

한국 농촌개발정책 체제 변화와 대응과제

A Study on the Change Features and Counter Measures of Rural Development Policy System in Korea

이병기* · 권오박**

Byung Ki Lee · Oh Park Kwon

Abstract

The objectives of this study were 1) to explore the change features of rural development policy system, and 2) to get some policy counter measures for construction of desirable rural development policy system.

First, the change features of rural development policy system are 1) to expand the rural development organization of local government, 2) to strengthen the finance basis for rural development policy, 3) to attempt building the cooperation network between the various local groups. And the policy counter measures derived from this study are 1) to convert the rural development policy system to that of local leading system, 2) to expand the actual rural inhabitant participation in policy making & performance process, 3) to prepare the effective governance system in local level.

주요어(Key words): 농촌개발정책 체제(rural development policy system), 협치(governance)

* 협성대학교 도시지역학부 교수. e-mail: bklee@uhs.ac.kr

** 협성대학교 경상학부 교수. e-mail: kop5902@naver.com

1. 머리말

지금까지 농촌개발정책은 중앙정부가 주도하는 체제로 추진되고 있는 모습을 단적으로 드러내고 있다. 중앙정부의 정책인식과 재정, 중앙정부 지시 일련도의 추진체계 등이 농촌개발정책 체제를 구성하는 핵심 요소로 지목되고 있다.

농촌개발 정책을 중앙정부가 주도해 오는 현실의 또 한편에서 간헐적으로나마 이에 대한 비판과 함께 지방정부와 주민의 역할을 강조하는 주장들이 미약하나마 제기되곤 했다.

이러한 생각들은 지방자치제 실시로 높게 재인식되는 계기를 맞게 된다. 그러한 인식의 변화가 전반적인 농촌개발 정책의 추진체제의 근본적인 전환을 가져오기에는 아직 역부족이기는 하지만 부분적으로나마 약간의 변화 조짐은 분명 보여주고 있음을 확인할 수 있다.

지방정부의 실제적인 농촌개발 역량을 강화하는 차원에서 농촌개발 관련 행정조직이 확충된다든지, 시장지향적 농촌개발 관련기능을 수행하려는 의도로 지방공기업을 설치한다든지 하는 등 농촌개발 관련 지방정부 조직이 확충되고 있는 모습을 잘 보여주고 있다. 이어서 농촌개발정책 체제의 또 다른 중요한 요소를 이루는 농촌개발 관련 지방재정여건을 개선하려는 일련의 노력들이 또한 나타나고 있다. 나아가 농촌개발 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 다양한 관련 이해집단 및 전문가 그룹들 간 협력체제를 구축하려는 시도 또한 활발히 전개되고 있다. 이러한 흐름들에서 농촌개발 정책 체제가 지방정부와 지역주민들의 역할이 강조되는 방향으로 변화하는 조짐을 읽는다.

농촌개발정책이 지향하는 개발효과는 농촌개발정책 체제와 그것을 둘러싸고 있는 개발환경과의 관련성 속에서 그 실제 모습을 드러내고 있다. 농촌개발정책이 실현되는 개발환경에 적절히 효과적으로 작동되는

체제적 합리성을 갖추어야 할 것임을 지적하고 있다. 최근에 보이는 일부 농촌개발정책 체제의 변화 조짐 역시 개발환경의 변화를 반영하는 가운데 나타나는 하나의 현상으로 이해한다.

농촌개발정책 체제와 상호작용하는 농촌개발 환경은 최근 들어 크게 변화하는 모습을 보이고 있다. 농촌주민들의 개발욕구가 크게 분출하고 있음과 함께 농촌지역사회를 구성하는 다양한 집단과 주체들의 정책과정에 대한 참여요구가 커져오고 있다. 농촌사회경제 상황이 지속적으로 위축되는데서 오는 상대적 소외감과 스스로에 의한 자기완결 원칙을 강조하는 지방자치의 진전에 따른 농촌여건의 변화를 반영하는 흐름들이다.

요컨대, 농촌개발정책 효과는 그것을 실현해 가는 체제의 합리성에 크게 의존하고 있음을 강조하고 있다. 본고는 이러한 관점에서 농촌개발정책체제의 변화 모습을 고찰해보고, 나아가 개발환경 즉, 농촌여건 변화와의 관련성 속에서 바람직한 농촌개발정책 체제 구축을 위한 대응과제를 모색해보는 논의를 시도하고자 한다. 농촌개발정책 체제의 비합리성이 농촌개발 효과를 가로막는 하나의 요인으로 작용할 수 있다는 인식이 본 논의의 직접적인 배경을 이룬다.

논의는 먼저 농촌개발정책 접근방식의 특징을 도출하는 시도를 한다. 정책체제가 정책을 담는 그릇이라면 그것이 안아야 할 정책 접근방식은 역으로 체제변화를 유도하는 전제를 이룬다. 다음에 최근 나타나는 농촌개발정책 체제의 변화 모습을 사례를 중심으로 재구성하며, 이어서 향후 개발환경 변화를 감안하면서 바람직한 농촌개발정책 체제 구축을 위한 대응과제를 제시해 보는 순으로 전개하고자 한다.

2. 농촌지역개발정책 접근방식의 특성

농촌개발 정책 접근방식의 가장 두드러진 특징으로서는 무엇보다 정부 주도 방식으로 대부분의 농촌개발 수요에 대처하고 있으며, 나아가 강한 중앙정부 주도 방식으로 정책이 추진되는 현상을 지적할 수 있다.

중앙정부에서 농촌개발 정책 프로그램을 개발하고 재원을 마련하고 있으며, 이어서 개발계획을 수립하고 사업을 집행하는 과정에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 주도적인 역할을 수행하고 있다. 농촌지역의 활력 위축이 오랜 기간 동안 누적된 결과 지역 스스로의 자생력이 크게 상실되어 버린 농촌 상황을 반영하는 현상으로 이해된다.

또한 지방정부의 역량이 여전히 현실적으로 대두되는 농촌개발정책 수요를 감당하기에는 역부족인 현실도 이러한 중앙정부 주도의 농촌개발정책 접근방식을 택할 수밖에 없게 하는 한 요인으로 지적되고 있다.

농촌개발정책 접근방식의 또 다른 특징으로서 일정한 지역을 기초로 그곳에서 발생하는 다양한 개발수요를 포괄적으로 감당하는 종합적인 개발 방식을 택하고 있다는 점을 지적할 수 있다.¹⁾ 이들 종합적인 접근을 하는 농촌개발정책 프로그램들의 경우 대개 면단위지역이나 농촌마을을 대상으로 하고 있다. 한편 최근 들어서는 마을을 대상으로 하는 정책프로그램이 더 활발하게 나타나고 있다. 1990년대에 농촌개발정책을 주도한 정주권개발사업이나 오지종합개발사업 등이 면지역을 대상으로 종합적인 접근을 하는 대표적인 정책프로그램이며, 1970년대 대표적 농촌개발정책으로 자리한 새마을사업이나 2000년대 들어 나타난 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험시범마을조성사업, 전통테마마을조성사업, 어촌체험마을조성사업

1) 농어촌도로정비, 농촌주택 개량 등을 비롯한 다양한 개별 단위사업을 대상으로 하는 정책프로그램 역시 작동되고 있지만 전체적으로 볼 때 역시 일정지역을 대상으로 하는 종합적 접근방식이 대세를 이룬다.

등이 마을을 개발공간범역으로 하고 있는 정책프로그램들이다.

다음은 상향식 개발을 채택하고 있음을 농촌개발정책 접근방식의 또 한 특징으로 제시할 수 있다. 개발과정에 주민참여를 강조하고 개발계획에 주민 충의를 반영하기 위한 다양한 방법들을 강구하고 있다. 주민공청회나 다양한 주민조직을 통해 주민들의 개발의견을 수렴하는 등 주민참여를 개발과정의 한 절차적 요소로 제시하고 있다.

그러나 상향식 방식은 다분히 단지 이념적인 지향 가치를 강조하는 차원의 주장으로 이해된다. 실제 정책의 추진과정에서 실제적으로 상향식 방식의 속성을 발견하기가 어렵다는 의미이다. 즉, 계획과정에 주민들의 참여를 강조하는 정도 외에는 상향식 방식의 속성을 드러내지 못하고 있다는 것이다. 나아가 상향식 방식의 요체인 내부지향적 개발방식이라기 보다는 오히려 하향식 개발방식의 기본적 속성인 외부지원방식에 의존하고 있는 특징을 더 뚜렷이 보이고 있다. 대부분의 농촌개발정책 프로그램의 경우 정부에서 마련한 재정자금을 토대로 하여 추진되고 있는 것이 사실이다. 게다가 계획수립과정에 있어서 조차도 주민주도라는 상향식 이념은 슬로건에 그칠 뿐 실제로는 외부 전문기관에서 주도하고 있다.²⁾ 이러한 사실들은 그 성격이 상향식 개발방식의 속성과는 거리가 있음을 나타낸다.

