

미국의 농촌개발정책 *

김 윤 성
(농협경제연구소 책임연구원)

1. 서론

미국은 세계 농산물 수출 1위인 농업 최강국이다. 그러나 2011년 기준 미국 전체의 농장수는 220만 여개에 불과하고 농업부가가치가 GDP에서 차지하는 비중은 1.2%에 불과할 정도로 전체 경제에서 농업이 차지하는 비중은 매우 낮다. 미국 역시 다른 선진국들과 마찬가지로 산업화와 도시화가 진행되면서 농촌은 쇠락하고 농업인구는 지속적으로 감소하고 있기 때문이다.

현재 미국의 농촌에는 미국 전체 인구의 약 16%가 거주하며 거주민 중 극히 일부만이 농업에 종사하고 있다. 면적은 광활하고 인구밀도가 낮으며, 농업생산은 매우 적은 수의 농업인에게만 집중되어 있다. 이러한 상황이 미국 농촌의 현실이다. 미국에서 농촌문제는 기본적으로 농업의 문제라기보다는 지역의 인구감소와 쇠퇴의 문제이다. 이러한 이유로 1930년 대공황부터 시작되는 미국의 농촌개발정책은 농업을 하는 농촌과 그곳에 거주하는 농업인에 초점이 맞추어져 있다기보다는 대도시와 비교하여 상대적으로 낙후되고 쇠퇴되어 가는 지역에 대한 ‘지역지원정책’의 성격이 강하다.

이러한 미국의 농촌은 지역경제에서 여전히 농업이 중요한 위치에 있고 농촌에 농

* (panmaker@gmail.com 02-2022-3825).

업인구가 여전히 많으며 다수의 소농들이 생산을 담당하고 있는 우리와는 다른 상황이다. 그러나 농촌인구의 고령화와 농업인구의 고령화, 그리고 농촌지역의 인구가 감소하고 지역 활력이 감소한다는 점에서는 우리의 고민과 다르지 않다.

미국이 본격적인 농촌개발정책을 전개한 시점은 1970년대로 볼 수 있으며, 이때를 기점으로 볼 때 이미 40년간 다양한 농촌개발정책을 시행해 왔다. 농촌주민들의 복지향상과 일자리, 기반시설 등의 수준을 향상시키기 위해 시도한 다양한 프로그램들은 우리 농촌정책을 위한 중요한 선례가 될 수 있다.

2000년대 이후 미국의 농촌개발정책은 주택개량과 인프라 설비 확충을 중심으로 하던 전통적인 범주의 '농촌개발'에 환경보존 프로그램과 지역 소농들을 대상으로 하는 로컬푸드 프로그램 등을 더하면서 새로운 영역을 시도하고 있다. 이러한 농촌개발정책들은 농촌지역이 농업부문과 연계를 잃지 않으면서 지역에 새로운 활력을 가져오도록 하려는 시도라고 볼 수 있다.

본고는 미국의 농촌개발정책이 무엇을 목적으로 추진되고 있으며, 농촌개발정책을 구성하는 주택, 지역경제 발전, 인프라 확충과 같은 전통적인 프로그램들이 어떻게 전개되고 있는지 살펴보고자 한다. 아울러 최근 진행되고 있는 새로운 농촌개발정책의 특징들에 대해서 알아보고 이러한 과정을 통해 우리 농촌개발 정책에 주는 시사점이 무엇인지 언급하고자 한다.

2. 미국의 농촌과 농촌 주민

2.1. 미국의 농촌

미국의 농업 관련법들은 농촌지역을 매우 포괄적인 개념으로 접근하고 있다. 농업법은 '농촌'과 '농촌지역', '농촌의 특징을 지닌 지역'에 대해 각각 정의하고 있는데, 이는 농촌을 대상으로 하는 정책과 그에 따른 예산이 '농촌이라는 곳을 한정되게 정의하여 실질적으로 정책을 필요로 하는 지역이 소외되는 일을 방지하려는 의도가 있다.

미국의 농업 관련법에서 '농촌(rural)' 혹은 '농촌지역(rural area)'이란 대도시권이 아닌 지역(non-metropolitan)을 의미한다. 즉 대도시권을 먼저 정의하고 난 다음 '대도시권이 아닌 지역을 농촌지역으로 지정하여 농촌개발정책의 대상으로 하는 것이다. '대도시권'은 중심 카운티(county)나 시의 인구가 최소 5만 명 이상이며 전체 대도시권의 인구가 10만 명 이상인 곳이다. 그리고 대도시권을 이루는 카운티들이 경제적으로 중심 카운

티에 연계되어 있어야 한다. 이러한 기준과 다른 곳이 농촌 혹은 농촌지역이라고 볼 수 있다. 또한 '농촌' 또는 '농촌지역'으로 농촌개발정책의 대상이 되기 위해서는 인구가 1만 명을 넘어서는 안 되며 도시에 인접하여 도시화된 지역이어서는 안 된다.¹⁾

한편 대도시권 안에 있지만 농촌의 특징을 지닌 곳이 농촌개발정책에서 배제되지 않도록 「2008 농업법 (2008 Farm Bill)」 부터는 '농촌의 특징을 지닌 지역(areas rural in Character)'을 별도로 정의하고 있다. 따라서 제도적인 측면에서 본다면 미국에서 농촌이란 농업이 이루어지고 농민이 거주하는 곳이라기보다는 인구밀도가 낮고 대도시화되지 않은 지역을 의미한다고 이해할 수 있다.

실제로 미국의 농촌지역에서 농업은 지역경제의 중심산업이 아니다. 농촌지역에서 순농장소득(Net Farm Income)이 지역 거주민들의 개인소득(Personal Income)에서 차지하는 비중은 2~3%에 불과하다.

