

제1주제

농촌의 새로운 비전과 지역정책의 방향 정립

송 미 령

(한국농촌경제연구원 지역개발팀장)

농촌의 새로운 비전과 지역정책의 방향 정립¹⁾

1. 왜 농촌정책인가

- 국가정책 차원에서 농촌의 개발은 꾸준히 제기되어 온 과제임. 그러나 농촌개발의 의미나 의의는 농촌을 둘러싼 여건 변화에 따라 바뀌어왔음
- 우선 농업, 농촌, 농민을 강조하던 시대의 농촌개발은 농업개발과 동의어로 사용되었음. 또한 도시화에 따른 농촌지역의 상대적 낙후성이 강조되면서 농촌개발은 농촌지역의 부족한 SOC 정비와 같은 의미로 사용되었음
- 그러나 최근에는 이러한 농촌개발에 대한 기존 개념에 대한 비판과 함께 농촌지역의 자원과 주민의 참여에 기초한 나아가 전 국민에게 열린 통합적 농촌개발, 지역경영 등의 중요성이 제기되고 있음
- 이러한 측면에서 이 글에서 검토하고자 하는 바는 이 시대 우리 농촌개발의 비전은 무엇이며 그에 걸 맞는 정책은 어떻게 체계화되는 것이 적합한가 하는 것임
- 이를 위해 글의 구성은 다음과 같이 하였음. 우선 제2장에서는 농촌개발에 관한 기존의 논의를 간략히 살펴보고 농촌지역의 고유한 개성과 자원에 기초한 농촌개발의 비전을 제시함. 그리고 이러한 관점에서 제3장에서는 우리나라의 농촌개발정책 현황을 간략히 평가한 후, 제4장에서 농촌개발정책의 체계화 방안을 제시하고, 끝으로 제5장에서는, 충분하지는 않지만, 지역에 남겨진 과제를 제안하기로 함

1) 이 글은 새국토연구협의회 제2차 포럼에서 발표되었던 것을 수정, 보완한 것이다.

II. 농촌개발의 의미와 새로운 도전

1. 농촌의 범위와 위상

- 전통적으로 농촌은 자연, 사회, 문화, 경제적으로 도시와 대비되는 공간 내지 지역사회로 이해되어 왔음. 즉 도시는 인구밀도가 높고 농촌은 낮으며, 도시가 주로 2·3차 산업 활동을 경제적 기반으로 하는 반면에 농촌은 1차 산업을 경제기반으로 한다는 것임
- 이러한 전통적 개념에서는 '농촌지역은 곧 농업지역'으로 인식되었으며, 농촌의 기능은 식량생산과 원료공급처, 도시 공산품의 소비시장으로 규정되고, 농업의 비중이 급락한 산업사회에서 농촌이란 낙후한 공간 혹은 나머지 공간으로까지 인식되었음
- 한편 우리나라에서는 흔히 행정구역을 기준으로 시부(市部) = 도시, 군부(郡部) = 농촌 또는 동부(洞部) = 도시, 읍·면부(邑·面部) = 농촌으로 구분하고 있음. 이는 단위지역 내의 인구수에 따라 도시와 농촌을 구분하는 것임
- 다른 한편 제도적인 차원에서 농촌지역은 국토공간에서 용도지역상 도시지역을 제외하고 남은 '나머지 지역(비도시지역)'의 개념으로 파악되기도 함
- 그러나 오늘날 농촌은 단순한 농업생산공간이 아니라 전 국민의 생활공간으로서 그리고 농업 이외의 다각적 경제활동이 이루어지는 산업공간으로서, 환경 및 경관과 휴식 및 레크레이션 공간으로서 그 중요성이 부각되고 있음
- 또한 농촌은 이와 같은 고유한 기능을 지님과 동시에, 도시의 '나머지'나 주변이 아니라 도시와의 적극적인 교류를 통한 공생을 추구함

2. 농촌 그리고 농촌개발의 비전

- 위에서 언급한 바와 같이 농촌은 전 국민에게 열려 있는 생활공간이자, 다각적 경제활동이 이루어지는 산업공간이며, 아름다운 환경과 경관을 보전하고 여가와 휴식이 이루어지는 자연공간의 기능이 중첩되어 있는 곳임. 그리고 이러한 중첩적 기능을 효과적으로 달성하기 위해 정책의 영역과 방향, 수단이 설정돼야 함

1) 생활공간으로서의 농촌

- 농촌에 거주하는 모든 국민의 생활에 필요한 공공서비스(의료, 교육, 복지, 문화 등)와 사회간접자본(주택, 도로, 상하수도, 교통, 정보, 통신)이 최소한으로는 공급되어야 함
- 특히 국민최저한(national minimum)의 관점에서 전 국민이 국토 어디에 살든 최소한 누리고 살 수 있는 생활여건을 마련하는 것이 공공부문의 역할임
- 이러한 공공서비스와 사회간접자본을 공급하는 농촌개발정책이 필요함. 생활공간으로서 농촌지역의 상대적 낙후성을 극복할 수 있는 지속적인 정책집행과 획기적인 재정지출이 요구됨

2) 산업공간으로서의 농촌

- 농업은 농촌지역의 가장 중요한 기반산업임. GNP에서 차지하는 농업의 비중은 이미 5%수준으로 낮아졌지만, 농촌지역에서 농업이 차지하는 비중은 여전히 절대적임
- 따라서 농업개발은 여전히 중요함. 다만, 농업개발의 목적을 지금까지와 같이 규모화를 통한 생산성 향상에 두는 것은 재검토될 필요가 있음

- 특히 통합적 농촌개발을 위해서는 일정 규모 이상의 인구유지가 필요하고, 농촌에 대한 국민의 요구가 값싼 식량의 제공에서 다면적 기능으로 전환되는 추세이므로 농업개발의 방향도 환경친화적인 고품질 농산물 생산으로 바뀌어야 함
- 한편 농업이 농촌지역에 중요한 산업인 것은 사실이지만 농촌지역의 유일한 산업은 아니고 그래서도 안 됨. 이미 여러 농촌지역에서 비농업 경제활동의 종사자가 농업종사자를 훨씬 능가하고 있으며, 농촌 지역사회를 지속적으로 유지하기 위해서는 농촌지역의 경제활동이 다각화되어야 함
- 경제활동의 다각화는 비단 농민의 경제활동 다각화뿐 아니라 비농민의 경제활동이 활성화되어야 한다는 것을 의미함. 농촌지역의 경제활동 다각화와 관련해 농산물의 가공 및 마케팅, 연관산업 및 새로운 기업 창출, 향토문화산업과 농촌관광의 활성화 등이 중요함
- 이를 위해서는 기존 농업정책의 방향 전환 및 농촌지역의 경제활동의 다각화를 촉진하기 위한 새로운 농촌개발 정책수단의 도입이 필요함

