

참여정부 농촌개발정책의 회고

A Review on Rural Development Policies of the Participatory Government

이병기*
Byung Ki Lee

Abstract

This study has been carried out in order to examine the characteristics and rationales of the rural development policies of the President Roh Moo-Hyun's 'Participatory Government. The study is summarized into two different directions: characterization and rationalization.

Characteristics of the government's rural development policies during the President Roh Moo-Hyun's 'Participatory Government (2003-2008) were three folds. First, the government has been more concerned with rural income level problems than those of living-environment standards. Second, the effect of the government's rural development policies has depended heavily upon both 'green tourism' and 'regional renovation'. Third, it has emphasized the applications of bottom-up approach particularly.

This study found out a couple of problems about the rationales of the recent rural development policies; First, the developmental potentials and effects of policy measures which designate the rural green tourism, the regional

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

renovation, and the bottom-up approach etc. were all over-estimated. Second, the structure of recent rural development policies was not vivid enough. Policy targets and measures have been proposed very vaguely; therefore, they have caused difficulties in identifying the actual feasibility and appropriateness of the rural development policies.

주요어(Key words): 농촌관광(rural green tourism), 지역혁신(rural renovation), 상향식개발방식(bottom-up development approach)

1. 서론

저소득문제와 공동화 문제, 그리고 생활환경의 낙후문제 등이 서로 맞물려 상승작용을 하면서 문제가 더욱 심화되어가는 악순환 현상이 오늘날 우리 농촌지역이 겪는 문제상황의 본질적 성격이다. 우리 농촌은 이러한 문제의 악순환 과정이 오랜 시간에 걸쳐 누적되는 가운데 삶의 조건이 극도로 악화된 나머지 건전한 정주공간으로서의 역할을 더 이상 기대할 수 없는 지경에 다다르고 있다. 이미 전 인구의 90% 가까이가 도시지역에 거주할 정도로 농촌지역의 정주기반은 극도로 위축되기에 이르렀으며, 이제 농촌지역 스스로의 자생력을 기대할 수 없을 정도로 농촌공동체가 붕괴되고 농촌 하위 정주체계가 근본적으로 무너지고 있는 실정이다.

우리 농촌지역이 겪는 이러한 어려움에 더해 농촌문제의 한 축으로 지목되어온 농산물 시장개방이 또 다시 크게 확대되어질 움직임이 가시화되고 있으며, 따라서 정부의 농촌정책에 대한 고민 또한 깊어만 가고 있다. 개방화로 말미암아 우리 농업 여건이 크게 악화된 가운데 최근 농산물 시장개방의 폭을 한층 더 넓히려는 한·미 FTA 협상 체결에 이어 여러 국가와의

FTA 협상이 동시다발적으로 진행되고 있고, 다자간 협상인 WTO/DDA 협상 또한 다소 지체되고 있지만 새로운 전기를 마련하기 위해 바쁘게 움직이고 있다. 이들 협상들이 타결되면 어떻든 농촌지역의 문제상황이 더욱 심화되고 어려운 상황으로 내몰리게 될 것임을 쉽게 짐작케 한다.

참여정부에서는 지역 불균형 문제에 대한 높은 정책적 관심을 배경으로 국토균형개발을 최우선 정책과제로 설정하면서 다양한 정책수단들을 도입하고 있다. 행정중심복합도시 건설, 혁신도시 및 기업도시 건설, 낙후지역 개발 등이 참여정부 균형개발정책을 대표하는 정책사례들이다.

농촌개발 역시 이러한 참여정부의 균형개발정책 틀 속에서 의욕적으로 추진되게 되는 계기를 맞는다. 농촌개발 문제가 낙후지역개발 정책의 중심에 자리하면서 많은 정책적 지원방안들이 적극적으로 마련되고 추진되기에 이른다. 농림부의 '농촌마을종합개발사업'과 '녹색농촌체험마을사업' 행정자치부의 '소도읍육성사업' 및 '신활력사업'¹⁾ 등이 이러한 배경에서 새로이 등장한 대표적인 농촌개발정책 프로그램들이다.

한편 참여정부의 의욕적인 농촌개발정책 도입과 추진에도 불구하고 농촌문제는 여전히 지속되고 있으며, 최근 들어 오히려 심화되는 것으로 나타나고 있다. 농촌개발정책의 합리성을 되돌아보게 하는 단초를 제공하는 대목이다. 물론 정책효과를 판단하기에는 시기적으로 아직 이르다. 그러나 본 연구는 농촌개발정책의 효과를 제약하는 요인을 시기 문제가 아니라 기본적으로 이들 정책들에 내재하는 구조적 비합리성에서 찾는다. 정책 그 자체의 합리성에 대한 제약으로 말미암아 이들 농촌개발정책들이 추구하는 정책효과들이 제대로 실현되고, 나아가 이들 정책들이 표방하는 정책목표를 달성할 수 있을 것으로 기대하기 어렵다는 것이다.

1) 신활력사업은 참여정부 들어 국토균형개발 정책을 입안하고, 총괄하는 '국토균형발전 위원회'에서 주관하는 대표적인 농촌개발정책 프로그램이다. 당초 본 정책사업의 소관 부처를 행정자치부로 하였으나 2007년에 농림부로 그 소관을 변경하였다.

개발정책의 효과는 정책이 작동되는 개발환경과의 관련성 속에서 그 효과가 실현되고, 나아가 그 모습이 실제로 드러난다. 농촌개발정책의 정책 환경이 더 없이 심각한 현실을 고려하면 이러한 정책들은 '발상의 순진성'과 함께 '기대 과잉'이라는 문제를 내적으로 스스로 안고 있다는 지적을 해 본다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 이들 참여정부 농촌개발정책들을 대상으로 그 합리성을 따져보고, 그 시사점을 향후 농촌개발정책 발전과제 도출과 관련하여 제시하고자 한다. 주로 정책목표와 수단 간의 적합성에 대한 논리 즉, 개발전략들을 검토하여 그 모순과 문제점을 도출하고, 이어서 이러한 논의결과를 되새기면서 농촌개발정책 개선을 위한 시사점을 짚어보고자 한다.

본 논의는 다음과 같은 순으로 전개한다. 먼저 농촌개발정책의 전개 동향을 살펴본 다음 참여정부 농촌개발정책의 틀과 성격을 논의한다. 이어서 참여정부에서 채택하고 있는 농촌개발전략의 합리성 진단을 시도하고, 그 연장선에서 본 연구결과의 시사점을 제시해 보는 순으로 논의를 전개하고자 한다.

2. 농촌개발정책의 전개 동향

2.1. 지난 농촌정책의 전개 흐름

1970년대 새마을사업으로 대표되던 농촌정책은 그 후 다양한 형태를 띠면서 전개되는 흐름을 보이고 있다. 1980년대를 지나면서 우리경제가 빠르게 성장하고 소득이 늘어나면서 다양한 차원에서 개발욕구가 분출하게 되고, 그 반면에 도시부문과 농촌부문과의 상대적 격차는 커져가는

상황에서 농촌개발 수요는 급격히 팽창하기에 이른다. 농촌정책 역시 이러한 개발수요를 반영하는 과정에서 크게 확대되면서 다양한 형태로 발전하는 모습을 보여준다. 개발욕구가 분출하는 흐름을 반영하여 다양한 차원에서 정책적 처방이 요구되기 때문으로 풀이한다.

농촌정책에 대한 이러한 높은 사회적 수요에 부응하여 그동안 농촌지역의 활력을 제고하기 위한 다양한 농촌개발 정책들이 추진되어 왔다.

