

지방자치를 위한 군단위 지역개발계획에 관한 연구

홍기용 · 정용복 · 김승재

(농업사회발전연구원)

An Evaluation Study of the County Regional Development Planning

Hong, Ki-Yong · Chung, Yong-Bok · Kim, Sung-Jae

Agr. & Rural Society Research Institute.

Abstract

The purpose of this study aims at evaluating the regional development planning at the Kun(County) level with a view to theoretic perspectives in terms of the planning institutes, planning goals, perception by the related organizations, data collection and analytical tools, finance and planning problems.

The follows are major findings.

1. The regional development planning at the Kun level is mainly planned by the Agricultural Development cooperation (ADC) and the Reserch Institutes including the Korea Rural Economic Research Institute. However the ADC, the main planning organization has limited special planning function and ability which appears to be the lack of comprehensiveness.
2. The planning goals broadly defined turns to be vague for the realization of the planning ideology. The agricultural production scheme within the plan is well defined but the land use plan as well as infrastrural development sheme are not specifically mentioned.
3. The implementators within the administrative organization at Kun level respond that the most important problems of the plan is the lack of finance to be implemented and follows least participation of related organizations in the planning process. It seems that the plan is prepared for demonstration only to uper administrative units rather than implementation due to unavailability of regional planning law.
4. Simple planning techniques were applied to the plan, resulting rough prediction of activities in various fields. It did not take the economic / finance feasibility studies of the major projects in the plan but did not develop any proper planning model for the future.

I. 서론

1. 연구 필요성

우리나라는 1960년대 이후 급격한 都市化, 産業化 過程을 거치면서 높은 量的經濟成長은 이루었으나 成長過程에서

累積 되어온 많은 사회경제 및 지역문제에 부딪치고 있다. 그동안 效率性을 지나치게 강조해온 下向式 開發戰略은 산업간, 부문간, 지역간, 不均衡을 심화시켰으며 특히 사회계층간 및 지역간 葛藤을 야기시켜 왔다. 최근 世界化, 國際化, 地方化時代에 접하면서 우리사회에도 다양한 欲求充足을 위한 많은 變化가 일고 있다. 그 사회변화중의 하나가 地方自治 실시이며 지역민에 의한 스스로의 지역계획 수립

과 실천이다. 이러한 시대적 요청에 따라 그동안 많은 지방자치의 기초단위지역인 郡單位에서 農村開發計劃을 수립해왔으며 이를 위해서 농업분야에서는 농림수산부, 농어촌진흥공사, 농업협동조합중앙회, 지방행정기관등에서 자치단체와 관계기관들이 여러가지형태의 農村地域開發計劃을 수립해 왔다.

이러한 계획수립과정 속에서 국토개발계획에 대비하는 지역계획의 필요성은 여러가지 측면에서 대두되었다. 첫째로, 지역간 서로다른 文化와 정치욕구의 다양성으로 인한 지역주의를 실현하여 지역발전을 국가 총체적인 발전을 지향하기 위하여 지역계획은 필요하였다. 둘째로 어느 국가이고 도시와 농촌 그리고 성장지역과 낙후지역은 항상 존재하면서 서로 갈등관계에 있다. 이러한 국토의 二分性은 그 자체내의 원할한 지역기능역할을 수행하여 낙후지역이나 혼잡지역이 전체국가발전에 있어서 사회문제화 되지 않도록 계획을 수립해야 할 것이며, 한편으로는 각지역의 異質性을 統合하여 지역의 일체성을 유지하도록 하기위한 지역계획은 필요하다. 셋째로 현실적인 지역의 적정기능수행을 위한 지역계획의 統合役割은 국가계획에서 다루고 있으나 자체 문제해결은 서로다른 지역차원으로 해석될 수 있으므로 체계적인 계획은 필요하다.

그러나, 이러한 이미 수립된 郡開發計劃들은 일정한 규범이 없는 상태에서 때로는 실효성이 낮은 청사진에 그치고, 실제로 郡開發行政을 추진할때 하나의 참고자료에 지나지 않는 사례들이 많았다. 따라서 지방자치발전을 위한 郡單位 農村地域開發計劃을 수립하기 위해서는 제도적, 재정적 및 계획이론적 테두리하에서 이루어져야 하기 때문에 그동안 수립된 군단위 계획을 이러한 측면에서 평가분석하여, 보다 현실적이며 실천가능한 計劃樹立方向을 정립해야 할 것이다.

