

연구 자료

미국 농촌개발정책의 주요 내용과 시사점

김 홍 상*

Key words: 농촌(rural area), 농촌개발(rural development), 커뮤니티(community), 파트너십(partnership), 미농무부(USDA)

Abstract

The purposes of this paper are to introduce the rural development policy of U.S.A. and to suggest the policy implications. For these purposes, I first explain the way to define rural area, short history of rural development policy, related organizations and their roles, main policy programs, the composition of budget and characteristics of rural development policy in U.S.A.

And this paper suggests several policy implications. Especially, the spontaneity of residents in establishing rural development plan, the strong partnership among government authorities, agencies and stakeholders, the reasonable reflection of the character of region etc. are emphasized.

- | | |
|------------------------|----------------------|
| 1. 머리말 | 5. 농촌개발 관련 주요 정책프로그램 |
| 2. 농촌개발의 개념과 정책대상범위 | 6. 농촌개발 관련 예산구성 |
| 3. 농촌개발정책의 변천과정 | 7. 주요 특징과 정책적 시사점 |
| 4. 농촌개발 관련 조직 및 역할분담체계 | 8. 맺음말 |

1. 머리말

세계무역기구(WTO)체제의 출범과 더불어 농산물 시장의 개방 확대로 농업의 급속한 쇠퇴와 도·농간의 소득 격차 문제가

중요한 사회적 과제로 제기되고 있다. 농가 인구의 감소와 노령화 현상은 불가피한 현상이지만, 지금과 같은 추세가 계속되면 농촌지역사회의 존립 자체가 의문시되는 상황이다. 최근 농업·농촌 관련 전문가, 정책당국자 등은 농업문제만이 아니라 농촌 문제에 관심을 두고 농촌활성화를 위한 다

* 연구위원

양한 정책프로그램들을 개발하고 있다. 이와 관련하여 선진국의 다양한 경험을 검토하여 새로운 개념 및 정책프로그램의 도입, 새로운 정책도입에 따른 보완과제 검토 등이 요구되었다. 그런데 일본, 프랑스, 영국, 독일 등 선진국의 농촌정책, 농촌개발프로그램에 대한 국내소개가 많았지만, 미국에 관련된 정책과 프로그램에 대한 소개가 거의 없었다. 이 글에서는 미국 농촌개발정책의 변천과정과 주요 내용을 소개하고 우리에게 줄 수 있는 정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

2. 농촌개발의 개념과 정책대상범위

2.1. 농촌개발의 개념과 주요 임무

미국은 일본, 프랑스, 독일, 영국 등과는 달리 상대적으로 광활한 국토면적, 드문드문 산재되어 있는 농촌지역 및 농가 등 여러 측면에서 매우 다르며, 미국의 농촌은 너무나 다양하며 복잡하다. 따라서 농촌개발의 역사나 농촌개발의 개념을 일반화시켜 표현하기 힘들다. 그러나 미국도 다른 나라에서와 마찬가지로 기본적으로 농촌개발정책의 정의와 범위에 “농촌지역사회의 경제 활성화와 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 모든 다양한 농촌개발프로그램”이 포함되는 것으로 이해할 수 있는데, 특히 미국에서 농촌개발은 미국사회의 재건 계획으로서 도시·농촌 커뮤니티 개발의 일환으로 이해되고 있다. 농촌지역을 생활

하기 편하고 기업이 투자하기 원하는 장소로 발전시키는 데 필요한 시설 및 서비스의 계획과 개발, 고용과 소득증대를 가져오는 농촌산업의 계획과 확대, 농촌지역 주민과 기업 활동을 위한 환경을 유지 강화하는 농촌의 토지, 물 기타 자연자원의 계획, 개발, 보존 및 이용을 의미하는 것으로 농촌개발의 개념을 이해한다.

미국 농촌개발정책에서 농촌개발의 정의와 그 범위는 농촌문제에 대한 인식과 미국의 농촌개발정책의 임무 및 목표를 보면 더욱 구체적으로 이해할 수 있다.

우선 미국의 농촌개발 관련 전문가들은 미국의 농촌문제와 관련하여 현안으로 비농업취업기회 부족과 저소득 문제, 인력 육성에 대한 저투자, 사회기반시설의 부족, 지방정부의 재정위기, 토지이용 갈등 등으로 요약하고 있다.¹ 최근에는 농촌환경문제가 강조되기도 한다. 이와 관련 미 농무부(USDA, United State Department of Agriculture)의 경우 농촌의 기본적인 수요로 물 및 쓰레기 처리시설 건설, 낡은 주택 구조 개선, 협동조합을 포함한 농촌기업 육성, 전력 공급, 정보와 기술 지원을 통한 지역사회개발 지원 등을 설정하고, 농촌개발처(USDA Rural Development)의 임무는 가장 잠재력있는 분야에 재정적, 기술적 지원을 집중시킴으로써 농촌지역사회의 발전 가능성을 제고시켜 농촌 삶의 질을 개선시키는 것에 있다고 정하고 있다(USDA Rural

¹ 비농업취업기회 부족과 저소득 문제 등 미국 내 농촌 문제의 실태에 대한 개략적인 소개는 Charles W. Fluharty(2003) 참조.

Development, 2000).

한편 미농무부의 농촌개발처는 <표 1>와 같은 임무와 목표를 설정하고 구체적인 프로그램을 추진하고 있는데, 이들 내용은 미국 농촌개발의 정의와 범위를 잘 제시하고 있다.

2.2. 농촌지역의 분류 방식과 농촌개발 관련 정책대상지역

미국 통계청(Census Bureau)은 인구가 2,500명 이상 밀집하여 살 경우 ‘도시지역(urban area)’이라고 정의하고, 인구가 50,000명 이상인 지역을 ‘밀집도시지역(urbanized area)’라고 본다. 그리고 인구 2,500~49,999명인 지역을 ‘산재도시지역(urban clusters)’로 분류한다. 정부 공식 통계 당국에 따른 공식적인 ‘농촌지역(rural area)’은 ‘밀집도시지역 또는 산재도시지역에도 속하지 않는 모든 인구와 영역’을 의미한다고 할 수 있다. 즉 농촌지역은 ‘비도시지역(not an

urban area)’을 의미하게 된다. 매년 통계청에서 발표하는 센서스자료에 의하면, 인구조사 자료를 크게 도시지역과 농촌지역으로 나누고, 도시지역을 ‘밀집도시지역 안(Inside Urbanized Areas)’과 ‘산재도시지역 안(Inside Urban Clusters)’으로, 농촌지역을 농가(Farm)와 비농가(Non Farm)로 구분하여 제시하고 있다.

이러한 정의를 따를 경우 미국의 경우 2000년 기준 281백만명 중 68.3%인 192백만명이 ‘밀집도시지역’에 살고, 10.7%인 30백만명이 ‘산재도시지역’에 살고 21.0%인 59백만명이 ‘농촌지역’에 살고 있다고 할 수 있다. 이를 기준으로 할 경우 농촌정책은 결국 미국 인구의 21.0%를 대상으로 추진된다고 할 수 있다. 그런데 ‘농업법(Farm Bill)’에 의하면, 농촌 및 농촌지역이라는 용어를 “50,000명 이상 거주하는 City와 Town 및 그러한 City와 Town에 연접해 있는 ‘밀집도시지역’ 이외의 지역”으로 정

표 1 미농무부 농촌개발처의 임무와 목표

| |
|---|
| <p>1) 좋은 직업과 다양한 시장</p> <ul style="list-style-type: none"> - 농촌기업과 협동조합을 설립 및 성장시켜 농촌의 삶의 질을 개선시킨다 <p>2) 양질의 주택과 현대화된 공동 시설</p> <ul style="list-style-type: none"> - 양질의 주택과 현대화된 필수공동시설을 위한 기술지원, 자본 및 신용공급을 통해 농촌주민의 삶의 질을 개선시킨다. <p>3) 현대화된 이용가능한 설비</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현대화된 설비의 개발과 보급을 위한 자본 및 신용공급을 통해 농촌주민의 삶의 질을 개선시킨다. <p>4) 커뮤니티 능력 형성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 농촌지역, 농촌커뮤니티, 협동조합 등으로 하여금 그들 스스로의 농촌개발안을 입안하고 실행할 수 있는 능력을 갖도록 해당 지도자들에게 정보, 기술, 지도력 등을 제공한다. <p>5) 효과적이고 효율적인 공공서비스</p> <ul style="list-style-type: none"> - 다양한 프로그램을 모든 농촌주민에게 가장 훌륭히 전달할 수 있도록 하기 위한 지원, 체계, 기반을 발전시킨다. |
|---|

