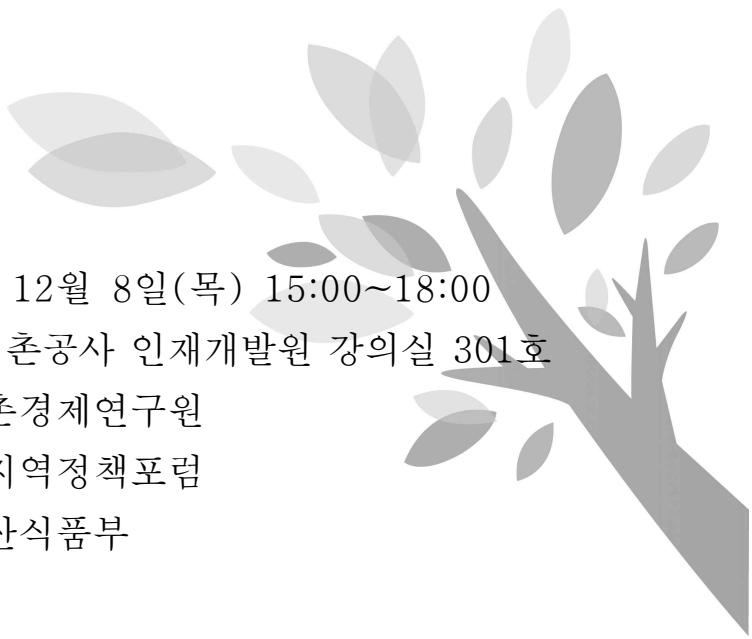
2011 제4차 농어촌지역정책포럼

농어촌정책, 어디로 가야 하나



일 시 : 2011년 12월 8일(목) 15:00~18:00
장 소 : 한국농어촌공사 인재개발원 강의실 301호
주 관 : 한국농촌경제연구원
주 최 : 농어촌지역정책포럼
후 원 : 농림수산식품부

초대의 글

연말을 맞아 한 해 동안 벌였던 일들을 마무리하느라 다들 분주한 시기입니다. 농어촌정책의 아젠다 발굴과 전문가 네트워크 구축을 목적으로 올해부터 활동을 시작한 농어촌지역정책포럼에서는'농어촌정책, 어디로 가야 하나'라는 주제로 2011년 한 해를 마감하는 토론회를 개최하고자 합니다.

올 한 해 동안 우리 포럼은 총 3회에 걸쳐 토론회를 진행한 바 있습니다. 제4차 포럼에서는 지난 세 차례 포럼에서 논의된 결과물들을 종합하는 한편, 앞으로 중요하게 다루어야 할 정책 아젠다에 대해 논의하고자 합니다. 아울러 그동안 포럼에 관심을 가지고 참여해온 구성원들의 친목을 도모하는 자리도 겸할 것입니다.

농어촌지역정책포럼에 관심과 애정을 갖고 계신 중앙부처와 지자체 공무원, 농업·농촌 분야의 연구자와 현장 전문가들께서 많이 참석하셔서 자리를 빛내주시기를 기대합니다. 감사합니다.

2011년 12월

한국농촌경제연구원장 **이 동 필**

제4차 농어촌지역정책포럼

1. 개 요

- **일시** : 2011. 12. 8(목) 15:00~18:00
- **장소** : 한국농어촌공사 인재개발원 강의실 301호(의왕시 포일동 소재)
- **주관** : 한국농촌경제연구원
- **주최** : 농어촌지역정책포럼
- **후원** : 농림수산식품부

2. 일 정

시 간	주요 내용
14:30~15:00	• **등록**
15:00~15:10	• **개회식** – 개회사(농림수산식품부 농어촌정책국장 정황근)
15:10~16:10	• **주제 발표** – **농어촌의 여건 변화에 대응한 정책 방향과 과제** 김광선 박사·김정섭 박사·성주인 박사(한국농촌경제연구원) – **지자체의 통합적 농어촌정책 추진 사례와 시사점** 이성호 과장(전북 완주군청 농촌활력과)
16:10~16:20	• **중간 휴식**
16:20~18:00	• **지정 토론 및 종합 토론** * 좌장 : 윤원근 교수(협성대학교) – 지정 토론 : 김승철 교수(서강대학교) 김정연 박사(충남발전연구원) 김현대 기자(한겨레신문) 송미령 박사(한국농촌경제연구원) 윤동진 과장(농림수산식품부 지역개발과) 전영미 박사(홍성군), 정연근 기자(내일신문) – 종합 토론 : 포럼 회원 및 참석자 전원
18:00~20:00	• **폐회 및 만찬**

목 차

주제발표

제1주제 : 농어촌의 여건 변화에 대응한 정책 방향과 과제 ····· 1

1. 들어가며 ····· 3

2. 농어촌의 현실과 정책 환경 ····· 5

3. 농어촌정책의 성과와 반성 ····· 12

4. 농어촌정책의 새로운 아젠다와 과제 ····· 92

참고 문헌 ····· 37

제2주제 : 지자체의 통합적 농어촌정책 추진 사례와 시사점 ····· 93

1. 들어가며 ····· 43

2. 완주군의 특성과 지역공동체의 당면과제 ····· 54

3. 완주군의 농업·농촌활성화 전략 ····· 94

4. 추진조직 정비 및 주체역량의 강화 ····· 105

5. 커뮤니티 비즈니스 추진사례 ····· 135

6. 기대효과 및 성과 ····· 163

7. 나가며 ····· 165

주 제 발 표

제1주제 : 농어촌의 여건 변화에 대응한 정책 방향과 과제

/김광선·김정섭·성주인(한국농촌경제연구원)

제2주제 : 지자체의 통합적 농어촌정책 추진 사례와 시사점

/이 성 호(전북 완주군청 농촌활력과)

제 1 주제

농어촌의 여건 변화에 대응한 정책 방향과 과제

김광선·김정섭·성주인 (한국농촌경제연구원)

목 차

1. 들어가며

2. 농어촌의 현실과 정책 환경
   2.1. 농어촌의 현실
   2.2. 농어촌 정책의 환경 및 정책 기조 변화

3. 농어촌정책의 성과와 반성
   3.1. 농어촌정책 추진의 성과
   3.2. 주요 정책사업 성과: 농촌관광과 지역특화산업
   3.3. 농어촌정책에 대한 반성

4. 농어촌정책의 새로운 아젠다와 과제
   4.1. 농어촌정책의 한국적 특수성과 쟁점
   4.2. 농어촌정책의 향후 아젠다와 과제

1. 들어가며

○ 농어촌정책 영역이 지속적으로 확대되고 있으며, 그에 따라 중앙정부, 지자체, 전문가, 지역 주민 등 여러 주체들에게도 새로운 역할이 요구되고 있다.

- 농어촌정책 분야는 전통적인 농업 부문정책에 비해 관련되어 있는 주체, 정책 대상층 등이 다양하며, 요구되는 정책 내용도 새롭다.
- 도시·지역개발 일반 분야와 비교해서는 전문가 층이 한정되어 있으며, 지자체의 자율적인 정책 추진 경험에서도 제한이 있다.

○ 따라서 농어촌정책 분야에서 향후 요구되는 정책 내용을 찾고 적합한 정책 추진체계 구축 방안을 모색하는 작업은 여러 부문의 다양한 주체들을 아우르는 종합적이고 통합적인 접근이 요구된다.

- 이러한 작업은 그동안 추진해온 각종 농어촌 지역개발사업의 성과, 한계 등에 대한 면밀한 고찰을 필요로 한다. 아울러 선진국에서 먼저 시도해온 농어촌정책 추진 경험을 바탕으로 한국적인 특수성과 여건 등을 함께 고려한 정책 아젠다 설정 작업이 요구된다.

○ 농어촌지역정책포럼에서는 이러한 문제의식에서 2011년 한 해 동안 연구자와 현장 전문가, 중앙부처 및 지자체 공무원 등이 참여하는 토론회를 개최하여 중요한 농어촌정책 이슈를 논의하고 향후의 정책 과제를 모색하는 작업을 진행하였다.

- 본 연구에서는 그러한 결과들을 종합하여 농어촌의 현실을 진단하고 정책 성과를 분석하는 논의를 담고 있다. 또한 향후 요구되는 정책 아젠다와 추진 과제를 제시하고자 했다.
- 그동안 포럼에서는 특정 정책 분야를 한정하지 않고 장래 중요하게 대두될 이슈들을 폭넓게 다루어왔다. 따라서 본 연구에서도 개별 지역개발 분야 자체에 대한 세부적으로 고찰은 피하였다.
- 본 연구에서 다루고 있는 이슈나 정책 아젠다들은 모두 그동안 개최된 포럼에서 발표되거나 토론을 통해 제기된 것들이다. 이 글에서는 개별 아젠다 자체에 대한 해법을 내놓기보다는 지금까지 논의 과정에서 떠오른 여러 가지 현안들을 향후 해결해야 할 과제의 형태로 제시하는 데 초점을 두었다.

2. 농어촌의 현실과 정책 환경

2.1. 농어촌의 현실

□ 인구

○ 농어촌 지역의 인구는 2000년대에도 계속 감소하였다. 다만, 최근 들어 그 추세가 다소 완화되었다(표 1).

- 1995년에 약 956만 명이었던 농어촌 인구가 2010년에는 약 863만 명으로 줄었다. 연평균 감소율은 0.7%였다. 반면에 도시 인구는 같은 기간 동안 연평균 0.8%의 비율로 꾸준히 늘었다.

- 읍부의 인구는 1995년에 약 348만 명이었는데 2010년에는 약 415만 명으로 증가했다. 이에 비해 면부의 인구는 약 608만 명에서 약 448만 명으로 크게 줄었다. 농어촌 시·군 주민의 일상생활에 필요한 서비스를 공급하는 중심지의 분포가 과거와는 크게 달라졌을 것으로 짐작할 수 있다.

- 우리나라의 총인구 가운데 농어촌 거주 인구가 차지하는 비율이 빠르게 감소하다가 최근에는 그 추세가 완화되었다. 2010년에는 18.0%를 기록했다.

표 1. 연도별 농어촌 인구 추이

단위: 천 명

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

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

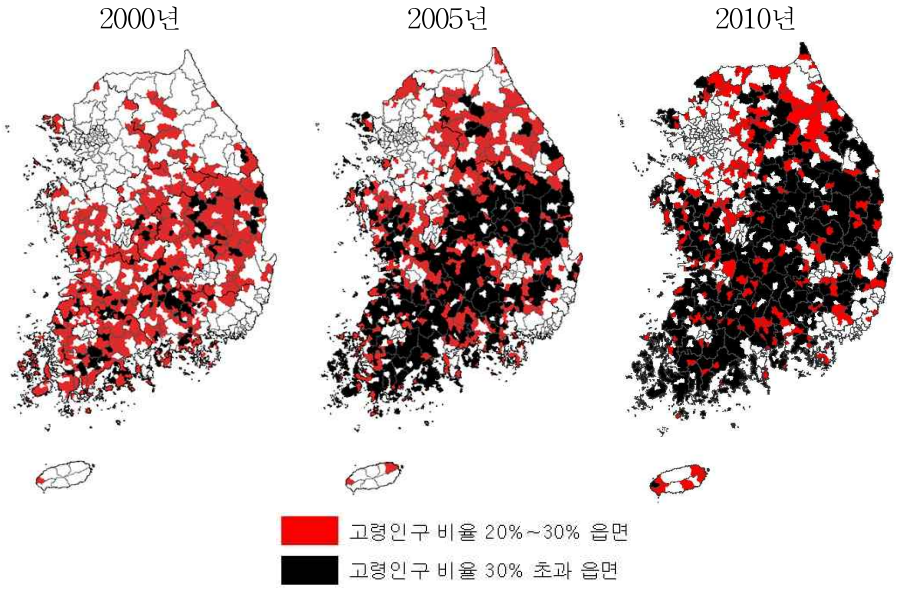
○ 인구 감소와 더불어 고령화 현상은 농어촌 지역사회의 지속가능성을 심각하게 위협하고 있다(그림 1).

- 농어촌 지역의 65세 이상 고령 인구 비율은 1995년에 11.8%였다가 급격히 높아져 2010년에는 20.9%가 되었다. 도시 지역에서는 그 비율이 같은 기간 동안 4.3%에서 9.2%로 증가했다.

- 읍부와 면부의 고령화 정도가 크게 차이난다. 2010년 읍부와 면부의 65세 이상 인구 비율은 각각 13.5%와 27.8%였다.

- 2005년에는 전국 1,208개 면 가운데 82%인 991개의 면에서 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘었는데, 2010년에는 그 비율이 89.2%로 높아졌다.

그림 1. 읍면의 고령화율 분포



통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

○ 계속된 인구 감소와 고령화로 인해 농어촌 마을이 쇠퇴하고 있다. 특히, 농어촌 군의 면에 소재한 마을에서 인구 감소가 두드러지고 있다.

- 2005년에 거주 가구 수가 30호 이하인 농어촌 마을(행정리)은 6,612개였다. 전국 3만 6,041개 마을의 18.3%였다(표 2).

- 거주 가구 30호 이하의 '인구 과소화 마을'의 66.5%가 군 지역에 소재한다.

- '인구 과소화 마을'의 91.5%인 6,047개가 면 지역에 소재한다.

○ 인구 이동 측면에서는 주목할 필요가 있는 변화가 일어나고 있다. 수십 년 동안 농촌에서 도시로 이동하는 '향도 인구'가 그 반대 방향으로 이동하는 '향촌 인구'보다 많았는데, 2000년대 후반 들어 그 추세가 역전되었다(표 3).

- 2001년에는 '향도 인구'가 '향촌 인구'보다 1만 7,855명 더 많았다. 이러한 경향은 2005년에도 반복되었다. 그런데 2009년에는 '향촌 인구'가 '향도 인구'보다 3만 1,092명 더 많았다.

- ‘향촌 인구’의 연령층별 구성비도 일정한 경향을 보이며 변화하고 있다. 40대 이상의 비율이 커지고 있다.

표 2. 거주 가구 30호 이하의 인구 과소화 마을 현황

(단위: 개)

구 분	군 지역			시 지역			전체
	읍부	면부	소계	읍부	면부	소계	
인구과소화 마을 수	379 (8.4%)	3,954 (23.3%)	4,333 (20.2%)	186 (5.9%)	2,093 (18.3%)	2,279 (15.6%)	6,612 (18.3%)
전체 마을 수	4,516 (100.0%)	16,944 (100.0%)	21,460 (100.0%)	3,170 (100.0%)	11,411 (100.0%)	14,581 (100.0%)	36,041 (100.0%)

자료: 통계청, 농업총조사 지역조사, 2005.

주 1: ‘인구 과소화 마을’은 거주 가구가 30호 이하인 행정리를 뜻한다.

표 3. 향촌 및 향도 인구 이동의 연령 분포

단위: 명

연령대	2001년		2005년		2009년	
	도시→농촌	농촌→도시	도시→농촌	농촌→도시	도시→농촌	농촌→도시
0~9세	125,084 (17.4%)	117,265 (16.0%)	85,740 (12.5%)	91,032 (13.0%)	61,915 (9.8%)	63,266 (10.5%)
10~19세	74,025 (10.3%)	80,268 (10.9%)	61,206 (8.9%)	65,457 (9.3%)	59,923 (9.4%)	57,601 (9.5%)
20~29세	170,507 (23.8%)	224,432 (30.5%)	164,620 (24.0%)	204,071 (29.1%)	133,833 (21.1%)	150,714 (25.0%)
30~39세	149,560 (20.9%)	144,570 (19.7%)	144,877 (21.1%)	143,318 (20.5%)	126,335 (19.9%)	120,252 (19.9%)
40~49세	87,620 (12.2%)	72,658 (9.9%)	98,194 (14.3%)	81,467 (11.6%)	98,905 (15.6%)	82,663 (13.7%)
50~59세	47,163 (6.6%)	34,560 (4.7%)	58,038 (8.5%)	43,458 (6.2%)	72,153 (11.4%)	54,865 (9.1%)
60세 이상	63,249 (8.8%)	61,310 (8.3%)	72,356 (10.6%)	71,956 (10.3%)	81,743 (12.9%)	74,354 (12.3%)
전체	717,208 (100.0%)	735,063 (100.0%)	685,031 (100.0%)	700,759 (100.0%)	634,807 (100.0%)	603,715 (100.0%)

자료: 통계청, 주민등록 전입신고 자료, 각 연도.

주 1: 대도시 인근 읍·면 가운데에는 농촌이라 하기 어려울 만큼 상당히 도시화된 곳이 많다. 여기에서는 인구 규모 20만 명 이상의 도농통합시와 광역시 산하 군에 속한 읍·면 가운데 그 인구 규모가 3만 명 이상인 곳을 ‘도시’로 간주하고 분석하였다. 기초 지방자치단체(시, 군, 구) 내에서의 인구 이동도 분석에서 제외하였다.

