

2005 낙후지역개발의 추진방향

김 진 영

행정자치부 지역균형발전과장

I. 서 론

고속 압축성장의 과정에서 도시중심의 국토발전전략 추구로 대도시 지역은 과밀현상을 초래하고 있으나, 농산어촌지역을 포함한 낙후지역은 과소화됨으로써 생활환경이 열악해지고 소득 및 고용기반이 와해되고 있는 실정이다.

그간 다양한 낙후지역개발시책을 추진해 왔음에도 불구하고 정주환경이 근본적으로 개선되지 않고 도시지역과의 격차가 오히려 심화되는 등 심각한 사회·경제적 부작용이 나타나고 있다.

이러한 지역간 불균형과 균열을 해소하고 지역혁신 및 특성화발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 균형발전사회를 건설하기 위해 참여정부가 이의 제도적 기반으로 지난해 『국가균형발전특별법』을 마련하였으며

특히, 전국최소기준에 미달하는 낙후지역

에 대해서 통합적 균형을 통한 기회균등을 보장하여 지역혁신을 유도하고 이를 토대로 특성화발전을 선도하기 위해 정부가 적극적으로 지원한다는 기본원칙을 천명하고 후속 조치를 마련중에 있다.

이러한 국가균형발전 정책이 가시적인 성과를 거두기 위해서는 지방자치단체의 자발적이고 적극적인 참여가 매우 중요하다. 지역의 특화 자원자원, 인적자원, 노하우를 한데 묶어 지역발전의 에너지로 승화시키는 역동적인 체계구축이 우선 급선무 과제라 생각한다. 이것이 바로 요즘 지역발전의 화두가 되고 있는 지역혁신체계(RIS) 구축이다. 한정된 자원을 가지고 지역마다의 경쟁력 있는 특화발전을 도모하기 위해서는 이러한 지역발전역량을 결집시키는 구심체계구축이 무엇보다도 중요하다고 생각된다.

II. 낙후지역개발의 추진방향

아직 낙후지역에 대한 명확한 개념 정립이 되어 있지 않으나 국가균형발전특별법 제2조 규정에 의하면 대체로 오지·도서·접경지역 및 지난해 선정된 신활력지역을 중심으로 하면서 농산어촌지역을 그 지원대상으로 하고 있으며 이들 지역은 한결같이 도시로부터 상당히 떨어져 있고 인구구성·생활환경·의료·복지·문화혜택이 도시에 비해 열악한 실정에 놓여 있는 것이 현실이다.

따라서 낙후지역의 개발방향은 주민들의 기초적인 생활불편이 없도록 하는 한편, 지역특화자원과 연계된 생산기반시설의 확충과 농촌인구의 급격한 노령화 추세에 따라 의료·복지시설을 대폭 확충하는 것이 주된 정책방향이라 할 수 있다.

특히 앞으로는 지역개발사업의 효율성 극대와 지방의 자율성과 창의성을 최대한 존중하고, 지역혁신역량이 결집될 수 있도록 종전에 단위사업마다 한정된 예산범위내에서 집행하던 것을 자치단체마다 지역개발 Pool제를 도입, 자치단체장이 지역전문가·주민·의회 등과 협의 지역개발 우선순위를

정하고 이 순위에 따라 개발사업이 연차적으로 이루어 질 수 있도록 하는 방향으로 대전환을 모색 중이다. 여기에서는 그간 낙후지역개발사업으로 계속 추진하고 있는 오지·도서·접경지역사업 및 지난해 새로이 선정·고시되어 금년부터 시행되는 신활력지역사업, 그리고 소도읍육성과 농어촌주거환경사업·지방도로 등 지역인프라 확충 사업 중심으로 설명하고자 한다.

1. 오지·도서지역종합개발사업

가. 현황 및 실태

정부에서는 낙후된 오지·도서지역에 대하여 보다 계획적이고 체계적으로 개발사업을 추진하여 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고, 지역간 격차를 해소하여 지역의 균형발전을 도모할 목적으로 오지개발촉진법(법률 제4060호, '83. 12. 31제정)과 도서개발촉진법(법률 제3923호, '86. 12. 31 제정)을 제정하고 중·장기계획에 의거 매년 지속적으로 추진해 왔다.

오지종합개발사업은 '90년부터 '04년까지 한시법인 오지개발촉진법에 근거하여 1차 10개년, 2차 5개년사업을 완료 후 법개정을

〈오지·도서종합개발 기본계획〉

구 분	오지종합개발계획	도서종합개발계획
기 간	◦ '00~'04(5년간)	◦ '98~'07(10년간)
대 상	◦ 399개 오지면	◦ 410개 도서
사업량	◦ 5,878건	◦ 4,289건
사업비	◦ 8,018억원(양여금 5,613, 지방비 2,405)	◦ 1조 1,296억원(국비 7,472, 지방비 3,207, 민·융자등 617)

통한 한시조항을 5년간 연장하여 3차 5개년 계획사업('05~'09)을 수립중에 있으며, 도서 종합개발사업은 '97년도에 1차 10개년 계획이 완료되어 '98년부터 2차 계획에 의거 '07년까지 향후 10년간 사업을 추진하고 있다.

정부의 각종 개발정책이 수혜도가 적은 낙후·소외지역보다는 도시지역에 집중지원, 투자하는 경향이 있어 오지·도서 등 소외 지역의 낙후성이 심화되고 있을 뿐 아니라 대부분의 오지지역주민들은 “국가정책의 수혜를 비교적 덜 받는 지역”이라는 의식이 팽배해 있는 실정이다.

앞으로 개발이 낙후된 오지·도서지역 주민들의 소득증대 및 복지증진으로 정주의욕을 고취시키고 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형발전을 촉진하기 위하여는 획기적인 재정적 투자가 필요하다고 하겠다.

나. 그간의 투자실적 및 평가

1) 오지종합개발사업 ('90~'04)

낙후·오지지역의 생활기반시설 등을 대폭 확충하기 위하여 총 연장 7,217km의 마을간 연결도로 및 마을안길정비 등 12,488억원을 투자하여 주민의 생활편의를 제공하였고, 도수로·저온저장고 등 생산기반시설에 총 2,017억원을 투자하여 기계화 영농, 취수원 확보 등 소득원 확충에 기여하였으며, 하수도정비 187km, 마을회관 888동, 소하천정비 525건 등 문화복지·환경위생·생활안전시설 정비확충에 2,723억원을 투자, 농어민의 삶의 질 향상과 더불어 정주여건을 개선하였다.

그러나 한정된 투자재원(면당 20억원)으로 낙후·오지지역의 실정을 감안한 지역별 특성 개발이 다소 미흡한 면이 있고, 또한 기초생활기반시설에 사업이 집중되어 주민 소득증대, 지역부가가치 창출과 직결되는 사업의 투자실적이 저조하였던 것은 앞으로 이 분야에 대한 중점지원 등을 고려하여야 할 것이며, 이와 더불어 개발수요를 감안한 선택과 집중에 의한 사업비 배정 등도 향후 보완·개선할 과제이다.

2) 도서종합개발사업 ('88~'04)

국고보조금 사업으로 추진하고 있는 도서 개발사업은 전국 449개 개발대상도서에 대하여 '88~'04년까지 2조 5,579억원을 투자하여 생활·생산기반시설, 환경복지시설 등 6,943건의 사업을 완료하였다.

도서종합개발 제2차년도인 '98~'04년까지 분야별 추진내용은 생활기반시설 48%, 생산기반시설 44%, 환경개선시설 등 8% 순으로 나타났으며, 사업별 주요내용은 선착장, 물양장, 호안도로 개설 등 도서주민들이 필요로 하는 시설위주의 투자가 많은 비중을 차지하고 있으며, 환경·문화·복지분야의 투자 비중이 낮은 것으로 나타났다.

세부 추진성으로 급수·호안도로 등 생활기반시설 2,822건에 12,344억원, 물량장·방파제 등 생산기반시설 3,358건에 11,753억원 등을 투자하여 지리적으로 열악한 도서주민 288천 세대, 869천명에게 수혜를 주게 되었다.

〈오지·도서개발사업 추진실적〉

구 분	오지종합개발계획	도서종합개발계획
기 간	◦ '90~'04(14년간)	◦ '88~'04(17년간)
대 상	◦ 399개 오지면	◦ 449개 도서
사 업 량	◦ 12,644건	◦ 6,943건
투자실적	◦ 17,107억원	◦ 25,579억원

다. 향후 투자방향 및 발전전략

첫째, 낙후·소외지역에 대한 집중지원 방안의 마련이다.