3) 자연공간으로서의 농촌

- 농촌에 대한 국민적 인식과 요구가 변화하면서 자연공간으로서 농촌의 중요성이 점차 증대되고 있음. 즉, 농촌이 단순한 생산공간이 아니라 아름다운 환경과 경관을 보전하는 의미 있는 공간으로서 그리고 전 국민의 여가와 휴식공간으로서 주목받고 있는 것이 세계적 추세임
- 그러나 그간 우리 농촌의 환경 및 경관은 이른바 개발의 미명아래 급속도로 파괴되어 왔기 때문에 농촌 환경 및 경관을 회복하고 보전하는 것은 매우 긴급한 과제임

- 회복하고 보전해야 할 환경 및 경관의 범위에는 비단 자연환경 뿐 아니라, 야생동식물 보호, 유형·무형의 전통적 문화유산(전통 건축물, 문학 및 예술, 축제, 식문화 등), 그 지역의 개성 등이 포함되어야 하며, 이것이 결국 농촌의 경제활동 다각화와도 밀접한 관련을 갖어야 함

4) 주민의 역량을 키우는 농촌개발

- 현재 우리 농촌의 경우 그 역량이 매우 미약한 게 사실임. 따라서 농촌개발정책을 이른바 상향식(bottom-up)으로 전면 개편하는 데는 한계가 있음
- 그럼에도 불구하고 농촌개발정책이 결과뿐 아니라 과정으로서도 그 위상을 높여가기 위해서는 농촌개발은 기본적으로 상향식으로 추진되어야 하며 장기적 관점에서 지방과 주민의 역량을 강화하기 위한 노력을 기울이지 않으면 안 됨
- 이를 위해서는 각종 교육 및 훈련기회를 더욱 확대해야 할 뿐 아니라, 지방과 주민 스스로 자신의 문제를 찾아내고 그 해결책을 고민할 수 있는 새로운 정책프로그램이 적극적으로 개발되어야 함

Ⅲ. 농촌개발정책의 성과와 한계

1. 기존의 농촌개발사업

- 정책은 사업을 통해 구체화됨. 기존의 우리나라 농촌개발사업은 중앙정부 10개 부처가 약 40여 개의 사업을 중심으로 추진하여 왔음. 대강의 특징을 나열하면 다음과 같음
- 첫째, 개개 사업마다 그 근거 법을 바탕으로 추진하고 있음
- 둘째, 개별 사업이 적용되는 공간 범위는 마을, 마을권, 읍·면, 시·군 일부지역(대체로 3~5개 읍·면) 등으로 다양함
- 셋째, 사업 내용은 표면적으로는 다양하게 나타나지만, 주택 및 도로정비나 공공시설 공급 등과 같이 농촌의 부족한 SOC를 보충하는 하드웨어 정비가 주를 이루었음. 굳이 그 내용을 구분하자면, 일반 농촌의 정주기반 확충, 낙후 농촌의 정주기반 확충, 도농교류 등 소득기반 조성 등으로 큰 구분이 가능함
- 넷째, 사업 추진 절차와 방식에서는 법률 등으로 사업대상지가 먼저 지정된 상태에서 추진하는 방식과 시·군 등이 작성한 사업계획서 등을 토대로 공모 형태로 추진하는 방식으로 양분할 수 있음
- 또 다른 한편으로, 사업을 위한 계획의 수준이 기본계획인가 아니면 물량계획인가로도 구분이 가능함. 이 이외에도 여러 가지 각도로 농촌개발사업을 분류해 볼 수 있을 것임

<표 1> 농촌 지역개발사업 현황

시 군	도시 기본계획/관리계획					
	농업농촌발전계획					
			지역특화발전 특구계획	점경지역종합계획	농지이용계획	
읍 면				경주권 개발계획		
				오지·도서종합 개발계획		
				소도읍육성계획		
마 을	문화마을조성사업	자연생태우수마을	녹색농촌체험마을	농촌마을종합개발		
	농어촌주거환경 개선사업		전통테마마을	산촌종합개발사업		
			어촌체험마을	어촌종합개발사업		
			어름마을가꾸기			
			정보화시범마을			
단 위 시 선	농어촌도로경비	아름다운마을 조성사업	빛소년수련마을 지원사업		농촌용수개발	미곡종합처리장 설치운영
	소하천경비				경지정리	가축계열화사업 /한우사업
	상수도/하수도 사업				배수개선	농산물표준규격화
	폐기물종합처리시설				수리시설개보수	농산물산지유통 기반확충
	무엇목육성화장실개선				기계화경작도확포장	농산물유통시설지원
	오지교통지원사업				방조제개보수	농기계구입지원
	농어촌다목적장정조성				밭기반경비	농업종합자금
	생활환경 개선	자연환경보전	도농교류확대	지역종합개발	생산기반/경비	소득기반/지원

자료: 조원광(2004).

