

2012 제1차 농어촌지역정책포럼

농어촌정책이 추구할 새로운 가치

일 시: 2012년 4월 6일(금) 15:00~18:15

장 소: 과천시민회관 세미나룸1(경기 과천시 중앙동)

주 최: 농어촌지역정책포럼

주 관: 한국농촌경제연구원

후 원: 농림수산식품부

초대의 글

안녕하십니까.

겨울을 보내고 새로운 생명이 움트는 계절입니다. 지난해 출범하여 많은 분들께서 관심을 갖고 참여해주신 농어촌지역정책포럼도 2012년의 첫 발걸음을 준비하고 있습니다.

2011년도의 논의를 발전시켜 올해 농어촌지역정책포럼은 “미래 가치를 담은 지속가능한 농어촌의 발전”을 대 주제로 활동을 할 계획입니다. 정책의 지향점과 목표에 대해 다양한 연구자와 현장 전문가들이 인식을 공유하고 공감대를 이루는 데서 농어촌정책이 출발한다고 생각합니다.

그래서 올해의 첫 포럼에서는 농어촌정책이 추구해갈 가치를 모색하고, 앞으로 중요하게 떠오를 정책 어젠다를 함께 고민하는 자리를 갖고자 합니다. 다양한 분야에서 농어촌 발전을 위해 일하고 계시는 많은 분들께서 의미 있는 작업에 동참해 주시기를 당부 드립니다. 항상 보내주시는 관심에 감사의 말씀을 전합니다.

2012년 4월

한국농촌경제연구원장 이 동 필

2012 제1차 농어촌지역정책포럼

1. 개요

- 일시: 2012. 4. 6(금) 15:00 ~ 18:15
- 장소: 과천시민회관 세미나룸1(경기 과천시 중앙동 소재)
- 주최: 농어촌지역정책포럼
- 주관: 한국농촌경제연구원
- 후원: 농림수산식품부

2. 일정

시 간	주요 내용
14:30~15:00	■ 등록
15:00~15:15	■ 개회식 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 개회사(한국농촌경제연구원 이동필 원장) ▪ 환영사(농림수산식품부 정항근 농어촌정책국장)
15:15~16:30	■ 주제 발표 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 농어촌정책의 새로운 목표 가치와 주요 과제 박시현 박사(한국농촌경제연구원) ▪ 지역발전정책의 방향과 과제 이원섭 팀장(지역발전위원회) ▪ 현장의 시각에서 본 농어촌정책의 새로운 과제 오형은 대표(지역활성화센터)
16:30~16:45	■ 중간 휴식
16:45~18:15	■ 지정 토론 및 종합 토론 <ul style="list-style-type: none"> * 좌장: 이정록 교수(전남대학교) ▪ 지정 토론: 김인중 과장(농림수산식품부 농어촌정책과) 김정연 박사(충남발전연구원) 김종수 과장(경상북도 농업정책과) 이기원 교수(한림대학교) ▪ 종합 토론: 포럼 회원 및 참석자 전원
18:15~20:00	■ 폐회 및 만찬

목 차

주제 발표

제1주제. 농어촌정책의 새로운 목표 가치와 주요 과제	1
1. 농어촌의 여건 변화	2
2. 농어촌정책의 새로운 목표 가치	9
3. 농어촌정책의 주요 이슈와 추진 과제	14
제2주제. 지역발전정책의 방향과 과제	29
1. 지역발전정책의 시대별 변화	30
2. 이명박 정부의 지역발전정책	33
3. 주요 국가의 지역정책 동향	38
4. 지역발전정책의 문제점과 개선 방향	42
제3주제. 현장의 시각에서 본 농어촌정책의 새로운 과제	47
1. 서론	48
2. 사업내용 측면의 문제점과 대안	50
3. 사업방법 측면의 문제점과 대안	56
4. 결론	60

제 1 주제

농어촌정책의 새로운 목표 가치와 주요 과제

박 시 현 (한국농촌경제연구원)

목 차

1. 농어촌의 여건 변화
2. 농어촌정책의 새로운 목표 가치
 - 2.1. 농어촌정책의 지향점
 - 2.2. 정책 추진 기조의 변화
3. 농어촌정책의 주요 이슈와 추진 과제
 - 3.1. 농어촌의 공익적 기능을 높이는 정책 수단 발굴
 - 3.2. 삶의 질 향상에 직접 기여하는 정책 개발
 - 3.3. 농어촌 공간구조 재편 방향 설정과 관련사업 추진
 - 3.4. 마을단위 사업의 점검 및 개선 방안 마련
 - 3.5. 지속 가능성을 고려한 농어촌산업 활동 지원
 - 3.6. 농어촌정책의 범정부적 추진체계 정비

농어촌정책의 새로운 목표 가치와 주요 과제

박 시 현 (한국농촌경제연구원)

1. 농어촌의 여건 변화

□ 인구 감소 추세 완화 그러나 과소화의 지역 간 차이 심화

- 농어촌 지역의 인구는 여전히 감소. 다만, 최근 들어 그 추세는 다소 완화
 - 읍·면을 농어촌으로 정의할 때 1995년에 약 956만 명이었던 농어촌 인구가 2010년에는 약 863만 명으로 감소. 연평균 감소율은 0.7%. 반면에 도시 인구는 같은 기간 동안 연평균 0.8%의 비율로 증가
 - 읍부의 인구는 1995년에 약 348만 명이었는데 2010년에는 약 415만 명으로 증가. 이에 비해 면부의 인구는 약 608만 명에서 약 448만 명으로 크게 감소

표 1. 연도별 농어촌 인구 추이

단위: 천 명

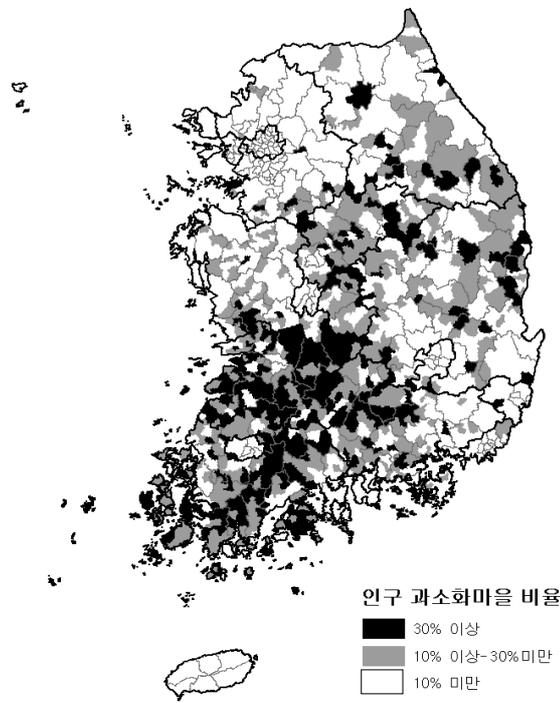
구분	1995년	2000년	2005년	2010년	연평균 증감율(%)
전국	44,553	45,985	47,041	47,991	0.5
동부	34,992	36,642	38,338	39,363	0.8
읍·면부 계	9,562	9,343	8,704	8,627	-0.7
- 읍부	3,481	3,742	3,923	4,149	1.2
- 면부	6,081	5,601	4,781	4,478	-2.0
읍·면 비중(%)	21.5	20.3	18.5	18.0	

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도. 김정섭 외 2012에서 인용

- 수도권 외연 확대가 진행되는 가운데 강원산간지역과 호남을 잇는 국토축상의 과소화 심화

- 전 국민의 약 50% 정도가 수도권 거주. 2010년 인구이동에서 수도권의 인구 감소는 충청권과 강원권 일부의 수도권 편입 현상 반증
- 거주가구수가 20호 미만인 '인구 과소화 마을' 수는 2005년에 2,048개였는데 2010년에는 3,091개로 66.3% 증가. 지리적으로는 강원산간지역과 호남지역을 잇는 국토축상에 주로 분포. 반면 수도권 인근 지역에는 인구 과소화 마을 비율이 높은 읍·면이 거의 없음
- 참고로 2010년에 농어촌 마을당 평균 거주가구 수는 48.9호. 20~79호 규모의 마을이 읍·면의 전체 농어촌 마을의 66.1%를 차지

그림 1. 인구 과소화 마을의 지리적 분포



자료 출처: 성주인 외

□ 농어촌 지역 경제에서 농업 비중 저하, 공공주도의 서비스산업 비중 증대

- 최근 수년 동안 농어촌 지역에서 취업자 수는 상당한 폭으로 감소. 취업자 수의 감소 ⇒ 인구 감소 ⇒ 취업자 수 감소라는 악순환을 초래

- 2000년부터 2008년 사이에 읍·면 지역 취업자 수는 총 11만 5,862명이 줄어 감소율이 2.4%에 달함
- 농업 종사자 수는 같은 기간 동안 55만 7,000명이 줄어 무려 24.8%라는 큰 폭의 감소를 보인 반면 비농업 부문 종사자 수는 44만 1,138명이 증가(17.6% 증가)

표 2. 농어촌 지역 고용 변화

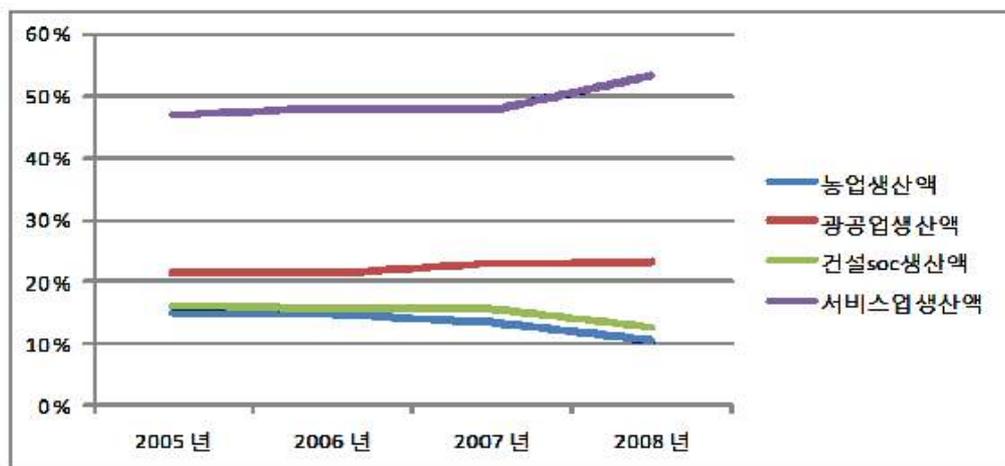
구분	단위: 천 명, %										증감량	증가율
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008			
비농업부문 종사자수	2,507	2,500	2,557	2,620	2,698	2,582	2,726	2,885	2,948	2,948	441	17.6
농업부문 종사자수	2,243	2,148	2,069	1,950	1,825	1,815	1,785	1,726	1,686	1,686	-557	-24.8
총 취업자수	4,750	4,648	4,626	4,570	4,523	4,397	4,511	4,611	4,634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

주: 읍·면 지역을 농어촌 지역으로 정의하였다.

자료: 사업체기초통계(통계청), 농림수산물 주요통계(농림수산물부). 김정섭 외.2012

- 기반산업이 쇠퇴하는 가운데 비기반산업이 발달하는 파행적 산업구조
 - 농어촌경제의 기반인 농업생산소득 비중이 10% 이하로 하락
 - 비기반산업이라 할 수 있는 서비스생산업 비중이 50% 이상 증대. 이는 공공예산 증가로 인한 공공서비스생산소득 증대가 주요 요인

그림 2. 군지역 산업별 GRDP 비중 변화

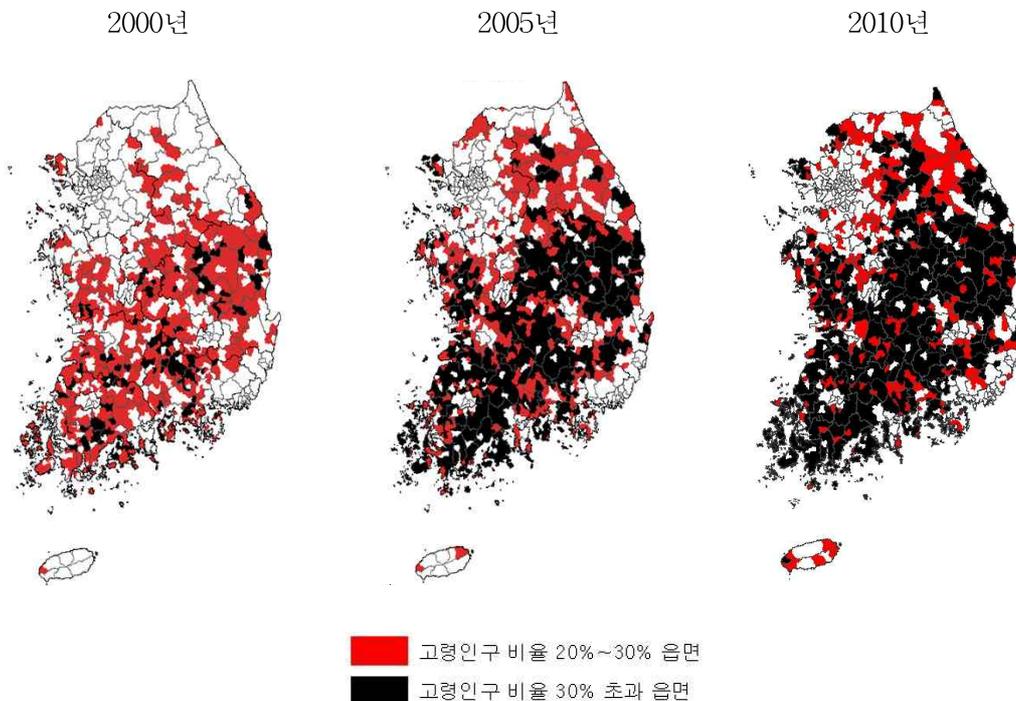


자료 : 시·도별 GRDP 추계 자료.

□ 고령화는 여전히 빠르게 진행

- 2000년에 농어촌 지역의 고령인구 비율(65세 이상 인구 비율)이 14.7%였던 것이 2010년에는 20.6%가 증가
 - 특히 면부의 고령화가 크게 진행. 2010년 면부의 65세 이상 인구 비율은 27.8%
 - 2005년에는 전국 1,208개 면 가운데 82%인 991개의 면에서 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘었는데, 2010년에는 그 비율이 89.2%로 높아짐

그림 3. 고령화된 읍·면 지역의 분포



자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도. 성주인 외. 2011.

