

엄 진 영 (한국농촌경제연구원 부연구위원)

1. 들어가며

OECD의 농촌정책에 대한 논의는 주로 지역개발정책위원회(Territorial Development Policy Committee)에서 다뤄진다. 지역개발정책위원회에서는 경제, 사회, 환경 등의 모 든 부문을 총괄하여 지역개발정책에 대한 포괄적인 논의를 한다. 지역개발정책위원회 는 지역지표작업반(Working Party on Territorial Indicators), 농촌지역정책작업반(Working Party on Territorial Policy in Rural Areas), 도시지역정책작업반(Working Party on Territorial Policy in Urban Areas)으로 구성된다. 이 중 농촌지역정책작업반은 경제, 사회, 환경의 변화에 따른 농촌 정책의 변화와 방향. 각 국의 사례 등을 논의하며 공유하는 자리이다. 가장 최근의 농촌지역작업반 회의는 지난 2015년 11월 2일부터 4일까지 파리 OECD 본부에서 개최된 34차 회의였다. 이에 앞서 2015년 5월에서는 미국 멤피스에서 제 10 차 OECD 농촌발전컨퍼런스가 개최되어 경제, 사회, 환경부문의 농촌정책에 대한 각 국의 사례가 자세히 논의되고 공유되었다. 참고로 본고는 지난 2015년도에 개최되었 던 OECD의 농촌발전컨퍼런스와 농촌지역정책작업반 회의에서 논의되었던 내용을 중 심으로 서술하였다. 본고에서는 2015년도에 논의되었던 농촌정책과 사례를 살펴보되.

^{* (}jeom@krei.re.kr)

먼저, 농촌정책에 대한 OECD의 기존 논의부터 최근까지의 정책 논의를 살펴보고, 그후에 이와 관련된 각 국의 사례를 다루고자 한다. 마지막으로 OECD 각 국의 농촌정책 논의와 사례가 우리나라에 어떤 시사점을 주는지 살펴 본 후 글을 마무리 하고자 한다.

2. OECD 논의 기조

2.1. 새로운 농촌 패러다임(New Rural Paradigm) 개요

OECD 각 국이 과거 유지해 왔던 전통적인 농촌 정책은 농업 등 특정부문에 중점을 둔 정책이었으며, 특히 농업경쟁력 향상을 통한 농업소득 증대에 초점이 맞춰져 있었다. 따라서 정책의 수행자는 중앙정부가 되며, 정책의 주요 수혜자는 농업인이었다. 정부는 이러한 정책 수행을 위해 보조금 투입을 주 정책 수단으로 삼았다. 그러나 OECD 각 국은 전통적으로 유지해 오던 농업 중점 정책이 유효하지 않다는 인식을 점점 하게 되었다. 그 이유는 전통적으로 농촌의 소득에서 많은 부분을 차지하고 있던 농업의 비중이 줄어들었고, 이에 따라 농촌에서의 소득 창출 및 일자리 창출에 농업이 기여하는 부분이 감소했기 때문이다. 최근 조사에 따르면, OECD 국가에서 농업부문 종사자는 전체 농촌 고용의 10%이하이고, EU에서도 농림업 부문 종사자는 전체 고용의 13%에 지나지 않는다(김태연 2015).

이러한 변화를 인식하고 OECD 각 국은 농촌정책에 대한 새로운 접근 필요성을 느꼈고, 각 국이 모여 논의를 거쳐 2006년에 새로운 농촌 패러다임(New Rural Paradigm)을 발표하였다. 새로운 농촌 패러다임에서는 농촌정책의 목표를 농업에 국한하지 않고, 농촌지역으로 그 범주를 확대하여 농촌지역의 경쟁력과 지역자원을 활용하고 가

표 1 OECD의 새로운 농촌 패러다임

	기존 접근방법	새로운 접근방법 (New Rural Paradigm)
목적	평등, 농업소득, 농업경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 지역자원의 가치화, 지역자원의 활용
주요영역	농업	관광, 제조업, 정보통신기술 산업 등
수단	보조금	투자
주체	중앙정부, 농업인	다양한 이해당사자
주요부문	각각의 부문 기반	농촌경제의 다양한 부문을 포함한 통합적 접근

자료: OECD, 2006, The new rural paradigm, OECD Publishing, Paris,

치화 하는 것에 정책 목표를 두었다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 새로운 농촌 패 러다임에서는 정책의 주 영역을 농업부문에만 초점을 두는 것에서 벗어나 관광, 제조 업, 정보통신기술 산업 등의 2차, 3차 산업 정책까지 포괄하여 정책의 주요영역으로 삼았다. 따라서 새로운 농촌 패러다임에서는 농업만을 주요 영역으로 설정했을 때보 다 다양한 이해관계자가 연관되고, 다양한 이해관계자와 다양한 부문의 정책이 서로 유기적인 관계를 맺고 있기 때문에 통합적 접근 방법이 필요하다. 이상에서 논의한 기 존의 농촌정책과 새로운 농촌 패러다임의 주요 내용을 정리하면 <표1>과 같다.

