

기본연구 2007-19

농촌개발정책 추진체계의 변화동향과 정비방안

김정연 · 유학열 · 조영재

발 간 사

농업 및 농촌의 가치와 역할에 대한 사회적 수요의 변화에 따라 농업·농촌정책의 적절한 대응과 함께 그 추진체계에 있어서도 혁신과 합리화의 필요성이 커지고 있다.

이와 관련하여 ‘삶의질향상법’을 제정하고 범정부적인 삶의질향상위원회를 구성하여 15개 부처(청)에서 시행하는 농어촌 복지·교육·지역개발 등을 포괄하는 농촌정책 추진체계를 구축하였다. 나아가서 농촌 관련 유사·중복사업 중 관계부처 협의 및 장관회의 합의를 거쳐 신활력사업 등 4개 사업이 부처간 업무가 조정되는 등 농촌정책 추진체계의 변화가 일어나고 있다.

그럼에도 불구하고 농촌정책 및 그 추진체계는 여전히 많은 문제를 안고 있어서 정부는 물론 학계에서도 농촌정책 및 추진체계 정비에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 아직은 농촌정책의 개념과 범위, 정책의 방향, 추진체계의 개선방안 등에 관해서 견해의 차이도 크고 실천 가능한 대안 제시가 미흡한 실정이다.

따라서 이 연구에서는 우리나라 농촌정책 추진체계의 내용과 문제점, 최근의 선도적인 변화동향을 중앙과 지방으로 구분하여 살펴보고, EU와 영국, 프랑스, 독일, 일본 등에 있어서 최근 농촌정책 추진체계 변화동향을 검토한 다음, 농촌정책 추진체계 정비방향을 중앙, 중앙-지방, 지방 차원으로 구분하여 시론적으로 제시하였다.

광범위한 내용을 다루고 있는 이 연구를 다방면에서 도와주신 박경 교수를 비롯한 박덕병 박사, 구자인 박사, 조창완 박사, 강종원 박사와 충남발전연구원의 연구진의 노고에 감사드린다.

연구의 완성도 면에서 많은 아쉬움이 있지만 농촌정책 및 추진체계의 개선에 대해 관심 갖고 있는 연구자와 실무자에게 조금이나마 도움이 되고자 하는 마음에서 연구결과물을 발간한다. 향후 농촌개발 정책 및 추진체계에 대해 보다 심층적이고 실체적인 대안모색을 위한 연구를 연구원 차원에서 계속 추진할 것을 약속드린다.

2007년 10월 31일

충남발전연구원장 김용웅

목 차

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	3
2. 연구의 내용과 방법	3
1) 연구의 주요내용	3
2) 연구의 방법	4
3. 선행연구의 검토	5
1) 농촌정책 패러다임 및 정책 변화에 관한 연구	5
2) 농촌개발정책 및 추진체계 개편에 관한 연구	6

제2장 한국 농촌개발정책 및 추진체계의 실태와 변화동향

1. 농촌개발정책의 실태와 문제점	11
1) 농촌개발사업 관련 제도의 변화	11
2) 농촌지역개발사업의 유형	13
3) 정책 추진의 문제점	15
2. 농촌개발정책 추진체계의 변화동향	18
1) 중앙 차원의 농촌개발 추진체계 변화동향	18
2) 지방 차원의 농촌개발 추진체계 변화동향	24

제3장 외국의 농촌개발정책 및 추진체계의 변화동향

1. EU의 농촌개발 추진체계 개편 동향	45
1) 공동농업정책(CAP)의 개혁(2003)	45
2) 새로운 농촌개발정책 방향	46
3) 농촌개발정책의 지역사회개발 전략 가이드라인	48
4) 농촌개발정책 사업영역	49
5) 농촌개발정책의 추진체계	51

6) EU의 농촌개발 재정지원	52
2. 영국 농촌개발 사업과 추진체계	54
1) 영국의 지방자치	54
2) 영국의 농촌개발 관련기관	57
3) 영국농촌개발의 시사점	66
3. 독일의 농촌개발정책 추진체계	68
1) 독일 농촌개발정책 추진체계의 개편 개요	68
2) 독일의 LEADER 프로그램	72
3) 지역활동(RA: REGIONEN ACTIV)	73
4) 독일의 농촌개발관련 기관: 헤센개발기구(Hessen Agentur)	74
4. 프랑스의 농촌개발 추진체계	77
1) 프랑스의 행정구역	78
2) 지역개발특별기구(DIACT)	80
3) 프랑스 농촌개발기구 페이(Pays)	89
5. 일본의 농촌개발 추진체계	94
1) 농촌개발 추진체계 개편의 방향과 경과	94
2) 일본의 농촌 공간개발사업의 체계와 농촌진흥계획	95
3) 일본의 농촌개발정책·사업 개편의 최근 동향	97
6. 외국사례의 시사점	105
1) 종합계획 하에 부문정책의 통합과 추진체계의 혁신	105
2) 농촌개발정책의 대상과 범위 : 다원적 농촌발전	105
3) 지역사회개발 원리에 충실한 농촌개발사업 추진	106
4) 농촌(지역)개발기구(Agency)의 설치·운영	107
5) 농촌개발의 추진체계, 접근방법, 사업내용의 동시적 통합	109
6) N+2 시스템을 적용한 농촌개발정책 추진	110
7) 직접지불금 예산의 농촌개발예산으로의 전환	110

제4장 농촌정책 추진체계 정비방안

1. 중앙정부 차원의 농촌정책 추진체계 정비	111
1) 삶의질향상계획 중심의 통합적 농촌개발정책 추진체계의 구축	111
2) 중앙부처간 농촌개발 조직 및 기능의 재설정	113
2. 중앙-지방간 농촌정책 추진체계 정비	113
1) 중앙과 지방의 사무 재배분	113
2) 재원의 분권	114
3. 지방 차원의 농촌정책 추진체계 정비	116
1) 광역시·도 단위의 농촌개발계획 수립·추진	116

2) 시·군 단위의 농촌개발계획 수립·추진	116
3) 농촌 정책기능 통합 및 기획기능 강화	117
4) 파트너십과 지역역량 강화	120
참고문헌	121

표 목 차

<표 1-1> 새로운 농촌 패러다임	6
<표 2-1> 농어촌지역개발관련 제도변화	12
<표 2-2> 중앙부처별 소규모 개발사업	14
<표 2-3> 5개년 기본계획 재원별 투융자 계획	21
<표 2-4> 5개년 기본계획 분야별 투융자 계획	21
<표 2-5> 농어촌지역개발 관련 이관 대상사업	23
<표 2-6>전남도 행복마을과 공무원 현황	34
<표 2-7> 행복마을과 업무 분장 내역	36
<표 3-1> EU 농촌개발정책의 예산 배분	47
<표 3-2> EU 농촌개발정책의 지역사회 전략 가이드라인	49
<표 3-3> EU 농촌개발사업	50
<표 3-4> EU 회원국가의 농촌개발예산	53
<표 3-5> 상, 하위 자치단체별 기능 분담체계	56
<표 3-6> 영국의 농촌정책 관련부서 현황 및 조직 위상	59
<표 3-7> 정부부처별 관련 공공법인 및 공사 현황	60
<표 3-8> 독일의 REGIONEN ACTIV 사업 현황	74
<표 3-9> 프랑스의 농촌개발 행정체계	79
<표 3-10> 일본 농정의 주요 시기 구분	94
<표 3-11> 일본 시정촌 단위의 각종 공간계획 성격 구분	96
<표 3-12> 시정촌 총합계획, 도시계획마스터플랜, 농촌진흥기본계획의 비교	97
<표 3-13> 일본 정책군 사업현황	98
<표 3-14> 일본 농림수산성 보조금 개혁 현황	100
<표 3-15> 보조금, 통합보조금, 무라즈쿠리교부금의 특징 비교	104
<표 4-1> 농촌정책 전담조직 모델 안 비교	119

그림목차

<그림 2-1> 농촌개발사업의 중앙·지방간 추진체계 예시	16
<그림 2-2> 삶의질향상계획 추진체계	20
<그림 2-3> 새농어촌건설운동의 추진체계	25
<그림 2-4> 새농어촌건설운동계 설치 이후 강원도 농어업정책과 조직도	27
<그림 2-5> 새농어촌건설운동의 혁신성	29
<그림 2-6> 자원 및 입지조건에 의한 유형 구분	30
<그림 2-7> 진안군의 마을만들기 행정TF팀 구성 사례	41
<그림 2-8> 장수군 순환농업추진단 사업도 (2006년 3월 기준)	44
<그림 3-1> EU 농업, 농촌정책의 변화	46
<그림 3-2> EU의 새로운 농촌개발정책 접근전략	46
<그림 3-3> 영국 농촌개발관련 관련 기관	58
<그림 3-4> 지역별 RDAs의 수	63
<그림 3-5> RDA 조직 구조 및 지역센터	64
<그림 3-6> 헤센 개발기구 조직구조	76
<그림 3-7> 프랑스의 행정체계	80
<그림 3-8> 살기좋은 농촌개발사업	84
<그림 3-9> 부처별 DIACT에 지급하는 예산 비율(총 175.5 million 유로)	86
<그림 3-10> 살기좋은 농촌개발사업 사업지역	86
<그림 3-11> 농촌 활성화를 기업유치 사업지역	88
<그림 3-12> 프랑스 Pays 현황	90
<그림 3-13> '도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진' 정책군의 사례	99
<그림 3-14> 통합교부금 분배 방식	102
<그림 3-15> 성청간의 연계 강화 사례 (오수처리시설정비 교부금)	102
<그림 3-16> 일본의 농업·농촌정비사업에 있어서 보조금 개혁 순서	103
<그림 3-17> 통합보조사업의 구조	104
<그림 3-18> 횡형통합보조사업의 구조	104

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

WTO체제 이후 각국의 농업정책은 농업과 비농업이 통합된 농촌지역개발정책으로 중심축이 옮겨가고 있으며 농가와 농촌경제의 다양화를 위한 정책사업을 추진하고 있다. 특히 EU, 일본, 미국 등의 국가에서 추진하는 농촌개발사업은 다부문적 접근법(multi-sectoral approach)을 통해 농업과 비농업, 문화, 관광 및 사회개발사업을 통합적으로 추진함으로써 농촌지역개발사업의 연계효과를 거두고 있다(정기환, 2002).

우리나라의 경우는 농림부, 행정자치부, 환경부, 보건복지부 등 농촌지역 관련 부처들이 각 부처의 정책목표에 따라서 부분적으로 농촌지역 문제에 접근하고 있다. 그러나 부처별로 개별 사업을 추진할 경우 투자의 중복성과 사업간의 연계성 부족에 따른 투자의 비효율성이 초래되고 있고, 농촌지역을 대상으로 유사 정책을 집행하는 부처들이 정책에 따라서 농촌지역을 분할하여 관리함으로써 농촌지역 정책의 통합성이 결여되고 있으며, 동일 부처내의 사업일지라도 사업간의 연계성이 작을 뿐만 아니라 농촌지역개발을 위한 중장기적인 비전 제시가 미흡한 실정이다.

다시 말해서, 우리나라의 농촌지역개발체계는 그간 읍지역과 낙후지역 지역개발은 행자부, 면단위 이하 농촌지역은 농림부가 담당하는 방식으로 추진되어 왔다. 그러나 최근 들어 정부는 낙후된 농촌문제를 해결하기 위하여 여러 부처에 걸친 지원시책을 전개함으로써 기존의 영역구분을 넘어서거나 유사 중복된 사업 내용들이 나오게 되었다.

이런 사업들은 농촌을 환경보전, 자원이용, 지역사회 유지 등의 다원적인 관점에서 바라보고 각 부처의 자원과 역량을 총체적으로 동원하여 농촌지원을 확대해 왔다는 점에서 긍정적인 면이 적지 않다. 하지만 중앙정부의 각 부처가 다기·분산적으로 농촌개발정책을

수행함으로써 체계적이고 효율적인 사업 수행이 어렵게 되는 부작용도 나타나게 되었다. 시군 단위에서도 농촌계획의 수립 및 집행주체의 다원화에 따른 상호연계성의 부족으로 공간의 통합적 관리에 어려움을 겪고 있다.

이에 따라 정부부처에서는 농촌개발사업 중 유사 중복사업의 통합과 체계화가 필요하다는 논의가 빈번하게 제기되고 있으며(균형위, 농특위, 기획예산처 등), 농특위에서도 2005년 7월 그 체계화 방안을 대통령에게 보고하고, 2006년 11월에는 일부 사업을 부처간에 이관하기도 하였으며, 2007년 6월까지 기획예산처의 중기재정계획에서 농촌개발사업의 통합 문제를 다루었다.

EU의 경우, 농촌개발정책을 다원적 관점에서 농업인을 포함한 비농업인까지 폭넓게 지원하는 방향으로 개편하고, Agenda 21 개혁을 통하여 농촌개발정책의 추진체계를 분권화, 유연화, 통합화, 지역화의 방향으로 개편하였다. 특히, 2007~2013년간 EU 농촌개발정책의 4가지 축(Axes) 즉, 농림업의 경쟁력 향상, 전원공간 및 환경개선, 농촌 삶의 질 개선과 농촌경제의 다원화 촉진, 고용과 다원화를 위한 지역적 역량 배양 등에 대한 전략적 가이드라인을 설정하여 시행코자 하고 있다.

우리나라에서도 이와 같은 관점에서 다양한 개편방향이 제안되었으나(윤원근·이재준, 2004; 김정연 외, 2004; 박경·구자인, 2006; 이동필 외 2006; 홍성걸 외 2006; 박진도 2007), 부처간 이해관계와 지방분권 및 농촌주민 역량의 미성숙 등으로 구체적인 개편방안의 합의에 도달하지 못하고 있다.

한편 지방자치단체 차원에서는 독자적인 농촌개발정책을 형성·추진하거나(강원도의 새 농어촌건설운동, 전라남도의 행복마을사업 추진과 행복마을과 설치), 계획수립 전담부서의 신설 또는 추진단을 구성·운영(진안군의 정책개발팀, 장수군 지역순환농업추진단 등)하여 종합 조정기능을 발휘하려는 새로운 움직임도 나타나고 있다.

이상과 같이 앞으로 효과적인 농촌개발정책의 추진을 위해서는 그 추진체계의 효율화가 매우 중요한 과제임을 알 수 있다. 특히 갈수록 농촌개발정책이 다양화되어가면서 지금보다 더욱 다양한 부처가 관여함과 동시에 정책의 성격도 다부처간에 걸친 복합적 성격을 가질 전망이므로, 중앙부처뿐만 아니라 광역시·도, 시·군 차원에서도 추진체계의 합리화 또는 개선의 필요성이 절실하다.

2) 연구의 목적

이 연구는 농촌지역 개발정책의 효율적인 추진방안 모색을 위한 기초연구로서 우리나라 농촌개발정책의 중앙·지자체의 추진체계를 검토하는 한편, 일부 지자체에서 시도되고 있는 농촌개발 정책 및 추진체계의 변화의 새로운 흐름을 분석하고, EU, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등의 최근 농촌개발 추진체계 변화동향과 그 시사점을 검토하여, 우리나라의 중앙과 지방의 농촌개발 정책체계의 정비과제와 방향을 시론적으로 제시하고자 한다.

구체적으로, 첫째, 우리나라 농촌개발정책 추진체계의 현황과 문제점을 검토한 다음, 최근 일부 광역시·도와 시·군 단위에서 이루어지고 있는 농촌개발정책 및 추진체계의 변화동향을 분석한다. 둘째, EU, 영국, 프랑스, 일본 등의 최근 농촌개발정책과 추진체계의 변화동향을 검토하여 그 시사점 파악한다. 셋째, 이와 같은 국내의 농촌개발정책 및 추진체계의 변화가 보여주는 방향성에 대한 판단을 토대로 농촌개발 추진체계 개선과제를 중앙정부 차원, 지방정부 차원, 중앙-지방정부간의 관계의 측면에서 제시한다. 특히, 지자체의 농촌개발 역량 강화, 업무분장 체계화, 거버넌스체계 구축방안을 강조하고자 한다.

2. 연구의 내용과 방법

1) 연구의 주요내용

이 연구는 농촌개발정책 추진체계 개선을 위한 기초연구로서 우리나라 농촌개발정책 추진체계의 실태와 문제점 및 최근의 변화동향을 분석하고, 선진 외국의 사례를 검토하여 그 시사점을 도출하고 나서, 중앙과 지방의 농촌개발정책 추진체계의 정비방향을 제시하고자 하는 것이다. 이를 위한 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 농촌개발정책과 그 추진체계 실태 및 변화동향을 검토한다. 여기에서는 기존 농촌개발정책 추진실태와 문제점, 중앙 및 지방의 농촌개발정책 추진체계 변화동향과 의의를 살펴본다.

둘째, 외국의 농촌개발정책 및 추진체계의 개편동향을 검토한다. 여기에서는 유럽연합, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등의 최근 농촌개발정책 추진체계 개편사례를 각각 살펴보고 그 시사점을 정리한다.

셋째, 농촌개발정책 추진체계의 개선과제와 방향을 제시한다. 이를 위해서 기존 농촌개발사업의 통합·조정 방향을 제시하며, 중앙 및 지방의 역할분담과 추진 시스템의 합리화 방안 및 주민참여, 상향식 추진방법 도입 방향 등을 제시한다.

2) 연구의 방법

우리나라의 중앙과 지방 단위의 농촌개발정책 및 사업의 구분·통합·조정, 농촌개발정책 추진체계에 대한 분석 및 대선대안 설정, 선진 외국의 농촌개발정책 및 추진체계의 내용과 변화 동향 등에 대해서는 관련된 국내의 문헌을 조사·연구하였다.

특히, 강원도, 전라남도, 진안군, 장수군 등 지자체 수준에서 최근에 이루어지고 있는 다양한 농촌정책 개발 및 그 추진체계의 변화 내용과 동향을 파악하기 위해서 사례연구를 실시하였다.

선진 사례를 파악하기 위해 유럽연합, 영국, 프랑스, 독일, 일본에 관한 문헌 검토와 원내외 연구진의 관련기관 방문 결과를 정리하였다.

연구수행의 효율성을 제고하기 위하여 해당부분의 전문가와 공동연구를 수행하였다. 유럽연합과 영국, 독일, 프랑스의 사례는 박덕병 박사가 관련문헌을 검토하고 각국의 관계기관을 방문 조사한 결과를 정리하였다. 일본의 사례는 박경 교수, 유학열 박사, 조영재 박사가 관련문헌을 조사하고 농림수산성 관계관을 면접한 결과를 정리하였다. 강원도의 새농어촌운동 사례는 이 정책의 추진과정에서 관여하였던 강종원 박사가, 전라남도의 행복마을사업 사례는 전남발전연구원의 조창완 박사가, 진안군과 장수군 등의 사례는 구자인 박사가 기초자료를 작성하였다.

3. 선행연구의 검토

1) 농촌정책 패러다임 및 정책 변화에 관한 연구

박진도 외(2004)는 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」에서 농촌의 비전과 현실에 대한 분석과 농촌개발정책에 대한 다면적인 평가를 토대로 농촌개발정책의 개편방향과 과제를 제안한 바, 농정이념과 농촌개발원칙, 농촌개발정책의 혁신, 농촌개발정책의 추진체계 개편방안 등을 다각도로 제시하였다. 또한 구체적인 농촌개발 프로그램과 정책수단으로서 지역주도형 농촌개발 파이롯트 프로그램, 농촌지역경제 활동의 다각화, 친환경·고품질 농업개발프로그램, 환경·경관보전프로그램 등을 제시하였다. 이 외에도 외국의 농촌개발정책의 내용과 개편동향을 다양하게 제시하였다.

OECD(2006)의 「The New Rural Paradigm: Policies and Governance」에서는 OECD 국가의 농촌정책 형성에 영향을 미치는 요소로서 ① 자연·문화 어메니티에 대한 관심의 집중, ② 농업정책의 한계에 대한 인식과 농업개혁에 대한 국제적인 압력, ③ 지방분권과 지역정책에 대한 새로운 트렌드 등을 들고 있으며, 그 결과로서 정책결정에 많은 변화가 이루어지고 있는데, OECD의 몇몇 국가와 그 외 국가들이 점차 농촌지역의 다양한 개발 잠재력을 활용하는 다부문적(multi-sectoral), 장소 기반의 접근(place-based approach)을 개발하려고 시도하고 있다고 보고하고 있다. 이와 같은 선진국들의 농촌정책 패러다임 전환의 시도는 농촌어메니티에 대한 관심의 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구의 변화, WTO체제 출범 이후 더욱 증대되고 있는 농업정책 개혁에 대한 압력, 분권화 및 내생적이고 협력적인 지역정책 트렌드 등의 세가지 요인에 의해 영향을 받고 있다(OECD, 2006, pp.56-59).

이 같은 새로운 접근은 몇 가지 요소에 의해 특징지워진다. 첫째, 전략적 개발전략은 지방기업의 성과에 영향을 미치는 넓은 범위의 직간접적인 요소들을 포함한다. 둘째, 내생적인 지역(local)의 자산과 지식에는 크게 초점이 맞춰지는 반면에 외부로부터의 투자나 이전에 대해서는 그다지 초점이 주어지지 않는다. 셋째, 중앙정부의 주도성이 줄어드는 반면에 국가, 지역, 지방 정부에 더하여 다른 이해관계자들이 개입하는 집합적·협상적인 거버넌스적인 접근이 이루어지고 있다.

이 같은 정책결정에 있어서 중요한 변화의 결과로서 몇몇 국가에서는 농촌지역의 다양한 잠재력을 파악하여 활용하기 위한 목적으로 다부문적이고 장소 기반적인 접근방식을

발전시키려는 시도를 확대해 가고 있다.

〈표 1-1〉 새로운 농촌 패러다임

	과거의 접근방법	새로운 접근방법
목 표	평준화, 농가소득, 농가 경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 지방자산의 물가안정, 미활용자원의 개발
핵심 대상부문	농업	농촌경제의 다양한 부문(예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등)
주요 수단	보조금	투자
핵심 관계자	중앙정부, 농업인	모든 수준의 정부(초국가, 국가, 지역, 지방, 다양한 지방의 이해관계자(공공, 민간, NGO))

자료: OECD, 2006, p.15.

2) 농촌개발정책 및 추진체계 개편에 관한 연구

정기환(2002)은 “농정 추진체계 개편 방안”에서 WTO 등에 대비하여 참여농정제도의 확대와 정책별 위원회제도 활성화, 농업과 비농업이 통합된 농촌지역개발정책의 추진, 농업회의소 설립, 농정 협의체의 구축과 농·소·정 협의체 개편, 중앙·지방농정의 역할분담과 기능 조정, 통합적 농촌지역개발과 특별법 제정 등을 제안하였다.

김정연(2004)은 “농어촌지역개발정책 개선방안”에서 농어촌 지역개발정책의 실태와 문제점을 분석하고, 지방분권에 따른 중앙권한의 지방이양, 균형발전특별회계의 신설, 신활력사업의 도입 등과 같은 여건변화를 검토하였고, 농어촌 지역개발정책의 개선방향과 추진과제를 제시하였다. 구체적으로 농촌개발정책(계획)과 국토계획체제와의 관계 정립, 삶의질향상 시행계획과 신활력사업계획과의 역할 분담, 중앙부처간 농촌개발기능의 협의·조정 강화, 농어촌지역개발사업 통합시행지침 마련, 중앙부처간 농어촌 지역개발 조직 및 기능의 재설정, 광역시·도 단위의 농어촌지역개발계획 수립·추진방안, 시·군단위의 농어촌지역개발수립·추진 방안, 파트너십과 주체역량 강화방안 등을 제시하였다.

송미령·박주영(2004)은 「농촌지역개발사업의 체계화방안」에서 군특회계에 의한 농촌 지역개발사업을 대상으로 근거법 유무와 공간적 범위 및 사업내용, 추진절차와 방식을 검

토하여 중복성과 비율성이 존재하고 기존 낙후지역사업과 신활력사업의 연계성이 모호하다는 점을 지적하고, 현행 추진체계에 대한 대안으로 ① 오지면과 정주권면의 구분을 해제할 것, ② 마을 단위 사업을 통합하고 포괄보조 방식으로 지원할 것, ③ 신활력사업의 경우 기존 균형발전특별회계 내 농촌지역개발사업 및 타 부처에서 추진하던 정책사업과의 중복을 최소화하고 추진 방식 및 내용에서 차별성을 확보할 것, ④ 장기적으로 농촌지역개발 총괄법을 제정할 것 등을 제안하였다. 또한 지방비 부담 때문에 기피하는 사업 중 반드시 필요한 사업(예: 방재사업)이나 지역균형발전을 위해 정책적으로 필요한 사업(예: 소도읍 육성사업, 농촌마을 종합개발사업 등)은 중앙정부사업으로 추진하고, 공모방식으로 추진되는 사업은 균특회계에서 제외하거나 예산 한도 외 사업으로 인정하는 등 균특회계 대상 사업을 조정할 것을 제안하였다.

김현호·한표환(2005) 「낙후지역개발사업의 조정방안」에서 낙후지역의 개념과 사업의 의미를 살펴본 후에 낙후지역 개발사업의 추진실태와 문제점을 검토하여 사업의 조정방안을 제시하고 있다. 낙후지역개발사업의 문제점으로는 ① 낙후지역 정책의 미 정립 ② 부처별 사업에 의한 국토 공간의 분할 및 소규모 사업의 난립, ③ 부처간 및 부처 내 사업의 연계성 부족, ④ 중앙정부 주도의 하향적 개발사업의 시행, ⑤ 일반화된 낙후지역 선정기준의 부재와 그로 인한 중복 및 난립, ⑥ 지방자치단체의 지역개발사업에 대한 자율성 미약 등을 지적하였다. 낙후지역 정책 토대의 정립, 지방의 자율성 확보, 중앙부처의 미션을 고려한 부처간 사업 조정, 통합적 추진체계 구축을 기본방향으로 설정하고 이에 근거하여 개편기준을 마련하고 조정 대상사업을 식별하였으며, 단기적으로는 부처 내 통합을, 중장기적으로는 부처간 통합을 추진하되 낙후지역발전계획의 도입과 추진기구의 정비が必要하다고 보고 구체적으로는 개별법에 의해 이루어지는 관련사업을 체계화시킬 수 있는 통합법(「낙후지역개발기본법」)의 제정과 포괄적 재원 지원, 재원 사용에 대한 성과평가 시스템 구축 등의 제도 정비방안을 제안하였다.

윤원근 외(2005)는 「정주권개발사업의 성과분석 및 향후발전방안」에 관한 연구에서 1990~2004년 기간에 추진된 945개 면을 대상으로 한 '농촌정주권개발사업'을 평가하고 향후 발전 방안을 제시하였다. 확실적인 투자에 따른 면 지역간 불균형 심화, 계획과 사업실적의 괴리, 여타의 정책사업과 유사성 혹은 중복성 문제, 느슨한 사업관리로 분산투자 방치 등의 문제점을 지적하고, 향후 정주권개발사업의 방향으로서는 정주체계를 고려하는 공간 정책으로서 성격을 강화하고 면소재지 활성화사업을 적극 추진하되, 지역 특성에 따라 사

업 방향을 차별화할 수 있도록 제안하였다. 사업추진체계는 농림부의 사업계획 수립 과정과 사업 집행 과정에 합리성을 높이되 사업의 기본방향 설정, 주민협의체의 구성과 역할, 사업 우선순위의 결정, 다른 사업과의 연계추진 등에 대한 내용을 포함하는 구체화된 사업지침이 필요하다는 제안을 하였다.

강종원(2006)은 「강원농수산포럼」에서 발표한 “강원도 지역가꾸기사업의 현황과 과제”에서 강원도 내 마을 단위에서 이루어지는 11개 지역개발사업을 소개한 뒤 중복성 여부를 검증하였다. 선택을 통한 집중이란 긍정적인 측면도 있지만 군 전체에 대한 계획이나 주변 지역과 연계 없이 별도로 1개 마을이나 면(특정지역)에 사업을 집중함으로써 중복을 초래함을 지적하였다. 지역가꾸기사업의 문제점으로는, ① 도 차원에서 체계적이고 종합적인 관리체계가 없는 것, ② 대부분 공모제를 채택하고 있으나 지역특수성을 무시한 중앙정부 위주의 정책을 추진하는 것, ③ 지역종합발전계획 없이 여러 지역에 ‘나누어 주기 식’ 소규모 분산투자로 효과성이 떨어지는 것, ④ 대부분 사업이 농어촌관광에 초점을 맞추어 농촌 마을 본래의 모습이 없어질 수 있다는 것, ⑤ 단위사업별로 중앙부처는 물론 시·도, 시·군까지 담당조직이 분절되고 조직이기주의로 자원배분 왜곡 등 비효율성이 초래되는 것, ⑥ 중앙정부 주도로 정책을 추진하므로 지역발전에 대한 종합적이고 장기적인 비전을 가지고 지역가꾸기사업을 추진하지 않고 개별 부처를 상대로 단기적 사업을 추진하거나 전달자 역할만 수행하는 것 등을 들고 있다. 이러한 문제에 대한 대안으로 지역가꾸기와 관련된 국가사업을 지자체(강원도 특성화)사업화하고, 포괄적이고 체계적인 관리를 위한 ‘지역가꾸기사업’ 총괄기구를 구성하여 강원도만의 특색 있는 사업을 추진할 것을 제안하였다.

이성우(2006)는 「농정연구센터」 월례세미나에서 발표한 “농촌지역개발사업의 문제점과 개선방안”에서 부처별 체험마을사업의 문제점으로 사업 중복에 따른 비효율성, 인적·물적 자원에 대한 사후관리 미흡, 사업지역의 지속(유지) 가능성, 마을주민들의 정부지원사업 의존성 심화, 사업비의 비목 및 지원의 상이함 등을 지적하였다. 그는 농촌지역개발사업의 개선 방안으로 사업통합 및 창구의 단일화, 사업의 다양성 및 연계성 원칙의 충실, 사업 시행부처에 대한 성과지표의 현실화 등을 제시하고 미래지향적 농촌정책의 도입을 강조하였다.

박경·구자인(2006)은 「중앙-시·군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」에서 중앙 및 지방간 정책 추진체계의 문제점을 살펴보고 전문가 및 농촌개발담당자

47명에 대한 설문조사와 외국사례 검토를 통해 농촌개발 추진체계의 개편 방향을 제시하였다. 현행 추진체계의 문제점으로는 ① 중앙에서 종합적인 추진체계가 마련되지 못하고 주관 부처별로 사업을 시행함에 따라 시·군 단위에서도 소관 국·과별로 분산해서 사업을 추진하는 것 ② 중앙과 지방간의 역할분담체계가 불명확하고 시·군 지자체의 자율성이 미약한 것 ③ 중앙정부가 정책 수립과 실시까지 관여하는 것 ④ 지방에서도 지역종합 개발계획과 개별사업, 개별사업 간의 연계성이 부족한 것 ⑤ 지방자치단체 및 주민들의 역량이 부족한 것 등을 들고 있다. 추진체계 정비를 위해 중앙정책 및 사업내용의 유연화, 권한의 지방이전, 지역 단위의 통합적 업무추진, 정책 및 사업의 계획적·종합적 추진, 지역주민 역량 강화와 민간 전문가그룹 육성이란 기본원칙을 제시하였다. 그리고 이러한 바탕 하에서 ① 농촌개발의 개념과 대상, 범위의 재정립, ② 중앙 단위 사업의 통합과 지방의 자율권 확대, ③ 시·군별 종합계획 하에 개별사업들의 연계 통합실시 및 종합추진기구의 강화, ④ 사업의 자율성과 주민참여를 확대하는 방향으로 사업을 추진할 것 등을 대안으로 제안하였다.

이동필 외(2006)의 「농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」는 기획예산처가 추진한 '농촌 지역개발·복지지원 사업의 효율적 추진방안'을 지원하기 위한 단기 정책과제로서 농촌개발 외에 복지부문을 포함하고 있다. 추진체계 정비를 위한 정책방향으로서 ① 통합지침이나 협의체의 설치 등으로 사업을 담당하는 부처간 연계성을 강화하거나, ② 지방자치단체로 하여금 관련사업을 지역의 입장에서 통합·조정할 수 있는 시스템으로서 지역계획제도를 도입하고, ③ 관련사업을 어느 특정부처로 이관하여 통합하는 세가지 방법으로 해결할 수 있을 것으로 보았다. 추진체계 정비의 원칙으로서 농촌지역개발 및 복지지원사업 중 농림부로 이관할 대상사업 선정시 사업목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업은 일원화를 원칙으로 하되 중앙부처의 미션과 기능 등을 고려하여 담당부처를 결정하되, 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업이라 하더라도 부처별로 추진하는 것이 유리하다고 판단되는 사업은 이관이나 통합하지 않고 부처간 통합지침을 마련하거나 조정 협의체를 운영할 것을 제안하였다. 농촌지역개발사업의 효율적인 추진을 위한 정책과제로서 중앙정부 및 지방자치단체에 관련업무 조정을 위한 별도의 조직을 설치·운영할 것을 제안하였다. 중앙조직으로는 기존의 '삶의질향상위원회'의 역할과 기능을 강화하고, 지방조직으로는 지역혁신위원회 등과 자생적으로 유사한 역할을 수행하는 조직들 중에서 전문성과 주민참여가 동시에 보장되면서도 지속적으로 지역발전에 대한 기획

및 조정의 역할을 수행할 수 있는 새로운 조직을 구성할 것을 제안하였다. 농촌지역종합개발계획의 활성화로 체계적이고 종합적인 사업추진이 필요하며, 계획제도의 정착을 위해 지역개발 관련사업을 지방자치단체에 대폭 위임하거나 재량권을 확대하고, 다년주의 재정과 포괄보조금화 등으로 예산집행방식을 조정하여 지역의 여건이나 개발의지에 따라 적절한 사업을 선택하고 이를 수행하는데 필요한 안정적인 예산을 확보할 수 있도록 할 것을 제안하였다.

홍성걸 외(2006)는 「농촌정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델에 관한 연구」에서 중앙정부 수준에서 부처들간의 정책중복과 정책추진체계의 일관성 부재, 정책조정기능의 미흡 등으로 농촌정책이 비효율적으로 집행되고 있고, 기초자치단체는 조직의 체계성, 조직 전문성, 인력 적절성이 뒤쳐지는 것으로 분석하였다. 따라서 농촌정책 전담조직 대안으로서 기획조정실 전담조직 형, 농촌·농정과 전담조직 형, 농촌개발사업소 전담조직 형, TF 전담 조직형 등의 대안을 검토하였으며, 농촌정책이 효율적으로 집행되기 위해서는 단기적으로 현행 기초자치단체 농정과와 업무기능이 농업기능(농산물유통담당, 축산담당 등), 관리기능(농업관리담당, 농지·기반조성 담당 등) 뿐만 아니라 중장기적인 농촌정책을 기획·조정할 수 있는 기능(농촌정책담당)을 지방자치단체 수준에서 제도적으로 확보할 것을 제안하였다.

제2장 한국 농촌개발정책 및 추진체계의 실태와 변화동향

1. 농촌개발정책의 실태와 문제점

1) 농촌개발사업 관련 제도의 변화

우리나라 농촌개발정책은 1960년대의 지역사회개발사업, 1970년대의 새마을사업, 1980년대의 정주생활권 개발전략, 1990년대의 농어촌 정주생활권개발사업 및 농어촌생활환경 개선사업, 1990년대의 오지·도서종합개발사업, 산촌종합개발사업, 어촌종합개발사업, 2000년대의 소도읍육성사업, 접경지역지원사업, 신활력사업 등으로 다양화 되어왔다.

1970년대에서 1990년대에 이르기까지는 농촌 생활환경개선 중심의 정책사업들이 농촌개발을 주도하였다. 이 시대를 대표하는 새마을사업과 정주권개발정책, 오지종합개발정책 등이 전형적인 이러한 생활환경개선 중심의 농촌개발사업들이었다.

2000년대에 들어오면서 농촌개발정책의 흐름에 뚜렷한 변화를 보이고 있다. 2005년부터 「농림어업인 삶의 질 향상계획」이 수립·시행되면서 농촌개발정책은 지역개발 촉진, 복지 기반 확충, 교육여건 개선, 복합산업 활성화 등으로 그 영역이 넓어지는 한편, 농촌지역 개발사업 분야도 농촌마을종합개발사업, 전원마을조성사업, 녹색농촌체험마을사업, 농촌전통테마마을사업, 어촌체험마을사업 등으로 다각화되고 있다.

그러나 현재 농촌개발 분야는 유사한 사업들이 다양한 부처들에 의해 분산적으로 추진되고 있고, 농촌개발정책에 대한 개념과 내용에 대해서 일반적인 합의에 이르지 못하고 있으며, 사업마다 추진방법과 체계가 각기 달라서 매우 혼란스러운 실정이다.

〈표 2-1〉 농어촌지역개발관련 제도변화

법 규	주요내용 (제정당시)	비 고
농촌근대화촉진법 [1970.1.12]	농지의 개량·개발·보전 및 집단화와 농업의 기계화에 의한 농업생산력을 증진시키고 농가주택을 개량함으로써 농촌근대화를 촉진	-
국토이용관리법 [1972.12.30]	취락지구개발: 농어민의 집단적 생활근거지로서 개발이 특히 필요하다고 인정되는 지구	취락지구정비
도서개발촉진법 [86.12.31]	도서지역의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선	도서개발사업
오지개발촉진법 [1988.12.31]	산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고, 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형 있는 발전을 도모	오지개발사업
농어촌발전특별조치법 [1990.4.7]	농수산업의 생산성을 향상시키고 농어촌의 소득원을 확충하며 생활환경을 개선하여 농어촌을 쾌적한 생활공간으로 조성함으로써 농어민의 복지향상에 이바지	정주권개발사업 문화마을조성사업
농어촌도로정비법 [1991.12.14]	도로법에 규정되지 아니한 농어촌도로의 개설, 확장 및 포장과 보전에 관한 사항을 규정, 농어촌지역의 생활환경개선과 경제의 활성화에 기여	면도, 리도, 농도 등 농어촌도로 정비
지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률[1994.1.7]	건설부장관은 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 개발촉진지구를 지정	개발촉진지구사업
농어촌정비법 [1994.12.22]	농수산업생산기반, 농어촌생활환경과 농어촌휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발, 농수산업의 경쟁력 향상과 농어촌생활환경개선을 촉진	농어촌생활환경개 선사업
산림법 시행령[일부개정1995.6.23]	산림청장은 산림의 이용·개발 등 임업발전을 위하여 산촌다목적 종합개발사업, 산림휴양도시 개발사업, 목조주택 전원단지조성사업 등의 사업을 시행	산촌개발사업
농어촌주택개량촉진법 [1995.12.29]	낡고 험하거나 불량한 농어촌주택의 개량을 촉진, 농어촌지역에 있어서 뒤떨어진 주거환경의 향상을 도모	농어촌주거환경개 선 사업
지방소도읍육성지원법 [2001.1.8]	도시와 농촌의 중간지역이라 할 수 있는 읍지역을 주변 농어촌의 중심거점지역으로 육성	소도읍육성사업
접경지역지원법 [2000.1.12]	남북분단에 따른 대치상황으로 인해 개발되지 못했던 휴전선 인근 지역의 발전을 촉진	접경지역지원사업
국가균형발전특별법 [2004.1.16]	지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진	신활력사업

2) 농촌지역개발사업의 유형

현재 중앙정부 차원에서 농촌지역을 대상으로 추진하고 있는 개발계획 및 지원제도는 매우 다양한 바, 현행 농촌지역개발사업은 여러 가지 기준에 의해 분류할 수 있다. 다시 말해서, 계획의 성격과 내용에 따라 물리적 공간계획(생활환경개선계획)과 부문계획(산업진흥계획), 계획의 수준에 따라 기본계획과 사업계획(실시/실행계획), 법적 근거 유무에 따라 법정계획과 비법정계획, 대상지역의 계층적 위계에 따라 전국계획, 시·도 단위계획, 시·군 단위계획, 읍·면 단위계획, 지구·마을 단위계획 등으로 구분할 수 있다.

이와 같은 다양하게 분류되는 농어촌 지역개발계획들은 각 추진기관의 미션, 근거법률의 관리귀속 등에 따라 여러 중앙부처에 분산되어 있으며 중앙부처의 자체 지침 등에 따라 추진되는 비법정사업까지 고려하면 매우 복잡한 체계로 이루어져 있다.¹⁾

농림부는 농어촌발전특별조치법(1990년)과 농어촌정비법(1994년)의 제정과 함께 농촌의 생활환경정비에 본격적으로 나서면서 농어촌생활환경정비사업을 실시하고 있는 바(농어촌정비법 제2조), 그 하위체계의 주요사업으로 ① 정주권개발, ② 문화마을 조성, ③ 농촌마을 하수처리시설, ④ 농가주거환경개선 등의 사업을 추진하고 있으며, 그 밖에 유관 사업으로 농촌휴양자원개발사업(농어촌정비법 제66, 67조), 녹색농촌체험마을사업(농업농촌기본법 제38조), 농촌전통테마마을사업(농촌진흥법 제13조) 및 농촌생활용수개발사업(농어촌정비법 제2조) 등을 시행하고 있다.