자료: USDA Rural Development(2003)

표 2 농촌지역 분류방식에 따른 농촌인구 규모 및 비중(2000년 기준)

| 농촌정의 | 인구수 (백만명) | 비중 (%) | 지역구분기준 |
|---------------------------------------|--------------|-----------|----------------------|
| 비도시지역 (Not an urban area) | 59 | 21.0 | 도시지역 (Urban area) |
| 비밀집도시지역 (Not an urbanized area) | 89 | 31.7 | 도시지역 (Urban area) |
| 비대도시권카운티 (Not a metropolitan area) | 55 | 19.6 | 카운티 (County) |

의하여 <표 2>에서 보듯이 31.7%를 농촌정책의 대상으로 삼고 있다.

또한 구체적인 농촌개발정책프로그램을 살펴보면, 다양한 프로그램별 그 목적하는 바에 따라 지원 대상 지역을 달리 설정하고 있기 때문에 농촌개발정책의 대상범위는 매우 다양하게 설정되고 있다. 구체적인 개별 농촌개발프로그램 및 사업의 경우 각각 농촌지원 대상범위를 인구기준으로 볼 경우 50,000명 미만 거주지역, 25,000명 미만 거주지역, 20,000명 미만 거주지역, 15,000명 미만 거주지역, 10,000명 미만 거주지역, 5,000명 미만 지역 등등 다양한 기준에 의해 지역공간을 구분하여 정책자금을 지원하고 있다.

예컨대 ‘자기집마련융자사업(Home Ownership Loans)’, ‘농촌주택융자보증사업(Guaranteed Rural Housing Loans)’, ‘주거개선 융자 및 보조금 사업(Home Repair Loans and Grants)’, ‘농촌임대주택사업(Rural Rental Housing Program)’ 등 농촌주택 지원 관련 대부분의 정책사업은 인구 20,000명 미만 지역으로 사업대상지역을 한정하고 있다. 농촌기업지원프로그램(Rural Business Investment

Programs)의 경우 사업대상지로서의 ‘농촌지역’이라는 용어를 “통계기준 표준대도시권(standard metropolitan statistical area)밖의 지역 및 인구 50,000명 미만 커뮤니티 이내의 지역”으로 정의하면서 개별 사업인 ‘기업 및 산업보증융자지원사업(Business and Industry Guaranteed Loans)’, ‘농촌기업활성화보조금사업(Rural Business Enterprise Grants)’ 등은 인구 50,000명 미만 커뮤니티에 대해서만 지원된다.

한편 위의 도시지역과 농촌지역의 구분 방식은 센서스 조사상 유리한 ‘도시지역’을 먼저 설정하고, 그 외의 지역을 농촌지역으로 제시하는 방식이다. 그런데 지역 구분의 기준을 ‘도시지역’이 아니라 카운티(County)로 하는 경우도 있다. 농촌지역의 개념을 카운티 인구가 ‘통계 기준 표준대도시권지역(standard metropolitan statistical area)’에 속하느냐 아니냐로 ‘대도시권카운티(metropolitan area)’와 ‘비대도시권카운티(Not a metropolitan area)’로 구분하는 경우도 있다.² 일부 관련 전문가들은 카운티

² 미국에서는 행정구역이 50개 주(State)로 나누어져 있으며, 각 주에는 많은 카운티(County)가 있다. 미국의 지역별 특성 분석시는 카운티

를 기준으로 하되 카운티내의 도시지역 이외의 지역을 농촌지역으로 구분하는 경우도 있다. 이 경우 미국인구의 약 2.5%만이 농촌지역에 살게 된다. 여하튼 많은 정책분야에서 카운티 단위로 구분하게 되는데, 카운티 단위로 구분할 경우 여전히 많은 혼란이 생긴다. 예컨대, 그랜드캐년(Grand Canyon)이 있는 애리조나주(Arizona State)의 콘코니노(Coconino)카운티의 경우 주민이 약 116,000명으로 100,000명이 넘어 '대도시권카운티'로 분류될 수 있는데, 사실은 콘코니노카운티에 속하는 플래그스태프(Flagstaff)시의 '밀집도시지역'에만 57,000명이 살고 있어 이 지역을 제외하면 그야말로 농촌 중의 오지에 속한다고 할 수 있다. 콘코니노카운티의 평방마일당 인구밀도는 6명에 불과하다. 인구밀도로 구분할 경우 대도시 피닉스(Phoenix)시가 속해 있으면서 인구 300만명 이상이 살고 있는 애리조나주의 마리코파(Maricopa)카운티의 경우 인구밀도가 평방마일당 334명으로 평방마일당 640명(1에이커당 1명) 기준보다 적

를 기준으로 지역을 구분하여 제시하는 경우가 많다. 카운티를 분석단위로 인구 100,000명이상이거나 인구밀도 1 에이커당 1명(평방마일당 640명)인 경우를 '대도시권(Metropolitan Area)' 또는 '도시미국(Urban America)'로 지칭하기도 한다. 그 외의 지역을 '비대도시권(Not a Metropolitan Area)' 또는 '농촌미국(Rural America)'로 지칭한다. 대부분의 통계수치가 County 단위로 조사되어 제시되고 있으며, 특히 도농간의 소득, 고용, 빈곤 등에 관한 조사자료는 대부분이 카운티를 분석단위로 하여 대도시권과 비대도시권으로 구분되어 제시된다. 앞서 언급한 Charles W. Fluharty(2003)의 경우 대부분의 자료가 이러한 지역구분에 의해 제시되어 있다.

어 농촌지역으로 분류된다. 실제 카운티 단위를 기준으로 인구밀도 등을 기준으로 할 경우 애리조나주의 경우 주 전체가 농촌지역으로 이해된다(A.M. Isserman, 2002).

3. 농촌개발정책의 변천과정

미국의 농촌개발정책은 오래전부터 존재하였으나, 오늘날과 같이 농무부가 중심이 되어 체계적으로 추진된 것은 1972년 농촌개발법(Rural Development Act)이 제정된 이후부터이다. 이 때부터 농무부 농촌개발담당차관(Under Secretary for Rural Development)³이 다양한 관련기관, 예컨대 농가갱생처(FmHA, Farmers' Home Administration), 농촌전력청(REA, Rural Electrification Administration), 농촌개발청(RDS, Rural Development Service) 등을 통합조정하면서 농촌개발법에 의해 개

³ 미국 농무부(USDA)에는 장관(Secretary)과 부장관(Deputy Secretary) 밑에 차관(Under Secretary)과 차관보(Assistant Secretary)가 있으며, 차관은 7명으로 각각 별개의 사업부서를 담당하고 있으며, 그 밑에 부차관(Deputy Under Secretary)이 각각 1명씩 있다. 차관보는 의회담당차관보와 행정차관보 2명이 있다. 7개의 사업부서별 차관은 각각 농장 및 외국농업지원(Farm and Foreign Agricultural Services)담당차관, 식량, 영양, 소비자 지원(Food, Nutrition and Consumer Services)담당차관, 유통 및 규제 계획(Marketing and Regulatory Programs)담당차관, 자연자원 및 환경(Natural Resources and Environment)담당차관, 연구, 교육, 경제(Research, Education and Economics)담당차관, 농촌개발(Rural Development)담당차관, 식량안전(Food Safety)담당차관으로 구분된다.

발지역에 대한 자금지원 등을 하였다.

