

# 한국의 농촌개발 전략

박시현



S 연구총서 34

# 한국의 농촌개발 전략

박시현



한국농촌경제연구원

연구총서 S34

## 한국의 농촌개발 전략

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2019. 12.

발행인 | 김홍상

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | 더크리홍보(주)

ISBN | 979-11-6149-395-4 93520

- 우리 연구원은 연구자가 학문 발전에 기여할 수 있는 연구를 할 수 있도록 자율성을 보장하고, 이러한 연구 결과를 공공에게 보급하기 위하여 연구총서를 발행하고 있습니다.
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

## 발 간 사

---

농촌개발은 국가의 발전 수준에 따라 지향하는 목표와 접근 방법이 달라진다. 개발도상국의 농촌개발 목표와 선진국의 농촌개발 지향점은 다를 수밖에 없다. 한국은 1960년대부터 지금까지 비교적 짧은 기간에 최빈국이 안고 있는 농촌 문제를 해결하고 이제는 선진국이 당면하는 농촌개발 과제를 주요 정책 이슈로 다루고 있다. 한국의 농촌개발 경험은 국제 사회에서 성공한 사례로 평가되어 다양한 국가로부터 농촌개발 전략의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

한국의 농촌개발 전략은 오랜 역사 속에서 형성된 한국 농촌의 특징과 한국 특유의 정책 환경이 결합한 산물이라 할 수 있다. 한국의 농촌개발 전략을 이해하기 위해서는 한국 농촌의 특징과 변화, 농촌개발 정책이 만들어지고 추진되는 체계, 주민을 포함하는 이해당사자의 참여와 역할 등 복합적인 요인을 살펴보아야 한다. 농촌개발 전략이 국가 전체의 경제성장 과정에서 어떻게 자리매김되었는지 살펴보는 것도 중요하다.

한국의 농촌개발 경험에 대한 국제 사회의 높은 관심에 비해 한국의 농촌개발 전략을 체계적으로 연구하거나 정리한 문헌은 많지 않다. 본 서는 1960년대 이후 지금까지의 한국의 농촌개발 전략을 정리하여 한국의 농촌개발 전략에 대한 국내외 관련자들의 이해를 높이고자 하였다. 본 서가 많은 사람들에게 읽혀 한국의 농촌개발 전략의 변화를 살펴보고 이해하는 데 도움이 되기를 바란다.

2019. 12.

한국농촌경제연구원장 김 홍 상



## 머 리 말

---

개발(또는 발전)이라는 용어는 매우 주관적이며 가치가 담겨진 것으로 통일된 의미를 형성하기가 쉽지 않다. 개발은 시대의 변화와 함께 강조하는 측면도 달라진다. 농촌개발 역시 그 나라의 발전 수준과 시대 상황에 따라 다양한 내용을 포함한다.

농촌개발은 과정과 현상 그리고 전략과 원리로 개념 지어진다. 따라서 한 나라의 농촌개발을 이해하기 위해서는 농촌개발 과정에서의 개인과 공동체 그리고 공공의 역할과, 농촌개발로 인한 농촌의 물리적, 사회·경제적 변화 현상 등을 이해해야 한다. 또한 농촌개발이 추구하는 목표와 이를 달성하기 위한 정책 수단 등을 살펴보아야 한다.

본 서는 1960년대 이후 지금까지의 한국의 농촌개발 전략을 정리한 것이다. 주지하는 바와 같이 한국은 국제 사회에서 그 예가 많지 않을 만큼 빠른 경제 성장을 달성하고 선진국의 문턱에 도달한 나라이다. 한국은 비교적 짧은 기간에 최빈국의 농촌 문제를 해결하고 이제는 선진국형 농촌개발 과제를 주요 정책으로 다루고 있다.

한국의 농촌개발 경험에 대한 국제 사회의 높은 관심에 비해 한국의 농촌개발 전략을 체계적으로 연구하거나 정리한 문헌은 많지 않다. 한국의 농촌개발 정책을 단편적으로 소개하거나 새마을운동을 한국 농촌개발 전략의 대표로 소개하는 경우가 많았다. 특히 새마을운동 이후 추진한 한국의 농촌개발 전략을 외국에 소개한 문헌은 많지 않다. 한국은 최빈국에서 OECD 가맹국이 되고, 원조를 받는 국가에서 원조를 주는 국가로 성장하는 과정에서 발전 단계별로 다양

한 정책을 추진한 경험을 가지고 있다. 그만큼 세계 여러 국가로부터 한국의 농촌개발 경험을 알고자 하는 요구가 증대할 것으로 예상된다. 한국의 농촌개발 경험을 국제 사회에 알리기 위해서는 농촌개발 정책 내용만이 아닌 정책이 만들어진 배경, 정책이 집행되는 한국의 특징, 정책 대상이 되는 한국 농촌의 변화에 대해서 종합적이고 다차원적인 이해가 필요하다.

본 서는 한국의 농촌개발 전략에 대한 국내외 관련자들의 이해를 높이고 농촌개발 국제협력사업의 시사점을 얻고자 함을 목적으로 한다. 한국의 농촌개발 전략을 이해하기 위해 필요한 농촌 상황의 변화, 농촌개발 제도의 변화, 경제성장 과정에서 농촌개발이 차지하는 위치, 농촌개발 방식의 변화 등을 살펴본다. 국제 사회에서 논의되는 농촌개발 전략이 한국 상황에서 어떻게 적용되고 발전되었는지를 살펴보고 이에 기초하여 한국의 농촌개발 전략을 다른 나라에 적용하기 위한 시사점을 도출한다. 본 서가 한국농촌개발 전략을 종합적으로 이해하고 한국의 경험을 개발도상국에 적용하기 위한 노력에 참고가 되기를 기대한다.

2019. 12.

저자 박시현

## 요 약

---

한국은 1960년대부터 2019년까지 짧은 기간에 최빈국이 안고 있는 농촌 문제를 해결하였다. 최빈국에서 이제는 원조를 제공하는 나라로 성장한 한국은 다양한 발전 단계에 따른 농촌개발 전략을 경험하였다. 한국의 농촌개발 경험은 국제 사회에서 성공한 사례로 평가되어 한국은 최빈국에서 중진국까지 폭넓은 국가들로부터 농촌개발 전략의 벤치마킹 대상국가로 자리잡고 있다. 최빈국이나 개발도상국가에서 한국의 농촌개발 경험을 자기 나라에 적용하기 위해서는 농촌개발 정책이 작동되는 여건에 대한 두 국가 간의 차이와 유사성을 이해하는 것이 중요하다.

한국의 농촌개발 전략은 오랜 역사 속에서 형성된 한국 농촌의 공간 특성과, 공동체의 특성, 주민의 행동 양식 등 농촌개발 정책이 작동하기 위한 선행 조건과 밀접하게 관련되어 있다. 한국의 농촌개발 정책을 이해하기 위해서는 농촌개발 정책이 작동되는 제도적 기반 (institutional capabilities)이 형성되는 역사적 과정을 이해해야 한다.

본 서에서는 한국의 농촌개발 경험 중 일부를 소개하였다. 최빈국의 농촌개발 전략으로 UN이 개발한 지역사회개발 모형의 한국 적용에서 시작하여 국제적으로 개발도상국의 성공한 농촌개발 모델로 평가받는 새마을운동을 소개하였다. 또한 일정 권역에서 통합적 개발을 통한 상향식 개발방식을 추구한 농어촌지역종합개발사업과 그 변형인 소규모 종합개발사업을 소개하였다. 공동체에 기반하여 주민 참여를 유도하고 포괄보조방식을 도입한 마을만들기사업과 농촌의 기업 활동과 농촌공간을 상품화한 농촌관광과 6차산업화 정책을 소

개하였다. 이러한 정책을 통해 한국의 농촌개발 전략이 변화는 과정과 그 특징을 살펴볼 수 있을 것이다. 본 서에서 소개하는 한국의 농촌개발 전략을 정리하면 다음과 같다.

## (1) 농촌개발여건

먼저 한국의 농촌개발 전략을 이해하기 위한 예비 단계로 한국의 농촌개발 여건을 살펴보았다. 정책의 편의를 위해 한국에서는 읍·면을 농촌지역으로 정의한다는 것을 밝히고 이에 기초할 때 한국 농촌은 국토의 약 90%를 차지하지만 농촌 거주 인구는 매년 감소하여 2015년의 경우 전국 인구의 약 18.5%를 차지하고 있다.

한국 경제의 성장과는 달리 농업부문의 성장률은 높지 않아 한국 경제에서 농업이 차지하는 비중은 1953년 48.2%에서 2017년에는 2.2%로 감소하였다. 농촌사회의 변화도 급격하게 진행되어 1953년에는 전 인구의 65%인 13,155천명이 농업에 종사하였는데 2016년에는 전 인구의 4.9%인 2,496천명이 농업에 종사하고 있다. 농가의 소득에서 농업이 차지하는 비중도 점차 저하되어 1962년에는 농가소득의 79%가 농업소득이었지만 2016년에는 농가소득의 27.1%만이 농업소득이고 나머지는 농외소득과 이전소득 등이 차지하고 있다. 공업화 과정에서 젊은층의 이촌향도의 인구이동이 계속되어 1960년대에 65세 이상 고령자 비율이 도시와 농촌 간에 큰 차이나지 않았지만 2015년 농촌의 고령화율은 21%로 도시의 11.4%에

비해 근 2배 가까이 높다.

전통적으로 한국의 농촌 마을은 소우주로 불릴 정도로 공동체성이 강하였다. 농촌에는 다양한 자생적·비자생적 형태의 조직활동이 활발하였다. 대표적으로 대동계는 1년에 한 번의 정기총회를 개최하고 마을의 대소사를 논의하는 마을 공동체의 핵심조직 역할을 하였다. 1970년대 농촌새마을운동은 농촌에 존재하는 공동체 조직을 활용하여 정책 목적을 달성하였다고 할 수 있다. 농촌의 공동체는 상업농이 진전되고 정부 정책이 강화됨에 따라 점차 전문화된 이익집단으로 변형되고 그 활동범위가 광역화되었다.

한국의 농촌 공간은 농경사회 공동체적 속성과 관련된 집촌적인 취락 형태를 특징으로 한다. 자연스럽게 형성된 수 개의 자연마을이 모여 행정리를 구성한다. 행정리는 한국 행정의 최하위 업무를 담당하는 이장이 존재한다. 1982년 한국에는 35,280개의 행정리와 67,657개의 자연마을이 존재하였다. 1970년대의 새마을운동은 농촌 공간의 물리적 특성에 많은 변화를 가져다주었다. 또한 경지정리사업으로 대표되는 생산기반정비사업으로 인해 마을 주변의 농경지의 모습이 대폭 변화였다.

새마을운동과 생산기반정비는 농촌을 근대적인 모습으로 바꾸었지만, 생태적으로 중요하고 농촌의 어메니티에 기여한 많은 자원들을 없애는 부정적인 결과도 가져왔다. 1980년대에 농촌에 자동차가 본격적으로 보급되고 도시로의 인구 유출이 계속됨에 따라 농촌 주민의 생활권이 광역화되었다. 농촌 경제의 중심 기능을 담당하던 5일 시장의 역할이 감소되고 생활권이 광역화됨에 따라 농촌과 인근 중심도시와의 관계가 강화되었다.

## (2) 농촌개발 추진 체계

### 중앙정부 차원

한국의 중앙부처 가운데 정부 정책의 골격을 만들고 국가 예산 편성을 담당하는 경제기획원(현재의 기획재정부)은 농촌개발에서도 매우 중요한 위치를 차지하였다. 1980년대 중반 이전까지 농촌개발을 담당하는 중앙 부처로서 내무부(현재의 행정안전부)의 역할이 컸다. 내무부는 지방행정을 지휘 감독하며 지방자치단체의 이해를 중앙정부에 대변하는 중앙부처로서 농촌개발은 국가사무보다는 지방사무 성격이 많기 때문에 내무부가 농촌개발을 담당하였다. 농림부와 농림부의 외청인 농촌진흥청은 농업과 관련하여 농촌개발을 담당하는 역할을 주로 하였다. 농림부는 생산기반정리사업을 담당하고 농촌진흥청은 농촌지도사업을 담당하였다. 건설부는 국가 단위 사회간접시설의 건설과 도시개발을 주로 담당하는 부처지만 농촌의 중심도시라 할 수 있는 중소도시 및 읍급도시의 개발을 담당하는 측면에서 농촌개발과 관련된다. 보건사회부, 문교부, 상공부, 산림청 등이 농촌개발에 관련되었다.

1980년대 중반 이후 농촌개발과 관련된 중앙부처의 역할에 변화가 일어나기 시작하였다. 농촌개발의 정책영역이 확대됨에 따라 농림부의 농촌개발 역할이 증대되었다. 중앙부처의 농촌개발 정책 여건은 2003년도 국가균형특별회계 설치를 계기로 많은 변화가 이루어졌다. 균특회계의 설치로 농촌개발과 관련하여 기획재정부와 국가균형발전특별위원회(이후에는 지역발전위원회, 다시 국가균형발전

특별위원회 등으로 명칭이 변경된다) 역할이 강화되었다.

## 지방자치단체 차원

한국에서 중앙정부가 추진하는 농촌개발사업은 중앙정부의 각 부처의 업무에 대응하는 조직을 갖는 지방자치단체 조직을 통한 이른바 수직적인 행정 체계 속에서 추진되었다. 중앙정부의 내무부, 농림수산부, 건설부, 보건사회부가 농촌개발업무를 담당하는데 이들 부처의 농촌개발업무는 도의 내무국, 농정국, 식산국, 건설국, 사회국을 통하여 도차원에서 집행되고 시·군차원의 새마을과, 농산과, 산림과, 식산과, 건설과, 사회과와 보건소 조직을 통해 집행된다. 시·군의 농촌개발사업은 최종 지방행정기관은 읍과 면 사무소를 통해 마을의 이장으로 전달되고 최종적으로 주민에게 전달된다.

농촌개발업무 영역이 확대되고 전문성을 요하는 사업이 많아짐에 따라 중앙정부가 추진하는 농촌개발사업 가운데 일부는 지방행정조직을 통하지 않고 농림부의 직속 기관이나 유관 기관을 통해 집행되기도 한다. 대표적으로 한국농어촌공사는 국영기업으로 정부 사업을 대행하는 기관이며 간척, 농업용수개발, 경지정리 등 대규모 농업생산기반정비와 농지유동화사업과 농촌관광 등 마을가꾸기사업을 담당하고 있다. 한국에는 읍·면 단위에 농업협동조합이 조직되어 있다. 농업협동조합은 농민들이 필요한 자금을 공급하기 위한 금융기관으로 시작하였지만 지역사회의 커뮤니티 센터로서의 역할과 주민과의 소통능력을 기반으로 주민 돌봄서비스, 문화프로그램 제공 등 다양한 사업을 추진한다.

## 중앙정부와 지방자치단체의 관계

한국에서 중앙정부는 다양한 수단을 통해 지방자치단체를 통제한다. 1995년 지방자치제 실시 전에 중앙정부는 지방행정기관장의 임명과 지방행정기관의 예산편성 승인, 감사권한으로 지방행정기관을 통제하였다. 1995년 지방자치제가 실시 이후 지방자치단체의 장과 의회는 주민에 의해 선출되었지만 중앙정부는 여전히 다양한 수단을 통하여 지방자치단체를 통제한다.

중앙정부는 지방자치단체의 공무원 수 조직구성의 허가와 행정업무 전반에 걸친 조언과 권고를 한다. 또한 중앙정부는 지방자치단체 의회가 결정하는 조례 등의 결정이 법률을 위배하거나 공익을 해칠 우려가 있을 때 이를 거부할 수 있다. 중앙정부가 행하는 가장 효율적이면서도 강력한 통제는 재정을 통해 이루어진다. 한국의 지방자치단체 재정자립도가 시 36.8%, 군 18.7%인 상황에서 지방자치단체는 재원을 지원하는 중앙정부의 통제를 받을 수밖에 없다. 중앙정부의 통제 속에서 농촌개발사업 역시 중앙정부가 주도한다.

### (3) 농촌개발 전략 변화

#### 지역사회개발사업

1948년 한국정부가 수립되고 한국전쟁(1950~1953)이 발생하는

등 1950년대의 한국사회는 매우 혼란스러웠다. 조직 및 자금 부족으로 정부가 농촌개발을 위해 취할 수 있는 정책이 마땅하지 않은 상황에서 외국의 원조에 의해 한국 정부가 적은 돈을 투입하여 지역사회개발(community development) 사업을 추진하였다. 이 사업은 전후 저개발국의 농촌개발을 위해서 UN과 ICA(International Cooperation Administration)에서 채택했던 개발 모형을 국내에 적용한 사례이다. 이 사업은 초기에 풍족한 원조자금에 의해 단기간 내에 많은 성과를 올렸다고 평가된다. 1958년 당초에 20명의 지도원으로 12개의 시범 마을로 시작한 이 사업이 1962년에는 887명의 지도원에 의해서 2,137개 마을에 추진되었다.

이 사업은 한국정부가 행한 최초의 농촌개발사업으로서 지역사회 개발이념에 대한 정책 담당자들의 인식 부족과 관련 부처 간의 협조와 조정 부족, 지방행정 조직의 기능 약화, 외부지원에 대한 집착으로 주민들의 의타심 조장 등의 문제가 있었다고 평가된다. 하지만 사업을 추진하는 과정에서 겪은 시행착오는 이후의 농촌개발 추진 체계를 구축하는 중요한 경험이 되었으며, 지역사회개발사업의 추진을 위해 양성한 지도원의 육성과 이들이 현장에 주재하면서 마을 사업을 추진한 경험은 향후의 농촌개발을 추진하는 주요한 인적 자원으로 활용되었다. 1971년부터 시작된 한국이 농촌새마을운동은 그 추진 체계 등에서 지역사회개발사업을 모델로 하였다.

## 농촌 새마을운동

1970년 10월부터 농한기를 이용하여 정부에서 지원한 시멘트와 철근을 전국 33,000여 마을에 공급하여 마을 내의 기초환경개선 사업을

실시함으로써 농촌새마을운동을 시작하였다. 이후 농촌 새마을운동은 농촌생활환경 개선 외에 소득 증대, 생산기반 정비, 주민의식 개선 등의 사업이 추가되었고, 새마을운동을 추진하기 위한 중앙정부 및 지방행정조직과 마을 단위 추진 조직이 정비되었다. 개발대상 마을을 전국의 모든 34,665개 마을로 확대하였고 마을의 발전수준에 따라 기초(underdeveloped village), 자조(developing village), 자립(developed village)마을로 나누어서 마을별로 개발사업을 달리 하였다.

농촌새마을운동에 대한 평가는 매우 다양하다. 긍정적인 평가는 새마을운동이 10년이라는 짧은 기간에 농촌의 생활환경을 개선하고 농업 생산기반을 정비하여 농촌의 근대화에 기여하고 도·농 간의 성장 격차를 완화하였다는 점에 주목한다. 또한 주민들이 긍정적이고 합리적인 사고의 틀을 갖추고 우리도 할 수 있다는 자신감을 가졌으며, 주민들 스스로 문제를 발굴하고 목표를 설정하고 민주적인 절차에 의해서 사업을 추진할 수 있는 역량을 배양할 수 있었다는 점을 강조한다. 또 1971년부터 1982년까지 새마을운동에 총 5조 2583억원이 투자되었는데 이 중에서 정부가 51%을 부담하고 주민들이 49%을 부담하는 것으로 나타난 점에 기초하여 새마을운동의 주민 참여를 평가하기도 한다.

반면에 농촌 새마을운동의 정치적인 측면을 고려할 때 농촌 새마을운동은 부분적으로 자발적이지만 국가에 의한 강제성에 기초하여 농촌에 대한 국가(정부)권력의 장악 과정이며, 농가를 전국적으로 조직화하고 주민동원체제를 구축하는 운동이라는 부정적인 평가도 존재한다. 또한 1973년 이후 농촌새마을운동으로 추진된 사업들은 대부분 정부의 주요 정책 과제를 그대로 반영한 것이고 새마을운동 기간의 농가소득 증대는 새마을운동에 의한 생산성 향상보다는 정부의 곡물 수매 확대 및 수매를 통한 고미가정책의 결과라고 말한다.

## 농어촌지역종합개발

1980년대에 세계적으로 ‘상향식 개발’을 패러다임으로 하는 지역 개발론이 대두함에 따라 정주생활권 개념에 기반한 농어촌지역종합개발사업이 추진되었다. 농어촌지역종합개발사업은 농촌의 중심지와 배후지를 하나의 생활권으로 설정하고 이 생활권을 계획 대상 공간으로 하여, 산업경제, 생활환경, 사회복지, 문화관광 등 지역 개발과 관련된 모든 부분을 포함한 종합계획을 수립하고 이 계획에 의해 지방자치단체가 예산을 편성하고 중앙정부가 추진해야 할 사업에 대해서는 중앙정부에 예산 지원을 요청하는 지역별 예산편성방식을 표방하였다. 이는 그때까지 중앙정부 각 부처가 사업을 결정하고 부처별로 예산을 편성한 후 지방비 부담을 지역에 일방적으로 지시하여 사업을 추진하는 방식과는 전혀 다른 사업추진방식이었다.

농어촌지역종합개발사업은 1985년 충남 공주권, 전남 강진권, 경북 청송권의 3개 시범사업으로 추진되었다. 3개 권역에 대한 농어촌지역종합개발계획이 수립되고 이 계획에 의거하여 농림수산부가 예산을 지원하였다. 하지만 1987년 이후 3개 시범 지역에 대한 투자를 마지막으로 이 사업은 더 이상 지속되지 못하였다. 3개 권역에서 계획한 대부분의 사업은 계획과 무관하게 기존의 부처별 예산 편성에 의해 추진되거나 아예 중앙정부의 예산에 반영되지 못하였다.

농어촌지역종합개발사업이 지속되지 못한 가장 중요한 이유는 농어촌지역종합개발이 표방한 지역별 예산편성 방식이 당시의 정책 환경에서 받아들여지기 어려웠기 때문이다. 비록 농어촌지역종합개발사업이 3개 권역에 대한 정책 실험으로 그치고 말았지만 이 사업은 이후의 농촌개발 정책에 적지 않은 영향을 끼쳤다.

먼저 농어촌지역종합개발은 권역적 접근방식(territorial approach)

의 필요성을 인식시키는 데 기여하였다. 종합개발계획의 실행을 위한 재원 확보방안으로 제시한 지역별예산편성 방식은 1986년의 농어촌종합대책, 노무현 정부의 국가균형발전특별회계 등을 통하여 조금씩 확대·도입되었다. 농어촌지역종합개발방식에서 제안한 정주생활권을 단위로 하는 행정구역조정은 도농통합시의 출현에 영향을 주었다. 한편 농어촌지역종합개발은 농림수산부의 업무와 농정 사업의 다양화를 가져오는 계기가 되었다. 비록 농어촌지역종합개발이 단기간의 사업에 그쳤지만 그것이 표방하는 방식은 한국의 농촌개발 전략에 많은 영향을 끼쳤다.

## 소규모 종합개발사업

1980년대 이후 농업·농촌의 어려움에 대응하여 1989년 정부 차원의 중장기 계획인 「농어촌발전종합대책」이 수립되었다. 여기에는 농어업의 구조개선과 농산물 가격안정, 농외소득원 개발과 함께 농어촌정주환경 개선을 중요한 정책과제로 설정하였다. 농어촌정주환경 개선을 위해 구체적인 정책으로 소규모종합개발사업이 추진되었다.

소규모종합개발은 면 단위의 농어촌정주권개발사업이란 이름으로 추진되었다. 당시 국가 전체 1,235개 면 중 주민이 거주하지 않는 10개 면을 제외한 모든 면을 대상으로 10개년 중장기 계획을 수립하고 그 계획에 의거해 단계적으로 사업을 추진하였다. 농촌개발 담당 부처를 둘러싼 중앙부처 내의 힘겨루기 결과를 반영하여 일반농촌지역인 772개 면을 대상으로 농림부가 정주생활권사업을 추진하고, 행정자치부가 오지면 400개 면에 대한 오지개발사업과 도서면 53개 면에 대한 도서개발사업을 추진하였다. 이와는 별도로 해양수산부는

어촌종합개발을, 산림청은 산촌종합개발사업을 추진하였다.

소규모 종합개발사업은 유사 사업을 각 부처가 경쟁적으로 추진하고 사업 대상 권역이 일부 중복되는 등 문제가 있었지만, 이들 사업을 통해 농어촌의 생활환경정비 수준이 대폭 개선되었다. 특히 농촌지역에서 주민의 개발 수요는 높지만 그동안 정부 정책에서 소홀히 다루어져 왔던 마을과 마을 간의 연결도로, 마을과 농지를 잇는 농로 등 소규모 도로가 정비되었다.

소규모 종합개발사업은 한국의 농촌개발 전략이 변하는 과정에서 중요한 의미를 가진다. 소규모 종합개발사업은 지방자치단체 차원에서 수립한 계획에 기초하여 중앙정부가 사업비를 지원하였다는 점에서 그때까지의 사업추진방식과는 다른 시도였다. 이는 1980년대 중반의 농어촌지역종합개발 방식에서 제안한 지역별예산편성방식과는 차이가 있지만 그 당시의 중앙정부와 지방자치단체의 행정 추진 체계라는 큰 틀 안에서 지방자치단체의 재량권을 확대하는 비교적 유용한 방안이었다. 소규모 종합개발사업 중 정주권개발사업은 또한 1개 권역당 많게는 40억 원 정도의 자금이 3~4년간에 걸쳐 포괄적으로 지원되기 때문에 주민숙원사업을 해결하는 방안으로도 폭넓게 활용되었다.

소규모 종합개발사업의 효율적 추진을 위해 마련한 제도 개선은 소규모 종합개발뿐만 아니라 이후 전개된 한국의 농촌개발 전략에도 유용하게 활용되었다. 예를 들어 1991년에 제정된 「지방양여금법」은 안정적인 재원조달을 통해 농어촌도로정비와 소규모 종합개발사업의 지속적 추진에 기여하였을 뿐만 아니라 소규모 종합개발사업이 완료된 이후에도 농촌개발을 위한 유용한 재원으로 기능하였다. 1991년에는 「농어촌도로정비법」을 제정하여 면도, 리도, 농도를 법정도로화하고 이를 개발하는 근거를 마련하였다. 1994년에는 「농어

촌정비법」을 개정하여 농어촌생활환경정비지구 개념을 도입하고 이에 근거하여 도시계획사업을 농촌에 추진할 수 있게 하였다. 소규모 종합개발사업은 면 단위 행정구역을 대상으로 근 10여 년 동안 추진한 정책으로 제도적인 측면과 물리적인 측면에서 한국의 농촌개발 전략 발전의 주요한 연결고리 역할을 수행하였다.

## 마을만들기사업

1990년대 후반부터 농업·농촌의 다원적 기능이 대두함에 따라 농촌을 쾌적한 전원거주공간, 복합산업공간, 친환경적 국토관리공간, 체험활동공간 등으로 조성하려는 정책 수요가 증가하였다. 1997년 외환위기로 인한 IMF 경제관리체제 이후 도시민의 농촌지향이 증가함에 따라 농촌정책의 대상이 도시민에게도 확대되어야 한다는 인식도 증가하였다.

이러한 배경에서 2004년 농림축산식품부는 새로운 농촌개발사업으로 농촌 마을 종합개발사업을 추진하였다. 이 사업은 1980년대 중반부터 한국 농촌개발의 주요 이슈인 종합개발을 가장 작은 공간단위인 마을에서 실천하고자 하는 것으로 농촌 마을의 경관개선, 기초생활환경정비, 소득기반확충, 인구유치 등의 정주기반정비, 지역혁신을 위한 소프트웨어 관련 사업 등 다양한 사업을 포함하였다. 이 사업은 지역 주민이 수립한 계획에 기초하여 공모방식을 통해 사업대상지가 결정되고 사업이 추진되는 상향식 개발 방식을 실천하고 있다.

이 사업이 추진되는 과정에서 나타나는 문제점을 보완하기 위한 여러 조치가 취해졌다. 이는 지금까지의 정책 추진 과정에서 없었던

것으로 이들 조치는 향후 한국의 농촌개발 전략의 중요한 수단으로 자리잡았다. 먼저 이 사업을 성공적으로 추진하기 위해 관련자들의 능력을 개발하고 이를 활용할 수 있는 교육 및 훈련, 자문 시스템을 구축하였다. 이 사업은 권역당 40억~70억 원 규모이고 약 5~6년의 시간이 필요하기 때문에 이를 사무적으로 전담할 수 있는 마을사무장제도를 도입하였다.

농촌 마을 종합개발사업의 추진으로 사업 대상지 선정과, 계획수립, 그리고 사업시행의 전 과정에서 해당 마을 주민, 외부 전문가, 지방자치단체 공무원, 농어촌공사와 같은 중앙기관 담당자 사이에 폭넓은 파트너십이 형성되었다. 또한 이 사업은 사업내용을 미리 특정하지 않고 계획에 기초하게 함으로써 담장정비나 마을숲 보전 등과 같이 그동안 농촌개발에서 소홀히 다루었던 농촌의 어메니티 증진 사업이 추진될 수 있었다.

하지만 이 사업은 마을 공동체에 기반한 기업 활동을 강조하고 있는데 반해 마을 공동체의 역량이 미흡하여 사업이 부실 운영되는 경우도 적지 않았다. 정해진 예산을 사용하기 위해 마을에서 필요치 않은 시설물의 설치되고 유희화되어 마을에 부담을 안겨주는 경우도 적지 않았다.

마을종합개발사업의 추진을 계기로 2000년대 초반 이후 중앙부처 주도의 다양한 마을만들기사업이 추진되었다. 특히 2003년의 노무현 정부의 지방분권과 균형발전의 정책 기조 아래 주민 참여가 주요 이슈가 됨에 따라 이를 실현하기 위한 방안으로 마을만들기사업이 확산되었다. 마을만들기가 하나의 조류를 형성함에 따라 중앙의 여러 부처에서 마을만들기사업을 추진하였다. 마을만들기사업은 중심 사업이 무엇이냐에 따라 물리적인 환경정비, 공동체 활성화, 소득 증대 세 가지 분야로 나뉘어진다.

## 농촌관광과 농업의 6차산업화

1984년부터 농촌관광이 정부 정책에 의해서 추진되기 시작하였다. 당시 농림부는 농외소득 증대를 위해 관광농원과 민박마을, 주말농원 등을 내용으로 하는 농촌관광휴양자원 개발사업을 추진하였다. 농촌관광이 본격적으로 추진된 것은 2000년대 초부터이다. 1997년 외환위기 이후 농촌지역 내부에서 나름대로의 성장 요인을 발굴하고 이를 이용하여 지역경제를 활성화하고자 하는 움직임이 발생하였다. 농촌의 자원 활용과 이를 상품화 시킬 수 있는 기업활동의 필요성은 농촌관광에 대한 정책 수요를 높였다.

2000년대의 농촌관광 정책은 농촌관광마을 조성사업으로 구체화하였다. 정부는 공모를 통해서 농촌관광 추진 희망마을을 선정하고 시설 설치 지원, 컨설팅 지원, 관련자 역량 강화 교육, 마을 사무장 인건비 등의 운영 지원을 하였다. 이는 기존의 정책 관행에 비추어 볼 때 새로운 방식으로서 농림축산식품부만이 아니라 행정안전부, 문화관광부 등 여러 부처가 경쟁적으로 이 사업을 추진하였다. 그 결과 2012년 말 기준, 농식품부 등 5개 부처에서 8개 사업으로 전국에 1,700여 개의 농촌관광마을을 조성하였다.

농촌관광마을 조성 외에 농촌관광을 진흥하기 위해 정부는 관련 법률을 정비하는 등 다양한 노력을 하였다. 이러한 제도 정비에 힘입어 농가는 집을 개조하여 숙박과 아침식사를 제공할 수 있는 농가 민박이 가능하였으며 농촌관광마을은 음식물의 제조·판매, 한 주류의 판매, 숙박업, 승마장 등을 운영할 수 있게 되었다. 또한 보험가입, 농촌관광 등급제 등을 실시하였다.

농촌관광에서 시작한 농촌의 상품화 노력은 2010년대 초에 농업의 6차산업화란 명칭으로 농산물의 가공, 판매 등으로 확산되었다.

농업의 6차산업은 한국판 농촌의 기업 활동(Rural Entrepreneurship)이라 할 수 있다. 농업의 6차산업화 추진을 제도적으로 뒷받침하기 위해 2015년 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」(통칭 농업의 6차산업화 법이라 함)을 제정하였다. 이 법에 근거하여 농업의 6차산업 사업자 인증제도가 생기고 인증을 받은 경영체는 여러 가지 정책 우대조치를 받을 수 있게 되었다.

농업의 6차사업화 정책으로 농가의 다중 경제활동 촉진되었다. 또한 도농교류 등 마을 단위 경제활동조직이 증가하는 등의 성과도 있었다. 하지만 정책 노력에 비해 그 효과는 크지 않았다는 비판도 제기되었는데 그 이유는 농업의 6차산업화의 본질이라 할 수 있는 자금 지원 시스템이 충분하게 정비되지 않았기 때문이다.

#### (4) 한국 농촌개발 경험의 개발도상국 적용

비교적 짧은 기간에 원조수원국에서 원조공여국으로 발전하였으며, 농경사회에서 산업사회로 진입한 한국의 경험은 분명 개발도상국에는 좋은 개발협력 모델이 될 수 있다. 하지만 한국의 농촌개발 경험이 개발도상국의 농촌개발에 적용되기 위해서는 여러 전제 조건이 필요하다. 이 연구에서는 OECD가 제시한 농촌개발 단계와 전략에 기초하여 한국의 농촌개발 경험과 국제협력의 시사점을 정리하였다.

한국의 농촌개발은 공공 부분의 강한 리더에 기초하고 있다. 따라

서 한국의 농촌개발 경험을 개발도상국에 적용하기 위해서는 먼저 해당국가의 공공부분 역량을 살펴보아야 한다. 적절한 제도 정비는 농촌개발의 성공 요인으로 작용한다. 한국은 다양한 제도 정비를 통해 농촌개발을 추진하였다. 대표적으로 1950년대에 행한 농지개혁과, 1971년에는 「농촌근대화촉진법」, 1983년에는 「농어촌소득원법」, 1994년에는 「농어촌정비법」, 2004년의 「농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(약칭 삶의질 특별법)의 제정은 농촌개발을 제도화하는 데 기여하였다.

농촌개발에서 주민 참여는 성공과 실패를 결정하고 개발 비용에 영향을 미치는 매우 중요한 요소이다. 한국은 주민 참여를 이끌어내려는 정부의 조직적이고 지속적인 노력과 축적된 경험이 있다. 지도원의 마을 파견, 마을 간의 경쟁과 인센티브 부여, 공모제 도입 등은 주민 참여를 이끌어내려는 대표적인 노력이다.

농촌개발에서 개발 계획은 추진해야 할 행동을 구체화하는 과정이다. 한국은 1980년대 중반의 시·군 단위의 종합개발계획과 1990년대의 읍·면 단위 개발계획, 2000년대 이후의 마을계획 수립 등 다양한 수준에서의 계획수립 경험을 가지고 있다. 농촌개발에서 인프라의 정비는 매우 중요한 의미를 가진다.

다른 개발도상국에 비해 한국의 농촌개발이 성공적일 수 있었던 것은 비교적 빠른 시일 내에 농촌의 인프라 정비가 이루어졌기 때문이다. 개발도상국의 농촌의 삶은 중심도시와의 관계 속에서 많은 영향을 받는다. OECD가 제안한 바와 같이 도시 농촌 연계를 통한 농촌개발은 매우 중요한 과제이다. 한국은 도시와 농촌의 연계를 중시한 전략으로 1980년대 중반의 농어촌지역종합개발 정책실험과 1990년도 후반부터 추진한 도농교류사업을 추진한 경험을 가지고 있다.

한국의 농촌개발 경험을 개발도상국의 농촌개발 전략으로 곧바로

적용하기에는 적지 않는 제약이 뒤따른다. 또한 국제적으로 통용되는 개발도상국 농촌개발 모형과 한국의 경험과는 차이도 있다. 한국의 경험을 발전도상국에 적용하기 위해서는 농촌발전의 초기 조건을 한국의 상황과 비교하고 결합할 수 있어야 한다.



## ABSTRACT

---

### **Korea's Rural Development Strategy**

Korea tackled rural problems generally faced by developing countries in the 1960s, and now targets advancing rural development further. The international community assesses the nation's experience in agricultural development as a success. The world's poorest and developing countries benchmark Korea for rural development planning. Suppose a developing country tries to apply Korea's experience to its rural development. In that case, it is essential to understand similarities and differences between the two countries in terms of conditions for rural development policy. Also, it is necessary to understand the changes in Korea's rural development strategies.

This study introduces the essence of Korea's experience in agricultural development: the application of the United Nation's community development program, the Saemaeul Movement—the national drive considered internationally to be a successful rural development model, the comprehensive rural area development program through bottom-up approaches, the build-a-village program led by residents' participation, rural tourism for farmers' entrepreneurial activities, and the 6th industrialization policy. The details are as follows:

First of all, this study explores Korea's conditions for rural development policy through by categorizing urban and rural

communities, characteristics and changes of Korean farming areas, and the implementation system of rural development. In the 1950s, the Korean government implemented the community development program helped by foreign aids. Although the nation went through many trials and errors, it nurtured agricultural agents and use them for future development.

In the 1970s, the Saemaeul Movement contributed to the modernization of rural communities by upgrading rural living conditions and production bases in a short period of ten years. Although there is some negative view of the movement, it enhanced rural people's capabilities to develop and eradicate poverty. As a result, the national drive is positively viewed as a successful case of rural development for developing countries.

As the Saemaeul Movement was a government-led development program that resulted in unbalanced growth, Korea needed a new rural development plan in the mid-1980s. So the government set up a pilot program—dubbed as the comprehensive rural area development program—for inclusive growth. The program was based on a novel idea of the settlement zone composed of an urban center and surrounding rural areas. For its implementation, local governments requested subsidies to the central government. Although it ended up as a pilot project, it brought about changes in rural development by applying a territorial approach and enhancing local governments's power.

Besides, *myeon* (townships) carried out development projects to upgrade their living conditions. They were small in scale but brought about remarkable changes in the rural setting. The central government sponsored those projects initiated by local governments.

The build-a-village program, devised in the 2000s, aimed to

improve the rural environment, expand income sources, and carry out software-related projects. The program applied a bottom-up approach, in which village dwellers set up plans and selected target areas through competition.

To identify growth elements within rural areas and use them to promote local economies, the government implemented policies for rural tourism and the 6th industrialization of farming in the 2010s. The rural tourism policy was to create tourism villages in the rural setting. The endeavor to commercialize rural characteristics expanded to the 6th industrialization, including agricultural goods processing and sales.

Developing countries that intend to learn from Korea's experience should look into similar or different aspects between their and Korea's initial conditions for development. This research intends to help their endeavor to draw lessons from Korea. For that purpose, it categorizes Korea's experience in terms of the public sector's nature, residents' participation, infrastructure upgrading, and urban-rural connectivity. Developing countries will face many restrictions to execute their projects based on Korea's experience. So before taking into action, they should thoroughly look into situations they have, to find what they can learn from Korea's experience. By doing so, they will indeed implement their projects without failure.



# 차 례

---

## 제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적 .....	1
2. 농촌개발 개념 및 본 서의 시각 .....	3
2.1. 농촌개발의 개념 .....	3
2.2. 농촌개발의 주요 과제 .....	9
2.3. 농촌개발 관련 이슈의 변화 .....	13
2.4. 본 서의 시각 .....	17
3. 본 서의 구성 .....	20

## 제2장 한국의 농촌개발 여건

1. 한국의 도시-농촌 구분 .....	23
2. 한국 농촌의 특성과 변화 .....	28
2.1. 농업 비중 감소 .....	28
2.2. 농촌 사회의 변화 .....	31
2.3. 농촌 공간의 변화 .....	40
3. 농촌개발 추진 체계 .....	47
3.1. 중앙정부 관련 부처 .....	47
3.2. 지방자치단체 추진 체계 .....	57
3.3. 중앙정부와 지방자치단체의 관계 .....	62

**제3장 해외 농촌개발 전략의 한국 적용: 지역사회개발사업**

- 1. 배경 ..... 65
- 2. 사업 추진 체계 ..... 69
- 3. 사업 내용 ..... 70
  - 3.1. 시범마을 선정 ..... 70
  - 3.2. 지도원의 선발과 훈련 ..... 71
  - 3.3. 사업의 추진 ..... 72
- 4. 농촌지도사업으로서의 지역사회개발 ..... 74
- 5. 평가 ..... 76

**제4장 농촌 근대화의 전기: 농촌 새마을운동**

- 1. 배경 ..... 79
- 2. 새마을운동의 전개 ..... 82
  - 2.1. 새마을가꾸기사업 ..... 82
  - 2.2. 새마을운동의 정립 ..... 83
  - 2.3. 새마을운동 지원 조직 ..... 86
  - 2.4. 새마을지도자의 육성 ..... 89
  - 2.5. 새마을 교육 ..... 91
- 3. 성과 ..... 92
  - 3.1. 총사업비 ..... 92
  - 3.2. 생활환경개선 ..... 93
  - 3.3. 농림분야 새마을사업 ..... 96
- 4. 평가 ..... 98

## 제5장 권역 단위 통합적 개발 방식 시도: 농어촌지역종합개발

1. 배경 .....	107
1.1. 도시 농촌의 누적적 악순환 .....	107
1.2. 마을 개발의 대안 모색과 정주권 개발 .....	108
1.3. 하향식 개발 방식의 비판 .....	110
2. 농어촌지역종합개발 구상과 시범사업 추진 .....	113
2.1. 농어촌지역종합개발 방식 .....	113
2.2. 시범사업 추진 .....	117
3. 평가 .....	121

## 제6장 농어촌지역종합개발 방식의 변형: 소규모 종합개발사업

1. 배경 .....	125
2. 농어촌 정주권개발사업 .....	127
3. 오지개발사업, 도서개발사업 및 기타 .....	132
4. 평가 .....	135

## 제7장 공모와 메뉴 지원: 마을만들기사업

1. 배경 .....	139
1.1. 시장개방 확대와 농업계의 불만 .....	139
1.2. 정주기반 확충 효과 미흡 .....	140
1.3. 농업·농촌의 다원적 기능 대두 .....	141
1.4. 정책 대상자의 확대 필요 .....	142
2. 농촌마을종합개발사업 추진 .....	144

- 2.1. 정책 설계 ..... 144
- 2.2. 사업 추진 ..... 148
- 2.3. 농촌마을종합개발사업의 평가 ..... 150
- 3. 마을만들기사업의 확산 ..... 153

**제8장 농촌의 기업 활동: 농촌관광, 농업의 6차산업화**

- 1. 배경 ..... 157
  - 1.1. 지역경제 침체와 농촌내부 발전 동력 모색 ..... 157
  - 1.2. 농촌공간의 상품화 ..... 159
- 2. 농촌관광 정책 ..... 160
  - 2.1. 농촌관광휴양자원 개발 ..... 160
  - 2.2. 마을만들기사업과 농촌관광 ..... 165
  - 2.3. 농촌관광 관련 제도 정비 ..... 169
  - 2.4. 농촌관광 수요 진작 ..... 170
  - 2.5. 농촌관광 정책 평가 ..... 172
- 3. 농업의 6차산업화 ..... 175
  - 3.1. 농업의 6차산업화 개념 ..... 175
  - 3.2. 정책의 주요 내용 ..... 177
  - 3.3. 정책 평가 ..... 182

**제9장 한국 농촌개발 전략의 국제개발협력 적용**

- 1. 한국 경험의 적용 ..... 185
- 2. 농촌개발 단계와 키워드 ..... 187

3. 한국의 경험 .....	189
3.1. 공공 부분의 역량 .....	189
3.2. 제도 정비 .....	191
3.3. 주민 참여 .....	193
3.4. 계획 수립 경험 .....	195
3.5. 인프라 정비 .....	197
3.6. 도시 농촌 연계 .....	198
4. 한국 경험의 국제개발협력 적용 시사점 .....	200
4.1. 한국 경험의 직접 적용 한계 .....	200
4.2. 수원국의 여건과 한국 경험의 결합 .....	201
<b>참고문헌 .....</b>	<b>203</b>

## 표 차례

---

### 제1장

<표 1-1> MDGs의 목표 및 세부 목표 .....	5
<표 1-2> 농촌개발 이슈의 타임라인 .....	16
<표 1-3> 선정된 한국의 농촌개발 정책 .....	19

### 제2장

<표 2-1> 한국 경제에서 농업의 위치 .....	28
<표 2-2> 농업 및 농촌 인구의 변화 .....	29
<표 2-3> 국민경제에서 농업 비중이 40%에서 5%로 감소하는 기간 ..	30
<표 2-4> 농가소득 구성 변화 .....	31
<표 2-5> 농가의 호당 인구 및 인구 고령화 .....	33
<표 2-6> 마을에서 소멸한 사회조직 .....	38
<표 2-7> 군지역의 법정리 및 행정리 자연마을 수(1982년 현재) ..	43
<표 2-8> 행정리의 자연마을 현황 사례(2016년 기준) .....	43
<표 2-9> 행정자치부와 농림부의 유사 사업 비교(1995년) .....	51
<표 2-10> 농촌개발사업의 부처 간 유사 중복 사례(1990년대 중반) ..	52
<표 2-11> 지방자치단체 재정 지표(2019년) .....	64

### 제3장

<표 3-1> 호당 농가 인구 및 경지 규모(1959년) .....	66
<표 3-2> 1950년대 말의 농가부채 실태 .....	67
<표 3-3> 연도별 지도원 훈련 상황 .....	72

## 제4장

<표 4-1> 마을 수준별 중점 개발사업 .....	85
<표 4-2> 새마을운동 당시 주민조직 .....	88
<표 4-3> 새마을운동 생활환경 개선 실적 .....	96
<표 4-4> 마을 수준별 중점 개발사업 .....	102
<표 4-5> 농가와 도시가구 소득비교(1970~1980년) .....	103
<표 4-6> 도시와 농촌의 절대 빈곤가구 비중 .....	103

## 제5장

<표 5-1> 중앙정부 예산 변화 .....	111
<표 5-2> 강진군의 투자사업 구분(1985년) .....	112
<표 5-3> 강진군 국고보조사업 유형(1985년) .....	113
<표 5-4> 3개 권역 농어촌지역종합개발계획의 내용 .....	116
<표 5-5> 강진군 종합개발계획 투자사업비 부처별 내역 .....	119

## 제6장

<표 6-1> 내무부와 농림부의 농촌 공간 분할 .....	127
<표 6-2> 일반 정주권개발사업으로 가능한 사업 .....	128
<표 6-3> 정주권개발사업의 분야별 투자비율(165개 완료면 평균) ...	129
<표 6-4> 정주권 개발면의 유형 .....	130
<표 6-5> 정주권개발사업의 투자 사례 .....	131
<표 6-6> 주요 소규모 종합개발사업의 개요 .....	134

**제7장**

<표 7-1> 농촌마을종합개발사업의 세부 사업 ..... 145  
<표 7-2> 2000년대 이후 마을만들기 중앙부처 사업 ..... 154

**제8장**

<표 8-1> 관광농원의 개발유형 ..... 162  
<표 8-2> 한국의 농촌관광 경영체(2018년 기준) ..... 172  
<표 8-3> 농촌의 2·3차산업 활성화 정책 ..... 176  
<표 8-4> 농업의 6차산업화를 위한 활성화 정책 ..... 179  
<표 8-5> 농업의 6차산업화 사업 내용 ..... 180  
<표 8-6> 농업 관련 사업 경영 농가 수 ..... 183

**제9장**

<표 9-1> OECD 농촌개발 단계 ..... 187

## 그림 차례

---

### 제2장

<그림 2-1> 한국의 행정체계와 도시 농촌 구분 .....	26
<그림 2-2> 한국의 농촌 공간(읍·면·동 기준) .....	27
<그림 2-3> 65세 이상 인구 비율 비교 .....	32
<그림 2-4> 인구이동 순증가 시·군의 변화 .....	34
<그림 2-5> 전통적인 한국의 농촌마을 입지 모형 .....	41
<그림 2-6> 평야 마을과 산간 마을의 분포 형태 사례 .....	42
<그림 2-7> 한국의 농촌 모습 비교 .....	45
<그림 2-8> 군특회계 지역개발사업계정 예산편성절차 .....	56
<그림 2-9> 한국의 농촌개발 행정 체계(1980년대) .....	58
<그림 2-10> 밀양시 보조사업 추진조직 관계도 .....	61

### 제4장

<그림 4-1> 새마을운동 추진 체계 .....	87
----------------------------	----

### 제5장

<그림 5-1> 농촌정주생활권의 공간구조 .....	115
------------------------------	-----

### 제7장

<그림 7-1> 농촌 마을 종합개발사업 추진 과정 .....	146
<그림 7-2> 종합개발 대상 권역의 구성 .....	147



### 1. 연구 배경 및 목적

농촌개발은 국가의 발전 수준에 따라 지향하는 목표와 접근 방법이 달라진다. 아시아 아프리카 남미의 개발 도상국가는 과잉인구, 빈곤 타파, 기아 종식, 여성 문제, 식수 화장실과 같은 기초 생활 인프라 정비와 보건 및 교육 수준 향상 등이 농촌개발의 주요 과제이다. 반면, OECD 가맹국을 비롯한 선진국에서는 농촌의 경관 생태보전, 농업·농촌의 다원적 기능 증진, 과소화 해결, 농업 관련 산업의 발전 등이 주요한 과제이다.

한국은 1960년대부터 지금까지 비교적 짧은 기간에 최빈국이 안고 있는 농촌 문제를 해결하고 이제는 선진국이 당면하고 있는 농촌개발 과제가 주요 정책이 되고 있다. 한국의 농촌개발 경험은 국제사회에서 성공한 사례로 평가되어 한국은 최빈국에서 중진국까지 폭넓은 국가들로부터 농촌개발 전략의 벤치마킹 대상국가로 자리잡고 있다. 최빈국이나 개발도상국가에서 한국의 농촌개발 경험을 자기 나라에 적용하기 위해서는 농촌개발 정책이 작동되는 여건에 대한 두 국가 간의 차이와 유사성을 이해하는 것이 중요하다.

한국의 농촌개발 전략은 오랜 역사 속에서 형성된 한국 농촌의 공간 특성과, 공동체의 특성, 주민의 행동 양식 등 농촌개발 정책이 작동하기 위한 선행 조건과 밀접하게 관련되어 있다. 한국의 농촌개발 정책을 이해하기 위해서는 농촌개발 정책이 작동되는 제도 기반이 형성되는 역사적 과정을 이해해야 한다. 농촌개발을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담, 예산 배분 시스템, 행정과 주민과의 관계 등은 한국의 농촌개발을 이해하기 위한 중요 요소이다.

국가의 경제성장 과정에서 농촌개발 전략이 어떻게 자리매김되었는지 살펴보는 것은 국가 발전 수준이 다른 개발도상국의 농촌개발 전략을 수립하는 데 도움이 될 것이다. 도시화의 과정에서 농촌의 역할과 농촌 주민의 개발 수요가 어떻게 변했는지를 이해하는 것이 필요하다. 또한 시기별로 국제 사회에서 이슈가 된 농촌개발 접근 방법 가운데 한국이 채택한 접근 방법과 그것을 실천하는 과정에서 발생하는 문제 해결 노력을 이해하는 것도 중요하다.

한국의 농촌개발 경험에 대한 국제 사회의 높은 관심에 비해 국제 사회에 한국의 농촌개발 전략을 체계적으로 연구하거나 정리한 문헌은 많지 않다. 한국의 농촌개발 정책을 단편적으로 소개하거나 새마을운동을 한국 농촌개발 전략의 대표로 소개하는 경우가 많았다. 특히 새마을운동 이후 추진한 한국의 농촌개발 전략을 외국에 소개한 문헌은 많지 않다.

국제 사회에서 한국의 역할이 증대함에 따라 한국의 농촌개발 경험 수요는 증대할 것으로 예상된다. 한국의 농촌개발 경험을 국제 사회에 알리기 위해서는 한국의 농촌개발 전략에 대한 종합적이고 다차원적인 이해가 필요하다. 특히 새마을운동 이후에 전개된 한국의 농촌개발 전략은 초기 개발과정을 거치고 중진국의 문턱에 도달한 세계 여러 나라의 농촌개발 전략 수립에 많은 참고가 될 수 있을 것이다.

본 서는 1960년대 이후 지금까지의 한국 농촌개발 전략을 정리하여 한국의 농촌개발 전략에 대한 국내외 관련자들의 이해를 높이고 농촌개발 국제협력사업과 관련한 시사점을 얻고자 함을 목적으로 한다. 한국의 농촌개발 전략을 이해하기 위해 필요한 농촌의 변화, 농촌개발 제도, 경제성장과정에서 농촌개발이 차지하는 위치, 농촌개발 방식의 변화 등을 살펴본다.

## 2. 농촌개발 개념 및 본 서의 시각

### 2.1. 농촌개발의 개념

개발(또는 발전)이라고 번역되는 Development란 용어는 매우 주관적이며 가치가 담겨진 개념으로 통일된 의미 형성이 어렵다. 개발이란 용어는 인간의 행복을 구성하는 다양한 요소 간의 우선순위와 대체 관계를 포함하는 다차원적인 개념이고 따라서 개발은 개인, 집단, 계층 또는 국가의 염원이나 사회적인 바람을 반영한 국가적이고 개인적인 선택으로 정의된다(Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet 2016: 31). 따라서 개발이란 용어는 다차원적인 개념으로 정의될 수밖에 없으며 시대의 변화와 함께 강조하는 측면도 달라졌다.

흔히 개발이란 용어는 성장(Growth)이란 용어와 혼재되어 사용되는 경우가 있다. 특히 2차 세계대전 이후 각국의 근대화 초기에 개

발은 경제적 성장과 동일시하는 개념으로 받아들여졌다(권태준·김광웅 1981: 49). 하지만 성장이란 인구, 고용, 소득, 국민총생산 등의 양적 수준의 증가를 나타내는 개념으로 사용되지만 개발은 성장을 포함한 보다 넓은 의미의 개념으로 정치적인 자유 등과 같은 정성적인 수준의 발전을 의미한다. 또한 성장은 그 이익이 부자나 대기업, 또는 잘사는 나라에 유리하게 귀속되는 것으로 인식된다. 개발의 이익은 투자자나 기업가에게 유리하고 노동자에게는 불리하게 귀속되어 결과적으로 소득 불평등을 가져온다(Green 2013: 3-4)는 견해가 있다. 반면에 개발은 다양한 사람들에게 기회를 주고 소득과 부의 재분배를 가져오는 것으로 인식되기도 한다(Green 2013: 3-4).

개발은 근대적인 가치와 행동양식, 즉 서구 문화의 채택을 요구한다. 이러한 측면에서 개발은 제도적인 변화를 포함한다. 자유라는 관점에서 개발을 정의하는 것도 있다(Sen 1999; Green 2013: 5). 노벨상 수상 경제학자인 Sen, Amartya(1999)의 견해에 의하면 경제적 사회적 불평등이 높은 사회는 약자의 능력을 개발하는 기회를 제약하기 때문에 개발의 저해 요인으로 작용한다. 개발은 ① 정치적 자유, ② 경제 활동의 편리성, ③ 삶의 질을 높이기 위한 사회적 기회제공, ④ 개인과 개인, 개인과 정부 간의 신뢰, ⑤ 고통, 재난 등으로부터의 보호 등 다섯 가지 요인에 영향을 받는다(Sen 1999: 40; Green 2013: 6).

