

신 정부의 농정과제 -농촌정책-

박 시 현*

1. 농촌정책의 여건 전망

□ 인구 감소 추세 완화, 과소화의 지역간 차이 심화

○ 농어촌 지역의 인구는 여전히 감소. 다만, 최근 들어 그 추세는 다소 완화

- 읍면을 농어촌으로 정의할 때 1995년에 약 956만 명이었던 농어촌 인구가 2010년에는 약 863만 명으로 감소. 연평균 감소율은 0.7%. 반면에 도시 인구는 같은 기간 동안 연평균 0.8%의 비율로 증가

- 읍부의 인구는 1995년에 약 348만 명이었는데 2010년에는 약 415만 명으로 증가. 이에 비해 면부의 인구는 약 608만 명에서 약 448만 명으로 크게 감소.

〈표 1〉 연도별 농어촌 인구 추이

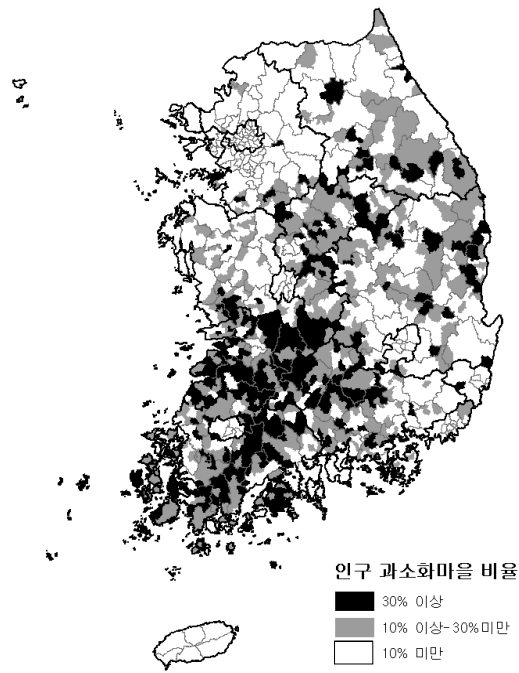
(단위 : 천 명)

구 분	1995년	2000년	2005년	2010년	연평균 증감율(%)
전 국	44,553	45,985	47,041	47,991	0.5
동 부	34,992	36,642	38,338	39,363	0.8
읍·면부 계	9,562	9,343	8,704	8,627	-0.7
- 읍부	3,481	3,742	3,923	4,149	1.2
- 면부	6,081	5,601	4,781	4,478	-2.0
읍·면 비중(%)	21.5	20.3	18.5	18.0	

자료 : 통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

* 한국농촌경제연구원 선임연구위원

- 수도권의 외연확대가 진행되는 가운데 강원산간지역과 호남을 잇는 국토축 상의 과소화 심화
 - 전 국민의 약 50%정도가 수도권 거주. 2010년 인구 인구이동에서 수도권의 인구 감소는 충청권과 강원권 일부의 수도권 편입 현상 반증
 - 거주가구수가 20호 미만인 ‘인구 과소화 마을’ 수는 2005년에 2,048개였는데 2010년에는 3,091개로 66.3% 증가. 지리적으로는 강원산간지역과 호남지역을 잇는 국토 축 상에 주로 분포. 반면 수도권 인근 지역에는 인구 과소화 마을 비율이 높은 읍·면이 거의 없음.
 - 참고로 2010년에 농어촌 마을당 평균 거주 가구 수는 48.9호. 20~79호 규모의 마을이 읍·면의 전체 농어촌 마을의 66.1%를 차지



〈그림 1〉 인구 과소화 마을의 지리적 분포

- 농촌 지역 경제에서 농업 비중 저하, 공공주도의 서비스산업 비중 증대
 - 최근 수년 동안 농어촌 지역에서 취업자 수는 상당한 폭으로 감소. 취업자 수의 감소는 ⇒ 인구 감소 ⇒ 취업자 수 감소라는 악순환을 초래

- 2000년부터 2008년 사이에 읍·면 지역 취업자 수는 총 11만 5,862명이 줄어 감소율이 2.4%에 달함.
- 농업 종사자 수는 같은 기간 동안 55만 7,000명이 줄어 무려 24.8%라는 큰 폭의 감소한 반면 비농업 부문 종사자 수는 44만 1,138명이 증가(17.6% 증가).

〈표 2〉 농어촌 지역 고용 변화

(단위 : 천명, %)

