

농촌지역활성화 추진전략의 기본문제

- 선진제국의 경험과 교훈을 중심으로

정영일 교수
(서울대 경제학부, (사)농정연구센터 이사장)

I. 우리나라 농촌지역개발정책의 전개와 문제점

1. 농촌지역개발정책의 개관

전후 UN과 미국국제협력처(ICA)가 개도국의 농촌개발을 위해 마련한 「지역사회개발사업」(Community Development Program, CD)이 우리나라에 처음 도입된 것은 1958년의 일이다. CD사업이란 지역주민들이 지역사회의 개발수요를 찾아내고 해결하기 위해 공동으로 지역사회개발계획을 수립하고 지역부존자원을 활용하여 계획을 수행하고 지역자원이 부족할 때 정부나 외부가 지원하는 사회운동으로 정의되었다.

운동추진기구로 부흥부 산하에 지역사회개발중앙위원회를 두고 시범부락이 선정된 도와 군에는 지방위원회가 설치되었으며 시범부락에는 부락계가 조직되었다. 이 사업은 마을 단위의 개발사업으로서 마을 보유 자원의 개발조성과 소득개발, 생활환경개선 등을 주민 스스로가 결정하여 자주적으로 추진하고, 정부는 군단위로 주재지도원을 파견해서 지원을 담당하도록 하고, 마을개발지도원은 농사지도·사회복지·보건위생·부녀지도 등 분야별로 전문지도원과

2~3개의 시범부락을 담당하는 지역상담원으로 구성되었다.

대상사업은 개간, 도로·교량, 수리·제방, 공동이용시설, 퇴비증산, 생활개선 등 외부지원 없이 시행되는 자조사업과, 산업경제, 보건위생, 사회문화, 토목건설 등 외부지원을 받아 추진되는 보조사업으로 구분 집행되었다.

1960년대에 들어 농촌진흥청의 발족과 함께 지역사회개발사업은 농촌지도사업과 통합되어 「시범농촌건설사업」으로 개편 확대되면서 사업내용이 종합화되고 지도사의 역할이 강화된다. 1962년부터 자연부락단위 개발을 지양하고 여건이 유사한 5~10개 부락을 개발단위로 한 733개 농촌진흥시범지역을 선정하고, 사업방식도 농사기술개발, 산업경제개발, 교량건설, 도로·농로 개발, 저수지 축조, 생활개선, 사회·문화·보건위생 개선 등을 포함한 종합개발방식으로 전환하였다.

1966년에는 기존의 733개 시범지역을 722개 농촌진흥자조조직으로 개편하고 전국의 마을을 대상으로 한 「부락자조개발6개년계획」을 수립하며, 69년에는 2~3개 이동 단위로 317개 주재지도지역을 선정하여 지도사가 부락에 주재하는 주재지역개발지도사업으로 개편된다. 부락자조개발 6개년계획은 마을주



대상마을을 차별화하는 방식을 채택하였다. 73년에는 대상마을을 전국적으로 확대하며 발전수준에 따라 기초·자조·자립 마을로 분류하고 사업을 기본·지원·소득사업으로 구분 추진하는 등 근면·자조·협동 정신에 입각한 협동정신과 소득증대사업을 중심으로 한 「잘살기운동」으로 이행하게 된다.

74년부터는 도시새마을운동으로 확산되면서 농촌과 도시를 포괄하는 범국민적 운동으로 확대되었으며 그 이후

사업범위도 새마을금고 설치(76년), 취락구조개선사업(77년), 농촌주택개량사업(78년), 소도읍기능화사업(79년) 등으로 확대되는 변화를 보였으나, 「새마을운동」은 사업의 기획·집행이 철저한 관 주도로 이루어지고 정치권력의 요구에 따라 좌우됨으로써 자생적인 농촌지역개발사업의 성격을 찾아보기는 어려웠다.

1980년대에 수립된 2차국토종합개발계획(1982~91)은 중앙정부 주도의 하향식 개발의 단점을 보완하고 지역의 주체성을 강조하는 개발전략을 채택하면서 「지역생활권개발」 개념을 도입함으로써 전국을 6개 농촌도시생활권을 포함한 28개 지역생활권으로 구분한데 이어, 2차국토계획 수정계획(1987~91)에서는 군단위 행정구역을 「정주생활권」으로 설정하고 그 중심지를 도·농통합의 거점으로 삼는 농촌지역 종합개발방식이 채택되게 된다. 이 방식의 정착을 위한 시범사업으로 공주·청송·강진 등 3개 군을 대상으로 한 계획수립이 추진되고 군단위의 정주생활권을 대상으로 한 지역종합개발계획의 추진을 위해 부처간 협의조정기구로서 「농어촌지역종합개발중앙지원단」이 설치 운영되었다.