- 고령화와 함께 노인 독거가구 수도 빠르게 증가
 - 가구주 연령이 65세 이상이면서 혼자 사는 '노인 독거가구'는 농어촌 지역에 약 44만 가구로, 전국 노인 독거가구의 41.3%가 농어촌에 거주. 도시 지역의 약 세 배

- 면지역의 독거노인가구 비율이 빠르게 증가. 2000년 11.2%에서 2010년 17.6%로 증가

표 3. 농어촌의 노인 독거가구 수 변화

단위: 호

구분	가구(A)			노인독거 가구(B)		
	2000년	2005년	2010년	2000년	2005년	2010년
전국	14,152,576	15,887,128	17,339,422	542,690 (3.8%)	782,708 (4.9%)	1,066,365 (6.1%)
도시	11,102,416	12,744,940	14,031,069	263,233 (2.4%)	415,899 (3.3%)	625,639 (4.5%)
농어촌	3,050,160	3,142,188	3,308,353	279,457 (9.2%)	366,809 (11.7%)	440,726 (13.3%)
- 읍부	1,146,654	1,318,939	1,487,490	65,846 (5.7%)	93,776 (7.1%)	120,584 (8.1%)
- 면부	1,903,506	1,823,249	1,820,863	213,611 (11.2%)	273,033 (15.0%)	320,142 (17.6%)

주: 백분율은 좌측(가구)의 상응하는 칸을 분모로 하는 노인 독거가구의 비율, 즉 B/A를 뜻한다.

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도. 김정섭 외. 2012

□ 농어촌사회의 다양성 증대와 전통적인 농어촌공동체 약화

- 농어촌 인구 증에서 농어가 인구 비중이 1990년 64.5%에서 2000년 45.6%, 2005년 41.7%, 2010년 36.9%로 점차 감소
- 2010년 현재, 전국의 다문화 가구 38만 6,977호 가운데 농어촌에 거주하는 가구는 7만 1,908호
 - 농림어업 종사 남자의 혼인건수 중 외국여성과의 혼인은 2000년 38.0%에서 꾸준히 증가하여 2006년에는 무려 42.5%를 차지하였다가 최근 점차 감소하지만 2010년에 33.9%로 여전히 높음
- 최근에는 도시로부터 농어촌에 이주하는 귀농자 증가. 특히 2011년의 경우 경제 상황 악화와 귀농·귀촌 분위기가 고조되면서 귀농자가 증가하여 2011년에 1만 503가구(농림수산식품부 발표)

- 농어촌에 거주하면서 도시로 출퇴근하거나, 도시에 거주하면서 농어촌으로 출퇴근하는 사람 등 다양한 형태의 라이프스타일 증대
- 인구 구성의 다양화는 농어촌 사회에 기회와 갈등 요인으로 동시 작용
 - 한정된 공간에 다양한 토지이용 수요가 경합함으로써 갈등과 긴장 유발(경종, 축산, 거주, 교류활동, 제조업 등)
 - 약화된 마을 공동체로는 다양한 구성원과 사회적 요구에 대응 곤란(농어촌관광 등 마을사업 추진에 많은 갈등 발생)

□ 생활여건이 개선되고 있지만 삶의 질 만족도는 여전히 낮음

- 2011년 농림수산물식품부의 조사에 의하면 삶의 질 만족도에 대해선, '농어촌'에서는 29.7%로, '도시' 40.3%에 비해 상대적으로 낮은 만족 수준
 - 불만족스러운 부분으로 '소득수준' 33.3%, '교통' 18.1%, '문화' 12.0%의 순
- 농어촌이 고령화됨에 따라 의료 서비스, 대중교통 서비스, 주거에 대한 만족도 저하
 - 농진청의 조사에 의하면 농가는 의료비(30.5%), 주거비(18.6%), 광열수도비(14.9%), 교육비(13.0%) 순으로 가계에 부담
 - 주거부분에서는 부엌, 화장실 등 노후한 시설과 부실한 냉·난방 등이 주요 불만요인
- 특히 영세 농업인의 생계 안정 및 노인 복지 수요 증대
 - 경상소득 기준 빈곤인구 비율: 대도시 6.6%, 농어촌 14.8%(보건사회연구원)
 - 빈곤인구 대비 국민기초생활보장 수급비율: 대도시 93.5%, 농어촌 48.6%
 - 65세 이상 고령농가의 45.7%가 연금 미 수급자, 연금 수급액도 소액에 불과(연금 수급액 연 200만원 이하 비율: 72.6%)
 - 국민연금 미 가입률: 농림어가 44.4%, 도시주민 28.5%(통계청)

□ 농어촌의 난개발 심각과 이의 대처 필요성 증대

- 매년 수조원의 개발 투자가 계속되는 반면 농어촌의 난개발을 억제할 수 있는 기제는 작동하지 못함
 - 공공부분의 개발 행위와 농어촌 주민의 경제활동이 농어촌 난개발의 주요 요인
 - 현행 국토계획제도는 농어촌지역에서 발생하는 민간의 개발수요를 지역 전체의 토지이용방안과 경관 등의 지역특성에 비추어 조정하거나 유도하는 기능은 수행하지 못함
 - 주민 공동체에 기초한 민간 차원의 행위 규제 시스템도 미약
- 농어촌 주민 및 도시민의 농어촌 난개발 의식과 대응 필요성은 점차 고조
 - 농림수산식품부의 2012년 2월 국민의식 조사 결과에 의하면 농업·농어촌이 거기에 살고 있는 사람들의 공간만이 아니라 국가적으로 보전하고 가꾸어 나가야 할 가치재이며 이를 위해서는 세금을 추가로 지불할 용의가 있다는 인식을 가지고 있는 사람들이 점차 증가(2012년 2월 국민인식조사결과)
 - 응답자의 86.3%가 농어촌경관을 보존할 가치가 있다고 응답. 반면 농어촌경관이 잘 관리되고 있다는 응답은 25% 정도
 - 응답자의 83.3%가 농어촌 지역의 난개발이 심각하다고 인식. 특히 도시지역 거주자, 고소득 고학력자일수록 크게 인식
 - 응답자의 66.8%가 농어촌 지역의 난개발 방지를 위해 토지이용 규제 강화가 필요하다는 인식
 - 응답자의 25.7%가 농어촌 경관을 유럽의 선진국과 같이 아름답게 하는데 필요 세금을 추가 부담할 용의가 있다고 응답
- 농어촌주민의 70%가 개발보다는 아름다운 농어촌 환경보전 중시(한국농촌경제연구원 조사)

□ 전원지향형 삶의 방식 확산과 다양한 농어촌 수요 발생

- 기존의 삶의 방식과는 다른 삶을 살고 싶다는 사람들이 증가. 대안적 삶의 무대

로서 농어촌 지향 움직임이 강화

- 지난 50년을 지배해 왔던 건설, 집적, 빠름, 대형, 물질적 성장이란 가치관이 환경, 내수, 나눔, 느림, 삶의 질 등으로 변화
 - KTX로 대표되는 고속 교통망의 발달, 세종시, 혁신 도시 등의 건설과 공공기관 이전 등으로 우리 사회의 모빌리티가 증대됨에 따라 농어촌지역의 방문 및 체재 수요 증대 전망
- 최근 일고 있는 귀농·귀촌 관심은 경제적 어려움과 삶의 방식 변화가 복합적으로 나타난 결과
- 경제상황과 귀농·귀촌과는 역비례 관계. 귀농·귀촌 가구수는 경제위기로 인한 IMF관리체제인 1998년 6,409호로 피크였다가 감소 후 2011년 10,503호로 다시 증가
 - 1998년 이후 경제사정 호전으로 귀농·귀촌 가구는 2002년까지 감소하다가 다시 증가. 2012년부터는 베이비 부머의 은퇴와 삶의 가치관 변화 요인이 작용하여 크게 감소하지는 않을 것으로 전망

2. 농어촌정책의 새로운 목표 가치

2.1. 농어촌정책의 지향점

- 농어촌의 가치가 보전되고 활용되는 공간
- 농어촌의 난개발과 농어촌자원의 훼손은 갈수록 심각한 반면, 농어촌다움이 국가적으로 보전하고 가꾸어 나가야할 가치재라는 인식 증대
 - 농지, 물, 경관, 자연, 전통 문화 등 농어촌의 가치를 재발견하고 이를 유지·보전·활용하려는 노력 확산

- 고령자가 편하게 살 수 있는 공간
 - 지금 추세로 간다면 2022년에 면부 거주자 3명 중 1명은 65세 이상 고령자. 특히 농가 인구의 고령화율은 2022년에 42%로 전망
 - 고령자를 비롯한 지역주민이 활기차고 편안하게 생활할 수 있는 여건 조성
- 개방적이고 역동적인 지역 공동체
 - 현재의 추세라면 2022년에는 농어촌에서 농업종사자는 20% 이하로 감소, 귀촌자, 2지역거주자, 다문화 가족 등의 증가로 농어촌사회 구성원은 더욱 다양
 - 인근 도시로의 출·퇴근자, SOHO 등의 직주 일체근무자, 슬로우 라이프 등 다양한 삶의 방식 혼재
 - 농어촌에 거주하는 다양한 사람들의 개성을 존중하고 역량을 모을 수 있는 새로운 공동체를 형성하고 이를 지역 발전의 파트너로 활용
- 순환과 재생을 통한 저비용 사회
 - 외생적 발전 시스템에 길들여진 현재의 체제로는 세계화와 고물가 시대에 농어촌 사회의 유지비용 증가
 - 자연계의 물질 순환뿐만 아니라 사회활동의 지역 내 순환을 통한 일자리 창출과 사회적 비용의 절감 모색
 - 에너지 자원, 인적 자원, 농업 및 자연 자원의 지역 내 순환과 기존에 구축된 사회 공동자본을 유효하게 활용
- 도시와 농어촌의 상생 공간
 - 자연이 풍부한 농어촌에서 자연과 어울리며, 지역사회에 공헌하면서 자연과 공생하는 새로운 삶의 방식 대두
 - 주말 별장, 체재형 주말농장 등 도시와 농어촌 간을 왕래하는 복수 거주 수요 증대
 - 농어촌이 기존 주민과 도시주민의 상생 공간으로 기능할 수 있도록 각종 정책을 조정
- 글로벌화와 모바일 기술 발달에 유연 대응

- 고유가, FTA, 결혼이민 등 세계화의 물결은 농어촌 주민의 삶과 지역경제에 그대로 투영되는 한편, 컴퓨터를 넘어선 모바일 기술의 발달은 농어촌의 장소적 이점을 강화
- 세계화의 부정적 영향을 최소화하고 농어촌관광 국제화처럼 긍정적 효과를 높이는 노력 강화. 특히 중국, 일본과의 교류를 농어촌 발전의 지렛대로 활용
- 의료, 개호, 교통, 교육, 마케팅 등 모바일 기술을 활용한 농어촌주민 복지와 경제 활동 지원

2.2. 정책 추진 기조의 변화

□ 정책의 기본 목표 점검 : 농어촌의 공공성 강화

- 정책은 공공재의 공급 행위라는 단순한 원칙에 입각해서 농어촌정책의 기본 목표를 재정립
 - 각종 설문조사에서 도시민은 농어촌을 유럽 국가와 같이 아름답게 하는데 필요한 세금을 추가 부담할 용의가 있다고 응답
 - 농어촌정책의 최우선 목표를 농어촌을 농어촌답게 가꾸는 것으로 설정
- 외부 여건 변화를 반영하여 부가적인 정책 목표를 추가하되, 이 경우에도 시장 영역과의 한계를 명확하게 설정
 - 농업·농어촌의 가치를 활용하여 경제활동 기반을 조성하되 구체적인 경제활동 방안은 시장에 위임(수익 사업에 대한 공공 개입을 최소화)

□ 파트너십을 활용한 연성적인 사업 추진을 지향

- 현행 농어촌정책은 예산을 통한 행정 주도의 물적 자본 투자가 주류
 - 한정된 공간에 지나친 시설 투자가 농어촌의 어메니티를 저해하고 사후 관리비를 증대
 - 편성된 예산은 사용 자체가 행정 목표로 작용하여 비효율과 낭비 초래

- 중앙정부→시·도→시·군의 행정라인 중심의 농어촌정책 추진시스템으로는 여건 변화 대응 능력 미약
 - 지방자치단체 행정 담당자는 중앙정부 지시에 따른 시설 설치, 규제 업무 추진에 익숙
 - 최근에는 중앙정부가 지시하는 계획수립·평가 업무 등에 많은 행정력 소요
- 지역단위 파트너십에 기초한 연성적인 사업 추진을 지향
 - 향후 농어촌 발전 업무는 시설 설치 등의 하드웨어 중심에서 공동체 형성 등 소프트웨어 중심으로 변화
 - 이에 따라 농어촌에 존재하는 인적 및 사회 자원을 활용하고 외부 자본 및 재능도 적극적으로 활용할 필요
 - 시·군 행정과 독립적으로 지역단위 파트너십이 작동할 수 있는 제도 정비

※ 영국의 LED와 일본의 NPO법 참고

영국의 LED

영국은 2010년 예산 절감 차원을 위해 지역발전기여도가 낮은 RDA를 폐지하고 지방기업파트너십(Local Enterprise Partnership)을 설치. LED(Local Enterprise Partnership)는 자연발생적인 경제권(Economic Area) 단위로 설치되는 민간인 조직. 중앙정부는 10억 파운드(약 18조원) 규모의 지역성장기금(Regional Growth Fund)을 신설하여 LED가 추진하는 사업을 공모방식을 통해 지원 계획

일본의 NPO 법

일본은 1998년 복지, 환경, 지역활성화 분야에 민간 비영리 단체의 활동을 촉진하기 위해 「특정비영리활동촉진법」(일명 NPO법)을 제정. 특정비영리활동법인은 민법상의 구공익법인을 개정한 제도로 구공익법인제도가 관할 관청의 통제를 중시한 반면 특정비영리활동법인은 정보공개를 통한 시민통제를 지양

특정비영리법인이 법인격을 취득하면 부동산 등기, 금융거래, 계약, 세무 관련 권리와 의무가 발생. 이에 기초하여 지역개발사업분야에서 NPO가 기초지방자치단체 등과 동등한 입장에서 정부지원사업의 추진 주체로 기능. 2012년 현재 일본 전국에 약 8천개의 NPO 법인이 커뮤니티 비즈니스 조직을 만들어 지역활성화 사업에 관여(농상공연대 중간지원조직, 경작포기 지 이용, 도농교류사업, 자연환경보전사업, 삼림가꾸기 사업, 지산지소 사업 등)