그러나 비록 그 성격이 명확한 것은 아니지만, 현재의 미 농무부 농촌개발처의 전신이라 할 수 있는 조직, 즉 중앙부서에서 농촌개발 담당 부서가 처음 생긴 것은 세계대공황 직후로까지 거슬러 올라간다. 세계대공황으로 인해 존립의 위기를 맞은 많은 가족농들을 안정시키기 위해 재정착지원청(Resettlement Administration), 농가보호청(Farm Security Administration), 농가개생청(FmHA, Farmers' Home Administration), 농촌경제개발청(Rural Economic and Community Development) 등 다양한 이름으로 설립되어 변천하여 오다가 1994년 10월 13일 농촌개발처로 확정되어 지금도 그대로 사용되고 있다. 예컨대 FmHA는 1930년대 대공황 직후 창설되어 다른 금융기관으로부터 자금 차입이 불가능한 재정상태가 취약한 소규모 가족농에 한하여 부동산 담보 대출과 비담보대출을 수행하여 이들 농가가 마지막으로 찾아가는 곳으로 농지구입자금을 포함한 모든 금융자금을 공급하였다. 이는 1994년 '연방작물보험개혁 및 농무부 조직개편법'에 의해 폐쇄되고 농업금융업무는 농무부 내의 농장지원청(FSA, Farm Service Agency)로 이관되었다. 또한 FmHA는 농업 이외에도 농촌기업, 농촌지역개발, 농촌주택조정 등에 대한 용자와 보조업무를 수행하였는데, 주택자금 대출 업무는 내무성 등 타 부처로 이관되었다. 조직이 폐쇄되기 전에는 전국에 47개의 주사무소, 250개의 지역사무소, 1,700개의 카운티사무소를 운영하였다.

애초에 중앙정부 농촌개발 부서의 설립 목적은 지금과 같은 농촌지역개발의 차원이 아니라 경제적 어려움에 처한 가구에 고용자 및 재정 보증을 해주기 위한 것이었다. 1970년대까지의 이러한 활동은 가족농의 생계 유지에 도움을 준 것으로 평가받는데, 엄밀한 의미에서 오늘날의 농업구조 개선정책과 대응되는 전문적인 농촌개발정책 영역으로 볼 수는 없었다.

원래 농무부 농촌개발부서는 안정적이고 경쟁력 있는 가족농을 건설하기 위하여 신용 지원업무와 자문 활동에 강한 관심을 두었다. 위의 FmHA가 주로 그런 기능을 수행하였다. 1960년대 초반 의회는 지역사회 사무소를 설립토록 하여 농가와 커뮤니티에 다양한 정책프로그램을 전달할 수 있도록 하였다. 1990년대 중반 이후 농가에 대한 용자업무는 주로 FSA에서 담당하게 되었다. 1960년대 중반 존슨 대통령시절 월남전으로 인한 경제난 속에서도 보건, 경제, 직업훈련, 공공서비스, 주택, 통신기반시설구축 등 다양한 농촌개발건설사업이 추진되었다. 1970년대 후반 카터 정부하에서는 연방 농촌정책과 주정부나 지방정부간 실무적인 조정 필요성이 강조되었으며, 실제 1970년대 후반에는 노동부, 보건부, 교육부, 후생복지부, 농무부, 주택도시개발부, 에너지부, 교통부 등 다양한 관련 중앙부서들과 경제개발부서, 환경보호청 등이 공동으로 농촌주택, 보건, 상하수도, 교육, 공공서비스, 직업훈련, 고용기회창출, 경제개발, 교통, 통신, 자연자원개발 등에 많은 투자를 한 바 있다. 한편 1981년대 초 레이건 행정

부는 농촌지역에 재정융자, 관광이나 소규모 사업 등 비농업분야 농외소득 개발로 농업위기를 극복하려 했다. 연방 차원에서 '활성화지역(Enterprise Zone)' 설치를 위해 주정부나 지방정부는 세금을 부과할 수 있고, 황폐화된 농촌과 도시지역에 기업들의 자유로운 진입과 세제 혜택 등을 허용할 수 있도록 했다. 1987년 '주택 및 커뮤니티 개발법(Housing and Community Development Act)'의 일환으로 1988년에는 '의제 VII ; 활성화지역 개발(Title VII ; Enterprise Zone Development)'을 의회에서 통과시킨다. 이 법안은 1/3이 농촌지역에 위치한 100개의 '활성화지역'을 설립하도록 하고, 1989년에는 37개 주에서 그들 고유의 '활성화지역법안'을 통과시킨다. 이어서 2,000여종의 공공 프로젝트들이 도시와 농촌지역에 수행되게 된다.

4. 농촌개발 관련 조직 및 역할분담 체계

현재 농촌개발을 담당하는 농무부내 주무 부서는 농촌개발담당차관 관할의 농촌개발처이다. 미국은 농촌개발과 관련하여 농무부만이 아니라 내무부(Department of Interior), 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development), 상무부(Department of Commerce), 환경보호청(Environmental Protection Agency), 중소기업청(Small Business Administration), 교육부(Department Education), 노동부

(Department of Labour) 등 다양한 중앙부서가 참여하고 있지만,⁴ 농무부가 주도하고 있다.

미 농무부 농촌개발처는 그 산하에 농촌설비청(RUS, Rural Utilities Service), 농촌주택청(RHS, Rural Housing Service), 농촌기업및협동조합청(RBS, Rural Business-Cooperative Service), 지역개발사무소(OCD, Office of Community Development) 등을 두고 농촌개발을 주도하고 있다.

⁴ 미국에서 농촌개발은 지역균형개발 차원으로 이해될 수 있어, 다양한 중앙부서와의 업무협조가 이루어지고 있다. 내무부는 지역자원 보전 프로그램의 운용, 공원조성에 대한 지원 등을 통해 농촌개발에 참여하고 있으며, 주택도시개발부는 농무부와 더불어 EZ/EC프로그램을 분담하고 있으며, 상무부는 최근 중요한 농촌개발프로그램의 하나로 자리잡고 있는 농촌관광사업을 주관하고 있다. 특히 상무부 산하의 여행및관광청(United State Travel and Tourism Administration)은 농촌관광 개발 관련 교육훈련 프로그램 개발, 정보 제공 등을 실시하면서, 주 정부의 다양한 농촌관광개발프로그램 추진 업무를 지원하고 있다. 중소기업청은 농촌 경제 활성화와 밀접한 관련이 있는 중소기업의 육성을 위한 자금 지원, 기술지원 등을 함으로써 농촌개발에 큰 영향을 주고 있다. 환경보호청은 지방의 환경문제 해결을 위해 노력하는 지역조직을 지원함으로써 간접적으로 농촌환경 개선에 도움을 주고 있다. 교육부는 최근 농촌 빈곤층 자녀들에 대한 사회적 보호, 마약 근절 등이 이슈화되는 상황에서 마약퇴치활동 등을 통해 농촌활성화, 지역사회 재건에 도움을 주고 있으며, 초, 중, 고등학교 교사들로 하여금 학생들을 현장중심적으로 가르치게 하여 농촌자녀들의 취업기회 증진에 간접적으로 도움을 주고 있다. 또한 노동부는 직업훈련 등을 통해 농촌활성화 프로그램과 밀접한 관련을 지니고 있다. 한편 에너지부는 전력문제가 심각한 농촌지역 중소기업에 직접적인 도움을 주고 있으며, 보건부는 농촌자녀들의 건전한 성장을 지원함으로써 간접으로 농촌활성화에 도움을 주고 있으며, 또한 농촌의료지원을 강화하여 농촌주민의 삶의 질을 제고시키고 있다.

