



# OECD의 농촌 삶의 질 정책 거버넌스 구축 전략

민 경 찬\*

“농촌 삶의 질 정책은 점차 세분화된 대상과 광범위한 정책 영역으로 확장되고 있으며, 정책의 실효성을 높이기 위해서는 수평적, 수직적 거버넌스 조정과 주민과 민간의 참여를 강화할 필요”

## 1 들어가며

- 삶의 질(Well-being) 정책은 세계 각국에서 최근 몇 년 동안 공공 및 민간 부문에 걸쳐 중요한 의제가 되고 있음. 정부 정책이 개인과 공동체, 미래 세대의 삶의 질에 미치는 영향을 이해하는 것이 정부 정책을 설계하는 데 점차 더 중요한 요소가 되고 있기 때문임.
  - 농촌 삶의 질 정책은 코로나19의 충격, 디지털화, 기후변화 및 인구 변화라는 메가트렌드의 영향에 따라 농촌지역 간 격차가 심화되는 현시점에서 시의적절한 정책의 한 축으로 자리를 잡고 있음.
- 삶의 질 정책의 정책 목표인 경제, 사회, 환경적 목표를 효과적으로 달성하려면 다양한 수준의 정부, 사람, 기업 등을 효과적으로 참여시키는 메커니즘이 필수적임. 농촌개발은 광범위한 정책 영역으로 점차 확장되고 있으며, 다양한 이해관계자가 관여하고 있음.
  - 미래 농촌 삶의 질 정책의 시너지 효과를 높이려면 다단계 차원의 거버넌스 조정이 필요함. 의사결정 과정에서 지역 주민과 민간의 적극적인 참여는 삶의 질 정책의 지속 가능성과 지역성을 높이는 데 핵심적 요소로 작용할 수 있음.
- 우리나라는 농촌지역의 생활 여건 개선을 위해 2004년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」을 제정한 이래, 국무총리 소속 ‘삶의질향상위원회’를 중심으로 관련 기본계획을 수립하고 범부처 사업을 조정하는 등의 업무를 추진하고 있음.
  - 2022년 새 정부 출범 이후 정부위원회의 통합과 인구감소에 대응한 농촌정책의 전환이 예정됨에 따라 향후 농촌 삶의 질 정책의 추진체계에도 큰 변화가 예상됨.
  - 본 고에서는 농촌 삶의 질 정책과 관련하여 OECD 국가들의 수평적, 수직적 거버넌스 구축 전략을 살펴보고, 우리나라 농촌 삶의 질 정책의 추진에 있어 고려해야 할 시사점을 살펴보고자 함.

\* 한국농촌경제연구원 삶의질정책연구센터 연구원(minkc@krei.re.kr)  
본 고는 OECD에서 2020년 발간한 ‘Rural Well-being: Geography of Opportunities’ 보고서 제4장 Implementing the Rural Well-being Policy Framework: Guidelines and the institutional picture of OECD countries를 번역·요약하여 작성함



## OECD의 농촌 삶의 질 정책 거버넌스 구축 전략

### 2 농촌 삶의 질 정책 거버넌스의 핵심 전략

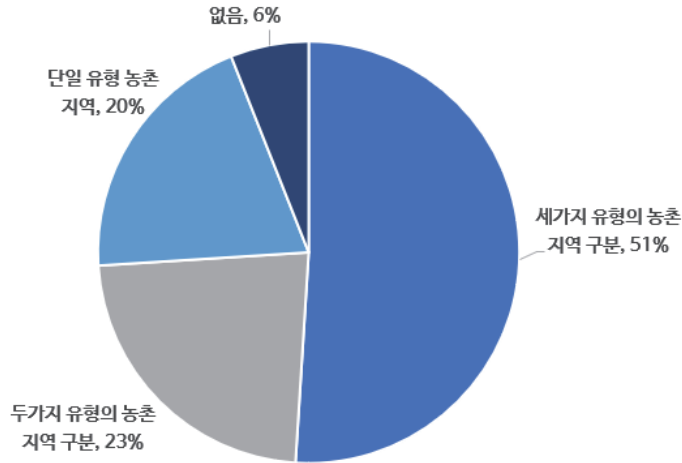
#### 2.1. 수평적 조정(Horizontal co-ordination)