2.2. 새로운 농촌 정책(New Rural Policy) 개요

OECD는 앞서 언급한 2006년의 새로운 농촌 패러다임(New Rural Paradigm)을 제안한 후, 2015년 새로운 농촌 정책(New Rural Policy)을 제시하였다. 2006년부터 OECD 각 국 은 새로운 농촌 패러다임을 포용하고, 실천하기 위해 노력을 이어왔다.1) 새로운 농촌 패러다임을 정책적으로 실천하면서 각 국은 회의 등을 거쳐 자신들의 사례들을 공유 하였다. 이러한 공유과정 속에서 OECD 각 국은 새로운 농촌 패러다임을 보다 구체화 하고 실천 가능하도록 장기적인 방향을 세우는 것이 필요하다는 것을 인식하였다. 이 를 바탕으로 새로운 농촌 정책을 제시하였다. 새로운 농촌 정책은 새로운 농촌 패러다 임을 보다 구체화 하고, 새로운 농촌 패러다임이 장기적으로 나아가야 할 실천적 방안 이라고 볼 수 있다. 새로운 농촌 정책의 목적과 주요 영역, 수단, 주체, 그리고 주요 부 문에 대한 내용은 아래 <표 2>와 같다. 새로운 농촌 정책에서는 농촌지역의 경쟁력, 지역자원의 가치화, 지역자원의 활용이라는 목적을 구체적으로 실현하기 위해 농촌지 역의 웰빙을 위한 통합적 정책에 목표를 둔다. 그리고 새로운 농촌 패러다임에서는 농 촌관광, 제조업, 정보통신기술 산업 등에 정책의 영역을 두었다면, 새로운 농촌 정책에 서는 구체적으로 낮은 밀도를 지닌 경제(low density economy)에 주안점을 둔다. 기존의 정책수단이 보조금에서 새로운 농촌 패러다임에서는 투자로 이어졌다면, 새로운 농촌 정책에서는 농촌지역의 도시와의 보완성으로 발전한다. 그리고 새로운 농촌 정책에서 는 농촌지역의 웰빙을 위한 통합적 정책에 목표를 둔만큼 농촌지역의 다양성에 대한 이해에 바탕을 둔 정책간의 소통과 협력의 중요성에 무게를 두었다.

¹⁾ 각 국의 사례는 4장에서 설명함.

	새로운 농촌 패러다임 (New Rural Paradigm)	새로운 농촌 정책 (New Rural Policy)
목적	농촌지역의 경쟁력, 지역자원의 가치화, 지역자원의 활용	농촌지역의 웰빙을 위한 통합적 정책
주요영역	관광, 제조업, 정보통신기술 산업 등	낮은 밀집도에 대한 경제
수단	투자	도시와의 보완성
주체	다양한 이해당사자	정책간의 소통, 협력
주요부문	농촌경제의 다양한 부문을 포함한 통합적 접근	농촌지역의 다양성에 대한 이해

표 2 OECD의 새로운 농촌 정책(New Rural Policy)

자료: OECD, 2015. New Rurla Policy: Linking up for growth,

2006년 OECD회의에서 새로운 농촌 패러다임이 제시되고, 이후 각 국에서 이를 위한 정책 실천 노력을 기울이는 가운데 2015년 회의에서 앞으로 농촌 정책이 나아가야할 방향으로 새로운 농촌 정책을 구체적으로 제시하였다. 새로운 농촌 정책은 현재 실현 단계에 있는 OECD의 농촌정책이 아니라, 새로운 농촌 패러다임을 포용하는 가운데 지향해야 할 정책의 구체적 방향이라고 할 수 있다. 현재 대부분의 OECD 국가는 새로운 농촌 패러다임을 받아들이고 이와 관련한 정책을 펼치면서, 새로운 농촌 정책으로 나가고 있는 단계라 할 수 있다. 그렇다면 장기적으로 OECD가 제시한 새로운 농촌 정책을 실현하기 위해서는 어떠한 과정과 실천 방안이 필요한지 다음 2.3절과 2.4절에서 각각 살펴보도록 한다.

2.3. 새로운 농촌 정책(New Rural Policy) 위한 사전 단계

OECD에서 장기적으로 농촌정책이 나아가야 할 방향으로 제시한 새로운 농촌 정책을 실제적으로 정책으로써 투영하고 실행하기 위해서는 다음과 같은 사전 단계가 필요하다.

첫째, 과거의 경험으로부터 출발해야 한다. 과거 농촌 정책은 농업과 같은 특정 부문에 보조금을 지급함으로써 농촌지역의 소득 평등을 꾀하였다. 그러나 1980년대부터 시작하여 1990년대에 이르는 농업부문의 고용감소는 각 국 농촌에 구조적인 변화를 가져왔다. 이러한 변화는 새로운 경제체계 속에서 성장을 이끄는 동력을 고민하고, 이를 위한 새로운 정책 접근 방법의 필요성을 인식하게 하였다, 이러한 인식을 통해 새로운 농촌 패러다임의 개념이 구체화 되었다. 새로운 농촌 패러다임에서는 기존의 소득보전을 위한 보조금 지급 개념에서 투자 촉진 개념으로 큰 틀을 전환하였고, 각 지

역별 필요에 유연하게 대처할 수 있는 정책 접근방식의 필요성이 대두되었다.

새로운 농촌 패러다임의 개념은 이러한 과거의 경험, 평가와 기존 정책의 한계 인식 을 통해 2006년 제시되었고, 각 국의 농촌정책을 평가하는 기준(benchmark)이 되었다. 농촌을 둘러싼 사회경제적 환경의 변화에 기존의 정책을 평가하고, 변화된 환경에 적 절한 정책 방향 논의 과정 속에 새로운 농촌 패러다임을 제시한 과거의 경험처럼, 새 로운 농촌 정책을 실행하기 위한 첫 단계는 기존 과거 정책 평가와 함께 지역의 사회 경제적 환경 변화에 대한 평가가 필요하다.

두 번째 단계로는 앞서 언급한 대로 구조적 변화를 겪은 농촌을 과거 개념으로써는 더 이상 규정할 수 없다. 즉, 농촌을 규정할 수 있는 보다 적합한 개념과 정의가 필요 하다. 과거 농촌은 도시가 아닌 지역, 즉 "비도시지역(non-urban)"의 개념으로 정의되었 다. 그러나 새로운 농촌 패러다임 하에서 장소에 기반 한(placed-based) 정책이 확대됨에 따라 도시와 농촌을 구분했던 기존의 정의가 문제가 되었다. 이러한 문제점을 인식하 고 OECD는 1990년 이래로 국제 지역 데이터를 이용하여 농촌 정의에 대한 논의를 하 고 있다. OECD는 기존의 도시지역, 비도시지역의 이분법적 개념으로부터 벗어나 2012 년에 지역 유형분류를 TL2, TL3으로 새롭게 분류하였다. TL2는 전체 국가 단위 바로 아래의 첫 단계 지역으로 대부분 나라에서 행정단위로 간주된다. TL3은 지역 단위로 써, 다시 3가지 지역 유형, predominantly urban, intermediate rural, predominantly rural 로 나뉜다. predominantly urban은 농촌지역 인구비중이 15%이하인 지역이고, intermediate rural은 농촌지역 인구비중이 15%~50%인 지역을 의미한다. predominantly rural은 농촌 지역 인구비중이 50%이상인 지역을 말한다.