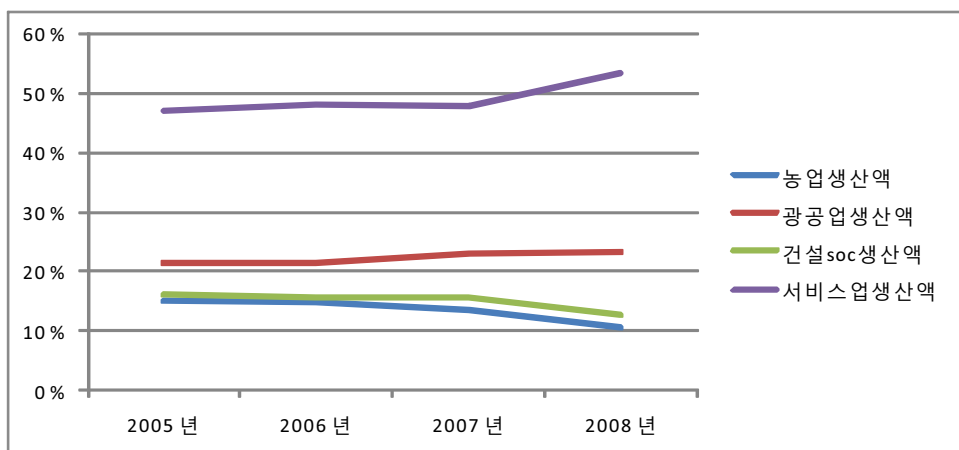
구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	증감량	증가율
비농업부문 종사자수	2,507	2,500	2,557	2,620	2,698	2,582	2,726	2,885	2,948	441	17.6
농업부문 종사자수	2,243	2,148	2,069	1,950	1,825	1,815	1,785	1,726	1,686	-557	-24.8
총 취업자수	4,750	4,648	4,626	4,570	4,523	4,397	4,511	4,611	4,634	-116	-2.4

주 : 읍·면 지역을 농어촌 지역으로 정의하였다.

자료 : 사업체기초통계(통계청), 농림수산물 주요통계(농림수산물부).

○ 기반 산업이 쇠퇴하는 가운데 비기반산업의 발달하는 파행적 산업구조

- 농촌경제의 기반인 농업생산소득 비중이 10% 이하로 하락
- 비기반 산업이라 할 수 있는 서비스생산업 비중이 50% 이상 증대. 이는 공공예산 증가로 인한 공공서비스생산소득 증대가 주요 요인

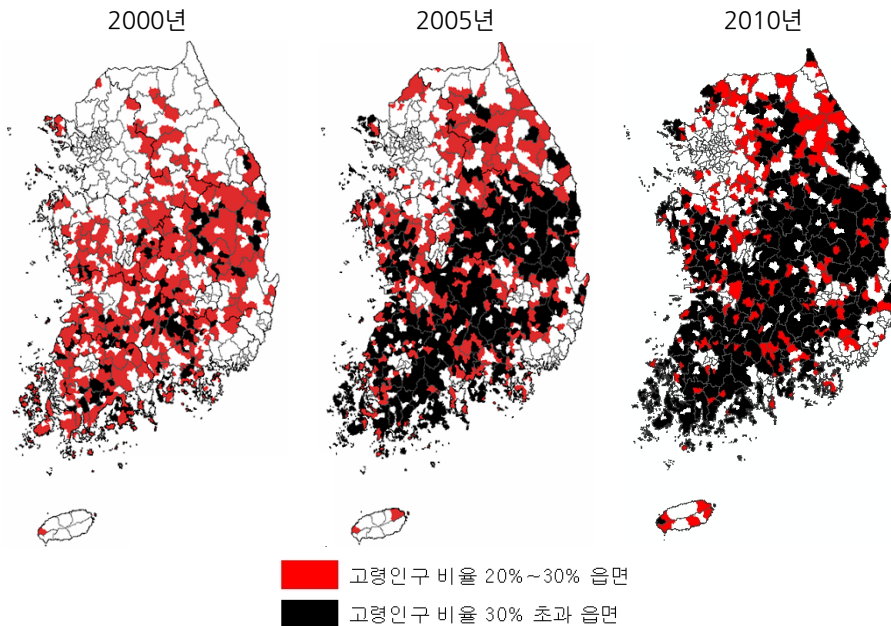


자료 : 시·도별 GRDP 추계 자료

〈그림 2〉 군지역 산업별 GRDP 비중 변화

□ 고령화는 여전히 빠르게 진행

- 2000년에 농어촌 지역의 고령 인구 비율(65세 이상 인구 비율)이 14.7%였던 것이 2010년에는 20.6%가 증가
 - 특히 면부의 고령화가 크게 진행. 2010년 면부의 65세 이상 인구 비율은 27.8%.
 - 2005년에는 전국 1,208개 면 가운데 82%인 991개의 면에서 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘었는데, 2010년에는 그 비율이 89.2%로 높아짐.



자료 : 통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

〈그림 3〉 고령화된 읍·면 지역의 분포

- 고령화와 함께 노인 독거가구 수도 빠르게 증가
 - 가구주 연령이 65세 이상이면서 혼자 사는 ‘노인 독거가구’는 농어촌 지역에 약 44만 가구로 전국 노인 독거가구의 41.3%가 농어촌에 거주. 도시 지역의 약 세 배
 - 면지역의 독거노인가구 비율이 빠르게 증가. 2000년 11.2%에서 2010년 17.6%로 증가

〈표 3〉 농어촌의 노인 독거가구 수 변화

(단위 : 호)

	가구(A)			노인독거 가구(B)		
	2000년	2005년	2010년	2000년	2005년	2010년
전 국	14,152,576	15,887,128	17,339,422	542,690 (3.8%)	782,708 (4.9%)	1,066,365 (6.1%)
도 시	11,102,416	12,744,940	14,031,069	263,233 (2.4%)	415,899 (3.3%)	625,639 (4.5%)
농어촌	3,050,160	3,142,188	3,308,353	279,457 (9.2%)	366,809 (11.7%)	440,726 (13.3%)
- 읍부	1,146,654	1,318,939	1,487,490	65,846 (5.7%)	93,776 (7.1%)	120,584 (8.1%)
- 면부	1,903,506	1,823,249	1,820,863	213,611 (11.2%)	273,033 (15.0%)	320,142 (17.6%)