농촌정주생활권 개념에 입각한 농촌지역종합개발

민의 개발수요를 바탕으로 한 상향식 개발을 표방했지만 70년대 초부터 본격화된 새마을운동에 흡수됨으로써 계획으로만 끝나고 말았다.

1970년대 초의 경제침체와 수출부진이라는 경제적 상황과 유신정권의 집권기반강화 필요성을 배경으로 등장한 「새마을운동」은 근면·자조·협동 등 정신혁명과 도·농간 소득 불균형 완화를 위한 소득증대, 농촌주민 주도의 지역개발을 표방하고 전국적으로 조직화된 복합적 성격의 사업이라고 할 수 있다.

운동추진기구로 중앙에 대통령 직속의 특별보좌관을 두고 중앙정부, 도·시, 읍·면 단위에 새마을운동을 담당하는 특별 행정조직이 설치되었으며 민간 외곽조직으로 새마을운동본부와 새마을지도자교육원이 설립되고 지역별로 새마을운동 추진을 위한 민간기구가 발족되었다.

사업내용을 보면 1970~71년 간에는 전국 33,000여 마을에 균등지원된 시멘트를 활용해서 마을개발위원회 주도로 마을기초환경개선을 위한 「새마을가꾸기사업」이 이루어졌으며, 뒤이어 72년부터는 유능한 농촌지도자 발굴·육성사업이 추진되었고 마을간 경쟁을 촉진하기 위해 사업목적에 따라 지원사업과

계획은 3개 시범지구사업을 거쳐 87년에는 전국적으로 확대 실시될 예정이었지만, 이를 뒷받침할 지방자치제의 실시와 예산제도의 개선이 이루어지지 못하는 등 여건미비로 인해 중단되고 말았다. 그러나 80년대의 농촌지역종합개발계획은 도·농통합적 연계 개발, 농정에서의 농촌지역정책의 도입, 군단위개발 계획과 상향식 개발의 지향, 연차적 계획적 개발의 지향 등 여러 측면에서 바람직한 내용들을 담고 있었던 점에 주목할 필요가 있다.

1990년에 제정된 농어촌발전특별조치법에서는 투자가 뒤따르지 못하는 군단위 개발계획 대신 계획의 공간범위를 면단위로 축소한 「면단위정주권개발계획」이 채택되었으며 94년의 농어촌정비법에서는 농촌지역생활환경정비사업 추진의 제도적 근거가 마련되었다. 면단위정주생활권개발은 면단위 개발계획의 수립과 사업집행을 규정하고 있지만 실제로는 면소재지 등 중심마을 대상으로 마을단위로 실시되는 데에 머물고 말았다.

90년대 농촌지역개발정책의 특징으로는 농촌개발의 공간범위가 군단위에서 면단위로 실제로는 마을단위로 축소되었으며 마을단위 개발의 성격상 주택단지 조성, 공동이용시설 설치, 농촌도로 개설, 상하수도 개발, 환경처리시설 등 개발사업의 내용이 매우 유사해 질 수밖에 없는 한계를 보였지만, 계획수립시에 반드시 주민의견을 수렴하도록 하는 등 상향식 개발의 요소를 가지고 있었다.

이밖에 80년대에 들어 농산물가격지정정책의 후퇴에 따른 새로운 농외소득원 발굴의 필요성에 따라 84년 이후 농공단지조성정책이 적극 추진됨으로써 2000년 현재 전국에 295개소가 조성 운영되고 있으나 농촌의 고령화로 취업인구가 제약될 수밖에 없어 농가의 농외취업인구는 1995년의 평균 0.37인에서

2000년의 0.22인으로 오히려 크게 감소하는 상황에 놓여있다.

또한 80년대 중반이래의 관광농원, 민박마을, 농촌휴양단지 조성 등 농촌관광사업은 과잉투자에 따른 부실화, 유흥위주 도시형 관광의 연장 등 부분적인 부작용을 수반하고 있으나 최근의 주5일 근무제 등 농촌관광수요의 증가 등 여건변화와 함께 새로운 지역활성화방안으로서 크게 주목받고 있다.

2. 농촌지역개발정책의 문제점

1950년대 이래 현재까지 농촌개발사업의 프로그램은 무수한 변화를 거듭해 왔지만, 지니고 있는 문제점은 본질적으로 공통된 성격을 지니고 있다.

먼저 계획수립에 있어 주민참여가 미흡하고 중앙정부 주도의 하향적 방식을 따르고 있는 점이다. 구체적으로 중앙정부가 사업을 계획하고 정책추진도 중앙정부의 지시와 지침에 따라 이루어지는 것이 보통이다.

1990년대 이후 면단위 정주권개발사업 등의 경우 지역주민의 의견수렴과 전문가의 지원을 받도록 되었지만 대부분의 경우 주민참여는 형식적인 절차에 머물 뿐이다.