<표 2> 군특회계 농촌 지역개발사업 개요

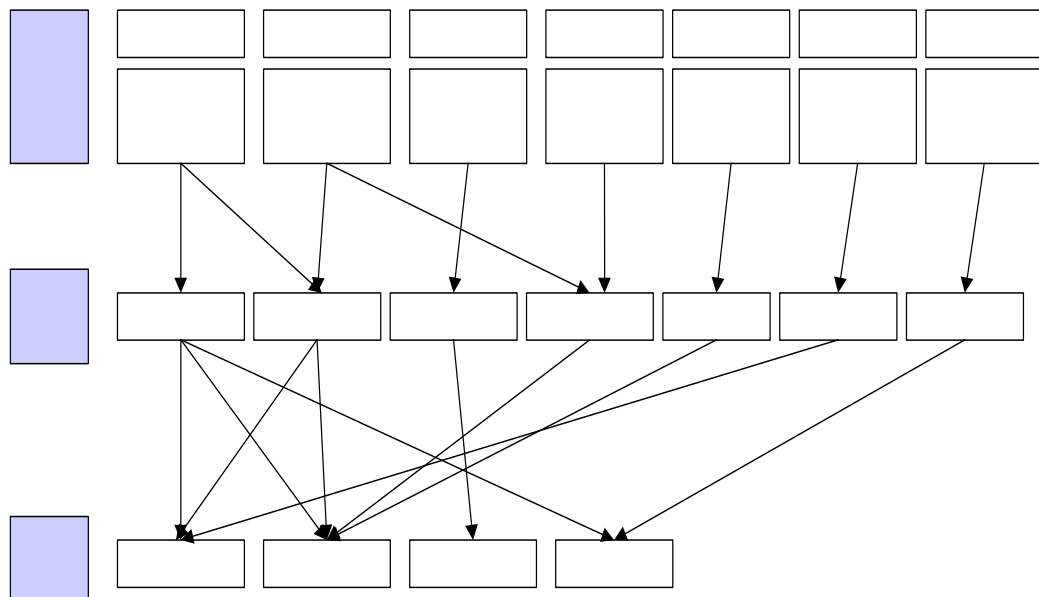
사업명	부처	근거법	계획수립	사업대상 범위	주 사업 내용	비고
점경지역지원	행자부	점경지역지원법(2000)	○	-15개 점경 사 군 98개 읍· 면·동	정주기반 확충	
도서종합개발	*	도서개발촉진법(1986)	△ (사업불량 계획)	-53개 도서면 (410개 도서)	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -면당 5억원
오지종합개발	*	오지개발촉진법(1988)	△ (사업불량 계획)	-399개 오지면	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -마을별 소액 분산 투자
소도읍육성	*	지방소도읍육성 지원법(2001)	◎	-194개 읍(면)	-정주기반 확충 및 지역특화사업 활성화 -소프트웨어 사업	제한적 공모방식
농촌마을종합 개발	농림부	농어촌경비법 삼의절특별법(20 04)	◎	-정주권면의 마을권역(3~ 5개 법정리)	-정주기반 확충 및 지역특화사업 활성화 -소프트웨어 사업	공모방식
정주기반확충	*	농어촌경비법	○	-757개 정주권면	정주기반 확충	-마을별 소액 분산 투자
전원마을조성	*	농어촌경비법	△ (시설계획)	-정주권면 중심 마을(면소재지)	택지조성 및 정주기반 확충	신마을조성 및 기존마을 재정비형
녹색농촌체험 마을	*	농업농촌기본법 농어촌경비법	○	-마을	-도농교류사업 -소프트웨어 사업	공모방식
산촌종합개발	산림청	산림기본법 임업및산촌진흥 촉진에관한법률	△ (시설계획)	-193개 산촌마을	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -사전설계비 포함
어촌체험관광 마을조성	해수부	농어촌경비법 해양수산발전기 본법	○	-연안 시·군 60 개의 1개 마을	도농교류사업	-제한적 공모방식 -어촌계 지원 및 자부담 5%
어촌종합개발	*	농어촌경비법 농어촌구조개선 특별회계법	○	-160개 권역 (1,200개 어촌계)	정주기반 확충 및 지역 특화사업 활성화	
농촌진흥테마 마을	농림청	농업농촌기본법 농촌진흥법	○	-(157개) 마을	-도농교류사업 -소프트웨어 사업	-공모방식 -추진 과정 독특성 (생활지도사)
개발촉진지구 지원	건교부	지역균형개발및 지방중소기업육 성에관한법률(19 94)	○	-72개 시·군 (2~3개 면에 경 치는 벨트 중심)	정주기반 확충 (도로건설 위주)	-시·군의 지구지정 및 개발계획 승인신청 -민자유치 저조 및 예산 부족으로 사업 지연

자료: 송미령·박주영(2004).

- 이와 같은 기존의 농촌개발사업에 대해서는 다양한 각도에서 평가가 있었음. 절대적 낙후의 시대에는 하드웨어적 정비가 불가피한 선택이었던 만큼 농촌개발사업이 농촌의 낙후한 물리적 기반 구축을 하는데 상당 부분 기여했다는 점을 부인할 수 없음에도 불구하고, 물리적 기반을 닦는 일에만 지나치게 치중하여 왔다는 것이 가장 보편적 평가임
- 그밖에 몇 가지 부정적 평가를 종합해보면 첫째, 사업간 중복성이 존재한다는 점임. 여러 부처에서 경쟁적으로 농촌개발사업을 추진함으로써 성격상 비슷한 사업들이 중복되는 경향이 있음. 가령, 정주권개발사업과 오지개발사업은 사업의 추진 체계나 내용에 있어 큰 차이가 없음에도 불구하고 농림부와 행자부의 역할 분담을 위한 편의에 의하여 정주권면과 오지면을 분할하고

