

연구자료 D234-3 | 2007. 12.

# 농촌개발정책의 선진화를 위한 과제

한국농촌경제연구원

## 일러두기

우리 연구원은 곧 다가올 것으로 예상되는 농산물 시장의 완전 개방에 대응하고 선진국 단계의 농정 방향과 정책과제를 발굴하기 위해 2년 과제로 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」를 수행하고 있다. 연구 첫해인 2007년에는 현실인식과 미래방향 선택에 중점을 두며 2년차에는 광범위한 의견수렴을 통해 정책과제를 발굴하고 구체화 할 예정이다.

1차 연도 연구에서는 각 분야의 정책의 쟁점과 변화 전망, 정책방향 설정 등을 위하여 분야별 전문가와 연구진이 진행하는 전문가 토론회를 운영하였다. 정책분야는 농촌개발, 농지, 인력, 기술, 소득 등 10개 분야로 나누었으며, 각 토론회에서는 3~4편의 논문을 발표하고 토론을 진행하였다.

이 자료집은 “농촌개발정책의 선진화를 위한 과제”를 주제로 핵심 이슈인 농촌정책의 영역, 추진 체계, 선진국의 정책 동향과 시사점 등을 중심으로 진행한 발제와 토론 결과를 정리한 것이다. 이 자료집이 앞으로 진행될 관련 연구나 정책 수립 시에 참고자료로 활용되기를 기대한다.

# 목 차

토론회 요지 3

발표 논문 15

I. 선진국 농촌정책 동향과 정책과제	송미령	15
II. 농촌정책의 영역과 향후 중점과제	박덕병	29
III. 농촌정책의 추진체계	김정연	65

종합 토론 99

## 토론회 개요

- 제 목: 농촌개발정책의 선진화를 위한 과제
- 일 시: 2007. 9. 12.(수), 15:00~18:00
- 장 소: 한국농촌경제연구원 본관 대회의실
  
- 주제 발표 I: 송미령 (한국농촌경제연구원 연구위원)
  - 선진국 농촌정책 동향과 정책과제
- 주제 발표 II: 박덕병 (농촌진흥청 자원개발연구소 연구사)
  - 농촌정책의 영역과 향후 중점과제
- 주제 발표 III: 김정연 (충남발전연구원 연구위원)
  - 농촌정책의 추진체계
  
- 지정토론
  - 사회: 박성재 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
  - 토론자: 김종구 (농림부 농촌정책과장)  
오현석 (지역아카데미 대표이사)  
임상봉 (농어촌연구원 책임연구원)  
김현호 (한국지방행정연구원 수석연구원)  
김태곤 (한국농촌경제연구원 연구위원)  
허윤진 (한국농촌경제연구원 초빙연구위원)

## 토론회 요지

- |                   |   |
|-------------------|---|
| 1. 농촌정책의 문제점 및 이슈 | 5 |
| 2. 발전방향           | 9 |

# 토론회 요지<sup>1</sup>

## 1. 농촌정책의 문제점 및 이슈

### 1.1. 농촌정책의 문제점

- 농촌정책의 문제점은 정책의 목표와 방향, 정책 대상, 농업정책과 농촌정책간의 관계, 농촌정책 추진 주체 등으로 구분할 수 있다.
- 우리나라 농촌정책의 목표는 ‘도농 격차 해소와 균형발전’으로 요약할 수 있다. 정책의 제 기능별로 평균 수준을 지향하고 있지만 구체적인 목표와 달성 기준이 분명하게 설정되지 못한 문제가 있다.
  - 농업농촌발전계획, 삶의질향상계획 등 여러 계획을 수립하고 나름의 목표를 제시하고 있지만 뚜렷한 방향성과 구속력이 미약한 단점이 지적되고 있다.
- 우리나라 농촌정책은 공간적으로 읍·면 등 행정구역을 대상으로 하고 있지만 다양한 여건을 나타내고 있는 농촌지역을 행정구역을 기준으로 하는 일률적인 접근방식은 무리가 있다.
  - 읍·면 단위의 기초 통계 등이 불충분한 것도 문제점으로 지적되고 있다.

---

1 위 글은 “농촌개발정책의 선진화를 과제”를 주제로 개최한 전문가 초청 토론회의 발제논문 및 토론을 요약한 것임

- 우리나라 농촌정책의 주무부처는 농림부로 점차 위상이 강화되는 추세이다. 그러나 아직까지 부처간 정책 조율을 할 수 있는 제도적 장치는 미진한 상태이다.
  - 실제로 농림부가 「삶의질향상특별법」을 운영하는 사무국 역할을 수행하고 있고 신활력사업 등 농촌개발사업과 관련된 예산이 이관되었다.
  - 중앙정부의 종합적인 농촌정책 추진체계가 정비되지 못하고 주관 부처별로 사업을 시행함에 따라 부처 간에 협조관계가 약하다. 이러한 현상은 시군 단위에서도 유사하게 나타나고 있다.
  - 이로 인해 중앙과 지방의 역할분담체계가 불명확하고 시군 지자체의 자율성이 부족한 문제점이 드러나고 있다.
  
- 현재의 농촌개발 관련 사업의 추진체계에는 중앙과 지방 모두가 가장 세부단위에 초점을 맞추고 있는 반면 상위단계에 대한 비중이 상대적으로 낮다.
  - 녹색농촌체험마을의 경우 사업지침의 작성, 사업의 선정, 사업계획의 변경과 승인 과정을 농림부가 직접 관리하고 있다.
  - 최하위의 시책단계를 중앙차원에서 직접 관리함으로써 지역특성을 충분히 반영하기 힘든 문제가 발생한다. 또한 이로 인해 중앙정부가 지방 현장에서 지자체의 유연한 집행재량권을 과도히 축소시킨다는 비판이 제기되고 있다.
  
- 지방 시군의 행정조직에 따라 중앙정부 사업의 과별 결합방식과 다르기 때문에 협조에 어려움을 겪고 있다.
  - 기반조성담당이 건설과에 속한 지자체와 농정과에 속한 지자체가 있으며 건축담당이 건설과에 속한 지자체와 문화관광과에 속한 지자체가 서로 다른 경우도 있다.
  
- 읍면 단위의 독자적인 농촌개발 사업은 사실상 전무하다. 다만 시군의 사

업을 단순히 집행하고 사후에 보고하는 역할에 그치고 있다.

- 뿐만 아니라 상당수의 사업은 시군이 독자적으로 수행하기 때문에 읍면 단위와는 전혀 연관성이 없는 경우도 있다.

- 지방자치단체 및 지역주민의 역량이 미숙한 점을 지적할 수 있다.
  - 지자체는 공모사업 방식에 익숙하지 못하여 외부 연구용역에 의존하는 경우가 많아지고 있다.
  - 사업 추진과정에 주민참여는 여전히 형식적이고 수동적으로 이루어지고 있으며 사업집행의 감시기능도 미약한 상황이다.

## 1.2. 농촌정책의 이슈

- 최근 선진국들은 농촌정책의 패러다임 전환을 시도하고 있다. 그 배경에는 다음과 같은 세 가지 요인들이 공통적으로 작용되고 있다.
  - 농촌 어메니티(amenity)에 대한 관심 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구 변화
  - 자유화 기조에 따른 농업정책 개혁 압박
  - 지방분권화
- 선진국들의 농촌정책은 농촌지역의 경쟁력을 확보하고 다양한 이해당사자들이 참여하는 방식으로 전환되고 있다.
  - 농촌정책의 목표는 농촌지역의 경쟁력을 확보하고 농촌지역 자원의 가치를 현실화하며 활용하지 않았던 자원을 재발견하는 것으로 전환되고 있다.
  - 농촌정책의 핵심 대상은 농촌지역의 경제를 구성하는 다양한 산업부문과 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 부문이다.
  - 농촌정책의 새로운 주체는 민간부분의 NGO, NPO를 포함하는 다양한



이해당사자가 포함된다.

- 추진방식도 지역통합적 접근(Place-based approach)을 강조하여 기능대신 지역을, 보조대신 투자의 개념으로 바뀌고 있다.

- 선진국에서 발견되는 농촌정책 패러다임의 전환은 우리나라 농촌정책의 목표, 핵심대상 부문, 주체, 추진방식에 시사점을 줄 수 있다.
  - 정책의 목표와 방향은 평준화를 지양하여 지역 경쟁력을 제고하고 낙후지역은 사회안전망(Social Safety Net) 차원에서 최저수준까지 보장해야 한다.
  - 정밀한 기초 통계를 근거로 정책 대상지역을 구분하고 진단해야 한다.
  - 사업단위가 아닌 공간계획제도를 체계화해야 한다. 이를 위해 농림부는 부문계획으로 농촌계획제도를 확립해야 한다.
  - 시설 설치 중심적인 접근방법에서 서비스 배달체계를 확립하는 접근방법으로 전환해야 한다.

표 1. 농촌정책의 새로운 패러다임

	과거의 접근방법	새로운 접근방법
목표	평준화(equalization), 농가 소득, 농가의 경쟁력	<b>농촌지역의 경쟁력</b> , 농촌지역 자원의 가치현실화 (valorization), 활용하지 않았던 자원의 재발견
핵심 대상 부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 <b>다양한 산업 부문</b> (예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등) 주민의 삶의 질 향상 부문
주체	중앙정부, 농업인	중앙정부, 지방정부, 농촌지역의 <b>다양한 이해당사자</b> (공공부문, 민간부문, NGOs 등)

자료: OECD(2006).

- 고용기회를 증진하고 지역사회를 유지하며 지역자원의 발굴과 보전 등 농촌지역 전체를 포괄하는 영역적 접근방법이 필요하며 정책 대상 부분이 확대되어야 한다.
  - 공공부문 이외의 다양한 민간부문 주체를 육성해야 한다.
- 이에 앞서 우리나라 농촌과 농촌정책이 당면한 상황이 선진국과 간극이 있음을 인식할 필요가 있다.
- 국토의 조건과 도농격차의 수준
  - SOC 정비 수준 및 소득 수준의 차이
  - 개발과 환경보전 등에 대한 국민적 인식 차이
  - 지방자치의 전통
  - 민간부문 활동 주체의 외연(外延)의 차이
  - 예산 편성 방식과 계획제도의 차이

## 2. 발전방향

- 농촌정책의 목표가 분명하고 구체화되어야 정책의 방향성과 우선순위가 확립될 수 있다.
- 특히 중앙정부 차원에서 농촌정책의 목표와 방향성, 기준 등에 대해 제시하되 지역에서 보다 구체적인 목표를 설정하고 실천력을 갖추도록 제도화해야 한다.
- 정책대상으로서 농촌의 범위를 분명하게 설정하고 농촌을 유형화해서 접근해야 한다. 농촌 유형별로 차별적인 상황을 진단하고 그에 적합한 정책 목표 설정과 처방을 함으로써 정책의 효과를 높일 수 있다.
- 같은 농촌지역이더라도 지역간 격차가 분명한 농촌지역에 대해서는 정

책적인 배려가 필요하다. 이를 위해 농촌지역을 유형화하여 국고보조율을 차등적으로 적용하는 정책을 고려할 필요가 있다.

- 우리나라에서도 최근의 농촌정책 대상 부문으로 SOC 정비 이외에도 다양한 부문을 포함하는 정책을 추진해야 한다.
  - 농업인의 생활환경 개선 및 농외소득을 증대하는 정책뿐만 아니라 농촌 주민의 생활서비스기준에 부합시키고 고용기회를 창출하며 소득수준을 보장하는 등 지역 통합적인 대상 부문을 광범위하게 포괄해야 한다.
  - 지역별로 시설을 공평하게 설치하는 방식의 접근에서 벗어나 일정한 권역별로 서비스 배달체계를 확립하는 것이 바람직하다.
  - 기존의 중앙부처 간에 ‘공간적 분할체계’인 농촌개발업무를 ‘기능적 분담체계’로 전환해야 한다. 이를 위해 부처별 기능에 맞추어 업무와 사업을 분담하는 체제를 구축해야 한다.
  - 관련 중앙부처간의 기능을 명확히 구분함으로써 중복과 혼란을 방지할 수 있고 지자체는 중앙부처와 수직적 업무관계가 분명해짐에 따라 사업 추진의 효율성이 증대될 것으로 기대한다.
  
- 국가적 사업의 성격이 강한 경우는 중앙정부가 주도하되, 지역적 성격이 강한 작물의 재배나 조건불리지역직불제와 같이 지역성이 동시에 작용하는 사업은 지자체와 역할을 분담해야 한다.
  - 지역의 실정을 파악하고 중앙정부의 정책을 지자체에서 실시, 조정할 수 있도록 지방농정국의 설립을 검토해야 한다.
  
- 농촌의 정비나 계획과 관련된 농촌정책의 제도적 틀을 농업정책과의 관계 속에서 정비해야 한다.
  - 농업, 환경, 농촌의 이슈가 지역에서 통합적으로 다루어지도록 사업을 계획해야 한다.
  - 농업의 사회적 역할에 관한 보상체계를 국가와 농업인 간의 계약방식을

통해 운영하는 방안을 검토해야 한다.

- 농촌정책의 외연이 넓어질수록 중앙정부 여러 부처들 간의 정책 조율이 필요해진다. 이를 위해 형식적인 위원회나 협의기구 수준이 아니라 구속력 있는 정책 조율을 보장할 수 있는 제도가 검토되어야 한다.
  - 삶의질향상위원회의 기능을 효율화하도록 사무국 기능을 대폭 강화하여 운영하고 농어촌 인지적 정책영향평가제도를 운영해야 한다.
  - 농림부에서 새로운 농촌개발정책을 총괄하여 농촌개발정책의 주무부처라는 인식을 심어줄 필요가 있다. 이를 위해 농림부 내부조직 개편이 필요하며 타 부처의 농촌개발관련 기능을 이관하여 행정의 일원화를 추구해야 한다.
- 지역 경쟁력을 제고하기 위해서는 농촌정책이 ‘주민들의 역량과 참여’, ‘다양한 주체들의 네트워킹’, ‘지역의 차별성 부각’ 등을 전략적 요소로 삼는 사업들을 개발할 필요가 있다.
  - 경쟁력 있는 지역을 공모과정을 통해 선정한 뒤 다양한 민간 부문 참여 주체들이 네트워크를 형성하고 파트너십(Partnership)에 의한 거버넌스(Governance) 체계를 구축해야 한다.
- 농촌개발사업의 원칙과 내용을 정립한 뒤 다양한 수요에 맞추어 차별성 있게 사업을 설계해야 한다. 이러한 추진과정에서 정책의 연계성과 통합성을 고려해야 한다.
  - 정책의 권역과 관할 사업을 미리 정하고 이에 따라 농촌개발사업을 설계하는 관행에서 벗어나야 한다.
- 향후 중앙정부는 농촌발전전략의 비전을 제시하고 지자체는 자체적인 지역 농업 및 농촌전략에 바탕을 둔 종합적인 사업체계를 구축해야 한다.
  - 지자체가 종합적인 사업체계 하에서 예산지원을 신청하고 중앙정부가

조정하는 상향식(Bottom up) 거버넌스를 지향해야 한다. 이 방식은 중앙부처가 제시하는 포괄적 사업목록에서 각 지자체가 자율적으로 사업을 선정하고 예산을 신청하는 방식이다.

- 포괄적보조금제도를 운영하기 위해서는 부처 내부뿐만 아니라 부처간 유사한 업무와 기능이 통합, 정리되어야 한다. 우선적으로 부처 내 유사한 사업들을 그룹화하고 조정이 어려운 유사한 사업은 사업의 시행기간, 평가체계, 목표설정 등을 정리하여 조정되는 방향으로 유도해야 한다.
- 성과 중심의 평가시스템을 도입해야 한다. 몇 개의 성과지표를 설정하여 종합적으로 성과를 평가하는 시스템이 도입되어야 한다.

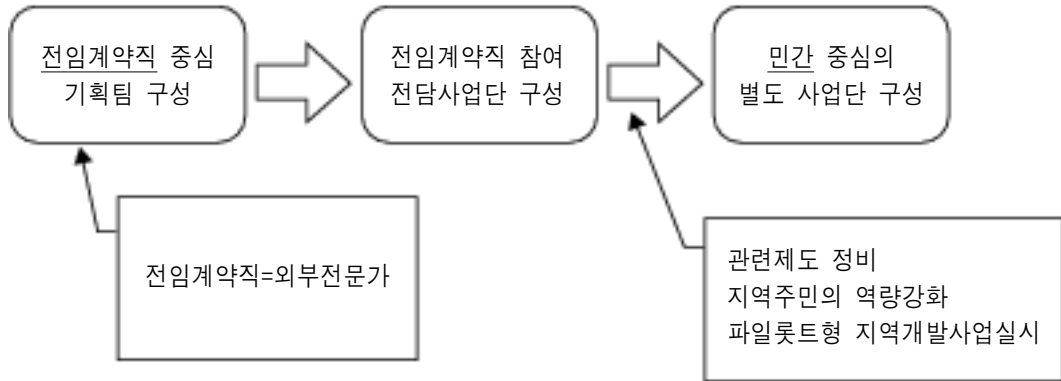
○ 농촌정책기능을 통합하고 지자체의 기획기능을 강화하기 위해 다음과 같은 3단계로 정책이 수행되어야 한다.

- 1단계로 전임계약직을 중심으로 기획능력을 가진 별도의 팀을 구성한다. 전담계약직은 기획, 조정기능을 담당하는 외부전문가이다.
- 2단계는 전임계약직이 전담사업단을 구성하여 농촌개발의 전략사업이나 대형프로젝트를 수행해야 한다.
- 3단계로 전담사업단의 경험이 축적된 민간조직이 별도의 사업단을 구성하여 대규모 사업을 추진한다. 이때 주민역량의 강화가 필수적인데 이를 위해 소규모 파일럿형 지역개발사업이 진행되어야 한다.

○ 재원의 분권과 관련하여 지방고유의 분야는 수익과 부담을 일치시켜 지방자체 재원으로 부담하고 농업발전과 구조조정정책은 국가와 지방이 상호매칭펀드(Matching fund) 방식으로 실시하는 것이 바람직하다.

- EU나 프랑스와 같이 협약제와 포괄보조금제도를 결합하는 방식을 검토해야 한다. 지역별로 농촌발전계획을 수립하게 하여 이에 대해 중앙의 포괄적 보조금 지불과 지방의 사업실시, 지방비 부담의무를 협약(協約)화하고 있다.

그림 1. 농촌정책의 통합 및 기획기능 강화 방안



자료: 김정연 · 조영재(2007)

- 농업보조금 중에서 특정재원화된 농축산업생산 및 구조조정 관련 보조금도 단기적으로는 통합보조금화해야 한다. 향후 예산제도를 바꾸어 통합보조금을 포괄보조금으로 바꾸고 용자나 수혜자의 민간 자부담 비율을 높여야 한다.
- 지역주민이 사업계획의 수립과 집행과정에서 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다.
  - 이를 위해 지역단체 및 주민을 대상으로 교육과 역량강화 프로그램을 지속적으로 실시하고 주민 주체를 발굴, 육성하는 소규모 상향식 농촌개발 사업을 실시해야 한다(진안군 으뜸마을가꾸기 사업)<sup>2</sup>.
  - 농어촌 개발사업을 실시하는 경우 마을단위 추진위원회 구성, 규약제정을 장려해야 한다. 또한 이를 각종 사업 선정과 추진에 있어 필수항목으로 제시해야 한다.

<sup>2</sup> 2001년부터 진안군에서 전국 최초로 주민 주도의 사업임. 이 사업은 주민이 마을회의를 통해 마을 발전을 위한 계획을 스스로 수립함. 단계별로 필요한 우선사업을 선택하도록 하여 사업 추진 과정에 주민이 참여함. 그 결과도 마을에서 공동으로 책임짐.

- 마을사무장은 농촌에 부족한 전문인력을 외부에서 충원한다는 점에서 주민참여를 매개할 수 있는 좋은 제도이다. 이 제도에 대해 체계적인 모니터링을 수행하고 엄밀히 평가해야 한다.
  - 외부 인적자원이 농촌으로 체계적으로 유입하고 정착할 수 있는 지자체 독자적인 제도의 도입을 장려해야 한다(진안군 마을간사제)<sup>3</sup>.
  
- 민간 컨설팅기구에 대한 인증제도를 도입하고 데이터베이스를 구축하여 인증 받은 컨설팅 기관이 제 역할을 할 수 있도록 지원해야 한다.
  - 지역주민들로부터 신뢰성을 사후에 평가받을 수 있도록 활동평가시스템도 마련되어야 한다.
  
- 행정과 주민 간의 파트너십을 바탕으로 소규모 지역개발사업을 계획하고 실천함으로써 주민 간의 협력과 신뢰를 구축할 수 있는 파일럿(Pilot) 프로그램이 도입되어야 한다.

**요약 및 정리: 조용원(한국농촌경제연구원 초청연구원)**

---

<sup>3</sup> 마을간사는 마을에서 공개적으로 채용함. 마을간사는 인근지역에 살아야하고 귀농희망자에 자격을 부여함. 이들은 정기회의, 마을 방문 등을 통해 주민의 여론을 수렴하고 문서 작성, 회계 등 업무와 각종 정보수집 업무를 담당하고 있음.