- 농촌지역에 삶의 질 정책을 효과적으로 전달하기 위해서는 농촌개발을 담당하던 전통적인 부처(예: 농업)와 혁신, 서비스, 도로 등을 담당하는 다른 부처 간의 수평적 조정이 필요함.
  - 정부 수준에 걸친 수평적 조정에 앞서 정책 입안자들이 모든 정책에 걸쳐 농촌 문제를 주류로 하여 농촌의 요구를 고려하도록 하는 농촌 인지적인 관점을 공유해야 함.
  - OECD에서는 서로 다른 정책 전략 간의 정책을 보완하고 정부 부처 간의 성공적인 수평적 조정을 위해 고려할 사항을 다음과 같이 세 가지로 제시하고 있음.
- 첫째, 농촌지역의 다양한 특성을 고려한 적절한 투입 규모(scale of intervention)의 식별
  - 농촌지역은 도시와의 접근성 및 사회·경제적인 특성에 따라 이질성이 존재하며 이를 고려한 정책 및 거버넌스의 단위를 조정하는 것이 중요함.
  - 농촌 삶의 질 정책은 해당 지역의 현재 및 미래 수요를 기반으로 경제 특성, 환경 서비스 및 편의 시설의 규모를 고려한 목표를 설정하고, 이를 효과적으로 실현하기 위한 적절한 규모의 투입이 이루어져야 함.
  - 2019년 중 OECD 국가의 약 51%가 최소 세 가지 유형의 농촌지역(근교 농촌지역, 혼재 농촌지역, 원격 농촌지역 등)을 고려하고 있음. 대다수 국가에서 인구 밀도와 접근성을 기준으로 농촌을 구분하고 있으며, 최근에는 경제활동이나 서비스 접근성까지 고려하여 농촌을 유형화하고 있음.
  - 농촌지역 유형별로 필요한 정책 영역과 서비스 수준 등이 달라서 정책 우선순위를 정하거나 사업의 규모와 목적을 조정하는 것이 부처 간 협업의 중요한 과제로 제시되어야 함.



## OECD의 농촌 삶의 질 정책 거버넌스 구축 전략

그림 1. 정책 결정을 위해 고려되는 농촌 지역의 범주 수



자료: OECD(2020), p.147.

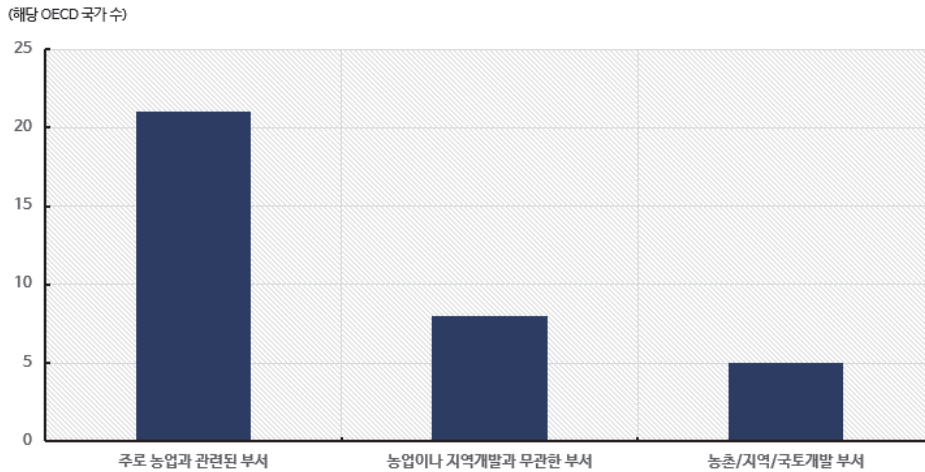
### ■ 둘째, 국가농촌계획의 수립 및 부처 간 정책 조율을 위한 범부처 위원회 또는 기구 설치