둘째로 여러 사업간의 연계성이 결여되고 있어 계획수립, 예산지원 등이 개별사업별로 이루어짐으로써 자금의 효율성이 떨어진다. 가령 동일한 균형정구역 내에서 행해지는 사업들조차 중앙정부의 주관부서를 달리하는 정주권개발, 오지개발, 도서지역개발사업 등은 대상 군지역 내에서조차 지역간·사업간 연계가 결여됨으로써 시너지효과를 거두지 못하고 있는 것이다.

셋째로 재원확보 및 투자체계의 미비로 인한 사업의 중단이나 정책목표달성의 실패로 끝나는 사례가 매우 빈번하다는 점을 들 수 있다. 구체적으로 80년



대의 군단위 농촌지역종합개발계획의 중단은 그 대표적 사례에 속한다고 하겠다.

넷째로 현행 농촌지역개발계획은 대부분 정책대상 공간범위가 마을단위로 되어있어 오늘날의 생활권·경제권에 비해 너무 협소하기 때문에 통합적인 지역정책으로서의 기능에 원천적인 한계가 가로놓여 있다. 지역과 지역간, 지역중심 도읍과 배후 농촌지역간의 네트워크에 관한 고려의 여지가 결여됨으로써 지역종합계획으로서의 성격을 지니기가 어렵다.

다섯째로 중앙정부 부처간에 유사한 정책 내지 사업의 경쟁적 추진으로 자원의 낭비와 사업의 중복추진 문제를 초래하고 있다는 점이다. 농촌관광을 중심으로 한 유사한 사업들이 농림부, 행정자치부, 환경부, 농촌진흥청, 산림청 등에서 병행추진되고 있는 것은 그 대표적 사례라고 하겠다.

마지막으로 지역주민의 정책수용능력 부족 또한 공통된 문제점으로 들어진다. 지역개발사업의 추진 주체가 되어야할 주민의 사업기획 및 추진능력은 사업성패의 결정된 요인을 이루지만 많은 지역에서 노령화로 인한 지도자 및 역량 있는 참여자 확보의 어려움이 사업의 일관성 있는 추진을 어렵게 하는 애로요인을 이루고 있다. 그러나 이 문제는 꾸준한 교육·훈련과 새로운 참여자의 확보를 통해 장기적으로 개선해 나갈 수밖에 없는 중장기과제로 성급하게 해결을 기대할 수 있는 일은 아니다.

II. 선진국의 경험

1. 유럽연합(EU)

1962년부터 실시되고 있는 공동농업정책(CAP)은

당초에는 농촌공간의 기본기능을 식량증산에 두고 가격지지 및 수출보조정책과 규모화를 지향하는 농업구조정책을 양대 축으로 한 농업생산 증가를 농정의 주된 목표로 설정하였다.

1980년대에 접어들어 역내농업보호정책의 결과로 방대한 규모의 농산물과잉과 재정부담문제가 등장하고 농촌인구구성이 다양화되면서 종래의 공동농업정책에 대한 비판이 제기되었다. 특히 1988년에 공표된 EU위원회의 「농촌사회의 장래」보고서는 농촌지역의 균형을 회복하기 위해서는 농업뿐 아니라 농촌발전이 필요하며 농촌개발의 전략으로 상향식 접근과 정책간의 통합, 지역에서의 파트너십을 강조함으로써 그 후의 공동농업정책 개혁에 중요한 영향을 미치게 되었다.

80년대 이후 공동농업정책에 대한 변화요구에 대응하기 위해 EU는 1988년의 유럽구조기금(Structural Fund)의 개혁과 92년의 공동농업정책 개혁을 추진하게 된다. 유럽에서 지역정책이 시작된 것은 1975년 유럽지역개발기금(the European Regional Development Fund: ERDF)의 조성으로 소급되지만 기금규모가 미미하고 분산적 사용으로 재정투입의 효과가 낮은 수준에 머물러 왔다. 1988년의 구조기금의 개혁을 통해 구조정책자금을 낙후지역(objective 1)과 농촌지역(objective 5b)에 집중투입하도록 하고, 종래 분리운영되어오던 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(European Social Fund: ESF), 유럽농업지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)등 3개 기금을 통합운영하게 됨으로써 유럽구조기금에 의한 지역정책의 주도아래 농촌지역 발전을 위한 종합적인 지원책이 강구되는 획기적인 변화가 일어나게 되었다. 이 밖에 구조기금사업의 하나

로 새로운 상향식 농촌정책으로서 LEADER 프로그램이 도입 실시되고 있는 바, 이 프로그램은 소규모 농촌지역의 상향적 내생적 지역발전사업으로서 새로운 농촌개발의 실험전략으로 도입된 선도적인 사업으로 평가받고 있다.