## 선진국 농촌정책 동향과 정책과제

— 송 미 령 (한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 선진국의 농촌정책 패러다임	17
2. 농촌정책의 몇 가지 이슈	19
3. 선진국 사례의 시사점	27



# 선진국 농촌정책 동향과 정책과제

## 1. 선진국의 농촌정책 패러다임

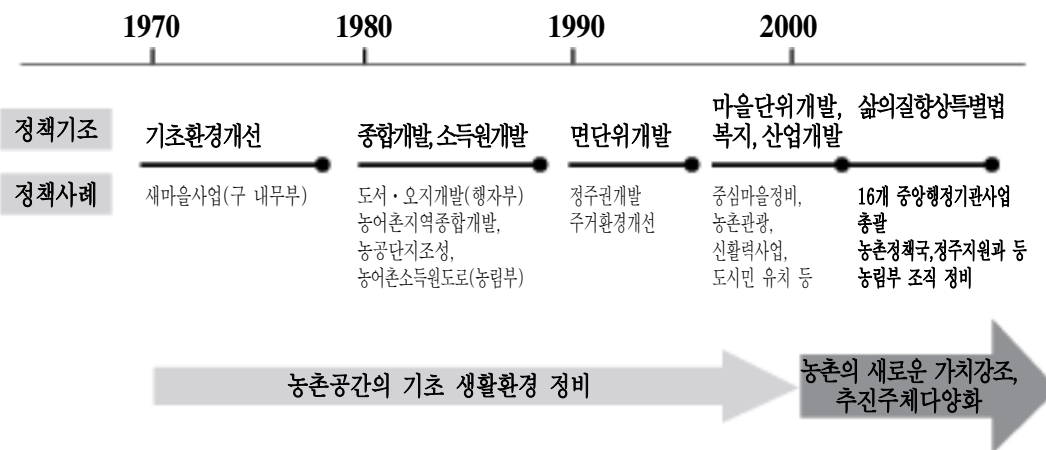
- 왜 지금 농촌정책인가?
  - 농촌인구 중 농가인구 비중은 절반 이하이며 향후 더욱 감소될 전망
  - 농업 생산 이외에도 생활공간, 환경과 경관, 전통자원과 문화 등 농촌적 자원 재발견과 유지의 중요성 부각
  - 농촌의 유지를 위해서는 ‘농업정책’ 이외의 복지, 지역개발 등 다양한 접근 불가피
  - 농촌관광, 농촌정주 등 국민들의 ‘농촌’에 대한 수요 증대
    - ※ 농업인, 농업뿐만 아니라 전 국민의 삶터, 쉼터, 일터로서 ‘농촌’ 위상 인식 강화
  
- 최근 선진국들은 농촌정책의 패러다임 전환을 시도하고 있음. 그 배경에는 세 가지 요인들이 공통되게 작용함.
  - 농촌 어메니티에 대한 관심 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구 변화
  - WTO 체제 출범 이후 확대되는 농업정책 개혁 압력
  - 지방분권화
  
- 선진국들의 농촌정책 변화 내용은 다음과 같이 압축할 수 있음.

표 1. 농촌정책의 새로운 패러다임

	과거의 접근방법	새로운 접근방법
목표	평준화(equalization), 농가 소득, 농가의 경쟁력	<b>농촌지역의 경쟁력</b> , 농촌지역 자원의 가치현실화 (valorization), 활용하지 않았던 자원의 재발견
핵심 대상 부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 <b>다양한 산업 부문</b> (예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등) 주민의 삶의 질 향상 부문
주체	중앙정부, 농업인	중앙정부, 지방정부, 농촌지역의 <b>다양한 이해당사자</b> (공공부문, 민간부문, NGOs 등)

자료: OECD(2006).

그림 1. 한국의 농촌정책 변천 개요



- 추진 방식에서 기존의 기능별 접근이 비효율적이었다고 진단하며, 지역 통합적 접근(Place-Based Approach)을 강조함.
  - 기능(sector) 대신 지역(place) / 보조(subsidies) 대신 투자(investments)
- 우리나라도 농촌에 대한 소비자의 가치관 전환, 농업여건 변화에 따른 농업정책 재구조화 요구, 지방자치제 정착 등이 진전되는 유사한 상황에서 선진국의 농촌정책을 일별함으로써 시사점을 얻을 수 있음.
  - 농촌정책의 목표, 핵심 대상 부문, 주체, 추진 방식 등

## 2. 농촌정책의 몇 가지 이슈

### 2.1. 정책의 목표와 방향성

- 우리나라 농촌정책 목표는 ‘도·농 격차 해소와 균형발전’이라 할 수 있음. 도시 혹은 선진국과 발전 격차를 줄여 쾌적한 삶터, 활력있는 일터, 아름다운 쉼터로서 농촌을 살기 좋은 곳으로 발전시키고자 함.
  - 제 기능별로 평균 수준을 지향하나(equalization), 구체적 목표와 달성 기준이 분명치는 않음.
  - 농업농촌발전계획, 삶의질향상계획 등 여러 계획을 수립하고 나름의 목표를 제시하나 뚜렷한 방향성과 구속력 미약
- 선진국의 농촌정책 목표는 ‘지역 경쟁력 강화와 지역사회 유지’로 요약할 수 있음. 국가, 자치단체별로 서비스기준 달성, 고용기회 확장, 일정 소득 수준 보장, 환경 보전 등 부문별로 세부적 목표를 제시함.
  - EU의 경우, 7년간의 농촌개발 계획을 회원국과 광역자치단체별로 수립 하도록 하며 지역 스스로 7년간의 달성 목표를 제시

- 프랑스에서는 22개 레지옹별로 계획을 수립해 국가와 개발협약(CPER: Contrat de Project Etat-Region)하는 체계. 데파르트망, 페이, 아글로메라 시옹 등의 계획도 포함되며, 그 목표와 내용은 지역별로 상이
  - 영국은 농촌서비스기준(Rural Services Standard)을 설정하고, 이 기준을 달성하는 것이 중요 과제
  - 독일은 지역 경쟁력 강화와 함께 전 국토의 ‘등가치적 생활여건 (Gleichwertige Lebensbedingungen) 확립’이 중요 목표임. 각 주별 발전 계획(Landesentwicklungsplan)에 중심지 계층별 필수 생활서비스 내용을 명시적으로 규정하고 최소한의 공급기준(Mindestangebot)도 마련
- 농촌정책 목표가 분명하고 구체화되어야 정책 방향성과 우선순위 등이 확립될 수 있음. 특히 중앙정부 차원에서 농촌정책의 목표와 방향성, 최소한의 기준 등을 분명히 제시하되, 지역이 보다 구체적 목표를 설정하고 실행력을 갖추도록 제도화함.

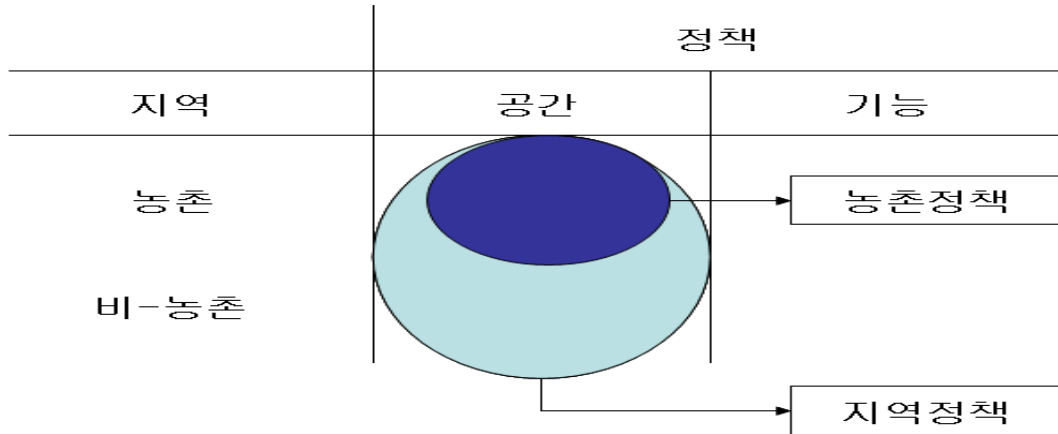
## 2.2. 정책 대상으로서의 ‘농촌’ 세분화

- 우리나라 농촌정책은 공간적으로 읍·면 행정구역을 대상으로 하나, 국토의 90%를 차지하고 다양한 여건을 나타내는 농촌지역을 일률적으로 접근하는데는 무리가 있음.
- 농촌=군, 농촌=면으로 보는 시각도 존재하며, 읍·면 단위 통계 불충분
- 선진국들은 광범위한 조사와 정밀하게 구축된 통계 자료에 근거해 일종의 ‘통계구’를 설정해 농촌을 구분하고, 정책 대상으로서 농촌을 보다 세분화하여 진단하고 차별적으로 접근함.
- 영국은 농촌을 분산가옥(dispersed dwellings) 및 소규모 마을(hamlet), 농촌 마을(village), 농촌 중심지(small town) 및 근교(urban fringe) 등으

- 로 구분. 공공 서비스 접근이 불리한 지역에 대한 배려 강조
- 일본은 비 DID(Densely Inhabited District)를 농촌지역으로 분류. 그러나 농림수산성은 농촌을 도시적 지역, 평지 농업지역, 중간 농업지역, 산간 농업지역 등으로 구분하고 중산간지역에 대해 정책적 배려 강조
- 정책 대상으로서 농촌의 범위를 분명히 설정하고 농촌을 유형화하여 접근할 필요가 있음. 농촌 유형별로 차별적 상황을 진단함으로써 그에 적합한 정책 목표 설정과 처방을 하는 것이 정책의 효과와 효율을 높일 수 있는 접근임.
  - 같은 농촌이라 하더라도 지역간 격차가 상존함으로 문제가 심각한 농촌 지역에 대해서는 정책적 배려 필요. 가령, 농촌지역 유형화에 따른 국고 보조율의 차등 보조 등 고려

### 2.3. 농촌정책의 대상 부문 확대

- 농촌정책에는 주민의 삶의 질 향상을 위한 매우 다양한 부문이 포함됨.
  - 도로정비, 주택공급 등 단위 기능 강화 정책과 구별되는 공간정책
  - 농촌지역과 비-농촌지역을 모두 대상으로 하는 정책은 지역정책
- 선진국 농촌정책에서는 공통적으로 SOC 정비보다는 농촌주민 생활의 서비스기준(services standard) 충족을 중요하게 다룸.
  - 영국에서는 농촌지역의 서비스 배달 체계의 합리화에 대한 고민을 농촌정책의 최대 쟁점으로 다루며, Rural Pathfinder Scheme을 2004년 이후 추진함. 중앙정부가 지원은 하되 해당 지역에 가장 절실한 서비스에 대해 합리적인 배달 체계를 지역 스스로 찾도록 하는 프로그램임.



- 이에 더하여, 납세자의 요구에 부응하는 환경 보전, 농장경영 다각화 및 고용기회의 창출 등까지가 농촌정책의 중요한 대상 부문임. 1) 교통·정보통신 등을 비롯한 공공서비스 공급의 효율 및 효과 극대화, 2) 농촌의 자연적, 문화적 어메니티 보전과 활용, 3) 농촌 산업의 진흥 등이 공통적으로 다루어진다고 압축할 수 있음.
  - EU 농촌개발 계획에는, 2007년부터 ‘농촌에서 이루어지고 있으나 농업 부문에 국한되지 않는 다양한 경제활동’, ‘농촌지역 주민의 삶의 질’, ‘농촌공간의 자연 및 환경’, ‘농식품의 품질 및 안전성’ 등에 관한 시책들이 적극적으로 포함
  - 일본 농림수산성 농촌진흥기본계획에서는 ‘고령자 복지’, ‘전원주거공간 형성’, ‘지역자원환경시스템 형성’, ‘자연경관 보전 및 형성’, ‘전통문화보전 활용’, ‘도시농촌교류 촉진’, ‘지역정보시스템 형성’, ‘고용창출’, ‘생산기반과 생활기반의 일체적 정비’ 등의 과제 포함
- 우리나라에서도 최근 농촌정책 대상 부문으로서 농촌의 SOC 정비 이외에도 광범위하고 다양한 부문들이 포함되어 가고 있는 추세임.
  - 단지 농업인의 생활환경 개선 및 농외소득 증대뿐만 아니라 농촌주민의 생활서비스기준 부합, 고용기회 창출, 소득수준 보장, 환경 목표치 부합 등 지역 통합적인 대상 부문을 광범위하게 포괄할 필요

- 지역별로 무슨 시설을 1개소씩 설치하는 방식의 시설 중심 접근보다는 일정 권역별로 서비스 배달 체계 확립을 고민할 필요

## 2.4. 농업정책과 농촌정책의 관계

- 우리의 경우는 농업정책과 농촌정책이 이원화되어 있으며, 최근에는 농촌정책이 강화되어 가고 있음.
- 농업정책에 비해 농촌정책이 강화되는 것은 세계적인 추세임. EU 공동농업정책이 ‘아젠다 2000’ 개혁안을 계기로 농촌정책을 공동농업정책의 ‘두번째 기둥(second pillar)’으로 격상시켰고, 일본에서도 2000년 『식료·농업·농촌기본법』을 제정하면서 농촌의 다면적 기능 증진과 농촌진흥을 농정의 5대 기둥으로 설정함.
  - 이러한 배경에는 과잉 생산 및 재정 압박, 소비자의 농촌의 다원적 기능 등에 대한 관심, 환경문제 심화, 농업행정의 관료화 및 지원의 불평등 등의 문제 제기가 있었음.
- 특히 2007년부터 시작하는 EU 2차 농촌정책에서는 목표가 수정되었고 정책 메뉴 또한 30개로 늘어났음.
- 다만, EU 농촌정책의 범주 안에 드는 시책 중에는 우리나라에서는 농업정책 범주에 포함되는 것들이 다수 존재함. 따라서 EU에서 진행하고 있는 ‘농촌정책 외연 확대’라는 개혁 조치들이 우리나라에서도 그대로 받아들일 수 있는 트렌드라고 말하기는 어려움.
  - 중요한 점은 농촌지역에서 일어나야 하는 활동들을 지역 전체의 관점에서 볼 수 있도록 통합화하고 있으며 우리식의 구분에 따르면 농업정책과 농촌정책에 해당하는 메뉴들도 통합적 틀에서 고려되고 있다는 점임.

표 2. EU 농촌정책 메뉴 변화

2000-2006년(22개 정책메뉴)		2007-2013년(30개 정책메뉴)	
농업구조조정 및 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 농업경영체예의 투자</li> <li>* 젊은 농업인 창업 지원</li> <li>* 직업 교육훈련</li> <li>* 농산물 가공 및 마케팅</li> <li>* 토지 개량</li> <li>* 토지 재구획</li> <li>* 농업 경영지원 서비스</li> <li>* 고품질 농산물 마케팅</li> <li>* 농업용 수자원 관리</li> <li>* 농업 관련 인프라구조</li> <li>* 농업생산 잠재력 복구</li> </ul>	농림업 부문 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 직업교육훈련 및 정보제공</li> <li>* 젊은 농업인 창업 지원</li> <li>* 조기 은퇴</li> <li>* <b>자문 및 지도 서비스 활용</b></li> <li>* <b>농업경영체 창업, 지원, 자문</b></li> <li>* <b>농장 및 임업 투자</b></li> <li>* 농산물 가공 및 마케팅</li> <li>* 농림업 인프라구조</li> <li>* 농업생산 잠재력 복구</li> <li>* <b>농식품 품질기준 충족을 위한 일 시적 지원</b></li> <li>* <b>식품 품질 인센티브 정책</b></li> <li>* <b>식품 품질 관련 판촉</b></li> </ul>
환경보호 및 토지관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 조건불리지역 지원</li> <li>* 환경규제지역 지원</li> <li>* 농업-환경 정책</li> <li>* 농업용지 조림</li> <li>* 기타 임업 지원</li> <li>* 농림업과 연계된 환경보호</li> </ul>	환경보호 및 토지관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 산간 조건불리지역 지원</li> <li>* 기타 조건불리지역 지원</li> <li>* Natura 2000 농업지역 지원</li> <li>* 농업-환경 정책, <b>동물복지정책</b></li> <li>* 농림지 생산외 용도 투자 지원</li> <li>* 농업용지 조림</li> <li>* <b>혼농림업(Agroforestry)</b></li> <li>* Natural 2000 임업지역 지원</li> <li>* <b>산림환경 보호</b></li> <li>* <b>임업생산 잠재력 복구</b></li> </ul>
농촌지역경제 및 공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 농촌 지역경제 및 인구 관련 기초 서비스</li> <li>* 마을 리노베이션 / 개발</li> <li>* 농업활동 다각화</li> <li>* 관광 및 수공업 활동 촉진</li> <li>* 경영체 재무설계 지원</li> </ul>	농촌경제활동 다각화 및 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 농촌 지역경제 및 인구 관련 기초 서비스</li> <li>* 마을 리노베이션 / 개발, <b>농촌 문화유산 보존</b></li> <li>* <b>농촌경제 활성화를 위한 직업교육훈련</b></li> <li>* <b>지역개발전략 수립 역량 구축</b></li> <li>* <b>비농업활동을 통한 지역경제 다각화</b></li> <li>* 소규모 기업활동 지원</li> <li>* 농촌관광 활동 촉진</li> <li>* <b>자연유산 보존 및 관리</b></li> </ul>

주: 굵은 글씨는 새로이 추가되거나 세분화된 정책 메뉴임.  
 자료: European Commission(2006a, 2006b).



- 가령, 프랑스의 ‘지속가능한 농업 계약(Contrat d’Agriculture Durable)’ 프로그램은 농업, 환경, 농촌개발 등을 통합적으로 접근하는 내용으로 농업인의 활동 영역을 넓히는 계기를 마련하고 있으며, 일본의 경우도 ‘생산기반과 생활기반의 일체적 정비’를 중시함.
  - 프랑스의 CAD는 1999년 개정 「농업기본법」에 근거한 ‘국토경영계약(CTE)’ 제도의 개칭 프로그램. 농업경영체와 국가간 계약을 통해 자연자원 보존, 합리적 토지이용, 토양침식 방지, 생물다양성 보존, 경관보전 등에 기여하는 방식의 농업경영활동 유도. 지역의 환경, 개발 목표 하에서 5년간 표준계약에 따라 농업경영 활동을 수행하도록 하여 농촌공간 정비를 꾀하는 제도
- 농촌의 정비나 계획과 관련된 농촌정책의 제도적 틀을 농업정책과의 관계 속에서 정비해야 함. 선진국 사례가 보여주는 것처럼 농업, 환경, 농촌 이슈가 지역에서 통합적으로 다루어질 수 있도록 사업을 기획하는 한편, ‘농업의 사회적 역할’에 관한 보상체계를 ‘국가와 농업인 혹은 중앙정부와 지방정부 간의 계약’이라는 방식을 통해 운용하는 방안에 대해서 깊이 검토할 필요가 있음.

## 2.5. 농촌정책 추진의 주무 부처와 부처간 정책 조율

- 우리나라 농촌정책의 주무부처로서 농림부 위상이 강화되고 있음. 「삶의 질향상특별법」을 운영하는 사무국 역할을 수행하며 신활력사업 등 농촌개발사업 예산 이관이 이루어져 그러한 위치가 더욱 공고해짐. 그러나 부처간 정책 조율 등을 이끌어낼 제도적 장치는 아직 미진한 상태임.
- 선진국들의 농촌정책 추진 주무 부처도 우리나라의 농림부와 유사함. 다만, 부처의 명칭에는 농업의 외연이 보다 넓게 나타나는 특징이 있음.

- 영국의 DEFRA(Department for Environment, Food, and Rural Affairs)
  - 독일의 BMVEL(the Federal Ministry of Consumer Protection, Food, and Agriculture)
  - 네덜란드의 Ministry of Agriculture, Nature, and Food Quality
  - ※ 프랑스의 경우, 사르코지 집권 후 농업부와 환경부 통합이 논의됨.  
DATAR(최근 DIACT로 개명)를 중심으로 하는 지역정책의 맥락에서 농촌정책은 더욱 강화
  - ※ 일본의 경우, 『중양성청설치법』(2000.5)에서 농림수산성에 “21세기에 어울리는 농촌 만들기 추진을 위해 농산어촌 및 중산간지역 등 진흥”이라는 새로운 임무가 부과되고, 이를 위해 2001년 성청 개편시 농수성 구조개선국과 국토청 지방진흥국을 통합해 ‘농촌진흥국’ 설치
- 그러나 농촌정책의 대상 부문은 광범위하여 1개 부처에서 모두 총괄하는 것이 불가능함. 이는 선진국의 상황도 마찬가지여서 중앙정부 부처의 정책 입안 단계에서부터 농촌을 고려하는 체크리스트를 만들어 정책을 조율하는 프로그램이 시행되고 있음.
- 영국의 Rural Proofing, 캐나다의 Rural Lens 등
- 농촌정책의 외연이 넓어질수록, 중앙정부 여러 부처들 간의 정책 조율 필요성이 더욱 확대됨. 형식적인 위원회나 협의기구 수준이 아니라 구속력 있는 정책 조율을 보장할 수 있도록 제도가 필요함.
- 삶의질향상위원회의 기능을 실질화할 수 있도록 사무국 기능을 대폭 강화하여 운영하고 농어촌 인 지적 정책영향평가제도 등을 운영

## 2.6. 농촌정책의 주요 전략적 프로그램의 특징

- 농촌정책의 목표와 기조는 어느 정도 공통적 특성이 있지만 국가별로 채

택하는 수단(tool)에는 약간의 차이가 있음. 수단의 차이에도 불구하고 선진국의 전략적 프로그램의 특징은 ‘공모를 통한 대상 지역 선정-지역 통합적 사업 추진-사업 추진 과정에서의 다양한 민간 참여 주체 활동-사업 성과에 대한 엄정한 평가’ 등을 들 수 있음.