이 시기 주목할 만한 농촌정책의 큰 획은 1991년 발표한 ‘농어촌구조개선대책’과 1993년 발표한 ‘신농정5개년계획’을 계기로 그어진다. 지난 UR 협상 과정에서 농업의 경쟁력 제고와 농촌지역 활력 증대를 위해 정부는 1991년 향후 10년간 총 42조원을 투자키로 하는 ‘농어촌구조개선대책’을 발표하게 된다. 이 중 전형적인 농촌개발 영역인 ‘농어촌활력증대’ 부문에는 총 6조 2천억 원의 투자비를 배분하고 있다. 이어서 1993년 문민정부는 출범과 함께 ‘신농정5개년계획’을 수립하여 제시하게 되는데, 여기서 정부는 앞서 수립한 ‘농어촌구조개선대책’을 1998년까지 앞당겨 투자키로 결정하게 된다. 그리고 동 계획에서는 여기에 더해 1994년에 신설된 농특세 재원 15조 원을 추가하여 2004년까지 경쟁력 제고와 농어민의 삶의 질을 향상하는데 집중 투자키로 하였으며, 이 계획에 따라 지난 11년간 총 62조 원의 투자가 이루어졌다.

‘농어촌구조개선대책’과 ‘신농정5개년계획’이 전개되는 흐름 속에서 다양한 농촌개발정책이 등장하게 된다. 2가지 흐름을 보이면서 이들 정책들이 등장하게 되는데, 하나는 일정공간범역을 대상으로 모든 사업들을 포괄하여 정비하는 종합개발방식의 정책과 개발수요가 크고 뚜렷한 개개 사업들을 대상으로 하는 품목중심의 농촌개발정책들이 그것이다. ‘농어촌정주권개발사업’을 비롯하여 오지개발사업, 도서개발사업 등이 이 시기에 등장하는 종합개발방식으로 추진하는 대표적인 정책사업들이며, 주거환경개선사업, 농어촌도로사업, 오폐수처리사업, 농어촌하수처리사업, 폐

기물처리사업 등이 해당 사업별로 추진하는 개별 품목중심의 농촌개발정책 사례들이다. 이와 함께 농촌소득 제고를 위한 소득정책도 선보이고 있다. 농공단지조성사업과 관광농원조성사업 등이 소득정책사업으로 등장한 대표적인 정책사례들이다.

농촌개발 수요가 크게 팽창해 가는 여건 변화에 대응하여 이렇듯 다양한 정책적 접근을 시도하였지만 그 효과에 대해서는 부정적인 평가가 불가피하다. 이러한 정책노력에도 불구하고 농촌문제는 오히려 도를 더해가면서 더욱 심화되는 상황으로 빠져들고 있다. 농촌정책의 효과성을 의심케 하는 기본적인 배경이다. 농촌문제의 본질에 대한 진지한 고민과 함께 적극적인 대처 차원에서 다양한 정책들을 효과적으로 구사했다고 보기 보다는 심화되는 농촌문제 상황에 따라가기 급급한 나머지 여러 정책수단들을 단순히 동원하고 적용해보는 실험적 차원의 정책시도에 지나지 않았다는 것이 이러한 회의의 요체이다. 이 시기 나타나는 다양한 접근의 농촌개발정책들의 등장배경을 이렇게 읽는다.

2.2. 참여정부 농촌정책의 동향

농촌지역의 어려움이 더욱 가중되는 가운데 2000년대에 접어들면서 획기적으로 농촌개발 투자를 확충하는 농촌개발 정책의 전기를 마련하게 된다. 농촌문제에 적극적으로 대처하고자 하는 이러한 정책의지는 2004년에 향후 10년간 119조원을 투입하는 “농업·농촌 종합대책”을 발표하면서 또 하나의 획을 긋는다. ‘농업·농촌 종합대책’에서는 핵심과제 9개를 설정하고 있는데, 그 중 하나로 ‘살고싶고, 가고싶은 농촌으로 바꾸기’를 제시하면서 194개의 읍을 농촌생활중심지로 개발하고 농촌관광마을 1,000개소를 조성하며, 동시에 도농교류와 농촌체험 등 다양한 농촌관광 수요를 농가소득으로 연결해 가겠다는 정책의지를 표방하고 있다.

동 대책에서는 ‘농촌복지확충’과 ‘농촌개발과제’들을 위한 투융자 계획에 전체 사업비 119조 원의 17.2%에 해당하는 20조원을 배분하고 있다. 그리고 그 실현수단으로서 정부는 그 이전부터 추진해오던 정주권개발사업을 위시한 각종 생활환경개선사업을 비롯하여 2004년부터 추진하고 있는 ‘소도읍육성사업’, ‘농촌마을종합개발사업’, ‘녹색농촌체험마을사업’, ‘농촌전통테마마을조성사업’ 등을 그 대표적인 정책프로그램으로 제시하고 있다. 한편 이러한 정책의지를 제도적으로 뒷받침하기 위해 2005년에 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 촉진에 관한 특별법’을 제정하게 된다.²⁾

‘농업·농촌 종합대책’과 케를 같이 하면서 또 하나의 참여정부 핵심 농촌개발정책으로서 ‘신활력사업’이 등장하게 된다. 신활력사업은 참여정부 국토균형개발 정책을 총괄하는 균형발전위원회의 적극적인 관심을 배경으로 해서 행정자치부가 주관하는 사업으로서 2004년에 전국 194개 시·군 중에서 낙후도를 기준으로 상대적으로 저 개발된 70개 시·군을 1차로 지정하였다. 지원방식은 기본적으로 3개년간 중앙정부가 낙후도 등급에 따라 시·군당 20억 원~30억 원 사이에서 차등지원하며, 3년마다 평가하여 대상지역을 재선정하되 단계적으로 축소하는 것을 원칙으로 삼고 있다.

2) 동법에서는 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌의 종합적·체계적인 개발의 촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농림어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역간 균형발전을 도모함을 그 목적으로 제시하고 있다.

3. 참여정부 농촌개발 정책의 성격과 전략의 틀

3.1. 참여정부 농촌개발정책의 성격

참여정부 들어오면서 다양한 농촌개발정책 프로그램들이 새로 등장하고 있는데, 이들 정책들은 기존의 관행적 농촌개발정책들과는 기본적으로 성격을 달리하고 있다. 몇 가지 측면에서 서로 다른 성격의 일단을 짚어볼 수 있는데, 농촌문제를 인식하는 기본관점에서 차이를 보이고 있고, 또 농촌개발의 대상과 접근방식에서도 서로 상이한 정책요소를 강조하고 있다.

먼저 농촌문제를 바라보는 기본 관점에서 관행적 농촌개발정책과는 다른 입장을 취한다. 그 하나로서 우선 농촌개발문제 인식과 목표를 둘러싸고 서로 다른 관점에서 있다. 관행적 농촌개발정책에서는 농촌문제의 핵심을 생활환경의 낙후성에서 찾고, 주로 생활 및 생산기반과 시설 등을 갖추고 조성하는 즉, 물리적 환경을 조성하는데 역점을 두고 있다. 반면에 참여정부의 주된 농촌개발정책들에서는 농촌문제의 초점을 지역활력 위축에서 찾고, 농촌내부의 개발역량을 강화하거나 농촌지역 마케팅을 강조하는 무형의 서비스 및 지식관련 활동을 강조하고 있다. 지역주민의 교육을 강조한다거나 마을리더의 위상을 강화한다든지 또는 지역혁신을 강조한다든지 지역마케팅을 강조하는 등 내용들이 이러한 차이를 잘 대변하고 있다.

농촌문제를 바라보는 기본관점 차이의 또 하나는 도시와의 관계성 속에서 농촌을 어떻게 인식하느냐 하는 문제를 둘러싸고 드러난다. 기존의 농촌개발정책은 농촌을 분리주의적 시각에서 농촌문제만을 떼어내 조망하고 다루고 있었던 반면에 최근 새로 등장한 농촌개발정책에서는 농촌지역을 도시와의 강한 의존성 속에서 바라보고 있다는 것이다. 도시민들의 여가수

요를 적극적으로 수용하여 농촌발전의 주요한 원동력으로 삼고자하는 정책의도에서 이러한 관점이 잘 드러나고 있다. '농촌체험관광을 소재로 하는 여러 농촌개발정책 프로그램들', '1사1촌 운동' 등 다양한 도농교류 프로그램들이 주요한 농촌개발정책 수단으로 등장하고 있음과 함께 직접 소도움을 농촌개발거점으로 개발하고자 하는 '소도움육성사업'이 참여정부의 주된 '농촌개발정책'의 하나로 등장하는 현실에서 이러한 관점의 변화를 읽는다. 이와 함께 혁신을 통한 농촌개발 효과를 추구하는 '신활력사업'에서 강조하는 '혁신클러스터'도 농업의 타 산업 의존성을 드러내는 사례로서 이러한 도시의존적 맥락에서 또 한편 그 성격을 이해할 수 있다.

