

## ‘살기 좋은 농촌 만들기’ 전략과 과제

송미령 | 한국농촌경제연구원 연구위원

### I. 농촌정책의 새로운 의제 등장

최근 살기 좋은 농촌 만들기가 국가 정책적인 의제로 떠오르고 있다. 그러나 살기 좋은 농촌의 상이란 어떤 것이며 그것을 만들기 위한 전략이 무엇인지에 대해서 그야말로 획기적인 대안을 만들고 있지는 못하다. 이는 농촌의 특수한 여건과도 무관하지 않다. 더 나은 삶의 터를 만들기 위해 주민이 나선다는 취지야 도시와 농촌이 마찬가지로이지만, 농촌에는 상대적으로 주체가 부족하고 좋은 생활환경 가꾸기보다는 경제적인 소득 높이기가 우선적 목표가 될 수밖에 없는 탓이다.

그런데 왜 지금 ‘살기 좋은 농촌’ 만들기인가. 살기 좋은 농촌 만들기라는 의제가 이처럼 회자되기 시작한 데에는 여러 배경이 잠복해 있다. 국가 전체적으로는 양적 성장에서 질적 발전을 도모해야 한다는 목소리가 높아졌고, 시민사회의 성숙에 따른 주민참여의 본격화가 요청되었으며, 국가균형발전의 구체적 산출물도 보다 구체화하고 가시화해야 할 필요성이 대두되었다. 농촌 내부적으로도 농업인을 대상으로 하는 농업정책과 큰 차별성을 갖추지 못한 의미로 사용되었던 농촌개발정책에서 보다 다양한 성격의 주민들이 함께 거주하는 삶의 터전으로서 농촌을 새롭게 가꾸어야 할 필요성이 그 어느 때보다도 증대되었으며 이는 새로운 내용의 농촌정책으로의 이행을 필요로 하게 되었다. 따라서 살기 좋은 농촌 만들기는 여러 측면에서 매력적인 연표가 될 수 있었다.

이와 같은 배경 하에 등장한 살기 좋은 농촌 만들기 정책은 기존의 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의 질 향상 특별법)」 일환의 대책을 통해 추구하여 왔던 농촌개발정책에 도시민의 농촌 이주를 지원하기 위한 복합생활공간 조

성정책을 통합하는 것으로 설정되고 있다. 새로운 사업을 창출하는 것이 아니라 기존의 사업에서 미처 담지 못하였던 내용을 새로이 더하면서 정책 과정에 주민 참여의 방식을 보다 강화하는 정도로서 이해할 수 있다.

사실 살기 좋은 농촌 만들기란 완전히 새로운 의제라고는 할 수 없다. 지금까지 추진해 온 거의 모든 농촌정책이 살기 좋은 농촌 만들기를 겨냥해서 만들어진 것이라 해도 과언이 아니기 때문이다. 농촌정책이란 결국 일터이자 삶터, 쉼터, 공동체의 터로서 사람들이 농촌을 떠나지 않고 정주하며 찾고 머무르고 싶도록 만드는 것을 목적으로 하기 때문이다.

이 글은 살기 좋은 농촌 만들기의 정책적 현황을 살펴보고 전략과 과제를 도출하는 것이 주요 목적이다. 우선, 우리 농촌은 현재 살기 좋은 곳인지 그 현황을 간략히 살펴보고, 살기 좋은 농촌 만들기의 정책적 전개와 현황을 살펴보고자 한다. 끝으로 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 전략과 남은 과제들에 대하여 고려해 보기로 한다.

## II. 농촌의 현실과 최근의 변화

우리 농촌은 살기 좋은 곳인가. '살기 좋다'는 것의 이미지나 정의는 경제적 기반이 탄탄하여 고용기회가 많고 일하기 좋은 곳, 자랑할만한 자원을 보유하고 있는 곳, 품격 있는 공동체 문화가 어우러진 곳, 혹은 생활환경이 충실하여 생활이 편리한 곳 등과 같이 사람에 따라 그리고 시대에 따라 변화할 수밖에 없는 다의적 개념이다. 따라서 고정적인 개념을 못 박아 두는 일은 불필요할뿐 아니라 큰 의미가 없다. 다만, 인간이 삶을 영위하는데 있어 정주공간으로서 최소한의 소요는 도시이든 농촌이든 어디에서나 동일하게 향유할 수 있어야 한다.

혹자는 현재 우리 농촌이 살기 좋은 곳이라는 긍정적 인식을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 상대적으로 쾌적한 자연생태환경과 경관을 보유한 곳, 상대적으로 저렴한 토지와 넓은 주택을 확보할 수 있는 곳, 상대적으로 여유 있는 생활이 가능한 곳, 상대적으로 친밀한 공동체적 유대와 이웃 관계가

1) ... 농촌지역은 농업 종사자 이외에도 다양한 종류의 산업에 종사하는 사람들, 즉 농촌 거주자들이 밀접히 연관되어야만 한다. 또한 농촌개발은 환경과 경관의 보호라는 측면과 분리될 수 없고 분리되어도 안 된다. 일자리나 소득지표와 같은 사회경제적 요소를 또한 고려의 대상이 되어야 한다. 하지만 주로 낮은 일인당 소득, 높은 실업률 등 도시지역에 비해 비교하여 부족함을 가지고 농촌지역을 기술하는 통계적 수치에 근거한 정의들은 농촌지역에 대한 부정적 정의를 할 뿐이다. 그 대신에 농촌지역의 부족함보다는 개발의 잠재력에 초점을 맞추는 긍정적 정의가 더욱 적합할 것이다(Gunter Kroes, 2001).

있는 곳 등과 같이 그 이유도 다양하다. 그러나 다른 한편에서 볼 때 우리 농촌은 그다지 정주공간으로 매력적인 곳이 아니다. 우선, 어려운 농업경제와 부족한 고용기회로 인해 먹고 살기 어려운 곳이 농촌이다. 둘째, 도시에 비해 낙후한 기초 생활 시설 및 서비스의 질로 인해 생활하기 불편한 곳이다. 셋째, 먹고 살기 어렵고 생활하기 불편한 곳이다 보니 인구도 과소화되고 고령화됨으로써 지역사회 활력이 저하된 곳이다.<sup>2)</sup> 가령, 우리 농촌은 과소화로 인해 2005년 현재 전 국민의 18.5%만이 거주하고 있을뿐만 아니라, 고령화도 심화되어 면 지역은 이미 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘는 초고령사회 단계에 접어들었다.<sup>3)</sup> 2005년 기준 전국 1,208개 면 중 82%인 991개 면에서 고령인구 비율이 20%를 넘고 있다.<sup>4)</sup>

〈표 1〉 연도별 농촌 인구 추이

(단위 : 천명)

구 분	1990년	1995년	2000년	2005년	연평균증가율(%) (1990-2005)
전 국	43,411	44,609	46,136	47,279	0.6
동 부	32,309	35,036	36,755	38,515	1.2
읍·면 계	11,102	9,572	9,381	8,764	△1.6
- 읍부	3,604	3,484	3,756	3,944	0.6
- 면부	7,498	6,088	5,625	4,820	△2.9
읍·면 비중(%)	25.6	21.5	20.3	18.5	-

자료: 통계청, 각 연도, 「인구주택총조사」 통근통학편 재구성.

