서 거점면소재지 또는 주변농촌지역을 대상으로 하는 개별 사업과의 연계를 중시하는 사업계획은 도시계획과 연계 하에 수립되어야 하며, 셋째, 거점면소재지에 적합한 계획서의 구성과 사업내용의 유연화를 도모하며, 넷째, 파트너십에 의한 계획 수립 및 사업 추진을 강화하는 방안 등을 제시하였다.

이재준 등(2010)은 기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급을 위해 지역의 중심지 계층과 지리적·사회적 특성을 고려하고, 고차서비스의 적절한 공급을 위해 물리적 시설과 더불어 다양한 소프트웨어 측면의 서비스 공급과 서비스 취약계층 읍·면을 고려한 적절한 서비스 공급이 필요함을 적시하였다. 이를 위한 구체적인 방안으로 관련서비스 시설의 복합화, 서비스 전달체계 개선, 서비스로의 접근성 강화를 위한 대안적 대중교통수단 운영방안 등을 제안하였다.

김정연 등(2010)은 포괄보조금제도 하의 농촌중심지 활성화 방안으로서 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상 정립과 추진체계의 개선, 농촌정주체계의 특성과 농촌중심지 위계에 따른 기초생활서비스의 적정 배치, 농촌중심지의 컴팩트화와 복합·연계방식에 의한 사업추진, 농촌중심지의 전원도시 기능 강화, 광역적 생활서비스 기능의 공동이용방식 도입·확대, 농촌교통서비스의 유연화를 통한 농촌중심지와 배후 농촌지역간 연계 강화 방안 등을 제안하였다.

이상과 같이 농촌중심 개발에 관한 연구들은 어떤 중심지를 개발의 대상으로 할 것인가, 개발전략과 계획수법을 어떻게 적용할 것인가, 농촌중심지개발사업의 위상 및 타 계획과의 연계는 어떻게 할 것인가 등으로 점차 구체화되고 있으나, 2010년 이후 추진되고 있는 기초생활권 유형별 중심지 정비에 대한 논의는 아직 미진한 편이다.

3. 일반농산어촌지역 중심지(읍면소재지종합정비사업) 계획방식의 평가

3.1. 읍면소재지종합정비사업의 목적과 추진방향

읍면소재지종합정비사업의 목적은 “농어촌지역의 거점공간인 읍면소재지에 교육, 문화, 복지 시설 등 적정수준의 시설을 확충함으로써 읍면소재지의 거점기능을 강화하고 기초서비스 기능 향상을 도모”하는데 두고 있다. 이는 읍면소재지의 중심기능을 강화하여 농어촌 주민들에 대한 정주서비스 기능을 충족하고, 농어촌지역의 개발거점으로 육성하려는 것이다(농림수산식품부, 2012, 21).

이러한 목적달성을 위해 지역특성을 살린 핵심테마를 발굴하고 지역의 부존자원을 활용한 명소화의 추진, 읍면소재지 발전계획(기본계획)의 수립, 선택과 집중에 의한 체계적인 지원, 지자체의 능동적인 조정에 의한 분산 추진되는 각 사업들의 유기적인 연계 추진, 지자체가 지역주민·지역리더·전문가 등의 의견을 수렴하여 주도적으로 추진하는 방안 등을 제시하고 있다.

이와 같이 읍면소재지종합정비사업은 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지로서의 기능강화에 초점을 맞추고 있으나 후술하는 바와 같이 농촌활성화 거점, 도농 연계의 거점으로서의 기능 강화 등도 포함할 필요가 있다.

3.2. 읍면소재지종합정비사업의 대상지역

읍면소재지종합정비사업의 대상지역은 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한 특별법 제39조에 의한 농산어촌지역의 읍·면지역 중 읍면소재지의 중심지역으로 하되, 현재 농촌지역의 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 거점공간으로서 서비스기능 향상이 가능한 읍면소재지를 포함하도록 하고 있다(농림수산식품부, 2012, 21).

이 경우 모든 읍·면소재지가 대상이 될 수 있으며, 실제로 500명 이하의 영세한 면소재지로서 중심기능을 거의 상실한 지역도 정비대상지역으로 선정되기도 한다.⁸⁾ 그 결과 농촌중심

지로서 기능하는 읍면소재지와 그렇지 못한 읍면소재지가 동시에 읍면소재지종합정비사업의 대상지가 될 수 있다. 그러나 기존의 연구들은 하나의 시·군지역에서 3~4개의 중심지 계층이 발견되고, 이중에서 1~3개의 읍면소재지 정도가 제1, 2계층을 형성하면서 농촌중심지로서 의미 있는 기능을 수행하고 있는 반면에, 3계층 이하의 면소재지들은 중심기능을 거의 수행하지 못하고 있음을 밝히고 있다(김정연, 1999; 송미령, 2008; 성주인, 2008; 김정연, 2010). 이와 같이 중심지 기능이 약하거나 상실한 읍면소재지를 읍면소재지종합정비사업의 대상으로 포함하는 경우에는 과잉계획(Over Plan)으로 이어질 가능성이 크고, 도시규모 또는 중심기능의 차이를 고려한 맞춤형의 정비를 추진하기 어렵게 된다. 그렇기 때문에 <표 2>에서 보는 것처럼 우리나라의 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업, 그리고 영국의 마켓타운 이니셔티브에서는 일정 규모 이상의 농촌중심지를 정책의 대상으로 하고 있다.