오지 및 도서개발사업은 소외·낙후지역의 생활편의시설 확충 측면에서는 다소 기여하였으나 주민의 생활수준 향상과 지역의 낙후성 탈피에는 아직까지 미흡한 실정에 있어 앞으로 개발지표 및 개발수준 등을 다시 측정하여 사업대상지역의 재조정 및 그간의 추진과정에서 도출된 문제점들을 보완하여 낙후지역의 특성을 살린 개발전략을 재정립하는 한편, 관계부처와의 긴밀한 협조로 국토의 균형발전과 주민의 삶의 질 향상을 도모해 나가야 할 것이다.

둘째, 사업의 효율성을 확보하기 위한 사업추진 방법의 개선이다.

오지 및 도서종합개발사업은 국가균형특별법에서 정하는 “낙후지역 및 농산어촌개발촉진” 부문으로 설정되어 『국가균형발전특별회계』에서 예산이 지원되고 있다. 따라서 현재의 단위사업별 투자방법을 지양하고 낙후도에 따른 예산의 차등지원과 사업추진 평가에 의한 과감한 인센티브 부여 등 사업에 역동성을 가미할 계획이다. 따라서 사업

집행방식도 포괄적 사업비 형식으로 배정되어 선택과 집중방식으로 추진해 나갈 계획이다.

셋째, 실질적인 재정 투자의 확대를 통한 개발성과를 가시화 하여야 한다.

그동안 부분적으로는 낙후된 오지·도서에 대한 투자가 적지 않았지만 타지역 수준의 종합적인 개발목표 달성을 위해서는 앞으로 더욱 많은 예산이 투자되어야 할 것이다.

이러한 낙후·소외된 지역에 대하여 지역주민들이 흡족할만한 수준의 투자는 지방재정 실정을 고려할 때 대단히 어려운 일임으로 가급적 중앙정부의 국비 등 지원 확대가 절대적으로 필요하며, 이에 따른 지방비 부담, 민·융자 등 다각적인 재원확보대책이 강구되어야 할 것이다.

라. 2005 사업계획

금년도의 오지개발사업은 제2차 5개년('00~'04)계획이 종료됨에 따라 그간 사업추진이 미흡했던 분야를 마무리하는 차원에서 생산기반시설 및 문화복지시설 확충에 주력함으로써 사업의 내실화 및 효과를 극대화할 방침이며, 도서개발사업은 제2차 10개년

〈'05 오지·도서종합개발사업 추진계획〉

구 분	오지종합개발계획	도서종합개발계획
대 상	◦ 312개 오지면	◦ 176개 도서
사 업 량	◦ 1,154건	◦ 396건
사 업 비	◦ 1,571억원(국비 1,100, 지방비 471)	◦ 1,286억원(국비 900, 지방비 386)

(‘98~’07)계획중 8년차에 접어들었으며, 주로 생산소득기반시설 위주의 집중투자가 되도록 사업을 추진하고 있으나, 특히 금년에는 214억원을 여수(금오도~안도) 등 5개지구의 연도·연육교건설(시범)사업에 투자할 계획이다.

금년도 오지·도서개발사업은 총 1,550건 2,857억원이며, 따라서 오지면당 5.0억원, 도서당 7.3억원씩 평균적으로 투자할 계획이다.

2. 접경지역 지원사업

가. 현황 및 실태

접경지역은 남북분단의 특수성으로 지난 50여년간 군사시설보호구역지정 등으로 인한 각종 토지이용의 규제와 남북대치에 따른 군사적 긴장관계로 인한 일반인의 접근 통제로 지역개발투자가 미흡하여 지역불균형이 지속됨에 따라 주민들의 삶의 질과 지역사회 전반에 걸친 낙후화가 지속되어 왔으나 최근 정부 및 민간차원의 남북교류가 활성화되고 2000년 6월 13일 남북정상회담이 개최되는 등 남북관계가 급속히 진전됨에 따라 국토의 균형발전과 통일시대 대비를 위해 국가적 차원에서 접경지역의 체계

적 개발의 필요성이 대두되었으며 접경지역의 경제활동에 대한 지속적인 통제와 규제에 의해 초래된 지역개발의 낙후성에서 탈피하기 위한 각종 제도의 개선요구가 증대함에 따라 2000년 1월 「접경지역지원법」과 2000년 8월 「접경지역지원법시행령」이 제정·공포되어 관계부처협의 및 「접경지역정책심의위원회(위원장: 국무총리)」 심의를 받아 2003년 2월 대통령 재가로 「접경지역지원 10개년 종합계획」이 확정되어 2003년부터 본격적으로 사업을 추진하고 있다.

나. 그간의 투자실적 및 평가

접경지역지원사업은 2003년에 10개년 종합계획을 확정하여 2003년부터 시범사업을 시작으로 추진하고 있으며 그간 733억원(국비 500억원, 지방비 233억원)을 투자하여 마을안길 확·포장 등 199건의 사업을 차질 없이 추진하여 접경지역 주민의 열악한 생활환경개선에 이바지하였다.

○ 2003년 추진실적

- 총 69건, 30,454백만원(국비 20,000, 지방비 10,454)

〈연도별 점경지역지원사업 추진현황〉

시도별	사업량 (건)	'03 추진실적(백만원)			비 고
		계	국 비	지방비	
합 계	69	30,450	20,000	10,454	100%
인 천	19	5,088	3,562	1,526	17.8%
경 기	34	13,566	8,178	5,388	40.1%
강 원	16	11,800	8,260	3,540	41.3%

- 단위사업별 내역

세부사업명	단위	사업량		사업비(백만원)			
		건수	물량	계	국 비	지방비	자부담
합 계		69	181,428	30,454	20,000	10,384	70
도로개설	건/m	53	60,117	20,453	13,724	6,729	
하천정비	건/m	5	101,166	3,555	2,489	1,066	
하수도정비	건/m	3	3,280	600	420	180	
다목적회관	동/m'	2	1,816	3,313	1,740	1,573	
상수도정비	건/m	1	2,000	200	123	77	
용배수로정비	건/m	1	300	100	70	30	
가로등설치	건/개소	2	633	1,466	946	520	
숙박단지조성	동/m'	1	10,116	570	350	150	70
공원조성	건/m	1	2,000	197	138	59	

○ 2004년도 추진실적

- 총 130건, 42,860백만원(국비 30,000, 지방비 12,860)

시도별	사업량 (건)	'04 사업계획(백만원)			비 고
		계	국 비	지방비	
합 계	130	42,860	30,000	12,860	100%
인 천	18	7,633	5,343	2,290	17.8%
경 기	83	17,525	12,267	5,258	40.1%
강 원	29	17,702	12,390	5,312	41.3%

- 단위사업별 내역

세부사업명	단위	사 업 량		사 업 비(백만원)		
		건 수	물 량	계	국 비	지방비
합 계		130	1,208,677	42,860	30,000	12,860
소도로개설	건/m	58	61,710	28,032	19,624	8,408
세천정비	건/m	12	14,400	3,230	2,261	969
하수도정비	건/m	10	12,670	2,473	1,731	742
다목적시설	동/m ²	11	2,220	2,402	1,681	722
상수도정비	건/m	5	190,130	462	322	141
용배수로정비	건/m	14	11,980	2,659	1,861	798
가로등설치	건/개소	2	50	60	42	18
공원조성	건/m ²	9	911,818	1,445	1,012	433
마을공동창고	건/m ²	2	1,424	847	593	254
주차장정비	건/m ²	3	1,600	205	143	62
소규모교량	건/m	2	170	425	297	128
보도블럭	건/m	1	500	500	350	150
홈페이지구축	건/마을	1	5	120	84	36

다. 평가 및 향후 발전방향

접경지역지원사업의 투자계획은 1단계 2003년부터 2007년까지(5개년), 2단계 2008년부터 2012년까지(5개년)으로 설정하여 수립하되 관계 행정기관과의 협의 및 예산확보에 따라 확정하고 접경지역종합계획이 10개년간의 중장기계획임을 감안하여 사업규모, 국고지원비율 등에 대한 구체적인 사항은 매년 예산편성시 개별사업계획을 검토하여 투자를 확정해 나가고, 특히, 기존 조성사업비중 정비·확충사업, 신규사업이나 타 계획 및 법률에 의하여 지원이 가능한 사업, 지방재정으로 일부 지원이 가능한 사업 등 사업의 중복성을 검토하여 중복지원의 가능성을 배제해 나가고, 국비, 도비, 시·군비,

민자 등 재원 유형별 투자계획 수립은 기존 예산배분원칙을 따르고, 시행사례가 없는 신규사업은 유사사례의 예산배분 기준을 적용해 나갈 계획이다.

