

농정 이슈 심층토론회
농정, 새로운 전략이 필요하다

농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자

2012. 10. 04

KREI
한국농촌경제연구원

【농정 이슈 심층토론회】 전체 일정

구분	일시	주 제	좌 장	발표자
제1차	8.30(목) 15:00	식량안보의 개념부터 바꾸어 보자	권용대 (충남대 교수)	최지현 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
제2차	9.06(목) 15:00	농산업경쟁력, 전략을 재점검 한다	서종석 (전남대 교수)	김연중 (한국농촌경제연구원 연구위원)
제3차	9.13(목) 15:00	농가소득·경영안정화, 이렇게 접근해야한다	이태호 (서울대 교수)	박준기 (한국농촌경제연구원 동향분석실장)
제4차	9.20(목) 15:00	농산물 유통구조의 혁신이 필요하다	양승룡 (고려대 교수)	황의식 (한국농촌경제연구원 식품유통연구부장)
제5차	9.27(목) 15:00	다문화·100세 시대의 농촌복지 정책을 제안 한다	김정호 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)	박대식 (한국농촌경제연구원 농촌정책연구부장)
제6차	10.4(목) 15:00	농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자	윤원근 (협성대 교수)	성주인 (한국농촌경제연구원 연구위원)
제7차	10.11(목) 15:00	조화·상생의 산림비전을 실현 하자	김지홍 (강원대 교수)	석현덕 (한국농촌경제연구원 산림정책연구부장)

【제 6차 심층토론회】 세부 일정

■ 세부 주제: 농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자

■ 기간 및 장소

- 기 간: 10월 4일(목) 15:00~18:00
- 장 소: 한국농촌경제연구원 대회의실

■ 토론회 일정

15:00~15:10 개회사

이동필(한국농촌경제연구원 원장)

15:10~15:30 주제발표: 농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자

성주인(한국농촌경제연구원 연구위원)

15:30~18:00 종합토론

좌 장: 윤원근(협성대학교 교수)

지정토론자:

김영수(농식품부 농어촌정책과 서기관)

김정연(충남발전연구원 선임연구위원)

유정규(지역재단 운영이사)

이영주(한국농어민신문 부국장)

이원섭(지역발전위원회 정책연구팀장)

최수명(전남대학교 교수)

* 토론자는 가나다순임.

※ 플로어 토론 포함

18:00~ 폐회

< 목 차 >

1. 주제발표 : 농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자 3
2. 토론요지..... 45

농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자

성주인 연구위원

농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자

2012. 10. 4

한국농촌경제연구원

- 목 차 -

1. 농어촌의 여건 변화	7
1.1. 농어촌 마을의 정주 여건 개요	7
1.2. 구성원 다양화 등 농어촌 지역사회의 변화	12
2. 기존 정책의 진단	17
2.1. 농어촌정책의 성과	17
2.2. 기존 정책의 한계	21
3. 정책의 기본 방향	26
3.1. 정책 여건의 변화와 향후 전망	26
3.2. 정책의 기본 방향	30
4. 주요 정책 과제 및 쟁점	32
4.1. 계획적 농어촌 정비를 위한 제도 개선	32
4.2. 도농복합정주공간 형성을 위한 지역개발사업 추진	36
4.3. 농어촌의 환경·경관 보전과 자원 관리	39
4.4. 농어촌의 지역발전 역량 강화와 민간 주체 육성	41
< 참고문헌 >	44

1. 농어촌의 여건 변화

1.1. 농어촌 마을의 정주 여건 개요

- 농어촌 마을의 과소화·공동화가 지속되고 있으며, 마을의 공동체 기능도 약화되는 추세이다.
- 행정리 단위로 집계한 결과 전체 마을의 8.5%인 3,091개가 2010년 기준 과소화 마을(행정리당 20호 미만 기준)로 집계된다. 2005년 2,048개로 집계되는 과소화 마을이 5년 사이에 1천 개가 넘게 늘어난 것이다.
- 과소화 마을들은 자매결연, 체험관광, 농림수산물 직거래, 음식물 판매 및 숙박 등의 도농교류 활동이 취약하여 경제 다각화 수준이 낮다. 또한 작목반, 농업법인 등 생산자조직의 구성이 부진하게 나타나는 등 전반적으로 마을 공동체 기능이 취약한 것으로 나타난다(성주인, 채종현 2012).

표 1. 인구 과소화 마을(20가구 미만) 현황

단위: 개, %

구 분	도농복합시 지역			군 지역			전체
	읍	면	소계	읍	면	소계	
2005년	59 (1.9)	639 (5.6)	698 (4.8)	111 (2.5)	1,239 (7.3)	1,350 (6.3)	2,048 (5.7)
2010년	99 (3.3)	879 (8.4)	978 (7.2)	286 (5.5)	1,827 (10.3)	2,113 (9.2)	3,091 (8.5)

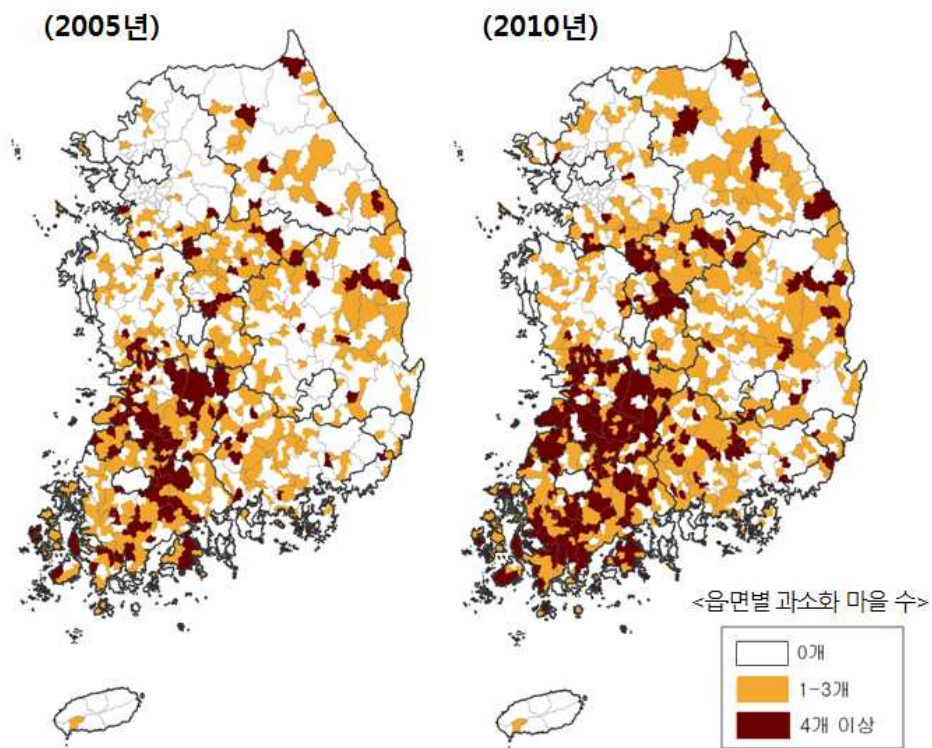
주: ()안은 해당 지역 전체 마을 수 대비 과소화 마을 수 비중

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 년도; 성주인·채종현(2012) 재인용.

- 과소화 마을은 대도시 주변을 제외한 농어촌 지역 전반으로 확대되는 추세인데, 이러한 경향은 앞으로도 지속될 가능성이 높다.
- 2005년에는 과소화 마을이 한 개 이상 분포하는 읍·면이 전체 읍·면 중 약 47%인 661개였다. 그런데 2010년에는 전체의 63%인 884개 읍·면에 과소화 마을이 있는 것으로 집계되고 있다.

- <그림 1>에 나타난 바와 같이 과소화 마을은 전북 및 전남의 분포 비율이 높다. 그런데 <표 2>를 보면 강원, 충남, 경북 등은 일반마을의 평균 자연마을 개수가 타 시·도보다 높게 나타나고 있다. 따라서 이들 시·도의 산간부 마을 중에는 과소화 마을로 집계되지 않았지만 사실상 과소화 마을과 다름 없는 곳들이 상당수 포함되어 있다고 판단된다.

그림 1. 읍·면별 과소화 마을의 변화 추이



자료: 성주인·채종현(2012)

표 2. 행정리별 평균 자연마을 수(시·도별 비교)

단위: 개

시·도	가구 수 기준 행정리 구분			전체
	과소화마을 (20가구미만)	일반마을	대규모마을 (150가구이상)	
특광역시	1.38	1.77	1.23	1.58
경기도	1.35	1.79	1.43	1.68
강원도	1.54	2.22	1.36	2.05
충청북도	1.56	2.05	1.23	1.91
충청남도	1.59	2.52	1.75	2.39
전라북도	1.29	1.42	1.12	1.38
전라남도	1.32	1.55	1.27	1.51
경상북도	1.62	2.16	1.56	2.07
경상남도	1.27	1.64	1.40	1.58
제주도	1.00	1.47	2.40	2.08
전 체	1.37	1.87	1.46	

주: 2010년 농업총조사 지역조사 원자료의 행정리별 자연마을 개수에 대해 마을 유형별
평균값을 산정

자료: 성주인·채종현(2012)

- 마을의 과소화·공동화 진행과 함께 농어촌에 빈집이 증가하고 있는데, 이를 통해 마을의 생활환경 여건이 열악하다는 점을 짐작할 수 있다.
- 통계청의 주택총조사 결과에 근거할 때 읍·면당 평균 빈집 수(단독주택으로 12개월 이상 빈집을 기준)는 2005년 69.7호에서 2010년 86.1호로 전반적으로 증가하였다.
- 고령화 정도가 심한 읍·면일수록 빈집은 더욱 늘고 있는데, 2000년 기준 초고령 읍·면의 경우 2010년에는 평균 빈집 수가 90.1호로 타 읍·면 유형보다 더욱 많은 수가 분포한다. 초고령 읍·면은 가구 100호당 빈집 수 역시 8.0호로서 전체 평균(3.6호)을 크게 상회하는 것으로 나타났다.

표 3. 12개월 이상 빈집 수 변화

단위: 개소, %

구분		읍면별 평균 빈집 수			100호당 빈집 수		
		2005년	2010년	증감량	2005년	2010년	증감율
2000년 기준 읍면 구분	일반읍면	40.8	53.2	12.5	0.41	0.42	2.9
	고령(화)읍면	66.7	83.0	16.2	2.23	2.50	12.3
	초고령 읍면	73.4	90.1	16.7	6.36	8.00	25.8
전체		69.7	86.1	16.4	3.20	3.63	13.4

주: 1) 일반읍면은 고령화율 7%미만인 읍면을 의미함

2) 고령(화)읍면은 고령화율 7%이상 20%미만인 읍면으로서 고령화 사회(7% 이상)와 고령 사회(14%이상)의 개념을 모두 포함함.

3) 초고령 읍면은 고령화율 20%이상의 초고령 사회를 의미함.

자료: 성주인·채종현(2012)

- 과소화 마을은 다른 일반 마을에 비해 공동체 단위의 각종 활동 여건도 열악하여 앞으로도 마을 활성화를 위한 활로를 찾는 데 어려움이 예상된다.
- <표 4> 및 <표 5>에 제시한 바와 같이 생산자 조직의 구성이 저조하며, 각종 도농교류활동 참여 비율도 낮은 것으로 나타난다.

표 4. 마을의 생산자 조직 구성 현황

단위: 개, %

구분	총 마을 수	
		생산자 조직 구성 마을
과소화 마을	3,091	798 (25.8)
일반마을	29,097	12,341 (42.4)
대규모 마을	4,308	864 (20.1)
전체	36,496	14,003 (38.4)

주: 1) 생산자조직에는 ‘영농조합법인, 농업회사법인, 작목반(논벼, 채소, 특용·약용 작물, 화초·관상 작물, 과수, 기타(축산))등이 포함

2) () 안은 마을 유형별로 집계한 생산자조직 구성 마을의 비율

자료: 성주인·채종현(2012)

표 5. 마을 규모별 도농교류 활동 참여 수준 비교

단위: %

구분	도농교류 미참여	도농교류 참여 마을		전체
			도농교류 활성화 마을	
과소화 마을	88.8	11.2	0.8	100.0
일반 마을	78.0	22.0	2.7	100.0
대규모 마을	86.3	13.7	1.6	100.0
전 체	79.9	20.1	2.4	100.0

주: 과소화 마을은 가구 수 20호 미만, 대규모 마을은 150호 이상인 곳을 의미
자료: 성주인·채종현(2012)

- 농어촌은 주거를 비롯하여 도시가스, 상하수도 등 전반적인 생활환경 여건이 열악하며, 특히 농어촌의 특성이 강한 군 지역일수록 그러하다.
 - 「삶의 질 향상 특별법」에 근거한 제2차 삶의 질 향상계획의 농어촌 서비스기준에 입각하여 주거 환경 관련 주요 서비스 충족 실태를 살펴본 결과 최저주거기준을 충족하고 있는 주택 비율이 도농복합시는 83.8%인 반면, 군 지역은 71.1%로 더 낮게 나타나고 있다.¹⁾
 - 도시가스 보급률, 상수도 보급률, 하수도 보급률 모두 전체적인 기준 달성 비율이 군 지역일수록 낮은 것으로 집계되었다.

1) 참고로 동부로만 구성된 일반시의 경우 최저주거기준 달성 비율(2005년 기준)이 92.7%로 나타나 도농복합시 및 군 지역보다 높은 비율을 기록하고 있다(송미령 등 2009).

표 6. 주거 분야 서비스 기준 달성 현황

단위: %

구분	도농복합시			군		
	평균값	최대값	최소값	평균값	최대값	최소값
최저주거기준 이상 주택 비율	83.8	95.2	61.9	71.1	87.6	34.6
도시가스 보급률(읍부 기준)	49.9	84.7	0.0	22.4	78.7	0.0
상수도 보급률(면부 기준)	58.0	100	7.1	45.3	96.4	7.5
하수도 보급률	81.1	96.7	47.7	51.5	88	1.5

주: 농어촌 서비스기준의 주거 서비스 관련 지표

자료: 김광선 등(2011) 재구성; 성주인·채종현(2012) 재인용

1.2. 구성원 다양화 등 농어촌 지역사회의 변화

- 비농가가 늘어나고 도시민의 농어촌 이주가 확대되면서 전통적으로 농어업인이 중심이 되었던 농어촌 지역사회 구성원들이 다양화되고 있다.
- 마을의 농가 비율을 행정구역 유형에 따라 비교해보면 군청 소재 읍부는 농가 비율이 30% 이하인 마을이 전체의 48%로 나타나고 있어 혼주화 현상이 두드러진다.

표 7. 농가 비율에 따른 행정리 분포 현황(읍·면 유형별 비교)

단위: %

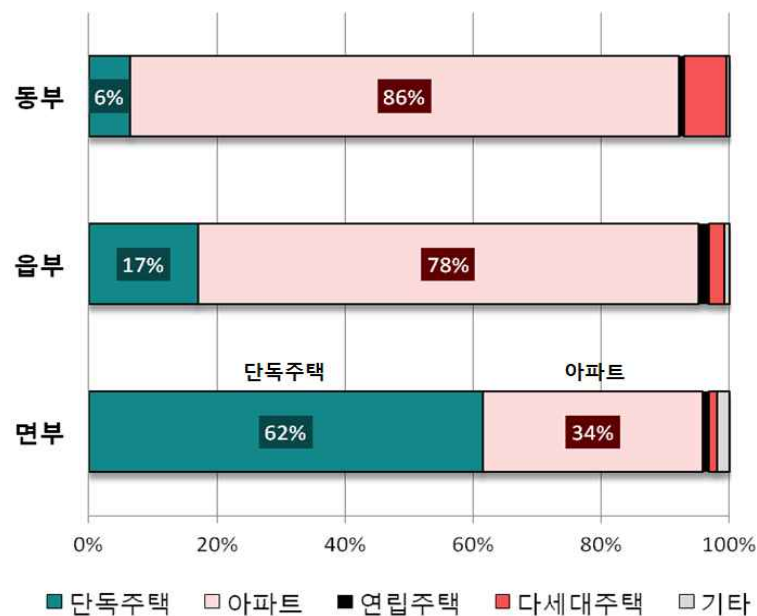
구 분		읍부		면부	전체
		군청 소재 읍	일반 읍		
농가 비율 기준 마을 구분	10% 이하	17.2	23.1	4.1	7.4
	10~30%	30.5	19.1	7.5	10.9
	30~50%	17.8	20.0	21.4	20.9
	50~70%	24.9	27.3	43.2	39.8
	70% 이상	9.6	10.5	23.7	21.0
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0

주: 수도권(경기도) 및 광역시 소속 읍·면은 제외

자료: 2010년 농림어업총조사 지역조사 결과 집계; 성주인·채종현(2012) 재인용

- 도시적인 주거 양식이 농어촌에도 확산되면서 주민들의 생활 터전이 바뀌어 더 이상 전통적 마을만이 주민들의 생활 터전이라 볼 수 없는 상황이다.
- 2010년 주택센서스 조사 결과 읍부 주민의 57.7%가 공동주택(아파트, 연립주택 등)에 거주하는 것으로 나타나고 있다(면부 주민의 경우 18.1%가 공동주택 거주).
- * <그림 2>에 나타난 바와 같이 2005년 이후 건설된 주택을 대상으로 살펴보면, 읍부는 78%, 면부는 34%가 아파트로 집계되고 있다.
- 전통적 마을이 아니라 농어촌 중심지가 농어촌 주민들의 지배적인 주거 공간으로 자리잡고 있음을 시사하는 결과이다. 이러한 공동주택이 주로 읍·면 소재지에 분포하기 때문이다.

그림 2. 행정구역 유형별 주택 현황(2005년 이후 건설 주택)

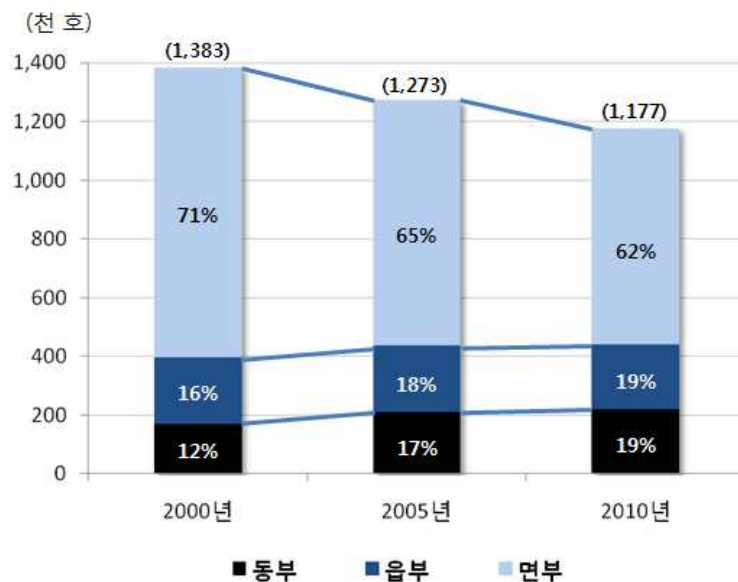


주: 통계청의 2010 주택총조사 자료 집계

- 기존에 농어촌 마을에 거주했던 농가들의 경우도 생활 편의성을 추구하여 도시에 거주하면서 출입농 형태로 농어촌으로 오가며 경제활동을 수행하는 빈도가 늘고 있다.

- 일례로 동 지역에 거주하는 농가 비율이 2000년 12%에서 2010년에는 19%로 늘고, 그 절대수도 꾸준히 증가하고 있다(그림 3).
- 읍 거주 농가 비율도 증가하는 반면, 면 거주 농가는 꾸준히 감소하는 추세이다.