주 : 백분율은 좌측(가구)의 상응하는 칸을 분모로 하는 노인 독거가구의 비율, 즉 B/A를 뜻한다.
 자료 : 통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

□ 농촌사회의 다양성 증대와 전통적인 농촌공동체 약화

- 농어촌 인구 중에서 농어가 인구 비중이 1990년 64.5%에서 2000년 45.6%, 2005년 41.7%, 2010년 %로 점차 감소
- 2010년 현재, 전국의 다문화 가구 38만 6,977호 가운데 농어촌에 거주하는 가구는 7만 1,908호
 - 농림어업 종사 남자의 혼인건수 중 외국여성과의 혼인은 2000년 38.0%에서 꾸준히 증가하여 2006년에는 무려 42.5%를 차지하였다가 최근 점차 감소하지만 2010년에는 33.9%로 여전히 높음.
- 최근에는 도시로 부터 농촌에 이주하는 귀농자 증가. 특히 2011년의 경우 경제 상황 악화와 귀농 귀촌 분위기 고조로 귀농자 증가로 2011년 1만503가구(농림수산식품부 발표)
- 농어촌에 거주하면서 도시로 출퇴근하거나, 도시에 거주하면서 농어촌 출퇴근하는 사람 등 다양한 형태의 라이프 스타일 증대

- 인구 구성의 다양화는 농촌 사회에 기회와 갈등 요인으로 동시 작용
 - 한정된 공간에 다양한 토지 이용 수요가 경합함으로써 갈등과 긴장 유발(경종, 축산, 거주, 교류활동, 제조업 등)
 - 약화된 마을 공동체로는 다양한 구성원과 사회적 수요 요구에 대응 곤란(농촌 관광 등 마을 사업 등 추진에 많은 갈등 발생)

□ 생활여건이 개선되고 있지만 삶의 질 만족도는 여전히 낮음

- 2011년 농림수산물식품부의 조사에 의하면 삶의 질 만족도에 대해선, ‘농어촌’에서는 29.7%로, ‘도시’ 40.3%에 비해 상대적으로 낮은 만족 수준
 - 불만족스러운 부분으로 ‘소득수준’ 33.3%, ‘교통’ 18.1%, ‘문화’ 12.0%의 순
- 농어촌이 고령화됨에 따라 의료 서비스, 대중교통 서비스, 주거에 대한 만족도 저하
 - 농진청의 조사에 의하면 농가는 의료비(30.5%) 주거비(18.6%) 광열수도비(14.9%) 교육비(13.0%) 순으로 가계에 부담
 - 주거부분에서는 부엌, 화장실 등 노후된 시설과 부실한 냉난방 등이 주요 불만 요인
- 특히 영세 농업인의 생계 안정 및 노인 복지 수요 증대
 - 경상소득 기준 빈곤인구 비율 : 대도시 6.6%, 농촌 14.8%(보사연)
 - 빈곤인구 대비 국민기초생활보장 수급비율 : 대도시 93.5%, 농촌 48.6%
 - 65세 이상 고령농가의 45.7%가 연금 미 수급자, 연금 수급액도 소액에 불과(연금 수급액 연 200만원 이하 비율 : 72.6%)
 - 국민연금 미 가입률 : 농림어가 44.4%, 도시주민 28.5%(통계청)

□ 농촌의 난개발 심각화 이의 대처 필요성 증대

- 매년 수조원의 개발 투자가 계속되는 반면 농어촌의 난개발을 억제할 수 있는 기제는 작동하지 못함.
 - 공공부분의 개발 행위와 농어촌 주민의 경제활동이 농어촌 난개발의 주요 요인
 - 현행 국토계획제도는 농촌지역에서 발생하는 민간의 개발수요를 지역전체의 토지이용방안과 경관 등의 지역특성에 비추어 조정하거나 유도하는 기능은 수행하지 못함.

- 주민 공동체에 기초한 민간 차원의 행위 규제 시스템도 미약
 - 농촌 주민 및 도시민의 농어촌 난개발 의식과 대응 필요성은 점차 고조
 - 농림수산식품부의 2012년 2월 국민의 의식 조사 결과에 의하면 농업 농촌이 거기에 살고 있는 사람들의 공간만이 아니라 국가적으로 보전하고 가꾸어 나가야 할 가치재이며 이를 위해서는 세금을 추가로 지불할 용의가 있다는 인식을 가지고 있는 사람들이 점차 증가(2012년 2월 국민인식조사결과)
 - 응답자의 86.3%가 농어촌경관을 보존할 가치가 있다고 응답. 반면 농촌경관이 잘 관리되고 있다는 응답은 25% 정도
 - 응답자의 83.3%가 농어촌 지역의 난개발 이 심각하다고 인식. 특히 도시지역 거주자, 고소득 고학력자일수록 크게 인식
 - 응답자의 66.8%가 농어촌 지역의 난개발 방지를 위해 토지이용 규제 강화가 필요하다는 인식
 - 응답자의 25.7%가 농어촌 경관을 유럽의 선진국과 같이 아름답게 하는데 필요 세금을 추가 부담할 용의가 있다고 응답
 - 농촌주민의 70%가 개발보다는 아름다운 농촌 환경 보전 중시(한국농촌경제연구원 조사)
- 전원지향형 삶의 방식 확산과 다양한 농어촌 수요 발생
- 기존의 삶의 방식과는 다른 삶을 살고 싶다는 사람들이 증가. 대안적 삶의 무대로서 농어촌 지향 움직임이 강화
 - 지난 50년을 지배해 왔던 건설, 집적, 빠름, 대형, 물질적 성장이란 가치관이 환경, 내수, 나눔, 느림, 삶의 질 등으로 변화
 - KTX로 대표되는 고속 교통망의 발달, 세종시, 혁신 도시 등의 건설과 공공기관 이전 등으로 우리 사회의 모빌리티가 증대함에 따라 농어촌지역의 방문 및 체재 수요 증대 전망
 - 최근 일고 있는 귀농·귀촌 관심은 경제적 어려움과 삶의 방식 변화가 복합적으로 나타난 결과
 - 경제상황과 귀농 귀촌과는 역비례 관계. 귀농 귀촌 가구수는 경제위기로 인한 IMF관리체제인 1998년 6,409호 피크였다가 감소 후 2011년 10,503호로 다시 증가