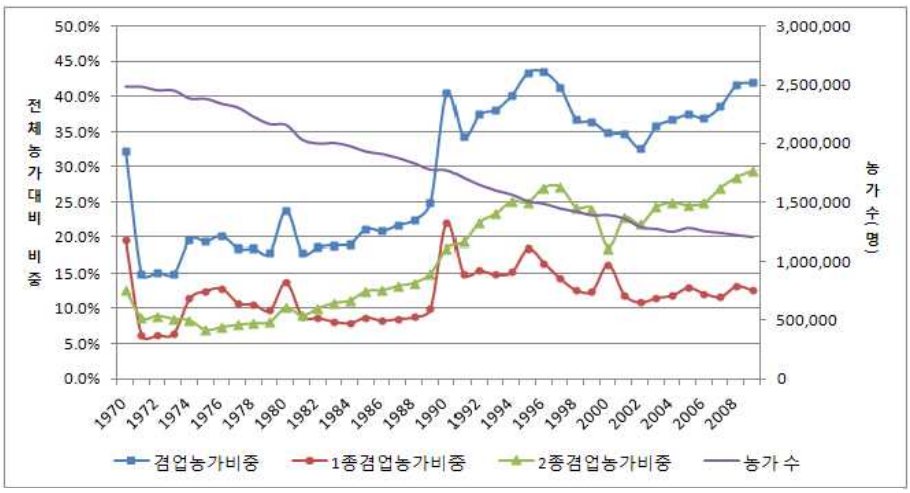
주 2: 읍·면 지역은 모두 농촌으로 그리고 동 지역은 모두 도시라고 정의하고 자료를 분석하면 2009년의 ‘향촌 인구’는 90만 6,469명이고 ‘향도 인구’는 83만 602명이다.

□ 농어촌 가구의 경제

○ 최근 10년 동안의 변화를 볼 때 눈에 띄는 부분은 농가 경제활동이 다각화(diversification)되고 있다는 점이다(그림 2, 그림 3).

- 겸업농가 비율이 2000년 이후 꾸준히 증가하여 2009년에는 42%에 달했다.
- 농업 수입이 총 수입의 50% 이상을 차지하는 1종 겸업농가 비율이 1990년 이후 낮아졌음에 비해, 2종 겸업농가 비율은 2000년 이후 계속 높아졌다.
- 1991년에는 농외소득이 농업소득의 절반 수준이었다. 이후 농외소득의 비율이 빠르게 증가하여 2007년에는 농외소득이 농업소득을 앞질렀다.

그림 2. 겸업농가 비율의 변화



자료: 농림수산식품부, 농림수산식품 주요 통계, 각 연도.

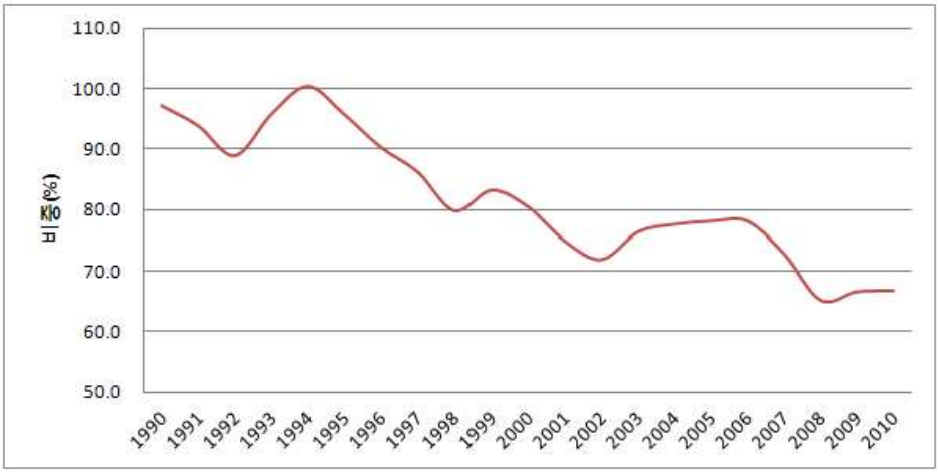
그림 3. 농가 소득의 구성 비율 변화

자료: 통계청, 농가경제조사, 각 연도.

○ 1990년부터 2010년까지 농가의 명목 소득은 증가하는 추세를 보였다. 그러나 도시 근로자 가구 평균 소득 대비 농가 소득의 비중은 1990년대 이후 계속 하락하였다(그림 4).

- 2010년에는 농가 소득이 도시 근로자 가구 소득의 70% 수준에도 미치지 못하였다.

그림 4. 도시근로자 가구 소득 대비 농가소득 비중



자료: 통계청, 가계동향조사, 각 연도.
통계청, 농가경제조사, 각 연도.
주: 도시근로자 가구 소득은 월평균 가계수지를 지초로 연간소득으로 환산하였다.

○ 농업이 아닌 다른 산업 부문에서도 도시와 농촌 사이에 상당한 수준의 임금 격차가 벌어져 있다(표 4).

- 표준산업분류체계의 대분류상 모든 업종에서 2009년 도시 근로자의 월평균 임금이 농촌 근로자의 그것보다 높은 것으로 나타났다.

- 산업별 월평균 임금의 도농 격차는 과거에 비해 점점 더 확대되는 경향을 보이고 있다. '농업, 임업 및 어업'과 '숙박 및 음식점업'을 제외하면, 대부분의 산업 부문에서 2001년에 비해 2009년의 도농 임금 격차가 더 컸던 것으로 나타났다.

표 4. 산업별 농촌과 도시의 월평균 임금 격차 추이

(단위: 만 원)

산업 대분류[1)]	2001			2005			2009		
	농촌	도시	도농 격차	농촌	도시	도농 격차	농촌	도시	도농 격차
농업, 임업 및 어업	82.1	102.5	21.3	83.0	110.9	27.9	104.0	113.2	9.2
광업	151.2	157.5	6.2	138.9	208.6	69.6	238.3	316.6	78.3
제조업	125.5	151.6	26.1	162.9	197.9	35.0	195.5	237.9	42.4
전기, 가스, 증기 및 수도사업	180.5	227.9	47.5	334.8	315.8	-18.9	287.3	329.1	41.8
건설업	149.6	167.6	18.0	174.7	193.3	18.5	191.7	224.3	32.5
도매 및 소매업	119.8	151.5	31.7	136.0	172.5	36.5	154.4	201.3	46.9
운수업	145.0	150.0	5.0	172.5	183.8	11.3	189.0	215.0	26.0
숙박 및 음식점업	119.9	138.7	18.7	130.7	148.5	17.9	144.2	160.1	15.8
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	178.0	182.0	4.1	245.8	233.6	-12.3	227.5	280.4	52.9
금융 및 보험업	170.6	208.3	37.7	220.8	295.0	74.2	234.7	319.4	84.7
부동산업 및 임대업	129.2	137.5	8.3	132.1	148.9	16.9	163.9	182.1	18.2
사업서비스업(전문, 과학 및 기술 서비스업 포함)	121.7	169.3	47.7	143.3	196.8	53.5	147.5	205.9	58.4
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	156.5	166.8	10.3	202.2	232.8	30.6	175.6	212.0	36.4
교육 서비스업	156.2	159.4	3.2	181.9	209.9	28.0	210.3	229.8	19.5
보건 및 사회복지 서비스업	149.5	168.4	18.8	166.3	211.3	45.0	151.1	189.6	38.6
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	140.7	180.5	39.8	161.3	204.0	42.7	166.9	190.5	23.7
협회 및 단체, 기타 개인 서비스업, 환경복원업	119.3	128.6	9.3	128.9	149.0	20.1	144.7	176.1	31.4
자가 소비 생산활동	58.7	67.4	8.7	42.2	51.1	8.9	51.4	75.4	23.9
국제 및 외국기관	333.3	161.1	-172.2	273.6	235.1	-38.5	250.0	272.5	22.5
전산업 평균 임금	112.0	156.5	44.5	125.0	188.3	63.3	157.8	214.1	56.4

자료: 고용정보원, 산업·직업별 고용구조조사, 각 연도.

주 1) 2000년과 20008년 개정 한국표준산업 대분류를 연결하여 19개 산업으로 재분류하였다.

주 2) 일반시 및 구 지역을 도시로, 군지역 및 인구가 20만 명 이하인 도농복합시를 농촌으로 구분하였다.

□ 농어촌의 일자리와 산업 구조

○ 최근 수년 동안 농어촌 지역에서 취업자 수는 상당한 폭으로 감소했다. 농어촌 인구 감소 및 고령화 추세에 조응하는 것이라 할 수 있다(표 5).

- 2000년부터 2008년 사이에 읍·면 지역 취업자 수는 총 11만 5,862명이 줄어 감소율이 2.4%에 달했다.
- 농림수산업 주요 통계를 살펴보면 농업 종사자 수는 같은 기간 동안 55만 7,000명이 줄어 무려 24.8%라는 큰 폭의 감소 추세를 보였다.
- 한편, 사업체 기초 통계에서 드러나는 비농업 부문 종사자 수는 44만 1,138명이 증가했다(17.6% 증가).

○ 농어촌 지역에서 고용이 가장 크게 증가한 산업 부문은 '자동차부품 제조업', '전자부품 제조업' 등의 제조업 분야이다. 그 다음으로는 '복지시설 운영업', '기타 식품 제조업' 등이 높은 고용 증가율을 보였다(표 6).

- 한편, '종합소매업', '음식료품 및 담배 소매업', '주점 및 비알콜름료점업' 등 주민 일상생활과 밀접한 관계가 있는 업종의 취업자 수는 무려 3만 388명이나 줄어 가장 큰 감소폭을 보였다. 이는 농어촌 지역 인구 감소로 인한 '지역 내수경제'의 위축을 단적으로 보여주는 것이다.

표 5. 농어촌 지역 고용 변화

단위: 천명, %

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

주: 읍· 면 지역을 농어촌 지역으로 정의하였다.
자료: 사업체기초통계(통계청), 농림수산식품 주요통계(농림수산식품부).

표 6. 고용이 현저하게 증가 또는 감소한 산업분야(2000~2008)

고용이 증가한 부문			고용이 감소한 부문		
부문	증감량(명)	증감률(%)	부문	증감량(명)	증감률(%)
자동차부품 제조업	22,897	635.0	주점 및 비알콜음료점업	-13,323	-34.4
기타 식품 제조업	11,485	65.6	종합 소매업	-8,851	-20.2
비거주·복지시설 운영업	11,146	105.9	음·식료품 및 담배 소매업	-8,214	-27.3
전자부품 제조업	9,756	148.9	보험업	-7,711	-47.1
거주 복지시설 운영업	9,315	397.2	어로 어업	-7,615	-98.4

주1: 2000년과 2006표준산업분류(9차 개정) 소분류를 기준으로 구분하였다.
주2: 86개 군 지역 자료이다.
자료: 통계청, 사업체 기초 통계, 각 연도.

○ 농어업 생산의 전방에 위치한 농식품 산업은 농어촌에서 중요한 위치를 차지한다. 농어촌 고유의 자원을 활용하는 산업이라는 점에서 그렇다. 일련의 '지역특화산업 육성정책'이 다양하게 추진된 바 있다. 몇몇 통계를 살펴볼 때, '지역특화산업'을 성공적으로 육성한다면 일자리 창출 측면에서 상당한 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 순창 고추장, 횡성 한우, 보성 녹차, 의성 마늘, 영광 굴비 등 세간에 알려진 몇몇 농어촌 지역특화산업 사례들에서 상당한 수준의 고용 창출 효과를 볼 수 있다(표 7).

표 7. 지역특화 산업 성장과 고용 창출 사례

지역	지역특화 품목	관련 산업 고용증가(증가량, 증가율)
순창군	고추장	장류 제조업(278명, 119%)
횡성군	한우	한식 음식점업(310명, 37%)
보성군	녹차	기타 관광숙박시설 운영업(113명, 신규창업) 차류 가공업(105명, 55%)
의성군	마늘	건강기능식품 제조업(99명, 신규창업)
영광군	굴비	수산동물 건조 및 염장품 제조업(1,486명, 2,477%)

주: 고용증가율은 '00년에서 '08년도까지의 변화율
자료: 사업체기초통계(통계청).

○ 일반 제조업 또한 농촌 지역에 따라서는 획기적인 수준의 고용을 창출하는 계기가 된다.

- 전국 86개 군 지역에서 2000~2008년 사이에 취업자 수 증가율 최상위 5개 지역(청원군 94.8%, 진천군 55.3%, 당진군 48.6%, 울주군 36.1%, 달성군 27.4%) 모두에서 제조업 분야의 현저한 고용 증가를 관찰할 수 있다. 이 지역들의 고용 증가에는 자동차 및 전자부품 제조업 산업단지의 입지가 결정적으로 기여했다.

- 농촌의 제조업 입지는 이처럼 고용 창출과 지역경제 활성화 측면에서 중요한 효과를 낳을 수 있지만, 모든 제조업 부문이 그렇다고 말하기는 어렵다. 문제는 농촌 지역이 원하는 부문의 제조업체를 마음대로 입지시킬 수 있는 입장이 아니라는 점에 있다.

○ 특정 지역의 제조업이나 관광 부문 성장 사례를 제외하면, 전반적으로 농촌 지역의 고용이 감소하는 추세 속에서도 고용이 증가한 산업 부문은 보건, 의료, 복지 등의 사회서비스 분야이다.

- 군 지역에서 2000~2008년 사이에 사회서비스업 부문 취업자 수는 54.7%나 증가했다. 인구 고령화로 인한 사회서비스 수요 증가, 2000년대 중반부터 진행된 복지 정책의 확대 등이 작용한 결과로 볼 수 있다.

- 앞으로는 사회서비스 분야를 비롯하여 농어촌 주민의 일상생활 욕구를 충족시키는 지역사회의 자족적 기능을 확보하려는 노력 자체가 농어촌 지역 고용 창출 전략의 일부분이 될 수 있다.

표 8. 사회서비스분야 농어촌지역 고용 현황(2000～08)

단위: 명, %

구 분	2000	2008	증감량	증감율
사회서비스 분야	63,097	97,612	34,515	54.7
사회서비스 이외 산업분야	1,139,734	1,287,805	148,071	13.0
합 계	1,202,831	1,385,417	182,586	15.2

자료: 사업체기초통계(통계청).

○ 몇몇 시·군을 제외하고 대부분의 농어촌 지역에서 농업 부문의 생산액이 해당 지역의 GRDP에서 차지하는 비율이 감소하였다. 주요 부문 산업 생산액 변화(2005~2008년)의 양상의 유사성을 토대로 134개 농어촌 시·군을 분류할 수 있었다(표 9, 10).

- ‘A집단’에 속한 농어촌 시·군은 광업 및 제조업 부문을 대체하여 서비스업 생산액의 비중이 크게 증가한 지역들이다. 주로 수도권 및 대도시 인근에 분포한다.

- ‘B집단’에 속한 농어촌 시·군은 ‘건설업 및 SOC 부문’ 생산액의 비중이 크게 줄고 서비스업 부문의 생산액 비중이 증가한 곳들이다.

- ‘C집단’에 속한 농어촌 시·군은 ‘건설 및 SOC 부문’ 생산액 비중이 크게 줄고 그것을 ‘제조업 및 광업’ 부문이 대체한 곳들이다. 큰 규모의 산업단지가 최근에 입지한 곳들이 많다.

- 절반 이상을 차지하는 'D집단'에 속한 농어촌 시·군들에서 부문 산업들의 생산액 비중 변화는 그리 크게 나타나지 않았다.

표 9. 산업 비중 변화에 따른 지역 유형별 특성

집단	각 산업의 비중 변화 평균(%p)				집단 특성 요약
	△농림어업 생산액 비중	△ 제조업 및 광업 생산액 비중	△건설및SOC 생산액 비중	△서비스업 생산액 비중	
A (8개 시·군)	-1.69	-11.0	0.56	9.33	제조업·광업- 서비스업+
B (30개 시·군)	-2.65	1.66	-8.02	7.60	건설업·SOC- 서비스업+
C (19개 시·군)	-2.88	9.14	-3.01	-7.14	제조업·광업+ 건설업·SOC- 서비스업-
D (77개 시·군)	-1.49	0.35	0.25	0.02	큰 비중 변화 없음

자료: 통계청 및 각 도청

주1) 자료의 제약으로 제주도의 2개 도농복합시 지역은 분석에서 제외하였다.

주2) 이상값(outlier)을 보인 네 개 지역(경북 울릉군, 경북 울진군, 전남 신안군, 충남 서산시)도 제외하고 총 134개 시군 자료로 비계층적 군집 분석을 시행하였다.

주3) 부산 기장군, 인천 강화군, 인천 옹진군은 2008년 자료를 2007년 자료로 대체하였다.