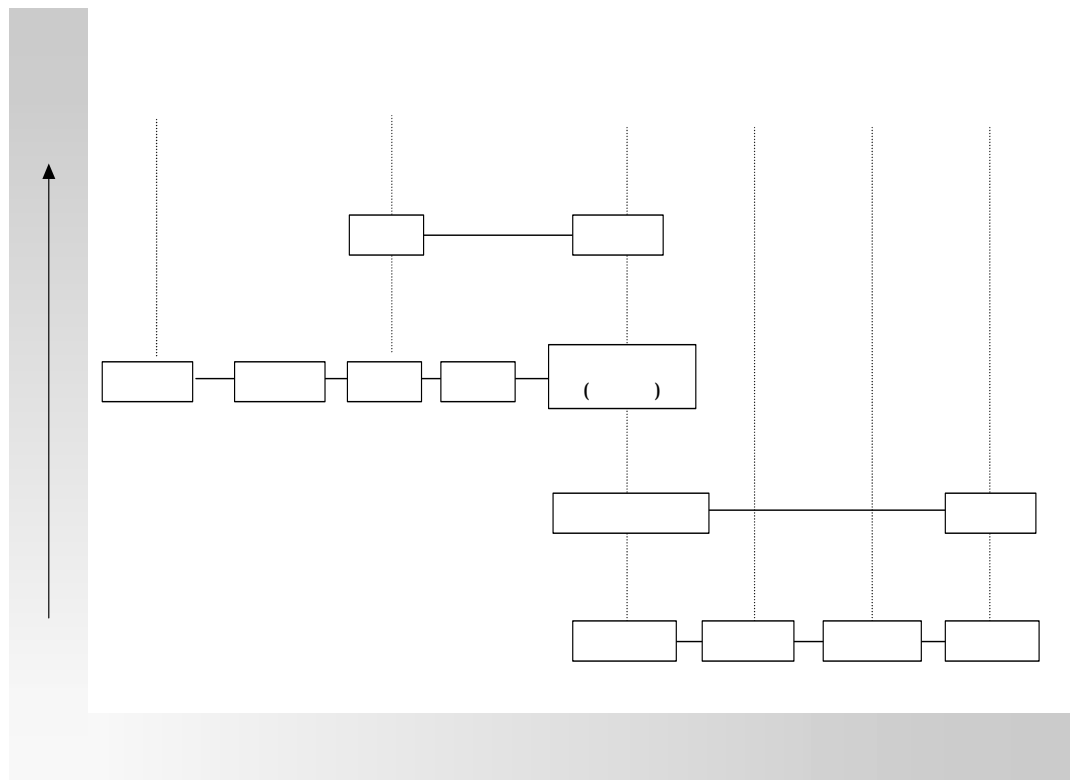
있을 뿐임

- 둘째, 현장에서의 비효율성이 발생하고 있음. 사업 추진 체계가 다기화되어 있어 시·군 단위에서 종합화·체계화되지 못하는 측면이 있기 때문임



[그림 1] 농촌 지역개발사업의 중앙·지방간 추진 체계 예시

- 셋째, 농촌 정주체계 및 부처 간 기능과 무관한 공간(정책대상지역) 분할 체계를 형성하고 있음. 국토 속의 농촌의 위상과 역할 및 농촌의 정주체계, 생활권, 경제권 등을 고려치 않고 편의적으로 공간을 구분하거나, 큰 타당성이 없음에도 불구하고 오지면·정주권면을 구분하거나, 혹은 농촌·산촌·어촌 구분이 혼재되어 있음. 이는 부처별 미션과 기능에도 부응하지 않는 업무를 추진하게 할 가능성이 높음



[그림 2] 공간범위에 따른 농촌 지역개발사업의 분포

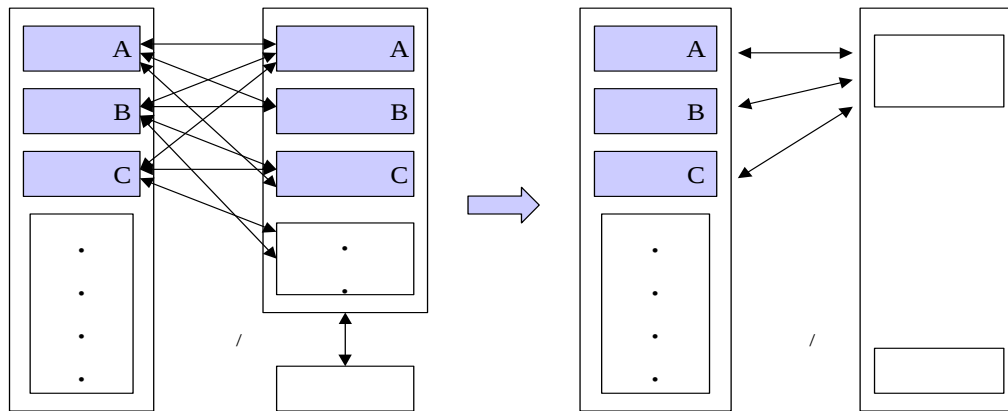
- 넷째, 사업 내용의 시의성 및 차별성이 미약함. 사업 목적과 내용 측면에서 급변하는 시대적 수요와 지방의 현장 수요를 고려하지 않은 채 추진되는 사업이 많음. 이미 10여 년 전의 상황에 맞추어 디자인되어 시행되는 사업인 만큼 어찌면 당연한 일인지도 모름
- 이와 더불어 농촌의 지역개발사업이 지역혁신을 달성할 수 있는 요소들을 자극하는 역할을 하였는가라는 관점에서도 짚어볼 수 있을 것임. 우선, 기존의 농촌개발사업은 공간적, 기능적으로 시·군 전체 나아가 농촌 전체의 혁신을 모색하는 등과 같이 지역이 자율적, 탄력적으로 체질에 맞는 통합적 지역개발을 추진하기 어렵게 되어 있었던 것이 사실임. 즉, 주관하는 부처의 법률이나 지침에 따라 단위사업별로 사업을 추진하다보니 지역의 자율성이나 사업의 탄력성을 충분히 보장하지 못하였음

- 둘째, 농촌의 토지, 경관, 어메니티 등 ‘보전’에 초점을 둔 사업이 절대적으로 부족함. 농촌에 부족한 SOC를 공급하는 데 사업의 주 목적이 있었기 때문에 특정 농촌에 있어 지역 자원의 가치를 인식, 발굴하고 가꾸는 토대로서의 지원은 절대적으로 부족할 수밖에 없었음
- 셋째, 농촌의 인적자원 특히 주체 형성, 지역의 다양한 자원 동원을 위한 시도로서 과정적 측면을 강조하는 농촌개발사업은 거의 없었음. 이는 사업 내용과도 관련이 깊은 바, 하드웨어 물량을 중심으로 한 성과를 강조하기만 하였지 사업 과정이나 절차의 효과성을 도모할 수 있는 사업을 배려하지는 못하였던 탓임. 그러다보니, 지역의 역량, 주체의 육성을 도모할 수 있는 경로와 기회는 부족할 수밖에 없었음

2. 참여정부의 농촌개발정책

- 참여정부 들어와 지방화와 분권화가 강조되는 흐름 속에서 농촌개발정책에도 여러 변화가 나타났음. 우선, 「지방일괄이양법」 제정 등으로 지방분권 추진에 따른 권한의 지방이양 및 책임성이 강조되었음. 도시계획 권한의 지방이양을 비롯하여 중앙정부가 추진하던 지역개발사업 중 일부가 지방이양사업으로 본격 재편되기도 하였음²⁾
- 둘째, 균형발전특별회계라는 새로운 예산운용 시스템이 형성됨으로써 중앙정부의 부처별로 지자체에 지원하던 농촌개발사업의 대다수가 균특회계사업으로 이전되었음. 알려진 바와 같이 균특회계에 포함된 사업의 경우, 주어진 예산의 한도내에서 지자체가 필요한 사업을 취사선택할 수 있도록 하고 있음

2) 지방이양대상 사업은 지방사무성격(지역특화사업 등), 반복적 집행성격(여성농업인센터 운영 등), 지방재원 보전성격, 소액보조사업성격(소규모 문화관광축제, 친환경화장실 등)의 사업이다.