□ 공공의 수익사업 개입 최소화

- 공공의 경영수익사업 개입으로 민간의 경쟁 질서가 왜곡되는 경우가 있음
 - 정부 지원을 받아 시작한 농어촌마을 개발사업 및 경영체 중 상당수는 지속적이지 못함
 - 정부 지원 없이도 잘하고 있는 경영체의 경쟁력마저 떨어뜨림
- 경영 수익 사업에 대해 공공지원을 할 경우 사업성 분석과 추진 주체의 적절성 여부에 대한 판단 노력 강화
 - 사업 타당성 분석에 많은 시간과 비용을 할애할 수 있는 사업성 평가 시스템 정비
 - 추진 조직의 법인화를 유도하며, 정부 지원 분과 자부담 분을 명확히 구분하여 사업 실패 시 책임 소재를 확실하게 함
 - 이와 관련하여 2011년 말 제정된 협동조합기본법에서 규정한 사회적협동조합의 역할 기대

□ 중앙정부 차원의 신규 사업 발굴 노력 강화

- 포괄보조금제 도입 이후 중앙정부의 신규 사업 발굴 노력이 약화된 반면 지방자치단체의 창의력 발휘도 기대에 미흡
 - 포괄보조금 제도의 원래 취지는 지역이 주체가 되어 창의적 사업을 발굴하고 중앙정부는 이를 예산 지원하는 것임
 - 지방자치단체의 포괄보조사업이 포괄보조금 제도 도입 이전에 실시된 중앙정부에서 수행한 사업들로 다수 추진
 - 결과적으로 농어촌을 둘러싼 여건이 빠르게 변화함에도 불구하고 이에 대응하는 정책사업 발굴 노력은 중앙정부와 지방자치단체 모두 미흡
- 도시민의 농어촌 수요 증대, 저출산 고령사회 대응, 세계화의 대응, 삶의 방식 다양화 등 새로운 어젠다에 대응하는 정책 사업 발굴 노력 강화
 - 발굴된 신규 사업이 지자체의 예산 편성에 반영될 수 있는 장치 마련
 - 예를 들면 포괄보조금 중에서 최소 규모 이상이 중앙정부 발굴 사업이 반영될 수 있는 할당(Set-Aside) 제도
 - 장기적으로 현행 포괄보조금 제도 운영을 전면적으로 개선

3. 농어촌정책의 주요 이슈와 추진 과제

2.1. 농어촌의 공익적 기능을 높이는 정책 수단 발굴

논의 배경

- 농어촌 주민 및 도시민의 농어촌 난개발 의식과 대응 필요성은 점차 고조되는데 비해 농어촌의 난개발을 억제하고 농어촌 환경을 가꾸는 기제는 작동하지 못함

- 공공 부문의 개발 행위와 농어촌 주민의 경제활동이 농어촌 난개발의 주요 요인으로 작용
- 현행 국토계획제도는 농어촌지역에서 발생하는 민간의 개발수요를 지역특성에 비추어 조정하거나 유도하는 기능은 수행하지 못함
- 선진국과 달리 주민 공동체에 기초한 민간 차원의 자율적인 행위 규제 시스템도 미약
- 농어촌공동체가 수행해 왔던 농어촌의 환경 및 농업자원 관리시스템도 약화
- 경관보전 직불제, 조건불리지역 직불제 등의 정책으로 마을공동 노력을 유도하지만 그 효과는 높지 않음
- ※ 경관보전 직불제는 대부분 경관작물 재배 면적에 비례한 농가단위 직불금에 소요되고 마을단위 경관보전활동비 지원금액은 소액(2010년 경관보전 직불금 투자비 22,363백만원의 16%에 해당하는 35억원)
- ※ 조건불리지역 직불제가 직불금의 30% 이상을 마을기금으로 적립하여 마을의 자원관리 및 활성화 사업에 사용토록 하고 있으나, 전체 농어촌에서 차지하는 비중은 낮음(2011년 농지·초지 10만 ha 대상)

추진전략과 과제

- 농어촌 자원의 보존 및 가치 실현을 위한 중장기 종합대책 수립
 - 경관, 문화, 전통, 생태 등의 관점 등에 따라 다양하게 해석되고 재정립될 수 있는 농어촌 가치의 정립과 이를 보존 내지 활용할 수 있는 정책 방향을 종합적으로 설정
 - 농어촌 자원의 가치 실현을 정책적으로 이루는 수단 모색
 - ▶ 토지이용규제, 지원사업, 추진 주체 등
 - 특히 농어촌의 난개발 방지, 전통적 경관 보전 등 농어촌 가치 보전을 위한 계획제도 개선
 - 농어촌의 마을, 농경지와 농업시설, 문화시설, 마을 숲 등 농어촌어메니티 자원의 집합체로서의 일정 지역을 전원박물관(eco-museum)개념으로 종합 정비하는 사업 추진

○ 마을 주도의 농어촌자원보전 및 관리 정책 추진

- 마을을 농어촌 자원에 대한 보전·관리활동의 주체로서 활용. 마을이 농어촌자연환경의 보전 및 관리를 행할 경우 거기에 상응하는 지원금을 지불
- 지원금은 마을 관할 구역의 쓰레기 수거, 청소 및 경관관리, 수로·농로 등 농업용 시설 관리에 사용
- 마을을 초과하는 범위는 사회적 기업 방식을 적용
 - ▶ 예를 들어 마을에서 수거한 쓰레기를 사회적 기업이 수거하는 시스템
- 기존 직불제, 농어촌마을종합개발사업, 함께하는 우리 농어촌 운동 등과 연계하여 신규 소요 예산분을 축소
 - ▶ 경관보전직불제와 조건불리지역 직불제의 지원대상과 지원조건에 마을 또는 지역공동체 활동을 강화
 - ▶ 농촌마을 종합개발사업의 수익 사업에 대한 투자비를 공동체에 기초한 환경정비 사업으로 전환 또는 연계
 - ▶ 함께하는 우리 농어촌 운동의 색깔 있는 마을 1만개 만들기 사업의 주요 사업 내용으로 농어촌자원관리 활동을 추가

○ 농산어촌 경관의 종합 관리 시스템 재점검

- 단위 사업에 의존하는 경관관리는 한계가 있기 때문에 궁극적으로 토지이용제도를 속에서 경관관리가 될 수 있도록 함
 - ▶ 「국토의계획및이용에관한법률」 상의 경관지구를 농산어촌에 적합한 용도로 세분하고 지방자치단체의 조례와 연계
 - ▶ 「자연환경보존법」의 생태·경관보전지역에 농업경관 요소를 보완하며, 기타 각종 관련법에 규정하고 있는 경관관련 지구·지정 및 관련 계획 재정비
- 일부 작물에 한정되는 '경관보전 직불제'를 폐지하고 작물 이외의 경관요소를 대상으로 하는 지원프로그램 도입. 개인 혹은 마을단위의 경관보전활동을 장려하기 위한 '경관협약'제도 도입
- 지방자치단체의 경관관리활동 강화

- 지방자치단체가 관련 법률과 연계하여 경관조례 제정하고 경관관리계획을 수립할 수 있도록 제도화
 - ▶ 경관조례에는 각종 개발행위 시 경관을 배려하여 경관심의위원회를 거쳐 인·허가 하는 근거 규정 설치. 경관을 고려한 인·허가는 처음에는 권고와 같이 행정사항으로 하되 점차 구속력 강화
 - ▶ 지방자치단체 차원의 '농어촌경관맵' 작성 및 '경관관리기본계획' 수립 의무화 (「경관법」 개선)

2.2. 삶의 질 향상에 직접 기여하는 정책 개발

논의 배경

- 농어촌 주민의 삶의 질 향상 정책을 범 부처 차원에서 추진
 - 2004년 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법(이하 삶의질향상특별법)」을 제정하여 5개년 단위로 농어촌 삶의 질 향상을 위한 기본계획을 수립
 - 국무총리와 11개 부처가 참여하는 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발위원회를 구성하여 각 부처의 농어촌 주민의 삶의 질 향상 정책 추진을 독려
 - 제1차 기본 계획 기간 5개년(2005-2009) 동안 교육·복지·지역개발·산업 4대 부분에 총 22조 8천억원을 투·융자
 - 2009년 12월 제2차 5개년 기본계획을 수립. 제2차 기본계획에서는 보건·복지·교육, 기초생활 기반확충, 경제활동 다각화, 문화·여가, 환경·경관, 지역역량 강화 등 7개 부문으로 지원 영역 확대
- 삶의 질 향상 대책은 각 부처에서 기존에 추진하고 있는 사업 중 농어촌 주민의 삶의 질과 관련이 있는 사업들을 취합한 것으로 여건 변화에 대응한 새로운 사업 발굴 노력은 미흡
 - 농어업인의 삶의질 향상 및 농어촌지역개발위원회의 간사 부처인 농식품부는 각 부처 소관별 삶의질 대책 사업의 추진실적을 평가하고 평가 결과에 의해 일부 사

업의 폐지 또는 축소, 신규 발굴 등을 권고하지만 실천력은 미흡

- 삶의 질 사업의 운영과 평가 등에 많은 행정력이 소요되어 실질적인 사업 발굴 노력은 미흡

추진전략과 과제

- 개별 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 삶의 질 격차 해소에 직접적으로 작용하는 정책 개발 필요.
 - 정책 개발 시 농업과 농어촌 주민뿐만 아니라 잠재적인 정책 대상자인 도시민의 농어촌 수요를 고려
 - 특히 고령자의 삶의 질 개선을 위한 종합대책 마련
- 농어촌 주민의 건강과 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 농어촌 생활에너지 종합 대책 마련
 - 고유가 등으로 농어촌은 겨울 난방비가 월 생활비의 20~30%를 차지할 정도로 부담(경유보일러의 경우 4인 가족의 겨울철 난방비로 약 100만원 소요)
 - 낮에는 마을 경로당에서 지내고 밤에는 전기장판에 의지하여 겨울을 나는 고령자나 취약계층도 다수
 - ▶ 정부지원에 의한 농어촌 시설 등도 난방비 부담 등으로 유희화되는 경우가 많음
 - 농어촌 중심지의 도시가스 공급 확대, 태양열, 지열 등의 자연 에너지 활용, 폐열 등을 활용한 지역난방, 심야전기 요금의 인하, 에너지 절감형 주택 리모델링 사업 등 농어촌의 생활에너지 비용을 절감하는 종합대책 마련
- 농어촌의 주거 빈민부터 귀촌자까지를 포괄하는 농어촌 주거환경 종합대책 마련
 - 2008년도 국토해양부의 조사에 의하면 농어촌에는 최저주거기준 미달가구가 22.1%인 72만 5천 가구(도시 7.7%)로, 주로 영세 고령자들이 거주
 - 2010년 전국 빈집 약 80만호 중 농어촌에 34만호 존재. 이 중 일부는 귀촌희망자의 주거지로 활용 가능
 - 주거 빈민을 위한 주택개선사업, 농어촌 공·폐가 정비사업, 귀농·귀촌인을 위한 소

규모 택지개발사업, 농어촌 중심지의 주거환경정비 사업, 우량전원주택 보급사업 등 농어촌의 주거문제를 종합적으로 진단하고 해결방안을 모색하는 범 정부 차원의 종합대책 강구

○ 농어촌 도로 구조 및 교통 서비스 체계 개선

- 정부의 지속적인 도로 건설 투자로 농어촌 도로는 많이 건설되었지만 과속방지체계, 가로등, 인도, 신호등 안내체계 등의 미흡으로 농어촌 주민들의 도로 이용에 불편을 초래하는 한편 생명과 안전까지 위협
- 마을 과소화와 자가용 보급에 따른 버스 운행 축소 등으로 고령자, 아동, 장애인 등 교통 약자의 대중교통 이용 환경은 오히려 열악
 - ▶ 2005년의 마을 센서스에 의하면 전국 36,041개 행정리 중 6,083개 행정리 (16.9%)에 1일 3회 미만 대중교통 운행
 - ▶ 전국 행정리의 12.6%에 해당하는 4,554개 행정리에는 대중교통이 전혀 운행되지 않고 있음
- 농어촌 도로구조의 개선과 수요 대응형 교통수단, 지역순회 준 공공버스 도입 등 다양한 방안 모색

○ 고령 친화적 농어촌생활환경 종합정비 방안 마련

- 농어촌정책에서 고령화 문제가 중요한 고려사항이기는 하지만 고령자만을 위한 별도의 정책 개발은 미흡
- 고령 친화적인 농어촌생활환경 모형을 설정하고 세부 정책에서 이를 추진할 수 있도록 함
 - ▶ 심야전기 할인, 에너지 절감형 주택 리모델링 사업 등 농어촌 고령자에 대한 생활에너지 비용 절감 방안
 - ▶ 농어촌 고령자가 경제적 능력과 건강 상태에 따라 선택할 수 있는 다양한 주거환경정비 프로그램 개발(예: 집고쳐주기 사업, 우량노인주택 공급, 농어촌노인 임대주택 등)
 - ▶ 거동이 불편한 고령자 등을 위한 의료 및 개호 서비스 전달 체계, 응급 구호 시스템 정비 등

2.3. 농어촌 공간구조 재편 방향 설정과 관련 사업 추진

논의 배경

- 농어촌의 급격한 인구 감소는 어느 정도 진정되고, 도시민의 농어촌 정주 의향이 증가하는 경향
 - 읍부의 인구는 2005년 392만 명에서 2010년 약 415만 명으로 약간 증가. 면부의 인구는 2005년 약 478만명에서 2010년 약 448만으로 약간 감소
 - 베이비 부머(1955~1963년생) 세대의 은퇴와 삶의 가치관 변화 요인이 작용하여 귀농·귀촌 인구 증대
 - ▶ 2002년부터 귀농·귀촌 인구가 지속적으로 증대하여 2011년 10,503호로 피크
 - ▶ 한국농촌경제연구원의 2011년 국민의식 조사에 의하면 도시민의 67%가 귀농·귀촌을 희망
- 중장기 관점에서 바람직한 농어촌 공간구조 재편 방향을 설정
 - 반일생활권, 수도권 외연 확대, 국가 정주 체계의 양극화 등을 고려하여 바람직한 농어촌의 정주 체계를 설정하고 마을과 중심지와의 관계를 재조명
- 농어촌의 공간구조 재편이라는 관점에서 농어촌 정주 여건 정비 사업을 추진
 - 향후 정부의 재정 상황을 고려하여 형평성 차원의 투자보다는 효율성 증대 차원의 농어촌 공간 정비 필요성 증대
 - 농어촌 주민과 도시민 모두에게 도시적 편의성과 농어촌적 쾌적성이 공존하는 농어촌 중심지의 역할 증대