농촌의 현실을 바라보는 여러 시각이 있는 가운데 최근에는 매우 의미 있는 변화가 관찰되고 있다. 농촌에 대한 체재형 수요와 정주형 수요가 증대되고 있는 것이다. 체재형 수요란 ‘5도(都)2촌(村)’ 라이프스타일(lifestyle)로서 사는 곳은 도시이지만 주의 1~2일 정도는 농촌에 방문하고 머무는 형태이다. 정주형 수요는 그와 반대로 ‘5촌(村)2도(都)’ 라이프스타일로 사는 곳이 농촌이고 주의 1~2일 정도 도시를 방문하고 머무는 형태이다.

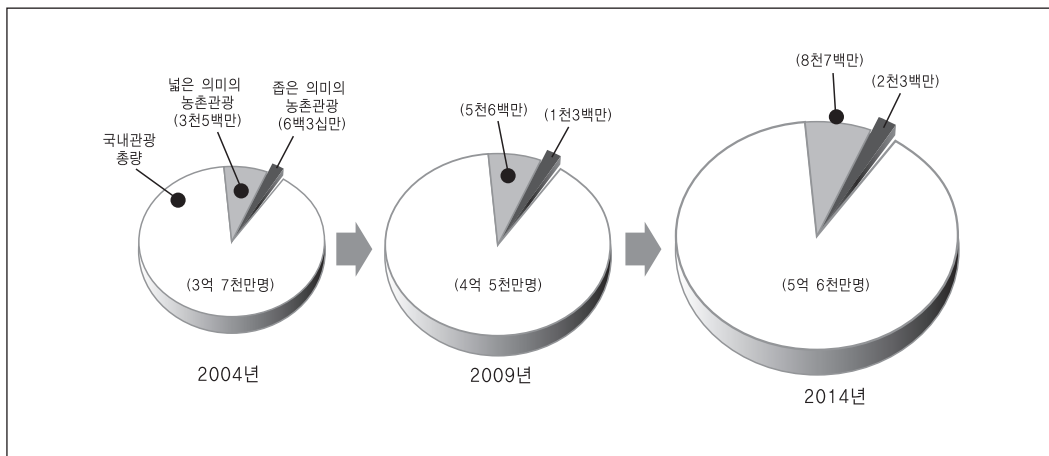
2) 2005년 기준으로 전국 인구 중 농촌에 거주하는 인구는 18.5%로 감소하였고, 65세 이상 고령인구 비율은 동은 5.5%, 읍은 9.6%, 면은 18.1%에 달하고 있다.

3) 2005년 기준으로 65세 이상 고령인구 비율이 읍 지역은 전체적으로 11.8%, 면 지역은 24.2%를 기록하였다.

4) 209개의 읍 중에서 2005년 초고령사회 단계로 분류되는 곳이 52개로 전체 읍 중 25%를 차지한다.

농촌 체재형 수요 증대는 농촌관광 수요를 통해 파악할 수 있다. 이미 각종 대중매체 등에 의해 확인되고 있듯이 농가에서 머물며 농촌의 자연, 문화, 농업 등을 체험하는 관광수요는 확연히 증가하는 추세이다. 특히 전체 국내관광 부문에서 농촌 마을을 방문하는 좁은 의미의 농촌관광 수요 비중은 1.7%(2005년)에서 4.2%(2014년)로, 농촌의 각종 휴양시설 방문 및 축제 참가 등까지를 포함하는 넓은 의미의 농촌관광 수요 비중은 9.4%(2005년)에서 15.7%(2014년)로 그 몫이 점차 커질 것이라 전망되고 있다.

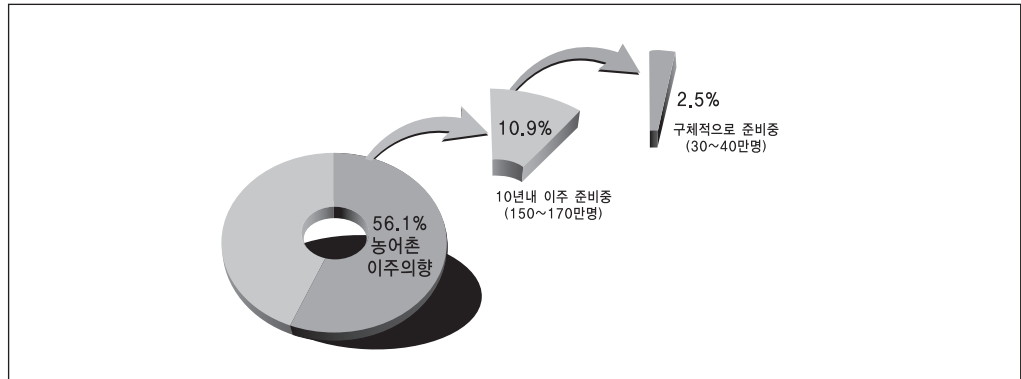
그림 1. 농촌 체재형 수요와 변화 전망



자료 : 송미령 · 성주인(2005)

농촌 정주형 수요에 대해서는 2005년 10월 전국 도시민 3,000명을 대상으로 농어업 · 농어촌 특별대책위원회, 농림부, 한국농촌경제연구원 등이 공동으로 조사한 결과를 참고할 수 있다. 이에 따르면 향후 농촌에 이주할 의향이 있는 도시민이 전체의 56.1%로 우리나라 도시민 2명 중 1명은 농촌 이주 의향을 갖고 있다. 농촌 이주를 희망하는 도시민 중에서 10년 이내에 농촌 이주를 위해 매우 적극적으로 준비 중인 도시민이 전체의 2.5%로 이는 도시민의 약 40만 명에 상당하는 수이다.