2.2. 미국의 농촌 거주민

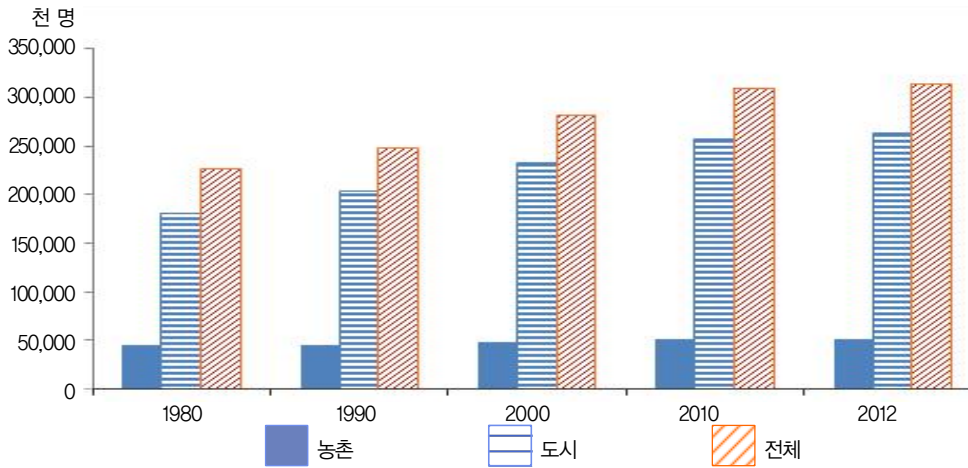
미국 농무부 경제조사국에 따르면 2012년 현재 미국의 농촌지역에는 5,107만여 명의 인구가 살고 있다. 이는 전체 인구 3억 1,391만 명의 16.3%에 해당하는 수준이다. 농촌지역 인구가 4,558만 명이었던 1980년과 비교하여 12% 증가하였다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 미국 농촌지역의 인구는 전체 인구에서 차지하는 비중은 다소 감소하였지만 농촌지역의 인구 자체는 증가추세에 있다.

한편 농촌인구의 1인당 소득은 2011년을 기준으로 33,247달러로, 43,191달러인 도시지역과 비교하여 77% 수준에 그치고 있다. 빈곤율은 농촌지역이 18.3%로 도시지역의 15.5%보다 3%가량 높다. 즉 미국에서 농촌지역은 도시지역과 비교하여 훨씬 적은 인구가 살고 있으며 상대적으로 소득이 낮고 빈곤율도 더 높다고 볼 수 있다.

이런 곳이기 때문에 미국에서 농촌개발정책은 '농업'과 크게 연계되어있다고보다는 '농촌'이라는 낙후된 지역을 어떻게 발전하도록 지원할 수 있는지에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 점은 유럽이나 우리나라와 상이하다고 할 수 있다.

1) 「농장 및 농촌개발 통합법」 제107조 (7).

그림 1 미국의 농촌과 도시 인구



자료: USDA, 2013.

3. 미국 농촌개발정책의 전개

3.1. 농촌개발정책의 제도적 변천

미국 농촌개발정책의 효시는 1930년대 대공황시대라 할 수 있다. 당시 연방정부의 연방긴급구호청(Federal Emergency Relief Administration)은 1932년 농촌지역의 저소득 주민들에게 긴급히 식량을 지원하고 소득을 보조하는 일을 시작하였고, 이후 연방정부는 농촌 지역에서 전기, 전화 등 인프라 설치사업을 진행하였다. 이후 1966년도에는 농촌의 빈곤 문제를 해결하기 위한 융자 및 보조금 프로그램들이 운영되기 시작하였고, 1972년에 「농장과 농촌개발을 위한 통합법(Consolidated Farm and Rural Development Act)」이 제정되면서 농촌개발정책이 본격적으로 농업관련 법에서 제도화되기 시작하였다.

미국의 농촌개발정책이 무엇인지에 대한 명확한 규정은 법률에 명시되어 있지 않지만 역사적으로 볼 때 농촌지역의 주택문제, 일자리 창출, 경제활동지원, 인적자본에 대한 지원, 빈곤문제와 의료문제에 대한 대응, 전기·통신과 같은 인프라 공급은 어느 시기에도 농촌개발정책의 핵심적인 영역이 되고 있다.

또한 농촌개발정책 분야의 전문가들은 지역경제활동에 대한 지원과 지역계획을 위한 공동체 프로그램을 마련하고 프로그램에 대한 타당성을 평가하는 일, 다른 지자체 및 주정부, 연방정부와 협력하고 광대역 통신망을 건설하는 일 등을 농촌개발정책의

영역으로 보기도 한다.

이러한 논의의 흐름으로 볼 때 미국의 농촌개발정책은 농촌의 경제와 지역주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 상하수도·전기·통신 시설과 같은 사회기반시설을 설치하고 경제활동을 지원하며 농업생산자 및 생산자들의 협동조합에 기술적 금전적 지원을 하여 지역 공동체가 자생력을 기를 수 있도록 하는 일련의 활동들이라 정의할 수 있을 것이다.