행정자치부는 농어촌생활여건 중 도로, 주택, 상하수도, 마을정비 등에 치중하였으며, 구체적 사업으로는 읍 단위를 대상으로 하는 소도읍육성사업(지방소도읍육성지원법)과, 면단위 이하를 대상으로 하는 오지종합개발사업(오지개발촉진법), 도서종합개발사업(도서개발촉진법), 농어촌도로정비사업(농어촌도로정비법), 농어촌주거환경개선사업(농어촌주택개량촉진법)²⁾ 등이 있다.

이 밖에 해양수산부와 산림청에서는 농림부와 행정자치부가 포괄하지 않는 면단위 지역(어촌과 산촌)을 대상으로 이들 지역의 특수한 여건을 반영한 정주권개발사업의 일종인 어

1) 최근(2002. 2.4) 제정된 「국토의계획및이용에관한법률」에서는 군내에서 이루어지는 모든 물리적 개발계획의 기본이 되는 계획으로써 군의 도시계획을 새롭게 인정하고 있어(제5조) 계획체계를 더욱 복잡하게 만들고 있다.

2) 이 사업은 2007년에 농림부로 이관되었다.

촌종합개발사업(농어촌정비법)과 산촌종합개발사업(산림기본법)을 시행하고 있으며, 환경부는 먼 단위 하수도정비사업, 건설교통부는 개발촉진지구개발사업(지역균형개발및중소기업육성에관한법)을 추진하고 있다.

〈표 2-2〉 중앙부처별 소규모 개발사업

주관 부처	사업명칭		사업범위			사업기간	근거법령 및 기타
			읍면	마을	주택		
행 정 자 치 부	농어촌 주거환경개 선사업	지붕개량사업			○	'67-'75	'76년 이후 불량주택개량으로 확대 발전
		불량주택개량사업			○	'76-현재	농어촌주택개량촉진법('95.12.29) 농어촌주택개량사업
		불량화장실개량사업			○	'80-'96	'79년부터 지자체별로 추진
		입식부엌개량사업			○	'91-'96	'83-'90까지 일부 지자체별로 추진
		농어촌빈집정비사업			○	'97-2008	농어촌주택개량촉진법
		취락구조개선사업		○		'76-'94	농어촌마을 하수도, 기반시설 정비 '95년 이후 종합적인 마을개발사업으로 확대 추진
		파키지마을조성사업		○		'95-현재	농어촌주택개량촉진법
	소도읍개발사업		○			'72-현재	지방소도읍육성지원법(2001.7.2)
	오지종합개발사업		○			'90-2004	오지개발촉진법('88.12.31) 1차 10개년 계획('90-'99) 2차 5개년 계획('00-'04) 3차 5개년 계획('05-'09)
	도서종합개발사업		○			'88-2007	도서개발촉진법('86.12.31) 1차 10개년 계획('88-'97) 2차 10개년 계획('98-'07) 3차 10개년 계획('08-'17)
농 림 부	아름마을 가꾸기시범사업			○		2001-2004	상향식 마을단위종합개발사업
	정주기본촉진사업		○			'90-현재	농어촌정비법('94.12.22)
	문화마을조성사업			○		'91-현재	농어촌정비법
농 진 청	녹색농촌체험시범마을사업			○		2001-현재	농업·농촌기본법 상향식 마을단위종합개발사업
	농가주거환경개선사업				○	'83-현재	농촌진흥법, '97부터 행정부에서 농진청 사업으로 이전하여 통합추진
	농촌 전통테마마을 육성			○		'02-현재	농촌진흥법
산림청	산촌종합개발사업		○			'95-2004	산림기본법
해양 수산부	어촌종합개발사업		○			'95-2006	농어촌정비법
건설 교통부	개발촉진지구개발계획		○			'96-현재	지역균형개발및중소기업육성에관한법

주 : 개발촉진지구는 엄밀하게 보면 시·군의 일부에 지정되는 낙후지역 개발계획이다.

3) 정책 추진의 문제점

(1) 계획 및 집행체계의 완결성 미비

지역 단위에서 장기적 지역발전 비전과 전략을 근거로 해당 지역의 토지이용계획, 시설 및 사업계획에 근거하여 개발사업이 추진되기 보다는 관련 부처가 제시하는 지침에 근거한 사업계획에 따라 개발사업이 집행되고 있다. 따라서 시·군이 자체적인 비전계획 또는 전략계획을 수립하고 있는 경우에도 실제 농촌개발사업은 관련부처의 지침에 의해 결정되어 추진되는 경우가 허다하다.

부처별 개발사업 추진을 위한 개별법이나 지침에 의해 오히려 토지이용 등이 변경됨으로써 절차적 완결성이 결여되고, 부처별 사업은 도·시·군·읍·면·사업지구 혹은 마을 등의 공간적 위계, 농지·취락 등의 연계나 조화 등을 고려함 없이 진행됨으로써 공간적 완결성 결여되고 있다.

(2) 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족

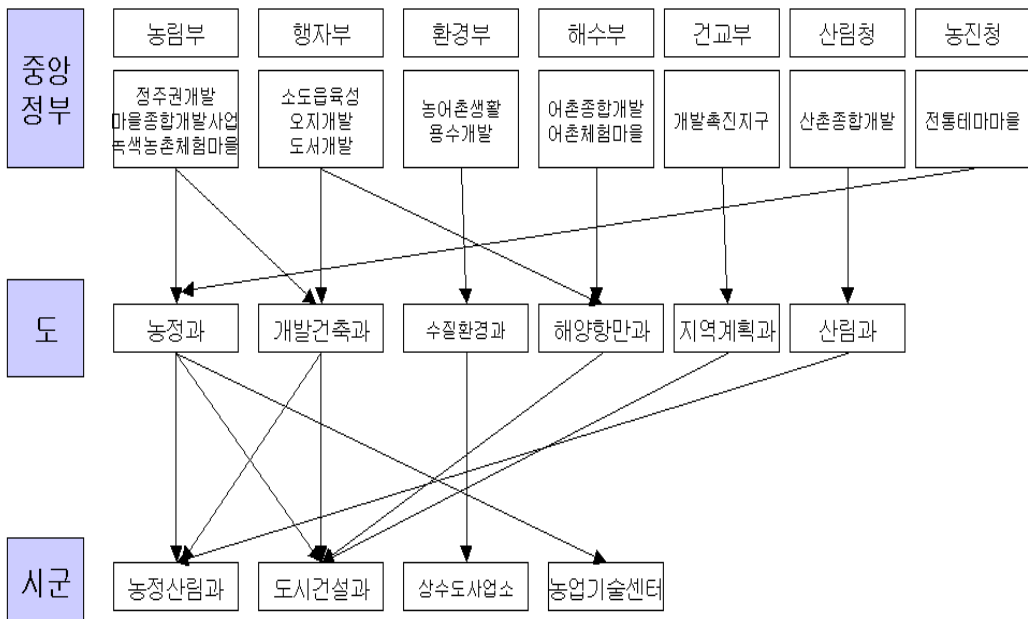
전반적으로 농촌개발에 직간접으로 관련된 제도가 매우 복잡하여 위계질서와 사업내용의 구별이 불분명하다.

개발사업의 계획수립 및 집행주체가 다원화되어 있고 유사 계획 및 사업이 중복 시행되고 있는 반면, 계획의 수직적, 수평적 연계가 부족하여 자치단체 차원에서 통합적 지역개발의 추진이 곤란하다. 소도읍육성, 면지역개발, 마을정비, 주택개량, 산촌개발, 오지개발, 도서개발, 어촌개발, 생활용수개발, 도로정비, 자연환경보전사업 등 유사한 개발사업이 각기 별도의 법률에 근거하여 부처별로 분산되어 시행되고 있다. 사업의 추진단위도 사업별로 읍·면, 마을·지구(단지), 개별사업 등으로 제각기 달리하고 있어 일정한 원칙을 찾기 어려운 실정이다.

부처간은 물론 부처내에서도 지나치게 세분화된 개발사업들이 상호 연계성이 결여된 채 추진되다보니 사업이 시행되는 자치단체 차원에서는 동일한 사업이라도 소관부처 사업방식, 사업일정, 투자재원 등을 서로 달리하는 파편화된 개발(fragmented development)을 면키 어렵다.

(3) 중앙과 지방간의 정책파트너십 기능 부족

지방에서 집행되는 농림관련 업무들은 시·도의 농정국과 시·군의 농정과(혹은 농업기술센터)와 연계되어 있어 체계상 혼란이 상대적으로 적은 편이지만, 농어촌 지역개발사업의 경우는 행정계통과 지자체의 실정이 다양하여 중앙이나 지방 모두 통합이나 조정 기능을 수행할 수 있는 체계가 미비하다.



〈그림 2-1〉 농촌개발사업의 중앙·지방간 추진체계 예시

(4) 산발적 분산개발로 인한 비효율성과 비형평성

농림부, 행정자치부, 환경부, 보건복지부 등 농촌지역 관련 부처들이 각 부처의 정책 목표에 따라서 부분적으로 농촌지역 문제를 접근하고 있다. 부처별로 개별 사업을 추진할 경우 농촌 전체로는 투자의 중복성과 사업간의 연계성 부족에 따른 비효율성이 초래될 우려가 크고, 농촌지역을 대상으로 유사 정책을 집행하는 부처들이 정책에 따라서 농촌지역을 분할하여 관리함으로써 농촌지역 정책의 통합성이 약하다. 부처 내의 사업일지라도 사업간

의 연계성이 적고, 농촌 지역개발을 위한 중장기적 비전 제시가 미흡하다.

각 추진 주체들이 저마다의 목표와 계획에 따라 사업을 시행할 경우 투자우선순위의 왜곡과 재원배분의 비효율성을 초래할 가능성이 크다. 중앙부처 차원에서 투자우선순위에 대한 고려 없이 재원이 배분되고 있을 뿐 아니라 자치단체 차원에서도 관련 재원을 통합 운용하지 못한 채 사업별로 주어진 재원을 집행하기에 급급한 형편이다.

(5) 하향적 계획체계 및 계획내용의 부실

대부분의 소규모 개발사업은 사업내용, 사업방식, 추진일정, 사업지구 선정 등이 중앙정부로부터 하달되는 전국적으로 획일적인 계획 또는 지침에 따라 이루어지기 때문에 자치단체의 특수성, 창의, 개발수요 등이 반영될 여지가 거의 없다. 또한, 법령이나 지침 등으로 투자분야와 대상사업이 사전에 정해져 있기 때문에 해당지역의 특성을 반영하는 개발이 이루어지기 어렵다.

중앙정부의 사업구상이나 내용이 매우 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있고 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지기 때문에 자치단체 입장에서는 독자적인 계획의지나 특성 있는 개발구상을 가지거나 추진할 여지가 거의 없다.

계획수립과 집행이 외형적으로는 중앙과 지방간 역할분담을 표방하고 있지만 실질적으로는 중앙정부가 계획 또는 지침을 결정하고 자치단체는 배정된 사업물량을 기계적으로 집행하는 단순 구도로 되어 있다.

거의 모든 개발사업이 도로 등 생활기반시설과 경지정리 등 산업기반시설과 같은 물적 개발사업에 치중되어 있어 지역 고유의 환경, 경관, 문화, 향토 등과 같은 특성자원을 살리는 장소관측, 이벤트 등 소프트한 비물적 개발은 간과되고 있다.

(6) 지방의 농어촌 지역개발 역량의 취약

중앙정부 주도의 정책집행은 정책의 수립과 집행에 있어서 지역 주민들의 참여 폭을 좁혀왔으며, 자주적·내발적 개발능력과 지도력을 상실하게 하는 문제를 초래하였다. 특히, '90년대 중반 이후 지방정부가 추진해 온 구조조정은 농림업 부서의 축소와 인력 축소로 나타나고 있어 지방농정의 구현에 더욱 어려움을 겪고 있다.

2. 농촌개발정책 추진체계의 변화동향

1) 중앙 차원의 농촌개발 추진체계 변화동향

(1) 삶의질향상계획의 추진

정부는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하 “삶의질향상특별법”이라 한다)을 제정(04.3)하고 범정부적인 삶의질향상위원회를 구성하여 15개 부처(청)에서 시행하는 농어촌 복지·교육·지역개발 등을 포괄하는 “농림어업인 삶의 질향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획”(이하 “삶의질향상계획”이라 한다) 수립하여 추진하는 것은 통합적 농촌개발정책 추진체계의 구축이라는 점에서 의의가 크다. “삶의질향상계획”은 농산어촌 문제에 대해 처음으로 범정부적으로 기획·조정을 할 수 있는 추진 체계를 만들어서 추진했다는 측면에서 볼 때 획기적인 정책모델이라고 할 수 있다.

농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌개발계획 체계는, 5년마다 농어촌주민 복지실태 등 조사, 부처협의, 지자체 수요, 지침수립 등을 통해 기본계획(안)을 마련하여 삶의질위원회의 심의를 거쳐 기본계획이 확정되면 국회에 보고하고, 기본계획 종료후 전문 연구기관 등을 통해 추진실적에 대한 평가를 실시하도록 하고 있다.³⁾

또한 연차별 시행계획을 수립·평가토록 하고 있다. 각 부처별로 기본계획에 따라 매년

3) 정부는 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위하여 5년마다 다음 각 호의 사항을 포함하는 농림어업인삶의질향상 및 농산어촌지역개발기본계획을 수립하여야 한다(농림어업인 삶의질향상 특별법 제5조).

1. 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본방향
2. 농림어업인등의 복지증진에 관한 사항
3. 농산어촌의 교육여건 개선에 관한 사항
4. 농산어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항
5. 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 관한 사항
6. 농산어촌 향토산업의 진흥에 관한 사항
7. 도시와 농산어촌의 교류촉진에 관한 사항
8. 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항
9. 소요재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항
10. 그 밖에 농림어업인등의 삶의 질 향상 및 농산어촌의 지역개발 등에 관한사항

연차별 시행계획을 수립·추진하고, 연차별 시행계획의 추진실적을 점검·평가단에서 평가하고, 실무위원회 및 위원회의 심의를 거쳐 확정하여 국회에 보고하도록 하고 있다.⁴⁾

중앙부처의 5개년 기본계획에 따라 5년마다 시·도에서는 시·도계획을 시·군에서는 시·도계획에 따라 시·군계획을 수립하여 시행하도록 하고 있다.⁵⁾

농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 추진조직의 체계는 삶의질위원회, 삶의 질 실무위원회, 삶의질위원회 사무국 및 삶의질향상대책 지원팀으로 구성된다.

첫째, 삶의질위원회는 국무총리를 위원장, 관계부처 장관을 당연직위원으로 하고(간사위원: 농림부장관), 학계 및 농어업 관련단체 대표를 위촉직 위원으로 하여 25인 이내의 위원으로 구성된다. 삶의질위원회는 삶의질 관련 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하여 수립·변경하고, 그 추진실적을 점검·평가한다.

삶의질 실무위원회는 농림부장관을 위원장, 관계부처 차관을 당연직위원으로 하고, 학계 및 농어업 관련단체 대표를 위촉직 위원으로 하여 25인 이내의 위원으로 구성하며, 연도별 시행계획의 수립 및 조정, 시행계획의 점검·평가, 농어촌 특별세로 지원되는 사업의 총괄·조정 및 점검·평가를 담당한다.

삶의질 위원회 사무국은 위원회 및 실무위원회의 업무를 보좌하고 운영에 관한 행정업무를 효율적으로 처리하기 위하여 두며, 농림부 농촌정책국장을 사무국장으로 한다. 사무국장을 보좌하기 위하여 사무국장 밑에 삶의질향상대책지원팀을 두며, 팀장은 농림부 농촌정책과장으로 한다. 사무국장은 회의 의안의 준비 및 심의결과의 정리 등 회의운영에 관한 사항과 상정 안건의 사전검토와 조정에 관한 사항, 서무·인사·회계 등 행정지원에 관한 사

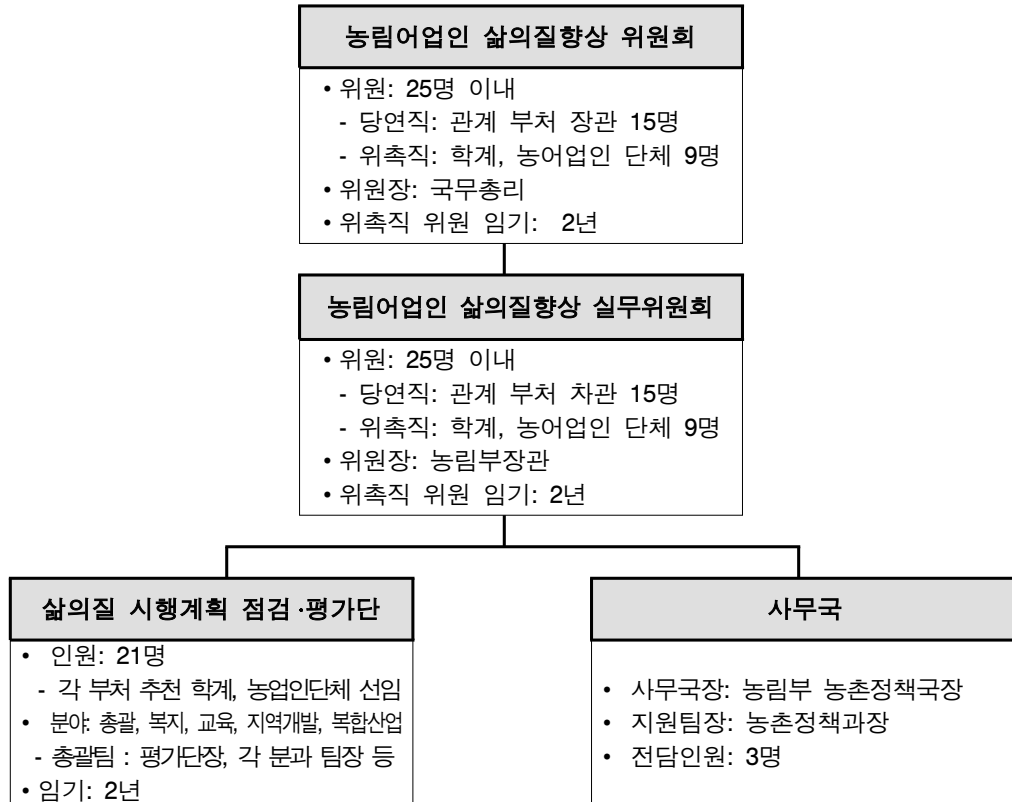
4) 농림어업인 삶의질향상 특별법 제6조(시행계획의 수립)

- ① 관계중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 농림어업인삶의질향상 및 농산어촌지역개발 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 관계중앙행정기관의 장은 전년도 시행계획의 추진실적과 당해 연도 시행계획을 매년 3월까지 위원회에 제출하여야 한다.

5) 농림어업인 삶의질향상 특별법 제7조(시·도계획 및 시·군계획의 수립)

- ① 광역시장 및 도지사는 기본계획에 따라 5년마다 시·도 농림어업인삶의질향상 및 농산어촌지역개발계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 시장 및 군수는 시·도계획에 따라 5년마다 시·군 농림어업인삶의질향상 및 농산어촌지역개발계획을 수립·시행하여야 한다.
- ③ 시·도지사 및 시장·군수는 각각 시·도계획 및 시·군계획을 수립하는 때에는 미리 관할지역의 관련기관·민간단체·주민 등의 의견을 들어야한다. 시·도계획 및 시·군계획을 변경하는 때에도 또한 같다.

항, 확정된 과제의 추진상황 점검·평가 등 사후처리에 관한 사항을 담당한다.



〈그림 2-2〉 삶의질향상계획 추진체계

삶의질향상 시행계획 추진분야는 2007년의 경우 복지, 교육, 지역개발, 복합산업의 4개 분야로 구성된다.

농산어촌 복지기반 확충(4개 세부분야, 26개 과제) 분야는 농산어촌 사회안전망 확충, 농산어촌 보건·의료 기반확충, 농산어촌 영유아 및 여성복지 지원강화, 농산어촌 노인복지 증진 등의 세부 분야로 구성된다.

농산어촌 교육여건 개선(3개 세부분야, 19개 과제) 분야는 농산어촌 학교 학생의 교육기회 강화, 농산어촌 학교 학생의 교육에 따른 부담경감, 농산어촌 학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선 등의 세부 분야로 구성된다.

농산어촌 지역개발 촉진(3개 세부분야, 39개 과제) 분야는 인적역량 강화, 농산어촌의 특

성을 고려한 지역종합개발, 기초생활 여건개선 등의 세부 분야로 구성된다.

농산어촌형 복합산업 활성화(4개 세부분야, 29개 과제) 분야는 향토산업의 진흥, 농산어촌 체험·휴양 기반구축 및 활성화, 농산어촌의 경관보전 및 어메니티 자원화, 도·농교류 활성화 등의 세부 분야로 구성된다.

세부추진과제 담당 기관은 12개 부처 3개 청이 담당 사업별로 추진('07년, 총 113개 과제)하며, 부처별로 보면 농림부가 37개, 농촌진흥청이 18개, 해양수산부가 14개, 교육부가 14개, 문화관광부가 7개, 보건복지부가 5개, 행자부가 4개, 산림청이 4개, 환경부가 3개, 여성가족부가 2개, 정보통신부가 1개, 건설교통부가 1개, 과학기술부가 1개, 노동부가 1개, 소방방재청이 1개 사업을 추진하고 있다. 이러한 5개년 삶의질향상 기본계획의 투융자계획은 다음과 같다.

〈표 2-3〉 5개년 기본계획 자원별 투융자 계획

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	합계(억)	비율(%)
투융자합계	28,140	35,854	41,960	46,101	50,676	202,731	100
○국 비	15,101	18,981	23,938	27,117	30,390	115,527	57
-119조재원	8,778	12,361	15,958	18,304	21,461	76,862	(38)
-119조외 재원	6,323	6,620	7,980	8,813	8,929	38,665	(19)
○지방비	12,364	15,694	16,812	17,746	19,043	81,659	40
○기 타	675	1,179	1,210	1,238	1,243	5,545	3

〈표 2-4〉 5개년 기본계획 분야별 투융자 계획

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	합계(억)	비율(%)
투융자 합계	28,140	35,854	41,960	46,101	50,676	202,731	100
○복지증진	4,151	6,535	7,123	7,664	8,753	34,226	16.9
○교육여건	3,380	6,362	7,071	7,298	7,362	31,473	15.5
○지역개발	16,884	18,895	22,579	25,452	28,670	112,480	55.5
○복합산업	3,725	4,062	5,187	5,687	5,891	24,552	12.1

그러나 아직은 삶의질향상계획 추진의 초기 단계로서 다음과 같은 문제점들이 지적되고 있다.

기본계획 수립시 관련 사업들의 단순한 취합에 그친다는 비판이 있다. 이는 기획기능을 담당할 수 있는 조직 구성이 이루어지지 않은 데서 비롯된다. 농림부만의 계획으로 인식되어 타 부처의 능동적 역할을 약하게 하고, 사무국은 농림부 직원만으로 구성되고 행정지원 등의 기능에 국한되고 있다. 따라서 삶의질향상 주요사업 관계부처 총괄과장으로 추진단을 구성하여 비상설 T/F팀으로 운영하고, 총괄담당자(4~5급)로 삶의질향상 대책 지원팀을 상설 T/F팀으로 운영하여 기획기능 강화할 필요가 있다.

농산어촌 대상 사업의 체계적 계획 수립 및 추진의 어려움이 있다. 별도의 재원을 통한 사업추진이 아니라 각 부처별 중기재정계획에 따른 계획 수립방식으로 인한 추진상 한계가 있으나, 농산어촌은 국토의 일부이므로 모든 사업을 별도의 재원을 마련하여 추진하는 것은 불가능하다. 따라서 농산어촌 복지 · 교육 · 지역개발 사업의 구체적 사업대상지와 지원내용을 계획단계에서 공개하고 삶의질향상 (실무)위원회 차원에서 조정하여 사업 중복의 방지와 체계화를 도모할 필요가 있다.

각 부처의 모든 농산어촌 대상 사업을 포함하는 포괄적인 종합적 계획이 되지 못하고 있다. 삶의질향상 계획에 포함되면 점검·평가 및 자료요청 등 업무가 증가하므로 삶의질향상계획에 포함되는 것을 회피하는 경향이 있다.

5개년 기본계획상 세부사업, 투융자 계획이 미래 예측적인 것이므로 실제 시행계획과 차이가 있다. 이는 각 부처별 예산상황, 사업별 우선순위 변동 등의 변수로 5개년 기본계획과 상이하게 계획이 수립되고 추진되기 때문이다. 또한, 시행계획의 점검·평가가 개별 사업에 대한 평가에 그치고 전체적인 삶의질 영향 평가가 이루어지지 못하고 있다.

시·도 계획은 수립·집행에 대해서만 규정하고 있을뿐 점검·평가에 대해서는 규정이 미비하다. 중앙행정기관 단위로 연차별 시행계획을 수립하고 삶의질향상사업 추진현황을 점검하고 있으나, 시·도(시·군) 계획은 5년마다 기본계획을 수립하여 추진하고 점검·평가에 대해서는 구체적인 규정이 없다. 따라서 시·군 계획에 대해서는 시·도에서 자체평가를 실시하고, 점검평가단을 통해 지방이양사업과 시·도 계획 평가를 추진할 필요가 있다.

평가기간이 짧고, 서면평가로 인해 심층평가 어려움이 있는 바, 상시 평가체제를 마련하고 현장 확인 및 사업담당자의 의견청취를 통해 자료를 축적하여 평가의 타당성을 높일 필요가 있다.

(2) 부처간 관할 사업의 이관

그간 각 부처별로 농어촌지역개발사업을 분산 시행함에 따른 유사·중복문제의 해소 및 체계적인 지역개발 추진하기 위해 2007년부터 일부 농어촌지역개발사업을 농림부 중심으로 통합·개편하였다.

아직은 부처간 이관된 사업의 내용·대상지역 등에 있어서 기존사업과의 실질적 통합을 통한 시너지화에는 이르지 못하고 있다. 신활력사업·오지종합개발사업 등을 농림부로 이관하였으나 종전의 사업내용·방식 등을 그대로 시행중이다.

그러나 그 동안 부처별로 수많은 유사·중복사업이 만들어지고 부처간 할거주의에 의해 통폐합이나 조정이 이루어지지 못함으로써 농촌개발 분야 전반에 걸쳐 복잡다기한 추진체계를 개선할 수 있는 출발점이라고 할 수 있다.

〈표 2-5〉 농어촌지역개발 관련 이관 대상사업

구 분	'07예산(억원)	현 담당부처	이관부처
신활력사업	1,882	행자부	농림부
오지종합개발사업	1,129	행자부	농림부
농어촌주거환경개선사업	180	행자부	농림부
농어민연금지원	761	복지부	농림부
농어촌마을하수도정비	1,154	행자부	환경부

이미 통합된 사업들 중에서 오지종합개발사업과 농촌정주기반확충사업을 농촌생활환경정비사업으로 통합하되, 생활여건개선 부문에 한정하고, 사업간 차이가 있는 지원기준을 단일화 하여 추진할 필요가 있다. 중장기적으로 기초생활서비스에 대한 시·군별 중장기 발전계획 수립하고, 업무추진 성과에 대한 심사 및 평가 강화하여 사업성과 환류(feed back) 체계를 구축할 필요가 있다.

나아가서 각 부처가 추진하고 있는 분야별·공간단위별 유사·중복사업을 구분하여 부처의 미션과 기능에 맞추어 통합·조정할 필요가 있다. 이를 추진하는 과정에서 사업간의 단순한 통폐합에 그치지 말고, 농촌사회의 새로운 수요에 대응하고 미래지향적 농촌개발을 선도할 수 있는 사업으로 업그레이드 또는 리모델링할 필요가 크다.

2) 지방 차원의 농촌개발 추진체계 변화동향

(1) 광역지자체 단위의 농촌개발 추진체계 사례

① 강원도의 새농어촌건설정책과 추진체계

새농어촌건설운동은 IMF 이후 침체된 도내 농어촌에 활력을 불어넣고자 하는 취지에서 시작된 운동으로 사업 보다는 운동적 측면이 더욱 필요했다. 이에 따라 농어촌 주민들이 운동에 적극 동참하게 하기 위하여 3가지의 목표와 3가지 이념을 제안하였다.

새농어촌건설운동의 3대 목표는 「실사구시」, 「자력갱생」, 「자율경쟁」이다. 실사구시(實事求是)는 현재 마을의 현실을 있는 그대로 파악하고, 새로운 도전을 위해 끊임없는 노력을 통해 어려운 농촌문제, 마을문제를 해결하자는 의미를 담았다. 자력갱생(自力更生)은 남의 도움을 받지 말고 마을 주민들의 힘으로 다시 일어서자는 것으로서, 강원도 농어촌 주민들의 힘으로만 농어촌 마을을 바꾸어 강원도의 힘을 보여주자는 의미를 담았다. 그리고 자율경쟁(自律競爭)은 주민과 주민간의 건전한 경쟁을 통해 마을을 발전시키고, 또 마을과 마을의 건전한 경쟁을 통해 지역을 발전시키고자 하는 의지를 담았다.

또한 과거와 같이 어떠한 사업을 행정이 일방적으로 결정하는 것이 아니라 마을과 마을간의 건전한 경쟁을 통해 우수한 마을을 선정하고 나아가 강원도 전체 농어촌을 발전시키고자하는 Win-Win 전략을 담았다. 특히 이와 같은 마을단위의 경쟁과 평가를 통해 우수한 마을들을 선정한 것은 국내에서 처음 도입한 방법이었다.

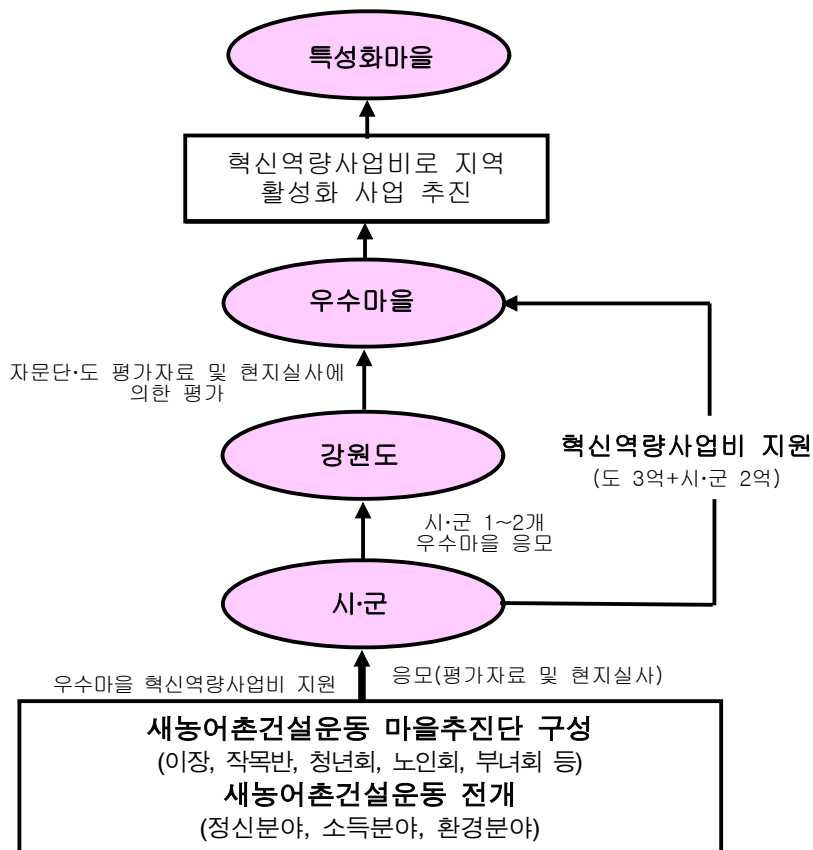
새농어촌건설운동의 3대 이념은 정신, 소득, 환경으로 이를 통해 주민(마을) 스스로 마을 발전을 위한 구체적인 전략을 수립할 수 있도록 하였다. 새농어촌건설운동은 실사구시, 자력갱생, 자율경쟁을 기조로 하여 정신, 소득, 환경의 세 분야로 나누어 추진하고 있다. 정신은 의식·발상의 전환을 통해 새로운 지식과 기술 습득을 위한 벤처정신, 무한경쟁시대의 농어업환경을 스스로 개척하는 프런티어 정신, 생산기술, 경영, 마케팅의 고도화·정보화를 위한 최고의 전문가, 신지식인 양성을 목표로 하고 있다.

새농어촌건설운동의 추진과 관련하여 우선 공무원들의 시책 설명회를 시작으로 참여를 원하는 각 마을 이장이 주축이 되어 마을추진단을 구성하게 된다.

마을추진단을 중심으로 각 마을에서는 정신, 소득, 환경에 대한 분야별 계획을 수립하여 1년 이상의 사업을 추진하게 된다. 마을에서는 주민들이 자율적으로 다양한 소규모 마을정

비사업들을 추진하고 마을 발전계획을 구상한다. 이 때 우수마을 심사를 위해 주민의 여러 활동을 증빙할 수 있는 자료와 계획서가 함께 작성된다.

운동의 추진과정에 도 우수마을 선정에 자신이 있는 마을은 해당 시·군에 도 심사에 대한 응모 신청을 한다. 시·군에서는 신청한 마을에 대해 자체 평가를 통해 경쟁력 있는 2~3개의 도 우수마을 응모 가능 마을을 강원도에 신청한다. 이 과정에서 도 응모마을과 시·군 우수마을을 선정하게 되며, 시·군 우수마을로 선정된 마을은 다음 해에 다시 도 우수마을로 응모하기도 한다.



〈그림 2-3〉 새농어촌건설운동의 추진체계

시·군에서 도 우수마을을 추천하면 도에서는 새농어촌건설운동 자문단을 중심으로 우수 마을 선정단을 구성한다. 우수마을 선정단은 18개 시·군에서 추천된 마을을 대상으로 서류

평가 및 현지실사를 통해 그동안 운동의 추진성과, 마을발전계획 그리고 향후의 마을발전 가능성을 평가하여 우수마을을 최종 선정한다.

현재까지 선정된 우수마을은 총 175개 마을로 1999년에는 10개 마을, 2000년부터 2004년까지 15개 마을씩, 2006년부터 30개 마을을 우수마을로 선정하였다. 이중 2000년부터는 어촌마을을 1개 마을씩 선정하였으며, 2005년부터는 2개의 어촌마을을 선정하고 있다.

또 선정된 우수마을에 대한 성과측정 및 평가 차원에서 2004년부터 2개씩의 대표우수모델마을을 선정한다. 대표우수모델마을은 우수마을 선정 후 5년간의 마을발전 상태를 평가하여 선정하고, 선정된 마을에는 1억원씩 지원하고 있으며, 현재 6개의 대표우수모델마을이 선정되었다.

선정된 우수마을에 대해서는 포괄적 혁신역량사업비 5억원(도비 3억, 시·군비 2억)이 지원된다. 지원된 사업비에 대해서는 사용지침이 없으며, 사업비는 주민들이 스스로 계획을 세워서 집행한다. 이를 통해 우수마을들은 각 마을의 특성에 맞는 사업을 추진하며 이 과정에서 마을 스스로 특성화 마을로 육성한다.

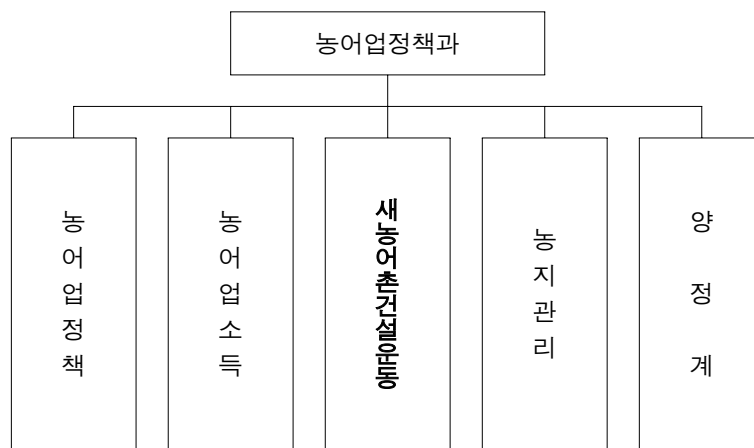
도 우수마을로 선정되는 기간은 1999년부터 2001년까지는 약 1년 이상 소요되었으나, 2002년부터 선정된 우수마을의 경우 대부분 2~4년 이상의 기간이 소요되고 있다.

새농어촌건설운동의 주체적·궁극적 중심은 농어업인이다. 운동의 추진 또한 농어업인 개개인을 비롯한 작목반, 영농회, 부녀회, 생산자 단체 등 마을단위 추진단이 주체가 되어 스스로 자율 실천계획을 수립·추진하고 있다. 이러한 자구노력과 운동의 조기 정착을 위해, 행정에서는 전담지원기구를 설치·운영하고 있다. 또 강원도를 비롯한 시·군자치단체와 대학·연구기관·농업계학교 등 학계, 농협 등 생산자 기관·단체 등에서 상호 분업적 체제를 구축하여 새농어촌건설운동을 적극 지원하고 있다.

새농어촌건설운동을 지원하는 행정의 조직체계를 보면 다음과 같다. 새농어촌건설운동의 시작은 1998년 11월이나 이때에는 전담부서 없이 농어촌정책과가 담당하여, 관련분야 전문가들에게 의견을 수렴하여 정책화하는 작업이 이루어졌다.

새농어촌건설운동의 조직은 1999년 3월 17일 처음으로 T/F팀을 구성하여 1년간 운영하였다. 팀 명칭은 “새농어촌건설운동지원본부”하고, 본부장에 행정부지사를 두고, 팀장(4급 1명, 실무자 4(5급 2, 6급 1, 7급 1)명 배치하였다. 이때 처음으로 10개의 우수모델마을을 선정하였다. 그러나 이 조직은 농정산림국에 있기는 하였으나 조직적으로 새농어촌건설운동 추진하기에는 한계가 있었다.

2000년 2월 조직개편을 통해 농어업정책과 새농어촌건설운동계를 설치하고 5급 1명, 6급 2(행정·농업)명 등 3명을 두어 명실상부한 조직을 갖추게 되었다. 이때부터 새농어촌건설운동에 대한 조직화·체계화가 시작되었다. 당시 인원은 3명으로 적었지만, 신규로 계단위의 조직구성은 강원도뿐만 아니라 타 지역에서도 논란의 대상이었다. 비록 인력이 3명이었으나, 강원도만의 사업 추진을 위해 계단위 조직을 새롭게 신설해야 하는 것은 내부조직에 있어서 적지 않은 부담이었다. 그러나 이러한 조직의 구성은 새농어촌건설운동에 대한 도지사의 강력한 의지를 보여준 것이라고 할 수 있다.



〈그림 2-4〉 새농어촌건설운동계 설치 이후 강원도 농어업정책과 조직도

이후 2001년 가을까지 새농어촌건설운동만을 담당하던 것에서 인력의 충원 없이 “농업·농촌 정보화” 업무를 담당하게 되었다. 당시 강원도는 정보화시범마을에 대한 관심이 매우 높았던 시기로 “정보화마을” 정보화 담당관실에서 담당하고는 있으나, 정보화마을 이외의 농촌마을에 대한 PC의 보급 및 교육에 대한 부분을 담당하게 된 것이다. 이는 우수마을에 대한 평가 항목 중 홈페이지 구축, 전자상거래, 정보화 교육, 이메일 보유 현황 등이 포함되어 있는 새농어촌건설운동에서도 정보화에 많은 관심을 가지게 되면서 업무의 영역이 확대된 것이다.