그림 2. 농촌 정주형 수요



자료 : 송미령 외 (2006)

즉 이는 농촌이 더 이상 농업을 하는 공간이 아니라 다양한 기능을 수행하는 국민 전체의 삶의 공간으로 변화되어 가고 있음을 반영한다. 더욱이 향후 국민들의 라이프스타일의 변화는 농촌에 대한 더욱 다양한 수요를 유발시킬 것으로 보이며, 농촌의 구성원 또한 보다 다양해질 것이라 전망된다.<sup>5)</sup>

### Ⅲ. 농촌정책의 전개와 살기 좋은 농촌 만들기 정책의 현황

#### 1. 농촌정책의 전개

근대적 의미에서 우리나라의 농촌개발정책은 1958년도에 ‘지역사회개발사업(community development program: CD program)’을 국가 정책사업으로 채택하면서 시작했다고 볼 수 있다. 이는 UN과 ICA(International Cooperative Administration)에서 제2차 세계대전 이후 개발도상국의 농촌개발을 위해 채택했던 모델이다(정기환, 2002). 지역 주민이 계획을 수립하고 사업 추진에 적합한 조직을 정비하며, 지역의 개발수요를 찾아내어 문제를 해결하는

5) 이미 우리 농촌에는 농업인보다 타 산업 종사자 비중이 더 높다.

사업으로 지역사회가 지닌 자원이 부족할 때 정부 등에 지원을 요청하는 사회 운동적 성격을 보였다.

지역사회개발사업은 1960년대에 들어와 ‘시범농촌건설사업’으로 발전했다. 지리, 사회, 경제적 여건이 유사한 여러 개 마을을 하나의 개발단위로 설정한 농촌진흥시범지역을 선정하고, 농사기술 개량 및 주민 조직화, 교량 건설, 소하천 정리, 도로·농로 개발, 저수지 축조, 보건위생 개선 등의 사업을 추진했다.

1960년대 도시화와 산업화 과정을 거치면서 도·농, 농·공간 격차가 확대되고 이는 사회적인 쟁점으로 부각됐다. 따라서 이러한 불균형을 해소하기 위한 전략적 접근이 필요하였다. 이러한 필요로 대두된 ‘새마을 운동’은 1970년대 농촌개발정책을 대표한다(송미령, 2006b). 이는 중앙정부의 강력한 추진력이 바탕이 되었다. 근면, 자조, 협동이라고 하는 기본이념이 대통령에 의해 제기되고, ‘시·도-시·군-읍·면-행정리’로 이어지는 지방행정조직을 장악하고 있는 행자부(구 내무부)에 의해 사업이 추진되었다. 사업의 촉발은 중앙정부에서 비롯되었으나 새마을 운동의 각 행정리별 사업은 주민참여로 이루어졌다. 이는 새마을 운동의 목적 및 기조와 무관치 않았는데, 새마을 운동은 주민의 정신혁명을 촉진하여 도·농간 소득균형을 달성하되 주민의 노력에 의한 사업의 조직화와 지역개발을 추진하고자 한 것이다.<sup>6)</sup>

그러나 새마을 운동에서 주민참여는 주민의 실질적 역량 강화로까지 이어지지 못한 채 ‘동원된 참여’로 그치고 말았음이 지적되기도 한다. 그래서 1980년대 이후 그 구심점이 무너지자 운동이 흐지부지되고 만 것이다(김홍순, 2000).

지역사회개발사업에서 기원하여 새마을 운동으로 발전한 1970년대까지의 농촌개발은 위로부터 촉발된 사업이라는 한계는 있지만 생산기반 조성과 생활환경 개선 등 물리적 개발 이상으로 주민조직과 지도자 육성이 강조되었다는 점을 중요하게 짚고 넘어갈 수 있다(정기환, 2002).

1980·90년대는 농촌정책이 양적으로 확대되고 질적으로도 급변한 시기이다(정기환, 2002; 송미령, 2006a). 1980년대는 한국 사회의 산업화, 도시화의 진전으로 농촌 주민들의 정주생활권이 확대되면서 농촌지역개발의 범위가 마을에서 농촌 중심도시를 포함하는 군 단위로 확대되었다. 개발 과제도 마을 단위 인프라 개발과 소득활동을 뛰어 넘어 군 중심도시의 개발과 배후 농촌 마을의 연계 개발, 정주생활권 내 주민들의 고용과 지역경제 활성화를 위한 지역 산업의 진흥, 정주환경 개선을 위한 군 단위 지역의 교육, 문화, 의료 개선을 포함하게 되었다.

6) 가령 마을의 기초 생활환경 개선을 위한 ‘새마을가꾸기사업’의 일환으로 전국 3만 3,000여 개 마을에 시멘트와 철근이 지급되고, 마을개발위원회 주도로 주민들의 토지와 노동력을 제공하여 도로, 교량 정비 등 각 마을에 절실한 사업을 추진했다.

1990년대에는 1980년대의 농어촌지역종합개발의 문제점을 보완한다는 측면에서 「농어촌발전특별법」과 「농어촌정비법」의 지원으로 농촌정주생활권 개발과 농촌 생활환경 정비 등이 추진되었다. 우루과이라운드(UR) 협상 등을 계기로 이른바 42조 원의 농어촌구조개선사업 및 15조 원의 농특세사업으로 인해 농업·농촌에 대한 정부 투융자 규모가 급격히 커졌고, 농촌 개발사업 예산도 대폭 늘었다. 예산과 사업 추진 근거 법률이 뒷받침되면서 보다 안정적이고 본격적으로 농촌개발사업을 추진할 수 있는 토대가 됐다. 특히 마을 단위의 주택, 도로, 농로, 상하수도 등 마을의 물적 기반 조성과 정비에 역점을 둔 사업이 추진되었다. 전체적으로 보아 1980년대와 1990년대를 거치면서 농촌개발사업에서는 물량 위주의 성과를 내는 데 역점을 두게 되었고, 주민조직이나 지도자 육성 등 사람을 키우는 일은 소홀히 했다고 평가된다.

2000년대에 들어서면 10여 개 이상의 중앙정부 부처가 저마다의 특성을 살려 농촌의 하드웨어 정비, 기초 서비스 향상, 도농교류 촉진 등을 도모하는 내용으로 다양한 농촌개발사업을 추진하기에 이르렀다. 이로 인해 농촌개발사업의 중복성과 효율성 논란이 제기되었으며 시너지 효과를 보기 위해서는 사업 통합이 필요하다는 논의도 있었다.

여하튼 오늘날까지 다양한 농촌개발정책을 통해 농촌지역의 기초 생활환경 수준은 그야말로 비약적으로 향상됐다. 대부분 농촌지역에 도로가 정비되어 접근성이 향상되고 주택의 절대적 낙후 수준도 크게 개선됐다. 또한 도농교류를 위한 농촌마을의 수가 300개를 훌쩍 넘어섰다.