표 10. 산업 비중 변화에 따른 유형별 지역

유형	유형별 소속 시군
A	영월군, 용인시, 이천시, 영주시, 순천시, 괴산군, 단양군, 옥천군
B	정선군, 홍천군, 가평군, 남양주시, 양평군, 여주군, 연천군, 포천시, 고성군, 김해시, 밀양시, 하동군, 합천군, 문경시, 영덕군, 영양군, 청도군, 청송군, 무안군, 영광군, 장성군, 함평군, 무주군, 진안군, 계룡시, 보령시, 태안군, 보은군, 영동군, 청원군
C	안성시, 파주시, 평택시, 화성시, 거제시, 사천시, 통영시, 봉화군, 영암군, 부안군, 장수군, 정읍시, 금산군, 당진군, 서천군, 아산시, 예산군, 천안시, 홍성군
D	강릉시, 강원 고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 원주시, 인제군, 철원군, 춘천시, 평창군, 강원 화천군, 강원 횡성군, 광주시, 김포시, 양주시, 거창군, 남해군, 마산시, 산청군, 양산시, 의령군, 진주시, 창녕군, 창원시, 함안군, 함양군, 경산시, 경주시, 고령군, 구미시, 군위군, 김천시, 상주시, 성주군, 안동시, 영천시, 예천군, 의성군, 칠곡군, 포항시, 달성군, 기장군, 울주군, 강화군, 옹진군, 강진군, 고흥군, 곡성군, 광양시, 구례군, 나주시, 담양군, 보성군, 여수시, 완도군, 장흥군, 진도군, 해남군, 화순군, 고창군, 군산시, 김제시, 남원시, 순창군, 완주군, 익산시, 임실군, 공주시, 논산시, 부여군, 연기군, 청양군, 음성군, 제천시, 증평군, 진천군, 충주시

2.2. 농어촌 정책의 환경 및 정책 기조 변화

○ 전후 한국은 국가 재건을 위해 발전주의국가(developmental state)라는 동북아시아에 독특한 정치경제체제(regime of political economy)를 구축한다.

- 발전주의국가는 경제성장을 제1의 국가적 목적으로 추구하면서 이를 위해 정치적, 관료적(행정적), 경제적 영역에 대해 구분 없이 신속한 동원체제를 구축한다(Meredith Woo-Cumings, 1999).

- 또 이러한 전 사회적 동원은 민족주의를 기반으로 촉구된다.

○ 한국의 발전주의국가적 동원체제는 1962년 시작된 경제개발5개년계획과 1972년부터 추진한 국토종합개발계획에 의해 공업화, 도시화를 촉진하였다.

- 이러한 국가발전전략은 뻬루(Perroux)의 성장극 이론(growth pole theory)이나 부드빌(Boudeville)의 성장 거점(growth center), 허쉬만(Hirschman)의 성장 거점 지역개발전략 등 불균형성장이론에 이론적 기반을 두고 있다(김광선 등, 2010).

- 이들 이론은 장소 제한적인 상보성(相補性)에 의해 경제개발에 있어 국가적 효율성이 증대될 수 있다는 논리를 근거로 하고 있다.

○ 불균형성장이론에 근거한 한국의 공업화, 도시화는 거점개발방식의 특성으로 인해 수도권 및 동남권과 일부 대도시 중심의 경제성장을 이룩했지만 저발전된 주변지역 및 농촌은 더욱 침체되었다.

- 불균형성장은 성장의 하향 침투식 확산(trickling-down)의 효과보다는 오히려 성극효과(polarization effects)나 역류효과(backlash effects)를 초래하였다.

○ 1980년대까지 이러한 국가발전정책 하에서 농업·농촌은 공업화·도시화를 지원하는 식량과 노동력 제공 수단으로서 기능하였으며, 농어촌 정책은 농업의 확대와 생산성 증대 전략에 보조적인 역할을 하였다.

- 즉, 농업부문의 발전이 인프라 구축, 농민 또는 농가에 대한 교육·훈련 지원, 농어촌 주민의 보건위생 증진, 기초생활 서비스의 공급 등 다양한 지역사회개발 요소들과 분리될 수 없다는 인식 하에 농어촌 정책은 농업 생산 증대를 위한 부수적 역할을 수행하였다.

○ 농어촌정책은 1990년대까지 이렇게 농업정책에 대한 보조적 역할로서 기능하였으며, 주로 읍·면 단위나 마을 단위의 생활환경 정비에 집중되었다.

- 1950-60년대 지역사회개발(CD)이 시작된 이래, 1970년대부터 새마을운동을 통해 농촌의 마을 정비 등 기초환경개선과 국민적 의식개혁을 추진하였으며, 1980년대는 군 단위 농어촌지역종합개발, 그리고 1990년대에는 읍·면 단위 개발과 마을 단위 개발이 추진되었다.

- 1980년대까지 농정은 농업발전이나 농어촌 주민의 삶의 질 향상보다는 농공간·도농간 격차의 완화와 시정을 위한 소극적 역할에 그쳤으며, 농업·농촌은 오히려 세계화 시대의 국민경제에 대한 걸림돌로 인식되기도 했다(정영일, 2009).

- 특히 1990년대에는 이전부터 증가하던 농산물시장의 개방 압력이 UR 협상 타결로 이어지면서 이에 대한 대응으로 농업경쟁력 제고를 위한 농업구조개선에 몰두하여 농어촌지역개발은 정책적 관심에서 소외되는 현상까지 초래하였다.

○ 1960-90년대에 소극적인 농어촌정책의 추진과 농업구조개선정책이 추진되는 동안 농업부문 외에도 농어촌 지역의 소득 증대를 위한 다양한 시도가 추진되기도 하였다. 그러나 대부분의 시도가 산업육성보다는 농가의 농외소득 증대 수단에 그치거나 외생적 발전전략의 한계로 그 효과가 크지 못했다.

- 1960년대 후반에는 농가부업단지육성사업, 1970년대에는 지방공단조성·새마을공장 건설사업, 1980년대에는 농공단지·특산단지·관광농업 등의 사업을 추진하였다.

- 1990년대에는 농업구조개선에 몰두한 나머지 오히려 농업 외 소득창출에 대한 정책적 관심이 감소하였다. 이 시기에는 특히 UR 농산물협상의 후속 조치로 1994년 농어민 보호 차원의 농어촌특별세를 도입하여 농어촌구조개선에 박차를 가하였다.

○ 1995년 다시 본격적으로 시작된 지방자치제도 역시 농어촌정책에 있어 새로운 전기를 마련하고 있다. 중앙정부정책의 관료제적 시행을 담당하던 지방정부로서는 자치권이라는 권한이 주어진 반면, 이제 중앙정부의 지점(支店)이 아닌 나름의 본점(本店)으로서 짊어지어야 할 다양한 의무수행의 수단들을 스스로 강구해야 되었기 때문이다.

- 지방자치제도의 실시는 농어촌정책이 영역적 관점(territorial approach)에서 지역종합정책으로서의 위상을 지닐 수 있도록 제도적으로 보장한 것이다. 즉 농어촌정책이 부문 중심의 정책에서 지역 중심의 정책(local development policy)로 전환되는 계기를 부여하였다.

○ 2000년대에는 참여정부 들어 우리 농업·농촌정책에 패러다임 전환이 모색되었다. 우선 정책대상이 농업에서 농업·식품·농촌으로 확대되었으며, 농촌활력증진을 위한 다양한 내생적 발전전략이 추진되는 한편, 농어촌정책에 있어 사업의 통합과 예산의 통합이 시도되고 있다.

○ 참여정부는 먼저, 2004년 119조원의 투융자계획을 담은 「농업·농촌종합대책」을 발표하고 도농공생의 균형발전사회 건설을 지향하며 농정의 패러다임 전환을 표방하였다.

- 농정의 대상이 농업에서 농업·식품·농촌으로 확대되었으며 정부의 지원방식 역시 전체 농가에 대한 평균 지원에서 농가 유형별 정책차별화 방식으로 전환하였다.

- 농어민에 대한 소득안정수단 역시 가격지지에서 소득보전으로 전환하였으며, 정책의 중점사항을 생산중심에서 소비자안전과 품질 중심으로 전환하기도 하였다.

- 농촌의 역할 역시 농업생산 중심의 공간에서 생산·정주·휴양공간으로 확대·인식되고 있다.

○ 참여정부의 농어촌정책에는 다양한 내생적 발전전략이 추진되었다는 특성이 있다. 문민정부에서 시작된 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌체험마을, 어촌관광활성화 등의 사업이 본격적으로 추진되는 한편, 농촌활력증진을 위한 신활력사업, 향토산업육성사업, 지역특화품목 육성사업 등이 새롭게 추진되었다.

- 이들 사업들은 외생적 발전전략보다는 지역의 역량을 강화하고 자원을 활용한 내생적 발전전략을 추진한다는 공통점을 지니고 있다.

- 특히 이 시기 농어촌정책은 주민의 참여와 역량강화, 혁신 등을 강조하는 특성과 종래의 하향식 농촌개발방식 대신 주민 주도의 상향식 개발전략이라는 특성을 지니고 있다.

- 또 농촌마을종합개발사업, 산촌종합개발사업, 소도읍육성사업 등 권역별 종합개발사업을 신규 도입하여 농어촌정책의 공간적 접근이 시·군 단위, 마을 단위, 마을권역 단위 등으로 다변화되었다.

○ 참여정부는 지역발전전략에 있어 균형발전과 지역혁신을 강조하면서 농어촌정책의 통합적 추진과 이를 뒷받침하기 위한 예산의 통합 운영을 추진하였다.

- 국가균형발전계획을 수립하고 이를 재정적으로 뒷받침하기 위해 국가균형특별회계를 운영하였는데, 지역혁신계정사업을 활용하여 지역혁신 및 특성화 발전을 도모하는 한

편 지역개발계정사업을 통해 지역간 차별을 시정하려는 시도였다. 국가균형발전특별회계는 각 부처별로 분산 추진되던 균형발전 관련 사업을 하나의 회계로 통합했다는 특징이 있으며, 농어촌정책과 관련해서는 특히 낙후지역개발과 지역경제 활성화가 강조되었다.

- 이와 함께 「농업·농촌종합대책」(2004년)을 통해 설정된 농업정책, 소득정책, 농촌정책이라는 농업·농촌정책의 3대 영역 중 소득정책 영역의 복합산업활성화 부문과 농촌정책 영역(복지기반확충, 교육여건개선, 농촌지역개발)을 통합하여 '삶의 질 향상(농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발) 계획'을 수립하고 시행하였다. 삶의 질 향상계획은 다양한 부처별로 분산 추진되던 농어촌정책 관련 사업을 하나의 중기계획(기본계획)과 연차별계획(시행계획)으로 통합하여 추진한다는 특성을 지니고 있다. 또 삶의 질 향상 위원회를 운영함으로써 농어촌정책에 관한 중앙정부 차원의 통합적 정책조정시스템을 구축하였다는 특징을 지닌다.

○ 그러나 참여정부의 농어촌정책이 통합적 농어촌정책을 지향하고는 있지만 중앙정부 차원에서의 정책적 통합만이 시도되었을 뿐, 실제 통합적 농어촌정책이 실현되는 공간인 지자체 현장에서는 이를 위한 제도적 수단이 갖추어지지 못한 한계가 있었다.

○ MB정부는 지역발전정책의 목표를 기존의 균형발전에서 지역의 글로벌 경쟁력 강화와 지역의 특색 있는 발전에 기반한 주민의 삶의 질 향상이라는 목표로 전환하였다.

- MB정부의 지역발전정책의 큰 틀은 광역경제권 정책, 초관역경제권 정책, 기초생활권 정책으로 구성되는 3차원 정책이다.

- 이중 기초생활권 정책은 '특화와 창조', '분권과 자율', '협력과 상생'을 기본 방향으로 지역 통합적 발전전략을 추진하고 있다.

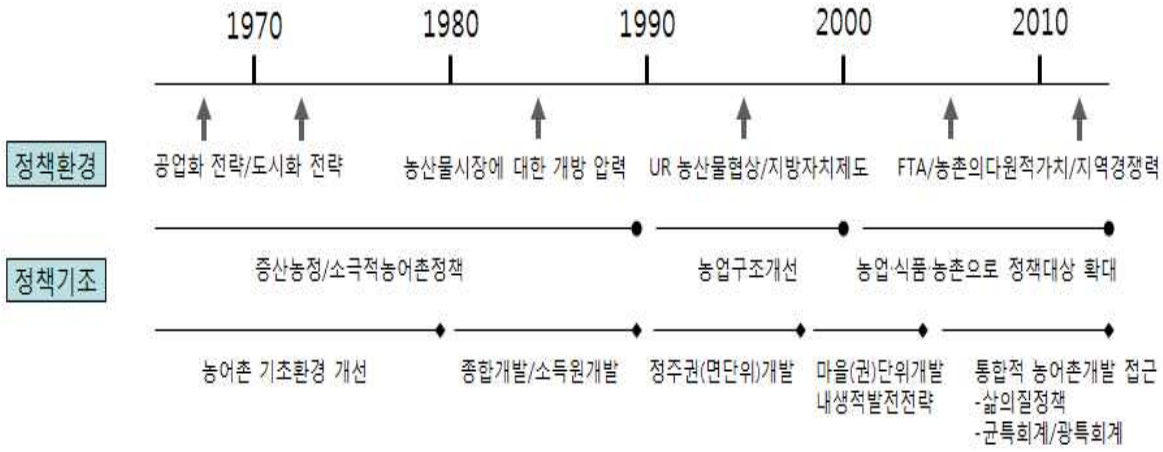
○ 특히 기초생활권에 대해서는 2010년부터 기존의 국가균형발전특별회계(이하 균특회계를 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)로 개편하면서 지역개발계정의 예산을 포괄보조 방식으로 지원하도록 하여 참여정부에서 한계로 남았던 지자체 수준에서의 통합적 농촌지역개발이 제도적으로 뒷받침되었다.

- 기존의 균특회계 지역개발계정 사업들인 200여 개 사업을 정책군화 하여 22개 사업으로 재편하였으며, 세부 내역사업 기획 기능을 지자체에 전적으로 일임함에 따라 지자체의 자율적인 지역개발사업 추진이 가능하게 되었다.

○ 이에 따라 농어촌지역은 광특회계 지역개발계정 사업을 구성하는 기능별 사업군(시·도 자율편성)과 지역별 사업군(시·군·구 자율편성)의 포괄보조금을 활용하여 지역 특성에 맞는 사업을 기획하고 추진할 수 있는 제도적 보장을 받게 되었다.

○ 이 외에도 우리 농어촌은 지역경제에서 차지하는 농업부문의 비중 감소, 농업 외 산업 발전을 위한 외생적 지역발전의 한계, 인구의 감소와 고령화, 다문화가족의 증대 등으로 내생적 발전전략에 기반한 농어촌 발전정책, 다양한 사회복지 서비스의 제공, 농어촌 활성화와 인구 증대를 위한 도농교류의 확대, 다원적 가치 활용의 확대 등이 점점 더 중요해지고 있다.

그림 5. 농어촌 정책 환경 및 정책 기조의 변화



3. 농어촌정책의 성과와 반성

3.1. 농어촌정책 추진의 성과

○ 앞서 농어촌 정책의 환경 및 정책 기조 변화에서 볼 수 있었듯이 우리나라 농어촌 정책은 2000년도를 전후하여 패러다임 전환적인 변화를 겪으면서 다음과 같은 정책적 성과를 얻을 수 있었다.

○ 첫째, 2000년을 전후하여 농어촌 정책의 대상과 범위가 확대되면서 보다 적극적인 정책 추진이 가능해졌다.

- 2000년도 전의 농어촌 정책은 증산농정 중심의 정책 기조를 유지하면서 소극적 농어촌정책을 추진하였지만, 이후 정책의 대상이 농업·식품·농촌으로 확대되었다.

- 이에 따라 농어촌 정책이 생산 중심에서 소비자 안전과 품질 중심으로 확대·전환되었으며, 농어촌의 역할 역시 농업생산 공간에서 생산·정주·휴양공간으로 확대·인식되었다.

○ 둘째, 기존의 농어촌정책이 전통적인 지역사회개발(community development)에 충실하면서 농어촌 공간의 기초생활환경 정비에 초점을 두었던 반면, 2000년도 이후의 정책은 내생적 발전전략에 기반한 경제개발 중심의 지역개발(local development)로 확대되어 그에 따른 정책사업 역시 다양화되었다.

- 즉, 농어촌 정책은 증산농정에 부수적인 농어촌 공간의 물리적 정비를 중심으로 추진되었던 것에서 농어촌의 다양한 유·무형의 자원을 활용한 경제활동 촉진하는 것으로 확대되었다.

- 농촌전통테마마을, 녹색농촌체험마을, 농촌마을종합개발, 문화·역사마을가꾸기, 농촌건강장수마을, 신문화공간조성, 신활력, 향토산업육성 등은 모두 내생적 발전전략을 기반으로 경제활성화를 도모하는 지역개발사업이라 할 수 있다.

○ 셋째, 농어촌 정책의 범위와 사업이 확대된 만큼 정책 추진을 위한 재정투입 역시 크게 확대되었다.

- 우선, UR 농산물협상에 대비하여 경쟁력강화 농정을 추진하면서 1989년 4월 「농어촌발전종합대책」을 수립한 후 1992~2003년 기간의 농림사업분야별 국가지원예산의

배분을 보면 총액 68조8,771억원 중 생산기반정비가 21조9,643억원(21.9%)을 차지한 반면 생활여건 개선 및 복지관련 사업의 국고예산 배분은 6조1,482억원(8.9%)에 그쳤다(정영일, 2009). 동 기간 생활여건 개선 및 복지관련 사업의 연간 국고예산 배분이 5,123.5억원에 그치고 있는 것이다.