농촌설비청, 농촌주택청, 농촌기업및협동조합청 등은 농촌주택이나 기반시설정비 등 개별적인 농촌하부구조 개선을 위한 시설 공급을 주로 담당하고 있으며, 지역개발사무소는 종합적인 차원의 지역별 농촌개발 프로그램을 관리하고 있다. 즉 이들 농촌개발부서는 미국 농촌주민의 삶의 질을 개선시키기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 구체적으로 이들은 ① 상하수 체계, 주택, 보건, 응급서비스 시설, 전기 및 전화 서비스 등과 같은 기본적 공공시설과 서비스를 공급하는 재정적 프로그램, ② 은행이나 주민들이 직접 관리하는 지역여신단체를 통해 기업들에게 대출을 하는 경제개발프로그램, ③ 농업협동조합 등이 조합원에 대한 서비스의 효과를 제고시킬 수 있도록 하기 위한 기술적 지원과 정보의 제공, ④ 지역의 종합적 활성화프로그램 등을 운영하고 있다. 이러한 프로그램의 운영은 직접적 혹은 간접적 대출 및 보조, 기술적 지원, 연구와 교육 등을 포함한 여러 방식으로 이루어진다. 또한 농촌개발프로그램들은 주정부, 지방정부, 기초자치단체 등은 물론 농촌지역의 기업들, 협동조합, 비영리기관 등도 참여한 광범위한 파트너십을 통해 추진되고 있다. ‘농촌개발연대’(NRDP, National Rural Development Partnership)는 이러한 광범위한 파트너십 구조를 잘 보여준다.

NRDP는 1972년 농촌개발법에 근원을 두고 있는데, 정부부문만이 아니라 영리, 비영리 민간부문조직까지 총괄하는 다차원적인 연대조직이다. 이는 농무부 장관으로 하여금 주정부, 지방정부에 대해 전국적인

차원에서 농촌개발프로그램을 총괄 조정할 수 있게 해주는 기능을 부여하였다. 특히 1980년의 농촌개발정책법(Rural Development Policy Act)은 이러한 조항을 더욱 실현가능한 것으로 하였다. 1989년 4월 처음으로 백악관경제정책위원회(White House Economic Policy Council)내에 ‘농촌개발을 위한 범부처 작업단(Interagency Working Group on Rural Development)’을 구성하여 연방정부 차원의 농촌개발정책 및 사업에 대한 평가 작업을 한 바 있다. 1990년 1월 ‘대통령 주도 90년대 농촌경제개발 계획(Rural Economic Development for the 90’s : A Presidential Initiative)’를 제출하였다. 이로 인해 1990년도에는 NRDP를 ‘대통령 직할 농촌건설단(President’s Initiative on Rural America)’으로 불렀다. 대통령은 농무부 장관에게 농촌개발프로그램의 효율적인 조정을 위한 정책방향을 제시할 것을 요구하였는데, 그 결과 각계각층의 사람들로 구성된 ‘농촌건설 대통령 위원회(President’s Council on Rural America)’를 구성하였고, 각 주에서도 연방정부의 농촌개발프로그램을 원활히 수행하기 위한 농촌개발위원회(Rural development council)를 구성하게 하는 것이었다. 이후 ‘대통령 직할 농촌건설단(President’s Initiative on Rural America)’은 ‘연방농촌건설단(National Initiative on Rural America)’으로 바뀌었다.

NRDP는 초기에 차관 주도로 18개 중앙정부 대행기관의 대표, 전국주지사회(National Governors’ Association), 관련공공이해집단 등으로 구성되어 ‘월요모임

(Monday Management Group)'을 만들어 업무방향과 틀을 제시하였다. 약 3년만에 멤버가 70개 기관을 넘어서게 되고, 관련 연대조직의 중심이 되었다. 이 월요모임이 이후 1994년 겨울 연방농촌개발위원회(NRDC, National Rural Development Council)로 바뀌었으며, 동시에 연방농촌건설단(National Initiative on Rural America)은 참여자들의 임무, 역할 등을 더욱 잘 분명히 하기 위해 NRDP로 이름을 바꾸었다.

NRDP의 주요 구성요소는 주농촌개발위원회(SRDCs, State Rural Development Councils), 연방농촌개발위원회(NRDC, National Rural Development Council), 연방파트너십 사무소(NPO, National Partnership Office) 등이다.

SRDCs는 NRDC 멤버들의 성장과 더불어 1990년 후반 캔자스주, 메인주, 미시시피주, 오리건주, 사우스캐롤라이나주, 사우스다코타주, 텍사스주, 워싱턴주 등 8개 주에서 시범적으로 구성되었으며, 1992년에 32개 주, 2000년에는 40개 주에서 조직되었다. SRDC는 자신의 임무, 조직구성, 운영원칙, 실천프로그램 등을 스스로 만들어 정하게 되어 있다. SRDC는 협력과 연대를 위해 전국적 네트워크를 구축하고 있다. SRDC는 정부와 주민 사이의 강력한 연결고리 역할을 하며, 정부 및 사적 부문의 다양한 프로그램과 기회에 대한 새로운 정보를 유용하게 만들어낼 뿐만 아니라 주 정부 차원의 농촌개발 관련 예산 배분에 참여하는 등의 역할을 통해 큰 영향력을 행사하기도 한다.⁵ NRDC는 40개가 넘는 연

방정부 정책대행기관, 공공이해집단, 공적 및 사적 관련 조직의 대표 등으로 구성되며, 전국적 차원에서 SRDCs를 대신하여 연대 및 협력사업의 방향을 제시한다. 한편 NPO는 NRDP의 행정센터 역할을 하는데, 미 농무부내에 입주하고 있다. NPO의 주된 업무는 SRDCs의 많은 사업을 관찰하고 종합적이고 전국단위의 네트워크를 만들어 내기 위하여 관련 정보를 수집 및 조직하는 일을 한다.

한편 미 농무부 농촌개발처는 47개 주사무소(State office), 800개의 지역사무소(Area Office)를 가지고 있으며, 기술지원을 위한 수많은 지방사무소(Local Office)가 있다. 예컨대 미주리주(Missouri State)의 경우 1개의 주사무소, 7개의 지역사무소, 32개의 지방사무소를 두고 있다. 주사무소에는 연방정부 농촌개발 관련 다양한 정책 및 사업 관련 부서가 있으며, 각 부서별로 전문가를 배치하여 지역사무소와 지방사무소와 연계하여 연방정부의 농촌개발 정책사업을 추진하고 있다.⁶

⁵ 미주리주 정부의 예산담당자에 대한 필자의 면담에 의하면, 미주리주개발위원회(MoROC)는 주 정부 차원의 농촌개발 프로그램 및 예산 배분에 큰 영향력을 행사하는 것으로 조사되었다. MoROC의 구성원은 다양한 분야의 전문가 및 여론 형성층으로서 주지사의 정치적 판단에 큰 영향을 주고 있는 것으로 조사되었다. 즉 일부 사업이 경제성이 떨어져도 MoROC의 강력한 권고로 주지사가 적극 추진하는 경우도 있는 것으로 조사되어 SRDC가 주 정부 차원의 농촌개발정책에 중요한 역할을 하는 것으로 이해된다.

⁶ 미주리주의 경우 주사무소에는 소장(State Director)을 포함한 총괄부서, 사업지원, 지역개발 및 기업 지원, 공동주택지원, 단독주택지원 부서 등으로 대분류되고, 각 부서별로 각 실행

농촌개발에서 다양한 조직들 간의 파트너십이 무엇보다 중요하지만, 동일 계열의 조직 내에서도 합리적인 역할분담체계의 구축이 매우 강조되고 있다. 농무부의 경우 중앙부서는 예산확보, 개발 프로그램 개발 등을 주도하고 지역사무소는 전문가들을 확보하여 현장단위에서 주민 및 지방정부가 실제로 필요로 하는 다양한 지원업무를 수행하고 있다. 주사무소는 예산 집행 등을 포함하여 연방정부의 다양한 농촌개발 프로그램을 현장에서 총괄 집행하는 역할을 수행할 뿐만 아니라 각 분야별로 전문가들을 배치하여 지역사무소, 지방사무소와 연계하여 기술지원도 하고 있다. 지역사무소는 농촌개발사업 관련 기술지원업무만이 아니라 사업내용의 홍보 등 지방사무소와 연계하여 지역 주민에 대한 직접적인 지원과 지방정부의 자문에 응한다. 지방사무소에는 기술사 등 전문가들을 배치하여 현장에서 발견되는 애로사항을 직접 해결하는 지원업무를 수행하여 사업을 보다 효과적으로 수행하고 있다.