그리고 참여정부 농촌개발 정책의 대상과 접근방식에서도 기존의 농촌개발정책과는 서로 다른 성격을 보이고 있다. 그 하나로 농촌개발정책의 관심 대상이 생활환경 개선에서 농촌관광 활성화로 그 중심이 이동하고 있는 것으로 나타나고 있다. 기존의 농촌개발정책들에서는 주로 생활환경개선 문제를 다루고 있는데, 주택신축 및 개량 등 주거환경개선, 상하수도 건설, 농촌도로 확충 및 정비 등 생활환경 개선 문제가 농촌개발정책 관심의 주된 대상을 이루고 있었다. 한편 참여정부의 주된 농촌개발정책에서는 농촌의 생태환경자원 가치에 대한 재인식과 함께 이것을 활용한 농촌관광 활성화 방안을 모색하고 지원하는데 많은 관심을 표명하고 있다. 농촌체험관광을 소재로 하는 '녹색농업농촌체험마을조성사업', '전통테마마을조성사업', '농촌마을종합개발사업' 등 참여정부 들어 그 위상이 크게 드러난 이들 정책들이 농촌관광 개발을 중심 개발대상으로 삼고 있는 정책 사례들이다. 농촌생활환경 정비는 그동안의 농촌개발정책노력에 힘입어 일정 수준에 도달했다는 평가가 이러한 정책사고 변화의 배경에 작용하고 있다.

〈표 1〉 참여정부 농촌개발정책의 성격

구 분		기존 농촌개발 정책	참여정부 농촌개발 정책
농촌문제 인식 기본관점	농촌개발의 목표	주로 생활 및 생산기반 관련 물리적 환경의 조성에 역점	농촌내부의 개발역량 강화와 혁신 및 지역 마케팅을 강조
	도시와의 관계성	농촌문제만을 분리해서 조망	농촌개발 사고의 강한 도시의존성 (예: 도농교류 및 소도읍 개발 효과에 큰 기대)
농촌개발 정책대상과 접근방식	정책대상	주로 생활환경 개선문제에 초점	농촌관광 개발, 소도읍 육성 및 지역특화산업 개발에 중점을 둠
	접근방식	중앙정부 주도의 농촌개발정책 접근	상향식 개발방식 강조 (지역의 역량 강화 중점)

이와 함께 농촌개발정책의 접근방식에서도 뚜렷한 차이를 보여준다. 기존의 관행적 농촌개발정책들은 기본적으로 중앙정부 주도로 접근이 이루어지고 있는데 반해 참여정부 농촌개발정책의 중심을 이루는 많은 농촌개발정책들의 경우에는 상향식 개발방식에 의존하고 있음을 특히 강조하는 경향을 보인다. 그 실천방안의 하나로 사업대상 지역 선정 방식을 지역 스스로 수립한 예비계획서를 작성하여 신청토록하고, 이것을 평가하여 대상지역을 선정하는 공모방식을 채택하고 있다. 주민들 스스로 개발계획을 수립하여 신청하도록 함으로써 이 과정에 주민들의 적극적인 참여를 유도하고, 나아가 기본적으로 이러한 주민들의 생각을 반영한 계획에 따라 투자하도록 함으로써 밑으로부터의 개발 방식인 상향식 개발방식이 실현되도록 하고 있다.

3.2. 참여정부 농촌개발 전략의 틀

농촌의 문제상황이 시간이 지나면서 더욱 도를 더해가고 있으며, 그 결과 이제 농촌문제는 스스로의 자생력에 의한 해결을 기대할 수 없는 한계상황으로 내몰리고 있음을 말해주고 있다. 이러한 농촌문제의 현실

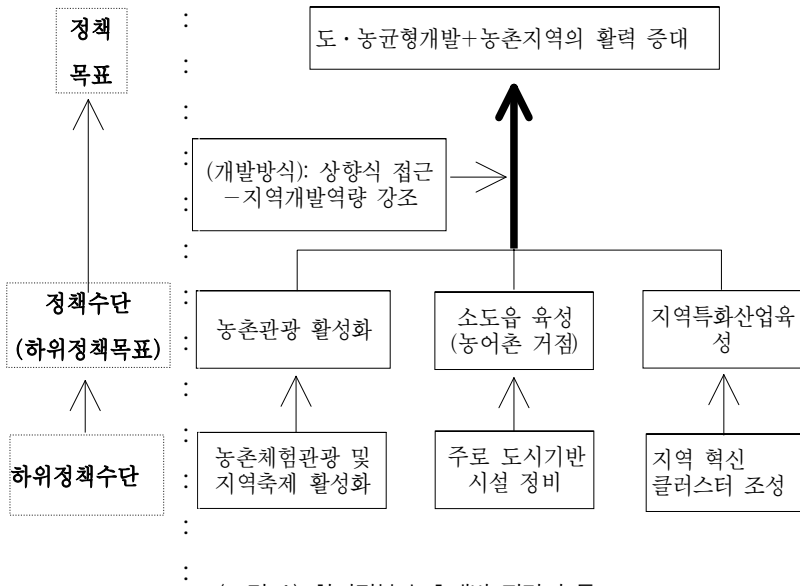
은 농촌개발 수요가 크게 증가하고 있음과 동시에 농촌개발의 장애 공공
부문의 정책개입이 절실하게 요청받고 있음을 시사하고 있다.

새로이 접근하는 참여정부의 농촌개발정책들은 도·농교류와 농촌내
부역량 강화, 혁신과 마케팅 등을 전략요소로 특히 강조하는 기조 위
에서 있다. 그것은 단적으로 농촌관광 활성화와 지역혁신을 통한 농촌개발
효과에 크게 의존하고 있는 모습으로 그 실체의 많은 부분을 드러내고
있다. 여기에 더하여 상향식개발방식을 도입하고 있음을 또한 강조하고
있다. 중앙정부 주도의 하향식 개발방식을 지난 농촌개발정책들의 정책
효과를 크게 제한하는 요인으로 지목하면서 상향식 개발방식으로의 전환
을 마치 '전가의 보도'인양 강조하고 내세우고 있다.

참여정부 농촌개발 전략은 크게 농촌관광 활성화와 소도움을 농촌거점
으로 개발하고자 하는 도·농교류 사고와 지역 혁신 및 마케팅의 중요성
에 대한 재인식을 골간으로 하면서 상향식 접근을 통해 농촌개발 목표
를 추구해가는 틀로 특징지을 수 있다.

참여정부 농촌개발전략의 이러한 틀은 기본적으로 정책목표와 수단 간
의 연쇄고리를 형성하면서 짜여져 있으며, 그 전략 구조는 다음과 같이
드러낼 수 있다. 참여정부 농촌개발 전략이 추구하는 궁극적인 정책목표
는 도·농균형개발과 농촌지역 활력 증대로 설정하고, 이렇게 설정된 농
촌개발정책 목표를 추구해가는 정책수단으로서 농촌관광 활성화와 소
도움육성, 그리고 지역특화산업육성 등을 대표적으로 제시하고 있다. 나
아가 이러한 정책수단들을 다시 하위 정책목표로 삼고 그것을 추구해가
는 하위 정책수단들이 등장하게 된다. 농촌관광 활성화를 하위목표로 하
는 정책수단으로서 농촌체험관광 및 지역축제활성화 등이 제시되고 있
고, 소도움육성을 위한 하위 정책수단으로는 주로 도시기반시설 정비의
필요성을 제시하고 있으며, 그리고 지역특화산업 육성을 위한 하위 정책
수단으로는 지역혁신클러스터 조성 등을 제시하고 있다. 이와 함께 이한

정책목표와 정책수단 간의 연쇄고리가 효율적으로 작동되게 하는 원리로서 지역주민의 개발역량배양을 강조하는 상향식개발방식을 채택하고 있는 것으로 이해할 수 있다(그림 1).