또 다른 문제는 도농복합시의 시청소재지(洞部)가 읍면소재지종합정비사업 대상에서 제외되고 있다는 점이다. 도농복합시의 시청소재지(洞部)가 군청소재지읍과 동일하게 수위 농촌중심지로서 기능하고 있음에도 농촌중심지 정책 대상에서 제외되는 것은 농촌정주체계의 안정화를 포기하는 것과 같다.

이상과 같이 읍면소재지종합정비사업의 효과성 제고를 위해 그 일정 기능 이상의 중심지로 대상지역을 조정하거나 후술하는 바와 같이 중심지의 기능(계층)에 적합한 정비방식을 차별화하여 적용할 필요가 있다.

8) 2012과 2013년 신규사업 검토를 위해 충청남도 시·군 중에서 제안서를 제출한 읍면소재지의 인구규모는 다음과 같다. 금산군 남이면소재지 439명(농가 190호, 비농가 7호), 예산군 신양면소재지 489명(농가 199호, 비농가 21호), 공주시 이인면소재지 702명(농가 116호, 비농가 162호), 예산군 광시면소재지 865명(농가 161호, 비농가 205호), 서산시 지곡면소재지 881명(농가 153호, 비농가 233호), 논산시 은진면소재지 1,206명(농가 259호, 상가 106호, 기타 63호), 아산시 영인면소재지 1,346명(농가 122호, 상가 63호, 기타 59호), 서산시 대산읍소재지 2,061명(농가 250호, 비농가 748호), 아산시 선장면소재지 4,344명(농가 951호, 비농가 1,781호), 예산군 삼교읍소재지 4,752명(농가 889호, 비농가 1,003호), 당진시 함덕읍소재지 10,919명(농가 1,855호, 비농가 2,898호), 부여군 부여읍소재지 17,070명(농가 1,391호, 비농가 5,005호)

표 2. 사업유형별 대상지역 비교

구분	거점면소재지마을 종합개발사업	읍면소재지 종합정비사업	지방소도읍육성사업	마켓타운 이니셔티브
대상 지역	<ul style="list-style-type: none"> · 인구 3천~1만명 수준의 면으로서 면 소재지를 중심의 1개 법정리 이상의 중심마을 · 인근 도시지역에서 기초서비스 충족하는 면 1만명 이상 면과 인구과소지역(3천명 미만)은 제외 	<ul style="list-style-type: none"> · 읍·면소재지의 중심지역 · 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나, 사업시행을 통해 지역거점공간으로 서비스기능 향상이 가능한 읍면소재지 	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 읍소재지 · 면 지역중 일정 지역에 인구 등이 집중되어 있거나 집중될 우려가 있어 주변 농어촌의 중심거점지역으로서의 기능 회복 또는 정비가 필요한 지역(지방소도읍육성지원법 제3조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 인구 2천명~2만명의 마켓타운 (유럽연합은 인구 2.5천명~3만명의 소도읍을 정책대상으로 하되, 과소지역이나 연담도시지역 등의 다양한 차이를 인정)

3.3. 읍면소재지종합정비사업의 대상사업

읍면소재지종합정비사업의 내용은 <표 3>에서 보는 바와 같이 기초생활기반확충사업의 기능별 사업인 기초생활 기반사업, 지역소득 증대사업, 지역경관 개선사업, 지역역량 강화사업을 대상으로 하되, 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 문화복지시설 등과 같은 시설 위주로 계획하도록 하고 있다. 다시 말해서, 읍면소재지종합정비사업은 배후 농촌지역 주민의 생활서비스 충족을 위하여 복지·문화 등의 시설의 설치와 중심시가지 경관정비 등과 같은 하드웨어 중심의 사업으로 이루어진다. 따라서 지역역량 강화사업에서 교육·훈련, 마을 홍보 등과 같은 세부사업을 포함하고는 있으나, 지역의 사회·복지·문화·체육 등의 운영 프로그램 등과 같은 소프트웨어사업은 포함하지 못하는 경우가 많다.

소득사업은 가급적 지양하도록 하고 있으며, 소득사업계획을 수립하는 경우에도 재래시장 시설개선, 향토(5일)시장정비 등과 같은 시설정비에 한정하도록 하고 있다(농림수산식품부, 2012, 29). 따라서 시설계획과 연계한 커뮤니티 비즈니스 또는 사회적 기업 등의 소프트사업을 포함하기가 곤란하다.

이와 같이 읍면소재지종합정비사업이 시설 위주의 사업으로서, 소프트웨어 제공이 더 중요할 수도 있는 복지·문화·체육 부문의 다양한 시설사업들이 기초생활기반 확충부문의 세부사업으로 묶여있는 반면에, 지역경관사업은 하나의 부문으로서 지나치게 부각되고 있다. 또한

<표 4>에서 보는 바와 같이 지역경제 활성화사업, 지역사회 또는 커뮤니티 활성화사업 등의 비물리적인 사업과 최근 그 중요성을 더해가고 있는 주민 주도형의 마을만들기나 근린형 도시 재생사업을 적용할 수 있는 여지가 없다.