- 반면, 119조원 투융자계획을 담은 2004년 2월의 「농업·농촌종합대책」 투융자계획(2004~13)의 구성비를 보면 농업생산기반정비가 전체 예산의 10.9%로 낮아진 반면에 농업체질 및 경쟁력 강화(32.2%), 농가 소득 및 경영 안정(28.6%), 농촌복지 증진 및 지역개발(16.2%) 분야의 예산배분 비중은 상대적으로 크게 상승하였다.

- 119조원 투융자계획 및 국가중기재정계획의 범위 내에서 수립되는 삶의 질 향상 기본계획의 투융자계획을 보면 농어촌정책에 투입되는 국비지원 규모가 2004년 1조4,703억원(복지기반확충, 교육여건개선, 지역개발촉진, 복합산업활성화)으로 증대하였고 2011년에는 4조3,141억원(보건·복지증진, 교육여건개선, 기초생활인프라확충, 경제활동다각화, 문화·여가여건향상, 환경·경관개선, 지역발전역량강화)으로 증대하였다. 동 투융자계획에 따르면 2014년에는 농어촌정책에 투입되는 국비지원 규모가 연간 4조9,332억원에 이를 예정이다.

○ 넷째, 농어촌정책 추진에 따른 구체적인 성과들이 나타나고 있다.[1)]

- 농어촌에 사회안전망이 강화되고 양질의 교육 기회가 확대되었다. 즉 농어업인의 연금·건강보험료 지원이 확대되었으며 농어촌 기숙형 고교(우수고교)가 확대되었으며 농어촌 출신 고교생 대학특별전형 비율 등이 확대되었다.
  * 농어업인 1인당 건강보험료 경감액(비율): '04년 210천원(30%) ⇒ '06~'09년 404천원(50%)
  * 기숙형 고교(우수고교) 150개교로 확대
  * 농어촌 출신 고교생 특별전형 비율 3% ⇒ 4%

- 상수도, 하수도, 주택, 도로 등 기초생활 환경이 개선되었다.
  * 면단위 상수도 보급률: '04년 36.2% ⇒ '09년 51.5%
  * 농어촌 주택개량 융자금 '05~'09년: 1조백억원(29천호)

- 농어촌의 부존자원을 활용한 2·3차 산업화의 사례가 확산되었다. 또 신활력사업, 농공단지육성 등으로 농어촌 소득원이 다양화되었으며 체험·휴양마을 등도농교류활동 확산으로 지역경제 활력화에 기여하였다.

---

1) 이하 통계수치는 '제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획' 참조.

* 농공단지: '08년 생산31조원 수출78억불 고용120천명 등 경제적 파급효과

* 체험마을 방문객 수/매출액: '04년 928천명/74억원 ⇒ '08년 2,359천명/309억원

- 지역 주도의 개발사업 확대와 지역 주민의 발전역량 증대로 상향식지역개발 경험이 축적됨은 물론 지역의 리더 층이 육성되었으며, 주민의 참여의식 함양으로 농어촌 지역사회의 활성화 사례가 다수 출현하고 있다.

* 마을 사무장(마을종합개발, 체험마을) 현황: '04년 0명 ⇒ '09년 465명

○ 농어촌 정책의 대상과 범위가 확대되면서 다양한 중앙행정기관 간 농어촌 정책 추진의 거버넌스가 형성되었으며, 상향식 농어촌정책의 확대와 함께 지역 현장에서도 다양한 주체가 형성되었다.

- 농어촌 정책의 주요 수단인 '삶의 질 향상 특별법'과 '삶의 질 향상계획' 등을 근거로 농어촌 정책에 관여하는 10여 개 중앙행정기관 간 거버넌스가 형성되고 이를 조정하는 삶의 질 향상 위원회, 실무위원회, 사무국 등의 추진체계가 구축되었다.

- 지역 현장에서도 농어촌 정책의 주체로서 중앙정부와 지자체 외에 다양한 권역사업 위원회나 사회적기업·마을기업·농어촌공동체회사 등 제3섹터의 민간 주체들이 육성되었다.

○ 농어촌 지자체마다의 여건과 발전 목표를 고려한 자율적이고 창의적인, 통합적 농어촌 개발의 제도적 여건이 마련된 것 역시 농어촌 정책 발전의 큰 성과이다.

- 광특회계 개편에 의해 포괄보조금제도가 도입되어 기존에 부문별, 단위 사업별, 지자체별로 추진되던 농어촌 정책이 부문간 통합, 사업간 통합, 지역간 통합과 함께 재정적 통합을 이루어 이른바 '통합적 농어촌개발'이 가능하게 되었다.

3.2. 주요 정책사업 성과: 농촌관광과 지역특화산업

○ 1990년대 후반, 국민소득이 증가하고 노동시간이 단축되면 농촌관광 시장이 크게 성장할 것이라는 전망이 제시되었다. 1980년대 말 이후 농가 민박 개발을 위한 정책 사업들이 시작했으나, 그렇게 조성된 농가 민박 서비스의 품질이 낮다는 비판이 있었다. 그리고 지역의 자원을 활용하는 농촌개발 정책이라는 관점에서 농촌관광 정책을 펼쳐야 한다는 논의가 일었다. 그리하여 2002년 이후 9년 동안 약 1조 4,000억 원의 예산을 투입하여 1,500개가 넘는 농촌관광 마을을 조성하였다. 이들 '농촌체험관광 마을 사업'은 우리나라 농촌관광 시장에서 중요한 상품·서비스 공급자 유형 가운데 하나로서 '마을'이 자리매김하도록 그리고 농촌개발 정책 사업에 있어 주민 참여 또는 상향식 접근방법을 확산시키는 데 크게 기여했다.

표 11. 마을 단위 농촌관광 정책 사업 추진 현황

(2009년 말 기준, 단위: 개소, 억 원)

소관 부처	정책 사업	시작연도	실적	투입예산	비고
농림수산식품부	어촌체험마을	2001	102	681	공모제
	녹색농촌체험마을	2002	442	884	공모제
	농촌마을종합개발	2004	176	6,405	공모제
행정안전부	정보화마을사업	2001	370	1,658	공모제
	아름마을	2001	23	435	공모제, '03년 종료
문화관광부	문화역사마을	2004	13	239	공모제, '09년 종료
농촌진흥청	농촌전통테마마을	2002	170	340	' 공모제, '09년 종료
산림청	산촌생태마을	1995	270	2,944	공모제
합계			1,566	13,586	

자료: 국무총리실 정책분석평가실. 2009.

주1) 실적은 2009년 말을 기준으로 조성 중인 것까지 포함한 마을 또는 권역 수이다.

주2) 농촌마을 종합개발사업, 산촌생태마을 조성사업, 정보화마을 사업, 문화역사마을 사업 등은 당초에 농촌관광을 사업의 주된 목적으로 추진한 것은 아니다. 그러나 현장에서 사업이 실행되는 과정에서 대부분 숙박형 체험마을 형태로 변하였기 때문에 '마을 단위 농촌관광 정책 사업'의 범주에 포함시켰다.

○ 2009년 현재 우리나라 농촌관광 시장에서 정부가 지정한 농촌관광 마을의 공급자가 차지하는 시장 점유율은 방문객 수 기준으로 18.5%~33.3% 범위이다. 농촌진흥청(2009)의 조사 자료에 따르면 1박2일 이상 농촌관광을 경험한 도시민 가운데 농가 민박에서 숙박한 관광객의 비율이 18.5%로, 그 규모는 약 241만 명 정도에 달할 것으로 추정된다. 농림수산식품부가 농촌관광 마을을 대상으로 조사한 자료에 따르면 2009년 한 해 동안 농촌관광 마을의 방문객은 약 433만 명이었다. 2009년 전국 농촌관광 총량 추정치 1,302만 명의 33.3%에 해당되는 규모이다.

○ 농림수산식품부의 집계 자료에 따르면 2009년 한 해 동안 농촌관광 마을의 매출액 총액은 605억 원이다. 이는 추정된 매출 기준 농촌관광 시장 규모 2,013억 원의 30.1%에 해당된다. 농촌관광 마을 방문객 1인당 1일 지출 규모로 환산하면 약 1만 3,972원이다. 농촌관광 마을 수를 약 1,000개 정도라고 보면, 2009년 한 해 동안 정부가 보조금을 지원하여 육성한 농촌관광 마을당 매출액은 약 6,050만 원이다. 도시민 대상 조사 자료(농촌진흥청, 2009)에 따르면 전체 농촌관광 경험자의 교통비를 제외한 1인당 연간 농촌관광 지출액은 약 45,248원이다. 그리고 농촌관광 경험자 1인당 평균 1.81일의 일정을 소비한 것으로 나타났다. 이를 토대로 환산한 전체 농촌관광 경험자의 1인당 1일 지출 규모는 약 24,999원이다.

○ 농촌관광 마을 조성사업의 성과와 남겨진 과제를 다음과 같이 정리할 수 있다. 매출액을 기준으로 할 때, 2009년의 농촌관광 시장 규모는 약 2,013억 원이었다. 최초로 조사된 2003년의 1,144억 원과 비교하면 76% 가량 증가한 것이다. 우리나라의 농촌관광 시장은 단기간 내에 급격히 성장했다. 약 2,000억 원 규모의 시장을 창출하는데 기여했다. 주로 마을 단위 개발이기는 하지만, 정부가 주도한 '농촌관광 공급 확대'라는 정책 방향은 시장의 변화에 민감하게 대응하려는 노력이었다고 평가할 수 있다. 그런 점에서 정부의 '농촌관광 공급 확대 위주 정책'은 소기의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

○ 지역특화산업을 육성하려는 정부 정책 사업은 1980년대 말부터 시작된 농림부의 농촌가공산업 육성사업과 농촌특산단지 육성사업에서 그 연원을 찾을 수 있다. 이 사업은 농산물의 새로운 수요를 개발하고 부가가치를 제고하여 농가소득과 대외 경쟁력을 향상시키며, 원료 농산물의 수급조절과 가격 안정을 도모하는데 목적을 두고 있었다(박석두·김태연, 2004).

○ 1990년대 중반 지방자치제가 실시되면서 농가의 농외소득 증대를 목적으로 하던 '농산물 가공' 분야 정책 사업에서 '농촌 지역의 특화상품 생산 및 판촉'을 촉진하려는 목적의 정책 사업으로 내용이 전환되거나 신규 정책 사업들이 본격적으로 등장하기 시작했다. 행정자치부의 '1군 1명품 육성사업'과 '향토지적재산을 활용한 지역특화상품 개발 시범사업', 중소기업청의 '지역 특화산업 육성사업' 등을 그 예로 들 수 있다. 이처럼 지역특화산업을 육성하려는 정책 사업들이 시작된 것은 지방자치제 실시를 배경으로 한 농촌 지방자치단체들의 지역경제 다각화 노력에 대한 중앙정부의 대응으로서 자연스러운 변화였다.

○ 지역특화산업 관련 정책은 2004년 '국가균형발전 특별법' 제정을 계기로 새로운 국면에 접어들었다. 제정 당시 국가균형발전 특별법 제1장 제1조에서는 '지역 특성에 맞는 발전'을 법률 제정 목적의 한 가지로 밝히고 있다.[2] 국가균형발전 특별법이 지역특화산업 육성 정책과 관련하여 중요한 변화의 계기가 되었음을 엿볼 수 있는 내용은 대략 두 가지이다.

- 첫째는 '지역혁신체계 구축'을 추진해야 할 주요 시책으로 정하였다(제10조).

2) "이 법은 지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 데 이바지함을 목적으로 한다."

- 둘째는 낙후지역 및 농산어촌 개발에 있어 '특성 있는 향토자원의 개발 및 활용'을 추진해야 할 시책 가운데 하나로 명시하였다(제16조 3항). 지역혁신체계 구축이 중요한 정책 과제로 규정된 것은 지역 내 주체들의 협력, 학습, 상향식 계획 수립 등을 주된 절차적 요소로 삼는 '내생적 발전 전략'이 우리나라 농촌개발 정책에서 주류(mainstream)의 위치를 차지하는 계기가 되었다. 그리고 정책 영역으로서의 지역특화산업(또는 향토산업)은 예전보다도 더 강조되었다.

○ 이러한 법률적 변화에 수반하여 2004년 이후부터는 농촌개발 정책 분야에서 새로운 사업들이 추가적으로 기획되고 추진되었다. 신활력사업, 향토사업육성사업(농식품부, 2005년), 지역연고산업진흥사업(지식경제부, 2004), 지역특화발전특구지정제도(지식경제부, 2005) 등의 정책 사업 또는 제도가 등장함으로써 지역특화산업과 관련된 보조금 사업의 레퍼터리는 더욱 확대되었다.

○ 신활력사업은 특별한 의미를 갖는다. 내용적으로는 대체로 지역특화산업이나 농촌관광 부문에 지원 자금을 투입하는 경향을 보였다. 그보다 중요한 것은 당시로서는 '파격'에 가까울 정도로 지방자치단체에 사업계획 수립과 실행의 자율권을 부여했다는 점이다. 신활력사업은 이후 더욱 확대된 형태의 지방분권적 추진체계인 광특회계 지역개발계정의 포괄보조금 제도 도입의 전조로도 읽을 수 있다는 점이다.[3)]

○ 근래에 들어 이루어진 우리나라 농촌개발 정책의 변화를 두고, '농촌개발 정책 외연 확대와 다양화'와 '내생적 발전론의 적용'이라는 표현으로 그 변화의 성격을 요약할 수 있을 것 같다. 농촌개발 정책의 외연이 확대되고 다양해진 것은 1990년대 중반부터 진행된 심대한 정책 환경 변화에 조응하는 당연한 시도였다. 그 대응 과정에서 오히려 '농촌개발'이라는 정책 영역이 새로이 확대 규정되고 국가의 예산 투입이 정당화되는 실체적인 분야로 자리를 잡게 되었다. 개별 정책 사업의 계획과 실행 과정에서 그리고 관련된 법규나 예산 제도의 개정 과정에서 '내생적 발전론'의 실험이 부단히 진행되었음도 확인할 수 있었다. 그러나 현재 시점에서 그 모든 변화의 의미를 완결적으로 평가하기는 어렵다. 10년 동안 진행된 변화는 지금도 현재 진행형인 것이다.

○ 그동안 활발하게 추진했던 내생적 발전론의 실험은 아직까지 충분히 진행되지 않았다.

---

3) 포괄보조금 제도를 도입한 것은 농촌개발 분야에서 지방분권화의 촉진이라는 관점에서 면밀하게 검토해야 할 주제이다. 그러나 이 글에서는 논의를 전개하지는 못하고 제한적으로만 언급한다. 포괄보조금 제도는 아직까지는 본래의 취지를 실현하면서 확고하게 정착되지는 않은 상태임이 분명하다. 어쨌든, 포괄보조금 제도를 도입할 때, 그것이 지방의 자율권을 대폭 신장시킨 경험이 되었던 신활력사업의 확대판이 될 것이라고 예상했었던 이들이 많았음은 분명하다. 광특회계 지역개발계정의 포괄보조금 제도 운영에 관한 최근의 분석으로는 송미령·권인혜(2011)를 참고.

농촌개발 정책을 규율하는 각종 제도와 지침 속에서 '주민 참여', '역량 강화', '지역 자원의 활용', '지역의 자율성' 등의 언표로 등장하는 내생적 발전론의 다양한 요소가 달성해야 할 중요한 과제로서 빈번하게 표명되었지만, 내생적 발전 전략이라는 패러다임이 농촌개발 정책의 현장에서 뿌리를 내렸다고 보기는 어렵다.

○ 정책 환경 또한 계속해서 변화하고 있다. 농촌 지역을 둘러싼 제반 여건이 계속 변화할 뿐만 아니라 하나의 사회적 트렌드가 다른 트렌드와 교차하면서 충돌, 교호, 증폭 등 다양한 양상을 빚어내고 있다. 농촌 지역의 인구의 고령화 및 감소는 계속 진행되는데, 여기에 귀농·귀촌 인구와 다문화 가정이 증가하면서 농촌 지역사회의 인구사회학적 구성을 아주 복잡하게 만들어가고 있다.

3.3. 농어촌정책에 대한 반성

○ 앞서 살펴보았듯이 2000년도 전후를 기점으로 우리 농어촌 정책은 패러다임 전환적 변화를 겪었으며 다양한 측면에서 소기의 성과를 내었다. 그럼에도 불구하고 농어촌 정책은 진화의 과정 속에서 다양한 시행착오를 겪고 있으며 이에 대한 반성은 향후 우리 농어촌 정책의 나아갈 방향을 고민하는 데 있어 반드시 필요한 일이다. 이러한 반성할 부분들을 다음과 같은 몇 가지로 제시해 본다.

○ 첫째, 농어촌 정책의 대상과 범위가 확대되고 관련 국비지원 역시 큰 폭으로 증가한 반면, 다양한 정책사업에 대한 국비지원 의존도가 높아졌고 과연 이러한 지원이 끊긴 이후에도 해당 사업들이 지속가능할 지에 대해서는 많은 이들로부터 회의적인 반응이 초래되고 있다.

- 이와 더불어 지역 공동체성이 복원되고 이를 바탕으로 농어촌 정책 사업이 추진되어야 바람직하겠지만, 이러한 기대와는 반대로 국비지원을 통해 지속 가능한 지역 공동체성의 측면에서 갈등을 빚고 있는 사례 역시 적지 않게 발생하고 있는 것 역시 문제이다.