〈그림 1〉 참여정부 농촌개발 전략의 틀

4. 참여정부 농촌개발전략의 합리성 진단

4.1. 개발가정 확인

참여정부 농촌개발정책들이 내세우는 앞서 본 개발내용과 접근원리들이 효과적인 농촌개발 성과를 실현할 것으로 기대하기에는 많은 회의가

든다. 저소득과 공동화의 함정에서 벗어나지 못하는 주어진 문제 상황이 더 없이 심각할뿐더러 참여정부 들어서도 지속적으로 악화되고 있다는 사실이 이러한 회의의 1차적 배경이다.

농촌개발전략의 합리성에 대한 문제를 제기하는 대목이다. 무릇 전략의 합리성은 기본적으로 정책 목표와 수단 간의 관계가 논리적 타당성을 갖추고 있느냐 하는데 달려있다. 어떤 특정 정책수단을 채택하면 기대하는 어떤 특정 효과가 나타날 것이라는 ‘개발가정’의 논리적 타당성에 정책효과가 달성 여부가 달려있다는 것이다. 농촌개발 전략의 합리성은 결국 ‘개발가정’의 합리성을 의미하는 것에 다름 아니다.

정책목표와 수단 간의 연결고리를 이루고 있는 농촌개발전략의 ‘개발가정’은 농촌개발정책 내용 속에 함축되어 있으면서 명시적으로는 제시되지 않는다. 그렇지만 그 논리적 연결고리인 개발가정을 확인하는 문제는 그리 어려운 일은 아니다. 참여정부 농촌개발 전략 구조와 틀을 논의하는 가운데 자연스럽게 도출될 것으로 기대되기 때문이다.

본고에서는 앞서 본 참여정부 농촌개발 전략의 틀에 비추어 다음과 같은 개발가정을 읽는다. 즉, 농촌생태문화환경을 활용하여 농촌관광을 활성화하고, 그리고 지역특화산업의 클러스터 조성 등으로 지역혁신을 도모하고, 나아가 일자리와 소득의 증대를 꾀함으로써 농촌지역경쟁력과 활력을 조성해 간다는 개발가정에 크게 의존하고 있음을 지적할 수 있다. 이와 함께 상향식 개발방식을 채택함으로써 숨겨있는 개발역량이 드러나고, 그 결과 개발효과를 더욱 크게 할 것이라는 개발가정 또한 크게 자리하고 있다.

이러한 개발가정은 기본적으로 도농교류 확대를 통한 농촌관광 활성화가 침체된 농촌의 활력을 회복할 수 있는 개발잠재력이 충분하다는 인식이, 그리고 클러스터조성으로 지역특화산업의 혁신을 가져올 수 있다는 생각, 상향식개발방식이 새로운 개발의 기폭제가 될 것이라는 생각 등이

전제되어 있는 가정이다. 이러한 전제가 흔들리면 정책의 합리성이 그만큼 훼손되고, 나아가 그 전제가 그릇되었다면 설정된 농촌개발 정책의 목표는 달성할 수 없는 공허한 것이 되고 만다. 참여정부에서 새롭게 도입한 농촌개발정책의 개발가정을 진단해 보는 의의가 여기에 있다.

여기서는 개발가정의 합리성 진단을 위해 다음과 같이 논의를 시도하고자 한다. 먼저 정책목표의 타당성을 따져보고자 한다. 목표설정은 그것의 실현을 위한 정책수단 도출의 전제가 된다는 측면에서 개발가정의 중요한 한 단계를 이루기 때문이다. 이어서 개발가정의 핵심내용을 구성하는 ‘농촌관광 활성화’와 ‘지역혁신 창출’ 문제에 대한 논리적 타당성을 점검한다. 참여정부 농촌개발정책들이 주로 이러한 수단에 크게 의존하고 있기 때문이다. 마지막으로 참여정부에서 특히 강조하는 전략요소인 ‘상향식 접근’에 대한 논리적 타당성을 짚어본다. 지역주민과 지방정부의 역할을 강조하는 의미를 띠는 전략요소로서 참여정부 개발가정의 중요한 한 축을 이루고 있다.

4.2. 농촌개발정책 목표의 불명확

농촌개발 전략의 합리성은 무엇보다 먼저 정책목표를 분명히 하는 데서 출발한다. 정책이 추구하는 방향과 도달해야 할 수준을 제시하기 때문이다. 정책이 추구하고 도달해야 할 목표가 없거나 불명확하다면 그 정책수단을 도출하고 강구하는 것을 막연하게 하는 어려움을 안기게 된다. 정책의 근원적 문제인 정체성의 문제를 야기하는 배경이다.

농촌개발정책의 경우 정책목표가 상당히 추상적인 수준에서 제시되고 있음을 우선 지적할 수 있다. 참여정부 대다수 농촌개발정책의 경우 이런 문제를 그대로 지니고 있는데, 여기서는 그 대표적 정책 사례 몇 개를 중심으로 그 실체를 살펴보고자 한다. 농림부에서 주관하는 농촌마을

종합개발사업의 경우 정책목적을 '살고싶고, 찾고싶은 농촌정주공간 조성으로 농촌사회 유지 도모'로 제시하고 있고, 행정자치부에서 주관하는 소도읍육성사업의 경우에는 '자족적 생산능력을 갖춘 지역사회 중추소도시로 육성하고, 생활편익과 문화기반·소득기반이 구비된 이상적인 전원도시 개발'로 그 목표로 제시하고 있다. 그리고 균형개발위원회가 실제 주관하는 신활력사업의 경우에는 '농산어촌형 지역혁신체계(RIS) 구축과 지역 주민의 자발적인 참여와 노력을 통해 지역의 혁신적인 발전 역량을 새롭게 정립해 나가기 위한 계기를 마련하고, 지역간 개발 격차해소로 국토의 균형 있는 발전 도모'로 제시하고 있다.

이렇듯 농촌개발정책들이 제시하는 정책목표의 수준이 대단히 추상성을 띠고 있으며, 더하여 수사적이고 포괄적으로 제시되고 있다. 목표가 추상적으로 제시되는 정책은 그 지향하는 바가 구체적으로 무엇인지 확인하기가 어렵다. 뿐만 아니라 정책목표 실현을 위한 효과적인 정책수단들을 도출하는데 있어 원초적인 어려움을 그 연장선에서 제기하고 있다. 효과적인 정책수단은 정책목표와의 논리적으로 유기적인 연계성 속에서 모색되어야 하기 때문이다. 농촌개발전략의 합리성을 제약하는 하나의 요인으로서 정책목표가 지나치게 포괄적이고 모호하게 설정되어 있다는 점을 지적하고 있다. 농촌개발 정책수단의 적절성 문제를 야기하는 원초적인 배경이 여기에 있으며, 이러한 사실은 나아가 보다 구체적이고 명확한 농촌개발정책 목표가 설정되어야 할 필요성을 강하게 제기하고 있다.

물론 농촌개발정책의 경우 현실적으로 정책목표를 구체적으로 설정하기 어려운 측면이 있는 것도 사실이다. 농촌문제가 지속적으로 심화되고 있는 상황에서 정책목표마저 현실적으로 설득력을 갖는 하향적 수준에서 제시하는 문제를 사회적으로 수용하기가 힘든 측면도 있다는 것이다. 그렇다 하더라도 이제는 농촌개발 정책 목표를 보다 명확하게 제시하는 시도가 시급히 이루어져야 할 것임을 당위적으로 요청하고 있다. 농촌개발

전략의 합리성을 담보하는 출발이 여기서 비롯되기 때문이다.