- 1998년 이후 경제 사정 호전으로 귀농·귀촌 가구는 2002년 ???호로 감소하였지만 2012년부터는 베이비부머의 은퇴와 삶의 가치관 변화요인이 작용하여 크게 감소하지는 않을 것으로 전망

2. 신 정부 농촌정책의 추진 방향

- 농촌의 공공성을 강화를 농촌 정책의 제1목표로 설정
 - 공공 정책은 공공재의 공급 행위라는 단순한 원칙에 입각해서 농촌 정책의 기본 목표를 정립
 - 농촌 정책은 농촌에 공공재를 공급하는 행위 즉 농촌을 농촌답게 가꾸는 것으로 설정
 - 현재 농촌정책의 목표는 공공영역과 시장영역이 혼재된 애매한 상태
 - 농촌의 기능과 가치에 대한 외부 여건 변화를 반영하여 부가적인 정책 목표를 추가하되 이 경우에도 시장 영역과의 한계를 명확하게 설정
 - 농촌주민과 도시민이 행복한 삶을 영위할 수 있는 공간
 - 농업·농촌의 가치를 활용하여 경제활동의 기반을 조성하되 구체적인 경제활동 방안은 시장에 위임(수익 사업에 대한 공공 개입을 최소화)
- 행정주도에서 파트너십으로, 물적 자본투자에서 인적자본지원으로 정책수단 변화
 - 현행 정책은 정부 예산을 통한 행정 주도의 물적 자본 투자가 주류. 그 결과 공공 지원 시설물 과다
 - 한정된 공간에 지나친 시설투자는 농촌의 어메니티를 저해하고 사후 관리비를 증대
 - 과소화 되는 농촌마을 구석까지 시설 투자를 하는 것은 낭비
 - 한번 편성된 예산은 소진 그 자체가 행정 목표로 작용하여 비효율과 낭비를 초래
 - 농어촌에 존재하는 인적 및 사회 자본을 활용하고 외부의 자본 및 재능을 활용
 - 커뮤니티 비즈니스, 사회적 기업 등 현장 활동가 등을 사업 추진 주체로 활용할

수 있는 기반 조성

- 정부 예산은 이들을 조직화하고 운용하는데 지원

□ 공공의 수익사업 개입 최소화

- 공공의 경영수익사업 개입은 민간의 기존 경쟁 질서를 왜곡
 - 정부 지원을 받아 시작한 경영체중 상당수는 지속적이지 못함.
 - 정부 지원 없이도 잘하고 있는 사람들의 경쟁력마저 떨어뜨림.
- 경영수익 사업에 대한 공공지원을 할 경우 사업타당성 분석과, 추진 주체의 적절성 여부 점검 노력 강화
 - 사업타당 분석에 많은 시간과 비용 할애. 사업타당성 검증 시스템 정비
 - 추진 조직의 법인화 유도, 정부 지원분과 자부담 분의 지분 등을 명확히 하여 사업 성패시 책임 소재를 명확히 함.

□ 중앙 정부 차원의 신규 사업 발굴 노력 강화

- 포괄보조금제 도입 이후 중앙 정부의 신규 사업 발굴 노력이 약화된 반면 지방자치단체의 창의력 발휘도 기대에 미흡
 - 포괄보조금제도의 원래 취지가 지역이 주체가 되어 창의적 사업을 발굴하고 중앙정부는 이를 예산 지원하는 것임.
 - 지방자치단체의 포괄보조사업이 포괄보조금 제도 도입 이전에 기획된 중앙정부에서 수행한 사업들로 다수 추진됨(예를 들면 포괄보조금제도 도입 이후 농촌마을종합개발사업 물량 증가 2010년 50개 지구 2011년 91개 지구, 2012년 86개 지구)
 - 결과적으로 농촌을 둘러싼 여건이 빠르게 변화함에도 불구하고 이에 대응하는 정책사업 발굴 노력은 중앙정부와 지방자치단체 모두 미흡
- 농촌의 공공성 강화, 세계화의 역작용 대응, 슬로우 라이프 등 새로운 어젠더에 대응하는 정책 사업 발굴 노력 강화
 - 발굴된 신규 사업이 지방자치단체의 예산 편성에 반영될 수 있는 장치 마련
 - 예를 들면 포괄보조금 중에서 최소 규모 이상이 중앙정부 발굴 사업이 반영될 수 있는 (Set-Aside) 제도
 - 장기적으로 현행 포괄보조금 제도 운영을 전면적으로 개선