마지막으로 '계획적 접근'을 농촌개발정책 접근방식의 한 특징으로 제시한다. 농촌개발 정책 프로그램의 경우 대체로 계획수립이 전제되고 있다. 계획수립 과정이 농촌개발정책의 중요한 한 단계적 절차로 규정하고 있다는 것이다. 여기서 계획이란 전문적인 계획이론에 의거해 다양한 계획요소들을 고려해서 입안하는 수준의 전문 계획을 의미한다.

2) 2000년대 들면서 상향식 개발방식을 강조하면서 등장한 대표적인 농촌개발정책인 농림부의 '농촌마을종합개발사업'이나 행정자치부의 '소도읍육성사업'의 경우 모두 계획수립 전문기관에서 개발계획을 수립하고 있다. 농촌공사 혹은 민간 농촌계획 전문용역회사 등에서 수립하고 있는 것으로 나타나고 있다.

농촌개발정책 프로그램이 대개 일정 공간적 범역을 가리키는 '지역'을 토대로 다양한 개발수요를 포괄적으로 다루어야 하는 관계로 전문성이 무엇보다 요구되기 때문이다. 여기에 더해 농촌의 활력이 극도로 위축된 나머지 효과적인 개발방안을 모색하기가 어렵다는 현실적 상황 또한 이러한 계획적 접근을 요구하는 근본적인 배경으로 작용하는 것으로 이해한다.

3. 농촌지역개발정책 체제의 변화

농촌개발정책의 추진과정에 지방정부의 역할이 강조되면서 지방정부의 농촌개발 체제 확충 움직임이 실제 꽤나 활발하게 일어나고 있는 것으로 나타나고 있다. 종합적이고, 계획적으로 그리고 상향식 방식으로 접근하는 농촌개발정책을 지방정부로 하여금 효과적으로 담아내기 위해서는 보다 많은 관심과 노력을 요구하고 있기 때문이다. 이러한 변화들은 이제 막 그 모습을 드러내는 초기 단계이므로 그 변화모습을 일반화하기는 어렵다. 지방정부의 농촌개발정책 체제의 변화 모습을 사례를 통해 재구성할 수밖에 없음을 일러주는 대목이다.

따라서 여기서는 지방정부의 농촌개발정책 체제 변화 모습을 사례를 통해 고찰하고자 한다. 먼저 조직 측면에서 체제 변화 모습을 살피고, 그리고 이어서 재정 측면에서의 체제 변화를 읽는다. 다음은 다양한 개발주체들과의 협력체제 구축 사례를 통해 협치체제로의 이행 움직임을 짚어보면서 지방정부 농촌개발체제 변화 모습을 재구성해 본다.

3.1. 지방정부 농촌개발 관련 조직의 확충

지방자치 이전 지방정부의 역할은 다분히 중앙정부에서 입안한 정책을 단순히 집행하고 실현하는 보조기관으로서의 성격에 머물렀다. 이 시기 농촌지역 지방정부의 조직구성을 보면 지역별 개발수요의 차이에도 불구하고 모든 지방정부의 조직형태가 동일한 획일적인 모습을 띠고 있었다.

지금도 여전히 중앙정부 중심의 농촌개발 정책이 펼쳐지고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 그렇지만 그 가운데서나마 농촌지역 지방정부 스스로 주체적인 입장에서 낙후된 자기 지역의 개발문제를 무엇보다도 당면한 과제로 인식하고 여러 가지 정책적 고민을 하게 되는 모습을 한편 뚜렷이 보이고 있다.

이러한 고민과 관심은 1차적으로 지방정부의 농촌개발관련 조직을 강화하는 흐름으로 나타날 것이다. 여기서는 이러한 흐름을 확인하기 위해 지방정부 관련 행정조직 확충과 함께 관련 지방공사의 설치 동향을 포착하려는 시도를 하였다.

3.1.1. 지방정부 행정조직 확충 사례

무엇보다 농촌개발 문제에 대해 기초자치단체인 지방정부의 관심과 역할이 지속적으로 커져가고 있으며, 이 과정에서 지방자치단체별로 농촌개발 조직체계를 확충해 가면서 다양한 접근을 시도하고 있음을 읽을 수 있다.

먼저 기존 농촌개발 관련조직을 강화하는 하나의 사례로서 '지역개발' 명칭의 조직이 설치되는가 하면 농업기술센터의 농촌개발기능에의 참여가 확산되고 있는 흐름을 지적할 수 있다.

기초자치단체의 경우 최근까지 대체로 농촌개발기능을 독립적인 하나의 정책영역으로 인식하지 않은 채 '산업과' 또는 '건설과'에서 농촌개발 관련 기능들을 개개 단위사업 차원에서 산발적으로 수용하는 형태로 농

촌개발문제에 대응하여 왔다.³⁾

지방자치의 실시로 농촌지역문제에 대한 지방정부의 인식이 새롭게 전개되는 하나의 전기가 마련된다. 지방정부 조직 역시 이러한 변화를 반영하여 다양한 형태의 조직구성 모습을 보여주고 있다. 그 중 두드러진 현상의 하나는 여러 부서에 분산되어 있는 농촌개발 기능을 모아서 총괄적으로 추진하는 조직단위를 설치하는가 하면, 많은 기초자치단체에서 지역 주체적이고 주도적인 '지역개발' 명칭의 기구를 설치하고 있다는 것이다. 이와 함께 농업기술센터의 농촌개발 기능 참여 현상 또한 지방정부의 확대된 농촌개발 기능을 수용하는 과정에서 나타나는 한 모습이다. 진안군과 보성군, 서천군, 화천군 등 사례에서 이러한 변화의 일단을 대표적으로 읽을 수 있다.⁴⁾

두 번째는 최근 일부 기초자치단체를 중심으로 농촌개발 정책기획과 정책개발 기능이 강화되는 조직변화 모습을 특징적으로 읽을 수 있다. 일부 지방자치단체에서 농촌개발 정책기획 및 개발 기능을 담당하는 조직을 별도로 설치하는 경우가 나타나고 있다는 것이다. 지방자치단체 차원에서 스스로의 농촌개발정책 개발 기능의 중요성을 적극적으로 인식하고 있음을 잘 알려주는 사례이다.

3) 농촌문제에 대한 지역 스스로의 문제인식과 대응에 대한 의식이 극도로 없었음을 잘 보여주고 있다.

4) 먼저 진안군 사례를 보면 '경영관리실'에 이어 그 다음 선임조직으로 '정책기획단'을 설치하고 여기에서 농촌개발 관련 기능들을 총괄적으로 추진하려는 시도를 하고 있다. 다음 보성군의 경우에는 '지역개발과'를 설치하고 있으며, 여기에 다시 '지역계획계', '지역개발계', '시설조성계', '건축계' 등 4개 하위 조직단위를 두고 있다. 한편 서천군의 경우에도 '어메니티 서천 구현'을 군정목표로 설정하고, 농촌개발 기능을 수행하는 군정조직을 갖추는 데 있어서 타 지역보다 많은 관심을 기울였음을 잘 보여주고 있다. '지역개발담당', '농촌진흥담당', '체험관광담당' 조직을 그 하위조직으로 두고 있으며, 이와 함께 '농업기술센터'에도 '그린투어담당' 조직을 별도로 두고 있다. 화천군의 경우에도 '지역개발담당'이라는 기구가 설치되고 있으며, 역시 농업기술센터의 농촌개발 기능 참여 현상도 마찬가지로 나타나고 있다.

그 변화는 농촌개발정책 기획 및 개발 기능을 담당하는 조직을 설치하는 흐름으로 주로 나타나며, 나아가서는 더 적극적인 입장에서 관련 전문가들을 충원하여 농촌개발 정책과정에 활용하려는 시도도 일부 자치단체에서 이루어지고 있다. 난맥상을 보이는 농촌개발 정책을 보다 효과적으로 추진하고자 하는 의도를 담은 하나의 시도로 풀이한다. 이러한 농촌개발정책 기획 및 개발 기능을 담당하는 전담조직 설치 사례로서는 서천군과 화천군의 경우를 대표적으로 들 수 있다.⁵⁾

한편 농촌개발 전문가를 채용하여 정책기획력과 정책개발 역량을 강화하려는 전향적인 시도들이 일부 자치단체에서 일어나고 있는데, 전북 진안군과 장수군의 경우가 그 대표적인 사례이다. 먼저 진안군은 2004년 8월에 기획홍보실 내에 '정책개발담당' 기구를 설치하고, 전임 계약직 9명을 충원하여 이들을 중심으로 농정분야를 포함하여 농촌정책 전반의 기획기능을 강화하고 있다. 장수군의 경우는 2003년 3월 농업소득과 내에 전임계약직 3명을 충원하여 이들을 중심으로 '농촌발전기획단'을 설치하고, 여기에서 농정분야 즉, 농업과 농촌발전 분야 정책개발에 힘쓰고 있다.