표 3. 읍면소재지종합정비사업 지원메뉴

기능별사업	세부사업	세부내용
기초생활기반 확충	도로교통	도시계획도로, 공용주차장, 주거환경정비 등
	복지시설	다목적회관, 마을도서관, 건강관리시설 등
	문화시설	야외공연장, 어린이놀이터 등
	운동휴양	레포츠시설, 근린공원조성, 체육공원조성 등
지역경관개선	소득기반	채래시장 시설개선, 향토(5일)시장정비 등
	도시경관	경관계획수립, 가로경관정비, 간판정비사업, 경관저해시설 정비 등
지역역량강화 (S/W)	교육·훈련	주민교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 지역리더양성, 국내외 선진지 견학 등
	마을홍보	지역축제 활성화, 문화·복지 P/G, 시설물 운영관리 P/G 지원 등
	부대비용	기본계획수립비, 문화재지표조사, 사전환경성검토, 재해영향평가, 세부설계비 등

자료: 농림수산물부, 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼, 22.

표 4. 농촌중심지 정비사업 유형별 대상사업 비교

구분	읍면소재지 종합정비사업	지방소도읍 육성사업	도시활력 증진지역사업	마켓타운 이니셔티브
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 기초생활기반 · 지역경관개선 · 지역역량강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시기반시설 확충 · 지역산업진흥 · 생활환경개선·복지 증진 · 민간기업 유치 및 육성 	<ul style="list-style-type: none"> · 주거지재생 · 중심시가지재생 · 기초생활기반 확충 · 지역역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 환경 · 지역경제·중심시가지 · 사회·커뮤니티 · 교통·접근성

3.4. 읍면소재지종합정비사업의 수립 및 추진

읍면소재지종합정비사업의 계획수립 과정은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 신규사업 사업성 검토, 기본계획 수립, 시행계획 수립, 사업시행, 준공검사 및 정산의 순서로 이루어진다. 2011년부터 실제 추진과정을 보면 신규사업 사업성검토 제안서를 작성하여 도와 농림수산식품부의 검토를 거쳐 기획재정부에서 예산 반영이 이루어지기까지 1년 정도가 소요되고, 그 이후 기본계획 수립과 시행계획 수립에 각각 1년 가까이 소요된다. 이와 같이 계획수립에만 3년 정도의 장기간이 소요되면서 계획내용과 사업비의 변동이 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 최근에는 예산군 광시면소재지에서와 같이 기본계획과 시행계획을 동시에 진행하여 계획수립기간을 단축하려는 시도가 늘어나고 있다.

계획서의 내용에 있어서 ‘신규사업 사업성검토 신청서’의 경우는 사업대상지 개요(공간적 범위, 지역현황), 관련 계획과의 연계성(기초생활권 발전계획, 농식품부 소관 포괄보조사업계획 등), 읍·면소재지 발전방향(기본방향, 공간별 발전방향, 읍면소재지종합정비사업으로 추진하고자 하는 사업내용), 연차별 투자계획으로 구성되며, 30~50쪽 범위 내에서 작성하도록 예시하고 있다(농림수산식품부, 2012, 52-66). ‘기본계획’의 경우는 개발여건(계획수립 개요, 지역현황, 개발여건 분석), 기본구상(목표 및 과제, 개발체계 및 공간구상, 전략사업 및 연계사업, 개발지표 선정), 개발계획(기초생활기반확충, 지역경관개선, 지역역량 강화), 사업비 투자계획(투자계획, 집행계획, 기타사항) 등으로 구성하도록 하고 있다(농림수산식품부, 2012, 30).