한편 1992년의 공동농업정책 개혁은 약 30% 수준에 달하는 가격지지의 대폭 축소, 소득보상정책으로서 직불제의 도입, 환경보전형 농업생산에 대한 보조금지급 등을 내용으로 추진됨으로써 CAP예산 가운데서 직접지불이 크게 늘어나고 가격지지가 크게 낮아지는(1995~97년 기준 각각 59% 및 36.9%의 비중을 차지함) 동시에 농업의 다원적 기능에 대한 고려도 높아지고 있다.

뒤이어 1996년 아일랜드의 코크(Cork)에서 열린 「농촌개발에 관한 유럽회의」에서 채택된 「코크선언」은 농촌개발에 관련하여 ■ 농촌중시·통합접근·다각화·지속가능성·보조원칙·정책의 간편화·계획·재정지원·관리의 효율화·평가와 연구 등이 제안되었으며, 1999년에 확정된 「어젠다(Agenda) 2000」에서는 가격지지로부터 직불제로의 전환을 강화하고 농촌개발정책을 CAP의 '두번째 기둥'(second pillar)으로 격상시키며 90년 중반에 EAGGF 예산의 4.1% 수준에 불과한 농촌개발자금을 2006년까지는 10.5%로 확대하고 EAGGF 보증부문의 예산을 농촌개발에 투입할 수 있도록 함으로써 농업지원에 편중되어왔던 CAP재정에서 농촌개발정책의 비중이 크게 확대되는 변화가 도입되고 있다.

이와 같은 일련의 개혁과정을 거친 현행의 EU 농촌개발정책은 공동농업정책과 구조자금정책이 결합된 형태로 되어있지만 다양한 정책수단들이 구조자금의 지역정책의 틀 아래 통합되는 과정에 있다. 또한 통합적 지역정책을 수행하기 위해 행정지역체계

도 종합체제를 구축하고 있어, EU차원에서는 구조자금의 통합운영시스템을 갖춘데 이어 회원국 중앙정부차원에서도 농촌관련부서를 통합하거나 부처간 종합조정체계를 구축하고 있으며 지방정부차원에서는 각국의 지방분권화추진과 함께 지역개발정책을 주관할 전담부서를 설립해 오고 있다. 영국의 경우는 최근 농어업식품부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)를 환경식품농촌부(Department of Environment, Food and Rural Affairs)로 개편함으로써 농업 뿐 아니라 농촌에 관련된 환경·복지·관광 등 모든 기능을 통합하여 종합적 농촌정책을 수행할 수 있도록 중앙정부 개편을 단행했으며, 네덜란드·포르투갈·프랑스의 경우는 관련 부처간 총괄조정위원회를 구성 운영하고 있다.

EU농정의 초점이 농업정책으로부터 농촌정책으로 이행함에 따라 농정추진체계의 기조 또한 민간·공공관련 주체간의 파트너십과 상향식, 통합적 접근으로 전환하게 되었다. 이에 관련해서 가장 주목되는 것은 인구 1~10만 정도의 소규모 농촌지역별로 통합적 지역개발프로그램을 추진하는 LEADER+ 프로그램이다. 1991년에 LEADER I 프로그램이 일부지역에 시험도입되던 데에 이어 1994~99년간에는 2단계 프로그램인 LEADER II가 시행되었으며 현재는 2000~06년 기간에 걸쳐 유럽농촌의 약 절반을 커버하는 지역을 대상으로 LEADER+ 프로그램이 추진되고 있다.

프랑스어로 '농촌지역 경제개발을 위한 활동연대'(Liasons Entre Actions de Developement de l'Economie Rurale: LEADER)를 의미하는 이 프로그램은 농촌개발방식에 있어 몇 가지 새로운 접근법을 채택하고 있다. 첫째로, LEADER는 농업 등 특정경제부문을 대상으로 하지 않고 지역적 접근을 해서 지



역의 경쟁력을 진단하고 지역발전목표와 비전을 수립한 후 구체적인 개발전략을 책정하는 방식으로 진행된다는 점이다. 둘째로 LEADER는 주민참여를 통한 상향식 계획을 지향함으로써 지역의 다양성과 특수성을 반영할 수 있다는 이점을 살리고 있다. 셋째로, 이 프로그램에서는 농업·상공업·관광업 등 각 산업의 대표, 환경·복지 등 주민단체, 지방정부 및 개발기구 등 공공부문과 금융기관 등이 참여하는 파트너십을 강조하고 있으며, LEADER+에서는 지역 리더그룹(예컨대 Local Action Group)에 민간이 50% 이상 반드시 참여하도록 하는 원칙을 두고 있다. 넷째로 LEADER는 농촌개발활동에 대한 기술지원·직업훈련·농촌관광·중소상공업 및 수공업 지원·농산물활용 및 마케팅 지원·환경보전 등 다양한 부문에 대한 지원사업을 대상으로 하지만 각 활동 그룹은 적어도 2개 이상 분야의 개발사업을 추진하도록 하는 통합적 접근을 채택하고 있다. 여기서 유의할 사항은 개별사업은 나열적이어서는 안 되고 하나의 주제 아래 통합성을 가져야 한다는 점이며, LEADER그룹당 하나의 대주제 아래 4~5개의 하위 주제, 평균 80여 개의 세부종합사업계획들이 담긴다고 한다. 이밖에도 LEADER 프로그램에 있어서는 개척적 성격을 지닌 혁신성과 농촌현장의 기본활동단위인 지역활동그룹의 사업계획 수립과 집행과정에 있어서의 자율성이 보장되며 사업효율성을 높이기 위한 중간 및 사후평가가 강조되고 있다.