- EU LEADER(Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, 농촌경제 발전을 위한 행동 연대) 프로그램
- 독일 Regionen Aktiv(Active Regions) 프로그램
- 프랑스 농촌거점(Pôle d'excellence rural) 프로그램
- 미국 농촌 EZ/EC 프로그램

※ 일본은 고향만들기 교부금제도 등을 도입해 보조금 방식을 개선함으로써 지방 재량권을 확대하고, 지방역량 부족을 보완하기 위해 EU LEADER 프로그램의 LAGs와 유사한 NPOs 활성화 시책 추진

- 지방분권화 흐름 속에서 지역 경쟁력 제고를 도모하기 위해서는, 우리의 농촌정책도 ‘주민들의 역량과 참여’, ‘다양한 주체들의 네트워킹’, ‘지역의 차별성 부각’ 등을 전략적 요소로 삼는 농촌정책 사업들을 앞으로도 더욱 다양하게 개발하고 실험할 필요가 있음.
  - 선진국 농촌정책 프로그램의 공통점은 경쟁력 있는 지역을 공모 과정을 통해 선정, 선정 후 다양한 민간 부문 참여주체들이 네트워크형성 활동, 파트너십에 의한 역량 강화와 거버넌스 체계 구축 동시 추진

### 3. 선진국 사례의 시사점

- 우리나라 농촌과 농촌정책이 당면한 상황이 선진국과 유사한 측면도 있는 반면, 여러 가지 측면에서 간극이 있음을 동시에 인식해야 함.
  - 국토의 조건과 도농격차의 수준

- SOC 정비 수준 및 소득 수준의 차이
  - 개발과 환경보전 등에 대한 국민적 인식의 차이
  - 지방자치의 전통
  - 민간부문 활동 주체의 외연 차이
  - 국가 전체 정책적 환경: 단년도 예산편성 방식과 계획제도의 이질성 등
- 다만, 우리보다 조금 앞서 유사한 문제에 대응하고 있는 선진국 농촌정책을 통해 과거에 비해 급격히 확장되고 있는 우리나라 농촌정책에서 어떠한 측면에 보다 주목해야 하는가를 읽을 수 있음.
- 정책 목표와 방향: 평준화 → 지역 경쟁력 제고, 낙후지역 최저기준 보장
  - 정밀한 기초 통계 기반에 근거한 정책 대상지역 구분과 진단
  - 사업계획을 넘어선 공간계획제도 체계화(농림부는 부문계획으로서 농촌계획제도 확립)
  - 시설 설치 중심 접근방법에서 서비스 배달체계 확립 접근방법으로 전환
  - 고용기회 증진, 지역사회 유지, 지역자원 발굴과 보전 등 농촌지역 전체를 포괄하는 영역적 접근 강화 및 대상 부문 확대
  - 공공부문 이외의 다양한 민간부문 주체 육성(거버넌스 형성으로 정책 추진 방식 전환)
  - 기본에 충실하면서 실질적 농촌정책 강화 노력 가시화(주민을 위한 정책, 도농격차 완화, 낙후지역 배려 등)
- ※ 농림부 2006년 일반지출 예산 중 복지, 지역개발, 생산기반 정비 등 농촌정책국 예산이 20%(일본은 농림수산 예산 중 농촌정책 예산이 25%)

## 농촌정책의 영역과 향후 중점과제

— 박 덕 병 (농촌진흥청 자원개발연구소 연구사)

1. 서론	31
2. 농촌개발에 대한 담론의 지형과 패러다임의 변화	32
3. OECD 국가의 농촌개발정책의 방향과 주요쟁점	37
4. 농촌개발과 농촌협치	40
5. 우리나라 농촌개발정책의 현황	43
6. 우리나라 농촌개발정책의 방향	47
7. 요약 및 결론	61

## 농촌정책의 영역과 향후 중점과제

“농촌협치는 정부정책의 도구가 변한 것이 아니라, 정책의 의미가 변한 것이다.”  
(Stoker, 1995, p.5)

“농촌개발은 크게 농촌지역사회를 변화시키는 것일 뿐만 아니라 농촌개발관련 공공  
부문이 작동하는 방식을 변화시키는 것이다.”(Wright, 1992, p.15)

### 1. 서론

- WTO 체제 하에서 농산물시장이 개방되고 전통적인 농업보호정책이 축소됨에 따라 농업이 쇠퇴하고, 그 결과 농촌지역의 활력이 급격히 떨어지고 있다. 경제적인 측면에서 보면, 농촌경제에서 농업의 비중보다 비농업의 비중이 증대하고 있으며, 사회적 측면에서 보면, 생활수준의 향상과 과도한 도시화에 대한 반발로 어메니티와 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 있다. 그리고 농촌이 단순한 생산공간이 아니라 생활공간으로서 인식되고 있다. 특히 농촌지역의 난개발과 환경파괴로 환경과 경관의 중요성에 인식이 고조되었다. 정치적인 측면에서 보면, 그 동안 많은 농촌대책이 추진되었지만 농촌의 사정은 크게 개선되지 않았고, 오히려 농민의 불만이 높아지고 있으며, 농정의 목표나 농정의 추진체계 등에 대한 비판이 꾸준히 제기되고 있다. 특히 하향식, 농업생산기반 중심의 하드웨어 중심의 투자에 대한 반성이 제기되고 있다.

- 지방자치제 도입이후, 중앙부처 중심의 종적, 분단적 농촌개발에 대한 반성과 함께 정부조직의 혁신에 대한 요구가 증대되면서, 농촌개발사업에서 농촌협치와 농촌개발에 대한 민관협치의 개념이 중요하게 부각되고 있다.
- 이 논문은 농촌개발에 대한 담론의 지형과 패러다임의 변화, OECD 국가의 농촌개발정책의 방향과 주요쟁점, 농촌개발과 농촌협치의 개념과 이론을 살펴보고, 우리나라 농촌개발정책의 현황과 향후 중점과제를 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

## 2. 농촌개발에 대한 담론의 지형과 패러다임의 변화

### 2.1. 농촌개발에 대한 담론의 지형

- 농촌개발정책은 바람직한 방향으로 미래의 농촌을 설계하는 과정이며, 농촌지역을 생동감 있게 만드는 과정이다. 농촌개발이란 그것을 내용으로 볼 것인가 과정으로 볼 것인가 하는 두 가지 측면이 있다. 농촌개발을 내용으로 간주하는 것은 농촌개발을 보다 이론적인 측면에서 조망한 것인 반면, 농촌개발을 과정으로 간주하는 것은 농촌개발을 보다 실천적인 측면에서 조망하는 것이다. 농촌개발을 내용적인 측면에서 조망한 것은 농촌경제적인 상태, 지역사회의 삶의 질, 지역풍경, 환경보호, 농촌지역의 매력물 등의 개발이나 개발을 위하여 이루어지는 다양한 연구방법을 사용한다. 농촌개발을 과정적인 측면에서 조망하기 위해서는 농촌사회의 제도적이고 절차적인 개선이나, 그리고 문화적인 요소의 영향 등을 중요하게 고려해야 한다.

- 농촌개발에 대한 담론은 다양하게 이루어지고 있다(Elands and Wiersum, 2001; Frouws, 1998; Hoggart et al., 1995; Murdoch and Marsden 1994). 농촌개발은 역사적 전통에 기반하여 구성되는 다차원적 과정으로 인식되고 있다(van der Ploeg, 2000). 하지만 모든 수준에서 이루어지는 농촌개발 담론은 초기 근대화 패러다임과 관련이 있다.
  
- 최근에 농업의 다양성과 다면적 기능을 축으로 하여 농촌개발에 새로운 방향이 나타나고 있다(Knickel and Renting, 2000). 다양성은 농촌개발 행위자들이 맡은 역할, 활동, 동기의 다양성을 의미하고, 다면적 기능은 그 기능의 상호연관성과 동시성을 의미한다(van der Ploeg et al., 2000). 농촌개발을 그 접근법적인 차원과 정의적인 차원에서 나누어 보면 네 가지 차원으로 나눌 수 있다. 첫째, 농촌개발은 농촌성(rurality)의 매개변수들이 변화되는 것이다. 둘째, 농촌개발은 사회문화적인 변화와 관련된 것으로 인지되는 것이다. 셋째, 농촌개발은 인간과 자연의 상호 협력적인 과정으로 인지되는 것이다. 넷째, 농촌개발이라는 것은 개발된 최종의 상태에 의하여 규정될 수 없고, 지역사회의 여러 조직들이 적극적으로 참여하는 계속적인 과정이라는 입장에서 이해되는 것이다. 그래서 네 번째 관점에 의하면 농촌개발에서 혁신은 외부에 의한 상의하달식 접근법이 아니라 내부로부터 형성되어 도출된다. 첫 번째 관점과 두 번째 관점은 개발의 최종 상태로 두고 설명한 것으로 그 최종상태에 대해서는 일반적으로 특별한 논란이 없다. 정책 입안 과정에서 앞의 각각 다른 시각들은 상호 보완적으로 고려되어야 한다.
  
- 첫째, 농업·농촌적인 담론이다. 이 관점에서 농민들은 농업생산 활동에 있어서 전문가이며, 가족농과 농민들이 시장의 지배로부터 어느 정도 자율성을 가지고 농촌이 가지고 있는 본질적인 가치들을 개발하는 사람으로 인식된다. 이러한 입장에서 보면 농촌의 주된 문제는 환경오염과 자연을 파괴하는 현대적인 농업 때문에 발생하는 것이다. 그래서 농촌개발은



깨끗한 먹거리, 풍경, 여가공간과 같은 농업의 다면적 기능을 제공하는 주체인 농민들과 우리 사회라는 공동체를 이루고 있는 전체 국민들 간의 새로운 사회적 계약을 이루어내는 것이다. 그래서 농업·농촌적인 담론에서 보면 농촌개발이라고 하는 것은 농촌지역에서 농민들이 가지고 있는 농촌에서의 삶과 농업생산 활동에 관한 장인정신을 가진 그들의 전문성을 더욱 강화시키는 방향으로 이루어진다. 이것은 생산자인 농민과 소비자인 도시민의 두 가지 형태의 연계를 통해 이루어진다. 하나는 농업생산물을 둘러싸고 있는 연결이고, 다른 하나는 자연자원을 도시 소비자에게 연결시키는 연계이다.

- 둘째, 관광학적인 담론이다. 이 관점에 의하면 도시민들에게 농촌공간은 여가공간이나 경관을 제공함으로써 그들의 삶의 질에 기여하는 것으로 인식된다. 이런 관점에서 농촌성이라는 것은 자연과 그 자연의 고요함 등과 같은 것으로 특징 지워진다. 특히 이런 관점은 도시에서 사는 수준 높은 엘리트 계층들이 추구하는 자연주의적 태도에 기초하고 있다. 이러한 관점에서 보면 농촌의 중요한 문제는 심미적이고, 문화적이며, 자연적인 가치들이 파괴되고 있는 것이다. 그래서 농촌개발은 이러한 가치를 다시 회복시키거나 개선시키는데 초점을 두고 있다. 이러한 관점 하에서는 지역주민들의 관심이 거의 고려되지 못하고 도시민을 위한 농촌의 경관에 우선권이 부여된다.
- 셋째, 실용주의적인 담론이다. 이 관점에 의하면 농촌공간은 가능한 효율적으로 생산이 이루어지는 공간으로 인식된다. 그래서 농촌공간은 농식품, 여가, 전원 주택지, 농공단지 등을 통하여 시장질서 속에서 통합된 것으로 인식된다는 점이다. 이러한 관점에서 보면 농촌은 경제적인 측면에서 새로운 투자의 기회가 시장 메카니즘 속에서 주목을 받지 못하여 낙후되고, 뒤쳐져 있는 공간으로 인식된다. 이런 시각에서 농촌개발은 생산활동과 소비자의 요구를 충족시키기 위한 혁신적인 경제 활동을 촉진하는

방향에 초점을 두고 있다. 그리하여 농업·농촌적인 담론이 농촌개발을 내생적 개발 과정으로 인식하고 있다면, 관광주의적 담론이나 실용주의적 담론은 농촌개발을 외생적 개발과정으로 인식한다.

- 넷째, 지역사회의 지속성과 연관된 담론이다. 이 담론은 프로우스 (Frouws, 1998)의 분류에는 포함되어 있지 않고, 엘란드스와 위에르섬 (Elands and Wiersum, 2001)에는 포함되어 있다. 이 ‘지역사회의 지속성’에 관한 담론에서 보면 농촌지역이라는 것은 인구 밀도와 소득이 낮은 낙후지역이므로 사회적이고 경제적인 하부시설을 구축하고 유지하여 경제적인 활력을 불어넣는 것을 농촌개발의 주요 내용으로 한다. 실용주의적 관점과 대조적으로 이 관점은 시장에서의 자생적인 힘이나 정부의 개입과 규제에 의존한다.
- 다섯째, 자연자원 보호와 관련된 담론이다. 이 담론은 콜비 (Colby, 1990)와 칼리코트와 머포드 (Callicott and Mumford, 1997)에 의하여 주장되고 있다. 자연자원 보호 담론은 현재 세대와 미래 세대를 위하여 생태적인 통합성을 유지한다는 주장이다. 그래서 이 관점에 의하면 농촌 사회에서 중요하게 제기되는 농촌문제는 농촌 사회의 경제적인 활력의 감소가 아닌 생물다양성과 같은 자연자원의 파괴에 의해 야기될 것이다. 따라서 농촌개발은 농촌과 주변 자연환경과의 조화를 유지하는 생태적인 발전을 하는 것을 의미한다. 이러한 입장에서 농촌개발은 자연자원을 관리하고 경영하는 것이 농촌개발을 위한 수단이 되는 것이 아니라 궁극적인 목적이 되는 것을 의미한다.

## 2.2 OECD 농촌개발 패러다임의 변화와 주요이슈

- OECD 국가의 농촌개발의 패러다임의 변화를 살펴보면 다음의 <표 1>과

같다. 첫째, 농촌개발에 대한 기존의 접근방법이 농촌개발의 목적에서 평  
 등, 농업소득, 농업경쟁력인 반면에 새로운 접근방법은 농촌지역의 경쟁  
 력, 지역자원의 가치와, 이용되지 않았던 지역자원의 활용 등이다. 둘째,  
 기존의 접근방법에서 주요영역이 농업이었다면, 새로운 접근방법은 관광,

표 1. OECD 새로운 농촌개발 패러다임

	기존 접근방법	새로운 접근방법
목적	평등, 농업소득, 농업경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 지역자원의 가치화, 미이용 지역자원의 활용
주요영역	농업	관광, 제조업, 정보통신기술산업 등 다양
수단	보조금	투자
주체	중앙정부, 농업인	중앙/지방정부, NGO 등 다양한 이해당사자

자료: OECD (2006). The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Publications, Paris.

그림 1. 농촌개발정책의 변화

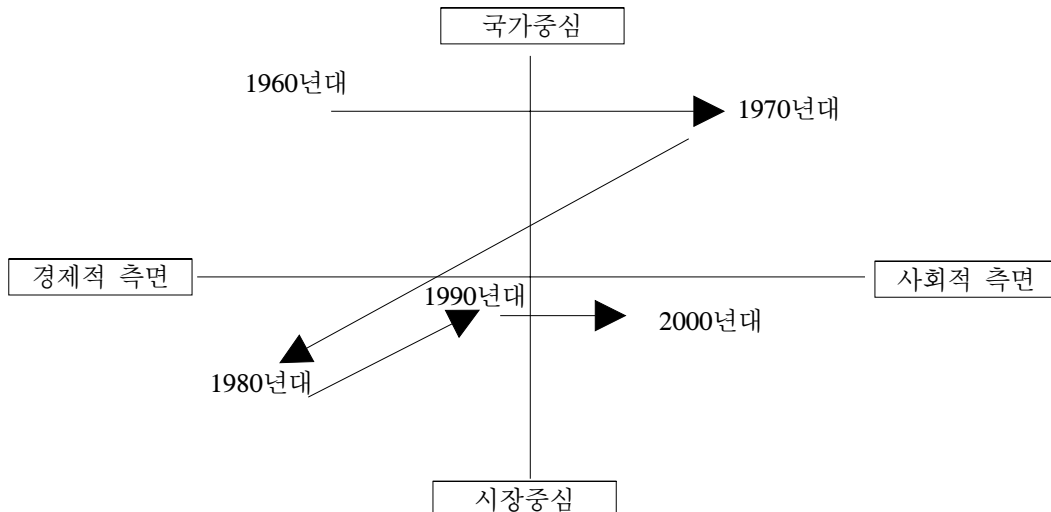


표 2. 농촌개발 이슈의 변화

년 대	주요 이슈
1960년대	근대화, 이중경제모델, 후진농업, 게으르고 비합리적인 농민
1970년대	의식 개혁적 접근방법, 기술이전, 기계화, 농업성장역할론, 녹색혁명,
1980년대	재분배, 기초요구, 통합농촌개발, 국가농업정책, 혁신
1990년대 초반	농업구조 재편, 자유시장, 정부의 역할 재확립, 영농체계연구, 식품 안전성, 농촌여성
1990년대 중반	소규모 농촌산업육성, 참여연구, 행위자 중심 농촌개발, 농촌사회 안전망, 성역할, 환경, 지속가능성
2000년대	농촌협치, 분권화, 사회적 통합, 양극화, 파트너십, 네트워크, 역량강화, 임파워먼트

제조업, 정보통신 등으로 다양하다. 셋째, 기존접근방법의 수단이 보조금이었다면, 새로운 접근방법은 투자를 중요한 수단으로 고려한다. 넷째, 기존 접근방법이 중앙정부와 농업인이 농촌개발의 주체인 반면, 새로운 접근방법은 개발주체는 중앙 및 지방정부, NGO 등 다양한 이해당사자 등이 주체이다.

### 3. OECD 국가의 농촌개발정책의 방향과 주요쟁점

- 농촌개발에서 협치의 개념이 주요하게 부각되고 있는 배경을 살펴보면 다음과 같다. 1990년대 후반부터 EU 국가국가들은 농촌개발 프로그램을 구상하고 수행하는데 있어서 새로운 변화를 경험하게 되었다. 그리하여 EU 구조기금이 증가되면서, 농촌개발 담당자(공무원, 현장 전문가, 실천가)들은 새로운 농촌개발 프로그램을 계획하고 관리할 새로운 방식이 요

구되었다. 즉 다양한 농촌개발 담당자의 새로운 관계정립을 위하여 농촌 협치의 새로운 모드가 확립되어 새로운 제도적인 형태가 구축될 필요가 있었다.

- OECD 농촌개발정책의 방향을 정리해 보면, 농촌개발정책의 필요성에 관한 것과 농촌개발방법에 관한 것 두 가지 방향으로 정리할 수 있다. 구체적인 내용은 다음의 <표 3>과 같다.

### 3.1. 농촌개발이란 무엇인가?

- 무엇이 농촌개발인가에 대해서는 OECD 개별 국가의 실정과 발전정도에 따라 다양하게 나타나고 있다. EU 등 농산물 수입국은 농촌 어메니티 보전을 강조하고, 한국, 체코, 헝가리, 슬로바키아 등은 소득증가를 강조하고 있으며, 미국, EU 등 선진국은 직업의 다양화, 주민역량강화, 임파워먼트(Empowerment)를 강조하고 있다.

표 3. OECD 농촌개발정책 방향

구분	내용
농촌개발정책 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업은 농촌지역의 유일한 산업도 아니고 가장 고용을 많이 창출하는 산업도 아님</li> <li>- 농업의 역할이 변화됨으로 새로운 농촌개발정책 필요</li> <li>- 농업은 농촌경제와 농촌경관, 환경 및 농촌 어메니티에 중요한 역할 여전히 계속</li> <li>- 농촌의 다양화를 통하여 경쟁력을 갖출 필요가 있음</li> <li>- 도시와 농촌의 차이를 이해하고 농촌개발정책 추진</li> <li>- 농촌은 소규모산업육성, 틈새시장, 여성의 역할증가 등으로 경쟁력을 갖출 수 있는 기회와 잠재력을 여전히 가지고 있음</li> </ul>

표 3. OECD 농촌개발정책 방향(계속)

구분	내용
농촌개발 접근방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌사회의 entrepreneurs 양성</li> <li>- 농촌주민들이 참여한 지역사회 역량강화</li> <li>- 부분적인 sector에 초점을 둔 정책이나 보조금 지급보다는 장소중심정책인 농촌지역단위의 개발정책 필요</li> <li>- 접근방식에서 top-down에서 bottom-up의 변화가 있지만, 두 가지의 균형이 필요</li> <li>- 다면적 기능을 통한 고용기회 창출, 투명한 정책을 통하여 농촌지역의 사회경제적 발전에 기여해야 함</li> <li>- 정부는 지역개발정책에 대한 다양한 옵션을 제공하여 주민들이 스스로 선택할 수 있도록 추진해야 함</li> </ul>

자료: OECD 지역개발회의(2005년 슬로바키아, 2006, 스코틀랜드, 2007년 스페인)에서 참석한 결과를 발췌하였음

### 3.2. 농촌개발정책이 농업생산활동의 간접지원인가, 아닌가?

- EU를 위시한 국가들은 농촌이 한 국가의 문화적 경관 및 정체성에 매우 중요하므로 간접지원 아님을 주장하고 있는 반면에 미국을 위시한 농산물 수출국들은 농촌개발정책이 농업생산활동의 간접지원이라고 비판하고 있다.

### 3.3. 농업생산활동이 농촌 어메니티 자원을 증가시키는가, 아닌가?

- OECD 농촌 어메니티 자원이 농촌개발 및 농촌사회에 미치는 영향에 대하여 OECD 모든 국가들이 인정하고 있지만 농업생산활동이 농촌 어메니티 자원을 증가시킨다는 것에는 모든 국가가 동의하지 않고 있다. 향후

농업생산활동이 농촌 어메니티 자원을 증가시키는 방향의 농촌개발정책이 추진되어야 할 것이며, 이에 대한 증거가 될 수 있는 연구가 추진되어야 할 것이다.

### 3.4. 농업후계자 육성을 어떻게 바라볼 것인가?

- 농업후계자 육성 문제에 있어서 일본, 한국, 미국, 캐나다 호주 등은 심각한 문제로 인식하고 있는 반면에 EU 국가들은 농업후계자 문제 상대적으로 심각한 것으로 인식하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 농업후계자 육성은 농촌을 활성화시키는데 중요한 요소로 간주하는 국가는 일본, 한국, 미국, 캐나다 등의 국가들이다. 둘째, 농업후계자 육성은 토지가격을 증가시킬 것이라고 보는 시각이 대부분의 EU 국가의 시각이다.

### 3.5. 시간제 농업의 증가와 농촌직업의 다양화를 어떻게 볼 것인가?

- 시간제 농업의 증가와 농촌직업의 다양화에 대하여는 대부분의 국가에서 정도의 차이는 있지만 이러한 현상을 보편적으로 인식하고 있다.

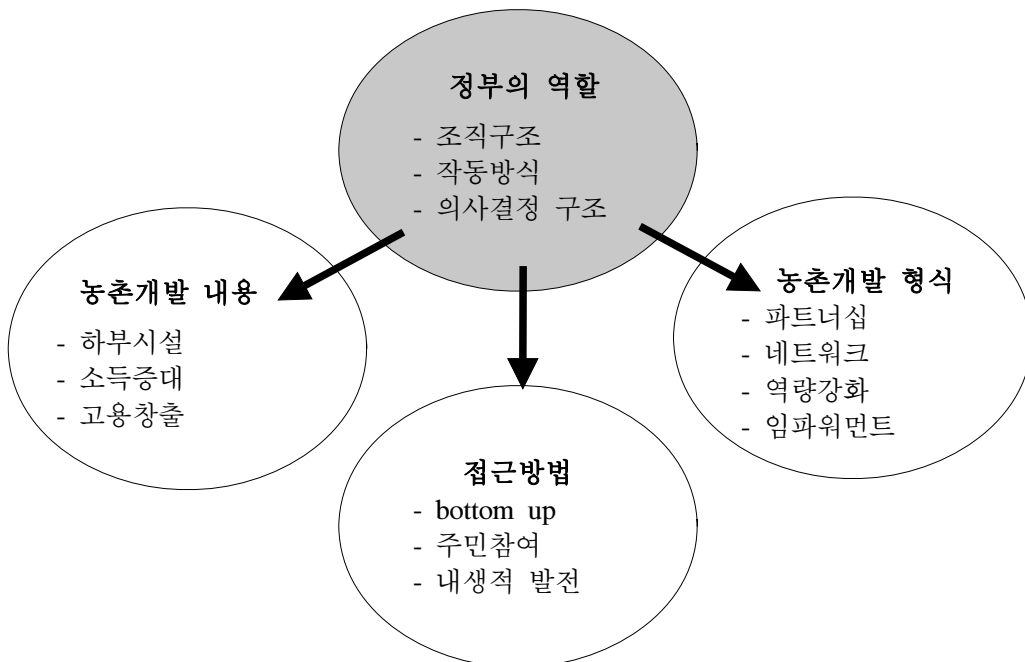
## 4. 농촌개발과 농촌협치

- 농촌개발이란 무엇인가에 대한 많은 논쟁이 있어왔다(OECD, 2006; Wright, 1992). 농촌개발은 크게 보아 내용, 형식, 접근방법으로 구분할 수 있다. 지금까지 우리나라에서 농촌개발에 대한 논의는 대부분의 농촌개발의 내용에 치중해 왔으며, 형식은 상대적으로 등한시해 왔다. 농촌

개발에 있어서 농촌협치는 이전의 이러한 세 가지 축에 정부의 역할을 새로운 축으로 추가하여 설명하는 것이다. 이를 그림으로 나타내 보면 다음과 같다.