접경지역종합계획의 사업시행을 위해 예상되는 투자비는 총 5조1,278억원으로 추정되며 시·도별 투자규모는 경기도가 총사업비의 48%, 강원도가 46%, 인천광역시가 6%의 순이며, 경기도는 민자비율이 가장 높으며, 강원도는 열악한 재정여건을 감안하여 국비사업을 위주로 추진할 계획이다.

부문별 투자계획을 보면 산업기반 및 관광개발이 가장 많은 42%를 차지하고 있고 정주여건개선부문이 30%를 차지하는 등 초기단계에서 실천 가능한 부문의 사업 위주로 추진할 계획이다.

【사업계획 총괄】

구 분	사업량(건)	사 업 비(억원)				
		계	국 비	시도비	시군비	기 타
계	274	51,278	21,649	8,071	6,213	15,345
인천광역시	52	3,364	2,036	603	557	168
경 기 도	41	24,418	9,459	4,866	2,280	7,813
강 원 도	181	23,496	10,154	2,602	3,376	7,364

【부문별 사업계획】

구 분	사 업 비(억원)					1단계	2단계
	계	국 비	시도비	시군비	기 타	(‘03~’07)	(‘08~’12)
계	51,278	21,649	8,071	6,213	15,345	25,641	25,637
사회간접자본확충	2,135	1,514	136	280	205	1,068	1,067
산림·환경보전	5,521	2,057	2,468	919	77	2,761	2,760
산업기반 및 관광 개발	21,731	6,073	2,781	3,203	9,674	10,866	10,865
정주생활환경개선	15,126	11,379	2,176	1,260	311	7,563	7,563
남북교류 및 평화통일 기반조성	600	435	15	20	130	300	300
문화재 발굴 및 문화유산 보존	167	66	45	56	-	84	83
지역별 전략사업	5,998	125	450	475	4,948	2,999	2,999

부처별 투자계획은 건설교통부 28%, 행정자치부 19%, 문화관광부 16%의 순이며, 자치단체 고유사업도 8% 차지하고 있다.

종합계획의 확정으로 고조되어 있는 지역주민들의 기대에 부응하고, 50여년간 각종 규제로 상대적 낙후가 심한 접경지역 지원을 통해 지역균형발전은 물론 통일시대를 대비하기 위한 접경지역종합계획이 당초 계획대로 차질 없이 추진되기 위해서는 무엇보다도 안정적인 재원확보가 가장 큰 관건이다.

접경지역종합계획의 연차별 투자계획에 의하면 앞으로 2012년까지 매년 약 5,000여억원, 이중 순수 국비만 매년 2,300여억원이 소요될 예정인데, 기획예산처에서는 접경지역지원법에 국가의 자금지원이 의무화되어 있지 않기 때문에 계획자체가 국고지원을 지속하는 것은 아니라는 의견이며, 따라서 확정된 “접경지역종합계획”이 장래에 계획내용에 따른 국고지원을 담보한다는 의미는 아니고 실질적으로 각 주무부처에서 향후 10년간 접경지역에 대하여 우선순위를

【부처별 사업계획】

구 분	사업량(건)	사 업 비(억원)			
		계	인 천	경 기	강 원
계	274	51,278	3,364	24,418	23,496
통 일 부	2	330	-	280	50
국 방 부	3	202	-	2	200
행정자치부	14	9,671	1,722	3,955	3,994
문화관광부	40	8,069	140	4,820	3,109
농 립 부	45	4,681	342	135	4,204
산업자원부	2	53	-	52	1
정보통신부	2	71	-	71	-
보건복지부	8	152	101	-	51
환 경 부	32	2,576	336	1,328	912
건설교통부	32	14,148	66	11,121	2,961
해양수산부	34	1,464	307	-	1,157
철 도 청	1	4,948	-	-	4,948
농촌진흥청	2	70	-	-	70
산 립 청	18	617	106	15	496
지자체사업	39	4,226	244	2,639	1,343

두고 추진할 사업을 열거한 것에 불과하다는 입장을 고수하고 있으며, 당초 계획대비 저조한 예산배정으로 지역주민들이 크게 실망하고 있다.

〈연도별 투자계획 대비 사업비 확보 현황〉
(단위 : 억원)

연도별	연도별 투자계획 (A)	예산확보 (B)	비교 (A-B)
계	1,824	900	△924
2003	200	200	-
2004	930	300	△630
2005	694	400	△294

하지만, 접경지역지원사업은 가시적인 투자이익이나 효과와 국토보전과 지역간 균형개발 차원에서뿐만 아니라, 그동안 각종 규제로 상대적 박탈감을 갖고 있는 접경지역 주민의 삶의 질 향상 차원에서 집중적이고 항구적인 배려와 국가의 특별한 지원이 절실히 요구되고 있다.

라. 2005년 사업계획

2005년도에는 총 571억원(국비 400억원, 지방비 171억원)을 투입하여 주민숙원사업을 해결하는데 역점을 두고 추진해 나갈 계획이다.

2005년은 사업 3년차로서 본격적인 투자

가 이루어져야 함에도 당초계획에 비하면 57%에 불과한 실정이다. 하지만 매년 100억씩 점진적으로 사업비가 증가하고 있다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있으며 계획된 사업을 착실히 마무리 하여 소기의 성과를 극대화하도록 최선을 다하여야겠다.

3. 신 활력사업

가. 추진배경 및 목적

그동안 지역 불균형 발전의 극심한 현상이 국민통합의 저해는 물론 국가경쟁력을 제고시켜 나가는데 있어서 큰 걸림돌이 되어 왔다는 문제인식을 갖고 있었고, 또한 이전부터 시행되고 있는 많은 낙후지역 개발사업들이 적지 않은 정책적 효과에도 불구하고 국가 전체적인 낙후지역의 활력화 즉, 정책목표의 달성에 한계가 있었다고 인식 한데에서 신활력사업을 추진하게 되었다.

신활력사업은 참여정부의 핵심 정책과제인 국가균형발전정책의 일환으로 추진하는 사업으로서, 지난 30여년동안 근대화·산업화·도시화 과정에서 소외된 낙후지역을 선정하여 특별 지원함으로써 생동감 넘치는 활력지역으로 변모시켜 전국이 개성있게 골고루 잘사는 균형 발전사회의 실현을 위하여 2005년부터 처음 시행하는 사업이다.

나. 사업의 성격 및 추진방식

신활력사업은, 지역의 내생적 발전역량을 강화하기 위한 선진방식의 낙후 지역 개발 사업으로 관주도의 인프라 구축 위주의 기

존 낙후사업과는 추진방식 등에서 전혀 다른 새로운 사업으로서, 신활력지자체가 포괄적으로 자율권을 가지고 자치단체는 물론 지역내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등 다양한 혁신주체들의 역량을 총결집하여 지역특성에 부합하면서도 신활력사업 개념에 적합한 최적의 사업을 발굴 추진하는 것이다.

신활력사업의 성공적 추진을 위해서는 우선, 지역의 현황과 특성을 면밀히 분석하고 신활력사업의 개념을 잘 이해하여 최적의 사업을 발굴한 후, 신활력사업과 전혀 무관한 기존의 낙후사업이거나 나눠먹기식 또는 선심성 사업은 철저히 배제하고 간담회 등을 통해 지역주민의견을 최대한 수렴 반영함은 물론, 신활력사업관련 각 분야 전문가로부터 자문·컨설팅을 통해 내실 있는 사업계획을 수립하여야 할 것이다.

다. 지금까지 추진상황

지난 2004년 인구·산업경제·재정적 측면의 3개분야 4개지표에 의거 전국 234개 전 기초자치단체를 대상으로 종합평가하여 산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 경제기반이 부족하여 활력이 없을 뿐 아니라 재정이 취약하여 발전지역에 비해 경쟁력이 떨어지는 낙후지역 70개 시·군을 선정하였고, 2005년부터 매년 2,000억원 규모의 사업비를 70개 신활력지역의 낙후정도에 따라 3년 동안 차등 지원할 계획이다.