2004년부터 새농어촌건설운동에 큰 변화를 가지고 오게 되었다. 2000년대 들어서면서부터 농촌과 관련된 다양한 사업들의 추진은 강원도 새농어촌건설운동 조직 및 명칭에 큰 변화를 요구하게 되었다. 또 2004년부터 농림부에서 농촌마을종합개발사업의 추진됨에 따

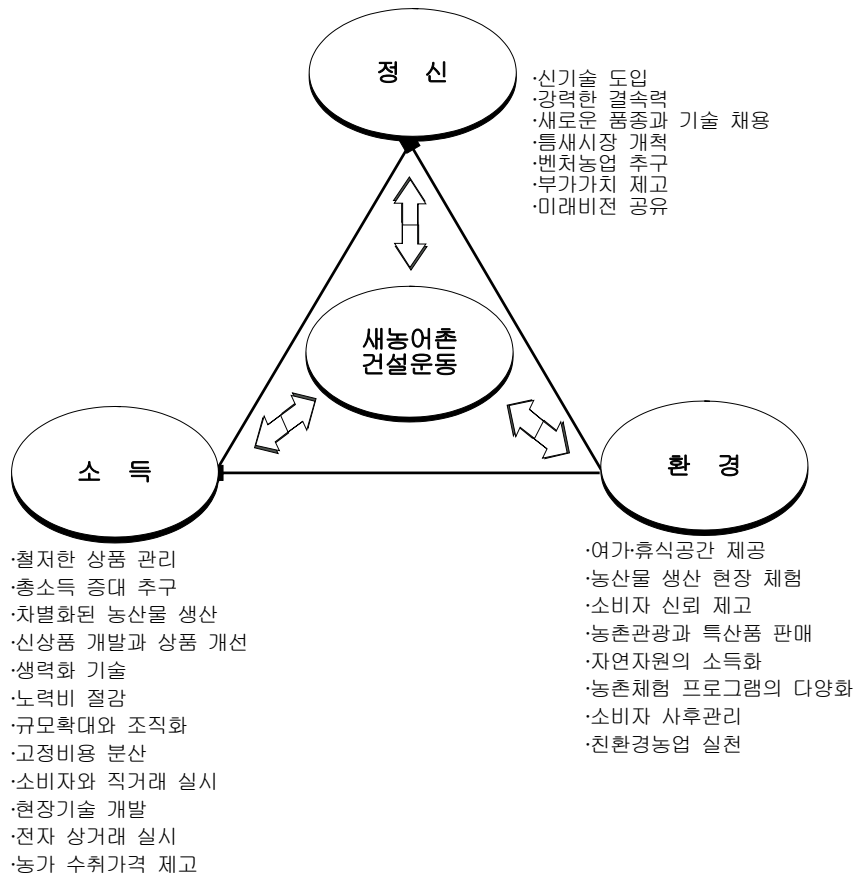
라 변화의 요구는 더욱 심화되었었다고 할 수 있었다. 이에 2004년 새농어촌건설운동 담당을 “농어촌개발담당”으로 팀 명칭을 개편하게 되었다. 그러나 농촌마을종합개발사업은 농림부의 사업임에도 불구하고, 강원도청내의 업무조정 관계로 건설도시국의 주택지적과에서 이 업무를 추진하는 상황이 발생하였다. 이에 2005년 3월 업무조정을 통해 주택지적과로부터 농촌마을종합개발사업 업무를 이관받아 담당하게 되었으나, 인력충원 없이 3명이 새농어촌건설운동(행정6급 1명), 농촌마을종합개발사업 및 농업·농촌정보화 사업(농업7급 1명)을 담당하게 되었다.

새농어촌건설운동 시작후 8년째 접어든 2006년부터는 새로운 사업을 추진하게 되었다. 2000년부터 15개, 2005년부터 30개의 우수마을을 선정하면서 우수마을의 숫자가 기하급수적으로 증가함에 따라 선정된 우수마을에 대한 관리방안에 대한 요구, 본 운동의 전국적 확산방안, 세계화 방안 등이 내적·외적으로부터 강하게 요구받게 되었다. 이에 따라 담당 인력을 기존의 3명에서 신규로 6급 행정 1명을 보강하여 담당 1, 행정6급 2, 농업7급 1 등 4명으로 확대되었다. 담당업무는 행정6급 1명은 새농어촌건설 우수마을 선정, 활력화 업무, 신규로 보강된 행정6급 1명은 새농어촌건설 전국화·세계화, 마을혁신체계(Village Innovation System; VIS) 업무를, 그리고 농업7급 1명은 기존의 농업·농촌정보화, 농촌마을종합개발사업 업무를 담당하게 되었다. 이와 같이 담당부서의 명칭이 농촌개발담당임에도 불구하고 새농어촌건설운동을 중심으로 하고, 농업·농촌정보화, 농촌마을종합개발사업을 병행하는 것은 그만큼 강원도의 새농어촌건설운동에 대한 애착을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

새농어촌건설운동은 정신·소득·환경을 중심으로 추진되고 있다. 새농어촌건설운동의 특징을 이러한 정신·소득·환경의 이념 측면에서 혁신성을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 정신 측면에서 보면 규모화와 비용구조 혁신을 이루었다. 개별 농가 단위의 영농에서 품목별 작목반 구성과 더 나아가 주민 전체의 조직화를 통해 비용 절감을 추구하였으며, 상품 및 마케팅 혁신을 위해 신기술의 도입을 통한 새로운 작목을 도입하였다. 그리고 신기술 도입을 위해 시·군 농업기술센터 및 관련 대학과의 연계를 통한 새로운 작목과 기술 도입을 실천하고 있다.

또한 농산물 생산 후 부가가치 제고를 위해 1차 가공을 통해 상품을 판매하고 있다. 이와 더불어 마을 발전계획을 주민 전체가 참여하여 수립하고 있고, 서비스 혁신을 위해서 농촌관광 및 경역혁신이 이루어지고 있다.



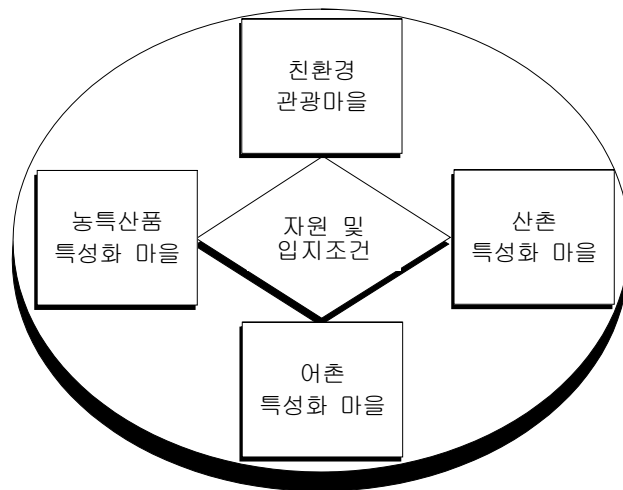
〈그림 2-5〉 새농어촌건설운동의 혁신성

둘째, 소득 측면에서 보면 먼저 상품혁신을 위해 공동 소득사업으로 한우, 버섯 등 새로운 품종을 도입하여 차별화된 농산물을 생산하고 있다. 상품 및 서비스 혁신을 위해서는 고정 소비자 확보 및 소비자 기호를 파악하여 소비자가 원하는 상품을 생산하고 있으며, 마케팅 혁신의 일환으로 전 가구에 컴퓨터 보급 및 교육을 통해 전자상거래를 실시하여 소비자로부터 주문 생산과 직거래에 의해 수취가격을 제고시키고 있다. 또한 마을 전체가 공동선별·공동계산을 실시하고 있으며, 마을에서 생산되는 농산물의 브랜드화를 통해 경쟁력을 제고시키고 있다.

셋째, 환경 측면에서는 그린투어리즘 등 소비자 지향 농업을 실천하여 서비스 혁신을 꾀하고 있다. 대부분의 우수마을은 소비자 초청 행사를 통해 소비자에게 여가·휴식공간 등을 제공하고 있다. 또한 환경농업의 실천과 품질인증을 통해 소비자로부터의 신뢰를 얻고

있다.

새농어촌건설운동의 특징은 행정기관의 일정한 지침에 의한 하향적 추진방식이 아니라, 마을주민 스스로 계획하고 실천하는 사업에 대해 심의하여 지원해 주는 상향적 방식을 택하고 있다는 점이다. 또 우수마을의 마을별 특성화 모형 역시 마을 자체에서 우수마을로 선정된 이후 마을 주민들 스스로 정한 목표에 의해 조성한 것이다. 선정된 우수마을의 마을별 특성화 모형은 농산품 특성화 마을, 어촌마을, 그린투어리즘·친환경 생태마을, 친환경농업 특성화 마을, 산촌 특성화 마을로 주민들 스스로 강원도내의 지역특성을 감안하여 육성하고 있다.



〈그림 2-6〉 자원 및 입지조건에 의한 유형 구분

새농어촌건설운동을 통해 무엇보다도 중요한 성과는 주민들이 자신감을 회복하면서 이러한 분위기가 마을 전체에 새로운 활력을 유발시키는 동기가 되었다는 점이다. 사업의 실행단계에서 100% 주민의 자주적이고 주체적인 의사에 따르도록 한 것이 주민들의 자신감을 회복시키고 성취동기를 유발시키는 소중한 성과를 거두는 요인이 되었다. 뿐만 아니라 이러한 의식적 전환은 생활윤리, 가치관, 환경인식, 애향심 등 많은 '정신' 목표를 선정하고 실천하는 파급효과로 나타남으로써 새농어촌건설운동은 사회·교육적 기능까지도 발휘하

게 되었다.

새농어촌건설운동에서 선정된 과제는 주민전체회의를 통해 주민 모두가 참여하여 실천하게 되므로 주민 모두를 단결시키는 계기가 되고 있으며, 이로 인해 마을에 대한 애착심을 더욱 더 가지게 되었다.

새농어촌건설운동의 가장 큰 특징 가운데 하나는 모든 것을 마을 스스로 결정하고 시행한다는 점이다. 그 동안 대부분의 농어촌개발방식은 행정이 주도해오던 마을정비 방식이었으나 새농어촌건설운동은 주민이 직접 중장기 마을 발전계획을 수립한다는 점에서 차별화되어 있으며, 마을정비에도 주민이 직접 참여하는 기회가 제공되고 있다. 우수마을로 선정되면 혁신역량사업비로 5억원을 지급받게 되는데, 이 또한 어떤 사업을 어떻게 할 것인가를 100% 마을 스스로 결정하게 된다. 이처럼 새농어촌건설운동은 주민자치 역량을 배가시키고 주민간 협력하고 상부상조하는 풍토를 정착시키는 교육적 효과도 있는 것으로 평가되고 있다.

새농어촌건설운동의 우수마을 대부분은 정기적으로 소비자 초청행사 등을 통해 소비자에게 여가 및 휴식공간 등을 제공하여 소비자 및 도시민이 농산물 생산 현장을 체험하고 생산자에 대한 신뢰 및 농업에 대한 이해를 도모하고 있다. 예를 들어 오리방사 행사, 농업체험 등 각종 행사를 통해 마을이 가지고 있는 자연자원을 최대한 활용하여 농외 소득원으로 활용하고 있으며, 우수마을 대부분이 환경농업 실천과 품질인증을 통해 소비자로부터의 신뢰를 얻고 있다.

새농어촌건설운동의 추진과정에서 출향인과의 교류를 통해 농산물 판매가 증가하는 효과를 거두고 있으며, 출향인들은 마을이 변화하는 모습을 보고 고향에 대한 애향심을 더욱 더 고취시키는 계기가 되고 있다.

새농어촌건설운동의 우수마을 주변의 인근 마을 및 도내 농어촌 마을은 우수마을을 보고 우리도 할 수 있다는 경쟁심을 갖게 됨에 따라 마을발전 및 활력을 불어넣어 주는 계기를 만들어 주었다.

새농어촌건설운동 우수마을은 주민 스스로 마을 특성별 발전 방안을 마련하고 추진하고 있는데, 지난 7년에 걸쳐 선정된 우수마을들의 유형은 농수산물 특성화, 그린투어리즘, 친환경농업, 산촌마을, 어촌마을, 친환경 생태마을 등으로 유형을 구분할 수 있다. 각 마을의 사업 내용은 공동육묘장, 한우공동입식, 농특산물 저장 및 가공시설, 복지회관, 체육공원, 건강센터, 장학사업 등 농어업 생산기반에 대한 인프라를 우선적으로 구축하였고, 다음으

로 농어촌 소득사업, 주민 복지 및 환경개선 사업들을 전개하였다.

이와 같은 유형 및 사업내용은 각 마을 주민들이 머리를 맞대고 의견을 결집시켜 마을의 과제로 선정하고 추진한 결과이며, 여기서 중요한 것은 마을주민 개개인의 이익보다는 마을 전체의 공동이익을 위해 그리고 결과적으로 마을주민 모두에 대한 삶의 질을 향상시키고자 노력한 것이다.

새농어촌건설운동은 마을과 마을, 마을과 도시를 연결하는 것은 물론, 대학교수 등 외부 전문가와의 연계를 촉진하는 등 인적·지역적 네트워크를 확대시키는 계기가 되고 있다. 이 같은 인적·지역적 네트워크의 확대는 새농어촌건설운동의 다양한 파급효과를 기대할 수 있다는 측면에서 앞으로도 적극 권장하고 확대해 나가야 할 주요 과제이다.

그러나 새농어촌건설운동을 추진하는 과정에서 다음과 같은 문제점도 드러나고 있다.

먼저, 새농어촌건설운동에 대한 인식 부족문제이다. 강원도내의 농어민은 물론 도민들의 상당수가 새농어촌건설운동에 대해 아직도 잘 모르고 있는 상황이다. 일부 농어민 및 자치단체에서는 새농어촌건설운동에 대한 기본 취지에 대해서도 제대로 인식하지 못하고 있으며, 도시민의 경우 새농어촌건설운동에 대해 대부분이 알지 못할뿐더러 알고 있다고 하더라도 과거 새마을운동과 같은 성격으로 알고 있다.

다음으로 포상금을 목적으로 사업이 추진되어 새농어촌건설운동의 근본취지의 퇴색을 들 수 있다. 새농어촌건설운동은 매년 선정되는 30개의 우수마을에 대하여 혁신역량사업비 5억원씩을 지급하고 있는데, 일부마을에서는 포상금을 목적으로 새농어촌건설운동을 추진하는 경향이 있어 새농어촌건설운동의 근본취지를 퇴색시키고 있다.

셋째, 지나친 경쟁심 역시 운동의 취지를 퇴색시키고 있다. 새농어촌건설운동의 또 다른 취지는 마을간 자율경쟁을 유도하는 것인데, 이러한 취지를 잘못 이해한 일부 마을에서는 타 마을과 비교해 한 가지 사업만 월등해도 자기 마을이 우수마을로 선정되어야 한다고 주장하고 있다.

넷째, 우수마을 선정 이후 참여도의 저하를 들 수 있다. 우수마을 선정 이후 주민들의 운동에 대한 참여도는 운동을 시작할 때 보다 다소 떨어지고, 우수마을로 선정된 이후 오히려 운동의 추진이 소극적인 것으로 나타나고 있다. 이는 혁신역량사업비 5억원만을 위해 본 운동에 참여하였거나, 추진단장의 리더십 부재, 행정의 지속적인 지원 미흡 등 다양한 문제가 있는 것으로 보인다.

다섯째, 비현실적인 마을리더의 문제이다. 새농어촌건설운동 추진에 있어 마을리더의 생

각은 마을발전에 많은 영향을 주며, 현실적이지 못한 마을 리더의 생각은 자칫 새농어촌건설운동 추진 자체를 무산시키는데 영향을 미칠 수 있을 것이다.

여섯째, 소득 창출에만 급급한 마을주민들의 잘못된 인식과 태도이다. 새농어촌건설운동의 3대 이념인 정신·소득·환경 중에서 소득 창출에만 급급한 마을주민들의 잘못된 인식과 태도가 이 운동이 지닌 본질적인 가치와 의미를 퇴색시키고 있다.

일곱째, 우수마을 선정에서 탈락시 새농어촌건설운동 추진을 포기하는 마을의 문제이다. 2005년까지 1회 도전 이후 포기한 마을이 38개, 2회 도전후 포기한 마을은 8개이다. 새농어촌건설운동의 근본 취지는 이를 통해 활력을 불어 넣는 것인데 이에 대한 취지보다는 혁신역량사업비에 목적을 두어 탈락시 포기하는 마을이 나타나고 있다. 그리고 귀향인사 등 외부인력 포용력 부족 및 외부 전문인력의 지속적인 연계 부족 등을 들 수 있다.

② 전라남도의 신농정 추진체계

전라남도의 22개 시·군 중 인구가 4만 이하인 군이 6개 군으로 기초적인 행정 업무조차 불가능할 뿐만 아니라, 빈집의 증가와 마을단위의 인구 감소 등으로 중심지 기능이 약화되고 있는 실정에서 기존의 농업·농촌 대책으로는 지속가능한 농산어촌을 구현하는데 있어서 한계가 크다는 것을 인식하고, 기존의 인구를 어느 일정한 장소로 집중함으로써 거주인구의 삶의 질을 향상시킬 뿐만 아니라 새로운 인구를 유도할 수 있는 전략을 모색하기 시작하였다.

중앙정부의 정주기반확충사업과 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 하는 “살기 좋은 지역 만들기” 사업과 연계하여 전남지역의 특성을 살릴 수 있는 개발방식을 채택한 바, 특히 전남 농산어촌의 지역특성을 고려한 개발을 통해 지역간·마을간 차별화를 유도하고자 하였다. 재정적 여건을 고려한 전남 농어촌개발 효과를 극대화하기 위해 각 부처별로 산재해 있는 유사사업들을 패키지화하여 이를 통합함으로써 정책적으로 시너지 효과를 제고하고자 하였다.

여기에는 도지사의 전남 농산어촌 개발에 대한 적극적 의지가 뒷받침되었던 바, 민선 4기 출범과 더불어 새로운 도정 목표를 “살고 싶고 거주하고 싶은 전남 농산어촌 건설”로 제시하고 모든 행정력 집중을 천명하였다. 나아가서 이를 적극적으로 추진하기 위해서 전라남도의 조직 개편을 단행하고 농산어촌 개발을 담당할 행복마을과를 신설하였으며, 기존 농정국내 농업기반정책과와 시설과에서 담당하는 농산어촌개발 관련 업무를 통폐합하였다.

이를 통하여 탄생된 행복마을 조성사업은 농산어촌을 대상으로 한 다양한 사업 중 정주 여건 개선사업을 그 핵심내용으로 하여, 도·농간 심화되는 격차문제의 해소는 물론 농산 어촌 지역간에서 발생하고 있는 격차의 해소까지 고려하여 시행하고 있다. 다시 말해서 행복마을 조성은 단순히 주택의 신·개축 등 물리적 주거환경의 개선이 아닌 “녹색의 땅”이라는 전남의 이미지에 맞는 발전 전망을 만들기 위한 사업이며, 농산어촌 공동체의 강화와 지역경제 활성화를 근본적인 지향점으로 하는 생활복지형 주거공간의 창출을 통해 “삶의 질”을 향상시키는 농촌공동체의 복원을 도모하고 있다.

구체적으로 행복마을의 비전은 “지속가능한 공동체 복원을 통한 농산어촌 지역주민의 삶의 질 향상”으로, 목표는 “풍요와 여유, 전통과 현대, 도시와 농산어촌이 어우러진 행복마을 만들기”로 설정하고 있다. 추진전략은 전통한옥중심의 주택 신개축, 주거환경의 고급화·도시화, 도시민·도시자본 유치기반 구축, 도시·농어촌교류체계 구축, 정부 지원사업의 융복합화·패키지화, 고령자친화적 의료·복지 체계 구축, 농어촌 소득창출 기반 확충, 자연생태환경의 보전과 활용, 전원생활의 안전성 확보, 마을간 통폐합 중심마을 육성 등으로 정하고 있다.

민선 4기 출범과 더불어 정부정책 변화의 수용 및 도지사의 농산어촌개발에 대한 강력한 의지를 반영하기 위해 전담부서인 “행복마을과”를 신설하였다. 행복마을조성사업을 주관하는 행복마을과는 행정혁신국 내에 위치하고 있으며, 과장 1명, 담당 사무관 5명, 사무직 15명, 기능직 1명으로 구성되어 있다.

〈표 2-6〉 전남도 행복마을과 공무원 현황

단위: 명

구 분	행복마을계	도시민유치계	농어촌개발계	살기좋은지역계	주택건축계	합 계
인 원	6	3	3	4	5	22

자료 : 전라남도 내부자료, 2007.

행복마을과는 행복마을계, 도시민유치계, 농어촌개발계, 살기좋은지역계, 주택건축계 등 5개 계로 구성되었으며, 61개의 세부 사업을 담당하고 있다.⁶⁾ 이 중에서도 전남 농산어촌의 효율적 개발을 위해 행복마을의 핵심사업인 주택(한옥마을)사업을 역점적으로 추진하고

6) 행복마을계가 10개 사업, 도시민유치계가 7개 사업, 농어촌개발계가 5개 사업, 살기좋은지역계가 8개 사업, 주택건축계가 30개 사업을 담당하고 있다.

있으며, 국민경제 발전과 더불어 그 가치가 제고되고 있는 농산어촌의 어메니티 자원화를 통한 지역경제 활성화를 위해 도시민유치계를 신설하였다.

전라남도의 행복마을 조성사업 추진체계의 중핵을 이루는 행복마을과는 각 부서의 행복마을 관련 사업 및 시·군의 행복마을 추진사업을 종합 관리하고, 중앙정부 각 부처에서 추진되고 있는 행복마을 관련 유관사업들의 패키지화를 추진하는 한편, 이와 관련한 지역의 의견을 수렴하여 전달하며, 필요시 농산어촌 지역민 및 도시민을 대상으로 행복마을과 관련된 의향 및 욕구조사를 실시하고 있다. 또한, 서로 다른 시·군과의 행복마을 관련 사업 조정, 행복마을 후보지 조사 검토 및 선정, 행복마을 사업 확산을 위한 주민교육 실시, 행복마을 조성 활성화를 위한 가칭 “행복마을추진위원회” 등 주민자치조직의 결성 지원, 조성된 행복마을의 효율적 관리를 위한 가칭 “행복마을관리위원회” 등 주민자치조직 결성 지원 등의 업무를 담당하고 있다.

전라남도가 시·군 행복마을 설치사업을 원활하게 추진하기 위해 시·군 자치행정부서 산하에 전담부서(예: 행복마을계)를 설치하여 도청 행복마을과 연관되면서 유사한 역할을 수행토록 권장하였으며, 전담부서의 설치가 불가능할 경우는 추진협의회 구성을 고려토록 하였다. 나아가서 시·군에서 행복마을 관련사업을 관장하고 있는 실·과(지역개발, 환경 및 생태 보전, 보건의료, 교육, 노인복지 등의 담당 부서)의 실장 및 과장으로 협의체를 구성하여 운영토록 하였다.

〈표 2-7〉 행복마을과 업무 분장 내역

부 서	세부사무분장 내역	비고
행 복 마을과	1. 행복마을 조성 종합계획 수립 및 시행	행복마을
	2. 주민숙원사업	
	3. 면 단위 개발 및 마을정비사업	
	4. 온천지구 지정·관리	도시민 유치
	5. 소도읍 개발	
	6. 오지개발 사업	
	7. 소규모 시설 피해복구 사업관리	
	8. 아름다운 농촌만들기 경진대회 추진	
	9. 농촌지역 주체역량 강화 계획 수립 및 시행	
	10. 지역단위 리더육성	
	11. 국·내외 은퇴자의 도내 거주를 위한 유치계획 수립시행	
	12. 은퇴자 및 귀향가족 주거용 전원마을 조성사업 추진	농어촌 개발
	13. 농촌생활 및 이주과정에 대한 홍보	
	14. 전원생활 답사 프로그램 운영 및 상담 실시	
	15. 지역주민 의식개혁 계획 수립 및 시행	살기좋은지역
	16.. 행복한 농어촌 가정 만들기 지원	
	17. 면 복지회관 관리	
	18. 농어촌 정비 종합계획 수립 및 신규시책개발·시행	
	19. 농어촌 정주생활권 종합개발기획 조정	
	20. 농촌마을 종합개발사업	
	21. 어촌종합개발 사업	
	22. 어촌체험마을 조성사업	
	23. 살기좋은 지역만들기 종합계획 수립 및 시행	
	24. 녹색농촌 체험마을 조성	주택건축
	25. 자연생태 우수마을 조성사업	
	26. 전원마을 조성사업	
	27. 농어촌 주택정비 등 주거환경 개선	
	28. 한옥보급 관련 정책수립 및 시행	
	29. 농어촌 한옥신축 및 개·보수 지원	
	30. 한옥지원조례 운영 및 한옥발전기금 운용	
	31. 기타 한옥마을 관련 사업추진	
	32. 주택행정 통계에 관한 사항	
	33. 건축사 지도에 관한 사항	
	34. 재해주택 복구관리	
	35. 주택자금의 관리에 관한 사항	
	36. 건물동원 자원조사 및 계획 수립	
	37. 주택건설 종합계획 수립	
	38. 주택건설(대지조성)사업자 관리	
	39. 도시 주거환경 개선사업	
	40. 주택관리사(보) 자격증 발급 및 관리	
	41. 주택관련 법령 운용	
	42. 주택 건설 및 대지조성사업 계획 승인	
	43. 공익사업자 지정 및 취소	
	44. 임대사업자 관리	
	45. 건축행정 건실화 관리	
	46. 건축허가 사전승인	
	47. 건축법령 운용	
	48. 표준설계도서 개발 보급	
	49. 불법건축물 지도감독	
	50. 옥외 광고물 등 관리	
	51. 시공 중인 공동주택 지도 및 관리	
	52. 주거복지업무 추진	
	53. 정비사업 전문 관리업 등록 및 관리	
	54. 재건축 등 특별관리 공동주택 관리	
	55. 건축행정정보시스템 운영	
	56. 다중이용건축물 건축심의에 관한 사항	
	57. 건축물 통계업무	
	58. 건축문화선진화 업무 추진	
	59. 건축문쟁조정 업무 추진	
	60. 도시 재정비 촉진사업	
	61. 건축물대장 관리 및 전산화 업무	

여기서 행복마을 관련 사업들을 체계적으로 검토하고 실·과 간 의견을 조율하여 사업의 패키지화를 도모하거나 행복마을 관련 중앙부처 공모사업에 적극 대응할 수 있도록 실·과간 협동체제를 구축토록 하여 시·군 스스로의 사업 발굴에 있어 견인차 역할을 수행케 하였다.

또한, 자발적 주민조직으로서 “행복마을추진위원회”와 “행복마을관리위원회”를 설치 운영토록 하였다. 이는 재정적 능력 등 지역민의 시정에 부합하고 지역의 환경에 적합한 행복마을 만들기는 그 마을에 살면서 그 마을을 잘 알고 있는 지역민의 의지가 무엇보다 중요하며 따라서 지역민의 자발적 참여가 필수적이고, 친환경적이고 효율적으로 마을을 정비하기 위해서는 대지 및 농지의 교환·분합 등 주민간 양보와 타협에 의한 협동적 추진이 필요하다는 사실에 근거한다.

특히, 행복마을사업은 농산어촌 주민들의 경제력이 지극히 취약한 실정에서 그 추진도 매우 어렵지만 더 어려운 문제는 사업실시 이후 충분한 관리가 없을 경우 행복마을 사업의 지속가능성을 담보하기가 매우 어려운 것이 현실이기 때문에 행복마을사업의 지속가능성을 확보하기 위해서 행복마을 사업이 추진된 마을 주민들을 중심으로 자발적 주민조직으로서 “행복마을 관리위원회”를 만들어 사업후 마을 관리에 철저를 기하도록 하는 것이 중요하다. 따라서 “행복마을 관리위원회”는 자신의 마을만이 아닌 관련 마을(중심마을, 주변마을, 면소재지와, 읍소재지) 주민들과도 협동하여 행복마을사업이 마을간, 지역간 상호 유기적으로 연계될 수 있도록 함은 물론, 이를 통해 행복마을사업의 지역내 확산에 기여하는 철저히 자발적인 주민조직으로서 이는 향후 지역민이 주도하는 지역의 내발적 발전 기틀 형성에 기여할 수 있는 조직으로의 발전을 지향하고 있다.

이상과 같은 전라남도의 행복마을조성사업의 추진은 전남 농산어촌 개발을 위한 새로운 전기를 마련하고 전라남도의 특성을 고려한 차별화된 지역개발 여건을 조성한 것으로 평가되고 있으며, 2007년 10월에는 지역 여건을 고려한 「행복마을 조성 기본계획」을 수립하는 등 보다 체계적으로 접근하고 있으며, 농산어촌에 거주하는 농어민에게 농어촌에 대한 긍정적 사고 및 자신감 거양에 기여하고 있다. 도시민이 누리는 삶의 질 수준에는 미치지 못하더라도 중심지에 관련 시설을 집중시킴으로써 농어민에게 보다 나은 삶의 질을 제공하고, 전남에 거주하는 모든 노인에게 의료·및 복지서비스 제공(보건소, 보건지소, 보건진료소 통폐합 및 노인장기요양보험제도 도입 대비 주거시설 개선, 전통 한옥복원)함으로써 이농 억제와 농어촌 공동체 복원을 추구하는 것은 행복마을 조성사업의 큰 특징이라고

할 수 있다.⁷⁾

둘째, 그동안 산재해 있던 농산어촌개발 관련 업무 통폐합을 통해 행정 효율을 높일 수 있었다. 농정국, 경제개발국, 건설재난관국에 산재해 있던 기존 농산어촌개발 업무를 행정혁신국 산하 행복마을과로 일원화함으로써 행정 능력의 효율화 제고한 것이다. 통폐합 이전에는 농정과 농촌정책이 분리되어 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체로 이어지는 업무 협조가 잘 이루어지지 않았으나, 현재는 이러한 업무가 일원화됨으로써 전라남도과 시·군 간의 업무 효율성이 증대되고 있다.

셋째, 중앙정부의 단위사업 공모에 대한 효율적 대응 체계를 구축할 수 있었다. 과거에는 녹색농촌체험마을, 어촌체험마을, 농촌전통테마마을, 농촌마을종합개발사업, 살기좋은지역만들기 등 중앙부처 공모사업에 대한 전라남도의 업무 소관이 농정국, 건설재난관리국, 행정혁신국으로 분리 추진되어 왔으나, 관련 업무가 행정혁신국 행복마을과로 통폐합함으로써 중앙정부의 단위사업 심사에 능동적으로 대응 할 수 있는 체계를 구축하였다. 그 결과 2007년도 중앙정부 공모사업에서 살기좋은지역만들기 12개소, 농촌마을종합개발사업 8개소, 어촌체험마을 8개소, 녹색농촌체험마을 7개소 등이 선정되었다.

이상과 같이 정책시행 초기 단계이기 때문에 전남도 신농정에 대한 평가가 분분하지만, 농촌공동화가 지속적으로 전개되고 있는 현실을 감안하면 지방정부 차원에서 지역의 농어촌 문제를 해결해보고자 하는 노력은 매우 긍정적인 것으로 평가할 수 있다.

그러나 아직은 신농정의 핵심인 행복마을 조성사업에 대한 각 주체들의 이해도가 낮고, 이를 뒷받침하는 예산확보를 하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 전남도의 신농정이 일정한 성과를 거양하기 위해서는 산학관연의 네트워크체계 구축과 사업의 연속성 확보, 그리고 사업에 참여하는 각 주체의 적극적 의지 및 참여, 사업을 뒷받침하는 예산확보가 선행되어야 할 것이다. 특히, 추진 과정에서 정책의 내용과 추진방식, 추진체계 등이 체계적으로 업그레이드 되어갈 수 있도록 전라남도과 시·군은 물론이고 다양한 이해관계자들의 협력이 중요하다고 판단된다.

7) 향후 전라남도는 크게 도·농통합형, 면소재지 개발형, 중심마을 집중육성형, 장비보완형 행복마을 등 4개 유형으로 나누어 행복마을 조성사업을 추진하되, 먼저 17개 군지역에 시범행복마을을 조성하고 사업의 추이를 보아가며 면단위지역으로 확대할 계획으로 있다.

(2) 시·군 단위의 농촌개발 추진체계 사례

① 진안군의 정책기획단 구성 및 외부 전문가 채용

진안군은 군정 핵심 및 전략사업 해결을 위한 전문가 채용 필요성에 대한 인식의 전환과 함께, 표준정원제 시행 등 독립적 인력운용과 기구개편 가능성 확대 등의 여건변화를 활용하고자 하는 단체장의 결단에 의해 전국 최초로 계약직 중심의 정책개발팀을 구성·운영하게 되었다.

팀 공동활동으로서의 주요 성과로는 2004년 11월 개최된 제1회 대한민국 지역혁신박람회 참가 및 우수지자체 선정, 2005년 신활력사업 사업계획서를 외부 위탁없이 독자적으로 수립(예산 절감)하여 국가균형위로부터 우수 사업계획으로 선정, 위원장상 수상(인센티브 5억원), 복합노인복지단지 조성사업, 마을전통숲 복원 공모사업, (사)생명의숲 마을조사단 사업 등 각종 중앙 공모사업 유치로 예산 확보, 행정 및 지역사회에 전문성 전파, 민관 네트워크 구성의 가교 역할 수행, 각종 행정사업에 대한 기획, 자문, 보고서 작업 등으로 행정의 질 향상, '협상에 의한 경쟁입찰' 등 새로운 용역 발주방법을 처음으로 도입하고 각종 연구용역의 성과관리 등에의 기여, 정책조정(한방약초 관련 행정TF팀 구성·운영, 마을만들기 관련 업무 조정) 등을 들 수 있다.

그러나 초기의 정책개발팀은 개별 담당업무에 치중할 수밖에 없는 행정환경 속에서 중장기 정책개발 역할이 소홀하게 되었고, 여러 실·과·소에 걸친 포괄적 정책개발 성과는 미흡하거나 팀원의 역량 부족이 나타났으며, 사업 기획 단계부터 행정내 정책개발 협조시스템이 미흡하여 정책개발팀에는 단순 아이디어 차원의 기획서를 기대하거나 문제 발생후 해결을 기대하거나 '땀질식' 역할을 자주 요구받았다. 또한, 개발된 정책에 대해서도 추진과정에서 왜곡되거나 추진 자체가 되지 않는 사례가 빈번해지면서 팀내에 의욕 상실 분위기가 팽배해졌다.

정책개발팀의 정책 '조정' 기능의 한계가 노출되었다. 정책개발팀의 의견 개진, 아이디어 제공 등을 참고 혹은 단순 컨설팅으로만 취급하고 반영 여부에 대한 결과 회신 의무가 없어 권한 한계가 대두되었으며, 부서간 업무조정 및 협조회의 개최 권한 자체가 없어 계약직 개인의 성실성 혹은 신뢰관계 구축을 통해 해결할 수밖에 없었다.

행정내 단기 '성과' 위주 인식 풍토로 인한 한계가 있었다. 전임계약직의 역할을 성과소의 단기 사업성과 도출을 위한 '자문' 정도로만 인식하는 경향이 강하게 나타나고 정책방향

및 추진시스템에 대한 문제제기는 무시될 수밖에 없었다. 또한, 단체장 지시사항에 대응하기 위한 자문, 혹은 땀질식 해법을 기대하거나 당면 과제 해결을 위한 대증요법적 처방책을 기대하는 경향이 강했다. 이러한 환경에서 행정조직내 다양한 정책 갈등을 해결하기 위한 관련 실과소 협조회의 개최 요구는 무시당하는 경우가 대부분이었다.

이에 따라 진안군은 2007년 2월 대대적인 조직개편을 통해 지자체 정책기획 기능을 강화하고자 기존 공무원 중심으로 정책기획단을 신설하였다. 더불어 과감한 직렬 파괴가 이루어져 복수직렬 지정이 대대적으로 도입되었다. 지도직, 농업직, 보건직, 건축직 등을 중심으로 실·과·소 교류가 광범위하게 이루어졌다.

정책기획단의 주무담당은 농촌발전담당으로 지역특산과 농정기획담당을 해체하는 대신에 새롭게 도입한 부서로 농정 관련 대규모 프로젝트의 기획 기능을 맡고 있다. 주요 업무는 신활력사업, 지역농업클러스터, 농정심의회, 농림사업 등이며, 중앙정부의 농정 분야 신규 공모사업의 기획과 관련 업무 조정 역할을 담당한다.

또한, 정책기획단 내에 마을만들기팀이 신설되면서 관련 업무가 통합되고 조정 역할이 강화되고 집행 권한도 확대되었다. 주요 업무는 마을만들기, 귀농지원, 도농교류 영역을 중심으로 농림부와 행자부 관련 업무들을 통합하여 추진하고 있다. 구체적으로 지역특산과 농정기획에서 담당하던 녹색농촌체험마을, 마을사무장, 농어촌휴양단지, 관광농원, 농가민박 등의 업무를 흡수하고, 행자부의 살기좋은지역만들기, 참살기좋은마을가꾸기, 지역자원경연대회 등의 업무도 흡수·통합하였으며, 건설교통과 기반조성담당에서 맡았어야 할 농림부 ‘도시민유치 프로그램 지원’ 사업도 마을간사 업무의 연장선상에서 통합하였다.

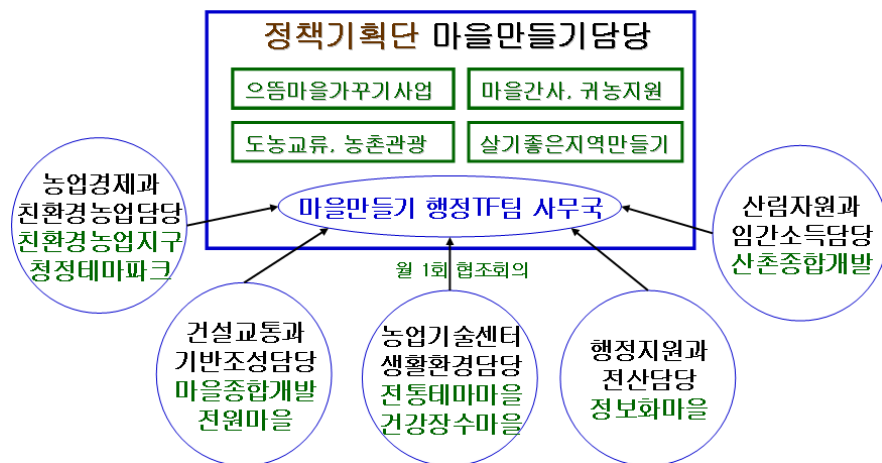
정책기획단 신설과 동시에 실·과·소에 흩어져 있는 마을개발 관련 업무의 조정을 위해 관련 6개 담당이 참여하는 마을만들기 행정TF팀을 구성하여 월1회 협조회의를 개최하는데, 인원은 전임계약직 팀장(농학박사)과 일반직 2명(기계직 7급, 농업직 7급)으로 구성된다.

마을만들기팀 신설로 실·과·소에 흩어져 있던 각종 마을개발 관련 업무가 통합되고, 또 통합이 어려운 사업에 대해서는 행정TF팀 협조회의를 통한 조정 기능이 강화되면서 업무량이 대폭 늘어났지만 마을 단위에서 각종 유사 사업이 조정될 수 있는 가능성이 확대되었다. 그 예로 백운면에서 활동 중이던 마을조사단(생명의숲 주관) 사업을 매개로 전주대 누리사업단의 간판개선 사업, 문광부 공모사업 2건, 농림부 면정주기반확충사업(건설교통과 기반조성담당) 등의 협조체계를 구축하였다. 또한, 부귀면 모래재를 배경으로 이루어

지던 농촌전통테마마을 사업(농업기술센터 생활환경담당)과 자전거 하이킹도로 개설사업(문화관광과 관광진흥담당), 유적지 지표조사(문화관광과 향토박물관담당) 등의 협조체계를 구축하였다.

2년에 걸친 신활력사업 성과로 2007년 2월에 발족한 도농교류센터 설립준비위원회 활동을 매개로 농촌관광 분야의 농림부 사업을 담당하는 정책기획단 마을만들기팀과 농촌진흥청 사업을 담당하는 농업기술센터 생활환경담당 사이의 업무협조체계를 구축하였으며, 2008년 상반기중에 농촌진흥청 '체험지역 네트워크 구축' 시범사업과 신활력사업의 도농교류센터 설립 지원 업무가 농촌관광대학을 매개로 민간 중심으로 구체적으로 통합할 예정이다. 2007년 4월에는 외부 민간단체(지방의제21, 생명의숲 등)와 으뜸마을가꾸기위원장협의회 및 마을간사협의회, 지역혁신협의회 등의 조직적인 지원을 통해 전국 처음으로 마을만들기 전국대회를 성공적으로 개최하였다.

정책기획단 신설과 더불어 전임계약직 형태로 외부전문가가 추가 채용되어 정책기획 기능이 강화되고 있다. 2007년 4월에는 실무형 외부전문가 채용 필요성에 따라 스피치라이터, ENG카메라, 산업디자인 등의 3개 분야에 대해 지방전임계약직 라급으로 3명을 채용하여 정책기획단의 대외협력담당 및 마케팅지원담당에 배치하였다. 2007년 10월에는 신활력, 마을디자인, 평생학습 등의 3개 분야에 대해 지방전임계약직 다급으로 3명 추가 채용 공고 중이다.