- 농촌개발을 내용측면에서 구분해 보면, 하부시설(도로, 전기, 통신, 주택, 여가시설 등) 조성 및 설비, 소득증가, 고용증가로 구분해 볼 수 있다. 형식측면에서 구분해 보면, 파트너십 및 네트워크 구축, 역량강화 및 임파워먼트로 구분해 볼 수 있다. 그리고 접근방법적인 측면에서 구분해 보면, 하의상달, 참여 민주주의 등이 있다. 농촌협치는 이러한 세 개의 축에 정부의 역할이 추가되는 것이다. 농촌협치는 농촌개발의 내용이 바뀐 것이 아니라, 농촌개발의 의미와 정부 역할의 의미가 바뀐 것이다.

그림 2. 농촌협치를 위한 농촌개발의 영역과 정부의 역할





- 농촌협치는 중앙정부-지방정부의 역동적인 관계, 다양한 지역개발 주체들 간의 파트너십의 작동문제, 농촌개발을 둘러싸고 있는 이해당사자들 간의 관계변화, 경제적인 전략 구축, 지역사회참여, 임파워먼트의 문제에 새로운 접근을 하는 것이다. 위의 네 가지 축은 이러한 새로운 문제설정과 연관되어 농촌협치를 설명하고 있다. 정부는 상향식 접근방법과 정책과정에서 의사결정이나 파트너십을 형성하는 데 있어서 중요한 역할에 직면해 있다.
  
- 그리고 농촌협치는 이전의 중앙정부와 지방정부 주도의 농촌개발정책 수행에서는 문제시되지 않던 정당화의 문제와 관련되어 있다(Connelly, Richardson, & Miles, 2006; Goodwin, 1998; Shortall, 2004). EU나 영연방(UK)에서 농촌협치는 광범위하게 변화되고 있다. 왜냐하면 지속가능한 농촌개발이라는 상황들이 계속적으로 도전을 받고 있기 때문이다. 농촌협치가 파트너십, 네트워크, 협력적인 접근방식을 중시하고 있지만, 농촌협치는 농촌개발을 둘러싸고 있는 이해당사자들 간의 협의를 기반으로 하고 있다. 대의민주주의 정부에 적합한 정당화의 범주가 농촌협치에도 그대로 적용될 수 있는 것인지에 대해서는 많은 의문이 있다. 언술과정(discursive process)을 통하여 구성된 상황화된 합법화(legitimacy as situated)가 대안으로 제시(Connelly, Richardson, & Miles, 2006) 되기도 한다. 농촌협치에서 이러한 언술과정은 정치적으로 매우 중요한 역할을 하게 된다. 새로운 농촌협치는 이해당사자들의 참여를 통한 토의를 통해 생산된 규범에 달려 있다

## 5. 우리나라 농촌개발정책의 현황

- 우리나라의 주요 농촌개발사업은 크게 통합적 농촌개발사업과 부분별 농촌개발사업으로 구분할 수 있다. 마을종합개발사업, 신활력사업, 산촌종합개발사업이 통합적 농촌개발사업을 추진하는 사업이고, 그 외에 전통 테마마을사업, 녹색농촌체험마을, 어촌체험마을 등은 개발사업의 내용이 주어진 사업들이다.
- 우리나라 마을종합개발사업은 2004년부터 시작된 농촌지역개발사업이다. 2004년 36개 사업권역, 2005년, 40개 권역, 2006년 20개 권역이 지정되어 2006까지 96개의 사업권역이 지정되었다. 3년간 사업지역의 총면적은 2,062.5km<sup>2</sup>로 전체 국토면적의 2.3%에 해당되며, 마을당 평균 사업지역 면적은 21.6km<sup>2</sup>이다. 단위사업권역도 1.3ha에서부터 133.7ha까지 다양하다. 총사업비는 약 6천2백억 정도이며, 마을당 64.6억 정도이다. 사업비도 사업내용에 따라서 37.7억에서부터 70억까지 다양하게 구성되어 있다. 3년간 총 598개의 행정리가 사업에 참여하고 있다. 단위사업권역에 총 4만 5천 3백 가구가 거주하고 있으며, 사업권역당 평균 4백 60가구가 거주하고 있다. 그리고 단위사업권역에 총 11만 3천여명의 주민이 거주하고 있으며, 사업권역당 평균 1,185명이 거주하고 있다.
- 그 외에도 농림부내 여러 부서에 농촌개발 사업이 추진되고 있으며, 국가균형발전특별회계사업으로 매우 다양한 분야로 세분되어 여러 가지 사업이 추진되고 있다.

표 4. 우리나라 주요 농촌개발사업

사업명	단위당 사업비	2002	2003	2004	2005	2006	2007	합계
마을종합개발사업	3,700-7,000	-	-	16	20	20	40	136
산촌종합개발사업	1,200	88*	10	20	15	18	18	169
도농교류사업	1,000-2,000	-	-	2	28	25	15	70
전통테마마을	200	9	18	18	21	31	34	141
녹색농촌체험마을	200	18	26	32	47	67	84	274
아름마을가꾸기	1,000	23*	-	-	-			23
어촌체험마을	500	8	11	12	18	18	11	77
신활력사업								
소도읍육성사업								
합계		146	66	100	150	179	206	847

\*: 1995년부터 2002년까지 사업 합계수

표 5. 우리나라 농촌개발사업 리스트

대구분	소구분	사업영역	개별 사업
농촌 개발	생산 및 유통개선	친환경농업육성(자율)	① 친환경농업지구조성 ② 천적활용원예작물 해충방제사업
		농업종합자금지원(자율)	
	기술개발 및 정보화	농업·농촌 정보화 기반확충(자율)	① 농업경영체 정보시스템 구축 ② 농업인 정보화교육지원 ③ 농업정보서비스 사업 ④ 농업·농촌 정보화선도자 선정·활용
		농립기술개발(공공)	
		기술보급(공공)	① 새기술보급시범 ② 농업인전문교육
	인력육성	후계농업경영인육성(자율)	① 창업농지원사업 ② 농업인턴제 ③ 창업농후견인제
		농업인자녀지원(공공)	① 농업인 영유아 양육비 지원 ② 농촌출신대학생학자금융자
		농업경영컨설팅지원(공공)	
		농산어촌체험마을 사무장채용지원(공공)	

자료: 2007 농림사업시행지침서, 농림부

표 5. 우리나라 농촌개발사업 리스트(계속)

대구분	소구분	사업영역	개별 사업	
농촌개발	소득보전	농업직접지불제(공공)	① 경영이양직접지불 ② 친환경직접지불 ③ 쌀소득등보전직접지불 ④ 조건불리지역직불제 ⑤ 친환경축산직불	
		농업인재해공제(공공)		
		농어업인의 건강보험료 경감지원(공공)		
		취약농가 인력지원(자율)		
	소득원개발	농촌관광휴양자원개발(자율)	① 농어촌관광휴양단지 ② 관광농원 ③ 농어촌민박사업	
		한계농지정비사업(자율)		
		농가경영안정지원(자율)	① 농·축산 경영자금지원 ② 농업인경영회생지원	
	생활환경개선	폐비닐 수거비 지원(자율)		
	농촌진흥사업	농촌자원	농산물각공교육장비	
			환경친화형 농촌주거모델	
전통직물 천연염색				
전통규방공예 제조시범				
소득원제품 품질향상				
도시민 농촌생활지원				
농촌체험활동 활성화			① 농촌체험지역 네트워크 ② 교육농장 시범운영 ③ 농촌지역 체재형 가족농원 조성시범	
여성농업인 농외소득활동			① 농외소득 활동 지원 ② 지역농산물 가공기술 표준화	
전통식문화 계승발전 시범			① 한국형 전통식문화 계승 ② 향토음식 자원화	
농촌여성 평생학습센터				
농촌생활		건강장수마을		
	농작업재해			

표 5. 우리나라 농촌개발사업 리스트(계속)

구분	사업영역	개별사업
국가균형발전 특별회계	밭기반정비(공공)	
	농지기반조성(공공)	① 경지정리사업 ② 기계화경작로확포장
	배수개선(공공)	
	방조제개보수(공공)	
	농촌용수개발(공공)	① 한밭대비용수개발 ② 소규모용수개발 ③ 지표수보강개발
	농업생산기반종합정비(공공)	
	지역특화사업(공공)	
	씨감자 생산기반조성(공공)	
	농산물물류표준화(공공)	
	농산물산지유통센터건립지원(자율)	
	농산물소비지유통기반확충사업(공공)	① 농수산물종합유통센터건설 ② 소비자밀착형직판장지원
	농업인건강관리실설치	
	농촌전통테마마을육성	
	녹색농촌체험마을 조성(공공)	
	농어촌생활환경정비(공공)	① 농촌정주기반확충사업 ② 전원마을조성사업
	농촌·농업생활용수개발사업(공공)	
	농공단지육성(공공)	
	묘목생산기반조성(공공)	
	산촌개발(공공)	
	목재이용 가공지원(공공)	① 목재제품 야외전시장 ② 산림조합 목재집하장 시설보완
	자연휴양림 조성(공공)	
	도시숲조성관리(공공)	
	수목원 및 박물관 조성(공공)	
	생태숲조성(공공)	
	임도시설(공공)	
	야생화타운 조성(공공)	
지역농업클러스터 활성화 지원(공공)		

## 6. 우리나라 농촌개발정책의 방향

### 6.1. 지역사회개발(community development) 일반적 원리 적용

#### 6.1.1. 사업권역의 광역화: 자원동원의 효율성제고와 지역 간 주민 간 경쟁강화

- 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 것으로, 단위사업권역을 넓게 확대하여 단위사업권역 내에서도 농촌개발주체들 간의 경쟁을 유도하는 것이다. 이를 통해 다양한 사업 내용을 개발할 수 있고, 사업들 간 우열경쟁이 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 20개 LEADER 사업지역에서는 사업지역이 1000m<sup>2</sup>의 면적과 평균인구가 5만 2천명이고, 세 개의 district(England 행정구역 단위)가 함께 하도록 하였으며, 때때로 군(countries) 행정 경계단위를 넘어서 사업이 추진되도록 하였다.

표 6. EU LEADER 프로그램 현황

구 분	프랑스	오스트리아	UK <sup>c</sup>	독일	스페인	이탈리아 <sup>f</sup>	네덜란드	미국 (EZ/EC)	한국 (마을종합)
LAG 수 (개)	140	56	57	148	145	132	28	54	96
사업권역평균넓이(km <sup>2</sup> )	1,600	1,400	1,400	1,500	1,800	1,200	1,100	1,000이상	22
면적비율(%)	69.0	59.6	47.0	36.0	50.0	53.0	49.9		
인구비율(%)	12.7	26.8	7.0	13.0	14.0	18.0	11.6		
평균인구밀도(명/km <sup>2</sup> )	18	46.2	65.9	80.9	23.6	63.6	111.3	권역당 3천명이상	
권역당 사업비(원)	51억	38억	60억	45억	73억	48억	96억	50억	65억
예산지원비율	EU	50	47	43	51	62	59	41	
	연방/지방정부	44	17	45	32	38	41	32	
	민간	6	36	12	17	0	0	27	
사업별 유형별 예산사용 비율(%)	시범사업	79	94	85	89	88	83	85	
	협력사업	15	3	12	8	11	11	10	
	네트워크	4	1	2	1	1	2	1	
	관리/모니터링/평가	2	2	2	3	1	3	3	
농촌개발사업유형 비율(%)	신기술/지식활용	11	14	19	7	11	9	11	
	삶의질 향상	12	32	35	37	22	12	43	
	지역특산물개발	14	16	21	7	16	24	14	
	자연/문화자원개발	41	34	36	40	21	23	25	
	기타	21 <sup>a</sup>	0 <sup>b</sup>	0	9 <sup>d</sup>	9 <sup>e</sup>	32	7 <sup>g</sup>	

a=새로운 기업유치권역 18개 권역, 젊은이/여성 사업권역 12개 권역

b=기타 전국규모의 사업권역은 없음

c=네트워크 사업인 Action 3에 의하여 UK LEADER 사업을 조정하고 있으며, 이것은 LRDP에 의하여 수행됨. LRDP는 네 가지의 정부기구의 대표에 의하여 감독을 받고 있음.

d=어떤 주에서는 공통된 주제를 가지고 공동으로 개발하고 있음

e=지역브랜드개발사업, 지역경쟁력 향상사업, 지역경제 다양화사업, 혁신참여메카니즘 사업 등이 있음

f=6개 지역은 지역생산시스템을 지원하기 위한 서비스 강화 등과 같은 특별한 주제를 가지고 사업을 추진하는 지역이 있음

g=삶의질 향상사업과 자연문화자원개발 사업은 모든 지역에서 지역활동가 그룹에 의하여 추진될 수 있지만, 새로운 기술을 통한 지역개발사업은 단지 서남부지역에서만 가능함

- EU 국가의 LEADER 프로그램 현황을 살펴보면 <표 6>과 같다. 전체적으로 보면 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 마을종합개발사업의 경우 3년간 사업지역의 총면적은 2,062.5 km<sup>2</sup>로 전체 국토면적의 2.3%에 불과하다. 또 사업(마을)당 평균 사업지역 면적도 21.6km<sup>2</sup>불과한 실정이다.

### 6.1.2. 동기부여와 주민참여

- 사업내용은 주민이 선택
- 에이전시 내의 의결기구(지역대표자)와 사업수행부(전문가)의 구분
- 촉진자로서의 농촌개발 에이전시 역할 제고
  - 중앙정부 또는 지방정부의 농촌개발정책을 효율적으로 나룰 수 있는 농촌정책 시스템을 구비하여야 한다. 이전 하드웨어 중심의 농촌개발정책에서는 사업 예산 집행이 사업 성과와 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 농촌정책 실행 시스템이 필요하다.
- 외국의 경우, 잉글랜드는 50여개의 농촌개발관련 기구(Agency)를 통해 농촌정책 실행을 지원하고 있으며, 프랑스에서도 전국 330여개의 개발기구(Pays)가 존재한다. 그리고 독일에서는 각주마다 이러한 지역개발기구(Agentur)를 두고 있다. 중요한 것은 이들 기구가 사업실행을 위한 직접적인 사업비를 가지지 않으면서 농촌개발정책사업이 유연하게 이루어질 수 있도록 지원하는 역할만을 하고 있다는 점이다. 이들 조직은 농민조직이



나 지역주민조직이 중앙정부, 지방정부와 계약을 맺어서 사업을 실행할 수 있도록 촉진하는 역할만을 한다.

- 시군단위 에이전시에서 농촌개발 위원회의 실질적 역할과 권한 강화
  - 지사단위에서 전문성과 자율성을 강화하기 위해서는 농촌개발 에이전시 지사 내에 사업부서와는 별도로 각 지사에서는 지역을 대표하는 위원회의 역할과 권한을 강화하여 개발사업의 책임성과 정당성을 확보해 나가야 함.
  - 지자체 공무원, 기초의원, 지역각종 조직체나 취미클럽으로 구성된 40~80인으로 구성되어 개발사업에 대한 중요한 의결을 함
    - 프랑스 Pays, 영국 Regional Development Agency, 독일 Agentur 사례
- 민간부분의 사업비 부담비율을 주민의 동기부여와 참여의지의 기준으로 설정

## 6.2. 사업목표의 명확화: 일자리 창출

## 6.3. 사업내용의 다양화

- 후진국형 농촌개발사업은 하부시설, 소득증대에 주로 초점을 두고 있으며, 선진국형 농촌개발사업은 직업창출과 삶의 질 향상에 목표를 두고 있다.
- 사업내용별 중요도 순위가 높은 순으로 3순위까지 살펴보면, 농촌개발 에이전시 담당자와 농촌지역개발 전문가의 경우는 우선순위 사업내용이 동일하였으나, 지자체 담당자의 경우는 우선순위 사업내용이 농촌공사 담당자나 전문가와 상이한 것으로 나타나고 있다.

- 지자체 농촌지역개발 담당자의 경우는 ‘일자리창출’을 향후 지방자치단체의 가장 중요한 사업으로 인식하였으며, 그 다음으로는 ‘의료서비스지원’, ‘농산물유통촉진사업’의 순으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.
- 농촌개발 에이전시의 경우 농업용수사업, 농업생산기반시설조성과 정주권개발사업 등의 토목사업 위주로 되어 있다. 그러나 서유럽의 사례에서 보듯이 농촌 개발기구들은 농업의 범위를 벗어나 기업투자유치, 관광마케팅, 교육지원사업, 사회복지사업, 향토산업육성 등에 간여하고 있다. 따라서 향후 농촌개발 에이전시의 경우도 농촌지역을 발전시키기 위한 다양한 사업을 새로 발굴할 필요가 있다.

표 7. 농촌지역개발 사업내용별 우선순위

구분	농촌개발 에이전시 담당자	지자체담당자	농촌개발전문가
농업생산기반정비	1	15	3
생활환경기반정비	3	4	1
소규모향토산업육성	8	12	7
농촌체험/관광개발	6	8	4
지역산업단지개발	7	11	9
농산물유통촉진사업	10	3	11
전원마을/주거단지개발	2	14	2
지역사회정보화	5	9	10
지역주민역량강화	4	5	5
농촌학교지원	15	10	12
일자리창출	11	1	8
농촌환경/문화유산보호	9	13	6
의료서비스지원	13	2	13
유아양육지원	14	6	15
소외계층지원	12	7	14

- 각 지역의 여건에 맞는 소프트웨어적 사업내용을 새로 발굴할 필요가 있다. 농촌개발 에이전시는 기존 토목 관련 사업과는 별도로 농촌지역개발 전문가들이 참여하여 전문성을 발휘할 수 있는 육아, 노인복지, 생활개선, 향토산업 등의 소규모 사업들을 중심적인 농촌개발사업으로 수용해야 한다.
- \* 서유럽, 미국 등 선진국가에서 개발기구들의 사업내용은 매우 다양하다. 개발기구가 수행하는 사업 내용은 행정업무를 제외한 지역단위 정부정책사업 대부분을 포함한다. 기업투자유치, 관광마케팅, 교육지원사업, 사회복지사업, 향토산업육성 등 매우 다양한 사업이 추진되고 있다 (단 개발기구가 이러한 사업을 직접 시행하는 것이 아니라 주민들이나 조직체의 사업 시행을 촉진하고 도와주는 형태임).

#### 6.4. 농촌개발사업과 직불제 프로그램의 연계.

- 외국의 사례에서 확인할 수 있다.
- 일본, 프랑스, 독일, 영국, 스페인, 아일랜드 사례

#### 6.5. 다양한 기관들과의 네트워크 구축: 지역의 향토산업 기업의 참여

- 농촌협치의 새로운 구조와 과정을 위해서는 시군지자체, 지역의 초등학교, 농업기술센터, 농민조직체, 영농조합법인, 동창회 등 지역친목 조직, 취미클럽, 향우회, 봉사단체(라이온스, 로타리), 농촌개발위원회, 농촌개발지구, 직업훈련센터, 상공회의소, 창업지원사업소, 소규모 향토기업체 등과 같은 조직체들이 개발과정에 적극적으로 참여해야 한다.
- 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.
- 농촌개발 에이전시의 경우도 파트너십 접근방법을 통하여 지역비즈니스 업체, 지방정부, 지역사회조직과의 네트워크를 구축하는 데 중점을 두어야 한다.

## 6.6. 농촌협치의 제도적 구현체로서 에이전시의 역할

- 국가들마다 여러 가지 특징이 있다.
- 공통점은
  - 첫째, 정부예산을 사용하지만, 공무원 신분은 아니다.
  - 둘째, 농촌지역에 머물러 있지 않고 지역전반의 개발사업 추진하고 있다.
- 독일: Agentur
  - 주마다 있음, 대규모화, 기업유치, 관광, 기술혁신 등 다양한 사업, 정부 예산, 우리나라 지방공사와 성격이 유사, 이 외에도 LEADER 개발사업 권역, Aktive Regionen 개발사업권역 별도로 실시되고 있다. Local Action Group으로 구성되어 전문가(Animator)가 Group당 2-5명 있는데, 연방정부 지방사무소(Amt)가 감독하고 있다.
- 프랑스: 빠이
  - 전국에 303개의 빠이권역 설정, 사무국과 대표자위원회로 구성, 파리에 전국연합회가 있다. 지역단위의 빠이가 독립성, 전문성을 가진다. 독일에서와 같이 LEADER 개발사업권역이 프랑스와 같이 추진된다.
- 영국: Rural Development Agency, Natural England 등 50여개 에이전시가 다양하게 분화되어 있는 것이 특징이고, RDA(Regional

Development Agency), CA(Natural England) 등 50여개, Non Department Public Body(NDPB), Public Corporation로 구별된다. LEADER 개발사업권역이 설정되어 있고, Rural Development Service(Defra 지방사무소)에서 관할하고 있다.