그러나 그동안 추진된 농촌정책에 대해 몇 가지 비판이 제기되고 있는데(송미령, 2006a), 첫째로, 지나치게 하드웨어 정비에만 치중했다는 점을 지적할 수 있다. 농촌개발사업이 양적으로 확대되고 제도적으로 정착되는 과정에서 예산 집행 실적 파악에 용이한 물량 위주의 사업에 무게 중심이 놓였던 것이다. 그러다 보니 농촌의 환경관리, 소득개발, 인재교육 등과 괴리된 채 하드웨어적 개발사업이 농촌정책의 주류를 형성하게 됐다.

둘째로, 사업 추진 방식에서 중앙정부의 하향식 개발행정이 고착됨으로써 지방의 자율성이 저하되고 역량이 약화됐다. 1950년대 후반 이후 일관된 농촌정책의 흐름은 중앙정부가 농촌개발사업을 정책화하고, 지방에 지침을 내려 주어 집행하는 방식으로 제도화됐다. 이 과정에서 중앙과 지방간 파트너십, 지방의 창의와 특성 등은 발휘될 기회가 별로 없었고 지방은 그저 중앙정부가 기획한 사업을 대행하는 역할만을 수행하게 되었다.

셋째로, 주민 역시 중앙정부가 기획하고 시·군이 집행하는 사업의 수혜자일 뿐 그 기획 과정이나 집행 과정에 충분한 역할을 수행하는 주체로서 참여하지 못함으로써 역량이 약화될 수밖에 없었다. 그러다보니 전국 어디를 가나 일률적, 획일적, 표준화된 모습이 농촌을



도배하게 되었고, 하드웨어의 정비 수준은 전반적으로 향상되었음에도 불구하고 그 하드웨어를 작동시킬 소프트웨어가 빈곤한 모양새를 보이게 됐다.

## 2. 참여정부의 농촌정책 기초

참여정부 들어서는 국가균형발전을 중요한 국정목표로 내걸었으며, 농촌정책에서도 이전에 비해 지방의 자율성 확대와 권한의 지방이양을 강조하였다. 기존의 중앙정부 주도 농촌개발에서 지방은 중앙정부의 사무를 대행하는 손발 역할에 머물렀다는 문제의식이 그 바탕이 되었다. 도시계획 권한의 지방이양을 비롯하여 중앙정부가 추진하던 지역개발사업 중 일부가 지방이양사업으로 본격 재편되기도 하였다. 균형발전특별회계라는 새로운 예산운용 시스템이 형성됨으로써 중앙정부의 부처별로 지자체에 지원하던 농촌개발사업의 대다수가 균특회계사업으로 이전되었다. 균특회계에 포함된 사업의 경우, 주어진 예산의 한도 내에서 지자체가 필요한 사업을 취사선택할 수 있도록 자율성을 부여하였다.

상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질(Quality of Life) 향상을 도모하고, 중앙정부 부처별로 시행되는 분절적 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 「삶의 질 향상 특별법」이 2004년도에 제정되었다. 시·군 단위의 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태 조사, 기본계획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업 예산을 적극적으로 반영하며 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 재원을 우선 사용하는 것으로 하였다. 또한 국무총리를 위원장으로 하는 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회(이하 삶의 질 위원회)”를 설치하여 부처간 협조 및 조정 체제를 제도화하고자 하였다.

낙후지역의 혁신 유도를 위해 일방적인 사업성 재원 확대보다는 분산되거나 중복된 지역개발사업의 체계화로 투자 성과의 극대화를 모색코자 신활력사업을 신설하기도 하였다. 무엇보다 1980·90년대 농촌개발정책에서 간과되었던 지역의 자율성, 주민의 역량 강화, 소프트한 사업 등을 다시 강조하기 시작한 것은 주목할 만한 변화라 할 수 있다.

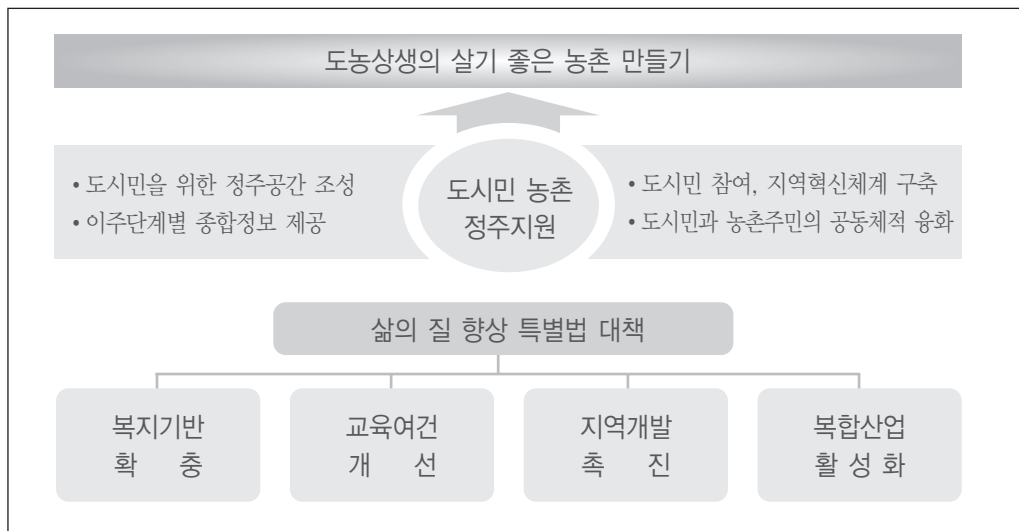
최근에는 도시민의 농어촌 정주를 지원하는 정책으로서 복합생활공간 조성정책이 구체화되고 있다(송미령 외, 2006a). 복합생활공간이란 농촌에 가장 시급한 현안을 ‘부족한 인구’ 문제로 보고 농촌 정주를 희망하는 도시민을 농촌에 유치하고 혹은 전 국민을 상대로 농촌 정주에 대한 의향을 강화시키기 위한 전략을 통칭한다고 볼 수 있다.



### 3. 살기 좋은 농촌 만들기 정책의 현황

이러한 가운데 2005년 말부터 농촌정책의 새로운 의제로서 부각된 살기 좋은 농촌 만들기 정책은 「삶의 질 향상 특별법」에 의한 대책과 ‘복합생활공간 조성정책’을 통합적으로 추진하는 것을 말한다. 「삶의 질 향상 특별법」은 농촌의 삶의 질 향상을 위하여 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 활성화를 위한 대책을 범 정부적으로 추진하기 위하여 제정된 바 있고, 이 법에 의해 15개 중앙 행정기관이 시행계획을 수립하고 시·군별로도 적합한 계획을 수립하여 2005년부터 2009년까지 제1차 5개년 계획이 추진되고 있다.