지난해 2004년도 10월 14, 15일 양일간 낙후도가 전국 최하위 지역으로서 상징성이

있는 경상북도 영양군에서 신활력사업 추진 지침 교육을 위한 실무책임자 및 민간전문가를 대상으로 제1차 워크숍을 개최하였고, 12월 2, 3일 양일간 전라북도 남원시에서 신활력사업계획 수립지원을 위한 제2차 워크숍을 개최한바 있으며, 12월 8일에는 신활력사업 관련 전문가 풀을 구성(343명)하여 시·군에 통보함으로써 신활력 시·군에서의 사업계획 수립시에 큰 도움이 되도록 지원·지도하였다. 이외에도 신활력 시·군을 관할하는 시·도 주관의 자체 워크숍을 개최하여 사업의 지역 특화방향을 모색하고 애로사항을 파악 하여 해결책을 강구하기도 하였다.

2005년에는 70개 전 신활력 시·군의 3년 단위 중기계획과 '05년도 시행계획이 2월 11일까지 제출되어 행정자치부에서는 39명의 민·관전문가로 '자문위원회'를 구성하고 2월 18일 제1차 회의를 개최하여 신활력사업에 대한 이해와 성공적 사업추진을 위한 자문위원회의 역할 인식과 책임을 다짐하면서, 운영의 효율성 제고를 위해 3개 분과위 및 운영총괄반을 구성하고 앞으로 자문 및 컨설팅 방향, 추진일정 등을 심도 있게 논의 하였다.

라. 금후 추진계획

2005년 2월 28일까지 신활력사업 관련 10개 부처로부터 소관업무와 관련된 사업을 중심으로 계획의 타당성·적정성·실행가능성·기존 국고보조사업과의 중복여부 등의 검토의견을 수렴하고, 아울러 3개 분과위원

회의 운영간사를 통해 39명의 자문위원 전원으로부터 자문·컨설팅 의견을 종합하여 신활력 시·군에 사업계획서의 수정·보완을 요구할 계획이다.

이후 자문위원회 운영총괄반에서 수정·보완된 사업계획서에 대하여 해당 시·군의 관계자의 프리젠테이션과 질의·토론을 통해 평가를 실시하고, 전체 자문위원회의 심의·의결을 거쳐 관계 9개부처 국장들로 구성된 '공동추진단'에서 사업계획을 최종 확정하고 인센티브 지원대상 시·군도 선정할 계획이다.

4월부터는 신활력사업이 본격적으로 시행되도록 하고 매 분기별 추진상황을 확인·점검하여 지원·지도하며, 연말에는 사업추진실적을 평가하여 익년도 사업추진 방식을 수정·보완해 나갈 계획이다.

앞으로 차질 없는 사업추진을 통해 궁극적으로는 모든 국민이 전국의 어느 곳에 살든지 우리 사회가 지역구분 없이 다 함께 활력있게 잘 사는 균형발전사회가 되도록 최선을 다할 것이다.

4. 지방도로의 정비사업

가. 현황 및 실태

지방도로의 종류는 도로법에 의한 특별시도, 광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도와 농어촌도로정비법에 농어촌도로로 분류되며, 특별시도, 광역시도, 지방도는 이동성을 중시하는 간선 및 보조간선기능의 역할을, 시·군·구도는 이동성보다는 주민의 일상

생활에 필요한 도로이고 농어촌도로는 농수산물의 생산과 유통을 향상시키기 위한 농사용도로 역할을 수행하는 도로를 말한다.

'04. 12월을 기준으로 광역시도의 현황을 살펴보면 총연장은 12,439km에 이르고 포장률은 64.0%이며, 광역시도 중 4차로 이상의 도로가 전체의 약 23.3%에 이르고 있어 지방도에 비해 상대적으로 나은 수준이지만 폭증하는 도시교통량 증가에 대응하기에는 여전히 미흡한 실정이다.

지방도는 지방간선도로망을 대표하는 도로로서 총연장은 17,706km에 이르고 포장률은 78.8%이며, 4차로 이상의 도로가 전체 포장도의 약 5.6%에 불과하고 대부분 2차로도로로 간선도로망으로서의 충분한 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

'95. 12월 국가지원지방도가 새로 도입되었는데 이 도로는 중요도시 등 주요 교통유발시설을 연결하며 국도와 함께 국가기간도로망을 이루는 도로로서 '01. 8. 25 대통령령 제17349호로 그 노선이 지정되었으며 '04. 12월 현재 국가지원지방도는 3,696km에 포장률은 80.3%에 이르고 있다.

시도는 '95년 도농복합형시의 설치에 따라 동지역 시도와 읍면지역 시도로 구성되어 있으며 '04. 12월말 현재 총연장은 28,943km에 포장률은 60.9%이나 2차로이하의 도로가 전체 포장도 연장의 71.5%나 되고 있어 지방중소도시의 도로사정이 매우 열악한 실정임을 알 수 있다.

군도는 총연장 15,570km에 포장률은 49.6%로 미포장연장이 7,839km에 이르고 있으며 포장도중 2차로이하의 도로가 전체의

99.0%를 차지하고 있어 개선이 시급한 실정이다.

'91. 12월 농어촌도로정비법이 제정되어 전국적으로 총 47,073km를 농어촌도로로 지정하였으나 '91~'03년까지 지방도로 등급조정시 군도이상 상위도로 승격과 농어촌지역의 경쟁력 강화를 위하여 농어촌도로 14,657km를 추가로 지정·고시함에 따라 '04년 말 현재 총 23,277개 노선 61,730km이며, '04. 12월까지 18,120km를 정비하여 포장률이 29.4%에 이르고 있다.

나. 그간의 투자실적 및 평가

'90. 12월 지방양여금법 제정 이후 '91~'04년까지의 지방도로 정비실적(2차로 확·포장사업, 교통소통대책사업)은 28,055km(사업비 33조 3,799억원)로 연평균 2,004km를 정비하였으며 '04년말 현재 지방도로의 총연장 136,388km 중 65,388km가 포장되어 47.9%의 포장률을 보이고 있어 지방양여금 제도 도입이후 지방도로 포장률 제고에 큰 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.

그러나 이와 같이 지속적인 투자에도 불구하고 크게 신장되지 못하고 있는 것은 포장대상 연장의 증가, 도로등급의 조정 등 이유가 있지만 충분한 사업비를 확보하지 못한 탓도 큰 것으로 평가되었다.

다. 향후 투자방향 및 발전전략

'04. 1. 29 지방양여금법이 폐지되어 지방도로정비 재원지원 방식이 2005년부터 지방양여금에서 지방교부세로 변경되었고 추진

중인 지방도로사업의 차질없는 완공과 지방자치단체의 급격한 재원변동을 완화하기 위하여 2005~2008년까지 4년간 지방교부세에서 연 8,500억원을 별도 지원하여 시행중인 사업을 마무리할 계획이다.

그간 지원하던 지방양여금이 지방교부세로 전환되어 지방재정 운영의 자율성은 제고되었으나 국가기간 도로망과 연계한 지방도로망의 확충을 위해 우리부가 수립한 전국적 지방도로계획에 따라 사업을 추진하기가 곤란하여 균형잡힌 지방도로망의 구성에 애로가 있을 것으로 예측된다.

앞으로 우리부에서는 원활한 지방도로사업 추진을 위하여 지방도로정비 사업추진 System을 전면 개편하여 발생하는 문제점을 보완코자 대책을 강구중에 있다.

라. 2005 사업계획

금년도 지방도로사업은 그간 추진하고 있는 계속사업의 마무리와 비포장도로의 2차로 확·포장사업과 병행하면서 교통정체 해

소 및 노후위험교량 재가설에 중점 투자하여 원활한 교통소통과 안전사고예방에 주력할 계획으로 총 2조 3,484억원을 투자 1,392km를 정비하여 포장률을 48.9%까지 높일 계획이다.