표 1 농촌개발정책 관련 법제도의 전개

명 칭	주요 내용
농촌전력법 (Rural Electrification Act, 1936)	농촌지역에 전기시설을 설치하는 협동조합을 지원
농장과 농촌개발을 위한 통합법 (Consolidated Farm and Rural Development Act, 1972)	경제발전을 포함한 다양한 투융자 프로그램의 법적 근거 마련
농촌개발정책법 (Rural Development Policy Act, 1980)	연방정부 및 주정부들이 운영하는 다양한 농촌개발정책 제시
농촌경제발전법 (Rural Economic Development Act, 1990)	「1990농업법」 제 13장에서 농촌개발 관련 법령 명시
작물보험개혁과 농무부 조직개편에 관한 연방법 (Federal Crop Insurance Reform and Department of Agriculture Reorganization Act, 1994)	‘농촌주택청’ ‘농촌 경제·협동청’ ‘농촌설비청’ 을 농촌개발을 담당하는 세 개 주요 기구로 개편
농업 개선과 개혁을 위한 연방법 (Federal Agriculture Improvement and Reform Act, 1996)	「1996농업법」 제 7장에서 농촌개발 관련 법령 명시
농장 안정과 농촌 투자를 위한 법 (Farm Security and Rural Investment Act, 2002)	「2002농업법」 제 6장에서 농촌개발 관련 법령 명시
식품, 보존 및 에너지에 관한 법 (Food, Conservation, and Energy Act, 2008)	「2008농업법」 제 6장에서 농촌개발 관련 법령 명시
복구 및 재투자를 위한 법 (American Recovery and Reinvestment Act, 2009)	농촌개발정책 집행을 위해 예산 증액

자료: Cowan(2010)본문에서 재구성

위의 <표 1>에서 보는 바와 같이 미국의 농촌개발정책과 관련된 법은 대공황시기인 1936년 제정된 「농촌전력법」을 출발점으로 보고 있다. 한편 농촌개발과 관련된 정책은 「농장과 농촌개발을 위한 통합법(Consolidated Farm and Rural Development Act)」이 제정된 1972년부터 관련 행정기구와 프로그램들이 체계를 갖추기 시작하였다. 동 법은 농촌개발의 범위에 농촌의 교육, 연구, 재정지원, 계획의 문제를 포함시켰고 농무부를 농촌개발의 주무부처로 명시하였다. 또한 동 법을 통해 농촌지역의 경제발전을 위한 투융자 프로그램들의 설치근거를 마련하면서 연방정부의 농무성이 주도하는 농촌개발정책들이 시행된다.

1980년에는 「농촌개발정책법(Rural Development Policy Act)」이 제정되면서 연방정부가 주도하는 다양한 농촌개발 프로그램들이 운용된다. 그러나 농산물에 대한 수출보조금을 금지하는 우루과이라운드의 타결(1994)과 행정비용의 절감과 지방 자치를 강조하는 세계적인 흐름과 더불어 농촌개발정책은 1990년대에 대대적인 변화를 겪게 된다(Padt and Luloff, 2009). 이전에는 연방정부가 농촌개발과 관련된 사업들을 직접 집행하는 경우가 많았다면, 1990년대 이후부터는 연방정부와 주정부, 자치단체와 같은 행정기구 뿐만 아니라 농촌지역의 다양한 이해관계자와 비정부기구들이 참여하는 협치를 강조하고 있다.

본래 명칭을 「식품, 농업, 보존과 무역에 관한 법률(Food, Agriculture, Conservation and Trade Act)」로 하는 「1990 농업법²⁾」은 연방정부가 주도하는 농촌개발 프로그램들의 성격을 카운티 단위의 지방자치단체와 주정부뿐만 아니라 지역경제의 주체들과 비정부기구 등 농촌지역의 다양한 이해관계자들이 협의하고 참여하는 프로그램으로 바꾸어 나가기 시작한다. 연방정부가 지급하는 투융자금에 민간의 투자를 더하도록 하고 시행주체 또한 연방정부나 주정부가 단독으로 하지 않고 민간이 공동으로 참여하거나 아니면 단독으로 시행하기도 하며 민관협의체가 집행하도록 하는 프로그램들이 만들어지기 시작한다.

이러한 새로운 흐름은 1992년 ‘대통령 직속 미국 농촌 위원회(President's Initiative on rural America)³⁾가 출범하는 데에서도 발견할 수 있다. 이 기구에는 주정부뿐만 아니라 자치단체와 비정부기구 등 민간인도 함께 위원으로 참여하고 있다. 또한 민간이 투자에 공동 참여하는 개발 프로그램인 ‘Empowerment Zones and Enterprise Communities(EZ/EC)’도 이 무렵 시작된다. EZ/EC는 ‘농촌’을 대상으로 한다기보다는 쇠락한 구 시가지를 재개발하는 도시계획사업 성격이 강하다. 예를 들면 미시시피 강 유역에서 항구역할로 발전하던 지역이 수운시대가 내리막을 걸으면서 침체기를 겪고 있을 때 구도심의 재건을 위해 민간이 협력하여 계획을 세우고 민간과 공공의 투자를 이끌어내는 사업이 대표적인 EZ/EC 프로그램의 모습이다.

「1996 농업법(농업개선 및 개혁을 위한 연방법)」의 제7장을 농촌개발에 대해 언급하고 있다. 장거리학습지원, 의료지원 등의 사업이 포함되어 있으며 기존 보조금 및 융자 프로그램을 관리하는 기구인 ‘농촌 공동체 발전 프로그램(Rural Community Advancement

2) 미국의 농업 관련 법률은 대략 5년마다 ‘농업법(Farm Bill)’이라는 이름으로 통합 정비되는데 정식 이름은 정비되는 해에 따라서 달라진다.

3) ‘대통령 직속 미국 농촌 위원회’는 이후 보다 많은 민간 기구가 참여하는 ‘대통령 직속 농촌위원회(President's Council on Rural America)’로 발전되고 확대되어 현재 ‘국립농촌개발협의체(NRDP: National Rural Development Partnership)’로 이어진다.

Program)'이 설립된다.

「2002 농업법(농장 안정과 농촌 투자를 위한 법)」은 농촌개발정책에서 의무집행(mandatory spending)기금을 처음으로 도입하였다. 의무집행기금은 임의집행기금과 달리 연간 기금 지출에서 전용이 허용되지 않는다. 이 법에서는 새롭게 농촌 전략 투자 기금(Rural Strategic Investment fund)과 소기업 투자를 지원하는 농촌 경영 투자기금(Rural Business Investment Program)이 도입되었다. 또한 농산물 부가가치 상품 시장 발전 기금(Value-added Agricultural Product Market Development Grants)이 새롭게 만들어지는데, 이 기금은 유기농업을 비롯해 농산품에 부가가치를 더할 수 있는 농업 생산자 및 생산자가 소유한 농업회사들을 지원하는데 사용된다.