추진전략과 과제

- 면소재지 재생 사업 추진
 - 면 소재지를 기초생활 거점 중심지로 육성하기 위해 도시가스 공급 등 각종 인프라

라 정비와 서비스 시설 우선 입지

- 기존 주민, 고령자, 도시 은퇴자, 도·농 교류를 위한 일시적 체류자 등 다양한 수요자에 대응한 주거단지 개발. 예를 들면 농어촌 노인형 공동주택, 도·농교류 주거단지, 통작 영농농가 주거단지 등
- 도시계획사업과 농어촌개발사업이 연계 시행될 수 있도록 관련 법률 정비
 - ▶ 특히 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 제1종지구단위계획, 지방소도읍육성법의 지방소도읍, 농어촌정비법의 마을정비구역으로 나누어진 관련 법률 정비

○ 과소 농어촌마을 정비사업의 추진

- 장래 소멸이 예상되거나 거주 가구가 소수인 마을, 마을 내에 빈집이 산재하여 경관과 안전을 해치는 마을에 대한 종합정비 대책 추진
- 농어촌 빈집 및 유휴 공동시설물 정비사업과 과소마을이전 시범사업 등 추진
- 귀촌자의 주거지 대책과 연계한 빈집 재활용사업 추진

2.4. 마을단위 사업의 점검 및 개선 방안 마련

논의 배경

- 현행 마을단위 사업은 2004년에 기획. 당시의 정주권 개발사업이 소득창출에 기여하지 못하고 사업 대상지가 넓어 나눠먹기식으로 집행된다는 비판에 기초
 - 중앙정부 주도의 하향식 개발방식에서 탈피하여 주민 주도의 역량 있는 마을을 선택하여 수익 사업까지도 집중 지원하여 투자 효과를 높이겠다는 공모방식 채택
 - 2011년 말 현재 농촌마을종합개발, 체험마을조성 등 전국적으로 약 1,000여 개의 마을 사업 시행
 - 그동안 약 1조 4천억 정도의 예산이 투입되었으며, 2012년부터 2015년까지 4년간 약 7천억원 정도 추가 투자 예정
 - ▶ 매년 약 2,000억원 정도가 투자된 셈

- 초기의 성공 마을(스타 마을) 출현, 일자리 및 소득 기회 창출, 주민 역량 강화 등 적지 않는 성과가 있었지만, 시설물의 과잉 공급, 경제성이 낮고 지속적이지 못한 공동 수익 사업 조장, 공동체 내의 갈등 등 부정적 측면도 발견
 - 정부 지원에 의해 설치된 시설물의 유희화 및 관리비 증대, 마을 공동사업의 부실화 문제 발생
 - 초기 성공 마을의 계속되는 정부 지원 사업으로 인한 피로감 누적과 지속성 문제 발생
 - 대부분 마을사업이 농어촌관광사업을 추진하고 있지만, 공급에 비해 수요는 늘지 않아 마을 간 경쟁 악화
 - 주민의 개발역량과 개발 자원이 높은 마을은 어느 정도 개발되었다는 의견도 대두
 - 예산 규모가 큰 농촌마을종합개발사업은 사업추진 필요성이 높지 않음에도 불구하고 지자체장과 담당 공무원의 예산 끌어오기 방편으로 활용되는 측면도 있음
 - ▶ 포괄보조금제도 도입 이후 농촌마을종합개발사업 신규 지정은 2010년 50개 지구에서 2011년 91개 지구, 2012년 86개 지구로 증가

추진전략과 과제

- 마을 단위 정부 지원사업의 성과와 문제점을 종합적으로 점검
 - 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을 사업, 기타 마을단위 사업 등의 성과와 문제점 등을 정확히 평가
- 마을단위 개발사업 추진 방식 개편
 - 권역단위 마을종합개발사업의 대상지역 범위, 사업 내용, 추진 방식 등을 전반적으로 개편
 - 필요성이 낮거나 경제성이 낮은 주민 편의시설, 소득관련 시설물 설치를 가급적 억제
 - 마을 사업의 필요성과 타당성이 충분히 검토된 후 예산이 편성될 수 있도록 사

전계획기능 강화

- 사업비가 가급적 정주환경 개선, 농어촌 자원의 유지·관리활동 등과 같은 공익적 기능에 사용될 수 있도록 유도
- 농업·농촌종합대책(119조원 사업)의 마을 사업에 대한 정책 목표 수정
 - 농촌마을 종합개발사업의 경우 2013년까지 1,000개 권역 추진, 농어촌관광마을 역시 2013년까지 시·군당 5~7개 마을, 전국적으로 1,000개 마을 조성 계획
 - 당초 목표를 달성하지 못해 목표년도를 연기하였으나(농촌마을종합개발사업은 2017년까지) 재검토 필요

2.5. 지속가능성을 고려한 농어촌산업 활동 지원

논의 배경

- 농어촌경제에서 공공 부분이 차지하는 비중이 점차 증대
 - 농어촌경제는 기반산업인 농업부분 GRDP 비중이 10% 이하로 하락하고 기타 기반산업(광공업과 건설업SOC)도 쇠퇴하는 가운데 비기반 산업이라 할 수 있는 서비스업의 비중만 50% 이상을 차지하는 취약한 구조
 - 서비스업의 비중 증가는 공공부분 예산 증가로 인한 공공서비스분야 규모 증대가 주요 요인
 - ▶ 2000~2009년 사이 농어촌에서 음식료품 및 담배 소매업(29%), 종합소매업(14%), 주점 및 음료업(32%) 등 서비스업의 취업자 수가 크게 감소
 - ▶ 2009년 군단위 평균 예산 규모는 2,200억원으로 매년 10% 이상 증가
- 농어촌 지역경제 활성화를 위한 공공정책의 성공 여부가 농어촌경제에 미치는 영향력 증대
 - 그동안 향토자원의 발굴과 특화 품목의 육성, 재배·가공·마케팅·유통 등 융·복합산업화를 위한 정부예산 지원이 이루어짐
 - ▶ 농어촌자원 복합산업화 지원, 향토산업 육성, 지역전략식품산업 육성, 농어촌관

광 활성화 등에 연간 약 4천억 정도의 예산 투자

- 산업 기반이 약하고 경영능력도 부족한 사업체가 정부 지원금에 의존하여 사업을 시작하는 경우도 다수
 - 정부지원금이 중단되면 사업이 지속되지 못하는 경우가 많음
 - 일부 농산물 가공시설, 도농교류시설 등과 같이 정부 지원 시설물의 공급 과잉 문제 발생

추진전략과 과제

- 정부자금 지원 시에 사업성 분석과 추진 주체의 적절성 여부 등에 대한 판단 노력 강화
 - 정부사업 타당성 분석에 시간과 비용을 할애할 수 있는 사업성 평가시스템 강화
 - 특히 영농조합법인 작목반, 마을 등 공동경영체가 추진 주체가 되는 경영사업의 경우에 추진주체 경영능력에 대한 검증 강화
 - 공공 지원금에만 의지하여 사업을 추진하지 않도록 전체 사업비에서 자부담 비중 강화 및 보조금의 융자금 전환
- 시설 공급형 지원사업에서 탈피하여 다양한 산업 활동을 지원
 - 대규모 시설 설치의 타당성 평가 기준 강화
 - 지역의 환경자원과 복지를 경제활동과 접목하는 사업 모델 개발
 - 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스 등 사회적 기업과 지역공동체를 결합한 조직의 경제활동 지원

2.6. 농어촌정책의 범정부적 추진체계 정비

논의 배경

- 농촌 정책의 대상과 사업 내용이 다기화됨에 따라 관련 부처와의 연계·협력

필요성이 증대

- 귀농·귀촌, 도·농 복합 공간, 생활에너지, 교통, 복지, 의료, 교육, 비즈니스 활동 등 농촌 정책의 대상 범위는 갈수록 확대
 - 이명박 대통령 정부의 지역 발전 정책의 한 축인 기초생활권정책에 의해 시·군이 일반농산어촌(농림수산식품부), 접경지역(행정안전부), 도시화지역(건설교통부) 등으로 분할되어 포괄보조사업을 관리함에 따라 부처 간 업무 협조 필요성 증대
- 여러 부처가 참여하는 농어촌 삶의 질 향상정책 추진 등에도 불구하고 중앙부처를 포괄하는 추진 체계의 효과성은 미흡
- 삶의 질 위원회의 평가 결과에 대한 각 부처 사업의 구속력 미약

추진전략과 과제

- 중앙정부 차원의 연계·협력 기능 강화
- 삶의 질 업무에 대한 조정 기능 강화와 더불어 정책 모니터링, 평가, 자문 등 삶의 질 향상정책 지원 기능을 제고
 - 현행 사무국 역할의 확대를 위해 삶의 질 향상 기획단 설치를 비롯한 삶의 질 위원회 기능의 재정립 방안 모색
 - 중·장기적으로 농어촌정책에 대한 범정부 차원의 거버넌스 발전 대안을 다각도로 모색
- 계획과 예산의 연계 강화와 이를 위한 계획 제도 정비
- 시·군에서 수립하는 농어촌정비 종합계획, 농산어촌종합개발계획, 생활환경정비계획, 농어촌경관관리계획, 농어촌산업육성계획, 정주권개발계획 등을 농어업·농어촌·식품산업 발전계획으로 단일화하고 이를 포괄보조사업과 연계
 - 마을권역단위로 토지이용을 포함한 종합적인 발전계획을 수립토록 하는 농어촌마을정비계획제도 도입
 - ▶ 신규개발 중심의 지구단위계획제도(국토계획법)를 보완하여 농어촌지역개발에 적합한 정비 중심의 토지이용계획을 수립

- ▶ 수립된 계획의 법적 효력을 담보하기 위한 조치로 국토계획법에 별도의 마을정비구역 지정 근거조항을 설정하고, 마을정비계획 세부사항은 농어촌정비법에 규정
- ▶ 마을정비계획상의 토지이용을 국토계획법상의 용도지역·지구별 행위제한이 아닌 지역주민 간 협약과 지자체 조례에 의해 실천할 수 있는 방안 마련

○ 도시민의 농촌 지향을 촉진하기 위한 범 정부적 추진태세 정비

- 농식품부의 귀농·귀촌 정책만으로 도시민의 농어촌 이주를 촉진하는 데는 한계
- 세제, 주택, 교육 제도, 고용 등 관련 부처의 종합적인 대책 필요
- 도시민의 농어촌 지향을 촉진하는 법률 제정 검토

참고 문헌

- 김광선 외. 2012. “농어촌 서비스기준으로 본 농어촌 주민의 삶의 질 실태와 개선방안”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭 외. 2012. “농어촌 지역의 인구·산업·일자리 동향과 전망”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 농림수산식품부. 2011. 「농어업·농어촌 및 식품산업에 관한 연차보고서」.
- 박덕병. 2012. “농어촌 관광과 지역경제 활성화 방안”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외. 2012. “농어촌 다문화가족의 현황과 정책 개선방안”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 박시현 외. 2012.. “농촌 정책의 방향과 과제”. 「농업·농촌의 중장기 변화 전망과 정책세미나 자료집」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인 외. 2012. “도시민의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인 외. 2011. “농어촌의 여건 변화에 대응한 정책 방향과 과제”. 「2011년 제4차 농어촌지역정책 포럼 자료집」 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2011. 「포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향」. 한국농촌경제연구원.

지역발전정책의 방향과 과제

이 원 섭 (지역발전위원회 정책연구팀)

목 차

1. 지역발전정책의 시대별 변화
 - 1.1. 시대별 정책추진 경과
 - 1.2. 정책추진의 성과
2. 이명박 정부의 지역발전정책
 - 2.1. 기본방향
 - 2.2. 주요 추진사업
3. 주요국의 지역발전정책 동향
 - 3.1. 주요국의 광역경제권 육성전략
 - 3.2. OECD 국가의 지역발전정책 동향
4. 지역발전정책의 문제점과 개선 방향
 - 4.1. 지역발전정책의 문제점
 - 4.2. 지역발전정책의 개선 방향

지역발전정책의 방향과 과제

이 원 섭 (지역발전위원회 정책연구팀)

1. 지역발전정책의 시대별 변화

1.1. 시대별 정책추진 경과

- 우리나라의 지역발전정책은 1960년대 초반 경제성장 지원을 위한 물적 기반 조성에서 출발하였으며, 최근에는 경제성장에 따른 부작용을 치유하고 지역의 경쟁력을 강화하는 정책으로 기조가 변화
- 1960~1970년대는 경제성장과 수출촉진을 위한 도로·항만·산업단지 조성 등 물적 인프라 개발 위주의 정책 추진
 - 1960년대는 경제개발계획을 통해 식량 자급과 공업기반 조성을 위해 수자원 개발과 사회간접자본 시설에 집중 투자
 - ※ 성장거점 전략에 따라 서울-인천, 울산, 태백산, 영산강 등 개발잠재력이 높은 지역을 특정지역으로 지정·개발
 - 1970년대는 고속도로, 국가공단 및 지방공단, 다목적댐 등 대규모 사회간접자본시설 건설을 활발히 전개
- 1980년대는 경제성장 위주의 개발정책 추진에 따른 과밀·혼잡·불균형 등 부작용 해소 중시
 - 지역개발 정책은 인구의 지방 정착을 통한 국토의 균형발전에 역점을 두어 지역생활권 구상과 성장거점개발 방식 채택
 - ※ 지역생활권은 대도시생활권, 지방도시생활권, 농촌도시생활권으로 구분하고, 성장거점은 1차 및 2차 성장거점도시 선정

- 수도권 집중 억제와 분산을 통한 국토의 균형개발을 유도하기 위해 수도권정비계획법 제정

표 1. 지역정책의 시대별 여건과 정책목표 변화

시 대	시대 상황	정책 목표
1960년대	• 빈곤 및 실업 해소를 위해 체계적 국가발전전략 수립 착수	• 경제의 고도성장 • 산업구조의 근대화 • 사회간접자본 확충
1970년대	• 60년대 추진한 경제성장으로 효율성 증대는 있었으나 사회적 불균형 노정	• 국토의 효율적 이용 • 환경보전 • 대도시 인구집중 억제
1980년대	• 고도성장 달성 • 대도시 인구집중 • 난개발, 부동산 투기 심화	• 개발가능성의 전국적 확대 • 인구의 지방 분산 • 자연환경 보전
1990년대	• 국토개발의 불균형 심화 • 지가상승 • 환경오염의 확산 • 기반시설 취약	• 수도권 과밀억제 • 지역격차 해소 • 환경보전 • 국가경쟁력 고도화 • 국가기반시설의 확충
2000년대	• 다양성의 시대 • 첨단화 및 지식정보화 시대 • 세계화의 시대 • 환경 및 삶의 질 중시 • 지방화 본격화 • 남북교류의 심화	• 세계경제 자유화와 동북아 성장에 적극 대응 • 지방화에 부응하는 개발전략 마련 • 지식정보화에 적합한 지역 조성 • 안정성장 시대의 지역정비
	• 글로벌 경쟁력 요구 증대 • 지구환경문제와 에너지, 자원위기	• 글로벌 개방지역 실현 • 창조적 선진지역 실현 • 저탄소 녹색지역 실현