5. 자전거이용 활성화사업

가. 현황 및 실태

자전거이용 활성화사업은 심각한 도시교통정체와 대기오염을 완화하고 국민건강증진과 에너지절약 등 근검절약하는 사회적 분위기 조성을 위해 '93년부터 행정자치부 주요시책사업으로 추진하면서 '95. 1. 5일 「자전거이용활성화에관한법률」을 제정하여 자전거도로·주차장 등 관련시설의 체계적 정비와 자전거 통행방법, 안전문제 등 자전거이용에 관한 제도적 근거를 마련하였으며, 자전거이용객의 편의와 안전을 위해 자전거도로·보관대 등 이용시설의 체계적 정비 및 자전거 타기에 걸림돌이 되고 있는

〈2005 지방도로별 추진계획〉

(단위 : km, 백만원)

도 로 별	전체연장	2004까지 포장실적	2005 계 획				포장률(%) (’04→’05)
			사업량	사 업 비			
				계	교부세	지방비	
계	136,388	65,388	1,391.5	2,348,366	850,000	1,498,366	47.0→48.9
광역시도	12,439	7,967	33.5	446,107	147,519	298,588	64.0→64.3
지 방 도	15,578	13,954	161.0	451,116	258,087	193,029	78.8→79.4
군 도	15,570	7,731	535.6	458,730	176,503	282,227	49.6→53.1
시 도	28,943	17,616	163.0	650,027	203,014	447,013	60.9→61.4
농어촌도	61,730	18,120	498.4	342,386	64,877	277,408	29.4→30.2

기존 횡단보도턱 정비에 소요되는 재원 확보방안을 강구하기 위하여 기본계획을 수립, 연차별 계획에 의거 추진하던 중 '05년부터 지방으로 이양되어 분권교부세에 의한 자치단체 자원에 의해 추진하게 되었다.

나. 그간의 투자실적 및 평가

제1차 5개년('98~'02) 기간동안 총 4,789억원을 투자하여 자전거도로 4,419km와 190천대분의 자전거 보관대, 37천개소의 횡단보도턱을 제2차 5개년('03~'07)계획중 '03년도에 700억원을 투자, 자전거도로 626km, 자전거보관대 28천대분 등 자전거이용객의 편의 및 안전시설을 정비하였다.

또한 잠재되어 있는 자전거 이용수요를 유발하고 자전거 타기 생활화에 대한 사회적 분위기를 조성하기 위하여 “자전거타기대행진”, “국토순례” 등 시민·단체·동호인들이 자발적으로 참여할 수 있는 각종 이벤트행사와 시민토론회·홍보책자 발간·배포, 대국민 홍보·캠페인 등을 지속적으로 전개한 결과 '98년 기준 2% 수준을 밀돌던 자전거 교통분담율이 상주 18.6%, 남원 12%, 전주 4.5%, 경주 5.3% 등으로 자전거 교통분담률이 급격히 신장하는 가시적인 효과를

거두었다.

다. 향후 투자방향 및 발전전략

자전거이용 활성화를 정착시키기 위해서는 정부나 지자체의 직접투자 외에도 각종 도시계획이나 택지·공업·관광단지조성, 공공도로의 개설시에 계획단계부터 자전거도로·보관대를 설치토록 적극 유도해 나가야 한다.

또한 관계부처와 각급 자치단체, 기업, 학교 등 대표자들이 보다 많은 관심을 갖고 공직자·근로자·학생들이 적극 동참해 오도록 솔선수범해 나가야 하고, 자전거이용활성화에관한법률 제22조에 근거한 자전거 등록제 실시는 자전거 도난예방에 기여할 수 있을 것이며, 자전거관련 교육프로그램을 개발 보급하여 자라나는 청소년을 대상으로 자전거 이용 문화에 대한 올바른 인식을 갖도록 하는 것도 자전거 이용 호응도를 높여 나갈 수 있을 것이다.

특히, '10년까지 자전거교통수송 분담율을 '97년말 현재 1.8%에서 10%까지 제고시키기 위하여 '02년까지 1단계 기간동안에만 7천억원의 재원이 소요되어 이의 30%인 2천억원(매년 400억원)정도를 중앙에서 지원하

〈자전거이용시설정비 '98~'02사업 추진실적〉

(금액 : 억원)

구 분	사 업 비	사 업 량		
		자전거도로	보 관 대	횡단보도턱 정비
사업규모	5,489	5,045km	218천대분	41천개소

※ 전국 자전거이용시설 현황 : 자전거도로 7,150km, 보관대 388천대분

여야만 사업이 원활히 추진될 수 있으나 720억원('98년 50억원, '99년 150억원, '00년 150억원, '01년 120억원, '02년 250억원) 투자로 사업초기 단계에서의 국가지원이 미흡하였다. 2단계 기간에도 총 2,000억원을 투자할 계획이나 '03년 200억원, '04년 100억원을 지원하였는데 앞으로는 자전거업무가 지방으로 이양되어 분권교부세에 의한 자치단체의 자율적인 예산배정에 의존해야 하기 때문에 사업비 확보가 더욱 어려워질 전망이다.

하지만 고유가 시대에 자전거가 유일한 대체교통수단으로서 점점더 중요해지고 있어 지방자치단체 적극적인 사업비 확보를 기대해 본다.

라. 2005 사업계획

그동안 국고보조사업으로 추진해 오던 자전거도로정비사업이 참여정부의 재정분권방침에 따라 지방으로 이양되어 금년부터는 분권교부세 재원을 바탕으로 자치단체별로 자율적으로 추진하도록 하고 있다.

분권교부세는 예산의 편성과 운영이 자치단체의 자율성에 기초하여 운영하는 일반재원이지만 대상사업을 크게 경상적수요(74개 사업, 6,287억원)과 비경상적수요사업(75개 사업, 3,294억원)으로 구분하고 있으며 이중 자전거도로정비사업은 비경상적수요사업에 100억원이 반영되어 있다.

6. 자동차 교통관리 개선사업

가. 현황 및 실태

교통법칙금은 건설교통부에서 관리하고

있는 고속도로·국도와 지방자치단체에서 관리하고 있는 지방도·시내도로 등에서 징수되고 있으나, 도로 연장은 지방자치단체 관리도로가 89%를 차지하고 있으며, 지방관리도로는 새마을도로, 산악도로를 근간으로 개발되어 과골곡부와 급경사, 협소한 구간 등 구조적으로 취약요인이 많아 국도에 비해 낙후되어 교통사고율은 증가하고 있는 추세이다

'01. 12. 31일에 교통위반 범칙금 및 과태료를 재원으로 하는 『자동차교통관리개선특별회계법』을 개정하여 '03년부터 고속 및 일반국도, 지방관리도로 구조개선사업에 예산을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하였으나, '03년도 『자동차교통관리개선특별회계』 예산을 국도의 구조개선사업(40%)과 시가지 신호등, 횡단보도 등 교통안전시설(60%)에 배분하고 지방관리도로의 구조개선사업에는 예산이 책정되지 않았다

이에 따라 '03. 5. 29일 국회에서 지방관리도로 구조개선사업에 『자동차교통관리개선특별회계』에서 매년 25%이상의 예산이 배정될 수 있도록 『자동차교통관리개선특별회계법』을 재개정하여 그간 경찰청에서 추진해 오던 교통사고찾은곳 개선사업, 어린이보호구역개선사업을 행정자치부로 이관하고 '04년에 『자동차교통관리개선특별회계』에서 2,076억원의 예산을 확보하여 지방관리도로 구조개선사업에 추진할 수 있게 되었다.

나. 그간의 투자실적 및 평가

그 동안 교통사고 위험도로 개선사업, 교통사고찾은곳 개선사업, 어린이보호구역 개

선사업은 지방자치단체 주관으로 사업을 시행하여 왔기 때문에 지방자치단체의 열악한 재정형편으로 인하여 사업이 체계적으로 이루어지지 않은 실정이었으나 '02년부터 '04년까지 교통사고 잦은 곳 개선사업 및 어린이 보호구역 개선사업에 『자동차교통관리개선특별회계』로 사업비 4,115억원(국비1,947, 지방비 2,168)을 투자하여 2,524개소를 정비하였으며, 교통사고 위험도로는 '04년부터 『자동차교통관리개선특별회계』에서 투자할 수 있는 법적근거가 마련되어 207개소에 1,918억원을 지원하여 407개 구간을 정비함으로써 취약요인이 많은 지방관리도로를 구조적으로 개선하여 교통사고를 사전에 예방할 수 있는 전환점을 마련하는 성과를 이루었다.