그리고 전문가 그룹의 참여가 제도화되어 있다. 농촌개발과 관련하여 미 농무부의 농촌개발 분야 지역사무소와 지방정부의 담당자들이 전문가로서 자문역할 등을 수행하지만, 미국 농정 추진과정에서 독특한 특징의 하나로 볼 수 있는 기술보급체계(Extension Systems)에 편재되어 있는 전

부서에는 컴퓨터전문가, 평가사, 기술사 등의 전문가가 포함되어 있어 지역사무소와 지방사무소와 연계하여 중앙정부 농촌개발사업을 대행하고 있다. 구체적으로 총괄부서에는 사업조정, 도급업무관리, 예산분석, 중앙정부연락관 등이 포함되어 있다.

문가의 자문역할이 매우 중요하다. 대부분 각 대학에 연계되어 운영되는 기술보급체계에 종사하는 전문가들이 농촌·농업문제 해결을 위해 현장 위주 자문역할을 수행할 뿐만 아니라 연방과 지방을 합리적으로 연결시켜 주는 고리역할을 수행한다.

또한 농촌개발이 농업인, 농촌의 차원에서 보면, 농업구조정책, 국토이용관리, 교육 등등과 밀접한 관련이 있다. 따라서 농장지원청(FSA), 자연자원보전청(NRCS, Natural Resources Conservation Service) 등과의 업무협조가 매우 중요하며, 실제 이들 성격이 다른 것으로 여겨지는 이들 기관들의 지역사무소는 지역현장에서는 동일한 사무실을 공동사용하기도 한다. 특히 농촌개발 분야 용자사업 예산의 2~3배를 집행하는 FSA는 업무상 깊은 연계를 지니고 있다. 특히 농업인의 입장에서 구조개선, 농촌개발 등이 별도의 문제가 아니라 농가소득, 주거환경개선 등 함께 해결해야 할 과제로 인식되면서 두 기관의 협조 속에 농업인에 대한 지원이 이루어져야 효과적이라는 인식하에 양 기관간의 업무협조를 강조한다. 실제 양기관의 주사무소의 경우 대부분 같은 또는 인근 장소에 입주하고 있으며, 지방사무소의 경우 동일한 사무실을 사용하는 경우도 있다.

비록 연방정부의 예산을 농무부 농촌개발 지역사무소에서 집행하지만, 농촌개발이 지니는 특성상, 그리고 미국의 행정체계상 농촌개발에서도 주정부, 지방정부의 역할이 매우 중요하다. 지역활성화프로그램(EZ/EC, Empowerment Zones and Enterprise

Communities Programs), 농촌우수커뮤니티건설프로그램(Rural Champion Community Programs) 등에서 주정부와 지방정부는 각종 프로그램의 실질적인 현장 집행자임과 동시에 상당 부문의 사업자금(matching funds)을 투입하고 있다. 또한 개별적인 다양한 지원사업을 수행할 뿐만 아니라 농촌관광개발프로그램 등도 주정부가 개발하여 지방정부와 협력하여 지원하고 있다. 현지 조사에 의하면, 지역활성화에 성공한 일부 사례 지역의 경우 지방정부의 적극적 노력이 중요한 역할을 한 것으로 나타난다.

5. 농촌개발 관련 주요 정책프로그램

미국의 농촌개발 관련 정책수단 및 주요 프로그램은 미국 농촌의 다양한 수요에 대응하도록 수립되어 지원방식도 매우 다양하다. 이는 우리나라의 농촌개발 관련 다양한 정책수단 내용과 비슷하지만, 국토면적이 넓고 지역간 차별성이 뚜렷한 특성을 반영하여 나름대로의 독특한 특성을 지닌다.

프로그램들은 재정적 지원, 기술지원 등 다양한 접근이 있으며, 재정적 지원방식도 융자지원(loans), 융자보증(loans guarantee), 보조금(grants) 등 다양하다. 지원대상도 개별농가, 기업, 산업 등 다양하며, 지원범위도 농촌주택개량, 지역 편익 구축, 협동조합 개발, 물 및 쓰레기 처리, 전력 지원, 통신, 장거리 교육, 원격 원료 지원 지원 등 광범위한 내용을 담고 있다.

농촌개발 관련 시책을 농촌개발의 임무와

목표에 따라 구분하여 제시하면 다음과 같다. 우선 좋은 직업과 다양한 시장을 조성하기 위한, 즉 농촌기업과 협동조합을 설립 및 성장시켜 농촌의 삶의 질을 개선시키기 위한 프로그램은 크게 기업프로그램(Business Programs), 협동조합육성프로그램(Cooperative Development Programs)으로 구분된다. 이는 농촌기업및협동조합청이 주도한다.

둘째, 양질의 주택과 현대화된 공동 시설을 위한 기술지원, 자본 및 신용공급 등을 통해 농촌주민의 삶의 질을 개선시키기 위하여 자가소유주택프로그램(Homeownership Programs)과 임대주택프로그램(Rental Housing Programs)을 제시하고 있다. 이들 프로그램은 농촌주택청이 주도한다.

셋째, 농촌설비청에 특화된 내용으로서 현대화된 이용가능한 설비의 개발과 보급을 위한 자본 및 신용공급을 통해 농촌주민의 삶의 질을 개선시키기 위하여 공동설비지원프로그램(Community Facilities Programs)과 물및폐기물처리프로그램(Water and Waste Programs)을 제시한다.

그리고 지도자들에게 정보, 기술지원, 지도력 등을 제공하여 농촌지역, 농촌커뮤니티, 협동조합 등으로 하여금 그들 스스로의 농촌개발안을 입안하고 실행할 수 있는 능력을 형성하도록 도모하고, 효과적이고 효율적인 공공서비스 제공을 위한 다양한 프로그램을 모든 농촌주민에게 원활하게 전달할 수 있도록 하기 위한 지원, 체계, 기반을 발전시키기 위하여 원격통신지원프로그램(Telecommunications Programs)과 전기지원 프로그램(Electric Programs)을 제시한다.

위에서 제시한 프로그램별 세부적인 프로그램과 사업항목은 <부표>와 같다.

또한 미 농무부 농촌개발처의 3대 대행기관인 농촌설비청, 농촌주택청, 농촌기업및협동조합청의 다양한 프로그램과는 달리 지역개발사무소가 직접 관장하는 몇몇 프로그램이 있다. 지역개발사무소가 직접 관장하는 프로그램들로 EZ/EC프로그램, 농촌우수커뮤니티건설프로그램, 농촌경제지역연대(REAP Zones, Rural Economic Area Partnership Zones) 등이 있는데, 이들 프로그램은 중앙정부, 주정부, 지방정부, 비영리공공조직, 영리 및 비영리 민간조직 등 다양한 주체들간의 파트너십이 매우 중요시된다. 이를 전체적으로 조정 및 기획하는 일은 지역개발사무소가 다양한 지역조직과 협력하여 수행한다.

6. 농촌개발 관련 예산구성

농촌개발 관련 예산을 엄밀히 분류하기

는 힘들지만, 미농무부의 예산자료인 “USDA FY 2003 Budget Summary”와 “USDA 2004 Budget Summary”에 의하면, 미 농무부 전체예산 중 농촌개발 부문 예산의 비중은 2001년 11.3%, 2002년 13.6%로 10%를 약간 넘어선다. 농업구조개선과 밀접한 관련이 있는 ‘농장 및 외국농업지원처’ 관련 예산의 비중이 2001년 43.5%, 2002년 37.1%로 제일 크고, 저소득층의 영양관리, 식품공급 등을 위한 ‘식량, 영양, 소비자 지원처’예산이 2001년 33.7%, 2002년 37.2%로 매우 큰 편이며, 농촌개발 관련 예산이 농업정책에서 차지하는 비중은 그만큼 상대적으로 작다고 할 수 있다(표 3).