이러한 변화는 참여정부 들어서 농촌개발사업 선정 방식이 공모와 그 평가에 의존하는 방식으로 바뀌게 되고, 이에 따라 지방자치단체들 간에 경쟁이 치열해지면서 정책기획과 개발능력이 중시되는 경향에 크게 힘입은 것으로 이해한다.

세 번째로는 특정 전략산업을 효율적으로 추진하기 위한 전담조직을 별도로 설치하는 경우가 늘어나는 현상을 조직 측면 변화 모습의 또 하

5) 서천군은 군정목표인 '어메니티 서천 구현'을 위해 앞에서 지적한 것처럼 농촌개발 기능을 수행하는 군정조직을 강화하고 있음과 함께 군정을 총괄하는 '정책기획실'에 농촌개발 정책기획 기능을 보강하려는 의도로 '어메니티 기획담당' 조직을 전임 하위조직으로 두고 있다. 그리고 화천군의 경우에는 '기획감사실' 소속 하에 별도 조직으로 '정책기획단'을 설치하고, 여기에 '정책개발담당', '정책진흥담당' 및 '시책지원담당' 등을 하위 조직단위로 두어 농촌개발관련 정책개발 기능을 강화하고 있다.

나의 특징으로 지적한다.

그 대표적인 사례인 보성군의 경우에는 과단위 조직규모로 ‘녹차사업단’을 설치하고, 과장 포함 총 9명의 인력으로 운영하고 있다. 지역특화산업의 농촌개발 기능에 대한 보다 체계적이고 종합적인 접근을 시도하려는 정책의지를 담고 있는 한 모습으로 이해한다. 그리고 서천군의 경우는 지역특산물인 한산모시를 지역발전의 한 축으로 활용하고자 하는 적극적인 정책의지를 담아 ‘과단위’ 조직으로 ‘한산모시세계화사업단’을 설치하고있으며, 또한 고창군의 경우에는 마찬가지로 ‘과단위’ 조직으로 ‘지역특화산업지원사업팀’을 설치하고 있다.

최근에는 광역자치단체에서도 농촌개발전담부서를 설치하는 사례가 나타나고 있다. 네 번째 조직측면에서 보이는 농촌개발정책 체제 변화의 한 모습이다. 전라남도에서는 ‘민선4기 출범’에 즈음하여 농촌개발 기능을 의욕적으로 수행하고자 하는 정책의지를 담아 과단위 조직으로 ‘행복마을과’를 2006년 8월 28일자로 새로이 설치하고 있다.

‘행복마을과’ 설치과정을 보면 2가지 특징을 읽을 수 있다. 그 하나는 ‘농업지원’ 기능과 ‘농촌개발’ 기능을 구분하여 인식하고 있음을 읽게 해준다. 타 광역자치단체의 경우 산업적 기능인 농업지원 기능과 농촌개발 기능이 혼재된 채 통상 그 기능을 농정국 소관으로 하고 있는데, 전라남도의 행복마을과의 경우는 농촌개발기능을 ‘농정국’에서 분리하여 ‘행정혁신국’ 소속으로 설치하고 있다. 또 다른 특징으로는 분산된 농촌개발 관련기능들을 모아 집중화하고 있음을 지적할 수 있다. 행복마을과 설치 이전의 농촌개발정책은 상당히 산발적으로 추진되고 있었다. 그러나 행복마을과를 설치하고부터는 이제 여러 중앙부처에서 간여하는 다기화된 농촌개발정책들을 지역차원에서 통합하여 추진하고 있다. 정책 추진체계의 산만함에서 오는 비효율성을 극복하는 하나의 대안으로 평가한다.

3.1.2. 농촌개발 관련 지방공기업의 설치

지방정부의 농촌개발 행정조직의 확충 움직임과 궤를 같이 하면서 지방정부 행정조직과는 다른 새로운 형식의 농촌개발 조직을 창설해 가는 흐름을 농촌개발정책 체제를 강화해가는 한 모습으로 지적할 수 있다. 농촌개발 관련기능을 수행하는 지방공기업을 설립하는 흐름이 그것이다.

농촌지역의 기초자치단체의 경우는 도시지역 자치단체에 비해 상대적으로 지방공기업의 설립실적이 저조하지만 최근 들어서 꾸준히 확산되는 모습은 확연히 보여주고 있다.⁶⁾

먼저 지역의 관광자원을 활용한 수익사업을 하고자 하는 의도로 지방공기업이 설립되고 있는데, 강원도 태백시가 2001년 2월 8일 ‘골프장, 스키장, 콘도 등 종합관광레저단지를 건설하고 운영’하고자 하는 목적으로 민간과 공동으로 설립한 ‘태백관광개발공사’와 역시 강원도 인제군과 민간이 공동출자하여 ‘번지점프, 래프팅, 서바이벌 게임 등’ 관광사업을 운영을 목적으로 설립한 국내 최초의 모험관광전문회사인 ‘(주)아름다운인제관광’이 대표적인 사례로 지목할 수 있다.⁷⁾ 또한 주로 지방정부의 도시개발 관련 사업을 수행할 목적으로 지방공사 형태로 설립된 지방공기업도 나타나고 있다. 2004년 7월 2일 창녕군이 전액출자하여 설립한 ‘창녕군개발공사’가 그 대표적인 사례이다.

6) 광역자치단체의 경우는 모두 소속 지방공사를 설립하고 있으며, 주로 도시개발 관련 사업 전반을 포괄하는 기능을 수행하고 있다. 기초자치단체 역시 일반적으로는 도시지역을 중심으로 다양한 도시개발기능을 수행하는 지방공기업을 공사형태로, 공단형태로, 혹은 주식회사 형태로 다수 설립되고 있다.

7) ‘태백관광개발공사’는 민간기업의 자금과 경영마인드를 접목을 시도하는 제3섹터 방식의 지방공사 형태로 설립한 반면에 ‘(주)아름다운인제관광’은 전형적인 제3섹터 방식인 주식회사 형태의 공기업으로 설립하고 있다.

〈표 1〉 지방정부 농촌개발관련조직의 확충 사례

구 분		변화 모습	사 례
행정조직의 확충	기초자치단체	'지역개발' 명칭 조직 설치	지역개발과(보성군) 지역개발담당(서천군, 화천군)
		농업기술센터의 농촌개발기능 참여	서천군, 화천군
		농촌개발정책 기획 및 개발기능 강화	서천군 어메니티기획담당 화천군 정책기획단 진안군 정책기획단 장수군 농촌발전기획단
		지역특화전략산업 추진전담기구 설치	보성군 녹차사업단 하동군 녹차클러스터기획단 서천군 한산모시세계화사업단 고창군 지역특화산업지원사업팀
	광역자치단체	농촌개발기능의 통합	전라남도의 행복마을과
지방공기업의 설치	지방공사	관광사업운영 도시기반사업 목적	태백관광개발공사, 창녕군개발공사
	제3섹터	주로 농수산물 가공 및 판매 목적	정남진장흥유통공사 전남무역 (주)완도수산물유통공사 와인코리아 주식회사 (주)아름다운인제관광

한편 보다 직접적으로 농촌개발 관련 기능을 수행하는 지방공기업의 경우는 그 가운데서도 부분적으로 나타나고 있다. 주로 지역에서 생산되는 농수 산물을 판매하고자 하는 의도로 지방정부가 출자해서 설립한 지방공기업이 그것이다. 지방공사 형태의 '정남진장흥유통공사'⁸⁾와 주식회사 형태의 '전남 무역'과 '(주)완도수산물유통공사', 생산관련 기능을 수행하고자 하는 의도로 설립된 '와인코리아주식회사 농업회사 법인' 등이 그것이다.

8) 행정자치부는 2007년 4월 1일 방만한 경영으로 매년 재무상태가 악화되고 있는 '정남진장흥유통공사'에 대해 청산명령을 내리기로 결정하였다.

3.2. 농촌개발 재정기반의 확충

지방정부의 농촌개발정책 체제를 구성하는 또 하나의 축은 관련재정 기반이다. 주어진 농촌개발 정책목표를 실현하는데 있어 그 중요한 수단인 하나로 조직에 이어 재정문제를 꼽지 않을 수 없을 것이기 때문이다.

그동안 강력한 중앙집권 체제를 유지해온 결과로 지방정부의 재정여건은 극도로 취약한 실정에 처해 있다. 농촌개발 재정 문제에 대한 논의가 기본적으로 중앙정부 중심으로 이루어질 수밖에 없었던 배경을 잘 보여주는 사실이다. 여기서는 지방정부의 농촌개발 재정역량 강화를 위해 시도되었던 사례들을 정리하였는데, 먼저 이러한 노력의 중심을 이루는 중앙정부 차원에서 이루어진 시도들을 보고, 이어서 지방자치단체 차원에서 시도되었던 전라남도의 사례를 제시하였다.