2. 연구목적

- (1) 수립된 郡單位 地域開發計劃을 計劃理論과 執行過程의 측면에서 評價한다.
- (2) 현재 군단위 개발계획을 직접 담당하고 있는 計劃者와 執行者에게 計劃現況과 문제점에 대한 자료를 수집하여 評價分析하여
- (3) 위의 연구결과를 토대로 실현가능한 地域開發計劃 樹立의 개선점을 제시코져한다.

3. 연구방법

- (1) 군단위 농촌개발계획 현황과 추진과정을 파악하기 위하여 계획수립에 많이 참여하였던 관계연구기관을 방문하고 조사에 필요한 전문가의 자문을 받았으며
- (2) 년도별 수립현황과 다른 연구기관에서 1985 - 1990 사이에 작성하였던 군을 모집단으로 계속수립·수집하여 분석기준에 따라 분석 하였다.
- (3) 개발계획 수립과정과 추진현황을 파악하기 위하여 농촌지도소장과 시·군단위 계획담당자를 대상으로 작성된 면접조사표에 의하여 직접 자료를 수집하였다. 농어촌 지역 종합계획과 설문조사지역이 약간 차이가 있는 것은 표본집단은 동일하였으나 자료의 유용성을 고려하여 계획작성지역을 조정하였기 때문이다. 이렇게하여 선정된 군은 Table 1과 같다.

Table 1. 자료수집지역

계 획	농어촌 지역종합계획	설문조사 지역
지 역	서천, 안동, 영동, 영천 성주, 남원, 김제, 김포 여주, 보성, 창녕, 고성	서천, 안동, 영동, 영천 성주, 남원, 김제, 김포 여주, 보성, 창녕, 고성 파주, 연천, 부여
계	12	15

II. 본 론

1. 계획수립기관

현재 수립되고 있는 군단위 각종 지역 개발계획의 계획주체는 해당 시·군의 전문인력이나 그 전문성 때문에 대부분 정부 및 대학의 연구기관이나 농업진흥공사에게 연구를 의뢰하고 있다. 농촌지역개발계획의 근간이 되고 있는 농어촌지역종합계획은 그 계획내용은 종합적이어서 계획기간은 1년 이상 걸릴 뿐만아니라 그 계획추진기간도 5년정도 걸리므로 계획수립능력과 업무량면에서 볼때 관련 행정기관에서는 자료의 제공과 의견수렴을 통하여 간접적으로 참여하고 있다. 현재 지역개발계획의 일종이라 할수있는 면단위의 농어촌정주권계획은 주로 농어촌진흥공사와 농촌경제연

구원을 비롯한 각 지방대학연구소에서 수행되고 있다. Table 2에서 보듯이 현재 농어촌지역개발계획은 본 연구 조사대상 12개군중에서 65%는 농어촌진흥공사에서 작성되고 있으며, 35%는 지방대학 연구소나 농촌경제연구원에서 작성되고 있다. 그러나 지역계획은 종합성이 요구되고 있으며 공간계획이 그 주내용이므로 군단위 지역개발계획의 65%를 담당하고 있는 농어촌진흥공사는 기관의 성격과 공간 계획수립능력면에서 많은문제점을 내포하고 있다.

Table 2. 계획수립기관 (단위: %)

농어촌진흥공사	연구소
65	35

2. 계획목표

개발계획에서 가장 중요한 내용은 계획목표로서 그 목표에 따라 계획이 수립되어야 한다. 조사지역의 지역계획 목표는 조사대상기관 모두 유사하게 서술되고 있으나 그 지역이 추구하고자하는 지역문제의 성격과 개발방향에 따라서 달라질 수 있을 것이다. 이론적으로 볼때 개발계획의 목표는 미래지향적이어야 하며 실천가능성, 포괄성,명료성을 지녀야한다.