이처럼 개발이 갖는 다차원성으로부터 국제적으로 통일된 기준을 도출하고자 하는 시도가 UN 개발정상회의에서 결정한 새천년개발 목표(MDGs: Millennium Development Goals)를 통해서 이루어졌다. MDGs는 2000년 유엔 총회에서 설정한 것으로 개발도상국의 문제를 국제 사회가 힘을 모아 해결하자는 취지를 담고 있다. MDGs는 다음 표와 같은 목표와 세부 목표로 설정되었다.

〈표 1-1〉 MDGs의 목표 및 세부 목표

목표	세부목표
1. 절대빈곤 및 기아퇴치	1. 1990-2015년간 1일 소득 1.25달러 미만 인구비율 반감 2. 완전하고 생산적인 고용 및 여성과 청년층을 포함한 모두에게 일다운 일자리 제공 3. 1990-2015년간 기아 인구 비율 반감
2. 보편적 초등교육 달성	4. 2015년까지 전 세계 모든 아동에게 초등교육의 기회 제공
3. 양성평등 및 여성지위 향상	5. 교육에서 성별 간 차이 초·중등교육 2005년까지, 모든 교육 2015년까지 제거
4. 아동사망률 감소	6. 1990-2015년간 5세 미만 아동사망률 2/3 감소
5. 모성보건 증진	7. 1990-2015년간 산모사망률 3/4 감소 8. 2015년까지 출산보건에 대한 보편적 접근 확대
6. HIV/AIDS, 말라리아, 기타 각종 질병 퇴치	9. 2015년까지 AIDS 확산 저지 및 감소 10. 2010년까지 필요한 사람들에게 HIV/AIDS 치료의 보편적 보급 11. 2015년까지 말라리아 및 기타 주요 질병 발생 저지 및 감소
7. 지속가능한 환경확보	12. 지속가능한 개발원칙을 국가정책으로 통합 및 환경자원 손실 복원 13. 2010년까지 생물다양성 감소 억제 및 감소율의 현저한 저하 14. 2015년까지 안전한 식수 및 기초적 위생환경에 대한 접근성이 부족한 인구 비율 반감 15. 2020년까지 최소 1억 명 빈민가 거주자 생활 여건의 현저한 향상
8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축	16. 개방적이고 공정하며 예측 가능하고 차별 없는 무역 및 금융체계 발전 17. 저개발국의 특수한 문제 해결 18. 내륙국 및 소규모 도서지역 개도국의 특수한 문제 해결 19. 장기적으로 지속가능한 외채수준 유지를 위한 개도국 외채문제의 포괄적 해결 20. 민간제약회사와 협력, 필수 의약품의 개도국 제공 21. 민간부문과 협력하여 정보통신 등의 신기술 혜택 확산

자료: UN(2014). *The Millennium Development Goals Report*. New York(원자료); 허장 외(2017: 13-14)에서 재인용.

Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet(2016: 34-35)은 MDGs로부터 개발을 구성하는 중요한 속성을 다음과 같이 도출하고자 하였다. 이는 ① 소득과 소득성장(MDG 1), ② 가난과 기아(MDG 1), ③ 불균형과 불공평(MDG 3), ④ 취약(MDG 1), ⑤ 교육, 건강, 위생, 주

거에 대한 기초수요(MDG 2.4.5.6), ⑥ 환경의 지속가능성(MDG 7), ⑦ 삶의 질 향상과 역량 개발(MDG 3) 및 기타 앞의 6가지에 포함되지 않은 범주 등 7가지이다.

한편 최근에는 지속가능한 개발(Sustainable Development)이 이슈가 되고 있다. 세계환경개발위원회<sup>1)</sup>에 의하면 지속가능한 개발은 “미래 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 욕구를 충족시키는 발전”이라고 정의한다. 지속가능한 개발은 세대 간 형평성과, 개인의 삶의 질 향상, 사회적 부의 균등 분배와 정치 참여의 기회 확보 등을 통한 사회적 통합, 환경보전, 빈곤퇴치 등이 국가 간 경계를 넘어 전 지구적 차원에서 협력해 나가야 한다는 국제적 책임 등을 강조한다.

이상에서 보는 바와 같이 개발은 일률적으로 그 개념을 정의하기가 쉽지 않다. 시대와 각국의 발전단계에 따라 강조하는 것이 다르다. 그렇기 때문에 개발은 바람직한 수준 및 발전 지표로 구성된 집합체라 할 수 있다. 대표적으로 1인당 실질 소득의 증가, 소득 분배의 개선, 정치적 경제적 자유, 자원·교육·건강·고용·기회·정의에 대한 공평한 접근 등을 포함한다.

농촌개발은 개발이라는 개념에 농촌의 특성을 반영한 것이라 할 수 있다. 이런 의미에서 농촌개발은 농촌지역에 사는 사람들의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 삶의 질, 다시 말하면 행복을 구성하는 속성은 다양하기 때문에 농촌개발 역시 다차원적이며 속성 간의 우선순위와 선택의 문제를 포함하고 있다. 표에서 살펴본 MDG에서 빈곤퇴치, 교육 여건 개선, 여성의 역할 제고, 보건 의료 환경 개선, 지속가능한 환경 등은 개발도상국의 농촌개발과정에서 매우 중요하게

---

1 World Commission on Environment and Development(WCED).

고려되어야 할 사항이다. 특히 극도로 빈곤하고 식품공급이 불완전한 상태에서 살아가는 인구의 70%가 농촌에 거주하고 약 85%의 농촌인구가 농업에 종사하는 상황에서(허장 외 2013) 가난과 기아 종식은 우선 순위가 높은 농촌개발과제이다.

농촌개발은 과정과 현상 그리고 전략과 원칙으로 개념 지어진다. 과정으로서의 농촌개발은 농촌개발의 목적을 달성하기 위한 개인과 공동체 그리고 공공의 참여를 중시한다. 현상으로서의 농촌개발은 물리적 측면, 기술적 측면, 사회 및 경제 측면, 제도 요인들이 상호 작용한 결과이다. 전략으로서의 농촌개발은 특정 계층(저개발국의 경우 주로 빈민층)의 경제·사회적인 삶의 질을 향상시키기 위한 계획이다. 원리로서의 농촌개발은 농학, 경제학, 사회학, 행동과학, 경영학 등의 원리가 중첩되어 작용한다.

국제연합의 한 연구에서는 다음의 7가지 지표로써 농촌개발의 개념을 조작화하려고 하였다(Inayatullah (ed.) 1979: 13).

- (1) 농촌지역의 생산성 향상
- (2) 농촌지역의 고용, 저고용 및 실업 상태의 개선
- (3) 소득과 부의 분배 상태의 변화
- (4) 정책결정에 간여하는 권력 구조의 변화
- (5) 사회적 이동성
- (6) 가치관과 태도의 변화
- (7) 복지 혜택을 받을 기회 확대

한편, 1990년대 후반 유럽에서 농촌개발정책 패러다임의 근본적 수정을 초래하였으며 이후 농촌개발을 유럽의 공동농업 정책의 주요 대상으로 자리매김했다고 평가되는 코크선언(Cork Declaration)<sup>2</sup>

---

2 1996년 11월 아일랜드의 Cork에서 개최된 유럽농촌개발 콘퍼런스에서는

에서는 농촌개발 정책을 편협한 농업 및 부분 정책에서 벗어나 지역의 요구와 자원을 존중하는 확실한 정책으로 자리매김할 것을 주장한다. 이 선언에서 명확한 영역적 차원을 갖는 통합적 농촌개발정책의 필요성과 경제활동의 다각화, 지속가능성, 분권적 의사결정방식, 지역 수준에서 농촌개발을 계획하고 관리하며 재원을 조달하는 체계의 개선 등을 명확히 하고 있다.

이상의 논의에서 농촌개발 일률적으로 정의되지 아니하고 다양한 관점에서 정의될 수 있다. Malcolm Moseley는 농촌개발이 갖는 다면적 속성을 다음과 같이 정의하고 있다(Malcolm; 최수명(번역) 2016: 20).

- ▶ 부문적 및 공통적 이슈는 물론이고 교육, 건강, 주거, 공공 서비스 및 시설, 리더십 및 거버넌스 능력, 그리고 문화유산 등, 농촌주민과 지역의 집합적 활력에 관련된 모든 중요한 이슈를 포괄하는 광범위한 개념
- ▶ 지속가능한 방식으로 경제적, 사회·문화적 및 환경적 목적을 추구하는 다차원적인 과정
- ▶ 전체 공동체의 장기적 복지를 제고하기 위해 고안된 지속가능한 경제적, 사회적·문화적 및 환경적 변화 과정

이상의 논의를 바탕으로 이 책에서는 농촌개발을 다음과 같이 정의한다. 농촌개발은 농촌 주민의 삶의 질 향상이라는 관점에서 농촌 지역의 전반적인 발전을 포함한다. 이런 의미에서 농촌개발은 종합적이고 다차원적인 개념이다. 농촌개발은 농업과 관련되는 각종 행

---

그 결과를 선언문의 형태로 채택하여 발표하였다. 1997년 7월에 발표된 ‘Agenda 2000 개혁안’은 이 선언을 배경으로 하였으며, 각국의 협상과 수정을 거쳐 1999년 3월 베를린 정상회담을 통해 합의되었다. 코크 선언은 유럽에서 농촌개발정책패러다임의 근본적 수정을 초래한 중요한 정책적 전환점으로 평가된다(Malcolm; 최수명(번역) 2016: 19).

동, 예를 들면 소득기회창출, 사회 경제적인 기반정비, 공동체 단위의 서비스와 시설정비, 인적 역량의 개발을 포함한다.

## 2.2. 농촌개발의 주요 과제

농촌개발의 주요 과제 역시 다양하다. 이는 개발의 대상인 농촌의 특성이 다양하기 때문이다. 개발도상국과 선진국의 농촌의 특성이 다르고, 유럽, 아시아, 아프리카, 남미의 농촌 특성이 다르다.

### 2.2.1. 개발도상국의 농촌개발 과제

개발도상국의 농촌은 자연에 의존하는 바가 크다. 주 산업인 농업은 자연재해에 크게 영향을 받는다. 그만큼 다른 산업에 비해 불확실성이 크다. 따라서 개발도상국의 농촌개발 과제는 자연에서 오는 불확실성을 감소시키는 것이 주요 과제이다.

개발도상국은 농업이 농촌 및 국가 경제에서 차지하는 비중이 높다. 선진국의 농업부문 생산이 국가 총생산에서 차지하는 비중은 5% 이내인 경우가 많다. 하지만 아시아, 아프리카, 남미의 개발도상국에서 농업이 국가 총생산에서 차지하는 비중은 30% 이상을 점하고 있다. 농업의 전후방산업까지를 포함하면 개발도상국에서의 농업 관련 산업은 국가 총생산에서 50%를 상회하는 경우도 많다. 그만큼 개발도상국에서 농업 개발은 농촌 주민의 삶의 질 향상에 절대적이다.

개발도상국의 농촌은 노동 대비 자본비율이 매우 낮다. 이들 국가의 농촌은 자본은 부족한데 비해 노동력은 과잉이다. 비료, 농기계 등 농업 투입재 산업이 덜 발달되어 있어 농민 1인당 자본 장비율이 낮다. 결과적으로 농업부문에서의 노동생산성이 매우 낮다. 이들 국가에서는 비농업부문에서의 잉여노동력 흡수가 매우 중요한 과제가 된다.

한편 개발도상국의 농촌은 빈곤율이 매우 높다. 농촌의 빈곤율을 판단하는 지표로서 국제빈곤선이란 지표가 사용되는데 2011년의 기준인 1.25달러 기준에 의하면 2015년 기준 전 세계 8억 3,600만 명이 국제 빈곤선 이하의 생활을 하고 있다. 이들 절대빈곤 인구 대부분은 남아시아와 사하라 이남 아프리카 지역에 거주하고 있는데 특히 농촌지역에 많다. MDGs와 SDGs에서 절대 빈곤수준의 감축은 개발도상국 개발의 중요한 과제이다.

개발도상국의 농촌은 도로, 상하수도, 전기, 교육, 의료 등 생활환경 기반이 열악하다. 도시와 농촌 간의 생활환경격차는 농촌의 인구를 도시로 유입시키는 요인이 되며 결과적으로 농촌의 개발역량을 약화시킨다. 도로나 전기와 같은 기초적인 사회자본의 열악은 농산물의 유통, 가공 등을 제약하여 결과적으로 농가의 소득의 증대를 저해하는 요인으로 작용한다. 생활환경기반의 정비는 개발도상국 농촌개발의 변하지 않은 과제이다.

## 2.2.2. 선진국의 농촌개발 과제

선진국 농촌은 개발도상국의 농촌과는 매우 다른 특징을 보인다. 선진국 농촌은 지난 50년간 많은 변화를 경험하였다. 가장 큰 변화

는 농촌 경제에서 농업의 역할 감소다. OECD 국가 평균 농촌 고용 인력 가운데 농업에 종사하는 비중은 10% 이하로 감소하였다. 농업의 기계화가 진행되고 농촌에서 다양한 경제활동 기회가 증가함에 따라 농촌에서 농업종사자 비율은 점점 감소하고 있다. EU 국가의 경우 농촌 토지의 96%가 농업용 토지이지만 농업부문 종사자 수는 농촌 고용 인력의 13%에 불과하다.

선진국의 농촌은 다양한 경제활동이 수행되는 복합 공간으로 파악된다. 따라서 선진국에서 농촌의 자원은 하나의 기능만으로 파악되지 않는다. 예를 들면 농촌의 경관과 어메니티는 시장 시스템에서 농업인이 선택한 경제행위의 산물이지만 그 자체가 공익적인 가치를 제공한다. 한편 개발도상국의 농촌에서 도시로의 인구이동이 계속되고 있지만 EU의 일부국가와 미국에서는 도시에서 농촌으로 인구가 이동하는 이른바 역도시화 현상(counterurbanization)이 나타나고 있다.

선진국의 농촌개발은 농업과 농촌의 특징에 따라 국가별로 다양하지만 개발도상국의 농촌개발 과제와 비교할 때 다음과 같은 공통적인 특징을 발견할 수 있다. 첫째는 어메니티가 농촌개발의 주요 관심사이다. 어메니티는 농촌이 가지고 있는 다면적 기능 또는 공익적 기능의 기초가 되는 것으로 1990년대 이후 OECD 회원국 특히 유럽 국가 사이에서 중요한 농촌개발 관심사로 자리잡게 되었다. 많은 연구자들이 ‘어메니티와 농촌개발’이라는 주제로 연구를 하였고, 많은 정책프로그램들이 수립되고 실천되었다. 농촌공간에 분포하는 자연, 환경, 문화 자원의 활용을 목표로 하는 포괄적 의미의 농촌개발은 농촌 어메니티라는 용어를 핵심 개념으로 하는 새로운 의미의 지역개발전략이라 할 수 있다.

두 번째는 농촌에서의 기업 활동(rural entrepreneurship) 장려이다.

농촌은 도시에 비해 다양한 종류의 자원을 가지고 있다. 사람이나 자본과 기술 측면에서 도시가 농촌보다 월등하지만 자연, 문화, 경관, 생태 측면에서 농촌이 도시보다 훨씬 풍부한 자원을 가지고 있다. 농촌이 가지고 있는 자원을 활용하여 사업을 하는 것을 농촌 기업 활동이라 한다. 농촌의 기업 활동으로 농산물을 활용한 식품가공, 농촌에 전승되어오는 전통기술을 활용한 수공예품 제작, 농촌의 자원을 활용한 관광산업 등을 들 수 있다.

세 번째는 통합적 접근 방법(integrated approach)을 중시하고 있다.<sup>3</sup> 통합적 접근 방법은 일정 공간(territory)을 대상으로 농업구조조정과 개발, 경제활동 다각화, 자연자원 관리, 환경기능 향상, 문화·관광·여가 활성화 등, 다양한 시책들이 같은 법률과 정책 틀 안에서 행해질 것을 지향한다. 통합적 접근 방법은 다학제적(multidisciplinary)이고 다부문적(multisectoral) 방법을 적용한다(Malcolm; 최수명(번역) 2016: 11).

네 번째 선진국 농촌개발에서는 지속가능성(sustainability)을 주요 과제로 설정하고 있다. 지속가능한 농업과 함께 농촌경관(자연자원, 생물다양성 및 문화적 정체성)의 품질과 어메니티를 유지해 가는 것이 중요한 정책 목표로 설정되고 있다. 특히 유럽의 농촌은 오랜 역사를 통해서 형성된 것으로 이는 미래에도 지속되어야 하는 매우 중요한 자산이라는 인식을 공유하고 있다.

---

3 최근에는 통합적 접근 방법이 개발도상국의 농촌개발의 주요한 방법으로 채택되고 있다. 대표적으로 FAO의 권유에 의해 남미와 같이 농촌의 면적이 넓고 조방적인 인구 밀도를 가지는 국가에서 일정 영역을 대상으로 다양한 부분을 통합하여 개발하고자 하는 농촌개발 전략이 모색되고 있다.

### 2.3. 농촌개발 관련 이슈의 변화

농촌개발이 다면적 속성을 지니고 있기 때문에 농촌개발의 이론적인 기반, 접근방법, 주요 과제 등은 시대에 따라 달라졌다. 이를 정리하면 <표 1-2>와 같다. 표에서 농촌개발 상위 개념으로서의 개발경제학의 흐름과 이에 기초하여 세계적으로 대두한 농촌개발 주요 이슈와 한국의 농촌개발 이슈를 정리한 것이다.

1950년대와 1960년대는 개발경제학의 이론적 기반이 형성된 시기였다. 개발은 선형과정으로 인식되었으며 공업화가 성장의 엔진으로 인식된 반면에 농업은 후진적인 부문으로 인식되었다. 따라서 전통 농업에 기초한 경제 구조가 공업화된 경제 구조로 이행하는 것이 경제발전의 기본 원리로 인식되었다(OECD 2016: 64). 또한 농업은 도시근로자에게 저가의 식량을 안정적으로 공급하는 역할을 하며, 농촌의 과잉인력은 도시의 근대화된 산업부문으로 이동해야 하는 것으로 인식되었다.

이 시기의 농촌개발은 농업생산성의 향상과 지역 경제 강조라는 두 가지 관점에서 이루어 졌다. 농업생산성의 향상을 위해서는 1960년대 녹색혁명이라는 이름으로 농지 개혁, 농업생산기반정비와 농업 기술 개발이 세계적으로 여러 나라에서 시도되었다(OECD 2016: 66). 지방 정부의 역량을 강화하고 지역경제를 향상시키기 위한 정책은 지역사회개발(community development)사업으로 실시되었다. 지역사회개발사업은 UN의 강력한 후원 아래 아시아 아프리카 남미의 후진국에 적용되었다.

1970년대에는 선진국의 개입에 의한 개발도상국의 개발이 가져온

부정적인 효과가 논의되기 시작하였다. 이는 앞 시기의 선형이론과 구조 변화 모델과는 다른 종속이론으로 체계화되었다. 하지만 이 시기의 농촌개발 접근 방법은 보다 복잡한 형태를 보여주고 있다. 많은 나라에서 1960년대까지의 농업성장 지향 정책이 어느 정도 성과를 거둠에 따라 소득 외의 다른 측면에서의 행복(well-being)과 기초수요(basic needs) 등을 패키지로 제공하는 다 부분 접근방법이 대두하기 시작하였다.

1970년대 초반에 통합적 농촌개발(IRD) 전략과 기초수요 접근법이 대두되었다. 통합적 농촌개발 전략은 농업생산성의 증대와 함께 사회 개발 분야에 대한 주민 수요를 결합한 전략이었다(OECD 2016: 68). 기초수요 접근법은 미국이 개발도상국을 지원하기 위한 전략으로 채택하였는데, 이 접근법은 정부의 개입에 의해 기초적인 재화와 서비스를 제공함으로써 주민의 복지 수준을 높일 수 있다는 인식에 기초하였다.

1980년대 정부의 역할을 최소화하고 가급적 시장의 질서에 맡기는 것이 바람직하다는 시장주의 논리가 확대되었다. 이는 신고전학과 자유시장 논리로서 이에 기초하여 세계은행 등에서는 자유화, 민영화, 규제완화에 높은 가치를 부여하고 구조 조정을 실시할 것을 주장하였다. 이러한 조류에 편승하여 농촌개발에서도 농산물 가격 지지를 통한 농촌 지원 전략에 대신하여 농산물 가공, 농촌관광 등과 같이 다양한 경제활동을 장려하고 고용 기회를 확대하자는 실용주의적 전략이 등장하였다.

이러한 조류에 기초하여 1980년대의 중반에는 내생적이고 상향식 발전 전략이 대두하였다. 내생적 개발 방식의 연장선에서 지방 단위의 역량 개발을 위한 정책노력이 추진되었다. 이를 위해 아프리카 등지에서는 빈곤문제 해결 방안과 연관하여 지방경제개발(Local Economy

Development) 전략이 추진되었다. 지방 역량 강화를 위한 또 하나의 방안으로 세계은행 주도 아래 공동체 기반 개발(Community-Based Development: CBD) 방안이 다시 강조되었다(OECD 2016: 70).

1980년대 후반과 1990년대 초반 농촌개발 실무자들 사이에서는 지속가능생계(sustainable livelihood approach)의 중요성이 강조되었다. 이들은 농촌 주민이 생계를 유지하는 방안은 다양하기 때문에 가정 경제에 대한 이해와 이를 정책에 연계시킬 것을 주장하였다(OECD 2016: 70).

농촌개발의 목적이 주민 개개인의 역량을 개발하는 데 두어져야 한다는 관점에서 역량개발 접근 방법이 1990년대에 농촌개발 전략으로 도입되었다. UNDP에서는 다양한 분야의 개발역량을 포함하는 인간 개발지수를 개발하였고 주민의 삶의 질을 증진하는 것이 농촌개발의 주요 목적으로 설정되었다. 이러한 맥락에서 농촌개발에서 여성의 역할이 주목을 받기 시작하였다.

2000년대에 들어서면서 개발의 정의와 기준이 더 다양해지고 복잡해짐에 따라 세계은행과 국제통화기금에서는 빈곤퇴치와 소득 증대를 포함하는 다양한 개발 목표를 설정하고 그 수단으로 공동체 주체개발(Community-Driven Development: CDD) 방식을 선호하는 개발 전략이 대두되었다. 개발목표의 다양성은 2000년 UN이 정한 새 천년개발목표(MDGs)로 발전하였다. MDGs가 정한 목표가 어떤 국가에서는 달성하기 어려울 정도로 야심차고, MDGs가 정한 목표를 개발 수준이 다른 모든 국가에 일률적으로 적용하기가 곤란하다는 비판에 대응하여 2016년에 MDGs는 지속가능한 개발목표(SDGs)로 대체되었다.

〈표 1-2〉 농촌개발 이슈의 타임라인

구분	1950년~ 60년대	1960년~ 70년대	1970년~ 80년대	1980년~ 90년대	1990년~ 2000년대	2000년대 이후
패러 다임	근대화이론 이중경제모델	구조변혁이론	종속이론	신고전파이론 구조조정	내생적 개발 환경과 지속 가능 삶의질 중시	삶의질 차천년개발목표 (MDGs) 지속가능개발 (SDGs)
세계적 주요 이슈	후진지역으로 서의 농촌 농업근대화 지역사회개발	지역사회개발 농촌지도 기술이전 농업기계화 녹색혁명(시작)	성장과실의 분배 기초수요 통합농촌개발 국가주도농업 정책 녹색혁명(계속)	시장원리중시 국가역할의 재조명 NGO 대두 지방역량강화 농촌경제다양화 빈곤완화	참여적농촌평가 삶의 질 지속가능생계 여성의 역할	탈중앙집권 착한거버넌스 공동체주도개발 영역적개발 확대 농촌의 기업 활동 지속가능생계 빈곤제거
국내 이슈	공업우선근대화 시동 농지개혁 지역사회개발 정책	농촌지도 생산기반정비	생산기반정비 농업기계화 녹색혁명 새마을운동	개방농정 농외소득 농촌지역종합 개발	정주권개발 농외소득	지방분권 메뉴방식 삶의질 정책 마을사업 농업의 6차 산업화
비고						

자료: Frank Ellis and Stephen Biggs(2001: 439); OECD(2016: 65) 참고.

표에서 보는 바와 같이 국내 농촌개발 이슈는 세계적인 이슈에 영향을 받았다는 것을 알 수 있다. 예를 들면 1950년대와 1960년대의 한국의 대표적인 농촌개발 정책이라 할 수 있는 지역사회개발과 1970년대의 새마을운동은 당시의 세계적인 농촌개발 이슈인 지역사회개발 전략에 크게 경향을 받았다. 또한 1960년도부터 시작한 농촌 지도사업 역시 세계적인 농촌개발 주요 이슈에 영향을 받았다는 것을 짐작할 수 있다. 1980년에 정책 실험으로 진행한 농촌지역종합개

발방식은 국제사회에서 논의가 된 중앙정부의 역할의 재조명과 통합적 농촌개발 전략을 국내 적용한 것으로 볼 수 있다. 또한 2000년대 이후 삶의 질 정책과 농업의 6차산업화 역시 세계적인 논의에 촉발되어 실시되었다고 추측할 수 있다.

## 2.4. 본 서의 시각

농촌개발 개념이 다면적인 만큼 한국의 농촌개발 전략을 명확하게 구분하기란 쉽지가 않다. 또한 한국의 농촌개발 경험은 한국의 농촌상황과 정책 환경의 소산이기 때문에 국제사회의 논의되는 농촌개발 개념에 비추어 볼 때 특정 부문에 치우칠 수 있다. 이러한 점에 기초하여 이 책은 다음과 같은 시각에 입각하여 한국의 농촌개발 전략을 구분하고 그 내용을 기술하고 있음을 밝힌다.

### 2.4.1. 농촌개발 범위 설정

본 서에서 농촌개발 범위를 설정할 때 가장 우선이 되는 기준은 한국의 정책 경험이다. 보통 정책은 중앙정부와 지방자치단체에 의해 추진되는 경우가 있는데 본 서는 주로 중앙정부가 시행한 정책을 대상으로 한다. 중앙정부가 행한 농촌개발 정책에서 본 서는 농촌주민의 소득 증대, 주민 역량강화, 물리적인 생활환경정비 등에 초점을 맞춘다.

농촌개발을 바라보는 시각은 농업적 시각과 농촌적 시각으로 나눌 수 있다. 농업적 시각을 가진 사람들은 농촌개발을 농업정책의 보조물, 즉 농업과 농촌공동체를 지원하는 수단으로 인식한다. 반면에 농촌적 시각을 가진 사람들은 농업개발을 농촌개발정책의 한 수단으로 인식한다(박진도 엮음 2005: 19).

본 서에는 기본적으로 농촌적 시각에서 농촌개발을 바라보지만 농업부문과의 관계를 소홀히 하지 않는다. 한국의 농촌은 농업에 대한 의존도가 매우 높기 때문에 농업의 발전 없이는 농촌의 발전을 기대할 수 없다. 이러한 시각에서 본 서는 농촌정책 범위를 설정한다.

## 2.4.2. 농촌개발 전략을 바라보는 시각

전략(Strategy)이란 원래 군사에서 쓰이는 낱말로, 특정한 목표를 수행하기 위한 행동 계획을 가리킨다(위키피디아, <http://ko.wikipedia.org>). 전략이란 용어는 경영학을 비롯하여 행정학 등 광범위한 분야에서 사용된다. 어느 영역에서 사용하든 전략은 주어진 조건 속에서 미래의 방향을 바라보고 현재의 상황보다 나은 상황으로 이끄는 방향이 무엇인지를 제시하는 일련의 계획을 말한다.

전략이란 개념을 농촌개발에 적용하면 농촌개발 전략은 농촌의 바람직한 목표를 설정하고 주어진 여건에서 이를 효과적으로 달성하기 일련의 행동계획을 말한다. 여기에서 주목할 것은 주어진 여건에서 효과적인 달성방법을 모색하는 것이다. 농촌개발이 정책을 통해 실천되는 만큼 주어진 여건은 중앙정부와 지방자치단체 그리고 주민 여건과 예산 등 동원가능한 자원을 포함한다. 이런 의미에서 농촌개발 전략은 하향식 대 상향식, 중앙집권과 지방분권, 공공주도

와 주민 참여라는 관점에서 파악할 수 있다. 일반적으로 농촌개발 전략은 하향식에서 상향식으로 중앙집권에서 지방분권으로 공공주도에서 민간참여로 진행할 때 발전한다고 말한다. 본 서는 이러한 시각에 기초하여 한국의 농촌개발 전략의 발전 과정을 살펴본다. 상향식 전략의 시도 및 한계, 주민의 참여 정도, 명분으로서의 지방분권과 지방의 주체 역량을 살펴봄으로써 농촌개발의 명분과 실제와의 관계를 조명한다.

### 2.4.3. 농촌개발 정책 선정 기준

본 서에서는 한국의 농촌개발 정책 가운데 일부를 선정하여 소개한다. 이때의 선정기준은 다음과 같다. 농촌개발 정책이 시기별로 달라진 점을 감안하여 시기별로 대표적인 정책을 선정한다. 시기별 대표 정책의 선정기준은 농촌개발 목표의 변화, 정책 추진 방식의 변화, 정책 효과 및 그로 인한 농촌의 변화 등을 고려하여 설정한다. 이러한 기준에 의하여 <표 1-3>과 같은 정책을 선정하였다.

<표 1-3> 선정된 한국의 농촌개발 정책

년대	정책명	선정기준
1960	지역사회개발	UN 개발 프로그램의 적용
1970	농촌새마을운동	한국의 대표적인 농촌근대화 프로젝트. 추진과정과 성과를 둘러싼 다양한 견해
1980	농어촌지역종합개발사업	영역적 방식과 통합개발 방식의 시도
1990	소규모 종합개발사업	농어촌지역종합개발방식의 현실 적용. 농촌정비 기여
2000	마을만들기사업	공동체 기반. 유도된 주민 참여방식(공모). 포괄보조방식 적용
2010	농촌관광과 6차산업화 정책	한국형 농촌기업 활동 장려

### 3. 본 서의 구성

이하 본 서는 크게 8개의 장으로 구성된다. 제2장에서는 한국의 농촌개발 여건을 살펴본다. 이는 한국의 농촌개발정책을 이해하기 위한 선행 조건이다. 여기에서는 한국에서 도시와 농촌을 어떻게 구분하는 가를 살펴보고 한국 농촌의 특성과 변화를 농업 비중 감소, 인구 유출과 고령화, 마을 공동체의 변화, 농촌 정주 특성과 경관 변화에 초점을 맞추어 살펴본다. 또한 농촌개발 추진의 행정 체계를 중앙정부, 지방자치단체 차원 등으로 살펴본다.

제3장에서는 UN이 개발한 CD 모델의 한국 적용사례로서 1960년에 실시된 지역사회개발사업을 살펴본다. 지역사회개발사업의 기본 내용과 이 사업이 한국에서 어떻게 적용되었는지? 그리고 지역사회개발사업의 성과와 한계 그리고 이 사업이 농촌지도사업으로 변신하여 이후 한국의 농촌개발에 기여한 점 등을 살펴본다.

제4장은 한국에서 농촌 근대화의 계기가 된 농촌새마을운동을 살펴본다. 농촌새마을운동은 국제 사회에 잘 알려진 한국의 대표적인 농촌개발 전략이다. 하지만 새마을운동의 성격 및 성과와 개도국 농촌개발 전략으로서의 적합성 등에 대한 논의는 아직도 계속되고 있다. 여기서는 그동안의 논의를 바탕으로 새마을운동의 배경, 추진과정, 성과 등을 살펴보고 이를 종합하여 새마을운동의 개도국에의 적용 가능성을 살펴본다.

제5장은 1980년대 중반에 일정 권역을 대상으로 통합적 개발을 시도한 추진한 농어촌지역종합개발을 살펴본다. 농어촌지역종합개발을 추진한 배경과 농어촌지역종합개발의 지향점과 정책수단, 현장

적용과정을 살펴본다. 농어촌지역종합개발이 지향하는 권역개발과 통합개발, 그리고 이를 실천하기 위한 아래로부터의 계획수립 및 지역별 예산편성이 당시의 정책추진 여건에서는 받아들이기 어려운 상황을 기술하고 이후에 한국의 농촌개발 전략에 미친 영향 등을 기술한다.

제6장은 1980년대의 농어촌지역종합개발사업이 지향한 권역적·통합적 개발방식이 당시의 정책 여건 속에서 어떻게 실천될 수 있었는가를 1990년대의 소규모 종합개발사업을 통해 살펴본다. 읍·면이 하나의 개발 권역으로 설정된 배경, 소규모 종합개발을 둘러싼 중앙부처의 할거주의를 살펴본다. 이 사업을 통해 이룩한 물리적인 농촌개발의 성과를 살펴보고, 한국의 농촌개발 전략이 변화하는 과정에서 소규모종합개발사업이 가지는 의미를 살펴본다.

제7장은 2000년대 초에 중앙정부 여러 부처에서 추진한 마을만들기사업을 살펴본다. 마을만들기사업의 대표라 할 수 있는 농촌 마을 종합개발사업의 추진 배경과 기존 정책과의 차이점 등을 살펴보고 이 사업을 계기로 전 부처적으로 확산된 각종 마을만들기사업의 중복성과 차이점을 살펴본다. 또한 마을만들기사업이 한국의 농촌개발 전략이 변화하는 과정에서 어떤 의미를 가지는지를 살펴본다.

제8장은 농촌에서 기업 활동을 장려하기 위한 정책으로 추진된 농촌관광과 농업의 6차산업화 정책을 살펴본다. 농촌공간을 상품화하고자 한 대표적인 정책으로 농촌관광 정책을 추진한 배경, 마을이 농촌관광의 경영주체가 됨으로써 발생하는 장단점을 살펴보고 농촌관광을 산업화하고자 하는 정책 노력을 살펴본다. 농가의 다중경제 활동을 촉진하고 농촌에서의 가치사슬 증대를 높이기 위하여 추진한 농업의 6차산업화정책의 내용과 그 성과 그리고 한계 등을 살펴본다.

제9장은 한국의 농촌개발 전략을 개발도상국에 적용하기 위해서 고려해야 할 점 등을 살펴본다. 한국의 농촌개발 경험이 개발도상국의 농촌개발에 적용되기 위해서는 여러 가지의 전제 조건이 필요하다. 본 서에서는 한국의 농촌개발 경험을 개발도상국에 적용하기 위한 준거로서 OECD가 규정한 개발도상국의 농촌개발 단계와 키워드를 설정하고 여기에 비추어 한국의 경험 및 특징과 개도국의 적용가능성을 타진한다.

### 1. 한국의 도시-농촌 구분

농촌개발(rural development)은 농촌을 대상으로 한다. 농촌은 도시와 대비되는 말로서 농촌의 경계도 도시와의 관계에서 설정하는 경우가 많다.<sup>4</sup> 농촌과 도시의 개념상의 차이가 존재하지만 세계 여러 나라에 공통으로 적용되는 농촌과 도시를 구분 짓는 방법이 확립되지 않았다. 각국의 국토 및 경제 사회적 특성과 발전 단계에 따라 도시와 농촌의 모습이 다르게 나타나기 때문이다.<sup>5</sup>

---

4 이론적으로 도시와 농촌의 개념은 농촌-도시 연속 가설(rural-urban continuum thesis) 이론에 근거한다(Newby 1980). 이 이론은 1960년대에 유행한 것으로 그 후의 농촌개발 이론에 많은 영향을 미쳤다. 이 이론은 근대화 이론의 기반으로 언급되고 있다. 즉 사회 발전은 농촌이 도시로 변하는 선형 과정으로 농촌적 특성이 도시적 특성으로 변하는 것이다. 농촌-도시 연속 가설은 농촌과 도시에 거주하는 사람들의 삶의 질에 크게 영향을 미치는 가치관, 태도, 사회적 관계에서 도시와 농촌의 차이가 존재하고 그 차이는 지리적인 특성 중 인구 밀도와 대도시와의 거리에 주로 기인한다(Green 2013: 7).

5 도시와 농촌을 구분하는 가장 객관적인 방법은 어느 공간을 대상으로 인구 및 산업적인 특성, 사회 구성의 원리, 자연 환경적 특성을 조사하는 것이다. 이 방법은 보통 지역 메쉬(mesh)법이라고 하는데 메쉬의 면적이 일정하기 때문에 지역 메쉬 상호 간 사상의 계량적 비교가 용이하고 위치나 구

우리나라의 경우 국가 차원에서 농촌을 구분하는 통일된 기준은 마련되어 있지 않은 상태에서 정책의 필요에 따라 도시와 농촌을 구분하고 있다. 예를 들면 세금과 관련되는 부처는 세율을 차등 적용하기 위해 도시와 농촌을 구분한다. 농업 관련 부서는 교육비 경감이나 농업용 시설 설치 지원 등 농촌 주민에게 각종 혜택을 부여하기 위해 도시-농촌을 구분하는 경우가 있다.

정책의 필요에 따라 도시-농촌을 구분하는 만큼 도시-농촌의 구분 기준도 다른 경우가 많았다. 예를 들어 국토교통부에서는 도시와 농촌을 토지용도에 따라 구분하는 경우도 있다. 국토이용계획은 전국의 토지를 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보존지역으로 구

---

획이 일정하게 고정되어 있기 때문에 행정구역의 변화나 지형지물 등의 변화에 영향을 적게 받아 통계량의 시계열 변화 파악이 용이하다. 대표적인 지역메쉬법으로 일본의 인구밀집지역인 DID(densely inhabited districts)을 들 수 있다. 일본의 DID 설정은 1952년 이후 시정촌의 합병과 함께 행정구역을 단위로 한 도시와 농촌지역 구분의 불합리성을 해결하기 위한 방법으로 제시되었다. 예를 들어 1975년의 시 행정구역의 거주 인구는 75.6%인데 DID 지역에 거주하는 인구는 57%에 불과하였다.

EU도 지역메쉬법에 의해 도시와 농촌을 구분한다. EU는 관할 지역을 3개의 계층으로 구분하는데 도시와 농촌의 구분은 제일 낮은 계층인 NUTS3 지역을 대상으로 한다. 농촌의 구분은 3단계 과정을 거쳐 이루어 진다. 1 단계는 1km<sup>2</sup>로 구분된 격자의 그물망(메쉬)의 인구 자료를 바탕으로 도시지역을 구분하고 도시지역 밖의 지역을 농촌지역으로 정의한다. 지역메쉬법은 가장 객관적인 도시 농촌 구분 방법이지만 조사 결과에 따른 도시와 농촌의 경계가 실제 행정구역의 경계(동, 읍, 면, 리)와는 무관하게 이루어지기 때문에 정책수행의 편의성이 저하되는 단점이 있다. 그렇기 때문에 많은 나라에서는 행정구역을 단위로 도시와 농촌을 구분한다. 대표적으로 미국은 행정구역인 County의 인구 규모와 밀도를 기준으로 도시화 지역을 정의한다. 미국은 인구 5만 이상의 1개 또는 다수의 중심카운티와 그 중심 카운티와 경제적으로 연계되어 있으며 인구 2,500명이며 인구밀도 1,000/1평방마일 이상의 카운티를 묶어서 표준대도시구역(SMSA)이라 하고 이 지역을 제외한 지역을 농촌지역이라 한다.

분하고 있는데 도시지역을 도시라고 하고 나머지 지역을 비도시지역이라 한다.<sup>6</sup> 이 기준에 의하면 2018년 현재 16.7%의 도시지역에 전 인구의 92%가 거주하는 것으로 나타난다.

가장 일반적으로 도시-농촌을 구분하는 방법은 행정 구역을 기준으로 한다. 시부를 도시, 군부를 농촌이라고 하는 구분이 일반적으로 통용되었다. 시와 군을 나누는 기준은 인구 규모와 인구 밀도를 기준으로 하였다. 읍·면의 행정구역을 단위로 인구 2만 명을 기준으로 읍과 면을 구분하고 읍의 인구가 5만 명을 넘으면 군에서 분리하여 별도의 시로 승격하였다. 이 구분에 의하면 시는 연담된 일정권역의 인구가 5만을 넘는 곳이고 군은 그 나머지 지역이다.

인구 규모를 기준을 시와 군을 구분할 경우 동일 생활권이라 하여도 중심지의 시와 주변부의 농촌이 별도의 행정구역으로 분리되었다. 읍이 시로 승격되어 분리되는 경우 남은 농촌지역은 지방자치단체로서의 행·재정적 능력이 약화되고 도시지역은 그 나름대로 도시 수요를 감당하지 못하여 도시 과밀화와 토지 부족현상 등의 문제들이 발생하였다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 1994년부터 중심의 시와 배후의 군을 통합하여 시로 하는 도농복합시가 탄생하였다.<sup>7</sup> 도농복합시의 탄생으로 종래의 군부는 농촌, 시부는 도시라는 농촌과 도시 구분이

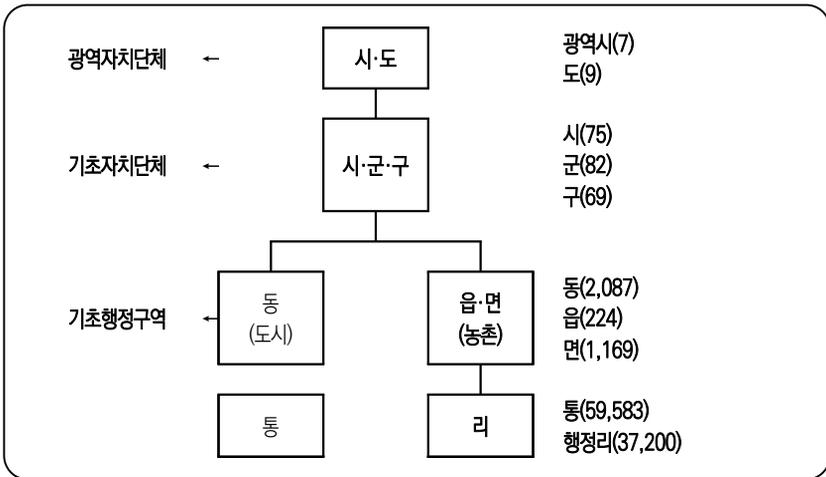
---

6 2018년 도시계획현황에 의하면 도시지역 17,789km<sup>2</sup>(16.7%), 관리지역 27,223km<sup>2</sup>(25.6%), 농림지역 49,351km<sup>2</sup>(46.5%), 자연환경보전지역 11,923km<sup>2</sup>(11.2%)이고 도시지역에 거주하는 인구는 47,596,436명으로 우리나라 전체 인구의 91.84%에 해당한다.

7 1994년 8월에 「경기도남양주시등33개도농복합형태의시설치등에관한법률」이 제정되어 1995년 1월 1일자로 33개 시, 32개 군이 폐지되고 33개의 도농복합형태의 시가 설치되었다. 그 후 도농 일부 시·군이 통합되어 56개의 도농복합시가 탄생했다.

더 이상 적정하지 않게 되었다. 도농복합시의 취지에 따라 도농복합 시 구역 내에 도시와 농촌이 공존하게 된 것이다. 이러한 문제에 대응하여 읍, 면, 동의 행정구역을 기준으로 농촌과 도시를 구분하는 방법이 널리 통용된다. 읍·면·동을 기준으로 할 경우 설정 오류를 최소화할 수 있으며 구분 이후의 통계자료를 쉽게 이용할 수 있기 때문이다.

〈그림 2-1〉 한국의 행정체계와 도시 농촌 구분

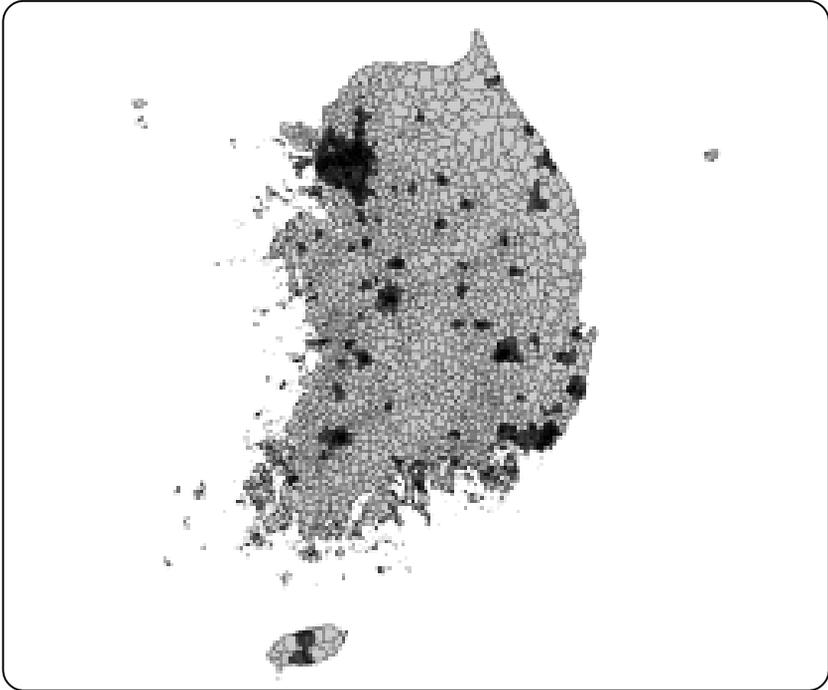


주: 2017년 기준. 구는 자치구만 포함. 시에는 자치시가 아닌 제주시와 서귀포시 미포함.

( ) 안의 숫자는 개수.

자료: 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/>).

〈그림 2-2〉 한국의 농촌 공간(읍면·동 기준)



주: 2017년 기준. 진한 곳은 동부로 도시 연한 곳은 읍·면부로 농촌을 나타냄.  
자료: 심재현(2017).

이 기준에 의하면 한국의 농촌지역은 면적으로 국토의 약 90%를 차지한다. 농촌에 거주하는 인구는 매년 감소하고 있는데 2015년의 경우 전국 인구의 약 18.5%를 차지하고 있다.

## 2. 한국 농촌의 특성과 변화

### 2.1. 농업 비중 감소

1945년 일본 식민지에서 해방된 한국은 1960년 전까지의 정부수립과 한국전쟁의 혼란기, 그리고 전후 복구시기를 거쳐, 1960년대 이후 이른바 한강의 기적이라 불리는 30년간의 개발 연대를 거쳐, 1997년 외환위기 이전까지 높은 수준의 경제성장을 지속하였다. 이 과정에서 국민 경제에서 농업이 차지하는 비중은 일관되게 감소하였다.

〈표 2-1〉 한국 경제에서 농업의 위치

단위: 천 명, %

구분	국내총생산		농업부문 생산비중(%)	당년도 실질 성장률 (10년간 평균 성장률)	
	원화(10억 원)	달러(억 달러)			
				전체	농업
1953	47.74	13	23.01(48.2)	(5.8)	(3.3)
1960	249.84	20	97.43(39.0)	2.3(8.8)	-1.4(4.7)
1970	2,794.80	82	807.70(28.9)	10.0(9.5)	-0.7(3.9)
1980	39,471.30	649	6,275.94(15.9)	-1.7(8.8)	-16.6(3.0)
1990	197,712.30	2,793	16,607.83(8.4)	9.8(7.1)	-5.6(1.6)
1998	524,476.80	3,749	24,650.41(4.7)	-5.59	-7.4
2000	635,184.60	5,618	27,948.12(4.4)	8.99(4.7)	1.1(2.0)
2010	1,265,308.00	10,943	31,632.70(2.5)	6.5(3.4)	-4.3(-0.4)
2017	1,730,398.50	15,302	38,068.76(2.2)	3.1	0.3

주: 10년간 평균 성장률은 1950년대는 1954~1959년 평균, 2010년은 2010~2017년 평균임. 농업부문의 당년도 성장률의 차이가 많은 것은 풍흉에 따른 농업생산량 차이에 기인한 것으로 보임.

자료: 통계청(각 연도). 『한국통계연감』.

<표 2-1>는 한국 전쟁 이후 국가 통계가 작성되기 시작한 1953년부터 2017년까지의 한국의 국내총생산에서 농업이 차지하는 비중을 보여 주고 있다. 한국 경제는 1970년대 10년간 실질 성장률이 평균 9.5%를 정점으로 1960년부터 1990년 30년 동안 고도 경제 성장을 기록하였다. 박정희 대통령의 사망 이후 정치적 혼란기인 1980년의 실질성장률이 -1.7%로 하락하지만 다시 8%대의 높은 성장률을 기록한다. 1997년 외환위기 이후 한국 경제 성장률은 점점 낮아져 2018년 이후에는 2%대로 하락하였다. 하지만 한국 경제 전체의 성장과는 달리 농업부문의 성장률은 높지 않았다. 표에서 농업부문 성장률은 풍흉에 따라 단년도 성장률은 차이 나지만 1960년대의 4.7%의 성장을 정점으로 계속 감소하고 있다. 결과적으로 한국 경제에서 농업이 차지하는 비중은 1953년 48.2%에서 2017년에는 2.2%로 감소하였다.

농업의 쇠퇴와 함께 농촌사회의 변화도 급격하게 진행되었다. <표 2-2>에서 보는 바와 같이 1953년에는 전 인구의 65%인 13,155천 명이 농업에 종사하였는데 2016년에는 전 인구의 4.9%인 2,496천 명이 농업에 종사하고 있다.

<표 2-2> 농업 및 농촌 인구의 변화

단위: 천 명, %

구분	총인구 및 농가인구		농촌인구(읍·면)	증가율	
	총인구(천 명)	농가인구(%)		전체	농가인구
1953	20,239	13,155(65.0)	16,244(75.5)*		2.2
1960	25,012	14,570(59.0)	17,995(71.9)	2.97	
1970	32,241	14,422(44.8)		2.18	-0.75
1980	38,124	10,827(28.4)	16,002(42.0)	1.56	-0.5
1990	42,869	6,661(15.5)	11,102(25.9)	0.99	-1.8

〈계속〉

구분	총인구 및 농가인구		농촌인구(읍·면)	증가율	
	총인구(천 명)	농가인구(%)		전체	농가인구
2000	47,008	4,031(8.6)	9,381(20.0)	0.84	-3.3
2010	49,554	3,062(6.2)	9,615(19.4)	0.50	-1.8
2016	51,245	2,496(4.9)	9,556(18.5)*	3.1	-2.9

주: \*는 1953년의 농촌인구는 1955년 기준으로 1955년 총인구는 21,526천 명의 비율이고 2016년의 농촌인구는 2015년 기준으로 총인구는 51,914천 명에 대한 비율임.

자료: 통계청(각 연도). 『한국통계연감』. 인구는 연앙추계인구임.

한국 농업의 변화는 다른 선진국의 변화에 비교하여 볼 때 그 속도가 매우 빠른 것이다. <표 2-3>은 국민경제에서 농업이 차지하는 비중이 40%에서 5%로 감소되기까지의 기간을 보여준다. 표에서 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 이탈리아의 5개 유럽 국가는 평균 120년이고 미국은 95년 일본은 75년인데 비해 한국은 36년이라는 비교적 짧은 기간이 소요되었다. 한국은 다른 선진국에 비해 매우 빠른 기간 동안 농업국가에서 공업국가로 변화하였다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-3〉 국민경제에서 농업 비중이 40%에서 5%로 감소하는 기간

국가	유럽 5개국	미국	일본	한국
소요기간(년)	120	95	75	36

주: 유럽 5개국은 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 이탈리아. GDP 기준임.

자료: 각국의 데이터를 참고하여 저자 작성.

국민경제에서 농업이 차지하는 비중 저하와 함께 농가의 소득에서 농업이 차지하는 비중도 점차 저하되었다. <표 2-4>에서 보는 바와 같이 1962년은 농가소득의 79%가 농업소득이었지만 2016년은 농가소득의 27.1%만이 농업소득이고 나머지는 농외소득과 이전소득 등이 차지하고 있다.

〈표 2-4〉 농가소득 구성 변화

단위: 천 원, %

년도	농가소득	농업소득(%)	농외소득	이전소득	비경상소득
1962	68	54(79.0)	14	-	
1970	256	194(75.9)	62	-	
1980	2,693	1,755(65.2)	938	-	
1990	11,027	6,264(56.8)	2,841	1,922	
2000	23,072	10,897(47.2)	7,432	4,743	
2010	32,121	10,098(31.4)	12,946	5,610	3,467
2016	37,197	10,068(27.1)	15,252	8,783	3,095

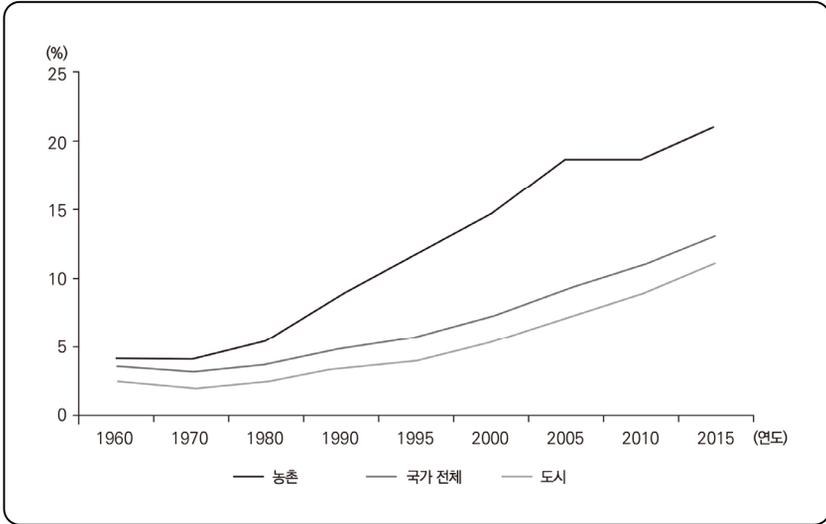
주: 비경상소득은 2003년부터 이전소득에서 경조수입, 퇴직일시금 등의 일부 항목을 분리한 것임.  
 ( ) 안은 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중임.  
 자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사』.

## 2.2. 농촌 사회의 변화

### 2.2.1. 인구 유출과 고령화

한국 농촌 사회의 변화 양상을 가장 잘 나타내 주는 것이 고령화이다. 한국 사회는 다른 나라에 비해 고령화의 진행속도가 빠르지만 농촌의 고령화는 더욱 더 심하였다. <그림 2-3>에서 보는 바와 같이 1960년대에 65세 이상 고령자 비율이 도시와 농촌 간에 큰 차이가 나지 않았다. 하지만 2015년 농촌의 고령화율은 21%로 도시의 11.4%에 비해 근 2배 가까이 높다.

〈그림 2-3〉 65세 이상 인구 비율 비교



자료: 통계청(각 연도). 『인구주택총조사』.

농촌의 고령화가 진행된 가장 큰 이유는 지난 50년 동안 젊은 층을 중심으로 이촌향도 현상이 지속되었기 때문이다. 한국에서 농촌의 인구는 1965년을 정점으로 감소하였다. 1960년대 농촌의 높은 출산력과 낮은 사망력에도 불구하고 농촌의 인구가 감소하였다는 것은 얼마나 많은 농촌인구가 도시로 유출되었는지를 나타내 준다. 1965년부터 1980년까지의 이촌향도 현상을 살펴보면 1965년부터 1970년까지는 농촌인구의 11%에 해당하는 약 182만 7천 명이 도시로 이동하였고, 1970년부터 1975년까지는 농촌인구의 12%에 해당하는 약 176만 4천 명이 도시로 이동하였다. 1975년부터 1980년까지도 어느 때보다 많은 농촌인구가 도시로 이동한 것으로 나타났다.