[그림 3] 군특회계사업의 예산운용 체계 변화

- 셋째, 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질(Quality of Life) 향상을 도모하고, 중앙정부 부처별로 시행되는 분절적 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 「삶의질향상특별법」)」이 제정되었음
- 이를 따라 시·군 단위의 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태 조사, 기본계획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업 예산 반영을 적극적으로 하며 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 재원을 우선 사용하는 것으로 하였음
- 또한 국무총리를 위원장으로 하는 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회”를 설치하여 부처간 협조 및 조정 체계를 제도화하고자 하였음
- 넷째, 낙후지역의 혁신 유도를 위해 일방적인 사업성 자원 확대보다는 분산되거나 중복된 지역개발사업의 체계화로 투자 성과의 극대화를 모색코자 신활력사업³⁾을 신설하였음. 무엇보다 농

3) ○ 지역 선정

- 지표: 인구(인구변화율, 인구밀도), 산업경제(소득세할주민세), 재정(재정력지수)
- 범위: 전국 234개 지자체 중 하위 30%로 70개 시·군

촌 지역개발에서 지역의 자율성, 소프트한 분야에의 강조 등은 주목할 만한 변화임

- 그러나 여러 제도나 사업의 적용 과정을 들여다보면 근본적 변화라고 보기는 어렵고 농촌의 특성을 간과하고 있지는 않은지 하는 의문이 드는 대목도 없지 않음. 우선, 급격한 지방화 추세에도 불구하고 정작 지방화를 받아 들일만큼 지방의 수용태세는 아직 확립되어 있지 못함
- 또한, 균특회계사업 운용의 경우, 예산총액한도 내에서 지방이 사업을 선택하는 체계 하에서는 예산 규모가 작다거나 효율성이 떨어지는 사업 혹은 공무원 입장에서 많은 역할을 해야 하지만 생색이 나지 않는 사업은 인기 없는 사업으로 전락될 것이라 짐작됨. 문제는 대부분의 농촌개발사업이 이러한 특성을 지니고 있다는 것임. 따라서 장기적으로는 농촌개발사업 예산 축소 가능성이 없지 않음
- 셋째, 「삶의질향상특별법」의 경우 역시, 중앙정부에서 기본계획을 수립한 후 그에 따라 시·군에서 계획을 수립하는 하향식 구조로 되어 있고, 계획을 수립한다 하여도 행정정적 구속력을 보장할 수 없어 목적인 바를 달성하기 어렵게 되어 있음
- 한편 신활력사업은 기존 낙후지역 사업과의 차별성과 연계성이 모호할 뿐만 아니라 「삶의질향상특별법」 등을 통해 지역개발사업의 체계적 정비를 도모하고자 하는 상황에서 또 하나의 사업을 탄생시켜 농촌개발사업의 체계적 정비를 방해하고 있는 듯한 인상마저 주고 있

○ 지원 규모

- 매년 2,000억 원의 규모의 재원을 확보하여 지원

○ 지원 방안

- 3년간 일정액 지원, 최대 3번까지만 선정 및 지원
- 낙후도를 감안하여 차등 지원
- 선정된 지자체에서는 지역혁신체계(RIS: Regional Innovation System) 구축후 중장기 지역발전계획과 연차별 계획을 수립하고, 계획에 따라 내생적 발전이 이루어지도록 사업 집행
- 낙후지역 졸업제도를 도입, 조기 졸업지역에 인센티브 부여
- 3년마다 평가하여 대상지역을 단계적으로 축소

음. 결정적으로 그 자체의 추진체계가 명확히 정립되지 못한 채 기존 사업과의 차별성을 강조할 뿐임

- 넷째, 낙후지역의 자립적 지방발전을 위해 도입된 신활력사업의 경우, 지방에서는 아직도 하드웨어사업, 소프트웨어사업의 영역 구분과 예산사용에 대해 혼란을 가지고 있을 뿐만 아니라 사업을 총괄하는 부서, 집행부서간 유기적 협조체제의 혼란 등의 문제를 안고 있음

IV. 농촌개발정책의 체계화 방안

1. 농촌개발사업의 방향 전환

- 미래 농촌의 발전 비전은 언급한 바와 같이 크게 세 가지로 압축할 수 있음. 생활공간으로서 농촌, 생산공간으로서의 농촌, 자연공간으로서의 농촌임
- 생활공간으로서 농촌의 비전 달성을 위해서는 시설 및 서비스 수준이

국민최저한(national minimum)은 달성 가능한 수준으로 정비되어 국민이 국토 어디에 살던 동일한 생활여건을 향유할 수 있도록 지속적으로 정비되어야 한다는 것을 의미함

- 생산공간으로서 농촌의 비전 달성을 위해서는 농림업 이외에도 다각적 경제활동이 활성화되어 국민 전체에게 고용기회를 보장할 수 있어야 한다는 것을 의미함
- 자연공간으로서 농촌의 비전 달성은 환경, 경관, 어메니티 등이 잘 보전되어 있어 현재와 미래 국민들 전체의 휴식공간이자 배움공간으로 활용될 수 있어야 한다는 것을 의미함
- 따라서 이를 위해서 농촌개발정책과 정책사업의 방향을 크게 그 영역과 목표를 중심으로 재설정해야 함. 먼저, 기초 생활여건 정비는 물리적(시설 및 서비스) 측면에서 국민적 최저한 달성이 이루어질 때까지 지속되어야 함
- 둘째, 경제적 측면의 다각화라는 측면에서 농산업 이외에도 다양한 향토산업(클러스터) 육성, 농촌관광 등이 활성화되어야 함
- 셋째, 환경, 경관, 어메니티 등을 발굴하고 보전하는 내용의 프로그램이 확충되어야 함
- 넷째, 주체의 역량 강화를 위한 인적자원 육성 프로그램이 대폭 신설되어야 함
- 특히 이를 구현하기 위해 지역개발사업은 다음과 같은 체계를 형성할 수 있도록 지향할 필요가 있음

1) 지방의 자율성과 창의성을 담보할 수 있는 체계

- 지방에서 추진 가능한 사업은 지방의 특성에 맞도록 지방정부의 자율과 책임 하에 추진할 수 있는 환경 구축
- 농촌 지역개발은 지방의 자율적 역량 강화에 기여⁴⁾

4) 중앙 부처별 지역개발사업이 체계화되더라도 사업주체인 지방의 수권역량이 뒷받침되지 못한다면 오히려 지역개발사업의 효율성을 저하시킬 가능성도 없지 않다. 특히 사업의 공간범위가 넓어지고 다양한 아이디어를 필요로 하는 사업의 경우는 더욱 그렇다. 그럼에도 불구하고 실질적 지방화를 강조하는 것은 지방의 자율적 개발 역량 강화가 농촌개발사업의 목표 중의 하나이기 때문이다. 현재까지 농촌개발사업은 하드웨어 정비에만 초점이 맞추어져 있었지만, 광의의 지역개발은 주체의 역량 강화 및 소득증대, 고용창출 등

2) 농촌지역의 정주공간체계에 부응하는 사업 체계

- 정주체계상 중심지 > 배후 마을 > 오지 마을 등으로 서열화가 가능하며, 사업 내용은 점차 정주기반 확충과 소득기반 조성을 겸하는 방식으로 전환
- 농촌 지역개발은 국토의 효율적 정비에 기여