2001년도, 2002년도 집행된 농촌개발 예산을 살펴보면, <표 4>에서 보듯이 사업 관련 각각 117억달러, 151억달러가 집행되었는데, 연방금고(Federal Treasury) 기금을 위임 관리하는 예산당국(Budget Authority)의 집행액을 포함할 경우 농촌설비청과 농촌주택청의 예산이 각각 전체의 83%, 84%를 차지하고, 농촌기업및협동조합청의 예

표 3 미 농무부 예산 구성

단위: 백만\$, %

| 주요 사업부서 | 2001(집행액) | | 2002(집행액) | | 2003(추정) | |
|-------------------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | 사업비 | 구성비 | 사업비 | 구성비 | 사업비 | 구성비 |
| 농장 및 외국 농업지원 (농장지원청) | 44,851 (36,061) | 43.5 (35.0) | 37,646 (28,949) | 37.1 (28.5) | 38,571 (28,298) | 36.2 (26.5) |
| 농촌개발 | 11,696 | 11.3 | 13,772 | 13.6 | 13,401 | 12.7 |
| 식량, 영양, 소비자 지원 | 34,713 | 33.7 | 37,757 | 37.2 | 41,122 | 38.5 |
| 식량안전 | 851 | 0.8 | 808 | 0.8 | 870 | 0.8 |
| 자연자원 및 환경관리 | 6,684 | 6.5 | 7,098 | 7.0 | 7,215 | 6.8 |
| 유통 및 규제 프로그램 | 1,544 | 1.5 | 1,555 | 1.5 | 2,560 | 2.4 |
| 연구, 교육, 경제 | 2,405 | 2.3 | 2,303 | 2.3 | 2,312 | 2.1 |
| 기 타 | 363 | 0.4 | 536 | 0.5 | 643 | 0.6 |
| 합 계 | 103,107 | 100.0 | 101,475 | 100.0 | 106,694 | 100.0 |

자료 : USDA FY 2003 Budget Summary, USDA 2004 Budget Summary

표 4 미 농무부 농촌개발 관련 예산구성

단위: 백만\$

| | 2001(집행액) | | 2002(집행액) | | 2003(추정) | |
|-----------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|----------|-------|
| | 농무부 | 예산당국 | 농무부 | 예산당국 | 농무부 | 예산당국 |
| 농촌설비청 | 4,845 | 816 | 6,330 | 726 | 4,753 | 726 |
| 농촌주택청 | 4,905 | 1,132 | 5,180 | 1,139 | 4,307 | 1,106 |
| 농촌기업및협동조합청 | 1,300 | 150 | 984 | 121 | 848 | 107 |
| * * * * * * * | 645 | 645 | 612 | 612 | 630 | 630 |
| 농업법 당국 (Farm Bill Authorities) | - | - | 666 | 361 | 2,863 | 333 |
| 계 | 11,696 | 2,742 | 13,772 | 2,959 | 13,401 | 2,902 |

자료: USDA FY 2003 Budget Summary, USDA 2004 Budget Summary

산은 각각 11%, 7%에 불과하다.

위의 미농무부 농촌개발관련 핵심 3대 대행기관인 농촌설비청, 농촌주택청, 농촌기업및협동조합청 예산과는 별도의 예산으로 편성되는 ‘농촌커뮤니티선진화프로그램(RCAP, Rural Community Advancement Program)’ 예산이 있다. RCAP는 1996년 농업법에 근거하여 새롭게 만들어진 프로그램인데, 농촌개발 주사무소 책임자에게 자금이동의 유연성을 제공하고, 5개년 전략계획을 수립하도록 하고 있다. 이는 연방정부의 지원 효과를 극대화하기 위하여 주, 지방사회 및 연방인정 인디언부족사회의 전략적 개발 활동과 협동활동을 촉진시키고, 자원이용을 최적화하며 또한 농촌문제를 유연하게 혁신적으로 접근할 수 있도록 중장기적 대응전략을 수립하기 위한 것이다. 대부분의 농촌개발 프로그램들은 개별사업별로 예산사용범위가 정해져 있어 경직적으로 집행되는데, RCAP는 지역 특성에 따른 우선순위에 잘 맞도록 프로그램 간 자금 이동을 가능하게 하는 특징이 있다. 우선순위를 결정하기 위한 평가과정에서도 지역잠재능력을 형성하는데 도움을

주는 파트너십, 전략적 지역사회 개발계획 수립 등을 강조한다.

한편 농촌설비청의 예산에서 가장 많은 비중을 차지하는 프로그램은 전력지원용자사업과 물및폐기물처리사업이다. 전자는 빈곤율이 높은 농촌지역에서 전력을 공급하는 자에게 지원해 주는 용자지원프로그램으로 낙후된 농촌생활에서 가장 기본적인 설비가 전기공급임을 보여준다. 그리고 후자는 용수공급, 수세식 오물처리, 고품쓰레기처리 등을 위한 것으로 이 부분의 예산 비중이 높은 것은 농촌주민의 생활환경개선에서 이러한 것이 매우 중요한 현안과제임을 잘 보여준다.

농촌주택청의 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 개별농가의 농가주택개량사업에 대한 지원이며, 그 중에서 단독가구에 대한 지원의 비중이 전체 농촌주택청 예산의 절반이 넘는다. 이는 개별 분산된 미국의 농촌특성을 반영하는 것으로 개별농가들의 주택개보수가 농민의 생활수준을 향상시키는 가장 기본적인 수요임을 보여준다.

농촌기업및협동조합청 예산은 예산의 규모가 농촌설비청, 농촌주택청 등에 비해 매

우 적을 뿐만 아니라 다양한 프로그램이 있지만 기업 및 산업 육성을 위한 보증유자 예산이 대부분을 차지한다. 비록 금액은 적지만, 2003년부터 재활용에너지사업 지원 등 새로운 농촌투자유치를 위한 보조금 지원 예산이 늘어난 것이 특이하다.

7. 주요 특징과 정책적 시사점

7.1. 핵심과제에 대한 인식의 변화: 농촌활성화 강조

기본적으로 미국에서도 다른 나라와 마찬가지로 도·농간의 소득 불균형이 최근 핵심이슈로 인식되며, 농촌의 여건에 따라 다양한 개발프로그램이 제시된다. 농촌개발의 중심이 1970년대까지는 가족농의 안정적 성장을 위한 지원에 초점을 두었으나, 최근 들어 도농간의 소득 격차를 가장 기본적인 문제로 인식하고 있으며, 농촌개발의 임무와 목표 설정에서도 농촌기업을 적극 육성하여 소득기회를 창출하고 낙후된 농촌을 활성화하고 농촌주민의 삶의 질을 개선시키는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 여전히 농촌개발 관련 예산의 가장 큰 비중을 차지하는 것은 광활한 국토에 분산되어 있는 미국 농촌의 특성상 양질의 주택과 현대화된 공동시설을 구축하는 것이지만, 침체된 농촌 지역사회의 활성화라는 차원에서는 농촌기업활동의 활성화가 최근 매우 중요시되고 있다. 최근 정보, 통신 등 관련 기반 구축이 농촌개발, 소득원 개발의

핵심이라는 인식이 매우 강한테, 이러한 인식의 배경에는 농촌 지역경제의 활성화, 농촌기업활동의 활성화가 매우 강조되어야 한다는 점이 전제되어 있다. 미국 낙후지역 농촌개발 프로그램의 새로운 지평을 제시한 것으로 평가되는 EZ/EC 프로그램의 경우도 사업 추진의 기본 원칙 중 “전체 지역주민을 대상으로 더 나은 직업으로 이동가능성을 제고시키기 위해 소규모 기업 확충, 직업훈련기회의 제공 등을 통해 지역 사회내의 직장을 창출하는 것, 즉 경제적 기회”를 가장 중요한 것으로 제시하고 있다.