농촌에서 도시로의 인구 이동은 젊은 층에서 두드러졌다. 통계에 의하면 농촌에서 도시로 인구 이동한 사람 중 15세부터 34세 사이의

연령층이 차지하는 비중은 1965년부터 1970년 사이는 50%인데 1970년부터 1975년 사이는 64.2%로 증가한다. 젊은 층은 일자리를 찾아서 또는 상급 학교 진학을 위하여 농촌에서 도시로 이동한다. 특히 상급학교 진학을 위해 도시로 나간 젊은이는 도시에서 일자리를 찾아 그대로 도시에 머무는 경우가 대부분이었다(정지웅 1981: 275). 젊은 층의 농촌 유출은 농촌 고령화의 가장 큰 요인으로 작용하였다.

농촌에서 젊은 층의 유출과 출생률 저하는 농가의 노동력 구조에도 영향을 미친다. 표에서 보는 바와 같이 농가 호당 평균 인구는 1967년 6.5명을 정점으로 계속 감소하여 2013년에는 2.1명으로 감소하였다. 고령자 부부만이 가구를 구성하는 농가가 한국의 가장 대표적인 농가 형태로 자리잡았다.

〈표 2-5〉 농가의 호당 인구 및 인구 고령화

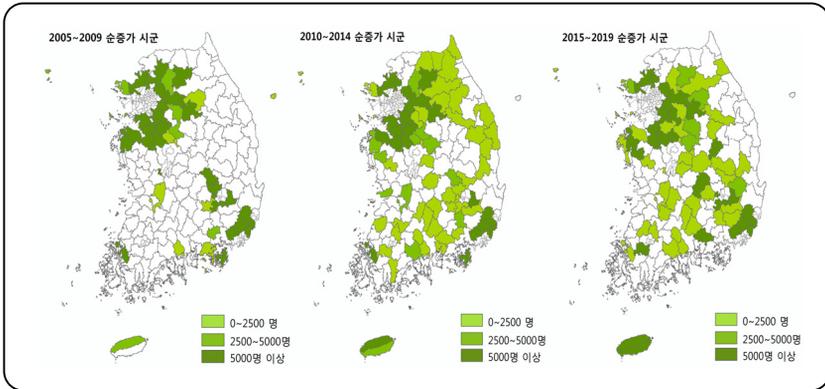
단위: 천 명, %

구분	총인구 및 농가인구		호당농가인구	65세 이상 농가인구
	농가수(천 호)	농가인구(천 명)		
1953	2,249	13,151	5.85	
1960	2,359	14,559	6.17	
1967	2,586	16,078	6.22	
1970	2,481	14,711	5.93	5.0
1980	2,155	10,827	5.02	6.8
1990	1,767	6,661	3.77	11.5
2000	1,383	4,031	2.91	21.7
2010	1,177	3,062	2.60	
2016	1,068	2,496	2.34	

자료: 통계청(각 연도). 『농림어업총조사』. 인구는 연앙추계인구임.

농촌의 인구는 계속 줄다가 2006년부터 조금씩 증가하고 있다. 이는 이촌향도 인구이동이 이도향촌의 인구이동으로 바뀐 점에 기인한다.<sup>8</sup> 이는 보통 개발도상국가의 국가 발전과정에서 발생하는 이촌향도 인구 이동 현상이 한국에서는 어느 정도 진정되고 있다는 것을 의미한다. 하지만 지역적으로는 여전히 인구 유출이 계속되는 농촌이 여전히 존재한다. 인구이동 통계에 따르면 2015년에서 2018년 사이에 전출이 전입보다 우세한 시·군지역은 137개 지역 중에 66개 지역(48.2%)에 달하였다.

〈그림 2-4〉 인구이동 순증가 시군의 변화



자료: 농림축산식품부·한국농촌경제연구원(2019).

8 인구이동 통계에서 2008년부터는 읍·면에서 동 지역인 도시로 이동(이촌향도)하는 인구보다 동 지역에서 농촌(읍·면)으로 이동(이도향촌)하는 인구가 많아졌다(심재현 외 2018: 38). 이도향촌 인구이동은 초기에는 수도권 읍·면부에서 발생하였지만 2010년 이후에 일반 군의 읍·면부에서도 발생하고 있다. 더구나 대표적인 농촌지역인 군 면부에서도 2011년부터는 이도향촌 인구이동으로 전환되었다(박시현·최용욱 2014: 47).

## 2.2.2. 마을 공동체의 변화

전통적으로 한국의 농촌 마을은 소우주로 불릴 정도로 강한 공동체가 존재하였다. 농촌 마을은 비교적 독립된 모습살이의 공간에서 구성원들이 직접적이고 친밀한 대인관계에 바탕한 특별한 연대감과 역사성 등을 갖는 단위로 인식되었다(김기홍 2014: 95).

농촌 마을 공동체는 다양한 형태의 조직 활동에 기초하고 있다. 이들 조직은 자생 조직과 비자생 조직으로 구분되는데 자생 조직은 마을이라는 자연적인 지리 조건에 의해 형성된 조직으로 대표적으로 대동계를 들 수 있다. 대동계는 상부상조, 마을 공동행사에 관한 의사결정, 공동신앙의 집전 등을 목적으로 조직된 자연적 사회조직이다(한국농촌경제연구원 2003). 대동계는 1년에 한 번의 정기총회를 개최하고 마을의 대소사를 논의한다. 대동계 외에도 마을에는 상사계, 혼사계, 저축계, 친목계 등의 상부상조와 친목을 위한 자생조직이 존재하였다. 농촌 마을에는 팽과리 징 장구 북을 다룰 줄 아는 사람들을 중심으로 농악회가 존재한다. 또한 농촌 두레나 품앗이와 같은 노동협력집단이 존재한다. 두레는 마을 전체를 구성원으로 하여 한 가구에 한 사람이 꼭 참여해야 하는 비교적 강한 공동체를 지향하고 있다. 이에 비해 품앗이는 마을 주민 간의 자발적인 노동력 교환으로 대부분의 농촌 마을에 존재하였다. 소규모 보나 저수지의 물을 이용하여 농사를 짓는 사람들의 물 관리 조직인 수리계도 존재하였다.

자생 조직이 마을 주민의 자발적인 집단이라면 비자생 조직은 농협 등과 같이 기존에 존재하였던 이익 집단과 정부의 권유 등에 만들어진 조직이다. 농협은 농촌에 조직된 대표적인 이익조직으로 해방 이후부터 존재하였다. 농지개혁과 한국전쟁 이후 농촌 마을에는

국가 주도로 다양한 형태의 조직이 만들어졌다.

1958년에 영농활동을 촉진하기 위한 농사개량클럽이 전국 마을 단위에 조직되었다. 또한 8.15 이후 한국에 처음 도입된 4-H 클럽은 1958년에 면의 마을 단위까지 조직되었다. 1958년에는 농촌 부녀 조직으로 생활개선 클럽이 조직되었으며, 1967년부터는 부녀자의 사회활동을 촉진하기 위한 부녀 교실이 조직되었다. 1968년부터는 인구 억제를 위한 가족계획사업을 추진하기 위해 마을 단위에 가족계획어머니회를 조직하였다.

농촌의 마을에 존재하였던 공동체 조직은 1970년대 농촌 새마을운동의 전개과정을 통해 그 기능과 역할이 크게 변한다. 농촌 새마을운동은 환경개선, 소득 증대, 주민 의식개혁 등에 목표를 두고 마을공동으로 사업을 추진하였다. 새마을 사업을 추진하는 과정에서 마을 주민은 노동력이나 토지를 제공하거나 기타 마을 사업의 추진에 필요한 일을 공동으로 해야 하는 상황에 직면하였다. 이는 당시까지 농촌 마을에 존재했던 공동노동과 공동체적 규범에 의한 자기통제의 협업적 전통을 농촌 새마을운동의 마을사업에 적용하여 농촌주민의 집합적 참여를 이끌어내고자 당시 정부의 의도가 작용하였다(하재훈 2014: 265). 그 결과 새마을운동이 추진되는 과정에서 마을의 안녕과 질서 유지 등을 위한 전통적 공동체 기능은 약화되고, 새마을 사업비의 충당이라는 물질적 기능이 부각됨으로써 마을공동체 조직은 농촌 새마을운동의 물질적 토대로서 작동하게 되었다.

새마을운동이 진행됨에 따라 마을 단위에 조직된 비자생적 조직은 1977년 리·동 단위 농민조직 정리 통합에 관한 정부의 지시에 의해 새마을 영농회로 통합되었다. 1987년 집계에 의하면 새마을 영농회는 전국 군 단위 모든 행정상 리·동 35,435개 전부와 일부 도시근교의 마을에 조직되어 있었다(정지웅 1981: 168). 농촌의 부녀 조직

역시 1977년 말 새마을부녀회로 통합하여 일원화되었다.

새마을운동은 마을 공동체 활동의 공식화를 촉진하는 계기로 작용하였다. 새마을운동은 정부의 지시와 새마을 리더라는 공식적인 리더 중심의 의사결정구조를 농촌 마을에 이식하였다(박시현 외 2016: 37). 이러한 경험은 새마을운동 이후에 마을 공동체 활동이 보다 공식화된 활동으로 변화하는 데 기여하였다. 새마을운동 이후 전통적으로 연장자에게 집중되었던 농촌 마을 의사결정 구조는 젊은 구성원 및 전문역량을 가진 새로운 리더 그룹으로 분산되는 효과를 가져 왔다.

공식화된 공동체 활동은 농가의 영농형태, 주민들의 사회적 이해의 다양화 등에도 영향을 받게 된다. 개별 농가 단위로 영농 활동이 이루어짐에 따라 과거 두레와 같이 마을 공동체가 개별 농가의 경제 활동을 직접 지원하는 경우가 줄어들었다. 마을은 개별 가구의 생산 및 주거 공간으로서의 의미가 강해졌다(최양부 1985). 또한 농가와 비농가 간의 사회조직 분화가 혈연성을 탈피하여 학연이나 관심사와 같이 사회적 이해가 중시되는 조직으로 결성되었다.

상업농이 진전됨에 따라 농촌에도 전문화된 이익집단이 결성되기 시작하였다. 제도권 금융이 확대됨에 따라 마을금고, 저축계, 쌀계 등 전통적 집단들이 해체된 반면 1990년대에 들어오면서 작목반과 같은 전문화된 이익집단이 결성되기 시작하였다(오내원 외 2001a: 4).

<표 2-6>은 한국농촌경제연구원이 수행한 마을연구에서 마을의 조직 활동을 살펴본 것이다(성주인 외 2019). 표의 주민 설문조사 결과, 마을에서 소멸한 사회조직으로 상조계와 혼사 관련 계와 같이 전통적인 상호 부조형 마을 조직이 주로 감소하였다. 반면에 고령화에 따른 노인회, 마을 외부와의 연계하여 활동을 하는 동호회, 귀농·귀촌 조직, 마을사업조직은 크게 소멸하지 않는 것으로 나타났다.

고령화에 따른 청년회, 과거 새마을운동 시 조직된 새마을회, 마을 단위 공동영농활동을 위한 농민회 등도 소멸 정도는 높지 않지만 활동은 저조한 것으로 나타났다.

〈표 2-6〉 마을에서 소멸한 사회조직

구분		응답 비율(%)
마을에서 소멸한 사회조직	노인회	1.9
	청년회	28.3
	새마을회	22.6
	농민회	24.5
	상조계	<b>43.4</b>
	혼사 관련 계	<b>43.4</b>
	친목계/ 놀이계	26.4
	동호회(취미여가활동)	11.3
	개발위원회, 마을사업조직	3.8
	귀농·귀촌조직	5.7
	기타	5.7

주: n=115

자료: 성주인 외(2019). 이장조사 결과 재집계.

농가의 경제활동이 개별 농가 단위로 수행됨에 따라 농촌 마을의 공동체 활동도 바뀌고 있다. 박시현 외(2017)의 연구에서 수행한 15개 마을 391농가 대상 설문조사에 의하면 농업 활동의 98%가 개별적으로 수행되며, 도서·어촌 지역을 제외<sup>9</sup>하고 ‘마을 단위 공동영농’ 혹은 ‘농업법인을 통한 영농’ 비율은 2%에 불과하였다. 공동 경제활

9 도서·어촌지역은 어촌계를 중심으로 공동생산을 하는 전통이 아직까지 유지되고 있다. 박시현 외(2017)의 5개 도서·어촌마을에 대한 조사에 의하면 마을 주민이 참여하는 경제 조직으로 어촌계가 52.8%를 차지하고 있다.

동이 저조한 이유는 고령화 등으로 주민의 활동력 저하와 함께 전통적으로 수행되었던 농어촌 마을의 공동체 활동의 약화되었기 때문이다.<sup>10</sup> 농가의 개별 경제활동의 증가는 농협과 같은 다목적 경제활동 조직 등과 같이 마을 외부의 경제 조직과의 관계를 강화시키고 있다.

주민들의 활동 범위가 넓어짐에 따라 공동체 활동의 공간적 범위가 마을을 벗어난 광역으로 확대되고 있다. 광역화된 공동체 활동은 주로 귀농·귀촌인과 같이 외부 활동이 활발한 주민이 증가하는 한편 정부 지원 사업에도 영향을 받고 있다. 광역화된 공동체 활동은 공동체 활동의 목표와 관심 영역이 기능적이고 분명하다는 점이 특징이다. 광역화된 공동체 활동은 예를 들어 중간지원조직과 같이 정책 및 제도적 지원에 의해 형성된 공식화된 조직이 공동체 활동의 핵심 역할을 수행하는 경우가 많다. 최근에는 지방 분권화가 가속화됨에 따라 광역화된 공동체 활동이 지역 단위의 거버넌스와 파트너십으로 발전하는 경향을 보이고 있다.

---

10 한국농촌경제연구원이 20년 동안 추적 관찰한 충청남도 4개 마을의 조직의 변화에 의하면 1986년 조사 당시, 마을에 조직되어 있던 수리계와 새마을 영농회, 쌀계 등 마을 단위 공동 경제활동을 지원하는 자생 및 비자생 조직 가운데 2017년 현재까지 존속하는 조직은 없는 것으로 나타났다 (박시현 외 2017: 48).

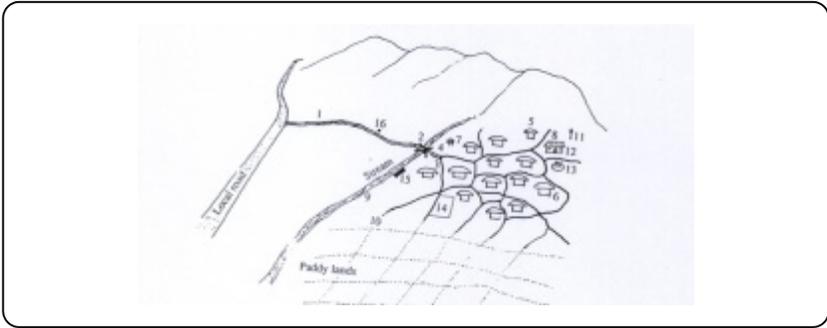
## 2.3. 농촌 공간의 변화

### 2.3.1. 취락의 입지와 행정리

한국에서 취락이 형성되기 위해서는 몇 가지의 기본 조건이 필요한데 가장 기본적인 조건은 식수이다. 식수만큼 중요하지는 않지만 취락 형성의 조건으로 산과 구릉지도 중요하다. 또 하나의 취락 형성의 조건은 농경지이다. 이러한 조건 때문에 한국의 농촌 마을은 뒤에 산을 두고 앞에는 농경지가 펼쳐 있고 가까이 하천이 흐르는 곳에 입지하는 경우가 많다. 이른바 배산임수 지형이다. 자연적인 조건 외에 취락의 형성은 시장과의 거리, 교통의 편의성 등이 작용한다. 또한 취락 형태에 강한 영향을 미치는 것이 마을 단위 공동체 활동이다. 강한 유교적 질서가 지배한 한국사회에서 같은 성씨의 주민들이 서로 모여 살면서 마을을 형성하는 경우가 많았다.

이러한 조건이 종합되어 한국의 취락은 집촌형태가 많다. 계곡이나 하천 또는 도로변을 따라 일렬로 집들이 들어선 선촌(線村)이 있고 도시 계획이나 신 마을 조성 등과 같이 정책에 의해 방사 형태의 촌락도 있지만 그 수는 많지 않다. 집촌은 촌락 내의 강력한 사회유대와 독립된 공동체의식을 갖게 하고 협동생활을 영위케 한다.

<그림 2-5> 전통적인 한국의 농촌마을 입지 모형

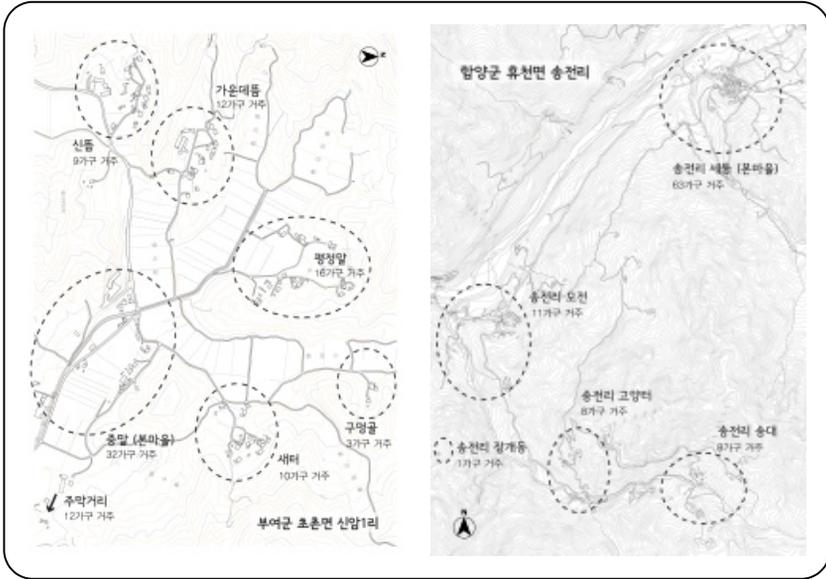


자료: Park, Jin-Hwan(1998: 57).

자연스럽게 형성된 취락을 자연마을이라고 하고 자연마을을 중심으로 최말단 행정구역을 정하고 그것을 행정리라고 하였다. 부동산의 소재지 표시 등과 같이 법적인 문제에 대응하기 위해서 규정하는 것이 법정리이다. 지역에 따라 다르지만 보통 수 개의 자연마을이 모여 하나의 행정리를 형성하고 다시 수 개의 행정리가 모여 하나의 법정리를 형성하는 것이 많다. 행정리에는 우리나라 행정의 최하위 업무를 담당하는 이장이 있다. 예를 들면 어떤 농가가 00면 풍림리 000번지에 소재한다고 할 때 그 풍림리는 법정리이다. 풍림리는 3개의 행정리, 풍강, 죽림, 오출로 구성되어 있다. 다시 죽림이라는 행정리는 죽림윗마을과 죽림아랫마을이라는 2개의 자연마을로 구성되어 있다.

<그림 2-6>은 사례 조사(성주인 외 2016)에 의한 행정리의 자연마을 입지형태를 보여 주고 있다. 평야지인 부연군 신암1리는 본마을인 중말의 배후에 농경지를 사이에 두고 소규모의 배후 마을이 군데군데 입지하고 있다. 산간지인 함양군 송전마을은 본 마을인 세동마을 배후에 계곡을 따라서 소규모의 배후마을이 입지하고 있다.

〈그림 2-6〉 평야 마을과 산간 마을의 분포 형태 사례



자료: 성주인 외(2016).

<표 2-7>은 1982년 농촌이라 할 수 있는 군지역의 법정리 행정리 및 자연마을 수를 나타내고 있다. <표 2-7>에서 한국에는 16,338개의 법정리와 35,280개의 행정리, 그리고 67,657개의 자연마을이 존재하였다. 1개 법정리는 2.15개의 행정리로 구성되어 있고 1개 행정리는 1.92개의 자연마을이 있는 것으로 나타났다. 1개 자연마을에는 평균 약 30가구가 있는 것으로 나타나는데 강원도처럼 산악지형이고 영농조건이 불리한 지역은 가구 수가 적고 전남처럼 평야지역이면서 영농조건이 좋은 곳일수록 가구 수가 많은 것을 알 수 있다. 제주도의 경우 1개 자연 마을당 평균 80여 가구가 있는데 이는 화산지역인 제주도에서는 식수를 구할 수 있는 한정된 곳에 마을이 분포하고 이곳에 주민이 모여 살고 있기 때문이다.

〈표 2-7〉 군지역의 법정리 및 행정리 자연마을 수(1982년 현재)

단위: 개, 호

구분	합계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
법정리	16,338	1,981	1,167	1,435	2,309	1,548	2,679	2,973	2,115	131
행정리	35,280	4,285	2,142	2,539	4,513	5,082	6,395	5,285	4,878	161
자연마을	67,657	7,046	6,247	5,869	10,450	6,688	9,353	12,241	9,211	552
자연마을당 가구수	29.6	31.6	18.2	25.1	25.0	32.7	39.7	28.0	29.8	85.8

자료: 내무부 지방행정국(1983).

농촌의 과소화가 진행됨에 따라 마을당 가구 수의 감소가 진행되었는데 특히 배후 자연 마을의 가구 수 감소가 심화되었다. <표 2-8>은 사례 조사(성주인 외 2016)에 의한 행정리당 자연마을수와 가구 수를 나타내고 있다. 표에서 도시근교인 경기도 양평군 문호리는 본 마을을 제외한 자연마을당 가구 수가 100호를 넘지만 평야지인 부여군의 마을과 지리적 여건이 불리한 산간지 함양군 마을의 배후 자연마을의 평균 가구 수는 10호 내외인 것을 알 수 있다.

〈표 2-8〉 행정리의 자연마을 현황 사례(2016년 기준)

단위: 개, 호

구분	마을명	총 가구 수	자연마을 수	자연마을당 평균 가구 수 (본 마을 제외)
근교	양평문호4리	545	5	109(100)
	양평정배1리	196	3	65(50)
	화성석포1리	107	1	107(-)
	울주다개리	183	4	46(14)
	울주신화리	136	4	34(17)

〈계속〉

구분	마을명	총 가구 수	자연마을 수	자연마을당 평균 가구 수 (본 마을 제외)
평야	부여추양1리	43	2	22(13)
	부여신암1리	94	7	13(10)
	부안청서리	35	1	35(-)
산간	함양월평리	45	4	12(7)
	함양송전리	95	5	19(8)
	함양식송리	53	1	53(-)

자료: 성주인 외(2016: 102). 사례마을 이장 조사.

### 2.3.2. 농촌의 모습 변화

1970년대의 새마을운동은 농촌 공간의 물리적 특성에 많은 변화를 가져다주었다. 새마을운동의 최하위 단위가 행정리인 만큼 마을과 마을 주변의 농촌 공간의 변화가 컸다. 새마을운동을 통해 초가집이 슬레이트 지붕으로 바뀌고, 마을 내의 가구와 가구를 구획한 수수 울타리가 블록 담장으로 바뀌고, 구불구불한 마을 안길과 공동우물터 등이 정비됨으로써 오랜 세월 동안 유지되어온 한국 농촌 마을의 물리적인 형상과 경관이 전반적으로 바뀌었다. 또한 마을 주변에는 마을로의 진입도로나가 정비되고 마을 주변을 흐르는 하천에 다리가 놓이고 마을에서 농경지를 잇는 농로가 확충되었다.

새마을운동이 마을과 마을 주변의 생활환경 모습을 변화시켰다면 같은 시대에 이루어진 농업생산기반정비는 농경지의 모습을 대폭 바꾸어 놓았다. 논외 경지정리사업이 적극적으로 이루어짐에 따라 오랜 세월이 걸쳐 형성된 한국 고유의 농경지 모습은 크게 변하였다. 작은 필지의 논들이 구불구불한 논두렁으로 구획되어 불규칙하

게 분포하던 농경지는 일정한 규모의 크기를 가진 반듯한 농경지로  
구획되고 농기계가 통행할 수 있을 정도의 농로로 연결됨에 따라 오  
늘날 한국 농촌에서 어디에서나 볼 수 있는 농경지 모습이 형성되었  
다. 하지만 경지정리사업은 물웅덩이, 수로 등 환경적으로 중요하고  
농촌의 어메니티를 증진시켜주는 많은 생태 자원들을 없애는 부정  
적인 결과를 가져왔다.

〈그림 2-7〉 한국의 농촌 모습 비교



자료: 구글([www.google.com/search?source=univ&tbm](http://www.google.com/search?source=univ&tbm)). 검색일: 2020. 6. 21.

1980년대에 농촌에도 자동차 보급이 확대되고 도시로의 인구 유출  
이 계속됨에 따라 농촌의 정주 패턴에 많은 변화가 있었다. 먼저 농촌  
주민의 생활권이 광역화되었다. 농경사회에 농촌주민의 생활권은 5일  
장을 중심으로 형성되었다. 5일장이 커버하는 시장 권역은 보통 도보  
로 1일에 왕복할 수 있는 거리 내로서 일반적으로 8~12km, 산악 지  
형이 많은 강원도의 경우 12~16km로 형성되었다(김성훈 1977). 도  
로망과 교통수단의 발달은 농촌의 인구 감소와 결부되어 정기시장의  
수를 감소시켰으며<sup>11</sup> 자연히 정기시장이 커버하는 공간 범위를 넓게

하였다. 특히 면지역에서 정기시장이 없어진 곳이 많아 자연스레 면 지역에 거주하는 주민들의 생활권역이 확대되었다. 농가의 입장에서 정기시장은 구매뿐만 아니라 자기가 생산한 농산물의 판매도 이루어진 곳이었는데 정기시장의 감소로 인해 농가는 농산물의 판매를 위해서도 인근 도시로 나가야 했다.

5일시장의 쇠퇴와 생활권이 광역화됨에 따라 농촌주민의 일상생활권이었던 면소재지의 중심기능이 약화되었다. 이발소, 미장원, 목욕탕, 양조장, 대장간, 엿집, 얼음과자 제조장 등 보통 5일시장이 서는 면소재지에 존재하였던 소규모 사업체 등이 감소되었다. 면소재지의 기능 저하는 다시 인근 도시에의 의존도를 높이고 이는 결과적으로 농촌 주민의 생활권을 확대하는 순환구조가 반복되었다.

농촌의 생활권이 광역화됨에 따라 1980년대 초에는 농촌정주생활권 개념이 도입되고 이에 기초하여 농촌개발을 추진하고자 하는 움직임도 있었다. 농촌정주생활권은 농촌의 정주 단위를 과거 5일장의 시장권이나 면 단위에서 벗어나 시 또는 군청소재지의 읍 수준(농촌 중심도시라 함)까지 확대하는 것이다.

농촌에서 일상 생활권의 변화는 대도시의 영향력, 인근 중소도시와의 거리, 시·군의 인구 규모 등 다양한 요인에 영향을 받지만 일반 농촌지역에서는 대체적으로 2000년대까지 면소재지의 기능이 축소되는 경향이였다. 하지만 농촌 고령화가 심화되어 농촌주민의 기동력이 저하되는 한편, 지방자치단체가 제공하는 커뮤니티 시설물과

---

11 이용선 외의 연구(2007)에 의하면 1976년 전국에는 952개소의 정기 시장이 있었는데 2006년에는 이것이 562개소로 41%가 줄었다. 시·군당으로는 1976년에는 5.6개였는데 2006년에는 3.7개로 감소하였다. 특이한 것은 동과 읍 지역의 정기시장은 오히려 증가한 반면 면지역의 정기 시장 수는 절반 이하로 감소하였다(이용선 외 2007: 32)

그곳에서 행해지는 각종 프로그램<sup>12</sup>이 읍사무소와 면사무소 소재지에서 행해짐으로서 읍·면소재지의 기능이 어느 정도 유지되는 것으로 나타났다.<sup>13</sup>

### 3. 농촌개발 추진 체계

#### 3.1. 중앙정부 관련 부처

농촌개발 개념이 다차원적이고 포함하는 사업이 많아 농촌개발 정책을 추진하는 중앙부처도 다양하다. 또한 관련되는 중앙부처의 역할은 농촌정책의 지향점 및 포괄하는 범위에 따라 시대별로 변화하였다.

한국의 중앙부처 가운데 정부 정책의 골격을 만들고 국가 예산 편성을 담당하는 경제기획원(현재의 재정경제부)은 매우 중요한 위치

---

12 2019년 전남 나주시 남평읍 복지회관에서 수행된 주민자치프로그램은 난타교실(월), 댄스스포츠(화), 요가교실(수), 오카리나(목), 노래교실(금), 풍물교실(토)로 총 188명이 참여하였다.

13 2018년의 5개 면(경기도 양평군 서종면, 강원도 평창군 미탄면, 충남도 부여군 초촌면, 경남도 함양군 휴천면)의 조사(성주인 외 2018)에 의하면 군청 소재지와 인접한 함양군 휴천면을 제외하고 과거와 비교해서 주민들의 면소재지 방문 빈도가 증가하는 것으로 나타났다. 이는 기초서비스 이용과 일상적인 경제활동, 사회적 친교 활동이 면 단위의 소생활권 내에서 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

를 차지하고 있었다. 한국의 경제 성장으로 인해 정부의 예산이 확충되고 그에 따라 정책 사업이 증가한 1970년대 이후 경제기획원은 국가 발전의 조타수 역할을 수행하였다. 농촌개발에서도 경제기획원은 다른 부처에 비해 매우 중요한 역할을 담당하였다. 경제기획원이 직접 사업을 추진하지는 않지만 모든 부처가 기획한 농촌개발사업은 최종적으로 경제기획원의 예산편성과정에서 조정되고 확정되기 때문이다. 이러한 권한을 활용하여 경제기획원은 각 부처가 농촌개발사업을 기획하는 단계에서부터 많은 영향력을 끼쳐왔다. 시대에 따라 경제기획원의 이름은 바뀌었지만(2019년 현재는 재정경제부) 역할은 현재까지도 크게 변하지 않고 있다.

1980년대 중반 이전까지 농촌개발을 담당하는 중앙 부처로서 내무부(현재의 행정안전부)의 역할이 컸다. 전통적으로 내무부는 지방행정을 지휘 감독하며 지방자치단체의 이해를 중앙정부에 대변하는 중앙부처이다. 농촌개발은 그 사업의 성격상 국가 사무보다는 지방사무의 특징<sup>14</sup>이 많기 때문에 내무부가 농촌개발을 담당하였다. 더구나 지방자치제가 실시되기 전에 내무부는 지방행정기관의 예산편성 및 조직 구성을 감독하는 권한을 가지고 있었기 때문에 농촌개발에 대한 영향력이 높았다. 1970년대의 농촌새마을운동은 내무부의 강력한 지휘와 통제에 의해 전 국가 차원에서 실시되었다. 또한 내무부는 농촌의 물리적인 생활환경정비와 관련된 별도의 자체 사업을 추진하였다. 도로개발, 소하천 정비, 상하수도 개발, 농어촌 주

---

14 지방공공재는 공공재의 특성인 배제성과 비경합성이 서비스가 미치는 범위 내의 주민에게만 한정되는 것을 말한다. 원칙적으로 순수공공재를 공급하는 주체가 중앙정부라면 지방공공재를 공급하는 주체는 지방자치단체이다. 농촌개발 업무는 그 사업의 효과가 특정지역에 한정된다는 의미에서 지방공공재의 성격을 가진다.

거환경정비와 소도읍 개발사업 등이다.

농림부는 농업과 관련하여 농촌개발을 담당하였다. 농림부의 대표적인 농촌개발사업은 경지정리 등의 생산기반정비사업이었다. 생산기반정비사업은 주로 농지와 농업용수로 등의 농업생산기반이 되는 토지를 대상으로 이루어진 사업으로 1970년대 이후 한국의 농업기반을 한 단계 발전시킨 사업이다. 농림부의 외청인 농촌진흥청은 농촌개발의 주요 영역인 역량 개발을 담당하였다. 이는 농촌진흥청의 농촌지도사업을 통해 추진되었다.

건설부는 국가 단위의 사회간접시설의 건설과 도시개발을 주로 담당하는 부처지만 농촌의 중심도시라 할 수 있는 중소도시 및 읍급도시의 개발을 담당하는 측면에서 농촌개발과 관련된다. 이외에도 보건사회부는 농촌지역의 의료 서비스를 제공하는 보건소와 보건지소 및 보건진료소의 개설 및 운영을 담당하며 문교부는 농촌지역의 초·중·고의 설립과 운영을 담당하였다.

1980년대 중반 이후 농촌개발과 관련된 중앙부처의 역할에 변화가 일어나기 시작하였다. 변화의 계기는 1986년에 발표한 농어촌종합대책이었다. 농어촌종합대책은 도·농 간의 발전격차로 인한 농촌의 상대적 빈곤, 소 값 파동에 따른 농가의 부채 증가 등의 문제를 범정부 차원에서 해결하고자 정부의 거의 모든 부처가 참여한 범정부적 농정대책이었다(최양부 2019. 6. 4.)

농어촌종합대책은 새로운 농정의 기본과제로 1) 농외소득 증대와 농어촌주민의 취업기회 확대를 위해 농어촌공업도입정책의 추진, 2) 농수산소득원을 다양화하고 농수산업구조개선촉진을 위한 과감한 농정 전환, 3) 교통, 통신, 상수도, 주거 등 생활환경의 획기적 개선을 통한 농어촌균형개발, 4) 농어가 생활 안정과 복지증진을 위한 의료, 교육 등 지원강화, 5) 농어가의 실효성 있는 부채 및 부담경감

과 이를 위한 농어촌개발특별기금신설, 6) 각종 대책의 효율적 추진을 위한 농수산 및 지방 행정 제도개선 등의 추진을 제시했다(최양부 2019.6.4.).

이 대책에 의해 농림부의 농촌개발 역할이 대폭 증대되었다. 농촌개발을 담당하기 위해 농림부에서는 1986년에 ‘농어촌개발국’을 신설하였다. 농림부의 지시와 감독을 받는 국영기업인 농업진흥공사는 ‘농어촌진흥공사’로 그 명칭을 개편하여 농업생산기반정비사업 외에 농촌의 생활환경정비와 농외소득 관련 사업을 추진하도록 요구받았다. 산림청을 내무부에서 농수산부로 이관하여 임업 외에 산촌개발 업무 등을 하도록 하였다.

농림부의 농촌개발 업무 강화는 기존의 농촌개발을 담당하는 행정자치부(구 내무부)와 일부 업무의 중복 문제를 야기하였다. 행정자치부는 1970년대의 새마을운동 이후 농촌주거환경정비사업을 추진해 왔는데 1986년의 농어촌종합대책 이후 농림부가 농촌생활환경정비사업도 추진할 수 있게 됨에 따라 업무의 중복성이 높아졌다 <표 2-10 참조>. 대표적인 예로 계획에 의해 마을을 종합적으로 정비하고자 하는 문화마을조성사업(농림부)과 패키지 사업(행정자치부)은 사업내용과 사업방식이 비슷함에도 불구하고 두 부처에서 각기 추진하였다. 농어촌주택개발사업은 그 정책 목적이 동일함에도 불구하고 행정자치부와 농림부에서 각각 별도로 추진하였으며, 농촌하수처리사업인 행정자치부의 농어촌마을하수도정비사업과 농림부의 마을하수처리시설사업이 별도로 추진되었다<표 2-9>.

〈표 2-9〉 행정자치부와 농림부의 유사 사업 비교(1995년)

사 업 내 용	행정자치부	농 립 부	비 고
마을 단위 주거환경개선	신농촌 마을 개발사업	문화마을조성사업	마을을 단위로 공공 투자에 의한 기반조성과 용자 에 의한 주택개량이라는 사업방식 유사
주택단위 주거환경개선	주거환경 개선사업	정주생활권개발사업 의 주택개량	융자금에서 차이(행정자치부 1,600만 원, 농림부 2,000만 원)가 날 뿐 정책목적 및 수단 동일
하수처리시설	농어촌마을 하수도정비사업	마을하수처리 시설사업	사업비의 차이가 날 뿐 마을개발사업의 일환으로 추진되는 점에서 유사

자료: 농업기반공사·한국농촌경제연구원(2001).

부처 간의 업무 영역 중복은 1990년대 이후에도 계속되는데 특히 생활환경분야와 마을 단위 사업에서 빈번하게 이루어 졌다. 표에서 보는 바와 같이 농어촌에서 각종 종합개발사업이 농림부, 행정자치부, 산림청, 수산청, 농촌진흥청 등으로 나누어 실시되었다. 여러 부처가 농어촌개발사업을 추진함으로써 농어촌 공간정비에 관한 통일된 비전 제시와 일관된 사업 추진이 어렵고 부처 간의 영역 다툼으로 새로운 수요를 반영한 사업 선정이 어려운 문제점이 나타났다(농어업·농어촌특별대책위원회 2002). 여러 부처 간의 업무 중복은 농림부의 농촌 정책 확대로 점차 농림부 중심으로 재편되었다.

〈표 2-10〉 농촌개발사업의 부처 간 유사 중복 사례(1990년대 중반)

주관 부처	사업명칭	시작 연도	근거법령 및 기타	
행정자치부	농어촌 주거 환경 개선 사업	지붕개량사업	'67	'76년 이후 불량주택개량으로 확대
		불량주택개량사업	'76	농어촌주택개량촉진법('95)
		불량화장실개량사업	'80	'79년부터 지자체별로 추진
		입식부엌개량사업	'91	'83~'90까지 일부 지자체별로 추진
		농어촌빈집정비사업	'97	농어촌주택개량촉진법
		취락구조개선사업	'76	'95년 이후 종합적 마을개발사업으로 확대
		패키지마을조성사업	'95	농어촌주택개량촉진법
	소도읍개발사업	'72	지방소도읍육성지원법('01)	
	오지종합개발사업	'90	오지개발촉진법('88) 1차 10개년 계획('90-'99) 2차 5개년 계획('00-'04)	
	도서종합개발사업	'88	도서개발촉진법('86.12.31) 1차 10개년 계획('88-'97) 2차 10개년 계획('98-'07)	
아름마을가꾸기시범사업	'01	상향식 마을 단위 종합개발사업		
농림부	정주권개발사업	'90	농어촌정비법('94)	
	문화마을조성사업	'91	농어촌정비법	
	녹색농촌체험시범마을	'01	상향식 마을 단위 종합개발사업	
농촌 진흥청	농가주거환경개선사업	'83	농촌진흥법 '97년부터 행자부에서 농촌진흥청으로 이전하여 통합 추진	
	전통테마마을육성사업	'02	농촌진흥법	
산림청	산촌종합개발사업	'95	산림기본법	
해수부	어촌종합개발사업	'95	농어촌정비법	
건교부	개발촉진지구개발계획	'96	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률	

자료: 농어업·농어촌특별대책위원회(2002).

중앙부처의 농촌개발 정책 환경은 2003년도 노무현 정부의 국가균형과 지방분권정책에 의해 커다란 변화를 겪는다. 노무현 정부는 국가적인 정책 목표인 균형개발정책을 실질적으로 작동하기 위한 조치로 국가균형특별회계를 설치하였다. 국가균형특별회계(줄여서 균특회계라 함)는 기존의 행정자치부가 관리하는 지방양여금제원<sup>15</sup>에 바탕을 둔 것으로 중앙정부의 일반회계와는 다른 또 하나의 특별회계이다. 균특회계의 설치는 농촌개발을 둘러싼 지방자치단체와 중앙정부 사이의 예산편성 방식의 대폭적인 변화를 가져왔다. 균특회계는 지금까지 각 부처가 소관 사업에 대해서 지방자치단체의 사업신청을 받아 각 부처별로 예산을 편성하는 방식에서 벗어나 지방자치단체가 균특회계에서 정하는 사업의 범위 내에서 해당 지역에서 수행할 사업을 각 부처를 통하지 않고 곧바로 국가 예산 편성 부처인 기획예산처로 신청하는 것이다. 이 과정에서 국가균형발전위원회가 지역 간 예산 배분 및 부처 간 업무의 조정역할을 담당하였다.

균특회계는 지역혁신사업계정과 지역개발사업계정으로 구분되는데 농촌개발 관련 사업은 지역개발사업계정에 속하는 것으로 이 계정에는 낙후지역 및 농산어촌지역개발, 지역 SOC 확충, 지역의 문화·예술 및 관광자원 등의 개발 및 확충 관련사업, 지역의 고용창출, 향토자원개발을 포함한다. 균특회계는 지방자치단체의 경제 사정에 따라 차등 지원할 수 있도록 하고 사업의 범위 내에서 포괄적 지원

---

15 지방양여금은 「지방양여금법」과 「국세와지방세의조정등에관한법률」을 근거로 주세의 100%, 교통세의 14.2%, 그리고 농어촌특별세액의 23/150에 해당하는 금액으로 구성된다. 2002년 예산 기준으로 양여금의 총 규모는 4조 3,496억 원으로 이 돈은 행정자치부의 관리 아래 행정자치부와 농림부 문화관광부의 소관사업인 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업의 5개 사업 부문 15개 단위사업에 쓰여졌다.

을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 지금까지의 국고 보조금사업의 예산 편성 관행에 비추어 볼 때 지방자치단체의 권한이 대폭 강화된 것이었다. 군특회계의 포괄 지원에 영향 받아 각 부처에서 공모방식의 추진을 확대하였다. 공모방식은 지역의 개발 역량을 증대하고 사업을 받을 준비가 되어 있는 곳에 사업을 실시함으로써 예산의 낭비 요인을 제거하겠다는 의도였다.

노무현 정부의 군특회계에 의한 포괄 지원은 이명박 정부에서 더욱 확대되었다. 이명박 정부는 전국의 163개 시·군을 인구·소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하고 시장·군수 또는 2 이상의 시장·군수가 해당 자치단체의 사업 계획(이를 기초생활권 계획이라 함)을 수립하도록 하였다. 기초생활권 계획은 산업, 문화, 교육, 정주인프라, 복지 등 기초생활과 관련한 모든 분야에 대해서 지자체 자체사업 및 군특회계 보조사업을 대상으로 하였다. 지자체가 수립한 계획이 실시될 수 있도록 하기 위해 포괄지원 방식을 확대하였다. 즉, 기존의 200여 개 기초생활과 관련한 개발사업을 7개 정책군 21개 포괄보조금 사업으로 통합·단순화하여 구체적인 사업계획은 지방자치단체가 수립하고 중앙정부는 지방자치단체별 재원한도(실링)와 7개 정책군, 21개 사업별 전략적 재원배분을 위한 최소한의 가이드라인을 제시하는 것으로 하였다.

군특회계의 신설과 포괄지원의 확대로 지방자치단체의 농촌개발 수요가 증가함에 따라 중앙정부 각 부처는 기존의 각 부처가 추진하였던 국토 정책과 지역개발 정책, 산업진흥 정책과 관련하여 추가로 각종 농촌개발사업을 앞다투어 실시하였다. 하지만 각 부처는 농촌개발사업을 부처의 주 업무 수행과정에서 부수되어 추진되는 틈새 정책 정도로 인식한 측면도 있었다. 예를 들어 지식경제부는 지역산

업활성화 정책, 중소기업진흥 정책 속에서 농촌지역의 산업진흥 업무를 수행하였으며, 행정안전부는 지방자치단체가 추진하는 지역개발정책을 총괄하는 차원에서 농촌개발사업을 추진하였다. 국토부는 국토종합계획 및 국토정비 차원에서 농촌개발사업의 일부를 수행하였으며, 보건복지가족부는 보건복지업무 속에 농촌분야를 포함시켰다. 환경부는 자연보호, 환경보호 차원에서 농촌의 환경보전사업을 추진하였다. 농촌개발의 주무 부처로 위상을 강화하고 있는 농림수산식품부는 농업과 농업인 관점에서 농촌공간정비 및 농어업인의 복지 정책을 수행하였다.

한편 균특회계의 설치로 농촌개발과 관련하여 기획예산처와 국가균형발전특별위원회<sup>16</sup> 역할이 강화되었다. 기획예산처는 원래 국가예산 편성의 주무 부처로서 중앙정부가 추진하는 모든 개발사업에 관여하였다. 하지만 지방양여금 사업처럼 법률에 기초한 세입 규모와 세출 항목이 정해진 경우에는 그 영향력 미치는 범위가 한정될 수밖에 없었다. 지방양여금이 균특회계로 전환되고 이를 담당하는 국가균형발전위원회 조직이 신설됨에 따라 행자부가 가지고 있던 지방양여금 사업의 예산 편성 권한이 기획예산처와 국가균형발전위원회로 대폭 이관되었다.

국가균형발전위원회는 대통령 직속의 위원회 조직으로 기존의 중앙정부 행정조직에 비해 유연하고 중립적인 입장을 가질 수 있는 장점을 살려 균특회계 예산편성과정에서 중앙정부 각 부처와 지방자치단체 간의 업무 조정 권한을 수행하였다.

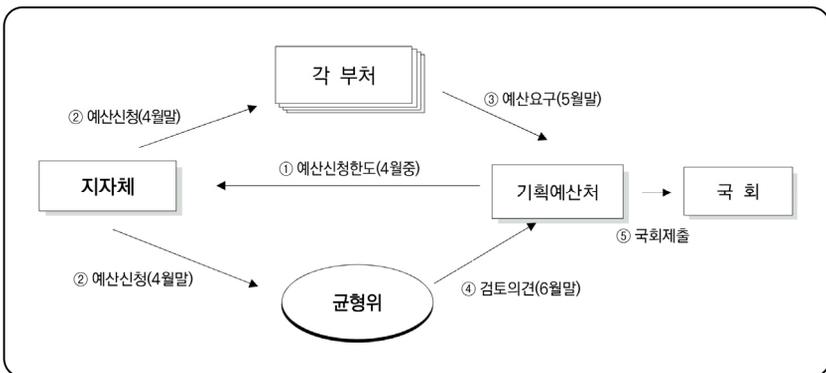
그림은 균특회계의 지역개발계정의 예산편성절차를 보여준다. 먼

---

16 정부가 바뀔에 따라 명칭이 바뀌게 되는데 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 국가균형발전특별위원회가 지역발전특별위원회로 변경되었다가 문재인 정부가 들어서면서 다시 국가균형발전특별위원회로 변경되었다.

저 기획예산처는 시·도별로 총액 배분할 예산 규모를 결정한다. 이 규모내에서 시·도는 본청 및 시·군·구의 예산신청을 종합·조정하여 부처 및 균형위에 예산을 신청한다. 각 부처는 지자체의 신청(안)에 대해 국가정책과의 정합성·중복성을 점검하고 해당 검토의견을 첨부하여 예산을 요구하며, 균형위는 지자체 신청(안)에 대한 검토의견을 예산처에 제출한다. 예산처는 각 주무부처 및 균형위 검토의견을 반영하여 예산을 편성한다. 이러한 예산 편성 방식은 기존의 중앙 부처에서 예산안을 편성하여 기획예산처에 신청한 방식과는 다른 방식으로서 예산편성 과정에서 지자체와 균특위, 그리고 기획예산처의 권한이 강화된 것이다. 특히 지자체가 기획예산처가 결정한 한도 내에서 지역개발사업계정으로 추진할 수 있는 사업을 자체적으로 결정할 수 있었다.

〈그림 2-8〉 균특회계 지역개발사업계정 예산편성절차



자료: 기획예산처(2004). 『國家均衡發展特別會計運用 方案』.

## 3.2. 지방자치단체 추진 체계

### 3.2.1. 행정 체계

중앙정부가 추진하는 농촌개발사업은 지방행정조직을 통해 집행된다. 한국의 지방행정조직은 1995년 지방자치제가 실시되기 전과 후로 크게 달라지지만, 기본적으로 중앙정부의 각 부처의 업무에 대응하는 조직을 통해서 사업을 추진하는 수직적인 행정 구조를 가진다.

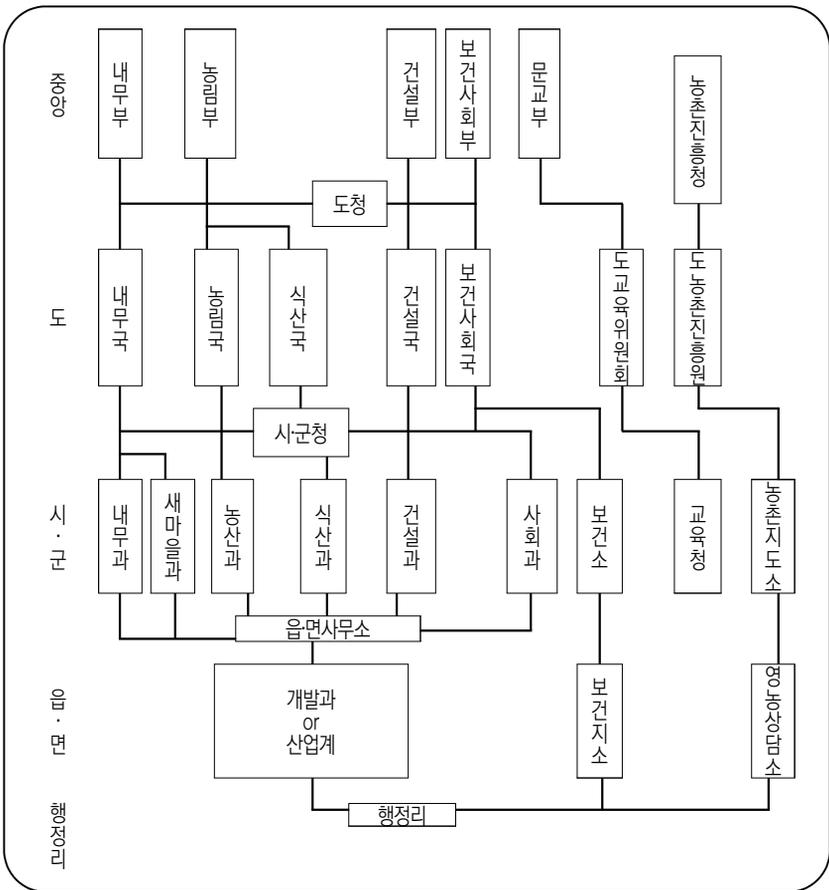
그림은 지방자치제가 실시되기 전의 농촌개발 업무 관련 중앙정부 부처와 지방행정조직의 구조이다. 앞서서도 언급한 바와 같이 중앙정부는 내무부, 농림수산부, 건설부, 보건사회부가 농촌개발업무를 담당하는데 이들 부처의 농촌개발업무는 도의 내무국, 농정국, 식산국, 건설국, 사회국을 통하여 집행되었다.

초·중·고등학교 교육과 관련된 문교부의 농촌개발 업무는 도청 조직과는 별도의 도교육위원회 조직을 통해 추진되고 중앙정부 농촌진흥청의 업무는 도농촌진흥원으로 전달된다. 도 단위의 행정조직의 주 업무는 중앙정부의 업무를 도차원에서 조정하고 다시 시·군 단위에 전달하는 것이다.

농촌개발 업무는 주민의 일상생활과 밀접하게 관련되어 있는 것이 많기 때문에 시·군 단위의 행정조직을 통해 최종적으로 집행된다. 시·군 단위에서도 도 단위와 마찬가지로 중앙부처와 도 단위의 행정조직에 대응하는 조직이 존재한다. 예를 들어 내무부의 지역개발업무는 시·군청의 새마을과에서, 농림부의 업무는 시·군청의 농산과와 산림과, 식산과 등에서, 건설부의 업무는 시·군청의 건설과에서 추진

한다. 보건사회부의 업무 가운데 복지와 관련된 업무는 시·군청의 사회과에서, 위생 및 보건 관련 업무는 시·군청 조직과는 별도의 조직인 보건소에서 집행한다. 농촌진흥청의 업무는 시·군청 조직과는 별도의 조직인 시·군 농촌지도소에서 집행된다. 또한 문교부의 업무는 시·군청 조직과는 별도의 조직인 시·군 교육청을 통해 집행된다.

〈그림 2-9〉 한국의 농촌개발 행정 체계(1980년대)



자료: 저자 작성.

농촌개발사업과 관련된 최종적인 지방행정기관은 읍사무소와 면사무소이다. 읍사무소와 면사무소는 주민들과 직접 접촉하는 최 일선 행정기관으로서 호적, 병사, 사회복지와 관련한 민원 업무가 주이지만 관할 구역 내의 농촌개발사업을 추진하는 과정에서 발생하는 행정의 의견을 주민에게 전달하거나 반대로 주민들의 의견을 수렴하는 역할을 수행한다.

읍·면사무소 내의 행정기구에 포함되지 않으면서 농촌개발과 관련된 업무를 수행하는 조직으로 시·군 농촌지도소의 읍·면 단위 영농상담소와 시·군 보건소의 면 단위 보건지소가 있다. 면이 크거나 산악지형으로 면소재지까지의 거리가 먼 지역은 마을 단위에 보건진료소를 설치한 곳도 있다.

행정 기구가 아니고 사무소도 없지만 농촌 지방행정의 최말단에는 이장이 존재한다.<sup>17</sup> 이장은 관할 행정리 주민을 대표하는 한편 행정의 조력자의 역할을 수행하며 국가로부터 약간의 보수를 받는다. 이장을 통해서 행정리의 민원사항이 읍·면사무소에 전달되고 최종적으로 중앙정부에 보고된다. 역으로 중앙정부의 각종 전달사항은 여러 행정 경로를 거쳐 이장을 통해 최종적으로 주민에게 전달된다. 이러한 업무는 보통 1달에 한 번씩 읍·면사무소에서 개최되는 이장 회의를 통해 이루어진다.

이처럼 한국은 중앙정부의 정책이 수직적인 체계를 통해 주민들에게 빠르게 전달될 수 있는 중앙집권적 행정 체계를 잘 갖추고 있다. 이는 한국이 오랜 세월 동안 중앙집권적 국가 체계를 유지한 산

---

17 제주도의 경우 행정리 단위로 독립된 리사무소를 두고 있다. 이는 제주도의 리가 육지부에 비해 거주인구가 많고 공동방목장, 어촌계 등 마을 단위의 공동 경제활동이 활발하여 행정리 단위에서 처리해야 할 업무가 많기 때문이다.

물이기도 하다.

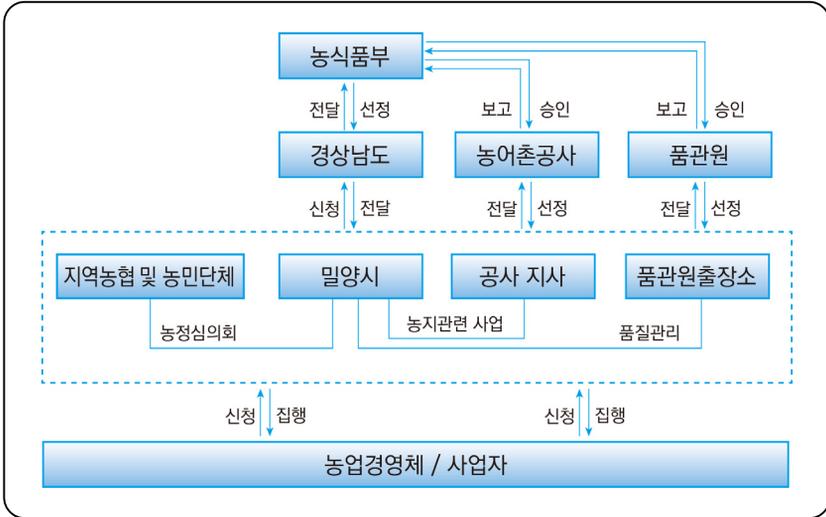
농촌개발과 관련되는 지방행정체계는 1995년 지방자치제 실시 이후 변화가 있었지만 중앙과 지방간의 수직 구조는 크게 변하지 않았다. 지방자치제가 실시되면서 도 농촌진흥원이 도청 행정조직으로 편입되고 시·군의 농촌지도소가 시·군청 행정 조직으로 편입되었으며, 중앙부처의 기능과 명칭이 조정됨에 따라 도나 시·군의 국과 과의 명칭이 바뀌고 업무 영역이 조정되었지만 중앙부처에 대응하는 도 및 시·군 조직의 존재와 수직적인 조직 구조를 통해 농촌개발사업이 집행되는 체계는 크게 변하지 않았다.