가장 최근의 농업법인 「2008 농업법(식품, 보존 및 에너지에 관한 법)」에서는 광대역통신설치 확대와 최소규모 기업 지원 프로그램(Microentrepreneurial Assistance program) 및 세 개의 지역개발청 설립에 관한 기금이 신설되었다.

3.2. 농촌개발정책의 전담 기관 및 주요 프로그램

미국 연방정부가 운영하는 농촌개발 프로그램은 현재 88개 이상이며 유관부처는 16개에 이를 정도로 여러 부서에서 다양한 정책을 시행하고 있다(Cowan, 2010). 그런데 이러한 농촌개발 관련 기금의 50% 이상은 농무부가 주관하고 있기 때문에 농무부를 농촌개발정책의 주무부서로 볼 수 있다.⁴⁾ 한편 「2008 농업법」의 제6장(Title VI)에 해당하는 '농촌개발정책의 예산은 회계년도 기준으로 2008년~2012년의 5년간 총 1,940억 달러 수준이다(Monke, 2010). 이는 동기간의 전체 농업법 예산 283조 9,210억 달러의 0.07%에 해당하는 수준으로 상품작물에 대한 보조금이나 식량보조 프로그램, 환경보존 프로그램 등에 배분된 예산규모에 비하면 크다고 할 수 없다.

농무부에서 농촌개발을 담당하는 부서는 크게 네 곳으로 볼 수 있다. 농촌개발 정책의 초점이 농촌지역의 열악한 생활조건을 개선하고 쇠락한 지역경제를 활성화시키는 프로그램에 있기 때문에 주택, 경제, 설비 관련 세 개 부서가 주된 프로그램을 운영하고 여기에 공동체 발전과 관련된 사업을 담당하는 부서가 하나 더해진다.

농촌개발 관련 정책을 집행하는 농무부 내의 부서는 농촌지역 주거개선을 담당하는

4) 한편 미 연방정부안은 농촌개발 정책과 유사하게 공동체 개발사업도 수행하고 있음. 이와 관련된 예산은 '포괄적 보조금(Block Grants)' 안에 포함되어 있으며 규모는 연간 약 30억 달러 정도임. 포괄적 보조금을 집행하는 주요부서는 연방정부 내의 '주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)'이며, 시행되는 사업은 주택, 공동체시설 설치 및 경제활동 지원으로 농촌개발정책의 영역과 유사함.

‘농촌주택청(Rural Housing Service)’, 경제활성화를 담당하는 ‘농촌 경제-협동청(Rural Business-Cooperative Service)’, ‘농촌설비청(Rural Utilities Service)’, ‘공동체발전부(Office of Community Development)’의 4곳으로 나누어 볼 수 있다. 이들은 배정된 예산을 지자체나 비영리단체와 같은 비정부기구에 배분하고 사업을 관리하는 역할을 맡는다. 아래 <표 2>는 농촌개발정책의 주요 담당 기관과 기관에서 현재 운영하고 있는 주요 프로그램 및 계정들을 명시하고 있다.

표 2 농촌개발정책의 주요 담당 기관 및 프로그램

담당기관	주요 프로그램
농촌주택청 (Rural Housing Service)	Single Family Housing Direct Loan Program
	Guaranteed Single Family Housing Purchase and Refinance Loans
	Very Low-Income Rural Housing Repair Loan and Housing Assistance Grants Program
	Farm Labor Housing Program Loan and Grant Program
	Rental Assistance Program
	Rural Community Facilities Program Account
농촌경제협동청 (Rural Business-Cooperative Service)	Community Facility Direct and guaranteed Loans
	Rural Intermediary Relending Program
	Rural Economic Development Loans, Grants
	Appropriate Technology Transfer for Rural Area
	Value-added Agricultural Product Grants
	Rural Business Investment Program
	Renewable Energy Loan and Grant Program
	Rural Microentrepreneur Assistance Program
Rural Business Program Account	
농촌설비청 (Rural Utilities Service)	Electrification Loan Program
	Broadband Loan and Grants
	Rural Water and Waste Disposal Program account
공동체 개발부 (Office of Community Development)	Empowerment Zone/Enterprise Community Initiative(EZ/EC)
	Rural Economic Area Partnership Zone(REAP)
	National Rural Development Partnership

자료: USDA

3.2.1. 농촌주택청

농촌주택청(Rural Housing Service)은 농촌개발과 관련된 부서 중에서 가장 오래되고 운용중인 프로그램이 가장 많은 곳이다. 연방정부에 주택교통부가 있음에도 불구하고

농무부에 농촌주택청이 별도로 존재하는 이유는 농촌지역이 평균적인 주택의 질이 낮고 빈곤율이 높으며, 도시와 비교해 주택에 소요되는 비용이 높으면서도 적절한 금융상품에 접근하기 어렵다는 인식에 기초하고 있다. 도시민과 농촌 거주민의 삶이 질에 격차가 벌어지는 대표적인 영역이 주거부문에 있다고 보는 것이다.

농촌주택청이 운영하는 대표적인 농촌 주택 지원 프로그램은 저소득 가구가 집을 짓거나 수리하는 일, 혹은 상하수도시설 등을 설치하는 자금을 지원하는 ‘단일 가구 주택 직접 융자 프로그램(Single Family Housing Direct Loan Program)’이 있다. 그 밖에 ‘단일 가구 주택구매 보증금 및 재융자금(Single Family housing Purchase and Refinance Loans)’, ‘최저소득 가구의 주택수리 및 주택지원 보조금(Very Low-Income Rural Housing Repair Loan and Housing Assistance Grants Program)’이 농촌지역의 저소득층을 대상으로 주택구입이나 수리비용을 지원하기 위한 금융 프로그램으로 운용중이다.