- 국가적인 농촌 삶의 질 정책에 대한 일관성을 유지하고 시너지 효과를 높이기 위해서는 농촌 문제에 대해 정책을 조율하는 명확한 리더십이 필요함.
- 농촌개발의 교차적인 특성을 고려하여 대부분 OECD 국가(89%)는 국가농촌정책(계획)을 수립하고 있으며 이를 법률이나 전략정책 문서에 의해 정의하고 있음. 해당 정책의 갱신 주기는 매년 혹은 4년 이상으로 다양하며 관할 기관도 다양함.
- 또한 부문별로 편향되거나 고립된 정책추진의 문제점을 극복하기 위해 많은 OECD 국가들은 농촌 개발 정책을 정의하는 부처 간 위원회 또는 기구를 설립하고 있음.
- OECD 34개국 중 85%인 29개국은 자문위원회, 플랫폼, 네트워크 또는 대통령 직속위원회 형태로 부처 간 위원회를 설치하고 있으며, 29개국 중 20개국에는 농촌 문제와 관련된 주제를 다루는 부처 간 기구가 하나 이상 있음. 예로 우리나라는 지역개발 정책을 수립·조정하고 여러 부처 대표를 모으기 위해 2003년부터 국가균형발전위원회를 설치·운영하고 있음.
- 농촌개발 부처 간 위원회는 관련 부처, 공공기관, 지역 대표를 포함하여 광범위한 행위자를 모을 수 있다는 이점이 있으며, 유연하고 적응력 있는 조직을 가질 수 있다는 장점이 있음.



# OECD의 농촌 삶의 질 정책 거버넌스 구축 전략

그림 2. OECD 국가의 농촌 정책 개발을 담당하는 부처/단체 이름



자료: OECD(2020), p.149.

## 셋째, 지역 또는 자치단체 간 협력 체제 강화

- 수평적 조정은 지역 간 또는 지자체 간 협력 협정이 가장 중요함. 지역 간 협약은 지역의 공공서비스 제공 및 개발전략의 효율성을 개선하기 위한 수단으로 점차 보편화되고 있음.
- 지역 간 공식적인 협업 메커니즘을 통해 지방자치단체는 인프라 투자에 있어 경제성에 맞는 사업 규모를 확보할 수 있으며 지역 간 시너지 효과를 기대할 수 있음. 많은 OECD 국가들이 지자체 차원에서 제도화된 지방조정기구 또는 자발적인 지방 간 협력 메커니즘을 설립하고 있음.
- 나아가 일부 나라에서는 지역개발과 농촌 삶의 질을 개선하려는 지방정부를 지원하기 위한 지역개발기관을 별도로 설치하기도 함. 예로 핀란드의 노스카렐리아 지역은 Business Joensuu Ltd.와 같은 지방자치단체 간 개발기관이 해당 지역에 대한 농촌정책 및 추진 전략을 세우는 데 도움을 주고 있음.

## 2.2. 수직적 조정(Vertical co-ordination)

- 수직적 조정은 제도적, 재정적, 정보적 측면을 포함한 중앙정부와 지방정부 간의 연결을 의미함.
  - 수직적 조정의 첫 번째 단계는 상위 계획에 해당하는 국가발전계획을 수립하거나 여타 지역개발을 위한 법정 기본계획을 수립하는 것임.
  - 다음으로 중앙정부와 지방정부 간의 협약, 국가 단위 지역개발 전담 기관 간의 협약, 지역 대표 간의 협약, 공동기금 협정이나 지역 포럼을 통한 계약을 통해 이루어짐.