먼저 정부는 지방자치 실시에 때맞춰 농촌개발 정책 추진과정에서 지방정부의 주도적인 역할이 무엇보다 우선적으로 요구받고 있다는 사실을 재인식하고, 그것을 실현하고자 하는 의지의 일환으로 1990년 ‘지방양여금법’을 제정하게 된다.

본 법은 국세 수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고, 나아가 지방도로정비사업 등 농촌개발사업을 동 재원으로 추진하게 함으로써 지역 간 균형 발전을 도모하고자 함을 그 목적으로 제시하고 있다. 국고보조금에 의존하던 농촌개발사업이 양여금으로 전환되면서 포괄적인 범위에서 상당 수준 지방정부의 자주적 농촌개발 역할을 보장하게 되고, 따라서 그만큼 지방정부의 농촌개발 역량이 강화되는 제도적 기반을 마련하게 되었다는 데서 그 의의를 찾는다.

그러나 그 운영을 둘러싸고 기존의 중앙정부 주도의 관행을 탈피하지 못한 결과 여전히 관행대로 중앙정부의 지침에 의해 구체적인 부분까지 통제되면서 지방정부의 역량 강화는 형식적이고 구호에 불과한 차원에 머

물게 된다. 지방자치단체의 양여금 요구자료를 작성함에 있어 기존 농촌개발 담당 중앙정부의 지침에 의하도록 엄격히 규정하면서 사실상 기존의 국고보조금 체제와 차별성을 갖지 못하게 되었기 때문이라는 것이다. 그러다가 결국 2004년 1.29일자로 지방양여금법은 폐지되게 된다. 지방정부의 역할이 강조되는 당위적인 요구를 실현할 수 있는 제도적 기반을 구축하였지만 그것만으로는 기존의 강한 중앙정부 주도의 오랜 관행을 극복하기에는 역부족이었음을 잘 보여주는 한 사례이다.

농촌개발 재정여건 확충을 위한 두 번째 시도는 국가균형발전특별회계의 설치이다.⁹⁾ 국가균형발전특별회계의 설치 목적은 각 부처에서 특정 용도로 지원되는 지역개발 관련재원을 통합하여 포괄적으로 지원함으로써 지방재정 운영의 자율성과 효율성을 제고하고자 함에 있다. 지역의 우선순위 반영이 예산결정 과정에 효과적으로 투영되고 이루어질 수 있게끔 하는 장치로서의 그 효과가 크게 기대된다는 것이다.

세 번째는 지방정부 차원에서 시도된 농촌개발재정 확충 사례를 짚어 보았다. 지방정부 차원에서 농촌개발 재정기반 확충을 위한 노력은 재정여력의 한계로 원천적으로 기대하기 어려운 것이 현실이다. 그럼에도 광역자치단체에서 설치하고 있는 지역개발기금을 농촌개발정책 사업에 활용하려는 시도가 포착되고 있다.

9) 참여정부는 국가균형발전을 핵심 국정과제의 하나로 설정하고, 균형발전 정책을 효과적으로 추진하는 제도적 기반으로서 국가균형발전특별법 제정을 통하여 2004년 1월 16일 공포하게 된다. 동법에서는 2가지의 정책추진 방식 변화를 지향하는데, 하나는 지금까지의 중앙주도의 하향식 개발방식을 탈피하여 지방주도-중앙지원 방식의 새로운 상향식 개발방식으로의 전환이며, 다른 하나는 종래 각 부처 중심으로 이루어지던 분산적 균형정책 추진방식을 통합적 추진방식으로 개편하여 시책 간 연계를 강화하고자 하는 의도가 그것이다. 동법에서는 또한 이러한 정책추진 방식을 실천하기 위해 크게 2가지 추진체제를 마련하고 있다. 그 하나는 국가균형발전정책 전담기구인 국가균형발전위원회를 대통령 직속으로 두도록 하고 있으며, 다른 하나는 국가균형발전계획을 재정적으로 뒷받침하기 위해 설치한 국가균형발전특별회계가 그것이다.

전라남도에서는 지역개발기금 운용을 둘러싸고 그 운용범위를 농촌개발 전분야로 확대하려는 시도가 이루어지고 있다. 지역개발기금 용자대상 사업을 보다 적극적으로 해석하여 농촌개발정책 사업 전반에까지 확 기금 설치 및 운영조례를 개정하여 지금까지 3종에 그쳤던 용자우대사업 대상을 농어촌대책사업 전반으로 확대하였다. 농로확포장, 농어촌저온저장고설치, 농수산물가공공장 신설 등 3종에 그쳤던 용자대상을 농림부 훈령 농림사업실시규정 및 해양수산부 고시 해양수산업실시규정 에서 정하는 사업 등 각종 농어촌개발 사업을 지역개발기금으로 용자를 받을 수 있도록 하였다.

한편 이러한 제도개선에 따라 이루어진 실적 즉, 농어촌대책사업에 지원된 지역개발기금 운용실적은 아직 저조하게 나타나고 있다.¹⁰⁾ 지역개발기금의 지원대상이 지방자치단체와 지방공기업으로 한정되어 있는 나머지 개개 농수산업 경영자 입장에서는 직접 용자를 받을 수 없는 관계로 농수산대책 사업 용자실적이 저조할 수밖에 없었던 것으로 이해한다.

〈표 2〉 지방정부 농촌개발재정 확충 사례

구 분	변화 사례
중앙정부 차원의 시도	지방양여금제도 시행 경험(2004.1 폐지) 국가균형발전특별회계의 설치(2004. 1 설치)
지방정부 차원의 시도	전라남도의 지역개발기금 지원대상 확대(2003) : 농어촌대책사업 전분야로 확대

3.3. 다양한 개발주체들과의 협력체제 구축 시도

중앙정부 주도의 농촌개발 정책 추진체제 하에서는 수동적인 입장에서

10) 조례개정 연도인 2005년에 주로 농공단지조성사업비로 50억원 지원된 것이 고작이다. 2006년에는 농어촌대책사업에 대한 운용실적이 없는 것으로 나타나고 있다.

중앙의 의도와 지시에 따르기만 하면 되었으나, 이제는 이러한 체제의 근간이 바뀌고 있다. 농촌개발 정책의 추진과정에 지방정부가 주도적이고 중심적인 역할을 해가는 방향으로 빠르게 움직이고 있다는 것이다. 농촌개발 정책이 입안되고 추진되는 장에서 지방정부의 위상이 빠르게 높아지고 있음을 말해준다.

농촌개발정책 추진체제가 이렇게 변화하는 가운데 지방정부는 그 스스로의 농촌개발 역량을 강화하기 위한 노력들을 전방위적으로 시도하고 있다. 앞에서 본 지방정부의 농촌개발 관련 조직 및 재정기반 확충 시도에 이어서 비록 제한적이기는 하지만 일부 자치단체에서 지역의 다양한 개발 주체들 간 협력체제 구축을 적극적으로 시도하고 있는 모습이 또 하나의 움직임으로 드러나고 있다. 다양한 개발 관계집단간의 연계체제 구축으로 농촌개발 시너지 효과를 기대하는 개발노력들이 부분적이지만 활발히 시도되고 있다는 것이다. 농촌개발 문제가 종합적이고 구조적인 차원에서 비롯되는 성격의 문제인 만큼 그 접근도 다차원적으로 이루어져야 할 필요성에 부응해가는 과정에서 나타나는 하나의 경향으로 이해한다.

그 구체적인 모습은 여러 가지 형태를 띠고 나타나고 있다. 다양한 이해집단들의 협력 네트워크를 적극적으로 모색하고 구축해가는 모습과 전문가집단들과의 연대를 시도하는 모습 등이 그 대표적인 형태로 지적할 수 있다. 한편 다양한 이해집단 간 협력 네트워크 구축은 그 협력체제의 중심에 역시 농촌개발정책의 주체인 지방정부가 서 있는 즉, 지방정부 주도의 협력체제 구축이 주를 이루고 있는 것으로 나타나며, 이와 함께 부분적으로는 지역의 주민조직이 이러한 협력체제를 주도하는 형태도 나타나고 있다.