### 3.2.2. 관련 기관

중앙정부가 추진하는 농촌개발사업 가운데 일부는 지방행정조직을 통하지 않고 농림부의 직속 기관이나 유관 기관을 통해 집행되는 경우가 있다. 이러한 경향은 농촌개발 업무 영역이 확대되고 전문성을 요하는 사업이 많아짐에 따라 더욱 확대되고 있다.

그림은 경상북도 밀양시의 농림 관련 보조사업 추진 조직의 관계를 나타내는 것이다. 농식품부→경상남도→밀양시로 이어지는 행정체계와는 별도로 농식품부→농어촌공사→농어촌공사 밀양지사로 이어지는 사업체계와 농식품부→국립농산물품질관리원(약칭 품관원)→품관원 밀양지사로 이어지는 사업체계가 존재한다.

〈그림 2-10〉 밀양시 보조사업 추진조직 관계도



자료: 김수석·이규천·김광수(2010: 56).

한국농어촌공사는 국영기업으로 정부 사업을 대행하는 기관이다. 주 업무는 간척, 농업용수개발, 경지정리 등 대규모 농업생산기반정비를 담당하였다. 하지만, 2000년대 이후 농업생산기반이 어느 정도 마무리되고 간척지와 같은 대규모 토목사업이 줄어 농지유동화사업과 농촌관광, 농촌활성화사업, 등 마을만들기사업 등으로 사업 영역을 확장하고 있다.

품관원은 농산물의 품질을 관리하기 위해 설립한 정부 기관으로 우수농식품관리, 원산지관리, GAP 인증, 친환경농산물 인증 등을 담당하고 있다. 최근에는 농가단위의 맞춤형 농정과 각종 직불제의 추진을 위해 농가 등록 업무가 중요해짐에 따라 시·군과의 업무 협조가 증가하고 있다.

농촌개발사업을 지원하거나 직접 담당하는 주요 기관으로 농업협

동조합이 있다. 한국에서 농업협동조합은 농민들이 필요한 자금을 공급하기 위한 금융기관으로 시작하였지만 점차 농업생산에 필요한 자재나 생활용품의 구매, 농산물의 판매 등으로 업무가 확장되었다. 최근에는 지역사회의 커뮤니티 센터로서의 역할이 커지고 있다. 농업협동조합의 회원조합은 읍·면 단위에 설치되어 있으며 농민 개개인의 경제 활동과 가장 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 가장 가까운 곳에서 주민과의 소통이 가능하다. 이러한 장점을 살려 농협의 지역개발 관련 업무가 점차 증가하고 있다. 회원조합은 조합원의 경제활동 지원 외에 돌봄 서비스, 업무 대행 서비스, 문화프로그램 제공 등 다양한 사업을 추진한다.<sup>18</sup>

### 3.3. 중앙정부와 지방자치단체의 관계

한국에서 중앙정부는 다양한 수단을 통해 지방자치단체를 통제한다. 중앙정부의 지방자치단체 통제는 1995년 지방자치제 실시 전과 후로 크게 달라진다. 지방자치제가 실시되기 전에 한국의 지방행정기관의 장은 중앙정부에 의해서 임명되었다. 중앙정부에서 임명되는 관료는 지방행정기관의 모든 사무를 집행하는 권한을 가진다. 중앙정부에서 임명하는 관료는 관할 구역 내에서 추진할 사업을 결정하

---

18 농협은 다양한 형태의 대 농민지원사업을 수행한다. ① 농업인 지도·교육 사업, ② 귀농·귀촌지원사업, ③ 농정자문회의 운영, ④ 농촌관광 및 팜스테이 육성, ⑤ 농촌희망가꾸기운동, ⑥ 여성농업인 육성, ⑦ 다문화가정 지원, ⑧ 외국인 근로자 취업교육 및 사후관리 지원 등이다.

고 예산을 편성하며 인사권을 행사한다. 중앙정부의 지방행정기관 통제는 다양한 수단을 통해 이루어졌지만 가장 중요한 것은 기관장을 임명하는 것이다. 지방자치단체 장을 중앙정부가 임명함으로써 중앙정부는 한국의 모든 지방행정을 통제하였다.

지방자치제가 실시되기 전에는 지방의회가 구성되지 않았기 때문에 지방의회의 기능인 집행부서의 감시와 견제는 상위 지방행정기관이 수행하였다. 예를 들면 시·군에서 수행하는 제반 업무는 상급 지방행정기관인 시·도에서 감사를 통해 견제를 받았다. 상급 지방행정기관의 가장 중요한 기능은 하급 지방행정기관의 예산을 승인하는 것이다. 이러한 시스템의 정점에는 중앙정부의 부처인 내무부가 존재하였다.

1995년 지방자치제가 실시됨으로써 지방자치단체의 의회와 수장은 주민에 의해 선출되었다. 지방의회와 자치단체장은 중앙정부가 아닌 주민에게 선거를 통해 책임을 짐으로써 형식적으로 자치권한을 갖게 되었다. 하지만 실질적으로 중앙정부는 다양한 수단을 통해 지방자치단체를 통제한다.

중앙정부의 지방자치단체 통제 수단은 법률에 기초하여 크게 행정통제와 거부권한 그리고 재정통제 3가지이다. 행정통제는 지방자치단체의 공무원 수 조직구성, 임금수준의 허가와 행정업무 전반에 걸친 조언과 권고를 통해 이루어진다. 거부권한은 지방자치단체 의회가 결정하는 조례 등의 결정이 법률을 위배하거나 공익을 해칠 우려가 있을 때 이를 거부하는 권한이다. 재정통제는 지방자치단체가 추진하는 사업과 관련하여 중앙정부가 행하는 가장 효율적이면서도 강력한 통제 권한이다.

<표 2-11>에서 보는 바와 같이 재정자립도가 시 36.8%, 군 18.7%인 상황에서 지방자치단체는 재원을 지원하는 중앙정부의 통제를

받을 수밖에 없다. 중앙정부는 보조사업의 추진과 지방교부세의 교부를 통해 지방자치단체 재정 전반을 통제할 수 있다. <표 2-11>에서 자치단체 전체 총예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산의 비중을 말하는 자체사업비중은 군 평균 30.4%인 데 반해 자치단체 전체 총예산 중 상급기관으로부터 재원을 지원받아 추진하는 예산의 비중인 보조사업비중은 군이 51.2%에 해당한다. 이는 군 단위에서 추진하는 사업 가운데 51.2%는 상급기관(주로 중앙정부)의 통제를 받는다는 것을 의미한다.

〈표 2-11〉 지방자치단체 재정 지표(2019년)

단위: %

구분	전국	특별시	광역시	도	시	군	구
재정자립도	51.4	80.1	50.7	36.9	36.8	18.7	29.8
자체사업비중	38.0	50.6	41.0	32.6	32.0	30.4	17.2
보조사업비중	44.7	31.0	41.2	56.3	50.2	51.2	63.1

자료: 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>). 2019년 당초예산 총계규모 기준.

# 해외 농촌개발 전략의 한국 적용

## : 지역사회개발사업

### 1. 배경

한국은 1945년에 일본의 식민통치에서 벗어나 1948년에 정부를 수립하고 얼마 되지 않아 1950년부터 1953년까지 한국 전쟁을 겪었다. 1953년 한국 전쟁이 끝나고 1961년 5.16 군사 쿠데타가 일어나고 정국이 안정되기까지 근 10년 동안은 전후 복구 작업이 이루어졌다.

이 시기의 한국은 전형적인 저개발국의 경제 구조를 보여 주었다. 1953년 국민 총생산에서 농림어업이 차지하는 비중은 42.6%였다. 사회간접자본과 서비스 부분이 48.6%였고 제조업은 9.1%에 불과하였다. 취업자 구성도 농림어업이 70%에 달하였으며 총인구 중에서 농가인구가 차지하는 비중은 60% 정도였다.

농가는 국민 경제의 주요 주체였지만 농가의 경제 상황은 매우 어려웠다. 농가 경제의 어려움은 영세한 경지규모와 과잉인구에 기인하였다. <표 3-1>에서 1959년 농가의 42.3%가 0.5ha 미만의 경지 규모를 가지고 있었다. 반면에 전쟁 후의 사회적 안정으로 출산율이 증가하는 가운데 농가인구는 증가하여 1959년에는 농가당 6.23명에

달하였다.<sup>19</sup> 농업 외에 타 산업이 발달하지 못한 상황에서 농촌에는 과잉인구가 존재하였다.

〈표 3-1〉 호당 농가 인구 및 경지 규모(1959년)

호당 농가인구	농가당 경지 규모 비율(%)			
	0.5ha 미만	1ha 미만	2ha 미만	2ha 이상
6.23명	42.3	30.3	20.9	6.5

자료: 농림부. 1965. 농업연감에 의거 작성.

영세한 농업과 인구과잉으로 농가의 경제 상황은 매우 어려웠다. 이 시기의 농촌의 어려움을 알려주는 대표적인 지표가 절량농가 비율이다. 절량농가는 수확 후 수개월이 지나지 않아 식량이 떨어진 농가를 말한다. 일본제국주의시대인 1930년에는 전 농가의 48%가 식량 부족으로 곤란을 받고 있는 것으로 조사되었다(농림부 1958: 284). 해방 이후 이 같은 참상은 많이 완화되었다고는 하나 1957년에 조사한 통계에 의하면 절량농가는 전 농가의 15.4%(34만 호)이고 그 중에서 자력으로 양곡을 구할 길이 없는 농가가 전 농가의 8.7%(19만 3천 호)에 달하였다(농림부 1958: 284).

절량농가의 발생은 가족의 식량마저 자급자족하기 어려운 영세 소농이 많은 데다 산업이 발달하지 않아 정부재정마저 농업 부문에 과도하게 의존할 수밖에 없는 당시의 경제 구조가 크게 작용하였다. “전 농가의 19.1%에 해당하는 0.3ha 미만의 영세농은 1년 농사를 지어 토지수득세, 농지대 상환, 그 밖의 수납곡을 제하고 나면 1월 하순에서 2월 상순 사이에, 전 농가의 23.7%를 차지하는 3~5만 경작

19 농가 가구당 인구는 1961년 6.38명을 정점으로 이후 감소한다.

농가는 3월에서 4월 사이에 절량이 되는 것이 보통으로 식량이 부족에 직면한 농가가 할 수 있는 일은 식량을 얻거나 빚을 내는 수밖에 없다”(농림부 1958: 284).

식량 자급마저 곤란한 농가들은 자연히 부채가 늘어나지 않을 수 없었다. <표 3-2>는 농업은행 농가신용조사 결과에 의한 부채농가 비율이다. 1956~1958년간 부채 농가의 비율은 평균 88.4%였다(농협중앙회 1966). 문제가 심각한 것은 농가에서 높은 이자를 주고 돈을 빌리는 것이었다. 1966년 농협중앙회의 조사에 의하면 1960년까지 월 5% 이상의 고리채 구성비가 연평균 70%를 넘고 있다(농협중앙회 1966).

<표 3-2> 1950년대 말의 농가부채 실태

구분	1956년 10월 말	1958년 9월 말
조사농가(호)	23,262	27,655
부채보유농가비율(%)	86.7	88.3
호당농가부채액(환) 소득대비 비율	39,970	65,252

자료: 농업은행(각 연도). 『농가신용조사』(원자료); 여기서는 농협중앙회(1966)에서 재인용.

농가 경제가 어려웠지만 정부가 농가의 소득 증대를 위해 취할 수 있는 정책은 마땅하지 않았다. 당시 정부는 정책을 추진할 만한 조식이 정비되지 않았고 예산이 뒷받침되지 못하였기 때문이다. 당시의 정부가 할 수 있는 일은 1953년 FAO로부터의 원조자금을 확보하거나 1954년 농가의 입도선매나 부채정리를 위한 자금방출과 1958년에 행한 「농어촌고리채정리법」 제정 등이었다.

이러한 상황에서 1955년 한미합동경제위원회는 한국전쟁 이후 폐해진 농촌개발을 위해 지역사회개발사업을 채택할 것을 건의하였

다. 지역사회개발(community development) 사업은 제2차 세계대전 이후 개발도상국의 농촌개발을 위해서 UN과 ICA(International Cooperation Administration)에서 채택한 농촌개발 모형을 국내에 적용한 사례이다.<sup>20</sup>

1957년에 한미합동경제위원회는 합동실무반을 조직하여 지역사회개발사업의 실시가능성을 조사한 후 사업 준비를 위해 지역사회개발 분과위원회를 설치하였다. 1958년 1월 국무회의 의결로써 지역사회개발계획요령을 채택하였고 1958년 9월 대통령령으로 지역사회개발위원회 규정을 공포하였다. 이 령에는 지역사회개발사업을 “일정한 지역 내의 주민이 생활의 개선과 향상을 위하여 집단적 또는 개별적 계획을 수립하고 실천 수행하는 사회개선사업”으로 정의하고 있다.<sup>21</sup> 이 정의는 지역사회개발을 최종적으로 사회개선이란

---

20 지역사회개발(CD 사업이라고 함)은 1948년 영국이 식민지였던 아프리카 국가들의 독립에 대비하여 지방정부의 역량을 강화하고 경제를 개발하기 위해 경제, 사회, 정책 개발 등 포괄적인 목적을 갖고 추진되었다. CD 사업은 농업은 후진적이고 농민은 게으르고 무지하여 개혁의 대상이라는 시각에 기초하여, 국가가 주도하되 지역주민의 참여를 통해 농업, 보건, 교육, 공공사업, 사회보장 등 농촌사회의 모든 측면을 개선하는 데 그 목적을 두었다. CD 사업은 1950년대 전반에서 1960년대 초에 걸쳐 아프리카, 아시아, 중남미의 60여 개 국가에서 국가 또는 지역 차원의 프로그램으로 추진되었다. 그러나 많은 국가에서 CD 사업은 실패로 돌아가 농민 소득수준과 복지 향상에 도움을 주지 못하였고 오히려 일부 기득권층의 자산축적에만 도움을 주어, 농촌지역의 빈부격차를 심화시키는 결과를 가져왔다고 평가된다. 농민의 자발적이고 적극적인 참여는 계획대로 이루어지지 않았고 오히려 엘리트 위주의 프로그램 추진에 대한 반감만 가중시켰다는 비판이 제기되었다. Holdcroft(1984)는 CD의 실패는 농촌개발에 필요한 프로그램 운영자의 기술적 전문성 및 지방정부 분권화에 대한 중앙부처의 반발을 간과한 것이 주요 원인이라고 정리하고 있다(박영호·정지선·허윤선 2009: 94)

21 이는 1956년 ICA의 지역사회개발지침(The Community Development Guidelines of International Cooperation Administration)에서 다음과 같이 정의

광의의 개념으로 파악하고 주민의 자발적 참여와 활동을 통한 사업이라는 점을 강조하고 있다.

## 2. 사업 추진 체계

이 사업의 실행을 위해 동 대통령령에서는 위원회 조직의 행정체계를 규정하였다. 중앙에는 부흥부에 지역사회개발중앙위원회를 두고 각 도에서 도위원회, 각 군에는 군위원회를 두었다. 지역사회개발중앙위원회는 부흥부 장관을 위원장으로 하고 내무부차관, 문교부차관 부흥부차관, 농림부차관과 보건사회부차관을 위원으로 하였다(권태준·김광웅 1981: 165).

지역사회개발군위원회는 군수를 위원장으로 하고 군의 관계과장, 농사교도장(현재 군농업기술센터소장), 교육감(현재의 시·군교육청장), 협동조합장, 기타의 지역 유지를 위원으로 하였다. 지역사회개발사업이 실시되는 시범 마을에는 각 가구주로 구성되는 지역사회개발계와 그 안에 계발위원회를 두어 마을 주민들은 그들의 공통욕구에

---

하는 지역사회개발 개념을 축약한 것이다. “지역사회주민이 계획과 실천을 위하여 스스로를 조직화하고 그들의 공동된, 또는 개인적인 욕구나 문제를 인식하며, 그들의 욕구를 충족시키고, 그들의 문제를 해결하기 위한 집단적·개별적 계획을 수립하고 지역사회자원을 최대한으로 활용하도록 이러한 계획을 실천해 나가고, 지역사회 외부에 있는 정부나 민간단체로부터 어떤 지원이 필요할 때 이러한 자원을 보충해 주는 사회적 활동 과정이다(최상호 2004: 36).

기반하는 공동사업을 계획하고 실시하였다. 지역사회개발 지방지도원은 중앙에서 파견된 직원이며 한 군에 네 명의 지도원으로 그 중 한 사람의 대표는 군에 주재케하고 나머지 마을지도원은 마을에 각각 주재하여 일선업무를 맡아 활동하는 것으로 하였다(홍동식 1988: 431)

지역사회개발사업 추진을 위한 행정조직체계는 여러 번 바뀌었다. 특히 중앙정부 차원의 추진 체계의 변화가 많았다. 1961년 6월에는 지역사회개발중앙위원회를 폐지하고 대신 건설부 장관 소속하에 지역사회국을 두어 소관업무를 수행하게 하였다. 같은 해 7월에는 정부조직개편에 따라 건설부의 지역사회국이 농림부 산하로 옮겨지게 되어 농림부장관이 지역사회개발과 농촌지도사업의 두 가지 업무를 관장하게 되었다(홍동식 1988: 432). 1962년 「농촌진흥법」이 공포되면서 종래의 지역사회개발사업을 관장하던 농림부 지역사회국은 농사원과 통합·개편되어 농촌진흥청으로 발족하였다. 이로써 지역사회개발사업은 농촌진흥청 지도국 산하의 사회지도과에서 관장하게 되었다.

### 3. 사업 내용

#### 3.1. 시범마을 선정

초기 지역사회개발사업은 우선 시범단계로 시범마을을 선정하고 이들 지역에 한해서만 사업을 실시하였다. 1958년에는 5개군 12개

마을에 실시하였으며 1959년에는 20개 군 121개 마을로 확장되었다. 1960년도에는 141개의 마을이 추가되어 262개 마을에서 추진되었다. 1958년도의 시범마을은 다음과 같은 기준에 의해서 선정되었다.

- ▶ 가급적 교통이 편리한 지역
- ▶ 대부분의 주민이 동질적인 농민으로 구성되어 있는 지역
- ▶ 마을의 경제, 사회, 문화적 개발 여건과 자원이 풍부한 지역

시범마을 선정은 ① 군의 대표 지도원과 면에 배치된 마을지도원 및 해당 면의 면장이 현지조사를 거쳐 시범마을 선정기준에 적합한 시범마을 대상 후보 지역을 선정하여 군에 보고. ② 군지역사회개발 위원장인 군수는 면에서 선정한 후보지역에 대해 관계관과의 검토 과정을 거쳐 군의 시범마을 대상 후보지역으로 결정하고 중앙위원회에 후보 지역을 보고. ③ 지역사회개발중앙위원회는 군이 선정한 시범마을 후보 지역을 현지조사를 거쳐 심사한 후 지역사회개발사업 시범마을로 최종 확정하였다.

### 3.2. 지도원의 선발과 훈련

지역사회개발사업에서 지도원의 자질은 사업의 성패를 좌우할 만큼 중요했다. 지역사회개발 지도원은 대학 교육을 이수한 자 중에서 선발하였다. 선발된 지도원은 농촌주민들의 의욕과 태도에 변화를 일으킬 수 있고 지역의 부존자원을 활용하여 지역개발사업을 추진할 수 있도록 지도력 배양, 주민 조직 방법, 토론법, 영농과 생활기

술 및 토목기술 등 지역사회개발과 관련된 분야에 대한 훈련을 받았다. 지역사회개발 지도원은 중앙위원회가 직접 선발하였으며 수원에 신설된 신생활훈련원과 농촌진흥청 훈련소 등에서 소정의 훈련 과정을 이수한 후 현지에 배치되었다(농림부, 한국농촌경제연구원 편찬 1999).

〈표 3-3〉 연도별 지도원 훈련 상황

연도	1958	1959	1960	1961	1962	1963	계
회	1	1	1	2	6	2	13
인원(명)	24	59	87	314	437	121	1,042

자료: 농촌진흥청(1979)(원자료); 여기서는 농림부, 한국농촌경제연구원 편찬(1999: 2075) 재인용.

### 3.3. 사업의 추진

초장기에는 지역사회개발사업 추진을 위해서 1개 군에 4명의 지도원을 파견하였다. 그 중에서 대표 지도원으로 임명된 1명이 중앙위원회와 군, 그리고 마을지도원 간의 연락을 담당하였다. 나머지 지도원들은 시범마을에 주재하면서 주민을 조직화하고 마을 주민들의 의견을 반영하여 마을 여건에 적합한 개발계획을 수립하고 이를 지원하는 업무를 담당하였다. 마을에 주재하는 마을지도원의 임무는 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 시범마을의 현황조사 및 개발 여건 분석
- ② 시범마을의 지역개발과 관련한 문제의식 도출

- ③ 마을 주민 자력에 의한 마을개발 자조사업 추진
- ④ 외부의 기술과 재정 지원을 필요로 하는 보조사업 추진
- ⑤ 지도자의 육성과 주민의 조직화
- ⑥ 농업협동조합 등 농업생산의 협동화 추진
- ⑦ 마을주민의 생활개선과 건강증진을 위한 보건활동 추진

지역사회개발사업은 자조사업과 보조사업으로 나누어 추진되었다. 자조사업은 외부의 지원 없이 마을 주민들이 마을 개발을 위하여 스스로 문제점을 해결하고자 하는 사업이다. 보조사업은 주민이 계획한 지역사회개발사업 중 자신들의 자본과 노력만으로는 추진하기 어려워 정부나 기타 기관으로부터 재정적, 기술적 지원을 받아 추진하는 사업들이다. 지역사회개발사업이 농촌진흥사업과 통합되기 이전인 1961년까지 지역사회개발 보조사업은 818개 시범마을에 총 1,291건이 추진되었다(한국농촌경제연구원 1999: 2076-2077).

자조사업과 보조사업으로 추진한 사업에 공통적으로 포함된 내용은

- ▶ 농업 및 그 관련 분야(영농기술 향상, 가축 장려 등)
- ▶ 건설사업 분야(도로, 교량, 치수, 제방 등)
- ▶ 사회교육 분야(성인 교육, 농촌문고, 협동조합, 4-H 구락부, 부녀회 설치 또는 강화 등)
- ▶ 보건위생 분야(변소, 우물, 부엌개량 등)
- ▶ 생활개선 분야(미신 타파, 의복 간소화, 절주 등) 이다.

#### 4. 농촌지도사업으로서의 지역사회개발

1962년 4월 농촌진흥청의 발족과 함께 지역사회개발사업이 농림부에서 농촌진흥청으로 이관됨에 따라 지역사회개발사업은 농촌지도사업과 통합되었다. 기존의 지역사회개발사업은 마을에 주재한 마을지도원에 의해서 추진되었지만 1963년부터 전국의 농촌지도소에 배치된 농촌지도사가 시범지역을 분담하여 지역사회개발사업을 추진하는 지역분담 지도체제로 바뀌었다. 농촌진흥청은 1963년부터 마을지도원이 주재하던 1개의 시범마을을 6~7개 마을로 확대하여 전국에 733개의 농촌진흥시범지역을 지정하였다. 농촌진흥시범지역에는 이 지역을 담당한 농촌지도공무원에 의해서 농업기술지도, 생활개선지도, 학습단체지도에 관한 다양하고 전문적인 기술지도가 종합적으로 이루어지게 되었다. 지역사회개발사업이 주민의 사회활동 과정에서 종합농촌개발사업으로 변신한 것이었다. 기존의 지역개발사업은 군지도소에 배치된 지역사회개발 전담지도사의 협조를 얻어 추진하였다.

농촌진흥시범지역 선정 기준은 다음과 같았다.

- ① 과거 1개의 지역사회개발 시범마을을 중심으로 6~10개의 자연마을을 포함하는 지역을 1개의 농촌진흥시범지역으로 함.
- ② 농촌진흥지역에 포함되는 시범마을은 행정리 단위로 함.
- ③ 경제적, 사회적 발전 가능성이 있으며 가용자원이 풍부한 지역으로서 시·군 관내의 중심부에 위치하여 지도에 편리하고 지리적으로 시범효과를 거둘 수 있는 지역을 선정함.

농촌진흥청은 1965년에 농촌진흥지역을 772개의 마을로 확대하였다. 이는 33,100개에 달하는 전국의 마을을 772개 농촌진흥지역으로 재편성한 것이다. 또한 1967년에는 전국 리·동을 대상으로 “마을자조개발 6개년 계획”을 수립하였다. 전국의 농촌지역을 분담하여 지도하고 있던 농촌지도사가 자신들의 담당 마을을 방문하여 마을별 현황과 마을의 보유 자원과 개발 잠재력, 주민의 개발수요 등을 파악하여 마을자조개발 6개년 계획을 수립한 것이다. 이 과정에서 농가별로 농업경영 실태를 조사하여 마을자조개발계획을 수립하는 기초자료로 활용하였다. 마을자조개발 6개년 계획은 전국의 농촌 마을을 대상으로 주민들의 개발수요를 농촌지도사가 직접 조사하여 개발계획에 반영하는 밑으로부터의 개발계획이었다. 이는 지역사회 개발사업이 시범사업을 벗어나 전국적인 마을개발사업으로 발전하는 것을 의미한다. 하지만 이 계획은 추진되지 못하고 1971년부터 시작된 농촌새마을운동의 일환으로 흡수되었다.<sup>22</sup>

새마을운동이 시작됨에 따라 지역사회개발사업에 뿌리를 둔 농촌지도사업은 새마을소득증대자립마을 육성과 새마을소득증대시범마을 조성을 위한 농촌지도사업으로 발전하였다. 1982년 이후 농촌 새마을운동이 실질적으로 완료되고 1985년 농어촌지역종합개발사업이 추진됨에 따라 농촌지도사업은 식량증산을 위주로 하는 기술지도 이외에 농어촌지역종합개발, 지역농업개발 등 보다 상위개념의 농촌지역개발사업으로 확대되었다.<sup>23</sup> 한편 농어촌지역종합개발사업

---

22 이와 같이 전국의 마을 단위에서 마을지도자와 주민 및 농촌지도사가 협의하여 마을자조개발 6개년 계획을 수립한 경험이 있었기 때문에 1970년대의 농촌새마을운동은 전국의 마을 단위에서 마을개발계획을 손쉽게 수립하고 새마을사업을 전국의 마을에서 동시에 추진하는 데 무리가 없었던 것으로 평가된다.

이 3개지역의 실험사업만으로 완료됨에 따라 농촌진흥청은 1989년에 농촌지도종합시범지역을 지역농업개발 지도를 위한 시범지역으로 새롭게 명명하고 군 단위 지역농업개발을 선도하는 시범사업을 추진하였다. 지역농업개발 지도를 위한 시범지역은 1991년도에 227개 지역으로 확대되었으나 1994년도에 125개 지역으로 축소되었고, 1996년도에는 88개소로 축소되었다. 농촌지도사업이 지방자치단체로 이관된 1997년도에는 지역농업개발을 위한 주재지도지역이 48개소로 축소되었다가 1998년도에는 전국 시·군의 농촌지도소에서 주재지도제를 폐지하고 일반지도사업으로 완전 전환되었다. 1958년도에 도입된 지역사회개발사업은 다양한 변화과정을 거쳐 1997년을 마지막으로 40년 만에 실질적으로 종료되었다.

## 5. 평가

지역사회개발사업은 UN에서 개발한 개발도상국의 농촌개발 모델을 한국에 적용한 사례이다. 이 사업은 초기 풍족한 원조자금에 의해 단기간 내에 많은 성과를 올린 것으로 평가된다. 이 사업은 1958년

---

23 1985년부터 종전의 새마을소득증대시범사업을 위한 주재지도사업의 성격은 소득증대 지도에서 벗어나 농어촌지역종합개발사업 지도를 위한 방향으로 전환되고 139개 군지역에 139명의 주재지도사를 배치하여 복합영농시범사업추진, 농어촌지역종합개발의 선도적 추진, 부존자원의 소득화, 주산단지 조성, 주민의 의식개혁, 농민학습단체 조직, 과학영농실천 등을 지도하였다.

시작할 때는 20명의 지도원으로 12개의 시범 마을을 대상으로 하였지만 1962년에는 389명의 지도원과 818개의 마을로 확장하였다. 1962년에는 887명의 지도원과 2,137개 마을로 확장하였으며 그 후 해를 거듭할수록 사업은 점점 발전되어 갔다(권태준·김광웅 1981: 165). 하지만 이 사업의 추진 체계는 빈번하게 변했는데 이는 UN이 개발한 지역사회개발의 이념과 실천적 전략이 우리의 행정체제와 농촌여건에 대한 충분한 고려 없이 도입 이식된 측면을 반영하고 있다. 초기의 지역사회 개발사업은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

- ① 지역사회개발이념에 대한 정책 담당자들의 인식 부족
- ② 관련 부처 간의 협조와 조정 부족
- ③ 말단 조직의 기능 약화
- ④ 우리나라 농촌 현실에 대한 고려 부족
- ⑤ 외부지원에 대한 집착으로 주민들의 의타심 조장

후기에 지역사회개발사업이 농촌지도의 일환으로 이루어짐에 따라 추진 조직의 문제는 많이 해소되었으나 기능이 축소 내지 약화되었다. 농업 이외의 타 관련 분야, 즉 문교, 보건, 건설, 내무 등의 부처와 유기적인 관계가 결여된 채 실시되어 지역사회개발의 포괄성을 많이 잃었다는 문제점이 지적되었다(권태준·김광웅 1981: 165-166)

이러한 문제점에도 불구하고 지역사회개발사업은 한국의 농촌개발 전략이 발전하는 과정에서 적지 않은 역할을 수행하였다. 첫 번째 지역사회개발사업 추진 과정에서 구축한 중앙정부와 지방자치단체 그리고 시범마을로 이어지는 행정추진 체계의 구축과 이를 운용하는 과정에서 겪은 시행착오는 이후의 농촌개발 추진 체계를 구축하는 중요한 경험이 되었다. 지역사회개발중앙위원회와 지역사회개발균위위원회와 시범마을에 설치된 지역사회개발계와 계발위원회는

비록 작동 과정에서는 적지 않은 문제가 노정되었지만 조직을 구성하는 시도와 운영을 통해 적지 않은 학습효과가 있었다고 평가된다. 지역사회개발사업의 추진 체계의 골격은 이후 새마을운동의 추진 조직으로 발전되었다는 사실이 이를 뒷받침해 준다.

두 번째 지역사회개발사업의 추진을 위해 양성한 지도원의 육성과 이들이 현장에 주재하면서 마을 사업을 추진한 경험은 개발도상국의 농촌개발에서 중요한 요소인 인재 개발을 실제 실천한 것으로 그 의의가 높다. 특히 농촌진흥청이 설립되고 지역사회개발요원이 농촌지도공무원으로 흡수됨에 따라 지역사회개발사업의 경험이 농촌개발 전반으로 확대될 수 있었으며 이들 지도사의 역할에 의해 새마을운동, 녹색혁명과 같은 이후에 추진된 농촌개발 전략의 현장 실천이 용이하게 되었다.

세 번째 지역사회개발사업은 1971년부터 시작된 농촌새마을운동의 모델이 되었다. 지역사회개발사업이 추진해 온 사업 내용과 방법에 기초하여 새마을운동의 골격이 짜였다는 측면에서도 지역사회개발사업의 의미는 높다. 특히 지역사회개발사업이 계기가 되어 양성한 농촌지도사들이 새마을운동의 소득증대사업을 기술적으로 뒷받침함으로써 새마을운동의 실천력을 높였다.

마지막으로 UN이 개발한 지역사회개발사업을 적용한 아프리카 아시아 남미 등에서 농민들의 소득수준과 복지 향상에 도움을 주지 못하였고 오히려 일부 기득권들의 이익만 높이고 농촌지역의 빈부 격차를 심화시키는 결과를 가져왔다는 평가에 비추어 보면 한국의 지역사회개발사업은 한국의 농촌개발과정에서 긍정적인 역할을 하였다고 평가된다.

# 농촌 근대화의 전기

## : 농촌 새마을운동

### 제4장

## 1. 배경

1961년에 탄생한 박정희 정부는 1962년부터 5개년 단위의 경제개발5개년계획을 수립하고 수출 주도 공업화 우선의 경제 개발정책을 실시하였다. 농업부문은 정비와 식량자급을 위한 양곡 증산에 최우선 목표를 두었다.

제2차 경제개발5개년계획(1967~1971)이 완료된 시점에 국민총생산 성장률은 계획 목표치를 상회하는 연평균 9.7%에 달하였다. 특히 외국 자본을 원활하게 도입하고 노동생산성이 향상되어 제2차 산업과 제3차 산업의 연평균 성장률은 각각 목표를 초과하는 20.0%, 12.6%를 달성하였다. 하지만 농림수산업 부문은 목표에 훨씬 미달하는 연평균 1.5%의 성장에 그쳤다. 그 결과 산업구조에서 농림수산업이 차지하는 비중은 1967년 37.5%에서 1971년 28.8%로 크게 낮아진 반면에, 광공업의 비중은 15.1%에서 20.9%로, 사회간접자본 및 기타는 47.4%에서 50.3%로 높아졌다.<sup>24</sup>

---

24 농업부문의 낮은 성장은 당시의 최우선 정책 목표인 식량생산이 연이은 이상 기후 등의 영향으로 당초 목표치를 달성하지 못했고 제조업 부문에

공업부문과 농업부문의 성장 격차와 도시와 농촌 간의 생활환경 격차로 이농이 급증하여 1968년 이후에는 농업인구가 감소하기 시작하였다. 공업화 과정에서 농촌인구의 감소는 토지면적당 인구 부양 조건을 개선하는 효과가 있었지만 도시 과밀에 따른 사회적 비용을 증가시키고 농촌에서는 농업노동력의 부족 문제를 가져왔다(농림부, 한국농촌경제연구원 편찬 1999: 2083). 다수의 농민이 도·농의 성장 격차에 대한 불만이 높아 이는 박정희 정권에게 정치적인 부담으로 작용하였다.<sup>25</sup>

공업화 중심의 수출주도 경제성장 전략은 1960년대 말부터 시작된 세계경제의 침체로 위협을 맞게 되었다. 주요 수출 국가들이 보호무역주의를 채택하게 되자 수출을 통한 경제성장을 추구해 온 한국경제는 인플레이션, 국제수지 악화, 경기 불황이라는 3중고를 겪게 되었다(농림부, 한국농촌경제연구원 편찬 1999: 2083).

이러한 정치·경제·사회적인 배경에서 등장하게 된 것이 1971년의

---

서의 값싼 노동력유지를 위해 저곡가정책을 유지했기 때문이다.(한국농촌경제연구원 2019.)

- 25 새마을운동의 배경을 정치적인 측면에서 살펴보는 견해로는 제3공화국의 정치적·사회적 불안과 농촌지역에서의 지지도 저하 등을 들고 있다. 5·16 군사 쿠데타의 연장선상에서 세워진 제3공화국은 정치적 정당성의 측면에서 약점을 가지고 있었으며, 이에 따른 정치적, 사회적 불안이 상존하고 있었다. 따라서 새마을운동은 집권세력의 정치적 정당성 확보수단이기도 했다. 또한 1971년 대선을 앞둔 당시 정부·여당의 정치적 기반을 확보하기 위한 포석의 일환으로 새마을운동을 추진한 측면도 있다. 즉 농가소득의 급속한 하락에 따른 집권세력의 전통적인 정치적 기반 약화 등이 농촌 새마을운동의 정치적 배경이라 하겠다(황연수 2006; 농림부, 한국농촌경제연구원 편찬 1999; 엄석진 2011). 박정희 대통령은 새마을운동을 잘살기 운동이라고 소박하게 정의하면서도 새마을운동이 유신이념의 실천과 한국적 민주주의의 실천 도장이라고 그 성격을 규정하고 있다는 점이 이와 같은 주장들을 뒷받침해 주고 있다(농림부, 한국농촌경제연구원 편찬 1999: 2085).

새마을운동이다. 표면적으로 새마을운동은 1970년 한해 대책을 위한 전국의 지방장관회의에서 당시의 박정희 대통령에 의해 제창되었다. 이날 박 대통령은 다음과 같은 연설을 했다.

“우리 고장에 들어가자면 자동차가 들어올 길도 없어 마을 십 리 밖에서 짐을 나르자면 지게로 져야 하는데 이러한 고장이 발전하겠느냐. 내년에는 우리 힘으로 길을 닦자. 들어오는데 다리를 하나 놓아야 하는데 이것은 우리 힘으로 할 수 없으니 군이나 도에 지원 요청을 해 보자. 나머지는 우리 힘으로 하자. 뒷산에 나무를 심어서..... 우리 마을을 푸른 마을로 만들어 보자..... 그런 계획을 가지고 군을 거치고 도에 올려 도지사 심사를 거쳤을 때, 그 사업이 대단히 좋고..... 국가가 점차 이걸 도와주었으면 좋겠다..... 도지사는 몇천만 원을 그런 사업에 쓸 수 있도록 하되, 그 대신 심사를 철저히 해가지고 가장 의욕적이고 가장 효과가 큰 좋은 것 몇 개만 골라서 지원 육성하고.... 일 년 후 다시 심사를 해서 그 중에서 가장 성공적으로 잘한 마을에는 도지사가 상금을 한 백만 원씩 주는 방법도 좋겠다. 그러면 그 마을은 그 돈을 가지고 또 다른 사업을 해 나가도록 해서 이런 마을을 점차 늘려 나가는 운동을 우리가 앞으로 추진해 볼 필요가 있지 않느냐 생각합니다. 그 운동을 ‘새마을가꾸기운동’이라고 해도 좋을 것입니다”(새마을운동 1976).

## 2. 새마을운동의 전개

### 2.1. 새마을가꾸기사업

초기의 새마을운동은 1970년 10월부터 농한기를 이용하여 정부에서 지원한 시멘트와 철근을 전국 33,000여 자연 마을에 공급하는 마을 내의 기초환경개선사업으로 시작하였다. 이 시초사업의 공식 명칭은 ‘새마을가꾸기사업’이라고 하였다(권태준·김광웅 1981: 175). 1970년 겨울부터 1971년에 걸쳐 실시된 ‘새마을가꾸기사업’은 주로 마을 내부의 생활환경을 정비하는 것에 중점이 두어졌다. 예를 들어 마을 안의 하수구를 개수하거나 공동빨래터를 만들거나, 마을 안길을 넓히거나 하는 등의 주민의 일상생활과 관련 있는 마을 내부의 물리적 시설물을 정비하는 것이었다. 이런 사업들은 주민들의 노동력과 약간의 자재 지원만 있으면 수행될 수 있는 성질의 것들이었기 때문에 이 당시의 새마을운동에 대한 외부 지원은 주로 시멘트와 철근 등의 자재에 국한하였고, 사업추진의 기본 동인은 주민의 노력동원이었다.

이 당시 각 마을이 실천한 구체적인 사업 선정은 마을 숙원사업을 우선 지원한다는 방침을 취하기는 하였지만, 이 무렵에는 마을 내부에 아직 주민조직이 구성되어 있지 못했기 때문에 주민 참여에 의한 마을 특성을 반영한 주민 숙원사업이 선정되는 경우는 많지 않았다. 오히려 내무부가 주관이 되어서 실시한 전국 읍·면장의 「새마을가꾸기 교육」 과정을 통해서 지시된 사업들이 거의 모든 마을에서 실

시되는 것이 일반적이었다(권태준·김광웅 1981: 178).

이 당시에는 마을에 새마을운동을 추진할 주민조직이 미처 구성되지 못했기 때문에 1970~1971년 초기의 「새마을가꾸기사업」의 추진주체는 기존의 행정리·동 조직이 담당하였다. 주민의 자조는 주로 노동력이었고 토지를 현물로 제공한 사례는 많지 않았다. 그 당시 전국 새마을 사업의 총사업비(122억 원) 중 주민부담은 그 66%인 81억 원 정도이고 외부지원이 나머지 34%인 41억 원 정도였다(내무부 1974; 권태준·김광웅 1981: 177).

## 2.2. 새마을운동의 정립

초기 1년의 새마을가꾸기사업 경험을 바탕으로 1972년에는 발전된 형태의 새마을운동이 추진되었다. 주목할 만한 사실은 마을의 선정이었다. 1971년에는 전국의 모든 마을을 대상으로 하였지만 1972년에는 1971년의 사업추진실적에 따라 전체 마을의 약 반수에 해당하는 16,600여 마을에 대해서만 선별적으로 지원하였다. 이는 1971년의 새마을사업을 제대로 수행하지 못한 반수의 마을에 대해 1972년에 또 지원을 하는 것은 사업 실행 및 효과면에서 바람직하지 못했고, 한편으로 주민 스스로의 노력이 중요하다는 새마을운동의 자조이념을 주민들에게 주지시키기 위한 조치였다. 선별 지원의 기준은 ① 지도자의 유무 ② 주민협동체제의 유무, ③ 자체자금조성 실적 등으로 설정함으로써 자조의 이념을 경제적 자원동원뿐만 아니라 사회

조직 면에서도 자극하고자 하였다(권태준·김광웅 1981: 178).

1972년의 새마을운동은 1971년의 마을환경개선사업 외에도 일부 마을은 정미소, 구판장, 창고 등의 영농 기반시설 등을 설치하였다. 또한 1972년 새마을운동의 정부 지원은 1971년과 같이 시멘트와 철근 등의 건설자재였지만, 어떤 사업을 할 것인가를 결정하는 데 마을 주민의 의견을 반영하려는 노력과 절차를 강조하였다. 1972년은 적어도 선별된 마을에 대해서는 실험사업(pilot project)의 단계를 벗어나 새마을운동의 지속적인 발전체제와 기대감을 갖게끔 한 해였다고 할 수 있다(권태준·김광웅 1981: 179).

1972년에는 정부의 행정 조직과 정책 추진 절차에 새마을운동이 추진될 수 있는 장치를 도입하기 시작했다. 중앙정부 관련 부처의 차관급으로 구성된 「새마을운동중앙협의회」를 구성하고 「새마을지도자연수원」을 개설하여 새마을운동을 추진하는 주민 조직의 지도능력을 배양하려고 하였다. 이러한 조치들을 통해 주민들에게 새마을운동에의 지속적인 참여와 기대감을 갖도록 하였다.

1973년에 이르러 새마을운동은 그 사업구조와 추진체제 양면에서 전국적인 체계화가 이루어졌다. 1971년과 1972년의 경험을 바탕으로 개발대상 마을을 전국의 34,665개 마을로 확대하되 마을의 발전수준에 따라 기초마을(underdeveloped village), 자조마을(developing village), 자립마을(developed village)로 나누어서 마을별로 개발사업을 달리 하게끔 하였다. 마을의 유형에 따라 사업 대상도 <표 4-1>과 같이 달리 추진되었다. 기초마을이 생활환경정비 위주의 사업에 중점을 둔 반면 자립마을은 소득증대를 위한 사업들이 추진되었다.

〈표 4-1〉 마을 수준별 중점 개발사업

단위: 개, %

구분	1973년	1975년	마을 특징 사업내용	추진방식
기초마을	18,415 (53%)	6,665 (20%)	구태의연한 생활환경과 생산양식	생활환경정비위주의 기본사업. 주민의 노동력 동원
자조마을	13,943 (40%)	21,000 (60%)	주민들의 태도와 의식면에서 자조적 개발 소지	기본사업과 전기, 보건, 급수 시설 등 설치. 노임지급
자립마을	2,307 (7%)	7,000 (20%)	기초환경정비가 끝나고 소득 향상을 위한 기술 개발 시작	영농방법 및 구조 개선. 조림, 공산물 개발
계	34,665	34,665		

자료: 내무부(1973).

이와 같은 과정을 통해서 새마을운동은 ① 생활환경개선 ② 생산 기반시설 ③ 소득증대사업의 순서로 우선순위가 확립되었다.

1974년부터 새마을운동을 통해 새마을공장의 유치, 농한기 부업의 장려를 통한 농외소득 증대와 구판장, 공동창고, 연쇄상점 등의 설치를 통한 농촌유통구조 개선사업 등이 추진되었다. 또한 1974년부터 전국의 마을을 입지특성에 따라 평야마을, 산간마을, 중산간마을, 어촌마을, 도시근교마을 등으로 분류해서 지역의 특수성에 따라 개발사업을 달리 추진할 수 있게 하였다.

1975년에 이르러 새마을운동은 식량 증산에 역점을 두게 되는데 이는 1974년 이후 세계적으로 심각해진 식량자원의 결핍 상태를 자주적으로 극복하려는 정책의 반영이었다. 1975년 기후조건도 좋아 역사상 유례 없을 정도로 전국적으로 3,300만 석의 쌀이 수확되었다. 식량 증산이 가능한 것은 1960년대 이후 꾸준히 정비된 농업생산기반<sup>26</sup>과 새마을운동 초기부터 보급된 영농기술, 통일벼로 대표되는

26 한국 정부는 1970년 「농촌근대화촉진법」을 공포하고 외자 도입 확대를 통해 대단위 농업생산기반정비사업을 추진하였다. 1965~1970년 사이

다수확품종의 보급 덕분이었다. 식량증산 등에 힘입어 1975년은 농가소득이 도시근로자 소득을 앞지르기 시작하였다.

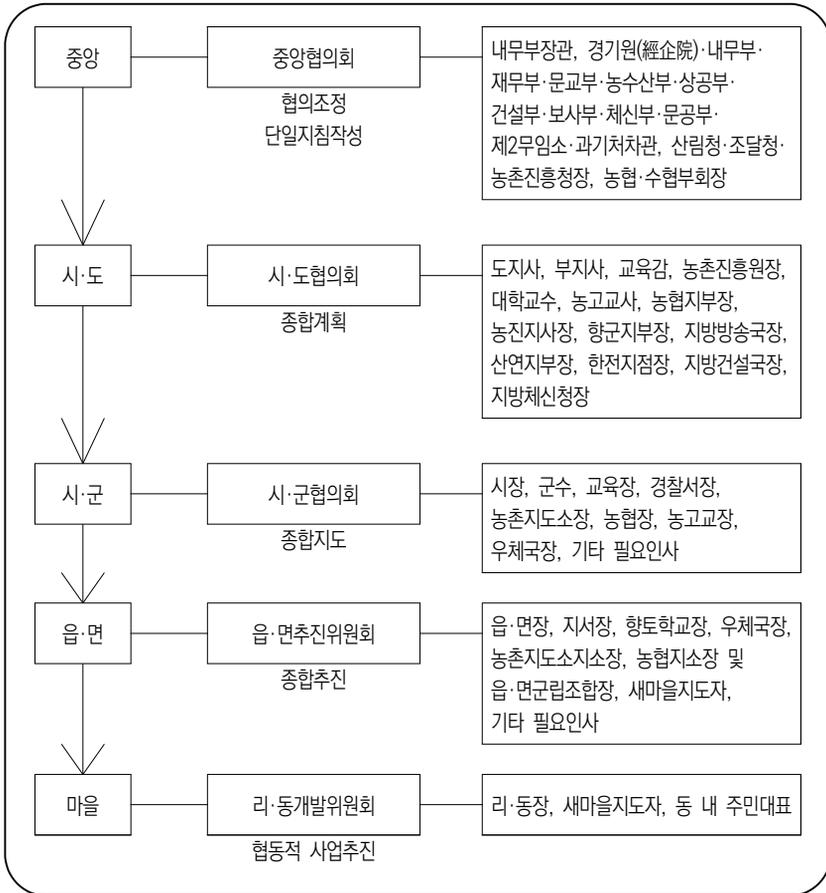
### 2.3. 새마을운동 지원 조직

새마을운동을 지원하기 위하여 1972년 3월 정부는 중앙정부 차원에서 범부처적인 새마을운동중앙협의회를 구성하였으며 시·도와 시·군에 새마을협의회를 구성하고 읍·면에는 읍·면새마을추진위원회를 구성하였다<그림 4-1>. 새마을운동중앙협의회는 부처 간의 의견을 협의하고 조정하는 기능을 주로 담당하였으며 이와 같은 과정을 거쳐 새마을운동 추진에 관한 정부의 단일 지침을 마련하여 지방자치단체에 시달하였다. 시·도새마을운동협의회는 도지사를 위원장으로 하며 부지사와 교육감, 농촌진흥원장, 도내 관련 단체장, 대학 교수 등으로 구성하였다. 이 협의회는 시·군이 작성한 새마을운동추진계획을 도의 계획으로 종합하는 기능을 담당하였다. 시·군과 읍·면에도 이와 유사한 조직이 구성되어 중앙으로부터 읍·면에 이르기까지 일사불란하게 농촌새마을운동을 추진하고 지원하는 체제를 구축하였다(권태준·김광웅 1981).

---

8,000만 달러 정도였던 농업개발 차관은 1971~1975년 사이 3억 달러 이상으로 늘었다. 그 결과 1960년대 45% 수준이던 수리안전담률이 1970년대 중반 이후 60%를 상회하게 되었다(황병주 외 2014: 32)

<그림 4-1> 새마을운동 추진 체계



자료: 내무부(1974).

한편 당시의 농촌 마을 단위에는 <표 4-2>와 같은 다양한 자생적 비자생적 조직이 존재하였는데 새마을운동은 이를 활용하였다.

〈표 4-2〉 새마을운동 당시 주민조직

구분		명칭	설립근거
비자생적 조직	법정조직	농협 산림계 수리계 농지위원회 저축계 향토예비군 소대	농협협동조합법 산림법 수리조합법 농지개혁법 국민저축법 향토예비군법
	행정조직	식량증산위원회 잘 사는 마을조성회 방법대 부업계 농지조합위원회 재향군인회	정부 지시 정부 지시 정부 지시 정부 지시 정부 지시 재향군인회 계통
자생적 조직	조장적 자생조직	4-H 클럽 농사개량구락부 생활개선구락부 흥농계 청년회 부녀회	농촌지도소 지도 조직
	순수자생조직	호상계 동갑계 친목계 훈계 대동계 식리계 위친계 두레, 품앗이	자생 조직

자료: 권태준·김광웅(1981: 228).

예를 들면 산림계, 흥농계, 4-H 클럽 등의 자생조직들로 하여금 「새마을운동」에의 주민 참여 수단이 되게끔 하고, 마을 단위 부녀회 등의 사업들을 「새마을운동」 사업과 연관시키게끔 한 것 등이 그것이다. 특히 농협과 같은 공식적인 공공기관에 대해서는 농촌 마을에

대한 본래의 사업들은 「새마을운동」의 사업구조에 맞추어서 조정하도록 하여 「새마을운동」 사업과 충돌 내지 중복을 피하게끔 하였다. 사업 조정은 공공기관만이 아니라 중앙정부의 각 부처 및 지방자치단체에 대해서 시행하였다(권태준·김광웅 1981: 229).

## 2.4. 새마을지도자의 육성

변화를 가져오는 촉진자로서 지도자는 지역개발에서 매우 중요한 요소가 된다. 새마을운동에서는 새마을지도자가 이와 같은 변화의 촉진자 역할을 담당했다. 정부는 1971년 새마을가꾸기사업을 평가·분석한 결과 유능한 지도자가 있는 마을은 단합과 협조가 잘 되어 사업이 성공하였지만, 그렇지 않은 마을에서는 분열과 비협조로 사업이 제대로 성과를 거두지 못하였던 사실을 발견하였다. 그리하여 새마을운동의 성공은 유능한 지도자의 발굴·확보에 달려 있다고 판단하였다(황인정 1980: 114).

1973년에는 전국 34,665개 마을에 기존의 이장과는 별도로 새마을지도자를 발굴하였다. 새마을지도자는 다양한 방법으로 선출되었다.<sup>27</sup> 새마을지도자가 선발됨에 따라서 마을에는 두 사람의 지도자

---

27 황인정(1980)이 36개 마을에 대해서 1970~1979년 사이 10년 동안 활동한 새마을 지도자 88명을 조사한 결과에 의하면 주민 전체의 선거에 의해서 새마을 지도자로 선출된 사람이 35%이고 다음이 마을 주민의 권고에 의해서 16%, 개발위원회에서 선출된 사람이 13%, 군이나 면에서 지명된 사람이 5%, 스스로 자원하여 지도자가 된 사람이 3%였다.

가 있게 되었다. 마을의 일반 업무를 담당하는 이장과 새마을운동 업무를 담당하는 새마을지도자가 이들이다. 이장은 마을의 일반 업무를 담당하는 대가로 약간의 보수를 받지만 새마을지도자는 아무런 대가 없이 새마을운동을 추진하는 헌신적인 지도자로 봉사하도록 요구받았다. 진정한 마을의 지도자는 주민들로부터 대가 없이 주민들을 위하여 봉사할 때 주민들로부터 존경을 받게 된다는 논리에 근거한 것이다.

새마을지도자는 마을의 새마을운동 추진에 관한 제반 업무를 담당하였다. 새마을운동과 관련한 마을의 사업계획을 수립하고 행정과 협의하여 필요한 예산을 확보하며, 사업에 필요한 주민의 노동력과 토지를 확보하고, 이 과정에서 이해가 다른 주민 간의 갈등을 조정하고 해소하는 일을 맡았다. 또한 마을을 대표해서 정부와의 창구 역할을 수행하였으며, 면이나 군의 새마을지도자 협의회 참석을 하는 등 매우 많은 일을 하였다.

정부는 이와 같이 무보수로 봉사하는 새마을지도자의 정치적·사회적 위상을 높이고 이들의 사기를 북돋우기 위하여 대통령이 직접 주관하는 경제동향 보고회의에 우수 새마을지도자를 선발·초청하여 성공사례를 발표하도록 하고 훈장을 수여하며 격려하였다. 뿐만 아니라 새마을지도자 연수원에 입교시켜 지도자로서의 소양을 수련하도록 하였다(정기환 외 2014).

농촌새마을운동을 추진함에 있어서 변화의 촉진자는 마을의 새마을지도자만이 아니었다. 정부는 농촌새마을운동이 본격적으로 추진될 수 있도록 마을별로 담당공무원제도를 실시하였다. 이들 마을담당 공무원들은 새마을운동에 관한 정부의 지침을 마을에 전달하고 주민들과 같이 새마을사업계획을 수립하고 추진하였으며 동시에 새마을운동 추진 과정에서 발생하는 애로 사항이나 지원 요구 사항을

파악하여 읍·면장이나 군수에게 보고하고 이를 해결하는 역할을 담당하였다. 농촌새마을운동을 추진하는 과정에서 마을의 변화를 가져오게 하는 촉진자는 마을 내의 새마을지도자와 마을 밖의 마을담당 공무원이었다고 할 수 있다(정기환 외 2014).