한편 농장에서 일하는 노동자들의 주거안정을 위해 ‘농장 노동자 주택 프로그램 융자 및 보조 프로그램(Farm Labor Housing Program Loan and Grant Program)’과 주택을 임대하는 데에 소득의 30% 이상을 지불하고 있는 가구들을 위한 ‘주택임대 보조 프로그램(Rental Assistance Program)’도 농촌주택청에서 운영하고 있다.

한편 농촌지역에 공동시설을 설치하도록 지원하는 ‘농촌 공동체 시설 프로그램 계정(Rural Community Facilities Program Account, RCAP)’은 소방서, 커뮤니티 센터, 어린이 집, 병원 등을 설치하는 비용을 지원하고 있다. 위 계정은 인구 2만 이하인 커뮤니티가 받을 수 있고 소득이 낮은 지역에 우선권이 있는 경우가 많다.

3.2.2. 농촌경제협동청

농촌경제협동청은 지역의 경제활동과 일자리 창출을 지원하는 프로그램들을 운영한다. 기본적으로는 농촌의 경제활동을 지원하는 것이기에 가장 먼저 농업, 그리고 광업, 어업, 목재산업과 관련된 일자리들이 주요 지원 대상이 될 것이다.

하지만 1950년대 이후 지금까지 농촌지역 일자리 창출의 중심은 공업이었다.⁵⁾ 그동안 미국 농촌은 풍부한 비숙련 노동과 광활한 토지, 낮은 수준의 환경규제를 내세워서 적극적으로 제조업을 유치해왔다. 때문에 세계시장에서 개도국과 경쟁하는 입장인 미국의 농촌에는 여전히 제조업의 기반이 있고 지역의 일자리 창출에도 매우 중요하다. 최근 농촌경제협동청은 지역 기업가들이 자본을 형성하고 시장에서 기술경쟁력을 가질 수 있도록 지원하는 데 초점을 맞추고 있다.

5) Cowan, *ibid.*

대표적인 프로그램은 지자체나 비정부기구 등을 중개자로 해서 지역의 기업이나 비영리단체를 지원하도록 하는 ‘농촌 재대출 중개 프로그램(Rural Intermediary Relending Program)’, 지역 공동체 시설에 지원하여 일자리 창출이나 교육훈련을 지원하도록 하는 ‘농촌 경제 발전 보조금(Rural Economic Development Grants)’, 지역의 비영리기구나 상급 교육기관이 수혜 받을 수 있는 ‘농촌 협동 발전 보조금(Rural Cooperative Development Grants)’, 지속가능농업을 실천하는 농가에 정보를 제공하는 ‘농촌지역을 위한 적정 기술 이전 프로그램(Appropriate Technology Transfer for Rural Areas(ATTRA) Program)’, 농산품에 부가가치를 더하는 생산자들을 지원하는 ‘부가가치 농산물 보조금(Value-Added Agricultural Product Grants)’ 등이 있다. 또한 기존의 에너지시설을 효율적으로 개선하거나 재생가능 에너지 시스템을 구매하도록 지원하는 ‘재생가능에너지 융자 및 보조금 프로그램(Renewable Energy Loan and Grant Program)’도 농촌경제협동청에서 운용한다.

농촌경제협동청은 별도의 ‘농촌 경영 프로그램 계정(Rural Business Program Account)’을 통해 다양한 경영활동과 일자리 창출을 지원하고 복수의 주정부가 함께 운영하는 지역개발청⁶⁾의 운영비를 지원하기도 한다.

3.2.3. 농촌설비청(Rural Utilities Service)

농촌설비청(Rural Utilities Service)은 농촌지역이 필요로 하는 인프라를 설치하는 프로젝트들을 운용한다.

농촌개발정책과 관련된 최초의 법률이 농촌지역의 전기설치를 지원하는 「농촌전기설치법」인 데서 알 수 있듯이, 전기·통신망 구축이나 도로개설, 철도 연장 같은 인프라 설치의 농촌개발정책의 핵심 영역이었다. 광활한 지역에 드문드문 떨어져 사는 농촌 생활상의 특징과 농산물을 도시의 시장으로 원활하게 공급해야 할 필요성 때문에 인프라 공급은 언제나 농촌지역에서 중요한 문제가 되었을 것이다.

최근에는 인터넷 이용을 위한 광대역망을 설치하는 프로젝트가 가장 중요한 사업 중 하나이다. 또한 깨끗한 물을 공급하고 이를 위생적으로 관리하는 상하수도 시설을 설치하는 사업도 꾸준히 진행된다.

농촌설비청이 운용하는 대표적인 프로그램은 ‘전력설치 융자 프로그램(Electrification Loan Program)’, ‘통신융자(Telecommunication Loan)’, ‘장거리 학습과 원격의료를 위한 융자 및 보조금(Distance Learning and Telemedicine Loans and Grants)’, ‘광대역망 융자 및 보

6) 델타지역청(Delta Regional Authority)은 앨라배마, 아칸소, 일리노이, 켄터키, 루이지애나, 미시시피, 미주리, 테네시 총 8개 주가 함께 다수의 공동체 프로젝트를 수행함.

조금(Broadband Loan and Grants)' 등이 있다.