그림 3. 농가 호수 변화 추이 및 읍·면·동별 구성 비율

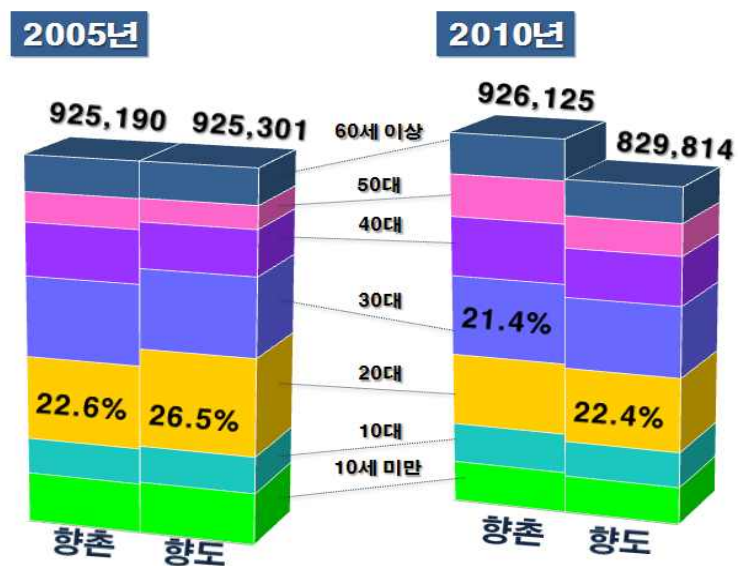


자료: 통계청의 연도별 농업총조사 자료 집계

- 은퇴 시기를 맞이한 베이비부머 세대의 농어촌 정주 수요가 늘고 실제 농어촌 이주가 확대되면서 2010년 향촌 인구 이동량(92.6만)이 향도 이동량(83만)을 초과하기 시작하였다.
- 향촌 인구 이동 규모는 2005년과 대비해서 2010년에 절대량 자체도 더 크게 나타나고 있다.
- 향촌 인구 이동 증가 등의 영향으로 대대로 지역에 거주해온 토박이 주민의 비율이 줄어들고 있다.
- 현재 읍·면부에 거주하는 주민 중 타 시·군에서 출생한 비율이 2000년에는 28.6%였는데, 2010년에는 45.2%로 크게 늘어났다(읍부 거주자 중 50%, 면부 거주자 중 40%가 타 지역 출생자로 집계).

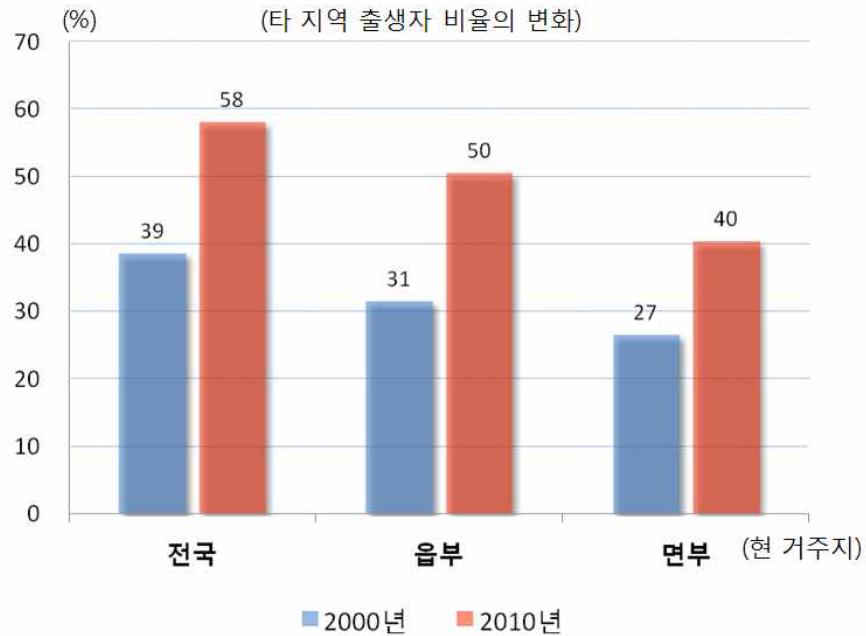
- * 특히 대도시 주변 농어촌일수록 타 시·군에서 출생했거나 타 지역에서 이주해온 인구 비율이 높게 나타나고 있다.
- 이처럼 농어촌 주민의 전반적인 이동성이 증대함에 따라 과거에는 동질적 집단의 성격이 강했던 농어촌 지역사회도 변화를 맞이할 것임을 짐작할 수 있다.

그림 4. 향촌 및 향도 인구 이동량 변화



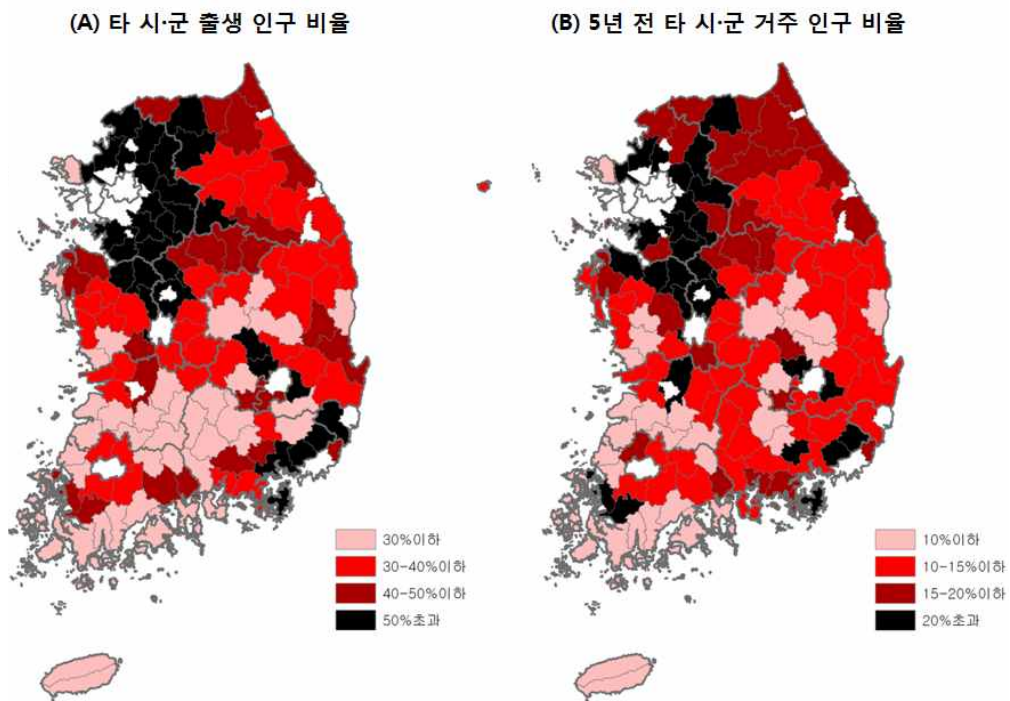
자료: 김정섭 등(2012)

그림 5. 농어촌의 타 지역 출생자 증가 추이



주: 통계청의 연도별 인구주택총조사 인구이동 데이터 분석

그림 6. 시·군별 지역 외 출생 인구 및 타 지역에서 이주한 인구 비율



주: 통계청의 연도별 인구주택총조사 인구이동 데이터 분석

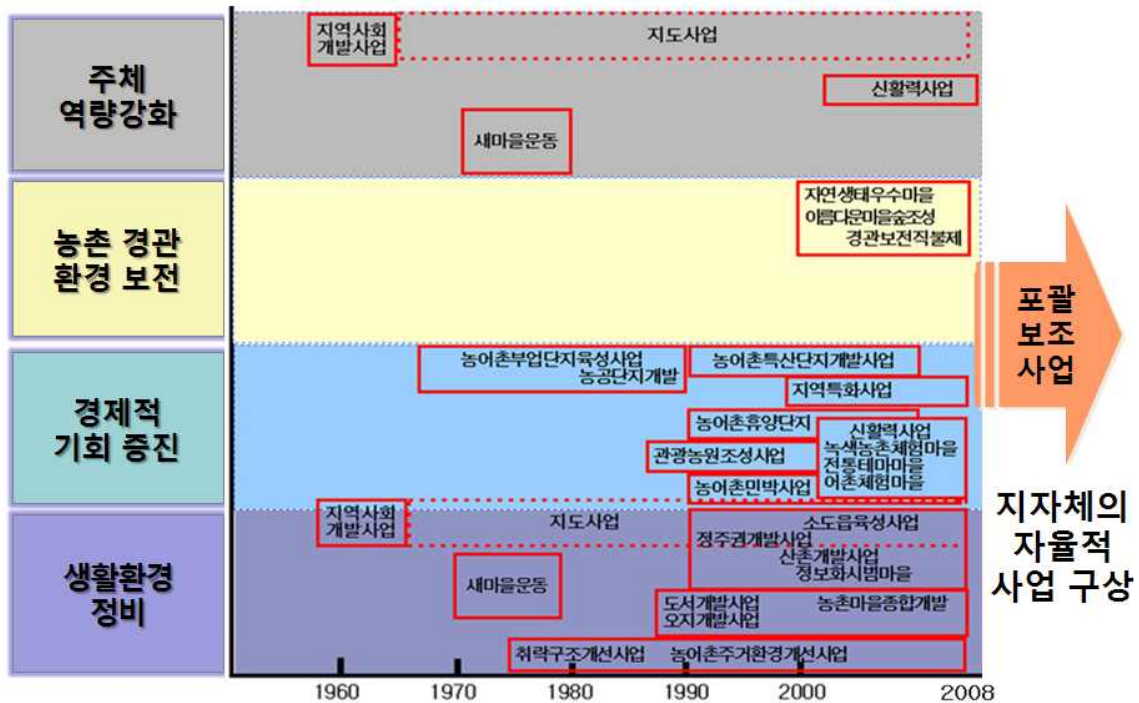
2. 기존 정책의 진단

2.1. 농어촌정책의 성과

□ 정책의 외연 확대

- 2000년을 전후하여 지역개발 분야의 사업과 예산이 증가하는 등 농어촌 정책의 영역이 지속적으로 확대되어왔다.
- 과거에는 증산농정 중심의 정책 기조에 따라 농어업 생산을 지원하는 소극적 농어촌정책을 추진하였지만, 최근 들어 농어촌의 역할이 농업생산 공간에서 생산·정주·휴양공간으로 확대·인식되면서 농어촌 정책의 외연이 확대되었다.
- <그림 7>은 각 연대별로 추진한 주요한 농어촌 지역개발 관련 사업 현황을 보여주고 있다. 1990년대까지는 소득 및 생활환경 정비 관련 사업이 주를 이루었지만, 2000년대 이후 역량 강화, 환경 및 경관 보전과 관련된 분야로 사업 영역이 확대되고 있다.
- * 그림에 제시되지 않았으나, 농어촌 지역사회의 인구사회학적 변화에 대응하는 정책 사업(도시민 농촌유치 지원사업, 농촌여성 결혼이민자 가족 지원 사업 등)이나 지역농업 발전을 목적으로 하는 사업 등도 추진되고 있다(김정섭 2011).
- * 최근에는 포괄보조금 제도 도입과 더불어 보다 다양한 분야의 사업을 지자체 여건에 따라 추진할 수 있는 기반이 마련되었다.

그림 7. 연대별 농어촌 지역개발사업 영역의 확대



○ 정책 추진을 위한 재정 투입 역시 크게 확대되었다.

- <표 8>에 나타난 바와 같이 2001년에서 2009년 사이에 농림수산물부가 신규로 추진한 농촌개발 분야 보조금 사업의 예산은 2001년에 1,640억 원이었던 것이 2009년에는 8,335억 원으로 다섯 배 이상 증가했다(김광선 등 2011a).

* 타 부처의 관련 예산을 고려하면 농어촌정책 분야의 투자 규모는 더욱 크게 늘어났다고 할 수 있다. 예컨대 삶의 질 향상 기본계획을 도입하면서 투입되는 예산 규모는 2004년 1조4,703억 원에 달한다. 2011년에는 이 예산이 4조3,141억 원으로 증대하였다. 과거 UR 농산물 협상에 대비하여 경쟁력 강화 농정을 추진하면서 1992년 ~ 2003년 기간 생활여건 개선 및 복지 관련 사업에 투자한 연간 국고 예산 규모는 5,123.5억 원 수준에 머물렀다. 2000년대 들어 농어촌정책 분야가 얼마나 주목받았는지 짐작할 수 있다.

표 8. 2000년 이후 등장한 주요 농촌개발 정책 사업의 예산 집행 현황

단위: 억 원, %

사업명	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	합계	비율
• 특화품목육성사업	1,640	1,000	231	800	1,224	1,759	2,251	2,939	2,555	14,399	40.4
• 녹색농촌체험마을조성	-	36	52	64	94	135	167	179	157	884	2.5
• 농촌전통테마마을조성	-	9	27	36	40	50	65	75	(완료)	302	0.8
• 농촌마을종합개발사업	-	-	-	196	226	467	727	1,323	1,907	4,846	13.6
• 전원마을조성	-	-	-	418	396	371	329	147	337	1,998	5.6
• 신활력지원사업	-	-	-	-	2,000	1,900	1,882	1,882	1,882	9,546	26.8
• 경관보전직접지불	-	-	-	-	8	8	14	37	137	204	0.6
• 지역농업 광역클러스터사업	-	-	-	-	236	395	504	484	511	2,130	6.0
• 농어촌테마공원조성	-	-	-	-	-	-	31	112	191	334	0.9
• 향토산업육성사업	-	-	-	-	-	-	86	179	562	827	2.3
• 도시민농촌유치지원	-	-	-	-	-	-	20	40	40	100	0.3
• 농촌여성결혼이민자가족지원	-	-	-	-	-	-	27	-	-	27	0.1
• 농촌활력정착지원	-	-	-	-	-	-	-	17	26	43	0.1
• 농어촌뉴타운조성	-	-	-	-	-	-	-	-	30	30	0.1
합 계	1,640	1,045	310	1,514	4,224	5,085	6,103	7,414	8,335	35,670	100.0

주: 특화품목육성사업을 제외하고, 상기 기간 동안 새로 도입된 농림수산물식품부의 정책 사업만을 집계하였다.

자료: 정부회계시스템(집행기준), 농림사업시행지침(각 년도)에서 산출(국비+지방비); 김광선 등(2011a)

□ 제도적 기반 마련

- 중앙 단위의 농어촌정책 거버넌스 형성을 위한 제도가 갖추어졌다.
 - 농어촌 정책의 주요 수단인 ‘삶의 질 향상 특별법’과 ‘삶의 질 향상 계획’ 등을 근거로 삶의 질 향상 위원회, 실무위원회, 사무국 등의 추진체계가 구축되었다.
 - 이를 통해 농어촌 정책에 관여하는 10여 개 중앙행정기관 간 거버넌스가 작동할 수 있는 기반이 마련되었다.
- 포괄보조금 제도 도입으로 통합적 농어촌정책의 기반이 마련되었고, 지자체마다 여건과 발전 목표를 고려한 자율적이고 창의적인 농어촌 개발을 추진할 제도적 여건이 갖추어졌다.
 - 광특회계 개편에 의해 포괄보조금제도가 도입되어 기존에 부문별,

단위 사업별, 지자체별로 추진되던 농어촌 정책이 부문간 통합, 사업간 통합, 지역간 통합과 함께 재정적 통합을 이루어 '통합적 농어촌 개발'을 이룰 수 있는 조건이 마련되었다.

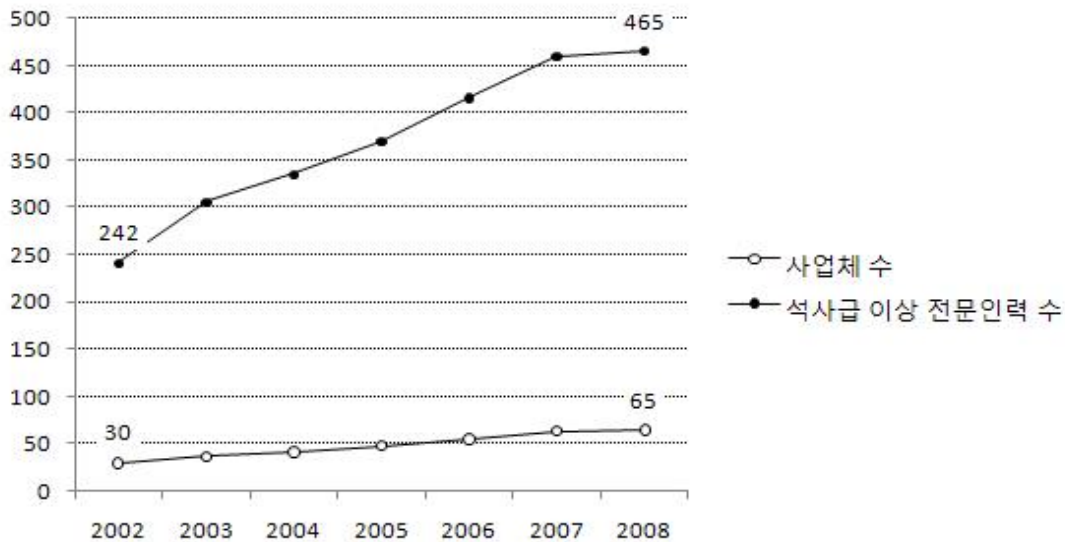
표 9. 광역·지역발전특별회계의 구성과 대상 사업

편성방식 \ 계정		지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	①시·도 자율편성사업	-	④시·도자율편성사업 * 기초생활권 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	-	⑤특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처직접편성		-	③부처직접 편성사업	⑥부처직접 편성사업

□ 농어촌정책 분야의 활동 주체 증가

- 정책의 외연이 넓어지고 예산 투입도 증가하면서 각종 농어촌 지역 개발사업의 조력자로 활동할 지원 그룹이 형성되었으며, 그 수도 꾸준히 늘어나는 추세이다.
- 참고로 농어촌 지역개발사업과 관련한 컨설팅 업체 현황(2008년 기준)을 보면, <그림 8>과 같이 총 63개 업체에 460명의 전문 인력이 참여한 것으로 나타났다(김정섭 등 2009).

그림 8. 농어촌 지역개발 컨설팅, 교육·훈련 제공 업체 및 전문 인력 추이



주: 농림수산물식품부에 등록된 업체만을 집계함.

자료: 농림수산물식품부(2008), 농촌지역개발 컨설팅업체 현황; 김정섭 등(2009)

2.2. 기존 정책의 한계

□ 정책 방향 및 내용 측면

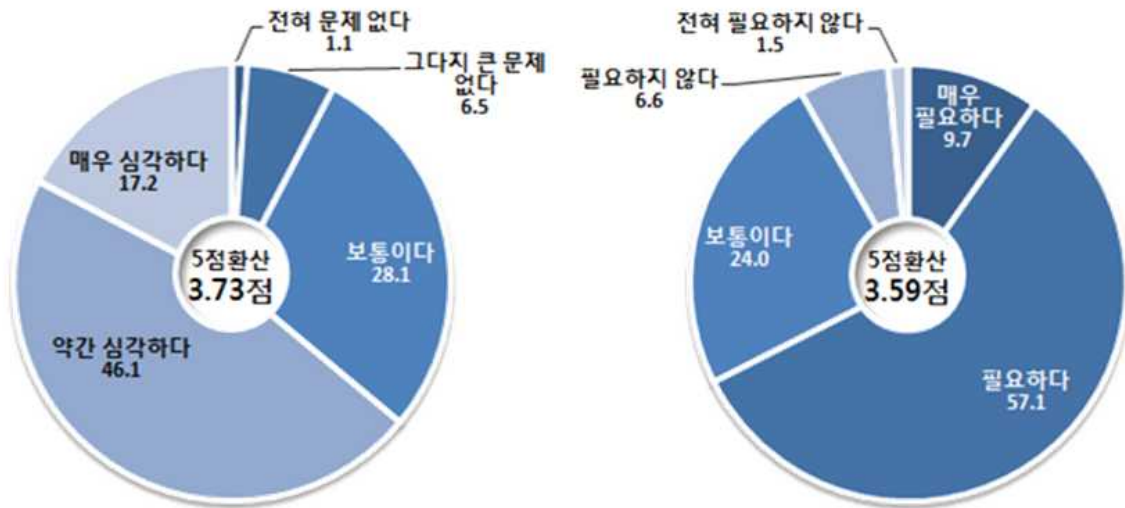
- 농어촌 정주공간의 중장기 발전 방향에 대한 비전과 목표가 명확하게 설정되지 않은 상태이다.
 - 농어촌의 발전 비전을 바탕으로 정책이 추진되지 않고 단기적인 시각을 바탕으로 각종 지역개발사업이 추진되는 경향이 있다.
- 농어촌정책이 형식적으로는 읍·면 지역을 중심으로 한 농어촌 공간 전체를 포괄하는 것으로 자리매김하고 있지만, 실제 정책 수단은 여전히 한정적인 상황이다.
 - 농어촌 주민 일반을 정책 대상으로 하지만, 실제 정책 수단은 여전히 전통적인 농어업인이나 일부 주민에 맞춰져 있다.
 - 공간적으로도 정책의 중심은 여전히 배후 마을이며, 농어촌 중심지를 대상으로 한 정책 수단은 한정되어 있다.