1980년대 말 이래 유럽구조기금과 EU 공동농업정책의 개혁에서 비롯된 유럽농촌개발정책의 전환동력은 LEADER프로그램의 도입이라는 실험을 통해 농촌개발에 대한 새로운 접근법을 확산시키는데 큰 기여를 했던 것으로 평가되고 있다. 무엇보다도 농업을 지역경제의 틀 속에 편입시켜 전통적인 부문접근

의 한계에서 탈피할 수 있게 했으며, 의사결정의 분권화와 주민참여의 확대를 통해 지역사회 민주화의 새로운 모델을 제시하였고, 지역 내 자원의 자생적 발굴과 협력을 통한 다양한 혁신을 창출하였으며 지역활성화와 지속가능한 발전의 가능성이 제시된 점 등에 비추어 유럽 뿐 아니라 세계적인 주목의 대상으로 되고 있다.

2. 일본

일본의 경우 전국수준의 지역개발정책으로 대표적인 것은 1950년대의 국토종합개발법 제정 이후 현재까지 5차에 걸쳐 수립 추진되고 있는 「전국종합개발계획」이다. 지난 반세기 이상의 기간에 걸친 시대여건변화 아래서 국토의 균형발전을 추구하는 입장에서 인구과밀 및 과소문제를 다루어왔던 전국종합개발계획은 과소지역대책으로서의 거의 실효를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다.

일본정부는 농산촌지역의 쇠퇴 및 과소화 문제에 대응하기 위해 개별입법을 추진해 왔으며 1965년에 제정된 산촌진흥법, 1970년의 과소지역대책긴급조치법(과소법), 1993년에 우루과이라운드대책의 일환으로 중산간지역을 대상으로 도입된 특정농산촌법 등이 그 대표적 예로 들어진다. 또한 2000년부터는 중산간지역을 대상으로 직접지불제도를 도입하는 등 조건불리지역이 지닌 공익적 기능의 유지를 지원하는 새로운 시책이 강구되고 있다.

이와 같은 중앙정부 주도의 획일적인 농촌지역정책 이외에 지역주민 내지 지방자치단체가 주도하는 지역진흥운동으로서 「지역가꾸기」운동이 전개되어 온 점이 주목된다. 일본농촌의 지역진흥운동의 효시로는 1956년의 '신농촌건설사업'에까지 소급될 수

있지만 그것이 본격화된 시기는 1970년대 후반 이후라고 말할 수 있다. 일본의 지역가꾸기운동에 관해서는 다음 몇 가지 특징이 지적되고 있다. 우선 운동의 지역적 특성으로 과소화와 노령화문제가 심각한 산촌 또는 중산간지역을 중심으로 주민 또는 지방자치단체가 지니는 위기의식이 운동의 계기를 이루고 있는 점이다. 둘째로 지역가꾸기운동의 주체 측면에서는 행정 주도가 민간 주도보다 우위를 차지하고 있으나 어느 쪽이 주도하건 민간과 행정기관간의 협력이 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실이다. 셋째로 사업유형은 농업·임업·문화·스포츠시설 등 부존 지역자원의 활동방식에 따라 다양하지만 농촌관광 등 다른 사업과 농업의 진흥을 결부시킨 형태로 추진되는 특성을 나타내고 있다. 마지막으로 자치단체가 세운 문화관·물산판매장·스포츠시설·호텔 및 레스토랑 등 주요시설은 대체로 제3섹터 방식으로 운영된다는 점이다.

일본의 지역가꾸기운동의 추진주체가 지역주민보다는 주로 기초자치단체 주도로 되어온 것은 주민조직의 자생적 역량이 미흡했기 때문이지만 일본의 경우 지방자치의 경험이 상당한 기간 축적되었으며 광역자치단체로부터 지방자치단체 수준의 지역진흥운동에 대한 다양한 지원이 이루어짐으로써 지방자치와 분권화를 바탕으로 하는 내생적 발전노력이 어느 정도의 성과를 거둘 수 있었던 것으로 보인다.

최근의 일본농정에서 농촌지역진흥과 관련하여 특히 주목되는 점은 1999년 제정된 「식료·농업·농촌기본법(신기본법)」에서 제시된 「농업·농촌의 다원적 기능의 발휘」와 「농업의 지속적 발전」 및 「농촌의 진흥」 등 농정의 기본 이념이 「순환형 사회」의 실현이라는 일본사회의 총체적 목표를 농업·농촌 분야에서 추구해 나가기 위한 정책방향 아래 체계화되

고 있는 것이다.