‘농촌지역 수자원 및 폐기물 처리 프로그램 계정(Rural Water and Waste Disposal Program Account)’은 별도로 운영되어 농촌지역에 시급한 상하수도 시설이나 폐기물 처리시설을 설치하도록 지원한다. 지원금은 지자체 뿐 아니라 비영리단체도 직접 집행할 수 있다. 오폐수와 폐기물을 수거, 선별, 처리하는 사업을 지원하는 ‘하수 및 폐기물 처리 직접-보증 융자(Water and Waste Disposal Direct and Guaranteed Loans)’, ‘긴급 공동체 수자원 지원 보조금(Emergency and Imminent Community Water Assistance Grants)’ 등의 사업이 운용되고 있다.

3.2.4. 공동체 개발부(Office of Community Development)

미국 농무부 산하의 공동체 개발부는 농촌개발 업무를 수행하는 현장 사무소를 지원하는 업무를 맡고 있다. 또한 민·관이 함께 참여하고 투자하는 구도심 재개발 계획의 성격을 갖는 ‘Empowerment zones/Enterprise Community(EZ/EC)’ 사업과 ‘농촌 경제 협력 지역(Rural Economic Area Partnership Zones)’ 사업을 주관하고 있다.

EZ/EC는 저소득 농촌지역의 구도심을 대상으로 선정하여 사업을 진행하는데, 2000년 현재 EZ로 선정된 지역의 평균 빈곤율은 35%이며 실업률은 14% 수준이다. ‘농촌 경제 협력 지역’사업은 농촌 재활성화를 위한 시범사업으로 운영되고 있는데 EZ/EC와 유사하게 공동체 단위로 진행되며 장기계획을 갖고 정기적으로 성과를 보고하도록 하고 있다.

한편 공동체 개발부는 ‘국립 농촌 개발 협력체(National Rural Development Partnership, NRDP)’의 운영도 주관하고 있다. 현재 NRDP에는 36개 주정부와 40여개의 연방정부 기관 및 민간의 비영리 기구를 비롯한 다양한 주체가 참여하고 있다.

4. 「농업법 2002, 2008」에서 본 농촌개발정책의 새로운 흐름

미국의 농촌개발정책 전문가들은 농촌정책과 농업정책의 연계가 필요한가에 대해 의문을 제시하곤 한다. 이는 미국의 농촌지역에서 실제로 농업인구가 적고 농업이 지역경제에서 차지하는 비중이 적기 때문에 농업부문에 투자하고 지원을 해도 농촌지역에 미치는 승수효과(multiplier effect)⁷⁾가 크지 않기 때문일 것이다. 그러나 한편으로 농

7) 승수효과란 경제 현상에서, 어떤 경제 요인의 변화가 다른 경제 요인의 변화를 가져와 파급 효과를 낳고 최종적으로는 처음 몇 배의 증가 또는 감소로 나타나는 총 효과를 의미함.

업법 안의 ‘농촌개발’ 장 안에 들어가지는 않지만 농촌경제에 혁신을 가져올 수 있고 농업을 발전시킬 수 있는 새로운 시도들도 이어져 오고 있다.

2010년 경 미국 농무부 장관은 지역혁신의 원동력⁸⁾으로 바이오에너지, 지역농산물 생산 과 같은 농업과 환경, 농업과 지역 공동체 사이의 연계가 중요함을 언급한 바 있다. 바꾸어 말하면 환경적 가치와 공동체적 가치가 농업에 질적인 혁신을 가져올 동력이 될 수 있다는 의미이다.

미국의 농업법은 ‘환경보존’ 정책을 농가의 소득지지 수단으로 활용한다. 대표적인 프로그램은 지속가능한 농업을 위해 습지나 경작지를 보존하거나 재생가능에너지와 관련된 영농을 할 때 보조금을 지급하는 사업을 들 수 있다⁹⁾. 지속가능농업을 전제로 하는 환경보존 프로그램들은 미국 내부에서는 소농을 지원하는 가장 효과적인 정책수단으로 인정받고 있다. 또한 지속가능농업이나 유기농업을 통해 생산된 농산물은 관행농업을 통해 생산된 농산물과 질적인 차이를 인정받을 수 있기 때문에 더 큰 부가 가치를 지닌다.

한편 직접적인 농촌 경제활동으로 분류되지 않더라도 오히려 농업과 농촌의 연계를 더욱 강화하는 효과를 지닌 정책도 있다. ‘영양보조’ 정책의 하나로 시행되는 ‘농장에서 학교로(Farm-to-School)’사업과 같은 급식보조는 지역농산물 생산과 소비를 지지하는 핵심이다.

이러한 새로운 흐름들은 전통적인 ‘농촌개발’ 정책 영역의 안팎에서 발견할 수 있다.

4.1. 부가가치 농산품(Value-added Agricultural Product)

미국 농촌에서 농업은 경제적으로 매우 낮은 비중을 차지한다. 농촌지역 노동인구의 8% 가량만이 농장에서 일을 하며 농촌인구의 1.7%만이 전업으로 농업에 종사한다 (Cowan, 2002). 또한 단순히 ‘농촌’이라고 하지만 지역에 따라 처해 있는 상황도 매우 다르다. 다른 지역보다 농업비중이 높을 수는 있으나 지역 경제는 제조업, 광업, 혹은 서비스업이 중심일 수도 있다.

한편 농촌지역은 오랫동안 경기침체를 겪으면서 빈곤문제로 큰 어려움을 겪고 있기 때문에 농촌지역의 새로운 일자리 창출은 매우 중요한 정책과제가 되고 있다. 1950년

8) 미국 농무부 장관 Tom Vilsak은 지역 혁신 운동(Regional Innovation Initiative)를 제안하면서 지역 혁신의 원동력이 되는 다섯 개의 기동으로 ① 광대역 통신 ②바이오에너지 등 바이오산업에 기반을 둔 경제발전, ③지역 농산품 간의 연계, ④생태적 시장발전, ⑤산림 복구 및 토지 보전을 꼽았다.