## OECD의 농촌 삶의 질 정책 거버넌스 구축 전략

- 지방정부 대표들이 만나는 국가 차원의 정책 플랫폼 또는 지역 간 정책 포럼은 수직적 조정 기능을 강화하고 중앙정부에 공동의 프로젝트를 제안하는 데 유용함.
  - 2008년 호주 연방정부가 설치한 인프라 오스트레일리아(Infrastructure Australia, IA)는 호주의 주 및 주변 지역에 대한 국가적 투자 계획을 조정함. IA는 교통, 통신, 에너지 및 물 부문의 우선 투자 순위에 대해 중앙정부에 조언하고 주 정부가 국가 우선순위에 맞는 인프라 사업을 우선 시행하도록 지원함.
  - 1979년에 만들어진 포르투갈의 CCDR(Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional)은 전략적이고 통합적인 국가적 지역개발 정책을 지원하고, 균형발전 정책의 추진 및 모니터링, 중앙정부의 공공투자지출 프로그램에 대한 의견 제안 등의 역할을 함.
- 협약(Contracts)은 다수의 OECD 국가에서 농촌 지역개발 정책의 수단으로 적극 활용하고 있음.
  - 협약은 잠재적으로 국가 차원의 정책 방향과 지역에서의 우선순위가 공통의 개발 목표에 일관성을 갖도록 보장할 수 있음. OECD 조사 대상 국가 30곳 중 23개국이 수직적 조정을 위한 도구로 협약을 사용하고 있음.
  - 특히 협약은 농촌지역 개발에 특히 효과적인데, 공식적인 행정 구조 및 제도 변경이 불필요하며, 단기적인 사업추진에도 용이하기 때문임. 협약은 신규 사업을 실행하는 데 있어 소규모 지방자치단체가 국가적 프로세스에 더 많이 관여할 수 있도록 도움을 줌.
  - 예로 프랑스의 주-지역 계획협약(Contrat de plan État-region - CPER)은 1982년부터 시행되어 왔으며, 계획, 거버넌스 및 조정 측면에서 지역 정책의 중요한 도구로 활용되고 있음. 산업, 환경 및 농촌 문제 등을 포함한 광범위한 정책 분야에 적용되고 있으며, 공간적인 접근과 대부분 융합이 프랑스 농촌협약의 특징임.
  - 칠레의 프로그래밍 계약(Convenios de Programación, CP)은 하나 이상의 지방정부와 하나 이상의 중앙정부 부처 간에 구속력을 갖는 공식적인 계약임. 이는 특정 기간에 달성해야 할 프로젝트에 대해 각 주체가 수행해야 할 조치 및 절차에 대해 다루고 있으며, 이미 승인된 예산을 계약하여 할당하는 방식으로 이루어짐.
  - 협정은 지역 및 국가의 우선순위와 책임을 조정하기에 유용한 법제도 체계로 활용되고 있으며 지금까지는 주로 대규모 인프라 프로젝트의 공유 및 자금 조달에 주로 사용되고 있음.
- 한편, 코로나19 이후 농촌정책 시행에 있어 재정 통합 등 여러 수준의 정부 간 조정이 필요함.





## OECD의 농촌 삶의 질 정책 거버넌스 구축 전략

- 코로나19 기간 정부는 직접 보조금으로 사람과 기업을 지원하기 위한 공공지출을 늘려왔음. 결과적으로 지역개발 등 공공투자 관리를 강화해야 한다는 재정적 문제를 겪고 있으며, 이에 농촌지역에 서비스를 효율적으로 제공하여 비용을 절감하고 생산성을 높여야 한다는 목소리가 높아지고 있음.
- 국가들은 전통적으로 농촌정책을 실행하는 주요 메커니즘으로 직접 보조금에 의존했지만, 점점 더 많은 국가에서 전용 보조금 프로그램이나 특정 문제에 대한 대출을 통해 농촌정책을 제공하고 있음.
- 2018-19년 OECD에서 조사한 모든 OECD 국가는 농촌개발 정책을 구현하기 위해 보조금 프로그램을 사용하고 있음. 일부 국가는 지역 사회와의 계약 및 합의를 통해 그러한 보조금 프로그램을 보완하고 있음.

### 2.3. 도농 파트너십(Rural-urban partnerships)

- 농촌-도시 간 파트너십은 가치사슬, 노동 시장 또는 자원을 공유하는 다양한 영역 간 연계를 통해 이루어짐.
  - 도시와 농촌지역은 거버넌스, 인프라, 경제활동 및 기타 시스템을 통해 고도로 상호 연결되어 있음. 도농 파트너십의 기초는 경제적 연결이지만, 인구적 연결, 공공서비스 제공, 편의 시설 교류, 환경 및 기타 거버넌스 상호 작용도 도농 간에 활발하게 이루어지고 있음.
  - 도농 파트너십을 통해 지역은 각 지역은 브랜딩, 서비스 제공, 환경 보호 및 기타 문제에 대해 협력할 수 있음. 농촌-도시 간 상호작용에 있어 물리적인 근접성이 무엇보다 중요하지만 서로 다른 유형의 도시-농촌 상호 작용은 연속적 영향보다는 유비쿼터스적인 특성을 보임.
- OECD에서는 세 가지 차원에 따라 차별적인 도농 파트너십 전략을 제시하고 있음.
  - 첫째, 광역 대도시권과의 연계에서는 대규모 도시지역의 부정적인 외부효과를 고려하여 대중교통 시스템 및 주택 및 환경 정책의 조정이 중요함. 따라서 도시 경계의 기능적 확장과 교통망 개선이 도농 교류를 촉진하는 데 주요한 요인이 됨.
  - 둘째, 중소도시와의 연계에서는 도시 중심부에 대한 접근성 확보와 전문 육성 산업에 대한 노동력 공급, 문화적인 역동성이 중요함. 도농 교류를 촉진하기 위해서는 큰 규모의 사업과 투자를 유치하는 것과 행정 역량 및 정치적 관련성을 강화하는 것이 필요함.
  - 마지막으로 원격 소규모 농촌지역에서의 도농 파트너십은 농촌 공동체가 지역 자원을 확보하고 행정 능력을 향상시키는데 도움을 줄 수 있음. 지역 자원의 활용에 있어 필요한 전문 역량은 도시로부터 얻을 수 있으며, 공동의 이익을 농촌지역에 재분배함으로써 협력관계를 유지할 수 있음.