3. 농촌정책의 주요 이슈와 추진 과제

3.1. 농어촌의 공익적 기능을 높이는 정책 수단 강화

논의 배경

- 농어촌 정책의 기본인 농어촌의 공익적 기능을 높이는 정책 수단 미흡
 - 선진국에 비해 느슨한 행위 규제로 농어촌이 지닌 자원의 상당 부분이 소멸되거나 훼손
 - 경관보전 직불제는 대부분 경관작물 재배 면적에 비례한 농가단위 직불금에 소요되고 마을단위 경관보전활동비를 지원금액은 소액(2010년 경관보전 직불금 투자비 22,363백만원의 16%에 해당하는 35억원)
 - 조건불리지역 직불제가 직불금의 30% 이상을 마을기금으로 적립하여 마을 농지관리 마을활성화 사업에 사용토록 하고 있으나 전체 농촌에서 차지하는 비중 낮음(2011년 농지·초지 10만 ha 대상)
- 과소화 고령화 혼주화가 진행됨에 따라 과거 농촌공동체가 수행한 농촌의 환경 및 농업자원 관리 시스템 붕괴
 - 마을 주민 공동 노력에 의한 환경미화, 마을 단위 물관리 체계 등 붕괴

추진전략과 과제

- 농어촌 자원의 보존 및 가치 실현을 위한 중장기 종합대책 수립
 - 경관, 문화, 전통, 생태 등의 관점 등에 따라 다양하게 해석되고 재정립될 수 있는 농어촌의 가치의 정립과 이를 보전 내지 활용할 수 있는 정책 방향을 종합적으로 설정
 - 농어촌 자원의 가치 실현을 정책적으로 이루는 수단 모색. 토지이용규제, 직불지불제도, 마을 지원사업의 개선, 추진 주체로서 민간 그룹 참여 등
 - 난개발 방지, 전통적 경관 보전 등 농어촌 가치 보전을 위한 계획제도 개선
 - 농어촌 마을, 농경지와 농업시설, 문화시설, 마을 숲 등 농촌 어메니티 자원의 집합체로서의 일정 지역을 전원박물관(eco-museum)개념으로 정비하는 사업 개발

- 주민 참여를 통한 농촌자원보전 및 관리 정책 추진(농촌자원관리지원제도 창설)
 - 마을 혹은 지역 단체 등이 해당 지역의 농촌자연환경의 보전 및 관리를 행할 경우 상응하는 지원금(직접지불금)을 지원
 - 지원금은 마을 및 경작지 주변의 쓰레기 수거, 마을 주변 청소 및 경관관리, 수로 농로 등 농업용 공동시설 관리
 - 신규예산 확보 보다는 농촌체험마을, 농촌마을종합개발사업 등 수익 사업 위주의 마을 단위 정부지원사업을 공동체에 기초한 환경정비 사업으로 전환 또는 연계
 - 마을을 초과하는 범위는 사회적 기업방식을 적용(예를 들어 마을에서 수거한 쓰레기를 사회적 기업이 수거하는 시스템)
 - 기존 직불제와 연계 강화. 예를 들어 경관보전직불제와 조건불리지역 직불제의 지원대상과 지원조건에 마을 또는 지역 공동체 활동 강화

3.2. 농어촌 주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는 정책 개발

논의 배경

- 농어촌 주민의 삶의 질 향상 정책을 범 부처 차원에서 추진
 - 2004년 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법(이하 삶의질향상특별법)」을 제정하여 5개년 단위로 농어촌 삶의 질 향상을 위한 기본 계획을 수립하고 이를 바탕으로 정책을 추진
 - 국무총리와 11개 부처가 참여하는 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 위원회를 구성하여 각 부처의 농어촌 주민의 삶의 질 향상 정책 추진을 독려
 - 제1차 기본 계획 기간 5개년(2005~2009) 동안 교육·복지·지역개발·산업 4대 부분에 총 22조 8천억원을 투융자
 - 2009년 12월 제2차 5개년 기본계획을 수립. 제2차 기본계획에서는 보건·복지·교육, 기초생활 기반확충, 경제활동 다각화, 문화·여가, 환경·경관, 지역역량 강화 7개 부문으로 지원 영역 확대
- 하지만 삶의 질 향상 대책은 각 부처에서 기존에 추진하고 있는 사업 중 농어촌 주민의 삶의 질과 관련이 있는 사업들을 취합한 것으로 여건 변화에 대응한 새

로운 사업 발굴 노력은 미흡

- 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회의 간사 부처인 농림수산식품부는 각 부처 소관별 삶의 질 대책 사업의 추진 실적을 평가하고 평가 결과에 의해 일부 사업의 폐지 또는 축소, 신규 발굴 등이 권고되지만 그 실천력은 미약
- 오히려 삶의 질 위원회의 운영과 평가 등에 많은 행정력이 소요되어 실질적인 사업 발굴 노력은 미흡