3) 중앙부처 간 미션과 기능을 고려한 역할 분담 체계

- 중앙정부 부처마다 고유한 업무 미션과 노하우가 있음을 인정하여 그에 걸맞은 사업을 추진
- 상호의 시너지효과 기대

4) 사업의 목적 및 내용에 따라 통합된 시행 체계

- 유사한 사업 목적과 내용으로 시행되는 단위 사업들을 통합, 연계 추진
- 투자 효율성 증진 기대

2. 농촌개발사업의 체계적 정비 방안

- 농촌개발사업의 체계적 정비를 위해 여러 가지 방안이 있겠으나 여기서는 다음과 같은 9가지를 제안함. 처음의 5가지는 현재 제도 및 사업의 개선방안에 해당한다면 다음의 4가지는 상대적으로 장기적인 관점에서 추진해야 할 과제에 해당함

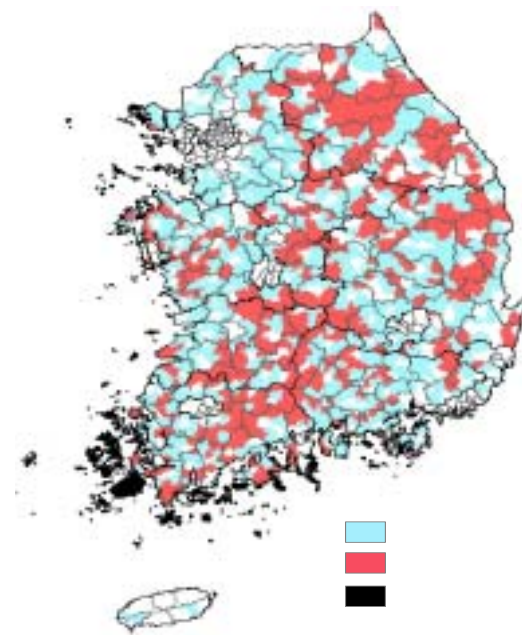
1) 첫째, 오지면과 정주권면의 구분 해제

- 구분의 의미가 모호한 채 그간의 관성상, 행정적 편의상 존재하

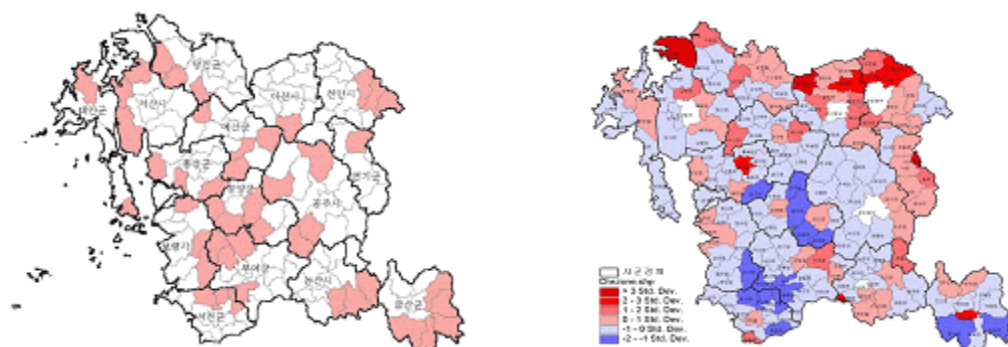
까지를 포함한다.

는 면의 구분을 폐지함으로써, 모든 면을 대상으로 정주기반확충사업을 확대할 필요가 있음

- 다만, 이미 오래전에 디자인된 정주기반확충사업이 변화된 시대적 요구와 상황, 지방의 창의와 자율에 적합하게 사업 내용과 추진방식을 업그레이드하는 것을 전제로 함



[그림 4] 전국의 면 구분 현황



[그림 5] 충남도 오지면(좌)과 읍면별 낙후도에 따른 구분

- 오지면 구분 지표

- 인구, 고용, 지역경제 부문: 인구증가율, 제조업 종사자, 일인당 소득
- 교통, 통신, 생활환경 부문: 승용차 보유율, 도로율, 도로 포장율, 수세식 화장실 보급률, 임식 부업 보급률, 상수도 보급률
- 교육, 복지, 지방재정 부문: 중졸 이상 인구, 영세민 비율, 재산세액, 임야율

○ 낙후도 평가 지표

- 인구밀도, 인구변화율, 노령인구비율, 사업체밀도, 취업자비율, 사업체생산성, 노동생산성, 최근창업율 등 8개 지표

2) 둘째, 마을 단위 사업의 통합 추진⁵⁾

- 농산어촌을 농촌, 산촌, 어촌으로 잠정 구분하되 녹색농촌체험마을사업과 농촌전통테마마을사업은 통합하고, 산촌종합개발사업 및 어촌체험마을조성사업 역시 대상 공간 및 사업비 규모의 차이 여하와 관련 없이 통합적 추진을 고려할 필요가 있음
- 더불어 대상지역으로 선정된 마을에 대하여는 포괄보조 방식으로 지원하며 사업 추진 과정 및 사후관리 등을 동일하게 조정함으로써 시·군에서 필요한 사업을 취사 선택할 수 있도록 통합 예산을 편성하여 추진

3) 셋째, 신활력사업 추진의 체계 개선

- 신활력사업은 당초 새로운 사업의 추가가 아닌 기존 낙후지역 사업의 한계를 근본적으로 혁신하려는 목적으로 시작되었음. 가령, 낙후지역에 대한 상대적인 세계상의 우대, 예산증액교부, 개

5) 여러 부처에서 마을 단위 사업을 분산 추진함으로써 오히려 농촌 지역 전체로는 수혜의 폭이 커졌다는 긍정적 평가도 존재하고 이는 현재의 정책추진체계에서는 상당한 의의를 가진다. 그러나 만약 현재 규모의 예산이 보장되는 체계에서 시·군 나름대로 특성에 맞는 마을 단위 사업을 재배열하도록 하거나 상호 연계할 수 있도록 한다면 투자의 효과를 증대시킬 가능성이 보다 높다.