## 6.7. 농촌개발 에이전시의 농촌개발업무와 성격 검토

- 농촌개발에 관련된 기존조직은 농촌개발 에이전시와 농업기술센터가 있다. 이 두 조직은 기존업무와 비교하여 최근 대두되는 농촌개발사업은 그 이데올로기에 있어서 차이가 있다. 농촌공사와 같은 농촌개발 에이전시는 농업생산기반 조성을 중점적으로 추진하였으며, 농업기술센터는 농업 기술보급을 조직의 미션으로 갖고 있는 기구들이다.
- 서유럽 국가의 개발기구의 성격은 2가지로 구분될 수 있다. 하나는 ‘개발 기구’(Public Agency)와 ‘공사’(Public Cooperation)이다. 두 가지 모두 정부예산을 사용한다는 공통점을 가지고 있지만, 차이점은 영리사업 유무에 따라 구분될 수 있다. 농촌개발 에이전시의 경우에 수익사업이 없는 ‘개발기구’의 성격과 영리사업을 하는 ‘공사’의 성격을 구분하지 않음으로 인하여 과도한 예산낭비라는 비판을 받고 있으므로, 농촌개발 에이전시의 사업에 있어서 이러한 구분을 뚜렷이 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 전국에 있는 농촌개발 에이전시 지사와 농촌개발 에이전시 조직 구조를 단위지역(territory)의 공간적 특성(spatial characteristics)에 따라 개편하는 것이 필요하다. 이를 통하여 지역의 단위지역의 특성을 고려한 다양하고 유연한 사업전개가 가능하도록 해야 할 것이다.
- 사업의 성격에 따라 다양한 사업권역과 협의체가 조직되어야 한다. 수계를 중심으로 농촌개발 권역을 만들어서 2~3개 농촌개발 에이전시가 가능

할 것이다.

- 파트너십을 통한 농촌협치를 추진하기 위해서는 책임성과 정당성 문제가 중요함. 보다 효과적으로 농촌개발 에이전시의 농촌개발사업의 책임성을 강화하기 위해서는 현재 시군지자체 단위에서 시행되는 농촌개발 발주사업을 수주하는 것에 초점을 두어야 한다. 시군단위 농촌개발 에이전시에서 시군지자체와 협력하여 사업계획을 작성하는 전문성 강화 및 사업수행 역량을 강화하여야 할 것이다.

## 6.8. 파트너십 구축

### 6.8.1. 파트너십 정도와 효과성

- 설문조사 결과, 현행 농촌지역개발사업 추진에서 다양한 기관들 간의 파트너십은 거의 이루어지지 않고 있다. 이와 함께 파트너십의 효과성에도 설문응답자들은 부정적인 의견을 나타내고 있다.
- 현재 파트너십의 가장 큰 장애요인으로 농촌개발 에이전시 담당자, 지자체 담당자, 농촌지역개발 전문가 모두 경직된 조직시스템과 전문성과 경험부족을 지적하였다.
- 이는 향후 농촌지역개발시 파트너십이 활발히 이루어지기 위해서는 공공적 성격의 조직이 파트너십을 구성하여 농촌지역개발을 추진하도록 제도적인 뒷받침이 필요함을 보여주는 것이다.

그림 3. 현행 농촌지역개발 기관들의 파트너십 정도

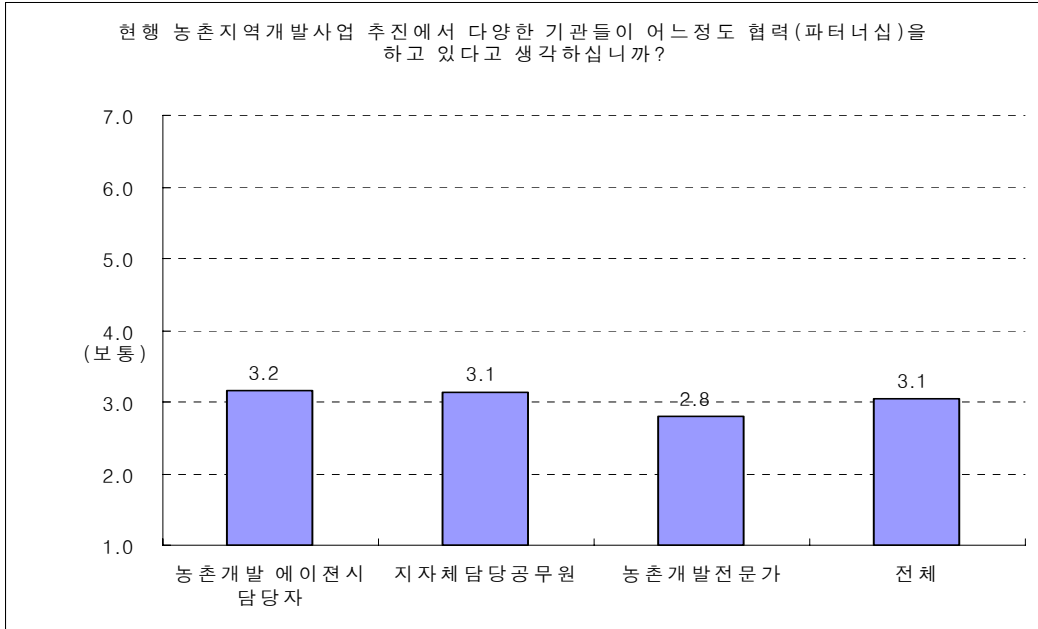


그림 4. 농촌지역개발에서 파트너십의 효과성

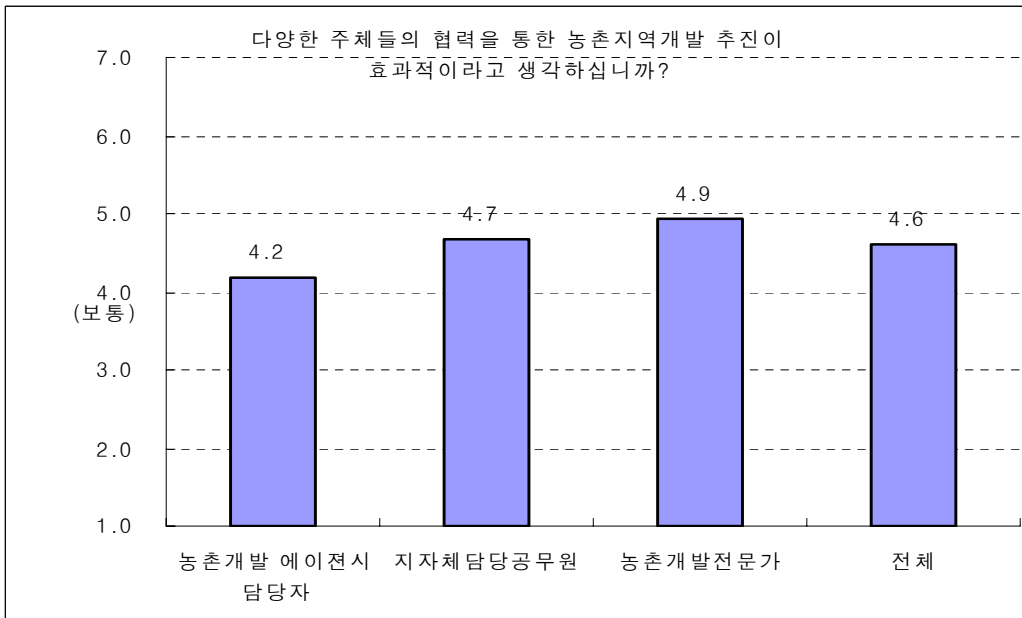


표 8. 타기관과의 협력(파트너십)에 가장 큰 장애요인

단위: %

	경직된 조직문화 및 시스템	파트너십의 필요성이 없어서	전문성 및 경험 부족	누구와 협력해야 할지를 몰라서	시간적 제약	비용이 많이 소요	전체
농촌개발 에이전시 담당자	50.9	0.0	37.7	0.0	1.9	9.4	100.0
지자체 담당자	45.8	7.3	31.3	5.2	3.1	7.3	100.0
농촌개발 전문가	62.7	5.9	23.5	5.9	2.0	0.0	100.0
전체	51.5	5.0	31.0	4.0	2.5	6.0	100.0

- 이와 함께 파트너십이 원활히 이루어지도록 조직을 좀 더 유연화하여야 하고, 파트너십 과정에서 농촌지역개발 담당자의 전문적인 역할을 제고하여야 하며, 이는 앞서서도 논의했듯이 농촌지역개발을 위한 새로운 기구의 필요성을 다시 확인시켜 주고 있다.

### 6.8.2. 시군지자체와의 농촌개발 에이전시의 파트너십

- 시군지자체가 농촌개발 에이전시를 중요한 파트너로 고려하고 있지만, 파트너십 우선순위 사업내용은 서로 다르다.
- 시군지자체의 요구도를 고려하여 파트너십 우선순위 사업을 조정할 필요가 있다.



표 9. 농촌지역개발을 위한 최적의 개발주체

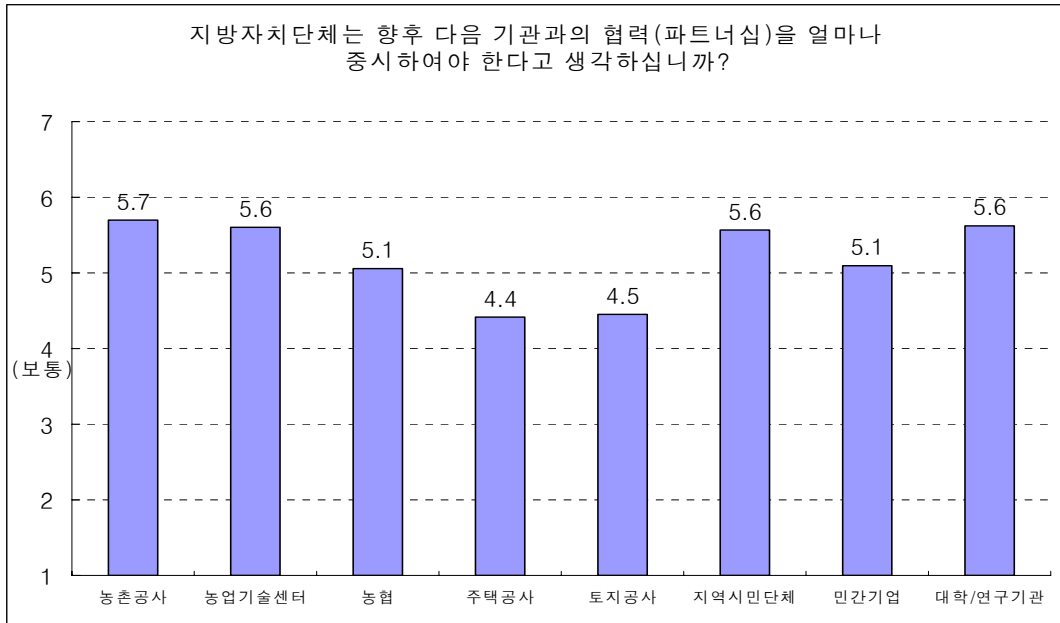
단위: %

	지자체 중심	기존 농촌지역개발 전문기관중심	주민의 자발적 조직 중심	별도의 지방공사 설립	별도의 민관협력 농촌지역개발 기구(제3섹터) 설립	전체
농촌개발 에이전시담당자	17.0	56.6	15.1	0.0	11.3	100.0
지자체담당자	34.4	25.0	19.8	3.1	17.7	100.0
농촌개발전문가	29.4	17.6	19.6	2.0	31.4	100.0
전체	28.5	31.5	18.5	2.0	19.5	100.0

표 10. 사업내용별 파트너십 중요도에 대한 순위

구분	농촌개발 에이전시담당자	지자체담당자	농촌개발전문가
농업생산기반정비	9	12	15
생활환경기반정비	1	10	14
소규모향토산업육성	6	15	8
농촌체험/관광개발	2	5	5
지역산업단지개발	4	9	11
농산물유통촉진사업	11	3	4
전원마을/주거단지개발	3	14	9
지역사회정보화	7	7	13
지역주민역량강화	5	4	1
농촌학교지원	15	8	12
일자리창출	8	1	2
농촌환경/문화유산보호	10	13	3
의료서비스지원	12	2	10
유아양육지원	14	6	6
소외계층지원	13	11	7

그림 5. 지방자치단체와 타기관과의 파트너십 중요도



## 6.9. 농촌개발 담당자의 역량: 전반적으로 낮음

- 농촌개발 담당자의 전문적인 역량은 전반적으로 낮은 것으로 나타났다.
- 지역주민이나 관련 실천가들의 역량은 처음부터 만들어져 있는 것이 아니라 사업을 추진하면서 학습과정을 거쳐 역량강화가 이루어짐. 시행착오를 당연하게 받아들여야 한다.
- 파트너십의 형성에도 농촌개발 담당자의 전문성이 가장 큰 요인 중의 하나로 지적되고 있다.
- 농촌지역개발 담당자에게 향후 필요한 역량에 대해 농촌개발 에이전시 담

당자와 지자체 담당자의 경우는 유사하다.

- 따라서 향후 농촌개발 담당자를 대상으로 농촌지역사회개발과 관련된 아이디어를 창출하고 비전을 제시할 수 있는 능력과 사업을 추진하는 능력을 향상시킬 수 있는 프로그램이 필요하다.
- 이와 함께 농촌지역개발 전문가들이 중요한 역량이라고 지적한 타인 또는 타집단과의 관계에서 중요한 커뮤니케이션능력과 파트너십구축 능력을 향상시키기 위한 프로그램도 필요하다.
- 지역개발 전문가 채용확대, 시군지자체 단위에서 사업개발, 시군청에서 전문성을 인정받아 농촌개발 에이전시를 찾도록 함. 유럽의 LAG이 모형을 될 수 있다.

표 11. 타기관과의 협력(파트너십)에 가장 큰 장애요인

단위: %

	경직된 조직문화 및 시스템	파트너십의 필요성이 없어서	전문성 및 경험 부족	누구와 협력해야 할지 몰라서	시간적 제약	비용이 많이 소요	전체
농촌개발 에이전시 담당자	50.9	0.0	37.7	0.0	1.9	9.4	100.0
지자체 담당자	45.8	7.3	31.3	5.2	3.1	7.3	100.0
농촌개발 전문가	62.7	5.9	23.5	5.9	2.0	0.0	100.0
전체	51.5	5.0	31.0	4.0	2.5	6.0	100.0

표 12. 농촌지역개발 담당자의 우선순위 역량

구분	농촌개발 에이전시담당자	지자체담당자	농촌개발전문가
지역자원수집발굴	4	7	9
지역개발계획수립	2	4	7
사업보고서작성	6	11	11
주민참여유도	5	2	3
커뮤니케이션능력	9	8	2
파트너십구축능력	7	9	1
갈등관리능력	8	6	6
정보수집활용능력	10	5	5
비전제시/아이디어창출	3	1	8
사업추진능력	1	3	4
시설유지/위탁경영	11	10	10

## 7. 요약 및 결론

- 국내외적인 여러 가지 상황으로 2000년 이후 농촌개발정책은 계속 강화되고 있다. 농촌개발정책도 보조금적인 시각보다는 보다 시장지향성을 강조하고 있으며, 지구단위 농촌개발보다는 전국 어디에서든 농촌개발프로그램이 적용되고 있는 것이 최근의 선진국들의 정책 추세이다. 그리고 농촌개발정책이 가지고 있는 본래의 속성상 일반 사회개발 정책과 연계되어 추진될 필요성이 강조되고 있다.
- 시장개방에 따른 농업, 농촌의 대책의 일환으로 추진된 농촌개발정책은 양적인 측면에서 사업이 급속히 증가되고 있다. 지금까지 논의한 농촌개발정책을 크게 대별하여 다른 부처와 달리 농촌개발정책에서 중핵을 차

지하고 있는 농림부가 앞으로 어떠한 방향에서 농촌개발정책을 추진해야 할 것인지에 대한 향후 중점과제를 제시해 보면 다음의 세 가지를 제시할 수 있다.

- 첫째, 농림부의 농촌개발정책은 농업경쟁력을 강화하는 방향으로 추진되어야 한다. 지금까지 추진되고 있는 농촌개발정책은 크게 나누어서 살펴보면 크게 세 가지 방향에서 그 개발방향이 논의되고 있다. 첫째, 농업생산을 하나의 중요한 기간산업으로 간주하는 농산업주의자(agricarian industry)의 관점이다. 이 관점은 농업생산을 중요한 산업으로 간주하고 기존의 농업 생산을 중심에 두고 농촌개발을 농업생산 부분에서의 효율성 추구, 신기술 개발을 통한 생산량 증대와 품질고급화의 전략이다. 둘째, 후기 생산주의자의 입장으로 농업생산보다는 농업, 농촌을 도시민의 여가나 안락한 생활 및 휴식공간으로 간주하는 관점이다. 셋째, 농촌개발주의자(rural development perspective)의 관점이다. 이것은 농업, 농촌을 농업을 기반으로 해서 농촌지역을 개발하는 것으로 두 번째 관점인 농촌관광개발이나, 전원마을 공간조성과 달리 지역식품체계개발(local food system), 지역특산품이나 향토식품을 개발을 통한 부가가치산업을 연계시켜 농촌개발을 추구하고자 하는 관점이다.
- 우리나라의 농촌개발정책은 세 번째 관점보다는 두 번째 관점에서 그 추진강도가 높았다고 생각된다. 선진국의 여러 나라들이 세 번째 관점의 농촌개발정책을 중시하는 것을 볼때, 우리나라의 농촌개발정책은 세 번째 관점을 중시하여야 할 것이다.
- 둘째, 농촌개발정책의 시스템을 재정비하여야 한다. 농촌개발정책은 지역사회개발의 원리가 발휘되도록 시스템을 정비하여야 한다. 우선 사업권역을 확대하여 사업권역내의 자원동원의 주민간, 지역조직체들 간의 경쟁의 원리가 살아나도록 해야 한다. 즉 사업권역은 매우 확대되지만, 구

체적 사업에서 주민들이 자발적인 의지가 농촌개발사업의 전 과정에 반영되도록 해야 한다.

- 셋째, 농촌개발정책은 지역의 현장단위에서는 종합적으로 이루어진다. 종합적이라는 말은 농촌개발정책이 일반사회정책과 연계를 이루어야하며, 중앙정부와 지방정부 사업의 긴밀한 연계가 필요하다. 이러한 농촌개발정책 과정을 효과적으로 조정해 줄 수 있는 농촌개발 에이전시의 정비가 필요하다. 농촌개발 에이전시는 기존의 조직체들이 역할과 기능을 변화시켜 할 수도 있지만, 농촌개발정책 사업이 가지고 있는 민감성을 고려하여 그 역할이 확고히 자리 잡도록 해야 할 것이다.

- 중앙과 지방정부, 일반사회정책이 융화될 수 있도록 주민주도의 개발협의체 (agency)를 구성하라.
- 지역의 협의체가 주도권을 갖고 사업을 수행할 수 있도록 여지를 만들어주라.
- 파트너십이 약한 지역에서는 민간이 주도권을 더욱 많이 갖도록 노력하라.
- 사업기간 끝난 이후에도 지속적인 관심을 갖고 도와주어라.
- 주민교육이나 주민역량강화가 지역사회 내에서 주민들이 사업수행과정 중에 자발적으로 이루어지도록 하라.
- 지역사회 내에서 개발사업으로 인한 불평등이 초래되지 않도록 하라.
- 농촌사회가 가진 다양한 차이를 극복하기 위하여 개발사업에 대한 책임성과 정당성을 갖도록 하라.
- 중앙 및 지방정부, 주민조직체, 클럽, 개발기구, 농업기술센터, 농촌개발 에이전시 등 이해당사자들이 장기적으로 참여하라.

## 농촌정책의 추진체계

— 김 정 연 (충남발전연구원 연구위원)

1. 머리말	67
2. 농촌정책 추진체계의 현황과 문제점	68
3. 농촌정책 추진체계 정비의 원칙과 방향	77
4. 농촌정책 추진체계의 정비방안	83
참고 문헌	99

# 농촌정책의 추진체계

## 1. 머리말

- 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 업무조정(2006.8) 되는 등 농촌정책 추진체계의 변화가 일어나고 있다.
- 그럼에도 불구하고 농촌정책 및 그 추진체계가 여전히 많은 문제를 안고 있어 정부는 물론 학계에서도 농촌정책 및 추진체계 정비에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있다(박진도 외, 2004; 송미령·박주영, 2004; 윤원근·이재준, 2004; 김정연, 2004; 박경·구자인, 2006; 이동필 외, 2006; 홍성걸 외, 2006; 박진도 외, 2007). 그러나 아직은 농촌정책의 개념과 범위, 정책의 방향, 추진체계의 개선방안 등에 관해서 견해의 차이도 크고 실천 가능한 대안 제시가 미흡한 실정이다.



- 본 고에서는 농촌정책의 개념과 범위에 대한 논의와 함께, 농촌정책 추진 체계 정비방안을 3가지 차원에서 시론적으로 다루고자 한다.
  - 중앙 차원의 농촌정책과 사업의 체계적 추진방안(central level governance)
  - 지방의 농촌개발 역량 강화, 협력과 파트너십(local level governance)
  - 중앙과 지방간 역할분담 및 추진체계 합리화(vertical governance relationship)

## 2. 농촌정책 추진체계의 현황과 문제점

### 2.1. 농촌정책 추진체계의 현황

#### 2.1.1. 농촌개발제도의 변화

- 우리나라 농촌개발정책은 1970년대의 새마을사업, 1980년대의 정주생활권 개발전략, 1990년대의 면정주권개발 및 개발촉진지구사업, 2000년대에 들어서 소도읍, 접경지역개발, 신활력사업 등이 진행되면서 법적 근거를 달리하는 다양한 사업들이 추진되어 왔다.

표 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 [1986.12.31]	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 관한법률[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	농어촌생활환경개선사업
산림법시행령 [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	농어촌주거환경개선
지방소도읍육성지원법 [2001.1.8]	도시와 농촌의 중간지역이라 할 수 있는 읍지역을 주변 농어촌의 중심거점지역으로 육성	소도읍개발사업
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	신활력지역사업
농림어업인 삶의질 향상법 [2004. 3]	농림어업인들의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌의 종합적·체계적 개발을 촉진	삶의질 향상계획 (15개 부처 관련사업)

## 2.1.2. 농어촌지역개발 사업의 유형

- 현재 6개 부처에서 크게 일반농촌지역에 대한 지원과 낙후농촌지역에 대한 지원사업으로 구분하여 추진하고 있다.
  - 일반 농어촌 개발사업 중에 소도읍은 행자부가, 정주면, 농촌마을종합개발, 녹색농촌체험마을, 전원마을은 농림부가, 어촌종합개발 및 산촌종합개발은 각각 해수부와 산림청이, 전통테마마을은 농촌진흥청가 담당한다.
  - 오지, 도서, 접경지 등 낙후지역 사업은 주로 행자부의 소관 사업이다.
- 이외에도 농어촌생활환경 개선과 관련하여 행자부의 농어촌주거환경개선, 농어촌도로 정비 및 소하천 정비, 환경부의 지방 상수도 개발, 면단위 하수처리시설, 농림부의 마을 하수처리, 농진청의 농가주거환경개선 등의 사업도 개별사업으로 다양하게 시행되고 있다.