추진전략과 과제

- 개별 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 삶의 질 격차 해소에 직접적으로 작용하는 정책 개발 필요.
 - 정책 개발시 농어업과 농어촌 주민뿐만 아니라 잠재적인 정책 대상자인 도시민의 농어촌 수요를 고려
- 농어촌 주민의 건강과 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 농어촌의 생활에너지 종합 대책 마련
 - 고유가 등으로 농촌은 겨울 난방비가 월 생활비의 20~30%를 차지할 정도로 부담(보일러의 경우 4인 가족의 겨울철 난방비 100만원 가까이 소요)
 - 낮에는 마을 경로당에서 지내고 밤에는 전기장판에 의지해 겨울을 나는 고령자나 취약계층도 다수. 정부지원에 의한 농촌 시설 등도 난방비 부담 등으로 유희화되는 경우가 많음.
 - 농촌 중심지의 도시가스 공급 확대, 태양열, 지열 등의 자연 에너지 활용, 폐열 등을 활용한 지역난방, 심야전기 요금의 인하, 에너지 절감형 주택 리모델링 사업 등 농촌의 생활에너지 비용을 절감하는 종합대책 마련
- 농어촌의 주거 빈민에서 귀촌자 등 까지를 대상으로 하는 농어촌 주거환경 종합 대책 마련
 - 2008년도 국토해양부의 조사에 의하면 농어촌에는 최저주거기준 미달가구는 22.1%인 72만 5천 가구(도시 7.7%)로 주로 영세민 고령자 등이 거주
 - 2010년 전국 빈집 약 80만호 중 농어촌에 34만호(27만호 활용 가능) 존재
 - 귀농 귀촌을 희망하는 사람들도 적절한 주거지 선택문제가 중요

- 주거 빈민을 위한 주택개선사업 사업, 농어촌 공폐가 정비사업, 귀농 귀촌인을 위한 소규모 택지개발사업, 농촌 중심지의 주거환경정비 사업, 우량전원주택 보급사업 등 농어촌의 주거문제를 종합적으로 진단하고 해결방안을 모색하는 범정부 차원의 종합대책 강구

○ 농어촌 도로 구조 및 대중교통 서비스 체계 개선

- 정부의 지속적인 도로 건설 투자로 농어촌 도로는 많이 건설되었지만 과속방지 체계, 가로등, 인도, 신호등 안내체계 등의 미흡으로 농어촌 주민들의 도로 이용에 불편을 초래하는 한편 생명과 안전까지 위협
- 과소화와 자가용 보급에 따른 버스 운행 축소 등으로 고령자, 아동, 장애인 등 교통약자의 대중교통 이용 환경은 오히려 열악
- 농어촌 도로구조의 개선과 다이얼 버스, 고령자 및 장애인 전용 콜밴 도입, 지역순회 준 공공버스 도입 등 다양한 방안 모색

3.3. 농어촌 공간 구조 중장기 재편 방향 설정과 정비 사업 추진

논의 배경

- 농어촌의 급격한 인구 감소가 어느 정도 진정되고, 도시민의 농촌 정주 의향이 증대되는 상황에서 중장기 관점에서 바람직한 농어촌 공간 구조 재편 방향을 설정하고 이에 기초한 농어촌 정주 여건 정비 사업 추진 필요
 - 고속 전철, 고용 없는 성장, 글러벌화의 진전, 공간 양극화 현상 속에서 바람직한 농어촌의 정주 체계를 설정하고 마을과 중심지와의 관계를 재조명
 - 향후 정부의 재정 상황을 고려하여 형평성 차원의 투자 보다는 효율성 증대 차원의 농어촌 공간 정비 필요성 증대
 - 농어촌 주민과 도시민 모두에게 도시적 편의성과 농촌적 쾌적성이 공존하는 농촌중심지의 역할 증대 요구

추진전략과 과제

○ 면소재지 재생시범사업 추진

- 면 소재지를 인구 2천~5천명 정도 규모의 농어촌 중심도시로 육성하기 위해 도

시가스 공급 등 각종 인프라 정비와 서비스 시설 우선 입지

- 기존 주민, 고령자, 도시 은퇴자, 도·농 교류를 위해 일시적 체류자 등 다양한 수요계층에 대응한 다양한 주거단지 입지. 예를 들면 농어촌 노인형 공동주택, 도·농교류주거단지, 통작 영농 농가주거단지 등
- 도시계획사업과 농어촌 개발 사업이 연계 시행될 수 있도록 관련 법률 정비. 특히 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 제1종지구단위 계획, 지방소도읍 육성법의 지방소도읍, 농어촌정비법의 마을 정비 구역으로 나뉘어진 관련 법률 정비