3.3.1. 지방정부 주도의 협력체제 구축 시도

다양한 지역의 이해집단들과 협력 네트워크를 구축하고 있는 대표적인

경우로서 장수군과 보성군의 사례들이 주목을 받고 있다. 먼저 장수군은 '지역순환농업'을 지역발전의 장기 비전으로 설정하고, 이러한 비전을 효과적으로 실천하고자 하는 의지를 담아 2005년 9월에 '지역순환농업추진사업단'을 설립하였다.¹¹⁾

'지역순환농업추진사업단'은 사과, 한우 등 지역농업을 체계적으로 육성하는데 있어 지역주민, 전문가 등 민간분야의 역량을 효과적으로 활용하자는 취지로 설립되었다. 인력구성은 장수군의 공무원 5명이 중심이 되어 총 37명의 지역출신 민간인을 채용하여 충원하고 있으며, 민간참여 인력은 주로 농업인, 농업관련단체 구성원으로서 계약직 직원의 신분을 가진다. 지방정부 중심으로 체계적으로 지역농업문제에 접근하는 민관협력체제로서의 성격을 띠고 있음을 읽게 한다. 동 사업단의 운영은 한우사업단, 사과사업단, 거점산지유통센터(APC) 추진팀 등으로 구성하고, 분야별로 산·학·관·연 협력체계를 구축하여 접근하고 있음을 특징적으로 나타내 보이고 있다.¹²⁾

보성군의 녹차산업 협력 네트워크도 주목할 만한 다양한 이해집단의 협력 네트워크로 주목받고 있다. 지방자치의 실시로 보성군의 녹차산업은 새로운 전기를 맞이하게 됨. 민선 군수의 입장에서는 지역에서 이미 특화되기 시작한 녹차 농업에 큰 관심을 가질 수밖에 없었고, 녹차생산자의 경우에도 지방자치단체의 체계적인 행정지원을 절실히 필요로 하였다. 이러한 양쪽의 이해관계가 맞아떨어져 녹차산업 발전의 새로운 전기를 마련하는 배경을 이룬다.

보성군청과 녹차생산자들의 협력관계는 보성녹차의 지리적 표시 등록 과정에서 본격적으로 형성되기 시작하였으며, 이 협력관계는 이후 여러

11) 송미령외, 『농촌의 변화를 보다』, 한국농촌경제연구원, 2006, pp. 250-271

12) 장수군의 경우 타 지역과 차별화되는 민관협력 체제인 이러한 '지역순환농업추진사업단'의 활발한 활동에 힘입어 중앙정부의 농업관련 지원 사업을 다수 유치하게 되는 성과를 보여주고 있다.

가지 활동을 통해 더욱 밀도있는 관계로 발전하게 된다. 특히, 품질관리를 위한 제반 활동들을 둘러싸고 민관 협력관계의 필요성이 크게 제기되기에 이른다.

보성군 녹차산업 발전은 이렇듯 지방자치단체와 민간부문의 여러 주체들이 협력한 결과로서 그 협력 네트워크는 대단히 광범위하고 복잡하다. 크게 보면 지방자치단체와 보성녹차연합회, 그리고 보성녹차생산자협의회 등 세 주체들 간에 효율적인 협력 네트워크가 작동되고 있다.¹³⁾

3.3.2. 주민조직 주도의 협력체제 구축 시도

지방정부가 농촌개발 정책의 전면에 나서면서 다양한 지역의 개발주체들 간 협력체제를 모색하는 가운데 지역주민 주도로 협력체제를 구축하는 사례도 나타나고 있다. 지역개발의 궁극적 수혜 대상인 지역주민이 농촌개발정책 프로그램을 주도하는 순수한 민간주도 개발사례로서 주목해볼만한 사례이다.

그 대표적인 사례로서 평창군 봉평면에서 매년 개최되는 지역축제인 ‘효석문화제’를 지목할 수 있다.¹⁴⁾ 효석문화제는 이효석 문학과 함께 문학을 배경으로 하는 아름다운 메밀꽃 경관을 연출함으로써 지역발전 효과를 추구하려는 의도에서 추진되고 있다.¹⁵⁾

효석문화제를 통해 지역발전을 선도하는 추진 주체는 순수 민간인 단체인 효석문화제위원회이며, 여기서 동 문화제의 전 과정을 기획하고 실행하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 문화제 행사의 대부분을 봉평

13) 송미령외, 전게서, pp.24-45에서 발췌하였음.

14) 송미령외, 전게서, pp. 156-173에서 요약 발췌하였음.

15) 동 문화제는 지역발전에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 경제적으로는 행사방문객으로부터의 수입과 함께 메밀재배로 인한 소득효과가 큰 것으로 나타나고 있고, 그 외에도 사회문화적으로 다양한 각도에서 그 효과가 평가되고 있다. 효석문화제를 통해 지역이미지가 크게 개선되었는가 하면 지역문화와 전통이 부활되고, 나아가 외지인의 봉평지역 유입이 늘어나고 있는 점도 본 문화제 효과의 하나로 거론되고 있다.

지역주민들이 직접 실행하고 있다.

본 문화제의 성공적 추진의 배경에는 다양한 지역 내 관련 주체들 간의 협력체계가 크게 뒷받침하고 있다. 평창군과 봉평면의 행정지원과 함께 주민조직과 여러 문화예술조직들의 자발적 참여를 유도하는 협력관계 역시 중요한 협력 요소로 지적되고 있다. 아울러 전국적 차원의 관련 기관, 단체와의 협력체제를 구축하는 문제에도 관심을 기울이고 있는 것으로 나타난다. 효석문화제위원회는 이들 여러 주체들과 효과적인 협력체제를 구성하고 유지하고 있다.

요컨대, 효석문화제의 가장 큰 특징은 추진주체가 관이 아닌 순수 민간단체이며, 이와 함께 지역주민들이 동 행사에 적극 호응하고 참여하고 있다. 바람직한 농촌개발 체제 구축 문제를 논의하는 장에서 높은 관심을 끄는 사례로 크게 주목받고 있다.

3.3.3. 전문가 집단과의 연대 시도

또한 농촌개발 관련 전문가 집단과의 연대를 시도하는 모습도 농촌개발정책 체제와 관련하여 일어나는 변화의 한 특징으로 지적해 볼 수 있다. 농촌개발 문제가 구조적이고 종합적인 차원에서 비롯되는 관계로 그 문제에 대한 접근 노력에도 전문성이 절실히 요구되는 사정을 반영하는 현상으로 이해한다.

우리 사회가 빠르게 발전하고, 그 과정에서 야기되는 농촌문제 또한 더 이상 이제 단순한 차원이 아닌 복잡한 문제 상황으로 전환되던 그 시기에 전문가 집단의 참여문제가 비로소 제기되면서 실제 전문가 집단의 관심과 참여가 처음으로 이루어지게 되는 계기를 마련하게 된다. 나아가 농촌개발정책의 추진과정에서 농촌발전계획 수립을 둘러싸고 보다 구체적이고 직접적으로 전문가들로 하여금 참여를 요구받고 또 이루어지는 상황이 전개되게 된다.

새마을사업 이후 고도 성장연대를 거치면서 농촌사회가 빠르게 해체되고, 정주공간이 급격하게 붕괴되면서 농촌문제의 심각성을 크게 깨닫던 그 시기에 한국농촌경제연구원을 중심으로 새로운 농촌개발전략에 대한 관심과 논의가 활발히 일어나기에 이른다.

1988년에는 한국농촌경제연구원이 주도한 ‘농촌지역종합개발’ 전략을 새로운 농촌개발전략으로 채택하고, 연차적으로 전국 군지역을 대상으로 농촌지역종합개발계획을 수립하는 정책이 도입되기에 이르며, 이어서 정주권개발정책이 농촌정책의 중심으로 나타나면서 먼지역을 대상으로 하는 개발계획 수립이 정책사업으로 도입되게 된다. 농촌지역발전계획 수립업무는 전문적인 지식을 필요로 하는 전문영역에 속하는 기능인 관계로 한국농촌경제연구원에서 일부 지역의 계획수립을 담당하는 한편 대부분 지역의 발전계획은 현 농촌공사에서 맡아서 수립하는 것으로 역할배분이 이루어진다. 이렇듯 농촌개발 전문가 집단의 참여는 보다 구체적으로는 주로 농촌개발계획수립 기능을 둘러싸고 그 필요성과 요구가 제기되었음을 확인해 주는 대목이다.

최근 들어 농촌개발 전문가 집단의 참여는 새로운 전기를 마련하면서 크게 활발하게 이루어지는 국면을 맞이하게 된다. 참여정부 들어 농촌개발정책 추진의 한 방식으로 공모제가 새롭게 도입되면서 다양한 전문가 집단의 참여와 함께 참여영역도 계획수립을 비롯하여 여러 가지 분야로 확대되고 있다는 것이다. 공모제의 효시는 행정자치부에서 추진하는 ‘소도읍육성사업’이며, 이어서 바로 농림부에서도 2004년부터 농촌마을종합개발사업을 새롭게 의욕적으로 도입하면서 공모제에 의해 지원대상 지역을 선정하고 있다.

이들 공모제 방식은 개발계획을 지역에서 수립하게 하고, 그것을 심사, 평가하여 대상지역을 선정하는 것을 골격으로 하고 있다. 개발계획 수립 내용이 경쟁 환경 속에서 평가를 받고, 그것이 정책지원 여부를 가

름하는 절대적 절차가 되는 까닭에 보다 설득력있는 개발계획을 작성하려는 노력의 일환으로 전문가들의 도움을 요청하게 된다. 소도읍개발계획 및 농촌마을종합개발계획 수립을 둘러싸고 전문가들의 참여가 크게 늘어나는 한 원인이 여기에 있다.