○ 1990년대는 지역균형발전 촉진과 함께 세계화, 지방화, 첨단화에 대응하여 지방의 자립과 국토의 경쟁력 기반 구축에 초점

- 지역별로 대규모 집적경제기반 구축을 위해 서해안 중심의 대규모 신산업단지 조성, 광역개발권 지정 등 추진

※ 대표적인 지역개발사업으로 서해안 개발, 첨단산업단지 조성, 인천국제공항, 경부고속전철 등 대규모 SOC 확충사업 추진

- 수도권 시책은 과밀부담금제, 공장총량제 등 경제적 규제수단 도입과 수도권 내 불균형 해소와 권역의 단순화
- 2000년대는 초반에는 국가균형발전 및 지역혁신에 주력하였고, 후반부터는 지역의 글로벌 경쟁력 강화에 역점
 - 노무현 정부는 국가균형발전을 국정과제로 설정하고, 성장과 균형이 병행하는 분권-분산 발전모델 추진
 - ※ 수도권 기능의 지방분산, 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성 등을 통해 내생적 지역발전 모색
 - 이명박 정부는 세계화에 대응하는 광역경제권 육성, 특성화된 지역발전, 지역 간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구
 - ※ 지역의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 5+2 광역경제권 발전전략을 중심으로 초광역개발권과 기초생활권 등 3차원 공간전략 추진

1.2. 정책추진의 성과

- 전 국토를 연결하는 교통·정보인프라 구축과 각종 생활기반시설의 공급으로 접근성과 삶의 질 개선
- 산업단지 조성, 문화관광 거점 개발, 지역특화산업 육성, 대규모 거점 개발, 공공기관 이전 등 지역발전 기반 조성
- 국가균형발전특별법 제정, 광역·지역발전특별회계 설치, 지역발전사업 평가 등 지역발전을 위한 제도적 장치 마련

2. 이명박 정부의 지역발전정책

2.1. 기본방향

- 세계적 추세에 따라 광역경제권 정책 추진
- 이명박 정부 지역정책의 핵심은 광역경제권 정책으로 기존 16개 시·도를 5+2 광역경제권으로 개편
 - 16개 광역자치단체(시·도) => 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권(5개 광역권) + 강원권, 제주권(특별 광역권)
 - ※ 광역경제권 정책이란 대도시, 중소도시, 농촌도시가 하나의 편대를 형성하고, 도시 간 연계를 통해 상생 발전을 도모하는 전략
- 광역경제권 정책을 근간으로 하고, 보완적으로 기초생활권 및 초광역개발권 정책을 병행 추진
 - 기초생활권 정책 : 161개 시·군을 대상으로 기본적 삶의 질 보장에 중점
 - 초광역개발권 정책 : 광역경제권 간 연계·협력과 개방형 국토 운영에 초점

그림 1. 5+2 광역경제권 현황



- 지역발전의 새로운 패러다임으로 광역화, 특성화, 분권화, 상생발전 개념을 도입하여 실질적인 지역경쟁력 강화를 위해 노력

<정책 패러다임 전환>

행정구역 단위 투자	⇒	광역화 (규모의 경제)
획일적 개발		특성화 (선택과 집중)
중앙정부 주도		분권화 (지자체 중심)
대립 및 갈등		상생발전 (연계·협력)

□ 참고: 제17대 대통령직 인수위원회의 창조적 광역발전 전략(2008. 1. 24)

○ 비전

- 행정구역을 초월하여 지속적 경제성장·지역 간 공동발전·실질적 지방분권이 삼위 일체화된 “창조적 광역발전”을 추구하여 글로벌 경쟁력 확보

○ 4대 기조

- ① 행정구역을 초월한 지역 간 창조적 협력 발전 촉진
- ② 특성화발전을 통한 성장
- ③ 광역경제권 발전을 견인하는 新성장동력 구축
- ④ 분권·협력·통합적 광역 행·재정 시스템 구축

○ 6대 전략

- ① 광역경제권 연계사업의 활성화
- ② 시장친화적 지역경제 활성화 촉진
- ③ 광역경제권 기간 인프라 확충
- ④ 낙후지역의 新발전지대로의 전환
- ⑤ 수도권과 지방의 공동발전체제 형성
- ⑥ 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천

○ 지금까지의 균형발전과 다른 점

지금까지의 균형발전		새 정부의 창조적 광역발전
1	공공기관 분산 치중형 균형발전	지역경쟁력·경제살리기·균형발전을 결합한 통합적 지역발전
2	행정구역에 고착된 지역발전방식, 지역간 소모적 경쟁	행정구역을 초월한 개방·협력·광대역 경제권방식, 지역 간 창조적 경쟁, 시너지화
3	'수도권 對 지방' 차원의 수도권·지방 대립형 균형발전	'수도권과 지방' 차원의 수도권·지방 공동발전
4	전국적으로 규제 준치에 따른 지역민간투자 위축형 균형발전	지역특성을 고려한 규제 개혁을 통해 민간투자 맞춤형 지역발전
5	글로벌 경쟁력에 소극적 균형발전	국가개조와 국제적 프로젝트 추진 등 글로벌 경쟁력에 적극적 지역발전
6	중앙주도의 형식적 지방분권	지역주도의 실질적 지방분권

2.2 주요 추진사업

2.2.1 광역경제권 기반 구축

□ 선도산업 육성

- 신성장동력 창출을 위해 12개 선도산업(권역별 2개) 및 20개 프로젝트를 선정, 중점 육성(1단계 : '09~'11년)
 - 총 9,162억원 지원('09년 2,017 → '10년 3,295 → '11년 3,850억원)
 - 기업(683개), 대학, 연구소, 테크노파크 등 1,040개 기관 참여
 - 정책추진 1년 6개월간('09. 7~'10.12) 매출 2.3조원, 수출 10.4억불, 고용 창출 5.5천명, 투자 유치 1.6억불 등 성과 창출

□ 인재양성사업 추진

- 전국 20개 대학(21개 센터)이 선도산업 발전에 필요한 우수인재를 양성·공급(1단계 : '09~'11년)
 - 총 3,020억원 지원('09년 1,000 → '10년 1,020 → '11년 1,000억원, 대학당 연간 약 50억원 수준)
 - 정책추진 1년 6개월간('09. 6~'10.12) 기업맞춤형 강좌 개설 1,160건, 산학공동연구과제 수행 659건, 우수인재 양성 29천명 등 성과 창출

□ 30대 선도프로젝트 착수

- 광역경제권 발전 및 상호 연계를 뒷받침하기 위해 SOC(도로, 철도 등) 구축, 문화권 정비 등 추진
 - '09~'13년간 총 50조원 투입 계획으로, 대부분 사업이 당초 계획대로 진행 중
 - ※ 원주-강릉 철도, 호남고속철도, 동서 5축·8축 고속도로 등

2.2.2 각종 국책사업 추진

□ 4대강 살리기 사업

- 국토의 강산개조를 위해 4대강 살리기 사업 추진
 - '12년 2월 현재 전체공정률은 91%(본류는 96%)로 퇴적토 준설 4.5억^m, 보 건설 16개, 수변생태공원 130^{km} 조성, 자전거길 조성 1,757^{km} 등 완료
- 4대강 사업을 광역경제권과 연계하여 추진함으로써 효과성 제고
 - 한강(수도권, 충청권), 낙동강(대경권, 동남권), 금강(충청권), 영산강(호남권)

□ 혁신도시 건설 및 공공기관 지방이전 촉진

- 147개 이전대상 공공기관의 이전계획 승인
 - 2011년 말 현재 청사 신축대상 121개 중 63개 기관이 착공하였고, 34개 기관의 부

동산 매각 완료

□ 첨단의료복합단지 조성

- 의료산업 허브 육성을 위해 신서(대구), 오송(충북)의 2개 단지를 지정하고 조성 계획 확정('10.1)

□ 경제자유구역 및 국가산업단지 추가 지정

- 기존 경제자유구역과의 유기적 연계를 통한 시너지효과 창출을 위해 경제자유 구역 추가 지정(3개) : 황해, 새만금·군산, 대구·경북
- 지역 산업기반 확충을 위해 국가산업단지 신규 조성(5개) : 구미, 포항, 광주·전남, 대구, 장항

2.2.3 지방재정 확충 및 자율성 확대

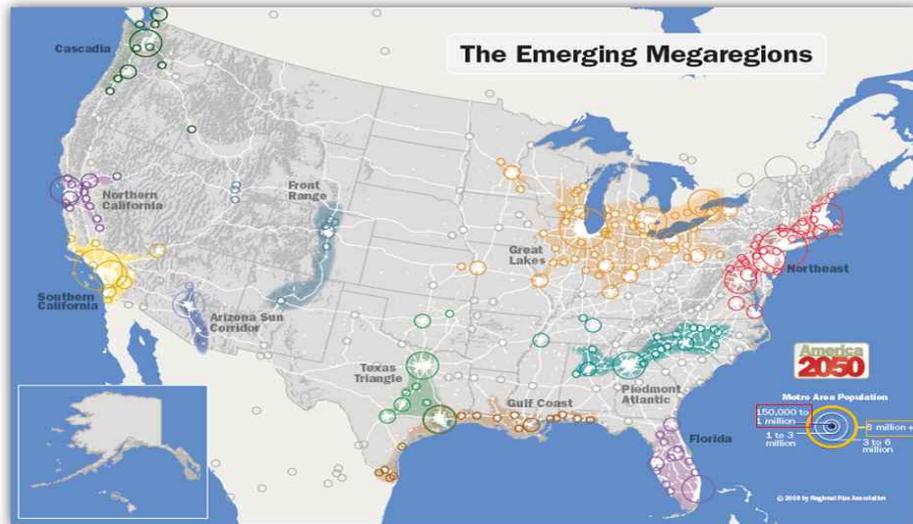
- 지방소득세 및 지방소비세를 신설('10. 1. 1)하여 지방재원 확대에 기여
 - 지방소득세는 소득할 주민세를 지방소득세로 전환
 - 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환
- 지역상생발전기금 신설을 통해 10년간('10~'19년) 총 3조원의 재원을 지방의 일자리창출 사업 등에 활용
 - 수도권 3개 시·도가 지방소비세 중 매년 3,000억원 출연
- 포괄보조금제도를 도입하여 200여개 국고보조사업을 22개 내역사업으로 통·폐합, 지출한도 내에서 지자체 자율적으로 예산 편성
 - 시·도 자율편성사업 18개 및 시·군·구 자율편성사업 4개

3. 주요 국가의 지역정책 동향

3.1. 주요국의 광역경제권 육성 전략

- 세계 주요 국가는 글로벌 경쟁력을 보유한 대도시를 중심으로 권역 내 도시 간 네트워크를 통해 상생발전 도모
 - 광역경제권 정책을 지역경쟁력 제고를 위한 최고의 수단으로 인식
 - ※ Megacity Region(뉴욕권, 런던권, 도쿄권 등)이 글로벌 경쟁의 단위로 부상
- 프랑스에서는 '60년대 이후 수도권(파리) 기능의 지방분산 정책을 추진하였으나 결과적으로는 국가경쟁력의 저하만 초래
 - 이후 분권 정책, 광역권 정책으로 패러다임을 전환하고, 헌법을 개정('03년)하여 '프랑스는 지방분권국가'임을 천명(제1조)
 - 22개 광역경제권을 6개의 초광역경제권으로 개편하는 방안 논의 중
 - 사르코지 대통령은 그랑파리(Grand Paris) 프로젝트를 통해 파리수도권의 경쟁력 강화 추진('09. 4.29 최종안 발표)
 - ※ 파리수도권의 미래비전, 발전전략, 거버넌스 개편 및 총 60조원 투자계획
- 미국은 국가 성장엔진으로 11개의 광역경제권(Mega Region)을 육성하고, 고속 철도를 통해 권역 간 접근성을 제고할 계획

그림 2. 미국의 광역경제권(American 2050 전략)



자료: Regional Plan Association, 2006.

- 중국은 주장삼각주(선전, 홍콩), 창장삼각주(상하이, 난징), 징진지(베이징, 톈진)의 3개 광역경제권 구축으로 국가발전을 선도
- 일본은 8개 광역지방계획권 정책(국토형성계획법 근거)을 추진하고 있는 가운데, 장기적으로 글로벌 경쟁을 위해 1개 초광역경제권 구상
 - ※ 수도권(도쿄)~추부권(나고야)~긴키권(오사카)을 리니어 신칸센으로 연결

그림 3. 중국 및 일본의 광역경제권



3.2. OECD 국가의 지역정책 동향

□ 지역정책의 새로운 패러다임

- 과거의 지역정책은 하향식, 지원 기반, 투자 지향, 지정된 목표지역이 중심이 되는 데 비해, 새로운 정책은 다층적 정부 간 협력, 프로그램 기반, 전체 지역을 대상으로 추진
- 최근에는 경제성장 촉진을 위해 특정 인프라의 지원뿐만 아니라 기업가정신과 혁신, 교육·훈련, 문화, 환경도 포함하는 등 정책 범위를 확대
 - 이를 통해 지역의 내생적 자산의 잠재력과 지역 특유의 네트워크를 적극 활용
- 현재의 지역정책은 기존의 문제에 단순히 대응하기보다는 선제적이고 미래지향적으로 전환
 - 쇠퇴지역 문제에 집착하지 않고 전체 지역을 대상으로 지역의 자산에 토대를 둔 성장잠재력 향상을 중시
- 정책수단에서는 낙후지역 주민에 대한 소득이전이나 개별 기업에 대한 직접 지원에서 벗어나 기술, 정보, 네트워크 인프라 등 기업환경과 지역혁신을 강조
 - 투자유치의 경우 외국인 투자유치보다는 국내기업의 경쟁력 향상을 위해 클러스터 정책, 기업 간 협력 및 지식공유 중시
 - 교통인프라와 산업단지, 과학단지, 기술센터 등 산업인프라는 새로운 정책 패러다임에서도 중요한 요소

표 2. OECD 국가의 지역정책 패러다임 변화

구 분	과거의 패러다임	새로운 패러다임
문제인식	지역 간 소득, 인프라, 고용 등의 불균형	지역경쟁력 부족 및 지역잠재력 미활용
정책목표	지역균형발전을 통한 형평성	경쟁력 및 형평성
정책 틀	문제발생후 대응 방식	지역잠재력의 선제적 활용
- 내용적 범위	제한된 분야 중심의 부문별 접근	폭넓은 정책분야의 통합적·종합적 접근
- 공간지향	낙후지역	전체지역
- 정책개입 단위	행정구역	기능지역
- 시간범위	단기	장기
- 접근방식	단일방식 접근	상황별·지역별 접근
- 정책초점	외생투자 및 이전	내생적 지역자산 및 지식
집행수단	개별기업에 대한 보조금 및 국가 지원	기업환경, 노동시장, 인프라 등 연성자본 및 경성자본 혼합 투자
추진주체	중앙정부	중앙정부 및 지자체, 이해집단 (공공·민간·NGO)

자료: OECD(2010).