가장 최근에는 이러한 지역 분류에 인구밀집도, 주요도시 중심지, 출퇴근 이동 거리 등을 고려한, 확장된 지역 분류를 개발하고 있다. 이러한 분류에 따르면 "도시와 가까 운 지역(close to cities)", "먼지역(remote)²)" 으로 구분한다. OECD 조사에 따르면, 이 분 류기준으로 농촌지역 거주민의 약 80%가 도시와 가까운 지역에 거주하고 20%가 먼 지역에서 거주하고 있다. 이러한 농촌지역의 분류는 정책의 대상지 선정 등의 문제에 중요한 선결문제가 된다.

이와 관련한 사례로 2014년 칠레는 농촌 정의의 재정립에 관한 연구를 OECD와 공 동으로 진행하였다. 칠레는 기존의 농촌 정의에 따르면 인구의 12%만이 농촌에 거주 하고 나머지 88%는 도시에 거주하는 것으로 나타났다. 이는 불분명한 농촌 정의 문제

²⁾ 다른 용어로 '격오지' 라고 표현할 수 있음(김태연, 2015).

에서 기인한 것으로, 실제적 상황과는 매우 달랐다. 이에 칠레 정부는 국가 개발 정책 목표를 보다 용이하도록 농촌과 도시에 대한 보다 정확한 정의 논의 연구를 OECD와 함께 진행하고 있다. 현재까지 합의된 개념은 농촌과 도시는 행정적 분류가 아닌 기능 적 분류로 정의되는 것이 현대 경제의 복잡한 상황을 반영할 수 있으며, 농촌과 도시 의 보완적 관계 및 시너지 효과를 위해서는 복합지역(mixed areas)을 반영한 정의가 필 요하다는 데 동감하고 있다.

세 번째 단계는 새로운 농촌 패러다임의 포용이다. 과거 농촌은 쇠퇴하는 지역이라는 인식이 주를 이루었다. 그러나 2006년의 OECD자료에 따르면 농촌지역 자본 1단위당 GDP성장률은 1.7%로 도시지역 평균 성장률인 1.5%보다 높은 것으로 나타났다. 이러한 농촌 환경의 구조적 변화에 맞춰 인식 변화의 단계가 필요하다. 즉, 새로운 농촌정책을 위해서는 기존의 농업 중심의 관점에서 새로운 농촌 패러다임으로의 전환과함께 이를 포용하는 단계가 필요하다.

마지막 단계는 농촌지역의 웰빙 측정 지표 개발에 대한 논의이다. 농촌지역에서 거주하는 사람들의 웰빙은 정책 이슈에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 웰빙은 소득부터 일자리까지 삶의 다양한 부분을 포함하고 있다. 일반적으로 사람들의 웰빙을 결정 짓는 지역적 요소는 고용, 서비스 접근성, 오염, 안전과 함께 건강, 교육, 소득, 시민참여, 주거 등의 요소가 포함된다. 즉, 웰빙은 단순히 소득으로만 결정되는 것이 아니라한 나라의 경제적, 환경적, 사회적 측면 모두를 포함한다. 따라서 지역에 거주하는 사람들의 웰빙을 잘 담아내기 위해서는 사회의 어느 한 측면이 아니라, 통합적인 접근을통해 지표에 대한 논의를 담는 과정이 필요하다.

2.4. 새로운 농촌 정책(New Rural Policy) 이행을 위한 단계

새로운 농촌 정책을 이행하려면 4가지 방안이 필요하다. 첫째, 도시-농촌 간 교류이다. 농촌 중에서 도시와 지정학적으로 가까운 지역이 긍정적인 파급효과로 평균적으로 인구성장과 함께 1인당 GDP성장률이 빠르다<그림 1 참조>.

그러나 도시와 농촌은 서로 다른 연결고리들로 복잡하게 이어져 있다. 예를 들어 전통적인 행정적 구역, 정책의 틀에서의 연결, 인구이동, 노동시장, 공공서비스, 환경 등을 통해 서로 연결되어 있지만, 각각의 연결고리는 동일하지 않다. 각각의 연결 고리는 서로 다른 "기능적 지역"을 아우르고 있다. 따라서 이런 서로 다른 "기능적 지역"들의 복잡한 상호관계관리 및 교류를 촉진하기 위해서는 유연성(Flexibility)이 필요하다.

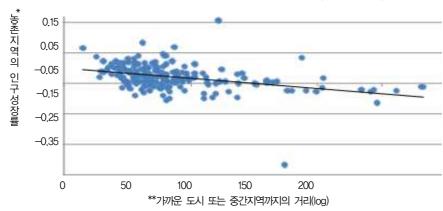


그림 1 도시와의 지정학적 거리와 인구성장률의 관계(2000~2008)

주: *Growth rates of population in rural regions, **Distance to the close urban or intermediate region, 자료: OECD, 2015, New Rural Policy: Linking up for growth

그리고 이러한 유연성을 바탕으로 서로간의 파트너쉽이 도시와 농촌의 교류에 있어 중요하다. 그러므로 각 국이 새로운 농촌 정책을 실현하기 위해서는 첫 단계로 유연성 을 바탕으로 한 파트너쉽 구축을 토대로 도시와 농촌간의 교류가 실현되어야 할 것이 다. 그래서 농촌지역과 도시지역이 서로 제로섬 게임이 아닌, 공동의 관점으로 전환되 어야 한다.