- 농어촌 경관·환경 보전 등과 같이 선진국에서 우선순위가 높은 정책 영역에 대해 소극적으로 대응한 편이다.
- 농어촌의 가치 있는 자원을 보전할 필요성에 대해 국민들은 중요하게 인식하고 있으나 농어촌정책에서 이러한 과제는 상대적으로 소홀하게 다루어졌다.
 - * 농식품부의 2012년 1월 국민 인식조사(1,000천 명 대상) 결과 농어촌 난개발 문제가 심각하다는 응답 비율이 63%로 집계되었고, 농어촌의 토지이용규제 강화가 필요하다는 비율이 66.8%로 나타났다.
- 이처럼 농어촌의 경관을 체계적으로 보전하는 정책이 미비한 상태에서 국토부에서 주관하는 개발행위허가 건수는 농어촌에서 지속적으로 늘고 있다. 장래 농어촌에서 가치가 부각될 수 있는 자원을 훼손하는 결과를 낳게 수 있다.
 - * 개발행위허가 면적 증감 추이를 행정구역 유형별로 구분해서 비교한 결과가 <표 10>에 제시되었다. 시 지역보다는 군 지역에서 개발행위허가가 확대되고 있다. 용도지역을 구분해서 살펴보면 도시지역보다 오히려 관리지역, 농림지역 등 도시지역에 해당하지 않는 곳일수록 개발행위허가 면적이 크게 늘어나고 있다.

그림 9. 농어촌의 토지이용 문제에 대한 국민 인식

(A) 농어촌 난개발 문제의 심각성

(B) 농어촌 토지이용규제 강화 필요성



주: 농림수산물부의 2012년 1월 국민 1천 명 대상 설문조사 결과 집계

표 10. 수도권(시·군)과 비수도권(시·군)의 개발행위허가 면적 비교

단위: m², %

용도지역 구분			2004년	2010년	증감률(%)
수도권	시	전체	1,488,059	4,206,837	+18.9
		도시지역 외	760,135	3,025,158	+25.9
	군	전체	497,851	10,020,017	+64.9
		도시지역 외	328,583	9,433,315	+75.0
비수도권	시	전체	667,816	2,449,504	+24.2
		도시지역 외	235,239	1,815,043	+40.6
	군	전체	299,035	1,848,210	+35.5
		도시지역 외	195,381	1,694,268	+43.3

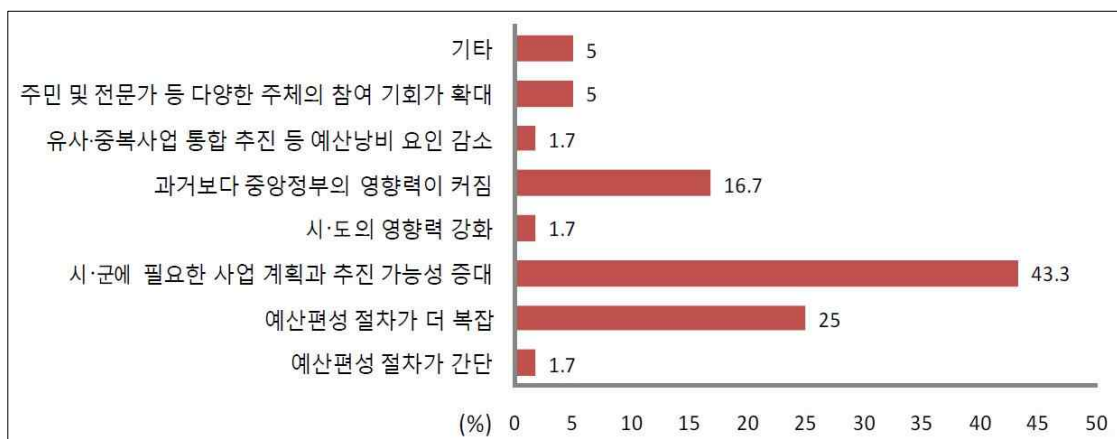
주: 분석대상은 시·도를 제외한 161개 시·군(기장군, 달성군, 울주군, 용진군, 울주군은 포함)으로, 2010년 행정구역을 기준을 비교·분석함. 개발행위허가 유형 중 건축물 건축행위는 포함되어 있지 않음. 연평균 증감률(%)은 2004년부터 2010년까지 증감률임.

자료: 국토해양부, 한국토지공사 「도시계획현황」 각 연도; 성주인 등(2011)

□ 정책의 추진체계 측면

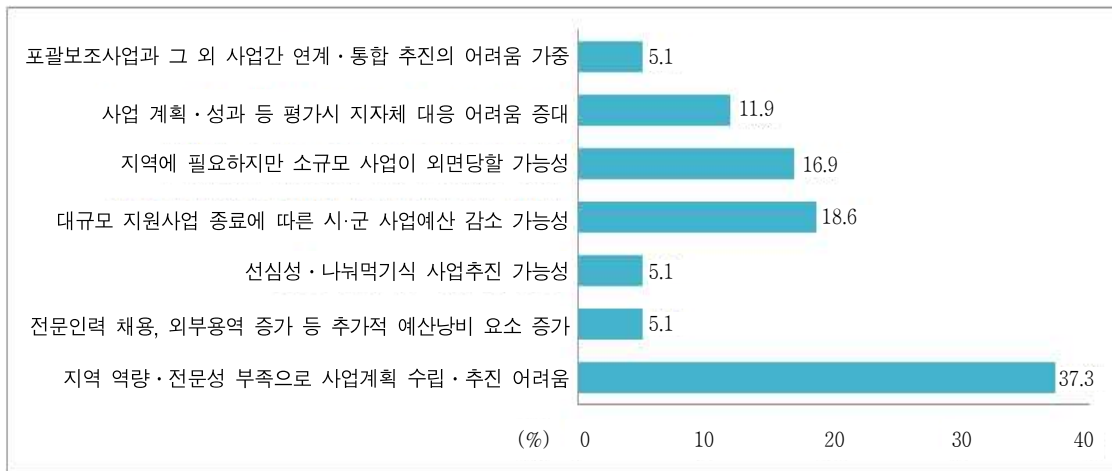
- 중앙에서 농어촌정책에 관한 목표와 비전을 갖추었다 하더라도 이를 농어촌 현장 수준까지 실현할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있지 않다.
 - 그 결과 중앙과 지방의 정책이 괴리되고 있으며, 지자체 단위에서는 여전히 농어업 생산 중심의 농정이 우세하다.
- 예컨대 포괄보조금 제도 도입 등으로 통합적 농어촌정책 추진 여건이 마련되었지만, 농어촌정책 추진 역량이 갖추어지지 않은 지역이 많다.
 - * 지자체 담당자 조사 결과 포괄보조금 제도 도입에 대한 긍정적인 의견이 우세하지만, 지자체 자율성이 약하여 실질적인 분권이 이루어지지 않았다는 의견이 제기되기도 한다(그림 10).
 - * 또한 포괄보조금 제도가 도입되었으나, 지역의 역량 및 전문성 부족으로 계획 수립 및 사업 추진이 어렵다는 점도 지적된다(그림 11).

그림 10. 포괄보조금 제도 도입 이후의 변화



자료: 송미령 등(2010)

그림 11. 포괄보조금 제도 도입으로 인한 어려움

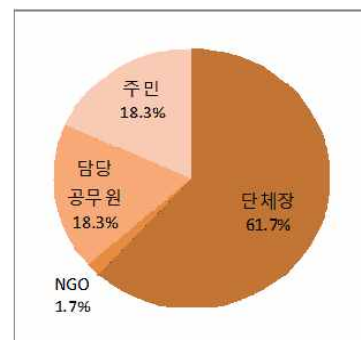


자료: 송미령 등(2010)

- 제반 지역개발 사업이 관 주도로 결정되며, 특히 단체장의 의사에 좌우되는 등 계획의 합리성을 담보하는 데 제약이 큰 실정이다.
- <표 11>에 나타난 지자체 담당자 조사 결과, 지역개발사업이 주민 의견을 반영하여 상향식으로 결정되는 비율이 낮은 것으로 나타나고 있다. 가장 영향력 있는 지역개발사업의 의사결정 주체가 단체장이라는 응답이 61.7%에 이르고 있다.

표 11. 지역개발 사업 결정 과정에서 가장 영향력 있는 주체

구 분	응답 수	응답 비율(%)
단체장	37	61.7
NGO	1	1.7
담당공무원	11	18.3
주민	11	18.3
합 계	60	100.0



자료: 송미령 등(2010).

- 농어촌정책이 현장 수준에서까지 작동할 수 있는 시스템을 갖추지 못한 결과, 정부의 예산 투입에 상응하여 기대한 만큼의 정책 성과가 나타나지 않고 있다.
- 정책 사업 투입을 중심으로 그때그때의 농어촌의 현안에 대응하는 데 치중해온 결과이다.
- 결과적으로 그동안 다양한 정책 사업에 대한 국비 지원 의존도가 높아졌는데, 과연 이러한 지원이 끊긴 이후에도 해당 사업들이 지속 가능할지에 대해서는 회의적인 의견이 제기되기도 한다.

3. 정책의 기본 방향

3.1. 정책 여건의 변화와 향후 전망

- 지역사회 구성원 변화 및 다양화의 영향으로 지역별로 농어촌정책의 아젠다가 다변화될 전망이다.
- 특히 비농가 증가, 귀농·귀촌 인구 유입 등으로 농어촌 지역사회의 구성원이 다양화하면서 전통적인 농어촌 발전 과제와 구별되는 상이한 정책 아젠다가 중요하게 떠오르는 지역이 나타날 것이다.
- 특히 일부 지역에서는 농어촌정책의 목표로서 경제 활성화나 기반 시설 정비와 같은 전통적인 지역개발 과제보다는 환경 및 경관 보전에 초점을 두는 움직임이 나타날 수 있다.
- 참고로 <표 12>은 농어촌 주민이 희망하는 마을 발전 과제를 보여 주고 있는데, 주민 집단 간에 상이한 인식이 존재함을 알 수 있다.
 - * 농림어업 종사자의 경우는 과거와 같이 소득 개발 정책에 우선적인 가치를 두는 모습이다. 그러나 사무/기술/전문직 종사자의 응답 결과는 농림어업 종사자의 답변과 대조를 이룬다.
 - * 이와 같이 앞으로는 생활환경 정비를 중시하거나 환경 보전 필요성을 높게 평가하는 주민들이 늘어날 것이다.

표 12. 농어촌 주민이 희망하는 마을 발전의 과제

단위: %

마을 발전 과제	응답자 직업	
	농림어업	사무/기술/전문직
마을 도로, 주택, 상하수도 등 낡은 시설 개선	15.3	25.9
마을의 자연 경관, 농촌다운 모습 가꾸기	12.6	16.1
농산물 판로를 개척과 소득 작목 개발	65.9	43.3
도시민 숙박시설, 체험장, 음식점 등 조성	5.8	7.8
기타	0	5.6
모름/ 무응답	0.4	1.2
합 계	100	100

주: 2007년 KREI에서 실시한 농어촌 주민 조사(1천 명 대상) 결과를 재집계
 자료: 송미령 등(2007) 재구성

- 무엇보다 농어촌에 귀농·귀촌인들이 증가하고 있는데, 이들은 기존 주민과 비교해서 농어촌의 가치를 달리 인식하고 있어 향후 농어촌 지역발전 방향을 놓고 구성원들 간에 상충되는 입장이 대두될 가능성도 있다.
- 예컨대 <표 13>에 나타난 바와 같이 농어촌에 이주한 도시민들은 소득 수준이 낮고 생활환경이 다소 열악하더라도 농어촌이 지닌 고유의 가치를 높게 평가하는 모습을 보인다.
 - * 반면 기존 주민들의 경우 소득 개발 및 기반 시설 정비를 통해 도시에 비해 낙후한 지역발전 수준을 개선하는 것을 중요한 과제로 인식하기도 한다.
- 참고로 서구의 경우에 중산층 인구의 유입으로 농어촌이 지역별로 다양한 모습으로 분화(differentiation)되는 현상을 주목하고 그 정책적 함의를 다각도로 살펴보는 논의가 진행된 바 있다(Murdoch *et al.* 2003).
- 영국의 경우 농어촌은 다음과 같은 유형으로 분화되고 있다.
 - ① 보전에 무게를 둔 농어촌(preserved countryside): 환경에 가치를 두는 중산층의 대거 유입

- ② 대지주의 이해가 우위에 있는 농어촌(paternalistic countryside)
- ③ 경합하는 농어촌(contested countryside): 개발에 가치를 두는 원 주민의 이해와 환경 보전을 중시하는 신규 유입 인구의 이해가 상충
- ④ 후견주의적 농어촌(clientelist countryside): 공공기관이 지역개발을 주도하는 원격지에서 우세

※ 이처럼 여러 유형으로 농어촌이 다변화한다는 것은 중앙정부 차원에서 일률적인 지역 발전의 틀을 제시하기보다는 농어촌 여건을 반영하여 지역 주도로 농어촌 발전 비전 및 전략을 마련토록 해야 함을 시사한다.

표 13. 귀농·귀촌인과 원 주민의 농어촌 가치에 대한 인식 비교

단위: %

농어촌의 가치 인식 문항	응답자 구분	
	이주 도시민	원 주민
도시보다 농어촌에서 더 사람답게 산다	66.1	44.8
앞으로 농어촌도 도시만큼 편리하게 살 수 있다	45.5	50.2
농어촌에 사는 것이 자녀 교육에 더 좋다	38.5	26.7
농어촌 생활(또는 농어촌의 삶의 질)에 만족한다	73.3	58.3

주: 각 문항에 대해 동의하는 응답자 비율을 나타냄.

자료: 송미령 등(2006)의 조사 결과 재구성

- 이상과 같은 변화에 따라 농어촌정책 분야에서는 다음의 쟁점들이 더욱 뚜렷이 제기되리라 전망된다.
 - 전통적 마을 단위에 국한되지 않는 새로운 커뮤니티를 농어촌에서 형성하기 위한 방법
 - * 지역에 따라 도농복합적 정주를 위한 정책 과제
 - 지역 공동체를 결속시키기 위한 지역개발의 전통적 방법(소득 개발, 생활환경 정비) 이외에 새로이 대두되는 커뮤니티 활동에 대한 육성(문화, 교육, 순환경제 등)
 - 환경, 경관 보전, 전통문화 등 미래에 가치가 높아질 분야에 중점을 둔 정책 추진

※ 특히 위와 같은 새로운 아젠다를 농어촌정책의 영역으로 끌어들여 추진하는 데 적합하도록 포괄보조금제도 등 기존 지역개발사업 제도를 보완할 필요성에 대한 요구도 대두될 전망이다.

- 농어촌정책 분야에서도 분권이 강화되는 추세이며, 향후에도 지역 주도의 농어촌정책에 대한 요구가 지속적으로 커질 것이다.
 - 광특회계 포괄보조금 제도 도입 등에도 불구하고 지자체의 재량 발휘에 한계가 있다는 지적이 제기되고 있지만, 전반적인 분권 강화 기조가 앞으로 계속 힘을 얻을 것이다.
 - 다만, 지방 주도의 농어촌정책 추진을 위해 실질적인 지역 역량 강화가 선결 과제로 대두될 것이다.
- 지방 분권과 더불어 지자체의 파트너로 활동할 민간 주체의 역할 확대를 바탕으로 한 실질적인 민관협력 필요성이 대두될 것이다.
 - 그동안은 농어촌정책의 현장 파트너 역할을 지자체 공무원 등 공공 부문이 주로 맡았으나, 앞으로는 민간 주체들이 실질적인 주역을 담당하려는 요구가 커질 것이다.
 - * 그동안 EU 국가에서 추진해온 LEADER 프로그램이 이를 잘 보여준다. LEADER 프로그램을 현장에서 추진하는 가장 기본적인 단위는 지역활동 그룹(Local Action Group)으로서 주민, 민간기업, 행정당국 등의 주체들이 파트너십을 이루어 관련 의사결정을 하고 사업 추진 시 주어진 역할을 담당한다.
 - 이미 일부 지역에서 민관협력을 바탕으로 농어촌정책을 추진하고자 시도해왔는데, 이러한 경향은 앞으로 여러 지역에서 확산되리라 예상된다.
 - 사회적 경제 분야 조직체나 협동조합 등 다양한 방식으로 민간 분야 주체들이 공동체 활동 참여를 시도하는 사례들이 늘어나리라 전망된다.
- 분권에 기초한 민간 주도의 농어촌정책 추진 움직임이 높아지면서 중앙정부 차원에서는 특히 다음과 같은 제도적 대응 필요성이 제기될 전망이다.

- 지역 주도의 통합적 농어촌정책 추진을 위해서는 각급 계획 수립 체계가 제도적으로 뒷받침되어야 한다.
- * 중앙정부의 단위 사업 추진을 목적으로 하는 분산적인 계획 수립 단계에 머물러서는 분권적 농어촌정책이 실현되기 어렵다.
- 중앙과 지방 등 각급 단위에서 정책 과정을 지원할 수 있는 전문가 그룹이 필요하다. 특히 농어촌 현장의 정책 추진 과정을 효과적으로 돕는 전문가 지원 체계를 제도적으로 정립해야 한다.

3.2. 정책의 기본 방향

- 그동안 농어촌정책의 외연이 확대되어왔지만, 정책 비전, 목표 등의 밑그림이 명확하지 않은 상태에서 개별 단위 사업 중심으로 정책이 추진된 한계가 있었다.
 - 이는 각급 사업과 계획이 난립하는 결과를 낳았을 뿐 아니라 지역의 통합적인 농어촌정책 추진에도 걸림돌로 작용하였다.
- 이러한 한계에 대응하여 중앙정부 차원의 농어촌 발전의 비전과 전략이 일선 지자체와 현장의 수준까지 적용되고 작동할 수 있도록 전체적인 계획제도를 정비한다.
 - 특히 그동안 부처별 단위 사업들이 양적으로는 확대되어왔지만, 공간계획적인 관점에서 여러 사업들을 조직하지 못하였으며, 그 결과 농어촌의 발전 방향을 담은 정책이 시행되지 못했다.
 - 이러한 문제점을 극복하기 위해 계획제도 정비가 필요하며, 난립한 각종 계획을 정비하는 작업이 요구된다. 이를 통해 각종 정책 사업들이 중앙 및 지역 차원에서 중장기적인 농어촌 발전의 비전에 입각하여 추진될 수 있도록 한다.
- 농어촌의 정주 여건 변화를 감안하여 지역개발 분야의 정책 내용에 대한 검토가 필요하다.
 - 과소화 마을이 확산되는 동시에 주민들의 생활권, 경제활동권도

확대되는 등 복합적인 변화에 대응하기 위해서는 기존 지역개발사업의 내용, 방식 등도 개선이 필요하다.

- 특히 장래 농어촌 공간의 발전 방향을 감안한 정책 투자가 이루어지도록 해야 한다.