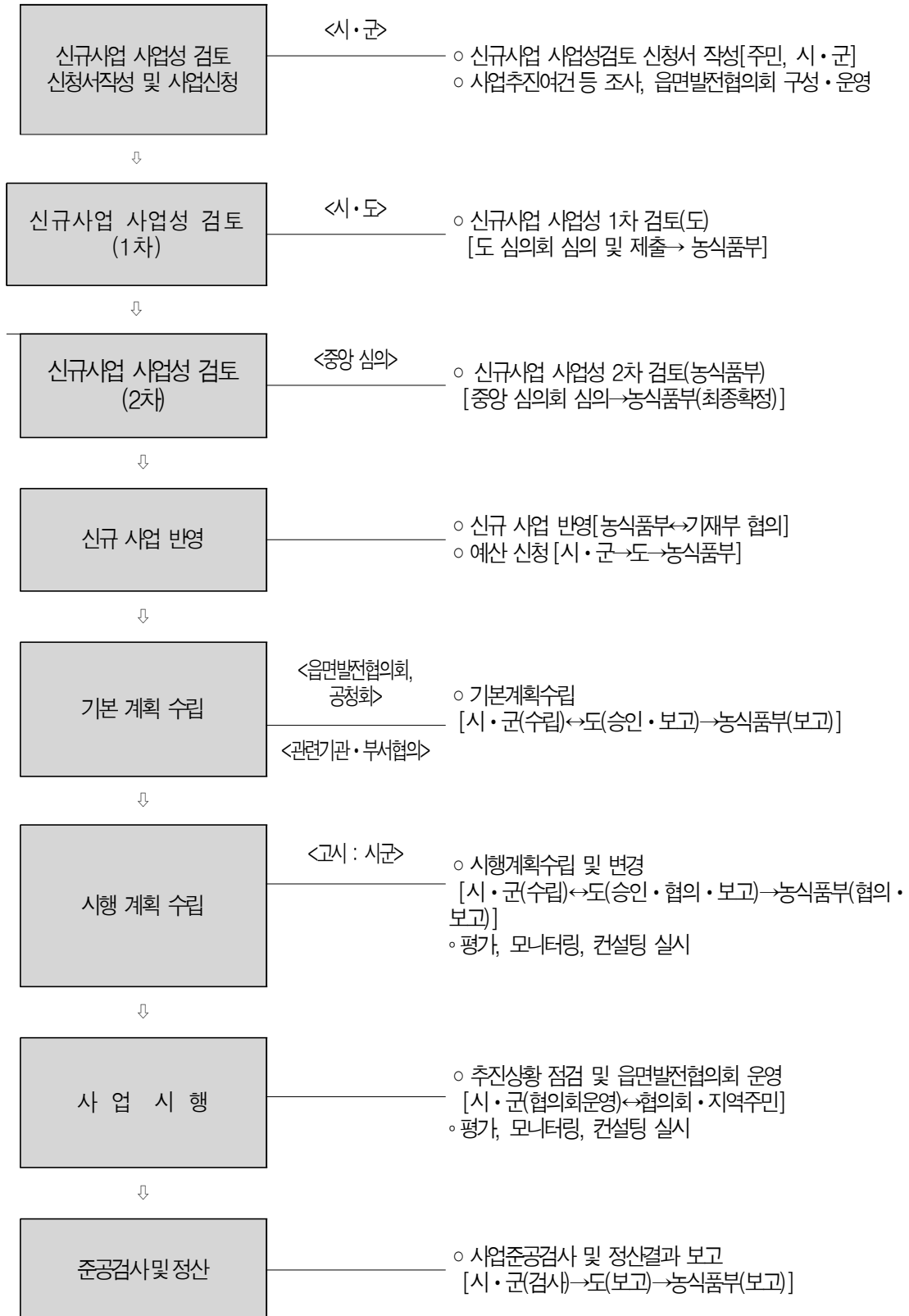
여기서 계획작성 방법상 몇가지 문제를 지적할 수 있다(농림수산식품부, 2012, 21-66). 첫째, 신규사업 사업성검토 신청서에 있어서 생활편의시설 현황(문화·복지 및 체육시설, 교육시설, 보건·의료시설, 금융 및 사업시설)은 개개 시설의 명칭, 면적, 건축연도, 이용대상, 운영형태 등을 포함하는 목록을 작성하고, 지역산업 현황(상가촌 현황, 제조업 현황, 유통 및 가공시설)은 사업체명, 판매(생산)품목, 건축연도 및 층수, 면적 및 위치, 종사원수, 이용대상, 운영형태 등을 포함하는 목록을 작성하도록 하고 있다. 이러한 조사방법은 읍면소재지의 규모가 커질수록 각종 시설의 공간적 분포 특성과 그에 따른 시가지 차원의 과밀·혼잡, 쇠퇴·낙후 등의 문제를 파악할 수 없다. 둘째, 신규사업 신청서에서는 읍면소재지종합정비사업으로 추진하고자 하는 사업내용을 기초생활 기반확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선, 지역역량 강화 등의 기능유형별로 세부사업을 나열하여 제시하는데 그치고, 사업의 경제적, 물리적, 사회적, 제도적 타당성을 파악할 수 있는 세부 항목을 제시하지 않고 있다. 기본계획에서는 각각의 사업계획에

위치, 사업배경 및 필요성, 조성계획, 운영 및 관리계획, 기대효과, 기능별 사업비 투자계획 등을 포함하도록 하고 있어 보다 구체적으로 사업의 타당성을 파악할 수는 있으나, 해당 사업을 둘러싼 여건에 대한 분석이 결여되어 있고 ‘조성계획(농림수산식품부, 2012, 29)’의 세부내역을 제시하지 않아 여전히 구체적인 타당성의 파악과 계획내용의 구체화에는 한계가 있다. 셋째, 앞서서도 언급한 바와 같이 부문별 사업계획을 주로 시설계획의 관점에서만 접근하고 있고, 그것의 운영 프로그램 등 소프트웨어사업에 대해서는 제시하지 않고 있다(농림수산식품부, 2012, 29). 넷째, 사업계획은 기초생활 기반확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선, 지역역량 강화 등의 기능유형별로 구분하여 작성하도록 하고 있다. 이에 따라 최근 도시·지역재생에서 강조되고 있는 일정 장소기반의 통합적 접근(Area-based Integrated Approach) 즉, 일정 범위의 지구 또는 시가지에서 관련 사업의 연계·복합의 문제를 경시하게 될 가능성이 크다. 다섯째, 계획의 실행을 위하여 사업비 투자계획을 작성하도록 되어 있으나, 읍면소재지발전협의회 이외에 해당지역에 필요한 추진체계의 구축·운영에 관한 내용을 포함할 수 없다. 다섯째, 지역역량강화사업에 교육훈련(지역주민, 지역리더, 선진지 견학), 마을홍보(축제 활성화, 문화복지 P/G, 시설물운영 P/G), 부대비용(기본계획, 세부설계, 문화재 지표조사) 등 일반적인 사항을 제시하고 있고, 읍면소재지종합정비사업에 적합한 역량강화 방안에 대해서는 다루지 않고 있다(농림수산식품부, 2012, 30).