본 조사에서 나타난 계획목표는 다양하였다. Table 3에서 보면 농촌지역개발계획에서 가장 높은 빈도를 보이고 있는 목표는 안정적 소득기반조성 및 산업기반 강화로서, 26%를 차지하고 있으며 다음으로 쾌적한 생활환경조성이 22%, 부존자원 활용제고가 14%, 자연환경보존과 이용이 12%를 차지하고 있다. 기타 목표로는 농업구조의 선진화(여주군), 지역주민의 의식개혁(보성), 지역사회개방화(김포), 지방자치확립(영동), 지역공간 재편(김제), 교통망 확충(서천) 등 다양하였다.

따라서 본 조사에 나타난 지역개발목표는 시, 군에 따라 약간의 차이는 있으나 대부분의 목표는 불분명할 뿐만 아니

라 실현성에 문제가 있는것을 지적할 수 있다. 이는 일반적으로 지역문제는 비교적 명료히 잘 명시되어 있으나 지역문제 접근방법과 지역자원 활용면에서 계획목표가 명료히 정의되지 못하고 있다. 다만 그러한 목표가 계획에 실제로 나타나 있는나의 문제는 있겠으나 계획목표 그 자체만 볼때 적절히 정의되어 있다고 말할수 없을 것이다.

Table 3 계획 목표 () : %

목 표	시 군 수
안정적 소득기반조성	11 (22)
쾌적한 생활환경조성	13 (26)
부존자원 활용 제고	7 (14)
자연환경 보전과 이용	6 (12)
지역복지 제고	3 (6)
기 타	10 (20)

3. 관계기관의 計劃 認知度

군 개발계획은 綜合性和 유관기관과의 聯關性的 특성을 지니고 있으며 군개발계획의 집행주체는 군행정 관계기관이 되어 때문에 군단위 여러 관계기관의 참여는 자료의 제공과 개발방향에 대한 전문적 지식을 제공하기 위해서 필요함은 물론 집행의 실천성을 높이기 위하여 필요한 절차이다. 군개발계획의 주요부분은 농업이 차지하고 있으며 기술행정을 담당하고 있는 농촌지도소의 역할은 매우 중요하기 때문에 본 연구에서는 이들에 대한 의견을 청취하였다. 그리하여 군개발계획에 대한 농촌지도소의 認知度를 보면 계획전체를 이해하고 있는 농촌지도소는 26.7% 밖에 되지 못하며 전혀 모르고 있는 농촌지도소도 6.6% 에 이르고 있다. 또한 군개발계획 이외의 관련개발계획에 대해서도 46.6% 의 농촌지도소에서 전혀알지 못하고 있다. 군개발계획에 대하여 농촌지도소에서는 부분적으로만 인지하고 있으나 다른 개발계획은 전혀 알지 못하고 있다.

Table 4 농어촌 개발계획에 대한 인지 정도 () : %

區 分	全部把握	部分的으로把握	모르고 있음	계
郡開發計劃	4(26.7)	10(66.7)	1(6.6)	15(100)
其他開發計劃	4(26.7)	4(26.7)	7(46.6)	15(100)

군개발계획에 대한 주요기관의 하나인 농촌지도소의 참여 정도를 보면 표에서 보면 조사기관의 약 53% 지역은 적극적인 참여를 보였으나, 기타 지역은 소극적인 참여에 그치고 있다. 군개발계획 이외의 개발계획수립에는 그 참여도가 더욱낮아 40% 지역만이 적극적인 참여를 하였고 60% 지역은 소극적인 참여에 그치고 있다. 따라서 실천성을 전제로 계획을 세우기 위해서는 계획수입시에 관계기관의 필요성을

충분히 인지시키고 적극적인 참여가 필요하다 하겠다. 따라서 군단위 지역개발계획은 행정담당자와 극소수의 행정책임자만이 그 필요성을 인지하고 있을뿐 관련기관의 집행책임자들의 계획에대한 인지도는 매우 낮음을 볼수 있어서 현재 계획되고 있는 군단위 지역개발계획은 수립단계에서 부터 많은 문제를 안고 있다.