## 2.5. 새마을 교육

농촌새마을운동을 성공적으로 추진하기 위해서는 주민에게 근면, 자조, 협동이라는 이른바 새마을 정신을 함양케하고 소득증대를 위한 농업기술을 습득하는 것이 중요하였다. 이를 위해 정부는 새마을 지도자와 관련자에게 새마을교육을 실시하였다.

새마을교육은 1972년 7월부터 경기도 고양군에 위치한 농협대학 부설 교육기관인 독농가연수원에 새마을지도자를 입교시키면서 시작되었다. 1973년 4월부터는 수원에 있는 농민회관에 새마을지도자 연수원을 개설하고 본격적으로 새마을교육을 시작하였다. 1974년부터는 각 도와 단체의 교육기관에서도 해당 지역의 새마을 지도자와 농민, 학생, 주부, 공무원 등을 대상으로 새마을교육을 실시하였다.

새마을교육은 다음과 같은 몇 가지의 특징을 지니고 있다. 첫째, 새마을교육의 훈련 대상이 농민과 새마을지도자, 부녀자, 학생 그리고 공직자 등으로 다양하게 구성되어 있다는 점이다. 특히 정부의 고위공무원이 농민과 새마을지도자와 함께 숙식하며 훈련받는 새마을교육 방식은 매우 독특했다. 정부의 고위 관료들이 농어민과 함께

교육을 받음으로써 농어민들의 어려움과 요구를 듣고 농민과 농촌의 실정을 소상히 파악하여 농업과 농촌을 위한 정책수립에 도움이 될 수 있었다. 한편, 농민과 새마을지도자들은 정부의 고위 정책 결정자들과 함께 합숙교육을 받으면서 정부의 입장과 정책의 방향을 이해할 수 있게 되어 정부의 정책 수용이 한결 용이해졌다. 따라서 새마을교육은 정부와 주민 간의 이해의 폭을 넓히고 서로 협조하는 통로 역할을 할 수 있었다(정기환 외 2014).

### 3. 성과

#### 3.1. 총사업비

정부의 발표에 의하면 1971년부터 1982년까지 새마을운동에 총 5조 2,583억 원이 투자되었다(내무부 1983). 이 중에서 정부가 51%에 해당하는 2조 7,987억 원을 투자하고 주민들이 49%에 해당하는 2조 4,596억 원을 투자하였다. 개발도상국의 농촌개발은 그 재원을 정부나 외부의 원조 자원에 의존하는 것이 보통이지만 농촌새마을운동은 총 투자액의 49%를 주민이 부담하였으며 이와 같은 대규모 투자가 전국에서 동시에 추진된 점에서 매우 독특한 농촌개발 사례라 할 수 있다.

새마을운동에 투자된 자원 중 4.0%에 해당하는 2,176억 원이 도

시·공장새마을운동에 투자되었다. 따라서 1982년까지 새마을운동은 총 투자액의 96.0%가 농촌에 투자되었다고 할 수 있다. 가장 비중이 큰 분야는 소득증대분야로서 총 투자액의 44.0%를 차지하였으며 복지환경분야에 29.0%, 생산기반분야에 21.0%가 투자되었다. 정신계발분야에는 총 투자액의 4.0%가 투자되었다(내무부 1983). 하지만 정부가 발표하는 새마을운동의 성과에는 정부가 일반적으로 추진한 사업도 포함된다. 이에 대해서는 이하에서 자세히 밝힌다.

### 3.2. 생활환경개선

새마을운동은 마을 단위 환경개선사업으로 출발한 만큼 주민의 생활환경 개선에 크게 기여하였다<표 4-3>. 새마을운동으로 추진한 대표적인 사업이 도로개선이다. 새마을운동이 시작되기 전의 1968년에 시행한 한 조사에 의하면(Park 1998), 조사 대상 32,485개의 마을 중 30.8%의 마을은 트럭이 마을에 진입할 수 없었으며 8.6%의 마을은 트럭이 진입할 수 있지만 돌아 나올 수는 없는 상태였다. 결과적으로 약 40%의 농촌 마을은 트럭 통행이 불편한 상태였다. 한편 마을 내부 도로는 자동차는 불구하고 리어카도 통행할 수 없는 경우가 많았다. 이러한 사정을 반영하여 새마을운동 초기에 주민의 개발수요가 높은 사업이 마을 내 도로와 마을진입도로의 개선이었다. 표에서 보는 바와 같이 1971~1978년간의 새마을운동을 통해 마을당 약 2,602m의 마을내부도로와 진입로가 개선되었다.

한국의 농촌 마을은 보통 배산임수(산을 뒤로하고 가까이 물에 얻을 수 있는 곳)에 위치하여 외부에서 마을에 진입하기 위해서는 소하천을 건너야 하는 경우가 많았다. 큰 하천의 다리는 보통 정부가 건설하였지만 소하천에 놓이는 소규모의 다리는 목재나 돌을 이용하여 마을 주민이 건설하거나 아니면 다리가 없는 경우가 많았다. 이런 다리에는 자동차 통행이 불가능하였다. 큰 비가 올 경우 하천을 건널 수 없어 학교를 가지 못하는 초등학생 수도 적지 않았다. 소규모 교량 건설은 도로에 이어 주민들의 개발 수요가 매우 높았다. 표에서 보는 바와 같이 1971~1978년간의 새마을운동 기간을 통해 전국적으로 68,797개소, 마을당 2.1개소의 소규모 교량이 건설되었다.

마을 주변의 소규모 하천은 농업용수를 공급할 뿐만 아니라 마을 주민에게 생활용수를 제공하며 경우에 따라서는 어린이들의 물놀이 공간이 되는 매우 중요한 자원이었다. 한국의 기후적인 특성으로 홍수기에 하천이 범람 또는 유실되거나 토사가 퇴적되며 가뭄이 들 경우 하천이 메마르는 경우가 적지 않았다. 새마을운동을 통해 소하천 정비 및 소규모 보 건설이 이루어졌다. <표 4-3>에서 보는 바와 같이 1971~1978년 새마을운동 기간 전국적으로 7,839km의 하천 제방이 정비되고 24,140개소의 소규모 보가 건설되었다. 이 외에도 새마을운동 기간 표에서 보는 바와 같이 공동우물과 공동빨래터 등이 정비되었다.

새마을운동 기간 동안 전국적으로 20,629개의 마을회관이 건설되었다. 이는 전체 농촌 마을의 63%에 해당하는 것이다. 새마을회관으로 불리우는 마을회관은 새마을운동 추진을 위해 매우 중요한 역할을 수행하였다. 새마을회관에서 마을 주민이 모여 새마을운동의 추진 방향 및 방법을 논의하는 한편 정부의 각종 지시 등이 새마을지도자나 마을 이장을 통해 주민들에게 전달되었다.

새마을운동을 통해 조림사업이 활발하게 추진되었다. 치산녹화라는 구호 아래 매년 식목일에 전국 모든 마을에서 마을 주민이 모여 정부에서 보급한 묘목을 마을 주변의 산에 식재하였다. 새마을운동을 통한 조림사업으로 한국은 산림녹화에 성공한 대표적인 나라로 국제 사회에서 평가받고 있다.

새마을운동을 통해 농촌의 주거수준이 개선되었다. 새마을운동의 대표적인 사업으로 초가지붕개량을 들 수 있다. 초가지붕은 한국의 전통적인 지붕 양식으로 보온성이 높은 장점이 있지만 매년 벚짚으로 새로 지붕을 이어야 하는 번거로움이 있었다. 1971~1978년간의 새마을운동 기간을 통해 전국적으로 2,251천 동의 지붕개량이 이루어 졌다.

새마을운동 기간에 농촌의 전기보급이 적극적으로 추진되었다. 새마을운동이 시작되기 전에는 농촌 주택의 27%에만 전기가 보급되었다. 1971~1978년 새마을운동 기간 전국적으로 1,204천 호의 농가에 전기가 공급되었다. 그 결과 1978년에 전체 농가 중 97.8%에 전기가 공급되었다.

〈표 4-3〉 새마을운동 생활환경 개선 실적

구분		단위	1971~1978 실적	비고
마을 단위	마을안길	km	42,220	1,280m/마을
	마을진입로	km	43,631	1,322m/마을
	소교량	개소	68,797	2.1개소/마을
	하천제방	km	7,839	238m
	보건설	개소	24,140	0.7개소
	공동우물	개소	115,376	3.5개소/마을
	공동발래터	개소	61,591	1.9개소/마을
	마을회관	동	20,629	전체마을 63%
	취락구조개선	마을	1,137	
	마을조림	ha	502,787	
주거단위	지붕개량	천동	2,251	
	전기공급	천호	1,204	
	주택개량	동	52,936	

자료: 내무부(1974~1978).

### 3.3. 농림분야 새마을사업

초기의 새마을사업은 마을환경개선사업으로 출발하였지만 1973년부터 새마을운동의 전국적인 추진 체계가 확립됨에 따라 새마을사업은 기존의 농수산부와 농촌진흥청, 산림청, 농협 등이 추진해 오던 대부분의 농업생산기반조성사업과 소득증대사업, 복지후생사업, 교육훈련사업을 포함하였다. 새마을운동이 고유의 사업을 추진하였다기보다는 기존에 추진한 농업 및 농촌개발사업을 새마을운동

추진방식으로 실천하였다고 할 수 있다.<sup>28</sup>

농수산부가 추진해 온 생산기반사업 중에서 용수개발사업 등 생산기반정비와 생산시설, 유통시설, 농업기계화사업이 농촌새마을사업의 일환으로 추진되었다. 1971년부터 1982년까지 소류지 13,463개소, 보 33,324개소가 새마을사업으로 조성되었다. 1982년까지 유통구조개선사업으로 농협창고 12,000개소를 건립하고 유통에 필요한 차량 15,000대를 공급하였다.

새마을운동 과정에 농수산부는 소득증대사업으로 농한기 작물재배, 경제작물, 과수, 호프, 양송이, 참깨, 땅콩, 잡업, 축산 등 소득작목의 입식, 생산협동사업, 농토배양사업 등을 추진하였다. 주요 사업실적으로 1982년까지 1,616단지에 소득작목 입식을 지원하였으며 1,622개소의 새마을기계화영농단 조성, 1,088ha의 초지조성, 421개소의 새마을소득증대종합개발사업지구 조성, 4,100호의 영세농자립시범사업 등을 추진하였다.

특히 농수산부가 추진한 새마을소득증대 종합개발사업지구에 대해서는 농촌진흥청과 농협이 협조하여 추진하였다. 농촌진흥청에서는 154개소의 새마을소득증대 시범지역을 조성·지도하였으며, 농협은 종합개발사업지구에 소요되는 자금을 공급하고 유통시설 및 판매사업 등을 지원하였다. 농협은 이 외에도 각종 작목의 생산협동사업, 영농단지 조성 등을 새마을사업으로 추진하였다. 산림청에서는 마을조림, 유희지 사후관리, 마을 양묘, 사방사업용 종자 채취, 농촌임산 연료림 사업 등을 농촌새마을사업으로 추진하였다.

---

28 70년대의 농업·농촌개발예산이 새마을사업비 배정방식으로 집행되었으며, 이 과정에서 새마을조직이 중요한 역할을 수행하였다. 이러한 점에서 70년대의 농촌새마을운동은 정부예산 배정을 유인책으로 한 농민들의 농정사업 수행 운동이었다고 정의하는 경우도 있다(김완중 2019).

농촌진흥청에서는 새마을농번기 탁아소사업, 새마을농촌영양개선 시범마을 육성사업 등을 농촌새마을사업으로 추진하였다. 농번기탁아소는 1960년대부터 시작해 오던 사업을 1973년부터 새마을사업으로 추진하였다. 그러나 이 사업은 1981년부터 내무부의 새마을유아원사업으로 통합되었다. 새마을유아원으로 통합되기 전까지 농촌진흥청은 4,577개소의 농번기 탁아소를 운영해 왔으며, 1,847마을에 대해 농촌영양개선시범사업을 실시했다.

농촌새마을사업으로 장려해 온 농어촌저축이 1982년에는 21,109억 원을 달성했다. 농촌진흥청은 겨울철 농한기를 통하여 전국의 농민을 대상으로 새마을영농교육을 실시했으며, 1982년까지 584,560명에 대한 농기계 훈련, 39,298명의 영농후계자 및 지도자에 대한 영농기술자 훈련을 실시하였다. 이 외에도 농촌진흥청은 농촌새마을 청소년회 육성을 통하여 새마을 후계지도자를 육성하였고 농협은 새마을영농회와 새마을부녀회 육성을 통하여 협동적 영농지도와 부녀자의 저축과 영농개선 및 합리적인 가정생활을 지도했다.

이와 같은 투자에 힘입어 1971년 당시 농가의 소득은 도시근로자 소득의 78.8%를 차지하고 있었으나 1982년도에는 도시근로자 소득의 103.2%를 차지하여 농가소득이 도시근로자 소득을 초과하게 되었다.

## 4. 평가

농촌새마을운동에 대한 평가는 매우 다양하게 이루어졌다. 새마을

운동을 긍정적으로 평가하는 사람들은 새마을운동이 거둔 물질적인 성과와 농촌 주민들의 참여와 인식 전환 그리고 역량 강화라는 정신적인 측면을 강조한다. 이들은 새마을운동이 10년이라는 짧은 기간에 전국의 농촌 주민이 참여하여 농촌의 생활환경을 개선하고 농업 생산기반을 정비하여 농촌의 근대화에 크게 기여하였다는 점을 강조한다.

또한 이들은 새마을운동을 통해 농가소득은 물론 농촌경제가 활성화되어 도·농 간의 성장 격차를 크게 완화할 수 있었다고 주장한다. 또한 새마을운동의 정신적인 측면으로 새마을운동은 전국에 걸친 광범위한 주민 참여를 통해 수행되었으며 새마을운동으로 투자한 사업비의 49%를 농촌 주민이 부담하였다는 점을 강조한다. 광범위한 주민 참여는 그 당시 농촌의 사회경제적 문제를 해결하고자 하는 주민의 요구와 동의 아래 이루어졌으며 따라서 ‘아래로 부터의 개발방식’으로서의 새마을운동을 평가한다.

또한 이들은 새마을운동을 통해 농촌 주민들이 긍정적이고 합리적인 사고의 틀을 형성하고 우리도 할 수 있다는 자신감(이른바 *can do spirit*)을 가졌으며, 주민들 스스로 문제를 발굴하고 목표를 설정하고 민주적인 절차에 의해서 사업을 추진할 수 있는 역량을 배양할 수 있었다는 점을 강조한다.

새마을운동을 부정적으로 평가하는 사람들은 새마을운동의 배후에 자리한 정치적인 측면을 강조한다. 이들은 농촌 새마을운동은 부분적 자발성과 대체적 강제성에 기초한<sup>29</sup> 당시 농촌에 대한 국가(정부) 권력의 장악 과정이며, 농가의 전국적인 조직화운동이고, 정부정

29 김영미(2009)의 표현을 부분적으로 빌리자면 ‘물질적 및 금융적 유인책을 활용한 자발성과 강제성을 동력으로 하되 강제성이 자발성을 능가한’으로 표현을 대체해도 좋을 것이다.

책을 추진하는 주민 동원 체제 구축 운동이었다고 평가한다. 이들은 농촌새마을운동이 거두었다고 주장되는 물질적 성과는 정치적으로 과장되었다는 점을 지적한다. 초창기의 새마을가꾸기사업과 달리 1973년 이후 농촌새마을운동으로 추진된 사업들은 대부분 정부의 주요 정책 과제들이 그대로 반영된 것이다. 예를 들어 농수산부의 소득증대사업과 생산기반정비사업은 이미 기존 정책으로 추진해 오던 사업들을 새마을사업으로 새롭게 명명해 추진한 것들이 많다. 이와 같은 사례는 농수산부뿐만 아니라 거의 모든 부처에서 공통적으로 나타나는 현상이었다(김완중 2019: 157).

1970년대에 새마을운동을 통해 농업의 생산성이 높아지고 한때 농가소득이 도시근로자 소득보다 높았다는 점에 대해서도 실증 연구를 통해 비판 의견을 제기하고 있다. 1970년대의 농업생산성 증대는 1980년대 비해서 크게 저조하였을 뿐만 아니라 새마을운동 이전인 1960년대에 비해서도 낮았다(김완중 2017a: 102)고 지적한다.

또한 새마을운동기간 농가소득이 도시근로자 소득보다 높았던 것에 대해서도 이는 새마을운동에 의한 생산성 향상보다는 정부의 곡물 수매 확대 및 수매를 통한 고미가정책의 결과이지 엄밀히 말하면 새마을사업과는 관계가 없다는 점을 강조한다(김완중 2017b: 422). 또한 농외소득 증대 역시 새마을공장 사업과 같은 새마을사업에 의한 효과는 크지 않으며, 전국적인 공업화 확산에 따른 급여소득 증대와 공적 및 사적보조금 증가에 의한 부분이 크게 작용한 것으로 분석한다. 더 나아가 농가당 소득개선의 상당부분은 전체적인 농가수 감소에 따른 평균적인 소득증대와 밀접한 관계가 있는 것으로 분석한다(김완중 2017b: 422)

새마을운동에 부정적인 평가들은 새마을운동이 거둔 정신적인 성과인 주민 참여에 대해서도 의견을 달리한다. 새마을운동의 주민 참여는

박정희 독재 체제의 수립과 안정화를 위해 위로부터의 강제된 규율에 의해서 이루어졌다는 것이다. 이는 새마을운동을 국가 주도의 ‘위로부터의 개발 방식’으로 바라보는 시각이다(하재훈 2014: 244-245).

새마을운동의 평가를 성공이냐 실패냐, 참여냐 동원이냐 라는 이분법적인 논쟁은 그 자체로 새마을운동에 대한 이해를 높이는 데 기여하였다고 판단되지만 한편으론 정치적인 이해에 영향을 받음으로서 새마을운동의 특정 부분만을 강조하는 한계를 보이고 있다. 이분법적이고 정치적인 측면으로 새마을운동을 이해하기에는 1970년대의 한국 농촌이 안고 있는 문제는 복잡적이며 새마을운동의 특성과 구성요소는 중층적이다.

비록 그 배경에 정치적인 요인이 작용했다 하여도 새마을운동은 농촌개발의 가장 중요한 원리인 참여 체제를 구축하고 이를 통해 효율적으로 사업을 추진했다고 평할 수 있다. 1970년대 새마을운동의 효율적인 추진을 위해 당시의 정부는 중앙집권적 관료체계를 이용하여 중앙통제기구를 구성했으며 지방행정조직을 강화하여 농촌사회와 접촉 기회를 확대하였다. 또한 당시 농촌 마을에 존재했던 다양한 형태의 자율조직들을 농촌새마을운동의 조직으로 편입시켰다. 이는 농촌에 존재하는 자율적인 농촌공동체 규범을 활용하여 농촌주민의 집합적 참여를 이끌어내는 노력이었다. 새마을운동은 정부차원의 수평적·수직적 추진 체계와 마을 사회 존재하는 공동체 조직의 결합을 통한 참여적 농촌개발이라고 할 수 있다.

<표 4-4>는 새마을운동의 참여 마을 수와 참여 연인원을 나타내고 있다. 전체 참여인원은 새마을운동이 시작한 1971년에는 연인원 7,200천 명에서 1978년에는 37.6배가 늘어난 270,928천 명으로 증가하였다. 마을당 참여 연인원은 1971년 216명에서 1978년에는 7,472명으로 증가하였다. 당시의 농촌마을 평균 인구가 440명 정도임을

감안하면 한 사람이 평균 17회 정도 새마을운동에 참여하였다고 할 수 있다. 1970년대는 경제 성장시기로서 농촌개발에 투자할 만한 재정여력이 충분하였다고 말할 수 없다. 그럼에도 불구하고 새마을운동을 통하여 농촌생활환경이 대폭 개선된 것은 마을 주민의 광범위한 참여가 있었기 때문이라고 평가할 수 있다.

〈표 4-4〉 마을 수준별 중점 개발사업

구분	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
참여마을	33,267	22,708	34,665	34,665	36,547	36,557	36,557	36,257
참여 연인원 (천 명)	7,200	32,000	69,230	106,852	116,880	117,528	137,193	270,928
마을당 참여 연인원(명)	216	1,409	1,997	3,082	3,198	3,215	3,753	7,472

자료: 내무부(1979); 엄석진(2011: 473).

새마을운동의 경제적인 성과는 실증적인 분석을 통해 보다 객관적인 평가가 이루어져야 할 것이다. 하지만 1970년대 한국의 새마을운동이 농촌의 물리적인 환경 변화와 함께 경제적인 측면에서의 변화를 가져왔다는 사실은 부정하기 어렵다. 새마을운동 기간 전국적으로 벌인 퇴비증산운동과 비록 새마을운동과는 별도의 정책으로 추진되었다고 하지만 통일벼 등 신품종도입은 새마을운동과 병행 실시되어 농업의 생산성을 높여주었다. 여기에 당시 정부가 추진한 고미가정책과 쌀 수매량 확대 정책이 농가소득 증대에 기여하였다. 표에서 새마을운동이 활발한 1974년과 1975년의 경우 농가의 소득이 도시근로자 가구 소득을 상회하였다.

〈표 4-5〉 농가와 도시가구 소득비교(1970~1980년)

단위: 천 원, %

구분	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
농가(A)	580	715	761	781	835	873	926	980	991	1,030	999
시가구(B)	776	811	831	857	808	859	999	1,106	1,319	1,530	1,448
A/B	74.7	88.2	91.6	91.1	103.3	101.6	92.7	88.6	75.1	67.3	69.0

주: 실질소득으로 농가의 경우 1975년 기준 농가구입가격지수로 디플레이트하였고, 도시근로자 가구의 경우 1975년 기준 전도시소비자물가지수로 디플레이트한 것임.

자료: 황연수(2006); 엄석진(2011: 471).

새마을운동은 농촌의 절대빈곤을 줄이는 데도 기여하였다. <표 4-6>에서 한국의 절대빈곤가구 비중은 1970년에는 도시가구가 16.2%, 농촌가구가 27.9%로 농촌에서의 비중이 높는데 1976년에는 농촌의 비중이 줄어들어 도시가구 18.1%보다 적은 11.7%를 보여주고 있다. 새마을운동 기간 동안 농촌의 빈곤가구가 대폭 감소하였다는 것을 유추할 수 있다.

〈표 4-6〉 도시와 농촌의 절대 빈곤가구 비중

단위: %

구분	1965	1970	1976	1980	1991
도시가구	54.9	16.2	18.1	10.4	8.7
농촌가구	35.8	27.9	11.7	9.0	2.8
전 가구	40.9	23.4	14.8	9.8	7.6

주: 절대빈곤가구는 1981년 가격으로 5인 가족 121,000원 기준임

자료: Kwon(2010: 95).

새마을운동은 농촌주민의 가치관과 태도의 변화를 가져오고 이는 농촌주민의 역량증진으로 이어졌다. 1978년에 행해진 전국 36개 마을 1,497개 농가에 대한 농촌새마을운동 조사에 의하면, 새마을운동

을 통해 주민들이 변화를 수용하는 태도가 높아졌고, 계획을 세우게 되었으며, 미래에 대해 낙관하는 경향이 높게 조사되었다(황인정 1980: 73-83). 또한 새마을운동을 통하여 마을 내 주민 간은 물론이고 이웃마을 주민과의 협동의식과 연대감이 강화되었다고 분석되었다(황인정 1980: 100). 의식변화와 함께 생활태도 측면의 변화도 나타났다. 1978년 10월부터 약 3개월에 걸쳐 전국의 8개 마을, 821명을 대상으로 수행된 설문조사 결과에 따르면(유훈 1980), 대부분의 마을에서 노름의 감소, 중매결혼의 감소, 장례식의 간소화, 마을공동 의사결정에의 참여 증가, 음주 감소, 여성의 지위향상 등에 대해 상당한 변화가 있었음을 보이고 있다(유훈 1980; 엄석진 2011: 472). 주민의 가치관과 태도변화는 도시화, 상업화, 매스컴의 보급 등 다양한 요인에 의해 영향을 받지만 새마을운동 활동내용이 이러한 방향을 강조해 왔고 실제로 영향을 미쳤다고 평할 수 있다.

1979년 박정희 대통령의 사망 이후 농촌새마을운동은 쇠퇴의 길을 걷게 된다. 1981년에 시작한 제5공화국정부는 새마을운동을 관주도에서 민간주도로 전환하기 위해 새마을운동본부를 설립하고 「새마을운동조직육성법」을 제정하였지만 새마을운동은 쇠퇴하기 시작했다. 80년대 초 새마을운동의 쇠퇴요인은 직접적으로 새마을운동을 강력하게 추진하였던 박정희 대통령의 사망이 작용하지만 그 외에 70년대 농가들을 새마을운동에 적극적으로 이끌었던 요인들이 약화되었기 때문이다.

첫째, 이농확대 등으로 농가 수가 크게 감소하면서 마을 공동체를 통한 주민동원이 점차 약화되었으며, 새마을운동이 관주도에서 민간조직인 새마을중앙회 주도로 전환되면서 정부조직에서 새마을 사업 담당부서가 점차 사라짐에 따라 행정조직을 통한 새마을운동 추진이 약화되었기 때문이다.

둘째, 70년대 후반 경제개발 제4차 5개년계획 시작과 함께 ‘농정 전환론’이 제기되고 소비자 지향의 물가안정을 위한 비교우위론에 입각한 농산물수입 자유화 정책을 추진하였고<sup>30</sup> 한편으로는 새마을 운동을 떠받쳐온 친 농민적 고미가정책을 중단한 것도 새마을운동의 쇠퇴에 크게 영향을 미쳤다(최양부 2019).

셋째, 새마을운동의 근간을 형성한 ‘마을 기반 추진전략’ 그 자체가 구조적 제약요인이 되었다. 1973년부터 마을 간 경쟁이 본격화되면서 마을주민들의 참여로 1978년 이후 마을 대부분이 새마을사업 목표를 달성하여 최고 등급인 자립마을에 도달했다. 그러나 마을발전으로 주민 숙원이 이루어지면서 운동 참여 동기를 부여하는 유인 요인들이 사라지게 되면서 운동은 목표를 잃게 되었다(최양부 2019).

---

30 한국정부는 1978~1979년간 3차례에 걸쳐 소고기, 돼지고기를 비롯하여 고추, 마늘, 양파 등에 대한 수입자유화 조치를 단행했다. 농민은 정부의 급진적인 반 농민적 농정전환에 충격을 받았고 1978년 가뭄과 1980년 냉해 등의 자연재해로 인한 소득저하와 부채증가로 정부에 대해 배신감마저 가지게 되었다(최양부 2019).



# 권역 단위 통합적 개발 방식 시도

## : 농어촌지역종합개발

### 제5장

## 1. 배경

### 1.1. 도시 농촌의 누적적 악순환

1968년을 기점으로 농촌인구가 감소하기 시작하였다. 농촌의 인구 감소는 1960~1970년대의 고도경제성장기를 거치는 과정에서 도시와 공업부분에서의 일자리를 찾아 농촌을 떠나는 이촌탈농현상에 기인하였다.<sup>31</sup> 1960년대와 1970년대 이촌향도의 결과는 국토의 불균형 개발과 연계되어 여러 가지 사회적 문제를 낳았다. 1960년대 이후 한국의 성장전략은 한정된 자원을 개발효과가 높은 소수의 지역에 집중 투자하여 집적경제를 극대화하는 이른바 성장거점개발 방

31 대부분의 국가에서 이촌탈농은 농업과 공업, 농촌과 도시의 성장 격차로 인해 경제발전 단계에서 나타나는 어쩔 수 없는 현상으로 받아들여지고 있다. 일부 학자들은 산업화의 초기 단계에서 대부분 농업인구(또는 농가 인구)로 구성된 농촌인구는 공업화를 위하여 무제한적 공급이 가능한 유희노동력(unlimited supply of surplus labor)으로 인식되었고, 따라서 이들이 도시공업부분으로 빠져나오는 것은 공업화를 위해서는 물론 농업발전을 위해서도 바람직한 것으로 인식되었다(박승 1977: 137).

식이다. 이는 수도권과 부산·울산·포항 등 동남공업벨트에 경제력과 인구가 집중되는 국토의 불균형 성장을 가져왔다. 시도별 인구 통계에 의하면 수도권(서울·경기)과 부산지역의 인구 집중은 1960년의 25.5%에서 1970년에는 34.3%로 1980년에는 43.9%로 증가하였다.

대도시로의 인구집중과 농촌의 인구 감소는 도시와 농촌 모두에서 여러 가지 사회 문제를 야기하는 이른바 ‘도시-농촌 간의 누적적 악순환’(최양부 외 1987: 36) 현상을 가져왔다. 수도권의 과도한 성장은 도청이 소재하는 중규모 도시를 중심으로 형성되는 지역경제권의 약화를 초래하였다. 반면 서울과 부산 등의 대도시에서는 인구 과밀로 인한 교통 혼잡, 공해 등의 사회적 비용이 발생하였다.

이 시기 농촌의 인구 유출은 젊은 층과 고학력자 중심으로 이루어졌다. 이로 인해 농촌은 노령화와 함께 인적 자본의 약화를 가져왔다. 또한 농촌의 인구 감소는 각종 생활 서비스 제공을 위한 최소한 인구 규모 확보를 어렵게 하여 농촌에서의 생활서비스 기능의 약화를 초래하였다.

## 1.2. 마을 개발의 대안 모색과 정주권 개발

1970년대의 농촌새마을운동으로 대표되는 마을 단위 농촌개발의 개발목표가 어느 정도 완료됨에 따라 농촌개발의 새로운 개발 목표와 전략의 필요성이 대두되었다. 새마을운동을 시작한 지 8년이 지난 1978년에 전국의 3만 5천여 마을이 기초마을의 단계를 지나 82%가 자립마

을로 한 단계 발전하였다. 특히 새마을운동의 주요 목표였던 농촌생활 환경개선사업의 목표 달성 정도가 두드러졌다(황인정 1980: 206).

1980년대에 들어서면서 세계적으로 개발전략의 전환이 모색되는 가운데 ‘상향식 개발’을 패러다임으로 하는 지역개발론이 대두하였다. 이 전략은 과도한 성장위주 개발 목표에서 벗어나 적절한 수준의 성장을 추구하되 전체적인 균형과 조화를 달성하는 것이 중요한 개발 목표가 되어야 한다는 인식에 기초하고 있다. 이 전략에서는 정부의 직접적인 주도와 통제로부터 민간의 참여와 주도 방식으로 전환과, 획일적인 중앙집권에서 공간적으로 분산된 지방분권으로의 전환을 추구하였다.<sup>32</sup>

새마을운동이 추구한 마을 단위 개발 전략의 수정이 요구된 차에 국토개발에서의 정주권 전략의 대두는 새로운 농촌개발 전략의 방향 설정에 지대한 영향을 미쳤다. 세계적인 조류에 영향을 받아 한국의 국토개발전략도 성장거점중심에서 정주생활권방식으로 전환하자는 움직임이 생겼다. 이러한 상황에서 당시의 내무부는 1981년부터 지방자치단체의 개발 전략으로서 지방정주권개발이라는 개념을 도입하였다.

---

32 이러한 인식에 기초하여 일본의 제3차 전국총합개발계획(1977)에서는 기존의 성장거점 중심의 국토개발전략에서 정주권 단위의 균형 발전을 추구하는 정주구상이 도입되었다. 정주구상은 중심도시와 배후지를 정주권으로 설정하고 이를 개발단위로 하여 정주권 간의 소득과 생활환경 격차를 해소한다는 전략이다.

### 1.3. 하향식 개발 방식의 비판

1970년대 고도경제 성장기를 거치는 과정에서 효율성이 국가발전 전략의 최우선으로 자리잡아감에 따라 중앙정부 주도의 개발 체계가 확립되었다. 중앙정부 주도의 개발 체계는 중앙정부의 조직과 예산에 의해 뒷받침되었다. 박정희 정권은 1973년에 「정부조직법」을 개정하여 그동안 국회의 동의를 받았던 중앙부처의 실·국 설치 근거를 대통령령으로 위임하고 사무 분장을 할 수 있도록 하였다. 국회의 동의를 받아야 하는 번거로움이 해소됨에 따라 점차 중앙정부의 조직이 확대되었다.

농림부의 경우<sup>33</sup> 수리시설, 경지정리, 개간 사업 등이 중요해짐에 따라 이를 담당하는 조직이 강화되었다. 농업과 식량 위주의 정책에서 탈피하여 농촌개발과 유통조직이 확대되었다. 정책 수립을 뒷받침하기 위한 통계 조사의 필요성의 높아짐에 따라 그동안 지방자치단체에서 생산한 농업 관련 행정통계를 농림부가 직접 생산할 수 있도록 조직을 확대하였다.<sup>34</sup> 중앙정부의 사업 영역이 대폭 확대됨에 따라 새로운 사업을 기획하고 유사하거나 중복되는 사업을 조정하기 위한 업무가 늘어 이를 위한 기획조정 업무가 강화되었다.

경제성장으로 인해 국가 수입이 늘어났으며 그로 인해 정부의 예

33 농림부의 경우 1973년 11월에 2차관보 1실 5국 5관 19과 13담당관에서 4차관보 1실 8국 6관 31과 10담당관으로 확대되어 1급 2명, 국장급 4명, 과장급 9명 등 총 64명이 대폭 증원되었다(농림축산식품부, 한국농촌경제연구원 편찬 2019: 762)

34 1974년 지방자치단체 소속 농업통계 담당국가공무원 1,349명을 이체 받아 농림부 장관 직속으로 9개 도에 농업통계사무소를 시·군에 통계출장소를 신설하였다(농림축산식품부, 한국농촌경제연구원 편찬 2019: 765)

산 규모가 대폭 증대하였다. <표 5-1>에서 보는 바와 같이 1970년 정부 예산은 8,630억 원이었는데 1980년에는 약 8.7배가 늘어 약 7.6조 원에 달했다. 농림수산 분야 사업 예산은 1970년 20억 원이었는데, 1980년에는 207.5배가 증가한 4,150억 원에 달했다.

〈표 5-1〉 중앙정부 예산 변화

단위: 십억 원

구분	1970	1980	1990	2000	2010	2017
정부총세출	863	7,550	26,206	127,441	251,156	476,852
일반회계	404	6,486	22,689	88,736	156,238	280,483
농림수산	2	415	2,677		6,548	8,444

주: 농림수산 예산은 정부 기능별 예산분류에 근거.

자료: 통계청(각 연도). 『한국통계연감』.

정부의 조직과 예산이 확대됨에 따라 중앙정부의 각 부처는 앞다투어 다양한 사업을 추진하였는데 농촌개발도 예외가 아니었다. 중앙정부의 사업은 보조금사업으로 추진되었다. 대부분의 국고 보조금 사업에는 지방비 부담이 뒤따르는데 중앙정부는 시·도비와 시·군비를 나누어 부담시키고 사업추진을 지시하였다. <표 5-2>에서 1985년 전남 강진군에서는 전체 예산 중 약 39%에 해당하는 4,231백만 원을 투자 사업비로 지출하였는데 이 중에서 89.7%가 보조사업이고 3.6%가 지시사업이며 군 자체사업은 6.7%에 불과하였다.

〈표 5-2〉 강진군의 투자사업 구분(1985년)

구분	총예산	투자사업			
		계	보조사업	지시사업	자체사업
금액(백만 원)	10,831	4,231	3,795	151	285
비율(%)		100.0	89.7	3.6	6.7

주 1) 보조사업은 국비보조사업과 도비보조사업을 포함한다.

2) 지시사업은 국가 및 상급자치단체가 보조금을 주지 않고 시·군비를 부담시켜 사업을 추진케 하는 사업으로 강진군의 경우 못자리 병충해 방제, 등짐펌프 구입, 산불진화장비 구입 등이다.

자료: 이홍렬 외(1986: 26).

국고보조사업은 법령 등에 근거하며 국가 차원에서 추진해야 할 사업이지만, 지방자치단체 입장에서는 필요치 않은 사업도 있었다. 하지만 지자체의 자체사업보다는 우선해서 예산을 편성해야 하기 때문에 어쩔 수 없이 사업을 추진하는 경우도 있었다.<sup>35</sup> 국고 보조사업은 중앙정부 부처별로 독립적으로 결정되고 이 과정에서 보조사업이 추진되는 지역 주민들의 개발 수요는 매우 제한적으로 반영되는 경우가 많았다.<sup>36</sup>

유사한 사업이 중복되거나 사업의 시행 선후가 바뀌어 추진되어 비효율적인 경우도 적지 않았다. <표 5-3>에서 강진군은 65건의 국고보조사업을 추진했지만 강진군과의 사전 협의를 통해 사업비와 사업대상지가 결정된 것은 전체의 57%인 37건이다.

35 지방자치체 실시 이전의 시·군 예산은 상위 자치단체인 시·도에서 심의하는데 이때 심의의 우선순위가 국고보조사업과 지시사업 등 중앙정부 지시의 예산 반영 여부였다.

36 예를 들어 1986년 무렵에는 잡사업이 사양길에 접어들어 농가에서는 있는 뿔나무도 없애는 실정이었는데 정부에서는 여전히 뿔나무 식재를 보조 사업으로 추진하였다. 전북 진안의 경우 100만 주의 식재 할당량이 지시되어 이를 예산에 반영하였으나 농가의 수요가 없어 군청 직원 등을 동원해 45만 주만 식재하고 55만 주는 반납하였다(이홍렬 외 1986: 45).

〈표 5-3〉 강진군 국고보조사업 유형(1985년)

구분	A형	B형	C형	D형	계
건수(%)	2(3.0)	26(40.0)	37(57.0)	-(0.0)	65(100)

주: A형-사업명, 사업비, 사업대상지 지시.

B형-사업명, 사업비 지시, 사업대상지 군에서 결정.

C형-사업명 지시, 군의 조사 결과를 바탕으로 사업대상지, 사업 규모 상부에서 결정.

D형-사업명, 사업대상지, 사업비 군에서 결정 후 신청 중앙정부 보조금 지원.

자료: 이홍렬 외(1986: 31).

강진군의 예에서 보는 바와 같이 자치단체의 투자사업 중 국고보조사업의 비중이 절대적으로 많기 때문에 국고보조사업으로 대표되는 중앙정부 주도 하향식 개발 방식의 비합리성과 개선 필요성이 대두되었다.

## 2. 농어촌지역종합개발 구상과 시범사업 추진

### 2.1. 농어촌지역종합개발 방식

국책연구기관인 한국농촌경제연구원은 1981년 내무부의 정주생활권 연구에 참여한 이후 후속 연구를 계속 추진하여 1984년에는 농어촌지역종합개발방식이라는 농촌개발 전략을 체계화하였다. 농어촌지역종합개발은 먼저 농촌에 대한 기존 인식의 전환에서 비롯한다. 한국농촌경제연구원에서 연구를 주도한 최양부 등에 의하면 농

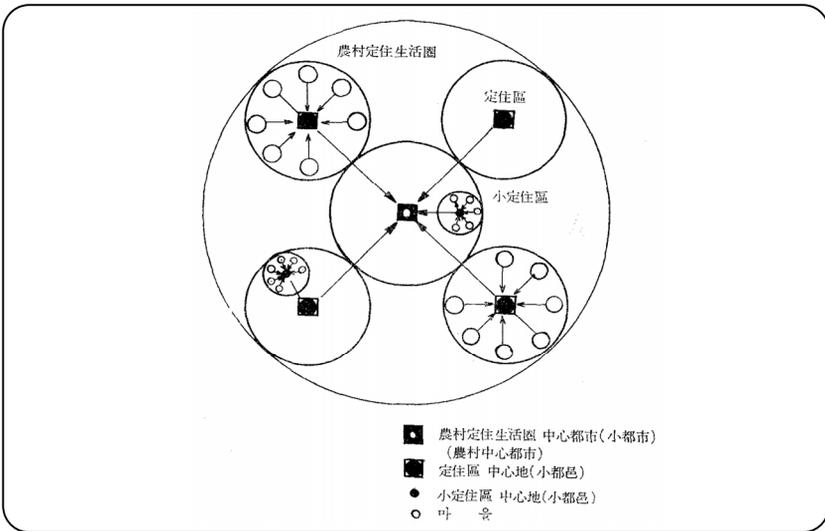
촌은 식량을 생산하는 공간 외에 농촌주민의 일상적인 삶이 이루어지는 공간이고 국토자원의 합리적 이용과 보전 공간이며 농업 외의 소득이 창출되는 공간으로서 인식되어야 한다(최양부·이정환 1987: 116)고 전제한 후, 농촌개발의 대상공간은 마을과 농경지 중심에서 탈피하여 생활권 개념의 공간이어야 한다고 주장하였다. 최양부 등은 이를 정주생활권이란 이름으로 개념화하였다. 정주생활권은 당시의 지역개발 패러다임의 중심개념이다. 이는 ‘인간정주생활의 기본 단위가 되는 권역으로서, 그 속에 살고 있는 주민들이 일상생활에 불편 없이 그리고 생존을 위협받지 않고 안정된 인간적 삶을 누릴 수 있도록 그들에게 필요한 기본수요를 충족시켜주는 일상 생활권’으로 정의하였다(최양부·정철모 1984). 한국농촌경제연구원은 일련의 사례연구를 통하여 정주생활권 가운데에서 특히 중심도시의 성격과 기능이 배후지 마을의 영향하에 있는 농촌성이 강한 정주생활권을 ‘농촌정주생활권’으로 개념화하였다.

농촌정주생활권은 농촌주민이 일상생활을 영위하는 데 필요한 기본수요를 가능한 최단거리에 위치한 중심지로부터 충족할 수 있는 공간 규모이다. 이 개념에 기초하여 전국의 농촌중심도시(대부분의 경우 시와 군청의 소재지)를 선정하고 이 중심도시로부터 반경 16km를 범역으로 하는 112개의 농촌정주생활권을 설정하였다.

농촌정주생활권 내부에는 중심도시의 기능 정도에 따라 서비스 공간 규모가 달라지는 정주체계가 존재하는 것으로 상정하였다. 즉, 농촌정주생활권 내부에는 인구 2만~10만 명의 시·군청소재지(이를 농촌중심도시라 하였다)가 농촌정주생활권 전체를 서비스하고, 다시 인구 3,000명 이상의 읍·면소재지(이를 정주구 중심지 또는 소도읍이라 하였다)가 주변의 2~3개 면을 서비스하는 정주체계를 갖는 것으로 상정하였다(최양부·이정환 1987: 179-183). 중심도시와 배후

농촌을 하나의 개발권역으로 설정하는 의미에서 농어촌지역종합개발은 도·농 통합적 개발방식을 추구하고 있다.

〈그림 5-1〉 농촌정주생활권의 공간구조



자료: 최양부·이정환(1987: 140).

농어촌지역종합개발은 상향식 개발을 위한 실천 방안으로 종합계획 수립을 중시하고 있다. 당시의 농촌개발은 내무부를 비롯하여 농림부, 보건사회부, 건설부 등 중앙정부의 여러 부처에서 사업을 기획하고 시·도의 내무국, 농수산국, 보건사회국, 건설국과 시·군의 내무과, 농수산과, 보건사회과, 건설과 등의 관련 행정조직을 통하여 독자적으로 추진되는 이른바 하향식 개발방식이었다. 이 방식에서는 부처 간의 실적주의와 타 부처에 대한 배타성이 작용하는 경우가 많았고 무엇보다도 지역의 특수한 사정을 반영하여 사업을 추진하기가 쉽지 않았다. 이러한 문제에 대응하여 농어촌지역종합개발은 시·

군이 농촌정주생활권을 계획 대상 공간으로 하여, 산업경제, 생활환경, 사회복지, 문화관광 등 지역 개발과 관련된 모든 부분을 포함한 종합계획을 수립할 것을 제안하였다.

<표 5-4>는 한국농촌경제연구원이 농어촌지역종합개발시범지역인 3개 권역에 대해 수립한 농어촌지역종합개발계획의 내용이다. <표 5-4>와 같이 계획은 크게 총량(구상)계획, 부문계획, 투자계획으로 이루어졌다. 기존의 지역개발계획과 달리 농어촌지역종합개발계획에서는 총량계획에서 정주체계와 개발권역 설정, 투자가용 재원 추산을 포함하고 있으며 부문계획에서 지역농업개발 산지 및 산림개발, 상공업개발, 생활환경개발, 사회복지개발, 문화관광개발을 포함하고 있다.

〈표 5-4〉 3개 권역 농어촌지역종합개발계획의 내용

구분	분야	내용
총량계획	개발현황 분석 및 개발수요	지역특성, 개발현황과 문제점 주민의 지역의식과 개발수요 상위계획 검토
	정주체계와 개발권역설정	정주체계 설정 개발권역 설정
	계획기간 중 개발목표와 과제	인구 및 고용전망, 경제성장 및 주민소득전망과 목표 주요 개발지표 및 과제
	투자가용재원추산	재정현황분석 개발투자가용재원 추산 및 계획반영
부문계획	지역농업개발	개발권역별 농업개발목표 경종, 축산, 수산개발계획 농업기술지도 및 산지유통 개선 계획 농업생산기반정비(경지정리, 용수, 농로, 관개시설, 하천정비 등)
	산지 및 산림개발	지역농업구조에 따른 산지 및 산림개발목표 초지개발, 조림, 육림, 산림생산, 휴양, 관광림배치계획
	상공업개발	농공지구 조성계획 농외소득원 개발, 농촌 제조사업 육성계획

〈계속〉

구분	분야	내용
부분계획	생활환경개발	농촌중심지(중심도시, 소도읍) 및 마을정비계획 도로·교통·통신계획 상·하수도개발, 쓰레기처리, 주택개발계획
	사회복지개발	농촌교육진흥 및 직업훈련계획 농촌의료계획 노인 영세민 대책
	문화관광개발	향토문화 진흥, 문화재정비 보호 관광개발계획
투자계획	투자계획총괄	사업우선순위결정 재원조달, 연차별 투자계획
	행정계획	행정추진계획

자료: 한국농촌경제연구원(1986).

농어촌지역종합개발 방식은 수립된 계획에 의해 지방자치단체가 예산을 편성하고 중앙정부가 추진해야 할 사업에 대해서는 중앙정부에 예산 지원을 요청하는 지역별 예산편성방식을 표방하였다. 이는 지금까지 중앙정부 각 부처가 사업을 결정하고 부처별로 예산을 편성한 후 지방비 부담을 지역에 일방적으로 지시하는 부처별 예산편성방식과는 전혀 다른 예산편성방식이었다.

## 2.2. 시범사업 추진

한국농촌경제연구원의 제안에 기초하여 정부는 시범사업을 우선 추진하기로 결정하였다. 시범사업의 후보지역은 저개발농촌지역으

로서 개발수요와 개발효과가 큰 지역을 우선 개발하되 지역 균형 개발을 위해 도별로 균형을 이루도록 하였다. 그 결과 1단계에 추진할 대상지역으로 충남 공주권, 전남 강진권, 경북 청송권이 선정되었고 2단계에 추진할 대상으로 경기도 파주군(현 파주시), 강원도 영월군, 충북도 옥천군, 전북도 진안군, 경남도 함양군이 선정되었다.

1985년에 한국농촌경제연구원에서는 3개 시범 권역에 대한 계획을 수립하였다. 3개 시범지구에 대해서는 개발계획 수립에 소요되는 예산 지원과 개발계획에 반영된 개발사업 추진에 소요되는 국비가 지원될 예정이었다. 이에 따라 3개 권역에 대해 다음 표와 같이 5개년(1987~1991) 동안 추진될 사업이 계획되었다. <표 5-5>에서 보는 바와 같이 5개년 계획기간 동안 3개 군 1개 시의 투자사업비로 지방자치단체 시행 사업을 85,891백만 원을 계획하였다. 사업비 부담비율은 국비가 56%, 도비가 13%, 시·군비가 15%이고 민간부담이 16%였다. 이와 별도로 중앙정부 직접시행사업으로 62,991백만 원의 사업을 계획하였다. 중앙정부 직접시행사업은 건설부의 국도개발과 농수산부의 농업용수사업과 같은 대규모 인프라 정비와 주거환경정비사업처럼 민간에 대한 용자사업이 해당된다. 이 투자 사업계획에 의하여 4개 시·군은 자부담을 제외한 공공투자비의 18%를 시·군 예산에서 부담하고 나머지는 중앙정부와 도에 예산지원을 신청하고 이를 중앙부처와 도가 받아들이면 농어촌지역종합개발계획에서 수립한 사업의 실천이 이루어지는 구조이다.

〈표 5-5〉 강진군 종합개발계획 투자사업비 부처별 내역

단위: 백만 원

부처	시행 주체	사업내용	1987~1991년 투자 계획			
			총사업비	국비	도비	시·군비
농수산부	지방	농업용수개발/배수개선/경지정리/ 농기계/축산/초지조성/소득원도로	33,318	19,106	3,128	3,658
	중앙	산지유통/축산/농업용수/부업단지육성/ 소규모영농단/경제작물입식	29,292	16,141		
내무부	지방	하천정비/농공지구/주거환경정비/ 상하수도/도로개발/도시개발/관광개발	44,019	24,989	6,642	7,739
	중앙	주거환경정비	5,506	1,105		
건설부	지방					
	중앙	국도개발	23,983	23,983		
보사부	지방	간이상수도/의료시설	1,228	741	87	247
	중앙					
문공부	지방	문화재개발	650	395	129	126
	중앙					
상공부	지방	민예촌건설	1,310	635	244	281
	중앙	직물업지원	2,442			
농촌 진흥청	지방	기술지도	390	195	35	160
	중앙					
수산청	지방	어항개발/양식장조성	984	313	25	165
	중앙	위판장	1,698	1,587		
산림청	지방	임도조성/산지자원화/양묘사업/ 협업림사업지원	3,992	1,570	551	546
	중앙		70	70		
합계	지방		85,891	47,944	10,841	12,922
	중앙		62,991	42,886		

주: 총투자비는 용자 및 주민부담분 포함. 공주권역은 공주시와 공주군으로 구성.

자료: 한국농촌경제연구원(1986: 70).

<표 5-5>에 의하면 지방자치단체 시행 사업계획비 85,891백만 원 가운데 56%인 47,944백만 원을 중앙정부 예산으로 지원하는 것이다. 하지만 계획된 사업에 대한 중앙정부의 예산지원을 둘러싸고 부처 간의 입장이 달랐다. 예산부처의 입장은 이제까지 분산 지원되던 정부 부처의 개별사업을 지역 단위에서 하나의 지역계획으로 종합하여 지역 단위 예산을 편성하는 지원방식의 전환에 동조하였다(농림부. 한국농촌경제연구원 편찬 1999: 2105). 반면에 농수산부는 기존의 부처별예산편성 방식을 틀 속에서 3개 실험지역의 농촌지역종합개발사업 추진에 필요한 사업비만을 추가적으로 지원해 줄 것을 예산 당국에 요청하였다.

예산부처와 농수산부의 입장이 다른 것은 농정을 바라보는 시각과 예산편성권한에 대한 서로의 입장이 달랐기 때문이다. 예산부처는 농어촌지역의 상대적 낙후를 벗어나기 위해서 식량증산 지원 중심에서 벗어나 농업구조개선과 농외소득을 포함한 종합적인 소득증대와 농어촌사회복지 분야로 투자를 점차 확대해 가야한다는 인식이 강했다. 또한 각 부처별로 농촌지역에 분산 투자되어 온 개별적 투자를 지역별 예산제를 도입하여 군 단위에서 통합하면 동일 지역에 대한 중복 투자를 줄일 수 있다는 판단이 작용하였다. 반면에 농수산부는 지역별 예산편성방식에 의거 농어촌지역종합개발을 추진할 경우 농수산 예산은 식량부문과 생산기반부문에 투자하던 예산을 전환하여 농업 이외의 부문에 투자해야 하는 것이 불가피하다고 판단하였다. 또한 실질적으로 농수산 투자 재원이 감축되며 지방자치단체에 대한 농수산부의 영향력도 감소한다는 우려가 작용하였다(농림부. 한국농촌경제연구원 편찬 1999: 2106).

예산 부처와 사업부처 간의 이견으로 농어촌지역종합개발 방식에 의한 투자는 1987년까지 3개 시범지역에 대한 투자를 마지막으로 더

이상 지속되지 못하였다. 중앙정부는 농림수산부 예산에 농어촌지역 종합개발사업비를 신설하여 한 개 시·군당 약 30억 원 정도를 배정하고 이 예산으로 농어촌지역종합개발사업을 추진하도록 하였다. 이는 3개 권역의 종합개발계획에서 제시한 투자비 가운데 18% 정도에 불과하다. 3개 권역에서 계획한 대부분의 사업은 계획과 무관하게 기존의 부처별 예산 편성에 의해 추진되거나 아예 중앙정부의 예산에 반영되지 못하였다. 중앙정부가 농어촌지역종합개발계획에 기초하여 기존의 보조금을 변경하거나 새로운 보조 사업을 만드는 경우는 없었다. 또한 농어촌지역종합개발사업비란 예산 항목도 3개 권역에 대한 시범사업(pilot projects)으로 그치고 다른 지역으로 확대되지 않았다. 다만 예산이 크게 들지 않은 농어촌지역종합개발계획 수립은 계속되어 1986년 5개 군, 1987년 8개 군, 1988년 24개 군, 1989년 24개 군 등 1994년까지 총 109개 군에 대한 계획이 수립되었다. 나머지 27개 군에 대한 농어촌지역종합개발은 기존에 수립된 유사계획으로 대체하기로 하고 농어촌지역종합개발계획 수립 업무를 완료하였다.

### 3. 평가

당초의 기대와 달리 농어촌지역종합개발이 확산되지 못한 이유로 여러 가지가 있겠지만 가장 중요한 것으로는 농어촌지역종합개발방식의 핵심인 지역별 예산편성 방식이 당시의 중앙정부와 지방행정기관과의 관계 속에서는 제대로 작동할 수 없었기 때문이다.<sup>37</sup> 또한

농어촌지역종합개발사업에는 농업부문 이외에도 교육, 문화, 도시개발, 환경 등에 관한 투자가 지역예산으로 편성되어야 하는데 농수산부가 추진하는 농어촌지역종합개발계획에 대해서 관련 부서의 협조가 부진했다. 각 부처에서는 자신들이 관장하는 사업에 대한 예산배정 권한을 농수산부가 주관하는 사업계획에 따라서 지방자치단체에 이양하려하지 않았기 때문이다(농림부, 한국농촌경제연구원 편찬 1999: 2106).

농어촌지역종합개발은 3개 권역에 대한 시범사업으로 그치고 말았지만 이후의 농촌개발 정책에 적지 않은 영향을 끼쳤다. 먼저 농어촌지역종합개발은 권역적 접근방식(territorial approach)의 필요성을 인식시키는 데 기여하였다. 그동안 농촌개발은 농업생산기반정비, 생산증대, 농촌지도사업 등과 같이 부문 접근방식(sectoral approach)이 중심을 이루었다. 지역사회개발과 새마을운동처럼 마을이라는 소규모 공간을 대상으로 생활환경 개선과 소득 증대, 공동체 활성화사업 등이 추진되었지만 이는 매우 한정된 의미의 권역개발이라 할 수 있다. 하지만 농어촌지역종합개발은 시장권역과 공동체 활동 권역을 기반으로 정주생활권을 획정하고, 이 권역 내의 경제활동, 공동체 활동, 생활환경, 인적 자원, 추진 방식을 포함하는 측면에서 권역적 개발방식의 특징을 잘 나타내고 있다. 권역적 개발방식이 EU의 공동농업정책 프로그램으로 채택되어 1992년에 시작된 LEADER 프로그램<sup>38</sup>의 특징적인

---

37 오랜 역사를 통해 정립된 한국의 중앙집권적 정부 체제 속에서 농어촌지역종합개발방식이 표방하는 원리는 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 재정립과 예산 편성방식을 포함한 국가 전반의 행정개혁을 요구하는 것이었다. 정부 예산 편성 권한을 갖는 기획재정부가 비록 정책실험으로서 지역별 예산편성 방식에 동조하였다고 하여도 그것은 농수산부 소관의 일부 사업에 대해 한정된 것이지 모든 부처의 사업에 대한 예산편성방식을 근본적으로 개혁하고자 하지는 않았다.