읍면소재지종합정비사업의 추진체계는 시장·군수, 광역시·도, 농림수산식품부, 한국농어촌공사, 지역주민 등으로 이루어지며(농림수산식품부, 2012, 23-26), 특히 그간의 농촌개발 경험을 살려 지자체의 자율성과 해당 지역 주민의 주도성을 최대한 확보할 수 있도록 배려하고 있다. 그러나 실제 추진과정에서는 기초지자체가 과거와 마찬가지로 도와 중앙부처의 지침과 유권해석에 절대적으로 의존하는 경향이 있으며, 이것이 포괄보조사업의 특성인 자율성과 창의성을 약화시키는 역할을 한다. 주민의 주도성을 확보하기 위한 읍면발전협의회는 대체로 1년에 1~2회 정도 개최되어 총괄적인 사항에 대해서만 협의하는 경향이 있으며, 주민 중심의 추진위원회를 구성하지 않은 경우에는⁹⁾ 계획과정에서 나타나는 문제들을 단계적으로 해결하지 못하고 계획수립자(대부분 용역사)와 개별화된 지역주민 간에 협의가 이루어지는 한편, 갈등이 심화될 가능성이 높아진다.

9) 읍면소재지종합정비사업에 대한 농림수산식품부의 계획수립 매뉴얼에는 추진위원회의 구성 문제를 다루고 있지 않다.

그림 1. 읍면소재지종합정비사업의 추진 절차



자료: 농림수산식품부, 2012, 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼, 24.

4. 일반농산어촌지역 중심지 계획방식의 개선방안

4.1. 계획 목적과 위상의 재정립

현재 읍면소재지종합정비사업의 목적은 배후 농촌주민에 대한 원활한 서비스 공급을 위한 중심시설의 확충에 두고 있다. 그러나 읍면소재지는 중심기능 외에도 농촌지역의 개발거점기능, 전원도시적 정주기능, 산업입지 기능 등을 수행할 수 있고, 중심시가지·전통시장·역사·문화·경관자원 등의 기존 자산을 이용한 지속가능한 발전과 재생(Regeneration)을 도모할 수 있으며, 최근 활성화되고 있는 6차 산업화의 가공·유통의 거점, 지역식품체계(Local Food system)의 거점, 도농교류의 거점, 귀농·귀촌인의 전원도시적 정주거점 등의 기능이 새롭게 기대되고 있다. 따라서 농촌중심지 정비의 목적에 서비스 중심로서의 기능 강화 외에, 중심지와 배후농촌지역을 통합적으로 아우르는 개발거점으로서 경제적 활력의 회복, 사회·문화적으로 일체화된 생활권의 형성과 유지, 도시와 농촌을 매개하는 결절로서의 기능 강화 등을 포함할 필요가 있다.

그러나 이 사업은 포괄보조사업비를 사용하여 주어진 4년간 선택과 집중에 의해 전략사업에 집중 투자하는 전략적 실행계획(Strategic Action Plan)으로서의 성격이 강하다. 그런 만큼 계획서의 작성에 있어서 후술하는 바와 같이 핵심적인 내용을 중심으로 슬림화 할 필요가 있다. 또한 이 계획에 대해서 지침 역할을 해줄 상위계획 즉, 중장기 발전방향과 전략을 제시하는 전략계획의 도입이 필요하다. 이 계획은 도시·군기본계획의 생활권 중심지계획으로 위치지우거나 현재 논의 중에 있는 시·군 단위 농어촌발전 종합계획의 농촌중심지 정비계획으로 위치시킬 수 있을 것이다. 그리고 이 계획에서 농촌중심지 계층과 중장기적인 발전방향을 설정하도록 할 필요가 있다(박양호 등, 2003; 김정연 등, 2010).

4.2. 계획 대상지역의 확대 및 중심지 계층별·지역별 차별적 접근

도농복합시의 수위 중심지인 시청소재지도 군청소재지와 마찬가지로 배후 농촌지역에 대한 중심지로서 기능하고 있으므로 농촌 중심지 정책 대상으로 포함할 필요성이 크다(성주인 등,

2008, 102).¹⁰⁾ 그렇게 되면 도농복합시 정주체계의 합리적 재편과 개별 중심지의 기능분담 등이 효과적으로 이루어질 수 있다. 다만 시·군청소재지는 시·군 전체 인구의 40~60%에 달할 만큼 인구비중이 높은 만큼 사업추진의 대상이 소재지 자체의 주민을 대상으로 할 가능성이 크다.

나아가서 읍면소재지 간 중심기능의 격차가 크게 벌어져 있는 상태에서(김정연, 1999; 성주인 등, 2008; 이재준 등, 2010), 모든 읍면소재지를 사업추진 대상을 할 것인지, 아니면 농촌중심지로서 의미 있는 역할을 하는 일정 계층 이상의 농촌중심지까지를 대상으로 할 것인지에 대한 선택이 필요하다. 사업추진의 대상이 되는 중심지 계층이 낮아질수록 농촌주민들의 편의성과 수혜도는 제고될 수 있지만 정책투입의 효율성이 저하되는 경향이 있고, 중심지 계층이 높아지면 그 반대의 경우가 되기 때문이다.