Table 5. 농촌지도소의 참여정도

(): %

區 分	무응답	적극적	보 통	소극적	참여없음	計
郡開發計劃	— (0.0)	8 (53.3)	5 (33.3)	1 (6.7)	1 (6.7)	15 (100)
其他開發計劃	6 (40.0)	6 (40.0)	2 (13.3)	— (0.0)	1 (6.7)	15 (100)

4. 資料 및 計劃內容

계획수립을 위한 관련 자료수집내용을 보면 인구,토지이용,산업,지역경제,생산기반시설, 지방재정, 주택 및 인력개발 등으로 구성되어 있다. Table에서 보듯이 지역개발계획수립에 필요한 내용은 대부분 수집되고 있다고 말할 수 있다. 특히 지역개발계획에서 중요한 부분을 차지하고 있는 산업경제, 농업생산에 대한 자료는 비교적 자세히 수집, 분석 되어 있으며 농업생산기반인 耕地整理, 用水, 農機械 및 시설농업에 대한 내용은 비교적 세밀히 분석되고 있다. 이와 같은 사실은 군단위 개발계획에 空間計劃이 주요한 계획이 되어야겠으나 현재 군단위 개발계획을 추진하고 있는 기관인 진흥공사가 지니고 있는 지식과 경험 그리고 그들이 추진할 수 있는 내용이 많이 포함되었기 때문이라고 말할수 있다.

계획수립을 위한 문제영역은 7개부문으로 나누어 분석되고 있으며 주로 농업토지이용, 생산기반시설 부문에서 비교적 자세한 분석이 이루어졌으나 지역경제와 지방재정부문에서는 분석내용이 비교적 소홀이 다루어지고 있는 경향을 볼 수 있다. 지역계획은 무엇보다도 종합성을 띄어야 하며 미래지향적이어야 한다고 볼때 의료, 교육, 및 환경과 고용에 대한 자료의 부족은 지역개발계획의 주요한 단점으로 지적되고 있다. 또한 앞으로 지역고용시장과 지역금융은 농촌계획에서 매우 중요한 내용이 될것이나 이에 대한 분석은

Table 6. 주요분석내용

문 제 영 역	세 부 영 역
1. 인 구	1.1 인구통계 1.2 직 업 1.3 경제인구 1.4 인구예측
2. 농업토지 이용	2.1 이 용 도 2.2 생 산 성 2.3 작부체계
3. 산 업	3.1 고용구조 3.2 공업용지 3.3 생산산업구조 3.4 산업환경 3.5 생 산 액
4. 지역경제	4.1 산업별 생산 4.2 지역총생산 4.3 지역개인소득
5. 생산기반 시설	5.1 경지정리 5.2 도 로 5.3 용 수
6. 지방재정	6.1 현 황 6.2 세입, 세출구조
7. 주 택	7.1 현 황 7.2 개 보 수

극히 제한되어 있다. 이와같은 현상은 계획수립기관이 지니고 있는 계획의 종합성에 대한 인식부족때문으로 보인다.

지역계획은 구체적인 세부계획은 아니나 토지이용 전반에 대한 需要와 이에 따른 계획방향과 아울러 세부계획수립을 위한 지침은 줄수 있어야 한다. 그러나 계획수립기관인 농업진흥공사와 농촌경제연구원은 농업부분계획에 대해서는 강조를 지나치게 많이 하였으며, 앞으로의 농업생산변화에 따른 耕地規模의 확대와 더불어 農產物加工, 流通施設에 대한 언급이 극히 제한되어 분석되어 있음을 볼 수 있다. 아울러 농외소득증대를 위한 農村工業育成 즉 중소기업육성과 지역기업육성에 대한 대책이 수립되지 않았으며 농촌공업용지등에 대한 언급이 소홀히 다룬감이 있다.