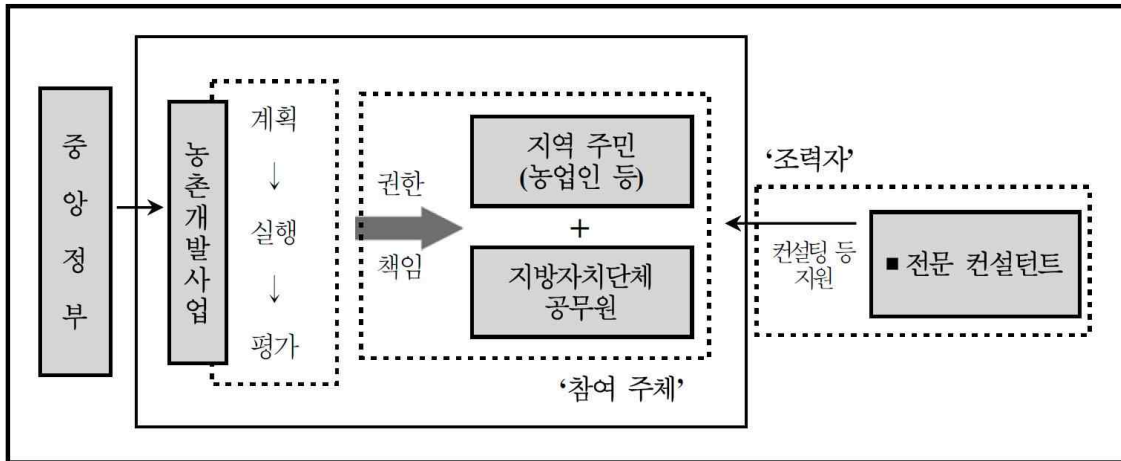
○ 농어촌의 경관과 환경 보전, 가치 있는 자원의 관리 등의 분야에 대해 정책 개입을 확대한다.

- 지금까지 소득 개발 및 지역 활성화 관련 아젠다가 농어촌정책의 중심을 이루었지만, 환경, 경관, 기후 변화 대응 등과 같이 장래에 보다 중요하게 부각될 정책 아젠다에 대해서도 농어촌정책에서 적극적으로 수용할 필요가 있다.

○ 중앙에서 만들어진 정책이 농어촌 현장에서도 작동하도록 해야 하며, 특히 지방 주도의 농어촌정책 추진을 위해 이 분야에 특화된 역량 강화와 지원 체계 구축 방안을 마련한다.

- 농어촌정책은 ① 지역 주민과 ② 지자체 공무원, 그리고 이들을 지원하는 ③ 전문가 집단 등 세 주체의 역할에 기초하여 작동하므로 이들 각각에 대한 역량 강화 방안 마련이 요구된다(그림 12).
- 특히 지금까지 이루어진 인력 양성 등의 노력이 주로 농어업 생산 분야에 초점을 맞추었는데, 앞으로는 농어촌 지역개발 분야의 역량 있는 인력 육성을 고유 목적으로 하여 지원하는 방안을 본격적으로 모색할 필요가 있다.
- 상향식 지역개발의 강조에 따라 주민 공동체의 역할이 중요한데, 앞으로는 전통적 마을 조직에만 기대지 않고 새로운 공동체 형성을 목표로 한 주민 역량 강화 방안을 찾아야 할 것이다.

그림 12. 농어촌정책의 ‘참여 주체’ 및 ‘조력자’



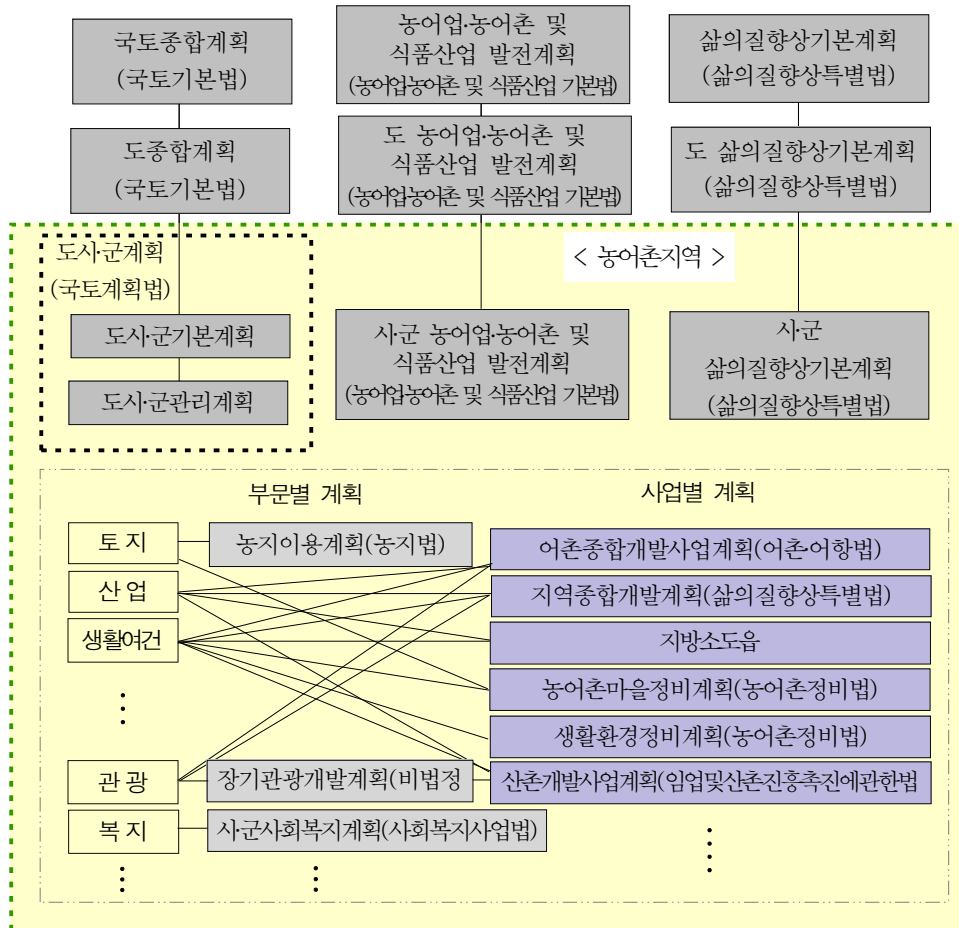
자료: 김정섭 등(2009)

4. 주요 정책 과제 및 쟁점

4.1. 계획적 농어촌 정비를 위한 제도 개선

- 지역에서 농어촌정책 비전을 체계적으로 실현할 수 있도록 뒷받침하는 것이 계획의 기능이지만, 현행 농어촌의 각급 계획은 이러한 역할을 발휘할 제도적 수단을 결여하고 있다.
- 현재 지자체에서 수립하고 있는 농어촌 관련 계획들은 지역별 농정 비전·목표 달성을 위한 중장기 전략계획보다는 중앙정부 사업 유치를 위한 부문별·사업계획이 중심을 이룬다.
- 각종 법률 등에 근거해서 수립되는 종합계획의 경우 계획간 위계가 명확치 않으며 형식적으로 수립되는 등 실효성이 높지 않은 실정이다.
- * 종합계획: 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획(기본법), 삶의질향상 기본계획(5년, 삶의 질 향상 특별법), 기초생활권 발전계획(5년, 국가균형발전특별법) 등

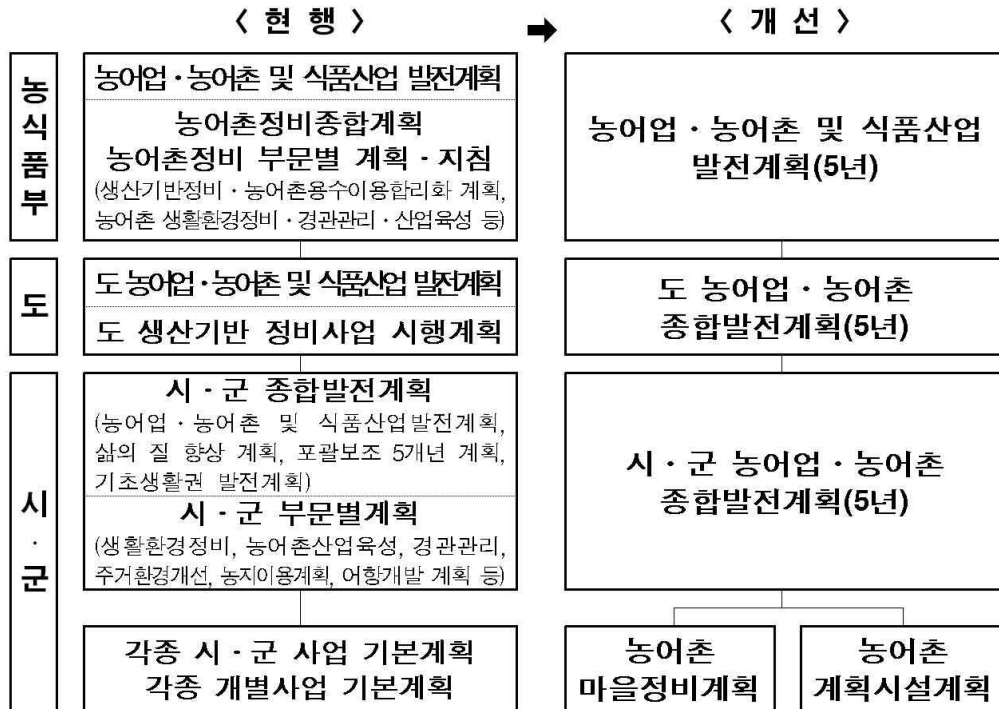
그림 13. 국토·도시계획과 농어촌계획 간의 관계



- 특히 현행 제도에서는 공간계획적인 수단이 미비하여 농어촌의 각종 사업이 공간적인 질서에 바탕을 두어 시행되도록 유도하는 데 한계가 있다.
 - 농어촌정비법의 마을정비구역은 주로 전원마을, 농어촌뉴타운 등의 신개발 사업에 한정해서 활용되며 농어촌의 계획적인 사업 추진에 폭넓게 적용되지 못한다.
 - 국토계획법에 의한 지구단위계획 제도 역시 농어촌에서 각종 사업을 시행하기에는 부적합한 기준을 지니는 등 활용도가 높지 않다.
- 이러한 문제점에 대응하여 농어촌 정주공간의 중장기적인 발전상에 근거하여 정책 추진을 뒷받침할 수 있도록 농어촌계획제도를 정비하는 것이 과제로 대두되고 있다.

- <그림 14>에 예시한 것이 하나의 아이디어로서, 국가 - 시·도 - 시·군 - 구역 등으로 연계되는 계획체계에 기초하고 있다.
 - 국가 및 시·도 단위의 농어업·농어촌 발전계획을 바탕으로 시·군의 각종 종합계획 및 부문별 계획이 통합된 시·군 농어업·농어촌 종합 발전계획을 수립토록 하는 것이다.
 - 또한 각종 사업의 연계 추진이 가능토록 농어촌 마을정비계획제도 (마을, 권역, 읍·면 등 공간 계획) 및 농어촌 계획시설계획제도 (점·선 계획)를 도입하는 것이 제도 개편의 골자이다.
- 농어촌계획제도 개편을 위해서는 각종 계획 수립 근거가 되는 기존 법률들에 대한 보완 방안을 마련해야 한다.
- 종합계획과 관련해서는 농어업·농어촌·식품산업기본법, 농어업인 삶의 질 향상 특별법, 국가균형발전특별법 등을 보완하여 기존 계획들의 조정 및 통폐합 작업이 요구된다.
 - * 각 공간 단위별(국가/시·도/시·군 등) 계획의 조정과 계획 수립을 위한 근거 법률의 개편 범위를 모색하며, 통폐합 대상 계획이 무엇인지 분명히 해야 한다.
 - 농어촌의 사업 시행 근거법이 되는 농어촌정비법에 대해서도 전반적인 개정 방안을 찾아야 한다.
 - * 농어촌정비법의 성격에 대해서도 명확한 규정이 필요하다. 농어촌정비법이 절차법에 머무른다는 한계에서 벗어나서 계획법으로서의 위상을 확보토록 유도할 경우 법 개정의 폭이 커질 가능성이 있다.
 - 중장기적으로는 농어촌계획 수립에 관한 별도 법률(ex: '농어업·농어촌 계획 수립 및 지역개발에 관한 법률')을 제정하여 통합적인 계획체계를 구축하는 방안을 검토한다.

그림 14. 농어촌계획제도 개선 방향(안)



- 계획제도 개편 작업과 더불어 농어촌계획의 실효성을 높이는 것이 필요한데, 이와 관련하여 각종 지역개발사업을 연계 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다.
- 이처럼 다양한 재원을 농어촌마을정비계획 등에 대해 연계 지원함으로써 농어촌의 각종 지역개발사업이 공간계획적인 원칙에 입각해서 추진하는 효과도 기대할 수 있을 것이다.
- 단, 이러한 효과를 얻기 위해서는 현행 광특회계 지역개발계정 사업에 한정하지 않고 농식품부의 일반회계 및 타 회계 사업을 연계 지원하는 것이 필요하다.
- 이를 위해 농어촌계획의 절차, 범위, 내용 등에 대한 폭넓은 검토가 요구된다.
- * 농어촌 공간 정비 분야에 초점을 둘 것인지 농어업 및 산업 육성 등 보다 넓은 범위까지 포괄하는 계획으로 할 것인지 등

4.2. 도농복합정주공간 형성을 위한 지역개발사업 추진

- 농어촌의 각종 지역개발사업이 명확한 원칙이 없이 추진되거나 마을 별로 분산 지원되어 비효율을 야기하는 사례가 나타난다.
 - 마을 공동체 기능이 약화되는데도 나눠먹기식 분산 투자나 중복 지원이 이루어지는 등 정책 사업 지원의 원칙이 서 있지 않은 상황이다.
 - 보다 광범위한 파급효과 발생이 필요한 거점시설이 마을 단위에 설치되는 반면, 주민들의 실생활에 필요한 주거환경 개선 사업은 활발히 추진되지 못하는 실정이다.
- 마을, 소재지 등 농어촌 정주공간의 미래상을 감안하여 지역개발 투자가 이루어지도록 정부 차원의 방침을 갖도록 한다.
 - 계획이 수립되지 않은 상태에서 시설 투자 결정이 선행적으로 이루어지는 관행을 극복하며, 우선적으로 소프트웨어 중심의 사업이 추진되도록 유도한다.
 - 대규모 시설 투자가 필요한 신규 개발사업의 경우에는 소규모 마을 보다는 읍·면 소재지나 거점마을 주변에서 시행되도록 정책 지원의 원칙을 설정할 필요가 있다.
 - * 단, 지역마다 마을과 중심지 여건이 다르며, 같은 가구 규모의 마을이라도 주택의 분포 패턴이 모두 상이한 점도 감안해야 한다.
- 특히 농어촌 지역사회 변화에 대응하여 기존 마을 단위 지역개발사업의 내용을 재편한다.
 - 그동안 지역개발사업을 통해 개별 마을 단위로 소득 및 도농교류를 위한 공동시설을 설치하는 사례가 많았는데, 전반적으로 과소화 마을이 늘고 인구가 고령화됨에 따라 앞으로 마을 단위의 공동사업 유지·관리에는 더욱 많은 어려움이 예상된다.
 - 따라서 농어촌 마을 단위에서는 기존의 하드웨어 시설 설치에 바탕을 둔 소득사업을 지양하고 주민들의 실생활과 관련된 사업을 추진토록 하는 것이 필요하다.

- * 예를 들어 농어촌 주민의 주거환경 개선을 중심으로 한 생활환경 정비 및 경관 개선을 중점적으로 추진하는 것이 마을 단위에 보다 적합하리라 예상된다.
- 이와 관련하여 주거 부문 사업의 확대를 골격으로 하는 농어촌 마을 리모델링 등 새로운 정책 사업 도입이 이루어질 예정인바, 그 세부적인 추진 방안에 대해 검토가 필요하다.
 - 리모델링 사업을 통해 마을의 주거환경 정비를 추진하는 동시에 도시민의 농어촌 이주 등으로 나타나는 새로운 주거 수요에도 대응하는 것이 농어촌 마을 리모델링의 골자이다.
 - * 마을의 생활환경 정비와 도시민을 위한 신규 주택지 조성을 병행해서 추진하는 등의 내용을 관련 법안에서 담고 있다.
 - 마을 리모델링 추진 시 주민 참여에 기반한 생활환경 정비를 위해 다양한 상향식 사업 모델을 개발하며, 기존 주민 공동체와 조화될 수 있는 소규모 개발을 지향하는 것이 과제이다.
 - * 예컨대 주민과 도시민이 참여하는 협동조합 방식 등 다양한 상향식 사업 모델의 도입 방안도 검토할 필요가 있다.
 - 일률적인 리모델링으로 인해 농어촌 마을이 획일화되거나 경관, 전통 등이 훼손되지 않도록 하는 것도 과제로 대두되고 있다.

그림 15. 마을종합개발사업 일환으로 조성한 상주시 녹동마을 사례



<사업 시행 전>



<사업 시행 후>

자료: 성주인 등(2011)

- 배후 마을만이 아니라 농어촌 중심지를 대상으로 한 정책을 확대하는 것이 과제로 제기된다.
 - 읍·면 중심지는 배후 농어촌 주민의 생활서비스 이용 장소이자 주거 공간으로서의 기능도 강화되는바, 농어촌 소재지 활성화 사업을 본격적으로 추진할 필요가 있다.
 - 현재 거점면 소재지 개발사업과 같은 농어촌 중심지 대상 사업이 일부 시행되고 있으나, 하드웨어 시설 설치를 위주로 대부분 사업이 추진되어 지역 활성화에 미치는 파급효과는 제한적이다.
 - 농식품부 이외에 타 부처에서도 읍·면 소재지 활성화를 고유 목적으로 하는 사업은 시행되지 않는 등 농어촌 중심지는 지금까지 지역 발전정책의 주된 대상으로 고려되지 않았다.
 - 농어촌 중심지는 배후 마을에 비할 때 상공인이나 지역 단체, 비농업 부문 종사자 등 다양한 구성원들의 경제활동 공간이자 일상 생활 장소이므로 중심지 활성화를 위해 이러한 다양한 주체들이 참여하는 소프트웨어 방식의 사업 모델을 발굴해야 할 것이다.
 - * 일본은 지역재생사업 추진 시 지역재생법에 의거하여 상공인, 지역 리더, 시민단체(NPO) 등의 주체들이 참여하는 ‘지역재생협의회’를 구성토록 하여 계획 수립과 다양한 사업 아이디어를 발굴하고 있다. 지역재생협의회와 지자체는 상호 협력 하에 지역재생계획을 작성하는데, 내각부(우리의 총리실 역할)에서 승인하여 필요한 관련 부처 예산을 지원토록 하고 있다.
 - 읍·면 중심지에 대한 정책 투입은 <표 14>에 예시한 바와 같이 지역 별로 다양하게 나타나는 중심지 계층 구조를 감안하여 추진하는 등 나름의 원칙 제시 방안도 요구된다.
 - * 예컨대 시·군마다 계층형(도시형/농어촌형), 마을·읍면 중심형, 시·군 단일 중심형 등 여러 형태로 마을-읍·면 중심지-시·군 중심지 등의 기능 관계가 형성될 수 있다.
- 한편 이상의 지역개발사업의 다수는 현재 광특회계 포괄보조금 제도에 근거하여 추진되는바, 부처별로 관할하는 포괄보조금 사업의 관리 방안을 모색하는 작업도 병행해서 이루어질 필요가 있다.

- 농식품부의 경우 일반농산어촌 시·군을 대상으로 지역개발사업 내용, 추진 방식 등을 보다 유연하게 재편하는 방안을 모색하는 것이 과제이다.

표 14. 생활권 유형별 특징과 농촌 중심지 정책의 주요 대상

중심지 체계 도식화	특 징	농촌정책 대상 중심지
■ 계층형(도시형): 안성시	-시·군 소재지는 도시형 서비스 위주 -근린 단위 서비스 기능 강함	거점 읍·면(소재지 제외)/ 일반 읍·면 기초서비스
■ 마을/읍·면 중심형: 평창군	-시·군 소재지 구심력 약하며, 생활권 분산 -고차서비스의 지역 외 이용 -소규모 마을 분산 분포	개별 읍·면의 기초서비스
■ 계층형(농촌형): 해남군	-전통적 중심지 구조 유지 -중심지의 농촌 지원형 서비스 강함	시·군 소재지 및 서비스 중심지/ 개별 읍·면 기초서비스
■ 시·군 단일 중심형: 영양군	-시·군 소재지 외 중심지 미약 -기초서비스 접근성 불리 -소규모 마을 분산 분포	시·군 소재지/ 읍·면 기초서비스

주: 그림에서 점선으로 표시된 해당 장소의 서비스 기능이 약하여 주민들의 이용률이 상대적으로 낮음을 의미함. 단, 절대적인 기능 정도를 의미하는 것은 아님.