그림 3. 살기 좋은 농촌 만들기 개념과 전략



자료: 농어업·농어촌특별대책위원회(2005)

우선, 농촌의 복지 기반 확충을 위해 농어업 재해지원 확대, 연금 및 건강보험료 지원 등이 이루어지고 있다. 농촌의 특수한 위치적 여건을 고려하여 공공 보건의로 기능이 더욱 강화되고, 농작업 재해관리 체계가 구축되는 등 복지 기반이 충실하게 갖추어질 것이다. 농촌 주민의 대다수를 구성하는 여성 및 노인 인구를 대상으로 하는 복지기반 확충에는 보다 섬세한 배려를 하게 될 것이다.

둘째, 농촌의 교육 여건 개선을 위해서는 학생, 학부모, 학교 등에 대한 지원을 추진하고 있다. 학생의 교육기회 보장을 위해 소규모학교의 무조건적 폐교 조치가 아니라 그 특성을 살려 운영 활성화를 도모할 수 있도록 하고 '1군 1우수고교 육성'과 같이 농촌 어디에서든 질 높은 교육을 실현할 수 있도록 하는 등의 내용이다.

셋째, 농촌의 지역개발을 촉진하기 위한 다양한 조치도 이루어지고 있다. 지역개발을 이끌어 갈 인적자원을 개발하는 일이 급선무이므로, 각종 교육과 훈련을 통해 농촌 내부의 현장리더 등 유형별 맞춤형 인재 육성을 진행하는 한편, 외부의 지원인력에 대한 저변을 확대해 가고 있다. 인적자원 개발과 더불어 농촌의 기초 생활환경 정비를 지속하여 상대적으로 미흡한 농촌의 정주여건 개선을 도모하며, 생활권별 종합개발 방식을 강화해 가고 있다. 농촌의 주택, 상하수, 도로 및 교통, 과학·문화·예술·복지시설 및 정보화 서비스 등을 보다 확충하여 농촌의 정주여건이 도시에 비해 상대적으로 열악하지 않도록 조치할 뿐만 아니라 동일한 생활권·영농권·어메니티자원권 등 동질성이 있고 발전 잠재력이 있는 마을들을 연계하여 소규모 권역단위 종합개발을 추진함으로써 효율성도 극대화될 것이다.

넷째, 농촌의 경제적 다각화를 위해서는 농업 이외에도 농촌적 특성을 살린 복합산업이 활성화되어야 한다. 이를 위해 농공단지의 지역특화 단지화, 향토산업 특구 지정 등을 통해 향토산업을 진흥하는 동시에 경관보전직불제 확대, 어메니티 계획모델 개발 및 보급 등을 통해 농촌의 자연환경과 경관을 잘 보전하도록 정책적으로 배려하고 있다. 또한 테마공원 등 다양한 체험휴양공간을 조성해 나아가고, 다양한 향토문화축제를 활성화함으로써 농촌의 관광산업 기반을 구축하는 한편 1사1촌 운동 촉진, 도시민 세컨드홈 사업 추진, 「도농교류촉진법」 제정 등을 통해 소프트한 측면의 기반도 지속적으로 강화시켜 나아가고 있다.

그러나 '삶의 질 향상 특별법'을 통한 각종 대책은 현재의 농촌 주민만을 대상으로 한다는 한계가 있다. 따라서 명실상부하게 농촌이 도·농 공동체 공간으로서 국민 모두에게 살기 좋은 곳이 되기 위해서는 추가적인 대책이 필요하다고 할 수 있다. 도시민의 상당수는 가까운 장래에 농촌 이주를 희망하고 있으므로 이러한 수요를 농촌으로 흡수하는 것이야말로 살기 좋은 농촌 만들기의 가능성을 높이는 일이라 할 만하다.

도시민의 농촌 이주 촉진을 위해, 이미 삶의 질 향상 대책을 통하여 추진하고 있는 일이지는 하지만, 도시민에게도 열린 다양한 물리적 주거공간 조성 확대, 소프트한 측면에서의 이주 지원 프로그램 실행, 물리적 주거공간 조성과 소프트한 지원 프로그램이 잘 가동되기 위한 정책의 추진 체계 정비 등을 묶음으로 하는 정책이 추진되기 시작하였다. 이것이 바로 복합생활공간 조성정책이다.

우선, 도시민의 기호에 맞는 다양한 주거공간 조성을 위해 전원마을조성사업, 마을종합개발사업 등을 활용하여 주택, 기초 생활환경 시설이 잘 구비된 다양한 유형의 단지를 확대 조성하는 동시에 공급 방식도 다양화함으로써 맞춤형 주거공간으로서 농촌을 재 디자인하도록 하고 있다. 또한 주거공간 주변의 쾌적한 경관 유지와 창출을 위해, 마을 주변의 숲을 활용하여 숲가꾸기 사업 등을 벌여 나가고 숲탐방로, 등산로, 생태숲, 산악레포츠 등 숲의 휴양휴식 기능도 강화할 것이다. 숲을 포함하여 보다 폭넓은 의미의 농촌 경관 보전을 위해 다양한 제도적 장치를 마련할 예정이다.

한편 농촌 생활에서의 중심지 기능을 담당하는 거점은 읍·면 소재지이다. 따라서 읍·면 소재지 기능을 대폭 강화할 필요가 있는 바, 읍의 경우는 소도읍육성사업의 지속적 추진을 통해서 면의 경우는 군당 2~3개의 중심면을 대상으로 하는 면 소재지 기능 강화사업을 통해서 대응하는 것이 필요하다. 그러나 읍·면 소재지가 제공하기 어려운 보다 고차의 서비스는 이웃한 거점도시에서 특성화된 기능을 중심으로 '찾아가는 서비스' 연계 프로그램을 실행해야 할 것이다.

둘째, 아무리 좋은 주거공간이 농촌 도처에 조성되어 있다 하더라도 도시민이 그 정보를 알지 못하면 소용이 없는 일이다. 통상 사람들이 주거지를 옮기는 단계를 준비하는 단계, 실행하는 단계, 정착하는 단계로 나누어볼 수가 있다. 이러한 단계에 따라 지원 프로그램 운영이 차별화될 필요가 있다.