5. 計劃樹立의 문제점

개발계획에 대한 관련기관의 평가는 계획의 집행적 측면에서 중요한 의의를 지닌다. 농촌지도가 지정한 군개발계획에 대한 문제점을 보면 가장 큰 문제점으로는 地城資源에

대한 고려가 적다는 것이다. 또한 세부계획의 내용부족, 관련기관 인지부족, 관련기관의 욕구반영부족, 관련기관 참여부족 및 수립자의 자질부족 등을 중요도 순위로 지적되고 있다. 이를 내용별로 분석해 보면 군개발계획수립의 문제점으로는 투자재원, 관련기관의 참여도, 계획의 현실성 반영 등이 중요한 문제로 지적되고 있다. 즉 현재 수립되고 있는 군개발계획은 위에서 지적한 바와 같이 계획수립의 필요성에 대한 인지가 부족할 뿐만아니라 참여정도가 비교적 낮아 실천을 고려하지 않은 추상적인 계획에 그치고 있음을 보여주고 있다. 따라서 계획수립에서 문제점으로 지적하고 있는 내용을 보면 계획을 실행할 財源을 고려하지 않고 있다는 점이다. 이는 계획이 지니고 있는 근본적인 문제점에서 이러한 문제를 파악하지 못한 연관기관에서 개발계획에의 참여 없이 계획을 수립하였기 때문에 발생된 문제로 사료된다. 아울러 현재 수립되고있는 군지역개발계획은 집행을 전제로한 계획이라기 보다는 청사진만 나열해 놓은 이상적인 계획수립을 하였다는 결론을 얻을 수 있을 것이다.

Table 7. 개발계획 수립의 문제점 순위

문 제 점	관련기관 인지부족	세부계획 내용부족	관련기관 참여부족	수립자 자질부족	지방재정고려치 않고 작성	관련기관의 욕구반영 부족
순위	3	2	5	6	1	4

6. 分析技法

군단위 농촌개발계획수립을 위한 자료수집과 분석방법은 주로 해당지역에서 소장하고 있는 統計資料와 필요한 내용을 대부분 직접 설문조사에 의해서 수집되고 있다. 많은 계획에서의 자료분석을 개발계획서를 토대로 보면 필요한 요인에 의해서 분류하여 분석되고 있지 못하고 자료의 나열에 그치고 있다. 그리하여 분석된 자료는 계획적 측면에서 해석하지 못하고 자료수집에만 의의를 두고 있었다.

자료분석기법은 비교적 단순통계에 의존하고 있으며 몇 개 군(보성, 김포, 서천) 계획에서는 Z-score, 다중회기 및 시계열분석등을 사용하고 있으나, 그 자료수집기간이 극히 짧아 통계예측치의 신빙성이 문제되고 있다. 그러나 대부분의 지역계획에서는 극히 단순통계를 사용하므로서 계획수립에서 중요한 豫測值를 정확히 측정하지 못하므로서 야

Table 8. 분석기법

통계기법	시 군 수
단순통계	전부
Z-score	보성
특화계수	김포, 영동
다중회기	김포
시계열분석	서천

기되는 계획수립의 근본문제를 지니고 있음을 볼 수 있다.

또한 이용된 자료 역시 충분한 시계열자료에 의거하지 않았으며 분석기법을 충분히 設定된 성장모형을 이용하지 못하고 있음을 발견하였다. 그리하여 충분한 자료의 수집도 문제이겠으나 이용가능한 자료를 통한 모형구축이 전혀 되어있지 못하여 사회변화에 대처한 감응력이 부족하였다.

특히 주요 대형개발사업은 반드시 경제 및 재정적 타당성 분석과 아울러 그 영향평가분석이 수반되어야 함에도 불구하고 모든 계획에서 이러한 분석은 비교적 미흡하게 취급하고 있다.

7. 投資財源

개발계획의 實現性은 投資財源에 의해서 주로 결정된다. 地域基本計劃에서는 구체성이 부족하기 때문에 정확한 투자소요액의 추정은 곤란하겠으나, 계획집행의 지침이되는 계약적인 자금소요액추정은 매우 중요하며 필수적이다. 본 연구지역의 모든 지역개발계획에서 투자소요액은 추정되고 있으며, 재원조달 가능성에 대해서는 稅源確保에 의존하지 않고 중앙정부의 재정지원으로 충당하도록 계획되어있으며 재원에 대한 구체적인 계획이 부족하다.