자료: 성주인 등(2008) 재구성

4.3. 농어촌의 환경·경관 보전과 자원 관리

- 소득 개발 위주의 지역개발사업 관행에서 벗어나 농어촌의 경관, 환경, 전통 등의 보전에 초점을 둔 사업을 확대할 필요가 있다.
- 기존의 지역개발사업은 대체로 주민의 소득원 개발과 경제 다각화를 통한 농어촌 활성화에 우선순위를 두는 편이었으며, 환경과 경관 등의 보전을 주 내용으로 하는 사업은 제한적으로만 추진되는 편이었다.

- 경관보전직불제 같은 사업도 직불금 지원을 매개로 한 경관 작물 재배 위주로 추진되어 농어촌 경관 개선 효과가 한정적이었다.
 - 경제 다각화와 별도로 농어촌 환경 보전을 위한 예산을 책정하고 있는 EU 등 선진국 농어촌정책의 사례를 참고하여 경관 및 환경 보전에 관한 사업을 확대할 필요가 있다.
 - * 국민들 상당수가 농어촌의 난개발 문제가 심각하며 이에 대한 대응책 마련이 필요하다고 인식하고 있다는 점도 향후 농어촌정책 추진 시 고려해야 할 사항이다.
- 작물 지원에 초점을 둔 현행 경관보전직불제를 개편하여 농어촌의 다양한 경관 자원과 어메니티 보전 활동을 지원하는 프로그램을 본격적으로 도입한다.
- 경관작물 이외에 지붕, 담장 등 개인 주택과 마을의 생활공간을 이루는 경관 자원을 조화롭게 가꾸는 활동을 직접지불제의 지원 대상에 포함시키는 등 실질적인 경관관리 프로그램이 될 수 있도록 해야 할 것이다.
 - 주민들이 이러한 확대된 직불 프로그램에 참여토록 마을 단위의 협약 내용을 마련하고 이를 활성화하는 방안을 모색해야 한다.
- 농어촌에서 대대로 내려온 전통 농경, 문화 등 가치가 높은 자원을 보전하는 농어촌유산제도의 도입이 검토되고 있으므로, 이를 효과적으로 활용하는 방안을 모색해야 한다.
- 농어촌 유산은 지역의 사회나 환경에 적응하면서 오랜 기간 형성·발달되어온 전통 농어업과 관련된 토지이용, 농어업 기술, 문화, 경관 등의 자원으로서 미래세대에게 보전할 만한 가치를 지닌 마을(지역) 또는 개별 기술을 포괄한다.
 - * 다랑이논, 구들장논, 염전, 둠벙 등 농어업과 관련된 토지이용, 독살 등 전통 농어업기술, 장류 등 식량문화 등이 고려할 만한 대상이다.
 - 특히 우수 농어업 유산은 농촌관광·체험·휴양레저 등에 활용토록 하며, FAO에서 지정하는 세계농업유산(GIAHS) 등재를 추진한다.

* 현재 이탈리아, 일본, 멕시코, 중국 등 15개국 19지역의 농업유산이 FAO의 세계농업유산으로 등재되어 있다.

- 이러한 농어촌 경관, 환경 관련 프로그램들이 실효를 얻기 위해서는 주민들의 지속적인 참여가 관건인바, 농어촌 계획제도와 연계 방안을 모색할 필요가 있다.
- 주민 협정을 바탕으로 한 자율적인 토지이용관리 및 마을 만들기 활동을 추진토록 유도하는 지자체 차원의 조례를 제정하고 정부에서는 관련 사업을 연계 지원하는 대안이 그동안 제기되었다.
- * 일본에서는 지역 특성을 반영한 경관, 마을 만들기(마찌츠쿠리) 등 다양한 형태의 조례 제정이 1980년대 이후 증가하기 시작했고, 1990년대 후반부터는 본격적으로 확대되어 법률에 의한 농어촌계획 및 토지이용관리의 보완 수단으로 활용되고 있다.
- 단, 이상과 같은 협약 방식의 농어촌 환경·경관관리는 일정 정도 규제가 요구되어 주민들의 참여 의지가 높지 않을 가능성이 큰데, 이를 어떤 방식으로 확산시킬 것인지 대안 모색이 필요하다.

4.4. 농어촌의 지역발전 역량 강화와 민간 주체 육성

- 농어촌정책 분야에서 지자체의 통합적인 정책 추진 역량을 형성하는 노력이 요구된다.
- 농어촌정책은 다양한 부문을 아우르는 지역 차원의 통합적 접근을 필요로 한다.
- 따라서 주로 농산업 부문 육성을 주 기능으로 하는 현행 지자체 농정 조직은 이러한 통합적 정책 추진에 한계가 있다.
- 관련 부서별 사업들을 단순 취합하는 수준이 아니라 실질적인 기획 역할을 할 수 있는 총괄 조직을 육성하는 것이 과제이다.
- 이러한 총괄 조직은 좁게는 일반농산어촌 포괄보조사업 관리 역할을 하지만, 더 넓게 보면 농어촌 삶의 질 향상을 위한 정책 전반을 주관하는 역할도 갖도록 해야 한다.

- 주민 역량 강화의 일환으로 전통적인 마을 조직이나 농어업 관련 조직·단체에 한정하지 않고, 농어촌 지역사회 다변화를 감안한 민관 협력 조직의 육성을 목표로 한 정책을 추진한다.
 - 농어촌의 과소화와 주민의 고령화 심화로 전통적인 주민 조직의 역할에만 기대어 농어촌 공동체 활성화를 기대하는 것은 어려우므로 지자체와 수평적인 파트너로 활동할 수 있는 민간 주체를 육성토록 한다.
 - * 지자체가 우위에 서거나 일부 행정 기능의 단순 대행에 그치는 형식적인 민관협력이 아니라 주민 및 민간 주체가 농어촌정책 추진의 실질적인 주역으로 역할을 발휘토록 하는 방안을 찾아야 한다.
 - 특히 농어촌 발전을 위한 역량을 갖춘 민간 주체가 거의 존재하지 않는 것이 대부분 지역의 현실임을 감안, 다음의 과제에 대해서도 해법을 찾아야 할 것이다.
 - * 지자체의 파트너가 될 민간 주체를 관 주도 하에 인위적으로 육성할 수 있을 것인가
 - * 그러한 민간 주체가 지자체와 대등한 지위를 확보할 수 있을 것인가
- 주민과 지역사회의 역량 강화를 지원하는 전문가 그룹 등의 지원 체계가 효과적인 역할을 발휘할 수 있도록 해야 한다.
 - 그동안 마을 권역사업 등 정부 지원 지역개발사업의 일환으로 주민 역량 강화 활동을 지원하였지만, 전문 컨설팅업체 같은 현행 외부 지원 그룹은 전문성을 갖춘 인력이 부족하며 일회적인 자문·교육 역할에서 그치는 경우가 많았다.
 - 지역 주민과 역량 강화 지원 그룹 간 지속적인 관계 형성이 이루어질 수 있는 구조를 마련할 필요가 있다.
 - * 농식품부에서 최근 추진해온 총괄계획가 제도, 현장 포럼 등을 보다 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 찾아야 한다.
 - 현장 컨설팅 업체 등의 역량 제고 방안도 다각도로 모색한다.
 - * 전문가 네트워킹, 컨설팅 업체에 대한 품질 관리와 정보 제공 등 효과적인 대안이 무엇인지 검토해야 할 것이다.

- 최근 논의되는 대안으로서 지역 대학과 연계 하에 지자체의 지역개발 지원 및 총괄계획가, 실무 계획가, 현장 활동가 육성 등의 역할을 담당하는 방안을 구체화한다.
- 다양한 학과가 있는 지역 대학을 선정하여 시·도별로 거점별 활성화 지원센터를 1~2개소를 설립하며, 색깔 있는 마을 육성, 현장 포럼 지원, 조사 연구, 상담 및 컨설팅, 제도 개선을 비롯한 정책 제언 등 현장의 농어촌정책 수행을 뒷받침하는 역할을 폭넓게 담당하는 방안을 검토한다.
- * 미국의 'Cooperative Extension' 사례에서 지원센터의 모델을 참고할 수 있는데, 연방정부 및 주정부 등에서 지원하는 다양한 extension 조직이 대학에 설립되어 농어촌정책의 지원 역할을 담당한다. 현재 미국의 주립 대학에는 약 4천 명의 전문가가 Cooperative Extension 조직에서 활동 중이다.

< 참고문헌 >

- 김광선, 김정섭, 성주인. 2011. “농어촌의 여건 변화에 대응한 정책 방향과 과제”. 「농어촌정책, 어디로 가야 하나」 (제4차 농어촌지역정책포럼 자료집) 1-37. 한국농촌경제연구원.
- 김광선, 채종현, 윤병석. 2011. 「2011 농어촌 서비스 기준 이행실태 점검·평가」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 마상진, 권인혜. 2009. 「농촌개발사업 참여 주체의 역량 강화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 임지은, 박천수. 2012. “농어촌 지역의 인구·산업·일자리 동향과 전망”. 농업전망 2012 발표자료. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭. 2011. “농촌개발정책의 변천과정에 대한 비판적 검토”. 「농어촌지역정책의 성과 진단과 새로운 도전」 (제3차 농어촌지역정책포럼 자료집) 95-130. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 박대식, 마상진, 권인혜. 2011a. 「농어업인 삶의 질 향상계획 심층평가: 도시민 및 귀농인력 활용 강화정책/농어촌 취약계층 복지지원정책」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 송미령, 김영단, 권인혜. 2011b. 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구: 농어촌 계획제도 정립방안을 중심으로」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 이동필, 권인혜. 2008. 「국토 공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 채종현. 2012. “농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제”. 농정포커스 제21호. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 김용렬, 성주인, 박주영, 허윤진. 2007. 「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책 재편 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박석두, 성주인, 김정섭, 박경철. 2006. 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박시현, 이규천, 김광선, 김정섭, 권인혜. 2010. 「농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립」. 한국농촌경제연구원.

< 토론 요지 >

김영수 서기관 (농림수산식품부)

김정연 선임연구위원 (충남발전연구원)

유정규 운영이사 (지역재단)

이영주 부국장 (한국농어민신문)

이원섭 팀장 (지역발전위원회)

최수명 교수 (전남대학교)

농어촌 정책 방향

김 영 수 서기관 (농림수산식품부)

1. 삶의 질 향상 계획 내실화

정부는 농어촌의 정주여건 개선, 공공서비스 확충, 지역개발 촉진 등을 위해 '04년에 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」을 제정, 범 정부 지원체계 구축을 위해 11개 부처 및 민간전문가가 참여하는 삶의 질 위원회(위원장: 국무총리) 설치하여 운영하고 있으며, 1차('05~'09)·2차('10~'14) 농어촌 삶의 질 향상 5개년 기본계획을 수립·추진하고 있다.

또한, 농어촌 생활여건을 개선하고 도농간 공공서비스 격차를 완화하기 위해 농어촌서비스기준(농어촌 주민이 최소한의 삶을 영위하기 위해 필요한 공공서비스 항목과 목표치)과 정부 정책이 농어촌에 불리한 영향을 미치지 않도록 조정하기 위한 농어촌영향평가제를 도입하여 운영하고 있다.

그 결과 최저주거기준 이상 주택, 상하수도, 쓰레기 처리시설 등 기초생활 인프라 확충 분야에서 소기의 성과도 있었다.

그러나 농어촌의 생활여건을 크게 나아지지 않고 보육·교육·보건의료·문화 등 공공서비스의 도농 간 격차는 심화되고 있다. 농어촌의 생활여건 개선 및 도농간 격차 완화를 위해서는 삶의 질 위원회의 위상을 높이고 기획·총괄·조정기능을 강화할 필요가 있다. 또한, 투자의 효율성과 주민들의 삶의 질 만족도를 높이기 위해서는 삶의 질 계획과 예산과의 연계성을 높이는 한편, 지역별 특성을 고려하여 농어촌서비스기준을 보완하고 투자의 우선순위가 조정될 필요가 있다. 농어촌영향평가제의 실효성 제고를 위해서는 전문가 영향평가를 확대 실시하고 중장기적으로 사전적·의무적 형식으로 전환이 필요하다.

2. 지자체 자율성과 책임성 제고 방안

농어가 인구비중 감소, 고령화 심화, 귀농·귀촌 및 다문화가족 증가, 교통·통신의 발달로 농어촌에 거주하면서 도시로 출퇴근하거나 도시에 거주하면서

농어촌으로 출퇴근하는 라이프스타일 변화 등으로 농어촌의 인구 구성은 더욱 다양해지고, 지리적 특성, 지역 역량과 발전 가능성 등에 따라 지역간·주민간·양극화는 심화되어 정책수요는 더욱 세분화되고 복잡해질 것으로 예상된다.

이러한 정책여건 변화에 따른 새로운 정책수요에 적절히 대응하기 위해서는 지역역량 강화 및 중앙·지방·민간 간 역할분담이 더욱 중요해지고 있다.

정부는 유사사업 통폐합 및 연계협력을 통한 투자의 효율성을 높이고 지자체의 자율성과 책임성 강화를 위해 포괄보조금제 도입('10)하여 운영하고 있다. 그러나 역량강화 및 주민들의 실질적인 참여를 통한 창의적 사업 발굴 보다는 제도도입 이전 부처별 사업 중심으로, 기초생활인프라, 체험시설, 가공공장 등 하드웨어 중심으로 정책이 추진되고 있어 사업간 연계도 부족하고, 각종 지역개발 사업에 대한 공감대 부족 등으로 사업추진 과정에서 내부갈등이 심화되거나 개발 과정에서 농어촌의 전통문화·환경·경관 등이 파괴되는 사례도 있다.

포괄보조금 제도가 당초 목적대로 지자체 자율적으로 지역특성에 적합한 사업을 추진하고 결과에 대해 책임을 질 수 있는 체계를 갖추기 위해서는 지역역량 강화, 포괄보조예산 확대 및 사업관리·평가 체계의 수정·보완이 필요하다.

정부는 상향식 사업추진체계 구축, 지역자원을 활용한 새로운 소득원 창출 등을 위해 지역 역량강화 지원체계 구축에 중점을 두고 정책을 추진할 계획이다. 또한, 마을공동체를 활성화시키고 마을자원과 주민역량에 맞는 마을사업 추진을 지원하기 위해 시범운영 중인 농어촌현장포럼을 전국으로 확산시켜 나갈 계획이다.

이를 위해 마을사업과 민간전문가를 관리하고 마을을 현장에서 지원하는 공공분야 지역전문가인 현장활동가를 지속적으로 육성하는 한편, 거점별로 활성화지원센터를 구축하여 지자체 기획기능 및 현장포럼 지원, 현장활동가 및 총괄계획가 등 지역전문가 양성, 전문가 네트워크 구축 등 지역 역량강화를 지원하기 위한 체계를 구축해 나갈 계획이다.

3. 농어촌다움 유지·보전 관리

정부는 농어촌다움 및 전통유산을 체계적으로 유지·보전·관리를 위해 친환경농업·경관보전 직불제, 농어촌영향평가제, 환경영향평가제, 문화재영향평가제, 등 다양한 제도를 도입하여 운영하고 있음에도 불구하고 농어촌의 경관·환경·생태 훼손은 심화되고 농어업·농어촌의 문화유산은 사라져가고 있다.

우리의 농어촌이 아름답고 깨끗한 자연환경과 경관을 보유한 쉼터로서, 고유한 전통생활 양식이 살아 숨 쉬는 삶의 공간으로서의 기능을 수행하기 위해서는 보다 적극적인 정책개발이 필요하다.

정부는 전통적인 농어업·농어촌의 유무형 자원을 유지·보전·관리 하기 위해 농어업 유산제도를 도입하고, 현행 경관작물 재배 중심의 경관보전직불제를 생태·환경·유산자원 등으로 확대·개편하여 농어촌의 공동체를 활성화시키고 농어촌다움을 유지·보전해 나갈 계획이다.

또한, 농어촌다움 유지·보전 및 계획적 개발체계 구축을 위해 농어촌에 적합한 계획제도를 도입하고, 지역주민 또는 공동체 스스로 해당지역 토지이용을 규제·관리할 수 있는 제도도 마련해 나가고자 한다.

4 귀농·귀촌 활성화

귀농·귀촌은 베이비부머 등 도시민에게 새로운 일자리와 전원생활의 기회를 제공하며, 농어업·농어촌 입장에서는 새로운 인력과 자본 유입으로 활력을 찾게되는 계기가 될 수 있다.

정부는 귀농·귀촌 활성화를 위해 「귀농·귀촌 종합센터」를 설치하여 귀농·귀촌 관련 정책·정보를 On-Off line을 통해 One-Stop으로 제공하고 있으며, 전문가 상담 서비스도 실시하고 있으며, 사회적 공감대 확산을 위해 귀농귀촌 페스티벌, 귀농귀촌 포럼, 성공사례집 제작·발표 등 홍보도 지속적으로 추진하고 있다 또한, 성공적인 농어촌 정착을 위해 준비 단계부터 실행·정착 단계별 맞춤형 교육 지원, 영농·영어 창업 및 주택자금 지원 및 세제 혜택(농어촌주택·농지 구입시 취득세 감면, 도시주택 양도소득세 감면 등)을 주고 있다.

지방정부 차원에서도 농어촌 공동화 방지 및 활력 창출을 위해 농어촌 체험, 멘토링, 농지·주택 구매 알선 등 지역 특성에 맞는 다양한 지원을 하고 있다.

농어업·농어촌에 대한 관심 증가, 베이비부머 은퇴 등으로 귀농·귀촌 증가가 예상되고 있다. 이러한 귀농·귀촌이 농어업·농어촌에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있도록 기존 주민과 귀촌인과의 갈등, 농지가격 상승 등 농어업·농어촌의 새로운 문제를 해결하는데 중점을 두고 정책을 추진해 나갈 계획이다.

농어촌 공간정책의 재구조화가 필요하다

김 정 연 선임연구위원 (충남발전연구원)

1. 기본방향

- 인구감소시대에 대응한 ‘스마트 농촌정비’ 방식으로의 전환이 필요하다.
 - 농어촌지역의 인구감소가 지속되고 있고, 원격지 마을부터 과소화·공동화가 진행되면서 취락기능의 상실과 공동체의 해체가 우려되고 있는 상황에 있다. 이것은 소규모 인구가 분산분포하고 있는 농촌지역의 불리성을 더욱 높이는 것으로서 각종 시설의 설치와 운영, 공공서비스의 공급·운영을 어렵게 하고 있다.
 - 더구나 우리나라의 총인구가 2018년을 정점으로 감소할 것으로 전망되고 있으며, 그럴 경우 일본에서 경험한 바와 같이 대도시권은 인구·산업·기능이 더욱 집중되는 반면에, 그 이외의 지방에서는 인구감소에 의하여 지역수요가 감소하여 고차 서비스 기능의 소멸과 지역경제의 정체가 심화되고, 사회인프라·생활기반 붕괴에 의한 편리성 저하 등 쇠퇴가 더욱 가속화 될 것이다.
 - 따라서 앞으로의 농어촌정책에서는 농어촌지역에서 인구·기능의 밀도저하가 더 심화되는 상황에서, 농어촌주민들의 정주환경, 생활서비스, 경제활동, 농어촌 공간의 관리를 효율적·효과적으로 해낼 수 있는 방안의 마련이 중요한 과제가 될 것이다.
 - 이를 위해서는 농어촌지역에 있어서 각종 활동·기능·시설의 공간적 연계, 융복합, 압축화 등이 키워드가 될 것이며, 정보통신기술과 교통기술의 결합에 의한 공간마찰의 극복 또한 중요한 수단이 될 것이다.,
- 라반지역(Rurban Area)에 대한 정책적 대응이 조기에 이루어져야 한다.
 - 그간 급속한 경제발전과 도시화에 의해 대도시와 중소도시의 주변 농촌지역에 새로운 주민이 유입함으로써, 도시적 환경과 농촌적 환경이 혼재하는 지역이 증가하고 있다. 이러한 지역에서는 토지이용 혼란, 농촌경관의 파괴, 지역커뮤니티의 붕괴 및 신·구 주민간의 갈등 등 특유의 문제점들을 노정하고 있다.