일단 준비단계에서는 농촌과 관련한 종합적 정보제공 및 사전교육이 중요하다. 이는 농어촌종합정보망을 통해서 기초 정보를 제공하는 한편 본인에게 필요한 맞춤형 시뮬레이션까지 가능한 온라인 정보제공 체계가 구축되어 가고 있고, 농촌을 미리 경험할 수 있는 다양한 사전답사 프로그램이나 전원생활에 필요한 교육 프로그램도 운영되고 있다. 또한 어느 시·군이든 전담 상담원이 친절하게 지역에 대한 정보, 귀촌에 대한 정보 등을 제공할 수 있는 오프라인 상담 체계도 구축할 예정이다.

실행단계에는 일자리 알선 및 자금 지원 등이 주요할 것이다. 농촌 주택개량자금 지원 조건이 개선되었고, 영농을 목적으로 농촌에 이주하는 도시민에게는 영농정착자금 지원도 이루어질 것이다. 더불어 반드시 경제적 소득원으로서가 아니라 보람 있는 농촌 생활을 위해 지역사회 봉사활동 등에 대한 정보를 제공하고 필요한 지역과 연계시키는 공적인 지원 체계도 확충될 것이다.

정착단계에서는 이주한 도시민이 지역사회에 적극적으로 참여하는 한편 농촌 주민과 그야말로 공동체의 일원으로서 융화될 수 있도록 지원하는 프로그램이 요구된다. 가령, 이주 도시민이 농촌지역의 혁신 동반자로 참여할 수 있도록 출향인사, 지역대학 등과 네트워크를 구축할 수 있도록 한다거나 이주 도시민 후견인(멘토) 제도를 운영하는 등의 방안을 고려할 수 있을 것이다.

그런데 이러한 대책들이 잘 작동할 수 있기 위해서는 제도적 추진 체계 정비와 역할 분담 등이 수반되어야 한다. 복합생활공간 조성을 위해 교육, 복지, 문화 서비스 등 광범위한 관련 사업의 연계가 중요한 만큼 관련되는 중앙부처, 지방자치단체, 주민 등이 상호 협약 체결 등의 방식으로 지역에 적합한 계획을 수립하고 함께 참여하여 실행해 나가는 틀을 제도화할 것이 제안되었다. 즉, 일명 '복합생활공간 조성 협약제도'를 도입함으로써 주민협의체는 적합한 계획을 구상하고 발의함으로써 계획 수립 등에 적극적으로 참여하고, 지방자치단체는 주도적으로 계획 수립을 지원하면서 집행을 담당하며, 중앙정부는 이를 위한 재원 확보, 부처간 정책 조정, 시범사업 등을 추진하는 것이다.

이와 관련하여 중요한 것은 주민과 지방자치단체 스스로 지역 특성과 여건에 맞는 복합생활공간을 조성하는 노력이므로 이를 효과적으로 지원할 수 있도록 중앙정부 차원의 대책을 별도로 마련하여야 한다. 특히 인구 감소가 극심한 지방자치단체가 도시민의 유치를 위해 체재형 주말농원 조성, 지역문화 홍보 및 이해 교육 실행, 이주 도시민 후견인제도 운영, 이주 도시민과 농어촌 주민간의 커뮤니케이션 및 마을발전계획 수립 등과 같이 타당성 있는 대책을 구상하였다면 이를 실현할 수 있도록 중앙정부가 적극적으로 지원하는 내용이다. 이는 2007년부터 시범사업 형태로 운영될 예정이며, 충청남도에서도 금산군과 서천시가 10개 시범사업 대상으로 선정되었다.

한편 농촌 복합생활공간 조성과 관련되는 다양한 모델이 이미 출현하고 있었으나, 최근 2006년 10월에는 그 모델을 보다 확산하기 위하여 '전원마을 페스티벌'이 개최된 바 있다. 지자체가 도시민을 유치하겠다는 목적을 가지고 복합생활공간의 다양한 모델마을을 도시민에게 홍보하는 자리였다. 이 페스티벌에는 20개 지자체에서 22개 전원마을 모델을 제시하였는데, 총 4만 여명의 도시민이 방문하여 9,411건의 입주희망신청을 하였다. 도시민의 전원생활에 대한 강한 욕구가 있음을 재확인하는 계기가 되었으며, 도시민과 농촌 주민이 새로운 공동체로서 발전할 수 있는 가능성을 확인하는 계기가 되었다.

그림 4. 농촌 복합생활공간 만들기 사례



▲ 왼쪽부터 독일마을, 안솔기마을, 하늘소마을, 은퇴농장 순

## Ⅳ. 미래 농촌의 정주 여건 전망

### 1. 인구 감소세 완화와 도시민 유입 증대

농촌 이주 의향에 대한 도시민 조사 결과를 활용하여 미래 복합생활공간으로서 농촌의 변화와 도시 인구 유입의 영향 등을 전망한 자료에 따르면(송미령 · 성주인, 2007), 단순히 과거 추세치만을 연장할 경우, 농촌 인구는 지속적으로 감소하여 2005년 18.5%에서 2017년에 14.4% 수준에 이를 것이라고 한다. 그러나 제Ⅱ장에서도 살펴본 바와 같이 도시민의 농촌 유입이 본격화될 경우, 농촌 인구 감소세는 완화될 것이며 오히려 인구가 증가하는 농촌지역의 수도 꽤 증가할 전망이다. 향후 10년 내 이주를 위해 구체적으로 준비하고 있는 도시민들의 경우 농촌 유입이 확실시되는바, 이에 따른 증가분을 합산하면(시나리오1) 농촌 인구 감소세가 상당 부분 완화된다. 또한 어느 정도 준비하고 있는 도시민들까지 본격적으로 농촌 이주를 결행한다고 낙관적으로 가정할 경우(시나리오2), 2009년에 이르면 전국 인구 대비 농촌 인구 비율이 24% 수준까지 회복될 가능성이 있다.<sup>7)</sup> 농촌의 이러한 변화 가능성의 실현은 새로운 도농 공동체의 형성을 위한 유대감을 확보하는 일이 그 출발이 될 것으로 보인다.

7) 실제 농촌 인구는 시나리오1과 시나리오2 사이의 값이 될 것이다.

## 2. 농촌의 정주 여건 전망과 주요 정책 쟁점

최근의 농촌 인구 유출은 절대빈곤을 겪던 과거와 달리 농촌의 압출요인보다 대도시의 흡인요인이 작용한 결과로 볼 수 있다. 그러나 다른 한편 농촌이 지닌 매력요소 때문에 농촌 이주를 적극적으로 모색하는 도시민도 늘었다. 과거의 인구이동을 젊고 생산성 높은 계층의 이촌향도라고 요약할 수 있다면 선진국들의 경험이나 최근 우리의 인구이동 추세는 소득수준이 높고 중년 계층의 이도향촌이라고 요약할 수 있다. 아무튼 농촌이 “살기 좋은” 터전으로 변모할 잠재력을 충분히 갖고 있다는 것이다.