그 하나의 시도로서 우선 농촌문제를 이제 있는 그대로 드러내 놓고 합리적인 정책대안과 사회적 합의를 구하는 논의의 장을 마련하여야 할 것임을 지적해 본다. 예를 들면, 농촌인구가 지금까지 해왔던 것처럼 지속적으로 감소할 것임은 물론 현재 노령화된 인구구조로 미루어볼 때 오래지 않아 많은 농촌마을이 소멸해 갈 것임은 분명한 사실로 여겨진다. 그러나 농촌개발문제에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음에도 불구하고 이러한 현실을 그대로 직시하고, 또 그 대응방안에 대한 진지한 논의는 이루어지지 않고 있는 실정이다.

농촌개발정책의 목표를 명확하게 제시하지 못하게 하는 중요한 하나의 요인은 결국 사회적 관심의 부족과 그로 인해 논의의 장이 크게 위축된 데서 비롯되고 있다. 농촌개발전략의 비합리성 문제의 일단은 이러한 데서 야기되고 있음을 지적하고 있다. 실제 있는 그대로의 농촌문제 상황에 대한 이해와 함께 이러한 이해를 배경으로 합리적인 정책목표를 설정해가는 논의를 여하히 활성화시켜 갈 것인가 하는 문제가 농촌개발 전략의 합리성을 추구하는 하나의 첩경임을 강조한다.

4.3. 농촌관광의 개발 잠재력에 대한 기대 과잉

참여정부 들어 큰 기대를 하면서 도입한 새로운 정책프로그램들의 경우 농촌관광의 농촌개발 효과에 크게 의존하고 있음을 특징적으로 보여주고 있다. 농촌관광 개발을 직접 정책목표로 설정하고 있는 그린투어리즘 관련 정책프로그램 즉, 녹색농촌체험마을조성사업, 전통테마마을조성사업 등은 물론이고 참여정부 농촌개발정책의 골격을 이루는 농촌마을종합개발사업이나 신활력사업 등에서도 농촌관광의 개발효과에 대한 높은 의존을 보이고 있다. 농촌마을종합개발사업의 많은 부분이 도농교류와

농촌관광개발 관련사업으로 구성되어 있고, 심지어 지역특화산업 혁신을 추구하는 신활력사업의 경우에도 많은 부분이 농촌관광 효과를 겨냥하는 테마들로 구성되어 있다.

이러한 정책프로그램들은 기본적으로 농촌관광 수요를 소득창출 기회로 삼아서 농촌개발이 일어나는 효과를 기대하고 있으며, 주로 농촌생태환경을 활용하는 체험관광과 생태환경을 비롯하여 문화 등 지역의 다양한 부존자원을 활용하는 지역축제 등에 많은 관심을 쏟고 있다. 소득이 증가하고 여가에 대한 사회적 관심이 급속히 커져가는 여건변화를 고려할 때 농촌 생태환경과 문화자원 등에 대한 도시민들의 관심이 증대하고 있으며, 따라서 농촌관광이 농촌개발을 위한 하나의 효과적인 수단이 되고 있음은 분명하다.

문제는 그러한 기대를 충족시킬 수 있을 만큼 농촌관광 수요가 충분히 존재하느냐 하는 것이다. 농촌관광의 개발잠재력이 그만큼 있느냐 하는 것이 농촌개발정책 효과를 가름하는 하나의 관건이라는 것이다. 최근 들어 농촌관광의 농촌개발 효과에 대한 기대가 크게 팽배하고 있고, 이러한 기대를 반영하여 농촌관광 활성화를 추구하는 농촌개발정책이 참여정부의 농촌개발정책의 중심을 이루기 때문이다. 농촌개발정책의 합리성을 진단하면서 농촌관광의 개발잠재력을 따져보는 하나의 이유가 여기에 있다.

현재 농촌관광의 개발효과에 대한 신뢰는 거의 절대적이며, 따라서 많은 기대를 안고 여러 가지 농촌관광 활성화 정책 프로그램들이 구사되고 있다. 그럼에도 아직 농촌관광의 개발효과에 대한 체계적인 연구결과는 제시되고 있지 못한 실정이다. 막연한 농촌관광의 농촌개발 효과를 배경으로 적극적으로 정책화를 서두른 느낌이 들지 않을 수 없게 한다. 정책이란 막대한 재정적, 행정적 노력을 수반하는 관계로 무릇 신중히 접근해야 할 것이라고 본다면 정책도입에 앞서 보수적인 입장에서 그 효과를 따져보고 검토해야 마땅하다. 이런 차원에서 우선 농촌관광개발에 의존

하는 많은 농촌개발정책 프로그램의 문제를 짚는다.

또 하나는 이러한 큰 개발효과를 기대할 만큼 농촌관광 수요가 과연 존재할 것인가 하는데 회의가 든다는 것이다. 농촌체험을 주로 그 내용으로 하는 그린투어리즘 정책에 참여하는 농가들을 대상으로 농촌관광소득을 분석한 한 실증연구 결과를 보면 소득효과가 크게 제한되는 것으로 나타난다. 전국에서 활발하게 그린투어리즘 활동에 참여하는 5개 마을을 선정하여 관광소득을 분석한 결과 전체적으로 2001년도에 평균 호당 1,511,945원의 관광소득을 올린 것으로 추정되고 있으며, 그중에서도 하위 2개 마을의 경우는 각각 동 기간에 383,333원, 367,778원에 불과한 것으로 나타나고 있다.³⁾

또한 지역축제도 일부 경우에는 나름대로 농촌개발의 효과적인 수단으로 충분한 역할을 하고 있다. 문제는 지역축제 역시 쏟아지는 관심에 부응하는 만큼의 개발효과가 있는가 하는 점이다. 지방자치단체의 과시성 행사 선호 성향과 맞물려 하나의 효과적인 농촌개발수단으로 인식되면서 지역마다 경쟁적으로 축제를 개최하게 되었다. 그 결과 전국에 축제 가 지수가 1,200여개에 이르고, 그나마도 같은 내용의 축제가 중복 개최되고 있음과 동시에 모든 축제가 비슷한 이벤트 행사 중심으로 점철되면서 지역축제에 대한 비판이 비등하게 제기되고 있는 실정이다.

농촌관광의 농촌개발 효과에 대한 기대가 과잉된 정책인식에서 비롯되는 문제임을 지적한다. 현재 국내 굴지의 관광지도 크게 침체되고 현상을 겪고 있다. 설악산, 수안보, 제주도 등 수려한 관광자원을 갖춘 관광지도 침체의 굴레에서 벗어나지 못하고 있다. 해외관광과 금강산 관광 등 관광 패턴이 크게 바뀌었기 때문으로 해석된다. 이러한 점들로 미루어 볼 때 농촌관광의 개발 잠재력이 과연 기재한 만큼 클 것인가 하는

3) 김대식·구성모, "관광소득의 요인별 분포특성에 근거한 농촌마을개발전략에 관한 연구", 『농촌계획』, 10(4) 39-44, 한국농촌계획학회, 2004

회의가 들지 않을 수 없다. 제한적인 일부의 현상에 불과한 것은 아닌지, 부분을 전체로 오해하는 논리적 오류를 범하는 것 아닌지 되돌아 볼 필요성을 제기하고 있다.

4.4. 혁신 창출 가능성 재고

지역혁신을 농촌개발의 주요한 원동력으로 인식하는 농촌정책프로그램이 등장하고 있다. 참여정부 들어서 낙후지역개발사업의 대표적인 사업으로 자리잡고 있는 '신활력사업'이 그것이다.