다. 향후 투자방향 및 발전전략

자동차교통관리개선사업은 총3개분야 13,822개소에 4조 6억원의 예산을 투자하여 지방관리도로상의 교통사고 빈발 지역과 사고 위험이 높은 구간에 집중 투자, 안전한 도로교통환경 조성으로 교통사고를 미연에 방지하는 사업으로서

첫째로 교통사고 위험도로 구조개선사업은 굴곡도로를 직선화하는 선형개량사업, 오르막도로 경사 완화 조치 등 불합리한 도로 구조를 개선하여 안전한 도로 환경이 조성되도록 추진하고,

둘째로 교통사고 잦은 곳 개선사업은 '01년 도로교통안전관리공단에서 기초사한 교통사고 다발 지점을 대상으로 중앙분리대 등 교

통안전시설을 설치하여 교통사고를 사전에 예방하며,

셋째로 어린이보호구역개선사업은 지난해 5. 5일 어린이날을 맞아 대통령께서 『어린이안전 원년』으로 선포함에 따라 '06년까지 어린이 보호구역내 교통안전시설을 정비·확충하여 안전한 통행을 보장하도록 추진하겠다.

이와 아울러 교통사고를 미연에 방지하기 위하여 교통안전관련 평가제도를 전반적으로 개편하는 등 교통사고 방지를 위한 특별대책 수립, 교통사고 많은 지역을 특별관리 대상으로 지정 관리하고 지역교통 안전계획 수립 시행토록 조치, 각종 도로공사에 대하여는 교통전문가, 시민단체 등이 안전하다고 판단된 도로에 한하여 개통허가하는 제도 도입, 어린이보호구역개선사업 시행시 기본계획 수립부터 당해 지역의 녹색어머니회, 학부모 등 지역단체 의견 수렴 반영, 교통안전에 대한 실효성 있는 교육 강화 실시 등을 병행하여 추진토록 할 계획이다.

전술한 바 있는 『자동차교통관리개선특별회계법』은 2006년까지 한시법으로 되어 있어 2007년부터는 국가균형발전특별법으로 지원하는 방안 및 자동차교통관리개선특별회계법 존치 연장 등을 신중히 검토하고 지속적으로 투자될 수 있도록 관련부처와 협의하여 규정을 마련할 계획이다.

라. 2005 사업계획

'05년도에는 총 3,522억원을 투자하여 1,440개소를 정비할 예정이며, 세부사업별로

보면, 교통사고위험도로개선사업에 1,918억 원을 투자 400개소 정비, 교통사고잦은곳개선사업 160억원을 투자 180개소 정비, 어린이보호구역 개선사업 1,444억원을 투자 860개소를 정비할 계획이다.

특히, 어린이보호구역개선사업은 어린이통학로의 안전시설의 개선과 병행하여 어린이보호구역 지정 및 관리를 확대하고 불법주정차, 노상적치물을 대대적으로 정비하여 어린이들이 안전하게 다닐 수 있는 통학로를 확보할 계획으로 추진해 나갈 것이다.

7. 주거환경개선사업

가. 농어촌 주거환경개선사업

1) 현황 및 실태

낡고 생활에 불편한 각종 주거시설의 개선을 통해 지역정주여건을 조성하기 위한 농어촌주거환경개선사업은 60년대 후반 농어촌지붕개량사업에서 시작하여 '76년부터 노후불량한 농어촌주택을 현대식으로 개량하고 정주여건이 열악한 마을 기반시설을

편리하게 고치는 주거환경개선사업으로 발전되었으며, '91년에는 마을단위에 하수처리시설을 설치하는 마을하수도 사업을 병행 추진하여 심화되고 있던 농어촌지역의 수질오염을 초기단계에서부터 예방하는 등 생활편익과 환경이 조화된 종합적 농촌마을 개발사업으로 확대 추진하고 있다.

2) 그간의 투자실적 및 평가

지난 '76년부터 '04년까지 총 4조 9,961억 원을 투자한 결과 380천동의 노후불량주택이 생활에 편리한 전원주택으로 개량됨을 비롯하여 903천여 가구가 입식부엌과 수세식화장실을 갖추게 되었고, 6,459개 마을의 안길이 확·포장되고 마을회관이 건립되어 주민 공동체의 삶이 한단계 향상되는 성과를 가져왔으며, 그동안 방치되어 주변환경을 저해하고 불량청소년들의 우범장소로 이용되던 농촌빈집 52천여 동의 정비를 통해 쾌적한 농촌환경을 회복할 수 있게 되었다. 특히 '95. 12. 29일·농어촌주택개량촉진법·을 제정하고 시행령을 마련하여 '96. 7.

〈농어촌주거환경개선사업 추진현황('76~'04)〉

(단위 : 억원)

구 분	주 택 개 량		마 을 정 비		빈 집 정 비	
	동수(동)	사업비	마을수	사업비	동수(동)	사업비
전체계획	520,393	81,837	8,498	20,206	77,444	295
추진실적 ('76~'04)	380,203	39,780	6,459	10,011	52,517	170
향후계획 ('05~'14)	140,190	42,057	2,039	10,195	24,927	125
※ '04추진	6,000	1,800	208	1,806	7,191	41

1일부터는 동법령의 제도적 뒷받침속에 안정적인 사업추진을 할 수 있는 기반을 구축하였다.

그동안의 사업추진으로 농어촌의 주거환경이 상당한 수준으로 개선되었고 도시형 주거문화 생활을 희망하는 농어민의 욕구가 어느정도 충족되는 등 긍정적인 효과도 있었으나 한정된 사업비로 다수지역에 소규모 분산지원함에 따른 투자효과의 저하, 지역별·마을별 특성을 살리지 못한 획일적인 사업추진 등은 앞으로 개선·보완되어야 할 사항으로 평가된다.

3) 향후 투자방향 및 발전전략

전술한 바 있는 농어촌주택개량촉진법은 '08. 12월에 일단 그 시효가 완료되고 마을하수도사업에 투자되는 양여금이 농어촌발전특별회계 국고보조사업으로 전환되어 사업추진에 다소 어려움이 예상되고 있다.

행정자치부에서는 앞으로 농어촌발전특별회계지원 시점인 2014년까지 총 5조 2,377억원을 투자하여 140천동의 노후주택 개량 2,039개 농어촌마을정비, 24천동의 빈집철거 등 농어촌의 주거환경개선사업을 지속적으로 추진해 나가면서 농어촌주택개량법의 존치기한 연장, 국고보조의 확대 등을 신중하게 검토하여 시행할 계획이다.

또한 투자효율성을 제고하기 위하여 다수지역의 소규모분산투자에서 선택적 집중투자, 획일적 개발에서 특성화·차별화된 개발로 사업추진방향을 전환하고 사업추진에 적극적이고 창의적 아이디어를 발휘하는 우수자치단체에 대한 재정상 인센티브를 부여

하는 방안 등을 지속적으로 강구하고 있다.

4) 2005 사업계획

'05년도에는 총 3,647억원의 예산을 투자하여 6,000동의 불량주택 개량과 208지구의 하수도시설 및 마을의 기반시설 확충, 7천동의 빈집을 정비할 계획이다.

아울러, 농림부·농촌진흥청·산림청·해양수산부 등과의 긴밀한 협조로 관련부처의 시책사업을 연계 추진하여 투자의 효율성을 제고해 나갈 계획이다.

나. 소도읍육성사업

1) 현황 및 실태

지방자치법 제3조에서는 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 모여 사는 지역을 “읍”으로 설치하도록 규정하고 있으며 학계에서는 반경 1~1.5km 이내에 최소 1만명 내외의 인구가 모여 사는 지역으로 도시와 농촌의 중간지대(가교지역) 역할을 하는 지역을 “소도읍”으로 설명하고 있다.

즉 읍(소도읍)은 도시와 농촌의 중간 완충역할을 하면서 배후 농어촌지역의 경제·사회·문화적 중심 거점기능을 수행하는 지역이라고 할 수 있다.

60년대 중반까지는 읍의 역할이 비교적 정상적으로 발휘되었다고 할 수 있으나 산업화가 시작된 70년대 초부터는 도시의 비정상적 거대화에 밀려 읍의 기능이 쇠퇴하기 시작하였으며 도시와 농촌을 우선으로 하는 정부지원에서도 소외되면서 읍지역은 급격히 그 역할을 상실하게 되었다.