일반적으로 시·군에서 수위중심지인 시·군청소재지를 제외하면 1~2개의 읍·면소재지가 제2계층 중심지로서 의미 있는 기능을 수행하고 있으므로 농촌중심지 정책추진의 초기 단계에서는 이들 중심지까지를 대상으로 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이 경우에도 제3계층 이하의 하위 중심지들은 기동성이 약한 고령자들이 대부분인 배후 농촌지역 주민들에 대한 기초생활서비스를 제공할 수 있도록 중심지 계층별 서비스기준(Service Standards)을 설정하여 골고루 배치하도록 하여야 할 것이다(성주인 등, 2008, 129-130).¹¹⁾

시·군지역이 대도시 연계권, 지역거점도시 및 중소도시 연계권, 자체생활권 중 어디에 속하는가에 따라 중심지의 기능과 역할이 달라진다. 대도시 및 지역거점도시 등의 연계권인 지역의 중심지는 도시화 압력을 많이 받을 뿐만 아니라 상위 중심지 중에는 제1계층 중심지가 많이 분포하는 반면에, 자체생활권 지역의 상위 중심지는 주로 제2계층에 해당하고 배후 마을에 대한 지원기능이 보다 강하게 나타난다. 따라서 주변도시 연계권에서는 수위 중심지에 복합적인 기능의 고급시설을 복합하고, 자체생활권 중심지의 경우에는 경제활동 거점역할 강화와 도시민 유치 프로그램 등을 연계하는 등 차별화된 전략을 채택할 필요가 있다(송미령 등, 2008; 성주인 등, 2008, 132-133).

10) 이렇게 되면 기존의 읍면소재지종합정비사업의 명칭을 ‘농어촌중심지종합정비사업’으로 변경할 필요가 있다.

11) 영국에서는 마켓타운의 인구규모를 10,000명에서 25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분하여 시설배치 기준을 적용하고 있다 (<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>).

4.3. 대상사업의 재구성과 소프트화

농촌중심지는 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지, 개발거점, 교통결절로서의 기능을 충실히 수행할 뿐만 아니라 하나의 도시지역으로서 활성화하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 시설의 설치·정비 중심으로 제한되어 있는 농촌중심지정비 대상사업을 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 지역역량 강화 등으로 확대하여 재구분하고, 각각의 부문에 있어서도 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업을 모두 포함하여 상호 유기적으로 연계되도록 하여야 할 것이다.

여기서 정주·환경 부문의 사업에는 주거지 재생사업, 주민 주도형 마을만들기사업, 도시주거환경개선사업, 사회적 기업방식의 주택관리사업(두꺼비하우징, 주거복지센터 등), 지역사회의 대안에너지 공급체계 구축사업, 지역사회의 환경개선 및 자원순환형 도시설계사업(도시·옥상녹화, 재활용사업, 자원순환체계 구축사업 등)의 사업을 추가할 수 있다. 산업·경제 부문에는 중심상점가 및 전통시장 재생사업, 쇠퇴산업단지 재생사업, 업무·상업 거점지구 형성사업 등의 관행적인 사업뿐만 아니라 취로애로계층 고용·교육훈련, 기업지원 등의 사업으로도 확장할 수 있을 것이다. 사회·문화 부문에는 문화·평생학습(문화 바우처 사업, 평생학습원 등), 보건·의료사업(종합건강지원센터, 의료생활협동조합사업 등), 정보·커뮤니케이션(마을방송국, 마을신문 등) 등의 사업을 기존의 하드웨어 사업과 연계하여 추진할 수 있을 것이다(장원봉, 2012, 201-202).

나아가서 최근 6차산업화, 지역순환형 경제체계의 구축, 지역식품체계(Local Food System) 구축, 체험·휴양마을의 네트워크화, 지역농산물 가공·유통 거점의 형성 등 배후 농촌지역의 새로운 변화를 수용하여 농촌중심지에 거점을 형성하는 방안을 도입할 필요가 있다.

4.4. 계획수립 및 추진방법의 합리화

계획수립 및 추진방법의 효율화를 위해서는 첫째, 계획수립·추진 절차 또는 단계를 유연화하거나 축소할 필요가 있다. 신규사업 사업성 검토 제안서 작성에 있어서 상향식 사업의 취지를 살리고 지자체의 기획력을 향상하기 위해 주민의 제안서만으로 사업을 시작할 수 있도록 개편하는 방안을 고려해볼 수 있다(최수명, 2012, 36). 이 방안을 채택하게 되면 신규사업 사업성 검토 제안서 작성을 현재와 같이 계획수립자(용역사 등)가 주도하는 것보다 더 많은 시행