- 혼재·혼주의 라반지역은 대부분 도시주변지역(Urban Fringe)에서 나타나지만, 일반적인 농촌지역에서도 토지이용밀도가 비교적 높은 취락이나 그 주변부에서 혼재·혼주가 나타난다. 대도시나 중소도시 내부에도 농지나 녹지가 비교적 많이 남아 있는 지역이 있는데, 이것도 혼재·혼주지역이라고 말할 수 있다.
 - 이들 지역은 오랫동안 도시지역의 장점도 농어촌지역의 장점도 살리지 못하고 도시정책 대상이나 농어촌지역정책 대상에서 소외되어 방치되어 왔으나, 이제는 혼재·혼주의 제반문제를 해결하는 동시에 공생의 생활 및 생활환경을 구축하기 위한 정책적 노력이 필요하다.
- 농어촌지역의 발전 과정에서 지역사회의 자생력과 주도성이 더욱 강화되어야 한다.
- 그간의 농어촌정책 추진과정에서 드러난 가장 큰 문제점은 지방정부와 해당 지역사회의 역량부족으로 사업의 추진과정에서의 많은 시행착오, 저조한 사업 효과, 지속가능성 결여 등 다양한 문제를 드러내고 있다.
 - 농어촌 지역개발 분야에서의 주민역량 강화, 리더의 육성, 실질적인 주민참여, 사업추진 후 효과적인 관리·운영 역량의 확보가 필요하다. 특히, 귀농·귀촌 인구를 포함하여 더욱 다양화된 주민역량을 구축할 필요가 있다.
- 현행 농어촌정책의 점진적 개선과 농어촌계획체계의 합리적 재편이 필요하다.
- ‘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 구축되었으나, 아직은 실효성 있는 거버넌스를 이루지 못하고 있으며, 지방에서는 하나의 통합적인 정책으로서 작동하지 못하고 있다.
 - 포괄보조금 제도 도입으로 통합적 농어촌정책의 제도적 기반은 마련되었으나, 중앙정부의 지나친 관여, 지방의 역량부족 등으로 당초의 취지를 살리지 못하고 있다.
 - 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획, 삶의 질향상 기본계획, 기초생활권 발전계획, 포괄보조 사업계획 등 농어촌계획 관련 제도들이 복잡다기하고, 상호 중첩적이며, 상호 연관성도 모호하며, 특히 공간계획적인 수단이 미비하다.

2. 농어촌공간정책의 재구조화 과제

가. 농어촌정주체계의 합리적 재편과 농어촌중심지의 재생

- 농촌정주체계의 특성을 고려한 농촌중심지 정비
 - 시·군별 정주여건에 대한 기초 조사를 바탕으로 하는 중심지체계 구상 및 중심지별 정비방향을 설정하고, 농어촌중심지 위계별로 기초생활서비스를 적정 배치하여야 한다.
- 농어촌중심지 위계별 기능·역할 분담을 고려한 사업 추진이 필요하다.
 - 시가지 형성이 두드러지는 시·군청 소재지나 읍소재지에 대해서는 기존에 형성된 상업기능 및 중심시가지의 활성화에 초점을 둔 재생사업을 추진하고,
 - 면소재지급의 농어촌중심지는 시·군청 소재지에서만 담당하는 데 제약이 있는 주요 서비스를 배후 농어촌지역 및 도농교류 활동 지원에 보다 역점을 두는 방향으로 사업을 추진할 필요가 있다.
 - 농어촌중심지로서 기능이 약하거나 상실한 여타의 면소재지는 농촌 주민들이 일상적으로 이용하는 기초 서비스 제공의 기능이 유지되도록 지원할 필요가 있다.
- 농어촌지역 인구감소에 따른 수요밀도의 약화에 대응하고 지속가능한 농어촌 중심지 발전을 위하여 압축적(compact) 개발 방안을 마련해갈 필요가 있다. 이 방안은 농어촌중심지의 커뮤니티시설, 공공시설 등은 투자비가 다소 증가하더라도 시가지 외곽보다는 기존의 주요기능들과 근거리에 설치하여 연계되도록 하는 등 압축적인 정비를 지향하도록 하는 것이다.
 - 압축적인 농촌중심지 정비를 위해 관련 공공서비스들을 상호 연계하거나 일정 장소에서 복합화하여 공공서비스거점을 형성하여 운영효율과 이용효율을 제고 하도록 한다.
- 물리적환경개선과 경제사회문화부문의 통합적 활성화정책이 필요하다.
 - 농어촌중심지는 기초생활서비스를 제공하기 위한 물리적 환경 개선뿐 아니라 물리적 환경 속에서 실행될 문화·복지·보육·여가 프로그램이 필요하다.

그러나 농어촌중심지는 배후 농어촌지역의 인구감소, 경제기반 약화 등으로 필요한 생활서비스 시장이 자생적으로 형성되지 못한다. 따라서 지역 내 수요자 중심의 경제사회문화부문의 경제를 지원하는 정책이 필요하다. 자გი지역이 가진 문제를 사회시스템으로 해결해나가고, 일자리를 만들고 문화·복지·보육·여가 서비스를 공급하며 상품 판매상을 가진 사회적 경제 모델을 만들어야 한다.

- 농어촌중심지의 서비스기능을 충분히 확충하더라도 배후 농어촌지역을 연결하는 교통서비스가 적절히 제공되지 않으면 배후 농어촌지역 주민들의 접근성과 서비스 시설 이용도가 저하되어 삶의 질이 악화되게 된다. 특히 교통약자인 고령자가 많은 농어촌의 특성을 감안하여 농어촌중심지와 배후 농어촌 마을 간 접근성을 개선할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

나. 농어촌마을의 재구조화

- 농어촌마을의 정비는 마을의 입지, 규모, 노후도, 인구구성, 공동체의 범위와 특성, 기타 사회경제적 특성, 농어촌중심지 및 다른 마을과의 관계, 제 여건의 변화 전망을 고려하여 정하여야 하며, 마을의 여건에 따라 매우 다양한 정비방식이 적용될 것이다.
 - 과소마을의 경우는 고령자를 대상으로 하는 모바일 서비스의 제공, 인접 마을과의 연계 정비, 산재된 주거지를 농어촌 중심지 또는 중심마을로의 이전·통합 등의 방안을 고려할 수 있을 것이다.
 - 일반 농어촌 마을에서는 ‘농어촌 리모델링법’에서와 같은 정비방식을 기본으로 하되, 새롭게 변화하는 농어촌마을 공동체의 구성, 성격, 범위를 고려하여 마을간 연계정비(네트워크 정비방식)도 고려할 필요가 있다.
- 무엇보다도 중요한 것은 농어촌마을 정비의 주체가 되는 농어촌공동체의 지속가능성과 주도성을 확보하는 일이다.
 - 많은 농어촌마을에는 기존 농업인뿐 아니라 비농업 종사자, 귀농·귀촌인, 다문화가족 가구원 등 보다 다양한 범위의 주민들로 구성되고 있으며, 이를 활력 있는 새로운 농어촌마을 공동체로 발전시켜 나가야 한다.
 - 주민들간의 다양한 커뮤니티 활동프로그램으로 조직화하고, 학습과 교류를 통한 의견 개진이 공론화되고 공론화된 활동이 전개되면서 성과로 확산되는

과정을 거치면서 주민 참여형 활동이 전개되도록 한다. 이를 위해서는 진안군
에서와 같이 주민의 역량강화와 마을의 정비를 연계하여 단계적으로 발전시켜
나가는 방식의 적용이 필요하다.

다. 라반지역(도농 혼재·혼주지역)의 관리

○ 라반지역의 형성과정과 제반문제의 파악

- 라반지역을 공생의 생활환경으로 만들기 위해서는 경제·산업 중심의 발전 결과
로서 나타난 문제점 해결이 무엇보다도 중요하다. 그 문제점 해결방법을 찾기
위해서는 혼재·혼주의 형성과정을 이해하고 환경의 현상과 그 문제점을 파악
하는 것이 중요한 과제가 된다.

○ 지역에 맞는 생활환경을 구상하고, 그에 따른 구체적인 계획·디자인을 입안

- 혼재·혼주의 양태나 환경자원의 형태 및 환경의 특징을 규정하고 있는 사회적
구조를 근거로 하여 지역주민·계획가(디자이너)·행정의 협동으로 지역에 맞는
생활환경을 구상하고, 그에 따른 구체적인 계획·디자인을 입안해야 한다.

○ 커뮤니티의 형성과 활동 촉진

- 지역 환경의 보전·개선 또는 공생적인 생활환경에 대한 계획 또는 디자인 적용
에는 지역주민의 협력이 필요하며, 그 협력을 적극적으로 이끌어내기 위해서는
커뮤니티의 형성도 중요하다.
- 커뮤니티 활동의 하나라고 여겨지는 도시농촌간의 교류도 농업적·자연적 환경을
건전하게 유지하는 산업 활동의 활성화에 매우 중요하다.

○ 라반지역 계획·디자인 기법의 개발 및 관련 제도의 개선

- 라반지역이 농촌생활양식과 도시생활양식에 이어지는 제3의 생활양식을 지닌
공생적 공간으로 전환해가기 위해서는 주민이 참여하는 환경 개선형 또는 정비형의
공간정비가 필요하며, 이를 위한 건축, 조경 등의 분야의 계획·디자인 기법의
개발이 필요하다.
- 현재는 관리지역 세분화 및 건축 밀도 제한, 제2종 지구단위계획제도, 개발행위
허가제도, 기반시설부담금 제도 등 비도시지역의 난개발 방지 또는 도시적인

계획적 개발중심의 토이지용계획제도만 있으나, 농촌토지이용계획제도로써 많은 한계를 보이고 있으며, 기존의 농촌공간을 대상으로 환경개선형 또는 정비형의 정비에 한계가 있으므로 농촌계획제도의 체계화와 함께 ‘농촌계획지구’ 등의 제도 도입이 필요하다.

라. 농어촌계획체계 개선을 위한 정책실험과 계획기법 개발

- 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획제도, 농어촌 마을정비계획제도, 농어촌 계획시설계획제도 등의 도입과 관련 법제의 정비방안에 대해서 동의한다.
- 다만, 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획을 효과적으로 도입·적용하기 위해서는, 먼저 복수의 실험지역(또는 test bed)을 선정하여 계획의 수립·추진을 시도하여 최적의 방식을 모색하는 것이 중요하다.
 - 특히, 이 과정에서 계획의 완성도 또는 정도(精度)의 제고, 실행력 확보(예산연계 방안), 역량 있는 계획수립 추진체계의 구축방안을 찾아내는 것이 중요하다.
 - 이와 함께, 장소기반의 통합연계사업계획 수립, 농어촌계획시설의 기준과 복합·연계방법 등에 대한 계획기법의 개발이 이루어져야 한다.

농촌정책의 둘러싼 주요이슈와 개선과제2)

유 정 규 운영이사 (지역재단)

1. 농촌지역개발에서 국가/행정의 개입범위는 어디까지인가

- 정책추진방식의 변화(중앙주도/행정주도의 하향식 → 지역주도/주민주도의 상향식)와 관련하여
 - 중앙정부에서는 지방정부로 관련정책/권한을 이양했으니까 잘못되더라도 지방정부의 책임이라는 인식이 일반적임 → 중앙정부의 직무유기?
 - 행정에서는 민간주도의 상향식사업이기 때문에 잘못되더라도 주민들의 책임이라는 인식이 팽배함 → 행정의 직무유기?
- 보조사업의 범위와 한계는?
 - 기존의 인식 : 농업·농촌·농민은 어려운 산업·지역·사람
 - 지원하고 도와줘야하는 대상 : 각종 보조, 지원 사업 투입 ⇒ 당연히 그렇게 해야 하는 것으로 받아들여졌음
 - 선거권, 국민경제에 차지하는 비중에 비해 주요한 정치적 이슈화되어 옴
 - 기존 인식에 대한 변화 혹은 반론 증가
 - 첫째, 농업·농촌·농민진영 내부의 부작용 대두 : 농업인들의 정부의존 심화 → 주체성과 자율성 저해/소멸 ⇒ 자체적으로 할 수 있는 일조차 지원 요구
 - 둘째, 농업·농촌·농민진영 외부의 인식변화
 - 많은 지원(통념의 일반화)을 했는데, 무엇이 달라졌느냐는 의견 대두 → '스톡홀름 증후군'의 광범한 확산(농업, 농촌, 농민진영 포함)
 - 언제까지, 어디까지 지원해야 하느냐 → 기존 정책지원에 대한 실패사례 부각, 강조(특히, 보수언론) → 보조사업 축소, 농업예산 상대적 감축
⇒ 19대 총선, 당선자 중 (순수)농민후보 1명 → 최종적으로 사퇴

2) 경북도의원연차회(2012.8.17)에서 필자가 발표한 「지방농정의 환경변화와 농어촌정책의 방향」 중 일부를 수정·가필한 것이며, 박시현(2012), 「신정부의 농정과제-농촌정책」(한국농업경제학회 하계학술발표자료)에서 일부 인용함

2. 삶의 질 향상 관련 : 농어촌서비스기준 도입 및 운용이 제대로 되고 있는가

□ 농어촌서비스기준이란?

- 농업인 등이 일상생활을 하는데 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스항목과 그 항목별 목표치
 - 2010년 7월, '삶의 질 향상 특별법' 개정 → 2011년 1월부터 시행 중
 - 5년마다 '농어촌서비스기준에 관한 사항'을 포함한 기본계획 수립 → 구체적인 서비스 항목별 목표치의 세부내용은 '농식품부 고시 제2011-5호'로 고시
- 기준항목 :
 - 주거분야 : 주택, 난방, 마을공동시설, 상수도, 하수도
 - 교통분야 : 대중교통, 여객선, 인도
 - 교육분야 : 유치원/초중교, 고등학교, 폐교, 방과 후 학교, 의견수렴, 평생교육
 - 보건의료분야 : 진료서비스, 순회방문, 의약품구입
 - 복지분야 : 보인, 청소년, 아동, 영유아, 다문화가족
 - 응급분야 : 응급서비스, 도서/벽지응급서비스, 소방서비스, 도난방지, 경찰서비스
 - 문화분야 : 독서, 문화시설 및 프로그램, 찾아가는 문화프로그램
 - 정보통신 : 초고속망

□ 관련 이슈는 ?

- 항목별로 기초지자체 전체에 대한 '기준 달성율'이 전반적으로 매우 낮다
 - 하수도보급률 목표치 71%이상(달성율 73.2%), 방과 후 학교프로그램 참여비율 목표치 70%이상(달성율 72.4%), 112신고 시 10분 이내 출동 목표치 100%(달성율 100%)등은 목표치 달성
 - 그 외 항목의 달성도는 매우 낮은 실정임 : 읍면평생교육거점시설 목표치 100% (달성율, 18.9%), 마을별 도난방지 CCTV 설치 목표치 100% (달성율 11%), 유치원/초중등학교 적정학교 육성 목표치 100% (달성율 9.7%) 등
- 달성율이 낮은 원인이 무엇인가
 - 목표치 설정이 잘못되었는가(=비현실적인가) : 인도설치항목의 경우, 차도와 인도설치 구분 목표치 100% → 농촌지역에서 일률적으로 이러한 목표 적용이 타당한 것인가

- 목표치를 달성하려는(=서비스기준을 만족시키기 위한) 정책당국의 노력과 투자가 부족한 것인가 → 보건의료분야의 순회방문 항목은 '마을별 월1회 전문인력 순회방문' 목표치 100%인데, 달성율은 0.2%에 불과 ⇒ 국민최저한의 충족을 위한 투자 부족

○ 기존 서비스기준을 어떻게 조정할 것인가

- 공동체의 회복 : 농어촌 의료생협, 네트워킹 강화 등을 통한 기준달성률 제고
- 지역실정에 대한 정확한 이해 → 다양한 기준마련 필요

3. 포괄보조금 : 당초의 목적대로 가고 있는가, 무엇을 어떻게 바꿀 것인가?

□ 포괄보조금 제도시행의 주요한 목적 : 지역의 자율성 확장 → 신장되었는가

○ 현행제도의 문제점 개선

- 중앙주도의 설계주의 지역정책의 개선하고, 지역의 자율성과 주체성 강화를 사업별 예산제도를 세출분야를 포괄적으로 규정한 포괄예산제도로 변경(2010년) : 200여개의 단위사업을 22개 사업군(18개 기능별 사업군 + 4개 지역별사업군)으로 통합·단순화
- 지역의 자연적, 문화적, 사회경제적 특성을 반영한 자유로운 정책개발을 조장 : 포괄적인 가이드라인 하에서 지역실정에 맞는 정책개발을 보장

○ 2~3년간의 시행결과는? / 문제점은?

- 전반적인 평가 : 제도가 주는 명분에만 집착하여 이에 대한 대비가 부족 → 그 결과, 사업지침의 과도한 변경으로 제도에 대한 신뢰를 저하시킴
- 포괄보조금제도의 핵심적인 의의는 '밑으로부터의 계획·행정'을 제도화한 것인데, 잘못 운용될 경우 또 다른 형태로 '위로부터의 계획·행정'으로 변질될 가능성이 큼 → 이러한 우려가 현실적으로 나타나고 있음 : 예) 농촌마을종합개발사업의 경우, 주민들의 의견을 반영한 제안서작성, 전문가집단의 조언, 심사 과정을 거치는 과정에서 주민들의 의견이 반영되는 통로가 제도화되어 있었으나 포괄보조사업으로 재편된 이후, 지역주민들의 의견은 무시되고 사실상 지자체(장)가 개별사업은 안배하고, 기본방향을 정하는 쪽으로 개악되고 중앙정부는 이를 추진하는 방향으로 변해가고 있다는 것이 일반적 지적임

□ 현재 나타나고 있는 문제점에 대한 반응 → 어떻게 개선할 것인가?

- 일반적인 의견 : “지역에 권한을 줬지만 문제점이 많으니까 그것을 다시 회수하여 중앙정부의 기능을 강화해야 한다” → 지방정부에 대한 불신이 깔려있다.
 - 이러한 견해는 중앙정부는 물론이고 이에 동의하는 전문가(?)들도 많은 것이 사실이고, 심지어는 지자체의 담당공무원조차도 동의 : “구체적인 지침이 있다면 편한데, 지침이 포괄적이어서 골치 아프다”
- 바람직한 방향은?
 - ‘역사의 수레바퀴를 거꾸로 돌려서는 안 된다’
 - 문제점의 보완책을 찾자 : 장기적인 관점에서 접근하자, 수업료가 필요하다 → 대두된 문제점을 보완하면서, 지역의 역량을 강화하는 노력과 정책이 동시에 추구되어야 한다. ⇒ 지역 스스로의 노력이 필요하다. 지역리더의 역량강화가 요구된다.
 - 포괄보조금제도의 문제점을 구실로 중앙정부의 역할을 강화하려는 분위기를 경계해야 함

4. 농어촌공간 정비 : 농촌마을 토목사업의 연장인가, 주민 생활증진을 위한 불가피한 필요인가?

□ 현재의 추진방향과 논리와 문제점

- 추진주장과 방법
 - 현재의 농어촌생활공간은 1970년대 새마을운동 시에 조성된 수준이기 때문에 귀농·귀촌자의 증가에 맞춰서 ‘도농복합생활공간’으로 생활공간을 재정비해야 한다.
 - 추진방법 : 「농어촌 리모델링 법」 제정
- 논리의 문제점 : 농촌마을 토목사업이라는 인식을 초래하는 원인 → 농어촌공간의 정비를 하드웨어적인 측면에서만 접근한다는 점
 - 농어촌공간은 그 속에서 살아가는 지역주민들의 역사적이고 문화적인 특질과 결부되어 있고, 따라서 그 공동체와 밀접하게 결합되어 있는데, 이 양자를 분리하여 ‘하드웨어’만 정비하면 주민들의 삶의 질이 향상될 것이라는 접근 시각에 대한 문제제기

- 도시재생의 관점이 필요 : 도시재생은 '도시재개발'과는 다른 차원의 논의임. 특히 지속가능한 도시재생은 단순히 쇠퇴지역에 대한 '물리적인 정비'에 그치는 것이 아니라 지역의 자원을 발견하고 이에 활기를 부여하여 재탄생시킴으로써 지역발전을 지속적으로 추진해 나갈 수 있는 지역의 역량을 키워나가는 것이며, 이를 위해서는 지역주민의 참여와 민관협력이 토대가 되어야 함

□ 농어촌공간 정비 문제를 어떻게 접근할 것인가

○ 공동체복원을 강조하는 입장

- 농어촌공간이 외부의 시각과 귀농·귀촌인 편의제고라는 측면에서 접근해서는 안 됨 → 지역주민들의 요구와 '생활상의 불편해소'라는 측면에서 접근
- 정책 공급자의 입장이 아닌 정책수용자의 입장에서 '정비'가 필요한 부분, 주민들의 수용의지, 합의정도 등을 파악하고, 이에 따라 전체적인 수요(예산)를 마련 → 반드시 지역공동체 복원노력과 함께 추진되어야 함

○ 정책추진론자들의 주장

- 공동체성의 복원에 동의하지만, 그것은 공간정비와 독립적으로 다루어져야 할 문제이고, 한정된 기간과 예산 하에서는 공간정비의 우선적 추진이 불가피함

5. 농어촌자원 관리 : 농촌다움의 유지! 누구를 위한 것인가, 어떻게 할 것인가

□ 농어촌자원 관리 문제의 핵심은?