○ 둘째, 농어촌 정책의 추진으로 인해 그간 농어촌 주민의 삶의 질이 행상되고 기초생활 환경이 개선되었다고는 하지만 여전히 도시와의 격차나 선진국 농어촌과의 격차가 크게 존재하고 있다.

- 향후 이러한 격차를 줄이고 농어촌 지역의 지속 가능한 발전 기반을 마련하기 위해 보다 (비용)효율적이고 효과적인 제도적 환경과 정책 수단 개발이 있어야 할 것이다.

○ 셋째, 통합적 농촌개발을 위한 제도적 환경이 구축되었다고 하지만 지자체가 자율성과 독창성을 기반으로 지역 현실과 발전 목표에 맞는 농어촌 발전시책을 추진하기에는 여전히 많은 문제들이 남아 있다.

- 우선 지역 나름의 로컬거버넌스가 구축되어 있는지 스스로 반성해 볼 필요가 있다. 여기서 거버넌스는 성장기계(growth machine)와는 다른 지역 내 다양한 주체들간 수평적 협력 네트워크를 의미하는데, 많은 지자체에서 정부의 지원을 받아 사업을 추진하는 것에 급급했지 과연 그 사업의 지역 접합성이나 지속 가능성을 담보할 수 있는 로컬거버넌스 구축에 어느 정도나 힘을 쏟고 있는지 되짚어 보아야 한다. 내생적 지역발전과 통합적 농어촌 개발에 있어 로컬거버넌스의 구축이 당장의 정부 지원을 보장하는 몇몇 사업의 추진보다 훨씬 더 중요함을 인식해야 한다.

- 포괄보조금제도의 운영에도 문제가 있지 않나 재삼 검토해야 할 것이다. 최근 포괄보조금제도 운영에 있어 오히려 중앙정부의 간섭이 늘었다는 비판이 있는가 하면, 반대로 중앙정부의 역할이 어느 정도 있어야 한다는 주장 역시 적지 않다. 그러나 어떤 주장이 더 옳은지는 어떻게 해야 포괄보조금제도의 의의와 효과를 극대화 할 수 있는가 라는 관점에서 판단되어야 할 것이다.

○ 넷째, 농어촌 정책의 대상과 범위가 확대되고 투입되는 예산규모 역시 크게 증대되었다고는 하지만, 반대로 우리 농어촌 정책의 비전과 목적, 구체적인 목표가 무엇인지에 대해서는 여전히 불명료한 문제가 있다.

- 농어촌 정책이 단순히 다양한 사업의 묶음으로 존재하기보다는 농어촌 지역과 주민들에게 비전을 제시하고 구체적으로 달성할 수 있는 또는 달성하고자 하는 목표를 제시하는 한편 이를 달성할 수 있는 보다 과학적인 수단도 제시할 수 있도록 보다 체계화 되어야 할 것이다.

4. 농어촌정책의 새로운 아젠다와 과제

4.1. 농어촌정책의 한국적 특수성과 쟁점

4.1.1. 농어촌정책 형성에 영향을 주는 한국적 특수성

○ 장래 농어촌정책의 아젠더를 설정하는 작업은 한국적인 농어촌정책 유산을 검토하는 것과 결부할 필요가 있다.

- 선진국의 농어촌정책 조류를 주시하되, 다음과 같은 한국적 특수성에 기반해서 농어촌정책의 이론과 방법을 구성하는 작업을 추진하는 것이 필요하다.

○ 첫째, 국가 주도의 지역개발 전통이 농어촌정책 분야에서도 여전히 우세하게 작용한다.

- 근대화 이래 상당 기간 동안 지역개발의 주인공은 중앙정부였다. 그래서 우리의 지역개발은 곧 '국토개발'이었다(김형국, 1996).

- 농어촌정책 분야에서도 이러한 전통은 그대로 이어지고 있다. 국가가 시·군청이라는 행정기관을 내세우고 시·군이라는 무대를 택하여 농어촌 지역발전전략을 추진하는 것이다.

- 이러한 배경 하에서는 중앙정부가 포괄적인 방향 정도의 지침만 내려보내고 정책의 많은 재량을 지자체에 넘기려 하더라도 오히려 지자체가 보다 구체적이고 상세한 지침을 요구하는 상황도 나타난다.

- 따라서 정책의 특성을 감안하여 중앙정부 및 지자체 간 역할의 분담을 이루는 보완성 원칙(principle of subsidiarity)을 실현하는 작업이 EU 등의 국가에 비해 더욱 어려움을 겪을 수밖에 없다.

○ 둘째, 지방자치의 전통이 강하지 않다. 그래서 지자체 단위의 의사결정이 주민 참여를 바탕으로 이루어지지 못한다.

- 지역정책의 향방을 결정할 의사결정이 엘리트 중심의 지방정치 구조에 영향을 받게 된다. 대체로 이러한 지방정치 구조는 합리적인 의사결정이나 계획과정보다는 선거의 논리에 더 의존하게 된다.

- 행정의 파트너가 제대로 갖춰지지 않은 농어촌정책 분야에서는 주민 등 민간 주체의 참여 미비 문제가 더 두드러질 가능성이 크다. 전통적인 농업 분야에서는 협동조합이나 작목반이라도 있지만 농어촌정책 쪽에서는 그런 파트너조차 없기 때문이다.

- 이처럼 지방 정치의 과정을 정책적 관점에서 효과적으로 관리·조율하는 시스템(또는 그런 경험 축적)이 미비하다는 점도 농어촌정책의 향후 전개 과정에 적지 않은 영향을 줄 것이다. 지자체 공무원들이 세세한 부분까지 중앙에서 지침을 내려주는 것을 선호하는 (것처럼 보이는) 이유도 실은 이런 점과 관련이 있다.

○ 셋째, 지자체 단위에서 지역정책의 정당성이 예산 확보를 통해 담보되는 경향이 있다. 즉 중앙정부의 예산 사업을 지역에 성공적으로 유치하는 것으로 농어촌정책의 성패가 판가름된다.

- 이런 점에서 농어촌정책의 성공사례는 예산 획득 성공사례인 경우가 많았다.

- 일부 지자체에서 전담 공무원을 채용해서 기획 기능을 강화하는 경우에도 상당 부분은 그 역할을 좋은 실적 산출(즉 중앙정부 사업 따오기)에 초점을 두는 경향이 있다.

- 그 결과 예산 지원이 아닌 다른 방식으로 농어촌정책의 성공사례를 창출하려는 시도를 소홀히 하게 된다. 지역의 내적인 역량 강화를 통해 사업의 지속 가능성을 확보하려는 노력도 적극적이지 않다.

○ 넷째, 비즈니스 활동을 통해 생활 공동체를 복원하고자 시도했고, 사업 추진을 매개로 주민 참여를 유도하고자 했다.

- 특히 2000년대 전후로 두드러진 여러 마을개발사업을 통해 주민 참여를 일으키고자 노력했다. 그런데 이러한 사업들은 도농교류나 농어촌관광, 농특산물 가공 등 농가경제 다각화 활동과 연계된 경우가 많았다.

- 농어촌 마을을 무대로 경제사업을 추진하면서 생활 공동체의 운영 원리와 비즈니스 조직의 운영 원리가 혼재되는 상황이 나타났다. 마을 공동체의 운영 책임자인 이장이 비즈니스 사업까지 맡아서 하는 마을이 늘어나면서 지역 리더의 역할을 재정립하고 주민들의 역량을 강화하는 것이 정책 이슈가 되었다.

- 과거 새마을운동과 같이 직접적인 경제적 인센티브를 매개로 하지 않으면서 자조적 전통을 살려서 커뮤니티의 일에 주민들이 참여할 수 있도록 하는 사례가 흔치 않다.

○ 다섯째, 급속한 근대화와 산업화가 영향을 미치면서 농어촌이 지닌 자원의 희소성이 높아졌다. 하지만 농어촌의 전통적 가치는 말 그대로 희소해지기도 했다.

- 농어촌의 자원을 보전하고 활용하고자 시도하지만, 이미 훼손되고 사라진 것들이 많다. 많은 경우 농어촌의 전통과 문화는 실재하지 않고 장소신화(place myth)의 형태로 새로이 창출되어야 하는 상황이기도 하다.
- 청산도 구들장논과 같은 농업 유산을 발굴해서 보전하려는 시도가 있지만, 일각에서는 그러한 유산이 현재 얼마나 남아 있는지 의문이 제기되기도 하는 상황이다.

4.1.2. 고려해야 할 정책적 쟁점

○ 중앙과 지방의 관계 정립과 역할 분담

- 지방 분권에 바탕을 둔 농어촌정책이 대세를 이룰 것이다. 그러나 지자체가 궁극적으로 어느 정도까지 농어촌정책의 자율성을 확보할 것인지 분권의 수준에 대해서는 논의가 필요하다.

○ 지자체 단위의 통합적 농어촌정책 추진을 위한 제도적 틀 구축

- 지자체 단위의 농어촌 지역개발에 관한 의사결정을 정책적 관점에서 효과적으로 조율하는 방안을 모색해야 한다. 계획 과정의 합리화나 주민 참여 등 이를 실현할 수 있는 제도적인 틀을 어떤 모습으로 만들지 검토해야 한다.
- 농어촌의 역량 강화에 바탕을 둔 지역개발정책이 이루어지도록 향후에는 H/W보다는 S/W 관련 사업에 강조점을 두되 그것이 어떠한 소프트웨어 사업인지도 모색할 필요가 있다.

○ 주민 참여를 위한 새로운 해법 마련

- 자조성이라는 전통을 21세기의 맥락에서 어떻게 되살릴 수 있을지 모색해야 한다. 특히 사업 지원에 전적으로 의지하지 않고도 주민들을 움직여서 성공사례를 창출하는 방안을 찾아야 한다.
- 주민들도 돈부터 받아가려 하기 전에 먼저 스스로의 능력을 보여줄 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 지자체는 소박한 수준의 활동부터 지원토록 해야 한다.[4)]

4) 이와 관련하여 앞으로는 먼저 돈을 벌어놓고 환경을 꾸미는 것(정신 → 소득 → 환경)이 아니라 먼저 환경을 가꾸고

○ 농어촌 자원의 가치 재인식과 정책적인 실현 방안

- 농어촌이 지니고 있는 가치는 경관, 문화, 전통, 생태 등의 관점 등에 따라 다양하게 해석되고 재정립될 수 있다.
- 농어촌이 지닌 자원이 상당 부분 소멸되거나 훼손되고 있는 상황임을 감안할 때 향후 농어촌의 가치를 보전하고 복원하는 원리를 어떠한 기준으로 둘 것인지 모색해야 한다. → 예를 들어 전통과 문화와 같은 독특함에 기댈 것인지 아니면 생물 다양성과 같은 보편성을 바탕으로 할 것인지 등
- 농어촌 자원의 가치 실현을 정책적으로 이루는 수단에 대해 모색이 필요하다.
- 또한 농어촌 자원 본연의 가치 복원에 초점을 둘지 자원의 활용이라는 도구적 가치를 실현하는 데 중점을 둘지도 검토해야 할 과제이다.

4.2. 농어촌정책의 향후 아젠다와 과제

4.2.1. 농어촌정책의 아젠다

○ 농어촌의 가치의 보전과 활용을 중심으로 한 현행 농어촌정책의 재편

- 농어촌의 삶은 도시와는 구별되는 가치를 실현하는 삶이어야 하며, 이를 위해 농어촌 지역개발사업의 방향도 도시 따라잡기에서 탈피해야 한다.
- 농업 생산에 부수적인 위치에서 벗어나 농어촌정책 고유의 논리에 따라 정책 방향을 설정하고 내용을 갖추는 작업이 필요하다.
  * 한미 FTA 등의 파급효과를 감안할 때 농어촌의 다원적 가치와 어메니티를 높이는 직불제 방식의 정책 수단의 중요성이 더욱 높아질 것이다.
- 선 계획 바탕 하에 각급 사업이 추진되도록 유도하는 등 현행 지역개발사업 지원 방식도 재편이 필요하다.
  * 예를 들어 선 계획을 전제로 사업을 지원하며, 특히 이러한 원칙을 토지이용제도 속에 반영하는 방안을 마련해야 한다. 내셔널트러스트 같은 방식의 보전 정책 등 정책 개입 수단의 다변화도 필요하다.

돈은 나중에 버는 것으로 지역개발사업의 순서(정신 → 환경 → 소득)가 바뀌어야 한다는 주장이 제기된 바 있다(제1차 농어촌지역정책포럼 자료집 참고).

○ 농어촌의 자원을 활용한 부가가치 창출

- 농어촌 주민의 경제활동 다각화 실현이 여전히 중요한 과제이며, 그 강조점은 공공 주도에서 민간의 주도로 변화할 필요가 있다.

- 도시 부문과는 다른 농어촌 강점을 살린 일자리 제공의 역할도 향후 확대해야 할 과제이다. 젊은 층까지 겨냥한 일자리를 농어촌에서 창출할 수 있는 가능성을 찾아야 한다.

○ 상존하는 도·농 격차 문제에 대응하여 농어촌의 삶의 질 향상

- 어디에 살든지 동등한 수준의 복지, 기본권 등의 혜택을 누릴 수 있어야 한다는 당위성이 여전히 유효하다. 이를 위해 삶의 질 향상정책의 지속적인 추진이 필요하다.

- 삶의 질 평가, 서비스 기준 모니터링, 농어촌영향평가 등 제반 업무의 차질 없는 이행 방안을 모색해야 한다.

○ 미래 농어촌의 공간구조 재편을 고려한 정책 투입

- 마을 공동화, 소멸 등이 일어날 것인지는 논란거리이지만, 농어촌의 미래에 대한 중장기적 재편 원칙을 정립하고 이에 입각하여 지역개발사업 투자가 이루어지도록 해야 한다.

- 따라서 중앙정부 차원에서 농어촌의 공간적 재편을 위한 계획방침을 마련하고 이를 계획제도로 뒷받침하는 작업을 추진할 필요가 있다.

4.2.2. 농어촌정책 거버넌스의 정립

○ 미래 농어촌정책 아젠다 실현을 뒷받침하기 위한 거버넌스의 구축이 요구된다. 이와 관련하여 중앙, 지자체, 민간 부문 참여, 전문가 지원 등 여러 차원에서 대응해야 할 과제가 있다.

○ 중앙 단위에서는 농어촌정책 모니터링, 평가 등의 전문성 강화를 위한 기반 구축이 요구된다.

- 중앙정부는 정책 집행에 직접 개입하기보다는 개별 지자체 단위로 진행하기 힘든 일들을 지원하는 데 초점을 둔다. 좋은 사례 발굴과 확산, 제도화도 중앙정부가 주력해야 할 역할이다.

○ 지자체는 중앙정부의 대리인 역할을 벗어나서 농어촌발전을 기획하고 집행하는 과정을 주도해야 하며, 이를 위한 지방 단위의 민간 참여 확대가 요구된다.

- 농어촌정책 분야의 총괄 기획 기능 강화가 필요하다. 단, 기존 사업 조직과 기획 기능 조직의 긴밀한 연계가 전제가 되어야 한다.

- 지역 내 민간 단체, 주민 등이 지역정책 추진 과정에 참여토록 장려하여야 하며, 중앙정부는 이러한 지방 단위 거버넌스 활성화 정도를 지자체 성과 평가에 반영하는 등 제도적으로 지원할 필요가 있다.

○ 농어촌정책을 실질적으로 지원할 수 있는 전문가 지원체계의 구축이 필요하다.

- 지자체의 정책 추진 과정에서 전문가 지원이 체계적으로 이루어지도록 농어촌정책 분야의 전문가 네트워킹의 확대 발전이 병행해서 이루어져야 한다.

  * 지자체에 대한 실적 위주 지원 역할을 넘어서 새로운 전문가 역할 정립 방안도 모색할 필요가 있다. 즉 과정 자체의 설계자로서의 역할, 객관적인 입장에서 지자체의 업무 진행 과정을 지원하고 시스템을 설계하는 전문가로서의 역할이 중요하다.

4.2.3. 단기적 추진 과제

○ 지자체와 현장의 수요, 운영 실태 등을 반영하여 포괄보조금제도 등 현행 지역개발사업을 정비하고 재편한다.

- 특히 신활력사업, 마을종합개발사업 등 기존의 주요 사업들의 공과를 정확히 평가하고 성과를 계승하는 작업을 추진한다. 각종 사업들의 추진 실태를 파악하도록 현장의 목소리를 반영한 모니터링 작업을 실시한다.

- 이를 바탕으로 포괄보조사업의 개선 방안 등을 모색한다. 이때 지방 자율성을 높이면서 소프트웨어 분야 사업을 장려하는 데 역점을 둔다.

- 일반농산어촌지역의 농어촌정책 지원을 위해 농어촌정비법의 총괄계획가 제도 등을 활성화하는 방안을 병행하여 마련한다.

○ 농식품부 주관의 각종 지역개발사업과 연계하여 삶의 질 향상정책의 내실화를 이루는 방안을 마련한다.

- 전문가 네트워킹, 현장 모니터링 활성화 등을 통해 삶의 질 향상정책 모니터링과 평가가 효과적으로 진행되도록 한다.