두 번째 단계는 농촌지역의 생산성(Productivity) 향상이다. 농촌지역 기업은 로컬 지 역의 특성, 예를 들어 자연자원 등에 직접적으로 영향을 받는 경우가 많다. 또한 농촌 지역 기업은 제한된 지역 경제 활동의 도전에 직면하기도 한다. 예를 들면 활성화 되 지 않은 지역 경제는 농촌 기업의 투입물(input) 공급 제한과 상품 판로를 제한하는 요 인으로 작용하기도 한다. 이러한 농촌 지역 기업이 당면한 문제들을 극복하기 위해서 는 궁극적으로 농촌지역 기업의 경쟁력 향상이 필요하고, 이를 위해서는 생산성 향상 이 핵심적인 요소이다.

물론, 정부가 농촌 지역 기업을 보호하는 정책 방향을 선택할 수도 있지만, 장기적 으로 정부 정책은 일방적인 농촌 지역 기업 보호가 아닌, 농촌 지역 기업이 변화하는 환경에 잘 적응하고 자생할 수 있도록 지원하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 초기에 는 이러한 과정 속에서 생산성이 저조한 농촌 기업의 폐업으로 인해 농촌지역의 소득 및 취업이 감소할 수 있지만, 농촌 기업의 경쟁력 향상이라는 장기적 관점에서 정책은 일관성 있게 추진되어야 한다.

세 번째 단계는 혁신적인 서비스 전달체계 시스템의 적용이다. 혁신적인 서비스 전달체계 시스템 적용에 앞서 필요한 논의는 "한 지역에서 어느 정도의 서비스가 제공되어야 하는가?"이다. 물론 이러한 논의는 지역별, 국가별로 달라진다. 이를 대처하기위한 좋은 전략은 각 지역 상황에 맞는 가장 좋은(the best) 서비스 전달이 아닌, 충분히좋은(good-enough) 서비스 전달을 고려하는 것이다. 예를 들면, 비슷한 서비스를 받고있는 지역을 통합하여 서비스 지역의 범위를 넓혀 유효한 서비스 수요를 창출하는 것을 들 수 있다. 대부분 농촌의 경우, 서비스는 필요하지만 적은 수혜자로 인해 잘 공급되지 않는다. 물론, 가장 좋은 선택은 필요한 지역마다 서비스를 제공하는 것이지만, 현실적으로 불가능하므로, 차선책으로 지역통합으로 유효수요를 넓혀 서비스를 제공하는 것이다. 또 다른 예로 한 공간에서 서비스 제공을 동시에 하는 것을 생각해 볼수 있다. 예를 들어 우체국에 식료품점을 함께 입점하도록 하여 간접비(overhead costs)를 감소시켜, 경제적 규모 효과를 창출하는 것을 들 수 있다. 또한 혁신적인 방법으로 Telemedicine, 또는 인터넷에 기반을 둔 도서관 등, 모바일 서비스 전달에 기반을 둔 대안적인 서비스 전달체계도 고려할 수 있다.

마지막 단계는 각 국의 농촌정책과 관련한 국제적 소통의 향상이다. 현재까지 OECD 각 국은 새로운 농촌 패러다임을 적용해 오고 있고, 현재 진행형이다. 즉, 새로운 농촌 패러다임에서 강조하는 포용적, 상향식 거버넌스 시스템을 추구해 오고 있다. 그러나 실천을 하는 과정 속에서 여전히 도전들이 존재한다. 따라서 각 국의 경험, 지식 공유, 네트워크 증진 등을 통해 각 국이 서로 유기적인 관계로 지지해 나가는 단계가 필요하다.

3. 새로운 농촌 패러다임에 관한 각 국의 사례

각 국의 사례는 2015년 5월 멤피스에서 개최된 OECD 농촌발전 컨퍼런스와 같은 해의 11월 파리에서 개최된 OECD 농촌작업반 회의에서 참여국 간에 논의되었던 각 국의 사례 및 발표를 3개의 부문, 경제, 사회, 환경 부문으로 분류하여 소개하고자 한다.

3.1. 경제부문

3.1.1. 일까리 창출 및 경제적 기외 창출

농촌의 성장은 도시의 수요, 도시에서 개발되는 기술의 유입 등 도시 성장과 밀접한

연결 관계가 있다. 그러나 농촌의 기업 모델은 소규모 비즈니스, 생산에 기반을 두고 있는 등 통상적인 도시형 기업과 다른 특징이 있다. 또한 농촌이 처해있는 환경도 도시와는 다르다. 그러므로 정부는 일자리 창출 및 경제적 기회 창출 등을 포함한 농촌 경제성장을 위해서는 전자상거래 환경, 도로 교통 환경, 포장, 유통체계 등 인프라 구축 및 개선을 통해 농촌과 도시의 접근성을 향상하고, 고령문제 해결, 지역 주민의 적극적 참여 유도, 리더십 육성을 위한 정책이 집행되고 평가되어야 한다.

그런데 정책이 평가되려면 농촌지역은 도시형 평가 모델과는 다른 정책 효과 측정 변수가 필요하다. 예를 들면, 도시형 평가 모델에서는 일반적인 고용인구수 증가 등을 그 지표로 삼는다. 그러나 농촌지역을 평가할 때 이러한 지표는 농촌의 지역적 여건을 반영하기에는 한계가 있다. 그러므로 농촌 일자리 창출 효과 평가는 새로운 유형의 민간 기업 발생, 고용인구 당 GDP 등의 측정변수로 정책의 효과를 평가하는 것이 필요하다. 다음으로 농촌의 일자리 창출 정책을 실시할 때, 어떤 지역을 정책 대상지로 할 것인가를 논의할 때 사전에 필요한 것은 농촌의 특성에 따른 지역의 유형 구분과 유형 별 산업 구조 및 특성 분석이다.