발사업 추진의 자율권 부여 등과 같이 소프트웨어의 확충, 정책 적용 시스템의 혁신을 도모하고자 했던 것임

- 따라서 사업 내용을 불허행위열거(negative) 방식으로 예시함으로써 지방의 창의와 자율을 최대한 존중하되, 지역의 혁신을 도모할 수 있는 사업 내용은 전적으로 수용하는 것이 필요함
- 해당 지역에서 하드웨어가 필요하다면 그것을 하면 되는 것이지만 다른 농촌개발사업과의 중복을 피하려는 이유로 소프트웨어만을 지나치게 강조하는 것은 역지임.⁶⁾ 그 추진 방식도 시·군의 간략한 사업계획에 대하여 시장·군수와 협약 체결 후에 포괄보조 방식으로 지원하고, 지방 단위에서 소액 분산 투자 등과 같이 낭비적으로 예산이 쓰이는 것을 막을 수 있는 정도의 지침만을 제시하고 그것을 평가하는 시스템이면 충분함
- 농촌개발사업의 효과 평가는 상당히 장기적 관점을 요구함. 신활력사업이 3년간 90억원 정도를 지원하고(타 사업에 비해 소액), 시·군마다 출발하는 상황이 동일하지 않으며(신활력지역의 여건 다양), 그로 인한 여하한 성과는 기존 혹은 동시에 추진되는 타 농촌개발사업의 효과와 결합된 것임을 고려할 때 3년 만의 사업 자체에 대한 단독 평가는 불가능하거나 형식에 가까움. 이 사업의 평가는 모범사례(best practice)를 발굴, 전파하고, 부진한 이유를 찾아 개선해 나아가는 정도가 적합함

4) 넷째, 「삶의질향상특별법」 운용의 실질화 도모

- 시·군의 자율적, 종합적 계획을 토대로 실행사업이 연계될 수 있는 상향식 체계가 마련되고 계획에 따라 예산지원이 연동될 수 있는 구속력이 갖추어질 필요가 있음. 이를 위해서는 관련 부처들의 이해와 협조가 선행되어야 하며 지역의 책임성도 강화되어야 함

6) 미국의 농촌 EZ/EC사업의 예를 보면, 도박·매춘과 관련되지 않는 사업은 모두 인정하고 있다.

- 특히 신활력사업이 낙후지역 70개 시·군에 한정하여 영향을 미친다면 「삶의질향상특별법」은 낙후지역을 포함한 농촌 전역에 영향을 미칠 수 있는 틀을 가지고 있다는 차원에서 각별한 관심이 요청됨

5) 다섯째, 균특회계 사업을 전면 재편

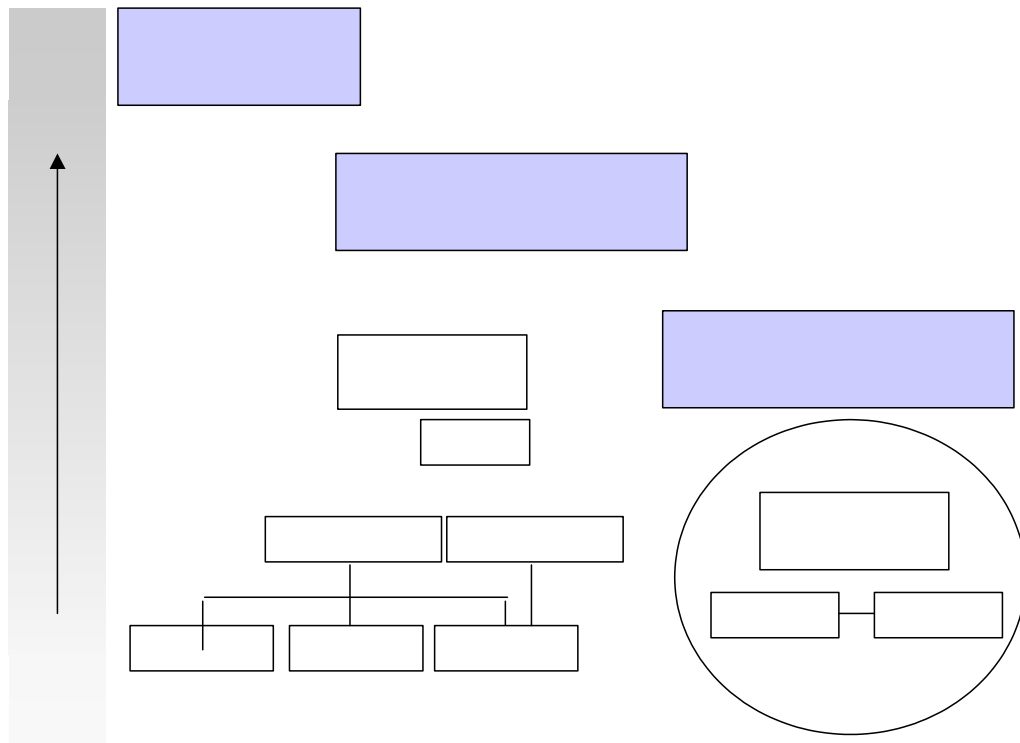
- 언급한 바와 같이 지방에서 적지 않은 예산의 일부를 부담해야 하거나, 소액사업이거나, 혹은 손이 많이 가는 사업 등은 전략적으로 기피하는 경향이 강할 수밖에 없음
- 방재사업 등 반드시 필요한 사업 및 소도읍육성사업, 농촌마을 종합개발사업⁷⁾ 등 지역의 균형발전을 위해 정책적으로 필요성이 크다고 판단하여 최근에 도입된 사업들은 중앙정부 사업으로 추진하는 것이 오히려 바람직함
- 또한 공모방식으로 추진되는 사업 역시 균특회계사업에서 제외하거나 예산 한도의 사업으로 인정되어야 함. 공모방식은 지방의 창의와 자율을 바탕으로 하되 상호 경쟁에 의한 집중 지원으로 효율성을 극대화하고자 도입된 지역개발사업 방식임

6) 여섯째, 장기적으로 농촌 지역개발 총괄법 제정이 필요

- 현재는 부처별로 해당 부처의 지역개발사업 추진을 위해 저마다 개별 법을 제정하고 있음. 따라서 우리 국토 속의 농촌개발에 대한 통합적 비전과 철학은 부재하거나 파편화되어 있음
- 국토속의 농촌의 역할과 미래 비전, 농촌개발의 방향성, 농촌의 토지이용 및 시설설치에 관한 계획의 수립, 그 실현을 위한 필요 사업 등을 담아 통합적인 총괄법을 제정할 필요가 있음

7) 농촌마을종합개발사업은 사업의 필요성에 대한 정책적 합의에 의하여 신설되었으나 각 시·군에서는 기존에 시행하던 사업 위주로 예산을 신청·집행함으로써 사업 추진에 애로를 겪고 있다.