## OECD의 농촌 삶의 질 정책 거버넌스 구축 전략

- OECD에서는 농촌-도시 파트너십을 촉진하거나 방해할 수 있는 요인을 다음과 같이 제시하고 있음. 지역 간 불균형을 극복하기 위해서는 결과물에 초점을 맞추는 것이 아니라 지역 주민의 실제 요구를 고려한 통합적인 지역 전략이 필요함.
  - 도농 파트너십 촉진 요인
    - ① 농촌과 도시지역의 상호의존성에 대한 이해
    - ② 중요한 문제를 해결하기 위해 함께 행동해야 할 필요성에 대한 상호 이해
    - ③ 명확하게 정의된 목표
    - ④ 대표 구성원 및 민주적 참여
    - ⑤ 공동의 목표를 향해 협력하는 강력한 리더십
  - 도농 파트너십 방해 요인
    - ① 규제 및 정치적 장벽
    - ② 신뢰/사회적 자본의 부족
    - ③ 협력에 대한 낮은 인센티브 및 동의 부족

### 3 농촌 삶의 질 정책의 다양한 주체 참여

- 정책 결정 내에서 시민, 기업 및 제3부문(교육 기관 및 비영리 조직)의 적극적인 참여는 농촌 정책의 지속 가능성과 지역성을 보장하는 핵심 요소임.
  - 정책 설계 및 실행에 있어 다양한 주체가 참여함으로써 더 투명하고 포용적이며 책임 있는 정책 결정 프로세스가 가능하며 이는 다시 정부 정책에 대한 신뢰를 강화하는 효과가 있음.
  - 신기술의 개발, 재정 통합 노력 및 사회정치적 변화로 인해 향후 정부가 단순히 정책 공급자가 아닌 파트너가 되도록 압력을 받고 있음. 따라서 다중 이해관계자의 참여는 점점 더 중요해지고 있음.
- 정책 결정에 대한 주민 참여는 정책 설계 및 전달에 상당한 이점을 제공함. 특히 농촌 주민들의 지식과 피드백을 통합하여 법제도 및 서비스의 품질을 향상시킬 수 있음.
  - 농촌 주민들은 지역 상황에 대해 더 잘 알고 있을 뿐만 아니라 정책을 상황에 맞게 조정할 수 있는 능력을 갖추고 있음. 주민 참여는 정책 준수 수준을 높이고 정부 정책의 합법성과 신뢰성을 높이는 중요한 동인이 됨.



## OECD의 농촌 삶의 질 정책 거버넌스 구축 전략

- 정책에 대한 민간 참여 양식은 참여의 가장 약한 형태인 기본 의사소통에서, 이해관계자 간의 균형 잡힌 힘을 가진 완전한 공동 생산 및 공동 전달에 이르기까지 다양함.
  - 장기 정책의 전략적 결정이 내려질 때 주민들은 정책 프로세스의 모든 단계에 참여해야 하며 단순히 실행 주체로 간주되어서는 안됨.
  - 주민을 정책 설계 및 구현 과정에서 참여시키는 방식으로는 다음과 같은 방식이 있을 수 있음. 프로젝트의 직접 제안 및 투자 우선순위를 정할 수 있는 투표 참여 및 예산 책정, 공공서비스 전달에 있어 공동 생산자로 참여, 시민들이 정책 우선순위와 전략을 제안하고 정의할 수 있는 포럼 또는 정책 정상회담 설치 등임.
  - 특히 농촌지역은 도시지역에 비해 더 강한 사회적 유대를 갖고 있으므로 정책의 구현에 있어 주민과 긴밀하게 소통할 수 있음. 주민 참여에 있어 대면 방식의 상호작용이 가능하며 더 세부적인 정책 문제에까지 초점을 맞출 수 있음.
- 농촌지역에서 민간기업과의 협력을 강화하는 것은 정책 실행에 있어 매우 중요한 요소가 되고 있음.
  - 특히 재정 자립도가 낮은 지방정부에서는 민간 자본의 유입과 파트너십이 필수적임. 정부는 민간 부문의 참여를 통해 사업의 리스크관리뿐만 아니라, 민간 부문의 노하우와 혁신적인 아이디어까지 얻을 수 있음.
  - 다만 민간 부문의 참여는 명확한 기준을 바탕으로 이루어져야 하며, 무엇보다 민간 부문의 참여가 해당 사업을 실현하는 데 가장 적합한지 장단점을 면밀하게 분석해야 함.
- 또한 지방 대학과의 협력은 지역의 거버넌스 역량을 키우고 지역개발을 촉진하는 데 매우 유용한 수단임. 농촌지역의 고등교육 기관은 장소성 및 지역성, 지역의 요구에 대한 전문 기술을 포함하여 유무형 서비스를 제공하는 문화 및 연구 허브로서 기능할 수 있음.