〈그림 2-7〉 진안군의 마을만들기 행정TF팀 구성 사례

이상과 같은 정책기획단 구성·운영 및 외부 전문가 활용의 성과와 문제점은 다음과 같다. 진안군의 경우 일찍부터 전임계약직 공무원으로 외부전문가를 채용하여 농정기획 기능을 강화하고 관련 실·과·소 사이의 협조체계를 구축하고자 노력하여 왔다. 하지만 정확한 모니터링과 수정이 이루어지지 않으면서 시행착오가 반복되는 경우도 다수 발견된다. 진안군의 다양한 실험과 시행착오는 지금도 진행중으로 이를 정확하게 평가하기 위해서는 향후 지속적인 모니터링이 필요할 것이다.

진안군은 특화발전전략으로 추진중인 한방약초산업 육성 분야를 중심으로 소도읍육성(행자부), 우수한약재지원시설(보건복지부), 홍삼연구소(산업자원부), 한방농공단지, 신활력, 지역농업클러스터(이상 농림부) 등 다양한 사업들이 추진 중인데 향후 이를 총괄하는 한방사업단 설립을 검토중이다. 마을만들기팀의 경우도 행정TF팀에 결합되어 있는 생활환경담당(농업기술센터)과 기반조성담당(건설교통과)과 더불어 주민자치와 평생교육 업무를 담당하는 평생학습담당이 결합되는 형태로 마을만들기사업단 설립을 제안 중에 있다.

기본적으로 민간의 주민역량 강화를 통해 권한을 대폭 이양하고 행정내 실과소 사이의 유사업무는 전략분야 중심으로 통합하는 방향으로 나아가고 있다. 예를 들어 마을만들기팀에서는 도농교류센터와 귀농귀촌활성화센터를 2007년 11월중에 설립하여 시범적으로 운영하고, 2~3년의 경험 축적을 통해 민간 영역으로 독립하는 로드맵으로 추진중이다. 또한, 향후 사회적일자리센터, 마을만들기센터 등도 설립하여 주민주체 상향식의 마을만들기 시스템을 중장기적으로 구축하는 전략을 제시 중이다. 하지만 자연마을 단위 이상의 일반적인 농촌공간개발 사업에 대해서는 관련 실과소가 아래 표와 같이 아주 다양하지만 안정된 협조체계는 여전히 미약하다

② 장수군 농촌발전기획단 구성 운영

장수군 농촌발전기획단은 전임계약직 3명을 중심으로 농정 분야(특히 농업생산)에 특화되어 조직된 사례이다. 농촌발전기획단은 지역순환농업추진단, 한우사업단, 사과사업단 등의 설립을 주도하고 각종 중앙정부 공모사업을 유치하는 다양한 성과를 남기고 있다.

2003년 3월 지역농업 및 농촌개발과 관련된 시책사업의 종합적, 체계적 추진을 위해 단체장 의지에 의해 장수군 농촌발전종합기획단이 설립되었다. 조직은 상근 기획팀, 운영위원회, 자문위원으로 구성되었다. 운영위원회는 공무원과 주민, 협동조합 대표 등으로 구성되었고, 자문위원은 전문가와 교수, 의원 등으로 구성되었으며, 기획팀은 총인원 5명(일반

직 3명, 계약직 2명)으로 구성되었다.

2003년 11월에는 '장수군 농촌발전운영위원회 설치 및 운영조례'가 제정되었고, 2005년 9월에는 지역순환농업추진사업단을 신설하였다.

농촌발전기획단은 농가경영실태 조사(2003), '차별화시책 5개년 계획' 수립, 지역순환농업 개념 최초 도입, 농민대학 및 장수사랑 자치학교 개설(2003), 지역순환농업추진사업단 신설(2005. 9.) 주도, 농가경영회생기금 지원사업 도입, 작목별 농가조직화와 교육 실시, 순환농업시범마을 연차적 조성 등의 성과를 거두었다.

장수군 농업소득과 농촌발전기획단

- 2003년 3월 구성
- 인원 : 계약직 3명(단장 포함), 일용직 1명, 9급 1명 (총 5명)
- 역할, 임무 : 1. 장수군 중 장기 발전전략과 정책방향의 설정에 관한 사항
- 역할임무 : 2. 장수군 농촌발전에 관한 사항
- 역할임무 : 3. 농업인 소득증대 및 소득작목 개발에 관련한 사항
- 역할 임무 : 4. 농산물의 생산, 유통, 경쟁력제고에 관한 사항
- 역할 임무 : 5. 새로운 시책개발 및 주요정책의 평가, 보완
- 활동 분야 : 농업농촌 발전이 주된 활동영역임. 2005년 말부터 교육과 복지영역(삶의 질 향상법 영역)으로 사업을 확대 중에 있다. 장수군발전계획과 연계하여 추진 중
- 사업 방식 : 사업을 기획, 발굴하여 기본계획안 수립 → 실과소 협의, 연찬 실시 → 사업 확정시 실시계획 수립, 협조 속에 추진

이 외에 장수군은 7대 중앙정부 농업개발 예산(총 1,600억원)을 효율적으로 집행하기 위하여 지역순환농업추진사업단을 구성하였다. 1차적으로 사과와 한우 분야의 업무를 별도의 민간사업단 구성을 통해 아웃소싱하고, 민간인 CEO 단장과 일용직 다수를 채용하였으며, 이들 개별 사업단을 지원, 조정하는 종합 지원, 기획, 조정기구 역할을 수행하고 있다.

또한, 한우사업단은 단장으로 민간인 CEO 채용하고, 농가실태 조사, 한우 기초 등록, 구충제 보급, 조사료 지원, 유전자뱅크 사업, 생산이력관리, 맞춤형비사업 등으로 한우산업 발전 활동 등을 전개하고 있다.

사과사업단은 지역농업클러스터 사업 담당 조직으로서 민간인 15명을 품질관리지도사와 사무국 직원으로 채용하여 경영실태 조사, 현장지도 등으로 사과 품질 향상 활동을 수행하고 있다.

APC 설립추진팀(2006년 4월)은 농림부 FTA 과수대책 사업 담당 조직으로서 2006년 2월에 주식을 공모하여 3월에 농업회사법인을 설립하고 하반기에 APC 시설을 완공하였다.

장수군 지역순환농업추진사업단

- 2005년 9월, 지역순환농업추진사업단 구성 (이전에는 TF팀으로 존재)
- 5명의 파견 공무원으로 구성
 - 단장 : 농업기술센터 기술담당관 파견
 - 계장 : 농업직(농업소득과 파견)
 - 단원 : 7급 3명 (산림축산과 파견 1, 농업직1, 농촌발전기획단 1인 겸임)
- 총 35명의 민간인 채용 : 일용직(월150만원 상당) 형태, 대부분 30대 중반 이하, 남자, 장수 출신
- 역할 : 7대 중앙정부사업, 총 1,600억원 규모의 예산을 집행



〈그림 2-8〉 장수군 순환농업추진단 사업도 (2006년 3월 기준)

제3장 외국의 농촌개발정책 및 추진체계의 변화동향

1. EU의 농촌개발 추진체계 개편 동향

25개 EU 회원국의 인구 절반이 농촌지역에 살고 있고, 농촌지역이 전국토의 90%를 차지하고 있기 때문에 농촌개발은 매우 중요한 정책으로 고려되고 있다. 영농과 산림경영은 EU 농촌지역사회에서 경제적 다양성을 확보하고, 자연자원을 보다 효과적으로 관리하며, 농경지 관리를 보다 효과적으로 하는데 있어서 매우 중요하다.

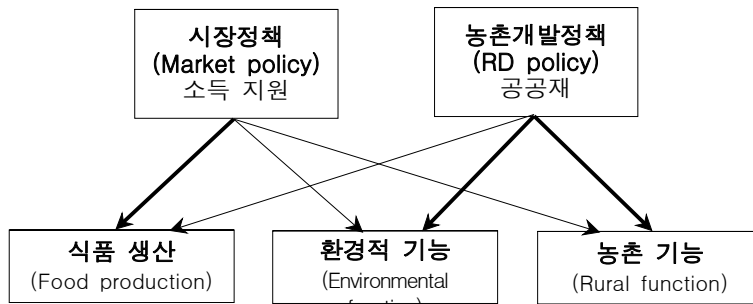
EU 농촌개발정책을 강화하는 것이 EU 정책의 최우선과제가 되었으며, 2001년 괴테보그(Göteborg) EU 협의회는 이를 분명하게 하였다. 최근 EU 농업정책은 시장 메커니즘을 보다는 식품 안전성, 농식품 품질, 차별화, 동물복지, 환경, 농촌지역 및 자연보존에 강조점을 두고 있다.

2007년부터 농촌개발정책의 근본적인 개혁을 단행하였다. 2003년 찰츠버그의 회의, 리스본과 괴테보그 회의를 결과로, 유럽의 농촌개발정책은 보다 경제적인 측면, 환경적인 측면, 지속가능한 사회에 초점을 두었다.

2007년부터 2013년까지 EU 농촌개발정책의 초점은 첫째, 농업부문의 경쟁력을 강화, 둘째, 농경지 관리를 통하여 농촌환경 개선, 셋째, 농촌지역의 삶의 질 향상과 농촌경제의 다양성 증진에 두어졌다. 또한 LEADER 프로그램을 농촌개발 프로그램의 핵심영역으로 가져 오고, 농촌개발사업을 단일한 자금과 사업으로 통합하였다

1) 공동농업정책(CAP)의 개혁(2003)

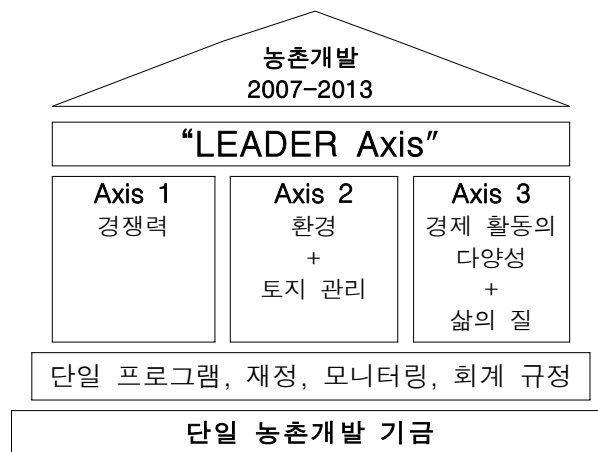
2003년 공동농업정책은 대폭적인 변화를 하였다. 개혁의 골자는 농촌개발정책을 대폭적으로 강화하는 것이며, 농촌주민의 삶의 질과 동물복지와 관련된 정책사업을 수행하는 것이다. 그리하여 대농에게 지급되는 직불금을 삭감하고 이것을 농촌개발정책 자금으로 전환하였다.



〈그림 3-1〉 EU 농업, 농촌정책의 변화

2) 새로운 농촌개발정책 방향

EU의 새로운 농촌개발정책은 Council Regulation (EC) No 1698/2005에 “continuity and change”에 잘 나타나 있다. 새로운 농촌개발정책의 방향은 첫째, 농업과 임업의 경쟁력 강화, 둘째, 농경지관리와 환경개선, 셋째, 삶의 질 개선과 농촌경제활동의 다양성 확보에 있다.



〈그림 3-2〉 EU의 새로운 농촌개발정책 접근전략

예산의 배분은 LEADER Axis는 5%, Axis1(경쟁력 강화사업)에 10%, Axis 2(환경+농경지 관리)에 25%, Axis 3(경제적 다양성과 삶의 질 개선사업)에 10%가 배분된다. 그리고 새롭게 EU에 가입한 국가들에게는 2.5%를 추가하여 배분한다.

예산은 EU에서 50%를 담당하고 회원국가들이 50%를 담당한다. 따라서 각 회원국가들은

충분한 유동성을 가지고 농촌개발 사업을 수행할 수 있어, 지역단위에서 농업구조를 변화시키고, 농경지관리와 사회경제적 개발의 균형을 취하면서 농촌개발을 수행하고 있다.

〈표 3-1〉 EU 농촌개발정책의 예산 배분

항 목	%	
LEADER 사업	5	50
경쟁력 강화사업	10	
환경 및 농경지관리	25	
경제적 다양성 및 삶의 질	10	
새롭게 EU에 가입한 국가	2.5(추가)	
회원국 부담비율	50	

새로운 농촌개발정책은 이전의 정책(2000-2006)과 차이를 보이고 있다. 프로그래밍, 재정, 보고, 관리에 있어서 이전의 방법(EAGGF Guidance and Guarantee)은 회원국가의 행정적인 부담을 가중시키고, 응집력, 투명성, 농촌개발정책의 현실적인 가능성들을 감소시켰다는 비판을 받아왔다. 그리하여 새로운 개발정책은 ‘유럽 농촌개발을 위한 농업기금’(European Agriculture Fund for Rural Development: EAFRD)에 의한 단일예산, 단일 프로그램, 재정, 보고, 관리는 정책배달을 상당히 단순하게 하였다.

새로운 농촌개발기금은 다년간 이루어지는 프로그램이다. 또한 새로운 개발정책은 농촌 개발기구와 같은 국가내의 조직의 구조와 절차를 최대한 활용하고 국가 내에서 회계구조를 투명하게 하는 것을 핵심적인 내용으로 하고 있으며, 농촌개발사업을 수행할 때 자금을 유연하게 사용할 있도록 하고 있다.

3) 농촌개발정책의 지역사회개발 전략 가이드라인

미래의 농촌개발정책은 농촌개발에 대한 EU의 우선순위를 규정하는 전략적인 접근을 하는 것이 특징이다. 2006년 2월 EU Council은 농촌개발에 대한 EU의 가이드라인을 설정하였다(Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (OJL-55/20 of 25/2/2006)).

여기에서 여섯 가지 전략적인 가이드라인을 제시하였고 회원국가들은 이에 맞춰 농촌개발에 대한 국가전략계획을 준비해야 한다. 국가전략계획을 세우는데 있어서 다음과 같은 사항을 고려하도록 하였다. 첫째, 농촌개발에 대한 EU의 지원이 EU 수준에서 최대한 가치를 창조할 수 있는 지역을 선정할 것, 둘째, EU의 우선사업 순위와 연계가 되도록 할 것, 셋째, EU의 정책과 일관성을 갖도록 할 것, 특히 사회통합과 환경적인 정책에 있어서 EU 정책과 일관성을 갖도록 할 것, 넷째, 공동농업정책의 새로운 시장정책에 부합하고, 이전의 회원국가와 새롭게 가입한 국가들의 재구조화가 이루어지도록 할 것 등이다.

또한, 각 전략들이 균형을 이루게 하기 위하여 각 사업영역들의 최소 자금 구성요건 비율을 규정하고 있다.

〈표 3-2〉 EU 농촌개발정책의 지역사회 전략 가이드라인

주 제	내 용
농림업의 경쟁력 강화	Axis1 사업에 해당하는 농림업의 경쟁력 강화사업은 지식전달, 현대화, 혁신, 식품유통체인의 고급화, 인적/물적 자본에 대한 투자를 강화하여 EU 농식품 부문의 역동성과 경쟁력을 강화하는 것이다.
농촌의 환경개선	EU 농촌지역의 자연자원과 경관을 보호하기 위하여 Axis2에 해당하는 사업은 생물다양성, 전통적인 농업경관, 수질, 기후와 자연친화적인 영농방법을 개발하고 보존하는 것에 정책우선을 두고 있다.
농촌지역의 삶의 질 개선 및 다양성 촉진	Axis 3 사업은 고용기회창출이나 성장을 촉진하는 사업임. 특히 주민역량강화나 지역전략개발을 위한 조직과 기술을 촉진하는 사업영역임. 또한 이 사업영역은 농촌지역이 미래세대에게 매력있는 곳으로 여겨질 수 있도록 하는 사업임. 이 사업영역은 교육, 정보, 기업가정신, 여성, 청소년, 노인 노동력 등이 중요하게 고려되어야 한다.
고용이나 다양성을 촉진시키기 위한 역량강화	Axis 4에 속하는 영역으로 LEADER 사업이 이 영역에 속한다. 이 사업은 Axis 1, 2, 3 영역이 모두 포함된다. 이 사업영역은 거버넌스와 농촌지역의 내생적 잠재력을 촉진시키는 것이 우선된다.
우선순위를 사업화	각 회원국가들은 이러한 사업들간의 모순을 피하고 각 사업영역들을 잠재력이 최대한 살아나도록 하는데 초점을 두어야 한다.
지역사회	구조, 고용, 농촌개발정책의 시너지가 촉진될 필요가 있다. 회원국가들은 유럽지역개발기금(ERDF), 응집력기금(CF), 유럽사회기금(ESF), 유럽어업기금(EFF), 농림농촌개발기금(EAFRD)에 의해 이루어진 사업들간의 응집력을 증가시키고 상호보완성을 증진시키도록 해야 할 것이다. 이러한 상이한 기금들에 의해서 지원되는 사업들 사이의 협력을 위한 가이드라인이 농촌개발에 대한 각국의 가이드라인에 명시되어야 한다.

4) 농촌개발정책 사업영역

앞으로 EU의 농촌개발사업은 세 가지 영역으로 구성될 것이다. 각 회원 국가들은 농촌개발에 대한 국가전략계획(National Strategy Plans)을 수립하고 국가 수준이나 지역 수준에서 각 지역의 사정에 적합한 농촌개발사업을 선택하여야 한다.

각각의 영역별 사업내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-3〉 EU 농촌개발사업

사업 영역	사업주제	사업내용	예산 배분 비율	EU 부담 비율	사업 지역	비고
경쟁력 강화 사업	인적자원개발	직업교육, 청년농업인, 조기은퇴, 훈련과 정보, 영농 컨설팅	최소 10%	50- 75%	모든 농촌 지역	
	물리적 자본	농업의 현대화, 산림의 경제적 가치 증진 농산물/임산물의 부가가치 제고, 새로운 생산품, 가공, 기술의 개발, 하부시설 개선				
	품질	인센티브 정책(지리적 표시, 농산물 품질인증, 유기농산물 인증, 고품질 와인), 기준제시 모임 (meeting standards)				
	새로운 가입국가 정책	생계농 지원, 생산자 조직운영지원				
농경지 관리	Axis 2 지속가능한 농경지 이용	조건불리 산악지역, 그 외 조건불리지역, Natura 2000 농업지역, 농업환경/동물복지(의무사업), 비농업부문 투자지원	최소 25%	55- 80%	모든 농촌 지역	의무 조건 준수
	지속가능한 임업	조림, 농업조림, Natura 2000 임업지역, 산림환경, 업업생산잠재력 회복, 비생산적인 투자지원				
농촌 개발	Axis 3 삶의 질	농촌경제와 인구를 위한 기초서비스 농촌마을 정비 농촌 문화유산의 보호/보존	최소 10%	50- 75%	모든 농촌 지역	
	경제적 다양성	비농업 활동의 다양성 소규모 기업 지원 농촌관광 지원				
	훈련 촉진	훈련 및 정보, 촉진/사업수행 기술				
LEADER	Axis 1, 2, 3	앞의 세 가지 사업영역이 모두 적용	최소 5% (새로운 회원국 25% 추가)	55- 80%	모든 농촌 지역 혹은 특정 지역	

5) 농촌개발정책의 추진체계

(1) 농촌개발정책의 평가 시스템

2007-2013년의 EU의 농촌개발전략은 '국가별 개발전략'(National Strategy Plans)과 농촌 개발 프로그램에 분명히 나타나 있다. 또한, 새로운 농촌개발정책의 실행이 얼마나 효과적이고 효율적으로 이루어지는 것을 평가하기 위하여 농촌개발 프로그램에 대한 모니터링과 평가시스템이 마련되어 있다.

(2) EU와 국가별 농촌개발 네트워크 구축

농촌개발정책의 효과적으로 수행한 경험을 공유하기 위하여 농촌개발 네트워크가 구축되어 있다. 각 회원 국가들은 '국가별 농촌네트워크'(National Rural Network)를 구축하고 있으며 이러한 네트워크에는 농촌개발에 참여하고 있는 조직체들과 행정기관이 참여하고 있다.

네트워크는 다음과 같은 일을 하고 있다.

첫째, 농촌개발에 성공사례를 찾아내고 분석하여, 이러한 성공사례에 관한 노하우와 경험을 교환하는 워크숍을 개최하고 뉴스레터를 발간한다.

둘째, 이러한 과정에서 지역활동가 그룹에 훈련프로그램을 제공하고 기술지원을 한다.

농촌개발을 위한 'EU 농촌개발 네트워크'(European Network for Rural Development)는 국가별 농촌개발 네트워크와 농촌개발 현장에서의 조직체들과 행정기관들을 재조직하고 있다.

EU 농촌개발 네트워크의 목적은 다음과 같다.

첫째, 지역사회 농촌개발사업에 대한 정보를 수집·분석·확산한다.

둘째, 지역사회 단위에서 이루어진 농촌개발사업의 성공사례를 수집·유포·결합한다.

셋째, 지역사회 단위와 제 3세계에서 이루어지는 농촌개발에 대한 정보를 제공한다.

넷째, 농촌개발에 대하여 지역사회 단위에서 워크숍과 세미나를 개최한다.

다섯째, 농촌개발정책의 실행과 평가를 지원하고 전문가의 의견교환을 촉진시키기 위하여 전문가 네트워크를 구성하여 운영한다.

여섯째, 각 개별 네트워크와 인접 국가간 협력 네트워크 사업을 지원한다.

6) EU의 농촌개발 재정지원

새로운 농촌개발정책은 다년간 프로그램(Multi-Annual Programming)으로 운영한다.

(1) 새로운 재정도구

첫째, Pillar 1에서는 유럽농업기금보증(European Agricultural Fund for Guarantee: EAFG)을 개발하였고, 둘째, Pillar 2에서는 유럽 농촌개발을 위한 농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD)을 개발하였다.

EAFRD의 재정규칙은 EAFG 규칙과 다르며 EAFG가 매달 이루어지는 선언(declarations)에 기초하여 CAP의 한 부분에 의하여 재정지원이 이루어진 것에 반하여, EAFRD는 '차별화된 세출예산'(differentiated appropriations)의 의해 이루어진다. 이것은 미리 재정지원(pre-financing)을 하고, 즉각적인 지원(intermediary payments), 최종 지원(final payments)을 특징으로 하고 있다.

차별화된 세출예산의 특징은 N년도의 재정적 의무이행 세출예산은 N+2년 말까지 만들어질 수 있는 것이다. 그리하여 소진하지 않은 예산은 자동적으로 N+2까지 의무이행이 연장된다.

(2) 새로운 예산

유럽운영위원회는 2006년에 2007-2013년까지 최종 예산으로 약 77.66 billion 유로(약 100 조원)를 확정하였다. 각국이 농촌개발예산으로 추진하는 예산은 다음의 표와 같으며 또한 회원국들은 직접지불금 중 최고 20%까지 농촌개발기금으로 전환할 것으로 결정하였다.

〈표 3-4〉 EU 회원국가의 농촌개발예산

단위: 유로

국가	07-13년 국가별 농촌개발예산	급격한 전환이 이루어지는 국가에서 직불금에서 농촌개발예산으로 전환금액
벨기에	418,610,306	40.744.223
체코	2,815,506,354	1,635,417,906
덴마크	444,660,796	0
독일	8,112,517,055	3,174,037,771
에스토니아	714,658,855	387,221,654
그리스	3,707,304,424	1,905,697,195
스페인	7,213,917,799	3,178,127,204
프랑스	6,441,965,109	568,263,981
아일랜드	2,339,914,590	0
이탈리아	8,292,009,883	3,341,091,825
사이프러스	162,523,574	0
라트비아	1,041,113,504	327,682,815
리투아니아	1,743,360,093	679,189,192
룩셈부르크	90,037,826	0
헝가리	3,805,843,392	2,496,094,593
말타	76,633,355	18,077,067
네덜란드	486,521,167	0
오스트리아	3,911,469,992	31,938,190
폴란드	13,230,038,156	6,997,976,121
포르투갈	3,929,325,028	2,180,735,857
슬로베니아	900,266,729	287,815,759
슬로바키아	1,969,418,078	1,106,011,592
핀란드	2,079,932,907	0
스웨덴	1,825,647,954	0
UK	1,909,574,420	188,337.515
합계	77,662,771.346	28,544,460,460

(3)재정 관리

각 회원국가들은 재정관리 시스템을 갖추어야 하며 재정관리의 기준은 다음과 같다.

첫째, 재정관리와 통제에 관련된 부처의 기능을 분명히 규정, 둘째, 재정관리에 관련된 부처의 기능을 적절히 구분, 셋째, 재정관리 기능을 수행할 부처는 충분한 자원을 보유, 넷째, 충분한 내부 통제, 다섯째, 충분한 리포팅과 모니터링 시스템, 여섯째, 회계 감사 기능, 일곱째, 신뢰성 있는 회계, 모니터링, 재정보고 시스템 등이다.

예산담당 부서는 매년 재정회계 보고서를 제출하여 예산을 지급받게 하며 연간 회계보고서에는 독립된 감사부서의 회계감사보고서를 첨부하도록 하고 있다. 이러한 감사서비스는 국제 회계감사 기준(International Audit Standards)과 운영위원회에 규정에 따르도록 하고 있다.

EU의 재정 분담비율은 각 사업영역에 따라서 다르지만 전체적으로 20~50%(낙후지역 국가 75%)로 하고 있다. 농경지보전과 농촌환경보전에 관한 Axis 2 사업영역과 LEADER 사업영역은 55%(낙후지역 국가 80%)로 하고 있다. 그 외에 특수지역과 에게해(Aegean) 국가는 85%로 하고 있다.

2. 영국 농촌개발 사업과 추진체계

1) 영국의 지방자치

(1) 영국의 자치단체의 계층구조

영국의 지방행정구역은 전통적으로 상위 자치단체인 카운티(County Council)와 하위 자치단체인 디스트릭트(District Council)로 구성되는 2단계 계층구조를 갖고 있다.

그러나 런던 등 대도시지역은 1986년 대처정부 하에서 상위(카운티) 자치단체를 폐지하고 하위(디스트릭트) 자치단체로 그 기능을 통합하여 단일계층제로 변경되었다. 이는 1975년 재정위기를 겪으면서 중앙정부와 지방정부 간의 대립이 심화되었고, 이 과정에서 상위 자치단체와 하위 자치단체 간의 기능 중복과 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제를 강

화하기 위해서 취해진 조치였다.

현재 잉글랜드에는 34개 카운티와 총 238개의 디스트릭트가 있다.

(2) 지방자치단체의 권한

지방자치단체는 독립적인 입법권한이 없기 때문에 의회에서 제정된 법률에 의해서만 행동하고 의회에서 제정된 법률 이외의 사항에 대해서는 어떠한 권한도 갖고 있지 않다.

지방자치단체에 대한 총괄적인 관리책임은 부총리실이 가지고 있으며, 구체적인 정책에 대한 권한과 책임은 관련 법령에 의하여 각 장관에게 부여된다.

지방자치단체보다 전통적으로 중앙정부의 권한이 강한 영국에서는 1997년 노동당 정부가 출범하면서 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역에는 자치권을 이양하였고, 잉글랜드에서도 지속적으로 각 지역으로 자치권을 이양하려고 시도하고 있다.

현재 대부분의 중앙정부 정책이 9개로 나뉜 광역지역(region)별로 실시되고 있기 때문에 노동당 정부는 2004년에 이들 지역에 주민투표에 의해 선출된 지역의회(북동부 지역)를 구성하려고 하였으나 주민의 반대로 무산된 바 있다.

(3) 지방자치단체의 기능

지방자치단체가 수행하는 기능은 오랜 세월을 거치면서 주민의 생활과 관련되는 사항을 중심으로 발전하여 왔다. 그 주된 기능은 주로 지역과 주민의 복지에 관련된 사항으로서 교육, 사회복지 서비스, 소방, 쓰레기 수거, 주택, 여가시설의 설치와 관리 등이다. 이러한 기능은 상위 지자체인 카운티와 하위 지자체인 디스트릭트 간에 배분되어 있는데, 카운티는 전략적이고 비용이 많이 드는 사회보장이나 교육과 같은 기능을 수행하며, 디스트릭트는 좀 더 지역적인 문제를 다룬다.

이러한 분담체계에서 알 수 있는 것은 우리나라와는 달리 영국에서 카운티와 디스트릭트는 상호간의 업무분야가 다른 별개의 조직체이며 디스트릭트가 하위 지자체라고 표현될 수는 있지만 카운티에 종속되어 있는 기관이 아니라는 것이다. 예를 들면, 우리나라에서는 시·군이 업무를 수행하기 위해서 읍·면·동 사무소의 조직과 기능을 이용하지만 영국의 경우 카운티의 업무는 카운티 자체 조직으로 수행하고 디스트릭트의 업무는 각 디스트릭

트에서 별도로 진행된다.

〈표 3-5〉 상, 하위 자치단체별 기능 분담체계

기 능	카운티	디스트릭트
교 육	○	
주 택		○
비상계획	○	
전략적 계획	○	
교통계획	○	
대중교통	○	
고속도로	○	
치안, 화재	○	
사회복지서비스	○	
도서관	○	
여 가		○
쓰레기 수거		○
쓰레기 처리	○	
도로청소, 주차관리		○
세금징수		○

자료: 서필연(2005), 김수석·김태연(2005) 재인용.

(4) 중앙정부와 지방자치단체와의 관계

중앙정부 부처가 자신들이 담당하는 정책사업을 전국적으로 적용할 경우, 이는 대부분 자체적인 조직과 관련 기관을 통해서 이루어지며, 각 지방의 카운티나 디스트릭트 행정조직을 이용하는 것은 매우 특수한 경우에 한정되어 있다.

일반적으로 중앙부처에서 담당하는 농촌 및 지역개발사업은 중앙부처를 중심으로 이루어지며, 지방자치단체는 각 지방에서 이루어지는 각종 사업에 다른 공공단체가 참여하는

것과 같은 수준으로 참여하게 되는 것이다.

우리나라에서처럼 중앙부처 사업에 지자체가 지방예산을 투입하고 사업시행의 주체가 되는 것과는 달리 영국의 경우 지역개발 사업의 시행과정에서 지자체는 단순히 참여기관 중의 하나일 뿐이다.

영국의 지방행정기관의 기능이 우리나라와는 큰 차이가 나기 때문에 몇 가지 추가적인 의문이 제기되는데, 그 중 한 가지가 우리나라 지방자치단체의 자체사업과 같은 지역개발 사업이 어떻게 시행되고 있는가에 대한 의문이다. 일단 고려해야 할 문제는 지역개발 사업의 범위 문제이다.

지역개발 사업이 카운티나 디스트릭트의 기능 내에 있는 것이라면 자체적으로 사업을 형성해서 실시하는 것이 가능하다. 그러나 업무 영역 이외의 정책사업, 예를 들면 가공업체 지원 등과 같은 각종 사업체에 대한 시설투자비 지원은 불가능하다. 따라서 일반적으로 지역개발과 관련해서 지방자치단체의 역할은 매우 제한적이라고 할 수 있다.

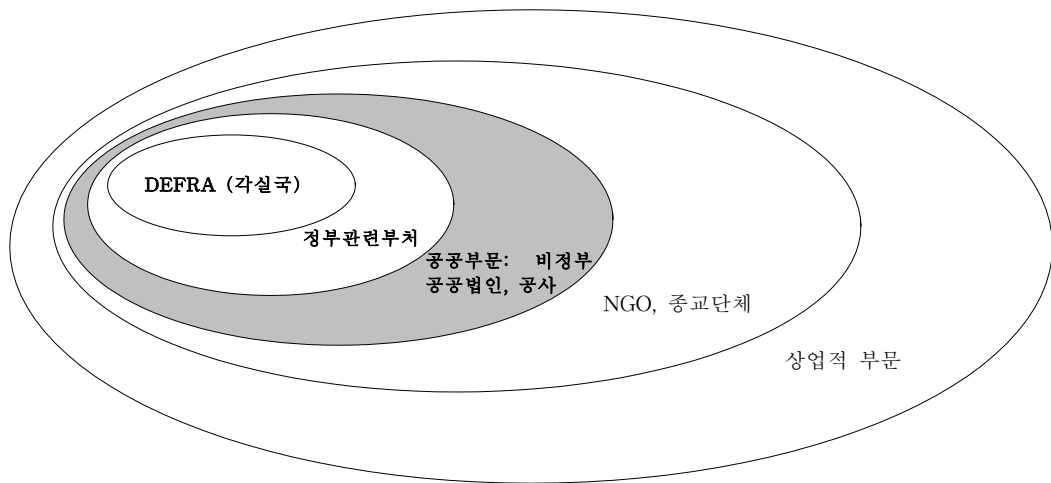
다만, 지역개발의 시행을 위해 가장 기본적으로 필요한 지역계획은 디스트릭트 단위의 행정기관에서 작성해서 중앙정부의 승인을 받는다. 다시 말해서, 지역개발정책과 관련해서 지방행정기관의 역할은 기본적인 토지이용계획을 작성하는 것에 한정된다고 할 수 있고 실제적인 사업의 집행은 개발업자나 공공단체가 주도하게 된다.

따라서 다음에서 살펴보는 지역기관들이 지역개발에서 중추적인 역할을 담당한다.

2) 영국의 농촌개발 관련기관

영국의 농촌정책관련 기구들은 다음 그림과 같다.

우리나라의 농림부에 해당하는 환경식품농촌부(Department of Environment, Food and Rural Affairs)가 있으며, 그 외에 다른 정부부처가 농촌개발 관련 사업을 하고 있다. 또한 공무원의 신분은 아니지만, 정부예산으로 농촌개발사업을 수행하는 공공부분 농촌개발사업이 있다. 여기에는 공공법인(Non-Department Public Bodys: NDPBs)과 공사(Public Corporation)가 있다. 그 외에는 NGO, 종교단체, 개인 상업적 영역이 있다.



〈그림 3-3〉 영국 농촌개발관련 관련 기관

영국의 농촌정책과 관련부서나 기관, 조직 위상을 살펴보면 다음의 표와 같다. 농촌정책의 영역은 크게 네 가지(환경보호, 농지·농촌정책, 식품, 영농, 어업정책, 동물 건강 및 복지)가 있다.

DEFRA 내부에 농지·농촌정책 부서에는 농업임금 감독국, 농촌개발청, 야생동식물 범죄 감독국이 있으며, 농촌개발을 담당하는 부서는 농촌개발청(Rural Development Service)이 있으며, 잉글랜드 농촌개발 프로그램(ERDP)을 이 기관에서 담당하고 있다.

그 외에 공무원의 신분은 아니지만 공공법인은 England Nature, AWB, AWC, 전원관리사업소(Countryside Agency), National Forest Company, 지역개발사업소(Regional Development Agencies), OFGEM, JNCC, RBG, Kew, RDFCs 등이 있다. 이 중 농촌개발사업을 담당하는 기관은 전원관리사업소와 지역개발사업소이다.

〈표 3-6〉 영국의 농촌정책 관련부서 현황 및 조직 위상

	환경보호	농지/농촌	식품, 영농, 어업	동물건강/복지
Defra 내부	수질감독국	농업임금 감독국	계란마케팅 감독국	BCMS
		농촌개발청(RDS)	식물건강·종자 검사국	우유검사국
		야생동식물 범죄 감독국	원예마케팅 감독국	수의검사 서비스국
			PVROS	
			해양어업감독국	
정부기구(Executive Agencies)	CSL*	RPA*	RPA*	CSL*
	PSD*		CSL*	VLA
			CEFAS	VMD
			PSD*	
NDPBs	환경청	England Nature	APRC	
		AWB(England & Wales)	British Potato Council	
		AWC(England)	Food from Britain	
		전원관리 사업소 (Countryside Agency)	HDC	
		National Forest Company	HGCA	
		지역개발사업소(RDAs)	HRI	
		OFGEM	MLC	
		JNCC	Milk Development Council	
		RBG, Kew	SFIA	
		RDFCs	Wine Standards Board	
			UKROFS	
Public Corporations	BWB		CGMA	
Local Authorities	Local Authorities	Local Authorities	Local Authorities	Local Authorities
Outsourcing (examples only)	Carbon Trust	ADAS*	ADAS*	LGC
				LVI
Voluntary Organizations (examples only)		LEAF		
		FWAG		

※는 정책을 수행(delivery)하는 기관이 아니다.

DEFRA에 일하는 사람 중 46%인 약 5천 명 정도는 6개의 외청(executive agencies)에 고용된 공무원이고, 32%인 3천 2백 명은 DEFRA 내부에서 사업을 수행하는 공무원이다. 공공법인조직이나 공사에 고용된 사람은 공무원 신분이 아니고 DEFRA 직원 수에 포함되지 않는다. 8개의 NDPB에 약 만 3천 5백 명이 고용되어 있으며, 2개의 공사에 약 2천 명이 고용되어 있다.

〈표 3-7〉 정부부처별 관련 공공법인 및 공사 현황

부처명	외청수	공공법인조직수 정책사업부서수	공사수	국영기업수	합계
환경식품농촌부(DEFRA)	6	49(20)	2		59
DCMS	1	60(44)	5		66
DfES		22(10)			22
통상산업부(DTI)	7	54(26)	1	3	65
DTLR	10	26(16)		3	39
노동연금부(DWP)	3	11(4)			14
Home Office	3	28(9)			31
LCD	2	24(3)			26
MoD	36	19(7)			55

(1) 농촌개발청(RDS : Rural Development Service)

농촌개발청은 기존에 각 지역에서 농업 및 농촌개발정책을 수행해 왔던 지역사무소 (Regional Service Centre)와 농업·농촌보존청(Farming and Rural Conservation Agency, FRCA)이 서로 통합하여 2000년에 설립된 것이다.

농촌개발청(Rural Development Service: RDS)은 환경·식품·농촌부(Department for Environment Food and Rural Affairs: Defra)의 하부 지역조직이다. RDS의 주요 역할은 환경식품농촌부(DEFRA)를 대신하여 각 지역에서 농촌개발정책의 수립과 추진, 관리를 총괄적으로 책임지고 있다.

영국의 농촌개발정책의 수행에 있어서 RDS 중앙정부 지역사무소의 역할이 증대되었다. 그 이유는 1994년에 영연방이 EU 구조기금에 의한 목적 5b 지역개발을 위해 중앙정부 지역사무소(Government Regional Offices: GRO)가 농촌개발정책에 중요한 역할을 하도록 하기 때문이다.

일반적인 지역개발정책이 주로 중앙정부 지역사무소(GOs)를 주요 책임기관으로 선정하고 있는 것에 반해, 잉글랜드 농촌개발프로그램(ERDP)만이 유일하게 별도의 환경식품농촌부(DEFRA) 지역 사무소인 RDS를 통해서 실시되고 있다.

이들은 일반 농민이나 사업자로부터 각 정책 참여지원서를 받고 지원사업을 선정하며, 지원사업에 대한 모니터링 과정을 담당하고 있다. 또한 모니터링의 결과를 반영해서 사업

자에게 보조금을 지급하도록 환경식품농촌부(DEFRA)의 책임운영기관인 농촌지불청(Rural Payment Agency, RPA)에 청구하는 역할을 한다.

또한 농촌개발청(RDS)은 런던에 본부가 있고 8개의 지역사무소가 있으며, 직원은 1,400명 정도이다. East, East Midlands, North East, North West, South East, South West, West Midlands, Yorkshire & The Humber에 지역사무소를 두고 있다.

농촌개발청(RDS)은 영국 농촌발전프로그램(English Rural Development Programme: ERDP)의 시행을 관리하고 토지 및 야생동식물(wildlife) 관리에 관한 정책자문을 한다.

농촌개발청(RDS)은 각 지역에서 농촌발전정책의 수립, 추진, 관리를 총 책임지고 있는 기관이다. 지속가능한 농촌발전을 위해 경제적, 사회적, 환경적 측면을 통합적으로 고려하고, 낙농위생 검사, 야생동식물 및 토지 관리, 방목 관리 등을 하며, 기타 기술적·정책적 자문 및 지원 역할을 하고 있다.

(2) 지역개발사업소(RDA : Regional Development Agencies)

1997년 노동당 정부는 지방분권화, 경제효율의 증대, 교육 및 훈련수준의 향상, 지역사회의 재건, 환경과 삶의 질 개선이라는 과제의 추진주체로서 1999년 4월부터 잉글랜드 내의 9개 지역에 새로운 '지역개발기구(Regional Development Agencies)'를 설립한다. 이를 통해 해당지역의 정치, 경제, 사회, 교육, 환경 등 제반사항에 대한 균형적인 발전을 도모하고 있다.