○ 지역주민들을 지역관리의 주체로서 세워내는 것

- 당장의 이익이 아니라 장기적인 관점에서 지역의 미래를 생각하는 지역주민이 존재할 때, 지역자원관리 문제도 자연스럽게 해결 가능할 것임
- 현 상황 : 현재의 이익과 미래의 이익 간의 갈등 → 일반적으로 현재의 이익을 우선시 ⇒ 그 결과, 자원의 관리 = 자원의 활용·파괴 : 장기적 이익의 감소로 이어지고 있음

○ 정부의 역할 : needs를 우선시 할 것인가 trend를 우선시 할 것인가

- 주민의 요구를 우선시 한다면, 자원파괴와 고갈을 가속화 가능성이 높음
- 전 세계적인 추세와 미래의 트렌드를 우선시 한다면, 자원의 보전과 미래가치를

제고하게 될 것임 → 이 경우, 현재의 가치를 중시하는 주민들과의 갈등은 불가피
: 주민들에 대한 설득과 인식개선 교육이 필요함

□ 농촌다움의 유지 : 누구를 위한 것인가?

- 지역주민의 입장 : 배부른 소리, 돈 되느냐? → 왜 외부에서 그런 주장을 하느냐, 살고 있는 사람은 불편, 불이익은 어떻게 할 것이냐
 - 지역주민의 주장은 무시할 수 없는 것 → 고민 : '돈 되는 농촌다움의 유지'방안을 어떻게 찾을 것인가 ⇒ 정책방안은? 프랑스의 CTE(국토경영계약제도) 가능할까?
 - 희망적인 변화 : 남해 다랭이 마을 주민이 주도한 '자연환경보전지구' 지정, 완도 청산도 구들장 논 보전노력
- 최종적인 수단 : 지역단위의 '종합공간관리계획'이 필요
 - 단편적, 개별적 노력도 중요하지만, 최종적으로 일정지역 전체를 계획적으로 관리하기 위한 종합계획제도의 도입이 필요하며, 아울러 국토계획법상의 지구단위계획제도(3만㎡이상 중규모 지역개발에 적용)를 대신할 농어촌계획제도의 도입도 필요함

6. 귀농·귀촌정책 : 누구를 위한 것인가, 무엇을 목표로 할 것인가

□ 기존 정책당국 및 대다수 전문가들의 시각

- 농업·농촌적인 입장에서 귀농·귀촌을 접근해 왔음
 - 농업후계인력 조달 : 귀농정책의 핵심 → 현재의 모든 귀농·귀촌지원정책은 모두 이러한 입장에 입각해 있음
 - 최근, 농촌 지역 활성화를 위한 인적자원 조달이라는 측면이 강조되고 있음 → 귀농 보다는 귀촌을 강조 : 고령화·과소화되어 있는 농촌현실 하에서는 지역사회발전을 추동할 수 있는 내부주체가 없거나 취약하기 때문에 귀촌자의 지역사회활동에 대한 기대가 크고, 이를 적극적으로 활용할 수 있는 방안 강구
- 이러한 시각의 한계
 - 농업·농촌적인 이익의 대변 : 농식품부의 정책 파트너로서만 귀농·귀촌 접근 → 다양한 귀농·귀촌자의 요구를 수용하는데 한계가 있음

□ 도시민의 전원수요 충족과 과소화·고령화된 농촌사회의 '새로운 피' 수혈이라는 통합적 관점이 필요함 → 귀농·귀촌업무를 전 부처적인 업무로 확장하자

○ 도시민의 전원수요 급증

- 도시생활의 각박함(교통, 환경, 주거문제 심화 → 교통지수 상승)이 심화되는 가운데 베이비부머(712만명)의 은퇴가 본격화 된다면, 도시민의 전원수요는 지금보다 훨씬 더 증가할 것임 ⇒ 최근 조사에 의하면 최대 72%의 도시민이 귀농·귀촌을 희망하는 것으로 나타남
- 귀농·귀촌에 대한 도시민의 현실적 요구를 반영하는 정책 필요 : 농식품부만의 과제가 아니고 전 부처적인 관심사항이 되고 있음

○ 귀농·귀촌정책의 목표 수정

- 기존의 농업후계인력조달이나 농촌지역활성화 주체 충당이라는 차원에서 벗어나 도시민을 위한 전원수요 충족, 도농상생이라는 측면으로 목표를 확장할 필요가 있음
- 귀농·귀촌문제를 국민적 관심사로 격상 시킬 필요가 있음

□ 귀농·귀촌문제와 관련한 농촌지역주민의 이해는 ?

○ 기초지자체의 도시민유치사업(=귀농·귀촌 지원정책)에 대한 지역주민들의 일반적인 입장은 '산토끼잡기 위해 집토끼를 외면하고 있다'는 것임

- '우리에게 올 자금이 들어오는 놈에게 간다'는 생각이 광범위하게 자리 잡고 있음 → 귀농·귀촌자와 토착 주민들 간의 갈등을 촉발시키는 가장 원초적인 단초가 되고 있음

○ 귀농·귀촌자 개인에게 지원되는 정책의 한계

- 귀농·귀촌인과 토착주민들을 분리시키고, 갈등을 조장하는 방향으로 작용할 수밖에 없음 → 정책당국에서는 개별적으로 지원하는 것이 아니라, 지역단위로 지원하는 방안을 강구할 필요가 있음
- 이 경우의 전제조건 : 지역단위에서 이러한 지원(금)을 조정할 수 있는 조직적 역량을 갖추고 있어야 함 → 따라서 정책당국에서는 직접 지원보다는 이러한 지원체계를 구축하는 일에 우선적인 관심을 가질 필요가 있음

7. 정책전달체계 : 각 주체의 역할분담을 어떻게 할 것인가

□ 어떻게 정책전달체계의 수직적 경직성을 해소할 것인가

- 현재의 구조 : 중앙정부 - 광역지자체 - 기초지자체로 이어지는 수직적 전달 체계로서 횡적으로는 칸막이가 강하게 존재하기 때문에 정책과 정책, 사업과 사업 간의 종합 혹은 통합적 추진이 불가능한 상황임
- 각 중앙부처를 수도권까지 비유한다면, 각 수도권으로부터 나오는 수돗물이 각각의 파이프를 타고 기초단위까지 오기 때문에 기초단위의 입장에서는 어떤 수도권으로부터 나오는 물은 넘치는 반면에, 어떤 수도권에서 나오는 물은 부족한 문제가 상존함 : 자원의 과부족현상이 일반화됨 → 하지만, 중앙정부 차원에서 수도권지를 통합하는 것은 원천적으로 불가능 : 각 위원회는 조정이나 협조 차원의 기능밖에 수행하지 못함
- 종합행정을 추구하는 기초단위에서의 통합적 추진방안 모색이 필요함 : 기초 단위에서는 중앙정부로부터 내려오는 수돗물을 지역단위에서 하나로 받아서 지역에서 필요로 하는 곳에 공급하는 ‘깔때기’를 만들 필요가 있음 → 지역차원에서 통합적 추진방안을 찾자
(예: 진안 마을만들기 지원팀, 완주 지역활력과 등)

□ 중앙정부와 지방정부, 민간의 역할 분담

- 중앙정부 : 기획, 가이드라인 제시, 지원, 평가
 - 중앙정부에서 각 개별사업(project)에 직접 개입하는 현재의 방식은 지양해야 함
 - 지방정부의 역량강화와 합리적인 시스템구축을 지원하는 역할 담당
- 지방정부 : 지역의 실정에 부합하는 추진계획의 수립, 지역자원의 배분, 사업집행, 개선과제 추출, 문제점 보완(feed-back) 등
 - Project의 실행주체로서 책임 있는 활동이 요구됨
 - 지역관리 주체로서의 자각과 지역상황에 적절한 Project 개발에 주력
- 민간의 역할 : 최근 도입된 ‘총괄기획가(master planner)’제도의 의의와 문제점
 - 농어촌정비계획 및 경관계획의 실효성 제고를 위해 ‘계획의 수립 및 집행과정을 총괄 조정하는 역할’을 담당함(7개 시·군 시범시행 중).
 - 총괄기획가 7명(대학교수, 컨설팅전문가 등) 중 5명이 건축학 전공자이며, 총괄 기획가는 해당 지역 내 관련 정책 사업에 대한 컨설팅 활동을 할 수 없음
→ 합리적인 개선이 필요함

< 종합의견 >

- 그동안 다양하게 추진되어 왔던 농촌지역개발사업이 최근에는 제도적인 측면에서나 실효적인 측면에서도 상당한 정체기에 접어들고 있는 상황임
 - 이러한 현상은 첫째, 관련제도의 변화(예: 포괄보조제도의 도입)에 대한 현장단위(기초단위 행정과 주민 모두)의 이해와 적응기간이 길어지고 있으며 둘째, 그동안의 사업추진을 통해 가능성이 높은 지역의 대부분이 사업을 추진했고 셋째, 그동안 스타마을을 중심으로 사업의 성과가 어느 정도 실현되었지만 사업시행지역이 늘어남에 따라 상대적으로 실패사례가 부각되기 시작했기 때문이라고 할 수 있음
- 이제 농촌지역개발사업의 활성화를 위한 새로운 도약이 필요한 시기가 되었는데, 이러한 노력은 기초단위-광역단위-중앙단위의 합리적인 역할분담에서부터 시작되어야 하며, 이를 위한 출발은 새로운 사업 아이템의 구상이 아니라 시대상황에 적합한 새로운 시스템의 구축이라고 할 수 있음
 - 이러한 측면에서 지금까지, 시스템구축과 관련하여 어떤 노력이 필요한가를 되돌아 볼 필요가 있으며 특히, 중요한 것은 지역역량을 어떻게 강화하고 효율적으로 관리할 것인가에 대한 정책적 고민이 더 많이 필요한 상황임
 - 선진사례 지역의 공통된 특징은 무엇인가, 동일한 중앙농정 하에서도 성공사례가 나타나는 요인은 무엇인가를 집중적으로 고민하고, 그러한 고민의 결과를 도출하여 정책화하는 노력이 필요한데, 그것이 지역역량강화라는 결론에 도달했기 때문임
- 지역역량강화를 위해서는 역량강화를 위한 기법의 다양화는 물론이고 배양된 역량을 효율적으로 관리하는 시스템의 구축도 대단히 중요함
 - 기존의 교육과 훈련뿐만 아니라 실천을 통한 학습(learning by doing)이 매우 중요하며, 이를 위해서는 EU의 LEADER프로그램을 우리의 실정에 맞도록 이른바 한국형 LEADER 프로그램을 보다 적극적으로 도입해야 함
 - 아울러 현행 중앙단위에서 관리하는 교육수료자관리 방식을 기초단위로 넘겨서 “실질적”으로 교육·학습과 사업을 연계시킬 수 있는 ‘지역역량종합관리시스템’ 구축이 필요함

농어촌 정책의 효과적인 추진방향

이 영 주 부국장 (한국농어민신문)

1. 농어촌 삶의 질 향상 정책의 내실

가. 삶의 질 향상 정책

정부는 농어촌 지역 복지 개선을 위해 삶의 질 향상 계획을 1차(2005~2009)에 이어 2차(2010~2014)사업을 추진하고 있다. 부분적으로 성과도 있지만 농어촌 지역 생활 여건은 여전히 도시지역에 비해 미흡한 실정이다.

특히 상수도와 의료기관, 보육시설 등의 분야에 있어서는 농어촌 지역 생활여건이 도시지역에 비해 상당히 낮은 수준을 보이고 있다.

- 상수도 보급률(2011) 농어촌(면지역) 65%인 반면 도시지역은 99%
- 하수도 보급률(2010) 농어촌(군지역) 55.2%이고 도시지역은 93.8%
- 의료기관비율(2010) 농어촌(군지역) 11.4%, 도시지역 88.6%
(의료기관 수(2010)도 농어촌(군지역) 6411개, 도시지역 4만9833개)
- 보육시설비율(2011) 농어촌 20.2%, 도시 79.8%
(보육시설 수 농어촌 8030개소, 도시 3만1812개소)

이러한 여건 속에 농어촌 지역 농어민들의 삶의 만족도도 하락하고 있는데 2008년 13.1%이던 만족도는 2010년에는 12.6%로 줄어들었지만 같은 기간 도시민들은 19.3%에서 26.9%로 만족도가 향상되는 추세를 나타내고 있다.

삶의 질 향상을 위한 세부적인 방안으로 정부는 지난 2010년 7월 농어촌서비스기준을 마련해 주거, 교통, 교육, 보건·의료, 복지, 응급, 문화, 정보통신 등 8대 공공서비스 부문에 걸쳐 31개 항목에 대한 목표치를 설정하고 추진하고 있다.

지난 2011년 43개 세부기준으로 구분해 항목별 달성 정도를 점검한 결과 목표치를 달성한 것은 7개로 전체 16.2%에 불과한 것으로 조사됐다.

정부는 세부적으로 총리실 산하 '농어업인 삶의 질 향상 위원회'를 구성해 운영 중이지만 연도별 시행계획 확정 등 형식적 운영에 국한된 상태에 머물고 있다. 또

부처별 중복 사업 사전 조정이나 기본계획을 통합적으로 운영 지원하는 사무국의 기능도 정부 12부처 파견공무원 연합에 그칠 뿐 총괄적 조정역할을 하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 개선 방안으로는 형식적으로 운영되는 '삶의 질 향상 위원회'를 가칭 '대통령 직속 농어촌 삶 의질 향상 특별위원회'로 격상이 요구된다. 이를 통해 보다 강력한 조정·통합력을 갖고 정부 각 부처에 분산된 관련 정책을 조정해 정책집행의 효율성을 제고토록 해야 한다.

또한 현재 농어촌 서비스기준이 강제 또는 의무이행사항이 아니라 권고 수준에 불과하므로 기준이행 시 적절한 보상체계 마련도 요구된다. 예를 들어 개선정도가 우수하거나 혁신적 복지서비스를 도입한 지자체에 대해서는 포상금을 지급하고 관련 공무원을 표창하는 등의 방안마련이 있어야 한다.

반대로 당초 목표치를 미달성한 지자체나 관련 부처에 대한 각종 정책적 불이익을 주는 등의 방법으로 이 사업의 활력을 도모하는 방안도 모색이 요구된다.

나. 슬레이트 지붕 철거 지원사업

지난 1970년대 새마을운동을 계기로 급속히 늘어난 농어촌 지역 석면슬레이트지붕이 노후로 인해 공기 중에 석면이 비산돼 인체에 피해를 줄 우려가 커지고 있다. 1급 발암물질인 석면슬레이트 지붕은 토양오염 뿐 아니라 단열에도 취약한 실정이다. 2008년 환경부 조사결과 조사대상 농어촌 주택의 37.8%가 석면슬레이트소재 지붕 주택에서 거주하는 것으로 조사되고 있다.

또 슬레이트 건물 가운데 30년 이상 노후 된 비율이 57.1%로 나타나 정비가 시급한 것으로 지적되고 있다.

이에 따라 정부는 2012년 슬레이트 지붕 처리사업을 본격적으로 추진하고 있다. 이 사업은 건축연식이 30년 이상 경과한 노후 슬레이트 건축물을 대상으로 하는데 농어촌과 도심지역 노후 슬레이트 약 19만동이 대상이며 이 가운데 농어촌 지역 노후슬레이트 건축물은 약 16만6000동에 달한다.

그러나 가구당 처리비용 200만원 기준으로 60만원(30%)한도로 국고지원에서 되고 30%는 지방비, 나머지 40%는 자부담이 발생하는데 농어촌 고령노인이나 취약계층 농민들의 사업포기가 이어질 것이 우려되고 있다.

따라서 경제적 능력이 사실상 취약한 농어촌지역 고령노인이나 취약계층에 대한 자부담을 면제하는 방안도 요구된다. 또 석면슬레이트 처리업체와 매몰 장소에 대한 현황파악과 지원체계에 대한 정밀한 검토도 요구된다.

다. 농어촌 마을 공동화

2010년 읍면지역에 있는 3만6496개 마을 가운데 거주 가구가 20호 미만인 인구과소마을은 3091개소로 조사됐다. 이 수치 지난 2005년에 비해 1000개 늘어난 것으로 면지역에서는 그 수가 더 빠르게 증가하고 있는데 생활환경이 열악한 농어촌 지역에서 더욱 인구 감소추세가 두드러지게 나타나고 있다.

이러한 과소화진행 농어촌 마을의 상당수는 물리적 생활환경이 저하되고 있을 뿐 아니라 마을의 공동체 기능도 퇴조하는 모양새를 보이고 있다. 게다가 농업에 의존하는 경제여건이지만 생산자 조직도 미비됐고 체험관광이나 직거래 등 교류 활동도 취약해 향후 인구 유출이 지속될 우려가 커지고 있다.

이러한 여건임에도 정부 정책은 전통적인 마을 모습에 기반한 공동체를 대상으로 주거환경개선보다는 마을단위공동시설 설치나 소득사업을 주력으로 지원하고 있는 실정이다.

현재 진행 중인 사업들은 주거환경개선보다는 전원마을, 농어촌 뉴타운사업 등 신규 단지 조성사업에 치중됐고 농어촌생활환경 정비사업은 전체 14.1%에 불과한 실정이다.

따라서 공동시설 설치나 소득사업에 대한 지원과 병행해 생활환경이 열악한 이들 3000여 인구과소마을에 대한 전반적인 리모델링 사업도 요구된다.

라. 귀농·귀촌 사업

귀농·귀촌사업은 도시민의 안정적인 농어촌 정착을 위한 맞춤형 지원을 강화한다는 것이 정부목표다.

세부적으로는 지자체에서 운영하는 도시민 농어촌 유치 프로그램 지원확대와 수도권, 광역시, 중소도시 등 권역별이나 직업별 세대군인 등의 특성을 반영한 맞춤형 교육 프로그램 개발 운영에도 주력하고 있다.

귀촌인의 성공적 농어촌 정착을 위한 영농·영어자금을 지원하는데 농지구입, 시설 건립, 양식장 구입, 주택신축 등의 초기자금을 지원하고 있다. 동시에 시·군 추천을 받아 성공한 귀농·귀촌인을 현장 멘토로 활용하는 '귀농·귀촌 코디네이터'도 본격적으로 활용하고 있다.

또한 도시민에 귀농·귀촌 관련 정보의 효율적 제공을 위한 '귀농·귀촌 종합센터'를 확대하는 한편 지자체와 유관기관 등에 분산된 귀농·귀촌 관련정보를 종합적으로

제공하는 통합정보시스템도 구축하고 있다.

하지만 귀농자와 귀촌자에 대한 명확한 구분과 동시에 사례별로 구분된 지원체계 수립도 요구된다.

현재의 귀농자는 농업을 생업으로 도시민이 농촌으로 이주하는 경우와 부모님의 농업을 이어가기 위한 목적의 귀농, 젊은층의 도전적인 농업으로 귀농 등 경우의 수가 다양하다. 이러한 서로 다른 여건에 적합한 다양한 지원프로그램 개발과 정책적 경제적 지원체계를 수립하는 것도 요구된다.