최근 농촌개발계획 수립을 둘러싸고 전문가 집단의 참여가 활성화되는 가운데 나타나는 또 하나의 특징으로서 민간부문의 참여 또한 활성화되고 있는 점을 지적할 수 있다. 지금까지의 전통적인 농촌개발정책 전문가 그룹인 한국농촌경제연구원 및 농촌공사에 더해 대학 및 연구소 등 중심으로 전문가 집단이 형성되는가 하면 농촌계획수립과정에 관련 전문 민간회사들의 참여가 활발히 일어나고 있는 것이다. 농촌개발계획 수립 영역에서 전문가 집단의 역할은 지금까지 주로 한국농촌경제연구원과 농촌공사에서 수행해 왔으나, 최근 들어 그 문호가 크게 개방되면서 다양한 주체들의 적극적인 참여가 일어나고 있다. 소도읍개발계획 및 농촌마을종합개발계획 수립 과정에 많은 대학 및 연구기관 전문가들이 평가와 자문활동에 대거 동원되고 있는가 하면, 직접 계획수립 활동에 엔지니어링 용역 관련 민간회사들이 등장하는 모습을 보이고 있다. 주로 기존의 도시계획 관련 용역전문회사들이 그러한 현상의 많은 부분을 이루고 있다. 이러한 과정에서 농촌계획 수립을 전문으로 하는 민간회사들이 처음으로 등장하고 있는데, 이러한 사실은 농촌개발 정책 체제를 구성하는 또 하나의 의미있는 변화로 받아들여지고 있다.

요컨대 농촌개발 전략과 수단을 합리적으로 모색하는 계획과정의 중요성을 새삼 인식하는 이러한 농촌개발정책 환경의 변화와 맞물려 전문가 집단의 참여 기반이 자연스럽게 형성되고, 그 결과로 다양한 전문가 집단의 농촌개발정책 참여가 활발하게 일어나게 되는 농촌개발정책체제의 변화 모습을 읽을 수 있다.

〈표 3〉 지방정부 농촌개발 협치 구축 사례

구 분		변화 사례
협력체제 구축	지방정부 주도	장수군 지역순환농업추진사업단 보성군 녹차산업협력 네트워크
	주민조직 주도	효석문화제 추진위원회
전문가집단과의 연대 시도		농촌개발계획 수립을 둘러싸고 참여 확대 -1단계: 1988년 농촌종합개발전략 도입 -> 농촌경제연구원, 농촌공사 계획수립 참여 -2단계: 최근 공모제 시행계기로 확대 전기 마련 -> 농촌공사와 함께 민간 농촌계획전문회사들의 참여 및 확대

4. 바람직한 농촌개발체제 구축을 위한 대응과제

4.1. 지방주도의 농촌개발 체제로 전환

위축된 농촌지역으로 하여금 그 활력을 되찾고 살기 좋은 지역으로 거듭나기 위한 개발 노력은 농촌지역 지방정부의 가장 중차대하고 우선적인 정책과제이자 또 그것이 지방정부의 존립배경 그 자체이다. 농촌개발 정책 참여자들도 대개 농촌개발정책 과정에 지방이 그 중심에 자리해야 할 것이라는 의견에 동조하는 것으로 나타나고 있다. 농촌개발정책 추진 과정에 참여하는 집단 즉, 지방자치단체의 관련공무원과 학계의 전문가 집단 그리고 농촌공사 지사조직의 담당자들을 대상으로 '현재와 같은 중앙정부 주도의 농촌개발시스템에 관한 의견'을 물어본 결과 다소 부정적인 입장을 보이고 있는데, 바람직한 정도를 7점 만점 척도로 측정한 결과 3집단 평균값이 3.8점으로 나타나고 있다.¹⁶⁾

16) 동 조사는 2007년 6월 농촌공사 농어촌연구소에서 농촌지역개발사업 추진전략 연구

지방자치 실시 이후 농촌지역 지방정부의 농촌개발 역할에 대한 이러한 인식이 서서히 높아져가면서 지방정부 차원의 독자적인 개발노력들을 시도하고 있다. 그럼에도 현행 농촌개발정책 체제는 여전히 중앙정부의 농촌개발 정책에 크게 의존하는 중앙정부 주도 체제를 벗어나지 못하고 있다.

농촌개발정책 추진 관계자들의 의견도 이러한 현상을 잘 반영하고 있음을 보여준다. ‘농촌개발 정책 추진과정에서 해당 지역 지방자치단체의 참여와 역할 수행 정도’에 대해 물어본 결과 지방자치단체의 주도적 역할 수행과는 거리가 먼 응답을 하고 있다. 지방자치단체의 주도적 역할 정도를 7점만점으로 해서 측정된 결과 3집단 평균값이 4.19로 나타나고 있다.

〈표 4〉 농촌개발 정책 추진체계 인식정도

설문 항목	인식 정도			
	공사	지자체	전문가	계
중앙정부 주도 체계에 대한 인식 (바람직한 정도 측정: 만점 7점)	4.35	3.37	4.04	3.80
지방자치단체의 참여와 역할 정도 (주도적 역할 정도 측정: 만점 7점)	4.03	4.50	3.76	4.19

여전히 대체로 중앙정부 주도적 농촌개발 추진체제를 띠고 있는 것으로 인식하고 있음을 보여주고 있다. 그 배경에는 무엇보다 농촌개발 정책을 주도적으로 추진할 수 있는 지방의 자율적 역량이 부족하기 때문으로 이해한다. 지방정부 주도의 농촌개발정책 체제를 구축하기 위해서는 지방정부의 역량을 강화하는 문제가 당면한 과제를 지적하고 있다.

한편 이러한 역량 강화는 종합적인 차원에서 접근되어야 할 것이다. 지방정부의 농촌개발관련 행·재정적 역량은 물론이고, 농촌문제를 진단하

일환으로 수행되었다. 설문조사로 실시되었으며, 조사대상은 기초자치단체 농촌개발 담당자 95명, 농촌공사 지방조직 농촌개발담당자 53명, 그리고 대학 및 연구소의 전문가 51명 등 총 199명으로 구성하였다.

고 이해하는 안목과 전문지식 또한 중요한 개발역량의 구성요소로 지적되고 있다. 농촌개발정책 관련자들의 생각을 보더라도 대체로 이러한 측면에서 문제제기를 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들을 대상으로 '자치단체의 적극적인 농촌개발 정책 역할을 제약하는 가장 큰 요인에 대한 생각'을 물어본 결과 '예산부족 문제'와 '인력 및 지식 등 개발역량의 문제'를 중요한 역할제약요인이라고 답하고 있다. 효과적인 농촌개발정책 추진을 위해 절실히 해결되어야 할 과제임을 일러주고 있다.

한편 지방자치단체의 농촌개발 역량을 강화하는 이러한 문제는 그 극복이 쉽지 않은 문제임을 지적하고 있다. 나아가 그렇기 때문에 '지방주도의 농촌개발정책 체제 구축' 문제는 전향적이고 적극적인 관심과 노력이 동시에 요구됨을 또한 말해주고 있다.

〈표 5〉 지방자치단체의 농촌지역개발 역할 제약 요인

제약 요인	공사	지자체	전문가	계
예산 부족	27	59	1	87명 (43.7%)
인력, 지식 등 개발역량 부족	15	21	31	67명 (33.7%)
농촌개발문제에 대한 관심 부족	4	6	8	18명 (9.0%)
농촌개발 조직 체계의 미정비	7	9	11	27명 (13.6%)

4.2. 주민참여의 확대

농촌개발 정책의 추진과정에서 주민의 참여와 역할의 중요성에 대한 인식은 이념적으로 일찍부터 강조되어져 왔다. 체계적인 농촌개발정책의 효시로 일컫는 지역사회개발사업(CD사업: community development

program)에서도, 이어서 거국적으로 추진된 새마을사업에서도 주민참여를 강조하는 상향식 개발 원리를 채택하고 있음을 밝히고 있다.

한편 이념적으로는 분명 지역주민을 개발 주체로 설정하고 있으며, 또 개발과정에서 그 역할을 강조하고 있으나 실제 개발과정에서 이러한 농촌주민의 위상이 어느 정도 반영되고 실현되었나 하는 의문 또한 크게 제기되고 있는 것이 사실이다. CD 사업이 도입되던 1950년대의 한국 농촌은 크게 낙후된 나머지 극도의 무기력한 모습을 보여주고 있었으며, 당시 농촌지역 주민들의 개발 관련 역량 역시 일천한 수준에 불과한 그러한 실정이었음을 감안하면 농촌주민의 내발적 역량을 조직화하고 동원해가는 상향식 개발원리를 실현할 것으로 기대하기에는 역부족인 상황이었음을 쉽게 짐작할 수 있다. 다분히 CD 사업 프로그램을 정부주도에 따라 형식적이고 타율적으로 수용하는 수준에 머물러 있었던 것으로 이해한다.