○ 과소 농어촌마을 정비 사업 추진

- 농어촌 빈집 및 유휴 공동시설물 정비사업, 과소마을이전 시범사업 추진

3.4. 마을단위 사업의 점검 및 개선 방안 마련

논의 배경

- 현행 마을단위 사업은 2004년에 기획된 것으로 당시의 정주권 개발사업이 소득창출에 기여하지 못하고 사업 대상지가 넓어 나눠먹기로 집행된다는 비판에 기초
 - 중앙정부 주도의 하향식 개발방식에서 탈피하여 주민 주도의 역량 있는 마을을 선택하여 수익사업까지도 집중 지원하여 투자 효과를 높이겠다는 공모방식 채택
 - 2011년 말 현재 농촌마을종합개발, 체험마을조성 등 전국적으로 약 1,000여개의 마을 사업 시행.
 - 그동안 투입된 예산 규모는 약 1조 4천억 정도이며 2012년부터 2015년까지 4년간 약 7천 억원 정도 투자 예정. 매년 약 2,000억원 정도가 투자된 셈
- 초기의 성공 마을(스타 마을)을 통한 농촌 주민의 의식 개혁, 일자리 및 소득 기회 창출, 주민 역량 강화 등 적지 않는 성과가 있었지만 시설물의 과잉 공급, 경제성이 낮고 지속적이지 못한 공동 수익 사업 조장, 공동체 내의 갈등 발생 등 부정적인 측면도 다수 발견
 - 정부 지원에 의해 설치된 시설물의 유희화 및 관리비 증대, 마을 공동사업의 부실화 문제 발생과 이에 대한 수정 요구 증대
 - 초기 성공 마을의 계속되는 사업 확장으로 인한 피로감과 이에 따른 지속성 문제

- 예산 규모가 큰 농촌마을종합개발사업의 사업추진 필요성이 높지 않음에도 불구하고 지자체장과 담당 공무원의 예산 끌어오기 방편으로 활용되는 측면도 있음

추진전략과 과제

- 마을 단위 정부 지원사업의 성과와 문제점을 종합적으로 검토
 - 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을 사업, 정보화 마을 사업 등의 성과와 문제점 등을 정확히 평가
- 대상지역 범위, 사업 내용, 추진 방식 등을 전반적으로 개편하고 이와 함께 당초 계획한 추진 목표를 수정
 - 공동수익사업의 추진 주체를 보다 엄격하게 심사하되 공동체 조직에서 탈피하여 보다 공식적인 조직으로 유도
 - 필요성이 낮거나 경제성이 낮은 주민 편의시설, 소득관련 시설물 설치를 가급적 억제하고 사업비가 해당지역의 정주환경 개선, 농어촌 자원의 유지 관리활동 등에 사용될 수 있도록 사업 내용 전환
 - 마을 사업의 필요성과 타당성이 충분하게 검토된 후 예산 편성될 수 있도록 사전계획기능 강화
 - 119 종합대책에 명시한 마을 사업의 정책 목표 수정(농촌마을 종합개발사업의 경우 2013년 까지 1,000개 권역 추진, 농촌관광마을 역시 2013년까지 시군당 5~7개 마을, 전국적으로 1,000 개 마을 조성)

3.5. 농어촌 자원을 활용한 경제활동 강화

논의 배경

- 농어촌 지역경제 활성화를 위한 각종 정책 추진
 - 향토자원의 발굴과 특화 품목의 육성, 재배 가공 마케팅, 유통 등 융복합 산업화 지원
 - 농어촌자원복합산업화지원, 향토산업육성, 지역전략식품산업육성, 농어촌 관광 활성화 등에 연간 약 4천억 정도의 예산 투자
- 정부 지원 사업의 지속성 여부, 시설물 공급 과잉, 경영진의 경영능력 미흡 등의

문제 발생

- 사업 타당성 분석이 충분하게 이루어지지 않는 상태에서 예산 편성
- 관련 산업기반이 약하고 경영자의 경영능력이 부족한 사업체에 대한 지원

추진전략과 과제

- 수익 창출을 주목적으로 하는 시설 공급형 지원사업에서 탈피하여 다양한 활동을 지원
 - 경제와 환경·복지가 접목된 지속가능한 사업 모델 창출
 - 마을법인, 사회적기업, 커뮤니티 비즈니스 등 사회적 자본과 공동체적 조직에 기초한 경제활동 지원
- 마을 중심의 양적 성장에 주력해 온 농촌관광정책 성과 평가 및 방향 전환
 - 마을단위 농촌관광사업의 재 점거
 - 개별 경영자의 농촌관광 촉진 제도화(품질향상 및 마케팅조직 지원)

3.6. 농어촌 정책의 범정부적 추진 체계 정비

논의 배경

- 농어촌 정책 대상과 사업 내용이 다기화 됨에 따라 관련 부처와의 연계 협력 필요성 증대
 - 귀농 귀촌, 도·농 복합 공간, 생활에너지, 교통, 복지, 의료, 교육, 비즈니스 활동 등 농어촌 정책의 대상 범위는 갈수록 확대
 - 특히 MB 정부의 지역 발전 정책의 한 축인 기초생활권정책에 의해 시·군이 일반농산어촌(농림수산식품부), 접경지역(행정안전부), 도시화지역(건설교통부) 등으로 분할되어 포괄 보조사업을 관리함에 따른 부처간의 업무 협조 필요성 증대
- 여러 부처가 참여하는 농어촌 삶의 질 향상정책 추진 등에도 불구하고 중앙부처를 포괄하는 추진체계는 형식적으로 작동
 - 특히 삶의 질 향상 위원회 활동이 형식적이어서 주요 의사결정이 위원회 회의 없이 서면 심사로 대체되며, 사무국 기능도 미약

- 삶의 질 위원회의 간사 부처인 농림수산식품부는 각 부처 소관별 삶의질 대책 사업의 추진 실적을 평가하고 평가 결과에 의해 일부 사업의 폐지 또는 축소, 신규 발굴 등을 권고하기도 하지만 그 실천력은 미약