국토 간선망의 지속적인 확충과 이동성 증대 등에 힘입어 농촌 주민의 일상 생활권은 더욱 광역화될 전망이다. 따라서 읍·면 소재지의 중심 기능 유지 여부에 대해서는 지역에 따라 선별적인 정책 접근 방법을 취해야 할 것이다. 도시로부터의 거리가 먼 지역일수록 기초 중심지 기능을 유지하는 것이 중요한 과제가 된다. 주로 대도시권에 위치한 몇몇 읍 중심지들은 배후 농촌 주민들의 거주지로서 기능하여 인구 증가가 당분간 지속될 것이다. 그에 따라 ‘시가화지역’으로 변모하여 장차 도시지역에 편입되는 읍들이 속출할 것이다. 실제로 농촌 주민들의 인구이동 양상을 보면, 최근 들어 대도시 지향 경향이 완화되고 농촌 읍·면으로의 수평적 이동 경향이 커지고 있다. 그 중 특히 읍으로의 거주지 이동 패턴도 미세하게나마 증가하고 있다.

도시 접근성이 불리한 지역에 위치한 상당수 읍·면 중심지들은 인구 감소와 더불어 중심지 기능의 저하 현상이 함께 나타날 것이다. 인구와 업종별 사업체 수의 상관관계를 읍·면별로 살펴보면 소매업, 교육서비스업, 숙박 및 음식점업, 기타서비스업(이용 및 미용실 등)에서 상관관계수가 높게 나타난다.<sup>8)</sup> 특히 인구 감소 폭이 큰 면 지역에서는 일상적인 지역 내의 수요에 의존하는 업종의 사업체 수는 더욱 많이 감소할 것으로 전망된다.<sup>9)</sup> 그러나 원격지일수록 몇몇 읍·면 중심지들을 선별해서 육성할 필요성은 더 커진다. 그러한 지역의 경우 도시 주변 농촌에 비해 주민들의 일상 생활권이 주변 도시보다 읍·면 소재지에서 형성되는 비율이 더 높기 때문이다.

서비스 이용권역이 광역화되고 중심지 기능이 약화되면, 개인적인 이동성에 제한이 있는 고령 인구 등 교통 취약계층에게 특히 불리한 환경이 조성될 것이다. 따라서 공공부문이 ‘찾아가는 서비스’를 도입하거나 순회 교통수단 등을 지원할 필요성이 더욱 커질 것이다.

8) 면 지역의 경우 인구와 사업체 수의 상관관계는 소매업(0.710), 숙박 및 음식점업(0.629), 교육서비스업(0.842), 기타 서비스업(0.781) 등으로 나타났다.

9) 반면에 외지인을 대상으로 하는 서비스 관련 산업은 확대 가능성이 높다.



농촌의 인구 고령화로 인해 노인 복지 관련 서비스 수요는 계속해서 커질 것이다. 그리고 농촌의 어메니티 자원 발굴 등 지역 가꾸기 차원의 사업 수요도 높아질 것이다.

농촌의 공동체 유대 관계를 유지하고 활용하는 것이 '살기 좋은 농촌 만들기'에 중요한 조건이 되므로 이러한 분야에 대한 정책을 지원해야 할 필요가 커질 것이다. 특히 기존의 공공 주도 서비스 공급에서 벗어나 주민참여 등을 통한 다양한 서비스 전달 방식을 모색할 필요가 있다. 이를 통한 사회적 일자리 창출도 기대할 볼 만하다.

## V. '살기 좋은 농촌 만들기' 전략과 과제

살기 좋은 농촌에 대한 이미지나 정의는 모두에게 다를 수 있다. 그러나 그 모든 차이에도 불구하고 국민이 도시와 농촌, 국토 어디에 살든 최소한의 정주여건을 누릴 수 있도록 보장하여야 한다는 데는 누구나 동의할 것이 분명하다. 그것이 살기 좋은 농촌 만들기 정책의 단초이다.

이러한 맥락에서 이미 오래전부터 농촌을 대상으로 추진하였던 많은 정책들은 사실상 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 기초 작업이었다고 할 수 있다. 다만, 간과되었던 중요한 측면은 도시를 흉내 내는 근대화만을 지향하고, 농촌 지역만의 고유한 가치와 경쟁력을 하찮은 것으로 여겼으며, 그 곳에 사는 주민들이 스스로 경영자가 아닌 수혜자가 되도록 방치하였다는 것이다.

참여정부 들어와 농촌정책의 체계화를 도모할 수 있는 「삶의 질 향상 특별법」이 제정되어 그 일환으로 중앙정부 부처가 공동으로 실행계획을 수립하고 각 지방자치단체 또한 시·군 계획을 수립하였다. 이에 충실하게 따르면 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 등의 영역에 걸쳐 삶의 터전으로 농촌의 여건을 획기적으로 개선할 수 있을 것이라 믿는다. 그러나 농촌 내부적 여건 개선이 이루어진다 해도 근본적으로 과소화, 고령화의 문제가 해결되지 않고서는 떠나는 농촌, 도시로의 집중이라는 악순환의 고리를 끊기 어렵다. 바로 이 때문에 도시민의 농촌 이주를 통한 접근법에 매력을 느끼지 않을 수 없다. 이는 도시민의 농촌에 대한 인식 전환, 라이프스타일의 변화 등을 통해 실현될 수 있는데 최근의 국민적 가치관과 수요의 변화는 그 가능성이 충분함을 나타내고 있다.



따라서 농촌에서 체재, 정주코자 하는 도시민들의 수요를 현실화시키는 것이야말로 농촌의 활성화 위해서도 필요한 일이며,<sup>10)</sup> 이를 위해서는 복합생활공간 조성을 수단으로 하는 살기 좋은 농촌 만들기의 다양한 대책을 지방과 주민 스스로 보다 강화하여야 한다. 지역마다 편리한 생활 기반, 쾌적한 환경, 아름다운 경관, 개성 있는 문화 등 보유한 자원을 발굴하고 그 가치를 높이기 위한 전략을 실행하며 이에 대한 정보를 꾸준히 발신하는 노력을 하는 것이 살기 좋은 농촌 만들기의 요체일 것이다. 결국 살기 좋은 농촌 만들기는 외부 사람들에게 가보고 싶은 농촌, 살고 싶은 농촌을 만드는 작업인 동시에 궁극적으로 농촌 주민의 삶의 복지를 높이는 일인 셈이다. 다만, 삶의 터의 주체인 주민을 중심으로 정책의 근간이 점검되고 다시 가다듬어져야 한다.