캐나다에서는 이러한 연구와 분석이 현재 진행하고 있으며, 농촌지역을 도시인접지역, 농업지역, 관광레저지역, 광업지역, 도시근교, 그리고 원거리 농촌지역으로 구분하고 있다. 또한 캐나다에서는 농촌기업 활성화를 위해 1985년부터 중간 조직인 Community Futures를 조직하여 기업 육성을 위한 정부 보조금을 집행(대여)하도록 하며, 각 기업이 지역사회 경제에 잘 적응하도록 지역에 대한 정확한 이해를 기반으로 대응 전략을 함께 세우고 실행하는 것을 도와준다. 2015년 기준으로 약 3천 여 명의 자원봉사자들이 농촌 지역사회의 기업을 돕고 있다. 1985년 이후로 현재까지 495,800개의 일자리 창출 했으며, 농촌지역에 \$420억의 직접 투자 효과를 가져왔다. 또한 2005년부터 2010년까지 Comminity Futures 지원을 받은 기업의 평균 고용성장률은 9.5% (지원 받지 않은 기업은 4.2%), 5년 후 기업 생존률은 76% (지원받지 않은 기업은 6.1%)이었다.

스코틀랜드는 스코틀랜드 리더십 프로그램(Scottish leadership program)이라는 정책을 2007년부터 운영하여 2015년까지 2천여 명의 농촌리더를 육성하고 있다. 스코틀랜드에서는 농촌 리더 양성이 농촌지역 일자리 창출 및 경제적 기회 창출에 있어 매우 중요한 요소임을 주장하고 있는데 실제적으로 리더 양성에 1파운드를 투자할 때 약 17 파운드의 경제적 이익이 창출되는 것으로 나타났다.

3.1.2. 도농연계

도농연계 사례로는 폴란드의 통합적 지역 투자(Integrated Territorial Investment, ITI)와 유럽연합의 지역사회 주도 지역발전(Community-led Local Development, CLLD)의 사례가 소개되었다.

폴란드의 통합적 지역 투자는 농촌지역의 기능적 측면 고려와 함께, 농촌은 도시 지역과 함께 경제성장에 기억하는 동등한 파트너라는 인식이 중요하다는 것을 강조하였다. 통합적 지역 투자 정책의 목적은 농촌과 도시간의 협력 유도, 특정 지역 수요에 대한 통합적 프로그램 운영, 기능적 지역의 지방정부 권한과 정책에 대한 영향 증대에 있다. 이를 위해 지원하는 정책으로는 지속가능하고 효율적인 운송시스템 개선, 환경관련 사업, 공공서비스의 접근성 향상, 연구 및 기술발전에 대한 지원 사업을 하고 있다. 유럽연합의 지역사회 주도 지역발전은 통합된 지역개발 정책이며, 지역의 필요와 잠재적 수요를 반영하여 지역역량을 향상시키는 데 그 목적을 둔다. 또한 정부의 일방적인 정책 전달이 아닌 농촌지역의 각 주체들이 지역의 장기적인 가능성을 스스로 생각하고 결정하도록 돕는 프로그램이다. 지역사회 주도 지역발전의 기본원칙은 파트너쉽이며, 파트너쉽에는 기업부문, NGO부문까지 포함한다. 파트너쉽은 지역사회 발전의 주요사항 및 실행 전략을 결정하며, 구체적으로 자신들이 속한 지역의 삶의 질 향상을 위한 전략 및 프로젝트에 대한 선택을 한다. 이러한 지역사회가 주도하는 지역개발 정책은 파트너쉽 간 또는 참여주체들 간의 신뢰구축이 매우 중요하다.

3.2. 사외부문

3.2.1. 시민 참여 및 신뢰

시민의 참여와 신뢰도가 높은 농촌개발을 위해서는 공공의 혜택과 의무를 기반으로 하는 정책이 입안되어야 하며, 시민 개개인의 지식과 경험들을 조정하고 구조화하는 작업이 수반되어야 한다.

시민 참여를 위해서는 구체적 방안으로, 첫째, 관여할 우선순위와 중점 부문을 함께 디자인하고, 둘째, 소농·학생·교사, 은퇴자, 소규모 지자체장 등과 같은 주변부 주체들 (marginal actors)의 참여 독려, 셋째, 변화를 추구하는 주체들 간에 지역의 관심과 새로운 연합 증진, 넷째, 공공기관 및 민간의 주체들을 포함하여, 좋은 지역리더에 투자하는 것 등의 정책 활동이 무엇보다도 중요하다. 시민 참여를 통한 지역개발을 적극 실천해 가는 사례로 미국 켄터키 동부의 SOAR(Shaping Our Appalachian Region(Inc.))가 있

다. 이는 2013년에 지역 의원과 주지사가 당적을 넘어 켄터키 동부지역이 맞고 있는 위기상황을 타개하기 위한 협업 가능성을 모색하면서 촉발된 것으로 지역의 발전적 미래를 위해 위기상황에 대해 시민들이 대화하고 함께 행동하는, 지역발전을 위한 새 로운 프레임워크를 시도한 것이 계기가 되었다.

다음으로 정책 투입을 통해 지역 발전의 성과를 거두기 위해서는 일반론적 접근이 아닌 특정 지역마다의 특성과 여건에 맞춘 정책 설계가 필요하고, 정책 활동의 초점 역시 추상적인 것이 아닌 해당 지역의 구체적이고 실체적인 요구에 맞추어져야 한다. 이러한 과정 가운데 시민 참여를 통해 정책 이해도를 높이고 정책 신뢰를 획득함으로 써 정책 활동의 추진을 가속화하고 정책의 효과를 높일 수 있다. 그러나 앞서 언급했 듯이 새로운 농촌 패러다임이 구체적 정책으로 구현되는 새로운 농촌 정책 방안이 되 려면, 구체적 방법의 고민과 실천 노력이 지속적으로 필요하다.

3.2.2. 농촌 서비스 접근성 개선

인구유출, 고령화 등 농촌지역이 가지고 있는 여건은 농촌지역의 서비스 전달력 약 화로 이어지는 등 주요한 국가적 문제로 대두되고 있다. 농촌지역의 인구유지, 고령자 에 대한 서비스 공급, 지방자치단체 존립 및 지역 커뮤니티 활성화 등 당면하고 있는 과제의 해결이 시급하다.