먼저 군 개발계획의 투자소요액에 대한 자금공급 가능성을 파악하기 위해서는 계획과 관련된 해당 시, 군의 재정자립도를 파악해야 할 것이다. 실사를 통해 분석한 조사 시, 군의 재정자립도를 보면 20% 미만인 군이 2개군이며, 30%

미만인 군 수는 8개군으로서 조사 군의 67% 를 차지하고 있어서 시,군 재정수요의 70% 정도를 중앙정부에 의존하고 있어서 계획수립의 어려움이 따른다. 이러한 빈약한 재정자립도로는 바라는 방향으로의 계획을 세울 수 없을 뿐만 아니라 국고 및 도비 보조가 필수적이라는 결론을 모든 시, 군에서 내리고 있다. 재정자립도 중에서 산업개발비와 그에 대한 세원분석은 매우 중요하겠으나 모든 계획에서 이를 찾아볼수 없었다.

군개발계획의 집행을 위한 投資財源確保에 대하여 군단위 농업지도행정을 담당하고 있는 農村指導所의 인지정도를 보면 조사대상지역의 66.7% 는 투자재원을 확보하지 못한 상태에 있다. 군단위 농어촌개발계획의 투자재원확보는 더 낮아 조사대상 지역의 80%가 재원을 확보하지 못하고 있다. Table 9 이미 확보된 군개발계획의 투자재원은 62.5% 시군은 49% 이하의 확보률을 보이고 있으나 농어촌개발계획도 이와 유사한 경향을 보이고 있다. 군단위 개발계획의 구속력의 법적비비로는 투자재원 분석과 더불어 군단위 지역개발계획의 실현성에 더 큰 의문을 제시하고 있다.

Table 9. 군개발계획종류별 재원확보 상황

() : %

區 分	郡 開 發 計 劃	農 漁 村 開 發 計 劃	基 他 開 發 計 劃
	(地域農業開發計劃 포함)		
確 保	5(33.3)	3(20.0)	4(26.7)
未 確 保	10(66.7)	12(80.0)	11(73.3)
計	15(100.0)	15(100.0)	15(100.0)

8. 妥當性分析과 對案選擇

1) 妥當性分析

지역개발계획 수립에 있어서 중요한 의사결정의 준거는 사업별 타당성분석이다. 사업타당성은 반드시 경제적 타당성만을 의미하는 것이 아니고 기술적, 경영적, 그리고 사회적 타당성도 의미하기 때문에 개발계획에는 필수적 요건이다. 따라서 지역계획수립에 있어 모든사업에 대한 타당성 분석을 할 필요는 없겠으나 주요 대형개발사업에 대한 타당성 검토는 필요하다.

조사대상지역의 개발계획에 나타난 사업타당성은 조사지역 모두 찾아볼수 없었으며 다만 계획수립시 주민 참여(40%)를 통한 의사결정과정에서의 합리성만을 강구하고

있다.

사업타당성분석으로 생각되는 사업에 따른 기대효과 설명은 객관성과 합리성이 결여되어 있으나 대부분의 분석은 전문가의 직관에 의해 이루어지고 있다. 한편 사업에 따라 計量 數值를 費用的 측면에서 나열하고 있으나 사업수익에 대한 언급이 대부분 없었다. 따라서 지역개발계획수립에

Table 10. 사업타당성 분석

분석방법	%
기대효과	60
주민참여	40
수치비교	30

있어서 무엇보다도 그 타당성분석과 분석에 따른 의사결정은 계획의 과학성과 객관성을 높일수 있는 이론적 배경이 될 것이다.

2) 對案選擇

계획은 일반적으로 다양성과 융통성을 지니고 있기 때문에 계획선택에는 여러가지 실천가능한 안을 수립하여 그 중에서 가장 적절한 안을 선택해야한다. 이러한 선택 역시 感應度分析을 통해 사회여건변화에 따른 합리적 선택을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 사회상황은 계량화할 수 없는 부분이 많기 때문에 분석의 어려움이 따른다. 물론 사회여건 변화는 분야별 자료에 의한 豫測模型을 과학적 근거로 하여 미래의 변화를 예측하여 계획선택에 기준을 제공할 수 있을 것이다.