□ 새로운 지역발전 거버넌스 모델

- 지역정책의 범위가 확대되고 분권화가 강화됨에 따라 중앙정부 역할이 변화
 - 주요 정책수단의 설계와 전달 역할이 감소하는 대신, 전체를 아우르는 정책틀 마련 및 조정 역할은 증대
 - 중앙정부와 지자체 간, 지자체 상호 간의 정보, 역량, 재정, 행정, 정책의 격차를 완화시킬 수 있는 장치 도입
- 분권화에 따라 지역정책의 설계와 집행에서 중앙정부와 기초지자체 중간에 있는 지역(광역)정부의 역할 중요
 - 지역 수준의 수평적 거버넌스 및 전략계획 수립이 중요하며, 분권화된 지역기구의 역할 증대를 위한 제도개편 추진

- 지역 간 이동성과 경제활동의 상호의존성이 증대됨에 따라 행정구역을 넘는 지자체 간·지역 내 거버넌스가 중요
 - 행정구역과 기능지역의 불일치, 규모의 경제 부족 문제에 대응하여 행정구역 조정과 기능지역 단위의 거버넌스 강화

4. 지역발전정책의 문제점과 개선 방향

4.1 지역발전정책의 문제점

- 다양한 지역발전정책이 추진되고 있으나 가시적 성과 부진, 주민체감 부족, 소수의 추진주체(참여 부족) 등의 문제점 발생
 - 농촌의 경우 사람이 부족하고, 도시와 연계가 취약하며, 산업은 투자대비 효과가 미흡하고, 각종 하드웨어에 과잉투자
- 대다수 지역발전 전략·계획이 실현가능성이 불투명한 장기 비전계획으로 수립되어 현재의 일자리, 삶의 질 문제에는 소홀
 - 대규모 개발사업, 하드웨어 및 전시성 사업, 대기업 중심의 미래성장동력 육성사업, 기초지자체보다는 광역지자체 중시, 연계·협력보다는 개별지역 위주의 정책 추진체계 등에 기인
- 광역경제권 전략을 통하여 지역 간 상생발전을 도모하고 있으나 산업구조, 경제기반 등에서 연계성이 부족
 - 지방경제권 형성에 필수적인 도시권 활성화, 중소도시와 농산어촌을 연계하는 생활권 형성, 광역경제권 연계·협력 미흡
- 수도권과 지방의 관계는 상생·협력보다는 대립·갈등이 지배하여 제로섬 논리에서 벗어나지 못하는 실정
 - 수도권 기능의 지방분산, 수도권 경쟁력 강화를 위한 규제완화, 수도권의 계획적 관리 등이 복합적으로 추진되면서 갈등 지속

4.2. 지역발전정책의 개선 방향

□ 정책기조

- 지역정책의 패러다임을 성장 위주에서 사람 중심, 현재문제 중심, 일자리 중시, 삶의 질 중시, 기초 중심, 상생발전 중시로 전환
 - 공간적으로는 대도시, 중소도시 및 농촌지역, 수도권 등 지역별 잠재력을 토대로 특성화된 발전전략을 추진
- 지역개발 방식도 국책사업 유치 등을 위한 경쟁보다는 자생적이고 연계·협력을 통해 발전할 수 있도록 적극 유도
- 지방의 독자적인 경제권 형성을 위해 광역경제권 대신 도시권, 생활권 등 소경제권 단위로 정책을 추진
 - 지방의 대도시와 거점도시를 중심으로 도시권을 형성하여 광역경제권의 중추거점으로 육성

□ 지역상생발전

- 지역 간 상생발전은 상호 인접하는 지역 간의 연계·협력이 핵심이며, 이웃 지역을 경쟁상대가 아니라 협력의 파트너로 인식
 - 중앙정부의 수직적 배분 정책이 인접 지역 간의 비교를 촉발하고 경쟁과 갈등을 유발하지 않도록 정책집행 시스템도 정비
- 지역상생발전은 지역별 특성화를 기반으로 특화된 지역을 연결하는 공간전략과 중앙정부의 지원이 결합되어 추진될 필요
 - 행정구역을 뛰어넘는 상생 발전을 위해 관관협력, 민민협력을 동시에 추진하고, 지역 간 연계·협력의 모델 개발 및 확산 촉진
- 지역 간 연계·협력에 관한 중앙정부의 관심과 지속적인 관리 필요
 - 상생발전은 지역별 특성화에서 출발하고, 중앙정부는 정책인센티브를 통해 연계·협력을 유도하고 성과의 공평한 배분체계 구축

□ 지역산업 정책

- 지역산업 정책은 내일의 산업을 위한 신기술이나 R&D보다는 오늘의 일자리를 위한 지역기업 육성 및 기업 유치가 중요
 - 대기업, 첨단 R&D 등 미래산업 육성과 함께 중소기업 관련 R&D 및 인력공급 지원 등 현재의 산업 중시
- 지역산업 정책의 핵심과제는 주력산업을 통한 일자리 창출
 - 주력산업 육성을 위해 중소기업 관련 R&D 및 인력공급 지원
- 지역산업 정책과 공간 정책의 조화를 통해 경쟁력 있는 산업클러스터 구축
 - 지역의 시장 및 경제권 형성이 가능한 산업의 애로기술 지원, 기업지원서비스, R&D 및 장비 지원, 인력 양성에 역점
 - 산업입지 정책의 성공 경험을 참고하여 산업단지를 적기에 공급하고, 산업클러스터의 입지 유도 및 기업환경 조성

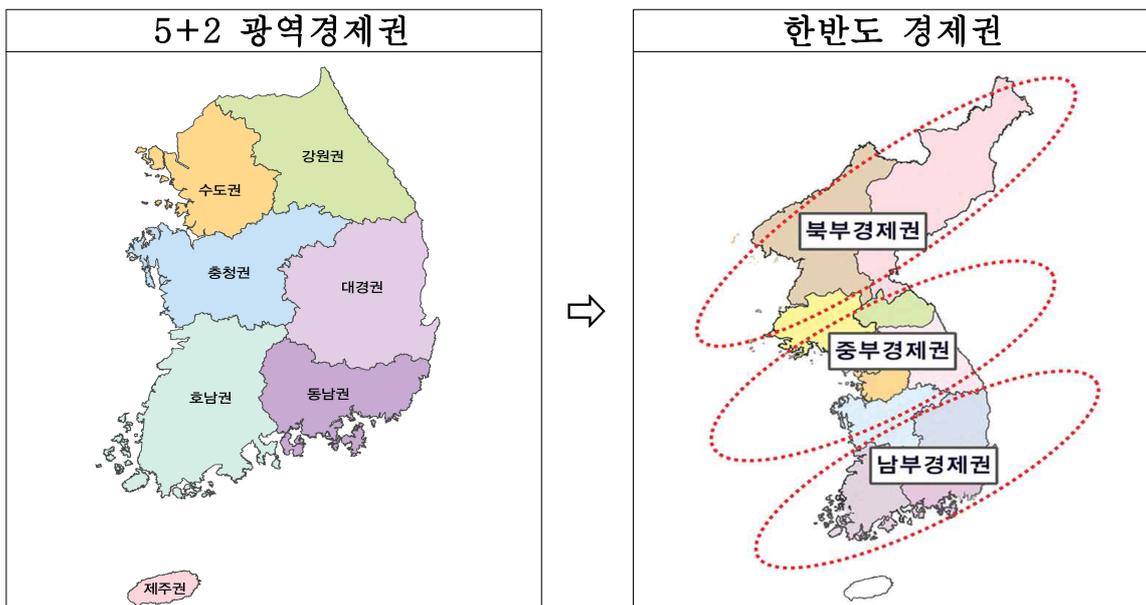
□ 농산어촌 정책

- 농산어촌 정책은 지역에 맞게 특성화하고, 내일의 농산어촌을 이끌어갈 사람들의 삶의 질을 높이는 데 역점
 - 지역공동체를 주도할 수 있는 젊은 도시인구를 유치하고, 귀촌·귀농인구가 적응해서 행복하게 살 수 있도록 정주환경 개선
- 도시와 차별화되는 농산어촌의 삶의 질 향상을 위해 노인인구, 귀촌·귀농인구, 젊은 인구 등 인구적 특성을 감안한 의료, 문화, 레저 수요 충족
 - 농산어촌의 정주체계를 감안하여, 농촌과 도시, 마을과 읍·면 등 지역 간 기능분담체계 구축
- 농산어촌 지역의 자율성과 창의성을 발휘할 수 있는 상향식 지역개발 프로그램 도입
 - 포괄보조금제도 개편 등과 연계하여 상향식 사업 도입 추진
- 농산어촌 정책은 중앙과 지방이 역할을 분담하되, 지방이 중심이 되도록 하고, 중앙정부는 컨트롤타워 역할 수행

□ 글로벌 광역경제권 구축

- 선진국의 거대 광역경제권과 경쟁하고 국가발전을 견인할 수 있는 글로벌 광역경제권 구축을 위한 정책의 전환 필요
 - 글로벌 광역경제권은 최소 인구 1천 만명 이상의 지역으로 행정단위의 단순결합이 아닌 글로벌 경쟁이 가능한 공간단위
- 현재의 5+2 광역경제권을 토대로 시장기능에 의한 권역 간 연계·협력을 강화하고 나아가 통합을 추진하여 공간적 영역을 확대
 - 5+2 광역경제권 => 3개의 글로벌 광역경제권으로 육성
 - ※ 중부경제권: 수도권+충청권+강원권 → 세계 속의 광역경제권
 - ※ 남부경제권: 호남권+대경권+동남권 → 동북아 속의 광역경제권
 - ※ 제주특별경제권: 제주권 → 아·태지역의 관광·휴양·건강 허브
- 통일시대 : 북부경제권(북한지역)을 포함하는 한반도 경제권 구축

그림 4. 한반도 경제권 구축



현장의 시각에서 본 농어촌정책의 새로운 과제

오 형 은 (지역활성화센터)

목 차

1. 서론
2. 사업내용 측면의 문제점과 대안
 - 2.1. 교육사업의 문제점과 대안
 - 2.2. 생활기반조성사업의 문제점과 대안
 - 2.3. 소득지원시설사업의 문제점과 대안
3. 사업방법 측면의 문제점과 대안
 - 3.1. 주민조직화
 - 3.2. 적극적인 공무원
 - 3.3 다양한 거버넌스
4. 결론

현장의 시각에서 본 농어촌정책의 새로운 과제

오 형 은 (지역활성화센터)

1. 서론

- 지난 50년 이후 커뮤니티개발을 시작으로 최근의 권역별종합개발사업까지 농촌 개발정책은 지역주민의 적극적 참여를 유도하기 위한 정신교육과 삶의 질을 높이기 위한 생활기반조성사업과 산업육성을 통한 소득증진 사업을 추진해왔다.
- 특히 2000년에 들어서서는 농촌관광산업을 통해 농외소득을 창출하기 위한 녹색 농촌체험마을과 농촌전통테마마을, 정보화마을사업이 추진되었고 농촌마을의 생활과 생산 공간을 조성하는 농촌마을종합개발사업과 산촌종합개발사업이 추진되었다.
- 2005년 이후는 지역주민의 삶의 질과 귀농·귀촌의 정책이 시작되면서 전원마을 조성사업, 도시민유치지원사업, 신문화공간조성사업 등이 도입·추진되어 농어민만의 정책에서 귀농·귀촌자를 포함한 농촌주민을 위한 정책으로 정책대상을 확대했다. 또한 경관보전직불제를 통해 지역주민 스스로 자원을 관리하고 도시민들에게 농촌어메니티자원의 가치를 알리는 성과도 거두었다.
- 신활력사업은 지자체의 특화된 자원을 테마화하고 농촌지역주민의 역량강화와 리더 간의 네트워크 지역조직화의 기반이 되었고, 지역의 자원을 활용한 지역특화정책을 추진할 수 있는 기반을 만드는 계기가 되었다.
- 2009년에는 균특법 개정에 의해 기초생활권정책 및 포괄보조금제도를 도입하여 '우리 국민이 국토 내 어디에 살든지 최소한의 삶의 질을 보장'한다는 지역개발정책 본연의 목표를 강화하고, 동시에 지자체가 지역의 강·약점을 인식하고 스스로 지역에 맞는 맞춤형 사업을 추진할 수 있는 제도적·예산적 기반을 마련했다.