신활력사업은 전국에서 낙후도가 높은 하위 30%에 해당하는 시·군 지역을 대상으로 농산어촌형 지역혁신체계를 구축하여 지역주민의 자발적인 참여와 노력을 통해 지역의 혁신적인 발전역량을 정립하는 계기를 마련함으로써 지역간 개발 격차 해소를 국토의 균형있는 발전을 도모하고자 하는 목표를 설정하고 있다. 기본적으로 지역혁신체계 구축으로 농촌개발 목표를 효과적으로 이룰 수 있으리라는 개발가정에 신활력사업이 기초하고 있다.

이러한 개발가정의 합리성 역시 농산어촌형 혁신체계를 이들 낙후지역에서 효과적으로 구축할 수 있다고 하는 전제에 의존하고 있다. 문제는 이러한 전제가 성립하느냐 하는 것이다. 그것이 성립하기 어렵다면 이러한 개발가정에 의존하는 농촌정책은 그 합리성을 상실하게 될 것이기 때문이다.

혁신은 성장의 원동력으로서 일찍부터 성장문제를 논의하는 많은 사람들로부터 관심의 대상이 되어 왔다. 일반적으로 혁신은 공통적 관심을 가진 사람들끼리 공식, 비공식적인 활발한 의견교환과 상호 작용을 통해 일어난다고 이해되고 있다. 이러한 이유로 국가경쟁력을 끌어올리기 위한 핵심전략의 하나로 혁신클러스터가 주목을 받으면서 농촌개발의 한

수단으로 등장하기에 이른다.

혁신클러스터의 대표적 사례로서 실리콘벨리가 흔히 회자되면서 세계 각국에서 이러한 혁신클러스터를 구축하려는 시도를 많이 하지만 그 결과에 대해서는 일반적으로 부정적인 평가가 대세다. 대학, 연구소, 기업들이 혁신클러스터에 한데 모여 있는 것이 중요한 것이 아니라 이들 사이의 긴밀한 연계를 통하여 시너지효과가 나타나고, 그로 인해 지속적인 혁신이 가능해지는 사회적, 경제적, 제도적 환경 즉, 혁신환경이 형성되는 것이 중요하다고 한다. 나아가 역시 역사적으로나 지금도 혁신활동이 가장 활발하게 일어나 곳은 대도시라고 한다.⁴⁾

이러한 생각에 서면 신활력사업이 추구하는 목표 즉, 농촌지역에서 혁신을 창출하는 문제가 결코 쉬운 것이 아님을 깨닫게 된다. 문제의 핵심은 농산어촌 혁신체계를 어떻게 해야 혁신역량이 창출되는지, 1·2·3차 산업의 융합이 어떻게 해야 일어날 것인지에 대해 명료하게 제시하는 데에 있다. 그래야 그 다음 무엇을 해야 할 것인가 즉, 지역혁신을 추구하는 신활력사업의 정책요소를 어떻게 구성해야 할지가 자연스럽게 도출되기 때문이다.

이러한 문제들은 혁신클러스터를 어떻게 형성해야 할 것인가 하는 문제에 다름 아니다. 농촌지역은 본래 기업들이 입지하기를 꺼리고, 그 결과 과소지역이 됨으로써 관련기업, 연구소 등을 한 군데로 모아 클러스터를 형성하는 것 자체도 힘들다. 더군다나 신활력사업의 대상지역을 낙후도가 높은 하위 30%에 해당하는 시·군으로 하고 있는 점을 감안하면 이러한 집적으로부터 시너지효과를 거두어 혁신이 창출될 것으로 기대하기에는 더욱 어려운 것이 현실이다.

그럼에도 신활력사업에서는 혁신의 당위성과 함께 그 실현과제들을 선연적으로 제시할 뿐 지역혁신클러스터 구축을 위한 구체적인 방법과 내

4) 마뉴엘 카스텔·피터홀, 강현수·김륜희 옮김, 『세계의 테크노폴』, 한울아카데미, 2006

용을 둘러싸고 심각한 고민을 보이지 않는 것으로 보인다. 정부에서 어느 정도 재정지원을 하면서 혁신 가이드라인을 제시하면 지역스스로 전문가와 지역주민을 연계하여 혁신그룹을 형성하고, 지역의 강점을 발굴하여 특화상품화하면서 혁신이 창출되어 활력 넘치는 지역으로 변모해 갈 것으로 기대하고 있다.

혁신에 대한 일반적 이해수준에서 미루어볼 때 신활력사업에서 제시하는 개발가정의 전제 즉, 지역특화산업 클러스터 구축으로 지역혁신이 이루어진다고 하는 전제는 결코 쉽게 성립될 수 없는 것이다. 이런 전제는 허물어지기 쉬우며, 그럴 경우에는 이러한 전제에 의존하는 개발가정이 성립하지 않은 비합리적인 정책으로 드러나게 된다. 정책목표 달성을 기대하기 어렵고, 농촌정책의 비효율성을 그만큼 키우면서 농촌문제는 더욱 심화되는 굴레로 빠져들게 된다는 것이다. 혁신 창출에 크게 의존하면서 그것에 대한 충분한 고민은 따르지 않는 참여정부의 농촌개발정책의 합리성에 회의가 이는 배경이다.

4.5. 상향식 개발방식의 이념성과 현실성의 괴리

참여정부 들어 도입한 농촌정책의 가장 큰 특징으로서는 무엇보다 상향식 개발방식을 강조하고 있는 점을 들 수 있다. 대표적인 참여정부의 농촌정책인 농촌마을종합개발사업이나 소도읍육성사업의 경우 상향식이라는 명분 하에 사업대상지역 선정방식을 지역에서 지역주민이 수립한 개발계획을 평가하여 결정하는 공모제 방식을 채택하고 있으며, 신활력사업의 경우에도 해당지역에서 수립한 개발계획서에 기초하여, 이를 평가하고 결정하는 절차를 거쳐 사업예산을 지원하고 있다. 지역주민의 참여로 자기 지역의 개발계획이 수립되고, 이를 기초로 사업대상지역이 선정되고, 사업예산이 지원되는 사업추진체계를 갖추고 있다는 의미에서

상향식 개발방식임을 강조하고 있다.

이론적으로 상향식 개발방식과 하향식개발방식을 구분하는 기준은 가장 기본적으로는 개발방식이 외부의존적이나 아니면 내부지향적이나 하는 것이다. 스스로의 동기에 의해 스스로의 능력과 자원을 즉, 지역의 인적, 물적자원을 스스로 자발적으로 총동원해가는 과정을 진정한 개발이라고 하면서, 이러한 개발방식을 상향식개발이라고 부른다는 것이다. 영역적인 관점에 입각하여 내발적 활동에 의해 지역개발을 추구하는 밑으로부터의 개발방식을 의미하고 있다. 영역적으로 조직된 개발역량을 효과적으로 동원하는 방법이라는 것이다.⁵⁾

이러한 관점에서 참여정부의 농촌개발정책들을 조망하면 상향식 개발방식의 원리가 제대로 작동되고 있는가 하는 의문이 든다. 정책추진에 소요되는 자금의 대부분을 중앙정부의 예산지원에 의존하고 있고, 사업계획 수립 및 확정 절차도 많은 부분 중앙정부에 의존하고 있다. 개발계획 수립을 주민 주도로 밑으로부터 한다고 하지만 기껏해야 예비계획서 정도 작성하는 것에 불과하며, 그것도 중앙정부의 평가를 크게 의식한 나머지 보편적으로 외부전문기관에 의뢰하여 이루어지고 있다. 더하여 개발계획의 확정권한은 사실상 중앙정부가 갖고 있다는 점을 생각할 때 상향식 개발방식이라는 의미는 무색해지지 않을 수 없다. 전형적인 외부의존적 개발방식을 채택하고 있고, 그래서 참여정부 농촌개발정책의 특징적 요소로 강조되는 상향식 개발방식이 진정한 상향식방식이나 하는 문제를 제기해 본다.