표 2. 주요 농촌개발사업 현황

대분류	중분류	정부부처	세부사업	관련법
일반 농어촌 개발	소도읍 육성	행자부	거점(중심지)개발	지방소도읍 육성법
	정주기반확충	농림부	기초생활환경정비	농어촌정비법
	권역별 종합개발	농림부 해수부 산림청	농촌마을종합개발 어촌종합개발 산촌종합개발	삶의질법 농어촌정비법 산림기본법
	농산어촌체험마을 조성	농림부 해수부 농촌진흥청	녹색농촌체험마을 어촌체험마을 전통테마마을	농업농촌기본법 농어촌정비법 농촌진흥법
	전원마을조성	농림부	농촌이주·정착 유도	농어촌정비법 및 삶의질법
낙후 농어 개발	오지·도서개발, 접경지역·개척 지구개발	행자부/농림부/ 건교부	낙후지역 도로 등 기 초생활환경개선 지원	오지·도서개발촉진 법, 지역균형발전법
	신활력사업	행자부/농림부	지역활성화사업 등	국가균형발전특별법

## 2.2. 중앙·지방의 농촌정책 추진체계

### 2.2.1. 중앙의 추진체계

#### 가) 관할영역과 부처별 담당

- 중앙부처의 농촌정책은 부처별 기능 및 행정적 공간범위에 따라 농림부, 행자부, 해수부, 건교부 등으로 다기화 되어 있다. 중심적인 농촌개발사업인 농촌생활환경 및 정주기반 정비는 농림부와 행자부를 중심으로 추진되고, 그 외의 사업은 중앙부처가 지방자치단체와 연계하여 수행하고 있다.
- 농촌개발 이외에 「삶의 질 향상계획」에 포함되어 있는 농촌의 복지·의료, 영유아·여성, 교육 등의 사업의 경우는 각각 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부가 담당하고 있으며, 농림부는 농업인에 대한 추가지원 업무 등을 담당하는 방식으로 역할분담이 이루어져 있다.
- 특히 이 사업들은 시·군단위, 읍·면단위, 마을단위 등 다양한 수준의 공간별로도 부처를 달리하여 실시되고 있다.
  - 대체로 행자부 사업은 시·군이나 읍·면을 대상으로 실시되는 반면에, 농림부·농진청 등의 사업은 주로 면단위 이하의 마을을 대상으로 실시된다. 그러나 반드시 이 원칙이 지켜지는 것은 아니다. 즉, 면단위의 경우도 일반면은 농림부, 오지·도서면은 행자부로 관할을 달리하며, 마을단위 사업의 경우에도 농촌마을은 농림부, 어촌마을은 해수부, 산촌마을은 산림청으로 관할 영역이 나뉘어져 있고, 행자부도 농어촌주거환경개선사업을 통하여 마을단위 사업에 관여하고 있다.

#### 나) 사업수행체계

- 농촌개발사업의 집행은 중앙부처의 주관 하에 지방자치단체가 사업을 시행하는 방식으로 되어 있다. 물론 농촌개발사업간에 다소의 차이는 있으

나 보편적으로 중앙이 사업의 목표와 내용, 시행방식을 시달하면 지방자치단체가 이에 따라 사업계획을 작성하여 요청하고 중앙정부가 이를 심의하여 사업을 승인하거나 사업지구를 선정하는 방식을 취하고 있다.

- 즉, 중앙정부의 농어촌 지역개발사업의 시행지침 → 지방자치단체의 사업요청 → 중앙정부의 심의, 승인, 고시 → 지방자치단체의 사업시행이라는 과정을 따른다.

○ 사업추진방식은 크게 두 가지로 구분되는데, 중앙에서 사업대상과 지원금액을 정하여 연차별 사업시행계획에 따라 순차적으로 사업을 시행하는 형태와 지방이 사업계획서를 내면 이를 심사하여 사업대상지역을 선정하는 공모방식으로 유형화 할 수 있다.

- 첫째 유형은 도서종합개발사업, 오지종합개발사업, 정주기반확충사업 등이 여기에 속하며, 법률 등에 의해 사업대상이 선(先) 지정된 상태에서 사업을 추진하는 형태로 주로 농어촌 지역의 기초생활환경이나 정주기반을 계획적으로 조성하기 위한 사업이 해당된다.

- 둘째 방식은 최근에 들어서 확대되는 방식으로 지방의 참여와 책임의식을 고양시키고 선택과 집중에 의해 효율성을 기하기 위한 것으로 소도읍육성사업, 농산어촌 종합개발사업, 농산어촌 체험관광마을사업 등 농산어촌의 소득개발이나 도농교류를 목적으로 하는 사업들이 주로 여기에 해당된다.

#### 다) 균특회계와 예산배정 체계

○ 농촌개발사업은 대부분 균형발전특별회계(이하 균특회계)에 편입되어 그 지원방식에 따라 사업이 추진된다.

- 균특회계의 설립 목적은 각 부처에서 특정 용도로 지원되는 지역개발 관련 재원을 통합하여 지방의 우선순위에 따라 포괄적으로 지원함으로써 지방재정 운영의 자율성과 효율성을 제고하려는 것이다. 균특회계는 ‘사전 자원배분 방식(top-down)’에 따라 예산안이 작성되는데, 지역별,

부처별로 지출한도가 사전 제시됨에 따라 예산 수요자가 예산규모를 미리 파악하고 자율적으로 배분할 수 있는 장점이 있어 현장의 전문성을 적극 활용한 사업별 예산규모 결정이 가능하다는 특징이 있다.

- 그러나 실제로는 기대한 것만큼 지방의 자율성이 보장되고 있지 않다.

○ 균특회계는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구성되어 있으며, 정부는 2006년부터 지역개발계정을 다시 지자체 자율편성사업과 균형발전기반 지원사업, 기타사업의 3가지로 구분하여 예산배분 방식을 달리하고 있다.

- 지자체 자율편성사업은 예산편성주체가 지방자치단체로 지방의 자율성을 강조하며, 예산의 배정은 대상사업에 대하여 기획예산처가 각 시·도에 예산신청 한도액을 부여하고, 각 시·도는 이를 독자적인 기준을 정해 해당 지역 내 각 시·군·구에 예산을 배정하는 방식으로 되어있다.

표 3. 균형발전특별회계 계정내용과 예산배분방식

구 분	지역개발계정			지역혁신계정
	지자체 자율편성사업	균형발전기반 지원사업	기타 사업	
중점목표	지역개발지원	낙후지역 등 개발	국가정책목표	지역혁신역량 강화
배분단위	광역단체 (시·도)	기초단체 (시·군)	사업단위	사업단위
편성주체	지자체	지자체	중앙부처	중앙부처
방식	모델적용 (총액배분)	내역편성 (총액배분)	내역편성	내역편성
주요사업	▪ 지역SOC, 관 광자원개발 등	▪ 도서, 오지, 접 경, 농산어촌개발 등	▪ 재해예방 및 G.B 관리 관련사업	▪ 4+9지역산업진흥, NURI사업 등

- 균형발전기반 지원사업은 소도읍육성, 오지종합개발, 도서종합개발, 접경지역지원, 신활력지역지원, 농산어촌종합개발사업 등 11개 낙후지역 및 농촌개발 관련 사업을 대상으로 하며, 재원은 시·군단위에 배분되는 특징을 가지고 있다. 균형발전기반 지원사업은 해당 시·군·구의 장이 중앙부처에서 정한 사업별 예산한도에 따라 시·도지사에게 예산신청서를 제출하고 시·도지사는 이를 조정하지 않고 종합하여 예산을 신청하게 된다.
  - 지역개발계정 중 기타사업은 중앙부처에서 사업별로 예산을 편성하여 지원하며 그린벨트관리 및 재해예방관련 사업 등이 여기에 해당한다.
- 앞에서 본 바와 같이 2006년부터 소도읍육성, 오지·도서개발, 농산어촌종합개발사업 등 주요 농어촌개발사업들은 지자체 자율편성(한도)사업에서 균형발전지원사업으로 따로 분류됨으로써 해당 사업부처에서 연차적인 사업계획을 가지고 안정적으로 사업을 추진할 수 있게 되었다.
- 그러나 한편으로는 지자체의 예산 자율성을 추구하는 균특회계의 본래 취지가 약화되고, 종래와 같이 부처 소관사업화 된 측면도 없지 않다. 즉, 지자체가 자율적으로 예산한도 내에서 사업간의 예산전용과 우선순위의 취사선택이 어렵게 되었다.
  - 따라서 군발위나 감사원에서는 이 사업들이 ‘부처별 사업화’ 하더라도 자치단체의 지역실정에 맞추어 자율적으로 사업내용을 선정할 수 있도록 「농림사업시행지침」과 같은 중앙의 추진지침을 통해 획일화를 강제하는 것은 지양하고 스스로 계획에 따라 사업을 추진하도록 권고하고 있다.
  - 이런 방침에 따라 중앙은 기본지침과 예산만 시달하고 지방이 스스로 사업계획을 세워 추진하도록 각 관할 부처에서 노력하고 있으나 지방차원의 계획 역량부족과 중앙설계주의 관행으로 인해 중앙의 관여가 여전히 사라지지 않고 있는 것도 당면 현실 중에 하나이다.

- 종합적으로 볼 때, 주요 농어촌 개발사업이 균특회계에 편입됨으로써 사업추진방식에 일부 개선이 있는 것은 사실이지만 여전히 다음과 같은 점이 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다(참여정부 정책평가위원회, 2005 및 국가균형발전사업 평가위원회, 2004).
  - 애초에 균특회계의 목적이 부처분산적인 사업을 균특회계로 이관하여 지방의 자율성을 보장하고 포괄보조금 방식으로 사업을 운영하려는 것이었으나, 농촌개발, 지방 SOC 등의 분야에서 기존에 추진해 온 세부 국고보조사업들을 특별회계로 단순 편입함으로써 상호연계 및 통합 효과를 기대할 수가 없는 점이 문제점으로 지적된다.
  - 또한 농림부의 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을조성사업, 농진청의 전통테마마을조성사업 등은 농촌지역에서 지역의 특성화를 통한 농촌의 소득원 개발을 위한 사업들로서 낙후지역의 균형발전을 목적으로 하는 균특회계 사업으로 편입하는 것이 과연 타당한가 하는 점에 의문이 제기된다. 이 사업들은 오히려 ‘농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법’을 근거로 한 농촌개발의 주무 부처로 통합하여 지원하는 것이 바람직할 수 있다(국가균형발전사업 평가위원회, 2004).
- 따라서 이들 개별적, 분산적 사업을 중기능 단위(예를 들면, 낙후지역 기초생활기반정비, 농촌진흥 등)로 재분류하여 통합지원함으로써 사업추진의 효과를 제고하고, 농촌의 진흥을 목적으로 하는 농림부 소관 사업들을 주무부서를 중심으로 별도로 시행하는 것 등이 앞으로 검토되어야 할 핵심적 과제라고 할 수 있다.

**라) 중앙 차원의 추진체계의 문제점**

- 중앙에서 종합적인 추진체계가 정비되지 못하고 주관 부처별로 사업을 시행함에 따라 부처간에도 협조관계가 약하고 사업간 연계성도 없다. 이런 현상은 시군 단위에서도 그대로 이어져 소관 국·과별로 분산적으로 사업을 추진하고 있다.



- 이에 따라 중앙과 지방간의 역할분담체계가 불명확하고 시군 지자체의 자율성이 미약하며, 중앙부처간 업무협조체계가 미흡한 경향이 시군 지자체 단위에서도 되풀이되고 있다.
- 중앙정부가 정책 수립과 실시까지 관여하고 있다.
  - 일반적으로 정책관리의 단계는 “policy-planning-program-action”으로 분류될 수 있다. 예를 들면, “농촌개발-도농교류-농촌관광거점 정비-녹색농촌체험마을”의 형식을 가질 수 있다.
  - 그런데 현재의 농촌개발 관련 사업의 추진체계에서는 중앙과 지방 모두 최하위 단계인 “action”(가령 녹색농촌체험마을)에 초점을 맞추고 있으며, 상위단계에 대한 구체적인 성과창출 확보에 대한 관심과 비중이 상대적으로 낮다.<sup>4</sup>
  - 최하위의 시책단계를 중앙차원에서 직접 관리함으로써 지역특성을 충분히 반영하기 힘들며, 실시설계와 건설공정에 대한 세부적인 사항까지 모두 중앙에서 지침을 수립함으로써 지방현장에서의 유연한 집행재량을 과도하게 축소시킨다.
  - 또한 중앙차원의 농림부도 정책개발보다는 사업집행의 과중한 업무부담에 시달리고 있다.

## 2.2.2. 지방의 추진체계

- 중앙에서 종합적인 추진체계가 정비되지 못하고 부처별로 사업을 분산 시행함에 따라 시군단위에서도 실과소별로 분산 추진되고 있다.
- 광역 지자체는 중앙사업을 기초지자체에 단순 중계하는 역할을 하는 데

---

<sup>4</sup> 예를 들어 녹색농촌체험마을 경우 사업지침의 작성, 사업선정, 사업계획의 변경과 승인 등을 농림부가 직접 관여하고 있다.

그치는 경우가 많으며 농촌개발 관련 핵심 정책과 사업은 농정국에서 주로 담당한다.

- 광역지자체의 독자적인 농촌개발사업은 소수에 그치고 있다(예: 강원도의 새농어촌건설운동, 전남도의 행복마을 조성)

○ 시군의 행정조직 체계에 따라 중앙정부 사업의 과별 결합방식도 상이하  
며, 결합방식에 따라 일상적 협조의 유형도 달라지고 있다.

- 예를 들어, 기반조성담당이 건설과에 속한 유형과 농정과에 속한 유형  
이 있으며, 건축담당이 건설과에 속한 유형과 문화관광과에 속한 유형  
이 있다.

○ 읍면의 독자적인 농촌개발 사업은 사실상 없고 시군의 사업을 단순 집행,  
사후 보고하는 역할에 그치고 있다. 상당수 사업은 시군이 독자 수행하고  
읍면과 전혀 연관성이 없는 경우도 많다.

○ 지방자치단체 및 지역주민의 역량이 여전히 미성숙 상태이다.

- 지자체의 경우 참여정부 들어 급속히 확대되고 있는 공모사업 방식에  
익숙하지 못해 외부 연구용역에 의존하는 경향이 심화되고 있다.

- 사업 추진과정의 주민참여가 여전히 형식적이고 수동적인 상태이고, 지  
역사회단체 미성숙으로 사업집행의 감시기능도 미약하다.

### 3. 농촌정책 추진체계 정비의 원칙과 방향

#### 3.1. 추진체계 개편의 기본방향

○ 유럽 공동농업정책(CAP)의 개혁과정에서 지속가능한 농촌발전을 위하여

어떤 추진체계가 바람직한가에 대해 많은 논의가 있었으며, 이 중에서도 코크(Cork) 선언은 유럽 농업농촌정책의 개혁에서 가장 중요한 선언으로 총 10가지 사항으로 되어 있다.

- 제1항 농촌중시(Rural preference): 농촌의 지속가능한 발전(Sustainable development)이 모든 농촌정책의 근본원리가 되어야 한다.
- 제2항 통합적 접근(Integrated approach): 농촌발전정책은 일정 영역의 지역적 차원(Territorial dimension)에서 통합적으로 실시되어야 하며, 농업조정과 개발, 경제적 다각화, 자연 자원의 관리, 환경 기능의 향상, 문화·관광·레크리에이션의 장려 등에 걸친 다부문적(Multi-sectoral)인 접근이 되어야 한다.
- 제3항 자립역량의 강화: 경제적, 사회적 활동의 다각화에 대한 지원은 개인 및 공동체가 자립적(Self-sustaining) 역량을 갖추는데 초점을 맞추어야 한다.
- 제4항 지속가능성(Sustainability): 농촌의 자연적 자원, 다양성 및 문화적 개성을 유지하는 농촌정책을 장려하여야 하며, 현 세대의 사용이 다음 세대의 선택을 손상해서는 안된다.
- 제5항 지역주도: 농촌발전정책은 가능한 한 분권적이어야 하고, 농촌공동체의 창의성과 연대를 동력화 하기 위한 참여와 상호식 접근이 강조되어야 한다.
- 제6항 단순화(Simplification): 중앙정부의 농촌발전개발정책은 철저하게 단순화되어야 하며 단일한 배분 채널과 유연성을 갖추되 구체적인 실행은 지역주도로 해야 한다.
- 제7항 계획(Programming): 농촌발전계획은 투명한 절차에 기초하여야 하고, 하나의 지역은 하나의 농촌개발프로그램으로 통합되어야 한다.
- 제8항 다양한 재원의 동원: 지역의 농촌발전 프로젝트를 촉진하기 위해 다양한 지역 내의 공공 및 민간 자본이 동원되도록 장려되어야 한다.
- 제9항 관리(Management)역량: 광역과 기초정부의 행정능력과 효율성이 향상되어야 한다.
- 제10항 평가: 프로그램은 올바르게 평가·모니터링 되어야 하며, 다양한 이해관계자들이 프로그램의 입안과 시행, 그리고 감시와 평가에 참여하여야 한다.

- 이 원칙들이 우리나라에서도 그대로 적용된다고 할 수는 없으나 우리나라도 지속가능한 농촌발전을 지향한다면 이를 뒷받침할 추진체계를 구축하는데 하나의 전범이 된다고 할 수 있다.
- 우리나라의 경우 특히, 통합성과 연계성을 확보하기 위해서는 권역과 관할사업을 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.
- 아울러 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.
- 즉 중앙부처가 제시하는 포괄적 사업목록에서 각 지자체가 자율적으로 사업을 선정하고 필요 예산을 신청하는 방식이 되어야 한다.
  - 그런데 포괄보조금제 운용을 일정 정도 담보하기 위해서는 부처 내뿐만 아니라 부처간 유사한 업무와 기능이 통합·정리되어야 한다. 이 경우에 우선적으로 부처 내 유사한 사업을 그룹화하고, 조정이 되지 않는 유사한 사업들은 사업시행기간, 보고체계, 평가체계, 목표설정 등을 정리하여 업무조정이 될 수 있는 방향으로 유도하는 것이 필요하다. 또한 성과에 기반한 업무수행 등이 제도화되어야 한다.

- 이상과 같은 점을 고려 할 때 추진체계 개편의 기본원칙은 다음과 같이 설정할 수 있다.
  - 중앙부처 사업의 통합과 사업내용의 유연화
  - 권한의 지방이전
  - 지역단위의 통합적 업무 추진
  - 정책 및 사업의 계획적, 종합적 추진
  - 지역주민(공무원) 역량 강화와 민간 전문가그룹 육성

### 3.2. 정책추진체계 정비의 전제: 농촌정책 개념, 대상, 범위의 재정립

#### 3.2.1. 농촌개발 목표와 개념

- 종래 농촌개발의 목표는 농업생산기반조성, 도농간 격차시정을 위한 기초 생활환경 개선에 맞추어져 왔지만 앞으로는 농촌의 활성화와 다양화, 지속가능한 발전에 초점을 두어야 할 것이다.

표 4. 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.

- 우리나라의 경우 그간 농촌의 다양한 발전과 통합적인 정책 추진을 향해왔으나 산업(농업)정책과 지역(농촌)정책, 사회(농민)정책이 분리 추진되어 왔다.
- 따라서 향후 농촌개발정책의 목표와 개념은 다음과 같이 재정의 되어야 할 것이다.
  - “농촌지역의 경제적·사회적·환경적 지속가능한 발전을 목적으로 하고, 정책추진 과정에서 지역의 다양성 및 지역의 고유한 자원, 그리고 지역의 주체성을 중시하는 정책”으로 정의해야 한다(농정센터, 2004).
  - 이와 같은 농촌개발 정책의 개념정립은 다원적 농촌발전을 도모하고, 새로운 농촌개발정책의 추진체계를 정립하는데 기초조건이 된다.
  - 유럽의 경우도 이런 정의에 따라 농산물가격 및 소득정책(직불제)을 시장조성 및 농업정책으로 분류하고, 나머지 정책은 모두 농촌의 다양한 발전과 지속적 발전을 지향하는 농촌정책으로 분류하고 있다.

### 3.2.2. 농업·농촌 관련 정책의 분류와 체계화

- 농정연구센터(2004)는 현재의 복잡한 농어촌관련 정책들은 그 목적에 따라 세 가지 정책으로 단순화하여 체계화될 필요가 있다고 제안하고 있다(농정연구센터, 2004).
  - 농산물 가격 및 소득정책: 중앙정부 주도하의 가격지지 및 소득직불제
  - 농촌개발정책: 농촌의 경제적, 사회적, 환경적 지속가능한 발전 도모
  - 농촌생활환경 개선 및 복지향상 정책: 농촌주민의 기본적 욕구(basic needs)를 국민적 최저한의 개념에 기초하여 보장
- 이 중에 ‘농촌개발정책’은 농업개발, 경제활동다각화, 환경 및 경관보전, 주체역량강화를 정책의 대상으로 한다. 여기서 정의된 ‘농촌개발정책’과 타 정책범주와의 차이는 다음과 같다(<표 5> 참조).

- 우선, 농촌지역의 경쟁력과 잠재력 개발에 중점을 두고 있다는 점에서 농가보조에 중점을 둔 농산물 가격 및 소득정책과는 다르며,
  - 지역의 다양성 및 개성을 강조한다는 점에서 전국적 형평성을 중시하는 농촌생활환경개선 등 SOC 및 복지향상정책과도 구분된다.
- 이 제안에 따르면 현 농촌개발 정책체계와 새로운 농촌개발 정책체계는 다음과 같이 대상분야와 내용에 있어 차이가 난다.
- 현 정책에서 농촌개발은 주로 생활환경정비를 의미하며, 최근에 와서 소득, 환경 및 경관, 주체역량 강화 분야도 포함되었다. 그러나 새로운 농촌개발 정책에서는 농업개발, 경제활동다각화, 환경 및 경관보전, 주체역량 강화를 농촌개발의 대상으로 한다.

표 5. 농업·농촌관련 정책의 분류

정책범주	정책형태(대상)	목적(기대효과)
농산물가격 및 소득정책	중앙정부 주도하의 가격지지 및 직접지불	농업생산 및 농업소득 증대
농촌개발정책	농업개발	농업생산 및 가공·유통 구조의 혁신, 환경친화적 농업구조로의 전환
	경제활동다각화	기존 산업의 활성화, 관광 등 새로운 취업기회 및 소득원의 개발
	환경 및 경관보전	환경농업의 장려, 농촌지역의 자연 환경 및 유산을 회복하고 유지하고 새롭게 창조/ 직불제
	주체역량강화	교육 및 훈련, 새로운 경제활동 기회의 제공 등을 통한 농촌주민의 협력 및 주체역량 개발
농촌생활환경개선 및 복지향상정책	생활환경정비	농촌주민의 기본적 요구(basic needs)를 국민적 최저한의 개념에 기초하여 보장함
	복지 및 공공서비스	
지역균형발전정책		수도권과 지방의 불균형 혹은 격차의 축소, 낙후지역 개발

자료: 농정연구센터, 2004.