9) 에탄올과 같은 바이오연료 생산을 지원하는 프로그램은 전 세계적인 관점에서 보았을 때 환경적인 가치에서 논란의 여지가 많다.

대 이후 농촌지역에서 가장 많은 일자리를 제공한 산업은 제조업이었기 때문에 제조업부문을 활성화시키는 일은 농촌개발정책에서 매우 중요하게 여겨진다.

‘부가가치 농산품 생산에 대한 지원정책은 「농업법 2002」의 ‘농촌개발’ 장에 처음으로 삽입되었다. 소위 ‘1차 산업’으로 분류되는 농업은 관행농 방식으로 대량으로 생산하고 소비될 때는 큰 부가가치를 갖지 못하며, 양적으로 생산을 늘리거나 비용을 다소 절감한다고 해도 성장에 큰 기여는 하지 못한다. 반면에 생산품의 질적인 수준에 변화를 가져올 경우에는 새로운 성장의 동력을 만들 수 있다.

미국 농촌개발정책에서 농산품의 ‘부가가치’는 보다 가치가 높은 작물을 생산하거나, 생산한 농산물을 단순히 판매하는 데 그치지 않고 유기농업을 통해 생산한다거나, 특별한 작물을 재배하는 경우, 재배한 작물을 단순 판매하는 데 그치지 않고 지역에서 가공해서 최종 소비자에게 직접 전달하면서 생성되는 가치를 의미하고 있다. 이렇게 기존의 대량 생산된 상품(bulk commodity)과 구분되어 특수성이 만들어진 상품은 ‘형질이 보존된 상품(identity-preserved(IP) commodities)’이라고 할 수 있는데, 부가가치를 더한 농산품 지원정책은 IP상품의 생산과 유통에 대한 지원이라고 할 수 있을 것이다.

‘부가가치 농산품’ 정책은 크게 두 가지 분류로 나누어 볼 수 있는데, 첫 번째는 기존과 같은 농업구조에서 생산하되 부가가치가 더 높은 작물을 생산하는 경우다. 에탄올의 원료가 되는 옥수수나 같이 바이오매스나 바이오연료의 원료가 되는 작물 생산자나 유기농업 생산자에 대한 지원이 여기에 해당한다. 두 번째는 소비자의 수요를 중심으로 소비자와 직접 연결되는 판매망을 생산자와 협동조합이 만들거나 최종소비자의 요구에 맞는 직접 계약재배를 추진하는 사업을 지원하는 경우가 해당한다. 소위 말하는 ‘가치 사슬(value chain)’을 연결한 상품 생산·가공·유통구조에 대해 지원하는 것이다.

현재 ‘부가가치 농산품 생산’ 지원 정책은 농촌경제협력청이 주관하여 지원 프로그램들을 운영하고 있다. 제도가 처음 만들어졌을 때는 재생가능에너지와 관련된 지원에 보다 무게가 실려 있었다. 그러나 2008년 법이 개정되면서 정책의 수혜대상을 특히 신규 영농인, 소규모 가족농, 생산자들의 협동조합, 생산자가 장애인 등 사회적 약자인 경우에 더 우선하여 지원하도록 제도를 정비하였다.

4.2. 지역농산물(Local Food)과의 연계 강화

오바마 행정부는 지역농산물의 생산판매와 관련하여 적극적인 지원정책을 전개하고 있다. 2008년 현재 미국에서 지역농산물 시장은 규모는 작지만 매우 빠르게 성장하는 분야이다. 시장규모는 48억 달러로 전체 농산물 시장의 1.6%를 차지하고 있지만 107,000명의 농민들이 참여하고 있어 전체 농장의 5%는 지역농산물 시장에 참여하고 있다고 볼 수 있다. 이는 지역농산물 시장의 생산자들이 소농중심임을 보여준다.

‘지역농산물과 관련이 있는 프로그램들은 파머스마켓, 생산자-소비자 직거래 시장, 학교급식, 공동체지원농업(Community Supported Agriculture), 공동체 농장, 도시농업까지 매우 다양하다.

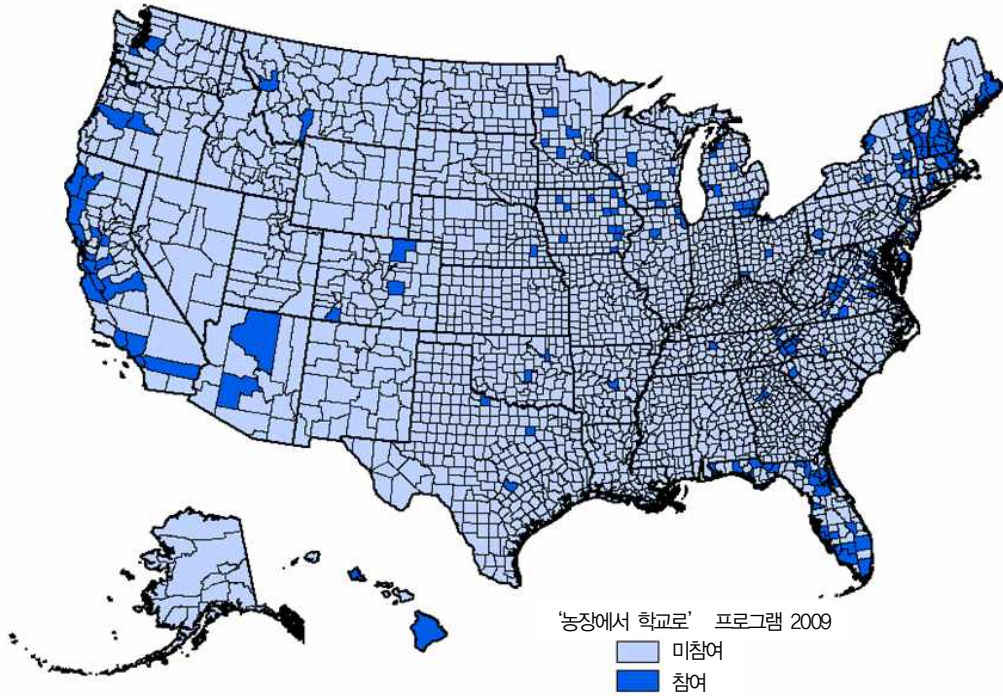
지역농산물 지원 프로그램은 ‘농촌개발 정책의 영역 안에서도 운용되고 있고 농산물 시장청에서 주도하는 파머스마켓 지원정책(Farmer’s Market Promotion Program)도 들 수 있다. 지역농산물에서 ‘지역’의 의미는 명확하지는 않다. 미국 농무부 보고서에서는 ‘다양한 사람들에게 다양한 물품이 필요한 곳이 지역이라고 정의한 바 있는데, 소비자들의 농산물 구매행위가 다양한 공익적 결과로 이끌어질 수 있는 농산물을 지역농산물이라고 할 수 있을 것이다. 생산단위당 더 많은 일자리를 창출하는 효과도 지역경제에 대한 높은 기여라고 볼 수 있다. 미국 농무부는 관행 농산물은 1백만 달러 생산당 3명의 고용을 창출하는 반면 지역농산물은 같은 생산규모에서 13명의 고용을 창출한다고 계산한 바 있다(Monke & Johnson, 2010).