착오를 겪을 수도 있다. 그러나 초기 단계부터 주민참여와 합의에 의해서 추진되기 때문에 기본계획 및 시행계획 수립단계에서는 사업계획의 수정·변경이 최소화되고 사업 추진기간도 단축될 수 있다. 다른 한 가지 대안은 지역에서 기본계획을 먼저 수립하여 제출하면 도와 농식품부가 기본계획에 대한 승인 및 예산반영이 필요한 신규사업에 대한 검토를 병행하는 방법이다. 이 방안을 채택할 경우 기본계획에서 담고 있는 전체 사업 가운데 신규사업의 위치·관계 등을 확인할 수 있고, 신규 사업계획을 구체적으로 수립하기 때문에 타당성을 명확하게 판단할 수 있으며, 시행계획 수립 및 사업추진 과정에서 수정·변경을 최소화 할 수 있을 것이다. 가장 소극적인 방법으로는 현재 일부 시·군에서 추진하고 있는 바와 같이 기본계획과 시행계획을 동시에 추진하는 방안이다. 어떤 방안이 가장 효과적인가에 대해서는 보다 다각적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 농촌중심지정비계획은 전략적 실행계획으로서의 성격이 강하다. 따라서 중장기적인 구상과 전략은 앞에서 언급한 바와 같이 그 상위계획에서 담당하도록 하고, 이 계획에서는 계획기간(4~5년)에 효과적으로 추진할 수 있는 전략적 실행계획으로서의 성격을 명확히 할 필요가 있다. 다시 말해서 “2012년도 일반농산어촌개발사업 매뉴얼”에서 제시하고 있는 중장기 종합계획적인 내용구성을 핵심 내용을 중심으로 슬림화한 계획서의 구성이 되도록 하되, 계획의 구체성과 완성도를 제고하도록 한다.

셋째, 현재의 기능중심의 개별화된 사업계획 수립방식으로부터 관련 사업을 장소 중심으로 통합하는 계획수립 방식으로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 시설과 프로그램을 가급적 복합·융합·연계하여야 하고, 이들 시설이 집중되는 중심시가지에 대해서도 압축적인 개발방식을 적용하도록 하여야 할 것이다. 나아가서 하나의 중시지에 각종 기능시설을 모두 설치하기 보다는 주변 중심지와 기능 분담하여 공동 이용하는 방식으로 발전시켜 나가도록 하여야 할 것이다(김정연 등, 2010).

넷째, 각각의 사업계획의 구체성과 완성도를 제고할 수 있도록 계획항목의 조정이 필요하다. 다시 말해서, 현재는 각각의 사업에 대해 그 위치, 사업배경 및 필요성, 조성계획, 운영 및 관리계획, 기대효과, 기능별 사업비 투자계획을 담도록 하고 있다. 이 보다 사업내용의 구체성과 타당성을 제고하기 위해서는 사업의 개요, 사업의 필요성과 목적, 개발여건(해당 사업을 둘러싼 물리적, 제도적, 사회적 여건 등), 기본구상(필요한 경우 수요예측, 도입기능, 도입시설의 규모 추정 등을 포함), 세부사업계획(세부사업내역과 그 산출 근거 제시), 추진 주체와 운영·관리계획(필요할 경우 이 사업의 근거법 조항도 제시), 기대효과 등으로 구성하도록 한다.

다섯째, 실질적인 주민참여를 담보할 수 있는 추진체계의 개선이 필요하다. 농촌중심지 주민

들이 중심지 전체에 대한 논의를 할 수 있어야 하고, 주요 사안에 대해 이해관계자들이 참여하여 논의할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 읍면발전협의회의 소위원회 중의 하나를 주민 중심으로 구성하여 추진위원회와 같은 역할을 하게 방안과, 읍면발전협의회와 별도로 주민 자율의 추진위원회를 구성하여 운영하는 방안을 생각해볼 수 있다. 이 같은 주민의 주도성 확보와 더불어 교육·훈련을 통한 주민들의 역량 강화가 매우 중요하므로 지역역량 강화사업을 농촌중심지종합정비사업과 분리할 수 있도록 하여 선추진할 수 있도록 하고, 도시활력증진지역사업에서 운영하고 있는 Help Desk, 도시닥터 제도 등을 벤치마킹할 필요가 있다.

5. 결론

기초생활권발전정책 및 포괄보조금제도 도입에 따라 농촌중심지정책도 새로운 전기를 맞고 있다. 특히, 포괄보조금제도의 장점인 자율성과 책임성을 지자체에 부여하여 창의적인 농촌중심지정비계획을 수립·추진할 수 있는 여건이 부여되었다. 그러나 아직은 이러한 정책 추진경험이 일천하여 해결해야 할 다양한 문제점과 과제들을 안고 있다. 따라서 이 연구에서는 기초생활권 유형별 중심지 대상의 포괄보조사업 중에서 농촌중심지 정책의 중핵을 이루고 있는 일반농산어촌지역 읍면소재지종합정비사업을 중심으로 그 계획 수립·추진 방식을 평가하고 나서 개선방안을 제시하고자 하였다.

현재의 읍면소재지종합정비사업은 첫째, 그 목적과 추진방향에 있어서 배후 농촌지역에 대한 중심지로서의 중심기능 활성화만을 지나치게 강조하고 있고, 둘째, 대상지역에 있어서는 도농복합시의 시청소재지는 제외된 반면에 모든 읍·면소재지를 포함할 수 있도록 하여 정책 추진의 효율성이 저하되고 있으며, 셋째, 대상사업은 기초생활기반 중심의 시설·공간계획 위주로서 다양한 정비수요를 수용하지 못할 뿐만 아니라 지속 가능성 확보에도 한계를 노정하고 있으며, 다섯째, 추진체계에서는 주민참여와 지역사회의 주도성을 확보를 중시하고 있으나 주민들의 일상적이고 실질적인 참여수단이 결여되어 효과가 반감되고 있다.