- 이런 ‘새로운’ 농촌개발정책은 미래지향적, 전향적 관점에서 도시민들의 농촌에 대한 욕구, 농촌주민의 욕구 등을 충족시키면서 앞으로 농촌지역이 갖춰야 할 바람직한 상을 추구하는 점에서 장점이 있다.
  - 농림부의 ‘삶의 질’법 안에 제시된 여러 가지 농어촌지역개발과제 등도 바로 그와 같은 ‘새로운’ 농촌개발정책을 지향하는 것으로 이해할 수 있다.

## 4. 농촌정책 추진체계의 정비방안

### 4.1. 중앙 차원의 농촌정책 추진체계 정비

#### 4.1.1. 중앙단위 총괄기능과 협의조정기능 강화

##### 가) 부처간 협의 기능의 강화

- ‘삶의 질’ 법에 규정되어 있는 국무총리 산하의 ‘삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회’가 복지, 교육, 농촌개발, 정보화, 문화관광 분야까지 종합적 계획에 의해 추진할 수 있도록 되어 있으나, 현재는 그 종합 조정 기능이 미약하다.
- 프랑스에서는 수상실 산하에 지역개발계획부처간위원회(CIADT)를 상설화하여 조정역할을 담당하고 있다.
  - 주관기관을 정하고 나머지 정부부처 등이 자문기구 등 파트너십으로 참여토록 하는 정책협조시스템의 예는 영국의 농촌개발정책(ERDP), 미국의 NRDP(National Rural Development Partnership) 등이 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.

- 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.

- 현재 형식적인 위원회로 되어 있는 ‘삶의 질’ 법에 규정되어 있는 ‘삶의 질 향상 및 농어촌지역개발위원회’를 실질적인 조정과 기획 및 평가 기능을 갖는 위원회로 상설화할 필요가 있다.
  - 점검·평가를 통한 농촌정책방향 재정립 및 사업 개선, 폐지
  - 중복·유사사업 조정

#### 나) 농림부의 총괄기능 강화

- 향후 통합적 농촌정책을 강력하고 지속적으로 추진하기 위해서는 중앙부처 차원에서 책임 있는 추진체제의 정비가 필요하다.
- 농림부에서 ‘새로운’ 농촌개발정책을 총괄하기 위해서는 정부부처 간에는 물론 국민일반에게 있어 농림부가 농촌개발정책의 주무부처라는 인식이 확고히 자리 잡을 수 있도록 하여야 할 것이다.
  - 이를 위해서는 농림부를 「농촌부」 혹은 「식료·농업·농촌부」로 개칭하고 농림부 내부조직 개편을 통해 농촌개발기능을 강화하는 동시에, 타 부처의 농촌개발관련 기능을 이관하여 농촌개발관련 기능의 농림부 일원화를 추진할 필요가 있다.

- 물론 이는 중앙행정부처의 개편을 수반하는 사안으로서 당장 실현되기 곤란할 수도 있지만, 농정방향을 종래의 농업생산 중심에서 농촌개발로 전환하기 위해서는 적극 검토될 필요가 있다.
- 외국의 경우도 농림부를 중심으로 농촌개발기능을 일원화하고 있다.

※ 영국 DEFRA 신설

- 영국은 농촌개발기능을 강화하기 위해 농수산식료부(MAFF)와 환경교통지역부(DETR)의 일부가 통합되어 환경식료농촌부(DEFRA)를 신설하였다. 현실적으로 농촌문제는 존재하고 있지만, 농촌정책을 포괄적으로 다룰 정부기관이 없었다는 점에 대한 반성이 이러한 조직개편의 주요 이유였다.

※ 일본 농림수산성의 조직개편

- 「식료·농업·농촌기본법」(1999년)과 중앙성청의 개혁조치(2001년)로 농림수산성은 명실 공히 농촌정책의 주무부처로 거듭났다. 이 과정에서 과거 국토청의 지역진흥과 기능, 조직개편 전의 농림수산성 구조개선국의 기능 일부, 또한 농촌정책과의 신설 등을 통해 설립된 농촌진흥국이 농촌진흥정책의 주무부처로 등장하였다.

#### 4.1.2. 중앙부처 유사사업간 통합과 연계성의 확보

- 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 전환
  - 관련 중앙부처간의 기능을 명확히 구별함으로써 중앙부처 차원에서 중복과 혼란을 방지할 수 있으며, 자치단체 차원에서는 중앙부처와의 수직적 업무연계가 분명해짐으로써 사업추진의 효율을 도모할 수 있을 것이다.

- 현행사업에 대한 기존연구의 개편방안(이재준, 윤원근 외, 2004; 송미령 · 박주영, 2004; 김현호 · 한표환, 2005)에서는 크게 일반농촌지역개발사업과 낙후지역개발사업 두 가지로 구분하여 통합방안을 제시하고 있다.
  - 일반농촌지역의 경우 도시적 지역인 읍을 대상으로 하는 소도읍 사업과, 면 및 마을을 대상으로 하는 (가칭)면 종합개발사업(정주면 및 오지 도서면 사업, 농어촌종합개발사업, 주거환경개선 등 농어촌생활환경 개선사업 등의 통합), 농촌관광을 지원하는 농산어촌 체험마을사업으로 통합하고, 낙후지역의 경우 관련사업(신활력사업, 개발촉진지구사업 등)을 낙후지역종합개발로 통합하는 방안이 제안되고 있다(<표 6 참조>).

표 6. 기존 개편안의 내용

	농특위, 농촌경제연구원	지방행정연구원
일반 농촌 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 소도읍 → 현행유지</li> <li>▪ 정주면, 도서, 오지, 농촌마을종합개발 →면 종합개발로 통합</li> <li>▪ 농촌녹색체험, 전통테마마을, 산촌종합개발, 어촌체험마을 →도농교류마을정비로 통합</li> <li>▪ 어촌종합개발→현행유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 소도읍 → 현행유지</li> <li>▪ 정주면, 농촌마을종합개발, 어촌, 산촌종합개발 →통합</li> <li>▪ 농촌녹색체험, 전통테마마을, 어촌체험마을 →체험마을로 통합</li> </ul>
낙후 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 신활력사업, 개발촉진지구사업 → 낙후지역종합개발로 통합</li> <li>▪ 접경지지원→현행유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 오지, 도서→ 통합지킴</li> <li>▪ 신활력사업 → 현행유지</li> <li>▪ 접경지지원→현행유지</li> <li>▪ 개발촉진지구사업→현행유지</li> <li>▪ 접경지지원→현행유지</li> <li>※ 장기적으로 낙후지역종합개발사업으로 통합</li> </ul>

주: 농특위(이재준, 윤원근외, 2004), 농촌경제연구원(송미령, 박주영, 2004), 지방행정연구원(김현호, 한표환, 2005)

- 그러나 농특위(이재준, 윤원근외, 2004) 및 농촌경제연구원(송미령, 박주영, 2004)의 경우 행자부 사업인 오지종합개발사업도 면정주기반조성사업과 사업내용면에서도 구분되지 않으므로 상호 통합해야한다는 입장인 반면에, 지방행정연구원의 연구(김현호, 한표환, 2005)에서는 오지와 도서종합개발사업을 낙후지역사업으로 분류하여 행자부 사업으로 유지해야 한다는 입장이다.
  - 또한 농특위 및 농촌경제연구원 제안에서는 일반농촌지역사업과 낙후지역사업을 구분하여 각각 담당부서를 지정하자는 입장인데 비해 지방행정연구원의 제안의 경우 이를 전부 낙후지역사업으로 파악하고 장기적으로 낙후지역개발통합법을 만들어 한 부처에서 종합적으로 관할하자는 입장에서 차이가 난다.
  
- 한편 지방행정연구원의 제안에서 특기할 만한 점은 1차로 정주면, 농촌마을종합개발, 어촌, 산촌종합개발과 생활환경개선사업 등 농촌마을을 대상으로 하는 마을단위사업은 전부 지방에 이양하여 지방자치단체 사업화하고, 2차로 낙후지역사업도 장기적으로 지방에 이양하여 지방자치단체사업화해야 한다고 주장하고 있다.
  
- 기존개편안의 문제점
  - 기본적으로 관련 사업을 통·폐합할 때, 먼저 낙후지역사업과 농촌지역사업으로 양대 구분하고, 개별사업을 사업 목적에 따라 농촌지역종합개발사업, 낙후지역개발종합사업으로 통합하여 포괄보조금 혹은 교부금 방식으로 운영하자는 것은 바람직한 방향이라고 보이며, 특히 장기적으로 ‘전부’ 낙후지역개발사업으로 통합하자는 지방행정연구원의 안보다는 농특위 및 농촌경제연구원 안이 이런 점에서 더 바람직한 제안이라고 보인다.
  - 그러나 현행 사업의 성격과 대상지역을 그대로 두고 관련사업만을 통합하면 여전히 대상지역의 혼란과 사업 간의 유사성 문제를 야기하게 된

다. 즉, 개별사업들을 크게 농촌지역개발사업과 낙후지역개발사업으로 통합한다고 하더라도 현재의 사업은 모두 정주기반 및 소득기반조성에 초점을 둔다는 점에서 통합후의 낙후지역사업과 농촌지역사업이 상호 내용면에서 차이가 없으며, 낙후지역(혹은 특수지역)과 농촌지역이라는 공간범위만 달리하게 될 뿐이다. 아울러 현행처럼 낙후지역은 오지, 도서, 접경지, 신활력지역으로, 그리고 농림부의 사업대상이 되는 농촌지역은 정주면으로 구분해서는 같은 농촌지역을 관할부처별로 편의상 구획하는 기존의 방식에서 벗어날 수 없다.

- 따라서 기존의 발상법을 뛰어 넘어 먼저 낙후지역과 농촌지역 개발사업의 목표와 성격, 대상지역을 분명히 하고 각각의 정책기능과 목표에 맞게 사업을 재설계하는 것이 바람직하다.
  - 우선 첫째로 농업개발, 경제활동다각화, 환경 및 경관보전, 주체역량강화를 다원적 농촌개발의 영역으로 하고, 농촌지역의 생활환경정비 등은 국민적 최저한을 보장하는 별도의 정책분야로 분리하여 기능별로 사업의 통폐합 방안을 모색해야 한다.
  - 둘째로 현재 농산어촌 등과 별다른 구별없이 사용하고 있는 낙후지역에 대한 개념정의를 명확히 하고(인구, 사회경제, 소득, 재정상황, 실업 등에 의한 낙후성 판별), 오지개발, 신활력사업 등과 같이 중앙에서 직접 사업을 설계하여 낙후지역을 지원하기 보다는 유럽 구조기금의 목적지역 지원방식과 같이 낙후지역으로 선정된 지역에 대해 낙후지역종합지원계획에 따라 각 부처의 여러 사업을 묶어 포괄, 차등지원하는 방식이 검토되어야 한다.

## 4.2. 중앙-지방간 농촌정책 추진체계 정비

### 4.2.1. 중앙과 지방의 사무 재배분

- 기관위임사무이면서 지역적 성격이 강한 균특회계에 포함되어 있는 농촌 지역개발사업은 지방에 이양하도록 한다.
  - 지방사무의 성격이 강한 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을 등의 마을단위 사업까지 중앙에서 관여할 이유와 필요성이 없다. 다만, 이 사업들은 지역농업발전과 지역경제활성화에 기여하는 측면이 크면서도 국민경제 전체로 농촌적 가치보전과 농업유지라는 외부경제효과도 일정 정도 가지므로 지역에 모두 맡겨두면 수익과 부담을 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 역할 분담을 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 일정한 정도 역할을 분담할 필요가 있다.
  
- 이와 함께 중앙과 지방간의 역할분담 조정과 함께 중앙부서의 조직의 지역화(regionalization)도 필요하다(김용웅 외 2003).
  - 영국 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 경우 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.

#### 4.2.2. 재원의 분권

- 농촌개발과 같은 지방고유 분야는 수익과 부담의 일치에 따라 지방자체 재원으로 부담하고, 농업발전과 구조조정정책과 같은 지방과 국가와 공동영역은 국가와 지방의 상호 매칭펀드 방식(포괄보조금<sup>5</sup>과 지방비 부담)으로, 가격지지나 소득보전과 같은 중앙정부의 고유사업은 중앙정부의 재원으로 실시하는 것이 바람직하다.
- 그러나 농촌개발과 같은 지역적 사업이라도 일정한 누출효과가 있는 만큼 지역에서 덜 공급될 가능성이 있으므로 이를 유도할 방안이 필요하다. 우리나라에서도 분권교부세나 균특회계제도를 도입하여 총액한도내에서 지방이 스스로 사업우선 순위를 선택하게 한 결과, 농촌개발이나 농촌복지쪽의 사업이 후순위로 밀려 사업량이 줄어드는 문제를 경험하고 있다.

---

<sup>5</sup> 유출효과(spill-over effect)가 지역내에 국한되며 지역 다양성이 반영되어야 하는 사업유형으로서 환경 및 경관 보전, 주체역량 강화, 경제활동 다각화(농가공, 소득증대, 농촌관광) 등은 중앙이 큰 항목만 메뉴방식으로 제시하고 포괄적으로 지원하면 지방이 스스로 수립한 계획에 따라 집행

- 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 농업농촌관련 사업들은 농업농촌기반정비, 낙후 및 농촌생활환경개선, 농어촌경제진흥 등으로 몇 개의 블록으로 묶어 포괄보조금화 할 필요가 있다.
- 다음으로 농업보조금 중에 특정재원화되어 있는 농축산업생산 및 구조조정 관련 보조금들도 영세보조금을 모아 통합보조금화<sup>6</sup>를 모색해야 한다. 이것도 가능하면 포괄보조금화 하는 것이 바람직하나 우리나라 예산제도상 현재로서는 곤란하다. 균특회계에 옮겨 포괄보조금화하는 방법도 있

---

6 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)



으나 현재의 균특회계 취지와 맞지 않다. 따라서 단기적으로는 통합보조금화하되, 장기적으로는 예산제도를 바꾸어 포괄보조금화하고 전략부문에 중점화하며, 향후 점차 용자나 수혜자의 민간자부담 부문을 높이는 방식으로 개혁이 요망된다.

### 4.3. 지방 차원의 농촌정책 추진체계 정비

#### 4.3.1. 농촌종합계획의 수립 및 사업간 연계 강화

- 삶의질향상계획과 농업농촌발전계획 중에서 지자체를 포괄하는 농촌종합계획으로서의 성격과 위상을 가지도록 한다.
  - 농업농촌발전계획은 농촌지역종합계획으로서의 특성을 잘 갖추고 있으나 실행력이 담보되지 않고, 삶의질향상계획은 농촌지역종합계획으로서의 특성이 약하나(이질적 정책군과 사업들의 단순한 조합) 재원의 뒷받침과 함께 실행력이 담보된다.
- 농촌종합계획과 시·군 도시기본계획과의 관계를 정립하여 상호 연계되도록 하고, 농촌토지이용계획을 추가하여 국토계획체계와 연계될 수 있도록 한다.
- 아울러 농촌종합계획과 개별 사업과의 연계를 강화할 수 있는 방안으로 통합보조금 방식의 사업 추진을 확대할 필요가 있다.
  - 현재 균특회계는 통합보조금 방식과 유사한 방식으로 운영될 수 있기 때문에 정부의 의지 여하에 따라서 이와 같은 통합보조금 방식의 도입이 가능한 것으로 판단된다.
- 성과 중심의 평가시스템 도입

- 현행처럼 개별사업이나 공정의 성과달성 여부로 평가할 것이 아니라 몇 개의 성과지표를 설정하여 종합적으로 성과를 평가하는 시스템 도입하여야 한다.

#### 4.3.2. 농촌정책기능 통합 및 기획기능 강화

- 1단계: 전임계약직 중심으로 기획능력을 가진 별도 팀 구성
  - 계약직공무원 채용의 장려: 일단 행정내에 기획기능을 강화하고 협조·조정 역할을 수행할 수 있는 별도 전담조직을 설립하고 외부전문가(계약직 공무원)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. 2007년에 전면 실시될 예정인 총액임금제 도입은 이러한 가능성을 더욱 크게 해주고 있다.
  - 조직기구 기본구상: 계약직공무원 중심 기획팀을 조직 편제상에 어떻게 위치시킬까에 대해서는 모든 방안마다 장단점이 있을 수 있으나 크게 다음과 같이 세 가지 방안을 고려할 수 있을 것이다.
    - 방안 1: 군수 직속기관으로 군정 및 농촌개발사업 전반에 걸친 정책의 생산 및 조정역할을 전담하는 기구로 두는 방안이다.
    - 방안 2: 기획실 혹은 농정과 산하에 두면서 농촌개발사업만의 특화사업을 전담 추진하는 기구로 두는 방안이다. 현실적으로 기획실 산하에 있을 경우에는 각 실과소 관련업무를 조정할 수 있으나, 농정과 산하에 있을 경우에는 타 실과소 협조를 얻기 힘들 것으로 예상된다.
    - 방안 3: 부군수 직속으로 지자체 전략사업 및 특정 프로젝트 사업을 전담추진하는 기구로 두는 방안이다. 이 방안은 2단계의 전담 사업단과의 중간 형태라고 볼 수 있다.

□ 2단계: 전임계약직이 참여하는 전담 사업단 구성

- 계약직공무원을 중심으로 전담 사업단을 구성하면 사업추진상의 효율성을 강화하고 단기간내에 성공모델을 도출할 수 있다는 이점이 있다.
  - 그러나 계약직공무원으로 새로운 기구를 설치하여 전담 사업단을 구성할 경우 아직도 우리나라 여건에서는 현실적으로 지자체 내의 노조와 의회, 성과소 등에서 강하게 반발하는 경향이 남아있다.
  - 이러한 경향 속에서 계약직공무원 중심으로 전담사업단을 설치하는 것은 상당기간의 대화와 설득과정을 필요로 한다.
  
- 하지만 추진체계 개편전략의 1단계가 선행된다면 2단계로 넘어가는 과정은 비교적 반발이 적을 것으로 예상된다. 즉, 일단 행정내에 1단계(계약직공무원 중심 기획팀의 설치)과정이 정착되고 일정 기간의 활동과 시행착오 과정을 통해 계약직공무원들이 행정내에 연착륙을 하게 되면 다음 단계로 농촌개발의 전략사업이나 대형프로젝트(예, 소도읍육성, 마을종합개발사업, 체험마을 통합화 등) 중심으로 별도 사업단 구성을 준비하고 설치하는 과정으로 이행이 가능하다.
  - 장수군 사례에서는 1단계에서 2단계로 나아가는 데 1년 6개월이 소요되었고, 이 과정을 농촌발전기획단의 계약직공무원이 주도하였다. 그리고 현재 그 계약직공무원은 양 조직의 역할을 겸임하면서 원활한 협조관계를 유지할 수 있도록 지원하고 있다.

□ 3단계: 농촌개발사업을 담당할 민간 중심의 별도 사업단 구성

- 최근에 여러 지역에서 사과사업단이나 한우사업단 등과 같이 국비사업(지역농업클러스터, 신활력사업)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 농촌개발사업에도 이런 조직 형태를 활용하는 것이 바람직하다고 보인다.
- 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 협의기구이지 사업추진기구의 수준까지는 나아가지 못하고 있다.
- 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 말그대로 제3섹터형 민관합작기구이지만 사단법인 혹은 재단법인의 형태로 지자체 행정의 밖에서 사업을 위탁받아 특정 프로젝트를 추진하는 조직이다.

- 향후 우리나라에서도 소도읍육성사업이나 농촌마을종합개발사업, 면정주 기반확충사업, 오지개발사업 등 기존 농촌개발사업 중에서 규모가 큰 사업의 경우, 위의 외국사례와 같이 민간 추진체가 조직적으로 참여할 수 있도록 문호를 개방하는 방안에 대해 적극 검토할 필요가 있다.
  - 이 3단계 전략은 2단계의 행정내 전담사업단이 활성화되고 다양한 경험이 축적되면서 끊임없이 민간의 주체적인 역량을 강화시키기 위한 전략적 접근이 이루어지는 가운데 추진될 수 있을 것이다.
  - 이를 위해서는 관련 제도의 정비와 지역주민 역량의 강화가 필수적이다. 특히 주민역량 강화와 전문가 그룹 참여는 농촌개발사업이 파트너십에 기초하여 체계적으로 추진될 수 있도록 하기 위한 핵심과제에 해당한다고 볼 수 있다.
  - 따라서 주민역량개발 소규모 파일롯형 지역개발사업을 실시해가면서 지역내에 전문성과 책임성을 갖춘 민간 조직이 설립될 수 있도록 점진적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

### 4.3.3. 주민참여와 지역 역량강화 방안

#### 가) 계획과 집행과정에서 주민참여

- 사업계획 수립 및 집행과정에서의 지역주민참여 확대
  - 이를 위해서는 지역단체 및 주민 대상으로 교육과 역량강화 프로그램을 지속적으로 실시하는 독자 시스템을 구축하고 주민 주체를 발굴하고 육성하는 소규모 상향식 농촌개발사업을 시범적으로 실시할 필요가 있다 (예, 진안군의 으뜸마을가꾸기 사업).
  - 또한 각종 농어촌 개발사업을 실시하는 경우 마을단위 추진위원회 구성과 규약 제정 등을 장려하고 이를 각종 사업 선정과 추진의 필수항목으로 제시해야 할 것이다. 그리고 각종 모범사례를 조사하고 표준 모델을 제시할 필요가 있다.

- 마을사무장 제도의 내실화와 지속적인 모니터링 실시
  - 마을사무장 제도는 농촌에 부족한 전문 인력을 외부에서 충원한다는 점에서 주민참여를 매개할 수 있는 좋은 제도로 평가할 수 있다.
  - 농림부가 2006년 시범사업으로 도입하고 2007년에 확대한 마을사무장 제도(전국 100명+50명)에 대해 체계적인 모니터링을 수행하고, 그 결과에 대해 종합적으로 검토하여 사무장 제도가 지역(마을) 역량 강화에 어느 정도 기여하고 있는지 정확하게 평가해야 한다.
  - 도시민 귀농희망자 대상으로 외부 인적자원의 체계적 유입과 정착을 유도할 수 있는 지자체 독자제도 도입을 장려하고 동시에 행정에 별도 전담팀을 구성하도록 유도해야 하는 것도 한 방안이 될 것이다(예, 진안군 마을간사 제도).