Table 11에서 보면 군단위 개발계획에서 가장 많은 정

Table 11. 정책대안 () : 수

부 문	시, 군
인 구	성주(6), 김제(5), 남원(5), 창녕(3), 영동(2)
지역경제	안동(7), 성주(6), 고성(5), 김제(4), 남원(4), 창녕(3)
투자계획	창녕(2)

Table 12. 군개발계획별 추진 정도 () : %

區 分	80% 以上	79~50 %	40~21 %	20% 以下	計
郡 開 發 計 劃	— (0.0)	2 (22.2)	4 (44.4)	3 (33.4)	9 (100.0)
農漁村開發計劃(地 域農業開發計劃포함)	— (0.0)	4 (36.4)	2 (18.2)	5 (45.4)	11 (100.0)
其 他 開 發 計 劃	2 (22.2)	3 (33.3)	2 (22.2)	2 (22.2)	9 (99.9)

2) 未執行 原因

개발계획의 未執行은 투자재원을 비롯하여 사회, 정치적인 여러가지 요인이 작용한다. 개발계획의 수립과 집행에 직접, 간접으로 참여한 농촌지도소의 의견을 요약해 보면 Table 13과 같다. 표에서 보듯이 가장 많이 지적하고 있는 개발계획의 미집행 원인으로는 地方財源을 고려하지 않고

책선택 대안을 제시하고 있는 部門은 지역경제성장으로서 대부분의 조사대상지역이 이에 대한 대안을 제시하고 있다.

지역경제성장에 대한 정책대안수에 있어서 많은 지역은 7개 대안을 제시하고 있으며 대부분 지역에서는 4개 정도의 대안을 언급하고 있다. 그다음으로 많은 정책대안을 제시하고 있는 部門은 인구예측 모형으로서 조사대상지역의 40% 지역에서 서로다른 예측모형을 제시하고 있다. 이들 지역은 대부분 급격한 인구성장이 예측되는 지역으로서 과거의 인구자료로는 그 예측이 불가능한 지역이다.

9. 計劃執行

1) 推進程度

수립된 계획은 집행을 전제로하고 있으나 군지역개발계획의 법적 특성상 그 추진정도는 매우 낮았다. 표에서 보면 군개발계획수립 조사지역의 77.8%는 49% 미만의 집행정도를 보이고 있다. 또한 조사지역의 33.4%는 20% 이하의 추진정도를 보이고 있어 계획수립에 큰 문제점을 지니고 있다. 그러나 시군에서 직접 수립한 농어촌개발계획은 지역개발계획의 집행정도 보다 그 추진정도가 높아 36.4% 지역에서 50~80%가 추진되고 있다. 즉 군단위 지역개발계획은 구체적인 구속력이 없기 때문에 계획의 실행성보다는 개발방향 제시에 큰 의의를 두고 있는 경향을 보이고 있다.

계획을 수립하였고, 둘째 원인으로는 예산배정이 없이 계획을 수립하였으며, 셋째로는 행정수요의 변화에 따라 계획환경이 변화되었으며, 넷째로는 추진기관장의 빈번한 이동을 그 주요한 요인으로 지적하고 있다. 다섯째 요인으로는 계획이 너무 현실을 반영하지 못하고 있다고 지적하고 있으며 기관참여부족이 중요한 계획의 미집행 요인으로 작용하고

있다.

Table 13. 계획의 미집행 원인

원인	地方財政 고려치 않고 計劃樹立	推進段階別 配定 豫算不足	計劃 現實과 격리	行政需要의 빈번한 變化	推進 機關長 자리移動	關聯機關 參與不足	郡內關聯 機關의 與件 고려치않음
순위	1	2	5	3	4	7	6

10. 評 價

개발계획에 대한 직접, 간접으로 관련있는 기관의 여러가지 측면에서 본 전반적인 평가는 앞으로의 계획 추진과 아울러 수정, 보완해야 한다고 지적하고 있다. 즉 농촌지도소의 군개발계획에 대한 평가는 Table 14에서 몇가지로 요약할 수 있다. 즉 군개발계획에서 비교적 높이 평가하고 있는 내용은 세부계획의 구체성을 들고 있으며, 다음으로는 현실

반영도 등이었으며, 가장 낮게 평가되고 있는 내용은 재정 반영도를 지적하고 있으며, 다음으로는 미래예측에 대한 미흡과 관련기관의 참여부족을 들고있다. 따라서 군단위 지역개발계획은 무엇보다도 세부계획이 수립되어 있지 못하고, 이상적 군개발 방법 제시로서의 의의만을 두고 있으며 현실반영이 낮고, 사업추진에 대한 재정을 고려하지 않고 계획을 수립하였다고 평가하고 있다.