이상과 같은 문제점을 극복하기 위하여 첫째, 도농복합시의 시청소재지를 포함토록 함으로써 농촌중심지정비사업으로 명칭을 변경하는 한편, 중심지 계층별·지역유형별로 차별적인 정비방식을 적용하도록 제안하였다. 둘째, 농촌중심지정비사업의 목적에 있어서 중심기능 향상 외에 거점기능 및 결절 기능 강화를 포함하되, 특히 최근의 활발하게 진행되고 있는 농촌경제활동

다각화를 건인하는 활동거점으로서 역할 강화를 제안하였다. 또한 농촌중심지정비사업은 전략적 실행계획으로서 이에 대한 지침 역할을 하는 상위계획을 도시·군기본계획 또는 시·군 농어촌발전종합계획의 부문계획으로 수립할 것을 제안하였다. 셋째, 농촌중심지정비사업의 목적 변화에 맞추어 대상사업도 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화 등의 부문으로 확대하고, 지역이 주도하는 근린재생형의 다양한 소프트사업을 포함하도록 제안하였다. 넷째, 계획수립 및 추진방법을 효율화하기 위하여 계획수립 절차를 단축·유연화 할 수 있는 대안들을 제시하고, 계획의 내용을 전략적 실행계획 성격에 맞게 슬림화 하는 방안과 각종 사업을 장소기반적으로 복합·연계하되, 컴팩트화 하는 방안, 그리고 사업계획의 구체성과 완성도를 제고할 수 있는 계획항목의 추가와 실질적인 주민 참여를 담보할 수 있는 추진체계 개선방안을 제안하였다.

이상과 같이 이 논문에서 제시하고 있는 대안들은 농림수산식품부의 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼의 수정·보완에 직접적인 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다. 또한, 포괄보조금제도 하의 농촌지역형 기초생활권 중심지정책의 개선에 대한 논의를 촉발시킬 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 이 논문은 읍면소재지종합정비를 위한 ‘신규사업 사업성검토 신청서(제안서)’, ‘기본계획’, ‘시행계획’ 수립이 진행되고 있는 초기 과정에서 작성한 것으로서, 그 추진실적과 성과를 파악할 수 없었고, 관련 문헌 검토 및 전문가·행정관계자에 대한 인터뷰를 바탕으로 정성적인 분석에 그칠 수밖에 없는 한계를 지니고 있다. 또한, 특수상황지역의 지방소도읍육성사업 및 도시활력증진지역의 도시활력증진지역사업과의 비교 분석도 부분적으로만 이루어졌다. 따라서, 향후 농촌중심지 관련 사업계획의 수립·추진 실적과 경험의 축적에 맞추어 보다 분석적인 연구를 수행하고자 한다.

참고 문헌

- 국토해양부 · 한국토지주택공사, 2012. 3. 18, 2013년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인 설명회자료.
- 김정연, 1999, 충남지역의 도시체계 분석, 충남발전연구원.
- 권오혁, 2002, 지방활성화와 소도읍 육성, 국토정보.
 - 박종철, 2009. 12, 거점면소재지마을종합개발사업의 추진실태와 개선과제, 한국지역개발학회지, 21(4), 19-40.
- 등, 2010, 정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안, 충남발전연구원.
- 농림부 · 농업기반공사, 2005, 정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안.
- , 2006, 농촌마을종합개발사업 추진계획(거점면 소재지 중심마을개발 시범사업).
- 농림수산식품부 · 한국농촌공사, 2008, 거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안.
- , 2012, 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼.
- 성주인 등, 2008, 국토공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등, 시 · 군 기초생활권 정책 발전방안 구상, 한국농촌경제연구원.
- 권인혜, 2011, 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향, 한국농촌경제연구원.
- 엄대호 등, 2008, 농촌마을리모델링 기법개발에 관한 연구-거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안(Ⅱ)-, 농어촌연구원.
- 이성근 외, 2009, 사업추진체계 개선 및 모니터링 · 평가 · 환류체계 구축을 통한 소도읍육성사업 효율화 방안 연구, 행정안전부.
- 이재준 등, 2010, 기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급방안, 지역발전위원회.
- 장원봉, 2012, 근린재생을 통한 도시재생 사업의 정의와 사업 방식: 근린을 통한 새로운 도시재생의 길 모색, 새로운 도시재생의 구상, 한울, 196-231.
- 최수명 · 이행욱 · 김홍균, 2003, 농촌지역 중심지 기능변화에 따른 정주체계 모형설정, 농촌계획 9(2), pp.39-47.
- , 2012. 10. 9, 농산어촌 정주환경 개선정책의 발전방향 연구-최종보고서, 지역발전위원회 지역상생 포럼(살기 좋은 농촌분과).
- 최양부 · 정철모, 1984. 농촌지역 종합개발에 관한 연구Ⅰ: 농촌지역의 정주체계와 중심지개발, 한국농촌경제연구원.
- 한국토지주택공사, 2010, 도시활력증진지역 개발사업 효율성 제고를 위한 운영 · 관리용역, 국토해양부.
- 행정안전부, 2010, 11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인.
- <http://towns.org.uk/>
- <http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>
- http://www.ecovast.org/english/strategy_e.htm
- <http://www.ncruralcenter.org/smalltowns/initiative.htm/>
- Jack, Schultz(2004), Boom Town USA: The 71/2 Keys To Big Success in Small Towns, Herdon : National Association of Industrial and Office Properties.
- The Countryside Agency, 2002, Market Towns Healthcheck Handbook.
- Action for Market Towns, March 2005, Market Towns Healthcheck Handbook.