그래서 살기 좋은 농촌 만들기 정책을 추진함에 있어서 보완해야 할 과제도 적지 않다. 우선, 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 중앙정부의 정책 통합성과 다양성 확보이다. 살기 좋은 농촌 만들기를 위해서는 중앙정부의 정책사업을 통합, 연계하여 시너지 효과를 높이는 것과 정책사업의 다양성을 확보하기 위한 노력이 동시에 이루어져야 한다. 「삶의 질 향상 특별법」이 그러한 의도로 제정되었고, 조정 권한이 삶의질향상위원회에 있다고 특별법에 명시되었음에도 그와 별도로 또 다른 조정 수단을 재구축하고 또 유사한 사업을 만들려 하는 것은 오히려 지방과 주민이 살기 좋은 농촌 만들기를 하는데 혼란만을 줄 소지가 있다. 따라서 「삶의 질 향상 특별법」에 의한 대책을 본래의 의도대로 실현해 가기 위한 범 정부적 연대와 협조가 요청된다. 결국은 살기 좋은 농촌 만들기라는 것은 지방과 주민이 주도해야 하는 것임을 상기해야 한다.

이와 맞물려 국가균형발전을 내세웠으나 행복도시, 혁신도시, 기업도시 등 도시개발에 의한 국토 균형발전이 주조를 이루는 모습마저 보이면서 신개발주의(강홍빈, 2004)라는 비판에까지 직면했다. 오히려 이 때문에 오래된 역사와 문화와 애환이 담긴 살고 싶은 마을들이 사라질 수 있다는 우려도 나오고 있다(강병기, 2006). 이러한 도시개발 위주 거점 만들기 방식의 불균형 정책에서는 농촌에 대한 통합적 고려나 주민에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않고 있다. 주민이 참여하는 더 나은 삶의 터를 만든다는 지향점이 같으나 주어진 조건이 다르기 때문에 평균에 근접하지 못하는 곳이 농촌이라고 한다면 그 곳을 우선하여 배려하는 것이 균형발전 정책으로서 보다 바람직한 방향이라고 생각된다.

10) 농촌에 체재, 정주하려는 도시민의 수요가 농촌 발전에 원동력이 된다는 인식 전환이 정책 담당자나 농촌 주민 모두에게 필요하다. 도시민이 이주해 와도 농촌 발전에 별 도움이 되지 않거나 혹은 사회적 갈등이나 공동체 해체 등과 같은 문제가 나타난다는 지적도 있으나 그것은 농촌의 정주여건이 충실하지 않고 경험의 일천함에서 단기적으로 나타나는 문제일 뿐이다. 유럽(스코틀랜드)의 경우 경제활동 능력을 지닌 가구 하나가 이주할 경우 0.52개의 일자리가 농촌에 만들어진다는 실증 연구가 있다.

한편 복합생활공간 조성을 비롯한 농촌정책이 과학적으로 성과를 평가하고 방향을 조정해 나아가기 위해서는 인구, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서의 농촌 기초 통계자료 확충이 이루어져야 한다. 또한 농촌이 도시에 준하는 삶의 공간으로서 유지될 수 있도록 교육, 복지, 문화 서비스를 포함한 정부의 시책이 도시와 농촌에 차등 없이 적용되도록 범정부적 관심과 정책적 배려를 유도하기 위한 ‘농촌 인지적 정책영향 평가제도(rural proofing)’ 도입도 적극 검토해야 한다.

또한, 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 지방자치단체의 자율성과 창의성 확대가 보장되어야 한다. 도시의 경우는 특정 문제나 사안을 두고 주민들 주도로 그야말로 생활공간을 아름답고 살맛나게 만드는 사업을 벌이는 것이 일반적이지만, 농촌의 경우 행정과 소수 리더의 동기부여에 의해 소득증대 사업이 주 내용을 구성하는 살기 좋은 농촌 만들기 사업이 추진되곤 한다.<sup>11)</sup> 이와 같은 조건 하에서는 지방 공무원의 역량 증대, 지역 리더의 육성 등이 매우 긴박하고 그들 간의 수 없는 만남과 대화 그리고 조직화 등이 필요하게 된다. 따라서 이러한 활동에 대한 지원이 보다 강화되어야 한다.

끝으로, 살기 좋은 농촌 만들기를 하는데 가장 큰 어려움은 역시 사람의 부족 문제이다. 일단, 양적으로 사람이 부족하기 때문에 다양한 이해를 대변하는 목소리가 부족하고 좋은 아이디어가 있다 하더라도 실천에 옮기는데 참여할 사람도 절대 부족하다. 따라서 전문가 집단과 다양한 분야의 도시에 거점을 둔 시민단체 등이 농촌에서 활동할 수 있도록 육성하고 연결망을 형성할 수 있는 정책적 여건을 제공하는 것 등이 요청된다. 가령, 일본의 NPOs(Non Profit Organizations), 유럽 LEADER 프로그램의 LAGs(Local Action Groups) 등을 우리의 농촌정책에서도 비중 있게 고려할 만한 충분한 이유가 있는 것이다.

11) 이에 대해서는 송미령 외(2006b)를 통해 다양한 사례를 확인할 수 있다.

## 〈참고문헌〉

---

- 강병기, 2006, "살고 싶은 삶터 만들기와 주민참여의 의의 및 과제", 새국토연구협의회 워크숍 자료집.
- 강홍빈, 2004, "신개발주의 비판 : 균형발전과 신개발주의의 갈등", 『공간과 사회』 21.
- 김홍순, 2000, "근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로", 『한국지역개발학회지』 12(2), pp.21-38.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 2005, 「농어촌 복합생활공간 조성정책」 제70회 국정과제회의 자료집.
- 송미령 외, 2006a, 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2006b, 「농촌의 변화를 보다」 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 2006a, "살기 좋은 농촌 만들기", 국가균형발전위원회(편), 「살기 좋은 지역 만들기」 제이플러스 애드, pp.336-359.
- 송미령, 2006b, "새마을운동에서 '신활력사업'으로", 국정브리핑 2006. 7. 31일자.
- 송미령·성주인, 2005, "농촌관광의 현실과 비전", 『농업전망 2005』 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인, 2007, "살기 좋은 농촌 만들기의 도전과 정책 과제", 『농업전망 2007』 한국농촌경제연구원.
- 정기환, 2002, "우리나라 농촌개발정책의 방향", 『농정연구』 2, pp.113-132.
- Kroes, Gunter, 2001, "Strategies for Rural Development in Europe", 한국농촌경제연구원·한국농촌공사(구 농업기반공사), Strategy for Developing Rural Sustainability and Amenity 자료집.