- 농식품부 차원에서는 삶의 질 위원회의 기능 활성화 방안을 마련하여 중앙부처 간 거버넌스 역할을 강화한다.

○ 통합적 농어촌정책의 실현을 뒷받침하도록 각급 계획들의 정비 방안을 마련한다.

- 각종 지역개발사업이 관련되어 있는 농어촌정비법을 개편하는 작업을 추진한다. 선계획 후 사업 지원의 원칙을 강화하도록 한다. 농어촌경관개선종합대책 등의 작업방향도 여기에 반영토록 한다.

- 나아가 농업·농촌·식품산업기본법, 삶의 질 특별법, 국가균형발전특별법 등에 근거한 각급 계획이 수립되어 지자체의 부담을 높이는 데 대해서도 개선책을 마련한다.

○ 지자체와 연계하여 통합적 농어촌 지역개발의 사례들이 축적되도록 한다.

- 주민의 자율적 참여와 자조성 강화, 농어촌의 전통과 가치의 발굴 등 미래 농어촌정책 아젠다의 추진에 의지를 가진 지자체와 적극적으로 연계하여 시범사업을 추진함으로써 사례가 축적되도록 한다.

- 정책 형성 및 집행 과정, 성과 등에 대한 현장 모니터링, 전문가(총괄계획가) 지원, 시범계획 수립 등의 일련의 작업을 이러한 지자체와 연계 추진한다.

참고 문헌

김광선·권인혜·감창호. 2010.「농촌지역개발 활성화를 위한 사회적기업의 발전방향과 과제」. 한국농촌경제연구원.

김정섭·마상진·권인혜. 2009.「농촌개발사업 참여 주체의 역량 강화 방안」. 한국농촌경제연구원.

김정섭. 2009. "농촌개발사업 실행 과정에 관한 사례연구: 역량강화의 관점에서."「한국지역개발학회지」 제21권 제3호. 한국지역개발학회.

박석두·김태연. 2004.「농촌 지연산업 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.

농림어업인삶의질향상위원회·농림수산식품부. 2009.「2010-2014 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획」.

송미령·박주영·김정섭. 2007.「농산촌 지역혁신체계 기반 구축」. 한국농촌경제연구원.

송미령 등. 2008.「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책 재편 방안」. 한국농촌경제연구원.

송미령·권인혜. 2011.「포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향」. 한국농촌경제연구원.

유정규. 2011. "농촌경제 활성화, 새로운 접근." 대안농정 대토론회 자료집「한국 농업·농촌의 지속가능한 발전전략」, pp.261-310. 국민농업포럼.

이동필 등. 2010.「경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안(2/2차연도)」. 한국농촌경제연구원.

정영일. 2009. "농촌패러다임의 전환과 농촌정책 혁신의 과제".「농어촌활력증진 정책 방향 모색을 위한 지자체 담당자 및 전문가 합동 워크숍」. 농림수산식품부.

EU Commission. 2006. *Rural Development in the European Union: Statistics and Economic Information.*

Guijt, I. and Woodhill, J. 2002. *A Guide for Project M&E: Managing for Impact in Rural Development. International Fund for Agricultural Development.*

Meredith Woo-Cumings(ed.). 1999. *The Developmental State*. Cornell University Press.

Romano, Donato. 1996. *Endogenous Rural Development and Sustainability: A European Perspective*. Center for International Food and Agricultural Policy.

Taylor-Powell, E., Rossing, B. and Geran, J. 1998. *Evaluating Collaboratives: Reaching the Potential*. University of Wisconsin-Extension.

제 2 주제

지자체의 통합적 농어촌정책 추진 사례와 시사점

이 성 호(전북 완주군청 농촌활력과)

목 차

1. 들어가며...

2. 완주군의 특성과 지역공동체의 당면과제
   2.1. 완주군은? 2.2. 완주 지역공동체의 당면과제

3. 완주군의 농업·농촌 활성화 전략
   3.1. 농업농촌발전 중장기 전략
   3.2. 커뮤니티비즈니스 방식에 의한 지역재생

4. 추진조직 정비 및 주체역량의 강화
   4.1. 중간지원조직의 육성 4.2. 행정조직의 합리적인 재편
   4.3. 읍면 장기발전계획의 수립

5. 커뮤니티비즈니스 추진사례
   5.1. 완주형 커뮤니티비즈니스 육성 5.2. 두레농장
   5.3. 로컬푸드

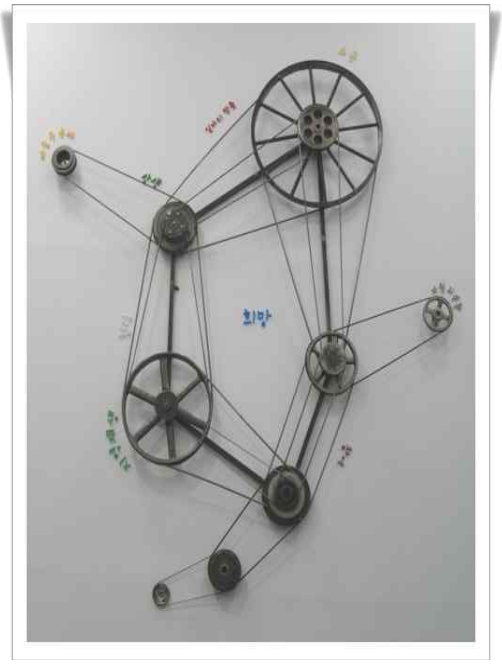
6. 기대효과 및 성과
   6.1. 기대효과 6.2. 성과

7. 나가며...
   7.1. 통합적인 지역경영을 위한 필요충분조건 4가지
   7.2. 주민커뮤니티가 주도하는 공동체사업 활성화가 지역발전의 요체

위대한 도약,
미래창조도시 완주

식탁의 푸른 신호등
완주로컬푸드

완주군의 통합적 농업·농촌정책 추진사례



완 주 군 청

농촌활력과장 이 성 호

1. 들어가며

통합적인 지역경영과 커뮤니티비즈니스(Community Business) 방식

○ 지속가능한 지역발전을 담보하자면 두 가지 과제가 선행되어야 한다. 그 하나는 통합적인 지역경영전략을 세워 현장에 적용하는 것이다. 통합적이라 함은 지역발전의 요체를 찾아 만드는 일이자, 지역주민의 삶의 질이 높아질 수 있는 종합적인 정책과 예산, 실행프로세스를 만드는 일이다.

○ 다른 하나는 주민스스로 지역을 바꾸어 나갈 수 있는 안목과 역량을 키우는 문제다. 다시 말해 전방위적인 커뮤니티비즈니스 (Community Business)방식의 적용과 실현이다.

○ 우리가 커뮤니티비즈니스에 주목하는 것은 이것이 갈수록 황폐해져가는 농촌지역을 살릴 수 있는 실질적이고 건강한 대안이기 때문이다. 갈수록 지역에 투입되는 돈은 줄고, 그나마 지역이 어렵게 확보한 부가가치조차 타 지역, 대도시로 빠져나가는 현실에서 지역 스스로 경제를 순환시키며 새로운 발전 동력을 찾는 커뮤니티 비즈니스는 가장 현실적인 방법론이다.

지역 활성화 화두,‘소득’,‘일자리’,‘공동체’

○ 완주군은 이러한 문제의식 아래 다양한 실험적 실천을 진행 중이다.

○ 정책과 예산을 새로운 관점에서 수립하고, 민관협력을 강화하기 위한 중간지원조직을 육성하는 한편, 읍면단위 중장기발전계획수립을 리더와 주민스스로 만드는 사업을 추진하고 있다.

○ 오늘 우리가 고민하는 지역발전의 세 가지 화두는 ‘소득’, ‘일자리’, ‘공동체’다.

○ 이 글에서는 완주군이 이 세 가지 화두로 풀어가는 농촌활성화 프로그램과 계획을 소개하고자 한다. 새로운 관점으로 지역을 바라보고 주민의 힘으로 지역을 재생시키는 노력들이 널리 퍼져나가길 기대한다.

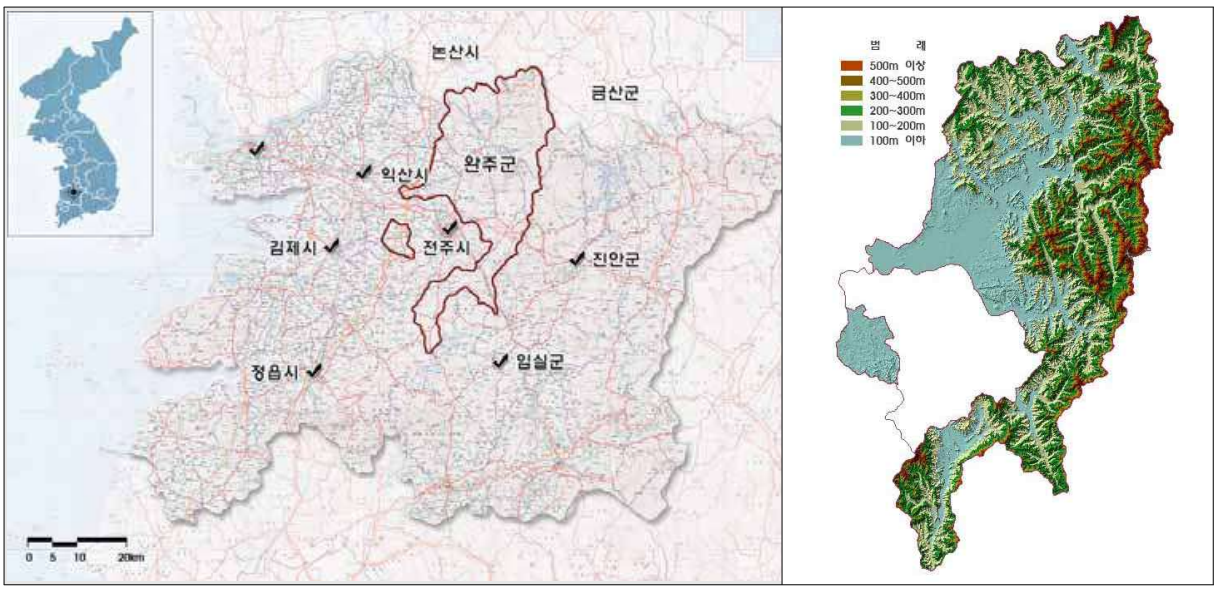
2. 완주군의 특성과 지역공동체의 당면과제

2.1. 완주군은?

2.1.1. 인구 8만 5천의 도농복합도시

○ 65만 전주의 배후도시/ 예산 연 5천억원, 재정자립도 23.5%

○ 전북 지역 중 인구증가 지자체 ('06말 83,199명→ '10. 10월 85,119명)



2.1.2. 노령산맥과 호남평야 접경, 만경강 발원 청정지역

○ 만경강 상류에 위치, 산, 계곡, 하천, 평야가 다양하게 분포

○ 대둔산, 모악산, 대아저수지, 대아수목원, 고산휴양림

○ 만경강 발원지 생태관광자원화 : 무궁화테마식물원, 다목적캠핑장, 만경강생태문화탐방로, 생태숲, 자생식물단지조성 등 11개 사업 370억원 규모 투자

2.1.3. 산업단지 및 미래 신산업인 첨단소재산업의 발달

○ 완주산업단지 : 자동차, 기계, 전기전자, 화학, 영상통신장비 등 77개 기업

○ 전북과학산업단지 : 신재생에너지, 전자 및 기계부품, 바이오 관련 200여 기업

○ 테크노밸리산업단지 조성 : 40만평 조성(1,500억원, '08년-'12년)

○ 미래 신성장동력산업 유치/조성

- 한국과학기술연구원(KIST) 전북분원 조성

- 고온플라즈마 응용연구센터 조성

※ 지역 총생산액 : 2조 6,585억원 (전라북도의 17%)

2.2. 완주 지역공동체의 당면과제

2.2.1. 지속가능한 농업환경을 어떻게 만들어 갈 것인가?

○ 완주군 지역농업 현황은 농가호수 1만(3만여명), 전업농 58.4%, 1ha미만 농가 63.6%, 친환경면적과 규모는 592ha(752호)다. 다품목 소량생산구조가 기본

○ 다품목 소량생산의 특징을 살린 지속가능한 농업환경 조성

2.2.2. 농산촌지역의 인구감소 및 고령화(활력저하), 어떻게 대처할 것인가?

○ 65세 이상 노인인구는 15,136명으로 전체인구수 대비 18%

○ 농산촌지역의 급속한 인구감소(경천면 476세대 1,027명/ 동상면 555세대 1,184명)

○ 지역 내 귀농귀촌인구유치 및 인구감소지역의 사회적서비스 필요성 증대

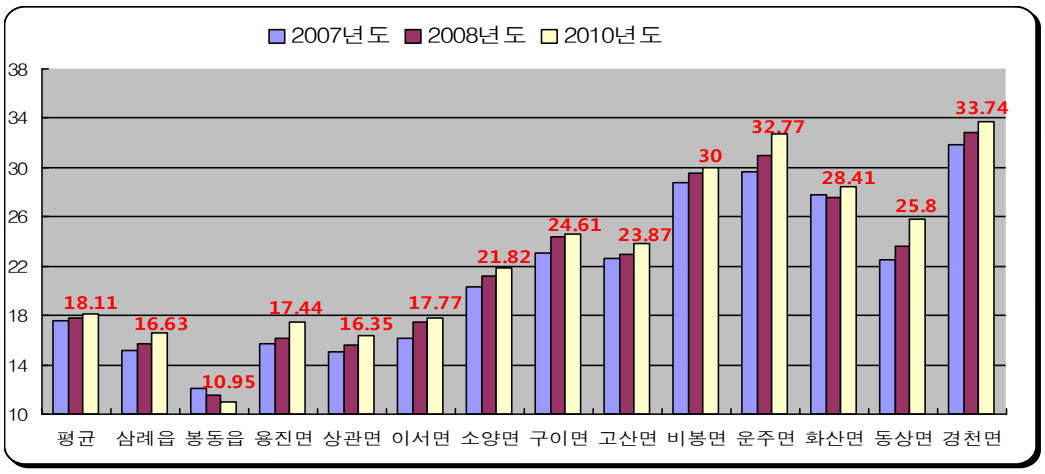
○ 인구는 2007년도를 기점으로 점진적으로 늘어나고 있음

구분	2005. 12	2006. 12	2007. 12	2008. 11	2010. 12
인구수(명)	84.561	83,199	82,972	83,851	85,119

○ 고령화 비율은 지속적으로 증가하고 있으며, 읍면별 편차가 심함.

구분	2005. 12	2006. 12	2007. 12	2008. 11	2010. 12
고령화비율(%)	15.82	16..37	17.67	17.83	18.11

※ 우리나라 고령화 비율 : 11% (2010. 7월)



- 봉동읍을 제외한 다른 읍면의 고령화 비율은 모두 증가추세임.

- 8개 面(소양면, 구이면, 고산면, 비봉면, 운주면, 화산면, 동상면 경천면)은 **이미 초고령 사회에 진입**하였으며, 특히 비봉면, 운주면, 경천면은 **30%를 초과**하고 있으며 고령화 비율도 급격하게 증가하고 있음.

2.2.3. 특색있는 읍면발전계획을 어떻게 만들고 군 전략과 연계할 것인가?

○ 구도심 권역(삼례, 봉동)/ 농산촌 권역(고산6개면)/ 대도시 접경권역(용진, 소양, 구이, 상관)/ 혁신도시권역(이서면) 등으로 구분

○ 읍면-거점마을-자연부락을 연계하는 효율적인 서비스전달체계 확립

○ 주민이 수립하고, 주민의 힘으로 완성해가는 지역발전계획의 수립

○ 읍면단위 종합발전을 기초로 군 정책과 예산의 수립 (포괄보조금 제도 활용)

2.2.4. 산적해 있는 농촌 및 지역공동체 문제를 어떻게 해결할 것인가?