문제의 또 한 측면은 참여정부 들어 효과적인 농촌개발전략으로 제시하는 상향식방식의 개발원리가 현실 즉, 주어진 개발환경에서 실현될 것

5) Walter B. Stohr, "Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm", *Development from Above or Below?(eds.)*, Part I, Chapter 2, JOHN WILEY AND SONS, 1961

으로 기대하기 어렵다는데 있다. 개발환경 즉, 농촌지역사회는 급속한 산업화 과정에서 또한 빠르게 기능적으로 재편되어 왔으며, 그 결과 상향식 개발에 부여된 영역적 가치의 현실성에 대한 의문이 본질적으로 제기되고 있다. 상향식 개발전략은 영역적으로 조직된 농촌공동체의 개발역량에 대한 신뢰가 전제되어 있다. 그러나 농촌공동체가 기능적으로 빠르게 재편되고, 인적, 물적자원의 과도한 도시유출로 그 활력이 크게 위축되면서 공동체가 와해되는 과정을 겪는 상황에서 볼 때 상향식 개발원리에 부여된 영역적 가치는 다분히 선언적인 수준에 머물 수밖에 없다는 것이다.

나아가 상향식개발방식이 바람직하고 하향식개발방식이 바람직하지 않다는 의미로 이해되어서는 안되겠다는 지적을 또한 해본다. 참여정부 들어 도입된 농촌개발정책들의 경우 모두 상향식개발방식을 특히 강조하는 것으로 미루어 이러한 생각이 정책의 저변에 짙게 깔려있다고 보이기 때문이다. ‘개발방식’은 분명 그것이 적용되는 개발환경과의 관련성 속에서 그 합리성이 판단되어야 하지 선형적으로 전제되어서는 안된다는 것이다. 실제 많은 경우 상향식과 하향식개발 방식이 동시에 적용되고 있으며, 이러한 사실도 개발환경과의 관련성 속에서 합리적 개발방식이 모색되어야 할 것임을 지적하고 있다. 성공한 농촌개발정책으로 평가하는 새마을사업의 경우에도 상향식방식과 하향식방식이 조화롭게 연계된 개발방식에 의존하고 있다.

요컨대, 참여정부 농촌개발 정책은 그 정책의 주체가 중앙정부로서 개발방식의 본질이 외부지원적일 수밖에 없고, 나아가 농촌공동체의 활력이 크게 위축된 개발환경으로 미루어 볼 때 상향식 원리에 부여된 영역적 가치의 실현이 어렵다고 보인다. 그렇다고 보면 주민참여와 상향식 개발방식을 강조하면서 내발적 개발을 지향한다고 하는 상향식방식이란 단지 상징적이고 형식적인 차원에서 주장될 뿐 이러한 개발방식의 채택으로 농촌지역의 개발이 크게 고무되는 진기로 작용될 것으로 기대하기

는 사실 힘들다.

농촌공간이란 농촌주민들의 생산 및 생활을 담는 그릇인 만큼 여기에 무엇을 담을지에 고민이 선행된 후 어떻게 접근하고 담아가야 할 것인가 하는 논의가 이루어지는 것이 순서다. 즉, 농촌마을과 지역이 처한 현실 조건과 여건변화 속에서 그 속에서 살고 있는 주민들의 삶의 질을 개선하기 위해 무엇이 필요한가 하는데 대한 고민이 먼저 선행되고 그리고 그 접근방식에 대한 논의는 다음에 따라야 할 것이라는 것이다. 상향식 방식이 전가의 보도처럼 그 자체가 바람직한 농촌개발 효과를 가져다 줄 것이라고 하는 기대는 환상이다. 농촌개발을 위해 '무엇을' 이라는 질문에 '어떻게'에 대한 대답으로 대신하고 있는 모습이다.

5. 결 론

5.1. 본 연구의 시사점

참여정부 들어서 농촌개발전략의 기초가 변화하고 있음을 지적하였다. 여태까지는 농촌소득 문제에 대한 논의에는 소홀한 채 생활환경 중심으로 농촌개발정책이 추진되어 왔으나 최근에는 반대로 생활환경 정비문제는 외면하면서 소득기반을 구축하는 문제로 정책적 관심의 초점이 이동하고 있다. 농촌관광개발과 지역혁신 및 지역마케팅 문제 등이 농촌개발 논의의 중심에 위치하면서 강조되고 있는 모습을 특징적으로 보이고 있다. 한편 참여정부 농촌개발 정책의 합리성을 확인하기가 어렵다는 사실 또한 지적하였다. 참여정부 들어서 추진되는 농촌개발 정책의 효과성에 대해 강한 의문을 제기하게 되는 배경이다.

합리적이고 바람직한 농촌개발전략이 새롭게 정립되어야 할 필요성이

있음을 말해주고 있다. 여기서는 이러한 필요성에 부응하여 앞서 살펴 본 참여정부 농촌개발전략의 문제점 진단결과를 토대로 바람직한 농촌개발전략 대안 마련 논의와 관련하여 제기되는 시사점을 몇 가지 짚어봤다.

먼저 농촌생활환경 정비문제를 외면하면서 소득기반 확충 문제에 정책 초점을 두는 농촌정책의 인식에 변화가 요구되고 있음을 강조해본다. 참여정부 들어 그동안 소홀했던 소득문제에 농촌개발정책 관심이 다시 쏠리고 있다는 점은 일단 긍정적인 변화로 평가할 만하다. 농촌문제의 핵심이 농촌인구의 과도한 유출에서 비롯되고, 그것은 농촌지역의 소득기반이 상대적으로 취약하기 때문에 풀이하면 그만큼 농촌소득기반 확충 문제에 정책적 관심을 두는 것은 당연하다.

그렇다 하더라도 농촌지역주민들이 여전히 생활환경의 낙후로 어려움을 겪고 있는 것도 사실이다. 교육, 의료서비스 환경은 그야말로 농촌공간이 정주공간으로서 기능을 포기하고 있다고 표현할 정도로 열악하다. 그럼에도 참여정부 들어 등장한 농촌정책의 대표적인 사례 즉, 농촌마을 종합개발사업이나 신활력사업의 경우 생활환경 기반정비 분야는 극도로 소홀하게 다루고 있음을 부인할 수 없다.

농촌생활환경 정비문제에도 많은 정책적 관심과 함께 노력이 따라야 할 것임을 요구하고 있다. 소득원개발 문제와 함께 농촌생활환경 정비 문제도 같이 다루는 농촌개발전략의 틀을 구축하여야 할 것임을 지적하는 대목이다. 농촌개발 수요에 대해 물어본 한 조사결과를 보더라도 이러한 점은 잘 드러나고 있다. 전문가그룹과 농촌개발 담당공무원 그리고 농촌개발 전문기관인 농촌공사 임직원들을 대상으로 ‘어디에 더 정부가 관심을 두어야 한다고 생각하십니까?’하고 물어본 결과 소득증대 수요와 생활환경정비 수요에 모두 적극적으로 대처할 필요성이 있다고 응답하고 있다. 전체응답자의 52%가 ‘소득증대’가 더 중요하다고 한 반면 48%가 ‘생활 및 복지환경 개선’이라고 응답하고 있다.⁶⁾ 이러한 결과는 소득원

개발과 생활 및 복지환경 문제를 조화롭게 포섭하는 농촌개발전략이 요구되고 있음을 잘 시사하고 있다.

두 번째는 농촌관광 개발 효과에 대해 과잉 기대를 보이는 참여정부 농촌개발전략은 재고할 필요가 있음을 지적하고 있다. 참여정부 농촌개발정책의 중심에 농촌소득기반 구축 문제를 두고, 다시 농촌소득기회 창출 노력의 많은 부분을 농촌관광개발에 의존하고 있다. 현실적으로 농촌 지역의 소득원을 개발하는 문제가 쉽지 않음을 반영하는 현상으로도 풀이한다.