2000년에 제정된 「순환형사회형성추진기본법」에 따르면 「순환형 사회」란 폐기물의 발생을 억제하고 배출된 폐기물은 가급적 재활용(recycle)하며 재활용이 불가능한 폐기물은 적절하게 폐기처분하는 사회를 의미한다. 이 법은 이미 1991년 성립된再生资源이용촉진법(이른바 「리사이클법」) 이래의 재활용추진행정을 폐기물행정과 통합 추진하기 위한 기본법으로 제정된 것이라고 할 수 있다.

「신기본법」에서 농업의 지속적 발전의 요건으로 규정되고 있는 「농업의 자연순환 기능의 유지 증진」에서 가리키는 농업의 자연순환 기능이란 ‘농업이 가급적 환경에 부하를 주지 않도록 해야 한다’는 의미로 이해된다. 가령 비료나 농약의 사용·유출로 인해 농업이 환경에 부하를 주게 된다면 자연생태계의 기능을 손상시키며 결국은 농업 자체에 악영향을 미친다는 것이다. 이에 반해 농업·농촌의 다원적 기능이란, 국토보전, 수원함양, 자연환경보전, 양호한 경관형성, 문화 전승 등 농업이 환경에 미치는 플러스의 기여를 유지·증진하는 측면을 의미하는 것이다.

최근의 일본 농정은 한편으로 농업이 환경에 미치는 부하를 줄이며 다른 한편으로 농업이 환경에 미치는 편익을 유지·강화하는 양면의 노력을 통해서 「순환형」사회를 추구해가는 과정의 일환으로서 인구감소·고령화·농촌공동체 기능의 저하 등 어려움을 안고 있는 농촌지역사회의 문제점을 해결하기 위해서는 도시주민과의 교류를 통한 도시측의 지원 확보의 중요성을 크게 강조하고 있다. 한편 도시주민 가운데서도 여유와 휴식공간을 지닌 농촌에 대한 관심이 높아짐으로써 농촌으로의 회귀희망이 증가하고 있어 도농교류증진을 위해 도시주민을 농촌에 받아들이기 위한 전제조건이 제시되고 있다.



무엇보다도 먼저 인간관계의 폐쇄성을 탈피한 열린 농촌사회의 구축, 하수처리시설 등 생활기반의 정비와 도시와의 접근의 개선, 도시 보다 급진전되고 있는 고령화에 대응한 고령자 介護체제 정비, 농촌 정보화 기반의 정비, '농업의 6차 산업화'를 통한 농촌고용 기회의 창출, 생태계 파괴를 일으키지 않는 자연환경과 조화되는 농촌정비 등이 특히 강조되고 있다.

요컨대 일본정부의 농촌지역개발문제에 대한 인식은, 인구감소와 고령화 문제를 안고 있는 농촌에 대해 도시주민은 여유와 자연 등 도시에서는 얻지 못하는 매력을 발견하는 상황 아래서 농촌진흥을 위해서는 도시주민의 이러한 지향을 파악· 대응함으로써 도시주민의 구매력과 노동력을 활용해야 하며, 그 전제를 이루는 것이 농업이 환경에 미치는 부하를 삭감하는 동시에 농업이 환경에 주는 편익을 유지· 증진시키는 환경보전형 영농활동을 통해 「순환형」사회를 실현하려는 목표에 기여해야 한다는 것이다.

3. 미국

미국의 농정은 1930년대의 대공황에 대한 응급대책으로서 주요곡물과 축산물에 대한 품목대책(Commodity Program)을 중심으로 한 가격지지와 국경보호조치 위주로 운영되어왔다. 그러나 1980년대 이후에 와서는 1930년대에 총인구의 약 35%를 차지했던 농업인구가 1%대로 줄어들고 농업생산규모의 확대와 생산집중의 결과 농업재정지원의 대부분이 극소수의 대농에게만 집중됨으로써 품목대책 일변도의 농업정책이 농촌지역사회의 유지에 효율적인 수단으로 되지 못한다는 비판이 제기되었다.

그 결과 1985년 농업법에 보전유보계획(Conser-

vation Reserve Program)이라는 환경보전을 위한 농지보전프로그램의 도입에 뒤이어 90년 농업법에는 종래 농정의 역기능으로 제기된 농촌의 과소화 및 사회문제에 대응하기 위해 농촌의 빈곤, 실업, 소득 불평등 완화책을 담은 농촌개발계획이 도입되었다. 90년 농업법에서 처음으로 시행된 농촌개발프로그램은 그 후 1996년 농업법과 현행 2002년 농업법에서 한층 강화되는 추세에 있다. 특히 2002년 농업법은 농촌지역 광통신망 확충과 TV난시청지역 해소 및 고부가가치 시장개발 보조를 위한 재정지출을 담고 있다.