RDA는 정부지원을 받아 운영되며 해당 장관이 책임을 지는 '비정부 공공법인 기관'(Non Department Public Bodies)의 지위를 지니게 된다.

RDA의 주요 임무는 잉글랜드에서 지역의 경제적인 상황을 개선시키고 지역 간 경제적 사회적 불평등을 해소하는 것이다.

① RDA의 일반적 특성

영국에서 스코틀랜드, 웨일즈의 경우에는 분권화와 지역주의가 정치적, 민족적 이념 등에 의하여 오랫동안 지속적으로 이루어져 온데 비해 잉글랜드 지역에서는 지역이 정책적 주체가 되지 못하였다.

특히 대처가 이끄는 보수당이 집권했던 1980년대에는 잉글랜드를 'regional vacuum'이라

고 할 정도로 지역이 정책적 관심을 받지 못하였다.

그러나 1997년 노동당이 집권하면서 지역 및 지역주의가 새로운 정책이슈로 대두되었다. 지역개발청(Regional Development Agencies: RDAs)은 1997년 총선 전에 노동당이 중심이 된 지역정책위원회(Regional Policy Commission) 주도 하에 설립 논의가 이루어졌다.⁸⁾

잉글랜드지역 내 지역발전추진 전담기구인 RDA의 설립은 유럽 내에 퍼져있던 지역주의적 풍토와 유럽구조기금을 확보할 수 있는 지역기구(regional bodies)의 필요성 증대, 그리고 스코틀랜드와 웨일즈에서 추진되고 있는 지역경제발전 성과에 대한 모방 등이 직접적인 계기로 작용하였다.

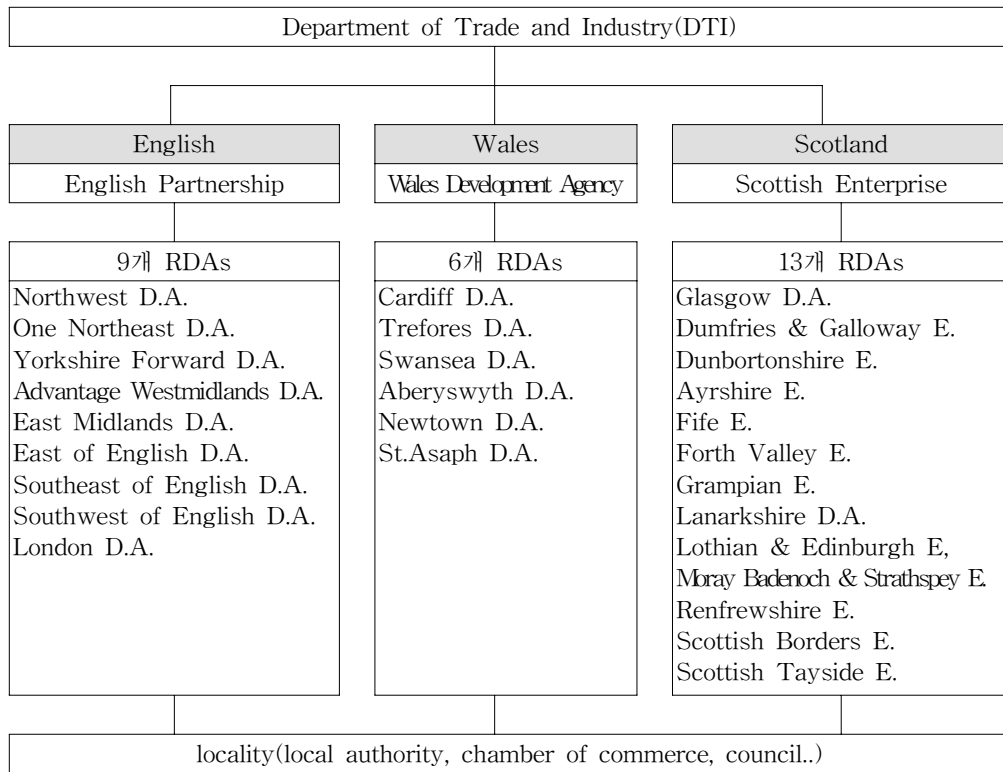
RDA는 경제의 세계화와 시장자유화 여건 하에서 경제정책을 입안하고 조정하는 데 있어 국가단위의 부적합성이 나타났으며, 이와 함께 경쟁력 있는 집적경제단위로 지역이 새로운 대안으로 부상함에 따라 지역의 경제적 부활과 국가의 재구조화 과정에서 지역수준의 발전기구의 필요성이 대두됨에 따라 설립되었다.

지역경제발전은 다양한 분야의 공동 노력과 전문지식이 요구되기 때문에 영국은 지역경제발전을 지방정부에 일임하거나 중앙정부의 일부부처에 의하여 주도하기보다는 지역별 Agency 형태의 전담부서를 두어 보다 전문적이고 종합적으로 접근하고 있다.

이에 따라 영국은 지역경제발전을 추진하기 위하여 통산산업부(DTI: Department of Trade and Industry) 산하에 비정부 부처형 공공기구(NDPB: non-departmental public body)를 두고 있으며, 잉글랜드·웨일즈·스코틀랜드를 각기 총괄하는 전국단위의 지역발전추진 전담기구로 잉글랜드의 English Partnership(EP), 웨일즈에는 Wales Development Agency(WDA), 스코틀랜드에는 Scottish Enterprise(SE) 등을 설치하였다.

이들의 하부조직으로 지역(region) 수준에 지역발전추진기구(Regional Development Agency: RDAs)를 두어 지방정부와의 상호협력 하에 지역경제 발전을 위한 시책과 사업을 추진하고 있다. 현재 지역수준에서 잉글랜드에는 9개의 RDA가 있으며, 웨일즈에는 6개의 RDA, 스코틀랜드에는 13개의 RDA가 있다.

8) 지역정책위원회는 부수상인 John Prescott와 전 스코틀랜드 장관이며 현 지역정책 유럽연합위원인 Bruce Millan의 주도하에 설립된 위원회이다.



〈그림 3-4〉 지역별 RDAs의 수

RDAs는 지역경제 및 산업발전을 공통의 목표로 하고 있으나, 전국단위의 지역발전추진 전담기구는 국내외 기업유치 및 고용창출 등을 주요전략으로 하여 지역의 산업·경제발전 지향적 업무를 중점적으로 수행하는 반면, 지역단위의 지역발전추진 전담기구들은 경쟁력 있는 집적경제 단위로서 경제발전뿐만 아니라 지역의 물리적, 사회적 쇄신 및 재개발, 서비스 개선 등 지역사회의 전반적인 발전시책을 추진하고 있다.

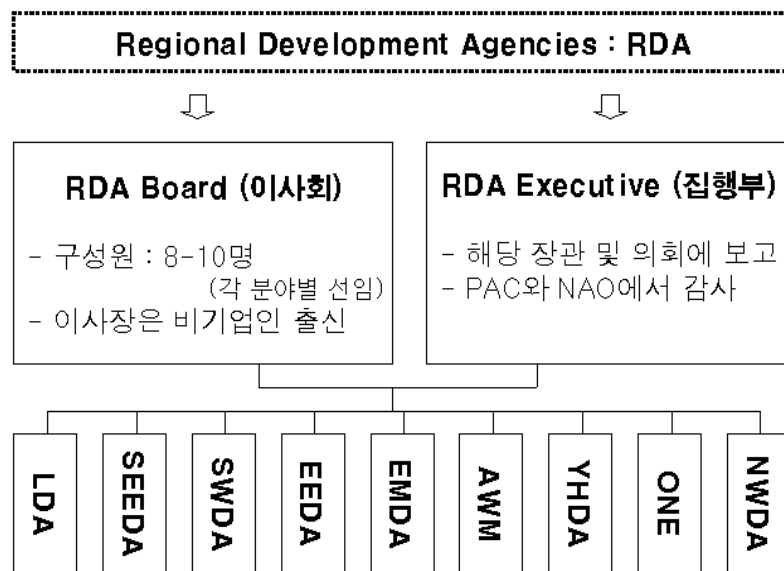
RDA의 주요임무는 잉글랜드에서 지역의 경제적인 상황을 개선시키고 지역 간 경제적 사회적 불평등을 해소하는데 있다. RDA가 추구하는 다섯 가지 주요 목표는 다음과 같다.

첫째, 지역의 경제개발과 활성화, 둘째, 지역의 비즈니스의 효율성과 경쟁력 강화, 셋째, 고용증대, 넷째, 고용증대를 위한 적절한 기술개발 및 현장적용, 다섯째, 지속가능한 개발이다.

RDA 조직은 크게 이사회(RDA Board)와 집행부(RDA Executive)로 구성되어 지역경제

개발전략의 수립·집행, 단일통합예산제(Single Regeneration Budget Fund)의 운영, 낙후지역의 경제개발, 도·농 등 지역 간 통합, 지역투자사업의 조정, 지역별 선별지원에 관한 장관 자문, 기업연계망 형성 등 기업 활동 지원 및 투자 촉진을 수행하고 있다. RDA는 9개의 지역⁹⁾에 분포되어 이러한 주요 기능을 수행하고 있다.

이들 RDA는 이전부터 각 지역에서 활동해 오던 몇 개의 비정부 공공법인(Non-Departmental Public Bodies)이 통합되면서 이루어졌다. 따라서 통합된 단체의 명칭과 성격은 각 지역별로 차이가 있지만, 그 공통점은 지역의 경제적, 사회적, 문화적 특성에 대한 이해를 바탕으로 하고 있다는 점이다.



〈그림 3-5〉 RDA 조직 구조 및 지역센터

② 주요 역할

RDA는 지역 내 모든 관련기관·단체들과의 협력을 통해 지역경제개발, 사회발전 등을

9) ① 런던 : LDA(London Development Agency) ② 남동 잉글랜드 : SEEDA(South East England Development Agency)
 ③ 남서 잉글랜드 : SWDA(South West of England Regional Development Agency) ④ 동 잉글랜드 : EEDA(The East of England Development Agency)
 ⑤ 동 미들랜드 : EMDA(East Midlands Development Agency) ⑥ 서 미들랜드 : AWM(Advantage West Midlands) ⑦ 요크셔&험버 : YHDA(Yorkshire and the Humberside Development Agency)
 ⑧ 북동 잉글랜드 : ONE(One North East) ⑨ 북서 잉글랜드 : NWDA(North West Development Agency)

위한 제반전략을 수립하고 그 집행과정을 점검하는 기능을 수행하는데 기존의 카운티(County)나 단일 기관(Unitary Authority)이 담당하기에는 지나치게 크고, 그렇다고 중앙정부가 개입하기에는 적절치 않은 지역문제의 해결에 위력을 발휘할 것으로 기대된다.

RDA는 중앙정부나 정부투자기관, 지역통합사무소(Government Office)등에 의해 수행되는 기능 중 상당부분을 맡게 되는데, RDA에서 맡는 것이 바람직할 때에는 해당기능을 과감히 이양·폐지하도록 하고 있다.

RDA가 수행하게 될 주요기능으로는 지역경제개발전략의 수립·집행, 단일통합예산제(Single Regeneration Budget Challenge Fund)의 운영, 낙후지역의 경제개발, 도·농 등 지역 간 통합, 지역투자사업의 조정, 지역별 선별지원에 관한 장관 자문, 기업연계망(Business Links) 형성 등 기업 활동 지원, 민관협력(Public Private Partnership)에 의한 투자촉진 등이 있다.

RDA에 대한 중앙정부의 재정지원은 각 RDA가 제시하는 지역발전전략계획에 따른 단일 프로그램으로 지원된다. 즉, 부총리실에 지역개발전략계획에 따른 예산지원 신청을 하면, 그 후 부총리실 주관으로 총괄적으로 각 부처와 예산지원을 협의하고 지원부처에 대한 별도의 구분없이 단일포괄예산으로 RDA에 지원된다. 이 예산에 기반해서 각 RDA는 자신들이 계획한 지역개발의 우선과제에 투자하며, 때로는 독자적으로 일정한 개발프로젝트를 지원하기도 하고, 농촌개발정책 및 구조기금 정책에서 지원하는 프로젝트에 파트너로서 참여하여 일정부분의 예산을 추가 지원하기도 한다.

그러나 아직까지 이들 RDA가 농촌개발프로그램에 참여하는 비중은 매우 제한적이다. 농촌지역의 식품산업 등에 대한 지원은 실시하고 있지만 농업이나 농민을 대상으로 한 지원은 아직 실시하지 않고 있다. RDA가 농촌개발에서 행할 수 있는 역할과 관련해서는 현재 많은 논의가 진행 중이다(Ward, Lowe, and Bridges, 2003).

RDA의 핵심기능은 5~10년간의 지역경제전략을 입안하는 것이다.

지역경제전략은 경제개발과 재건(regeneration), 기업의 효율성, 투자 및 경쟁력 제고, 고용촉진, 숙련기능의 향상 등을 포함한다. 위 5개 목표는 RDA가 반드시 수행해야 할 법정 계획으로서 RC의 심의를 받아야 한다. 1999년 10월에 처음으로 이 계획이 공식문서로 출간되었으며, 3년마다 재검토(review)되어야 한다. 또한, 지역경제전략에 기초하여 구체적인 실행계획(action plan)을 작성하고, 실행계획에 기반해서 연간 경영계획(Corporate Plan)의 목표를 설정한다.

RDA의 주무부처는 설립 당시에는 舊 환경교통지역부(DETR)¹⁰⁾였으나, 2001년 6월에 통상산업부로 바뀌었다. 이는 RDA가 하드웨어 중심의 지역개발정책에서 기업과 산업 중심의 소프트웨어적인 지역경제발전정책으로 강화됨을 의미한다.

3) 영국농촌개발의 시사점

영국의 지방분권체제는 카운티 및 디스트릭트 등의 지자체와 중앙정부와 관계에서 중앙정부의 비중이 더 큰 특성을 갖고 있다. 따라서 영국의 지방분권 개념은 지방분권이 의미하는 것보다는 좀 더 광역적인 차원에서 정책결정과 집행이 이루어지는 것을 의미하며 다음의 두 가지 특징을 갖고 있다.

첫째, 지역개발 사업의 특성상 일정한 행정구역 범위 내로 그 영향이 제한될 수 없기 때문에 지방자치 행정구역 범위를 넘어서는 광역적인 경제개발지역을 설정하는 형태로 정책의 통합적 효과를 제고하고 있다.

둘째, 광역적인 지역범위에서 행해지는 지역개발 정책을 추진하기 위해 별도의 지역적 추진체계가 형성되어 있다. 이러한 영국의 지역분권적 정책체계는 각 지역에서 중앙정부의 정책을 수행하기 위해 설치한 특별지방행정기관(Dependent Field Offices of a Central Ministry), 책임운영기관(Executive Agencies), 비정부 공공법인(Non-Departmental Public Bodies) 등의 세 가지 특별 기구를 중심으로 운영되고 있다.

영국 농촌개발정책의 지역분권화의 두 가지 방향은 두 가지로 이루어지고 있다.

하나는 기존의 중앙정부 지역사무소(RDS, GO)를 중심으로 정책의 결정 및 집행체계를 변화시키는 것이고, 다른 하나는 새로운 광역지역인 지역(region)을 기반으로 하는 선거직 지역의회의를 창설하고 지역개발청(RDA)을 중심으로 각종 기관과 단체를 통합하여 정책을 집행하는 것이다.

중앙정부 지역사무소 중심체제는 사실상 중앙정부의 영향력을 완전히 배제하기 어렵기 때문에 지역분권화를 강화하는 방안으로는 적합지 않다는 것이 지적되고 있다. 반면에, 지역의회의를 형성하고 지역개발청을 중심으로 지역분권적인 정책집행체계를 수립하는 것에 대해서는 비록 지역의회의의 정치성향에 대한 우려가 존재하긴 하지만 대체로 우호적인 평

10) DERT에서 교통과 환경부분이 분리되어, 교통부와 환경식품농무부로 이관된다. 그리고 나머지 부문은 부수상실로 이관된다.

가를 받고 있으며, 2007년부터 농촌지역개발 관련 사업을 대폭적으로 강화하였다.

잉글랜드를 포함한 UK는 지방자치단체(Local Authority)에 특별한 독립적인 법적 권한을 부여하고 있지 않기 때문에 지방자치단체는 행정적으로 단지 잉글랜드 의회의 결정에 종속되어 있다. 중앙과 지방간의 관계 속에서 각 지역은 별도의 지방의회(Local Council)와 지방자치단체를 갖고 있지만 실제로 선거에 의해 지방의회가 구성되면 이들 의회 의원이 집행부까지 담당하여 행정기능을 책임지는 일원적인 형태를 갖고 있다. 즉, 지방의회가 의결기능뿐만 아니라 집행 기능도 담당한다.

각 지방에서 지방행정을 책임지는 시장(mayor)은 지방의회 의원 중에서 선출된다. 그러나 이러한 시장은 형식적인 자치단체의 리더로서 전체적인 사무를 관리하고 의전업무를 담당하지만, 정책 결정권을 갖고 있지 않으며, 결정권은 의회 내에서 구성된 위원회(Committees)에서 이루어진다. 결정된 정책에 대한 구체적인 행정의 집행은 고용된 행정전문가인 책임집행관(Chief Executive)에게 맡겨지며, 책임집행관은 의회의 결정사항을 이행하는데 책임질뿐이며 의사결정 과정에 참여하지 않는 것이 원칙이다.

영국의 농촌개발정책은 행정체계의 지방분권화와 중앙정부가 수행하는 지역개발 사업 등에 대한 지역분권화는 서로 다른 차원에서 논의되고 있다.

지역개발정책의 지역분권화는 일반행정 체계가 아닌 정책사업의 결정 및 집행 권한의 지방자치단체 이외의 지역기관으로 이양 형태로 나타난다. 영국에서처럼 행정상의 지방분권과 지역개발 사업의 지역분권을 명확히 구분하는 것이 오히려 지역개발 사업의 지역 내 또는 지역 간 통합적 효과를 제고하는 데 매우 유용한 것이 될 수 있다. 다시 말해 영국 농촌개발정책의 지역분권화 과정을 과거 중앙정부의 각종 권한이 어떻게 지방자치단체로 이양되고 지역개발사업에서 이들 지방자치단체의 역할이 어떻게 강화되었는지에 초점을 두는 것은 영국의 지역분권과 지방분권을 혼동하는 것이 된다.

LEADER+ 프로그램에 대한 모니터링과 평가의 책임은 운영주체에게 있지만, 이는 모니터링 위원회(PMC)의 자문과 지원을 통해서 이루어진다.

중앙정부 차원의 모니터링 위원회(PMC)는 DEFRA의 농촌국장이 위원장을 맡고 있으며 중앙정부의 관련 부처 관계자와 8개 지역 PMC의 위원장, 중앙정부 지역사무소(GO) 대표자, Natural England, 환경청, 문화재보존청, 지역개발청(RDA), 민간단체, EU 위원회의 대표자 등으로 구성된다.

각 지역 PMC도 역시 지역책임자(Regional Secretariat)가 위원장을 맡고 중앙정부의

PMC와 유사한 구성원이 참여한다. 중앙정부 PMC는 LEADER+ 운영의 전반에 관한 점검을 통해서 문제점을 지적하고 개선점을 운영주체에게 권고하는 역할을 한다. 반면에, 지역 PMC는 각 지역에서 실시되는 LEADER+ 프로그램의 운영을 모니터링하고 중앙정부 차원의 PMC에 자문하는 역할을 한다.

사업비 지급주체는 DEFRA의 재원관리과와 전략팀에서 담당한다. 전략팀이 EU로부터 예산수령을 담당하는 반면에, 재원관리과는 LEADER+사업의 시행자에 대한 지원금 지불을 담당하고 있다.

각 지역활동가그룹(LAG)이나 지역사업자가 지원금 지불신청서를 각 지역의 책임자에게 제출하고, 지역책임자가 이를 인증하는 문서와 함께 DEFRA의 재원관리과에 지급신청을 한다. 이를 근거로 재원관리과는 지역책임자를 거치지 않고 곧바로 LAG나 지역사업자의 계좌에 지원금을 송금한다. 지원금이 LAG에 지급된 경우, LAG는 지역계획에 따라 사업을 시행하거나 참여하는 단체나 개인에게 자금을 지원한다.

3. 독일의 농촌개발정책 추진체계

1) 독일 농촌개발정책 추진체계의 개편 개요

독일 또한 EU의 회원국으로서 EU의 지역정책이 추진되고 이 지역정책의 틀 내에서 농촌개발정책이 실시되고 있다. EU의 지역정책은 1999년 Agenda 2000 일환으로 목적지역이 기존의 7단계에서 3단계로 수정되었다.

독일 농촌개발정책 체계의 특징은 무엇보다 농촌정책이 국토의 이용과 계획이라는 거시적인 틀 내에서 진행된다라는 것이다. 국토계획은 연방 차원의 거시적이고 기본적인 계획과 주차원의 계획 그리고 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde) 및 시군 차원의 구체적 계획이 주된 내용을 구성하는 체계로 되어 있다. 주 차원의 계획과 기초자치단체의 계획 사이에 광역지역 차원의 발전계획이 있지만, 여기에서는 주로 경관과 산림에 대한 마스터플랜이 주된 내용을 구성한다.

독일정부자체의 농촌정책은 “농업구조 개선 및 해안보호 공동임무”(Gemeinschaftsaufgabe ‘Verbesserung der agrarstruktur und des Kustenschutzes’, 약칭 GAK)를 통해 추진된다. 독일에서는 연방과 주의 공동과제에 대해서는 공동임무로 헌법에 명시하고 있는데, GAK는 이러한 공동임무의 하나로서 농업, 농촌의 구조개선을 위한 사업을 실시하고 있다.

독일에서 농정의 집행은 주의 고유 권한이고, 각 주에서는 업무를 관장하는 주농무성이 설치되어 있다. 주농무성은 지방농정을 집행하기 위하여 시·군 단위에 농업청(Landwirtschaftsamt)에 이 업무를 위탁하고 있다. 다시 말해 독일의 지방농정은 관리 주체인 주 정부가 산하 행정기관인 농업청을 통해 직접 농정을 수행하거나, 아니면 주 정부가 민간기구인 농업회의소에 농정업무를 위임하여 간접적으로 관리하는 두 가지 형태를 선택적으로 운영하고 있다. 개별 주 정부는 지방농정의 집행을 위해 이러한 두 가지 형태 중 하나를 선택할 수 있다.

현재 독일에서 농업회의소가 조직되어 있는 곳은 서독지역 7개 주인데, 이 중 니더작센 주에는 2개의 농업회의소(하노버, 베저엠스)가 설립되어 총 8개의 농업회의소가 존재한다.

농업회의소는 군(Kreis) 단위의 업무를 추진하기 위하여 군 지소를 두고 있는데, 조직의 중심은 군 지소보다는 주차원의 농업회의소 본부에 있다. 사업의 기획과 의사결정이 농업회의소 본부 중심으로 이루어지고 군 지소는 이를 군 차원에서 집행하는 사업소 역할만 수행하고 있다. 반면에 농업청 체제에서는 조직의 중심이 군 차원의 농업청에 있는데, 이것이 두 체제의 차이점에 해당한다.

독일의 농촌개발정책은 두 가지 축으로 이루어진다.

하나는 EU, 연방정부, 주정부의 협력과 통합을 통해 이루지는 정책이다. 이것은 농업과 농촌을 중심축에 두고 있는 정책이다. 다른 하나는 지역단위를 기준으로 한 정책이다. 이것은 농촌지역 뿐만 아니라 도시지역도 포함되어 지역의 관점에 이루어지는 총체적인 개발정책이다.

독일의 농촌개발정책을 이해하기 위해서는 독일의 행정단위를 이해할 필요가 있다. 독일의 농촌개발정책은 EU 수준에서 이루어지는 것과, 연방정부(Bund) 수준에서 이루어지는 것, 지방단위(Land) 수준에서 추진되는 것, 그리고 지역사회단위(districts, counties and communities) 수준에서 추진되는 것이 있다. 독일정부는 연방정부(Bundesland)와 연방정부 지방사무소(Land)를 구성하고 있다.

EU 수준에서 추진되는 농촌개발정책은 3종류가 있다. 첫째, EU의 공동농업정책(CAP)

하에서 추진되는 것으로 조기은퇴 촉진, 조건불리지역정책, 농업환경정책과 토지조립정책 등이 이에 해당된다. 2000년 이래로 이러한 것들은 EU의 '농촌개발사업(Rural Development Regulation 1257/99: RDR)'으로 통합되는 추세이다. 둘째, 지역개발프로그램인 LEADER 프로그램과 지역간 협력사업인 INTERREG 사업과 같이 지역사회공동체가 개발에서 주도권을 갖는 사업이 있다. 셋째, EU의 구조기금사업(Structural Funds Regulation 1260/99) 하에서 목적1과 목적2(이전의 목적5b) 지역을 지원하는 사업이다. 이전의 동독지역(new Länder) 전체가 목적1지역이다.

독일의 농업정책은 2001년을 기점으로 보다 급진적인 방향으로 재조정되었다. 이것을 '농업의 새로운 방향전환(Agrarwende)'이라고 하는데, 이것은 근본적으로 독일에서 광우병(BSE)의 출현과 연관되어 있다. 2000년 11월 광우병 출현과 2001년 봄의 구제역으로 이전 농업정책의 종말을 고하고 연말정부의 농림부(Minister of Agriculture Funke)에서 '소비자 보호 · 식품 · 농업부(Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft BMVEL)'로 변화됨에 따라 녹색당의 도시의 비농업출신 정치가가 장관이 되었다.

이러한 새로운 명칭으로의 변화는 농업과 농촌뿐만 아니라 소비자보호를 중시하는 것으로 바뀌었고, 기존의 농업중시와 생산주의적 정책은 소비자를 보호하는데 실패했다는 반성으로부터 시작되어 식품 안전성, 투명성, 환경친화적인 농업, 동물복지 등을 중시하게 되었다. 그리하여 새로운 농촌정책은 지속가능한 영농시스템, 식품시스템, 고품질농산물 생산, 농업의 다원적 기능을 중시하는 것을 농촌정책의 기조로 하고 있다.

이러한 농업정책의 변화는 독일농민연맹(DBV)과 주정부로부터 저항을 불러왔다. 그리고 다른 한편으로 소비자와 생태주의자들로부터는 개혁이 불충분하다는 비판을 받아왔다. 연방정부는 농업시장정책을 근본적으로 변화시키려는 EU와 농촌개발정책의 중요한 책임을 갖고 있는 주정부 사이에서 난처한 입장에 처하게 되었다. 독일 국민들은 농업에 대한 보조금은 정당하지 않으며, 그 액수가 너무 많다고 생각하고 있다. 14.7억만 유로가 매년 농업부문에 지원되고 있다. 이 예산은 6.7억 유로는 EU로부터, 그리고 5.1억만 유로는 중앙정부로부터 나머지는 주정부로부터 지원된 것이다.

이러한 과정을 통하여 독일 농촌정책은 많은 변화를 하게 되었다. 연방정부의 정책은 유기농업에 대한 지원에 초점을 두게 되었고, 그리하여 2010년까지 유기농업의 생산지역이 현재보다 20% 증가시킬 것을 목표로 두고 있다. 2002년 2003년에 유기농업을 위하여 7천

만유로의 예산을 지원하고 있다.

그리고 지속가능하고 품질 좋은 농산물 생산시스템을 촉진시킬 것을 목적으로 하는 GAK는 2001년 3월, 6월 12월에 3단계과정을 거쳐서 만들어졌다. 이것은 동물복지를 위한 새로운 축사 신축지원사업, 유기농업에 대한 지원, 유기농산물이나 지역특산물 생산에 대한 지원, 농촌주택 증개축지원사업 등을 내용으로 하고 있다.

2003년에 BMVEL은 주정부와 협정을 맺어 GAK를 확대하기로 하였다. 더 중요한 점은 가축 사육두수 제한과 재분배와 연관된 CAP의 첫 번째 축과 농촌개발에 대한 지원인 CAP의 두 번째 축과도 연계되어 있다. 2001년 연방의회(Bundestag)에서 오랜 검토 후에 공동농업정책과 직접지불의 원칙이 만들어졌다.

독일에서 농업과 연관된 정책은 이것이 가지고 있는 비정책적인 요소들 때문에 잘 발달되어 있다. 즉, 이러한 정책의 중요한 요점은 부족한 농가소득을 보충하고 농촌공간, 영농, 식품품질과 같은 새로운 사회적 요구에 부응하는 것이었다.

식품안전성과 고품질 농산물의 생산 및 농촌경관과 생물다양성에 대한 사회적 요구는 농업인들에게 새로운 기회로 작용하고 있다.

농업지원정책은 세계시장에 경쟁력을 갖기 위하여 규모 확대, 집약경영, 생산비감소에 초점이 두어졌다. 농업정책의 주된 흐름은 영농의 현대화를 촉진시키는 것이다. 농업정책 지원구조에 변화의 흐름은 16개 주정부와 농민단체(Farmers' Union)의 영향력에 의하여 조정된다.

최근에 새로운 정책방향에도 불구하고, 농업보조의 80%는 직접지불이나 수출보조금에 지불되고 있으며, 이러한 보조금의 40%는 독일 농업인의 단지 3%가 수혜 받고 있는 실정이다(Ribbe, 2002; Nienhaus and Knickel, 2004).

독일 농정의 또 다른 중요한 특징은 많은 계획이나 지원구조가 경직되어 있으며, 상의하달식이라는 점이다. 이러한 결과로 낮은 계층의 지역주민들의 요구가 잘 반영되지 못하고 있다. 여러 가지 다양한 여러 부문들의 연계는 농촌개발 접근에서 매우 중시된다. 이것은 지속가능성을 보장하고, 지역단위에서 기회를 제공해 주기 때문에 매우 중시되어야 한다.

EU 농촌개발사업(Regulation 1257/99; RDR)은 지역단위에서 시너지 효과를 발휘하도록 지원하고 있지만, 여전히 독일에서 아직 잘 발달되지 않고 있다. 이러한 시너지 효과를 발휘하기 위한 연계가 잘 이루어지지 못하고 있는 것은 각각의 다른 부처들이 RDR 사업의 책임을 갖고 있기 때문인 것으로 판단된다.

이외에 경제, 사회, 환경정책들은 농촌지역의 지속가능한 발전을 위하여 결합될 필요가 있다. 이러한 정책은 조세정책, 에너지정책, 교통정책, 소비자 정보개선, 자문서비스, 훈련과 연구정책 분야까지도 포함된다. 특히 마케팅, 농촌관광, 정보기술 등 분야에 대한 직업교육과 자문/컨설팅 사업은 지역단위의 역동적인 농촌개발에서 매우 중시되는 분야이다. 이러한 정책들의 결합력이 부족한 정책 시스템을 갖고 있다.

독일에서 농촌개발 프로그램은 1993년에 EU 집행위원회에 의해서 수행된 LEADER 프로그램과, 1990년대 중반에 연방정부에 의해서 시작된 “지역의 미래”(Regions of the Future)가 있다. 이에 더하여 1990년대 후반에 시작된 보다 기술 중심적인 개발사업 프로그램인 “Innoregio”가 있다. 2001년에 지역개발 및 농업개발 중심적인 “RegionenAktiv”가 있다(BMVEL, 2001). 이러한 개발프로그램은 지역에 기반을 두고, 공적 영역과 사적 영역이 파트너십 접근을 통한 지역개발이다. GAK 조차도 농촌개발을 위한 파트너십과 농촌협치를 강조하고 있다.

2) 독일의 LEADER 프로그램

LEADER 프로그램과 ‘지역활동(REGIONEN ACTIV)’ 빠이룻 프로그램은, 마을개발사업과 같은 사업을 수행할 때 농촌개발사업에서 농촌협치 개념이 매우 중시된다.

Bruckmeier (2000)에 의하면 독일에서 LEADER 프로그램은 지역공동체와 새로운 사회운동을 농촌개발 과정 속에 포함되도록 하는데 중요한 역할을 하고 있다. LEADER 프로그램은 농촌지역에 자율적인 지역개발(Eigenständige Regionalentwicklung)과 같은 농촌개발에서 중요한 혁신적인 개념을 도입하는데 있어서 중요한 역할을 하였다. 자율적인 지역개발 개념은 주민참여, 사회통합, 지역정체성을 강조하는 농촌개발에서 새로운 개념이다. 그리고 2000-2006년에 만들어진 EU 구조기금과 RDR 1257/99 하에서 잘 만들어진 농촌개발전략을 위한 ‘Global grants for regions’도 주민 주도의 농촌개발사업으로 중시되고 있다.

LEADER 프로그램은 정부기관에 의해서 관리되어 이해당사자의 충분한 참여가 없어 정부주도의 사업으로 변질되고 있다(Bruckmeier, 2000). 그럼에도 불구하고 LEADER 프로그램은 마을개발사업으로 지역단위에서 농촌개발 사업으로 확고한 자리를 잡고 있으며, 보다 통합과 총체적인 접근방식으로 새로운 농촌개발 방식을 정착시키는데 매우 중요한 기여를 하고 있다.

LEADER 프로그램은 1994-1999년까지 1,500개 프로젝트에 150개의 지역활동그룹(Local Action Groups)이 약 1.7억만 유로(약 2,040억원)를 사용하였다. LEADER 프로그램은 독일 전역에서 매우 다양하게 사업이 이루어지고 있다. 바이에른주(Bayern)는 매우 중요한 농촌 개발 프로그램으로 간주되고 있는 반면, 바덴뷔템페르그주(Baden-Wurttemberg)나 노르트 하이웨스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen)는 거의 없다(Bruckmeier, 2000).

3) 지역활동(RA: REGIONEN ACTIV)

RA는 2001년 말에 농림부의 새로운 농촌개발 시범사업으로 LEADER 프로그램과 유사한 사업이다. RA 사업지역은 320km²에서부터 5,800km²까지 있으나, 주로 1,500km²에서 2000km²이 일반적이다. 인구규모는 3만 6천명에서 백 2십만 명까지이다.

RA와 같은 지역개발프로그램에서 '지역'이라는 것은 기능적이고 공간적인 동질성을 가진 일정한 단위공간을 말한다. 이러한 지역이라고 하는 것은 공통된 문제를 공유하고 있으며, 대개 몇 개의 시(Municipality)나 행정단위지역(District)이 포함된다(BMVEL, 2001).

REGIONEN AKTIV의 목적은 EU 수준에서 이루어지는 농촌개발정책의 실질적인 사례를 보여주는 것이다. 이러한 시범사업(Pilot Programme)은 지역개발의 새로운 접근방식인 통합적 접근방식과 하의상달식 접근방법을 실험하기 위하여 수행된다. 이러한 사업의 특징은 농촌지역에서 필요한 요구를 잘 인지할 수 있으며, 농촌지역이 가지고 있는 다양한 자원을 결합하고 효과적으로 이러한 자원을 이용하며 농촌개발의 각 영역들 간의 시너지 효과를 창출하여 새로운 소득원을 개발하는 것이다. 그리하여 궁극적으로는 자연자원을 잘 관리하여 그것을 가치화시켜 시장을 창출하는 것이다(Knickel and Peter, 2005).

RA는 LEADER 사업과 같이 '지역의 파트너십'이라고 하는 지역개발을 위해 협력구조를 구축하는 것이다. 특히 지역에서 프로젝트의 성과를 스스로 평가하여 지역단위에서 책임성을 갖고 예산관리를 하는 혁신적인 농촌개발 접근방식을 취하고 있다.

RA의 접근방법에 있어서 세 가지 원칙은 첫째, 시장(수요, 경쟁), 둘째, 협력하는 계획수립(가이드라인, 프레임), 셋째, 조정(네트워크, 파트너십)이다.

RA사업은 200개 지역에서 신청을 받아서 심사위원회에서 18개 지역을 선정하였다. 선정된 18개 모델지역은 4년(2002-2005)동안 4천5백만 유로(약 5백 40억원)의 재정지원을 받게

된다.

RA 프로젝트는 연방정부 지원이 45.5백만 유로로 제한되어 있지만, 독일 농촌개발사업에 영향을 매우 크다(BMVEL 2004). RA는 '농업의 새로운 방향전환(Agrarwende)'에 따라 추진되는 농촌개발정책의 구체적인 모습이다. 지역 안에서 많은 경쟁이 유발되고, 그 속에서 새로운 아이디어가 창출되고, 새로운 네트워크와 파트너십이 생기게 하는 것이 이 개발사업의 핵심이다.

이와 같은 지역의 영향을 무시하더라도 RA는 앞으로 GAK의 발전에 매우 중요한 영향을 미치고 있다. 특히 RA는 독일 농촌개발정책의 통합적인 농촌개발접근과 장소 중심적인 접근에 매우 중요한 영향을 주고 있다(Peter and Knickel, 2004; Schubert, 2002).

사업현황은 <표 3-8>에서 보는 바와 같이 13개 주 18개 지역에 총 743개의 프로젝트가 행해지고 있다.

〈표 3-8〉 독일의 REGIONEN ACTIV 사업 현황

주	사업지역명	프로젝트 건수
Sachsen-Anhalt	Old Mark	29
Brandenburg	Barnim Uckermark	34
Rheinland-Pfalz	Bitburg Prum/the Eifel	48
Bayern	Chiemgau Inn Salzach	30
	Swabian Danube valley	35
Thuringen	Calibration field	44
Baden-Wuerttemberg	Hohenlohe	48
	Circle Reutlingen	76
Bechlenburg -Vorpommern	Lubecher bay	50
	Mechlenburgian sea-plate	34
	Odermundung	31
Nordrhein-Westfalen	Eastern Ruhr District	29
Saarland	Saarland	23
Sachsen	Saxonian Swizerland/white cutting circle	60
Schleswig-Holstein	Uthlande	68
Niedersachsen	Turning country/Elbe valley	54
	East Frisia	24
Bremen	Weser country	26
합계		743

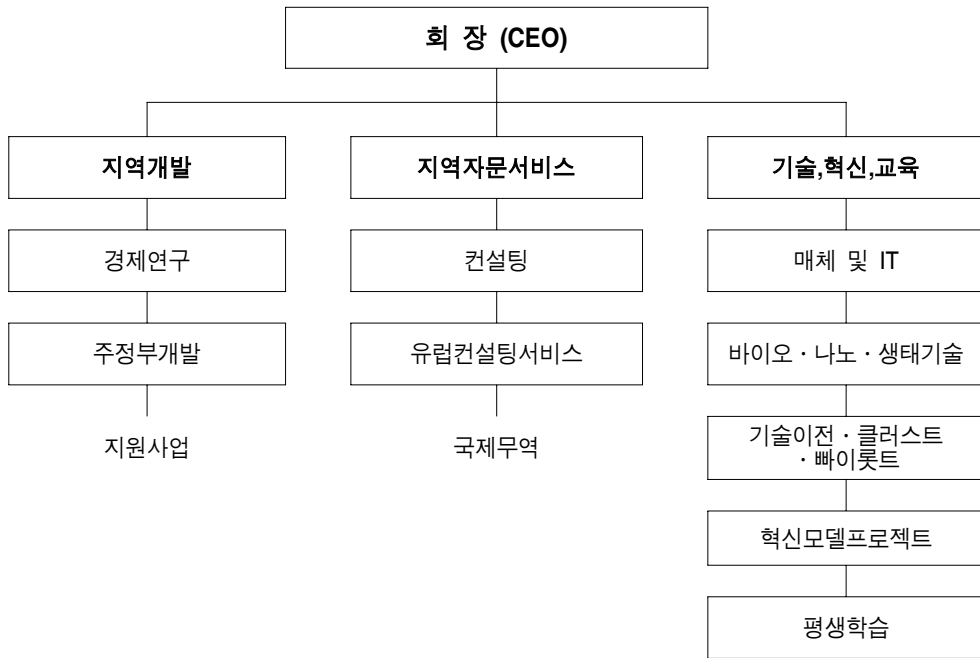
4) 독일의 농촌개발관련 기관: 헤센개발기구(Hessen Agentur)

헤센개발기구(Hessen Agentur)는 독일 헤센주 비스바덴(Wiesbaden)에 위치하고 있으며, 헤센주정부가 주주로 되어 있는 유한합자회사(GmbH)이다. 약 150명의 직원으로 구성되어 있으며, 2004년 10월 4일 설립되었다. 헤센개발기구는 이전의 TechnologieStiftung Hessen GmbH(TSH), Forschungs and Entwicklungsgesellschaft Hessen GmbH(FEH)가 통합되어 구성되었으며, 2005년 1월에 InvestitionsBank Hessen Ag(IBH)와 Hessen Touristik Services e. V.(HTS)가 합류하여 현재의 헤센개발기구를 구성하고 있다.