- 농촌의 컨설팅 기관, 그룹 육성
  - 현재 농촌지역을 전담하는 컨설팅 기관은 아주 적고, 시장도 아주 협소하다. 비시장 영역에 대한 전문가 그룹 참가를 유도하고 시장을 확대할 수 있는 정책프로그램을 실시하거나 현재 중앙에서 활발하게 논의 중인 사회적 일자리 혹은 사회적 기업 논의와 연계하여 제도화할 필요성이 있다.
  - 민간 컨설팅기구(전문가그룹) 인증제를 도입하고 데이터베이스(DB)를 구축하여 인증 받은 컨설팅 기관에 각종 농촌개발사업의 컨설팅 역할을 우선 지원하는 방안도 필요하다. 더불어 지역주민들로부터 신뢰성을 사후 평가할 수 있도록 활동평가시스템을 마련해야 한다.

**나) 주민역량 강화 소규모 농촌개발 파일럿 프로그램의 도입**

- 최근 각종 농촌개발사업을 추진함에 있어 주민참여 제도가 확대되어 왔지만 본격적인 주민역량 개발 프로그램들을 갖추고 있지 못하며 대개는 형식적인 경우에 그치고 있다.
- 따라서 행정과 주민 사이의 파트너십을 바탕으로 소규모 지역개발사업을

계획하고 이를 실천함으로써 주민간의 협력과 신뢰의 자본을 양성함과 동시에 사업계획 역량이나 문제해결 능력을 배양하는 소규모 농촌개발 파일럿트(pilot) 프로그램을 우리나라에서도 도입할 필요가 있다.

- 외국 사례: EU의 LEADER(농촌경제발전행동연대) 프로그램, 미국의 켄터키 주의 공동체 기반계획(community-based planning), 캐나다의 농촌파트너십(Canadian Rural Partnership), 일본 시마네현의 지역가꾸기 Challenge사업 및 Try 사업 등이 그 예가 된다.

## 참고 문헌

---

- 김용웅 외(2003). 『지역발전론』, 한울 아카데미.
- 김현호, 한표환(2005). 『낙후지역개발사업의 조정방안』, 한국지방행정연구원.
- 농림부(2005.4). 『제1차 농림어업 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획』.
- 농정연구센터(2004). 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』, 농정연구센터.
- 박경·구자인(2006). 『중앙-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 외(2004). 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』, 농정연구센터.
- 박진도 외(2007.9). 『새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안 (미발표)』, 농어업·농어촌특별대책회의.
- 송미령, 박주영(2004). 『농촌지역개발사업의 체계화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 이동필 외(2006). 『농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 임경수(2007). 지역개발을 위한 지역주민의 주체역량 강화방안. 『다시 그리는 우리농촌의 미래상-지역리더가 바라는 차기 정부의 농촌정책-』. (재)지역재단.
- 홍성걸 외(2006). 『농정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델에 관한 연구』, 농림부.
- Mario Pezzini(2003). 'Cultivating Regional Development: Main Trends And Policy Challenges In OECD Regions', OECD,
- OECD(2005). New Approaches to Rural Policy: Lessons from around the World.
- OECD(2006). The New Rural Paradigm: Policies and Governance.



## 종합 토론

### ○ 종합토론

- 사회자: 박성재 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
- 토론자: 김종구 (농림부 농촌정책과장)  
오현석 (지역아카데미 대표이사)  
임상봉 (농어촌연구원 책임연구원)  
김현호 (한국지방행정연구원 수석연구원)  
김태곤 (한국농촌경제연구원 연구위원)  
허윤진 (한국농촌경제연구원 초빙연구위원)

## 종합 토론

### □ 박성재(한국농촌경제연구원)

지금까지 농업정책중심의 사고를 하다 보니 농업의 산업적 비중이 줄어들다 보니 농업, 농촌의 희망이 없어 보이는 것으로 자기 암시를 하는 것 같습니다. 농촌의 인구가 계속 줄어들고 있는 속도를 낮추기 위해 정책목표를 정하는 경우와 국민 전체에게 농촌공간의 잠재가치의 중요성을 일깨워 국민 전체의 후생을 증가시키고자하는 목표를 가진 정책과 전혀 차원이 다를 것으로 생각합니다. 이런 측면에서 선진국과 우리나라와는 많은 차이가 있을 것으로 보입니다. 따라서 우리의 농촌정책은 적극적인 개발, 인구유인 정책으로 바뀌어야 된다고 생각하고 있습니다.

### □ 오현석(지역아카데미)

선진국형 농촌정책의 정의에 대한 논의가 필요하다고 봅니다. 선진국들은 대개 농촌개발은 지속가능한 개발을 중심이라는 공감대가 형성되어 있습니다. 우리나라에서도 이런 공감대를 확보하는 것은 중요하다고 생각합니다.

정책을 기획하는 단계에서 경제적 효율성, 사회적 형평성, 생태적 지속성을 동시에 고려해야 합니다. WTO와 같은 국제경쟁시스템 속에서 산업적인 측면에서의 농업만으로는 경제적 효율성을 거두는데 제약이 많습니다. 또한 부를 재분배하는 사회적 형평성을 고려해도 농업소득이 충분하지 않기 때문에 형평성 문제를 해결하는데도 부족합니다. 마지막으로 생태적 지속성은 도시가 팽창되는 것과 환경보전과의 충돌 속에서 농촌정책에서 중요하게 다루어야 할 가

치라고 생각합니다. 건설교통부와 환경부 사이에서 농림부는 농촌주민들도 국민으로서 일정 수준 이상의 생활을 영위하면서 잘 살 수 있는 여건을 만들어주는 입장을 가져야 합니다.

농촌공간을 환경적으로 보존해야 하는 지역과 도시적으로 개발해야 되는 지역을 합의에 의해 구분된다면 효율적으로 이용할 수 있을 것입니다. 이를 위해 협치(Governance)나 기관부처 간의 협력관계를 구축해야 합니다. 그러나 현재는 사전환경성검토부터 시작하는 등 비용이 많이 들고 있습니다. 사회적 합의를 이끌어내는 것도 중요하지만 효율성 측면도 충분히 고려되어야 합니다.

중앙정부는 일정 수준 이상 서비스 기반을 구축해 주는 역할을 해야 하고 지자체는 지역의 경쟁력을 확보하는 역할을 해야 합니다. 이때 규모가 작거나 인구가 과소화된 지역의 경우 중앙정부가 서비스를 형평성있게 전달되도록 노력해야 합니다.

선진국의 농촌개발정책이 농업생산활동의 간접지원인가에 대한 논의는 유의미할 것으로 생각합니다. 농촌개발정책을 농업경쟁력 강화와 직접 연결시키기 보다는 정부의 혁신전파나 정보제공 서비스를 통해 농촌지역의 서비스를 개선하고 지원하는 측면으로 해석해야 합니다.

거버넌스 부분에서 민간주체는 좀 더 기업가적인 관점에서 접근해야 합니다. 다시 말하면 경제적 효율성이 중요하다고 생각합니다. 농촌개발 부분에서 민간주체가 개입하여 투자효율성을 높여 공공적 역할을 분담할 수 있도록 해서 정부와 민간부분이 상생할 수 있어야겠습니다.

선진국에서 농촌지역 정책이 형성되고 진화되어온 과정들을 보면 1970년대 이전 세계적으로 자본주의가 스태그플레이션 단계에 들어갔었고, 저성장 고실업 사회로 전환되어가는 시대였습니다. 그때부터 농촌 지역개발 정책이 강조되기 시작했고, 그때 조건불리지역정책과 같은 정책이 등장했습니다. 유럽이

1960년대 유럽화라는 단어로, 기타지역에서는 세계화라는 범위로 들어가서 글로벌화하는 관점에서 시장경제 관계 속에서 국가끼리 경쟁을 하게 되고 지역간의 경쟁이 이루어지다보니까 낙후지역이 생기게 되고 저개발지역이 생기는데, 이런 간극을 메워주기 위해서 균형발전이라는 목표가 제시가 되면서 농촌지역개발정책이 진행되었습니다.

농촌정책이나 농촌지역개발정책의 범위와 내용은 반드시 일치하지 않아도 된다고 생각합니다. 결국은 농촌정책은 기존의 농업정책과 상당부분 연결되어 있기 때문입니다. EU에서 승인하고 있는 회원국별, 지역별 농촌개발 정책의 내용을 보면 국가별로 틀린데, 농업비중이 국내 총생산 비중의 1%미만으로 떨어져있는 경우는 농촌정책하면 그 안에 농업정책들이 거의 없다시피 하고 농촌의 공간적 개발이라든지 서비스 개발쪽으로 많이 들어가 있습니다. 반면에 2%대를 유지하고 있는 국가들은 농촌개발 정책의 두 가지 흐름이 있습니다. 그중 농본주의적 입장을 고수하고 있는 나라가 프랑스인데 농업을 중심으로 외연을 확장하는 과정으로써의 농촌개발정책을 주장하고 있습니다. 그래서 북부 유럽쪽은 농촌정책에 농업이 빠져있고 중남부 유럽쪽은 농업부분이 중심에 있으려고 많은 농민운동조직이나 정치조직들이 활발하게 움직이고 있는 차이가 나타나고 있습니다. 이런 입장차이가 협상과정 속에서 유럽의 공동농업정책이 계획되는 과정에서 갈등이 있었는데 결과적으로 굉장히 크게 범주를 정하고 있고 우리도 어떤 그런 흐름 속에서 우리나라 농촌정책을 이해해야 된다고 생각합니다.

우리가 공통적으로 염두해두어야 할 것은 세계화에 앞장서서 편입되고 있는 우리 입장에서 농촌에 대한 새로운 개념화가 유럽이나 일본의 범주에서 크게 벗어나기 어렵다는 점입니다. 그러나 제가 유럽에서 우리나라와 다르게 느낀점은 우리는 일반 매스컴에서 농촌인구가 줄고 노령화가 되는 것을 강조하는데 유럽에서는 비슷한 상황을 농촌인구가 줄지만 유동인구는 크게 늘었다고 표현하고 있었습니다. 농촌지역의 유동인구가 늘었다는 것은 농촌지역에서 새로운

서비스 시장 창출 가능성을 강조하는 것입니다. 이러한 것들이 농촌공간에 대한 새로운 사회적 요구라고 평가할 수 있습니다.

현재 농촌지역개발정책에는 대전제가 두 개입니다. 하나는 농촌지역에 어메니티가 있어 상업적 가치로 전환될 수 있기 때문에 도시민들을 유인할 매력적인 요소가 된다는 것입니다. 물론 지역에 따라서는 다르기도 하지만 대부분의 농촌 마을이 있는 지역에서 농촌 어메니티를 우리가 머릿속에 그렸던 것과 실제 경험하고 더불어 생활하는 입장에 있어서는 그것을 어메니티라고 평가하는 것에 대해서는 회의적입니다. 따라서 이 전제에 대해서는 재검토가 필요합니다.

두 번째는 농촌지역은 인구가 적어 최소화되어 간다는 것입니다. 그러나 도시와 농촌간의 비례관계를 생각해야 합니다. 한 나라의 농촌 공간적 크기와 그곳에 거주하는 사람들의 수와 그런 비례관계를 고려했을 때는 위의 전제가 유효한 것인지에 대해서 가끔 의문이 생길 때가 많습니다. 따라서 이 두 가지 전제는 아직까지 검증되지 않았기 때문에 다시 고려해야 한다는 생각입니다.

우리나라의 농촌의 문제는 농촌을 둘러싼 새로운 사회적 요구의 내용과 농업의 진화과정 안에서 선택문제를 농촌 스스로 결정하지 못하고 있습니다. 결국은 진화의 문제인데 현재의 농촌 공간의 생산적 기능을 어떻게 변화시켜 갈 것인가, 그 생산적 기능이라는 것에는 농업도 있고 농촌관광도 있고 여러 가지 것이 있어 진화해 나가야 하는데 그 방향과 진화의 조건을 스스로 갖추나갈 수 없는 내부적인 상태가 농촌마을의 큰 문제입니다.

농림부를 중심으로 한 정책들은 2000년대 초반부터 상향식 개발을 목표로 하고 있습니다. 상향식 개발은 공모제입니다만 대부분 형식적이고 문제점이 많습니다. 이 정책을 시행하면서 간과했던 점이 상향식 개발의 조건에 대한 검토들이 없었습니다. 유럽의 리더 프로그램을 보면 레그(Lag)라는 지역의 섹터별로 이해관계에 따라 조직화가 잘 되어 있습니다. 섹터별로 대표성이 부여된 조

직들이 활동하고 이들이 쉽게 조직화되어 지역개발을 민간차원에서 구축할 수 있도록 보장하고 있습니다.

다른 하나는 로컬파트너십 문제입니다. 로컬파트너십은 지역주민들, 지방행정 전문가, 학연 등으로 이루어지는 네트워크를 말합니다. 우리나라에서는 중앙지배적인 하향식 정책 때문에 지역에서 상호불신하고 있습니다. 또한 지역에서 전문가를 확보하기 어렵기 때문에 도 단위에서 지자체의 자금을 종합하여 전문가 그룹을 보유하는 방안이 고려되어야 합니다.

유럽에서는 에이전시가 발달되어있지만 우리나라에서는 농촌지역에 대해서 이윤추구 목적이 아닌 농촌에 대해서 자발성을 이끌어내서 조직하는 방식과 기술이 현저하게 뒤떨어져있습니다. 향후 자발성과 관련된 이슈가 농촌개발정책에서 중요한 이슈가 될 것으로 생각합니다.

#### □ 박성재(한국농촌경제연구원)

예전부터 상향식개발에 대한 요청이 있었지만 눈에 띄게 진보된 것이 없다고 생각합니다. 상향식개발에 대한 논리는 발전한 반면 현장에서의 발전은 더딘 이유는 시민사회의 성숙 정도나 사회적 특성(Social Character)에 있다고 생각합니다.

#### □ 오현석(지역아카데미)

농촌인구의 사회적 구성 자체가 굉장히 빠르게 변하고 있습니다. 이것을 유럽의 농촌 사회학자들이 쓴 표현들을 빌리자면 ‘조용한 혁명’이 일어나고 있습니다. 이런 현상의 긍정적인 측면이라면 의도하지 않더라도 농촌지역에 새로운 인구들이 많이 생겼습니다. 이를테면 은둔형 귀촌인들입니다. 이들이 각종 교육사업에 적극적으로 참여함으로써 농촌지역개발 담당자로 전환하고 있습니다.

다. 이러한 현상들이 큰 변화라고 평가할 수 있습니다.

□ 김현호(한국지방행정연구원)

유럽의 공동농업정책의 두 번째 축이 농촌정책의 강화이고 산업정책으로서의 농업에서 지역정책으로서의 농촌정책으로 비중이 옮겨가고 있습니다. 산업으로서의 농업의 비중이 줄어들면서 농촌정책과 농업정책을 우리사회에서 보는 관점을 확립하는 작업이 필요합니다. 그러나 현재 농촌에는 고령자 몇 가구만 남아있고 대부분의 사람들은 종주도시에서 농촌으로 출퇴근하는 모습을 보이고 있습니다.

이런 현상이 대세라면 농촌발전정책은 지역균형발전정책과 관련되고 종주도시를 중심으로 전체적인 광역 공동체를 만들어야 합니다. 공동체에서 고용을 창출하고 교육, 의료, 여가, 복지 등을 전체적인 공동시스템을 구축해야 합니다.

또한 공간계획과 관련하여 농촌마을에 남아있는 고령자들의 평균수명을 감안해서 마을의 정주공간계획에 대해 농림부 차원의 연구가 필요합니다.

농촌공간계획의 최상위에는 국토기본계획이 있고 시군기본계획, 농촌계획이 있습니다. 참여정부에서는 지역혁신발전계획이 수립, 추진되고 있습니다. 지역발전계획의 체계가 제대로 정립되지 못하고, 중첩·혼재되어 계획체계의 혼란이 가중되고 있습니다. 이에 대한 정리가 필요하다고 생각합니다.

유럽의 리더프로그램과 같은 상향식 개발을 위해 우리나라에서는 광역단위에서 인력 풀을 구축해서 산하에 있는 기초자치단체에서 활용할 수 있도록 해야 합니다. 또는 기초자치단체 차원에서 계약직 공무원 형태로 전문가를 채용하는 방안도 가능하리라 봅니다. 이를 위해서는 단체장의 관심도가 중요하겠지만 전문가의 신분보장도 필요합니다. 자치단체 재량으로 총액임금제를 활용

하여 지역전문가들을 활용할 수 있는 제도적 근거도 마련되어 있습니다. 지역의 발전에서 필요한 것이 전문적 지식과 열정을 지닌 리더이기 때문입니다.

#### □ 박성재(한국농촌경제연구원)

그동안 지역을 분화시켜 연구하는 작업이 미약했습니다. 농촌사회가 많이 변했음에도 불구하고 데이터를 사용되는 지표들은 옛날부터 내려오던 것들뿐입니다. 그동안 연구자들이 변화에 무관심했다는 반성을 하게 됩니다.

#### □ 김종구(농림부)

2005년에 농림부에서 농업농촌종합대책을 마련하면서 농촌지역개발 사업의 범위에 대해 정립이 되었습니다. 그렇지만 사업의 범위를 좀 더 넓히는 것이 바람직하다고 생각합니다. 앞으로는 농촌지역개발사업은 지역의 산업을 활성화시키는 방향으로 진행되어야 할 것입니다.

농촌지역개발과 관련된 농림부의 정책은 다양합니다. 농촌에서 계획을 세우고 사업을 하는 액션플랜 가진 법률만 14개가 있고 계획이 39개 정도 있으며 단위사업은 46개 정도입니다. 이러한 정책을 효율적으로 수행하기 위해서는 농촌의 범위를 명확히 하는 것이 중요할 것 같습니다. 특히 시군 단위로 접근하는 것이 바람직합니다.

국토개혁법 등 농촌공간 계획으로 인해 농촌지역에 상당부분 규제가 들어가게 되었을 때 얻을 수 있는 정책효과와 지역주민이 느끼는 피해 간의 상충관계(trade off)를 연구해야 합니다. 개인적으로는 공공부분에서 지원할 수 있는 사업을 통해 지역 내에서 지역공간의 특성을 살릴 수 있도록 만들어야 한다고 봅니다.



## □ 박덕병(농촌진흥청)

우리나라의 역사적 전통이나 시민사회의 성숙수준이 다른 나라와 차이가 있습니다. 그렇기 때문에 해외의 개별 프로그램을 우리나라에 모두 적용시킬 필요는 없다고 생각합니다.

지역에서 농촌개발사업이 이루어질 때 우리나라의 지방자치체의 발전과 더불어 지자체의 논리와 중앙정부의 논리가 마찰을 겪을 수 있습니다. 이해관계를 조정할 수 있는 유연한 조직이 필요하다고 생각합니다. 이 조직은 권한이 많으면 농민을 지배하게 되고 권한이 없으면 사업을 못하기 때문에 권한의 한계에 대해 미리 결정해야 합니다. 해외 사례를 참고로 하면 지자체의 의회에서 결정합니다. 의회에서 어느 지역에 어떤 사업을 하는지 결정하면 집행만 하는 전문가그룹이 따로 존재합니다. 이런 프로세스가 사업특성에 따라 필요합니다.

그래서 농촌개발과 관련된 작동방식을 변화시켜야 합니다. 이 때 기본적으로 공공부분에서 농촌개발에 대해 작동방식을 변화시켜야 한다고 생각합니다.

## □ 김정연(충남발전연구원)

정책대상을 시군으로 한정하는 것보다 사업에 따라 단위를 다르게 해야 하기 때문에 농촌을 정의하는 방법도 다양해져야 합니다. 프랑스에서 농촌을 정의할 때 인구 수에 따라 다양한 꼬문(Commune)이 존재하고 있습니다. 행정구역인 꼬문을 기초로 해서 240개의 지표가 있습니다. 이 지표에는 사회적인 현상으로 농촌성을 나타내는 지표뿐만 아니라 도시성을 나타내는 지표도 포함되어 있습니다. 따라서 농촌이 전부일 수 없고 하나도 없을 수도 있으며 수시로 유연하게 변할 수 있습니다.

농촌정책의 대상에 대해 농림부에서도 합의가 없이 혼란스러운 것 같습니다. 농촌정책이 누구를 위한 것이냐는 질문이 매우 중요하다고 생각하기 때문에

목표에 따라 달라져야 된다고 생각합니다. 경제적인 목표인 경우에는 농민이고 경관정책이면 농민뿐만 아니라 농촌에 머무는 사람까지 포함되어야 합니다. 그래서 목표를 구현하기 위한 접근방식도 지역이 처한 상황에 따라 달라져야 합니다. 이를 위해서는 지역에 대한 엄밀한 진단이 필요하다고 생각합니다.

영국에 루럴 패스파인더 프로그램 스킴(Rural Pathfinder Scheme)이 있습니다. 이것은 지역 내에서 공공서비스를 스스로 계획하는 것입니다. 저는 이것이 시설설치보다는 서비스 배달체계의 합리화라고 평가하고 있습니다. 이를 통해 효율적인 정책목표를 달성할 수 있을 것으로 생각합니다.

#### □ 김종구(농림부)

농림부 내에서 조율할 부분이 있지만 기존에 있는 삶의질위원회를 활성화시켜야 합니다. 현재 사업에서 빠져있는 산자부, 환경부, 노동부 사업이 많습니다. 이와 관련된 많은 권한을 지자체에게 주어야 합니다.

#### □ 오현석(지역아카데미)

우리나라에서 분권화의 방향은 권한과 예산을 분산시켜 지방에 중앙정부의 사무처를 두는 것입니다.

#### □ 임상봉(농어촌연구원)

농촌정책은 연계고리 속에서 개선되어야 합니다. 권한을 지방으로 이양하려면 분권 프로그램이 제대로 작동해야 합니다. 이제 권한도 이양하고 보조금도 포괄보조금이나 통합보조금으로 자유롭게 쓸 수 있도록 여유를 만들어줘야 합니다.

또한 정책들이 수행되는 과정에서 업그레이드되거나 리모델링될 수 있도록

유연해져야야 합니다.

□ 박성재(한국농촌경제연구원)

오늘 여러분들 말씀이 더 나왔던 것 같고 저도 다시 생각되었습니다. 외국 사례를 우리가 참고하되 우리 실정에 맞게 어떻게 만들겠는가에 대한 고민이 필요할 것입니다.

---

연구자료 D234-3

농촌개발정책의 선진화를 위한 과제

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2007. 12.

발 행 2007. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 (주)문원사

02-739-3911~5 <http://www.munwonsa@chol.com>

---

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-