이러한 필요성을 바탕으로 핀란드의 경우, 과거부터 강력한 지방자치시스템을 통 하여 주민들에 대해 폭넓은 (복지)서비스를 제공해왔으나, 최근 주민 서비스 약화로 인해 지자체 재구성(reorganizing)을 진행 중에 있다. 재구성된 지자체들은 지자체 간, 커뮤니티 간 또는 기업 간 연계를 통해 주민들에게 모바일 헬스케어 서비스, (인터넷 기반) 효율적 ICT활용과 e서비스 개발, (지역거점) 'One Stop Shop' 서비스 등을 제공하 고 있다.

이탈리아의 경우는 'Inner Area'의 발전을 통한 국가성장 전략 수립하고 있다. 필수서 비스를 제공하는 중심지역으로부터의 도달시간에 따라 지역을 구분하여 전략적 정책 사업을 펼치고 있다. 세부적으로 중심지역으로부터 20분 이내 지역('Belt Area'), 20 분~40분 이내 지역('Intermediate Area'), 40분~75분 이내 지역('Remote Area'), 75분 이상 지역('Ultra-Remote Area')으로 분류하며, 20분 이내 지역('Belt Area')를 제외한 나머지 지 역을 'Inner Area'로 분류한다. 'Inner Area'로 분류되면 교육, 건강, 이동성(교통)과 관련 된 필수 서비스 및 접근성 개선 관련 부문을 집중해서 투자한다.

3.3. 완경부문

3.3.1. 기우변화와 농촌지역의 적응력 양상

농촌지역은 대부분 농업활동 지역으로 기후변화에 매우 취약한 특징을 갖고 있다. 이러한 기후변화에 대한 회복력을 갖기 위한 정부, 지역사회 등의 역할과 정책적 대응 방안이 매우 필요하다는 데 각 국은 동의하였다.

일본의 사례에서는 농촌지역의 회복력 강화를 위해서 농업인과 비농업인간의 연계 강화와 농업정책시스템과 농촌정책시스템의 협력을 강조하고 있다. 미국은 지역적 특성을 반영하여 7개의 기후변화대응 허브를 구축하고 있다. 농촌은 자연자원 의존도가 매우 높아 기후변화에 취약하다. 미국의 경우 지난 10년간 0.2도의 기온 상승이 있었고, 현재도 기온상승이 지속되고 있으며, 이에 적응하기 위해 이미 재배 작물의 종류를 바꿔 적응하고 있는 실정이다.

멕시코는 2001년부터 2010년까지 온실가스가 19%증가했으며, 허리케인·가뭄·홍수4계절 서리 발생 등 기후 변화가 발생하였다. 이에 따라 멕시코 기후 변화 대응 프로그램('14~'18) 및 국가발전계획('13~'18) 하의 농어업 식품부문 발전 프로그램을 이행 중에 있다.

3.3.2. 바이오경제와 농촌정책의 연계

바이오경제가 어떻게 하면 가까운 장래에 농촌경제의 한 축이 될 수 있는지에 대하여, 그리고 농촌경제에 있어 다각화 전략의 채택이 바이오경제 밸류 체인 (value-chain) 내에서 어떻게 일자리와 소득을 증대시킬 수 있는지에 대해 각 국의 사례는 다음과 같다.

EU와 북유럽 국가에 있어 바이오 경제는 국가 전체적으로도 상당한 규모를 차지하고 있다. EU의 경우 2조 유로 매출, 2,200만 개의 일자리, EU노동력의 9%를 차지하고 있으며, 북유럽 국가의 경우 1,840억 유로 매출과 경제의 10% 규모를 차지하고 있다. 스웨덴의 농촌지역인 Ornskoldsvik 의 경우 전체고용의 25%를 바이오경제가 차지하고 있다. 이와 같이 북유럽국가들은 바이오경제를 앞으로도 지속되고 발전할 것으로 보고 있다. 그러나 이에 따라 발생하는 편익으로 인해, 관련 기업 간의과다한 경쟁, 높은 원재료비용, 엄격한 관련규제, 대체자원과의 경쟁 등의 저해 요인이 있어, 농촌지역 구석구석까지 그 영향이 미치지 않을 가능성도 배제할 수 없다는 견해를 갖고 있다.

핀란드의 경우 지역적 특수성으로 인해 바이오경제의 절반정도가 산림기반의 바이오경제기반으로, 관련 사례지역으로 North Karelia를 꼽는다. North Karelia는 인구 16만 5,000명(인구밀도 8명/km)이 거주하고 있으며, 러시아와 국경을 이루고 있는 핀란드 북쪽의 농촌지역이다. North Karelia는 1990년부터 바이오경제 프로그램을 실행해왔으며, 정책적 측면에서는 2020을 목표로 하는 장기 전략계획인 '기후와 에너지프로그램(Climate And Energy Programme)'을 수립하였고, 현재 재생에너지 사용에 있어 선두주자로 지역 전체 에너지 소비의 67%를 재생에너지에 의존하고 있다. 현재바이오에너지의 지속적 확대를 통하여 지속가능성을 확보하기 위한 정책적 노력을함께 기울이고 있다.

미국의 경우는 작물을 기반으로 한 바이오경제와 농촌정책을 연계하고 있는데 대표적인 지역으로 델타(Delta)지역을 들 수 있다. 델타지역은 풍부한 자연자원, 다양한 작물과 가축, 혁신적 농부들, 로컬푸드 네트워크, 운송체계, 관련 연구소, 대학의 연구 개발 등을 갖춘 우수한 지역으로 바이오 경제 접근에 있어 매우 적합한 지역이다. 현재바이오 경제와 연계한 대표적인 농촌정책으로 Regional Strategy 1.0³)과 Regional Strategy 2.0⁴)을 추진하고 있다.