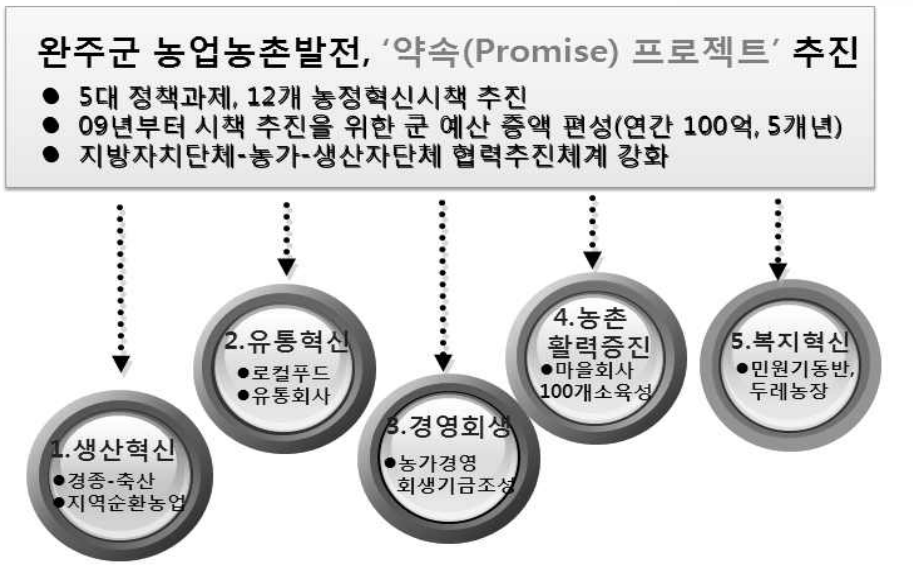
○ 지역커뮤니티의 육성-일자리 발굴-공동체보육프로그램-사회적 기업

○ 특히 교육, 복지, 문화, 보건, 경관 등 다양한 분야의 과제 해결

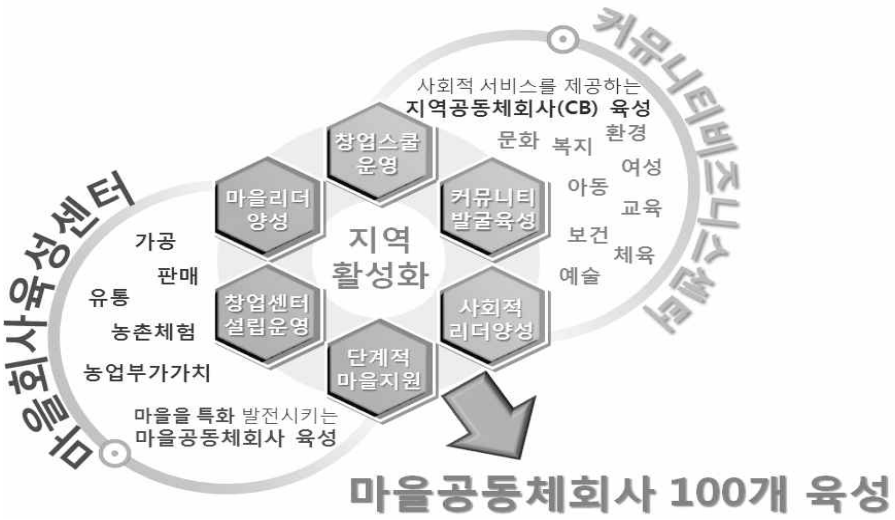
3. 완주군의 농업·농촌활성화 전략

3.1. 농업농촌발전 중장기 전략 : 『약속프로젝트』

○ 완주군은 2008년 8월 <완주군 농업농촌발전 5개년 계획: 약속프로젝트>를 수립, 추진하게 된다. 이 계획에는 생산혁신, 유통혁신, 부채대책, 농촌활력증진, 노인복지 등 5개 분야 12개 시책을 담았다. 자체군비 500억원을 투입, 어려움에 처한 농업농촌을 회생시키기 위한 특단의 대책이다.

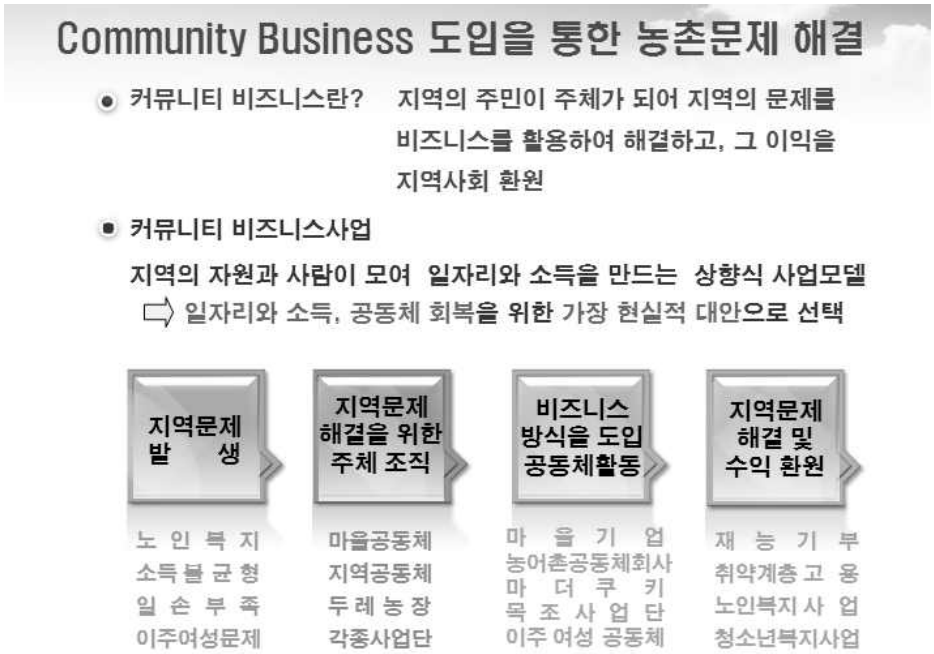


3.2. 커뮤니티비즈니스 방식에 의한 지역재생



○ 완주군의 농촌활성화 전략의 특징은 커뮤니티비즈니스(Community Business)방식을 도입하고 있다는 점이다.

○ **커뮤니티비지니스(Community Business)**는 **지역을 거점**으로 **지역주민이 주체**가 되어 **지역 내 자원을 활용**해 **문제를 해결**하고 **성장동력을 확보**하는 사업이다.



4. 추진조직 정비 및 주체역량의 강화

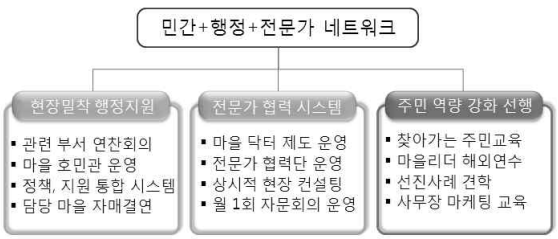
4.1. 중간지원조직의 육성 : 『완주군 지역경제순환센터』

○ 지속가능한 농업과 농촌사회를 유지하고 활성화하기 위한 선택의 기로에서 완주군은 외부로부터의 발전전략 대신 내부로부터 지역 활력의 동력을 찾는 커뮤니티비즈니스를 도입하게 됨.

○ 2007년 단체장 일본연수를 통해 커뮤니티비즈니스를 처음 접한 후 완주군 신택리지사업(지역기초자산조사, 2008), CB학교 운영(2008), 완주군 CB시범사업운영(2008~). CB지원센터설립운영연구용역(2009). CB지원조례제정(2009) 등을 통해 결국 2010년 6월 행정과 주민사이를 잇는 자치단체 단위 전국 최초의 중간지원조직 <완주커뮤니티비즈니스센터>를 설립하였음.

○ 행정과 민간을 잇는 부문별 중간지원조직의 구상과 실현

○ 지속가능한 일자리 창출 및 지역커뮤니티 육성의 산실



균형을 잃지 않는 시스템 운영이 관건

○ 5개 분야별 중간지원조직 가공

4.2. 행정조직의 합리적인 재편 ;'농촌활력과'신설(2010. 7)

○ 여러 실·과·소로 분산돼 있던 관련 행정조직을 정비해 순환센터와 거의 똑같은 직제의 농촌활력과를 신설하였음. 이는 행정부문이 민간 중심의 순환센터에 대해 종합적이고 일원적인 협력 및 지원체제를 구축했다는 것을 의미함.

○ 다섯 가지 영역이 지자체의 정식 정책으로 반영, 힘 있게 추진할 수 있는 기본동력을 얻었다는 측면에서 의의가 크다. 또 중간지원조직과 행정조직간의 협력을 통해 보다 효율적인 업무추진과 대주민서비스가 강화된다는 측면도 장점임.

○ 행정지원조직 구성

가. 농촌활력과 → 행정지원조직(정책수립, 사업연계, 예산지원, 실무)/5개 담당

• 마을회사육성담당, 로컬푸드담당, 도농순환담당, 지역일자리담당 커뮤니티비즈니스담당

나. 지역경제순환센터 → 현장 실천조직(연구, 교육, 사업, 홍보)

• 중간 지원조직으로, 전문성을 가지고 주민과 밀착하여 현장중심 수행

4.3. 읍면 장기발전계획의 수립 (2010. 9~2011. 12)

○ 주민의 삶터, 읍면 발전계획을 바탕으로 군정계획 수립

- 주민생활권인 읍면지역의 소득, 각종사회서비스 전달체계, 사회적 일자리 등 종합적인 발전을 견인해내지 못한다는 문제점을 개선하기 위해 2010. 9월부터 읍면 중장기 발전계획수립을 추진하고 있다.

○ 읍면 발전위원회가 주체가 되어 수립하는 실사구시 계획

- 민관이 참여하는 읍면별 지역발전위원회가 새롭게 구성되고, 지역경제순환센터의 계약직공무원이 책임간사가 되며, 분야별 외부 전문가들이 책임마스타로 협력하는 구조다. 각종 교육, 토론, 의견수렴과정을 거쳐 주민스스로 지역발전계획수립에 참여하고 그 과정에서 읍면발전을 담보하는 실질적인 커뮤니티를 조직화한다는 전략이다.

○ 포괄보조금과 연계한 계획수립의 군정 반영

- 2010년 중 시행중인 중앙정부의 포괄보조금 시행계획에 반영하여 읍면발전계획의 군정반영을 추진한다. 예전에 공모방식으로 추진되던 소도읍육성사업, 면단위 정주권개발, 농촌마을종합개발사업 모델과는 별도로 군 자체적인 지역개발전략을 수립한다. 군의 핵심시책인 마을회사, 지역공동체회사, 로컬푸드, 도농순환 등을 촉진하는 방향에서 계획을 수립한다.

5. 커뮤니티 비즈니스 추진사례

5.1. 완주型 커뮤니티비즈니스 육성

5.1.1. 농촌마을 재생의 열쇠, 『마을공동체회사 육성』

○ 지역공동체활성화 육성 조례 제정: 2009. 12월

○ 완주군 마을공동체회사 지침(가이드라인) 확정 : 2010. 10월

- 마을공동체회사 : 마을단위 협업회사, 지역공동체회사 : 포괄적 지역단위 협업회사

○ 지역공동체활성화 육성 조례 개정: 2011. 2월

- 창업보육센터, 중간지원조직 지원근거 마련

○ 진행 중인 공동체 사업장 수: 114개 공동체

- 마을사업(마을공동체) : 84개소

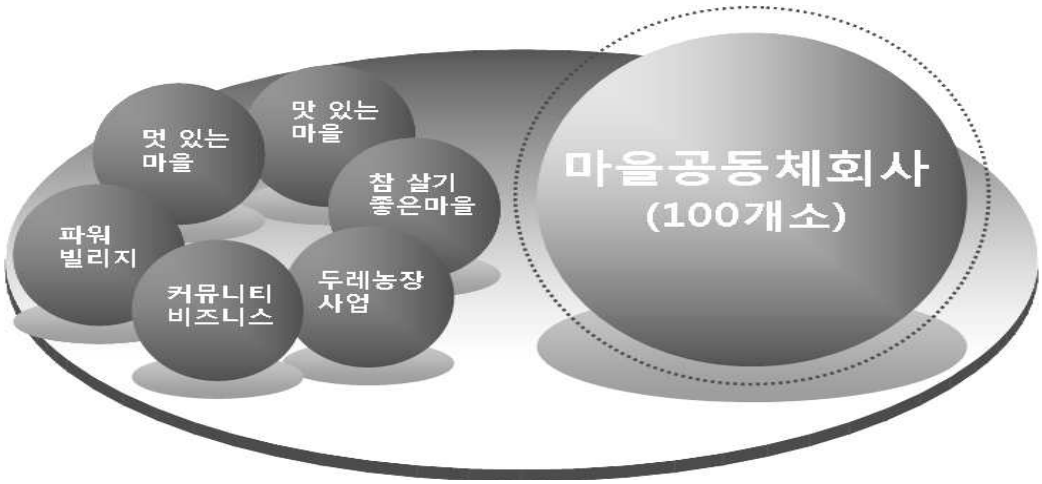
※맛있는마을(10), 멋있는마을(12), 참살기(38), 파워빌리지(19), 두레농장(5)

- 지역사업(지역공동체) : 30개소 (커뮤니티비즈니스)

○ 완주마을사업 → 정부사업으로 확대

- 농림수산식품부 : 농어촌공동체회사 3개소, 행정안전부 : 마을기업 3개소

[마을공동체회사 육성 지원 로드맵]



< 마을공동체회사 추진사례 >

① 구이 안덕파워빌리지 “건강힐링 체험마을”

- 4개 마을, 주민 50여명 1억 3천 출자, 영농조합법인 설립(2008년도)
- 11명 상근 일자리, 체험행사(농가주막 등), 어르신 일일일자리(50명)
- **월 5천만 원 이상 소득**
- 사업내용
  - 건강 먹거리 상품화 : 당조고추, 죽염장, 유기농 쌈채소, 전통효소
  - 전통 숙박 체험 운영 : 한옥, 전통 구들 황토방, 한증막 운영
  - 농가레스토랑 운영 : 유기농 쌈채소, 죽염된장 등 농촌 건강 밥상 판매
  - 민속한의원과 연계한 건강강좌, 금광굴 체험 등 힐링 프로그램 운영

② 동상면 밤티마을 “추억의 논두렁 썰매장이 도시민 체험장”

- 얼음썰매장 3년째 운영 : 2010년 한달 방문객 5,000명으로 매년 증가추세
- 초기 썰매장 운영에서 다양한 상품준비, 먹거리 판매, 겨울 민속놀이 결합을 통하여 다양한 즐길거리, 먹 거리, 팔 거리 제공
- 공동체사업 활성화로 겨울철(3개월) 주민 일자리 10명
- 2010년 썰 매 장 운영 **매출 5천만 원** - 순이익 마을기금으로 출자
- 도시민과 교류하면서 팔릴 만한 상품을 스스로 기획

③ 경천면 원용복 두부마을(마을기업) “손맛으로 재생시킨 지역경제”

- 2011년 마을기업으로 선정
- 유기농 두부 생산을 통한 수익의 창출, 지역 내 환원을 통해 순환경제 체제 구축
- **월 700만원 매출 (연간 8천만 원)**
- 노인 일자리 8개 창출

5.1.2. 농촌지역 활력화 핵심전략 : 『지역공동체회사(CB)』

○ 마을을 기반으로 하지 않은 기능별, 서비스 분야별 공동체 사업 육성

○ 예비CB창업공동체 ➡ CB창업공동체 ➡ 지역공동체 3단계 육성

- 커뮤니티비즈니스 분야별 사업유형화를 통한 공모사업 시행
- 인력양성, 창업아카데미를 통한 지역공동체회사로 육성

○ CB사업 추진내용

- 2010년도 CB시범사업 : 경천요동청년회(흑두부)외 18개사업 635백만원
- 2011년도 CB창업공동체사업 : 감물드림외 14개사업 367백만원
- 2011년도 예비CB창업공동체사업 : 텃밭사업단외 8개사업 9백만원

○ 창업보육센터 설립 추진

- 기 능 : 마을공동체회사, 지역공동체회사를 체계적으로 지원
- 사 업 비 : 1,150백만원(국575, 군575), 2012. 5월 준공(예정)
- 사업내용
  - 주요시설 : 창업보육실, 비즈니스카페,사무실, 공용 회의실 및 세미나실등
  - 운영조직 : 창업보육센터장, 창업매니저, 운영위원회등
  - 입주대상 : 마을회사, CB모델등 농촌지역 창업 공동체
  - 지 원 : 하드웨어(창업보육실 등),소프트웨어(디자인, 경영, 기술지원)

< 지역공동체회사 추진사례 >

① 떡메마을 공동체 사업

- 취약계층을 대상으로 한 일자리 사업(사회복지 연계 추진 중)
- 가래떡, 떡케익, 송편 등 20여 종
- 20명 상시 고용, 주기적 일일 고용인력 발생, 월 소득 3천만 원 이상

※ 2011년 초 대통령 지역일자리 정부정책 사례지역으로 현장답사

② 마더쿠키 사업

- 이주여성 및 장애인이 중심이 되어 운영하는 공동체 일자리
- 지역 내에서 생산되는 농산품(쌀, 밀)을 활용 수제쿠키 생산

  ※ 참깨쿠키, 초 코 칩 쿠키, 홍시 쌀 쿠 키, 청국장쿠키, 치즈쿠키 등

- 매월 매출액 4백만 원(연간 5천만 원), 취약계층 상시 일자리 5개 창출

③ 다듬이 할머니 공연단

- 결성시기 : 2006년
- 삼희성(三喜聲) 중 하나인 다듬이 소리 공연을 통해 연 8백만 원 매출
- 구성인원 : 8명(고산 창포마을 내 평균연령 78세 이상 할머니로 구성)
- TV공중파 및 주요 행사 공연 참여

  ※ 2009. 3월 SBS 스타킹 출연외 다수

- 2011. 5월 향토 핵심자원 산업화 공모사업 선정

  ※비언어 문화콘텐츠 개발추진(4억)

5.2. 두레농장

5.2.1. 개 요

○ 행정에서 시설 및 마을노인 인력제공, 귀농자가 기술전수 받는 삼위일체형 농촌활력모델
: 〔(소득+일자리+건강) + (로컬푸드 기획생산) + (귀농, 귀촌교육)〕

- 개소당 군비(2억원) 지원 : 기반조성 1.5억, 운영자금 0.5

○ 2010년도 일자리브랜드 대상 수상

○ 노인일자리 정책의 대안으로 검토 가능

- 보건복지부의 예산소화형 노인일자리 사업을 이 방식으로 진행하면 보다 생산적이고, 그 결과물도 다양해 질 것(노인질병관리, 소득증대)

5.2.2. 추진사례

○ 소양면 인덕 두레농장(제1호)

- 재배작물 : 참나물, 상추
- 참여인원 : 16명
- 매 출 액 : 월 7백만원(연간 84백만원)

  ※2010 매출액 64백만원, 적립 25백만원
- 유　　통 : 로컬푸드 꾸러미밥상

○ 구이면 구암두레농장

전북 완주군 구이면 덕천리 구암 두레농장 비닐하우스 안에서 5일 할머니 할아버지들이 땀기를 피면서 웃고 있다. | 박용근 기자

- 재배작물 : 참나물, 상추
- 참여인원 : 18명
- 매 출 액 : 월 4백만 원(연간 48백만 원)

  ※2010 매출액 64백만원, 적립 25백만원
- 유　　통 : 로컬푸드 꾸러미밥상

○ 화산면 돈의 두레농장

- 사육가축 : 한우(156두)
- 참여인원 : 15명
- 수익발생기대액 : 월 15백만원(년 180백만원)

  ※한우 최초 입식 후 2년 후 도축(판매) 가능
- 유　　통 : 로컬푸드 꾸러미밥상

5.3. 로컬푸드

5.3.1. 개 요

○ 로컬푸드사업은 지속가능한 농업농촌을 위한 새로운 질서를 마련하자는 운동. 새로운 질서란, '다품목소량생산체계 구축', '지역자원의 완결적인 순환시스템', '농민가공의 활성화', '유통단계의 축소와 대면거래의 확대', '협업생산체계의 확립', '먹을거리에 대한 교육' 등을 내포하고 있음.