- 이를 통해 1개의 통합 법률을 중심으로 각 개별적 사업법들이 위치하는 형태를 구축하는 것임. 그러나 만약 「삶의질향상특별법」 운용의 실질화를 도모할 수 있도록 관련 부처들이 협력한다면 굳이 새로운 총괄법의 필요는 크지 않을 것임



[그림 6] 농촌 지역개발사업의 새로운 체계 구상(안)

7) 일곱째, 국토계획체계와의 관계 정립

- 국토의 계획은 공간계층에 따라 국토종합계획·도종합계획·시·군종합계획의 종적 체제를 유지하는 가운데, 시·군종합계획은 기본계획, 관리계획, 지구단위계획으로 삼분되어 있으나 도시계획체계를 농촌 전역에 적용하는 구도로 되어 있을 뿐 농촌의 특성과 여건을 살린 계획으로 실질화되기 어려운 형식과 내용을 갖고 있음
- 따라서 농촌을 대상으로 하는 계획들과 국토계획체계를 어떻게 접목시킬 것인가는 향후의 남은 과제임

8) 여덟째, 농촌개발사업을 추진할 지방조직의 정비와 훈련

- 농촌개발사업을 비롯하여 지방의 일을 지방이 알아서 추진하도록 그 환경을 조성하고 책임성을 부여한다고는 하지만 막상 지방의 역량은 아직까지 충분치 않음. 그간의 관행처럼 농림부 사업은 농정과나 농업기술센터가, 행자부 사업은 지역개발과나 개발건설과가 추진하는 방식으로는 지방에서의 통합적 농촌개발을 기대하기 어려울 것임
- 따라서 시·군 자치단체 전반의 여건과 비전에 비추어 적합한 사업들을 스스로 찾아내고 그 사업들을 통합적으로 추진할 수 있는 새로운 조직체계 정비가 이루어져야 함

9) 마지막으로, 새로운 사업의 확충

- 누누이 강조한 바, 현재 농촌개발사업은 막연히 소프트웨어를 강조하고 있을 뿐이지 지역의 가치 있는 자원을 발굴, 육성할 수 있는 프로그램이나 지역의 인적자원을 육성할 수 있는 프로그램이 충분치 않음
- 따라서 이러한 내용의 사업으로서 보다 효과적이고 현장성이 강한 신규 사업들을 꾸준히 발굴, 기획하는 것도 앞으로 남은 과제임

V. 지역에서의 남은 과제

- 한편 주어진 여건이 변화되지 않는다 하더라도 농촌지역 현장에서 스스로 혁신의 노력을 기울여야 할 대목도 없지 않음. 우선, 시·군 스스로 지역발전의 비전과 방향을 설정하고 그 비전과 방향을 향해 행동을 결집시키는 노력을 해야 함
- 장수군의 순환농업체계 구축, 서천군의 어메니티 가꾸기 등의 지역발전 비전 제시는 좋은 예 중 하나임

- 둘째, 주어진 여건 하에서 중앙정부 정책사업의 예산을 효율적으로 집행할 수 있는 구조를 만들 수 있는 시도를 할 필요가 있음. 가령, 같은 환경 내에서 금산군은 지역주민의 종합복지센터를 설립하는데 10여 개 가까운 부처의 예산사업을 함께 모아 사용한 바 있음
- 셋째, 지역 내외의 다양한 인적자원을 통합할 수 있는 체계를 형성함으로써 지역의 역량을 키워내야 함. 이를 위해서는 장성군과 같이 지속적인 교육 프로그램을 진행하는 것도 한 방법이고 함평군과 같이 외부에서 농업과 연관되는 기업인을 유치하는 것도 한 방법이 될 수 있음
- 많은 과제들이 남아있지만 끝으로 강조하고 싶은 것은 잘 사는 지역 가꾸기의 문제가 반드시 소득문제와만 맞닿아 있지 않다는 것임. 물론 소득이 가장 중요한 기반요소임을 부정할 수는 없지만 주민의 역량, 품위 있는 문화 등도 충분히 주목해야 할 요소임. 예컨대, 오래전부터 시도되었던 일본의 지역 가꾸기 경험담은 이와 관련해 많은 생각을 하게 함
 - 나가노현에 있는 3개의 시·정·촌 사례임. 이이야마시는 모리노이에라고 불리우는 대규모 가공·체험·숙박시설을 설치하여 도시민을 유치함으로써 지역 활력을 높이려고 시도했음. 그러나 도시민 유치는 기대한 바에 미치지 못하였고 재정적 적자가 과다하여 지속적인 보조금이 없이는 시설 유지가 어려운 형편에 처하게 되었음
 - 이웃한 오부세정에서는 지역의 작은 기업, 농협, 주민이 함께 지역의 전통, 역사, 문화를 보존하기 위한 크고작은 노력들을 하였음. 자신들의 특산물인 밤을 소재로 거리를 꾸미고, 지역전통을 잊지 않기 위한 건물과 장소 보존 활동을 하고, 생활공간인 정원 등을 가꾸는 것이었음. 놀라운 것은 이를 보기 위해 찾아오는 외지인들이 많아져 지역전체가 조용한 노천박물관처럼 부상하였음
 - 한편 오가와촌에서는 공민합동의 지역 가꾸기를 시도했는데, 자신들의 삶의 공간을 잘 가꾸기 위해 공무원, 주민, 외부 전문가가 함께 분과를 구성하고 정기적으로 학습하며 지역의 문제를 논의하는 활동

임. 별다른 자원도 없고 과소화와 노령화가 심화된 산촌지역에서 몇
몇이 회의를 하는 것으로 무슨 성과가 있을까 싶었지만, 보람과 긍지
그리고 지역에 대한 애착을 느끼는 주민이 증가하게 되었음을 이들
스스로가 긍정적 변화로서 내세우고 있었음

참 고 문 헌

- 김정연, 2004, “농어촌 지역개발정책 개선방안”, 농특위 제2분과위원회 발표자료.
- 송미령 등, 2004, 『신국토 구상과 농산촌의 혁신체계 구축』, 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 2004, “신활력지역 정책의 효율적 추진방안”, 대한지방행정공제회, 『도시문제』.
- 송미령·김정연, 2004, “지방분권시대 농촌지역개발정책의 재편과 쟁점”, 한국농업경제학회 하계학술대회 발표논문.
- 송미령·박주영, 2004, 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 조원량, 2004, “농촌지역개발과 농촌마을종합개발사업”, 강원농수산포럼 제36차 정기세미나 발표자료.
- 한국농촌경제연구원, 2005, 「지역경영 심포지엄」 자료집.
- Morgan, Kevin and (eds), 2002, Regional Innovation Strategies: Less favored Region, London: Routledges.
- Moseley, Malcolm J., 2003, Rural Development: Principles and Practice, London: SAGE Pub.