### 4 요약 및 시사점

- 농촌 삶의 질 정책은 적용 범위와 목표, 참여 주체 등이 점차 다양해지고 있으며 이에 따라 부처 및 지역 간 연계 및 협력, 조정이 필수적임. 삶의 질 정책의 효과성을 높이기 위해서는 다 부문에 걸친 수평적, 수직적 조정과 도농 파트너십 등이 이루어져야 함. 이를 위해 OECD에서는 다양한 국가의 구체적인 전략을 분석, 제시하고 있음.





## OECD의 농촌 삶의 질 정책 거버넌스 구축 전략

- 수평적 조정은 주로 범부처 위원회를 통해 조정, 시행되고 있으며, 다양한 부처 간 협력을 위해서는 농촌지역의 특성과 지역 간 이질성을 파악하는 게 선행되어야 함. 또한 재정 투자의 효율성을 높이기 위해 제도화된 지방조정기구 및 협력 프로세스의 마련이 필요함.
- 수직적 조정은 국가-지역 간 통합적인 계획수립 하에 중앙정부와 지방정부 간의 협약 방식으로 이루어지고 있음. 프랑스, 칠레 등 다양한 나라에서 이미 협약 방식이 이루어지고 있으며 우리나라도 2021년부터 지자체의 계획 이행에 따른 정부 예산을 지원하는 농촌협약 제도가 추진 중에 있음.
- 농촌 삶의 질 정책은 정책 설계 및 실행 과정에서 주민들의 참여가 무엇보다 중요함. 이는 삶의 질 정책의 지속 가능성과 지역성을 보장하는 데 핵심 요소이기 때문임. 또한 부족한 재정 확보와 혁신적인 아이디어 및 인적자원 유치를 위해 민간 및 지방 대학과의 협력을 강화하는 것도 삶의 질 정책을 내실화하는 데 중요하다고 볼 수 있음.
- 우리나라는 수년간 농촌 삶의 질 정책을 지속적으로 추진해 왔으며 농어촌 서비스 기준, 농어촌영향평가, 사전협의제도 등 관련 제도 개선을 위해 노력해 옴.
  - 다만 농식품부 중심으로 사업이 추진되어 정부 부처 간 협업과 조정이 미흡했으며, 실제 지자체 차원의 정책 전달체계의 구축에는 어려움을 겪고 있음.
  - 우리나라 농촌 삶의 질 정책이 농촌 지역에 제대로 뿌리내리기 위해서는 앞서 살펴본 수평적, 수직적 거버넌스 구축에 필요한 위원회 리더십 확보와 기능적, 구조적인 재편이 필요함. 또한 삶의 질 정책 수립 및 실행에 있어 다양한 주체의 참여를 독려하기 위한 정책 수단을 개발해야 함.
  - 앞으로 삶의질향상위원회가 대통령소속위원회인 '농어업·농어촌특별위원회'로 통합되면서 부처 간 수평적 조정·협업 기능이 강화될 것으로 예상됨. 이러한 변화에 발맞춰 삶의 질 정책의 실효성을 높이기 위한 관련 제도의 고도화, 거버넌스 확대에 정책적인 관심과 노력이 필요함.

### 참고문헌

- OECD. 2020. Rural Well-being: Geography of Opportunities. OECD Rural Studies. OECD Publishing. Paris.
- DEFRA. 2021. Defining and Measuring Rural Wellbeing – Guidance for Defra policymakers and evaluators. Centre for THRIVEING PLACES