○ 지역농업측면에서 농업농촌의 지속가능성을 위협하는 요소들을 제거해나가는 과정이며 이를 위해 로컬푸드 생산-소비 영역을 새롭게 구축함으로써 지역농정 전반에 걸쳐 생산과 유통의 간극을 줄여 지속가능한 생산을 높여가자는 것임.

○ 로컬푸드 활성화를 위한 밥상품목의 다양성 확보를 위해 3가지 방향에서 다품목 기획생산 체계를 추진

- 생산적 노인복지와 연계한 두레농장의 확산, 각종 마을사업과의 연계성 강화

- 기 추진되고 있는 자활센터나 시니어클럽등과의 연계성 강화

5.3.2. 건강한 밥상 꾸러미사업

○ 생산주체 : 가족농, 고령농, 영세농, 마을공동체 등

○ 유통 및 판매주체 : 완주로컬푸드영농조합법인 '건강한밥상'

※ 마을공동체, 생산농가 중심으로 구성

○ 2010. 10월부터 안전한 먹을거리를 희망하는 도시민들에게 밥상차림의 필수품목 배달

- 유정란, 두부, 콩나물 등 일일신선 식품과 제철 채소, 과일, 각종 밑반찬 등을 패키지로 구성하여 1-2주일 단위로 배송

- 1 꾸러미당 1주일 기준 10-12개 품목(야채, 곡류, 과일류 등) 25,000원

5.3.3. 1일 농산물직매장 운영

○ 당일 수확 당일 판매 직매장(일본사례 미찌노에키)

○ 농가가 직접 가격을 정하는 품질책임제 도입을 통한 안전하고 품질 좋은 먹거리 제공

○ 소비자와 생산자의 교류 공간 활용

○ 2011년 2개소 추진예정

※ 용진농협 직매장 : 농협연쇄점 리모델링,
80여 농가 참여

○ 2014년까지 4개소 100명 일자리 창출

5.3.4. 농가레스토랑 설립 지원

○ 로컬푸드 먹거리 기반 식당 활성화

○ 현재 115개 식당과 지역농산물 사용 협약 체결 전주, 완주지역 협력점 개설을 통한 100여 개 일자리 창출

5.3.5. 효율적인 시스템구축

○ 완주로컬푸드 통합센터 건립 운영

- 사업규모 : 공장 및 물류시설 2,550㎡(리모델링 1,980㎡, 증축 570㎡)

- 사 업 비 : 3,300백만원

  • 부지매입비 180백만원, 건물매입비 : 860백만원

  • 증축 및 리모델링 : 2,260백만원

- 사업기간 : 2011. 1월 ~ 2012. 6월

- 주요내용 및 기능

  • 건강밥상 꾸러미 사업, 직거래매장 및 순회장터의 지원사업

  • 학교급식소, 단체급식소 및 요식업소 등의 식재료 조달사업, 로컬푸드 농산물 전처리시설 및 유통시설(집배송장, 저장고, 기타)

○ 거점농민가공센터 건립 운영

- 사업규모 : 가공공장 500㎡

- 사 업 비 : 1,000백만원(국 500, 군 500)

- 사업기간 : 2011. 1월 ~ 2012. 6월

- 사업내용

  • 주가공품목 : 밑반찬류, 마을가공품류, 천연조미류, 잡곡류 등

  • 주 요 시 설 : 밑반찬 가공조리실, 가공상품 개발 실습실, 건식가공실, 습식가공실, 분석실, 포장실, 위생실, 화장실 등

○ 완주로컬푸드 통합인증시스템 운영

- 완주로컬푸드 통합인증시스템 연구용역 완료(2011. 06)

- 완주로컬푸드 통합인증 조례, 규칙 제정(2011. 10)

- 완주로컬푸드 통합인증 CI 및 네이밍 개발 완료(2011. 11)

식탁의 푸른 신호등
완주로컬푸드

○ 성 과

- 2011년 12월 매출액 12억(매월 1억 매출), 회원 수 3천명 초과

- 일자리창출 상시 16명, 비상근 8명

5.3.6. 다른 사업과 연계

○ 로컬푸드 사업을 전국에서 제일 의욕적으로 추진 : 다른 지자체 벤치마킹

- 로컬푸드 전국대회 in 완주(2011. 9. 24~25) ⇒ 국민캠페인으로 확산 노력 마을사업, 두레농장과 연계

- 먹거리의 생산과 유통 소비의 전달체계를 만드는 것이 마을회사 100개소 육성 정책의 활성화와 직결

○ 마을의 다양한 자원을 개발+가공+상품화하는 것이 우리군의 핵심정책

- 가능성을 완주와일드푸드축제에서 확인하였음

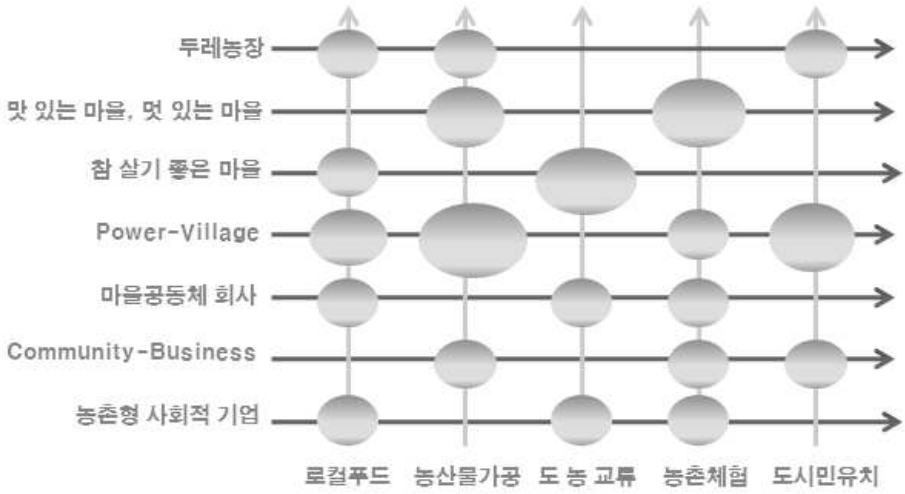
- 마을중심의 다양한 음식, 농산물 개발, 체험, 판매

※ 10만명 방문, 6억원 농산물판매

6. 기대효과 및 성과

6.1. 기대효과

○ 각 단위 정책과 분야별 사업들이 씨줄과 날줄로 엮어가면서 그 상황에 맞는 비즈니스 모델과 일자리들이 자연스럽게 생성



6.2. 성 과

○ 무엇보다도 제1의 성과는 **주민들이 스스로 움직이기 시작**

- **스스로 사업을 제안, 돈을 만들고, 일하는 조직을 만드는 일에 관심**

○ 여러 정책들이 중앙정부의 사례로 검토, 부처별 특색에 맞게 추진 중임.

- 농림수산식품부 : 2015년까지 3,000개 공동체회사 모델 육성
- 행정안전부 : 2013년까지 마을기업 1천개 일자리 1만개 육성
- 고용노동부 : 지역사회공헌형 사회적기업 육성, 지역풀뿌리형 사회적기업 육성

○ 2010년도, 2011년도 성과

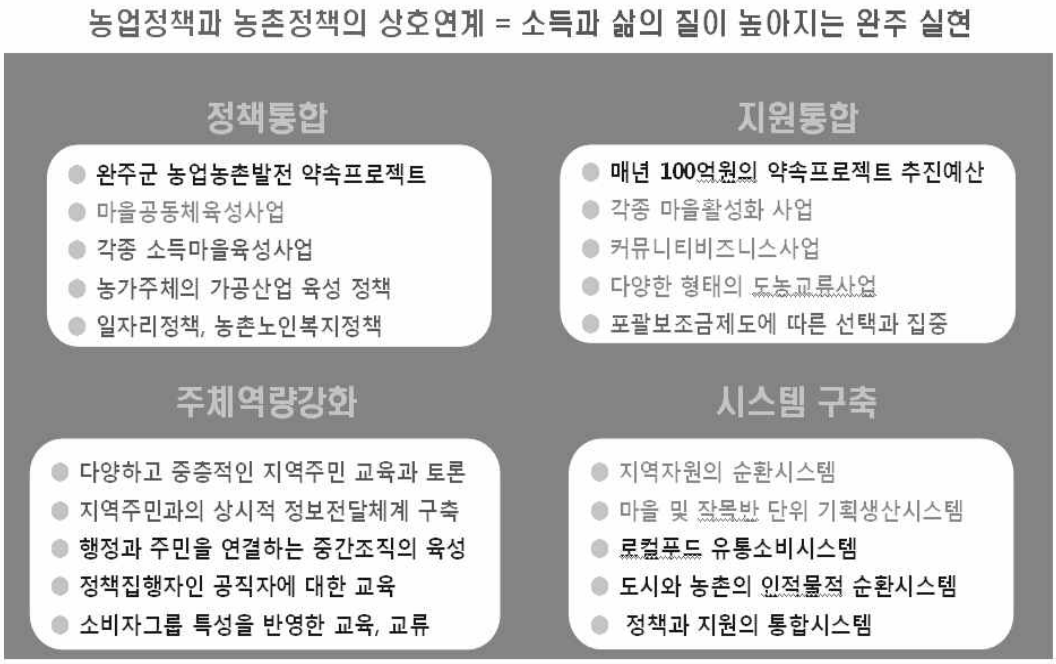
- 대한민국 지방자치 경영대전 대통령상 수상(행정안전부)
- 일자리 공시제 경진대회 2개부문 수상(고용노동부) : 민선5기 일자리 종합대책 최우수상 수상, 브랜드사업(두레농장) 분야 대상 수상
- 지역브랜드 일자리 경진대회 수상(고용노동부) : 사회적기업 분야 최우수상 수상
- 농림수산식품부 대한민국 농어촌마을 대상 색깔있는 마을(구이 안덕마을), 지방자치단체

7. 나가며

7.1. 통합적인 지역경영을 위한 필요충분조건 4가지

○ 지역활성화를 위한 정책을 추진함에 있어 효과를 거두자면 ①정책을 어떻게 통합해 갈 것인가?, ②지원을 어떤 방식으로 통합하고 효율적으로 운영할 것인가?, ③지역리더, 주민, 공무원 등 주체역량을 어떤 프로그램을 통해 강화할 것인가?, ④지역사회 통합과 흔들리지 않는 시스템을 어떻게 구축할 것인가를 동시에 고민하고 추진해야 한다.

○ 커뮤니티비즈니스도 마찬가지다. 특히 건강한 주민조직 형성이 미약한 지역실정을 감안하면 종합적인 관점에서 정책통합과 지원통합을 추진해야 한다. 통합성을 상실한 정책, 일관성이 없는 정책은 결과적으로 예산낭비와 지역주민의 참여저하로 직결된다. 주민의 확신을 불러일으킬 수 없다.



○ 중요한 것은 지역주체역량의 강화다. 정책의 수립주체도, 정책의 실행자도 주민이다. 헌신적인 리더 없이는 한 발짝도 나아가기 어렵다. 주민의 역량강화에서 뚜렷한 방향과 줄기를 공유하는 것이 필요하다. 지역문제를 어떻게 풀어갈 것인가에 대한 동일한 목표의식과 추진과정, 역할분담에 대한 사회적 합의가 중요하다. 물론 최종목표는 시스템 구축이다. 정치환경이 바뀌고 정부의 정책환경이 바뀌어도 흔들리지 않는 지역활성화 시스템 구축이다.

7.2. 주민커뮤니티가 주도하는 공동체사업 활성화가 지역발전의 요체

○ 급속한 산업화에 따라 사회적으로 다양한 변화가 일어나고 있다. 특히 농촌은 소용돌이의 한가운데 서 있다. 급격한 인구감소와 고령화의 급진전, 도농간 소득격차 확대, 의료・복지・문화・교육 서비스의 열악함과 사회적비용의 증대, 다문화가정의 확대 등 지역스스로 해결해야 할 과제가 산적해 있다.

○ 많은 지자체들이 추진 중인 '기업 유치를 통한 지역활성화'는 어떤가? 기업은 경영효율화를 위해 지역의 인적・물적 자원을 손쉽게 얻고 지원받으려 할 뿐, 지역문제 해결주체로 참여하지 않는다. 엄밀히 말하면 공존과 상생이 아니라 일방적인 수혜 관계다. 지역활성화의 근본 대안이 될 수 없다.

○ 결국 지역에서 발생되는 여러 가지 문제는 지역사회 스스로가 사업 마인드로 접근해 해결해 갈 수밖에 없다. 커뮤니티비즈니스는 객관적인 사회경제적 조건도 큰 영향을 미치지만, 보다 결정적인 조건은 지역커뮤니티의 준비정도와 추진역량이다. 그런데 농촌지역에는 이런 일을 주도할 커뮤니티가 절대적으로 부족하다. 지자체가 이와 관련한 정책을 정밀하게 설계하고 예산을 뒷받침하여 주민조직을 활성화하고 주민참가형 기업을 보육하고 육성해야 하는 이유가 여기에 있다.

○ 근래 대한민국 지역사회의 화두는 단연 '커뮤니티비즈니스'다. 학계와 NGO에서는 발빠르게 외국의 사례를 분석, 전달하고 중앙정부는 부처별로 경쟁적으로 이를 도입하고 있다. 그런데 정작 중요한 것은 강단에서, 토론장에서 외국사례를 논의한다고 해서 한국형 커뮤니티비즈니스가 뿌리내리지 않는다는 것이다.

○ 지역현장에서 제대로 된 성공모델을 만드는 것이 필요하다. 그러자면, 커뮤니티비즈니스 방식을 지역발전 전략 및 방법론으로 온전히 도입해야 한다. 아울러 법제도적 기반, 정책적 틀, 주민 또는 지역커뮤니티의 역량강화를 서두르는 것이 중요하다.

○ 중앙정부도 부처간 경쟁에 매달리거나 실적위주로 이 사안을 접근해서는 곤란하다. 주민커뮤니티 활성화는 하루아침에 만들어지지 않기 때문이다. 지역스스로 문제를 풀어갈 수 있도록 하되 평균적 지원보다는 앞서가는 지역에 대한 선택과 집중, 포괄적 지원으로 모범사례를 널리 전파하는 것이 효과적이다.

○ 완주군은 지역발전의 요체는 주민커뮤니티의 활성에 달려있다고 본다.

○ 다섯 가지 지역활성화 테마를 중심으로 중간지원조직인 지역경제순환센터를 만들고, 재단법인 커뮤니티비즈니스지원센터를 만든 이유도 여기에 있다. 읍면별 장기발전계획수립과정을 통해 커뮤니티, 리더를 발굴하려 하는 것도 동일한 고민의 연장이다.

○ 궁극적으로 완주군은 이런 사회를 꿈꾼다.

1. 마을 회사 및 지역공동체회사 100곳이 성업 중인 지역.....

1. 노인이 되어도 대접받고 용돈벌이와 일자리가 제공되는 지역.....

1. 얼굴 있는 먹을거리로 소비자 건강밥상을 책임지는 지역.....

1. 도시의 젊은 일꾼들에게 좋은 일자리를 제공할 수 있는 지역.....

1. 도시의 다양한 그룹들이 찾고, 농촌의 매력을 구매하는 지역.....

1. 당면한 과제를 주민과 행정이 협력하여 풀어가는 지역.....

MEMO...

MEMO...

MEMO...

MEMO...

MEMO...