2002년 농업법에서 환경보전정책과 농촌개발정책이 크게 강화된 것은 종래의 품목대책 보조금이 특정지역과 대규모기업농에게 편중 지원된다는 비판에 직면하여 지역사회 및 지역경제에 직접적으로 다양한 효과를 가져다주는 정책수단을 통해 정책수혜층이 확대된다면 분배편중문제가 상당히 완화될 수 있다는 지속가능농업연합(National Coalition for Sustainable Agriculture) 등 대안농업체계 주장 단체 등의 요구와도 합치하는 방향이다.

기존의 미국농정이 미국농업의 뿌리인 가족농·농촌지역·환경·소비자건강 등에 심각한 위해를 끼쳐왔다는 인식이 환경보전 및 농촌지역사회의 활성화를 목표로 한 농정전환 주장으로 이어져왔으나 이러한 농정전환의 흐름은 작물별 농업단체와 곡물매이저 등 농업 기득권층과의 갈등 속에서 점진적으로 그 입지를 강화해 나갈 수밖에 없는 제약을 벗어나기가 어려운 것이 현실이다.

이러한 가운데 미국농무성(USDA)은 농촌지역경제의 활성화와 주민들의 삶의 질 향상을 위해 다양한 농촌개발정책을 실시하고 있다. 여기서 특히 강조되는 것은 농업 및 자연자원을 이용한 생산물 및 서비스

스의 생산성 및 질의 유지, 농촌지역의 농업 및 자연 자원 기반유지, 생태계 보전 및 경제적 사회적 활력 유지 등을 통한 지속가능한 개발이다.

농촌설비청(Rural Utilities Service: RUS), 농촌 주택청(Rural Housing Service: RHS), 농촌산업협력청(Rural Business Cooperative Service: RBCS), 지역개발사무소(Office of Community Development: OCD) 등 농무성 산하 기구들은 위의 목적 달성을 위해 상하수도체계·주택·보건·응급 서비스시설·전기 및 전화서비스 등 공공서비스의 공급, 은행이나 지역여신단체를 통한 기업대출프로그램, 기술지원 및 정보제공, 종합적인 지역활성화프로그램 등을 운영한다. 이들 프로그램은 구체적으로는 직간접 대출 및 보조, 기술지원, 교육·연구 등 다양한 방식으로 운영되며, 주정부, 지방정부 및 기초자치단체는 물론 농촌지역에 입지한 기업, 협동조합, 비영리기구 등이 광범하게 참여하는 파트너십을 통해 추진된다는 특성을 지닌다.

파트너십을 통한 농촌개발프로그램의 대표적 사례로는 지역활성화프로그램(Empowerment Zones and Enterprise Communities Program: EZ/EC프로그램)을 들 수 있다. 이 프로그램은 미국 내의 빈곤한 지역사회에 경제적 기회를 부여함으로써 지역 내의 인구유지와 빈곤탈피를 지원하기 위해 지역주민이 자율적으로 계획하는 매우 다양한 사업을 포괄한다. EZ/EC프로그램은 ① 전체주민을 대상으로 한 직업훈련기회의 제공, 소규모사업의 확충 등을 통해 일자리를 창출하고 ② 자원, 기반시설, 환경시스템, 지역사회의 공동활동역량, 주민들의 지식·기술 등을 개선하기 위한 포괄적 접근을 통해 활력 있고 지속가능한 지역사회를 만들며 ③ 지역 내 공공부문 뿐 아니라 다양한 민간부문간의

광범한 연합을 통해 지역사회를 기반으로 한 파트너십을 형성함으로써 ④ 각 지역사회의 특성을 감안해 장단기 목표, 우선순위, 전략적 활동 등을 명확히 한 지역개발의 비전을 확립하는 등의 원칙에 따라 추진된다.

이 프로그램의 가장 중요한 특징은 지역사회의 문제에 대해 특정 이슈중심으로 접근하는 것이 아니라 종합적 포괄적으로 접근하여 혁신적인 전략계획을 통해 빈곤과 실업, 경기침체에 빠진 지역들의 자생적 발전노력을 유도한다는 것이다. 계획의 추진 과정은 먼저 지역주민이 주체가 되어 작성한 종합적 전략계획안을 전문가 평가팀의 심사를 거쳐 지원대상 지역을 결정하도록 되어있다. 시·군 계획위원회를 중심으로 주민들이 자율적으로 수립하는 계획에는 지역 특성에 비추어 부족한 농촌지역의 기반시설과 고용 기회 창출을 위한 매우 다양한 사업(매춘과 도박만을 제외하고)시행이 가능하도록 사업내용의 제한을 두지 않고 있다.