새마을사업이 추진되던 1970년대에는 이러한 사정은 다소 나아지고 있는 모습을 보이고 있다. 새마을 지도자의 역할이 크게 부각되는 가운데 농촌주민들의 개발과정에서의 참여가 여러 가지 형태로 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 여전히 행정기관 주도에 따른 형식적인 참여 모습을 그대로 보여주고 있기도 하다. 범정부적으로 강력한 추진체제를 구축한 가운데 행정기관 주도로 적극적으로 새마을지도자의 교육과 역할에 대한 지침을 제시하고 지도함으로써 결과적으로 획일화되고 표준화된 개발내용을 기계적으로 실천하는 수준을 벗어나지 못했다는 것이다.

개발과정에서 지역주민의 참여를 강조하는 이념은 시간이 지나면서 꾸준히 관심을 더해가는 흐름을 보이고 있다. 1980년에 접어들면서 농촌개발정책은 주민참여를 제도적으로 실현하는 하나의 계기를 맞는다. 여전히 중앙정부 주도 하에 농촌개발정책이 추구하고 있지만 상향식개발 방식의 의의와 필요성에 대한 인식은 높아져 가는 모습을 보이다가, 마침내 1985년 국토종합개발계획 수정계획에서 성장거점개발방식을 지양하고 상향식

의 정주생활권 개발방식을 새로이 도입함을 선언하게 된다.

2000년을 지나면서 농촌개발정책에 있어서 주민참여 문제는 하나의 전기를 이룬다. 참여정부 출범과 함께 농촌개발을 비롯한 지역개발 문제에 높은 정책적 관심을 보이고 있으며, 이 과정에서 농촌개발 정책의 추진과정에 주민참여를 크게 활성화하려는 움직임이 나타나고 있다. 2004년 농림부의 높은 농촌개발의지를 배경으로 등장한 농촌마을종합개발사업의 경우나 도·농교류 활성화를 통해 효과적인 농촌개발을 도모하는 정책 프로그램의 경우 등이 대표적인 사례로 거론되고 있다. 전자의 경우는 지역주민이 작성한 예비계획서를 기초로 사업대상지역 선정과 개발사업 내용이 결정되도록 하고 있으며, 후자의 경우에는 대개 마을주도로 계획을 수립하고, 그 집행 또한 마을주도를 이루어지고 있다.

농촌개발정책 과정에 주민들의 참여가 시간이 흐르면서 실질적으로 확대되어오는 일련의 정책흐름을 읽을 수 있다. 농촌정책의 궁극적 수혜자인 지역 주민의 개발욕구를 효과적으로 반영하고, 나아가 개발방법과 과정에 대한 이해도 그 수혜자인 지역주민이 가장 잘 할 것이라고 보면 농촌개발정책의 실질적 주체로서 농촌지역 주민의 참여 문제는 당위적 차원에서나 실제적 차원에서나 그 중요성이 강조될 수밖에 없다. 농촌개발정책 과정에 주민참여가 확대되는 흐름 역시 이러한 생각을 반영하고 있는 하나의 현상으로 이해한다.

농촌정책 관계자들을 대상으로 실시한 의견조사 결과에서도 이러한 사실이 잘 드러나고 있다. 농촌개발사업의 성공 관련 요인 8가지를 제시하고, 각 요인별로 중요도를 적도록 했는데, '지역주민의 참여와 역량강화' 요인의 중요도가 7점 만점에 6.26점으로서 이 중 가장 높은 점수로 집계되고 있다. 농촌개발 성공 요인으로 그 중요성을 대단히 높게 인식하고 있음을 보여주고 있다.¹⁷⁾

17) 본 조사에서 농촌정책의 성공요인으로 제시한 8가지 항목은 다음과 같다. 중앙정부

그럼에도 불구하고 농촌개발 정책과정에서 지역주민의 참여 문제는 다분히 형식적인 수준에 머물고 있는 것으로 평가하며, 실제 이러한 문제에 대한 지적이 크게 있어온 것이 사실이다. 실질적인 참여 문제를 둘러싸고 많은 회의가 제기되고 있는 실정이다. 정책과정에서 이루어지는 주민 참여의 많은 부분이 참여의 명분을 위해 동원된 다분히 형식적 수준의 참여 성격을 벗어나지 못하고 있다. 계획수립과정에 주민의견 수렴 과정이 지극히 수동적인 차원에서 이루어지고 있는 사례가 이러한 사실을 잘 말해주고 있다.

기본적으로 지역주민이 개발의 주체로서의 의식과 역량이 부족한데서 비롯되는 문제이다. 향후 바람직한 농촌개발정책 체제 구축을 위한 대응과제의 하나로 실질적인 주민참여 확대를 제안하는 배경이 여기에 있다.

4.3. 효과적 협치(governance) 체제의 구축

최근 가속화되는 세계화와 민주화, 지방분권화로 인해 농촌개발정책 환경이 크게 변화하면서 정책의 추진과정에 참여하는 다양한 주체들 간 협력과 이를 통한 시너지의 발현이 농촌개발정책의 성공적 정착을 결정하는 한 요인으로 지적되고 있다. 특히, 시민사회의 참여에 대한 요구가 크게 증대하는 정책환경 변화에 따라 NGO의 역할 또한 적극적으로 수용할 수 있는 협치(governance)체제의 필요성이 크게 대두되고 있다.¹⁸⁾

이러한 변화는 무엇보다 지역개발 정책의 기초가 국가차원에서 하향식

재정지원, 중앙정부의 법적·제도적 지원, 지방정부의 사업수행 의지, 효율적 사업추진 체제, 효율적 파트너십 체계, 전문인력 확보, 컨설팅 등 외부지원과 주민참여와 역량 강화 등 8가지 항목이 그것이다.

18) 최근 협치(governance) 개념은 이러한 여건변화를 수용하여 지역 내 이해당사자가 주체적인 참여자로 협의과정을 통해 정책을 결정하고 집행해나가는 사회적 통치시스템을 의미하는 것으로 정의한다.

으로 접근하기보다는 지역이 중심이 된 상향식 접근방식으로 바뀌는 지역개발패러다임의 변화 흐름을 반영하는 현상으로 이해한다.

한편 농촌개발 정책의 현장에서 보이는 지역협치(governance)의 수준은 아직 극히 초보적인 단계에 머물고 있다. 일부 지역에서 겨우 지역협치(governance)의 필요성을 인식하는 정도이며, 그나마 대부분의 경우 형식적인 수준에서 접근하고 있다. 지역단위에서 다양한 개발주체들을 구성원으로 해서 조직된 각종 지역단위 추진협의회 등의 운영에서 이러한 형식성을 잘 읽을 수 있다.

실제 농촌개발정책 관계자를 대상으로 실시한 설문조사 결과에서도 이러한 초보적인 수준에서 이루어지는 협치 인식이 잘 드러난다. '지방자치단체, 시민사회단체(NGO), 지역기업체, 전문가그룹 등 다양한 주체들의 협력에 의한 농촌지역개발 추진의 효과성'에 대해 물어본 결과 농촌공사직원, 지자체담당자, 전문가 그룹 등 3집단 전체 평균치가 7점 만점에 중간정도인 4.59로 측정되고 있다.

반면에 최근 들어 일부 지역에서 실질적인 지역협치(governance)를 적극적으로 시도하면서 많은 관심을 끄는 사례들도 나타나고 있다. 앞서 본 장수군의 지역 순환농업 사업단이나 보성군의 녹차산업 협력 네트워크 등을 그 대표적인 사례로 꼽을 수 있다. 다양한 개발주체들의 협력체제가 효과적인 정책추진 체제임을 보여주는 이러한 사실들은 농촌개발 현장인 지역차원에서 지역협치(governance)체제를 구축하는 문제에 향후 많은 관심과 노력이 요구되고 있음을 말해주고 있다. 나아가 지역협치(governance)에서 가장 중요한 요소인 정부와 민간의 협력체계를 효율적으로 구축하는 문제가 바람직한 농촌개발정책 추진체제를 구축을 위한 대응과제의 또 다른 하나로 부각되고 있음을 말해주고 있다.