7.2. 주민의 자발적 참여 강조

다양한 농촌개발 관련 성공사례는 정부의 적절한 예산지원으로 이루어진 주택 및 공동시설 개선사업이 대부분이지만, 종합적인 지역개발 차원의 성공사례에서는 대부분의 지역 주민의 능동적이고 적극적인 참여가 성공의 가장 기본인 것으로 조사되었다. 지역이 지닌 다양한 자원을 발견하고, 활용하는 데에는 많은 자원과 전문가들의 참여가 필요하지만, 이러한 것이 성공으로 연결되기 위해서는 지역 주민의 강한 지역개발 의지와 참여의식이 표출되어야 한다. 물론 이러한 과정에서 지역단위 자생적 리더십도 중요하다. 실제 농촌개발에 대한 정부의 지원에서도 주민의 자발성을 유도하거나 주민의 자발성을 유인해내는 지도자에게 다양한 정보, 기술, 자금지원 등을 제공하는 것이 특징이다.

사업추진과정에서도 관련 조직들간의 파트너십, 주민참여형 농촌개발을 강조하면

서 민주적인 절차를 통한 농촌개발 프로그램 추진을 강조하고 있다. 물론 농촌주민 구성의 특성상 복잡한 이해관계를 반영하기 힘들기도 하고, 실제 지역주민들의 참여 의식이 낮아 현실적으로 농촌주민참여형 개발 성공 사례는 매우 드물다. 그리고 농촌개발과 관련하여 수많은 프로그램들이 존재하지만, 대부분 별도의 조직에 의해 연계성 없이 추진되어 비효율의 문제가 발생한다. 그러나 미국의 최근 농촌개발 프로그램의 추진과정을 검토해 보면, 다양한 이해당사자를 관련 위원회 등에 참여시켜 개발과정에서의 제기되는 문제들을 미리 해소하고, 중장기적으로 안정적인 농촌개발 프로그램을 제시하려고 노력하고 있는 것이 특징이다.

7.3. 관련기관간의 역할분담과 파트너십 체계 구축

대부분의 선진국에서 나타나는 특징이지만, 농촌개발과 관련하여 합리적인 행정조직체계의 구축을 통하여 관련기관들간의 적절한 역할분담과 다양한 주체들간의 효율적인 파트너십의 구축이 미국의 농촌개발과정에서 중요한 특징으로 이해될 필요가 있다.

낙후지역 개발 프로그램의 전형으로서 연방정부, 특히 부통령이 주도하고 있는 EZ/EC 프로그램의 경우에도 다양한 중앙정부 부서, 지방정부, 다양한 민간조직, 지역 주민, 전문가 집단 등이 농촌개발과 관련하여 공동으로 참여하여 종합적인 전략 계획안을 수립하고 이에 맞춰 실천계획을

수립하는 파트너십을 매우 강조하고 있다. 정부 차원에서도 정부부문만이 아니라 영리, 비영리 민간부문 조직까지 총괄하는 다차원적인 연대조직으로 NRDP를 조직하여 농무부 장관이 주 정부, 지방정부에 대해 전국적인 차원에서 농촌개발 프로그램을 총괄할 수 있는 기능을 부여하고 있다. 또한 이와 관련하여 주 차원에서 설치되는 SRDCs가 주도권을 지니면서 농촌개발 관련 대부분 프로그램을 조정하고 있다.

다양한 조직들 간의 파트너십이 무엇보다 중요하지만, 농촌개발을 주도하고 있는 농무부 내에서도 합리적인 역할분담체계의 구축이 매우 강조되고 있다. 중앙부서는 예산확보, 개발 프로그램 개발 등을 주도하고 주사무소, 지역사무소, 지방사무소는 전문가들을 확보하여 현장단위에서 주민 및 지방정부가 실제로 필요로 하는 다양한 지원 업무를 수행하고 있다.

또한 연방정부 차원에서 추진하는 EZ/EC 프로그램에서 탈락한 지역을 주정부 차원에서 우수커뮤니티건설프로그램으로 흡수한다는 등 유사한 지원 프로그램을 운영함에 있어서도 중앙정부와 지방정부간의 역할분담체계가 마련되어 특정프로그램, 예컨대 EZ/EC 프로그램 등을 운영하는 과정에서의 부작용을 최소화하고 있다. 그리고 EZ/EC 프로그램 등으로부터 담보할 수 없는 나름대로 독자적인 사회경제적 문제를 안고 있는 지역을 대상으로 하는 REAP Zones의 설정 등을 통해 프로그램상의 한계를 보완하기도 한다.

7.4. 지역 및 수혜자 특성의 적절한 반영

국토면적이 넓고 지역 간 차별성이 뚜렷한 미국 농촌의 특성을 반영하여 지역개발 사업의 종류도 다양하며, 사업의 종류별 지원대상공간인 '농촌지역'의 범위가 매우 다양하게 설정된다. 프로그램별 지원 방식도 재정적 지원, 기술적 지원 등 다양하며, 지원 대상도 프로그램의 성격상 개별 농가, 기업, 산업, 지역사회 등 다양하다. 사업내용도 주택개량, 지역공동시설 구축, 협동조합 지원, 기업 활성화, 생활환경개선, 교육, 통신 서비스 지원 등 다양하다. 이러한 다양한 지원방식이 지역 주민의 이해를 반영하고 전문가들의 의견을 수렴하여 유연하게 대응하고 있는 점이 우리에게 좋은 교훈이 된다.

EZ/EC 프로그램처럼 지역사회개발 관련 종합적인 개발 사업의 경우 파트너십이 강조될 뿐만 아니라 지역의 특성을 반영한 지역 주민 스스로 수립한 종합적인 전략계획안이 중요하다. EZ/EC 프로그램 관련 지원 대상 지구를 선정할 경우 우선 지역 주민이 주체가 되어 작성한 종합적인 전략계획안을 전문가들로 구성된 평가팀이 심사하여 지원 대상지역을 선정하듯이 지역 주민이 주체가 되어 지역적 특성을 고려한 독자적인 중장기 발전전략의 수립이 매우 강조된다. 주민의 자율적인 발전전략의 수립 과정에서 중앙정부에서 특별한 사업내용에 대한 제한이 주어지지 않고 지역별 특성에 맞는 매우 다양한 사업시행이 가능한 것이 특징이다.

7.5. 농촌개발에서의 농무부의 주도적 역할과 타 부서의 참여 제고

농촌개발법 등을 법제를 통해 농촌개발은 농무부가 주도하여 농촌개발 관련 업무를 총괄 및 조정하도록 하고 있다. 또한 NRDP 등 파트너십을 강조하는 중앙 조직을 만들어 농무부의 업무조정 능력을 제고시키려고 노력하고 있다. 물론 현실적으로 정부조직편재상 농무부의 위상이 약하여 농촌개발 관련 사업이 원활히 추진되지 못하는 어려움이 있다.⁷

한편 농촌관광자원 개발에 대한 상무부의 적극적 참여 등 타 부서의 참여가 확대되고 있다. 농촌관광 등 사업성이 강조되는 분야 등에 대해서는 상무부에서 관장하는 등 역할분담이 이루어지고 있다. 최근 농촌관광, 녹색관광이 강조되고 있으며, 지방정부에서도 매우 꾸준한 관심을 보이고 있는, 농촌관광 부문은 관광이라는 전문성이 강조되면서 미 농무부가 아니라 상무부에서 주도적으로 관장하고 농촌 활성화에 도움을 주고 있다.

⁷ 현실적으로 다양한 농촌개발 관련 프로그램의 수행 과정에서 농무부 이외의 중앙부서의 관련 부문 예산이 잘 확보되지 않고 있다. EZ/EC 프로그램 관련 사업 담당 조직이나 지방정부에서 사업 추진 과정에서, 예산의 과다신청문제가 있지만, 농무부 이외의 중앙 부서에 제출한 예산 신청액의 20% 이상을 확보하여 지원하는 부서가 거의 없을 정도이다. 또한 종합적인 낙후 농촌 개발 프로그램으로 인식되고 있는 EZ/EC 프로그램 자체 예산도 대통령의 관심이 약해지면 예산도 줄어들 전망이다. 즉 농무부 이외의 다양한 부서가 참여하고 있지만, 미 농무부의 위상이 약한 편이기 때문에 다른 부서들의 적극적 참여를 유도하지 못하고 있는 것도 현실이다.