접근방법이란 점에 비추어 볼 때 농어촌지역종합개발방식이 표방한 권역적 접근방식은 매우 선구적인 시도였다고 평할 수 있다.

농어촌지역종합개발 방식에서 제안한 정책 추진방식과 이를 뒷받침하기 위한 제도 개선은 당시에는 실현되지는 않았지만, 이후 정책 환경이 개선됨에 따라 조금씩 실현되었다. 먼저 종합개발계획의 실행을 위한 재원 확보방안으로 제시한 보조금 신청주의 방식은 정부의 예산편성을 담당하는 기획재정부의 동의를 얻어 1986년 발표한 농어촌종합대책의 농수산 및 지방 행정 제도개선의 추진 항목에 포함되어 점진적인 실행가능성을 열었다.<sup>39</sup> 제한된 범위의 보조금 신청주의는 김영삼 정부 시절부터 작성되기 시작한 농림사업통합실시요령을 통해서 더욱 확대되었다. 농림사업통합실시요령은 농림 사업과 관련되는 중앙 부처의 모든 보조 사업의 실시 요령을 하나의 책자 형태로 발간하여 일반에 공개하는 것으로 정부 보조사업을 추진하고자 하는 지방자치단체 및 일반인들이 이에 의거하여 보조금을

---

38 EU의 LEADER 프로그램은 1992~1994년의 LEADER I, 1994~1999년의 LEADER II, 2000~2006년의 LEADER+, 그리고 2007~2013년의 LEADER axis, LEADER 2014-2020까지 계속되어 유럽 농촌 활성화 정책의 골격을 형성하고 있다. 리더 사업의 장점은 기존의 농촌 정책과 달리 일정 권역을 대상으로 로컬액션플랜(LAG)에 기초한 상향식 접근방법, 부분의 경계를 뛰어넘고 다양한 관련자들이 참여하는 혁신성, 복수의 행정과 관련 단체 지역주민이 긴밀히 연계하는 네트워킹, 프로젝트 실시에 필요한 최소한의 규모를 뜻하는 크리티컬 매스(critical mass) 등이다(박시현 외 2016: 132)

39 하지만 농어촌종합대책에서 규정한 보조금 신청방식은 매우 한정된 범위에서 실천되었다. 중앙정부가 정한 보조사업의 실행 범위 내에서 사업을 어디에 얼마만 한 규모로 추진할 것인가를 결정하는 과정에서 지방행정기관의 의견 반영 정도가 높아졌다는 수준에 머물렀다. 어떤 사업을 보조사업으로 할 것인가를 결정하는 것은 여전히 중앙정부의 판단에 의해서 이루어졌다.

신청하기가 쉬웠다. 보조금 신청주의는 노무현 정부 때 국가균형발전특별회계가 만들어지고 포괄보조사업이 도입됨에 따라 그 폭이 확대되었다.

종합개발방식에서 제안한 정주생활권을 단위로 하는 행정구역조정은 도농통합시의 출현에 기여하였다.<sup>40</sup> 비록 복합적인 요인이 작용하였지만 1990년대 중반 분리된 행정구역을 통합하는 도농통합시의 출현은 농어촌지역종합개발 방식의 실천이라 할 수 있다. 또한 농어촌지역종합개발은 자치화된 지방자치단체와 지역주민을 농촌개발의 주체로 설정하는 만큼 지방자치제의 실시는 매우 중요한 전제조건이었다. 1995년 지방자치제의 실시는 농어촌지역종합개발의 중요한 전제조건인 충족이라 할 수 있다.

농어촌지역종합개발은 농림수산부의 업무와 농정 사업의 다양화를 가져오는 계기가 되었다. 농어촌지역종합개발이 추진되기 전에 농림부의 업무는 농산물의 생산과 유통 등 농업부분에 집중되었다. 농어촌지역종합개발은 농촌을 식량생산공간이 아닌 농촌주민의 일상적인 삶이 이루어지고 농업 외의 소득이 창출되는 공간으로서 인식하는 만큼 이를 달성하기 위한 정책은 농업정책 외의 다른 분야의 정책을 필요로 하였다. 1988년 농림부는 농어촌발전종합대책을 수립하는데 여기에는 전통적인 농업정책 외에 농공단지와 농촌관광과 같은 농외소득의 추진과 전원도시 개념의 농어촌을 건설하겠다는 농어촌정주권개발사업이 포함되었다.

---

40 농어촌지역종합개발은 농촌중심도시와 배후지를 하나의 개발단위로 통합하여 산업기반 및 생활환경을 균형 있게 개발하고자 하였다. 그러나 1990년대 초반까지도 농촌의 중심도시인 읍의 인구가 일정 규모를 넘으면 시로 승격하여 배후 농촌과 행정구역을 분리하는 정책을 추진하였다. 이에 대응하여 농어촌지역종합개발 방식에서는 중심도시와 배후 농촌의 분리를 억제하고 정주생활권단위로 행정구역 조정을 주장하였다.

# 농어촌지역종합개발 방식의 변형

## : 소규모 종합개발사업

### 1. 배경

1980년대 중반 이후 3저 현상(저달러, 저유가, 저금리)으로 인해 한국 경제는 사상 유례 없는 호황을 누렸다. 특히 1988년 서울 올림픽 이후 한국은 선진국 진입이 바로 눈앞에 있는 듯한 분위기였다. 이와는 대조적으로 한국 농업은 쌀값 동결과 수입자유화 등으로 농가의 실질 소득이 감소하였다. 도시화의 진행으로 농촌인구 비율이 급속하게 줄고 젊고 교육받은 계층이 농촌을 떠남으로써 농촌지역에서는 고령화와 농업경쟁력 약화가 초래되었으며, 이로 말미암아 산업부문 간 격차는 물론 도시-농촌 간의 격차가 심화되었다.

경제성장으로 인한 국가 재정이 확충되어 농업과 농촌에 대한 중장기 투자를 할 수 있는 재정여력이 생김에 따라 이를 구체화하기 위해 1989년 정부 차원의 중장기 계획인 「농어촌발전종합대책」이 마련되었다. 농어촌발전종합대책은 농어업의 구조개선과 농산물 가격안정, 농외소득원 개발과 함께 농어촌정주환경 개선을 중요한 정책과제로 설정하였다. 농어촌정주환경 개선은 농어촌의 어려움은 소

득뿐만 아니라 도로 통신 상하수도 공공시설 등 생활여건 불비로 생활이 불편하여 젊은 층이 농어촌지역을 떠나려고 하는 것이며 이 문제의 해결을 위해서는 농어촌지역을 종합적으로 개발하는 것이 필요하다고 인식하였다. 농어촌 정주환경 개선과 종합개발이라 인식은 1980년대 중반의 농어촌지역종합개발 정책실험에서 표방한 것이다. 하지만 1980년대 중반의 농어촌지역종합개발이 시·군 행정구역 전체를 대상으로 모든 사업을 종합개발대상으로 함으로써 당시의 중앙정부 주도의 하향식 개발체계와 마찰을 피할 수 없었다는 경험을 바탕으로 대상 권역을 면 단위로 축소하고 대상 사업도 농어업과 농어촌의 생활환경정비에 한정하였다. 이는 1980년대 중반의 농어촌 지역종합개발방식이 표방한 일정 권역을 대상으로 계획을 수립하고 이에 기초하여 중앙정부 보조를 받아 사업을 추진한다는 상향식 개발방식의 이점을 살리되 사업대상을 축소함으로써 타 부처와의 갈등을 회피하고 사업의 지속가능성을 높이기 위한 조치였다.

이러한 배경에서 1989년 농어촌발전종합대책에서는 면 단위의 소규모 권역을 대상으로 하는 농어촌정주권 개발사업의 추진을 계획하였다. 농어촌정주권개발은 당시 국가 전체 1,235개 면 중 주민이 거주하지 않는 10개 면을 제외한 모든 면을 대상으로 10개년 중장기 계획을 수립하고 그 계획에 의거하여 단계적으로 사업을 추진한다는 계획이다. 농촌개발 담당 부처를 둘러싼 중앙부처 내의 힘겨루기 결과<sup>41</sup>를 반영하여 일반농촌지역인 772개 면을 대상으로 농림부가

41 전통적으로 농촌개발은 내무부(행정자치부)의 소관이었다. 농촌개발 대상 사업이 주민들의 일상생활과 밀접한 생활환경개선 사업이고 이를 실시하는 것은 지방 행정기관의 주요 역할이기 때문에 지방행정기관을 담당하는 내무부가 관장하는 것이 효율적이었기 때문이다. 하지만 1970년의 새마을운동 이후 소규모 농업기반정비사업과 농촌개발사업이 연계됨에 따라 농촌개발분야에서 농림부의 역할이 점차 강조되었다.

정주생활권사업을 추진하고, 행정자치부가 오지면 400개 면을 대상으로 오지개발사업과 도서면 53개 면을 대상으로 도서개발사업을 추진하였다.

〈표 6-1〉 내무부와 농림부의 농촌 공간 분할

구분	대상면*	주요사업
내무부	오지면 400개 면 도서면 53개 면	오지개발사업 도서개발사업
농림부	정주생활권면 772개 면	정주생활권개발사업

주: \*는 총 1,235개 면 중 무인면 10개 제외.

면 단위는 아니지만 소규모 지역을 대상으로 하는 종합개발방식은 더욱더 확장되어 1990년 중반에는 해양수산부의 어촌종합개발사업과 산촌종합개발사업이 실시되었다.

## 2. 농어촌 정주권개발사업

농림부가 시행한 농어촌 정주권개발사업은 면소재지 및 거점 중심마을을 읍 수준으로 개발한다는 정책 목표를 가지고 출발하였다. 면 단위 정주권개발사업은 일반정주권개발사업과 문화마을 조성사업으로 나뉜다. 일반정주권개발사업은 마을기반정비, 도로정비, 산업시설, 환경보전시설, 문화복지시설, 주택정비 등이 주 대상 사업으로, 마을기반, 도로, 문화·복지시설 등 기반시설 조성사업에 1개 면

당 30억 원(지방양여금 70%, 지방비 30%)을 투자하고, 주택신축, 개량 등의 개별 가구를 대상으로 1개 면당 9억~15억 원을 용자 지원하였다.

〈표 6-2〉 일반 정주권개발사업으로 가능한 사업

사업부문	사업내용
마을기반정비	마을내도로, 상수도, 하수도 등
농어촌도로	마을간도로, 연결도로, 단독교량, 버스승강장, 버스정류장, 공동주차장, 인도포장 등
문화복지시설	복지회관, 마을회관, 공원, 어린이놀이터, 향토문화시설, 휴게소 등
농어촌산업개발	농산물집하장, 농산물보관창고, 농산물선별시설, 농자재백화점, 공동판매장, 농기계수리센터, 운송차량 등
생산기반정비	농로, 경지정리, 생산단지, 관광농원, 영농시설 등
소규모용·배수	저수지, 관정, 지역배수 등
환경보전시설	오수처리장, 쓰레기처리장, 콘롤박스, 축산정화시설 등
재해방지시설	하천정비, 소화시설 등
농어촌주택	주택신축(개축) 및 주택개량(부분)에 대한 용자지원
기타	면개발계획, 기타 지역개발계획수립

자료: 박시현 외(1997).

일반정주권개발사업과는 별도로 면소재지 등에 문화마을조성사업으로 불리우는 신규주거지를 개발하는 사업이 추진되었다. 문화마을 조성사업은 면소재지 마을과 같이 면 단위 정주생활권을 중심 마을에 100~300호 규모의 집단화된 현대식 문화마을을 조성하여 중소도시 수준의 주거여건을 조성하고 면 단위에서의 거점기능을 강화하겠다는 취지이다. 문화마을조성사업은 택지개발, 도로, 상·하수도 등 기반시설정비에 약 20억 원 정도의 정부 및 지방비가 투자되고, 택지를 구입하여 주택을 신축하고자 하는 사람을 대상으로 양호한 조건의 용자금이 지구당 약 30억 원 정도 지원되었다. 약 200호 정

도의 거주자를 대상으로 50억 원 정도가 투융자 되는 것은 당시로는 매우 파격적인 정책 지원이었다.

정주권개발사업이 다양한 사업을 추진할 수 있음에도 불구하고 실제 이루어진 투자는 도로개발에 집중되었다. <표 6-3>은 165개 정주권개발사업 완료면의 분야별 투자비율을 나타내고 있다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 전체 투자비의 평균 56.9%는 도로개발에 투자되었고, 22.6%가 주택자금으로 융자되었다. 주택자금을 제외한 순수 공공투자비를 기준으로 살펴보면 전체 투자비의 73.5%가 도로개발에 쓰여졌다(박시현 외 1997).

<표 6-3> 정주권개발사업의 분야별 투자비율(165개 완료면 평균)

구분	사업량	투자비중(%)
계	-	100.0
도로정비	10.6km	56.9(73.5)*
상수도	0.4개소	0.9
하수도	1.0km	3.6
복지회관	0.5동	2.3
마을회관	1.2동	3.2
하천정비	0.5km	1.8
주택정비	75.1동	22.6
기타	-	8.7

주: \*는 주택개량 융자금을 제외한 순수 공공투자비에서 도로정비투자가 차지하는 비중.  
 자료: 박시현 외(1997).

또한 정주권개발사업의 정책 목표는 면소재지와 같이 중심 거점 마을의 집중개발이었지만 실제 투자는 달랐다. <표 6-4>는 투자가 완료된 정주권개발 대상면 가운데 121개 면에 대한 투자 분석 자료를 바탕으로 유형화한 것이다. <표 6-4>에서 알 수 있는 바와 같이

정주권개발사업의 정책 취지대로 중심마을에 집중 투자한 면은 전체의 11.5%에 불과하다. 또한 어느 정도 중심마을에 집중개발한 면은 16.5%에 해당한다. 나머지 72%는 면 전체에 분산 투자되었다(박시현 외 1997).

〈표 6-4〉 정주권 개발면의 유형

중심마을집중개발형(11.5%) (전체 공공투자의 90% 이상을 1개 마을에 투자)	원주 문막, 익산 성당, 해남 삼산, 군위 고로, 사천 곤양, 고성 동해, 하동 황천, 거제 거제, 거제 하청, 창원 대산, 창녕 계성, 창녕 도천, 거창 위천, 함천 삼가 (14개 면)
중간·절충형(16.5%) (전체 투자비의 70% 이상을 2~3개 마을에 투자)	용인 남사, 평택 오성, 횡성 우천, 청원 부용, 군산 대야, 순천 서면, 김천 어모, 구미 무을, 울진 근남, 의령 용덕, 거창 마리 등 (20개 면)
분산투자형(72.0%) (면 전체에 골고루 투자)	그 밖의 87개 면

주: \*는 설문조사에 응한 121개 면을 대상으로 함.  
자료: 박시현 외(1997).

<표 6-5>는 정주권개발사업의 분산 투자 사례를 잘 보여주고 있다. 표에서 22개 리에 25개 사업을 실시한 사례도 있다. 비교적 집중 투자를 한 것으로 평가한 사례의 경우도 5~7개 리에 걸쳐 사업이 실시되었다. 중심마을을 우선 개발이라는 당초의 원칙은 사업시행과정에서 거의 지켜지지 않은 셈이다.

〈표 6-5〉 정주권개발사업의 투자 사례

시·군	대상 지역	사업 시기	사업내용	비고
공주	계룡	'91~'93	마ul도로 5곳, 마ul연결도로 12곳, 상하수도 4곳, 주택신축·개량 208동	
	의당	'93~'96	마ul회관 8동, 마ul연결도로 14곳, 마ul도로 8곳, 상하수도 3곳, 지역배수, 농로 등	14개 리 이상
	우성	'94~'98	마ul회관 11동, 마ul연결도로 16곳, 마ul도로 19곳, 상하수도 3곳, 교량 2곳, 보관창고·판매장 3곳, 하천정비 5곳, 농로 2곳, 주택신축 75동	철저한 균분
	사곡	'96~'98	마ul도로 3곳, 하수도 3곳, 보관창고 1곳, 마ul회관 1곳, 지역 배수 2곳, 하천정비 2곳	8개 리 12개 사업
강진	마량	'90~'93	마ul도로 2곳, 마ul연결도로 1곳, 공동이용시설 1동, 마ul회관 3동, 지역배수시설 1곳, 용지조성 1곳, 주택개량·신축 194동	비교적 집중투자
	군동	'93~'95	마ul도로 3곳, 연결도로 3곳, 농로 2곳, 지역배수시설 2곳, 마ul회관 9동, 용지조성 1곳, 주택개량·신축 53동, 하수도 2곳	7개 리, 비교적 집중투자
	성전	'96~'97	농로 4곳, 마ul도로 1곳, 상하수도 10곳, 마ul회관 5곳, 용수로 1곳, 주택개량·신축 53동, 승차장 2곳	22개 리 25개 사업
영암	시중	'90~'93	마ul도로 1곳, 마ul연결도로 4곳, 주택신축·개량 61동, 상수도 2곳	8개 리에 비교적 집중투자
	서호	'94~'96	마ul도로 2곳, 마ul간도로 3곳, 상하수도 3곳, 하천정비 1곳, 주택개량·신축 96동, 쓰레기처리장 1곳	5개 리에 집중투자

자료: 윤원근 외(2005).

결국 중심 마을을 우선 개발하여 주민의 생활거점으로 삼고자 하는 정주권개발사업의 정책 목표와 달리 실제로 정주권개발사업은 소규모 주민숙원사업의 해결 수단으로 활용된 셈이다. 이는 정주권 개발사업이 다양한 사업 메뉴를 제공하고 사업결정과정에서 지방자치단체의 폭넓은 재량권을 인정하였기 때문이다. 지방자치단체장은 중심마을 집중개발을 통한 면 단위의 정주기능 확충이라는 다소 이상적인 정책 목표의 실현보다는 권역 내의 주민들이 요구하는 사업을 실시하여 민원을 해결하는 수단으로 이 사업을 활용한 셈이다.

또한 중심지 개발에는 토지 구입에 많은 비용과 행정력이 소요되기 때문에 이를 회피하고 대신에 정해진 예산으로 쉽고 더 많은 사업을 추진하기 위한 소규모 분산투자를 하는 경우가 많았다.<sup>42</sup>

정주권개발사업은 사전에 수립된 계획에 기초하여 사업을 추진하는 이른바 계획적 개발방식을 취하고 있다. 하지만 실제 계획과 투자와는 많은 차이가 있었다. 그 이유는 계획의 구속력이 약하고 계획에서 제시한 사업에 비해 예산 규모가 적었기 때문이다. 계획에 반영되지 않은 사업도 그 때 그 때의 주민 요구에 의해서 사업이 추진되는 경우가 많았다. 계획의 구속력 부재는 계획서 자체의 문제를 야기하였다. 계획서가 지역의 발전 목표와 방향을 정하고 그에 따라 추진 사업을 정하는 일련의 계획수립과정을 거치지 않고 단지 주민들의 개발 수요를 집계한 경우가 많았다.

### 3. 오지개발사업, 도서개발사업 및 기타

오지종합개발사업은 「오지개발촉진법」(1988년 제정)에 근거하여 1990년부터 행정자치부가 추진하였다. 이 사업은 1990~1999년의 제1차와 법을 개정하여 2000~2004년 2차에 걸쳐 추진되었다. 개발

---

42 중심마을 집중개발이 이루어진 면과 그렇지 않는 면의 투자비 비교에 의하면 중심마을의 경우 1km 도로 건설 시 1,766백만 원이 소요되었는데 반해 그렇지 않는 면은 1km도로 건설시 약 190백만 원이 소요되었다. 그 이유는 지가가 비싼 중심마을의 용지 매수에 많은 돈이 필요하기 때문이다 (박시현 외 1997).

대상 지역은 전국 총 1,260개 면 중 도서 및 주민이 거주하지 않은 63개 면을 제외한 1,197개 면에서 개발수준과 소득수준이 면 평균 이하인 403개 면을 1차 계획 대상 오지면으로 선정, 지정·고시하였으며, 제2차 개발대상으로 1999년 399개 면이 지정·고시되었다.

오지종합개발사업은 1개 면에 약 20억 원의 재원을 지방양여금으로부터 지원받아 면 중심지역을 제외한 중심마을과 자연마을을 대상으로 생활기반시설, 주거환경시설, 산업기반시설, 문화복지시설, 국토보전시설 등에 투자하였다. 오지종합개발은 정주권 개발사업과 달리 면 중심지를 사업에서 제외하였으며 계획을 행정기관에서 수립하여 사업비를 매년 집행하였다.

도서종합개발사업은 도서지역의 생활환경, 소득증대 및 복지향상을 목적으로 「도서개발촉진법」(1986. 12. 31. 제정)에 근거하여 행정자치부가 추진하였다. 1988~1997년의 제1차 도서종합개발10개년 계획에 이어 1998년부터 제2차 계획이 추진되었다. 개발대상도서는 10인 이상의 인구가 상시 거주하고 있는 도서 또는 10인 미만의 도서 중 특별히 개발이 필요한 도서로서 1차 계획 기간에는 449개의 도서가 2차 계획에서는 1998년 기준 410개 도서가 지정되었다. 도서종합개발사업은 1개 도서당 약 2억 원 정도의 사업비로 도서 지역의 물, 전기, 도로 등 생활기반시설확충과 소규모어항시설, 도서내환경, 의료, 복지시설을 정비하였다.

산촌종합개발은 「산림기본법」에 근거하여 산림청이 추진하였다. 이 사업은 산지·산림·산촌을 통합하는 종합개발방식으로서 정주환경개선, 소득원개발, 전통문화계승, 도시와의 교류촉진 등 산촌의 특성을 살린 지역개발을 지향하였다. 사업 대상지역은 「산림기본법」상 산촌지역으로 구분된 읍·면 소재 마을로서 지역발전가능성이 큰 30~50호 정도의 자연마을 중 집단마을이면서 주민의 참여도가 높

고 개발주체와 개발능력이 있는 마을을 선정하되 별도의 조건을 부여하여 우선순위를 두고 있다.<sup>43</sup> 산촌에 대한 지원은 마을조성을 위해 마을당 총사업비에 대해 보조 12억 원(국비 70%, 지방비 30%)과 융자 2억 원(산촌소득원사업, 주택 증·개축, 주택신축)을 지원하며 마을당 정액 지원을 원칙으로 하였다(행정자치부 2002).

어촌종합개발사업은 어촌의 정주생활여건 개선과 어업인 소득증대를 목적으로 1994년부터 해양수산부에 의해 실시되었다. 어촌종합개발의 대상사업은 어선계류시설, 해안도로 등 해안시설, 수산물 유통·가공시설, 관광·복지시설, 생활환경시설 등으로 권역당 35억 원 정도가 투자되었다.

이상의 소규모 종합개발사업을 요약하면 <표 6-6>과 같다.

<표 6-6> 주요 소규모 종합개발사업의 개요

구분	정주권 개발	오지개발	도서개발	어촌종합개발	산촌종합개발
소관부처	농림부	행자부	행자부	해양수산부	산림청
대상지역	면 전체 (765개 면)	소재지 제외 면 전역(399개 면)	53개 면 410개 도서	160개 어촌마을 권역	498개 산촌 법정리
사업내용	생활기반시설 산업기반시설 문화복지시설 주거환경개선시설	좌동	좌동	어선계류시설 육상수상시설 어촌부업 및 관광시설 수산자원조성시설	주거환경개선 소득기반조성 산촌인력육성 지역문화교류

43 우선 순위는 ① 산촌마을과 휴양림이 상호 발전할 수 있는 마을, ② 협업체나 영림단이 조직되어 있어 부가가치 제고와 소득증대를 도모할 수 있는 지역, ③ 자체 개발계획이 수립되어 있거나, 중앙부처 연관사업의 연계투자가 용이한 지역 순으로 결정하였다.

〈계속〉

구분	정주권 개발	오지개발	도서개발	어촌종합개발	산촌종합개발
사업기간	1994~2004년 까지 765개 면 개발계획 수립 완료	1990~2004년 (2차 계획기간)	1998~2007년 (2차 계획기간)	1994~2004년 160개 권역	2007년까지 240개 마을 개발
사업비 (보조+용자)	면당 45억	면당 20억	도서별 2억	권역당 35억	권역당 14억
연평균예산	2,701억 원	2,104억 원	1,519억 원	453억 원	163억 원

자료: 박시현·박주영(2003).

## 4. 평가

정주권개발, 오지개발, 도서개발, 어촌종합개발, 산촌종합개발사업 등 소규모 종합개발사업은 유사 사업을 각 부처가 경쟁적으로 추진하고 사업 대상 권역이 일부 중복되는 등 문제가 있었지만 이들 사업을 통해 농어촌의 생활환경정비 수준이 대폭 개선되었다.

특히 농촌지역의 도로 정비에 괄목할 만한 성과가 있었다. 주민의 개발 수요는 마을과 마을 간의 연결도로, 마을과 농지를 잇는 농로 등 일상생활과 산업 활동을 위해서는 중요하지만 정부의 정책에서는 소홀히 다루어져 왔던<sup>44</sup> 소규모 도로건설에 집중되었다. 그 결과 농촌지역의 도로 포장률은 2000년에 32.2%로 개선되었다. 농촌에는

44 농촌의 도로 가운데 지방도, 시·군도 등은 행정자치부의 지방양여금사업으로 안정되게 사업이 추진될 수 있었다. 반면 당시에 마을 간 연결도로, 농로 등은 시·군의 자체사업비로 추진해야 했다.

포장이 필요 없는 도로가 많다는 점을 감안할 때 32.2%의 도로 포장률은 결코 낮은 수치가 아니다. 실제 2000년대 초에 전국의 대부분의 마을은 포장된 도로를 따라 자동차가 진입할 수 있게 되었다.

소규모 종합개발사업으로 마을회관, 노인당 등 마을 단위 공동시설이 대폭 확충되었다. 마을 단위 공동시설은 소규모 종합개발사업이 공통적으로 가지고 있는 메뉴이다. 전국적인 통계자료<sup>45</sup> 부족으로 정확한 정비 실태는 파악할 수 없지만 2000대 초 전국 대부분의 행정리별로 마을회관이 건립되었다. 대부분의 마을회관에는 화장실, 샤워실, 주방 등이 갖추어져 있었다. 마을회관은 주로 주민의 회합 장소로 활용되었지만 2000대 중반부터 마을 단위 농촌관광이 시작됨에 따라 마을회관이 마을을 찾는 외지인의 숙소나 마을 주민의 잔치 장소로서 활용되는 경우도 있었다.

농림부에서 추진한 문화마을조성사업은 농촌에 잘 정비된 신규 주거단지공급에 기여하였다.<sup>46</sup> 농촌에 신규마을이 조성된 사례는 예를 들어 1960년대 화전을 금지하는 과정에서 일부 마을이 새롭게 조성되었고, 1970년대 고속도로가 건설되고 주변에 전시 목적을 겸한

45 1997년도 내무부에서 조사한 자료에 의하면 마을회관이 건립된 마을은 23,269개이며 2001년까지 건립을 계획한 마을은 9,428개이다(내무부 1997). 마을회관이 행정리 별로 설치된다고 가정하면 전국의 행정리 35,879개 중 91%에 마을회관이 설치되어 있다고 상정할 수 있다. 타 부서(농림부, 해양수산부, 산림청) 사업에 의해서도 마을회관이 설치되었기 때문에 2000년대 초에 전국의 마을회관 건립률은 거의 100%에 가깝다고 할 수 있다(박시현·박주영 2003).

46 정책 설계 단계에서 문화마을 조성사업은 기존마을 정비와 분산된 마을의 집단지화, 신규마을조성으로 구분하였는데 주로 신규마을조성이 추진되었다. 기존 마을 재정비에는 주민 동의 및 이주 등에 많은 시간과 노력이 필요한데 반해 신규 마을조성은 신규로 택지를 개발하고 이를 분양하면 되기 때문에 사업추진이 용이하였다.

신규 마을이 조성되는 경우가 있었지만 전국 농촌을 대상으로 신규 마을을 조성한 사례는 문화마을조성사업부터이다. 또한 주거 개량을 위해 기존의 농촌주거환경개선이 개별 주택을 대상으로 추진되었는데 문화마을조성사업은 일단의 토지를 대상으로 여러 세대의 주거지가 개발되었다는 측면에서 진일보한 것이다.

소규모 종합개발사업은 한국의 농촌개발 전략이 변하는 과정에서 중요한 의미를 가진다. 소규모 종합개발사업은 80년대 3개 권역을 대상으로 실시한 농어촌지역종합개발에 비해 대상 권역 및 사업이 대폭 축소되고, 지방자치단체의 역할도 매우 제한적이었지만 지방자치단체가 주도가 되어 수립한 계획에 기초하여 중앙정부가 사업비를 지원하였다는 점에서 그때까지의 사업추진방식과는 다른 시도였다. 이는 1980년대 중반의 농촌 마을 종합개발 방식에서 제안한 지역별예산편성방식과는 큰 차이가 있지만 그 당시의 중앙정부와 지방자치단체의 행정 추진 체계라는 큰 틀 안에서 지방자치단체의 재량권을 확대하는 비교적 유용한 방안이었다.

이 사업은 중앙정부가 시·군 단위에 추진하는 별도의 사업은 그대로 둔 채 선정된 권역을 대상으로 일부 사업에 대해서만 세부적인 사업을 메뉴로 제시하고, 추진해야 할 구체적인 사업 선정은 시·군에 위임하는 이른바 포괄적보조금지원방식을 채택하였다. 이렇게 함으로써 중앙정부가 지원하는 사업일지라도 지방자치단체의 재량권이 확대되고 주민의 개발수요 반영이 용이하게 되었다. 더구나 정주권개발사업은 또한 1개 권역당 많게는 40억 원 정도의 자금이 3~4년간에 걸쳐 포괄적으로 지원되기 때문에 주민숙원사업을 해결하는 방안으로도 폭넓게 활용되었다.<sup>47</sup>

47 이와 관련하여 1997년 일선 행정공무원을 상대로 조사한 결과에 의하면

한편 소규모 종합개발사업의 효율적 추진을 위해 마련한 제도 개선은 소규모종합개발뿐만 아니라 이후 전개된 한국의 농촌개발 전략에도 유용하게 활용되었다. 대표적으로 1991년에 제정된 「지방양여금법」은 안정적인 재원조달을 통해 농어촌도로정비와 소규모 종합개발사업의 지속적 추진에 기여하였을 뿐만 아니라 소규모 종합개발사업이 완료된 이후에도 농촌개발을 위한 유용한 재원으로 기능하였다.<sup>48</sup> 소규모 종합개발사업의 추진과 관련하여 1991년에는 「농어촌도로정비법」을 제정하여 면도, 리도, 농도를 법정도로화하고 이를 개발하는 근거를 마련하였다. 1994년에는 「농어촌정비법」을 개정하여 농어촌생활환경정비지구 개념을 도입하고 이에 근거하여 도시계획사업을 농촌에 추진할 수 있게 하였다. 소규모 종합개발사업은 면 단위 행정구역을 대상으로 근 10여 년 동안 추진한 정책으로 제도적인 측면과 물리적인 측면에서 한국의 농촌개발 전략이 발전하는 과정에서 주요한 연결고리 역할을 수행하였다.

---

(박시현·박병오 1997) 정주권 개발사업의 장점으로 공무원의 66%가 주민숙원사업의 신속한 해소라고 대답하였다. 이러한 사정은 여타 종합개발사업의 경우도 크게 다르지 않다.

48 2003년에 설치된 국가균형특별회계의 지역개발사업계정은 지방양여금을 주 재원으로 하고 있다.

# 공모와 메뉴 지원

## : 마을만들기사업

### 제 7 장

## 1. 배경

### 1.1. 시장개방 확대와 농업계의 불만

1995년 WTO 체제 이후 농산물시장 개방이 확대되는 한편 국가 간에 배타적으로 관세를 감축하는 자유무역협정(FTA)이 세계적 조류를 형성하고 있었다. FTA를 통한 무역 확대와 투자 증가가 경제 성장의 중요한 동력으로 인식됨에 따라 한국은 농업 부분의 영향을 최소화하기 위해 1999년 지구 반대편에 있는 칠레와 처음으로 FTA 협상을 시작하여 2002년 10월 최종 타결하였다.

1995년 WTO 가입으로 인한 농업부문 시장개방 충격이 계속되는 가운데 한-칠레 FTA를 추진함에 따라 정부에 대한 농업계의 불만이 높아졌다. 이에 대응하여 한국 정부는 FTA로 손해를 보는 농업계를 지원하기 위해 2003년에 「FTA지원특별법」, 「농어촌특별법」, 「농어업 인부채경감특별법」 및 「농림어업인 삶의 질 향상 및 지역개발촉진특별법」 등을 제정하여 농업·농촌 지원을 법제화하였다. 또한 2004년에 종료되

는 농어촌특별세를 10년 더 연장하여 약 20조 원의 재원을 추가 확보하고, 2004년부터 2013년까지 시행할 119조 원의 농업·농촌종합대책을 수립하는 등 시장개방 확대로 피해를 입을 농업부문에 대한 대책 마련에 노력하였다(농림축산식품부, 한국농촌경제연구원 편찬 2019).

농업생산기반정비가 어느 정도 달성되고 농업의 경쟁력 제고에 한계에 있는 상황에서 119조 원에 달하는 농업·농촌종합대책 사용처로서 자연스럽게 농촌개발 정책에 대한 관심이 높아졌으며 농촌개발에 대한 새로운 사업발굴의 필요성이 증대하였다.

## 1.2. 정주기반 확충 효과 미흡

1990년대 소규모 종합개발사업을 중심으로 추진한 정부의 농촌개발정책은 농촌의 생활여건 개선에는 어느 정도 기여했지만 정책 목표인 농촌의 정주기반 확충 효과는 많지 않았다. 1990년대 이후 농촌의 인구감소가 여전히 지속되었다. 전국 인구 가운데 읍·면 인구가 차지하는 비중은 1980년에 43%에 이르렀으나, 2000년의 경우 20% 수준으로 감소하였다. 특히 소규모 종합개발사업의 대상지였던 면지역에서의 과소화가 더욱 심각하였다. 면지역의 인구는 1980년에 전국의 30.1% 수준에서 2000년에는 12.1%로 대폭 감소하였다. 인구가 3,000명 이하인 면이 1990년에 152개였으나 2000년에는 447개(전체 면의 32%에 해당)에 달하였다. 특히 심각한 것은 적정 규모의 재화, 서비스 공급을 위해 요구되는 임계인구에도 미치지 못하는

면이 급속하게 증가하였다. 인구 2천 명 미만의 면이 1985년에는 9개에 불과하던 것이 2000년에는 170개로 증가하였다.

한편, 도로 정비와 자동차 보급의 확대로 농촌 주민의 기동성이 급격하게 향상되어 거주지에서 인근 도시로의 접근시간이 30분 이내로 단축됨에 따라 시급 이상의 상위중심지의 기능은 강화된 반면 읍·면이 담당하던 농촌중심지의 기능이 점차 약화되었다. 이러한 상황에서 정주권 개발사업의 대상지역인 면 중심지의 중심기능 저하와 시설물의 유희화 현상이 발생함에 따라<sup>49</sup> 정주권 개발사업의 유효성 문제가 제기되었다.

### 1.3. 농업·농촌의 다원적 기능 대두

UR 협상으로 인해 가격지지나 농산물 수출보조와 같은 강력한 시장개입정책을 더 이상 실시하기 어려운 상황에서 많은 나라들이 여전히 농업·농촌 부문에 대한 투자와 지원을 포기하기에는 어려운 상황이었다. 각 국가는 UR 협정의 제약을 회피하는 동시에 지속적으로 농업·농촌부문을 유지하기 위한 정책 개입수단으로 농업·농촌의 다원적 기능에 관한 개념과 논리를 개발하였다. 농업·농촌의 다원적 기능은 식량안보, 환경보존, 농촌사회의 유지 및 국토의 균형발전,

49 농촌정주체계의 변화 양상은 전국에 일률적이지 않고 지역별로 많은 편차를 보이고 있다. 예를 들어 수도권이나 대도시 주변의 농촌지역 가운데에는 읍·면 단위의 인구가 증가하고 중심성이 강화되고 있는 곳도 있었다(박시현·박주영 외 2003).

전통사회와 문화의 보전 등이 농업 생산과정에서 결합되어 의도적으로 산출되는 것을 말한다. EU 국가에서 대두하기 시작한 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 논의가 한국에서도 1990년대 후반부터 시작되었다. 특히 그동안 농정의 주요 관심 대상이 아니었던 농촌 정책에서 다원적 기능 관련 정책 대안 마련이 요구되었다.

농업·농촌의 다원적 기능에 대한 논의는 전통적으로 인식되어 온 농촌 공간에 대한 인식의 전환을 의미한다. 즉 농촌을 경제적 가치와 편의적 가치에 더하여 환경적 가치라는 관점에서 인식하는 것이다. 농촌에 대한 인식의 전환과 함께 농촌의 새로운 가치를 실현하는 사업의 추진이 필요하게 되었는데 대표적으로 농촌의 어메니티를 증대하고 이를 바탕으로 농촌관광과 같은 소득증대 방안이 모색되었다.<sup>50</sup>

#### 1.4. 정책 대상자의 확대 필요

농촌의 다원적 기능이 강조됨에 따라 농촌 정책의 대상 범위가 넓어졌다. 특히 1997년 외환위기로 인한 IMF 경제관리체제 이후 도시

---

50 농촌의 다원적 기능은 정책 관련자들 사이에서만 아니라 도시민과 농촌주민 모두의 관심 사항이 되었다. 1999년 한국농촌경제연구원의 전국민 조사에 의하면 국민이 기대하는 농업과 농촌의 역할은 식량 안정공급(37%), 자연환경 보전(21%), 국토 균형발전(14%), 전원생활 공간(13%), 전통문화 계승(11%), 관광과 휴식의 장(3%) 등의 순으로 나타났다(김정호 외 2001).

민의 농촌지향이 증가하였다.<sup>51</sup> 농촌에는 농민들의 거주 공간 외에 전원생활을 지향하는 도시민, 은퇴·고령자 등의 거주 공간으로서의 수요가 증가하기 시작했다.

그럼에도 불구하고 1990년도의 농촌 정책은 농촌주민이 주요 정책 대상이었다. 더구나 일부 정책은 농업인과 비농업인, 현지 거주자와 외지 거주자에게 차별적으로 적용하였다. 예를 들어 정주권개발사업의 일환으로 추진된 문화마을조성사업은 그 사업에 의해서 조성된 택지에 대한 분양우선순위를 명시하고 있는데 제1순위는 사업대상지 내의 가옥제공자, 제2순위는 사업지의 토지제공자, 제3순위는 사업지가 속한 리 거주자, 제4순위는 사업지가 속한 읍·면 거주자, 제5순위가 사업지가 속한 시·군 거주자, 제6순위가 기타 지역 거주자로 설정되었다. 이는 농업의 어려움으로 인해 탄생한 농특세 재원으로 추진하는 사업은 그 수혜자가 가급적이면 농업인 혹은 현지 주민이어야 한다는 명분이 강하게 작용하였기 때문이다.

도시민의 농촌 지향에 대응하기 위해서는 농촌정책의 내용도 다양해질 필요가 있었다. 예를 들면 그동안 농촌 정책에서는 소홀하게 취급되었던 쉼터, 소공원, 소규모 체육시설과 같이 생활편의시설에 대한 정책 대응도 요구되었다.

---

51 IMF 경제 위기 이후 1998년 귀농 인구는 6,409명으로 전년도 1,841명에 비해 현저하게 증가하였다. 이후 2000년대 초 국가 경제가 회복됨에 따라 귀농자 수는 줄어들다가 2006년 이후 계속 증가하고 있다.

## 2. 농촌마을종합개발사업 추진

### 2.1. 정책 설계

2004년 농림축산식품부는 새로운 사업으로 농촌마을 종합개발사업을 추진하였다. 이 사업은 설계단계에서부터 기존에 수행된 농촌개발사업과는 많은 점에서 차이가 난다. 첫 번째, 이 사업의 대상 공간은 생활권이 같은 3~5개 마을(법정리)이다. 이는 1990년도에 시행된 읍·면 단위 전체를 대상으로 한 소규모 종합개발사업보다는 더 작은 공간 규모이다. 이는 1980년도 중반에 시도한 일정 권역을 대상으로 다양한 사업을 추진하는 농어촌지역종합개발방식을 가장 작은 공간에 적용한 것이라 할 수 있다. 대상 공간이 수 개의 마을로 한정된 만큼 이 사업이 주민의 일상생활에 미치는 영향은 그만큼 컸다.

두 번째, 이 사업은 권역당 최대 70억 원 범위 내(국고 80%, 지방비 20%)의 공공자금을 투자하여 다양한 사업을 추진할 수 있도록 하였다. 수 개 마을에 70억 원의 공공자금을 투자하는 것은 일찍이 그 예가 없었다.<sup>52</sup> 이 사업은 지역 실정에 따라 농촌 마을의 경관개선, 기초생활환경정비, 소득기반확충, 인구유치 등의 정주기반정비, 지역혁신을 위한 소프트웨어 관련 사업을 종합적으로 추진할 수 있도록 하였다. <표 7-1>은 이 사업으로 추진 할 수 있는 세부 사업을 나타내고 있다.

52 이 사업을 설계한 정부안에는 마을 단위에서의 투지 수요 등을 감안하여 사업비는 40억 원 정도로 결정하였다. 하지만 한국과 칠레 간의 FTA를 비준하는 과정에서 국회의원들의 발의로 사업비가 상향조정되었다.

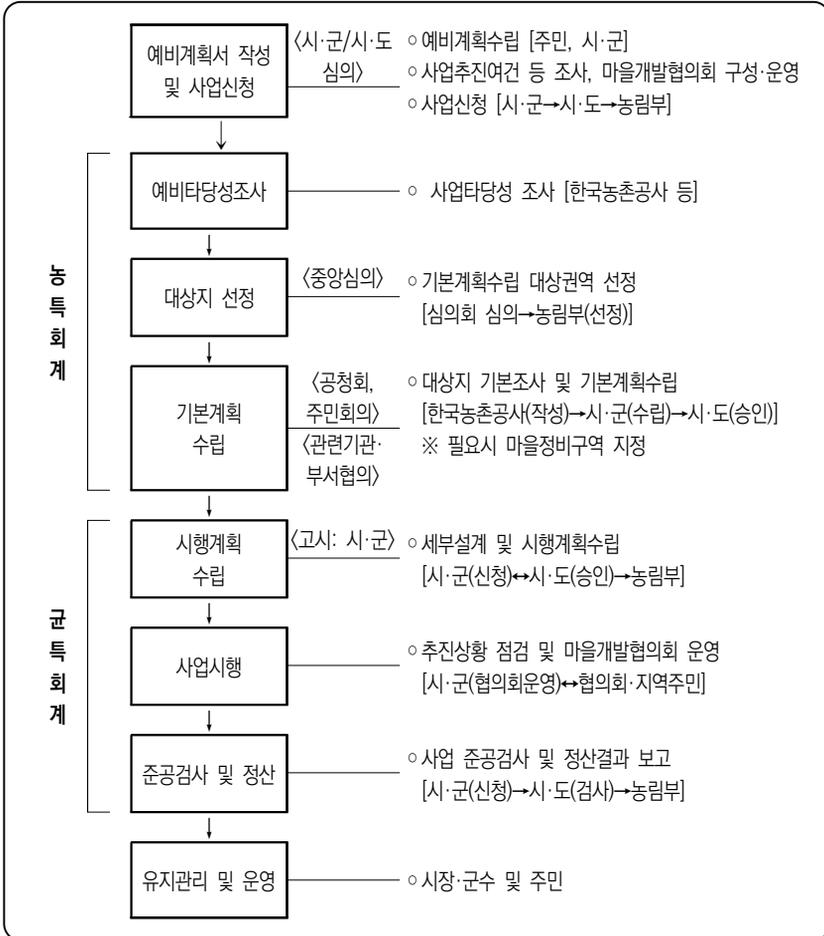
〈표 7-1〉 농촌마을종합개발사업의 세부 사업

구분	세부사업
마을경관개선사업	마을소공원, 담장정비, 마을숲 정비, 빈집 철거
기초생활시설	마을 내 도로, 주차장, 상하수도, 주택신개축
소득기반시설	소규모 공동 농산물가공, 유통시설, 농촌관광시설
정주기반정비	마을재개발·재정비, 빈집 및 주택용지공급
S/W관련사업	마을기획, 컨설팅, 홍보, 리더육성, 주민교육 등

자료: 박시현·박주영(2003).

세 번째, 이 사업은 지역 주민이 수립한 계획에 기초하여 사업 대상지를 선정하는 공모방식을 채택하였다. <그림 7-1>은 이 사업이 추진되는 절차를 보여 주고 있다. <그림 7-1>에서 보는 바와 같이 이 사업은 예비 계획에서 출발한다. 예비 계획은 마을이 속한 시·군의 행정과 주민이 협동하여 수립한다. 예비계획 수립단계에서 주민의 의견을 수렴하고 사업이 실제 추진될 때 주민 참여를 조장하기 위해 마을개발협의회를 구성한다. 예비계획서는 시·도를 거쳐 농림부에 전달된다. 농림부는 이 예비 계획서에 기초하여 사업대상지역을 선정한다. 사업대상지 선정 과정에서 예비 타당성 조사가 이루어진다.

〈그림 7-1〉 농촌 마을 종합개발사업 추진 과정



자료: 농림부(2005) 내부자료.

〈그림 7-2〉 종합개발 대상 권역의 구성



자료: 박시현·박주영(2003: 51).

사업대상지는 전문가 등으로 구성된 심의회에서 예비계획서와 예비타당성조사 결과 및 현장 조사를 통해 최종적으로 선정됨으로써 공모절차가 완결되었다.<sup>53</sup> 사업 대상지가 선정되면 본격적인 기본계획이 수립되며 다시 시행계획이 수립되어 사업이 추진되었다. 이처럼 이 사업은 기존의 다른 사업과 달리 계획에 많은 시간과 돈을 투자하도록 설계되었다.

한편 이 사업이 추진되는 과정에서 나타나는 문제에 대응하기 위한 여러 장치가 마련되었다. 이는 지금까지의 농촌개발 정책 추진 과정에서 없었던 것으로 그중 일부는 다른 정책에도 적용되어 이후에 추진된 농촌개발 방식의 특징으로 자리잡기도 하였다. 먼저, 이 사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 관련자들의 능력을 개발하고

53 이 사업이 처음 실시된 2005년에는 50개 권역 후보지 중 40개 권역을 대상지역으로 선정하였으며, 2006년의 경우 35개 권역 가운데 20개 권역이 선정되었다.

이를 활용할 수 있는 시스템을 구축하였다. 그 일환으로 지역주민, 지자체 공무원과 이 사업을 담당하는 농어촌공사 직원의 사업에 대한 이해도를 높이기 위해서 다양한 교육이 실시되었다. 또한 농촌개발에 관한 의견 수렴과 국민적 관심을 높이기 위해 사회 저명인사들로 ‘자문위원회’를 구성하여 현장간담회 등을 개최하였다.

이 사업은 권역당 40억~70억 원 규모의 사업비를 집행하고 계획 수립부터 사업이 완료되기까지 약 5~6년의 시간이 필요하기 때문에 이를 사무적으로 전담할 수 있는 능력 있는 사람이 필요하였다. 이를 위해서 마을사무장 제도를 도입하였다. 마을사무장은 추진위원장을 보좌하면서 권역사업 운영·관리업무를 전담하는 자이다. 마을사무장은 마을주민 가운데 선임되는 경우도 있지만 외지에서 스카우트되기도 하였다. 이들에게는 월 100만 원의 수당이 지원되기 때문에 농촌에 일자리를 창출하는 효과도 있었다. 농촌 마을 종합개발사업에 의해 처음 도입된 마을사무장 제도는 정보화마을, 관광마을 등 정부 및 지방자치단체가 추진하는 마을사업의 사무장으로 확대되었다.

## 2.2. 사업 추진

사업을 추진할 즈음 농림부는 10년간(2004~2013년) 약 7조 원의 예산을 투자하여 전국에 1,000개소의 농촌마을종합개발사업을 추진하겠다는 계획을 수립하였다. 계획에 의거 2005년에는 40개 권역을 시작으로 농촌마을종합개발사업이 추진되었다. 하지만 계획과 달리

이 사업의 추진실적은 높지 않았다.

4~5개 마을에 70억 원의 사업비가 투자될 예정인 만큼 추진과정에서 당초 예상치 못한 적지 않은 문제점이 발생하였기 때문이다. 처음의 계획을 변경하여 2017년까지 1,000개 사업지구를 조성하겠다고 하였지만 실제 2011년까지 전국적으로 392개 지구의 사업이 추진되었다. 계획에 비해 사업이 늦어진 가장 큰 이유는 사업을 집행하는 지방자치단체와 농촌주민들이 이 사업에 대한 이해가 부족하였고 많은 사업비를 소화할 만한 적정한 사업 항목을 구상하는 데 적지 않은 어려움이 있었기 때문이다. 특히 이 사업은 주민 참여를 기초로 하기 때문에 역량을 갖춘 주민리더의 존재가 무엇보다도 중요한데 반해 역량을 갖춘 주민 리더의 발굴이 쉽지 않았다.

2004년부터 2014년까지 충남에서 추진 완료된 22개 권역에 대한 조사결과(조영재 외 2015)에 의하면 1개 권역은 평균 5개의 행정리로 구성되어 있으며 권역당 평균 인구는 939.9명이고 평균 가구 수는 377.6호로 구성되어 있는 것으로 나타났다. 투자비는 권역당 평균 5,812.6백만 원, 행정리당 평균 1,162.5백만 원이 투자된 것으로 나타났다. 투자비를 주민 수와 가구로 계산하면 1인당 평균 6.2백만 원, 가구당 평균 15.4백만 원이 투자된 셈이다. 이는 지금까지 투자된 농촌개발사업비로 가장 많은 액수이다. 사업유형별로는 H/W 사업비가 83.5%를 점하는 것으로 나타났다. H/W 시설은 권역당 평균 4.3개, 409.7㎡ 규모의 건축물이 조성되었다. 건축물 조성은 주로 마을 체험관, 마을 식당과 같은 도농교류시설이 43.4%로 가장 많았고 다음으로는 가공 및 판매시설, 숙박 및 서비스 시설 등의 소득시설 40.6%이며 마을회관, 마을쉼터와 같은 기초생활시설이 16.0%로 나타났다(조영재 외 2015: 38).

소프트웨어 사업은 주민의 역량강화를 위한 교육·훈련, 마을사업

의 운영에 관한 컨설팅 비용, 마을사업 추진을 위한 인건비 및 운영비, 마을 홈페이지 구축 및 전자상거래 비용 등에 사용되었다.

### 2.3. 농촌마을종합개발사업의 평가

농촌 마을 종합개발사업은 사업비 규모나 사업의 다양성 측면에서 그동안 추진되었던 한국의 농촌개발사업과는 매우 다른 것이었다. 그만큼 긍정과 부정 양면에서 한국의 농촌과 이후의 정책 추진에 미친 영향이 적지 않았다.

농촌마을 종합개발사업의 가장 큰 긍정적인 효과는 사업 대상지 선정과, 계획수립, 그리고 사업시행의 전 과정에서 해당 마을 주민, 외부 전문가, 지방자치단체 공무원, 농어촌공사와 같은 중앙기관 담당자 사이에 폭넓은 파트너십이 작동되었다는 점이다.<sup>54</sup> 이 과정에서 사업추진이 지연되거나 관계자 사이의 갈등이 표출되는 경우도 있었지만 파트너십을 통해 적절한 사업이 선정되며, 주민의 추진 역량이 강화되고, 사업대상지역의 홍보까지도 이루어져 결과적으로 정부 예산의 효율적 사용이 가능할 수 있었다.

농촌 마을 종합개발사업을 통해서 주민의 개발역량이 강화되었다는 점도 긍정적인 영향이다. 사업을 추진하기 전 단계의 계획수립과

---

54 파트너십은 공공 정책의 추진에서 매우 중요한 요소이지만 시민 참여 전통이 확립되지 않는 지역과 국가에서 쉬운 과제는 아니다. 한국은 오랜 세월 중앙정부 지시에 의한 수직적인 업무 처리 방식에 익숙해 있었기 때문에 현장에서의 파트너십 작동이 쉽지 않았다.

정에서 주민이 참여함으로써 사업효과를 높이는 사례가 폭넓게 나타났다. 이 사업은 사업내용을 미리 특정하지 않고 계획에 기초하게 함으로써 지역에서 원하는 다양한 사업들이 추진될 수 있는 체계를 갖추고 있다. 그동안 농촌공간정비정책에서 소홀히 취급하였던 담장 정비, 마을숲 보전 등 마을 단위에서 추진할 수 있는 경관보전사업과 생태환경보전사업이 추진될 수 있었다. 또한 농촌관광사업, 농산물 가공사업, 전자상거래 기반 구축 등 농가의 소득창출을 위한 다양한 사업 개발이 이루어졌다. 이 사업에서 도입한 마을사무장 제도는 이 사업의 추진에도 기여하였을 뿐만 아니라 젊고 유능한 외부인사의 농촌정착을 유도하는 제도로서도 활용되었다. 한국 농촌 정책의 주요한 과제가 되고 있는 일자리 창출의 한 방안으로서의 사회적 일자리 창출이 농촌 마을 종합개발사업의 사무장 제도에서 비롯되었다.

이러한 긍정적인 효과 외에 부정적인 측면도 만만치 않았다. 공통적으로 발생하는 문제가 공동운영사업의 부실이다. 이 사업은 중앙정부의 보조사업으로 개별 경영주체에 대한 지원은 하지 않았다. 이 사업으로 추진하는 소득증대사업의 경영주체는 마을주민으로 구성된 운영위원회 또는 작목반과 같은 주민 공동인 경우가 많았다. 공동운영의 특성상 그것이 잘 운영되기 위해서는 충분한 사업 타당성과 운영주체의 경영능력이 전제되어야 한다. 하지만 마을주민의 경영능력이 충분하지 않는 상태에서 면밀한 사업 타당성 분석도 없이 정부의 지원을 받을 목적으로 사업을 계획하고 실행한 권역도 적지 않았다. 이러한 권역에서는 마을 공동으로 추진하고자 하는 농촌관광사업이나 농산물 가공사업 등의 공동소득사업이 제대로 운용되지 못하고 마을에 부담만 안겨주는 사례가 적지 않았다. 대표적으로 마을 공동 숙박시설을 설치하였으나 경영능력 부족으로 제대로 운영

되지 못해 유희화된 시설물만 마을에 남아 마을 주민에게 관리비 부담을 지우는 경우가 적지 않았다.