〈읍지역의 정주여건 비교〉

구 분	도로	주차시설	광장	도시공원	시장	하천	하수도
전국평균(%)	53.4	61.5	63.3	25.9	87.0	94.9	90.6
읍 평 균(%)	32.4	37.3	33.9	7.6	72.0	80.3	48.6

정부에서는 읍지역의 기능회복을 통한 국토의 균형발전을 도모하기 위하여 제정된 『지방소도읍육성지원법』('01. 1. 8)에 따라 지방자치법 제3조의 규정에 의한 읍지역과 도시계획구역 또는 3km² 면적 이내의 지역에 인구 3천명 이상이 모여 살거나 살것으로 예상되는 면지역을 “지방소도읍”으로 지정·고시하였는데 지난 '01. 11월 1차로 지정·고시된 지방소도읍은 194개 지역으로 13,496km²의 면적(전체 국토면적의 14%)에 우리나라 총인구의 7%인 3,365천명이 거주하고 있다.

2) 그간 투자실적 및 평가

지난 '72년 가로변 간판정비, 재래시장 환경정비 등 읍지역의 환경을 정비하는 “도읍가꾸기사업”에서 시작하여 도로 등 도시 기반시설을 확충하는 “소도읍개발사업”으로 확대된 지방소도읍육성사업은 '02년까지 총 9,917억원의 예산을 투자하여 14천여개소의 가로를 정비하는 등 총 92천여건의 기반시설 정비사업을 추진함으로써 소도읍의 정주여건을 개선하고 배후 농어촌지역에 경제적 활력을 불어넣는 성과를 거양하였으나 전술한 바와 같이 정부의 도시·농촌 우선정책에서 소외되어 재정이 열악한 지방자치단체만의 사업추진에 의존함으로써 읍지역에 대한 체계적이고 종합적인 개발사업이 이루어

지지 못한 채 민원 해결 위주의 단순사업만 추진하게 되는 등 사업추진이 침체되어 왔던 것이 사실이다.

그결과 소도읍은 지속적 인구감소와 경제침체가 장기화되었고 본연의 역할과 기능을 상당부분 상실하였으며 소도읍만이 지닐수 있는 특성은 물론 도시발전에 대한 철학도 부재한 가운데 콘크리트 구조물의 난립, 협소한 도로와 불법주차, 도시화에 대한 맹목적 추종 등 국적없고 불품없는 소도시로 전락하고 있다.

3) 향후 투자방향 및 발전전략

인구과밀의 거대도시 확산에 따른 사회문제가 심화됨은 물론 수도권 과밀문제 해소가 시급한 국가적 과제로 대두되고 있는 시점에서 대도시의 인구집중을 완화하고 국토균형발전을 도모할 수 있는 읍지역의 역할이 새롭게 인식되고 있다.

우리부는 새롭게 대두되고 있는 소도읍육성을 위해 '03~'12년까지 10년간 총 12조원이 투자되는 소도읍육성종합계획을 수립하고, 동 계획의 첫해인 '03년에 14개 소도읍을 선정하여 300억원의 국비를 지원하였으며, '04년도와 '05년도에는 29개 소도읍을 추가 선정하여 1,037억원의 국비를 지원하여 소도읍육성에 필요한 사업을 추진하고 있다.

지역이 가지고 있는 유·무형의 강점을 테마(Theme)로 하여 특화산업을 집중시키고 도시기반시설과 관광·문화산업 등을 연계하여 육성하는 사업은 지역주민과 지자체가 함께 참여하여 중앙정부에 제안하는 상향식 공모제와 투자효율성을 배가 하는 선택과 집중, 중앙정부와 지자체가 안정적 지원과 책임 추진을 약속하는 육성협약제도 등 종래의 지역개발사업과 차별화된 추진전략을 도입하고 있는데 이는 저마다의 소도읍마다 잘 할 수 있고 꼭하여야 하는 사업을 선정하여 주민과 지자체가 열정을 갖고 추진하고 계획의 수립과 추진과정에 전문가가 참여하여 자문과 조언을 통해 올바른 방향으로 사업을 이끌어 나감으로서 소도읍이 진정한 의미에서 배후 농촌사회의 거점지역으로 기능할 수 있도록 하는데 그 목적이 있다.

따라서 소도읍육성사업은 주민과 학계, 향토기업과 지자체가 서로 고민하고 토론하면서 소도읍의 새로운 잠재능력을 찾아내고 육성해나가는 새지역 창조운동이라고 할 수 있으며 이러한 과정을 통해 문화적 향기가 충만하고 쾌적한 주거공간이 구비되며 저마다의 개성이 살아 숨쉬는 소도읍으로 탈바꿈 시켜나갈 계획이다.

8. 깨끗하고 아름다운 공중화장실 조성사업

가. 현황 및 실태

공중화장실은 국가문화의 척도이자 국민의 삶을 풍요롭게 하는 가장 기초적인 공간

으로서 국민들이 편리하게 이용할 수 있도록 적정수요의 설치와 효과적인 유지·관리가 이루어져야 하나, 주관부처가 명확하지 않고 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률·대기환경보전법·공중위생법 등 24개 개별법에 의거 설치·관리되고 있는 실정이다.

또한 2002년 월드컵과 부산아시안게임, 한국방문의 해등 국익선양을 위한 국제적 행사를 계기로 지방자치단체와 민간단체 등에서 공중화장실 선진화 운동을 적극 전개하고 있으나 달동네, 재래시장 및 관광지·교통요지·다중이용시설 등에는 공중화장실의 설치 및 정비가 제대로 이루어지지 않아 국민들의 불편이 심하고, 특히 여성인구의 증가와 여성의 사회활동이 증가되고 있고 화장실 사용시간 조사결과 여성이 남성보다 2배이상 소요되는데 비하여 남성 변기 수(대·소변기 합)가 여성의 변기 수 보다 1.8배 많게 설치되어 여성화장실이 혼잡한 실정에 있다.

전국의 공중화장실은 총 20,489개소에 이르고 있으나 공중화장실의 설치 및 유지관리에 따른 예산을 지방행편이 어려운 지방비로 투자하고 있어 공중화장실 확충 및 개·보수가 미흡하고 대부분 공중화장실이 관리책임자 없이 운영되어 효과적인 유지·관리가 어려워 환경·위생상태가 불결하여 국민 불편을 초래하고 있는 실정이다.

나. 그간의 추진실적 및 평가

그 동안 산재해 있는 공중화장실 관련법규를 일원화하여 주관부처를 명확히 하고 자치단체 재원으로 추진하고 있는 공중화장

〈공중화장실 현황〉

(단위: 개소)

관리주체	계	공공기관	공원	문화관광지	도로변	역전터미널	체육시설	휴게시설	상업시설	기타
계	20,489	675	3,307	2,486	694	871	1,291	749	4,615	5,801
국가	1,383	311	362	197	16	333	26	8	7	123
자치단체	10,093	364	2,892	2,182	297	191	1,010	259	733	2,165
민간	9,013	-	53	107	381	347	255	482	3,875	3,513

실의 적정수요의 확충을 위하여 공중화장실을 설치·관리하는 자에 대한 국비지원근거를 마련하는 등 화장실 문화의 선진화 조기 정착을 위한 개선대책이 꾸준히 제기되어 왔다.

이에 따라, 공중화장실의 설치·관리기관 지정 및 국고지원 근거를 마련하기 위하여 2004년 1월 29일 제정하고, 동법 시행령과 시행규칙을 2004년 7월 29일 제정·공포함에 따라 법 시행일인 2004년 7월 30일 이후 새로이 설치되는 화장실부터 여성화장실 수를 남성화장실의 대·소변기 수의 합 이상이 되도록 하는 등 공중화장실이 단순한 생리적 배설문제를 해결하는 시설이 아닌 위생적이고 또 다른 인간의 욕구인 문화를 누릴 수 있는 공간으로 조성하고, 지방자치단체의 재정부담을 덜어주기 위하여 국비 지원근거를 마련하는 성과를 거두었다.

또한 법률이 제정·시행됨에 따라 2004년도에 145억원을 투자하여 자치단체가 설치·관리하고 있는 공중화장실 중 달동네, 재래시장 등 복지소외계층 지역과 관광지 등의 공중화장실 확충 및 개·보수가 시급한 지역의 공중화장실 160개소를 깨끗하고

아름다운 공중화장실로 정비하여 쾌적한 화장실 문화를 조성하고 국민의 위생편의와 복지증진을 도모하였다.