93년에 착수된 1단계 사업에 뒤이어 현재 99년부터 2단계사업이 추진되고 있으며 농촌지역의 경우 EZ/EC프로그램의 적용대상은 인구 3만 명 이하·면적 1천 평방마일·빈곤율 20% 이상인 빈곤과 실업이 만연된 지역으로 되어있어 선정된 지역들은 아팔라치아산맥 인근, 남서부, 남동부연안지방에 집중되어 있다.

이 프로그램은 아직도 사업시행기간이 짧고 국지적으로 한정된 사업이어서 총체적인 평가를 내리기는 시기상조이지만, ① 지속가능한 농촌지역 개발을 위해 인구유지와 소득향상을 통한 빈곤탈피에 정책의 초점을 맞추고 있으며 ② 농촌주민의 자발적 계획 수립 및 실행 ③ 파트너십을 통한 사업의 운영 등 측면에서 새로운 농촌개발 모델로서 크게 주목받고 있다.



III. 농촌지역개발정책 발전의 과제

여기서는 우리나라와 주요선진국의 경험을 거울 삼아 앞으로의 농촌지역개발정책이 내실을 갖추고 좋은 성과를 거두기 위해 해결되어야 할 몇 가지 과제에 언급하고자 한다.

먼저 농정이념의 재정립과 농정대상의 재조정이 필요하다는 점이다. 미국과 유럽의 경험은 농업보호 위주의 종래 농정이 농촌사회가 안고 있는 문제의 개선에 거의 기여하지 못함으로써 보다 많은 농촌주민과 농촌지역이 광범한 혜택을 입을 수 있는 지역개발 정책으로 점차 중점을 두어오고 있는 사실을 확인할 수 있게 해 주었다. 우리의 경우에도 농정목표는 좁은 의미의 효율성 추구에서 벗어나 농촌지역사회의 유지와 안정화라는 보다 폭넓은 시각으로 발전되어야 하며 이는 환경보전과 지역주의의 이념의 중시로 나타날 것이다.

이와 동시에 농정의 대상을 농업이라는 산업 내지 부문에만 국한할 것이 아니라 농업을 중심으로 해서 2·3차 산업이 조화롭게 발전하고 다양한 주민이 살아가는데 필요한 고용기회와 생활환경을 갖추어간다는 통합적 지역정책으로 확대해 나가야 할 것이다.

둘째로 농촌지역개발의 원칙은 어디까지나 도시에서 찾기 어려운 농촌다움(rurality)과 여유로움(amenity)을 살리는 지속가능한(sustainable) 개발에 두어야 한다는 것이다. 미국·EU의 농촌환경정책에 대한 높은 우선순위와 최근 일본에서 강조되고 있는 순환형 사회의 건설이라는 국가적 목표의 설정은 농촌개발이 국토보전 및 자원·환경보전과 양립되어야 하며 효율성에 집착한 근대적 영농방식이 환경에 주는 부하는 최대한 억제되고 농업·농촌이 지

니는 공익기능인 다원적 기능이 유지·확보되도록 다양한 정책수단이 채용되고 있는 점에 보다 주목해야 할 것이다.

셋째로 농촌지역개발의 추진체계에 관련해서 분권화와 주민참여의 확대를 통한 상향식 정책추진방식이 강화되어야 한다는 것이다. EU의 LEADER프로그램이나 미국의 EZ/EC프로그램이 주민 주도에 의한 상향식 추진을 핵심요소로 하고 있으며 그 성과로 종래의 시책수단에 비해 농촌지역의 자생적 발전의 잠재력이 크게 신장되고 있는 사실에 주목할 필요가 있다. 이를 위해 주민에 대한 교육·훈련과 민간전문가집단의 지원이 필요하며 초기의 지역개발정책은 이들 인적자원의 개선 프로그램에 높은 우선순위가 부여되어야 할 것이다.

넷째로 중앙정부가 각 부처에 의해 별개로 추진되고 있어 정책효율성이 낮은 다양한 농촌개발프로그램을 체계적으로 통합조정할 필요가 있다는 점이다. 이에 관련해서 무엇보다 중요한 것은 농촌개발정책의 총괄조정기능을 담당할 중앙정부기구를 갖추어야 한다는 점이다. 그 방안으로는 외국의 사례를 따르면 농림부를 주무부처로 개편하는 것과 별개의 위원회를 두는 것을 검토할 수 있으나 여기에 있어서는 업무추진의 효율성이 중요한 고려사항으로 되어야 할 것이다.

마지막으로 농촌지역개발의 프로그램은 지역이 지닌 부존자원과 잠재력을 토대로 다양한 사업이 포함되어야 하며 어느 경우건 농촌지역의 기초산업인 농업과 농촌지역이 지닌 최대의 자산인 환경 및 자원과 연계되는 사업들 예컨대 친환경영농, 지역의 자연·역사·전통문화 등 자원을 활용한 다각적인 활동, 도농교류 등이 포함될 수 있을 것이다. ㉞