헤센개발기구의 조직미션은 첫째, 독일 국내 혹은 해외에는 헤센주의 브랜드가치를 높이고, 둘째, “헤센”이라는 브랜드에 통일성을 기하고, 셋째, 독일 국내나 유럽에서 헤센주의 이익을 추구하고, 넷째, 투자자들이나 관광객들에게 헤센주를 보다 매력 있게 만들며, 다섯째, 정책, 행정, 경제, 과학 분야에 자문역할을 하며, 여섯째, 사회, 정치, 경제, 과학 분야의 주요 인물들의 결합과 네트워크를 촉진시키는 것이다.

(1) 조직구조

헤센 개발기구는 지역개발, 지역자문서비스, 기술혁신교육의 3개 조직을 가지고 있다. 지역개발 분야는 경제연구, 주정부개발, 지원사업으로 구성되어 있다. 지역자문서비스는 컨설팅, 유럽컨설팅서비스, 국제무역, 관광마케팅으로 구성되고 있다. 기술혁신교육 분야는 매체 및 IT, 바이오·나노·생태기술, 기술이전·클러스터·파이롯트, 혁신모델프로젝트, 평생학습 등으로 구성되어 있다.



〈그림 3-6〉 헤센 개발기구 조직구조

(2) 주요 사업

헤센개발기구는 100% 연방정부, 주정부 예산지원을 통해 이루어진다. 2005년 1천6백만 유로의 회사 총매출에서 농업부문은 160만 유로를 차지하고 있다.

주요사업은 7개 분야로 인구변화, 경제구조변화, 노동시장, 보건사회, 지역개발, 도시개발, 유럽 파트너십 프로그램이다.

각 분야별 주요사업 내용은 첫째, 인구변화는 인구변화를 예측하고 분석하며, 인구변화의 효과를 분석한다. 둘째, 경제구조변화는 장단기 경제예측을 하고, 분야별 분석을 실시하고, 헤센주의 비즈니스를 촉진하고, 헤센주에서 혁신지역을 조성한다. 셋째, 노동시장은 노동시장을 모니터링과 분석하며, 노동시장 정책도구를 평가하고, 유럽구조기금에 대한 지원과 평가를 실시하며, 직업교육을 실시한다. 넷째, 보건사회 분야는 보건사회 분야의 요구와 구조를 분석하고, 병원설립을 계획하고, 건강관리에 관련된 비즈니스를 조성하며, 사회적인 하부시설을 조성한다. 다섯째, 지역개발분야는 지역을 분석하고, 경제개발을 촉진시키기 위

한 개발개념을 정립하고, 농촌개발, 공간분석, 경제의 영향분석을 실시한다. 그리고 이전의 산업단지나 군대주둔지를 개발한다. 여섯째, 도시개발 분야는 개발개념을 정립하고, 도시간의 협력을 유도하며, 도시중심지를 개발하고, 도시재개발, 사회적 상호작용이 가능하도록 도시개발을 추진하며, 공간분석을 실시한다. 일곱째, 유럽파트너십 프로젝트 분야는 행정적인 역량을 개발하고, 지역 및 도시개발, 권역계획 등에 관한 기술지원, 그리고 프로젝트 관리 및 유럽구조기금의 관리를 하고 있다. 요약하면 헤센주개발기구의 주요역할은 헤센주 지역개발 이해당사자들에게 컨설팅, 마케팅 촉진, 네트워킹을 그 주요사업내용으로 하고 있다.

그 외에도 헤센개발기구는 HA Stadtentwicklungsgesellschaft mbH를 자회사로 두고 있으며, 헤센개발기구로부터 자금지원을 받고 있다. HA Stadtentwicklungsgesellschaft mbH는 헤센개발기구의 개발 Agency로서 도시개발 분야에서 공공서비스를 제공하고 있으며 개발과정에서 프로젝트 관리임무를 맡고 있다. 주요업무는 지역개발을 위한 프로젝트 관리, 프로젝트 지원, 프로젝트 조정, 주택이나 공장부지 개발, 유흥지개발을 위한 프로젝트 관리, 조직과 재정, 유럽 계획조정 등이다.

4. 프랑스의 농촌개발 추진체계

유럽 국가들은 각각 서로 다른 정부 및 지방자치 체제를 가지고 있기 때문에 각 국가 내의 농촌개발 정책을 추진하는 체계뿐만 아니라 EU 집행위원회와의 관계에서도 서로 다른 형태를 취하고 있다.

지방자치단체의 독립적인 권한이 전통적으로 강한 독일이나 이탈리아는 각 지방자치단체가 EU와 실제적인 협상을 진행하고 중앙정부는 단지 총괄관리 역할을 하고 있는데 반해, 중앙정부의 역할이 전통적으로 강한 영국과 프랑스의 경우는 중앙정부 부처가 실질적인 역할을 수행하고 각 지방 자치단체는 중앙정부의 결정에 따르게 된다.

프랑스는 서유럽 국가들 중에서 중앙집권적인 특성이 가장 강한 국가이다.

1) 프랑스의 행정구역

프랑스는 26개의 레지옹, 100개의 데파르트망, 36,783개의 코뮌으로 구성되어 있다. 프랑스는 지역개발을 위하여 이러한 행정조직 외에 협력적인 지역개발을 위한 특별행정조직이 있다.

프랑스는 3개 수준의 정부를 가지고 있다. 코뮌, 데파르트망, 레지옹이 그것이다.

Decentralization을 구현하기 위하여 2004년 8월에 만들어진 법을 통하여 지방분권의 운영원리를 제시하고 있다. 첫째, 지방정부 행정자유화의 원칙이다. 이것은 선거에 의해 구성된 의회가 규제권한을 가지고 지방정부를 운영한다. 둘째, 지방정부에 대한 아무런 감시도 없다는 원칙이다. 지방정부가 다른 부처로부터 감시를 받지 않게 되어 누구라도 하고 있는 것에 대해서 다른 부처에 말하지 않게 한다. 셋째, 지방정부가 재정적인 자율성을 가진다. 지방정부는 자유롭게 사용할 자원을 가진다. 지방정부는 중앙정부로 대다수의 자원을 의존하지 않아야 한다. 넷째, 중앙정부의 감독은 사업이후에 이루어져야 한다. 중앙정부는 지방정부를 감독하지만 감독은 사업이 이루어진 후에 이루어져야 한다. 레지옹의 중앙정부 공무원들은 지방정부, 공사, 대규모 레지옹간 사업이 이루어지는 공사를 감독한다. 데파르트망의 중앙정부 공무원은 데파르트망과 코뮌을 감독한다. 레지옹의 감사는 지방정부의 예산, 재정상태, 재정관리에 대하여 재정감사를 실시한다.

코뮌은 프랑스에서 가장 작은 행정단위이다. 그러나 가장 오래된 것으로 중세기의 타운이나 Parish가 발전된 형태이다. 1789년에 코뮌이 제도화되었다.

코뮌의 지역공동체에서는 첫째, 교육, 학교유지, 학교 스태프들의 고용·관리, 둘째, 도시계획, 셋째, 사회서비스: 육아센터, 노인요양시설, 소외계층 서비스, 넷째, 도로정비, 다섯째, 쓰레기 수거 및 위생관리, 여섯째, 교통, 일곱째, 경제적 서비스: 산업단지, 비즈니스, 여덟째, 문화, 도서관 관리 및 운영, 박물관 관리 등의 일을 하고 있다.

코뮌협의체(Communities of Communes)는 1992년에 관련법이 제정되었고, 1999년에 강화되었다. 전국에 2,400개가 있고, 자체 조세권이 있다. 코뮌간의 협력을 위한 공사(public corporation)의 가장 단순하고 유연한 조직체이며, 일반적으로 농촌지역에 있다.

Conurbation Communities는 코뮌협의체가 비슷한 것으로 인구가 5만 이상으로 중심지 코뮌의 인구가 1만 5천명 이상인 코뮌협의체의 경우에 구성된다.

Urban Communities는 도시지역으로 인구 5만 이상인 지역에 구성된다.

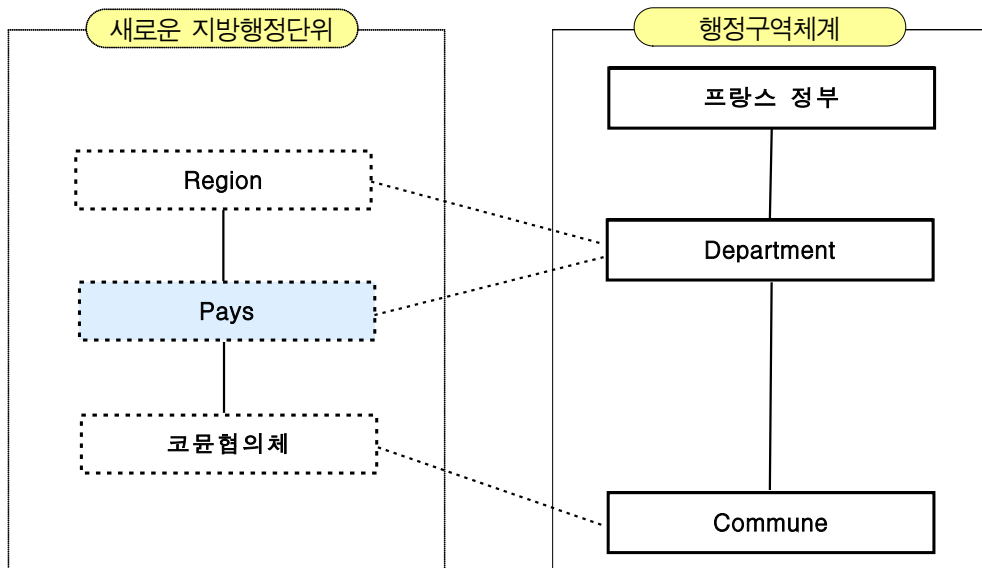
New Conurbation Syndicates는 중앙정부가 새로운 타운을 만든 지역에서 Public Corporation for Cooperation between Communes (EPCI)가 형성된 지역에서 구성된다.

〈표 3-9〉 프랑스의 농촌개발 행정체계

Type of EPGI	EPGI의 수	코뮌의 수	거주인구
Urban communities	14	356	6,219,688
Conurbation Communities	164	2788	20,679,874
New Conurbation Syndicates	6	34	357,216
Communities of Communes	2389	29735	26,078,155
Total	2573	32913	53,334,944

프랑스의 중앙정부 및 지방정부와의 관계를 살펴보면, 국가 및 지역권(Region)은 Pays가 지역발전을 주도할 수 있도록 제도, 자금, 연구 등 기술적 지원을 담당한다. Pays가 Department에 등록을 하여야 하나, Pays에 대한 지원은 Department간 협의체인 Region(레지옹)으로부터 이루어진다.

프랑스의 지방행정, 치안은 Department가 전담하고, Department권역 내에서 서비스공급에 한계가 있는 문화, 교육 등 분야를 담당하며, Region은 Department의 의원들로 구성·운영된다.



〈그림 3-7〉 프랑스의 행정체계

중앙정부는 데파르트망이나 레지옹에 Prefect라 불리는 공무원을 두고 있다. 이들 공무원은 총리와 내무부장관의 추천에 의해 대통령이 임명한다. 레지옹의 Prefect는 레지옹의 수도에 근무하며 데파르트망의 Prefect를 관리하는 임무를 맡고 있다.

프랑스에서 지방분권은 두 가지 방향에서 이루어지고 있다. Deconcentration은 이전에 중앙정부에서 수행하던 기능을 레지옹, 데파르트망 단위로 기능을 이전하는 것을 의미한다. Decentration은 중앙정부에서 지방정부로 권한을 이전하는 것을 의미한다.

2) 지역개발특별기구(DIACT)

농촌개발정책은 농림부만 관련된 것이 아니고, 중앙정부의 여러 부처의 사업과 깊은 관련성을 가지고 있다. 농촌개발정책을 보다 효과적으로 추진하기 위하여 각 부처의 지역개발사업을 종합적으로 조정하는 기구로서 '지역개발특별기구(DIACT)'를 총리 산하에 두고 있다.

DIACT는 EU의 농촌개발정책을 프랑스 국내 농촌개발사업과 통합적이고, 효과적으로 연계될 수 있도록 하고 있으며, 농촌협치와 파트너십에 기초한 농촌개발사업이 효과적으로 추진될 수 있도록 하고 있다.

(1) 지역개발특별기구(DIACI)의 특징

① 역사

- 2005년 후반기에 프랑스 중앙정부는 DATAR의 임무를 확대하기로 결정했다.
- 지역개발 사업이 보다 더 경제적으로 활력을 얻는 방향을 추진하기로 한다.
- DIACI는 이러한 목적 하에 DATAR를 계승하여 확대 조직된다.

② 조직

- 170명(다양한 분야)
- 대부분 중앙정부로부터 음
- 범 부처의 지역개발 조정
- 총리 산하 특별기구
- 5개 팀으로 구성
 - 팀1: 국가단위의 EU 사업수행
 - 팀2: 국가내 영역별 사업, 하부시설, IT 성인교육, 연구, 문화, 건강, 환경
 - 팀3: 지역개발, 공공서비스, 건강, 위생 서비스
 - 팀4: 경제개발과 지역가꾸기
 - 팀5: 국제협력

③ 임무와 역할

- 국가의 국토계획 정책을 수행
- 농촌과 도시의 균형발전
- 유럽정책 수행하고 중앙정부와 지방정부의 계약추진
- 프랑스 지속가능한 지역개발 추진, 특히 낙후지역 개발
- 의사결정기구(CIACI)의 결정사항을 수행
- 정부정책이 잘 수행될 수 있도록 조사 및 변화 및 전망
- 중앙정부의 지방출장소와 지방정부의 협력 유도
- 중앙정부와 지방정부와의 계약(CPER) 사이의 계약 촉진
- 유럽의 지역정책과 조정, 수행, 모니터링

- 유럽의 구조기금의 프로그램 평가(DOCUP)를 조정하고 중앙정부와 지역정부사이의 계약을 촉진
- DIACT는 중앙정부의 지방정부 파견 공무원(Prefects)과 협력, 선출직 공무원과 정규적인 계약 수행

④ 예산

- 2000-2006년까지 19b 유로
- 이중 16b 유로는 유럽 구조기금
- 2006년 예산 3820억
- 2006년에 38m 유로를 추가적으로 지원받는다.

⑤ 수행하는 프로젝트

- 경제적 매력 강화와 경쟁력 강화 클러스트 구성
- 경제적 변화를 촉진
- 유럽정책의 효과적인 수행
- 새로운 기술과 커뮤니케이션 기술의 접근
- 교통 하부구조
- 농촌개발과 중심지 농촌의 개발
- 공공 서비스
- 해안의 균형적인 개발

⑥ 성과

- 2005년에 6,758개의 직업 창출

⑦ 당면 현안사항

- 동유럽으로 EU 확장에 대응
- 분권화에 대응
- 지역의 매력을 강화하고 아름답게 하며, 경쟁력 강화
- 인프라 개발

(2) DIACT 농촌개발관련 사업

① 살기좋은 농촌개발사업(Les poles d'excellence rurale)

○ 사업개요

- 2005년 12월에 시작된다.
- 사업목표: 농촌지역에 개발사업을 촉진시키고 고용증대와 소득증대
- 접근방법: 공공부문과 민간부문의 파트너십, 지속가능한 개발

○ 사업영역

- 공공부문과 민간부문의 파트너십을 통하여 학습: 공공부문과 민간부문의 프로젝트 개발전문가에 의한 운영

○ 지역 선정조건

- 농촌관광을 할 수 있을 정도로 문화적 유산과 자연자원이 풍부한 지역
- 바이오 에너지를 가치화하는 지역
- 인구를 받아들일 수 있는 지역
- 농촌지역에 기술을 제공할 수 있는 지역
- 지역의 파트너십을 구축하고 역동성을 갖출 수 있는 지역 프로젝트
- 농촌지역은 농촌개발 사업으로부터 편익을 얻을 수 있어야 함
 - 2000-2006년까지 개발사업이 대부분 끝나고 30개 사업은 계속추진 중에 있다.
 - 2007년도 700정도의 프로젝트가 신청되어 그 중 350개(50%)가 채택된다.

○ 대상지역

- 기초지자체로서 ZRR(농촌활성화지역) 지역임
- 인구가 3만명 미만의 비도시지역



〈그림 3-8〉 살기좋은 농촌개발사업

○ 사업 목표와 평가 지침

- 일자리 창출 건수
- 지역의 지속적인 발전에 기여한 정도
- 지역혁신에 기여한 정도

○ 사업신청 및 선정절차

- 연간 2회 접수(3월, 9월), 선정 2회(6월, 11월)
- 신청절차 9개월 소요
- 2단계 선정절차
 - 지역수준에서 선정(local authority: 데파르트망 중앙정부 파견자(prefect))
 - 중앙정부 수준에서 국가선정위원회(National Preselection Committee)
(<http://poles-excellence-rurale.diact.gouv.fr>)
- 데파르트망에 계획서 제출하면 데파르트망에서 순위 정한다.
- 데파르트망에서 DIACT의 국가 선정위원회(Commission nationale De preselection)에

제출한다.

- 각 부처의 기술조정위원회(Comite Technique interministeriel)에 지원하여 최종 사업이 선정된다.
- 2007년에 745개가 신청되었으나 379개 채택
- 전국에 있는 98개 데파르트망당 4개 정도의 사업이 선정되고, 농업지역이고 인구밀도가 낮은 데파르트망은 8개의 정도의 사업이 선정된다.

○ 조직구조

- 데파르트망 담당자의 네트워크
 - 사업현장에 근접하여 사업을 촉진시키는 역할 수행
 - 지역단위 수준에서 사업추진을 조정하는 역할 수행
- DIACT- 농업성의 담당자
 - 프로젝트의 필요에 따라서 촉진시키는 역할
 - 각 프로젝트로부터 주의사항을 수집 정리
 - 국가선정위원회의 사업선정 결정 과정을 준비
- 국가선정위원회(National Preselection Committee)
 - 농촌지역과 행정기관으로부터 대표자들을 구성
 - 농업성과 국토공간계획성에 농촌개발 프로젝트를 제안하고 우선순위를 매긴다.

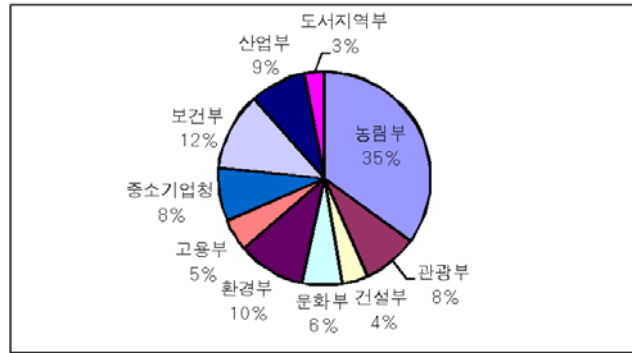
○ 개발 사업의 파트너십 체계

- 지역사회연계 구조
- 데파르트망 운영위원회(department authority)
- Pays (프로젝트 지역)
- 지역의 국립공원
- 지역활동가 그룹(Local Action Groups)

○ 예산

- 사업비는 정부예산과 개인투자를 합쳐서 1,200 million 유로임(2007-2009년까지)
- 이 사업은 35,000개의 고용창출을 계획하고 있다.

- 이 중 EU와 프랑스 정부예산은 235 million 유로이다.
- 정부의 각 부처에서 DIACT에 주는 예산은 총 175.5 million 유로이며, 비율은 다음과 같다.



〈그림 3-9〉 부처별 DIACT에 지급하는 예산 비율(총 175.5 million 유로)

○ 주제별 사업지역

- 총 379개 사업지역이 있다



〈그림 3-10〉 살기좋은 농촌개발사업 사업지역

② 농촌 활성화를 위한 기업유치 사업(Zones de Revitalisation Rurale)

○ 사업개요

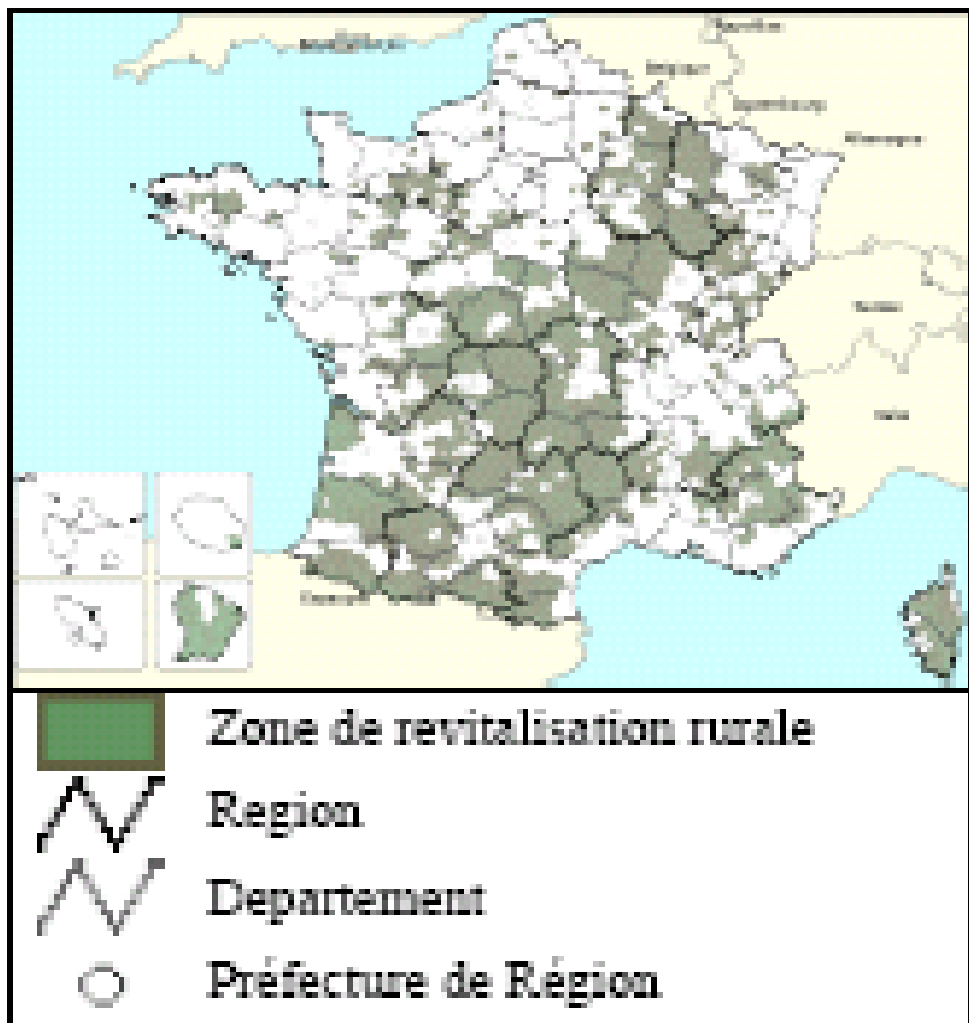
- 1995년에 사업시작, 2005년에 재편
- 인구가 낮은 취약지역에 일반기업을 유치하여 일자리 창출을 도모하고자 하는 사업

○ 선정기준

- 생산력이 낮은 지역
- 인구가 적은 지역
- 농업이나 산업시설이 낙후한 지역

○ 사업지역

- 3만 6천여 개의 코뮌 중에서 낙후 코뮌은 35%로 1만 3천여 기초지자체 (municipalities)가 있다.
- 이러한 낙후지역에 살고 있는 인구는 프랑스 전체 인구의 8%에 해당된다.
- 사업지역은 첫째, 농업진흥지역에 해당되지 않는 지역, 둘째, 첫째에 속하는 지역은 아닌데 비교대상지역, 셋째, 첫째, 둘째 지역이 아닌 지역중 인구가 줄어드는 지역
- 매년 계획을 수정보완하고 있다.
- 이러한 지역에 유치된 기업에 대하여 세금감면 혜택을 주고 있다.
- 2006년에 3천 98개의 회사가 세금감면을 받았으며, 12백만 유로의 세금감면을 받았다.



〈그림 3-11〉 농촌 활성화를 위한 기업유치 사업지역

3) 프랑스 농촌개발기구 빠이(Pays)

(1) 빠이의 개념

빠이(Pays)는 프랑스에서 역사, 문화, 경제, 사회, 지리적 측면에서 공통성을 가지는 지역으로, 영어의 country 에 해당하는 개념으로 작게는 마을에서 크게는 국가 규모로도 사용될 수 있다. 또한 빠이란 개발단위로 지역개발정책 권역을 의미하며, 지역(territoire)이라는 개념과 맞물리면서 1990년대 이후 지역개발의 단위로 정책하고 있다. 빠이는 “시골” 또는 “고향”이라는 뜻으로 지역경제의 다양화 및 경제활성화를 위하여 의회의 발의에 의하여 만들어진 지역개발기구이다. 선거직 공무원, 지역개발 전문가, 지역의 각종 조직체들이 참여하고 있다.

빠이는 1992년에 기초자치단체인 Commune의 연합체인 Community of Communes 에 관한 법을 제정하여, 환경, 교육, 문화, 사회, 경제 활동의 연합체로서 운영되는 자율적 결성체이다.

1999년에 지역정비 및 지속 가능한 개발에 관한 법령에 근거하여, 지역개발구역의 설정, 개발주체의 구성, 개발방법 등에 관한 제도가 정비되었다. 또한 빠이는 1990년대 후반부터 본격화된 유럽연합의 농촌지역개발 정책 등 지역개발정책을 효과적으로 수행하기 위한 대책의 일환이기도 하다.

하나의 빠이권역은 인구 2만에서 9만 정도며, 80~150개 정도의 코뮌이 참여하고 있으며, 프랑스 전역에 현재 303여개의 Pays가 구성되어 있다. 빠이가 출현한 배경이나 목적은 지역사회가 지역발전의 주체가 되어 목표 설정, 필요한 자원 동원, 지역의 공공기관의 협력 등을 통해 지역스스로 발전을 도모하고자 조직되고 있다.



〈그림 3-12〉 프랑스 Pays 현황

빼이내 마을, 기초자치단체(Commune)간 협력, Pays내 도시와 농촌공간의 연대와 협력, 빼이내 공공기관 등 관련파트너들과의 연대, 경제·사회·문화·환경 등 동원 가능한 수단 개발 등을 추진하고 있으며, 지방의 기초행정 단위(꼬문, Commune)의 규모가 너무 작기 때문에 좀 더 광역화하여 지역단위의 발전프로그램을 운영할 필요성에 의해 만들어졌다.

이와 같은 흐름은 프랑스에만 국한된 것이 아니며, 유럽연합전체에 비슷한 형태로 나타나고 있으며, 유럽연합의 통합과정에서 지역발전주체문제가 중요하게 논의되면서 출현하게 되었다.

빼이는 행정구역과는 별도로 역사적, 지리적, 문화적, 경제적, 사회적인 측면에서 정체성

을 공유한 권역을 의미한다. 권역내의 정치지도자, 농업·상업·공업·서비스 부문의 대표 등으로 구성된 지역발전위원회를 구성하여 Pays를 운영하고 있다.

빠이의 법적 성격을 살펴보면, Pays권역에 구성된 지역발전위원회는 1901법(협회법)에 따라 Association(협회) 또는 Syndicat(조합)형태이다. 법인격을 가지고 독립적인 경제행위 등을 할 수 있으며, Department(우리나라의 도, 일본의 현)에 등록을 함으로써 성립한다. 빠이를 조직하는 근거법령은 “국토 및 환경정비법”(1995년 제정)이다.

Pays는 프랑스 국토의 75%에 해당하는 지역에서 만들어졌으며, 43%가 거주하는 지역을 포함하고 있다. 1999년 Voynet법과 2003년 마을계획 및 거주지법에 의하여 Pays의 역할은 증대되고 있다.

(2) 빠이의 행정체계상 위치

빠이는 프랑스 지방행정단위(구역)인 Department(데파르트망)과 Commune의 사이에 위치하나, 공식적인 행정구역은 아니다. Commune이 모여서 꼬문협의체(Communaute de Communes)를 구성하고 꼬문협의체가 모여서 빠이를 이루고 있다. 현재, 빠이는 전국적으로 303여개가 조직되거나 조직중이며, 100여개는 매우 활동적으로 운영중이다.

프랑스의 중앙정부 및 지방정부와의 관계를 살펴보면, 국가 및 지역권(Region)은 Pays가 지역발전을 주도할 수 있도록 제도, 자금, 연구 등 기술적 지원을 담당한다. Pays가 Department에 등록을 하여야 하나, Pays에 대한 지원은 Department간 협의체인 Region(레지옹)으로부터 이루어진다. 프랑스의 지방행정, 치안은 Department가 전담하고 Department권역 내에서 서비스공급에 한계가 있는 문화, 교육 등 분야를 담당하며, Region은 Department의 의원들로 구성·운영된다.

(3) 빠이의 구성 및 사업범위

빠이의 구성을 살펴보면, Pays가 속한 Department 의원, 꼬문협의체 대표, Commune 대표, 기타 시민대표로 지역발전위원회를 구성하고 있다. Pays의 규모에 따라 구성원의 범위 및 숫자는 다양하다. 그리고 지역발전위원회 하부에 분야별위원회를 구성하여 운영하고 있다. 분야는 경제, 관광, 환경, 혁신, 사회, 교통, 농업, 정보기술 등 다양하다. 그리고 지역개

발전문가 등 Pays의 운영을 지원하는 사무국을 운영하고 있다. Commune, Department에서 일부비용을 보조하고 있다.

사업범위를 살펴보면, 첫째, 지역개발사업으로 경관, 산, 강, 수자원, 숲, 도시정비, 통신보완 등을 하고 있다. 둘째, 경제발전으로 농업, 수공업, 서비스업, 지역특산물, 고용촉진 등의 사업을 하고 있다. 셋째, 교육으로 기초교육, 성인교육 등의 사업을 하고 있다. 넷째, 환경으로 쓰레기 처리, 자연보호, 지역자연공원 등의 사업을 하고 있다. 그 밖에 문화, 주거, 관광 등의 사업을 하고 있다.

사업범위는 광범위하나 중앙단위에서 추진되는 다양한 프로그램을 보충하는 방식으로 추진되고 있다.

빼이의 4가지 사업원칙은 첫째, 공동의 지역개발 프로젝트, 둘째, 지역내 모든 개발주체들의 참여, 셋째, 지리적, 문화적, 경제적, 사회적 일관성과 공통성을 갖는 지역, 넷째, 개발계획의 시행과 추진은 국가, 광역정부, 권역개발위원회 간의 계약 등이다.

권역개발위원회의 법적 지위는 다양하다. 지방세무서 관할 지역을 기준으로 결성(다른 방식도 가능)되고, 1901년 법에 근거한 사단법인으로서 조합형태를 이루고 있으며, 그밖에 법적으로 책임을 질 수 있는 비영리 법인의 특성을 지니고 있다.

권역개발위원회는 권역의 지도자, 사업자 단체 대표 등 다양하게 구성되어 있으며, 정책사업에 따라서는 민간 대표가 50% 이상 참여(LEADER)하고 있다. 권역개발위원회는 개발사업심의 및 의사결정을 하고 있으며, 사업계획의 활성화, 지역 주민들의 참여 독려, 사업시행결과를 평가하고 있다.

사업추진방식은 첫째, 계약에 근거한 지원방식, 개발현장을 가지고 권역개발위원회 광역정부 국가간에 계약을 통해 사업을 추진하고 있다. 그리고 채택된 사업별 계약을 통해 사업이 추진되면, 사업주체는 권역개발위원회가 된다.

사업범위는 관광 (역사·예술 마을, 지역관광 개발 등), 경제발전(지역공단, 기업지원 시설 등), 환경 (경관, 하천, 숲 등), 농업 및 공공서비스 등이다.

관련 지역개발 정책은 첫째, EU농촌개발정책, 지역개발 정책, 둘째, EU LEADER + 정책, 셋째, 프랑스 지역자연공원(PNR), 넷째, 중앙정부, 광역정부 시행 지역개발 정책 등이다.

(4) 빠이의 사업 추진방식

지역발전계획(Charter de Development)을 수립하고, 이 계획을 토대로 중앙정부와 Region 등과 통상적으로 4년 단위 계약(Contrat)을 체결한다.

지역발전계획에는 통상적으로 20년을 전망하는 ① 장기비전 제시, ② 지역여건 점검, ③ 지역내 활동주체의 관계 설정, ④ 연차별·테마별 중점 추진사업 설정, ⑤ 기대되는 목표와 성과, ⑥ 동원되어야 하는 자원들이 포함되어야 한다. 이 계획의 수립에는 3년이 소요된다.

또한 EU, Region, 프랑스정부의 지원프로그램을 동시에 받을 수 없다. 계약당시의 설정한 목표가 충실하게 이행되었는지의 여부를 평가한 후 다음단계의 지원사업 계약을 체결한다.

Pays의 권역은 Department간에 설정은 가능하나, Region의 범위를 벗어나지는 않는다.

〈Pays의 참여 가능 프로그램〉

- ① 유럽연합 농업당국이 농촌개발지원 정책차원에서 시행하는 LEADER(I , II, +)프로그램의 주체로 나섰다.
 - Local Action Group으로 활동하고 있으며, LEADER프로그램이 계약(Contrat)에 따른 재정지원이 원활하기 때문에 인기가 좋다.
 - * LEADER(농촌경제발전을 위한 행동연대, Liaison entre action de developpement de l'Economie Rurale).
- ② 프랑스 '환경 및 지속가능 발전부'가 추진하는 지역자연공원(PNR : Parc Nature Regional)프로그램에 참여한다.
- ③ Region이 주도하는 지역개발사업에 주체로 나선다.
 - 전국적으로 22개의 Region이 있으며, Region 지원프로그램에도 많이 참여한다.
 - * 그 밖에도 자체적인 추진사업, 관련공공기관과의 부분적인 사업 등 지역발전에 필요한 자체사업, 협력사업, 지원사업 등을 통해 활동을 활성화시켜 나가고 있다

사업집행은 Pays에 속해 있는 꼬문협의체 단위로 집행하게 된다. 빠이가 꼬문협의체(Communaute de Communes)의 집합체이므로 빠이단위의 지역발전계획수립 및 집행에서

는 개별 꼬문협의체가 주도적인 역할을 담당한다.

꼬문협의체(community of Commune)의 근거는 1990년대 후반에 제정된 슈벤느방법이며, 인구규모가 작은 꼬문 단위로는 청소, 학교 등 서비스 제공에 문제가 많고 복잡하여, 꼬문간의 관계를 재정립하기 위해 제정한다.

5. 일본의 농촌개발 추진체계

1) 농촌개발 추진체계 개편의 방향과 경과

일본에서 농업·농촌정책은 식량증산과 안정적 확보라는 산업정책에서 정주권정비와 경관사업을 중심으로 하여 지역정책을 강화하는 방향으로 변화되어 왔다. 1980년대까지는 식량증산, 도시와의 격차 시정, 내셔널 미니멈 달성, 1990년대는 농촌이 가진 다면적 기능의 발휘, 정주조건 정비는 1999년 이후는 자연생태계를 배려한 아름다운 농촌 만들기, 지역 요구 배려와 주민참여 정책 강화. 즉 ‘농촌’개발로 무게 중심이 이동해 왔다(박경·구자인, 2006).

〈표 3-10〉 일본 농정의 주요 시기 구분

시기구분	농정의 흐름	사업의 목적	사업의 명칭
I기 (1960년까지)	토지개량법 제정(1949)	식량증산	식량증산대책사업
II기 (1961-91년)	농업기본법 (1961) 종합농정 (1970)	생산성의 향상과 농업생산의 선택적 확대	농업기반정비사업 토지개량장기계획 (1~3차)
III기 (1992-98년)	신농정 (1992)	구조정책의 추진 농촌정주조건의 정비	농업농촌정비사업 토지개량장기계획 (4차)
IV기 (1999년이후)	신기본법 (1999) 토지개량법 개정(2001)	식료의 안정공급 확보 농업의 지속적 발전 농촌의 진흥 다면적 기능의 발휘 환경과의 조화 배려 지역의향중시, 지역과 연계 토지개량구 역할 증대	농업농촌정비사업의 새로운 전개 (2003년을 초년도로 하는 신계획 책정)

자료 : 농정연구센터, 2004, p.452.

농림수산성의 기본 역할로 최근 들어 농촌진흥정책을 명확히 설정하고 있다.

1999년에 제정된 신기본법(식료·농업·농촌기본법)에서 「농촌진흥」이 기본이념의 하나로 제기되고 있다. 또한, 2000년 5월 각의에서 결정된 중앙성청 설치법에서 농림수산성은 “21세기에 어울리는 농촌 만들기를 추진하기 위해 「농산어촌 및 중산간지역 등의 진흥(농촌진흥)」이라는 새로운 임무가 부과”되었다.¹¹⁾

2001년 성청 개편 결과로 농촌정비에 관한 타 성청 업무가 기본적으로 모두 농림수산성으로 이관하는 방향에서 조정되었다. 농림수산성 구조개선국과 국토청 지방진흥국이 통합되어 농림수산성 농촌진흥국으로 개편되었다.

농촌진흥국의 소장사무는 ‘농촌진흥’에 관한 중앙성청 횡단적인 정책의 제시와 조정, ‘농촌진흥’을 계획적으로 수행하는 사무(농업농촌정비사업)이며, 국토청의 지역진흥 업무 중에서 離島豪雪 지대의 ‘도로·하천’ 관련 업무는 정책입안 기능까지 농촌진흥국으로 이관되었다. 국토청의 지역진흥 업무 중에서 과소지역의 “정보통신” 업무는 총무성이 흡수하되, 지자체 자체사업으로 중심 이동 중이다.

2) 일본의 농촌 공간개발사업의 체계와 농촌진흥계획

일본 국토의 공간개발사업은 최상위계획인 ‘국토종합개발계획’과 이에 기초한 ‘국토이용계획’(전국계획, 광역 도도부현계획, 기초 시정촌계획)으로 구분된다. 그리고 개별 규제법에 기초하여 도시계획, 농업진흥지역정비계획, 삼림계획, 공원계획, 자연환경보전계획 등이 있다(박경·구자인, 2006).

일본 시정촌 단위에서 이루어지는 각종 공간계획의 유형과 관련 법률을 구분하면 다음 표와 같다.

11) 1999년 신기본법(식료·농업·농촌기본법) 제정에 따라 식료정책과 농촌정책(농촌진흥정책)이 농업정책과 함께 큰 의의를 갖게 되었다. 식료·농업·농촌기본법의 기본이념은 ① 식료의 안정공급의 확보, ② 다면적 기능의 발휘, ③ 농업의 지속적 발전, ④ 농촌의 진흥으로 이루어졌다. 신기본법을 기초로 ‘식료·농업·농촌기본계획(2000)’, ‘새로운 식료·농업·농촌기본계획(2005)’이 책정되고, 특히 농촌진흥에 관하여 ① 지역자원의 보전관리시책의 구축, ② 농촌경제의 활성화, ③ 도시와 농촌의 공생·대류, ④ 쾌적하고 안전한 농촌 삶의 실현 등의 4가지 시책방향이 제시되었다.

〈표 3-11〉 일본 시정촌 단위의 각종 공간계획 성격 구분

	종합계획 성격	부문계획 성격
시정촌 전역	시정촌종합계획 (지방자치법) 도시계획마스터플랜 (도시계획법) 농촌진흥기본계획 (식료·농업·농촌기본법)	국토이용계획의 시정촌 계획(국토이용계획법)
시정촌 일부	도시계획 (도시계획법) 시정촌 농촌종합정비계획 산촌진흥계획 (산촌진흥법) 과소지역자립촉진계획 (과소지역진흥특별조치법) 집락지역정비계획 (집락지역정비법) 농촌종합정비계획 (비법정계획)	농업진흥지역정비계획, 농용지이용계획 (농업진흥지역 정비에 관한 법률) 삼림정비계획 (삼림법) 시정촌 환경기본계획 (환경기본법) 농업기반정비사업계획

시정촌 단위에서 이루어지는 최상위계획은 「종합발전계획」 이고, 토지이용계획에 따른 발전계획으로서 「도시계획마스터플랜」, 「농촌진흥기본계획」 이 있다. 「도시계획마스터플랜」 과 「농촌진흥기본계획」 의 양자 모두 시정촌 전역을 계획대상범위로 하고 계획수립 시점과 기간도 일치되어 있거나 일치시키려 하는 경향이 존재한다. 다만 양자는 계획내용과 강조점을 서로 달리하고 있을 뿐이다.

「도시계획마스터플랜」 은 시정촌의 도시계획에 관한 기본방침으로서 1992년의 도시계획법 및 건축기준법 개정을 통해 새롭게 설정된 ‘시정촌 도시계획에 관한 기본적 방침’(도시계획법 제18조2)에 따라 도입되었다.