지역농산물 지원을 위한 가장 중요한 정책 중 하나는 식료지원 정책의 일환으로 진행되는 ‘농장에서 학교로(farm-to-school)’ 프로그램이다. 2009년부터 미국 농무부는 ‘당신의 농부를 알자(Know Your Farmer)’¹⁰⁾를 구호로 내걸고 지역농산물을 지지하는 운동을 펼치고 있는데, 여기에는 농무부 내의 20여 개 기금이 관여되어 있다. 이 중 ‘농장에서 학교로’ 프로그램은 초중고교의 급식에 지역농산물을 공급해 학생들이 균형 잡힌 식사를 하고, 농업에 대해서 배우며, 지역 농민들을 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 현재 43개 주가 참여하고 있는데 주로 인구가 많은 동서 연안과 플로리다 지역의 참여가 활발하다. 여기에는 생산자뿐 아니라 가공업자들도 참여한다.

앞으로도 지역농산물 지원정책은 ‘농촌개발’ 정책의 안팎에서 다양한 정책과 결합하며 영역을 확장할 것으로 예상된다.

10) 즉, 우리에게 먹거리를 제공하는 사람이 누구인지 알자.

그림 2 '농장에서 학교로' 프로그램에 적극 참여하는 지역



자료: Monke & Johnson(2010).

5. 결론

1930년대 대공황 시기부터 시작된 미국의 농촌개발정책은 오랫동안 농촌지역에 부족한 인프라와 주택을 정비하고 경제활동을 지원하는 사업을 수행하여왔다. 그러나 미국의 농촌은 오랫동안 경제가 침체되어 빈곤율이 높아지고 지역경제에서 농업이 차지하는 비중은 경제활동인구의 2% 미만의 인구만이 전업으로 농업에 종사할 만큼 중요성이 낮아진 것이 현실이다.

미국은 농촌지역의 일자리 창출과 새로운 경제 발전의 동력을 찾기 위한 방편으로 2000년대 초반에는 재생가능에너지와 수요자 중심의 제조업 발전 지원정책을 펼쳤다.

또한 2000년대 후반 오바마 행정부는 농업법에서 매우 큰 비중을 차지하고 있는 영양보조와 급식지원 정책과 연계된 지역농산물 생산·판매를 새로운 성장 동력으로 키

우기 위해 지원하고 있다. 지역농산물은 지역경제에 미치는 효과와 공동체에 가져오는 공익의 성격이 분명한 영역이기 때문에 앞으로도 농업과 농촌 정책의 중심에 있게 될 가능성이 높다.

우리나라의 농업은 미국과 비교하여 훨씬 소규모이며 농촌이 처한 상황도 상이한 면이 많다. 그러나 지역의 인구감소와 경제 쇠퇴의 문제는 양국에 공통점이 있다. 미국의 농촌개발정책 안에는 공익적인 성격을 지니면서도 지역경제와 지역주민의 삶의 질을 높일 수 있는 다양한 사례들을 찾을 수 있다. 특히 영양보조를 중심으로 식료를 지원하고 지역농산물과 농업 생산자, 소비자를 연계하는 정책들은 우리 농업·농촌 정책 안에서 더욱 강화되어야 할 방향임이 분명하다.

참고문헌

- 김홍상, 2007. “미국 농촌개발정책의 주요 내용과 시사점”. 「농촌경제」 제27권 1호.
- 박덕병, 이민수, 2009. “EU의 농촌개발정책의 동향과 시사점”. 「한국지역개발학회지」 제21권 제3호.
- Boyd, E. et al., 2006. 「*An Overview of the Administration's Strengthening America's Communities Initiative*」. RL32823. Congressional Research Service. U.S.
- Boyd, E., 2012. 「*Community Development Block Grants: Funding Issues in the 112th Congress and Recent funding History*」.R41754. Congressional Research Service. U.S.
- Cowan, T., 2006. 「*Value-Added Agricultural Enterprises in Rural Development Strategies*」. RL31598. Congressional Research Service. U.S.
- Cowan, T., 2010, *An Overview of USDA Rural Development Programs*, Congressional Research Service, U.S.
- Padt, F. J. G., and A. E. Luloff. 2009. “An Institutional Analysis of Rural policy in the United States”. 「*Community Development*」, No.40, Vol.3, pp:232-246, UK.

참고사이트

미국 농무부 (www.usda.gov)