Table 14. 군개발계획에 대한 자체평가

(): %

區 分	높 음	보 통	낮 음	없 음	계
○ 財政反映度	— (0.0)	6 (40.0)	9 (60.0)	— (0.0)	15 (100.0)
○ 現實反映度	2 (13.3)	9 (60.0)	3 (20.0)	1 (6.7)	15 (100.0)
○ 未來豫測適合度	4 (26.7)	6 (40.0)	4 (26.7)	1 (6.6)	15 (100.0)
○ 住民參與度	2 (13.3)	6 (40.0)	6 (40.0)	1 (6.7)	15 (100.0)
○ 關聯機關 參與度	2 (13.3)	7 (46.7)	6 (40.0)	— (0.0)	15 (100.0)
○ 細部計劃의 具體性	1 (6.7)	10 (66.6)	3 (20.0)	1 (6.7)	15 (100.0)
○ 關聯計劃과의 連繫性	1 (6.7)	7 (46.7)	7 (46.7)	— (0.0)	15 (100.0)

참 고 문 헌

1. 國土開發研究院, 地方自治化에 대비한 都市計劃運營方案研究, 1989.
2. 京畿道, 國土 및 地域開發分野에 있어서 中央과 地方政府役割 分擔體系, 1987.
3. 農村開發研究會, 農村開發論, 형성출판사, 1992.
4. 統計廳, 地域統計年報, 1992.
5. 최양부, 이정환, 산업사회의 農村發展戰略, 韓國農村經濟研究院, 1987.
6. 한국농촌경제연구원, 2000년을 향한 國家長期發展構想, 농업부문, 1986.
7. _____, 農村地域 綜合 開發研究의 課題,

- 1985.
8. 한국농촌경제연구원, 農村地域計劃 樹立과 推進方案, 1987.
 9. 地方行政研究院, 地方自治下の 都市計劃 管理모델에 관한 연구, 1989.
 10. _____, 小都邑 特性和 開發模型에 관한 연구, 1989.
 11. _____, 輿地落後 地域의 개발모형 設定에 관한 연구, 1991.
 12. _____, 地域開發을 위한 投資財源 調達方案, 1989.
 13. Bruton, M., and D. Nicholson, Local planning in practice, Hutchinson(London), 1988.
 14. Carter, H., Urban and Rural Settlements, Longman(London), 1990.
 15. Clark, P., Rural Settlement planning, Methuen(London), 1983.
 16. Cumberland, J., Regional Development : experiences and perspectives in U.S.A, Mouton(Paris), 1971.
 17. Garner, J. F. and N. Gravells, planning Law in weston Europe, North Holland(Amsterdam), 1986
 18. Glasson, J., Regional planning, Hutchinson(London), 1974.
 19. Harriss, J., Rural Development, Hutchinson(London), 1982.
 20. Massey, D. and J. Allen, Uneven Re-developmsnt, Hodder (London), 1988.
 21. Matthews, R., The creation of Reginal Dependency, University of Toronto press(Toronto), 1983.
 22. Ratchiffe, J., Town and Country planning, Hutchinson (London), 1974.
 23. UNCRD, Administration of Regional and Local Development, UNCRD(Nagoya), 1983.
 24. 농촌진흥청 발간, 「韓國農村指導事業發展過程」 1979. 9. 30.
 25. 孫宗鎬 「韓國農政의 發展史」 1980. 4. 1. 仁成出版社
 26. 농림부발간 「1차 농어민 소득증대 특별사업 총람」 1969. 7. 22.
 27. 농림부발간 「2차 농어민 소득증대 특별사업 총람」 1982. 3.