1999년 지방분권추진일괄법으로 기관위임사무가 폐지되고 2000년 5월의 도시계획법 전면개정에 따라 자치단체의 재량범위가 대폭 확대(용도 구분 등)되면서 농촌지역에서도 도시계획의 핵심 계획으로 위치지워졌다. 주민참가에 대한 상세한 기술이 제시되어 있다는 점이 큰 특징이다.

「농촌진흥기본계획」 은 1999년의 신기본법 제정에 따라 2001년부터 새롭게 도입, 시행되고 있는 제도이다. 국토이용계획법에 의한 「시정촌종합계획」 은 다분히 추상적인 지침만 제시되어 있다는 한계가 존재한다. 이 제도를 도입하기 이전에는 농촌부의 「농업진흥지역정비계획」 과 같은 부문별 토지이용계획이나 일정 구역 혹은 사업지구를 대상으로 하는 종합정비계획들만 존재했다. 핵심전략을 실현하기 위한 구체적 시책계획, 치밀한 주민참여방안까지 계획내용에 포함하고 있는 통합적 발전전략으로서의 성격을 가지고 있다.

기초지자체로서 복수의 시정촌(市町村)이 연대한 광역계획지구 설정이 가능하고, 또 도시계획구역까지 계획대상으로 포함하고 있다. 지역의 미래상과 관련해서는 20~30년을 목

표로, 지역진흥을 위한 구체적 테마와 시책은 10년을 목표로 계획을 수립하고 있다. 농촌 개발을 위한 마스터플랜에 해당하지만 법정계획은 아니고 계획 작성에 별도 보조금도 없다. 그러나 ‘농촌진흥종합정비통합보조금사업’ 등 각종 보조금 사업을 받기 위해서는 이 계획을 반드시 수립하도록 정책적으로 유도하고 있다.

〈표 3-12〉 시정촌 종합계획, 도시계획마스터플랜, 농촌진흥기본계획의 비교

	시정촌종합계획	도시계획마스터플랜 (일부 지역)	농촌진흥기본계획
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 총론 -계획의 배경과 개요 -지역여건 · 기본구상 -기본이념 -장래상 -장래지표 -토지이용구상 -주요 시책 혹은 테마 · 주요 시책별 구체계획 	<ul style="list-style-type: none"> · 계획의 배경 · 지역여건과 과제 · 전체 구상 -마찌쓰꾸리 목표 -기본과제 -장래 Framework -장래도시구조 -도시계획방침 · 지역별 구상 · 계획실현을 위한 시책 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역여건진단 · 지역의 과제 -농업, 생활환경, 도시와의 교류, 자연환경보전 등 · 지역장래상 -바람직한 장래상 -지역진흥테마 · 시책의 기본방침
계획기간	10년	20년	10년
범 위	시정촌 전역	시정촌 전역	시정촌 전역

자료 : 농어업·농어촌특별대책위원회, 「농어촌 종합개발계획 수립에 관한 연구」, 2004. 12.

3) 일본의 농촌개발정책·사업 개편의 최근 동향

(1) 성청간 협력: 정책군 방식의 도입

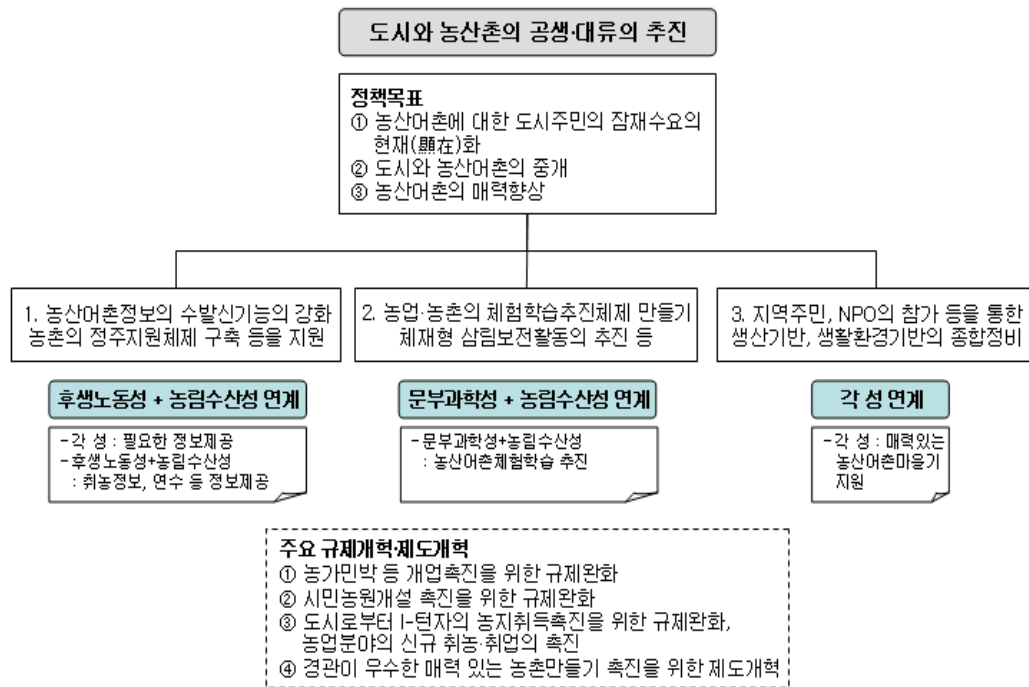
중앙정부 성청단위의 ‘종적예산’의 구조를 개선하고, 성청간의 연계를 강화하기 위해 2004년 정부예산 편성부터 정책군 방식을 도입하였다. 정책군 방식의 특징은 ① 규제개혁, 제도개혁 등과 예산조치를 결합시켜 구조개혁과 예산과의 연계를 강화하고, ② 원칙적으로 성청 횡단적으로 대응함으로써 정책의 실효성과 효율성 향상하며, ③ 보다 적은 재정부담으로 민간활력을 최대한으로 도출하려는 것이다.

각각의 정책군별로 정책목표와 평가지표, 규제개혁·제도개혁 사항, 예산 요구내용 등이 설정되어 있으며, 현재 총 18개 군(群)의 사업들이 실시되고 있다. ‘도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진’ 정책군의 경우, 후생노동성과 농림수산성은 ‘「농림업을 해보지(農林業を

やってみよう)」 프로그램’에 기초하여 취농·구인정보나 농업기술취득을 위한 연수에 관한 정보제공 등을 연계 실시하며, 문부과학성과 농림수산업성은 질 높은 농산어촌체험학습을 연계 추진한다. 또한, 기타 각 성청들은 연계하여 각 사업을 지원 또는 필요한 정보를 제공한다.

〈표 3-13〉 일본의 정책군사업 현황

	정 책 군	관계 성청
안심하고 생활할 수 있는 사회 구축	1. 건전한 심신을 배양하고, 풍성한 인간성 육성을 위한 ‘식육(食育)’ 추진	내각부, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산업성
	2. 목재이용 추진으로 환경과 인간의 조화로운 사회 구축	후생노동성, 농림수산업성(산림청) , 국토교통성, 환경성
	3. 유비쿼터스 네트워크를 활용한 먹거리의 안전과 안심도 향상	총무성, 농림수산업성
	4. 출산감소(小子化) 흐름을 바꾸기 위한 차세대 육성 지원	내각부, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산업성 , 국토교 통성
	5. 청년 장기실업자의 취업 확대	내각부, 문부과학성, 후생노동성, 경제산업성
	6. 세계 최선단의 ‘저공해 자동차’ 사회의 구축	총무성, 경제산업성, 국토교통성, 환경성
도시와 지방의 활성화	7. 건설업의 신규분야 진출 촉진지원	후생노동성, 농림수산업성 , 경제산업성, 국토교통성, 환 경성
	8. 경쟁적 연구자금의 개혁과 충실	내각부, 총무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산업성 , 경제산업성, 국토교통성, 환경성
	9. 콘텐츠 비즈니스의 진흥	공정거래위원회, 금융청, 총무성, 문부과학성, 경제산 업성
	10. 숲이 풍요롭고 안전 쾌적한 도시의 재생	내각부(방재담당), 경시청, 문부과학성, 후생노동성, 국 토교통성
	11. 도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진	총무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산업성 , 국토교 통성, 환경성
	12. 외국인이 쾌적하게 관광할 수 있는 환경의 정비	총무성, 법무성, 외무성, 농림수산업성 , 경제산업성, 국 토교통성
	13. 과학기술구동형 지역경제 발전	내각부, 금융청, 총무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림 수산업성 , 경제산업성, 국토교통성
안전한 사회 실현	14. IT를 활용한 의료 편리성 향상	후생노동성, 경제산업성
	15. 감염증 대책의 충실과 강화	문부과학성, 후생노동성, 농림수산업성 , 환경성
	16. 재해 등 긴급사태 대응의 강화	내각부, 총무성, 국토교통성
	17. 민간과의 협동(協働)으로 범죄자 갇새와 사회 복귀 지원체제의 구축	법무성
	18. 안전하고 효율적인 국제물류의 실현	금융청, 총무성, 재무성, 후생노동성, 농림수산업성 , 경 제산업성, 국토교통성



〈그림 3-13〉 ‘도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진’ 정책군의 사례

(2) 삼위일체 개혁에 따른 농림수산 관련 보조사업의 개혁

삼위일체 개혁은 국가가 보조사업 등의 권한과 재원을 지방으로 이양하고, 전국 일률적인 규칙이 아닌 각각의 지역 실정에 맞게 주민만족도를 높이는 행정서비스를 효율적으로 제공하기 위한 국고보조금 개혁, 세원이양, 지방교부세의 개혁을 말한다.

정부·여당합의에 의해 2005년, 2006년 2년간 농림수산성의 보조사업 개혁이 실시되었다. 이는 농림관계 보조금의 일부를 폐지하여 지방재원화 하고, 중앙정부는 국가가 반드시 해야 하는 사업을 중점화하여 직할사업으로 실시하며, 그 외는 기간을 정해서 단년도에 실시하는 사업을 제외하고 대부분 통합보조금·교부금화 함으로서 지방의 자율권을 향상하려는 것이다.

여기에는 ① 보조금 삭감 및 세원의 이양¹²⁾, ② 보조금의 통합교부금화(보조금의 통합과

12) 2004년에 250억엔, 2005년에 340억엔의 보조금을 삭감하여 지방 재원화(세원이양)한 것으로서, 주로 비공공사업부문의 보조금

지방재량권 확대, 주로 공공사업분야) 13), ③ 국고보조금의 삭감(지방으로의 재원이전 없이 국고보조금의 슬림화)14)이 이루어졌다.

〈표 3-14〉 일본 농림수산업성 보조금 개혁 현황

농림수산업성 보조금 개혁: 총 3,379억엔		
세원의 이양	통합교부금화	국고보조금 삭감
590억엔	984억엔	1,805억엔 (공공 1,351억엔, 비공공 454억엔)

(3) 효율적·효과적인 사업의 실시

효율적·효과적으로 사업을 실시하기 위해 비용 대 효과분석법 개선 등 사업평가의 충실, 조사·계획단계에서부터 유지관리에 이르는 종합적인 비용감축대책, 지방자주성이나 재량이 발휘될 수 있는 정책 등 다음의 5가지를 중점 추진하였다.

① 사업평가제도의 도입

사업평가를 통한 효율적이고 효과적인 사업을 실시하고 사업의 투명성·객관성을 향상을 위해 사전평가(1949), 재평가(1998), 사후평가제도(2000)를 도입하였다. 사전평가에 있어서 채택시의 체크리스트를 다단계평가로 개선하고, 외부경제효과를 적절하게 측정할 수 있도록 비용 대 효과분석법을 개선하였다. 평가결과를 시책에 반영하고, 사전·재·사후평가의 결과를 일괄 정리하는 '사업평가지도(map)'를 도입하였다.

② 역할이 끝난 사업제도의 폐지

경제사회정세나 국민의 수요변화에 따라 사업을 수정·보완하고, 역할이 작아진 사업을 수정·폐지하였다.

③ 비용감축대책

1996년 대비 2002년 12.8% 감축을 달성하고, 2002년부터 농가·지역주민참가형 직영시공

13) 2005년에 성청연계교부금 창설로 440억엔(지역재생교부금 중 농림수산업성 부담분), 2006년에 새로운 교부금(里山エリア재생교부금 등)의 창설과 기준교부금의 확충으로 544억엔

14) 2004년에 비공공사업 부문에서 454억엔, 공공사업부문에서 2005년에 744억엔, 2006년에 607억엔 슬림화

제를 도입하였다. 2007년까지 5년간 15%의 종합비용 감축을 도모하고, 민간기술력 활동에 의한 설계 최적화, 직영시공의 추진 등 지역특성을 중시하였다.

④ 공기(工期)관리의 철저(2001)

한도공기의 설정(직할사업 9년, 보조사업 6년), 미착공지구의 중지, 재평가 등을 통한 공기관리 철저 등을 도모하였다.

⑤ 지방 자주성과 재량의 확대

통합보조금화 추진(2002), 통합보조사업, 교부금사업의 확충, 도로·오수처리시설 정비 교부금 등 타 성정과의 연계를 촉진하였다.

(4) 보조금·교부금 개혁으로 지방의 자주성·재량성 제고

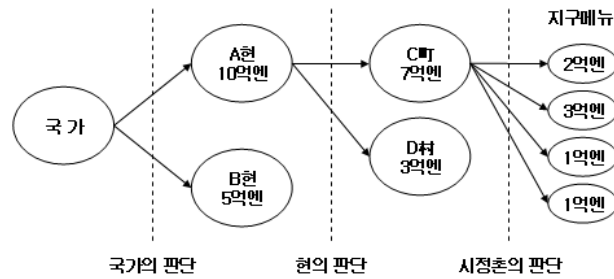
사전평가보다 사후평가를 중시하는 보조금 기본방침을 전환함으로써 행정절차를 대폭 경감하고 지역의 자율성을 확대하였다. 기존에는 사업마다 정해진 요건에 따라 상세히 심사하고, 개별 시책마다 규모·구조 등도 엄밀히 심사하였으나, 새로운 방식 하에서는 사전 심사를 간소화하고¹⁵⁾, 사후평가를 중시하고 있다.¹⁶⁾

지역이 제안하는 메뉴도 보조대상으로 하였다. 기존에는 국가가 정한 메뉴 중에서 선택 하였으나, 새로운 방식에서는 국가가 정한 메뉴를 포함하지 않는 경우에도 지역이 필요하다고 판단되는 메뉴라면 보조대상으로 하고 있다. 이에 따라 타 사업에서 과거에 정비한 시설의 개수(改修) 등 기존의 재원활용이 용이하고, 하드사업에서도 소프트적인 사업이 가능해졌다.

각 메뉴간·지구간의 배분은 지방의 재량에 위임하였다. 기존에는 개별사업마다 사업신청을 받아 교부액을 결정하였다면, 새로운 방식에서는 통합된 교부금 일체로 사업을 신청하고 채택된 계획 전체에 관하여 예산을 분배한다.

15) 성과목표와 방향 일치여부, 목표달성가능성만 심사

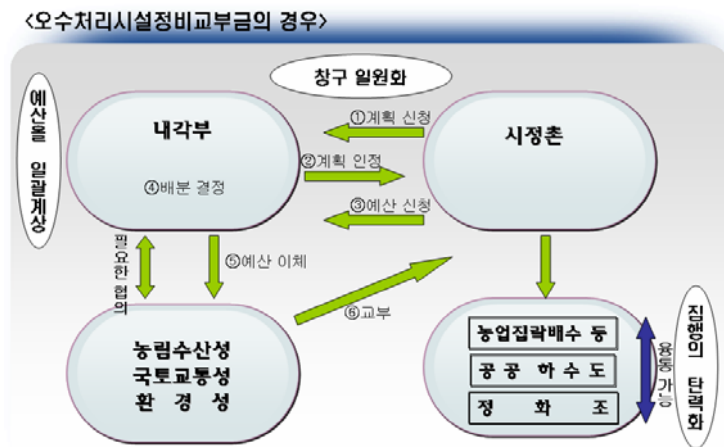
16) 사업실시 후, 성과목표의 달성여부 평가, 개선조치 요구



〈그림 3-14〉 통합교부금 분배 방식

기존의 보조금사업도 대폭 개혁하였다. 농정개혁 방향에 따라 177개 사업을 7개 교부금 (2005년) 사업 즉, ① 식(食)의 안전·안심 확보, ② 강한 농업 만들기(強い農業づくり), ③ 활기찬 지역 만들기(元氣な地域づくり), ④ 바이오매 환(環) 만들기, ⑤ 삼림 만들기, ⑥ 강한 임업·목재산업만들기(強い林業・木材産業づくり), ⑦ 강한 수산업 만들기(強い水産業づくり) 라는 7개 교부금사업으로 통합하였다.

성청간 연계 강화 및 행정절차의 간소화를 도모하였다. 다시 말해서 여러 성청에 걸친 - 복수의 사업을 하나의 계획으로 통합하여 신청하고 교부금을 교부받을 수 있도록 하여 사업이 원활히 실시되도록 하였다.

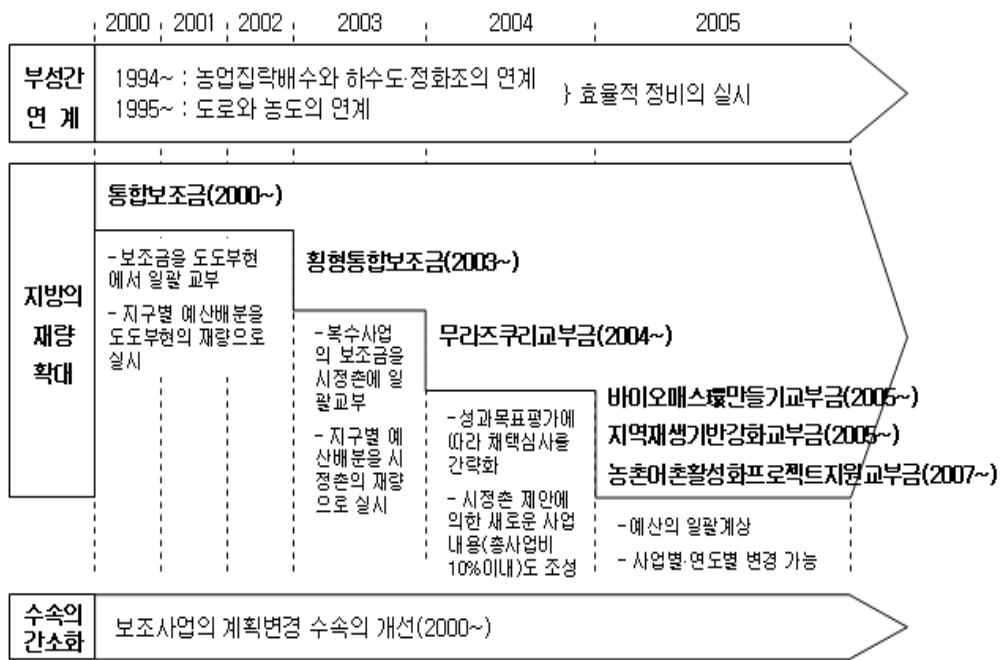


〈그림 3-15〉 성청간의 연계 강화 사례 (오수처리시설정비 교부금)

새로운 보조금 및 교부금 제도를 창설하였다. 2000년 통합보조금을 도입하여 순차적으로 확충하고, 2003년도에는 시정촌의 재량을 확대한 새로운 통합보조금제도(횡형(橫型)통합보조사업)을 창설하였다.

2004년에 교부금제도(무라즈쿠리교부금(むらづくり交付金))를 창설하고, 2005년에는 '지역재생기반강화교부금'으로서 '오수처리시설정비교부금'과 '도로정비교부금'을, 2007년에는 '농산어촌활성화프로젝트지원교부금'을 창설하여 지방의 자주성·재량성 향상을 도모하였다.

특히, 교부금제도는 채택 요건보다 성과목표를 중시하고, 지방공공단체의 판단만으로도 연도별 사업량 변경이 가능하여 횡형통합보조사업보다 시정촌의 재량도 향상에 기여하는 바가 더 크다.



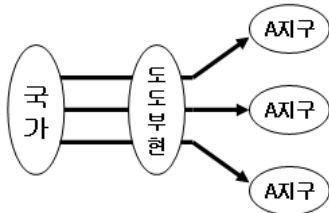
〈그림 3-16〉 일본의 농업·농촌정비사업에 있어서 보조금 개혁 순서

〈표 3-15〉 보조금, 통합보조금, 무라즈쿠리교부금의 특징 비교

구 분	일반보조금	통합보조금	횡형통합보조금	무라즈쿠리교부금
사업 선정	o 국가가 정해놓은 시설에서 정비대상 선정	o 국가가 정해놓은 시설에서 정비대상 선정	o 국가가 정해놓은 시설에서 정비대상 선정	o 국가가 정해놓은 메뉴에서 정비대상 선정하되, 시정촌 제안 신사업도 가능(10%)
심사 및 채택 방법	o 지방농정국사업계획심사, 본성사업계획개요 심사 및 채택 (일부 농정국 채택)	o 도도부현-사업계획심사, 지방농정국-사업계획개요 심사 및 채택	o 도도부현-사업계획심사, 지방농정국-사업계획개요 심사 및 채택	o 시정촌-사업계획심사, 도도부현-사업계획개요 심사, 지방농정국-목표·지표 달성여부 심사 및 채택
교부 방식	o 국가가 지구마다 교부	o 도도부현 재량으로 교부	o 복수사업 보조금을 시정촌 재량교부	o 도도부현 재량으로 교부
예산의 융통성	o 예산의 융통성이 없음	o 1년 예산의 지구간 융통가능	o 1년 예산의 지구간 융통가능	o 예산의 지구간 융통 및 년도별 사업량 변경 가능
평가 및 조치	o 사업실시 효과의 정성적 평가·공표	o 사업실시 효과의 정성적 평가·공표	o 사업실시 효과의 정성적 평가·공표	o 사업달성상황을 정량적으로 평가·공표, 달성되지 못한 경우는 개선조치

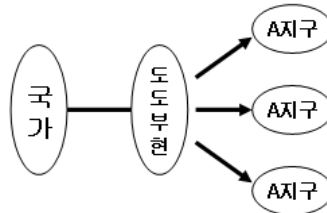
【종 래】

국가가 지구별로 보조금을 교부



【통합보조사업】

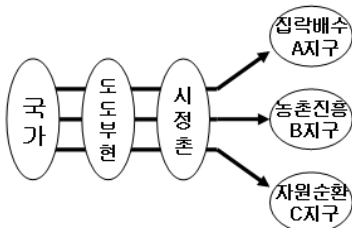
일괄 교부한 보조금을 도도부현이 배분



〈그림 3-17〉 통합보조사업의 구조

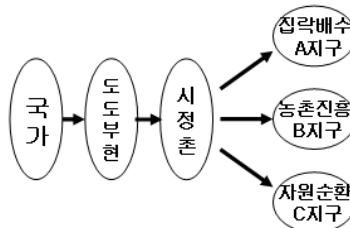
【종 래】

국가가 지구별로 보조금을 교부



【횡형통합보조사업】

일괄 교부한 보조금(복수사업)을 시정촌이 배분



〈그림 3-18〉 횡형통합보조사업의 구조

6. 외국사례의 시사점

1) 종합계획 하에 부문정책의 통합과 추진체계의 혁신

유럽과 일본은 공히 농촌의 다원적인 발전을 담보하기 위한 통합적 추진체계를 갖추어 왔다. 유럽은 EU와 중앙정부가 사업메뉴와 관련예산, 우선투자 분야를 설정하고, 지방에서 중장기 농업농촌발전계획을 수립하면, 중앙정부가 성과계약을 맺고 포괄적으로 관련예산을 지원하고 있다. 일본의 경우 유사사업을 통합하여 통합보조금 사업을 창설하고, 최근에는 교부금제도를 만드는 등 지방의 자율권을 보다 확대하는 방향으로 농촌개발제도를 개편하고 있다. 다만 아직 시정촌이 수립하는 '농촌진흥지역 정비계획'이 유럽처럼 전면적이고 구속력 있는 계획이 되지 못하여 완전 지방주도의 통합적인 계획수립체제가 정착하지 못하고 있으며, 일부 농촌개발사업들은 여전히 개별 단위사업으로 추진되는 한계를 가지고 있다(박경·구자인, 2006).

2) 농촌개발정책의 대상과 범위: 다원적 농촌발전

유럽의 경우 1960년대 및 70년대의 농촌개발정책은 농업생산기반 정비와 도·농격차 시정을 위한 농촌생활환경 개선에 초점을 두었지만, 현재는 환경보전과 농촌사회경제의 다양한 발전에 두고 있다. 이를 위해 EU는 농촌발전정책의 범위와 대상을 농업의 다양한 발전과 농촌의 경제사회발전에 특화하고, 기초생활환경개선은 EU의 공동농업정책 농촌개발정책(RDR)에서 분리하여 낙후지역 사회간접자본 지원분야인 구조기금의 유럽지역개발기금(ERDF)에서 별도로 지원하는 방식을 취하고 있다(박경·구자인, 2006).

영국은 낙후지역 및 농촌의 주택, 도로, 교통 등은 부수상실(Deputy Prime Minister)에서 관장하고, 농촌발전계획(ERDP)은 환경식량농업성(DEFRA)에서 총괄적으로 담당하고 있다. 일본도 기존의 농촌개발 및 정비사업을 1990년대 이후 농촌경제의 활성화와 다양성 추구로 전환하고 있으나, 유럽과 달리 여전히 기반시설 정비를 농촌개발정책의 주요 내용으로 하고 있다.

3) 지역사회개발 원리에 충실한 농촌개발사업 추진

이전에 EU에서 추진하는 지역개발 사업으로 INTEREG 사업이나 EQUAL사업이 있고, 각 국가 마다 자체적으로 추진하는 지역개발 사업이 있었지만, 지역사회개발의 원리에 맞추어 추진한 것이 아니었다는 비판 속에 선도적인 유럽 농촌사회학자들이 협력하여 농촌 지역사회개발의 모델을 제시하여 각 국가들이 이러한 모델에 따라 농촌개발사업을 추진하도록 하였다.

이후 LEADER 모델은 독일의 Aktiv Regionen, 스페인 Proder, 핀란드 POMO, 그 외 국가에서도 자체적인 농촌개발사업으로 이어져 추진하고 있다. 그런데 이러한 모든 사업이 지역사회개발의 원리에 맞추어 추진되고 있다.

사업권역을 광역화하여 자원동원의 효율성 제고와 지역 간 및 주민 간 경쟁강화를 중시하고 있다. 유럽의 농촌개발정책에서 중요시하는 두 가지는 효율적인 자원동원을 위한 지역 내/외 파트너십 구축과 지역 간 경쟁이다. 효율적인 자원동원을 위한 파트너십 구축은 통합적 농촌개발을 위한 필수요건으로, 이를 통해 효과적인 자원동원을 이룩할 수 있다. 지역 간 경쟁은 단위사업지역 내에서의 지역 간 경쟁을 말하는 것으로서, 단위사업권역을 더 넓게 확대하여 단위사업권역 내에서도 농촌개발주체들 간의 경쟁을 유도하는 것이다. 이를 통해 다양한 사업 내용을 개발할 수 있고, 사업들 간 우열 경쟁이 이루어지도록 할 수 있다.

EU 집행위원회는 LEADER 사업지역이 기존의 국민국가들 내에서 행정적인 경계에 의하여 사업이 추진되기 보다는 새로운 지역의 정체성을 가지도록 하는 것에 주안점을 두었다. 그리하여 사업지역 선정에서 10만명 이상의 주민이 거주해야 할 것을 강조하였다. 영국(England)의 경우 20개 LEADER 사업지역에서 사업지역이 1000km²의 면적과 평균인구가 5만 2천명이고, 세 개의 district(England 행정구역 단위)가 함께 하도록 하였으며, 때때로 카운티(counties) 행정 경계단위를 넘어서 사업이 추진되도록 하였다. EU 전체적으로 LEADER 프로그램 현황을 살펴보면 농촌개발사업을 하고 있는 지역이 전 국토의 36.0%에서 69.0%를 차지하고 있을 정도로 많은 면적에 걸쳐 이루어지고 있다. 해당지역의 인구도 전체인구의 7.0%에서 26.8%로 많은 편이다.

이에 비해 우리나라의 농촌마을종합개발사업의 경우 3년간 사업지역의 총면적은 2,062.5

km²로 전체 국토면적의 2.3%에 불과하다. 또 사업(마을)당 평균 사업지역 면적도 21.6km²에 머물러 있는 실정이다. 따라서 향후 국토계획에 맞추어 전국의 문화적, 수계적 동질성을 기준으로 전국토를 지역개발사업으로 권역화 하여 체계적인 지역개발 정책을 추진해야 할 것이다.

주민들의 자발적인 의지가 농촌개발사업에서 핵심적인 성공요인이므로 민간부분의 사업비 부담비율을 주민의 동기부여와 참여의지의 기준으로 설정해야 한다. EU의 국가들은 지역주민이 자발적인 의지를 모아서 계획서를 제출하면 심사과정을 거쳐서 어떤 사업내용이든 농촌개발사업으로 인정하고 있다. 다만, 선정에서 우선순위를 두는 것은 첫째, 농촌관광을 할 수 있을 정도로 문화적 유산과 자연자원이 풍부한 지역, 둘째, 바이오 에너지를 가치화 할 수 있는 지역, 셋째, 인구를 받아들일 수 있는 지역, 넷째, 농촌지역에 기술을 제공할 수 있는 지역으로 하고 있다. 이러한 이상의 선정조건에서 일자리창출을 가장 중시하고 있다.

4) 농촌(지역)개발기구(Agency)의 설치 · 운영

지방단위 현장에서 사업을 추진하는 입장에서 보면 중앙정부에서 추진하는 여러 부처의 농촌개발사업과 중앙정부와 지방자치정부와의 협력을 원활하게 조정하기 위해서는 농촌개발기구 혹은 지역개발기구(Agency)가 필요하다.

지방분권은 농촌개발 추진체계로서 지방분권에 따른 거버넌스 시스템이 매우 중시되고 있는데, 이러한 거버넌스 시스템은 농촌개발을 위한 행정체계의 개편과 농촌개발을 지역단위에서 수행하는 Agency의 역할이 매우 중시되고 있다.

중앙정부 또는 지방정부의 농촌개발정책을 효율적으로 추진 할 수 있는 농촌정책 시스템을 구축하여야 한다. 이전 하드웨어 중심의 농촌개발정책에서는 사업 예산 집행이 사업성과와 직결될 수 있기 때문에 담당 공무원이 정책사업 프로세스에 크게 관여할 필요 없이 행정서류 작업만으로 사업의 집행이 가능하였다.

그러나 네트워크와 주민역량강화를 중시하는 소프트웨어 중심의 농촌개발사업에서는 이전과 달리 공무원이 주민과의 접촉을 통한 변화촉진자로서의 역할을 해야 한다. 따라서 이에 적합한 새로운 농촌개발정책 실행 시스템이 필요하다. 선진국에서 농촌개발정책은 다양

한 개발주체들과의 파트너십과 주민역량강화를 가장 중시하고 있다.

Agency는 이러한 파트너십을 구축하는데 있어서 중심적인 역할을 하고 있다.

잉글랜드의 Regional Development Agency나, 프랑스의 Pays 신디케이트, 독일 헤센주의 Hessen Agentur와 같은 기구들은 별도로 농촌개발 혹은 지역개발을 추진하기 위한 기구이다. 이러한 별도의 기구가 없는 국가들도 기존의 LEADER 프로그램의 LAG를 개발기구로 활용하고 있으며, 각 국가 자체적인 농촌개발사업도 이러한 기존 개발기구와 연계하여 추진하고 있다.

독일의 농촌개발정책의 추진기구들은 지방에 기반을 두고 있는 지방농정기구로 구성되지만, 영국의 농촌정책 추진기구들은 지방조직과 분리된 중앙정부의 지역사무소 내지 전국 단위 조직들로 구성되어 있다. 이러한 관계로 지역개발 추진 기관 간의 조정이 미흡하다. 그리하여 지역단위에서 이러한 지역개발정책 효과적으로 조정하는 Agency의 역할이 필요하게 되고 그러한 측면에서 Regional Development Agency의 역할이 중시되고 있다. 이러한 경우 지역개발 각종 정책에 대한 자문 기능을 수행하고 있는 지역의회의의 기능과 역할은 중요하게 될 것이다.

프랑스의 경우 지역단위에서 DIACT와 파트너십을 구축하여 프로젝트를 수행하는 기관은 지방정부(코뮌, 코뮌협의체), 광역단위 지방정부인 데파르트망이 있으며, 실질적인 사업 권역으로 구성된 빠이(project territories)와 지역의 국립공원, 지역활동그룹(Local Action Group)이 있다.

중요한 것은 어떤 형태의 Agency를 만들 것인가에 있다. 유럽에서는 LEADER 프로그램의 LAG가 Agency의 기본적인 모형이 되었다. 우리나라에서는 이러한 경험이 없는 상태에서 지방정부는 지자체단체장의 의지에 따라서 여러 가지 형태가 나타나고 있다. 진안, 청도군의 사례가 있으며, 그 외에도 지역개발사업을 효과적으로 추진하기 위하여 지방공사를 설립하여 추진하고 있는 사례도 있다.

Agency내의 의결기구(지역대표자)와 사업수행부(전문가)를 구분하여 시군단위 Agency에서 농촌개발 위원회(Board)의 실질적 역할과 권한을 강화해야 한다. Agency의 전문성과 자율성을 강화하기 위해서는 농촌개발 Agency 내에 사업부서와는 별도로 각 Agency에서는 지역을 대표하는 위원회의 역할과 권한을 강화하여 개발사업의 책임성과 정당성을 확보해 나가야 한다. EU 국가의 사례를 보면 기초 지자체 공무원, 기초의원, 지역각종 조직체나 취미클럽으로 구성된 40-80인으로 구성되어 개발사업에 대한 중요한 의결을 한다(프

랑스 Pays, 잉글랜드 Regional Development Agency, 독일 Agentur 사례).

중요한 것은 이들 기구가 사업실행을 위한 직접적인 사업비를 가지지 않으면서 농촌개발정책사업이 유연하게 이루어질 수 있도록 지원하는 역할만을 하고 있다는 점이다. 이들 조직은 농민조직이나 지역주민조직이 중앙정부, 지방정부와 계약을 맺어서 사업을 실행할 수 있도록 촉진하는 역할만을 한다.

서유럽 국가의 개발기구의 성격은 2가지로 구분될 수 있다. 그것은 '개발기구'(Public Agency)와 '공사'(Public Cooperation)이다. 두 가지 모두 정부예산을 사용한다는 공통점을 가지고 있지만, 차이점은 영리사업 유무에 따라 구분될 수 있다. 농촌개발 Agency의 경우에 수익사업이 없는 '개발기구'의 성격과 영리사업을 하는 '공사'의 성격을 구분하지 않음으로 인하여 과도한 예산낭비라는 비판을 받고 있으므로, 농촌개발 Agency의 사업에 있어서 이러한 구분을 뚜렷이 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

5) 농촌개발의 추진체계, 접근방법, 사업내용의 동시적 통합

서유럽, 미국 등 선진국가에서 개발기구들의 사업내용은 매우 다양하다. 개발기구가 수행하는 사업 내용은 행정업무를 제외한 지역단위 정부 정책사업 대부분을 포함한다. 기업투자 유치, 관광마케팅, 교육지원사업, 사회복지사업, 향토산업 육성 등 매우 다양한 사업이 추진되고 있다.¹⁷⁾

후진국형 농촌개발사업은 하부시설, 소득증대에 주로 초점을 두고 있으며, 선진국형 농촌개발사업은 직업창출과 삶의 질 향상에 목표를 두고 있다. 주민들이 자발적인 의지를 모아서 계획서를 제출하면 어떤 종류의 사업이든 심의과정을 거쳐서 개발사업으로 수용될 수 있도록 해야 한다.

서유럽의 사례에서 보듯이 농촌 개발기구들은 농업의 범위를 벗어나 기업투자유치, 관광마케팅, 교육지원사업, 사회복지사업, 향토산업 육성 등에 간여하고 있다.

농촌협치의 새로운 구조와 과정을 위해서는 시군, 지역의 초등학교, 농업기술센터, 농민조직체, 영농조합법인, 동창회 등 지역친목 조직, 취미클럽, 향우회, 봉사단체(라이온스, 로

17) 개발기구가 이러한 사업을 직접 시행하는 것이 아니라 주민들이나 조직체의 사업시행을 촉진하고 도와주는 형태이다.

타리), 농촌개발위원회, 농촌개발지구, 직업훈련센터, 상공회의소, 창업지원사업소, 소규모 향토기업체 등과 같은 조직체들이 개발과정에 적극적으로 참여해야 할 것이다.

사업의 성격에 따라 참여 조직이나 이해당사자들은 달라지겠지만, 지역사회에 새로운 일자리 창출을 최우선으로 하는 것이 중요하다. 서유럽의 경우 지역 파트너십 접근방법을 통해 사업을 진행하고 있다. LEADER의 경우 프로그램을 계획하고 관리할 지역사업수행 조직체(Local Action Groups)를 통해 사업을 추진하고, 전문가집단이 사업을 촉진하는 역할을 수행한다.

6) N+2 시스템을 적용한 농촌개발정책 추진

EU의 새로운 농촌개발정책에 있어서도 그 동안 경험을 바탕으로 세출예산의 방식을 변경하였다. N년도의 재정적 의무이행 세출예산은 N+2년 말까지 만들어질 수 있도록 하였다. 그리하여 소진하지 않은 예산은 자동적으로 N+2년까지 예산 소진 의무이행이 연장될 수 있도록 하였다.

7) 직접지불금 예산의 농촌개발예산으로의 전환

EU국가들은 2007-2013년까지의 새로운 농촌개발정책을 수립하면서 농촌개발정책 예산을 증가하고자, 종래 직접지불금 중 대농에게 지불되는 직불금을 농촌개발기금으로 전환하였다. EU는 직접지불금 중 최근 20%까지 농촌개발기금으로 전환하도록 하고 있다.

제4장 농촌정책 추진체계 정비방안

1. 중앙정부 차원의 농촌정책 추진체계 정비

1) 삶의질향상계획 중심의 통합적 농촌개발정책 추진체계의 구축

우리나라의 농촌개발정책과 사업이 통합성과 연계성을 확보하기 위해서는 권역과 관할 사업을 미리 정하고 거기에 따라 농촌개발사업을 설계하려는 기존의 관행에서 벗어나야 한다. 먼저 농촌개발사업의 개념, 목적, 수단 등에 대한 원칙과 내용을 정립하고, 농촌개발의 다양한 수요에 맞추어 차별성 있게 사업들을 설계한 이후, 이의 추진과정에서 어떻게 연계성과 통합성을 확보할 것인가, 또 각 부처별 기능의 특성에 따라 어떻게 담당사업을 나눌 것인가가 논의되어야 한다(박경·구자인, 2006).

농촌개발정책의 운영방식에 있어서도 대상사업을 현재와 같이 부처별 열거된 사업을 지자체가 수동적으로 선택하는 방식으로 운용하기보다는 중앙정부는 농촌발전전략의 비전을 제시하고 지방자치단체는 자체적인 지역 농업·농촌전략에 바탕을 둔 종합적 사업체계를 구축하여 예산지원을 신청하고 중앙정부가 이를 조정하는 이른바 Bottom-up 방식에 근거한 거버넌스(governance) 방식을 지향하는 것이 필요하다.

이런 점에서 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하 “삶의질향상특별법”이라 한다)을 제정(04.3)하고 범정부적인 삶의질향상위원회를 구성하여 15개 부처(청)에서 시행하는 농어촌 복지·교육·지역개발 등을 포괄하는 “농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획”(이하 “삶의질향상계획”이라 한다) 수립하여 추진하는 것은 통합적 농촌개발정책 추진체계의 구축이라는 점에서 의의가 크다.

“삶의질향상계획”은 농산어촌 문제에 대해 처음으로 범정부적으로 기획·조정을 할 수 있는 추진체계를 만들어서 추진했다는 측면에서 획기적인 정책모델이라고 볼 수 있다.

그럼에도 아직까지는 농촌계획의 수립 및 집행주체의 다원화에 따른 상호연계성의 부족,

부처별 분산개발로 인한 효율성 확보의 곤란, 중앙과 지방, 지방 내부의 관련 주체간 파트너십의 부족, 농촌공간의 효율적·합리적 개발의 토지이용계획의 부재 등의 문제를 안고 있다.