- 내용적 측면에서 보면 지난 10년간의 일련의 정책들은 지역역량교육, 생활기반 조성과 소득증대의 세 가지 성과를 꾸준히 추구해왔다.
 - 지역역량강화 교육 측면에서 보면 지역 중심의 의제 발굴, 지역주민의 자발적 참여 인식 증대, 사업 참여를 위한 역량강화 교육을 확대해왔다.
 - 생활기반 조성에서 보면 시설 개·보수의 대상이 도로와 주거의 기초시설에서 문화 시설·커뮤니티시설로 확대되었고, 생활기반 조성의 대상도 농민에서 농촌거주자로 확대되었다.
 - 소득향상의 측면에서도 초기 농산업시설기반 위주에서 농촌관광, 체험교육, 농산물 가공·유통으로 확대되었고, 농민이 사용하는 생산기반에서 지역주민과 도시민이 사용하는 시설로 사용자 대상의 인식이 변화하였고, 마을 내 시설에서 지역의 시설을 연합하거나 연계하는 방향으로 발전해 왔다.
- 운영 시스템적 측면에서 보면 지난 10년간의 일련의 정책들은 중앙부처 중심의 일방적 사업지원에서 지역주민의 자발적 참여와 추진주체 구성의 상향식 사업으로 변화되었다.
 - 사업에 참여 의사가 있는 주민들이 사업추진위원회를 결성하여 사업에 공모하고 주민과 지자체의 참여의지를 포함한 현장심사를 통해 사업에 선정되는 과정으로 상향식 정책사업이 추진되어왔다. 사업참여 주체인 추진위원회는 이후 운영위원회 또는 법인으로 바뀌어지면서 보다 적극적인 사업추진의 주체가 되어 조직화되었다.
 - 사업을 유치하기 위해 지방자치단체는 관련 공무원을 교육과 워크숍에 참석시켜 공무원들이 사업을 이해하고 보다 적극적인 태도를 취하도록 격려했다.
 - 사업 선정에 적극적인 태도를 보여왔던 지방자치단체는 사업선정 이후 농어촌공사 등에 사업을 위탁하거나 전문기관 등과 연계하여 농어촌지역개발사업을 추진하는 등 지방중심의 거버넌스를 형성하기 위해 노력했다.
- 이러한 정책 변화는 지역 중심의 내발적 발전론과 네트워크 발전론을 현장에 꾸준히 적용해 온 결과이다. 대부분, 통합적, 상향식의 정책들이 전국의 농어촌에서 진행되어 왔음에도 불구하고 내용과 시스템에서 많은 문제들이 나타나고 있다. 본 발제는 현장에서 나타난 문제점을 정리하여 새로운 과제와 방법을 논의하고자 한다.

2. 사업내용 측면의 문제점과 대안

2.1. 교육사업의 문제점과 대안

- 상향식 사업이 추진되면서 지역주민과 리더를 대상으로 하는 정책 이해 교육은 지나칠 만큼 많이 개최되었다. 초기에 정책 이해, 농촌관광 이해, 외국사례 중심의 교육이 최근 들어 실습형 교육, 맞춤형 교육으로 많이 변화되었으나 여전히 이론 중심의 교육이 지배적이다.
- 1년 단위의 한 개 사업에 평균 4~5회의 교육과 워크샵이 진행되었다. 10년간의 교육이 진행되었음에도 불구하고 대다수의 주민들은 사업을 잘 이해하지 못하고 자발적으로 교육에 참석하지 않고 있다. 게다가 교육 참여에 따른 평가가 시행됨에 따라 중복적인 교육을 받는 리더들의 피로감은 더 높아지고 있다.
- 주민들의 자발적인 참여가 적어지다 보니 대상이 다른 교육임에도 불구하고 동일한 사람들이 반복적으로 교육에 참석해 교육시간을 대체하고 있는 경우도 생겨났다. 자발적 의사가 없다보니 자부담의 교육은 점점 줄고 출장비·교통비·식비까지 지자체 또는 마을사업비에서 지원해야 주민들이 교육에 참여하는 문제도 생겨났다.
- 국내외 연수, 지속적인 교육을 통해 리더들의 생각과 방향은 변화하고 발전되는데 반해 교육에 참석하지 않는 주민들의 생각은 머물러 있어 리더와 주민의 사업에 대한 이해도와 의식의 차이는 더욱 커져 주민과 리더 간의 갈등이 야기되는 원인이 되기도 했다.
- 행정과 민간에서 다양한 교육과 워크샵의 공급 수요가 발생하는데 반해 교육프로그램에 대한 정보가 잘 전달되지 않아 교육의 공급이 적재적소의 수요자를 만나지 못하고 있다. 지자체 역시 지역 내 주민 누가 어떤 교육을 얼마나 받았고 그에게 어떤 역량이 있는지 그의 역량을 어떻게 사용할 수 있는지 알지 못하고 있다. 실제 농림부 인증과정으로 진행되는 체험지도사의 경우도 지자체는 몇몇의 체험지도사가 지역 내에 있는지 파악하지 못하고 있는 실정이다.

- 이제 일방적 교육의 정책사업에서 벗어나 지역에 맞는 대상자에게 적합한 교육이 체계적으로 진행되어야 할 때가 되었다. 지자체 내의 교육생의 현황을 파악하고 교육생의 수요에 적합한 교육이 추진되기 위해 초기에는 교육기획이 필요하다. 기획을 바탕으로 특화된 맞춤형 교육이 추진되어야 한다.
- 사업을 추진하기 위한 역량교육도 중요하지만 주민들의 삶의 질을 높이는 교양, 문화, 예술 교육도 중요한 농어촌주민들의 교육수요 중 하나이다. 노령화와 귀촌인의 증가를 고려하여 교육의 내용도 작물재배와 사업추진을 위한 교육에서 확대되어 보다 인문, 환경, 문화, 예술, 취미생활 등 평생교육 프로그램이 추진되어야 한다.
- 민간의 교육공급도 초기에 비해 많이 늘어났다. 농어촌지역의 다부문의 사업 수요에 맞춰 체험지도, 마을해설, 음식개발, 농식품가공, 마을기업 경영과 회계, 조직화, 포장재 개발 등 다양한 교육 프로그램이 개발되었다. 다양한 수요에 대응하기 위해서 민간이 보다 적극적으로 다양한 교육프로그램을 개발하고 참여할 수 있는 교육시장을 형성하도록 농어촌민간교육시장을 지원해야 한다.
- 한편으로는 교육생들이 기존의 무료교육, 심지어 교육 참여에 따르는 제반 경비까지 제공하는 보조금교육에서 벗어날 수 있도록 교육 자체에 지원하기보다 교육 이후 교육성과 시행을 지원하는 제도와 정책이 필요하다. 예를 들면 체험지도사 교육과정의 경우 교육예산 지원보다는 방과후프로그램 지도사 인증 또는 청소년지도사 대체와 체험지도사 활동비 지원이 적합하다.
- 자발적 의사에 의해 교육을 받은 사람들의 경우는 변화된 상황에 맞춘 재교육을 요구하고 있다. 한 번의 교육이 아니라 정기적인 재교육을 위해서는 재교육 대상자를 선별하는 기준과 교육생들의 활동 실적을 평가하는 것이 중요하다. 이러한 교육생의 모니터링은 행정보다는 지역 내 활동 주체의 조직화로 이루어지는 것이 적합하다. 지역의 자원을 활용하는 주체를 지속적으로 관리하기 위한 스스로의 민간조직을 양성하기 위한 정책이 필요하다.

2.2. 생활기반조성사업의 문제점과 대안

- 지난 50년의 농어촌지역개발사업으로 농촌지역의 도로, 상·하수도, 전기, 주택이 과거보다 많이 개선되었다. 도로와 전기는 산촌마을 외딴집까지 연결되어 있다고 해도 과언이 아닐 만큼 좋아졌다.
- 생활기반시설 조성사업은 지역의 지속가능성과 경제·사회·문화 환경의 종합적 개선을 지향하는 복합적인 사업이며, 지역주민을 유지하여 농어촌을 지속되게 하는 중요한 사업이다. 지난 10년의 사업이 과거 농민들을 위한 생활기반 조성이었다면, 최근에는 귀농·귀촌인 더 넓게는 주말에만 농촌에 거주하는 도시민까지를 고려한 국민들의 생활기반조성으로 변화하고 있다.
- 그러나 과소화로 인해 빈집이 마을 내 곳곳에 방치되어 있고, 주택의 변화로 농촌마을 풍경은 옛 모습을 잃었다. 면소재지는 경제중심지의 기능을 잃어 잡화점, 식당 등의 생활지원시설은 사라져 가고 있고, 의료·보건·복지·문화의 기능은 읍소재지에서도 만나기 힘들어지는 것이 현실이다. 귀농·귀촌정책이 시행되었고 실제 귀농·귀촌인이 증가하고 있지만 생활에 필요한 기반시설의 부족으로 생활의 불편함을 호소하는 것이 현실이다.
- 지난 10년의 농촌관광, 농촌마을종합개발사업들이 소득에 더 비중이 가 있어 실제로 마을주민들이 필요한 시설을 조성하는 일은 등외로 밀려났다. 또한 생활기반시설이 조성되었다 하더라도 마을 또는 면단위 주민들의 소비 규모로 운영되기 어려운 현실에 접해 많은 질타를 받기도 했다. 노인들의 필요에 의해 만들어진 면소재지 목욕탕이나 모내기철 공동식사를 위해 조성된 주민공동식당 계획에 대해 전문가들은 운영·관리의 어려움을 지적하고 있다.
- 홍성군 홍동면의 사례를 통해 주민 스스로가 필요로 하는 시설을 주민 스스로가 만들고 주민이 스스로 소비하는 가능성을 엿볼 수 있다. 주민 스스로가 필요한 시설을 주민들이 출자하여 만들고 주민들이 소비하는 생활기반시설들에 커뮤니티비즈니스형 운영방식이 접목되어야 한다. 보육·탁아시설, 방과후수업의 체험형 학원, 이발소, 세탁소, 목욕탕, 마을식당, 재활용가게, 장남감과 책방, 독거노인 돌봄센터, 마을버스사업, 다문화카페 등 다양한 작은 규모의 커뮤니티비즈니

스 모델이 필요하다.

- 생활기반시설과 서비스는 농촌을 유지하는 중요한 요소이다. 생활기반이 유지되기 위해서는 생활기반 시설조성사업보다는 생활기반 서비스사업에 적극적인 지원이 필요하다. 예를 들어 공공시설에 식당을 지어 기초생활수급자들과 독거노인분들에게 식사를 제공하는 것보다 권역 또는 읍·면단위의 부녀회 중 사업주체를 발굴하여 노인분들에게 식사를 대접하고 장을 대신 봐주고 고령자를 위한 사회참여 프로그램을 제공하고 돌보미 사업을 연계하는 등의 커뮤니티비즈니스 지원 정책이 필요하다.
- 아름다운 농어촌, 자연환경·경관이 관리되는 농어촌은 모두가 살고 싶어 하는 거주지이다. 주민이 참여하여 경관을 가꾸고 매뉴얼과 조례로 체계적으로 관리되는 농어촌경관을 만들기 위한 정책이 필요하다. 지금의 경관작물 중심의 직불제에서 한걸음 더 나아가 농촌자원을 관리하는 활동에 대한 직불제가 시행되어야 한다.
- 다양한 커뮤니티비즈니스가 시도되어 귀농·귀촌인들이 역할을 가지고 지역에서 활동할 수 있도록 지원하는 것도 중요하다. 이들의 수요를 파악하고 지역이 필요로 하는 사업에 귀농·귀촌인들이 적재적소에 매칭될 수 있도록 하려면 귀농·귀촌인들을 유치하고 지원하는 귀농·귀촌센터 사업이 시·군에 활성화되도록 중앙정부가 적극 노력해야 한다.

2.3. 소득지원시설사업의 문제점과 대안

- 녹색농촌체험마을, 전통테마마을, 농촌마을종합개발사업, 산촌종합개발사업, 정보화마을사업 등 지난 10년간의 농촌마을사업의 대부분은 농촌주민 특히 농민들의 농업 외 소득 창출을 목적으로 진행되어 왔다.
- 농촌관광을 위해 농가민박, 농가식당, 체험센터, 마을펜션 등이 지어지고 운영되었다. 실제로 많은 도시민이 농촌관광, 농촌체험에 참여하였고 예상보다 빨리 농촌관광 시장은 성장하여 많은 소비자를 가지게 되었다. 참여하는 농가의 일부 소득이 되기도 했다. 한드미, 토고미, 문당리, 부래미 등의 체험마을의 소득, 방문객, 브랜드의 성과는 많은 농촌마을이 농촌체험사업에 참여하는 견인차 역할

을 하였다.

- 마을과 지자체의 농산물직거래, 농산물 가공판매사업도 추진되어 쌀과 잡곡, 과일 등의 직거래 판매가 늘어났고, 직거래 농가와 작목반들의 소득이 높아졌다. 평창 대하리의 곤드레나물 축제처럼 그간 팔지 못했던 농산물을 축제나 체험행사를 통해 도시민에게 직접 판매하여 주민들의 소득을 올리는 성공사례도 나타났다.
- 농가민박들이 네트워크되면서 평창, 전남, 금산은 농가민박협의체를 만들어 상품을 관리하고 마케팅하기 시작하는 조직화의 사례를 보여주었으며, 농촌관광사업군 간의 연합마케팅의 잠재력을 드러냈다.
- 농촌마을종합개발사업을 통해 여러 마을이 연합하여 농산물을 가공하여 직거래하는 사례도 등장하였고, 유기농쌀을 이용한 누룽지 가공·판매, 체험상품의 연계판매 등의 권역 내 마을 간 연계사업도 성과를 보여주었다.
- 그러나 방문객의 성향, 방문일수 등의 수요를 고려하지 않고 전국에 많이 만들어진 농촌체험센터는 사용되지 않고 방치되고 있고, 심지어는 기본전기료, 겨울철 동파에 따른 관리비 등의 어려움을 겪으며 단전을 하는 사례도 나타나고 있다. 성공한 마을에 만들어진 시설물만 벤치마킹하면서 잘못된 선진사례 따라하기의 폐해도 나타났다.
- 마을 내 민박, 체험시설, 마을펜션, 마을식당은 지속적인 소비자가 없어 힘들게 관리하고 있는 반면, 가끔씩 방문하는 소비자는 낮은 품질의 시설과 서비스로 실망하여 재방문하지 않는 악순환이 반복되기도 한다. 농촌관광과 농촌체험의 수요시장은 성장하였음에도 불구하고 회전율이 낮은 농촌마을의 시설들은 회전율이 높은 일반 민간시장의 농촌체험상품보다 경쟁력이 낮아지고 있다.
- 농산물가공시설 역시 마을 내 농산물이 생산되는 시기, 참여농가의 생산량, 가공 후 판매 가능한 시장에 대한 충분한 고민 없이 마을 내 자원의 가능성에 의존하여 규모를 결정한 이후 사업에 어려움을 겪는 사례도 나타나고 있다. 초기 운영자금을 확보하지 못해 방치되기도 하고, 운영자금을 출자할 몇몇 주민들과 마을 전체 주민들 간의 시설운영에 따른 합의가 이루어지지 않아 방치되기도 하였다.