추진전략과 과제

- 중앙정부 차원의 연계 협력 기능 강화
 - 삶의 질 업무에 대한 조정 기능 강화와 더불어 정책 모니터링, 평가, 자문 등 삶의 질 향상정책 지원 기능을 제고
 - 현행 사무국 역할의 확대를 위해 삶의 질 향상 기획단 설치를 비롯한 삶의 질 위원회 기능 정립 방안 모색
 - 중장기적으로 필요한 농어촌정책에 대한 범정부 차원의 거버넌스 발전 대안을 다각도로 모색
- 계획에 기초한 예산 지원 강화와 이를 위한 계획 제도 정비
 - 농어촌정비 종합계획, 농산어촌종합개발계획, 생활환경정비계획, 농어촌경관관리계획, 농어촌산업육성계획, 정주권개발계획 등의 시·군단위 의무계획을 농어업·농어촌·식품산업 발전계획으로 통합하며 이를 포괄보조사업과 연계
 - 국토계획법의 지구단위계획제도를 보완하여 마을권역단위로 토지이용을 포함한 종합계획을 수립토록 하는 농어촌마을정비계획제도 도입

3.7. 지역 단위 파트너십 강화

논의 배경

- 지방자치단체 공무원 → 이장 중심의 전통적 마을 공동체로 이어지는 사업 추진 라인으로는 여건 변화 대응 능력 미흡
 - 지침, 감사, 평가 등 지방 행정 자체가 가지고 있는 경직성으로 창의적인 사업 발굴 및 탄력적 사업 추진 곤란
 - 이장 중심의 전통적인 마을 공동체의 혁신역량 미흡
- 예산 증가로 지자체의 영향력은 증대한 반면, 지방자치단체의 공무원의 행정업무도 증가

- 지방자치단체는 중앙정부가 지시하는 계획수립·평가 등에 많은 행정력 소진. 예로서 시·군은 최근 5년간 평균 12개의 계획을 수립. 많은 경우 20개의 계획을 수립하는 지자체도 있음.
- 포괄보조금제도 도입으로 지방자치단체의 예산편성 절차는 오히려 복잡

추진전략과 과제

- 시·군 단위 지역개발 파트너십 육성(로컬 거버넌스 확립)을 위한 시범 사업 개발
 - 중앙정부 추진하는 지역개발 공모사업에서 지역 활동가 조직도 시군 자치단체와 대등한 자격으로 응모자격 부여하며 사업 추진 주체로 인정(시범사업 추진)
 - 중앙 정부 지원 사업의 현장 파트너로서 지역의 사회적 기업, NGO 단체, 품목별 단체, 기타 시민 전문가(이하 각종 단체) 등을 활용
- 지역단위 사업 추진 주체의 다양화를 위한 제도 정비
 - 지역의 각 종 단체가 시·군을 거치지 않거나 시군과 동등한 자격으로 정부 지원 사업을 추진할 수 있는 제도적 장치 마련.
 - 협동조합기본법에 규정하고 있는 사회적 협동조합을 활용할 수 있는 방안 모색 (영국의 LED참고, 일본의 NPO법)

<영국의 LED>

영국은 2010년 예산 절감 차원을 위해 지역발전기여도가 낮아 RDA를 폐지하고 지방기업파트너십(Local Enterprise Partnership)을 설치. LED(Local Enterprise Partnership)는 자연발생적인 경제권(Economic Area) 단위로 설치되는 민간인 조직. 중앙정부는 10억 파운드(약18조원) 규모의 지역성장기금(Regional Growth Fund)을 신설하여 LED가 추진하는 사업을 공모방식을 통해 지원할 계획

<일본의 NPO 법>

일본은 1998년 복지, 환경, 지역활성화 분야에 민간 비영리 단체의 활동을 촉진하기 위해 「특정비영리활동 촉진법」(일명 NPO법)을 제정. 특정비영리활동법인인 민법상의 구공익법인을 개정한 제도로 구공익법인제도가 관할 관청의 통제를 중시한 반면 특정비영리활동법인인 정보공개를 통한 시민통제를 지양.

특정비영리법인인 법인격을 취득하면 부동산 등기, 금융거래, 계약, 세무 관련 권리와 의무가 발생. 이에 기초하여 지역개발사업분야에서 NPO가 기초 지방자치단체 등과 동등한 입장에서 정부지원사업의 추진 주체로 기능. 2012년 현재 일본전국에 약 8천개의 NPO 법인이 커뮤니티비즈니스 조직을 만들어 지역활성화 사업에 관여(농상공연대 중간지원조직, 경작포기지 이용, 도농교류사업, 자연환경보전사업, 삼림가꾸기 사업, 지산지소 사업 등)

참 고 문 헌

- 김광선 외. 2012. “농어촌 서비스기준으로 본 농어촌 주민의 삶의 질 실태와 개선방안”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭 외. 2012. “농어촌 지역의 인구·산업·일자리 동향과 전망”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 농림수산식품부. 2011. 「농어업·농어촌 및 식품산업에 관한 연차보고서」.
- 박덕병. 2012. “농어촌 관광과 지역경제 활성화 방안”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외. 2012. “농어촌 다문화가족의 현황과 정책 개선방안”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인 외. 2012. “도시민의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2012. 「농업·농촌의 중장기 변화 전망과 정책 과제」. 한국농촌경제연구원 정책세미나 자료.