따라서 삶의질 특별법상 시·군계획을 활용한 농촌계획을 수립·추진할 필요성이 크다. 삶의질법 제7조에서 규정하고 있는 시·군 농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발계획(“시·군 계획”이라 함)을 보완하여 농촌계획으로 활용하고, 보완방안의 하나로써 농촌공간의 토지이용계획을 추가하여 향후 농촌 개발사업의 효율성을 기할 필요가 있다.

우선적으로 삶의질특별법상 시·도계획, 시·군계획은 5개년 기본계획에 따라 작성되는 하향식 계획수립 체계를 수정하여 시·군의 수요를 우선적으로 반영하고, 각 부처와 지자체 간, 각 부처간 협의를 통한 순차적이고 체계적이며 실현가능한 시·군 계획을 수립할 필요가 있다. 또한, 중앙부처와 협의를 통해 시·군 계획 수립하는 경우 컨설팅 비용, 계획수립 매뉴얼 및 진단시스템 수립비용 및 이를 추진하는데 필요한 재정지원 등 정부 차원의 지원이 필요하다.

수립된 시·군 계획을 추진하는 과정에서 중앙정부는 계획대로 사업집행이 될 수 있도록 사업내용, 진행순서, 타 사업과의 연계체계를 존중하는 시스템을 마련하고, 관련 부처간 농어촌 지역개발사업에 대한 사전 협의와 조정을 위해 농림어업인의삶의질향상및농어촌지역개발실무위원회 산하에 농어촌지역개발협의회를 조기에 구성하여 운영을 활성화할 필요가 있다.

또한, 삶의질향상위원회의 효과적 운영을 지원하기 위한 사무국의 기능 강화하고, 삶의질향상위원회의 실질적 조정 기능을 강화하여 부처별 사업을 종합화하고 연계시킬 수 있도록 한다. 이와 함께 점검·평가시스템을 보완하여 평가결과에 따른 환류기능을 강화할 필요도 있다.¹⁸⁾

18) 프랑스에서는 수상실 산하에 지역개발계획부처간위원회(CIADT)를 상설화하여 조정역할을 담당하고 있다.

영국의 농촌개발정책(ERDP)은 환경식료농촌부(DEFRA)가 주관하고 있다. 농촌개발정책에 관련한 최고 의사결정은 DEFRA의 ERDP Ministry of Board에서 이루어지며, 중앙정부부처들간의 협력을 강화하기 위해서 PAG(Policy Advice Group)라는 정책자문기구를 도입하고 있다. PAG에 참여하고 있는 정부부처 및 기관들은 부총리실(ODPM), 문화미디어체육부(DCMS), 통산산업부(DTI), 지역발전청(RDA), 자연청(English Nature), 전원청(Countryside Agency), 문화재청(English Heritage), 환경청(The Environment Agency) 등이다.

2) 중앙부처간 농촌개발 조직 및 기능의 재설정

중앙부처간에 '공간적 분할체제'로 되어있는 현재의 농촌개발업무를 '기능적 분담체제'로 전환토록 한다. 모든 농어촌지역을 일반농촌·오지농촌·산촌·어촌·도서 등으로 부처간·사업간 분할하는 체제로부터 가급적 부처별 기능에 맞추어 업무와 사업을 분담하는 체제로 전환토록 한다. 이와 같이 관련 중앙부처간의 기능을 명확히 구별함으로써 중앙부처 차원에서 중복과 혼란을 방지할 수 있으며, 자치단체 차원에서는 중앙부처와의 수직적 업무연계가 분명해짐으로써 사업추진의 효율을 도모할 수 있을 것이다(박경·구자인, 2006).

부처별 기능에 맞춘 업무·사업 분담의 기본방향은 부처 혁신 및 기능조정과 연계하여 추진하고, 현재의 사업들은 미래지향적 관점에서 유지·발전·통폐합·조정토록 하며, 앞서 언급한 바와 같이 주무부처를 중심으로 부처간 협력체제를 구축해야 한다. 궁극적으로 중앙부처의 미션 재설정과 조직진단을 통해 조직·기능·재원의 재편과 연계하여 중앙부처간 조직 및 기능을 조정하되, 이러한 작업이 완료되기 전에 부처간 농어촌 지역개발 기능의 재조정이 필요한 경우에는 현재의 정부조직법 상의 부처별 역할과 임무(mission)에 근거하도록 한다.

2. 중앙-지방간 농촌정책 추진체계 정비

1) 중앙과 지방의 사무 재배분

기관위임사무이면서 지역적 성격이 강한 균특회계에 포함되어 있는 농촌지역개발사업은 지방에 이양하도록 한다.

미국의 NRDP는 정부부문만이 아니라 영리, 비영리 민간부문조직까지 총괄하는 다차원적인 농촌개발연대조직이다. 이는 농무부 장관으로 하여금 주정부, 지방정부에 대해 전국적인 차원에서 농촌개발프로그램을 총괄 조정할 수 있게 해주는 기능을 하고 있다.

일본의 경우는 「식료·농업·농촌기본법」(1999년)과 중앙성청의 개혁조치(2001년)로 농림수산업이 농촌정책의 주무부처로 역할이 강화되었다. 이 과정에서 과거 국토청의 지역진흥과 기능, 조직개편 전의 농림수산업 구조개선국의 기능 일부, 또한 농촌정책과의 신설 등을 통해 설립된 농촌진흥국이 농촌진흥정책의 주무부서로 등장하였다(박경·구자인, 2006).

지방사무의 성격이 강한 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을 등의 마을단위 사업까지 중앙에서 관여할 이유와 필요성이 없다. 다만, 이 사업들은 지역농업발전과 지역경제활성화에 기여하는 측면이 크면서도 국민경제 전체로 볼 때 농촌적 가치보전과 농업유지라는 외부경제효과도 일정 정도 가지므로 지역에 모두 맡겨두면 수익과 부담의 불일치 때문에 누출효과만큼 저공급될 가능성이 있다. 따라서 누출효과만큼 추가 공급을 유도하는 국가의 개입이 필요하다.

국가와 지방의 공동 정책영역은 국가와 지방이 파트너십을 형성하여 국가 차원의 전략 수립과 해당재원은 중앙이 담당하고 구체적 실행계획과 대상자 및 대상지역의 선정은 지역이 나누어 하는 식으로 사업내에서 역할분담을 할 수 있다.

국가적 사업의 성격이 강한 경우는 중앙정부가 주도하되, 특작과 같이 지역적 성격이 강한 작물이나 조건불리지역 직불제와 같이 지역성이 동시에 작용하는 사업에 한해서는 지방자치단체도 일정부분 역할을 분담할 필요가 있다.

이와 함께 중앙과 지방간의 역할분담 조정과 함께 중앙부서의 조직의 지역화(regionalization)도 필요하다(김용웅외 2003). 영국의 경우 지역별 농촌발전계획의 승인과 예산의 배정은 환경식품농촌부(DEFRA)의 지방 조직인 지방농촌발전청(RDS)에 맡겨져 있다. 일본은 농림부 산하의 지역별 지방농정국에 담당한다. 최근에는 농림부와 자치체간의 협상과 계획 및 사업승인, 변경에 관한 권한을 각 지역의 지방농정국에 대부분 넘겼다. 우리나라의 경우는 일본이나 영국처럼 지방의 실정을 지역관점에서 파악하고 중앙의 정책을 지방에서 실시·조정할 수 있도록 농림부 산하의 지방농정국(혹은 청) 설립의 검토가 필요하다. 즉, 지방분권이 될수록 중앙정부와 지방간의 협력과 조정을 할 거버넌스 기관이 필요하며, 유럽, 일본, 미국 등과 같이 '지방농정국'의 설립 필요성이 커진다고 할 수 있다(박진도 외, 2007).

2) 재원의 분권

농촌개발과 같은 지방고유 분야는 수익과 부담의 일치에 따라 지방자체 재원으로 부담하고, 농업발전과 구조조정정책과 같은 지방과 국가와 공동영역은 국가와 지방의 상호 매칭펀드 방식(포괄보조금¹⁹⁾과 지방비 부담)으로, 가격지지나 소득보전과 같은 중앙정부의

19) 유출효과(spill-over effect)가 지역내에 국한되며 지역 다양성이 반영되어야 하는 사업유형으로서

고유사업은 중앙정부의 재원으로 실시하는 것이 바람직하다(박진도 외, 2007).

그러나 농촌개발과 같은 지역적 사업이라도 일정한 누출효과가 있는 만큼 지역에서 덜 공급될 가능성이 있으므로 이를 유도할 방안이 필요하다. 우리나라에서도 분권교부세나 균특회계제도를 도입하여 총액한도 내에서 지방이 스스로 사업우선 순위를 선택하게 한 결과, 농촌 개발이나 농촌복지 분야의 사업이 후순위로 밀려 사업량이 줄어드는 문제를 경험하고 있다.

따라서 이와 관련하여 EU나 프랑스와 같이 협약제와 포괄보조금제도를 결합한 유도방식을 검토해 볼 필요가 있다. EU와 프랑스의 경우 지역별로 농촌발전계획(농촌진흥과 농업발전 및 구조조정 포함)을 수립하게 하여 이 계획에 대해 중앙의 포괄적 보조금 지불과 지방의 사업실시 보장 및 지방비 부담의 약속을 협약화하고 있다. 또 일반지역은 25%의 보조금을, 낙후지역은 75%까지의 보조금을 차등지급하는 차등보조금제도를 채택하고 있다.

이를 위해서는 현재 균특회계와 농림부 국고보조금 제도를 대폭 개편할 필요가 있다. 균특회계는 종전에 부처별 분산사업을 지역개발사업 계정 내에 단순히 모은 것에 불과하여 종래의 칸막이 방식을 벗어나지 못하고 포괄보조금의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 또 농촌마을종합개발, 소도읍, 정주권, 오지, 도서개발 등 유사성이 크나 사업이 부처별로 구분되어 추진되기 때문에 지역내에서 사업의 우선순위 왜곡, 유사사업간의 연계효과 미흡, 투자의 비효율성 초래 등 예산의 낭비 문제를 초래하고 있다. 따라서 균특회계의 지역개발계정 중에 낙후지역 및 농업농촌관련사업들은 농업농촌기반정비, 낙후 및 농촌생활환경개선, 농어촌경제진흥 등으로 몇 개의 블록으로 묶어 포괄보조금화 할 필요가 있다.

농업보조금 중에 특정 재원화되어 있는 농축산업생산 및 구조조정 관련 보조금들도 영세보조금을 모아 통합보조금화²⁰⁾를 모색해야 한다. 이것도 가능하면 포괄보조금화 하는 것이 바람직하나 우리나라 예산제도상 현재로서는 곤란하다. 균특회계에 옮겨 포괄보조금화하는 방법도 있으나 현재의 균특회계 취지와 맞지 않다. 따라서 단기적으로는 통합보조금화하되, 장기적으로는 예산제도를 바꾸어 포괄보조금화하고 전략부문에 중점화하며, 향

환경 및 경관 보전, 주체역량 강화, 경제활동 다각화(농가공, 소득증대, 농촌관광) 등은 중앙이 큰 항목만 매뉴방식으로 제시하고 포괄적으로 지원하면 지방이 스스로 수립한 계획에 따라 집행

20) 지역외부로 유출효과(spill-over effect)가 있으며, 일정한 중앙의 기준에 따라 사업을 실시해야 하나, 어느 정도의 지역 다양성이 반영되어야 하는 사업(농업생산기반정비, 유통 및 소득기반시설 정비 등)이다. 중앙단위 사업을 큰 분류로 묶되, 하위 단위사업들은 나누고 지방이 단위 사업을 미리 중앙에서 배정된 일정 금액 한도내에서 자율적으로 선택한다. 시군단위에서 사업의 지역별 배정과 사업간 전용은 자율로 결정한다(균특회계 방식).

후 점차 용자나 수혜자의 민간자부담 부분을 높이는 방식으로 개혁이 요망된다.

3. 지방 차원의 농촌정책 추진체계 정비

1) 광역시·도 단위의 농촌개발계획 수립·추진

단기적으로는 삶의질향상위원회의 삶의질향상기본계획을 중심으로 하는 중앙정부 차원의 개발목표와 전략을 광역적인 차원(시·도)에서 집행하기 위한 정책과 전략을 제시하는 시·도농촌개발계획을 수립토록 한다. 이 계획은 시·군계획에 대한 지침으로서 광역시·도내 지역별로 구분하여 수립하되, 계획수립의 기초, 개발원칙, 개발전략, 분야별(부문별) 전략 등을 제시토록 한다.

장기적으로는 행정조직 개편에 대해 여러 가지 대안이 있으나 단기적으로 광역시·도는 지역발전전담기구로 전환토록 한다. 즉, 현행 광역자치단체 기능에서 지역산업 및 경제발전 기능만을 전략적으로 선별 추진토록 기능을 전환하고, 여타 기능은 기초자치단체가 분담 수행하는 정책적 분담형태를 취하도록 한다.

2) 시·군 단위의 농촌개발계획 수립·추진

삶의질향상계획이 지자체를 포괄하는 농촌종합계획으로서의 성격과 위상을 가지도록 한다. 농업기본법에 근거하는 농업농촌발전계획은 농촌지역종합계획으로서의 특성을 잘 갖추고 있으나 실행력이 담보되지 않고, 삶의질향상계획은 농촌지역종합계획으로서의 특성이 약하나(이질적 정책군과 사업들의 단순한 조합) 재원의 뒷받침과 함께 실행력을 담보할 수 있기 때문이다.

나아가서 시·군 삶의질향상계획과 시·군 도시기본계획과의 관계를 정립하여 상호 연계되도록 하고, 농촌토지이용계획을 추가하여 국토계획체제와 연계될 수 있도록 한다.

아울러 시·군 삶의질향상계획과 개별 사업과의 연계를 강화할 수 있는 방안으로 통합보조금 방식의 사업 추진을 확대할 필요가 있다. 현재 군특회계는 통합보조금 방식과 유사

한 방식으로 운영될 수 있기 때문에 정부의 의지 여하에 따라서 이와 같은 통합보조금 방식의 도입이 가능한 것으로 판단된다.

3) 농촌 정책기능 통합 및 기획기능 강화

일반적으로 시·군 자체의 역량만으로 농촌정책 기획기능을 향상시키기가 쉽지 않다. 이 경우 진안군 등의 사례에서 나타난 바와 같이 일단 행정조직 내에 기획기능을 강화하고 협조·조정 역할을 수행할 수 있는 별도 전담조직을 설립하고 외부전문가(계약직공무원)를 고용하도록 장려하는 것이 필요하다. 별도 전담팀 신설은 행자부의 행정기구 및 정원, 조직운영 등 지방 자율권 확대 제도와 맞물려 단체장의 의지만 있으면 확대 실시 될 수 있는 제도적 기반이 마련되고 있는 상황이다(박경·구자인, 2006).

계약직공무원 중심 기획팀의 행정조직 편제상 위치에 대해서는 군수 직속기관으로 군정 및 농촌개발사업 전반에 걸친 정책의 생산 및 조정역할을 전담하는 기구로 두는 방안, 기획실 혹은 농정과 산하에 두면서 농촌개발사업만의 특화사업을 전담 추진하는 기구로 두는 방안, 부군수 직속으로 지자체 전략사업 및 특정 프로젝트 사업을 전담 추진하는 기구로 두는 방안을 생각해 볼 수 있다.

둘째로, 이 보다 좀 더 발전된 형태로서 전임계약직이 참여하는 전담 사업단 구성을 생각해 볼 수 있다. 계약직공무원을 중심으로 전담 사업단을 구성하면 사업추진상의 효율성을 강화하고 단기간에 성공모델을 도출할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 기존 조직의 반발과 비협조 상태에 직면할 가능성이 크다. 따라서 계약직공무원 중심으로 전담사업단을 설치하는 것은 상당기간의 대화와 설득과정을 필요로 한다.

셋째로, 농촌개발사업을 담당할 민간 중심의 별도 사업단 구성하는 방안이 있다.

최근에 여러 지역에서 국비사업(지역농업클러스터, 신활력사업 등)을 지원받고 있고, 또 농협 등의 보조 및 융자사업까지 총괄하여 조정하면서 농민들에게 예산을 배분하는 순수한 민간조직들이 나타나고 있다. 이 조직들은 행정과 민간 사이에서 정부 및 농협예산을 매개로 지역농업 발전을 위해 각종 사업을 체계적으로 추진하는 역할을 맡고 있다. 그러나 이 조직들은 민간 CEO를 영입하고 직원도 전원 민간인으로 구성된 민간 사업단임에 분명하나 특정 품목(사업) 중심의 사업단이라는 점에서 농촌개발사업조직은 아니며, 향후 농촌

개발사업에도 이런 조직형태를 활용하는 것이 바람직하다고 보인다(박경·구자인, 2006).

현재 전국적으로 농촌개발사업을 직접 대행하는 지역 민간조직은 없으며, 대신에 민간의 컨설팅 업체나 중앙 단체가 사업을 위탁 혹은 직접 수행하는 사례가 있을 뿐이다. 서천군의 전원마을사업은 사업형태가 행정주도형이되, 마을개발 전문 컨설팅 업체인 (주)이장에서 실무사업을 주도하고 있는 사례라 할 수 있다. 진안군의 전원마을사업은 민간주도형으로서 (사)전국귀농운동본부가 사업을 주도하고 있는 사례이다. 양 조직 모두 해당 지자체와 각종 사업을 공동으로 기획하고 추진하면서 파트너 관계를 형성하고 있다는 점에서 바람직한 사례이나 현재 일부 사업에만 국한되고 있다. 또한 소도읍, 농촌마을종합개발사업 등과 같은 경우 추진기획단, 마을협의회 등이 구성되도록 되어 있으나 단순한 협의기구로서 사업추진기구의 수준까지는 나아가지 못하고 있다.²¹⁾

넷째로, 시·군 행정조직 중에서 농촌정책을 전담 추진하는 조직을 운영하는 방안이다. 현재는 지방자치단체의 자치조직권이 확보되어 있지 못하기 때문에 농촌정책 추진을 위한 지방행정모델 대안 탐색은 기존 지방행정조직체계를 활용하는 방안과 행정자치부와 광역자치단체로부터 여유기구나 한시기구로 기구허가를 받는 사업소 형태, 그리고 담당(계) 단위 TF 조직안이 있을 수 있다(홍성걸 외, 2006, pp.108-111).

기획감사실을 전담조직으로 할 경우는 농촌개발을 시군의 장기발전계획과 연동해서 관리가 가능하고, 국가예산 확보가 용이하며, 집행부서간의 갈등조정이 쉽다. 그러나 기획과 집행이 이원화될 가능성이 있고, 기획조정기능의 특성상 행정직 공무원 위주로 편제될 가능성이 있다.

농촌·농정과(농촌개발과)를 전담조직으로 할 경우는 최적의 농촌정책 전담조직이라고 할 수 있으며, 농업·농촌 전문공무원의 참여가 가능하고, 농촌 밀착형 개발이 가능하며, 신속한 농촌관련 정보의 기능이 가능하다. 그러나 공간개발정책의 전문성이 부족하고 개발부서(건설, 도시)와의 갈등 가능성이 있다.

사업소(농촌개발사업소)를 전담조직으로 할 경우는²²⁾ 농촌환경과 공간개발을 동시에 추

21) 외국의 경우 지자체 행정 이외에 민간 중심의 사업추진체계를 갖추고 농촌개발사업을 추진하고 있으며, EU의 LEADER사업의 경우 지역활동가 그룹(Local action group)은 민간중심의 사업단으로서 지역의 농촌개발사업에 성공적인 추진조직체가 되는 대표적인 사례이다. 한편, 일본의 농촌개발공사(혹은 농업개발공사, 농업진흥공사)는 말 그대로 제3섹터형 민관합작기구이지만 사단법인의 혹은 재단법인의 형태로 지자체 행정의 밖에서 사업을 위탁받아 특정 프로젝트를 추진하는 조직이다.

진할 수 있으며, 체계적이고 종합적인 농촌지역개발이 가능하다. 그러나 중앙정부나 광역 자치단체의 기구설치 승인이 필요하다.

T/F팀을 전담조직으로 할 경우는 일회적인 단일사업 시행에 적합한 조직형태이다. 이 경우 조직효율성과 신속한 의사결정으로 사업추진의 신속성을 확보할 수 있으나, 조직의 연속성이 확보되지 못해 장기적인 농촌정책 추진에는 부적합하고, 계층제적인 기초자치단체 조직구조에 부적합할 수 있다.

어떤 경우에도 농촌정책이 효율적으로 집행되기 위해서는 단기적으로 현행 기초자치단체 농정과와 업무기능이 농업기능(농산물유통담당, 축산담당 등), 관리기능(농업관리담당, 농지·기반조성담당 등) 뿐만 아니라 중장기적인 농촌정책을 조정할 수 있는 기능(농촌정책담당)을 지방자치단체 수준에서 제도적으로 확보해야 할 것이다. 동시에 이를 수행할 수 있는 전문인력을 확보해야 할 것이다.

〈표 4-1〉 농촌정책 전담조직 모델 안 비교

대 안	추천근거	장 점	단 점
(1안) 기획조정실 전담조직형	- 실증분석결과에 기초(2순위) - 기초자치단체에서 기획 조정 기능은 핵심역할	- 농촌공간개발을 장기계획과 연 동해서 관리 기능 - 국가예산 확보 용이 - 집행부서간 갈등조정 용이	- 기획과 집행의 이원화 가능성 - 행정직 공무원 위주로 편제 가 능성
(2안) 농촌·농정과 전담조직형	- 실증분석결과에 기초(1순위) - 개발 패러다임에서 지속가능 패러다임으로 변환 가능	- 농촌전문공무원 참여 기능 - 농촌밀착형 개발 가능 - 신속한 농촌관련 정보 제공	- 공간개발정책의 전문성 부족 - 개발(건설과등)부서와의 갈등 가능
(3안) 농촌개발 사업소 형	- 도농복합시등의 지역개발과정 에서 유용성 입증	- 농촌환경과 공간개발 병행 가능 - 체계적이고 종합적인 농촌지역 개발 가능	- 중앙정부나 광역자치단체의 기 구승인 필요
(4안) TF전담조직형	- 단일사업 시행에 적합한 조직 형태	- 조직 효율성 확보 가능 - 신속한 의사결정으로 신속한 사업추진 가능	- 조직 연속성의 미확보로 장기 적 농촌정책 추진에는 부적합 - 위계서열이 명확한 기초자치단 체에서 부적합

홍성걸 외, 2006, p.110.

22) 도·농복합시에서 사업소를 설치하여 지역개발사업을 추진한 사실에 근거한다.

4) 파트너십과 지역역량 강화

주요 농촌개발계획의 수립과 집행에 있어 지방정부(중앙정부 포함)와 농업인·단체 및 전문가(기관)간의 협의체(partnership)를 구축하여 효율성과 지속 가능성을 제고토록 한다. 지방정부(중앙정부 포함)는 농업인(단체)들과 협력하여 계획을 수립하고 재정적·행정적 지원을 하며, 전문기관은 지방정부와 농업인(단체)의 요청에 의해 사업에 참여하도록 하여 기술적 자문 또는 위탁업무를 담당할 수 있도록 한다.

점진적으로 농촌개발의 발의권과 자율성을 주민들이 행사함으로써 주민들의 내발적 개발능력을 향상시키고(capacity-building), 사회조직의 활성화와 지도력을 계발하도록 한다. 이를 위해 계획의 수립과 집행과정에서의 지역주민의 참여를 확대하고, 마을사무장 제도의 내실화와 지속적인 모니터링을 실시토록 한다. 나아가서 농촌의 컨설팅 기관(그룹)을 육성토록 한다.

참고문헌

- 국가균형발전위원회(2004), 「낙후지역의 효율적 개발방안」.
- 국가균형발전위원회(2004), 「신활력지역 발전구상」.
- 국가균형발전위원회, 산자부(2005), 「'05년 국가균형발전 연차보고서」.
- 국가재정운용계획 농어촌 분야 작업반(2005.3), 「2005~2009년 국가재정운용계획 농어촌분야 토론회 자료집」.
- 국토연구원(2005), 「지방분산분권과 국토균형발전의 대응과제」.
- 김용웅 외(2003), 「지역발전론」, 한울아카데미.
- 김정연(2004), “농어촌 지역개발정책 개선방안”, 「농어업·농어촌특별대책위원회」.
- 김정호(2005), “충남농업 농촌 개발의 방향과 전략”, 「충남의 미래비전 및 핵심전략」, 충남발전연구원 개원 10주년 기념세미나.
- 김정호·박시현·이규천·송미령·성주인(2001), 「새로운 접근법에 의한 21세기 농업·농촌 정비방향」, 한국농촌경제연구원.
- 김현호·한표환(2005), 「낙후지역개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원.
- 농림부(2004.2), 「농업·농촌 종합대책」.
- 농림부(2005.4), 「제1차 농림어업 삶의질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획」.
- 농정연구센터(2004), 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」, 농정연구센터.
- 농어업·농어촌특별대책회의(2004), “농어촌종합개발계획 수립에 관한 연구”, 농어업농어촌특별대책회의.
- 박경(2001), “지역균형발전과 지방분권의 과제”, 「한국공간환경」, 제2권 제2호.
- 박경·구자인(2006), 「중양·시·군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박경(2007), “차기 정부의 농정 분권화 방향과 정책과제”, 「다시 그리는 우리농촌의 미래상-지역리더가 바라는 차기 정부의 농촌정책-」, (재)지역재단.

- 박진도·박경·유정규(2003), 「상향식 농촌발전 전략에 관한 연구」, 농정연구센터.
- ____ 외(2004), 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」, 농정연구센터.
- ____(2007), “참여정부 농촌정책 평가와 차기 정부의 과제”, 「다시 그리는 우리농촌의 미래상-지역리더가 바라는 차기 정부의 농촌정책-」, (재)지역재단.
- ____ 외(2007), 「새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안」, 농어업·농어촌특별대책위원회.
- 산업연구원(2005), 「낙후지역 발전모델에 관한 연구」.
- 서종혁·오내원·이영대·정기환(1995), “지방자치시대 농정의 발전방향”, 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박주영(2004), “농촌지역개발사업의 체계화 방안”, 한국농촌경제연구원.
- ____ 외(2006), 「농촌 지역혁신 사례」, 한국농촌경제연구원.
- 송인성(2005), “농촌마을종합개발사업의 발전방향 연구”, 농림부.
- 우윤석(2004), 「낙후지역개발을 위한 신활력사업의 바람직한 추진전략에 관한 연구」.
- 이규천·조태희·김수석(2001), 「기초자치단체의 농정기능에 대한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 이동필 외(2006), 「농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 이병기·이정환(1992), 「지방화시대에 대응한 농정체계 조정방안」, 한국농촌경제연구원.
- 이재은(1997), “분권화 시대 지방재정연구의 과제와 방법”, 「한국지방재정연구」, 창간호, 한국지방재정학회.
- 임경수(2007), “지역개발을 위한 지역주민의 주체역량 강화방안”, 「다시 그리는 우리농촌의 미래상-지역리더가 바라는 차기 정부의 농촌정책-」, (재)지역재단.
- 정기환(2002), “우리나라 농촌개발정책의 방향”, 「계간 농정연구」, 여름호, 사단법인 농정연구센터.
- 정영일 외(2002), 「주요 선진국의 농정개혁」, 농정연구센터.
- 정영일(2003), “농정 패러다임의 재정립을 위하여”, 「제11회 연례심포지엄 주제발표논문집」, 농정연구센터.
- 홍성걸 외(2006), 「농촌정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델에 관한 연구」, 농림부.
- 황수철, 한두봉(2003), “농정 추진체계의 개편방향”, 「제11회 연례심포지엄 주제발표논문

집」, 농정연구센터.

宮本憲一・遠藤廣一編著(1998), 「地域經營と 内發的發展」, 農文協.

農林水産省(2001.10.1), 地方分權改革推進委員會小委員會 第24次 會議 說明資料(農業農村整備事業と地方分權).

農林水産省(2002.4.26), 地方分權改革推進委員會小委員會 第12次 會議 說明資料.

柏雅之(2002), 「條件不利地域再生の論理と政策」, 農林統計協會.

地方分權改革推進委員會(2002.10.30), 「事務・事業の在り方に對する意見: 自主・自立の地域社會をめざして」.

地方分權推進委員會(2001), 「地方分權推進委員會 最終報告書」.

柿本國弘(1999), 「英國の過疎地域の動向と過疎政策」, 板本忠次, 重森曉 外 共編, 『分權化と地域經濟』, ナカニシヤ出版.

BMVEL (2004) Ernährungs-und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2004. Bonn/Berlin: BMVEL.

Bradford, D. and W. Oates(1974), Suburban exploitation of central cities and government structure. in Redistribution Though Public Choice. Harold Hochman and George Peterson (Eds.). New York, NY: Columbia University Press.

Buller, H.(2000a). Re-creating rural territories: LEADER in France, in: Sociologia Ruralis, 40(2), 190-199.

Buller, H.(2000b). Actors, Institutions and attitudes to Rural Development: the French National Report, in: D. Baldock et al. (2001) (eds), The Nature of Rural Development, Towards a Sustainable Integrated Rural Policy in Europe. IEEP.

Case, A., Rosen, H., and J. Hines(1993), "Budget spillovers and fiscal policy interdependence: evidence from the states", Journal of Public Economics 52(3):285~307.

Cloke, P. and M. Goodwin(1992), "Conceptualizing Countryside Change: From Post-Fordism to Rural Structured Coherence", Transactions of the Institute of British Geographers 17 :321~336.

Connelly, S., Richardson, T., & Miles, T. (2006). Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance. Journal of Rural Studies 267-277.

- DEFRA etc(2004), 「Agriculture in the United Kingdom 2003」.
- DEFRA(2001), 「England Rural Development Programme 2000～2006 : Executive Summary」.
- DEFRA(2001), 「England Rural Development Programme 2000～2006 : Executive Summary」.
- DEFRA(2003), 「Rural Fact Sheets」.
- DEFRA(2003), 「Rural Services Standard」.
- DEFRA(2003), 「Rural Services Standard」.
- DEFRA(2003), 「The Countryside Stewardship Scheme 2004」.
- DEFRA(2004), 「Rural Enterprise Scheme」 A Guide to Preparing a Business Plan.
- DEFRA(2004), 「Rural Enterprise Scheme」 Guidance notes for applicants.
- DEFRA(2005), ERDP annual report 2004.
- English Nature, Rural Development Service, The Countryside Agency. 2006. Natural England: Strategic Direction 2006-2009.
- Goodwin, M(1998), “The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Agendas”, *Journal of Rural Studies* 14 :5～12.
- Goodwin, M. & Painter, J.(1996), Local governance, the crisis of Fordism and the changing geographies of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers* 21: 635-648.
- Herbert-Cheshire, L.(2000). Contemporary Strategies for Rural Community Development in Australia: A Governmentality Perspective. *Journal of Rural Studies* 16: 203-215.
- Jones, O. & J. Little(2000). Rural Challenges(s): Partnership and New Rural Governance. *Journal of Rural Studies* 16: 171-183.
- Knickel, K. and S. Peter(2005) Amenity-led Development of Rural Areas: The example of the Regional Action Pilot Programme in Germany, in: G. P. Green, D. Marcouiller and S. Deller (Eds.), in: *Amenities and Rural Development: Theory, methods and public policy*. Series: New Horizons in Environmental Economics. Northampton: Edward Elgar Publishing.

- Kodras, J. L.(1997), "Globalization and Social Restructuring of the American Population: Geographies of Excursion and Vulnerability"(:41~59), in *State Devolution in America*, edited by L.A. Staeheli, J.L. Kodras, and C. Flint. London, UK: Sage Publications.
- Laurent, C.(2000). *Activite agricole, Multifonctionalite, Pluriactivite*. Report to the *Ministere de l'Agriculture et de la Peche* within the framework of an Export Committee on Contrats Territoriaux d'Exploitation. Paris.
- Marsden, T. & Murdoch, J.(1998), Editorial: The shifting nature of rural governance and community participation. *Journal of Rural Studies* 14(1): 1-4.
- Moseley, M. J.(2003), *Rural Development: Principles and Practice*. London, Sage Publications.
- Murdoch, J. & S. Abram(1998), Defining the Limits of Community Governance. *Journal of Rural Studies* 14: 41-50.
- Nathan, R.P. and F.C. Doolittle(1987), *Reagan and the States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Nienhaus, B. and K. Knickel(2004), *Okologische Finanzreform in der Landwirtschaft*. Bonn: NABU Deutschland.
- OECD(2005), *New Approaches to Rural Policy: Lessons from around the World*.
- OECD(2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*.
- Oates, W(1999), "An essay on fiscal federalism", *The Journal of Economic Literature* 37(3) :1120~1149.
- Perraud, D.(2003) *Les ambiguites de la multifonctionalite de l'agriculture*. *Economie Rurale*. 273-274, 45-60.
- Peter, S. and K. Knickel(2004) Empowerment of regional partnership: The example of the Regional Action pilot programme in Germany. XI IRSA World Congress of Rural Sociology, 25-30 July 2004 Trondheim, Working Group I.
- Phillips, M.(1998), *Investigations of the British Rural Middle Classes: Part 1: From Legislation to Interpretation*. *Journal of Rural Studies* 14 (4): 411-425.
- Phillips, M.(1998), *Investigations of the British Rural Middle Classes: Part 2:*

- Fragmentation, Identity, Morality and Contestation. *Journal of Rural Studies* 14 (4): 427-443.
- Reeder, R.J.(1996), How would rural areas fare under block grants? *Agriculture Information Bulletin* No. 724-03. Washington, DC: USDA.
- Rhodes, R.(1996), "The new Governance: Governing without Government *Political Studies*", XLIV: 653~667.
- Ribbe, L.(2002), EU-Osterweiterung Kommt der Naturschutz unter die Rader? 26th Deutscher Naturschutztag, 17-21 June, 2002, Hannover.
- Schubert, D.(2002) Europe's rural futures: the nature of rural development II. Rural Development in an Enlarging European Union. The German National Report. Land Use Policy Group/WWF/IEEP.Bonn.
- Sharp, J.S. and D. Parisi(2003), Devolution: who's responsible for rural America? in *Challenges for Rural American in the 21st Century*. D.I. Brown and L.F. Swanson. State College, PA: Pennsylvania State University Press.
- Shortall, S.(2004), Social or economic goals, civic inclusion or exclusion? An analysis of rural development theory and practice. *Sociologia Ruralis* 44: 109-123.
- Sidor, J.(1991), "How the state community development block grant program assists rural economies", *Rural Development Perspectives* 7(2) :15~20.
- Smart, G. and Wright, S(1983), *Decision Making for Rural Areas: Final Report to the Department of the Environment*. Bartlett School of Architecture and Planning. University College London, U.K.
- Stein, R.M(1999), "Devolution and challenge for state and local governance"(:21~37), in *American State and Local Politics*. R.F. Weber and P. Brace. New York, NY: Seven Bridges Press, LLC.
- Stoker, G.(1997), Public-private partnerships and urban governance. Pp. 1-21 in G, Stoker (ed.). *Partners on Urban Governance: European and American Experience*. London, MacMillan.
- Storey, D.(1999), Issues of Integration, Participation and Empowerment in Rural Development: The Case of LEADER in the Republic of Ireland. *Journal of Rural*

Studies 15: 307-315.

Sutton, R., Spurr, I., and Smellie, J.(2002), Department for Environment, Food and Rural Affairs: Landscape Review. London, DEFRA.

Swanson, L.F(2001), "Rural policy and direct local participation: democracy, inclusiveness, collective agency, and locality-based policy", Rural Sociology 66 : 1~21.

The Countryside Agency(2000), 'Planning Tomorrow's Countryside'.

The Countryside Agency(2000), 'Service Provision in Rural Areas'.

The Countryside Agency(2000), 'The economic impact of recreation and tourism in the English countryside 1998'.

The Countryside Agency(2001), 'Areas of Outstanding Natural Beauty Management Plans' A guide.

The Countryside Agency(2001), 'Connecting Town and Country'.

The Countryside Agency(2001), 'Rural Proofing : Policy Makers' Checklist'.

The Countryside Agency(2001), 'Rural Transport Partnership Scheme'.

The Countryside Agency(2002), 'Local Strategic Partnership and Community Strategy Rural Checklist'.

The Countryside Agency(2002), 'Local Strategic Partnership and Community Strategy Rural Checklist'.

The Countryside Agency(2002), 'Rural Proofing in 2001/02 : A Report to Government by the Countryside Agency'.

The Countryside Agency(2002), 'Rural Services Standard: Second Progress Report 2001/02'.

The Countryside Agency(2002), 'Trends in Rural Services and Social Housing 2001-2002 : Summary'.

The Countryside Agency, 2003, 'Delivering services to children and families in rural areas : The early lessons from Sure Start'.

The Countryside Agency(2003), 'Delivering Services to Children and Families in Rural Areas : The Early Lessons from Sure Start'.

The Countryside Agency(2003), 'Delivering Services to Children and Families in Rural Areas : The Early Lessons from Sure Start'.
The Countryside Agency(2003), 'Quality of Life in Tomorrow's Countryside'.
The Countryside Agency(2003), 'Quality of Life in Tomorrow's Countryside'.
The Countryside Agency(2003), 'Rural Proofing in 2002/03 : A Report to Government by the Countryside Agency'.
The Countryside Agency(2003), 'Rural Proofing in 2002/03 : A Report to Government by the Countryside Agency'.
The Countryside Agency(2003), 'Rural Services Standard: Second Progress Report 2002/03'.
The Countryside Agency(2003), 'Rural Services Standard: Second Progress Report 2002/03'.
The Countryside Agency(2003), 'The Role of Women in the Rural Economy : An Important Rural Resource'.
The Countryside Agency(2003), 'The Role of Women in the Rural Economy : An Important Rural Resource'.
The Countryside Agency(2003), 'The State of the Countryside 2003'.
The Countryside Agency(2003), 'The State of the Countryside 2003'.
The Countryside Agency(2003), 'The State of the Countryside 2020'.
The Countryside Agency(2003), 'The State of the Countryside 2020'.
The Countryside Agency(2003), 'Trends in Rural Services and Social Housing 2002-2003 : Summary'.
The Countryside Agency(2004), 'Rural Proofing : Policy Makers' Checklist.
The Countryside Agency(2004), 'Rural Proofing in 2003/04 : A Report to Government by the Countryside Agency'.
The Countryside Agency(2004), 'Rural Services Standard: Second Progress Report 2003/04'.
The Countryside Agency(2004), 'The State of the Countryside 2004'.
Ward, N. and McNicholas, K.(1998), Reconfiguring Rural Development in the UK:

- Objective 5b and the New Rural Governance. **Journal of Rural Studies** 14 (1): 27-39.
- Ward, N. and McNicholas, K.(1998), Reconfiguring Rural Development in the UK: Objective 5b and the New Rural Governance. *Journal of Rural Studies* 14 (1): 27-39.
- Ward, N., Lowe, P., & Bridges, T.(2003), Rural and regional development: The role of the regional development agencies in England. *Regional Studies* 37(2): 201-214.
- Ward, N., Lowe, P., & Bridges, T.(2003), Rural and regional development: The role of the regional development agencies in England. **Regional Studies** 37(2): 201-214.
- Woods, M.(1998), Advocating Rurality? The Changing Position of Rural Local Government. *Journal of Rural Studies* 14: 13-26.
- Wright, S.(1982), Parish to Whitehall: Administrative Structure and Perceptions of Community in Rural Areas. *Papers in Rural and Local Planning* No. 16, College of Art and Technology, Gloucester.
- Wright, S.(1984), Rural Communities and Decision Makers. *Royal Anthropological Institute News* 63, 9-13.
- Wright, S.(1990), Development Theory and Community Development Practice. Pp. 41-63 in *Rural Development: Problems and Practices*, Buller, H. and Wright, S. (eds.). Avebury, Aldershot.
- Wright, S.(1992), Rural Community Development: What Sort of Social Change? *Journal of Rural Studies* 8(1): 15-28.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 김정연 충남발전연구원 선임연구위원
공동연구 · 강종원 강원발전연구원 책임연구원
구자인 진안군청 마을만들기담당
박 경 목원대학교 디지털경제학과 교수
유학열 충남발전연구원 책임연구원
조영재 충남발전연구원 책임연구원
조창완 전남발전연구원 책임연구원

기본과제 2007-19 · 농촌개발정책 추진체계의 변화동향과 정비방안

글쓴이 · 김정연 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원
인쇄 · 2007년 10월 31일 / 발행 · 2007년 10월 31일
주소 · 대전광역시 중구 용두동 112-1 동아일보사옥 5-6층 (301-745)
전화 · 042-820-1105(지역정책연구팀) / 팩스 · 042-820-1129
ISBN · 978-89-6124-07-9 93300

<http://www.cdi.re.kr>

©2007. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.