7.6. 전문가 그룹의 적절한 역할

농촌개발 과정에서 관련 전문기관들간의 파트너십이 강조되는 한편 전문가 그룹의 참여가 제도화되어 있다. 농촌개발과 관련하여 미 농무부의 농촌개발 분야 지역사무소와 지방정부는 관련전문가를 확보하여 일상적으로 자문역할 등을 수행한다. 또한 전국적으로 분산 배치되어 있는 기술보급체계(Extension Systems)에 편재되어 있는 대학의 전문가들이 현장 위주 자문역할을 수행할 뿐만 아니라 연방과 지방을 합리적으로 연결시켜주는 고리역할을 수행한다. 농촌개발과 관련하여 다양한 프로그램이 추진되고 있는데, 실제 각 시행추진체들의 조직 이기주의적 행동으로 협력체제가 잘 작동하지 않는 경우도 빈번히 발생하고 있고 있는데, 이러한 문제들은 전문가들이 보완해 주고 있다.

8. 맺음말

이 글에서는 미국의 농촌개발에 대한 소개를 통해 최근 우리사회에서 중요한 농정 및 국정 과제로 제기되고 있는 농촌 활성화를 위한 정책 집행에 대한 시사점을 찾고자 하였다. 우선 미국의 농촌정책 수행과정에서 농촌지역공간을 어떻게 분류하여 정책대상 범위를 설정하는지와 그동안의 정책의 변천과정을 살펴보았다. 그리고 농촌개발 관련 조직 및 역할 분담 체계에 대한 검토를 통해 다양한 주체들간의 파트너

십 구축과 역할분담체계 등을 살펴보았으며, 미국의 농촌개발 관련 다양한 정책프로그램과 예산구성에 대해 간략히 소개하였다. 끝으로 미국의 농촌개발정책의 주요 특징을 정리하면서 우리에게 주는 시사점을 제시하였다. 특히 농촌개발의 성공적 수행을 위해서는 지역주민의 자발적 참여가 매우 중요하며, 지역의 특성을 고려한 탄력적인 계획 수립과 계획의 실천과정에서 다양한 관련 주체들간의 역할분담과 파트너십 구축이 매우 중요함을 제시하였다. 또한 농촌개발 담당 주무 부서인 농무성의 주도적 역할과 다양한 부서의 적극적 참여 유도 및 전문가 그룹의 역할이 중요함을 확인하였다.

그러나 이 글에서는 개별사업에 대한 구체적인 사례분석이 이루어지지 않음으로써 실질적인 정책수행 과정에서 제기되는 다양한 문제점이나 개선과제 등이 구체적으로 제시되지 못하였다. 낙후지역 종합적인 개발사업으로 인식되는 EZ/EC프로그램 등 개별 정책 프로그램의 집행 사례 등에 대한 조사·분석 연구가 추후 이루어질 필요가 있음을 밝혀둔다.

참 고 문 헌

- Andrew M. Isserman. 1998. *Conclusion : What Do We Want from Theory in Rural Development?*, Growth and Change Vol. 29 (Summer 1998), pp.344-351.
- Andrew M. Isserman. 2002. *Defining Regions for Rural America*, Center for the

- Study of Rural America - Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Beryl A. Radin et al. 1996. *New Governance for Rural America - Creating Intergovernmental Partnership*, University Press of Kansas.
- Charles W. Fluharty. 2003. 5. 25. *Toward a Community-Based Rural Policy : Implications for Community Development*, 2003 Midstates Community Development Conference, South Sioux City, Nebraska.
- EZ/EC Initiative. 2000. *Federal Programs Guide*. FY
- John M. Quigley. 2002. *Rural Policy and the New Regional Economics : Implications for Rural America*, Center for the Study of Rural America - Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Karl N. Stauber. 2001. *Why Invest in Rural America - And How ? A Critical Public Policy Question for the 21st Century*, Center for the Study of Rural America - Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Mario Pezzini. 2000. *Rural Policy Lessons from OECD Countries*, Center for the Study of Rural America - Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Mark Drbenstott and Katharine H. Sheaff. 2002. *The New Power of Regions : A Policy Focus for Rural America - A Conference Summary*, Center for the Study of Rural America - Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Micahael Murray and Larry Dunn. 1996. *Revitalizing Rural America : A perspective on Collaboration and Community*, John Wiley & Sons.
- Missouri Rural Development State Office. 2003.3. *Missouri Program Facts*.
- Ronald R. mortensen. 2002. *A Bottom-Up Approach to Development*, Center for the Study of Rural America - Federal Reserve Bank of Kansas City.
- The President's Community Empowerment Board · Vice President Al Gore, Chair. 2000. *What works in the Empowerment Zones and Enterprise Community*, Volume IV.
- Thomas G. Johnson. 2003. *A Review of Canadian Rural Policy* (Not Printed).
- Thomas G. 2003. Johnson and Chuck Fluharty, *Rural Development Policy* (Not Printed).
- USDA. 2003. *FY 2003 Budget Summary - Table of Contents*.
- USDA. 2004. *FY 2004 Budget Summary - Table of Contents*.
- USDA Missouri Rural Development. 2003. *2002 Annual Report*.
- USDA Rural Development. 2000. 9. *Long-Range Plan 2000-2005 - Rural Development*.
- USDA Rural Development. 2003. 3. *Rural Development - Fiscal Years 2003 and 2004 Annual Performance Plans*.
- USDA Rural Development Office of Community Development. 2003. *Rural Empowerment Programs*.
- William A. Ward and James C. Hite. 1998. *Theory in Rural Development : An*

Introduction and Overview, Growth and Change Vol. 29 (Summer 1998). pp.245-258.

<http://www.missourieconomy.org>

<http://www.ded.state.mo.us>

<http://www.ezec.gov>

<http://www.rurdev.usda.gov>

<http://www.rupri.org>

| |
|------------------------|
| ■ 원고접수일 : 2004년 2월 25일 |
| 원고심사일 : 2004년 3월 2일 |
| 심사완료일 : 2004년 3월 15일 |

부표 미국 농촌개발정책프로그램

| 대분류 | 세분류 | 비고 |
|----------------------------------|--|-----|
| Business Programs | ① Business and Industry(B&I) Guaranteed Loans ② Intermediary Relending Program(IRP) Loans ③ Rural Economic Development Loans(REDL) ④ Rural Economic Development Grants(REDG) ⑤ Rural Business Enterprise Grants ⑥ Rural Business Opportunity Grants | RBS |
| Cooperative Development Programs | ① Rural Cooperative Development Grants ② The Appropriate Technology Transfer for Rural Areas(AFTRA) Program | RBS |
| Homeownership Programs | ① Section 502 Rural Housing Direct Loan Program ② Section 502 Guaranteed Loan Program ③ Mutual and Self-Help Housing Program ④ Section 504 Rural Housing Loan and Grant Program(Home Repair Loans and Grants) ⑤ Section 533 Housing Preservation Grant Program ⑥ Section 523 Rural Housing Site Loan Program ⑦ Section 524 Rural Housing Site Loan Program | RHS |
| Rental Housing Programs | ① Section 515 Rural Rental Housing (RRH) Direct Loan ② Section 538 Rural Rental Guaranteed Loan Program ③ Farm Labour Housing Direct Loans ④ Section 521 Rental Assistance | RHS |
| Community Facilities Programs | ① Community Facility Direct Loans ② Community Facility Loan Guarantees ③ Community Facility Grants | RUS |
| Water and Waste Programs | ① Water and Waste Disposal Direct Loans ② Water and Waste Disposal Guaranteed Loans ③ Water and Waste Disposal Grants ④ Solid Waste Management Grants | RUS |
| Telecommunications Programs | ① Telecommunications Loans ② Broadband Loans ③ Distance Learning and Telemedicine(DLT) Loans and Grants | RUS |
| Electric Programs | ① Direct and Insured Electric Loans ② Loan Guarantees | RUS |