각 국의 사례에서 언급되었듯이 바이오경제는 지역 및 농촌의 균형개발은 물론, 환경과 경제에 긍정적인 영향을 주며, 다양한 인프라 구축과 일자리와 부가가치 창출 등의 순효과로 농촌지역 발전에 기여할 수 있다. 따라서 앞으로도 바이오 경제와 농촌정책이 연계성을 갖기 위해서는 장기적 관점의 전략적인 실행계획이 정책적으로 뒷받침되는 것이 필요하다.

4. 시사점

OECD의 농촌정책은 2006년 새로운 농촌 패러다임으로 전기를 맞이하고, 2015년에 이를 구체적으로 실현할 수 있는 새로운 농촌 정책을 제시함으로써 변혁을 꾀하고 있다. 현재 OECD 각 국은 2006년 새로운 농촌 패러다임을 포용해 나가는 과정으로써, 각 국의 진행상황은 국가와 지역 환경 등에 따라 다른 모습을 보이고 있다. 그러나 서

³⁾ 옥수수와 콩과 같은 원재료 수출을 바이오매스, 지방종자, 수수 등의 부가가치 상품으로 소량 대체함으로서 '새로운 공급체인 과 부가가치'를 부여함.

⁴⁾ 농민들이 더 많은 수익을 내는 한편 지속가능성 확보를 위하여, 이를 지원할 수 있는 도구개발을 위한대규모 R&D 투자를 통해 '농업혁신과 상업화'를 준비하는 것을 의미함.

로간의 논의와 사례 공유를 통해 공통적인 사항과 한계점들을 논의 할 수 있었다. 이 러한 각 국의 사례 공유와 논의를 통해서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 무엇인지 경 제, 사회, 환경 부문으로 분류하여 서술하였다.

4.1. 경제부문

각 국의 논의을 통해 경제부문에서 우리가 고려할 수 있는 점은 첫째, 일자리 창출을 위한 농촌의 유형화 논의이다. 앞서 언급했듯이 농촌은 도시와 분리된 별개의 개념이 아니라, 농촌의 성장은 도시의 수요와 도시에서 개발되는 기술 유입 등 도시의 성장과 서로 밀접한 연관을 맺고 있다. 또한 농촌 기업의 모델은 도시지역의 기업과 달리 소규모 비즈니스, 생산에 기반을 두는 형태가 적합하다. 이러한 점들을 고려할 때, 농촌의 일자리 창출을 위해서는 기존의 행정지역에 근거한 농촌 유형화보다, 농촌의일자리 특성에 따른 유형을 구별하고 이에 따른 산업 구조 및 특징 분석에 근거한 정책적 접근과 논의가 필요하다.

둘째, 농촌 일자리 창출 효과 분석을 위한 측정 변수 개발 및 전환이 필요하다. 일자리 창출 효과를 측정하는 지표로 일반적으로 고용인구수의 증가로 정책 성과가 평가되지만, 이는 도시형 평가 지표라고 할 수 있다. 농촌의 일자리 창출 평가는 농촌 지역에 맞는 지표가 필요하다. 일률적인 지표 적용과 비교가 아니라, 농촌 지역의 경제적 여건을 잘 담아낼 수 있는 지표에 대한 연구가 필요하다.

셋째, 기술 활용을 토대로 객관적 근거에 기반을 둔 정책 방향 제시가 필요하다. 예를 들어 산업데이터, 데이터뱅크 등에 데이터마이닝 기술을 활용하여 인구밀도, 통근유형, 유통체계 등을 조사 분석하여 지역생산과 서비스 격차분석으로 농촌지역에 위치한 기업 수요를 사전에 분석하고 예상하고, 이를 토대로 정책 방향을 제시하는 것을 생각해 볼 수 있다.

넷째, 하드웨어적 정책과 함께 소프트웨어 정책 추진이 필요하다. 농촌의 경제성장과 일자리 창출을 위해서는 인터넷 등 전자상거래 환경, 도로 교통 환경, 포장, 유통체계 등 인프라 구축과 개선을 통해 도시와의 접근성 개선이 필요하다. 이와 동시에 농촌지역의 고령문제 해결 방안 마련, 지역주민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 정책과 함께, 지역사회를 이끌어나갈 리더쉽 육성을 위한 정책이 필요하다.

다섯째, 기업 육성을 위한 정부 지원 운영 방식의 전환을 꼽을 수 있다. 이를 위해 중간조직을 활용한다거나 농촌 지역 리더 육성 방안을 생각해 볼 수 있다.

4.2. 사외부문

4.2.1. 시민참여

각 국의 사례에서 살펴본 것처럼 지역에서 공적 투자를 시행함에 있어 시민들의 신뢰가 핵심인 만큼, 시민참여는 농촌개발을 증진시키는 방법이다.

시민 참여를 위해서 필요한 것은 첫째, 정부는 시민과 함께 정책 개입의 우선순위와 중점 사항 등에 대한 것을 함께 논의하는 과정이 필요하다. 이 과정 속에서 어느 한쪽의 일방적 소통이 이닌, 소농·학생·교사, 은퇴자, 소규모 지자체장 등과 같은 주변부 주체들(marginal actors)의 참여를 유도하여 양방향의 소통을 이끌어 내야 한다.

이러한 시민 참여를 이끌어 낸 뒤에는 지역사회 개발을 위해 참여하고 있는 각각의 전문가 그룹과 협력적 관계를 유지하고 이러한 유기적 관계 속에서 진행해 나가는 것 이 필요하다. 또한 전통적으로 농촌정책에서 유지해 왔던 상향식 정책과 하향식 정책 간의 대조를 극복하고 서로 균형을 맞춰나가야 한다. 즉, 중앙과 로컬 간의 균형 잡힌 협업구조 속에서 정책을 실행해 나갈 필요가 있다.