이 사업으로 실시한 수익사업의 책임주체가 명확하지 않는 경우도 적지 않았다. 농촌 마을 종합개발사업으로 투자된 수익사업은 개인이 아닌 마을 공동체의 자부담을 전제로 지원하고 있는 것인데, 이 부분에 대한 권리 및 책임이 명확하지 못하여 일부 시설물을 개인이 운용하거나, 운용 권한을 둘러싸고 주민 간의 마찰이 발생하는 경우도 있다. 이 같은 문제를 해결하기 위해서 일부 권역에서는 법인화 등을 통해서 이 사업으로 설치된 물적 자본들에 대한 책임과 권리를 명확하게 하는 경우도 있었다.

주민과 사전 협의를 거치지 않거나 주민의 역량을 파악하지 못한 채 지방자치단체가 주도하여 마을을 선정하고 계획을 수립한 권역이 선정되어 결과적으로 사업효과가 높지 않는 경우도 있었다. 또한 당초의 정책 취지와 달리 권역에 포함된 마을 간의 나눠먹기식 투자가 이루어진 경우도 있었다.

앞서 충남의 예에서 보는 바와 같이 이 사업을 통해서 권역당 3~5개의 건축물이 조성되었다. 이들 시설물을 활용하여 수익이 발생하고 외부 사람들의 마을방문이 활성화되는 경우도 있었지만 시설 중 상당수는 목적 외로 사용되거나 유희화되는 경우가 많았다. 특히 외부 방문객이 적은 마을에 설치된 체험시설, 마을공동 숙박시설, 농산물판매장이나 가공할 농산물의 확보가 어려운 농산물 가공시설의 유희화 빈도가 높았다.

### 3. 마을만들기사업의 확산

농촌마을종합개발사업의 추진을 계기로 2000년대 초반 이후 중앙 부처 주도의 다양한 마을만들기사업이 추진되었다. 마을만들기사업은 마을가꾸기사업<sup>55</sup>이라고도 하는데 이는 참여와 분권을 전제로 한다. 마을만들기사업은 노무현 정부의 정책 기조를 농촌개발에 적용한 것이라 할 수 있다. 2003년에 시작한 노무현 정부는 지방분권과 균형발전이라는 국가 정책 목표아래 공공 정책에의 시민참여가 하나의 흐름을 형성하였다. 이를 반영하여 농촌개발에서도 주민 참여가 주요한 정책 이슈가 되었으며 이를 실현 한 대표적인 사업이 마을만들기사업이라 할 수 있다.

마을만들기가 하나의 조류를 형성함에 따라 중앙의 여러 부처에서 마을만들기사업을 추진하였다. <표 7-2>은 이를 잘 말하여 주고 있다. <표 7-2>에 제시한 마을만들기사업은 사업의 추진 부처와 기관에 따라 사업 내용은 약간 다르지만 주민 스스로가 마을 사업의 추진 주체가 되어 바람직한 마을을 만들어 가는 활동을 포함한다는 공통적인 특징을 가지고 있다. 이는 넓은 의미에서 마을만들기<sup>56</sup>사업으로 정의할 수 있다.

---

55 가꾸기의 사전적 정의인 ‘좋은 상태로 만들려고 보살피고 꾸려 가다’에서 알 수 있듯이 가꾸기는 가까이에서 참여를 전제하는 것으로 보통 경직화된 정책환경과는 다른 영역 즉, 시민 운동 영역에서 사용한 용어라 할 수 있다.

56 마을만들기란 용어는 일본의 마찌쯔쿠리란 마을 그대로 번역한 것이다. 일본의 ‘마찌쯔쿠리(まちづくり)’는 도시 계획 분야에서의 정책과 사업들이 주민들에게 다가가지 못하고 자주 충돌하고 있는 시점에서 딱딱한 행정용어나 전문용어를 사용하지 않고 부드러운 용어를 사용하여, 시민들로 하여금 친근감을 갖도록 하기 위한 용어이다(오민근 2013). 일본의 마을만들기는 도시분야에서 시작되어 농촌으로 확산되었는데(무라오코시)

〈표 7-2〉 2000년대 이후 마을만들기 중앙부처 사업

사업명	주요 내용·목적	유형 <sup>1)</sup>
신규(전원)마을(농식품부)	농촌지역 인구유입 유도를 위한 주거기반 확충	주거기반
농어촌마을리모델링(농식품부)	노후·불량한 주택개량, 마을공동 활용시설, 취약계층 복지시설 설치	주거기반
희망마을(행자부)	지역 내 취약계층의 지역주민 공동체 활성화 지원	공동체
농촌현장포럼(농식품부)	마을 주민의 마을계획수립지원	공동체
농촌체험휴양마을(농식품부)	농촌체험관광 및 도농교류 기반 구축	소득
농촌공동체회사 육성(농식품부)	마을 주민 또는 단체가 참여하여 마을의 물리적·사회적·경제적 환경 개선	소득
농어촌자원복합산업화(6차산업화)(농식품부)	6차산업화 도모와 일자리 창출, 농외소득 증대를 위한 농촌관광 및 도시민 유치 확대 지원	소득
마을기업(행자부)	지역자원을 활용한 마을기업 육성	소득
관광두레 사업(문체부)	지역주민주도형 지역관광사업 창출·경영활성화	소득
사회적 기업(고용부)	사회적 사업가 중심의 취약계층 고용	소득
커뮤니티비즈니스 시범사업(지경부)	산업, 자연, 문화, 전통, 경관 등 지역자원을 활용해 지역과제를 해결하는 사업 지원	소득
행복마을만들기 콘테스트(농식품부)	창의적인 마을만들기 활동을 조장하고 성과를 평가·공유	복합
색깔있는 마을(농식품부)	유·무형 마을자원을 활용한 농어촌 활력 제고	복합
자연생태우수마을(환경부)	자연환경 및 경관이 잘 보전되어 있는 마을 지원	복합
정보화마을(행자부)	농산어촌 정보화를 통한 소득 증대·정보격차 해소	복합
산촌종합개발(산촌생태마을)(산림청)	산촌지역 산림·휴양자원을 활용한 산촌마을개발	복합
어촌특화 발전역량강화(해수부)	마을경관개선, 마을자원 발굴, 자원지도 만들기	복합
문화특화지역 조성사업(문체부)	주민 참여형 문화프로그램 개발 및 운영 지원사업	복합
협동조합기(재부)	공동구매 및 판매사업 등 경제적 활동	복합
평화생태마을(행자부)	접경지역 생태·녹색관광 등 다양한 소득원 발굴	복합

주: 1) 유형은 사업 내용에 기초함.

자료: 정광석(2016: 2) 표 발췌·재정리한 박시현 외(2016: 47).

일본의 농림수산성은 1997년부터 「아름다운 마을 만들기」 대책 사업을 실시하였다. 이러한 정책 흐름은 한국에도 영향을 주어 2000년대 중반부터 마을만들기라는 용어가 정책적으로 사용되기 시작하였다.

마을만들기사업은 중심 사업을 무엇이나에 따라 물리적인 환경정비와 공동체 활성화, 소득 증대 세 가지 분야로 구분할 수 있다. 마을의 물리적인 환경정비는 새마을운동 때부터 추진한 전통이 오랜 사업으로 마을만들기의 대표적인 사업이라 할 수 있다. 이 사업의 대표로는 농식품부의 신규마을 조성사업과 농어촌마을리모델링사업을 들 수 있다. 신규마을 조성사업은 1990년대의 정주권개발사업의 문화마을조성사업이 발전·변형된 형태로 신규마을의 기반 조성을 공공에서 수행하고 택지를 분양받은 주민에게 건축비의 일부를 지원 혹은 융자하는 것이다. 농어촌마을리모델링사업은 기존 마을의 재정비이지만 재정비 동안의 주민의 불편함이 뒤따르기 때문에 수요가 높지 않았다.

마을만들기사업 가운데는 공동체 활성화를 정책 목표로 삼는 사업들이 많았다. 이는 대부분의 마을 사업이 공동체에 기반한 주민 참여를 전제로 하기 때문이다. 마을 공동체 활성화는 물리적인 시설물 설치보다는 주민 조직 구성이나 주민 교육과 같은 연성적인 사업으로 달성될 수 있기 때문에 사업비는 보통 5천만 원 내의 소액이고 사업기간도 1년인 경우가 많았다. 마을 공동체 활성화를 위한 대표적인 사업이 희망만들기사업과 농촌현장포럼이다. 희망만들기사업은 행정자치부가 2010년부터 실시한 사업으로 지역의 커뮤니티 공간을 제공하고 노인 일자리 창출과 봉사활동 지원 등을 내용으로 한다. 농촌현장포럼 사업은 농림축산식품부가 실시한 사업으로 마을 주민이 현장활동가와 전문가의 도움을 받아 마을발전계획을 수립하는 것이다.

마을 단위 소득증대사업은 2000년 이후로 활발하게 추진되었다. 대표적인 사업이 마을을 단위로 하는 농촌관광 사업이다. 마을 단위 농촌관광 사업은 중앙정부의 여러 부처에서 추진하였는데 농림부의

녹색농촌체험마을 조성사업(2002년 시작), 해양수산부의 어촌체험마을(2001년 시작), 농촌진흥청의 농촌 전통테마마을 조성사업(2002년 시작), 산림청의 산촌생태마을사업(1995년 시작), 문화체육부의 문화역사마을사업(2004년 시작)이 있다. 농림부의 농촌마을종합개발(2004년 시작), 행정자치부의 정보화마을사업(2001년 시작), 아름다운마을사업(2001년 시작)도 농촌관광을 주요 소득 사업으로 채택하고 있다(김정섭 외 2011: 31).<sup>57</sup> 이외에도 가고 싶은 섬, 휴양바다마을사업 등이 실시된 바 있다. 소득 증대를 목표로 하는 마을만들기사업은 농촌의 기업 활동에 해당하는 것으로 별도의 장에서 기술한다.

---

57 이들 사업 중 많은 부분이 2010년 일반농산어촌개발사업으로 통합되었다. 일반농산어촌개발사업의 유형으로는 농촌 중심지 활성화, 창조적마을만들기, 시·군 역량, 기초생활인프라 정비 등 네 가지가 있다. 농림축산식품부가 개별 마을개발사업을 일반농산어촌개발사업 하위의 ‘창조적 마을만들기’ 내역사업으로 재편하여, 소도읍육성, 거점면소재지정비, 농촌마을종합개발, 산촌생태마을조성, 어촌마을종합개발, 전원마을조성, 주거환경개선, 녹색농촌체험마을, 어촌체험마을, 살기 좋은 도시만들기사업 등을 일반농산어촌개발사업으로 통합하였다(박시현 외 2016).

# 농촌의 기업 활동

## : 농촌관광, 농업의 6차산업화

### 1. 배경

#### 1.1. 지역경제 침체와 농촌내부 발전 동력 모색

농가소득의 정체로 1990년대 중반 이후 도·농 간 소득격차가 빠른 속도로 확대되었다. 도시근로자 가구 소득과 비교한 농가소득의 비중은 1995년 95% 수준에서 2000년에는 80.6%로 감소하였으며 2001년에는 78.4%로 하락하였다.

정부의 농외소득 정책에도 불구하고 농촌에서의 고용 창출은 쉽다. 2004년 고용보험 데이터베이스 자료 분석에 의하면(박시현 외 2006) 69.8%의 일자리가 도시지역에 집중되어 있었다. 이는 고용보험에 가입할 정도의 안정적 일자리는 절대적으로 도시지역에 집중되어 있었다는 것을 말해준다. 농촌지역에 존재하는 안정적인 일자리마저 수도권이나 경남 등의 산업단지 주변 지역에 집중되어 나머지 농촌에서의 일자리 기회는 매우 적었다.<sup>58</sup>

---

58 2004년 고용보험 데이터베이스 원자료 분석(박시현 외 2006)에 의하면

1997년 세계적인 경제위기 이후 외생적 발전 전략의 대안으로 내생적 발전 전략에 대한 관심이 높아졌다. 농촌개발에서도 농촌지역 내부에서 나름대로의 성장 요인을 발굴하고 이를 지역경제 활성화에 이용하고자 하는 움직임이 발생하였다.

내생적 발전전략(endogenous development)<sup>59</sup>은 1980년대 초 불경기 때 유럽의 지역산업개발전략으로 관심을 끌기 시작했다가 1990년도 말의 외환위기로 대표되는 세계적인 경기 후퇴와 관련되어 관심이 높아졌다. 내생적 발전 전략의 대표적인 사례로서 이탈리아 북부의 에밀리아 로마냐의 지역 경제 사례가 자주 논의되었다.<sup>60</sup>

에밀리아 로마냐의 사례는 비농업 부문 기업 창출에 필요한 자본과 인력 공급을 위해 농업 부문의 역할이 중요하며, 새로운 사업 영역을 향해 농촌 인력이 자신의 기술과 네트워크, 관리 능력을 확장해갈 수 있는 능력과 농가 수준의 다부문 활동(pluri-activity)과 관련 기업의 파트타임 노동이 폭넓게 그리고 매우 유연하게 결합하고 있다는 사실이 중요시되었다(Ploeg, J. D. van der & A. Long (eds.) 1994).

업종별로, 도시지역은 제조업(28.95%)과 사업서비스업(16.64%), 도소매업(12.78%)으로 비교적 다양한 분야에서 일자리가 있는 데 반해 농촌지역은 전체 일자리의 55.2%가 제조업이고 다음이 건설업(8.1%), 보건사회복지사업(5.2%) 순이다. 농촌지역은 도시에 비해 제조업의 집중도가 매우 높고 고용활동이 다양하지 못하다는 것을 보여 주고 있다.

59 내생적 발전론은 1975년 제7차 유엔특별 총회에 제출된 스웨덴의 하마술더 재단의 보고서에서 개발도상국의 대안적 개발을 모색하기 위한 전략으로 대두되었다(박경 2008: 102)

60 에밀리아 로마냐(Emilia Romagna)지역은 중소기업에 주로 근거한 분산적 산업화(diffuse industrialization) 사례로서 대기업에 바탕을 둔 이탈리아 북서부(Mailand, Genua, Torino)의 산업삼각지대(industrial triangle)가 세계 경기 후퇴 시기에 큰 희생을 치른 반면 내생적 발전 특성을 지닌 에밀리아 로마냐는 그 역동성을 유지하였다는 경험으로부터 정책의 벤치마킹이 되었다.

이는 농촌지역발전은 지역 내에서의 부가가치창출(local value-adding)에 의존하며 이를 위해서는 식품 품질에 대한 관심, 농촌지역의 경관 및 자연자원에 대한 관심, 환경오염에 대한 문제제기가 필요하다라는 사실과 맥을 같이하고 있다.

농촌에서의 내생적 산업화를 촉진하기 위한 다양한 정책 제안이 이루어졌다.<sup>61</sup> 농산물 가공업, 향토산업, 어메니티 관련 산업(농촌관광) 등의 육성과 이를 달성하기 위한 주민이나 관련 주체들의 아이디어를 모으고 협력을 이끌어내는 방안 등이 논의되었다.

## 1.2. 농촌공간의 상품화

내생적 발전에 대한 관심 증대로 지역이 가지고 있는 자원 활용과 이를 상품화 시킬 수 있는 기업가 정신, 그리고 지역 내의 다양한 주체의 참여와 역량강화가 주목받기 시작했다. 특히 노무현 정부의 국가균형발전 전략 이후 농촌개발 분야에서도 내생적 발전에 대한 관심이 높아지고 이를 실천하는 정책 개발 필요성이 높아졌다.

내생적 발전론에 입각한 농촌개발은 농촌공간을 상품화하는 것이

---

61 대표적으로 식품이 농정의 한 부분으로 자리잡도록 그 추진 체계를 개편할 필요가 있으며, 영세업체를 위한 규제 완화 등의 제도 개선을 모색해야 한다는 주장이 제기되었다. 또한 업체 간 협력을 위한 기반을 공공에서 구축하고, 내생적 산업화의 기반이 되는 토착 자원의 권리를 보호하기 위한 제도적 뒷받침이 이루어져야 하며, 지역 고유의 자산을 바탕으로 그것이 해당 지역을 대표하는 브랜드로 자리매김하도록 해야 한다는 주장도 제기되었다. 이러한 주장들은 대부분 이후 농림 정책으로 구체화되었다.

다. 이는 농촌이 가지고 있는 자원에 부가가치를 부여하는 것이다. 농촌공간의 상품화 노력은 농촌의 장소적 특성을 중요시한다. 소비자와의 거리로 표시되는 입지, 경관, 지세, 기후, 물 등의 물리적 환경, 지역의 전통, 음악, 예술, 먹거리 등의 문화, 재능을 가진 지역주민, 지역주민의 개방성, 도시와의 교류 등이 지역자원이 될 수 있고 이를 상품화하는 것이야말로 내생적 발전전략의 요체이다.

농촌공간의 상품화 전략으로 대두된 대표적인 것이 농촌관광이다. 농촌관광은 주5일 근무제의 실시와 함께 유력한 농촌개발 수단으로 등장하였다. 농촌관광에서 시작한 농촌의 상품화 노력은 농업·농촌의 6차산업화란 명칭으로 농산물의 가공, 판매 등으로 확산되었다.

## 2. 농촌관광 정책

### 2.1. 농촌관광휴양자원 개발

1984년부터 농촌관광이 정부 정책에 의해서 추진되기 시작하였다. 당시 농림부는 농외소득 증대를 위해 관광농원과 민박마을, 주말농원 등을 내용으로 하는 농촌관광휴양자원 개발사업을 추진하였다. 농촌관광 정책을 추진한 배경은 농업 내부의 요인과 사회적인 요인으로 나누어 설명할 수 있다. 농업 내부의 요인은 전통적인 농업 정책에만 의지해서는 농촌의 활성화를 기대하기 어려운 상황에

서 농업소득의 감소분을 대체할 수 있는 새로운 소득원 개발의 필요성에 기초하고 있다. 사회적인 요인으로는 국내 관광의 형태가 대중관광(mass tourism) 위주에서 다양한 형태의 대안관광(alternative tourism)으로 변화하는 과정에서 농촌 관광에 대한 수요 증가에 기초하고 있다(박시현 외 2012).

### 2.1.1. 관광농원

정부의 농촌관광휴양자원 개발 정책에서 가장 중요한 위치를 차지한 것이 관광농원 조성사업이었다. 이 사업은 「농어촌정비법」에 근거하여, 1년 이상 현지 거주 농업인과 기타 단체(지자체, 농협, 영농조합법인 등)가 영농체험시설과 숙박 및 식당 등의 편의시설을 갖추고 이용객에게 휴양을 제공하는 사업이다. 관광농원으로 지정을 받으면 토지이용행위 규제 완화와 좋은 조건의 정책자금을 지원하는 사업이었다.<sup>62</sup> 당시의 기준으로 관광농원에 대한 정책 지원이 많

---

62 관광농원에 대한 토지이용 규제 완화는 시기에 따라 달라지는데 초기에는 2ha의 면적까지 관광농원을 조성할 수 있으며 부지 내에 일정 규모의 저장고, 농업창고, 집하장 등을 포함하는 농업시설, 농특산물판매장 등을 포함하는 판매시설, 농원여관, 민박, 야영장을 포함하는 숙박시설, 식당, 야영장, 휴게소, 특산물판매장, 예식장, 목욕탕(일반목욕탕에 한함), 건전 오락실, 공중화장실, 잔디광장, 낚시터, 원두막을 포함하는 휴양 편의시설, 수영장, 테니스장, 골프연습장, 체력단련장, 롤러스케이이트장, 탁구장, 볼링장, 썰매장, 운동장, 어린이놀이터 등을 포함한 운동시설, 영농체험학습관, 농업전시관 등을 포함하는 교양시설 등을 설치할 수 있었다. 이는 당시의 토지이용규제에 비추어 보면 매우 파격적인 규제완화조치로 건축물 설치를 목적으로 관광농원을 지정받고자 하는 경영주도 많았다. 또한 농원당 4.5억 원의 융자금을 당시로서는 비교적 좋은 조건(연리 5.5% 5년 거치 5년 상환)으로 지원받을 수 있었다.

은 만큼 초기에 관광농원은 개인이 아닌 주민 5호 이상이 공동 참여한 지구 개념으로 출발하였다. 1984년에 농림부의 지정에 의해 12개 관광농업개발 시범지구를 조성하였고, 그 후 해마다 개발지구를 추가 지정하였다. 초창기의 관광농원은 농산물직매농원 위주였다가 점차 확대되어 직매농원뿐만 아니라 임대농원, 장소제공농원, 종합관광농원과 더불어 아동자연학습형 농원, 가족단위 주말농원형 농원, 청소년심신수련형 농원, 휴양형 농원, 효도형 농원 등을 포함하는 종합관광농원 형태로 발전하였다.

〈표 8-1〉 관광농원의 개발유형

유형	조성 예시
자연학습형	기본시설+동·식물원, 민속자료관, 식당, 캠프장, 운동장, 자연학습관찰장, 놀이터 등
주말농원형	기본시설+주말농원, 농기구창고, 숙박시설, 식당, 특산물판매장, 낚시터, 놀이터, 야영장 등
심신수련형	기본시설+야영장, 민속자료관, 운동장, 수영장, 기타
농촌휴양형	기본시설+숙박시설, 식당, 야영장, 휴게소, 특산물판매장, 기타
효도농원형	농장, 부속농기주택, 농업부대시설, 가공시설 등

주: 기본시설은 일정 규모 이상의 특색 있는 농장(과수원, 초지, 특수작물 재배지 등), 농특산물 판매시설(판매장 또는 직판장).

자료: 농림부(1999). 『2000년도 농림사업시행 지침서』.

정부의 전극적인 정책 지원에 힘입어 관광농원은 지속적으로 증가하여 2002년까지 전국적으로 491개소가 지정되었다. 하지만 1998년의 외환위기를 거치면서 일부는 폐업하는 등의 어려움을 겪어 2002년 말 전국적으로 339개 관광농원만이 운영되었다.

관광농원은 농촌지역의 관광시설로서 크게 역할하고 있으며 관광농원 경영주는 농촌관광 경영능력 향상에 상당 부분 기여한 것으로 평가된다. 특히 외환위기를 극복한 관광농원은 2000년대부터 일고 있는 농촌관광에 대한 사회적인 붐을 타고 경영여건이 호전되면서

농촌관광의 확산에 촉매제 역할을 수행하였다. 하지만 관광농원은 처음의 정책 취지와 달리 마을과의 연계가 매우 낮으며 음식점과 숙박업 위주로 운영되어 결과적으로 관광농원을 통한 도·농교류활성화와 지역경제 증진에 크게 기여하지 못했다는 비판도 있다(박시현 외 2003: 14).

## 2.1.2. 민박마을

관광농원과는 별도로 농어가 민박에 대한 정부 지원이 이루어졌다. 이는 민박마을사업으로 1991년부터 추진되었다. 정부는 민박마을내에 거주하고 있는 농어가에게 민박을 목적으로 농어가 주택시설의 개보수 또는 증개축에 필요한 자금을 지원하는 것이 정책의 주요 내용이다. 지원 대상은 개별 농어가이지만 이를 마을 단위로 선정하여 지원하는 특징이 있다.<sup>63</sup>

선정된 민박마을에 대해서는 마을당 3억 원, 농가당 15백만 원의 융자금(연리 5%, 2년 거치 3년 상환)이 지원되었다. 2001년의 조사에 의하면 2001년 말 기준으로 전국에 275개의 민박마을에 2,878호의 농어가 민박이 조성되었다. 호당 내방객은 2001년의 경우 연간 190여명으로 농가당 250만 원의 소득이 있는 것으로 조사되었다(박시현 외 2003: 14).

---

63 개별 농가에 대한 직접 지원으로 야기하는 특혜 시비를 차단하기 위해 개별농가에 대한 직접 지원을 가급적 회피하는 경향이 있다. 그래서 개별 농가가 수행해야하는 비즈니스도 마을 혹은 영농조합을 단위로 하여 5인 이상의 개별 농가를 조직하고 그 조직에 지원하는 방법을 많이 사용한다. 이렇다 보니 형식적으로 5인 이상의 조직을 갖추지만 실질적으로는 한 사람이 경영을 책임지는 사례가 다수 발견된다.

민박마을사업은 관광농원 등에 비해 정책 내용이 매우 단조로운 편이며 지원 금액도 소액에 그치고 있어 농촌관광활성화에 기여하는 부분은 한정적이었다. 또한 기존의 관광지 주변 마을에 소재하는 영세 민박업체가 민박마을로 지정되다 보니 시설이 노후화되고, 운영의 전문성이 부족하여 저급 숙박시설로서 인식되고, 이는 농촌관광에 대한 부정적인 이미지를 제공하는 요인이 되었다. 하지만 민박마을을 「농어촌정비법」에 규정하고 「공중위생법」에서도 농어가 민박에 관한 특례를 인정함으로써 그동안 비공식적으로 행하던 민박사업에 합법성을 부여하는 수단으로 이용되었다.

### 2.1.3. 기타 농촌관광자원 개발

관광농원과 민박마을과는 별도로 공공이 주도하여 농촌관광자원을 개발하는 사업도 추진되었다. 대표적인 것이 농어촌휴양단지과 자연휴양림사업이다. 농어촌휴양단지는 시장·군수, 농업기반공사, 농·산협 등이 정부로부터 25억 원까지의 융자(연리 5%, 3년 거치 5년 상환)을 지원받아 일정규모의 단지를 조성하여 분양하거나 임대하는 사업이다. 「농어촌정비법」에 기반하여 1989년부터 시행하였다.

한편 1989년부터 자연휴양림 조성사업이 추진되었다. 자연휴양림은 「산림법」에 근거한 것으로 사업주체는 국가, 지방자치단체, 개인이다. 국가 자연휴양림은 산림청이 직접 조성하고 지자체 자연휴양림에 대해서는 개소당 12억 원의 보조금이 지원되며 개인이 조성하는 경우에는 12억 원 한도 내의 융자금(연리 5.0%, 10년 거치 8년 상환)이 지원된다. 자연휴양림은 수요 증가에 비해 공급이 부족하여 조성 개수가 꾸준하게 증가하였다. 2018년 현재 전국에 170개가 조

성되었다. 그중 국가가 조성·운영하는 곳이 43개, 지방자치단체가 조성·운영하는 곳이 104개소, 민간이 조성·운영하는 곳이 23개다.

정부의 농촌관광 정책과는 별도로 관련단체나 지방자치단체의 농촌관광 사업 추진도 활발하게 진행되었다. 농협에서는 기존의 농가민박에 다양한 농사체험과 문화체험을 결합한 팜스테이 사업을 1999년부터 추진하였다. 이 사업은 농사체험과 농산가공체험, 생태체험, 전통민속놀이, 단체 레크리에이션 등 농촌에서 제공 가능한 프로그램과 농가 민박을 연계하는 사업이다. 농협이 홍보와 관련자 교육을 지원함으로써 초기의 농촌관광을 사회적으로 알리는 데 많은 기여를 하였다고 평가된다(박시현 외 2012: 38-39).

## 2.2. 마을만들기사업과 농촌관광

2000년 초부터 마을만들기사업이 추진되면서 마을만들기사업의 가장 중요한 사업 아이টে으로 농촌관광 및 도·농교류가 추진되었다. 이는 관광농원과 같은 개별 경영체 단위보다는 마을을 하나의 독립된 경영체로 갖추고 마을 주민이 하나의 경영체 속에서 협동과 역할 분담을 하는 마을경영형 농촌관광사업이라 할 수 있다. 마을경영형 농촌관광은 마을 및 주변에 관광자원을 가지고 있거나 농촌관광사업을 추진할 리더가 존재하는 마을을 공모를 통해서 선정하고 마을 주민 공동으로 경영체를 형성하고 여기에 정부가 자금을 지원하는 방식이다. 정부의 농촌관광마을 지원은 크게 시설 설치 지원, 컨설

팅 지원, 관련자 역량 강화 교육, 운영 지원 등으로 이루어졌다. 시설 설치 지원은 방문객이 농촌관광 활동을 위해 필요한 시설 설치비의 전부 또는 일부를 지원하는 것이다. 주로 공동주차장, 공동숙박 시설, 공동식당, 체험장 등이다.

마을 단위 농촌관광은 관광이라는 서비스 상품을 주민이 공동으로 판매하는 것이기 때문에 그만큼 어려움도 컸다. 대부분의 마을 주민들은 농산물을 생산하는 데는 익숙하지만 판매나 서비스 제공을, 그것도 주민 공동으로 하는 것은 익숙치 못하다. 이러한 점을 감안하여 농촌관광마을 사업비에는 컨설팅 비용을 포함하였다.

농촌관광 마을의 성공과 실패는 농촌관광을 경영하는 마을 리더의 역량에 크게 좌우되었다. 초기에 농촌관광 마을로 선정된 마을 가운데는 리더의 역량이 부족하여 농촌관광을 지속하지 못한 사례도 적지 않게 발생하였다. 이러한 문제에 대응하여 농촌관광마을 지도자의 역량을 강화하는 교육이 폭넓게 실시되었다. 교육은 농촌관광마을로 선정되는 단계부터 실시되었다. 마을 공동으로 농촌관광사업을 추진하고자 하는 마을은 사업계획서를 작성하여 정부에 제출하고 평가를 받는데, 평가 항목에 교육 실적을 반영함으로써 주민 교육을 강조하였다. 일단 농촌관광마을로 선정되면 다양한 교육이 실시되었다. 선진지 견학, 전문가 초청 강의, 중앙정부 및 지방자치단체 담당공무원으로부터 사업 추진 요령 등에 관한 강의 등이 이루어졌다.

농촌관광마을로 선정되면 원활한 운영을 위해 마을사무장에 대한 인건비가 지원되었다.<sup>64</sup> 마을사무장은 농촌관광마을의 경영 실무를

64 농림축산식품부는 농촌관광마을에 대해서 2006년부터 사무장 제도를 도입하여 사무장 인건비의 90% 정도를 지원하였다. 초기에는 농촌관광마을 사업이 어느 정도 안정될 때 까지 3년간 지원할 계획이었으나 점차 그

담당하는 사람으로서 마을 홈페이지 관리, 마케팅, 마을 홍보, 체험 프로그램 운영, 시설물 관리,接客서비스, 회계처리 등 다양한 분야를 담당하였다. 마을사무장의 능력이 농촌관광마을의 경영 실적에 절대적인 영향을 미쳤다.

마을 단위 농촌관광은 지금까지 추진된 정책과 비교하여 새로운 형태의 정책으로 농림수산식품부만이 아니라 행정안전부, 문화관광부 등 여러 부처가 경쟁적으로 이 사업을 추진하였다. 그 결과 2012년 말 기준, 농식품부 등 5개 부처에서 8개 사업<sup>65</sup>으로 약 1조 6,600억 원을 투입하여, 전국에 1,700여 개의 농촌관광마을을 조성하였다.<sup>66</sup>

대표적인 정부의 마을 단위 농촌관광사업은 녹색 농촌체험마을 조성사업이다. 이 사업은 목적 자체를 마을 단위 농촌관광 활성화로 설정하고 마을별 2억 원(국비 1억, 지방비 1억)을 지원하여 마을 공동으로 농촌체험시설, 생활편의시설, 마을경관조성과 마을 주민의 교육 및 컨설팅지원을 하였다. 한편 농촌 마을 종합개발사업을 추진한 마을 중에도 농촌관광 사업을 추진하는 곳이 많았다. 2004년부터 2008년까지 추진한 76개 마을종합개발사업 권역의 계획에 의하면 전체 사업비의 21.4%가 농촌관광분야에 투자할 계획이었다. 주로 공동 숙박시설, 야생화 단지, 마을조형물, 권역 안내판, 간이 천문대,

---

기간이 늘어나 2018년에는 최장 11년까지 지원할 수 있게 되었다.

- 65 농림축산식품부의 마을종합개발, 녹색농촌체험마을, 어촌체험마을, 행정안전부의 정보화마을, 아름마을, 문화관광부의 문화역사마을, 농촌진흥청의 농촌전통테마마을, 산림청의 산촌생태마을 등이다.
- 66 김정섭 외(2011)에 따르면, 농촌 마을 종합개발사업, 정보화마을조성사업, 산촌생태마을조성사업, 문화역사마을조성사업 등의 목적이 처음부터 농촌관광이었던 것은 아니지만, 현장에서 사업이 실행되는 과정에서 대부분 숙박형 체험마을 형태로 변화했기 때문에 농촌관광마을에 포함할 수 있다.

캠프장, 관광 안내소, 농촌 체험 시설, 생태 학습장 등의 시설 설치 등이었으며, 전체 사업비의 5% 정도는 마을 리더의 교육 훈련비에 투자되었다(박시현 외 2006).

정부의 농촌관광정책과 별도로 일부 지방자치단체도 마을 단위 농촌관광사업을 추진하였다. 강원도의 새농어촌건설운동이 대표적인데 강원도는 1998년부터 도내 각 시·군의 추천을 받아 심사를 통해 새농어촌건설 대상 마을을 선정하여 1개 마을당 약 5억 원을 지원하였다. 강원도의 지원을 받은 마을들은 소득증대사업으로서 마을 단위 농촌관광사업을 추진하였다. 전라북도 순창군은 1996년부터 군정의 기본 방향을 그린투어리즘으로 설정하고 농촌관광을 통한 지역활성화 시책을 추진하였다.<sup>67</sup>

농업협동조합중앙회에서도 마을 단위 농촌관광 사업을 추진하였다. 농협은 1999년부터 마을 단위로 농가민박을 하는 팜스테이 마을을 지정하였다. 팜스테이 마을은 마을 내에 민박을 하고자 하는 농가가 연합하여 농협중앙회에 팜스테이 마을을 신청하고 농협중앙회가 지정하였다. 팜스테이 마을에 대해 농협중앙회는 홍보 및 관련자 교육 등의 지원을 하였다.<sup>68</sup>

---

67 한국에서 지자체의 시책은 지방자치단체장이 바뀔 때 따라 많은 영향을 받는데, 순창군의 경우 군수가 바뀔 때 따라 농촌관광(그린투어) 시책은 오래 지속되지 못하였다.

68 팜스테이 사업에 참여하고 있는 마을도 2001년 46개 마을에서 2005년 153개 마을로 증가하였다. 팜스테이 마을은 정부가 지원하는 녹색농촌체험마을 등과 같이 정책사업 대상마을과 중복되는 경우가 많았다(박시현 2004).

### 2.3. 농촌관광 관련 제도 정비

농촌관광을 추진하기 위한 관련 법률이 지속적으로 정비되었다. 정부는 1983년 「농어촌소득원개발촉진법」의 제정을 통해 관광농원 개발사업을 뒷받침하였을 뿐만 아니라 1994년에는 「농어촌정비법」을 제정하여 농어촌민박을 도입하였다. 농어촌민박은 농어촌지역 주민이 거주하는 농어촌주택을 활용하는 것으로 정의하였지만 적용면에서 애매한 부분을 가지고 있어 도시자본에 의한 대형 펜션 등이 농촌에 집단으로 조성되거나 난립하는 문제를 일으켰다. 이러한 문제를 방지하기 위해서 2005년 「농어촌정비법」에 농어촌민박사업을 “농어촌주민이 거주하고 있는 단독 또는 다세대 주택을 이용”하는 경우로 한정하였다. 면적은 주택 연면적 150㎡ 이하로 한정하였고, 소화기와 화재경보기 설치를 의무화하였으며 이러한 조건을 갖춘 농어촌 민박을 등록하는 농어촌민박등록제를 도입하였다.

2008년에는 「도농교류촉진법」이 제정됨으로써 마을 단위 농촌관광사업을 추진할 수 있는 제도적 기반이 충실해졌다. 「도농교류촉진법」에서는 농어촌체험·휴양마을 사업을 “마을주민이 마을의 자연환경, 전통문화 등을 활용하여 도시민에 생활체험과 휴양공간을 제공하고 농림수산물 등을 판매, 숙박 및 음식 등을 제공하는 업”이라고 정의하고 등록제를 도입하고 있다.

등록한 농어촌체험 휴양마을 사업자는 법에 근거하여 특례를 인정받는데 예를 들면 「식품위생법」에 의한 음식물의 제조·판매, 「주세법」에 의한 주류의 판매, 「공중위생관리법」에 의한 숙박업, 「체육시설의 설치 이용에 관한 법률」에 의한 승마장 등에 관한 특례이다.

또한 농어촌체험지도자, 농어촌마을해설사 등의 교육과정인증제를 도입하였다. 「도농교류촉진법」에 의해 농어촌체험·휴양마을사업이 새로운 업종으로 인정되고 영업활동을 할 수 있게 되었다.

한편, 「도농교류법」은 ‘농어촌체험·휴양마을사업의 운영 중 발생하는 재해에 대비하기 위한 보험 또는 공제 관련 사업’을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 농촌관광사업을 추진하는 마을 간 경쟁을 통해 농촌관광의 품질을 향상시키고 관광소비자들에게 농촌관광 선택에 대한 객관적인 판단기준을 제공하기 위해 2013년부터 농촌관광 등급제를 실시하였다(김광선·안석·박지연 2016).

## 2.4. 농촌관광 수요 진작

농촌관광마을을 조성하는 등 정부의 농촌관광정책은 주로 공급기반 확충에 주력하였지만 이 과정에서 국민들의 농촌관광에 대한 인식이 높아졌으며 이는 농촌관광 수요 증가로 이어졌다.<sup>69</sup> 하지만 정부의 농촌관광 정책이 계속됨에 따라 농촌관광경영체가 계속 증가하고 그에 따라 농촌관광 경영체 간의 경쟁도 높아졌다. 경영능력이 부족한 마을에서는 농촌관광사업을 그만두는 마을도 발생하고, 초기에

69 IMF 경제위기를 벗어나고 주5일 근무제의 영향 등으로 2000년부터 2005년까지 국내관광은 연간 3.4%의 성장세를 보인 반면, 농촌관광 시장은 총량기준으로 연평균 10%대의 높은 성장률을 보이고 있는 것으로 추정되었다(박시현 외 2007. 『농업전망 2007: 농촌관광산업화 전략』. 한국농촌경제연구원).

방문객이 많았던 마을도 점차 방문객이 감소하는 현상이 나타났다.

이에 정부는 농촌관광 소비를 진작시키는 다양한 정책을 추진하였다. 대표적인 것이 농소정 협력사업 추진이다. 이 사업은 2000년 초에 실시된 것으로 도시의 소비자단체에 농촌관광을 하는 비용 일부를 지원함으로써 농촌관광 방문객 수를 늘리고자 한 것이다. 또한 정부는 매년 농촌 마을가꾸기경진대회 개최를 통해 우수마을을 선발하여 마을의 추진 의욕을 고취하는 한편 도시민 홍보의 기회로 활용하였다. 한편 농협은 1사1촌 운동(1개 회사와 1개 마을 간의 자매결연)의 추진을 통해 마을주민과 도시민의 지속적인 교류를 통해 농촌관광사업이 활성화 되도록 하였다.<sup>70</sup>

정부 주도에 의해 박람회나 캠페인 등을 통한 농촌관광 마케팅 활동도 활발하게 추진되었다. 2005년에는 농산어촌체험박람회를 개최하였는데 여기에는 농산어촌체험마을 홍보관·공동체험관, 생명체험관, 지자체관 등을 운영하고 부대행사로 농촌체험사진전, 농촌체험마을 팸플릿 경진대회, 학술 심포지엄 등을 개최하였다. 2005년 7월에는 ‘여름휴가, 농산어촌고향에서 보내기’ 캠페인도 전개하였다. 이외에도 나의 농촌문화체험기 공모 및 시상, 올해의 도농교류상 시상, 초등교사·학생 농촌체험행사, 도농생활체험캠프, 농촌체험관광 우수여행사 포상 등을 통하여 농촌관광에 대한 대국민 홍보 및 수요 진작에 노력하였다. 또한 신문·TV 등 기획연재 홍보, 농촌관광포털사이트를 통해 수요자 맞춤형 체험·휴양 정보제공 및 그린맵 제작 등 다양한 분야에서 수요 진작을 위한 노력을 전개하였다(박시현 외 2012).

---

70 1사1촌 운동은 2004년부터 농협중앙회가 주관한 것으로 2005년까지 7,281건 자매결연이 있었다.

## 2.5. 농촌관광 정책 평가

이상에서 살펴본 한국의 농촌관광은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 일찍부터 농촌관광이 발달한 유럽 여러나라의 농촌관광은 민간 시장이 먼저 발달하고 이를 정책적으로 지원하는 것이라면 한국은 정책에 의해서 민간시장이 견인되었다고 볼 수 있다. 2018년 현재 한국의 농촌관광 경영체는 약 3만여 개에 달한다<표 8-2>. 이 중에서 농가민박 27,631개를 제외한 나머지 경영체는 정부의 직·간접적인 지원을 받아 사업을 시작하였다.

〈표 8-2〉 한국의 농촌관광 경영체(2018년 기준)

사업명	개소	관리기관	비고
농촌체험·휴양마을	1,073	농어촌공사	농식품부 등 관련 부처 선정
농어촌 테마공원	78	지방자치단체	지자체 추천
관광농원	726	지방자치단체	농식품부 선정
농가민박	27,631	농림축산식품부	지자체 등록
농가맛집	407	농촌진흥청	지자체 추천
농촌교육농장	243	농촌진흥청	협의회 선정
자연휴양림	142	산림청	
치유의 숲	10	산림청	
찾아가는 양조장	24	농수산식품유통공사	농식품부 선정
낙농체험목장	54	낙농진흥회	농식품부 선정
농촌형 승마장	143	농림축산식품부	
계	30,531		

자료: 농식품부 내부자료.

특히 마을 단위 농촌관광활성화에 정부 정책이 집중되었다. 농촌 관광마을당 평균 3억 원 이상의 투자되었는데 투자금의 80% 이상이 중앙정부의 지원금이었다. 정부 지원에 의해 농촌관광마을에는 공동 주차장 94.4%, 공동숙박시설 87.6%, 마을사무실 87.6%, 체험행사 진행장 84.3%, 공동식당 78.3%, 농산물 판매장 47.8% 등이 설치되었다(박시현 외 2012).

정부의 농촌관광 지원정책은 농촌관광 시장 규모를 확대하는 데도 기여하였다. 정부가 농촌관광 소비 시장 진작을 위해 다양한 정책을 추진함에 따라 농촌관광에 대한 국민들의 관심이 높아졌다. 1996년의 한국관광공사 조사에 의하면 도시민들의 51.1%가량만이 농촌관광에 대해서 알고 있는 것으로 나타났다. 그러나 2006년의 농촌진흥청 조사에서는 도시민의 농촌관광에 대한 인식이 89.3%로 확대되었다.

농촌관광은 농가의 소득 증대에 어느 정도 기여한 것으로 평가된다. 마을 공동으로 숙박 및 음식물 판매수익, 농산물 판매수익 등이 나타나고 있으며 농촌관광사업에 참여하는 개별 농가 단위에서도 숙박, 음식물 판매, 농산물 판매 등으로 농외 부수입을 얻고 있다.<sup>71</sup>

정부 지원에 의한 농촌관광 마을이 늘어나고 농촌관광 시장 경쟁이 격화됨에 따라 농촌관광마을에 설치되어 있는 공동숙박시설, 공동식당, 체험장 등의 활용도가 마을에 따라 매우 큰 차이를 나타냈다. 농촌관광사업이 활발하게 이루어지는 마을에서는 1년 내내 시설물이 이용되지만, 농촌관광사업이 부진한 마을에서는 1년에 2~3일

---

71 2006년 10월 조사에 의하면 관광마을당 평균 방문객 수는 5,117명/년, 총매출액은 67,868천 원/년으로 나타났다. 농가 민박(펜션 포함)의 평균 방문객 수는 275명/년, 총매출액은 5,507천 원으로 나타났다(박시현 외 2007).

정도 농촌관광시설물을 사용하고 나머지는 유희화되는 경우도 적지 않았다. 일부 농촌관광체험활동을 그만둔 마을에서는 정부지원에 의해 설치된 시설물이 방치된 사례도 발생하였다(박시현 외 2012).

또한, 대부분의 농촌관광마을 운영이 이장, 부녀회, 청년회 등 기존 마을 조직의 주요 구성원이 참여하는 체험마을운영위원회와 같은 공동체 조직에 의해 추진되는 경우가 많았는데, 이 경우 운영진의 책임과 권한, 수익 배분, 회계처리 규정 등이 마련되어 있지만 이를 준수하지 않았을 때의 대처 방안은 미흡하였다. 소수의 리더가 사업을 운영하는 과정에서 주민 간의 갈등이 발생하는 경우도 적지 않았다.

정부지원에 의한 농촌관광 시장 견인은 반대로 농촌관광의 산업화 기반 확립을 어렵게 하였다. 농촌관광마을이나 일부 펜션의 경우 인터넷 예약 등이 이루어지고 있지만 농가가 부업으로 하는 소규모 농촌관광 경영체는 예약, 결제, 보험 등 이른바 산업화의 기반을 갖추고 있지 못하는 경우도 많았다. 숙박 시설 및 안전에 대한 표준화가 미흡하여 화장실, 샤워시설, 침구류 등에 관한 최소한의 요구 수준이 마련되어 있지 않으며 안전사고에 대한 사후 처리 조치 등도 명확하게 규정되어 있지 못한 편이다(박시현 외 2012).

선진국의 경우 농촌관광 관련자들이 회원으로 가입한 전국적인 농촌관광 조직이 있고 이 조직을 통해서 농촌관광 홍보, 마케팅, 예약, 품질관리 노력 등이 이루어진다. 하지만 한국의 경우 체험마을 협의회, 팜스테이협회, 교육농장협의회와 같이 정부 지원을 받은 사업은 나름대로의 조직체를 갖추고 있지만 농촌관광 관련자 스스로가 조직한 자율적인 조직은 없다. 이는 한국의 농촌관광이 정부 정책에 의해서 견인되고 있다는 것을 방증하는 것이다.

### 3. 농업의 6차산업화

#### 3.1. 농업의 6차산업화 개념

2010년대 초 농업(·농촌)의 6차산업화<sup>72</sup>라는 다소 생경한 용어의 정책이 등장하였다. 농업의 6차산업화란 농촌에 존재하는 유·무형의 자원을 바탕으로 농업(1차산업)과 식품, 특산품 제조가공(2차산업) 및 유통·판매, 문화, 체험, 관광, 서비스(3차산업) 등을 연계하여 새로운 부가가치를 창출하는 활동으로 정의한다. 이를 정책 용어로는 농촌지역의 ‘융복합 산업’으로 칭하였다.<sup>73</sup>

농업의 6차산업화는 한국형 농촌의 기업 활동(Rural Entrepreneurship)이라 할 수 있다. 전통적으로 한국의 농가는 농산물의 생산이 주 업무이고 농산물의 가공, 관광, 유통 등은 농가의 사업 영역이 아니라는 인식이 강하였다. 하지만 농가소득의 침체가 계속되는 가운데 원료를 생산하는 농업인들이 부가가치를 높이기 위해서는 가공과 판매 및 체험관광까지를 행하는 가치사슬(value chain)이 농가 내에서 이루어져야 한다는 인식이 높아졌다. 농업의 6차산업화 정책은 경제 외적인 측면에서 필요성도 작용하였다. 고령화된 농업인력이

---

72 일반적으로 1차산업인 농업에 2차와 3차산업을 추가한다는 의미에서 농업의 6차산업화란 용어가 사용되었다. 하지만 농업자원을 포함한 농촌의 자원을 활용하여 6차산업화를 꾀한다는 의미에서 농업·농촌의 6차산업화란 용어도 사용되었다.

73 원래 6차산업이란 용어는 일본 동경대학교 나라오미 교수가 처음 사용한 것으로  $1+2+3=6$ ,  $1 \times 2 \times 3=6$ 이라는 다소 캠페인성 의미를 가지고 있다.

농촌에서 일거리를 찾도록 하는 등 생산적 복지 확대 필요성과 과거에 비해 농촌 공동체성이 약화되어 공동체성 회복에 대한 요구 등이 복합적으로 작용하였다.

농업의 6차산업화란 명칭을 쓰기 전부터 농촌지역에서 2차, 3차 산업을 활성화하려는 움직임이 있었다. 1990년대 말부터 <표 8-3>과 같이 지역 부존자원을 기초로 2, 3차산업을 육성하여 고용 창출, 부가가치 증대 등 농촌경제 활성화를 도모하려는 다양한 정책이 중앙정부의 다양한 부처에 의해 추진되었다(농림축산식품부 2014a; 박시현 외 2017).

<표 8-3> 농촌의 2·3차산업 활성화 정책

부처	사업명	시기	사업 내용
농식품부	지역특화품목육성사업 → 농촌자원복합산업화	'99~	특화산업 육성을 위해 제조·가공, 체험 등의 융복합 지원(포괄보조방식)
	지역농업클러스터 → 지역전략식품산업	'05~	지역식품산업 육성을 위해 혁신체계구축, 네트워킹 구축, 마케팅 등 지원
	신활력사업	'05~'10	낙후지역 대상으로 지역자원 특화·상품화 추진
	향토산업육성사업	'05~	향토자원 육성을 위해 제조·가공, 홍보·마케팅, 브랜드 개발, 제품개발 등 지원
중기청	지역특화발전특구 지정	'05~	지역특화산업 육성을 위한 규제완화 * 160개 특구 지정(73개 농촌자원 부존형)
산업부	지역연고산업육성사업(RIS)	'04~	지역산업육성을 위해 기술개발, 네트워킹 등 S/W 지원
	지자체연구소 육성사업(RRI)	'04~'13	지자체 연구소(19개)에 연구소 건축 및 장비지원 * 13개소가 농촌자원 활용형

자료: 농림축산식품부(2014a); 박시현 외(2017: 8).

농촌에서 2차 및 3차산업 활성화를 위한 여러 가지의 노력이 있었지만 그 결과는 기대에 못 미쳤다. 여기에는 여러 가지 이유가 작용하였다. 농촌에서 2차와 3차산업을 육성하기 위해서는 시장에서의 여건 충족이 중요한데 공공정책으로 이를 해결하려면 기본적인 한계가 있기 때문이다. 기업 경영 경험이 미흡한 영세농가가 주축인 한국의 농업 구조에서 농업과 농촌은 식품 관련 가공·유통·서비스 대기업에 대한 원재료 공급 역할에 그쳐 농가의 부가가치의 증대에는 한계가 있었다. 또한 농축산물 가공 및 유통·서비스업은 경험·기술·자본 등에서 시장을 지배하고 있는 기업이 장악하고 있어 농가의 참여가 어려웠다. 농업의 6차산업화 정책은 이러한 문제를 해결하고자 한 시도라 할 수 있다.

농업의 6차산업화 정책을 주도한 농식품부는 농업·농촌의 6차산업화와 관련되는 일련의 활동을 농촌 주민이 주도하고 지역 자원을 활용한다는 데 초점을 맞추었다. 이는 농가 및 관련자 집단의 기업가 정신을 요구하는 것이었다.

## 3.2. 정책의 주요 내용

### 3.2.1. 제도기반정비

농업의 6차산업화 추진을 제도적으로 뒷받침하기 위해 2015년 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」(통칭 농업의 6차산업화 법

이라 함)을 제정하였다. 이 법에는 농촌융복합산업(이하 농업의 6차 산업화라고 한다)을 다음과 같이 정의하고 있다.

1. 주된 사업장이 소재한 지방자치단체에서 자가생산 또는 계약재배를 통하여 생산되는 농산물을 주원료로 사용\*하여 식품 또는 가공품을 제조하는 산업.
2. 해당 지역에서 생산된 농산물이나 제1호의 산업에서 생산된 식품 또는 가공품을 직접 소비자에게 판매하는 산업.
3. 농촌지역의 유·무형 자원을 활용하여 체험·관광·외식 등 서비스업을 제공하는 산업.

제1호에서 제3호까지 중 둘 이상이 혼합된 산업으로 규정하였다. 이 법에서 가장 중요한 것은 농촌융복합산업 사업자의 인증이다. 즉 농림축산식품부장관이 농업인 등의 신청을 받아 농촌융복합산업 사업자를 인증할 수 있도록 하였다. 인증을 받으면 법률 내지는 정부 정책에 의해 각종 지원을 받을 수 있게 하였다.

이 법에는 농업의 6차산업화를 지원하기 위한 농촌융복합산업 지원 전문기관을 둘 수 있도록 하였으며, 인증을 받은 농업인 또는 단체의 중소기업과의 협력을 장려하고 농촌융복합산업 사업자의 국내외 시장 개척과 판로 확보 지원 농촌융복합산업을 하기 위한 영업시설 설치 시 우대조치를 규정하고 있다. 또한 이 법에는 지방자치단체의 신청을 받아 농림축산식품부장관이 농촌융복합산업지구 지정을 할 수 있도록 규정하고 있다.

6차산업화 정책에서 가장 중요한 것은 6차산업 사업자로 인증을 받는 것이다. 6차산업 사업자로 인증을 받게 되면 <표 8-4>와 같은 정책 우대조치가 뒤따른다. <표 8-4>에서 보는 바와 같이 농업의 6

차산업화를 위해서 다양한 분야의 정책이 관계하고 있다. 대부분은 기존에 마련된 정책으로 6차산업화 정책에서는 6차산업사업자로 인증을 받을 경우 기존 정책의 틀 속에서 선정이나 자금지원 등에서 우대를 해주는 것이다.

〈표 8-4〉 농업의 6차산업화를 위한 활성화 정책

분야	관련 정책
금융	시설설치, 장비구입, 리모델링 등에 필요한 자금을 융자지원
컨설팅	농기업체, 마을 공동체 등의 기술개발, 경영개선, 6차산업화 계획수립과 추진 등을 지원
교육	6차산업화 추진 주체의 역량강화를 위해 식품, 제조·가공, 수출 등에 대한 교육을 지원
수출	농기업체가 생산한 제품의 수출 촉진을 위해 수출상품화, 수출물류비, 국제박람회 참가, 수출바이어 초청 등을 지원
연구개발(R&D)	신제품 개발, 기능성평가, 제품·공정개선, 기술이전 등을 지원
출원, 인증, 평가	유기가공식품 인증, 이력추적관리, 특허출원 등을 지원
사업·시설지원	농업인, 농기업체 및 지역의 6차산업화 사업지원
마케팅·브랜드·디자인	농촌기업 생산제품의 판매촉진을 위해 마케팅·홍보, 로컬푸드, 유통품평회, 박람회 등 개최
체험관광	농촌관광마을 조성, 민박, 관광농원, 농촌교육농장 등 지원
지역개발	마을종합개발, 농촌공동체 활성화 등 지역개발사업을 지원

자료: 농림축산식품부(2014b).

### 3.2.2. 정책 추진

농업의 6차산업화정책으로 추진된 사업은 크게 6차산업화(융복합 산업화)와 농촌 관광 및 도시민 유치 확대로 구분할 수 있다.

〈표 8-5〉 농업의 6차산업화 사업 내용

구분	세부 사업 내용
6차산업화 (융복합산업화) 도모	<ul style="list-style-type: none"> <li>6차산업화 지구 조성, 6차산업화 지원프로그램 운영 및 사업화 평가, 유통업체 판매플랫폼 구축, 6차산업화 홍보·마케팅, 6차산업화 농촌기업 제품 판로확보 지원, 6차산업 온라인 시스템 및 콘텐츠 개발</li> </ul>
농촌 관광 및 도시민 유치 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌관광 자원 개발(농촌관광 등급제, 마을공동협약체 육성, 우수관광농원 개발, 체험프로그램 개발, 농촌축제, 농촌유학)</li> <li>경영 및 보험 지원(농촌체험마을 사무장 운영, 농촌체험마을 보험 가입, 체험안전, 화재)</li> <li>역량강화 지원(농촌민박 서비스 안전교육, 응급처치 교육)</li> <li>정보제공 지원(웰초포털 유지보수 및 DB 관리, 콘텐츠 확충)</li> <li>농촌관광 상품화 및 판촉 지원(외국인 관광객 유치 확대, 온라인 예약 및 결제 시스템 도입)</li> <li>도시민 유치확대 지원(농촌에서 여름휴가 보내기 캠페인, 도농교류 협력사업, 도농교류 홍보, 농촌축제 및 유학 홍보)</li> </ul>

자료: 농림축산식품부(2014b).