다. 2005 사업계획

2005년도에는 80억원의 예산을 확보하여 116개소의 공중화장실을 확충·정비할 계획으로 자치단체에서 설치·관리하고 있는 공원, 달동네, 재래시장, 주요관광지 등의 화장실을 공중화장실등에한법률에서 정하는 설치기준에 맞도록 깨끗하고 아름다운 공중화장실로 정비해 나갈 계획이다.

라. 향후 투자방향 및 발전전략

국가문화의 척도이자 국민의 삶을 풍요롭게 하는 가장 기초적인 공간으로 국민들이 편리하게 이용할 수 있는 공중화장실을 체계적이고 효율적으로 확충하고 관리하기 위하여 법률에서 시장·군수 또는 구청장에게 위임한 사항에 대하여는 지방자치단체별로 조례를 제정하여 법률 시행에 차질이 없도록 추진할 계획이다.

또한, 공중화장실이 내·외국인을 망라한 불특정 다수가 이용하는 대표적 다중이용시

설로서 국가문화의 척도이자 수준을 측정하는 기준이 되고 있으며, 주40시간 근무제의 도입 등 국민생활 수준 향상으로 공중화장실의 지속적인 개선이 필요해 짐에 따라 국민불편 해소와 삶의 질 향상을 위한 공익적 기능을 다할 수 있도록 깨끗하고 아름다운 공중화장실 조성사업을 지속적으로 추진해 나갈 계획이다.

III. 맺 는 말

지금까지 열악한 환경에 있는 오지·도서 특수지역, 신활력지역사업 및 도로개발·소도읍육성 등 지역주민의 삶의 질을 높이기 위하여 행정자치부주관으로 추진하고 있는 각종 지역개발사업에 대하여 개략적으로 설명하고, 올해의 사업추진방향을 중심으로 발전방향에 대하여 살펴보았다.

행정자치부에서는 오지개발촉진법, 도서개발촉진법, 농어촌도로정비법, 소도읍육성지원법, 접경지역지원법 등 관련 법령의 규정에 따라 지역균형발전사업을 지속적으로 추진하여 낙후지역에 대한 개발이나 소외된 계층의 생활편익을 다소 향상시켰다는 성과가 있지만 사업비의 안정적 확보가 어려워 사업추진기간이 장기화되는 등의 아쉬운 면이 없지 않음에 따라 정부의 과감하고 지속적인 지원뿐만 아니라 지방자치단체의 적극적인 재정 확충 등의 노력이 있어야 하겠다.

낙후지역은 지방재정 여건이 극히 열악하기 때문에 통합적 균형 또는 국가사회통합

차원에서 국가의 특별한 재정 지원과 함께 적극적 개입이 필요하며, 지방주도로 지역의 특성있는 향토자원을 적극 활용함으로써 고용과 소득을 창출하는 방향으로 나아가되, 다양한 중앙정부의 시책과 사업이 통합·조정되어 투자의 효율성을 제고하는 방향으로 추진되어야 한다.

1) 통합적 균형을 위한 지속적 인프라 투자

낙후지역은 일반 농촌지역과 비교하여 지형조건이 불리함에 따라 사업비가 과다하게 소요되는 반면, 해당 지방자치단체의 재정기반이 취약하기 때문에 도로 등의 하부기반 시설의 정비, 교육, 의료 등 정주여건의 개선이 총체적으로 부진한 실정이다.

정부의 낙후지역개발에 대한 다양한 지원으로 정주여건이 상당한 정도로 개선되었다고 하나, 아직도 도시지역이나 일반 농촌지역에 비해 낙후지역의 상대적 정주여건은 격차가 오히려 더욱 심화되고 있는 형편이어서 상황을 근본적으로 개선하는 데는 미흡한 실정이다.

따라서 국가균형발전전략이 추구하는 통합적 균형을 달성하기 위해서는 무엇보다 낙후지역의 생활기반시설이 전국 최소기준을 충족할 수 있도록 지속적인 투자가 이루어져야 한다.

보다 적극적으로는 생활기반이 삶의 질을 향상시킬 수 있는 문화, 여가, 복지, 의료 등의 수준을 높여 지역의 발전에 기여할 수 있는 어메니티 전략으로 승화되어야 하며 단기성, 일회성 사업으로는 소기의 목적을 달성할 수 없는바, 현실의 변화에 맞춰 사

업규모, 사업내용, 사업방식을 적응하면서 장기적, 지속적으로 인프라에 대한 투자가 이루어져야 한다.

2) 향토자원 활용을 통한 지역특성화 발전
지금까지의 낙후지역개발이 도로 등 인프라 확충과 같은 물적 개발에 치중했다면 향후에는 낙후지역만이 고유하게 보유하고 있는 독특한 향토자원(또는 향토자산, Territorial assets)을 활용하여 특성화된 개발전략이 필요하다.

현재와 같은 획일적인 개발메뉴 중심의 낙후지역개발에서 탈피하여 보다 개성적이고 특성화된 개발을 통해 낙후지역발전을 도모하도록 전략의 근본적인 전환이 이루어져야 한다.

농촌지역의 개발은 도시에 비해 인적, 물적 자원보다는 자연자원과 문화자원에 의존하는 바가 훨씬 크기 때문에 낙후지역만의 고유자원의 활용에 개발의 시각을 돌릴 필요가 있다.

3) 분산적 추진방식에서

통합적 사업추진으로 전환

현재의 분산적 낙후지역개발체제에서 '통합적 낙후지역개발체제' 즉 국가균형발전법상 낙후지역을 포함하는 일정한 계획공간내에서 도시와 농촌, 중심지와 배후지, 생산공간과 생활공간을 일체화된 공간으로 파악하고 일원화된 개발행위를 통해 기능적으로 연계·통합된 개발로 전환하여야 한다.

국가균형발전특별법이 규정하고 있는 자치단체별 계획(안)의 수립, 국가균형발전특

별회계 설치 및 포괄보조, 국가균형발전위원회의 조정기능 등에 따라 통합과 조정의 기능이 강화될 것으로 기대되지만 개별사업을 집행하는 중앙부처에서도 협의회의 또는 통합사업추진 지침 등을 통해 낙후지역개발의 효율성을 높이도록 노력해야 한다.

4) 자율적-상향적 사업선택 및 재정의 포괄보조

현재와 같이 중앙정부가 계획 또는 지침의 형태로 사업의 골격을 모두 제시하고 자치단체에서는 이에 맞추어 사업물량만을 구상하는 계획체제는 지양되어야 하며 실질적으로 낙후지역발전의 청사진을 해당 자치단체가 구상할 수 있어야 하고, 특히 지역의 개발목표와 직결되는 단위 개발프로그램의 결정은 물론 프로그램내의 개발사업에 선택을 지방이 주도하여 당해 지역의 수요와 특성을 충분히 반영할 수 있도록 자율권을 부여하여야 하겠다.

5) 투자성과의 평가 및 지역간 차등적 지원

낙후지역개발사업에 대한 국가균형발전특별회계 등의 지원시 지역의 낙후정도나 재정력을 감안하지 않고 대상지구수의 비율에 따라 일괄 양여함으로써 대상지구간의 개발격차가 심화되는 불합리를 개선할 필요가 있다.

낙후지역개발사업의 시행시 지역발전수준이나 지방재정력 등을 감안, 국가지원규모나 자치단체 부담비율 등을 차등화하여 지역격차에 대한 배려를 강화하고, 자치단체에게 자율성을 부여하는 대신 정책목표 달성도에

대한 평가와 함께 인센티브제를 도입하여 자치단체간 경쟁체제를 유도하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

앞으로 행정자치부에서는 위와 같은 사업 방향의 토대위에 지방자치단체에서 지역의 내생적 발전 잠재력을 극대화 할 수 있는 여건을 조성하여 지역의 균형발전을 앞당기고 지역주민의 삶의 질을 향상시켜 나감으

로써 국민이 어느 곳에 살든지 국민 모두에게 교육, 의료서비스, 일자리 등 각종 사회복지제도에 아무런 제약없이 균등하게 접근할 수 있는 기회가 제공되어 모두가 풍요롭고 인간다운 삶을 영위하도록 '지역균형발전의 참모습'을 마련하여 지역균형발전을 앞당기는 일에 더욱 힘써 나갈 계획이다. ☺