지역차원에서 농촌개발정책의 종합적인 의사결정을 주도하고, 지역정부와 민간부문의 협력을 매개할 수 있는 구심체의 역할을 담당할 수 있는 기

구가 없다는 점이 종합적인 협력체계 구축을 어렵게 하는 제약요인의 하나로 지적되고 있다. 이러한 기능을 담당할 농촌개발기구의 설립을 적극적으로 검토해 볼 필요성을 부각시키는 대목이다. 그 대안의 하나로 1950년대 이후 유럽의 몇몇 국가들에서 존재해왔던 반자율적 공공조직인 지역개발정책 거점기관, 예를 들면 1990년대 후반에 설치된 영국의 RDA (Regional Development Agency)와 같은 기구를 우리 실정에 맞게 새로이 설립하는 문제를 검토해볼만 하다. 영국의 RDA와 같은 지역개발정책거점기관은 일반적으로 지역경제개발을 도모하기 위하여 중앙정부 또는 지방정부의 행정라인에서 벗어나 있으면서 공공자금을 지원받는 지역에 기반을 둔 조직으로 정의하고 있다.¹⁹⁾ 지역내 전문가들을 비롯하여 다양한 개발주체들의 역량을 결집하는 데도 유리할 뿐만 아니라 변화하는 정책환경에도 적절히 효과적으로 적응하는 유연성 또한 기대할 수 있다.

효율적 지역협치(governance) 체제가 구축되기 위해서는 중앙정부, 지방정부 및 지역의 이해당사자 간에 상호협력과 의견조율이 이루어지는 환경이 먼저 조성되어야 할 것이다. 이것은 지방정부와 지역의 이해당사자가 중앙정부의 의사결정과 통제시스템에서 벗어나는 것을 의미하므로 궁극적으로 지방자치단체나 지역의 민간부문 역량이 뒷받침되어야 한다. 의사결정에 참여하는 주체들의 책임분담이 명확히 설정되어 불필요한 갈등이 발생하지 않고 효율적인 의사결정이 이루어질 수 있도록 하는 것도 중요한 요건이 될 것이다.

19) 정부는 정책결정과 관련된 매우 일반적인 수준 즉, 자원배분과 정책의 기본방향과 지침 작성 등에만 개입을 하게 되고, 전략적인 조치 및 재량권은 이 지역개발정책거점기관(예: RDA)에서 결정하도록 한다.

5. 맺는말

농촌문제가 날로 심화되면서 농촌개발에 대한 정책적 관심이 커져가고, 이러한 과정에서 농촌문제에 접근하는 정책 체제 또한 강화되면서 변화하고 있다. 본고는 기본적으로 농촌개발정책 체제의 변화 모습을 확인해보고, 나아가 바람직한 농촌개발정책 체제 구축을 위한 대응과제를 도출해보는 논의를 시도하였다.

요약하면 도·농간 격차가 해를 거듭할수록 더 크게 벌어지면서 농촌주민들의 개발욕구는 분출하고, 여기에다 지방자치가 성숙되는 여건 변화까지 맞물리면서 농촌개발정책 접근방식에 큰 변화를 가져오게 된다. 농촌문제가 복잡한 양상으로 전개되면서 종합적 개발방식 및 계획적 개발방식으로 접근이 이루어지고 있으며, 나아가 지역주민의 참여욕구 증대를 반영하여 상향식 방식으로서의 정책접근이 동시에 강조되고 있다.

이러한 농촌개발정책 접근방식을 담는 체제 또한 변화하는 모습을 분명 보여주고 있다. 다만 이제 그 변화가 일어나는 초기 단계인 관계로 사례로서 그것을 확인할 수 있을 뿐이다. 그것은 또한 한마디로 중앙정부 주도의 농촌개발정책 체제에 대한 비판이 고조되면서 지방정부의 농촌개발정책체제가 강화되고 있는 모습을 읽을 수 있다는 것이다. 먼저 지방정부의 농촌개발 관련조직이 확충되는 모습이 나타나고 있다. 그 구체적인 모습으로서 기초자치단체를 중심으로 농촌개발관련조직이 확충되기도 하고, 전문가들을 충원하여 농촌개발정책 기획 기능을 강화하는가 하면 지역특화산업 육성 전담기구를 설치하는 사례들이 목격되고 있다. 광역자치단체의 경우에도 농촌개발전담기구를 설치하는 사례가 나타나기도 한다. 전라남도의 경우가 여기에 속한다. 나아가 일부 기초 지방자치단체들의 경우 행정조직과는 별도의 농촌개발관련 공기업을 설치하고 있는 사례도 나타나고 있다.

다음은 농촌개발재정기반 확충을 위한 시도들이 이루어지고 있음을 지적하고 있다. 지방양여금제도 시행 경험에 이어 지역균형특별회계 설치로 관련 재정기반을 확충하려는 시도가 일어나고 있다. 이와 함께 전라남도에서는 지역개발기금을 농촌개발을 위한 재원으로 활용할 수 있도록 조례를 개정한 사례도 나타나고 있다.

마지막으로는 지역의 다양한 개발주체들 간 협력체제 구축을 적극적으로 시도하고 있는 모습이 또 하나의 움직임으로 포착되고 있다. 다양한 이해 집단들의 협력 네트워크를 구축해가는 모습과 함께 전문가 집단들과의 연대를 적극적으로 시도해가는 모습이 읽힌다.

본고는 농촌개발정책 체제의 변화 움직임을 이렇게 재구성해본데 이어서 바람직한 농촌개발정책 체제 구축을 위한 대응과제를 모색하였다. 농촌지역사회는 앞으로도 더욱 다양성을 띠는 다원적 사회로 빠르게 이행할 것으로 전망되고 있다. 그 연장선에서 농촌개발 문제의 성격과 내용도 지역마다 더욱 차별적으로 전개될 것이며, 따라서 농촌문제는 한층 더 구체적이고 현장중심적인 수준에서, 그리고 이해관계가 상충되는 정치적 수준에서 나타날 것으로 쉽게 짐작할 수 있다.

바람직한 농촌개발정책 체제 역시 이러한 여건 변화를 효과적으로 수용하는 방향에서 구축되어야 할 것이다. 그것은 우선 지방주도의 농촌개발체제로의 전환을 요구하고 있지만 여전히 중앙정부 주도의 체제를 벗어나지 못하고 있다. 보다 전향적으로 이러한 요구에 대응해가야 할 것임을 지적하고 있다.

다음은 상향식 개발원리의 실현을 실질적으로 도모할 수 있도록 주민참여를 확대하는 문제를 바람직한 농촌개발정책 체제 구축을 위한 두 번째 대응과제로 제시하고 있다. 최근 주민참여를 강조하는 일련의 정책흐름을 읽을 수 있지만 다분히 형식적인 수준에 머물러 있다. 실질적인 주민참여 확대 방안을 마련하는 문제가 대응과제의 하나로 떠오르는 배경이다.

또한 지역의 다양한 개발주체들이 농촌개발정책 추진과정에 참여하는 협치(governance)의 필요성을 강하게 제기하고 있다. 다양한 개발주체들의 협력체제 마련이 효과적인 농촌개발정책 추진체제임을 한 요소임을 일부 사례에서 확인이 되고 있다. 이러한 문제는 궁극적으로 지방자치단체나 지역의 민간부문 역량이 뒷받침되어야 하는 문제이므로 이들의 역량강화를 위한 다양한 접근과 지원이 한편 요구되고 있다.

요컨대 지방정부 스스로 농촌개발 역량을 강화하기 위한 노력을 전방위적으로 시도하는 가운데 농촌지역개발 정책 체제가 변화하는 모습을 부분적이지만 읽을 수 있게 한다. 나아가 향후 전개될 농촌여건을 전망해볼 때 이러한 변화는 보다 적극적으로 수용하고 발전시켜 나갈 필요성이 있음을 또한 본고는 지적하고 있다.

■ 참고 문헌 ■

- 농림부. (2004). 새로운 10년을 여는 농업·농촌종합대책.
- 농림부. (2005). 제1차 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획.
- 농어업·농어촌 특별대책위원회. (2002). *농어업·농어촌의 새로운 활로*. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 농어촌발전위원회. (1994). *농정개혁의 과제와 방향*: 농어촌발전위원회 최종보고서.
- 농정연구센터. (2004). 농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구.
- 농촌진흥청. (2006). 농촌건강장수마을 사업안내서.
- 송미령, & 박주영. (2004). *농촌지역개발사업의 체계화방안*. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 윤원근, & et al. (2006). *농촌계획의 이론과 실제*. 서울: 보성각.
- 이병기. (1998). 농촌생활환경 정비정책의 새로운 접근방식 모색. *지역사회 개발연구*, 23(2), 63-81.
- 이병기. (1998). 농촌생활환경 정비정책의 전개과정과 그 동인. *한국지역개발학회지*, 10(2), 1-14.
- 이상문. (1995). 농촌지역 공간계획체계의 특성에 관한 연구. *농촌계획학회지*, 1(1), 35-47.
- 이정환, & et al. (2002). *농어촌정주생활권개발의 장기방향*. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 전남대학교 지역개발연구소. (2005). *농촌마을종합개발사업의 발전방향 연구*.
- 한국농촌경제연구원. (1991). *일본의 농촌활성화 대책*. 서울: 농림수산부.
- 經濟開發協力機構. (2001). *ルラルアメニテイ: 農村地域活性化のための政策手段家の光協會*.