4.2.2. 서비스 접근성 개선

경제부문과 마찬가지로 서비스 접근성 개선을 위해서는 어느 지역에 어떤 정책을 투입할 것인가를 먼저 정해야 한다. 그러기 위해서는 기존의 행정구역상의 농촌 정의가 아닌, 서비스 접근성 향상을 위한 지역의 재구성이 필요하다. 이탈리아의 Inner Area 사례처럼, 농촌지역 관련 사업을 시행할 때, 단순한 행정구역의 분류에 따른 사업 실행이 아니라, 서비스 접근성에 따른 농촌 지역 유형 분류를 통해 정책 영역과 투입수단의 우선순위를 정하는 것이 필요하다.

둘째, 기술 활용을 통한 제한적 서비스 접근성의 보완을 고려할 수 있다. 핀란드의 경우처럼, 모바일을 이용한 헬스 케어 서비스와 함께, 인터넷에 기반을 둔 효율적인 ICT(Information and Communications Technology) 활용을 통해 농촌지역의 서비스 접근성을 개선해 나가는 방향을 생각할 수 있다.

그러나 서비스 접근성 개선을 위해서는 무엇보다도 첫째, 지역 비전의 명확화, 둘째, 지역의 수요와 우선순위, 이용 가능 자산에 대한 자체평가 등의 지역평가, 셋째, 각 이 해관계자(주민, 지역조직, 행정 관계자)의 참여가 먼저 뒷받침 되어야 한다는 점은 유념해야 한다.

4.3. 완경부문

급변하는 기후변화와 이에 대응한 농촌지역의 적응력 향상을 위해서는 첫째, 농업 정책과 농촌정책의 연계와 협력이 필요하다. 바이오경제는 농업뿐만 아니라 지역 및 농촌의 균형개발과 함께 환경과 경제에 긍정적 영향을 준다. 또한 다양한 인프라 구축 과 일자리 창출 등의 효과로 농촌 발전에 기여하게 된다. 따라서 바이오 경제와 농촌 정책간의 연결고리는 크며, 동시에 농업정책과 농촌정책의 협력을 통한 전략 공유는 서로 간의 혁신을 가져올 것이다.

둘째, 환경변화에 대한 대응시스템이 필요하다. 미국의 사례처럼 농촌의 경우 도시에 비해 기후변화에 지역경제 및 농업은 더 취약할 수밖에 없다. 그러므로 급격한 기후변화에 따른 농촌지역의 농가와 기업의 회복력 향상 방안을 모색하기 위해서는 이를 위한 대응시스템이 필요하고, 미국의 지역 특성 분석을 통한 7개의 허브 구축 등의사례를 참고해 볼 만 하다.

셋째, 환경부문은 무엇보다도 장기적인 관점을 견지해 나가야 한다. 즉, 기후변화 및 바이오 경제 정책 등이 일관성 있게, 또한 농촌정책과의 연계·협력의 구조를 가져오기 위해서는 장기적 관점의 전략적 실행계획이 정책적으로 뒷받침되어야 할 것이다.

5. 맺음말

본고에서는 OECD 농촌 정책에 기조에 관한 개요를 살펴보았다. 기존의 전통적인 농촌정책에서 2006년 새로운 농촌 패러다임(New Rural Paradigm)과 2015년 제시된 새로운 농촌 정책(New Rural Policy)으로의 변화 과정을 살펴보았다. 새로운 농촌 정책은 새로운 농촌 패러다임의 구체적인 실천 방안으로서, 장기적으로 나아가야 할 방향을 제시하였다.

2015년 OECD의 농촌 발전 컨퍼런스와 지역개발위원회의 농촌작업반 회의를 통해 각 국은 새로운 농촌 패러다임을 각 나라의 비전과 여건에 맞게 어떻게 적용하고 운용하고 있는지를 서로 공유하고 논의하였다. 각 나라의 사회, 경제, 환경 등의 여건에 따라 진행되는 모습은 동일하지 않았지만, 각각의 사례를 통해 공통적으로 얻을 수 있는 시사점이 있었다. 각 국은 이러한 것을 서로 공유하고, 새로운 농촌 패러다임은 지속적으로 수용해 나가는 것이 필요하며, 최종적으로는 보다 구체화된 방안인 새로운 농촌 정책으로 나아가야 한다는 데 합의를 모았다.

이러한 OECD 각 국의 논의와 합의가 과연 우리나라에게는 어떠한 정책적 시사점을 주는지, 각 국 사례 논의를 바탕으로 4절에 기술하였다. 정책적 시사점은 경제, 사회, 환경 부문으로 나누어 각각 기술하였다.

현재 OECD 각 국이 새로운 농촌 패러다임을 포용하고 새로운 농촌 정책 방안으로 나아가는 과정 가운데 있다. 이러한 시점에서 우리에게 필요한 것은 OECD의 새로운 농촌 정책이 현재 우리 농촌정책의 장기적 비전과 일치하는지, 만약 일치한다면, 이를 실천하기 위한 전략적이고 구체적인 방안은 무엇인지 고민해 볼 필요가 있다. 이러한 과정을 통해, 현재 우리의 농촌 정책은 어느 지점에 서 있고, 어느 방향을 향해 나아가 고 있는지, 그리고 이의 실천을 위해서는 어떠한 것들이 가장 필요한 것인지를 논의해 야 할 것이다. 더불어 다른 나라들과의 소통을 통해 각 국이 농촌 정책을 이행할 때 직면했던 도전과 한계, 성과 등을 참고하여 시행착오를 줄이며, 서로간의 지식과 경험 을 공유함으로써 유기적인 관계 속에서 서로 지지해 나가는 협력체계가 필요하다.

참고문헌

김태연. 2015. OECD 농촌정책 연구의 최근 동향과 시사점. OECD 농업농촌 미래발전 컨퍼런스 발표자료.

OECD. 2015. New Rural Policy: Linking up for growth. OECD.

OECD. 2006, The new rural paradigm. OECD Publishing. Paris. OECD.

참고사이트

OECD 10th Rural Development Conference
(http://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/presentations)

OECD Rural Development

(http://www.oecd.org/governance/regional-policy/oecdworkonruraldevelopment.htm)