또 귀촌의 경우도 거주주택 정보제공이나 원하는 귀촌지역에 대한 정보제공뿐 아니라 대부분의 귀촌자들이 현지 거주 농어민들과 융화에 어려움을 겪고 있는 문제점 개선도 요구된다.

귀촌을 통한 도시민의 농어촌지역 이주가 자칫 문화적 이질감과 정서적 차이로 인한 집단 마찰로 문제가 야기될 수 있는 만큼 이에 대한 세부적인 개선 방안마련도 요구된다.

이외에 귀농·귀촌자에 대한 영농기반 마련 차원의 장기저리융자나 다양한 혜택과 병행해 각 지역에서 수년간 전문농업경영인으로 성장해온 농업인에 대한 지원도 강화해야 한다는 지적도 제기되고 있다.

이미 전문농업인으로 농업에 매진하고 있는 농업경영인과 신규로 농업을 시작하는 귀농자들 간에 정부정책 지원의 형평성을 유지해야 한다는 것이다.

또한 정부의 핵심적 정책방향도 매년 다수의 귀농·귀촌자들을 농촌으로 이주시키는 물량적 개념을 벗어나 이들 귀농·귀촌자들이 농어촌에서 고수익을 창출할 수 있는 품목개발이나 기술개발, 다양한 마케팅 방안 등으로 확대도 요구되는 시점이다.

“농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자” 에 대한 토론요지

이 원 섭 팀장 (지역발전위원회)

1. 농어촌의 여건변화와 새로운 정책 수요

발표문에 따르면 농어촌의 정주여건은 마을의 과소화·공동화 및 공동체 기능 약화, 빈집 증가, 생활환경 열악 등의 현상이 발생하고 있으며, 농어촌 지역사회는 도시로부터의 출입농 증가, 향촌인구의 향도인구 초과 등의 변화가 발생하고 있다.

이 중 농어촌의 정주여건 변화는 오랫동안 지속되어 온 현상으로 크게 새로운 점이 없으나, 농어촌 지역사회 변화는 최근에 발생하는 현상으로 향후 농어촌 지역정책에서 중요하게 고려해야 할 요소이다. 이 변화로 인하여 향후 농어촌 사회의 내부 구성은 농촌적 요소와 도시적 요소가 혼합되어 전통적인 농어촌 정책으로는 정책 수요에 제대로 대응하기가 어려울 것으로 판단된다. 도시에 거주하면서 영농활동을 영위하는 출입농은 농어촌의 주거수요를 감소시키는 대신 새로운 영농시설 건설과 같은 수요를 창출할 수 있을 것이다. 아울러 향촌인구의 증가는 주거, 문화, 여가 등 도시형 생활서비스 수요를 증가시킬 것이다. 이러한 변화는 순수 농촌과 순수 농어민을 대상으로 하는 전통적인 농어촌 정책에 상당한 변화를 요구할 것으로 예상된다.

2. 기존 정책의 평가 및 정비

2000년대 이후 농어촌 정책은 양적, 질적으로 상당한 진전을 이룬 것으로 판단된다. 새로운 시각에 입각한 다양한 농어촌 프로그램이 도입되고 예산도 대폭 증가하였으며, 이를 뒷받침하는 관련 제도와 추진체계도 정비되었다.

농어촌 개발정책은 농업정책(부문정책), 농촌정책(공간정책), 농민정책(사람정책), 복합정책(종합정책)으로 구분하여 분석하면 더 많은 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 각각의 정책이 서로 다른 비전과 목표를 갖기 때문에 일률적인 잣대로 정책 전반의 성과를 판단하는데서 수반되는 무리를 범하지 않게 될 것이기 때문이다. 최근 농어촌 정책은 새롭게 대두되는 여건변화에 대응하여 새로운 방향을 모색하고

있는 것으로 판단된다. 참여정부 이후 활발하게 추진되었던 마을 단위 개발사업들을 마무리하고, 대신 농어촌의 사회적 요소를 중시하는 정책들이 도입되고 있는 점을 긍정적으로 평가할 수 있다. 새로운 패러다임에 입각한 농어촌 정책이 제대로 뿌리 내리려면 정책의 틀을 재편해야 할 것이다. 기존의 정책 중에서 계속해야 할 필요성이나 효과가 낮은 정책은 과감히 정비하여 새로운 정책이 추진될 수 있는 여지를 만들어 주어야 할 것이다.

3. 농어촌 정책의 주요 과제

가. 계획체계 개편

발표문에서 제시한 바와 같이 현행 농어촌 계획체계는 일관된 체계를 갖지 못하고 있어 재편이 필요한 것으로 판단된다. 무엇보다 성격이 다른 정책의제들이 동일한 계획 내에 혼재되어 있고, 삶의 질 향상계획은 별도의 계획체계를 구성하고 있는 점이 문제로 보인다. 농어업, 농어촌, 식품산업은 하나의 계획에 통합될 성질이 아닌 것으로 판단된다. 농어업과 식품산업은 경제 또는 산업적 접근이 필요하고, 농어촌은 공간적, 사회적 접근이 필요한 주제이다. 아울러 삶의 질 향상은 농어촌 계획과 분리되기보다는 통합 또는 연계되어 추진될 때 제대로 성과를 거둘 수 있을 것이다.

따라서 바람직한 농어촌 계획체계 재편방향은 독자적인 농어촌 계획체계를 구축하는 것으로 판단된다. 공간계획인 농어촌 계획은 부문계획인 농어업, 식품산업 계획과 별도로 추진하고 국토계획체계와의 관계를 강화하는 것이 효과적일 것이다. 아울러 국가, 광역, 기초의 3계층 계획체계보다는 국가와 기초의 2계층 계획체계가 바람직할 것으로 판단된다. 농어촌 계획에서 광역 시도의 역할이 명확하지 않기 때문에 복잡한 계층체계를 가질 필요가 없기 때문이다. 대신 마을 또는 공동체 차원의 계획적 요소를 강화할 필요가 있다. 상당수 농촌정책이 마을단위로 추진되기 때문에 이에 걸 맞는 제도적 장치가 필요한 것으로 판단된다.

나. 주요 정책과제

향후의 농어촌 정책에서 중요하게 고려해야 할 요소는 다음과 같다.

- 하드웨어 측면에서는 거주환경 개선과 경관관리를 중시하고, 이를 위해 마을(권역) 단위의 계획수립이 필요하다.

- 주민과 관련해서는 삶의 질, 주민역량, 귀촌·귀농인 정착, 다문화 지원과 관련한 정책을 강조해야 할 것이다.
- 공간적으로는 주요 서비스 공급의 도농 통합적 접근과 지역 간 연계·협력을 강화해야 할 것이다.
- 미래를 선도하는 제2의 신 활력 사업과 같은 새로운 농어촌 개발 사업을 도입해야 할 것이다.
- 정책 추진체계는 행정구역을 넘는 생활권 단위에서 작동할 수 있는 거버넌스를 구축해야 할 것이다.

“농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자” 에 대한 토론요지

최 수 명 교수 (전남대학교)

1. 농어촌의 정주여건 현황

가. 분석의 기본관점

- 과소화·공동화 현상을 행정리 또는 자연마을 수준까지 미시적으로 파악하여 논문의 제목인 ‘외양 보다는 내실’이라는 캐치프레이즈에 합당한 접근노력으로 평가됨
- 단순한 도농간 비교라는 관행적이고 진부한 분석방식을 벗어나 농촌 내부지역간 지역발전 추세 분화를 보다 미시적으로 파악하려는 노력도 의미 있음
- 그러나 보다 근본적으로는 선진국에서처럼 도시화 압력지역, 일반농촌지역, 그리고 원격 및 한계지역으로 구분하여 지역발전여건 또는 정주여건을 분석하여야 의미 있고 현장 지향적이며 그래서 내실 있는 농어촌정책이 수립될 수 있을 것임
- 특히, 기본적으로 농업과 농촌적 성격을 공유하고 있는 산촌 및 어촌지역의 경우, 2000년대에 이르러 일부 완화되기는 하였지만 부처이기주의의 포로가 되어(농업·농촌에 대한 근본적 이해와 마인드가 부족한 산림청(산촌)과 행정안전부(어촌 및 접적지역)에 의해 특성지역이 제도적으로 분할), 사실상 보편적인 농촌개발 노력에서 제대로 수혜받지 못하고 있으므로 이러한 한계지역의 정주여건에 대한 보다 심층적인 분석이 필요함
- 또한 현재의 귀농·귀촌을 경제사회적 어려움에 대한 일시적 대처 현상으로 볼 것인가 아니면 패러다임 변환에 의한 역도시화 또는 반도시화 현상으로 볼 것인가에 대한 치열한 논의를 시작해야 할 때라고 판단됨

나. 분석방법

- 사용되는 분석지표의 객관적 또는 표준적 의미가 이제는 명확하여야 하므로 이제는 우리나라에서도 이러한 분석지표 하나라도 세심한 연구와 전문가집단의 합의를 거쳐 설정되어야 할 것임
- 별도의 의미와 근거가 없다면 EU 또는 OECD의 기준지표를 사용하는 것이 타당하리라 판단됨
 - 과소화 마을의 기준을 20호로 하였는데 유럽(주로 영국)의 경우, 마을 다음의 정주단위를 소촌(Hamlet)로 설정하고 대략 5-15호 규모임을 감안하면 15호가 타당하지 않을까 사료됨
 - 혼주화 현상의 분석지표로 농가율 30%를 사용하였는데 OECD에 의하면 농업 인구율을 기준으로 도시화지역(15%<), 일반농업지역(15-50%), 순수농업지역(<50%)로 설정하고 있음을 감안하면 15 또는 50%, 또는 중간값인 30-35%를 적용하는 것이 좋을 것임

2. 기존 정책의 진단과 정책방향

- 2000년 이후 농정의 주요 지향점이 농어업정책에서 농어촌정책으로 이동한 것은 시대적 요구를 반영한 결과이긴 하지만 적절한 선택이었음
 - 투입예산의 규모, 주무 부처인 농식품부의 관련조직 정비, 사업메뉴의 다양화, 국가농정체계의 제도적 정립 등의 측면에서 이전 농어촌개발 연대와는 매우 진일보한 정책적 성과가 있었다는 점에 동의함
 - 그러나 이러한 우호적 환경에도 불구하고 중앙정부 차원에서 정책의 효과 및 효율성을 높이기 위한 다양한 정책수단을 개발하고 다양한 이해당사자의 참여하에 '모니터링→문제점 도출→해결대안의 모색→정책/사업의 조정·발전'이라는 선순환 구조를 정립하였는지에 대해서는 심각한 회의를 갖지 않을 수 없음
 - 특히 이명박 정부에 들어서 사업이 추진되는 과정에서 정책/사업의 지향 비전과 원래 의도하였던 목적에 대한 명확한 이해와 일관성 유지에 대한 의지가 없이 전문 분야의 이해에 얽혀 있는 전문가, 또는 관료적 판단에 의해 수시로, 그리고 편향적으로 시행지침을 변경하여 현장에서는 극도의 혼란을 초래하였음

- 중앙정부의 정치적 이데올로기 변화에 의해 농촌정책의 제도적 수단을 수차례 본원적으로 바꾸었던 영국과 농업생산기반정비에서 출발한 농촌정책의 제도적 장치를 바탕으로 시대적 수요 변화에 따라 점진적으로 조정·발전시켜 온 독일, 어느 쪽이 현장에서, 그리고 총체적으로 성공을 거두고 있는가에 대한 평가는 우리에게 많은 것을 시사하고 있음
- 농어촌 정주공간의 중장기 발전방향에 대한 비전과 목표가 명확히 설정되지 않은 상태라는 진단에도 전적으로 동감함
 - 세계화, 지식기반화, 시공자재화(유비쿼터스), 모빌리티의 획기적 개선 등의 메가트렌드에 의해 농어촌 정주의 근본 패러다임이 바뀌어 이제는 삶의 공간도 규범적으로 재편성되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있음
 - 기본적으로 농촌정주공간은 사회성의 논리(Social Logic of Space)을 갖고 있어 공간구조와 지역사회구조 사이에 상호작용적이므로 양자 한 측의 변화는 다른 측의 변화를 결국 결과할 수밖에 없음
 - 물리적 또는 비물리적 측면 모두를 포함한 농촌정주공간구조는 현재를 담는 과거의 틀이기 때문에 변화의 실체로서 역동성과 기존 체계로서 항상성을 함께 하고 있는데, 이제 메가트렌드의 급속한 변화에 의해 역동성을 강화하여야 한다는 주장이 힘을 얻고 있으므로, 우리도 농촌공간의 미래 모습에 대해 근원적 차원에서 명확한 비전 설정이 요구되고 있음.
 - 이에 따라 정부차원에서 농어촌정책의 전반적 비전과 이에 따른 기초적 전략을 재정립하는 체계적인 노력이 필요한 시점인데 농어촌정책에 대한 이러한 제반 장기적 및 미래지향적 노력이 일관성 있게 추진되기 위해서는 농어촌 공간정책 분야의 명확한 총괄부서가 설정되어야 함
- 농어촌정책의 초점을 외부 투입에 의한 '잠재력의 단순 확장'에서 종합적 관점에서의 '우호적인 발전환경의 조성'으로 전환하여야 함
 - 농촌지역의 분화가 이루어지지 않았던 지난 시대에 잠재력을 이식하기 위해 주로 예산 투입에 의한 지역발전 인프라 구축은 그나마 우리 농촌이 현존하게 되는데 많은 기여를 하였다고 평가되고 있으며, 또한 과거의 환경을 전제로 추진되어 왔던 정책과 사업을 현재에 관점에서 재단하기 보다는 어떻게 우호적 환경을 조성하여 미래지향적으로 성과를 극대화 할 것인가 중요함
 - 이제 그간의 노력에 의해 기반이 조성되어 있으면 수용환경을 우호적으로 재정비하는 것이 순리이고 또한 효과·효율면에서도 본원적인 성과를 거둘 수 있으며 개발노력을 완성하는 과정임

- 분화되고 있는 지역여건과 공간적 특성, 주민구성, 농촌공간의 소비를 둘러싼 공급-수요관계 등에 대한 세심한 분석과 평가를 전제로 농어촌정책은 차별화하여 맞춤형으로 전환되어야 함
- 이를 위해서는 National Minimum의 지속적 상향조정을 지향하는 국가농정과 지역적 차별성에 바탕 한 특화발전을 지향하는 지방농정 사이에 명확한 역할 분담과 함께, 중앙농정은 지방농정이 차별성 또는 보완성을 제대로 견지할 수 있도록 조정·감독·선도·지원하는 정교한 정책프로그램을 개발하여야 함
- 농정을 기능적으로 농어업정책, 농어촌정책 및 식품정책으로 구분하여 차별적인 추진전략과 정책수단을 갖고 있는 것은 이해되나 이러한 기능적 구분이 농어촌 지역개발 현장이라는 통합적 공간단위에서 사업수행을 하는데 여러 가지 혼선과 갈등, 비효율을 초래하고 있음
- 2000년 유럽연합의 농정개혁 3대 아젠더 중 ‘농업이 없는 농촌정책은 없다’라는 선언은 우리에게 많은 것을 시사하고 있음
- 기본적으로 현재의 농촌발전은 농업과 농촌공간의 다기능성에 바탕하고 있으므로 현장에서의 지역농업과 지역사회발전은 네트워킹 되어 추진되어야 시너지 효과를 거둘 수 있음
- 또한 이러한 내부 잠재력의 다기능성과 일자리 수급구조의 다각화가 상생적으로 결합되어 ‘신소농(New Peasantry)’이 전통적인 소농을 대체하므로서 건강한 농촌지역공동체를 복원하는 것이 농촌지역사회의 재생원리이므로 이러한 원리에 합치되는 농어촌정책이 필요함
- 이에 따라 농업정책은 농업 자체의 경쟁력을 높이는 관행적 부문과 함께 다기능성에 기반 하여 농어촌 지역개발과 함께 추진되는 신소농 육성부문으로 구분되는 것이 바람직하고 이에 따라 후자의 영역은 농어촌정책 분야로 이전되거나 네트워킹 되어야 함
- 국가예산이 투입되고 농촌공간의 소비화가 진행되는 여건에서 정부사업이 농어촌 경관·환경보전, 고유가치자원의 관리 등을 새로운 관심 영역화 하는 것은 바람직하나 ‘새 것 탐색, 옛 것 재고려!’의 교훈을 명심해야 함
- 농촌지역사회의 지속가능성은 경제·사회·환경적 부문이 함께 균형을 이룰 때 달성가능하다는 것은 주지의 사실임
- 모든 정책·사업은 빛과 그림자가 함께 하기 때문에 정책방향을 수정할 때는 빛과 함께 그림자를 꼼꼼히 살펴, 오히려 새로운 시도가 기존의 성과를 크게 훼손하지 않은지 면밀히 검토하여야 하며, 그렇기 때문에 과도한 편중정책

- 보다는 다부문적 균형을 취하면서 점진적으로 정책방향을 전환하는 것이 최선
- 농촌지역사회의 공동체 복원을 위한 다양한 시책은 바람직하나 이 시책이 전체 사회에 주는 편익에 대한 국민적 이해가 불충분
 - 농촌공간이 농촌주민 만의 생산/생활공간에서 국민공유 소비공간으로 바뀌면서 농촌공간의 보전관리 책임은 기본적으로 공적(Public) 영역에 있음
 - 그럼에도 불구하고 농촌공간을 민간(Private) 및 공공부문에서 전담하는 것은 현실적으로 불가능하여 공동(Common) 영역이 주도적으로 참여하여야 하고 이를 위해서는 공동체 복원이 필수적임
 - 결국, 농촌공동체의 복원은 일차적으로 해당 지역주민들의 정주생활을 위해 필요하지만 최종적 공간관리 책임이 있는 국가의 행정수요를 가장 효율적으로 줄여주는 수단이라는 국민적 공감대가 확산되어야 함

3. 주요 과제와 추진방향

가. 계획적 농어촌정비를 위한 제도 개선

- 현재 계획간 연계성이 부족한 농어촌계획제도를 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획’ 체계로 통합하려는 제안도 하나의 대안이 될 수 있으나 국토공간 속의 농촌공간이라는 관점에서는 근본적 한계가 있음
- 현재 국토계획법 체계에서 사실상 소외되어 있는 농촌계획체계를 어떠한 형태로는 제도적으로 편입시켜야 하는 것은 당연한 법적 논리이자 공간관리의 지속 가능성 및 효율성, 효과성 측면에서 긴요
- 원칙적으로 공간개발과 산업개발이 통합되는 것이 바람직하지만 현실적으로 도시영역에서는 분리되어 있고, 그렇기 때문에 국토계획법 체계에서도 같은 맥락이기 때문에 농촌공간계획을 농촌산업계획과 분리하는 것이 현실적이며 이를 바탕으로 농촌공간계획은 국토계획법에서 규정하거나 최소한 ‘농촌계획법’(가칭)에 위임하는 규정을 두는 것이 바람직
- 계획이 갖는 경직성과 다양한 농촌공간관리의 유연성 확보를 위해서는 영국의 Town/Village Design Statement제도 등을 우리 실정에 맞고 조정하여 도입할 필요가 있음

나. 사업추진방식의 개선

- 광역적 이용수요가 있는 권역사업과 현장직결적 수요를 수용하는 마을단위사업을 체계적이고 일관성 있게 추진하여야 함
 - 기본적으로 공동시설의 경우, 미래 수요의 불확실성이 크게 증가하고 있으므로 다목적성과 유연성을 확보하여 여건변화에 신속히 대응 가능케 하여야 함
 - 기존 마을의 재개발사업은 취락공간구조의 정비가 출발점이므로 마을 내부 도로→공급처리시설→공동이용시설→담장 및 주택 정비 순으로 추진되어야 중복과 혼선을 최소화 할 수 있음
- 주민 스스로 마을정주환경의 개선이 자신의 편익으로 환원된다는 인식을 가질 수 있도록 각종 장려 또는 강제 수단 마련
 - 제안한 방식과 유사하게 마을환경개선에 대한 직접지불제를 검토하고 개별 주택과 담장의 경우, 개선작업을 시행하면 부가가치세 면세 및 부동산 관련 세급 혜택 등 사후적 인센티브 검토 필요
 - 관련 토지를 확보하기 위한 환지 및 수용 관련 제도 정비

메 모

메 모

메 모