<표 8-5>에 예시된 주요 사업으로 농산물종합가공센터는 2010년부터 시·군 농업기술센터에 설치·운영되고 있다. 센터에서는 농업인에 대한 가공 및 판매 교육 프로그램을 운영하였으며, 시제품 개발 지원과, 기술센터에 설치된 가공시설을 활용한 생산 활동 지원 등이 이루어졌다.

농업의 6차산업화를 위해 지역의 농산물 혹은 농산물 가공품을 판매하는 로컬푸드 직매장이 전국에 74개소(2015. 2. 기준) 설치되었다. 로컬푸드 직매장은 지역농협에서 운영하는 경우가 대부분이다. 세부 사업으로는 로컬푸드 매장의 시설·기자재 설치·구입·임차비를 지원하였다. 로컬푸드는 농업의 6차산업 경영체의 판로 확보라는 차원에서 그 의미가 크다.

향토음식 자원화(농가맛집) 사업은 농촌진흥청에서 시·군 농업기술센터 및 농가 공동 참여자를 대상으로 향토음식 자원화 및 농가맛집 조성 및 체험 프로그램 운영 자금을 지원하였다.

6차산업화 활성화 지원센터를 9개 도에 설치 운영하였다. 전국 9개 광역지자체 중 농업의 6차산업화의 정부 정책을 지역 단위에 총괄 적용하는 주관기관은 각 광역지방자치단체의 출연기관인 시도연구원(7곳)과 농업과 관련 있는 기관(2곳)으로 구성되어 있다(2014년 8월 기준). 광역지자체별 6차산업 활성화 지원센터의 참여기관은 분야별로 협력 지원체계가 구축되어 있다.

### 3.2.3. 마을공동사업과 6차산업화의 연계

마을만들기사업에서 소득 증대가 강조됨에 따라 공동체를 단위로 하는 소득사업을 지원하는 정책들이 실시되었다. 이는 마을 공동체가 경제활동의 주체로서 작동할 수 있다는 것을 전제로 하고 있다. 대표적인 예로는 농촌공동체회사 육성, 커뮤니티 비즈니스, 마을기업 등이 있다.

하지만 공동체에 기반한 소득 사업 역시 정부의 지원에 의존함으로써 자립적인 수익을 내지 못한 경우가 많았다. 공동체 기반 사업이 수익을 내지 못하는 이유는 여러 가지가 있겠지만 기대했던 것보다 주민의 자발적 참여 부족과 주민의 사업 역량 고려 부족 등을 들 수 있다.

「6차산업화법」이 제정됨에 따라 마을사업을 농업의 6차산업화와 연계지어 추진하려는 노력이 강화되었다. 마을사업과 6차산업화의 결합은 마을 공동체가 경영체를 구성하면서도 사업형태는 1차·2차·3차산업의 요소와 기술을 융복합한 아이টে으로 수익을 창출하는 것이다. 각 부처에서 시행하는 마을사업의 6차산업화는 마을 공동체 기반의 경제활동 조직에 정부가 초기 사업비를 지원하고 관련자 교

육, 경영컨설팅, 판로지원, 마케팅 등의 지원을 하는 형태이다. 특히 행정자치부의 마을기업 육성사업, 농림축산식품부의 농어촌 공동체 회사 육성사업과 지식경제부(현 산업통상자원부)의 커뮤니티 비즈니스 시범사업에서 6차산업화 정책과 연계시키려는 노력이 강화되었다.

마을 공동체기반 사업의 6차산업화 연계는 수익성을 중시하지만 기존 마을사업이 추구하는 마을 공동체 유지와 기타 지역경제 활성화, 주민복지 등의 목적을 아울러 가지고 있다. 이는 사업을 통해 수익을 추구하는 경제조직이어야 한다는 기업성, 출자자 개인 이익과 마을기업 전체 이익을 실현해야 한다는 공동체성, 마을기업의 경제적 이익과 지역사회 전체 이익을 실현해야 한다는 공공성, 지역에 뿌리를 두고 설립·운영되어야 하며 지역 소재 자원을 활용하는 사업을 해야 한다는 지역성을 추구한다. 결국 마을사업의 6차산업화는 개별 경영체가 추진하는 6차산업화와 지역개발 차원의 마을사업과의 중간 영역에 위치하고 있다고 할 수 있다(박시현 외 2016).

### 3.3. 정책 평가

농업의 6차산업화 정책은 농가의 다중 경제활동에도 어느 정도 기여한 것으로 나타났다. <표 8-6>은 농업 관련 사업 경영 농가 수의 변화를 나타내고 있다. <표 8-6>에서 2016년 기준으로 농업의 6차산업화 활동에 참여하는 농가는 약 16만 가구로 전체 농가의 15%

에 해당하며, 2011년에 비해 3만 가구가량 증가하였다. 특히 농축산물 직거래에 참여하는 농가가 증가하였다.

〈표 8-6〉 농업 관련 사업 경영 농가 수

단위: 호

구분	2011년(A)	2016년(B)	증감(B-A)
전체 농가(R)	1,163,210	1,068,272	-94,938
농업관련사업경영농가(P)	129,313	158,488	<b>29,175</b>
비율(P/R*100)	11.1%	14.8%	<b>3.7%p</b>
농축산물직판장	11,436	5,099	-6,337
농축산물직거래	91,750	127,136	<b>35,386</b>
식당경영	9,756	11,377	1,621
농축산물가공업	10,111	11,991	1,880
농기계작업대행	13,828	10,648	-3,180
농촌관광사업	4,279	4,060	<b>-219</b>

자료: 통계청 농림어업총조사(2011, 2016) 자료를 바탕으로 작성한, 박시현·정문수·민경찬(2017: 37)에서 인용.

농업의 6차산업화 정책을 비롯한 마을 단위 경제활동을 조장하는 정부 정책의 효과는 행정리 내의 경제 활동 조직의 형성을 촉진하였다. 통계청 농림어업총조사 지역조사의 2010년과 2015년을 비교하면 마을 단위 경제활동 가운데, 영농·영어조합법인, 작목반 등 농업 분야의 생산조직이 감소한 반면 협동조합, 마을기업, 공동체회사 등 다양한 성격의 경제 활동 조직은 증가하였다. 2010년 170여 개에 불과하던 농촌지역의 사회적 경제 관련 조직은 2016년 기준 약 3,500개로 20배 이상 증가하였다(박시현·정문수·민경찬 2017: 39).

보통 정책은 제도와 예산으로 구성된다. 이런 관점에서 농업의 6차산업화 정책은 제도는 어느 정도 정비되었지만 관련 예산은 규모

가 작았다. 농업의 6차산업화 촉진을 위한 고유 사업은 6차산업 사업자 (예비)인증제와 6차산업 사업자 육성자금 지원, 6차산업 지구제(농촌융복합지구), 6차 산업지원센터 운영비이다. 농업의 6차산업화 정책의 출발인 농업의 6차산업 인증 사업자는 2017년 말 기준 1,397개 업체에 해당한다. 이들 인증 업체를 중심으로 지원되는 자금은 크게 보조금, 융자금, 출자금으로 구성된다. 6차산업화 촉진을 위한 보조금은 2017년 313억 원으로 농식품부 전체 보조금 예산(6.3조 원)의 0.5%에 불과하다. 또한 6차산업화 촉진을 위한 융자금은 2017년 300억 원으로 농식품부 전체 융자 예산(2.9조 원)의 1.0%에 불과하다. 농업의 6차산업화의 본질은 기업을 육성하는 것이기 때문에 출자금이 매우 중요한 역할을 한다. 2010년부터 2017년까지의 출자금 누적은 500억 원으로 농식품 모태펀드 전체 누적 결성액(8,205억 원)의 6.1%에 해당하였다. 예산 규모가 크다고 해서 반드시 정책이 성공적이지는 않지만 농업의 6차산업화는 그 정책 목표에 비해 예산규모는 크지 않았다는 것을 알 수 있다.

# 한국 농촌개발 전략의 국제개발협력 적용

## 1. 한국 경험의 적용

한국의 농촌개발 전략은 오랜 역사 속에서 형성된 한국 농촌의 공간 특성과, 주민의 행동 양식, 중앙정부와 지방자치단체를 축으로 하는 정책 추진 체계 속에서 형성·발전되었다. 이 과정에서 농촌개발의 세계적 이슈가 그때 그때 영향을 미치기도 하였다.

이 책에서는 한국의 농촌개발 경험 중 일부를 소개하였다. 최빈국의 농촌개발 전략으로 UN이 개발한 지역사회개발 모형의 한국 적용과, 국제적으로 성공한 농촌개발 모델로 평가받는 새마을운동, 일정 권역에서 통합적 개발을 통한 상향식 개발방식을 추구한 농촌종합개발방식과 그 변형인 소규모종합개발사업, 공동체에 기반하여 주민 참여를 유도하고 포괄보조방식을 도입한 마을만들기사업, 농촌공간을 상품화하고 기업 활동을 장려하고자 한 농촌관광과 6차 산업화 정책이 그 대상이다.

이 책에서 직접 다루지는 않았지만 한국에서는 1950년대의 농지개혁, 1960~1970년대의 농업생산기반정비 및 농업 기술개발을 통한 녹색혁명, 1980~1990년대의 농산물 수입개방에 따른 농촌개발 정책의 확대, 2000년대의 농촌개발 전략의 지방 분권화, 2010년대의

농업·농촌의 공익적 기능을 중시한 농촌개발 전략의 변화 등이 이루어졌다. 이러한 농촌개발 전략에 힘입어 한국의 농촌은 생활수준이 도시 못지않게 높아졌으며 농촌주민의 삶의 질 또한 향상되었다. 비록 고령화의 진전과 과소화로 농촌의 거주 인구가 감소하고 젊은 사람들이 농촌을 떠나려는 경향은 아직까지 계속되고 있지만 해가 갈수록 농촌은 발전되었다고 말할 수 있다.

UN에는 193개국 이 가입해 있다. 이들 국가 가운데 원조공여국은 대부분 북유럽, 서유럽, 남유럽, 북미 등에 분포되어 있다. 원조공여국은 식민지 지배를 경험한 국가가 많다. 원조수원국은 주로 동유럽, 남아메리카, 아프리카, 중앙아시아, 남아시아, 중동 등에 위치하고 있다. 한국은 식민지 지배의 경험이 없으면서 원조수원국(Recipient Country)에서 원조공여국(Donor Country)으로 도약한 유일한 나라이다(임형백 2019: 34). 식민지 지배를 거쳐 국가발전에 성공한 한국의 발전 경험은 국제 사회에서도 높은 평가를 받고 있다.

한국은 2009년 OECD DAC(Development Assistance Committee)에 가입한 이래 국가차원의 공적개발원조를 실시하고 있다. 2019년 한국은 약 3조 2,000억 원의 공적 개발원조를 실시하였다. 수원국의 대부분이 농업이 국가 경제에서 차지하는 비중이 크고 인구의 상당수가 농업에 종사하고 농촌에 거주한다. 그만큼 농촌개발은 국제협력의 중요한 분야이다.

비교적 짧은 기간에 원조수원국에서 원조공여국으로 발전하였으며, 농경사회에서 산업사회로 진입한 한국의 경험은 분명 개발도상국에는 좋은 개발협력 모델이 될 수 있다. 하지만 한국의 농촌개발 경험이 개발도상국의 농촌개발에 적용되기 위해서는 여러 전제 조건이 필요하다. 이하에서는 한국의 농촌개발 경험을 개발도상국에 적용하기 위한 조건 등을 살펴본다.

## 2. 농촌개발 단계와 키워드

한국의 농촌개발 경험을 개발도상국에 적용하기 위한 준거로서 OECD가 규정한 개발도상국의 농촌개발 단계<표 9-1>와 주요 키워드를 살펴본다.

〈표 9-1〉 OECD 농촌개발 단계

단계	전략	내용
1단계	해당 국가와 농촌 상황에 대한 정확한 평가	정부의 역량, 환경적 지속가능성 등 제도적이고 구조적 이슈를 진단
2단계	행위자 파악 및 지원체계 분석	농민과 시민단체 등 다양한 행위자를 파악하고 이들이 농촌개발에 참여할 수 있도록 목표와 보상을 제시
3단계	우선순위와 순서에 따른 전략수립	다양한 이해관계자를 고려하고 정책 간 상충 및 보완성을 고려해 합리적인 발전 전략을 수립
4단계	재원확보	국제금융기구, 원조공여국, 국제재단 활용 및 천연자원 활용
5단계	전략실행	정부 부처 및 기관 간의 협업, 명확한 소통 및 책임 부여 등을 통한 정책 실행
6단계	모니터링 및 평가	지속적인 모니터링과 평가를 통해 정책을 조정하고 국내 상황 변동(가뭄, 홍수, 정치적 변화, 사회갈등)이나 외부충격(상품 가격 급락 등)에 적절히 대응
7단계	환경 변화 및 교훈에 대한 적응	농촌이 대내외 여건 변화에 따라 지속 발전한다는 인식 아래 최소비용으로 변화에 대처

자료: OECD(2016)(원자료); 여기서는 임형백(2019: 66)에서 재인용.

OECD는 새로운 농촌개발 전략으로 다음의 8가지 키워드를 제시하였다.

- 거버넌스: 농촌개발 실천능력이 약한 상황에서 정부 중심의 농촌개발 전략만으로는 충분치 않다. 모든 레벨에서 이해 관련자

의 협업을 이끌어 내는 거버넌스 능력과 진지함이 필요하다.

- 다부분: 개발도상국의 농촌에서 농업이 중요한 산업이고 따라서 농촌 정책의 중요 타깃이 되어야 하지만 농업 외적 행동과 제조업과 서비스업 분야에서의 고용을 창출할 수 있어야 한다.
- 기반정비: 거래비용을 줄이기 위해서는 소프트웨어 부분과 하드웨어 부분에서의 기반정비가 필요하며 농촌과 도시의 연계 역량개발이 중요하다. 교육 및 건강서비스 증진 그리고 중심도시와 배후농촌을 연결하는 것을 포함한다.
- 도시 농촌 연계: 농촌의 삶은 중심도시가 가지고 있는 노동시장, 상품과 서비스의 공급, 새로운 기술, 새로운 아이디어 창출 능력에 크게 의존한다. 성공적인 농촌개발 전략은 결코 농촌만을 대상으로 해서는 안 되고 농촌과 도시를 유기적인 시스템으로 파악해야 한다.
- 포괄적: 농촌개발은 빈곤과 불평등의 완화만이 아닌 인구 구조의 변화 등 다양한 분야를 포함하는 포괄성을 갖추어야 한다.
- 여성: 농촌의 생계 수준을 높이기 위해서는 여성들이 재산권을 가지며 자원을 통제하고 재배치할 수 있도록 농촌개발에서 여성의 역할을 높여야 한다.
- 인구: 대부분의 개발도상 국가는 높은 출생률과 급격한 고령화라는 성격이 다른 도전에 직면하고 있다. 이 문제에 대응하여 교육, 보건, 사회 보호 정책, 가족계획 분야에서 균형 잡힌 정책 노력이 요구된다.
- 지속가능성: 농촌개발에서 지속가능한 환경을 고려하는 것은 생계유지와 성장을 위한 자연자원 이용과 인구와의 높은 상관관계뿐만 아니라 에너지, 식량, 수자원 부족과 같은 기후변화로 인한 취약성을 방지하는 데도 중요하다.

### 3. 한국의 경험

OECD가 규정한 개발도상국의 농촌개발 단계와 키워드를 준거로 한국의 농촌개발 경험이 개발도상국의 적용될 때의 장점과 고려사항 등을 살펴본다.

#### 3.1. 공공 부분의 역량

한국의 농촌개발은 공공 부분의 강한 리더에 기초하고 있다. 따라서 한국의 농촌개발 경험을 개발도상국에 적용하기 위해서는 먼저 해당국가의 공공 부분 역량을 살펴보아야 한다. 공공 부분의 역량은 3가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 정책기획 능력이고 두 번째는 정책 실행 조직, 세 번째는 자원조달 능력이다.

한국은 한국 전쟁 이후 본격적인 국가 발전을 위해 1962년부터 1996년까지 7차에 걸쳐 경제개발5개년계획을 수립하였다. 5개년계획에는 국가 경제의 발전목표, 각 부분 간의 우선 개발순위, 자원조달, 추진 방법 등이 담긴 것으로 5년 동안 국가 경제 발전의 기본 방향을 설정한 것이다. 경제개발5개년계획에 기초하여 각 부분별로 구체적인 실행계획을 수립하고 이를 실천하였다. 예를 들어 한국에서 새마을운동이 진행된 시기인 제3차 경제개발5개년계획에서는 급속한 공업화로 인한 도시-농촌 간 공업-농업 간의 개발격차를 인식하

고 이의 해결을 국가 발전의 주요 과제로 설정하였다. 이를 바탕으로 농업과 농촌 분야에서는 주곡의 자급과 농가의 소득증대 및 농촌의 생활환경 개선을 주요 실천과제로 책정하였다.

한국의 공공부분 역량을 논하는 과정에서 중요한 것은 중앙정부의 능력이다. 한국은 오랜 관료주의 전통을 가진 국가로서 중앙정부 관료들의 역량이 매우 뛰어났다. 특히 1970년대와 1980년대의 경제기획원(Economic Planning Board: EPB)은 경제개발5개년계획을 수립하고 이를 바탕으로 매년 각 정부부처가 추진해야 할 업무를 조정하고 예산을 배정하는 막강한 권한을 행사하였다. 경제기획원과의 업무 조정을 통해 중앙정부의 부처에서 수립된 정책은 시·도 및 시·군 지방행정조직을 통해 현장에 바로 전달되고 실천되었다.

중앙정부가 결정한 정책을 추진하기 위한 자원조달 장치도 잘 갖추어 졌다. 1960년대의 경제 성장으로 인해 정부의 재정규모가 대폭 신장되었으며 국가의 기업인 통제에 의한 준조세 성격의 투자 자금 확보가 용이하였다.

1990년대 이후 세계적인 자유무역체제의 확산과 한국 사회에 민주화와 지방자치제도 실시 등으로 농촌개발 분야에서 중앙정부 주도의 정책 수행 기능이 달라졌지만 기본적인 구도는 지금도 계속되고 있다. 1995년의 지방자치제 실시 이후 지방자치단체의 권한이 강화되었지만 농촌개발 부분에서 중앙정부가 정책을 기획하고 지방행정 조직을 통해서 사업을 집행하는 체계는 크게 변하지 않았다.

### 3.2. 제도 정비

적절한 제도 정비는 농촌개발의 성공 요인으로 작용한다. 한국의 농촌개발 분야에서 행한 제도 정비 가운데 가장 중요한 것은 1950년대에 행한 농지개혁이다. 농지개혁을 통해 한국에서는 소작제도가 없어지고 자작농체제가 형성되었다. 농지개혁 이후 대부분의 농가는 자기 농지를 소유할 수 있었다. 자작농이 된 농민들의 자녀 교육 확대로 우수한 노동력을 형성하였으며 이는 1960년대 이후 경제성장의 밑거름이 되었다. 농지개혁으로 농촌에 존재한 지주와 소작인의 소득 및 신분 격차가 완화되어 농촌 사회는 보다 평등한 사회로 변모하였다. 평등한 농촌 사회는 새마을운동과 같이 농촌개발운동을 전국적으로 추진하는 데 용이한 여건을 제공하였다.

1962년의 「농촌진흥법」의 제정에 의해 탄생한 농촌지도소 조직 정비와 농촌지도공무원의 양성은 한국에서 농촌개발사업이 성공적으로 추진될 수 있는 요인 중의 하나로 평가된다. 농촌지도공무원은 일반 공무원과 달리 농업기술, 농촌개발 등의 전문기술을 갖춘 공무원으로서 농촌현장에 투입되어 농업기술 보급과 농민들의 교육 및 훈련업무를 담당하였다. 이들은 최하위 행정조직인 읍·면 단위에 배치되어 가까운 곳에서 농촌주민들과 교류하면서 식량증산, 농촌생활 개선, 기타 농가경영 지도업무 등을 수행하였다.<sup>74</sup>

농업협동조합의 존재와 역할은 한국의 농촌개발의 또 하나의 성

74 농촌지도 인력은 1957년 348명 선발을 시작으로 1962년 농촌진흥청 발족 당시 3,173명, 1965년 식량증산7개년계획이 착수되면서 6,534명으로 늘어났고, 1980년 7,980명으로 최고를 기록한 후 점차 감소하여 2017년에는 4,414명이 되었다(농림축산식품부 2019: 426).

공 요인으로 작용하였다. 1958년 탄생한 농업협동조합은 농민들이 필요한 자금을 공급하고 농민들의 자산 축적을 담당하는 금융업무로 출발하였지만 점차 농업생산에 필요한 자재나 생활용품의 구매, 농산물의 판매 등의 업무를 담당하는 쪽으로 발전하였다. 특히 농협은 정부에서 제공하는 각종 자금을 지원하는 창구 역할을 수행하였다. 예를 들면 정부에서 농민들에게 지원하는 농기계, 면세유, 비료 보조 등은 농협을 통해 집행됨으로써 정부 정책의 실천력을 높이는 데 기여하였다.

한국에서 농촌개발이 이루어지는 과정에 많은 법률이 제정되었다. 대표적으로 1971년에는 「농촌근대화촉진법」이 제정되었다. 이 법은 정부주도의 농촌의 생산기반정비사업을 효율적으로 수행하기 위하여 제정되었지만 농업기계화촉진, 농촌의 생활환경정비 등 시대적인 흐름을 반영하면서 농촌의 물리적인 정비를 총괄하는 법으로 기능하였다. 1983년에는 「농어촌소득원법」이 제정되어 농업인의 농외소득을 향상시키기 위한 정부 정책의 추진근거를 제공하였다.

1994년에는 「농어촌정비법」이 제정되었다. 이 법은 기존의 「농촌근대화촉진법」에서 규정하고 있는 생산기반정비사업에 농촌의 생활환경정비사업을 추가한 것으로 정부 주도 농촌개발의 가장 중심이 되는 법으로 자리잡았다. 2004년에 제정된 「농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(약칭 삶의질 특별법)에는 농촌의 복지기반, 교육여건 개선, 지역개발촉진, 복합산업활성화라는 4개 분야에 대해 정부에서 추진해야 할 사업과 방식을 종합적으로 규정하였다.

### 3.3. 주민 참여

농촌개발에서 주민 참여는 성공과 실패를 결정하고 개발 비용에 영향을 미치는 매우 중요한 요소이다. 그만큼 OECD의 개발도상국 농촌개발 단계의 2단계에서는 농민과 시민단체 등 다양한 행위자를 파악하고 이들이 농촌개발에 참여할 수 있도록 목표와 보상을 제시할 것을 규정하고 있다.

농촌개발에서의 주민 참여는 다양한 요인에 영향을 받는다. 일반적으로 개방적이고 민주적인 사회가 폐쇄적이고 권위적인 사회에 비해 주민 참여도가 높다. 주민 교육 수준과 소득 수준도 영향을 미친다. 주민 참여를 이끌어 내려는 정책 노력도 주민 참여도를 결정하는 중요 요인이다. 이러한 요인은 각 국가의 상황에 따라서 매우 다양하다. 선진국에 비하면 전반적인 한국의 주민 참여도는 결코 높다고 할 수는 없지만 아시아 아프리카의 많은 개발도상국에 비할 때 한국은 주민 참여를 통한 농촌개발을 꾸준히 추진해 왔다고 평가할 수 있다.

한국은 주민 참여를 이끌어 내려는 정부의 조직적이고 지속적인 노력과 축적된 경험이 있다. 한국에서 농촌개발에서 주민 참여는 1958년 지역사회개발운동으로 거슬러 올라간다. 지역사회개발은 미신 타파, 의복 간소화, 절주, 변소 및 우물 개량 등 주민의 일상생활의 변화를 포함하는 사업을 포함하고 있기 때문에 주민의 참여는 필수적이었다. 주민 참여를 독려하기 위해서 시범마을에 정부에서 임명한 주재원을 파견하였다. 이는 한국 정부가 추진한 최초의 주민 지도업무라 할 수 있다.

한편 한국 정부는 마을주민의 참여를 유도하는 수단으로 마을 간의 경쟁을 통한 인센티브 수단을 활용하였다. 새마을운동 시 전국의 마을을 발전수준별로 등급화하고 새마을 경진대회를 통해 우수마을을 선발하고 사례를 공유함으로써 마을 주민의 참여를 독려했던 것은 좋은 예라 하겠다. 2000년대의 마을만들기사업에는 공모제를 도입하여 평가 항목에 주민 참여도에 높은 가중치를 줌으로써 마을 주민의 참여를 조장하였다.

한국의 농촌개발에서 주민 참여가 활발하였던 요인은 다음과 같이 정리될 수 있다. 전통적으로 한국의 농촌 마을에는 강한 공동체가 존재하였다. 주민 개개인을 대상으로 하는 것보다 기존에 존재하는 공동체를 활용함으로써 정부 정책에 주민의 참여를 보다 용이하게 이끌어 낼 수 있었다. 예를 들면 새마을운동은 대부분의 농촌 마을에 조직된 마을총회를 통해서 의견 수렴이 이루어졌고, 노인회, 부녀회, 청년회 등을 통해 주민들의 노동력 동원 등이 이루어질 수 있었다. 농촌이 과소화·고령화됨에 따라 농촌 마을 공동체 활동은 약화되었지만 이를 활용하여 주민 참여를 이끌어 내려는 정책 노력은 계속되었다. 대표적으로 2000년대 초부터 시작한 마을만들기사업은 농촌 마을 공동체를 활용한 주민 참여를 전제로 한 정책이다. 최근에는 마을 단위 공동체 역량이 더욱 약화됨에 따라 수 개의 마을을 하나의 권역으로 하거나 읍·면 행정구역을 단위로 하여 공동체를 형성하고 이를 바탕으로 주민 참여를 이끌어내려는 정책 노력이 시도되고 있다.

한국에서 농촌개발사업에 주민 참여를 유도하는 수단으로 교육·훈련 프로그램을 들 수 있다. 주민을 교육하고 훈련시키는 프로그램은 다양한 방법으로 시행되었다. 대표적인 주민 교육은 새마을운동의 의식개혁이라 할 수 있다. 근면·자조·협동이라는 새마을 정신은

주민 교육 및 훈련을 통해 함양된 측면이 있다.

교육 훈련을 통한 정부 정책의 이해와 주민 참여 조장은 새마을운동이 끝난 이후에도 그 형식을 달리했지만 계속되었다. 마을만들기 사업이나 농업의 6차산업화 정책에서는 주민 교육과 훈련 프로그램이 중시되었다.

### 3.4. 계획 수립 경험

농촌개발에서 개발 계획은 추진해야 할 행동을 구체화하는 과정이다. 개발 계획을 수립함으로써 개발 목표가 분명하게 정립되고 사용할 수 있는 자원이 파악되며 주민들의 개발 수요가 명확해진다. 이를 기반으로 취해야 할 일련의 행동 집합이 설정되고 행동들 간의 우선순위가 정해진다. 또한 계획을 통해서 구체적인 행동이 어떻게 실천될 수 있는가를 가늠하게 된다.

농촌개발에서 계획은 다양한 레벨을 가진다. 국가 및 광역 지방자치단체 차원의 계획(macro-level)이 있으며 시·군 단위 행정구역에서 추진해야 할 계획(meso-level)이 있다. 또한 마을이나 개별 농가 단위에서 구체적인 행동을 계획(micro-level)하는 경우도 있다.

한국은 1960년대의 군사 정부를 거치는 과정에서 계획 수립이 정부의 주요한 역할로 인식되었다. 앞서서도 살펴본 바와 같이 한국의 경제성장은 경제사회발전5개년계획 수립을 통해 효율적으로 달성되었다. 국가 레벨에서의 계획 수립 전통은 농촌개발 분야에서도 적용

되었다. 경제사회발전5개년계획의 부분계획으로 농업과 농촌분야에서는 미곡증산, 생산기반정비, 농촌생활환경개선 등의 국가 수준의 계획이 수립되었다.

1980년대부터 지방자치단체 차원에서 농촌개발을 위한 계획을 수립하고 이를 실천하려는 일련의 노력이 이루어졌다. 앞에서 말한 바 있는 농어촌지역종합개발사업은 대상지역의 종합개발계획 수립에서 출발한다. 농촌개발계획은 중앙정부의 5개년개발계획과 같이 시·군의 발전 잠재력, 개발방향, 개발사업과 개발 전략의 선택, 재원조달에 따른 연차별 추진계획 등이 수립되었다. 특히 부분계획에서는 산업경제개발계획, 생활환경개발계획, 사회복지개발계획을 포함하고 산업경제개발계획에는 다시 지역농업, 지역산업, 생산기반정비계획이 포함되고 생활환경개발계획에는 마을과 중심도시의 개발, 도로, 교통개발, 주택과 상하수도 개발 등이 포함된다. 사회복지개발에는 농촌교육과 인력개발, 농촌의료개발, 농촌문화 및 관광개발 등이 포함됨으로써 농촌개발의 다면적 측면을 강조하였다.

농어촌지역종합개발계획 수립 경험은 농촌개발에서 계획의 중요성을 인식하는 데 기여하였다. 또한 시·군 단위 계획이 수립되는 과정에서 농촌개발계획 수립 전문가가 양성되는 효과를 가져왔다. 시·군 단위 농촌개발계획 수립은 이후 1990년대의 읍·면 단위 개발계획 수립으로 이어지고 2000년대 이후의 마을계획 수립으로 이어지고 있다.

### 3.5. 인프라 정비

농촌개발에서 인프라의 정비는 매우 중요한 의미를 가진다. 많은 개발도상국이 도로, 전기, 상수도, 보건위생시설 등의 생활 인프라와 농업용도로, 농경지, 관개 등의 농업 생산 인프라의 정비가 주요한 과제가 되고 있다. 인프라의 정비는 많은 비용이 소요되고 기술력이 요구된다. 특히 국토가 넓고 인구 밀도가 저개발국가에서 농촌의 인프라의 정비를 위해서는 적지 않은 비용이 요구된다.

다른 개발도상국에 비해 한국의 농촌개발이 성공적일 수 있었던 것은 비교적 빠른 시일 내에 농촌의 인프라 정비가 이루어졌기 때문이다. 한국은 1964년부터 최초의 경지정리사업을 실시한 이래 지속적인 농업생산기반정비사업을 추진하였다. 1970년대는 가뭄에 대비하여 농업용수개발이 집중적으로 추진하였고 1980년대에는 경지정리사업을 집중적으로 추진하였다. 농업생산기반정비에는 많은 자금이 소요되지만 초기에는 한국의 재정여건이 충분치 않아 세계은행 등으로부터 차관을 도입하여 실시하였다.<sup>75</sup> 이후 정부의 재정여건이 호전됨에 따라 농업생산기반정비사업이 지속적으로 이루어졌다. 농업생산기반정비사업의 범위는 초기의 용수개발과 경지정리에서 간척, 개간, 방조제 건설 등 대규모 사업으로 확장되었다. 이와 함께 농업생산기반을 전담하는 공사를 설립하고 이 분야의 기술력을 축

75 IBRD(국제부흥개발은행), ADB(아시아개발은행), OECF(일본해외경제협력기금) 차관에 의해 1972년부터 1978년까지 삼교천지구, 영산강 I 단계 지구 등 전국에 12개 지구에 대한 대단위 종합개발사업이 추진되었다. 대단위 종합개발은 농업용수·배수개선, 경지정리, 개간, 간척 등 다양한 개발형태를 동시에 추진하였다(농림부 1999: 161).

적인 것도 농업생산기반정비를 앞당기는 요인이 되었다.

생활환경정비는 새마을운동을 통해 마을 단위의 기초 생활인프라가 정비된 이후 농촌개발의 주요 과제로 자리잡았다. 특히 권역 단위 개발을 통해 일정 공간의 생활환경을 종합적으로 개발하는 사업이 추진되었다. 농촌의 도로가 지속적으로 정비되었으며 농촌생활용수와 보건위생시설 등의 정비가 이루어졌다. 농촌주민의 주거여건 개선을 위한 정부 사업이 꾸준히 이루어졌다.

### 3.6. 도시 농촌 연계

개발도상국의 농촌의 삶은 중심도시와의 관계 속에서 많은 영향을 받는다. 전반적으로 농촌의 개발 수준이 낮고 농촌에 소득기회가 한정되어 있기 때문에 많은 농촌 주민들은 도시에 의존하여 소득 기회를 얻고 생활 서비스를 충족하고자 한다. OECD가 제안한 바와 같이 도시 농촌 연계를 통한 농촌개발은 매우 중요한 과제이다.

한국은 농촌개발 전략에서 도시와 농촌의 연계를 중시한 전략으로 1980년대 중반의 농어촌지역종합개발 정책실험을 들 수 있다. 농어촌지역종합개발에서는 중심도시(대체로 인구 10만 이하의 지방중소도시와 읍)와 배후 농어촌이 통합된 공간을 하나의 정주생활권(전국에 111개의 정주생활권)으로 설정하고 지역의 장기발전방향의 제시와 이에 따른 개발사업을 수행하고자 하였다. 이는 도-농 통합적 개발론에 입각한 개발방식으로 지방중소도시를 배후 농촌지역에 대

한 서비스 제공과 경제활동의 중심 거점으로 육성하여 농어촌의 산업진흥과 생활여건을 개선하고자 하였다.

하지만 정책 취지와는 달리 도시와 농촌의 통합적 개발은 쉽지가 않았는데 그 이유로는 정책 수행의 편의상 실제의 개발 권역이 도농이 통합된 생활권역이 아닌 행정구역 위주로 설정되었기 때문이다. 중앙정부 → 지방자치단체로 이어지는 수직적인 사업추진 체계에서는 동일생활권이지만 중심부가 시이고 그 배후지가 군으로 행정구역이 분리된 경우에는 중심지와 배후지를 분리하여 사업을 추진하는 기제가 강하게 작용하였다.

공간 측면에서는 중심도시와 배후 농어촌의 연계 개발이 쉽지 않았지만 다른 측면에서 도시와 농촌을 연계하는 정책이 개발되고 실천되었다. 대표적으로 1990년도 후반부터 추진한 도농교류사업들을 들 수 있다. 도농교류사업은 농촌의 경제활성화를 도시민과의 교류에서 찾고자 하는 것으로 농촌이 가지고 있는 다양한 자원을 도시민에게 판매하기 위한 수단으로 활용하였다. 도농교류는 구체적인 정책으로 뒷받침되었다. 마을 단위 농촌관광을 위한 관광마을 육성과 도시와 농촌간의 지속적인 교류를 위한 1사1촌 자매결연 추진, 도시민에게 농촌의 장점을 체험할 수 있는 기회를 제공하는 농산어촌체험박람회 개최, 여름휴가 농산어촌고향에서 보내기 캠페인 등이 추진되었다. 도시와 농촌의 교류를 제도적으로 뒷받침하기 위한 「도농교류촉진법」도 제정되었다.

## 4. 한국 경험의 국제개발협력 적용 시사점

### 4.1. 한국 경험의 직접 적용 한계

앞에서도 밝힌 바와 같이 한국은 단기간에 원조수원국에서 원조 공여국으로 도약한 나라로 많은 개발도상국에서 농촌개발의 모델 국가로 평가되고 있다. 높은 평가에 힘입어 한국은 농촌개발 분야의 국제 협력사업을 활발하게 추진하고 있다. 대표적인 것이 새마을운동의 국제화 전략이다. 하지만 한국의 농촌개발 경험을 개발도상국의 농촌개발 전략으로 곧 바로 적용하기에는 적지 않는 제약이 뒤따른다. 또한 국제적으로 통용되는 개발도상국 농촌개발 모형과 한국의 경험과는 차이도 있다.

가장 큰 차이점은 한국의 농촌개발이 중앙정부의 강력한 주도 아래 일관되게 추진되었다는 점이다. 앞에서 예로 든 농촌개발 정책의 대부분은 중앙정부에서 수립되어 도와 시·군의 지방자치단체를 거쳐 농촌현장에서 집행되었다. 중앙정부는 정책을 결정하고 이를 뒷받침하기 위한 법률을 만들고 필요한 예산을 확보하였다. 이는 전통적인 한국의 중앙집권적 국가형태와 일제 식민지 시대를 거치면서 확립된 관료제도, 그리고 경제성장에 따른 중앙정부의 재정능력이 뒷받침한 결과이다.

하지만 개발도상국가 중에 한국과 같이 중앙정부가 정책 수행능력을 갖춘 나라는 그 예가 많지 않다. 국가운영시스템의 미비, 개발자금의 부족, 지방자치단체의 행정능력 부족, 교육 환경의 열악에 따른 인적 자원의 결핍 등이 오히려 저개발국의 일반적인 상태라 할

수 있다. 이러한 국가에서 한국의 농촌개발 전략을 그대로 적용하기란 쉽지 않다. 예를 들어 한국의 새마을운동이 성공적으로 추진될 수 있었던 중요 요소로서 최고 국가 지도자의 강력한 추진의지, 이를 뒷받침하는 정부의 국가 장악력, 새마을 지도자를 비롯한 관련자의 교육 시스템 등은 그 어느 나라도 쉽게 할 수 없는 1970년대 한국의 매우 특수한 상황이다. 새마을운동이 국제적으로 평가받는 것은 그 운동을 통한 실질적인 성과가 있었기 때문이지만 그 이면에는 당시의 한국만이 갖춘 특수한 조건이 자리잡고 있다.

## 4.2. 수원국의 여건과 한국 경험의 결합

한국의 농촌개발은 다양한 모습으로 전개되었다. 한국의 농촌개발 전략이 변모에 영향을 미치는 것은 몇 가지 요인으로 나뉘어 볼 수 있다. 거시적인 경제 여건이다. 한국경제의 발전 수준, 시장개방으로 대표되는 국제적 여건 변화, 도시화과정, 인구 관련 사회적 변화 등이 여기에 해당한다. 미시적 여건으로는 농업의 구조 변화, 농촌의 경제 사회 변화, 국민들의 농촌에 거는 기대 등이 영향을 미쳤다. 한편 개발주체인 중앙정부와 지방자치단체의 관계, 관련자들로 구성된 거버넌스의 여건 등이다.

한국의 경험을 발전도상국에 적용하기 위해서는 농촌발전의 초기 조건을 한국의 상황과 비교하고 결합할 수 있어야 한다. 예를 들어 최근 라틴아메리카의 농촌개발 전략으로 채택된 권역별 발전전략<sup>76</sup>은 한국의 권역별 발전 전략인 농어촌지역종합개발사업과 그 개념이

유사하다. 하지만 한국의 경험을 라틴아메리카에 적용하기 위해서는 권역의 크기, 권역 내 중심도시와 배후농촌의 통합가능성, 개발주체의 역량, 계획수립 능력, 자원확보 등의 조건이 검토되어야 한다.

한국의 농촌관광 정책 경험은 농촌의 기업 활동의 한 형태로서 개발도상국의 농촌 소득 증대를 위한 대안이 될 수 있다. 한국의 농촌관광 정책의 적용을 위해서는 상대국의 농촌관광자원, 마을 공동체의 존재형태와 농촌의 접근성과 같은 초기 조건이 검토되어야 한다. 특히 공동체의 경우 그 존재 유무와 특성이 국가별로 많은 편차를 보이기 때문에 이의 사전 검토가 무엇보다도 중요하다. 예를 들어 라오스의 경우 전통적인 마을 공동체 조직이 지금도 영향력을 행사하고 있는 편이라고 할 때 한국의 마을 단위 농촌관광 경험 적용을 위해서 공동체의 사업역량, 주민 참여도 등이 검토되어야 할 것이다.

한국의 농촌개발은 정부가 주도하여 많은 재원을 투자한 것으로 특징지어진다. 정부 재원에 의한 농촌개발은 초기 투자가 끝난 이후에도 지속적인 관리비를 필요로 한다. 하지만 많은 개발도상국의 경우 초기 투자재원과 관리비의 부족이 일반적이다. 이 경우 과거 한국에서 경험한 저비용의 현장 적용기술을 통한 협력사업이 요구된다. 예를 들면 관개시설이 정비되지 않는 국가에서는 설치비가 많이 소요되고 유지 및 관리에 많은 비용과 노력이 필요한 시설보다는 지역 주민의 유지 관리가 가능한 범위의 자연친화적인 관개시설의 설치가 요구된다.

---

76 2010년부터 중남미 국가에서는 FAO의 권유에 의해, 농촌의 빈곤문제와 농촌의 인프라 정비를 위해 관련 정부 부처가 독립적으로 수행한 사업이 효과적이지 못하다는 판단 아래, 일정 영역을 하나의 개발단위로 선정하여 여러 부처가 공동으로 사업을 추진하는 영역적 접근 방법(territorial approach)을 채택하고 있다. 파라과이의 프로도스, 페루의 탐보스, 코스타리카의 DRT(Desarrollo Rural Territorial)가 해당한다.

## 참고문헌

- 권태준·김광웅. 1981. 『한국의 지역사회개발』. 법문사.
- 기획예산처(2004). 『國家均衡發展特別會計運用 方案』.
- 김광선·안석·박지연. 2016. 『농촌관광 활성화를 위한 융·복합 전략』. 한국농촌경제연구원.
- 김기홍. 2014. 『마을의 재발전: 작은 정치 경제로 더 나은 세상 만들기』. 서울. 올림.
- 김용렬·정은미·최용욱·한태녕. 2014. 『농촌산업 통계·동향 분석을 통한 6차산업 발전 전략 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·이규천·김광수. 2010. 『지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김성훈. 1977. 『한국 농촌시장의 제도와 기능 연구: 그 사적 고찰과 구조기능의 분석』. 농업경제연구보고 88호. 국립농업경제연구소(재발간).
- 김성훈. 2006. 『한국의 정기시장』. 한국농촌경제연구원.
- 김완중. 2017a. “새마을운동 기간 농업발전에 대한 실증적 분석: 70년대 농업생산성 변화를 중심으로.” 『아시아연구』 20(4).
- 김완중. 2017b. “한국 고도성장기 농촌지역 소득증가 요인: 1970년대 농가 소득과 농촌새마을운동 관계를 중심으로.” 『사회과학연구』 43(3).
- 김완중. 2019. “70년대 농정과와의 관계에서 살펴본 새마을운동의 재정.” 『농촌경제』 42(3).
- 김영미. 2009. 『그들의 새마을운동』. 푸른역사.
- 김정섭·박시현·김영단·임지은. 2011. 『농촌지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호·박시현·이규천·송미령·성주인. 2001. 『환경과 어메니티 그리고 농업·농촌 정비』. 한국농촌경제연구원.
- 내무부. 1974~1980. 『새마을운동: 시작에서 오늘까지』.
- 내무부. 1997. 『농어촌마을일제조사』.
- 내무부. 1983. 『새마을운동』.

- 농림부. 1958. 『농림행정개관』.
- 농림부. 1965. 『농업연감』.
- 농림부. 한국농촌경제연구원 편찬. 1999. 『한국농정50년사』. 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 1999. 『2000년도 농림사업시행 지침서』.
- 농림축산식품부. 2014a. 『2014년도 6차산업화(농촌융복합산업) 지구 조성사업 추진계획』.
- 농림축산식품부. 2014b. 『6차산업화 지원정책 매뉴얼-농업 농촌에 창조를 담다(Ⅱ)』.
- 농림축산식품부. 한국농촌경제연구원 편찬. 2019. 『3·1운동 및 대한민국 임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년』. 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. 한국농촌경제연구원. 2019. 『한국 농촌정책의 현재와 미래』. 제12차 OECD 농촌발전컨퍼런스 자료.
- 농어업. 농어촌특별대책위원회. 2002. 『농어업·농어촌의 새로운 활로』.
- 농업기반공사. 한국농촌경제연구원. 2001. 『새로운 접근법에 의한 21세기 농업·농촌 발전 방향 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 농촌진흥청. 1979. 『한국농촌지도사업 발달사』. 농촌진흥청.
- 농협중앙회. 1966. 『한국농업통계분석요람』.
- 박 경. 2008. “대안적 지역발전 전략으로서 내생적 발전론.” 『사회과학연구』. 47(1): 87-123.
- 박 섭·이 행. 1997. “근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건.” 『한국정치학회보』 31(3): 47-67.
- 박 승. 1977. 『경제발전론』. 박영사.
- 박시현·박병오. 1997. 『농촌 생활환경정비정책의 효율적 추진방안』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현·박주영. 2003. 『농촌마을종합개발사업의 추진 방향과 사업화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현·송미령·성주인·박주영·장면주. 2003. 『우리나라 농촌관광의 발전 방향 및 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현. 2004. “농촌관광산업화를 위한 소고.” 『농촌관광연구』 11(1): 1-9.

한국농촌관광학회지.

- 박시현·이동필·김용렬·성주인·신은정·최경은. 2006. 『농촌지역경제의 지속적 발전 전략: 지역균형발전을 통한 도농간 소득격차 완화방안(3차 연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현·김용렬·최경은. 2007. 『농업전망 2007: 농촌관광산업화 전략』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현·김용렬·권인혜·류경선. 2012. 『농촌관광의 새로운 방향과 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현·최용욱. 2014. 『귀농·귀촌 요인과 농촌 사회·경제에 미치는 영향』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현·박문호·엄진영·임지은·임경수·임형백·장중철. 2016. 『마을 공동체 활성화를 통한 농가소득 증대방안』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현·오내원·엄진영·임지은·장지연. 2017. 『마을 단위 6차 산업 추진 매뉴얼』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현·정문수·민경찬. 2017. 『한국 농어촌 마을의 변화 실태와 증장기발전 방향(3/5차 연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 박영호·정지선·허윤선. 2009. 『한국의 대아프리카농촌개발협력방향』. 대외경제정책연구원.
- 박진도 엮음. 2005. 『농촌개발정책의 재구성』. 한울아카데미.
- 성주인·송미령·정문수·민경찬. 2016. 『한국 농어촌 마을의 변화 실태와 증장기 발전 방향(2/5차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·박시현·정문수·민경찬. 2018. 『한국 농어촌 마을의 변화 실태와 증장기 발전 방향(4/5차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·박시현·정문수·민경찬. 2019. 『한국 농어촌 마을의 변화 실태와 증장기 발전방향(5/5차 연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·권인혜. 2011. 『포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 심재현. 2017. “농촌 공간과 정책 범위.” 『제5차 새농촌정책 토론회 발표자료』.
- 심재현·송미령·손학기·서홍식·이정해·서형주. 2018. 『미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(1/3차년도)』. 한국농촌경제연구원.

- 엄석진. 2011. “1970년대 농촌 새마을운동의 재조명.” 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』. pp. 457-485.
- 오내원·정기환·최경환·박대식·허장. 2001a. 『한국농촌경제사회의 장기변화와 발전(1985-2001)』. 한국농촌경제연구원.
- 오내원·정기환·최경환·김은순·김태곤. 2001b. 『농가계층별 소득증대 방안 농외소득 증대의 방향과 전략』. 한국농촌경제연구원.
- 황병주·최인이·오유석·하재훈·이현정. 2014. 『박정희 시대의 새마을운동: 근대화, 전통 그리고 주체』. 한올아카데미.
- 오민근. 2013. 『우리나라 마을만들기 추진현황과 문제점』. 지역비평.
- 유 훈. 1980. “농촌주민의 의식과 새마을사업의 평가.” 『행정논총』 18(2): 251-280.
- 윤원근·조영국·송경언·김정연. 2005. 『정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전 방안』. 농림부.
- 이용선·국승용·정은미·조경출. 2007. 『정기시장의 구조와 기능 변화 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이홍렬·윤원근·박시현. 1986. 『지방정부예산편성제도 개선방안: 농어촌지역 종합개발 추진을 위한 지역별 예산편성제도 도입과 관련하여』. 한국농촌경제연구원.
- 임형백. 2013. 『한국 국토 공간구조의 형성과 변화』. 한올아카데미.
- 임형백. 2019. 『국제개발협력에 적용된 한국 농촌개발의 문제점과 개선 방향』. 대한민국 국회 사무처.
- 정광석. 2016. “마을 공동체 관련 공모형 지자체 지원사업의 개선방안.” 『마을공동체 이슈프리즘』. 2016. 1. 15. vol. 2. 행정자치부 한국지역진흥재단.
- 정기환·정중수·고순철·우영국. 2014. 『국제새마을운동 ODA사업 표준모형 구축과 콘텐츠 개발』. 한국국제협력단.
- 정지웅. 1981. 『한국의 농촌 - 그 구조와 개발』. 서울대학교 출판부.
- 조영재·윤정미·박경철·김종화·조은정. 2015. 『농어촌지역개발사업이 추진된 충남 농어촌 마을의 실태- 권역 단위 종합개발사업 대상마을을 중심으로』. 충남연구원.
- 최상호. 2004. 『지방시대 지역사회개발론』. 박영사.

- 최양부. 2019. 농어민신문 기고. “우농 최양부의 자전적 농정사. <8> 산업사회의 새 농정을 설계하다-(19)1986년 3월 5일 ‘농어촌종합대책’을 발표하다.” 2019. 6. 4. 14면.
- 최양부·정기환. 1983. “개발도상국간의 농촌개발협력의 과제와 전략: 개발도상국간의 농촌개발협력 국제회의를 마치고.” 『농촌경제』 6(4). 한국농촌경제연구원.
- 최양부·정철모. 1984. 『농촌지역의 정주체제와 중심지 개발』. 한국농촌경제연구원.
- 최양부. 1985. “한국사회의 산업화와 전통농촌의 해체: 한국농촌에 대한 인식의 틀을 위한 하나의 시론.” 『한국사회학』 19.
- 최양부·이정환. 1987. 『산업사회의 농촌발전전략: 새로운 농촌지역 종합개발방식의 선택』. 한국농촌경제연구원.
- 통계청. 각 연도. 『한국통계연감』.
- 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』.
- 통계청. 각 연도. 『인구주택총조사』.
- 통계청. 각 연도. 『농림어업총조사』.
- 하재훈. 2014. “1970년대 농촌새마을운동과 농촌사회의 집합적 참여.” 『박정희 시대의 새마을운동; 근대화, 전통 그리고 주체』. 오유석 엮음. 한울.
- 한국농촌경제연구원. 1986. 『3개종합개발정책실험지역의 개발계획(1987-1991)』. 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2003. 『한국 농업·농촌 100년사 자료집 제2집』. 한국농촌경제연구원.
- 행정자치부. 2002. 『오지낙후지역의 효율적 개발방안』. 행정자치부.
- 허장·정승은. 2013. 『개도국 농촌개발을 위한 협력모델과 전략수립방안』. 한국농촌경제연구원.
- 홍동식. 1988. 『농촌사회학의 이해』. 법문사.
- 황연수. 2006. “농촌 새마을운동의 재조명.” 『농업사연구』 5(2): 17-53.
- 황인정. 1980. 『한국의 종합 농촌개발: 새마을운동의 평가와 전망』. 한국농촌경제연구원.
- Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet. 2016. *Development Economics; Theory*

- and Practice*. Routledge. London and New York.
- Frank Ellis and Stephen Biggs. 2001. "Evolving themes in rural development in 1950s-2000s." *development policy review*. 19(4): 437-448
- Green, Garry P. 2013. *Handbook of Rural Development Edward Elgar*.
- Heo Jang·Kim yunjung. 2016. "Comprehensive Rural Development Strategies of Korea and their Implications to Developing Countries." *Journal of Rural Development*. 39-S-01.
- Holdcroft, L.E. 1984. "The Rise and Fall of Community Development, 1950-65: A Critical Assessment." In C. K. Eicher and J. M. Staats (eds.). *Agricultural development in the Third World*. pp. 46-58. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Inayatullah (ed.). 1979. *Approaches to rural Development*. Kuala Lumpur, Asian & pacific Development Administration Center.
- Katar, Singh. 2009. *Rural Development; principles, polices and management India*. Sage Texts.
- Kwon, Huck-ju. 2010. "Implications of Korea's Saemaul Undong for International Development Policy: A Structural Perspective." *Korean Journal of Policy Studies*. 25(3): 87-100.
- Malcolm J. Moseley. 2003. *Rural Development; Principles and Practice*. Sage Publications. London; 최수명(번역). 2016. 『농촌개발: 원칙과 실행』. 전남대학교출판부.
- Newby, Howard. 1980. "Rural sociology: a trend report." *current sociology*. 28: 3-109.
- OECD. 2016. *A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries*. Paris: OECD.
- Park Si Hyun·Heo Jang·Lee Dae Seob. 2012. *Sustainable Agriculture and Rural Development in Mekong Sub-Region Countries: The Case of laos and Cambodia*. Korea Rural Economic Institute.
- Park, Jin-Hwan. 1998. *The Saemaul Movement: Korea's Approach to Rural Modernization in 1970s*. Korea Rural Economic Institute.

Ploeg, J. D. van der & A. Long (eds.). 1994. *Born from Within: Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Assen: Van Gorcum. ch. 11, pp. 195-204.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York. Anchor Book.  
UN. 2014. *The Millennium Development Goals Report*. New York.

<인터넷자료>

구글. <[www.google.com/search?source=univ&tbm](http://www.google.com/search?source=univ&tbm)>. 검색일: 2020. 6. 21.

위키피디아. <<http://ko.wikipedia.org>>. “전략(Strategy)”. 검색일: 2020. 6. 21.

지방재정365. <<http://lofin.mois.go.kr>>. 검색일: 2020. 4. 17.

행정안전부. <<http://www.mois.go.kr>>. 검색일: 2020. 4. 17.



- 일본 교토대학교 경제학박사(1993)

**주요 경력**

- 행정쇄신위원회 농림수산분과전문위원, 국무총리실 규제개혁위원회 농림해양환경분과소위원회위원, 농어업·농어촌특별위원회 농어촌개발분야전문위원, 산업자원부 발전소주변지역지원 중앙심의위원, 행자부 소도읍육성정책심의위원, 환경부 국가지정생태마을심사위원, 농림축산식품부 국민공감농정위원회 행복농촌분과위원 등의 정책 지원 활동 수행
- 농업·농촌분야 국제협력사업 추진을 위한 개도국 현지조사 등 사업타당성조사, 새마을운동을 비롯한 우리나라 농정 및 농촌개발 경험의 개도국 전수에 기여
- 한국농촌경제연구원 농촌발전연구센터장, 농업농촌정책연구본부장, 대외협력실장을 역임하였으며, 한국농어촌관광학회장을 역임
- 정책 개발 공로로 2020년 국민훈장 목련장 수상

**저서**

- 『농촌마을종합개발사업의 추진방향과 사업화 방안』(2003)
- 『우리나라 농촌관광 발전 방향 및 방안』(2003)
- 1985년 10월 한국농촌경제연구원에 입사한 이래 『농촌마을종합개발사업의 추진방향과 사업화 방안』(2003), 『우리나라 농촌관광 발전 방향 및 방안』(2003), 『지역균형발전을 통한 도농간 소득격차 완화방안』(2006), 『귀농·귀촌 요인과 농촌 사회·경제에 미치는 영향』(2014), 『마을공동체 활성화를 통한 농가소득 증대방안』(2016), 『3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념: 농업·농촌 100년』(2019) 등 다수의 연구보고서 집필