- 소득사업은 사업주체가 사업 전에 시장성 있는 사업을 준비하도록 창업보육을 1~2년 정도 진행한 후 시설지원을 하는 것이 바람직하다. 창업보육을 통해 농어촌 소득사업을 추진하는 리더를 CEO로 양성한 후 사업비를 지원하는 선교육 후지원 방식이 필요하다. 작은 민박도 숙박사업이 기본적으로 가져야 할 창업교육이 이루어진 후 시설이 투자되고 운영되는 것이 바람직하다.
- 소득사업은 상품과 서비스의 지속적인 생산과 판매가 이루어져야 하는 어려움이 있어 판매처를 확보하는 노력이 무엇보다 중요하다. 농촌체험마을의 경우는 인근지역의 초등학교, 유치원 등과의 교류와 생태학습에 꾸준히 참여하는 시민단체와의 교류를 위한 제도적 지원이 필요하다.
- 소득사업은 사업주체의 역량이 무엇보다 중요하다. 사업을 추진하는 대표의 경영능력과 참여하는 주민들의 주인의식, 책임과 성과배분을 기초로 하는 참여가 구조화되어야 한다. 지난 10년간 꿈꾸온 마을주민 100% 참여의 한계를 명확하게 인식하고 있다. 몇몇 리더의 경영권 확보, 참여 의사가 있는 주민들의 일자리, 성과를 통한 마을과 지역의 간접적 성과배분이 가능한 경영주체가 농어촌 사업에서도 인정되어야 한다.
- 소비자와 공급자를 지속적으로 연결하는 지원조직양성 정책이 필요하다. 마을이 학교를 유치하기 위해서는 학년별 적합한 프로그램에 대한 홍보도 필요하지만 학교를 유치하기 위해 20개 이상의 서류를 갖추어야 한다. 지역 내 체험마을을 학교에 홍보하고 방문을 위한 사전·사후의 행정절차를 지원하고 학생의 규모에 따라 몇 개 마을을 연합하여 유치하는 프로그램을 운영하기 위한 지역 내 지원조직이 필요하다. 소비자와 생산자를 연결하고 농어촌의 사업주체에 인력, 정보, 자금을 소통하는 중간지원조직을 육성하고 지원하는 정책이 필요하다.
- 지역 내 중복되는 소득시설이 조성되고 있음에도 불구하고 지자체는 어떤 시설이 중복되어 진행되고 있는지 알지 못한다. 지역 전체의 통합적 계획을 근거(기초생활권 기본계획, 시·군토지이용계획)로 소득시설 중복의 폐해를 없애고 연계하는 계획을 수립해야 한다.

3. 사업방법 측면의 문제점과 대안

3.1. 주민조직화

- 사업참여 주체는 추진위원회는 이후 운영위원회 또는 법인으로 바뀌면서 보다 적극적인 사업추진의 주체로 조직화되었다. 현재는 영농조합법인으로 사업조직화가 되는 경우가 많은데 앞으로는 협동조합, 농업회사, 사회적기업, 유한회사, 사단법인, 법인으로 보는 단체등 사업의 특성에 따라 다른 방식의 조직화가 이루어져야 할 것이다.
- 지난 10년간의 사업 성과로 주민들은 상향식 사업 계획의 방법을 인식하게 되었다. 스스로 계획하고 준비하여 학습을 기초로 사업을 신청해야 하며 이후에도 주민들이 스스로 사업을 운영해 나가야 함을 인식하게 되었다.
- 그러나 여전히 사업에 선정되기 위한 추진위원회 결성이 이루어지고 있고, 책임을 지는 주민이기보다 권한을 가지기를 원하는 주민들이 많아지고 있다. 주민들이 스스로 발의한 사업임에도 불구하고 문제가 발생하면 책임을 리더나 행정 외부 전문가에 돌리려 하고 실제로 사업운영이 잘 되지 않으면 관리책임을 위임하기도 한다.
- 주민조직화 과정에서도 사업 초기에는 귀촌한 사람들을 적극적으로 참여시켰다가 사업 이후에는 오랜 기간 마을에 거주하지 않았다는 이유로 배제하는 등 조직화할 주민 대상에 대해서도 폐쇄적 사고를 가지고 있음을 발견할 수 있다.
- 주민조직화의 과정은 민주적 회의방법 등을 기초로 많은 훈련의 과정으로 달성되어야 한다. 사업에 참여하는 주민들이 보다 민주적인 방법으로 회의하고 결정하고 결정한 것을 유지하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 현장에서 밀착하여 꾸준히 컨설팅하고 사업과 실습을 통한 학습을 해나가는 교육과정이 필요하다. 현장형 교육과 컨설팅이 가능해지려면 오랜 기간 주민들과 관계를 맺어나갈 행정담당자나 현장활동가가 필요하다.

- 희생하는 착한 리더를 강요하는 시기는 이미 지났다. 이제는 지역의 문제를 해결하고자 하는 의지와 바른 방법과 생각을 가지고 책임을 지는 동시에 성과를 가져갈 수 있는 경영전문가를 양성해야 할 시점이다. 사업리더가 성과를 공유하는 것에 대한 주민들의 반감이 여전히 높은 현 시점에서 기존의 마을대표와 사업리더를 다르게 인식하고 사업리더를 경영전문가로 자리매김할 수 있도록 하는 정책마케팅이 필요하다.
- 여러 주민협의체 간의 연계를 통해 공동의 문제를 논의하는 연합체가 필요하다. 현재 체험마을의 경우 광역지자체 단위의 체험마을협의회가 결성되어 공동의 문제를 논의하고 해결하기 위한 방안을 모색하고 있지만, 현재는 체험마을대표자의 모임 정도에 그치고 있는 한계가 있다. 지역 내 동일한 사업군들 간의 협의체가 전문적이고 적극적인 중간지원조직의 역할을 할 수 있도록 인력과 예산 지원이 필요하다.

3.2 적극적인 공무원

- 최근 도입된 균특법 개정에 의한 포괄보조금제도 이후 이전의 중앙부처 중심의 공모전 방식이 줄어들었다. 이로 인해 주민들이 사업에 선정되기 위해 진행되었던 주민교육, 예비계획 참여 등의 과정도 같이 줄어들고 있다. 이전보다 더 준비되지 않은 권역과 마을이 사업의 대상지가 되며 행정담당자의 주도로 사업이 추진되고 있다.
- 잘 준비된 지자체는 지역의 자원을 분석하고 마을과 주민의 역량을 평가하여 그에 적절한 사업들을 매칭시키는 반면, 준비되지 않은 지자체는 면단위로 나눠 주는 방식으로 사업대상지를 선정하고 있어 이후 주민의 자발적 관리가 필요한 사업을 초기부터 회피하고 있다.
- 그간 10년간의 농촌정책사업을 추진하기 위해 중앙정부는 지방자치단체의 관련 공무원을 교육과 워크숍에 참석시켜 사업을 이해하게 하고 보다 적극적인 태도를 취하도록 격려했다. 중앙정부의 사업선정과 예산배정의 역할이 줄어든 지금 중앙정부의 정책워크숍에 참여하고 학습하는 기회도 줄어들었고, 담당자는 몇 년 단위로 계속 바뀌고 있어 공무원의 사업이해도 여전히 낮은 상황이다.

- 농어촌정책과 관련한 담당과도 나누어져 있어 농림수산식품부의 농촌정책 관련 담당과 간의 정보교환도 원활하지 않으며, 타 부처의 유사 관련 정책에 대한 정보교류는 거의 일어나지 않고 있다.
- 사업선정을 위한 평가나 사후 성과 평가의 경우에도 농어촌정책의 본질인 지역 주민 참여의 내발적 발전을 위한 중·단기적 계획, 주민참여도 증진, 참여주민의 역량강화, 지역생활기반 개선, 소득향상 등의 본질적 사업목표의 달성보다 정량화된 평가기준에 맞는 행정서류를 만드는 일에 행정담당자의 역할이 집중되어 있다.
- 지자체의 농촌지역에 대한 단위사업들을 총괄하는 토지이용계획을 포함한 지자체 중·장기 발전계획에 대한 사전계획단계를 제도화하여야 한다. 또한 계획수립방법에 있어서도 주민들이 발의한 사업의제가 충분히 검토되어 계획에 반영될 수 있도록 계획단계별 방법을 제도화하여야 한다. 이를 위해 단순한 주민공람의 차원을 넘어 의견을 개진할 수 있는 워크숍, 토론회, 교육 등의 다양한 주민참여 프로그램이 고려되어야 한다.
- 농림수산식품부도 평가를 위한 평가가 되지 않도록 행정서류의 평가에서 벗어나야 한다. 사업 초기에 사업신청 주민들을 현장에서 만나 주민간담회 등의 방법을 통해 평가하거나 예비 사업대상 주민들의 경진대회 등의 프로그램을 통한 활동 평가가 필요하다.
 - 현재 사전평가를 위한 행정서류 항목은 현재 약 20개이며, 두 시간 남짓한 현장평가 시간을 효율화하기 위해 지자체는 관련 서류를 다시 구성하고 항목별 20페이지 가까운 평가자료를 작성하고 재구성하는 데 한 달 이상의 시간을 투여하고 있는 현실이다.
 - 행정서류를 평가하는 일에서 벗어나 제안한 사업의 지역성, 주민들의 의지, 리더의 조직화능력을 평가하는 등 평가의 본질을 찾기 위해 행정서류를 간소화하고 현장에서 주민들을 만나 면담을 통해 평가하는 정성적 평가가 도입되어야 한다.
 - 사업 이후 성과 평가는 평가보다는 모니터링과 컨설팅으로 연결될 수 있도록 체계화해야 한다. 모니터링과 컨설팅은 매번 새로운 전문가가 투입되기보다 초기부터 참여하는 전문가가 지속적으로 참여할 수 있는 예산과 제도가 고려되어야 한다. 현재의 총괄계획가 제도는 계획단계에서만 참여하고 있어 한계가 있다.
- 중앙부처의 관련 정책담당자 간의 소통과 지자체 관련 부서 담당자 간의 소통이

이루어질 수 있는 간담회나 심포지엄 등의 프로그램이 필요하다. 또한 참여할 의사가 있는 지역주민, 지역 활동가, 전문가기관 등 민간에게도 정책정보를 제공하는 온라인 채널을 만들고 지속적으로 운영할 조직이 필요하다.

3.3 다양한 거버넌스

- 지난 10년간 중앙부처의 공모방식의 상향식 농촌정책과 사업들은 한국농어촌공사와 관련 민간기관들을 육성하는 데 기여하였다. 지방자치단체는 국책사업에 선정되기 위해 다양한 전문가, 관련기관, 민간업체, 공사등과 협력을 해왔다. 이러한 과정은 농촌개발의 다차원적 네트워크 형성의 중요성을 잘 보여주었다.
- 그럼에도 불구하고 이 과정들은 합리적인 과정으로 발전되지 못한 아쉬움이 있다. 단순히 전문지식을 동원하거나 사업에 선정되기 위해 정책의 정보를 제공받는 관계이거나 선정을 위해 외부 전문기관에 용역을 발주하는 정도의 단기적, 일방적 관계를 형성하는 한계에 머물러 있다.
- 선정 이후 권역종합정비계획은 많은 경우 한국농어촌공사에 일괄위탁을 주는 방식으로 지자체가 처리하고 있다. 이 사업이 농어촌공사 본사와 중앙부처와 지속적이고 복잡한 협의과정, 5년이라는 사업기간, 주민참여와 갈등을 조정해야 하는 어려움이 많음에도 불구하고 지자체는 평균 5개 이상의 권역 사업을 추진하고 있고 이를 담당하는 담당자는 1명 남짓이기 때문이다.
- 선정 이후 사업이 진행되는 과정에서의 행정과 주민, 전문가, 전문업체, 한국농어촌공사, 농협 등의 관련 기관과의 거버넌스는 사업의 성과를 결정짓는 중요한 요인이 될 것이다. 단순한 전문지식을 얻는 단계를 넘어 주민들과 관계를 가지고 사업의 목표와 세부사업들의 방향성이 맞는지 여부를 지속적으로 점검·평가하고, 이를 바탕으로 지역 전체의 성과를 파악하고 지자체 정책의 개선방안을 발굴하는 관련기관이 되도록 노력해야 한다.
- 사업단계에서부터 사업운영단계 이후 관리단계에 이르기까지 지속적인 거버넌스가 작동하기 위해서는 관련기관 협의체가 구성되고 역할과 활동프로그램이 부여되어야 한다. 초기단계의 거버넌스는 주민위원회가 주축이 되어 그룹을 형성하는 경우보다는 행정이 참여하는 재단법인의 중간조직이 주축이 되는 것보다 효율적인 것으로 보인다. 중간지원조직인 법인의 전문적인 운영을 위해 마

을만들기 타운매니저제도를 적극적으로 검토해볼 필요가 있다.

4. 결론

- 지난 10년의 농어촌지역개발을 돌아보면 성과도 있었지만 아쉬움과 반성해야 할 점이 많이 있다. 그 가운데 가장 중요한 것은 농어촌지역개발 본래의 정체성이다. 지역사회가 요구하고 필요로 하는 것에 걸맞는 농어촌정책의 방향과 방법을 다시 확인해야 한다.
- 농어촌정책의 대상은 농촌이지만 정책의 수요자는 농민에 국한되어 있지 않다. 농촌에서 휴가를 보내거나 고향을 방문하거나 이후에 농촌에 귀촌하고자 하는 잠재수요자인 국민 모두가 농촌정책의 수요자임을 잊어서는 안 된다.
- 농어촌정책의 내용은 농업기반을 조성하는 것에 국한되어 있지 않고 다양한 경제활동, 주거, 환경, 복지, 교육, 문화, 예술, 생활기초서비스 인프라 등 다양한 분야로 확대되었다. 다부문의 사업이 발굴되고 추진되도록 해야 한다.
- 그간 단일 사업들로 진행되어 온 농어촌정책사업을 지자체가 포괄하고 통합적이고 체계적으로 계획하고 추진해 나갈 수 있는 조직화, 제도화가 필요하다.
- 지역주민- 행정- 전문가 간의 커뮤니케이션이 가능하도록 이해관계자 각각의 자발적 역량을 만들고 이들의 관계를 만들고 협력할 수 있는 다양한 프로젝트와 프로그램이 만들어져야 한다.
- 농어촌정책은 지역주민, 정책담당자, 전문가 그룹이 요구했던 내발적 발전, 삶의 질이 담보되는 농촌, 지속적이고 환경적인 국토 관리의 본래적 정체성을 이루어야 한다. 이에 중앙정부는 사업을 추진하기보다 제도나 시스템을 만들고 그 과정을 국민에게 알리고 성과를 국민과 공유하는 정책을 추진해야 한다.



MEMO...





MEMO...





MEMO...





MEMO...