그렇다 하더라도 농촌관광 개발 일변도로 농촌소득문제에 접근하는 것은 바람직하지 않다. 농촌관광의 개발잠재력에 대한 기대가 과잉된 나머지 농촌개발 정책노력의 비효율성을 피할 수 없다고 보기 때문이다. 보다 다변화된 소득원 개발 필요성을 지적하고 있다. 농촌개발정책 관계자들을 대상으로 실시한 조사결과에서도 이러한 사실이 잘 드러나고 있다. 앞서 본 조사에서 이들을 대상으로 ‘농촌소득증대를 위해 어느 수단이 가장 효과적이라고 생각하십니까?’ 하고 물어본 결과 ‘농산물가공, 저장 등 농업관련산업 육성’이라고 응답한 비율이 48.7%로 가장 높게 나타나고 있다. 반면에 ‘농촌관광 육성 및 활성화’라고 응답한 비율은 23.1%에 그치고 있다. 그 외 ‘농업활동 촉진과 생산성 증대’가 효과적이라고 응답한 비율이 16.6%, ‘농촌공업 유치 및 육성’이라고 응답한 비율이 11.1%로 나타나고 있다. 농촌관광 개발 중심의 농촌개발정책 구조의 재고를 강하게 시사하고 있다. 농촌관광개발이 결코 농촌소득 개발 논의의 전부가

6) 동 설문조사는 한국농촌공사 농어촌연구소에서 2007년 6월 ‘농촌지역개발사업추진전략’ 모색을 위한 연구 일환으로 실시하였으며, 조사는 농촌지역개발 관련자로서 농촌지역개발전문가, 기초자치단체 농촌개발업무담당자, 그리고 농촌공사 일선지사의 농촌개발업무 담당자 등 3개 관계 집단을 대상으로 이루어졌다. 응답자 수는 총 199명으로 나타나고 있는데, 이중 농촌개발전문가가 51명, 지자체 담당자가 95명, 그리고 농촌공사 지사 담당자가 53명이다.

아니라는 것이다.

세 번째로 본 연구결과는 농촌개발정책 구조 즉, 정책목표와 정책수단들을 연결하는 고리의 논리가 보다 현실적인 수준에서 명확히 제시되어야 할 것임을 시사하고 있다. 농촌개발정책의 실현가능성은 이러한 정책구조의 합리성에 달려있기 때문이다. 나아가 이러한 연결고리의 논리가 현실적 수준에서 구체적으로 제시되어야 할 것임을 시사하고 있다. 정책의 실현가능성 여부는 다시 이러한 현실적인 차원에서 정책구조가 합리적이냐 하는데 달려있기 때문이다. 추상적인 거대담론적 논리에 매몰되어 현실 농촌주민들의 삶의 조건을 간과하는 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있다는 것이다.

농촌개발 정책구조의 현실적 합리성은 정책목표와 함께 이들 목표와 개발수단들을 연결하는 전략 사고 즉, 개발가정들이 얼마나 현실적이고 구체적인 개념과 용어로 구사되고 있느냐 하는데 달려있다. 정책목표 설정과 그 목표에 효과적으로 다가서게 하는 정책수단들을 동원하고 배치하는 생각들을 담고 있는 개발전략의 실현가능성을 가름하는 개발가정들이 현실적이고 구체적인 차원에서 논의되고 제시되어야 할 것임을 지적하고 있다.

현행 농촌개발정책의 경우 이러한 현실적 합리성에서 크게 벗어나 있는 것으로 나타나고 있다. 정책목표와 수단들이 지극히 추상적으로 제시되고 있어 이들 간의 논리적 연결성을 가름하기가 지극히 어렵다. 예를 들면, 농촌다움 회복이니 혁신체제 구축이니 혁신역량 강화니 1·2·3차 산업 융합이니 하는 것과 같은 정책수단들의 경우 정책목표 실현가능성에 대한 현실적 의미를 포착하기 어렵고, 그런 가운데 정책의 비효율성이 자리할 수 있는 여지가 생겨난다는 것이다.

나아가 농촌관광 활성화와 혁신 창출, 그리고 상향식 개발방식을 통해 농촌개발이 효과적으로 이루어질 것으로 기대하는 개발가정 역시 현실적

인 합리성을 확인하기 어렵다. 개발가정 역시 추상적이고 관념적인 개념 수준에서 제시되고 있어 현실적 수준에서 그 타당성을 확인하기 어려울 정도로 모호한 정책구조를 띠고 있다. 농촌개발 정책의 실현모습과 가능성이 보다 가시적으로 제시되고, 짚어볼 수 있도록 현실적이고 구체적인 차원에서 농촌개발정책 구조가 재고되어야 할 필요성을 강하게 제시하고 있다.

5.2. 맺는 말

농촌지역을 지금처럼 ‘경제적으로 어렵고’, ‘생활하기 불편하고’, 그리고 ‘늙은이들만 사는 빈’ 공간으로 그대로 버려둘 수는 없다. 그 속에서 큰 어려움을 겪으면서 살고 있는 많은 농촌주민들의 열악한 삶의 질 문제를 결코 소홀히 다루어서는 안 될 것이기 때문이다. 나아가 국토의 효율적인 이용과 관리 측면에서도 농촌지역이 유지되고, 보전되어야 할 필요성이 강하게 제기되고 있다. 농촌문제와 도시문제는 불가분의 관계에 놓여있는 동전의 양면으로서 농촌문제 해결없이 도시문제의 근본적인 해결이 어렵다. 도시문제가 날로 심화되고 있는 현실에 비추어볼 때 도시문제 해결 차원에서도 농업의 다양한 공익적 기능과 함께 농촌지역의 인구부양 역량 증대에 대한 사회적 요구가 크게 부각되고 있다.

참여정부 들어 막대한 투자와 함께 다양한 농촌개발정책 프로그램이 의욕적으로 추진되고 있지만, 목표연도인 2013년에 전 국민의 20%가 사는 ‘살고 싶은 농촌’으로 개발하고자 하는 정책목표 달성이 쉽지않은 양아 보인다. 농촌문제의 성격과 정도가 보다 구조적이고 근본적인 것인데 반해 여기에 대응하는 농촌개발정책의 안목은 다분히 지금까지 그랬던 것처럼 단선적이고 미봉적인 수준에 머물러 있다고 보이기 때문이다.

무엇보다 농촌개발정책 목표와 정책수단들을 잇는 연결논리가 현실적으로 확인하기 어렵다는 것이 문제임을 본고는 지적하고 있다. 농촌개발

목표와 그것을 추구하는 정책수단들이 지극히 관념적이고 추상적인 수준에서 제시되는 까닭에 그것을 잇는 논리의 현실적 타당성을 따져볼 수 없다는 것이다. 이와 함께 농촌개발전략에 깔려 있는 개발가정들 또한 그 합리성을 확인하기가 어렵다. 농촌관광개발의 개발효과에 대해 과잉 기대를 하고 있다거나, 농촌지역 혁신 창출이 어떤 기반과 시스템을 필요로 하는지에 대한 진지한 논의 없이 지역혁신을 전제하는 개발가정의 비합리성, 그리고 상향식개발방식의 이념적 가치 주장에만 귀 기울인 채 그 현실적 의미를 간과하고 있다는 것 등이 이러한 우려의 사례들이다.

요컨대 우리 농촌여건에 적합한 합리적인 개발전략의 부재를 지적하고 있다. 무엇을 해야 할지 모르는 상황에서 수사적인 용어만 나열하고 있는 모습이며, 그러다 보니 정작 농촌개발정책은 어디로 향하는지 그 좌표와 방향을 확인하기 어렵다. 무기력한 농촌현실과 변화하는 농촌여건에 효과적으로 대응하는 합리적인 농촌개발 전략에 대한 본질적이고 근본적인 논의가 실종된 채 정책이 표류하고 있다는 것이다.

이어서 본고는 참여정부 농촌개발정책을 이렇게 회고하면서 몇 가지 시사점을 도출하고 있다. 농촌소득문제에 지나치게 편중된 정책관심을 농촌생활환경 정비문제까지를 포괄하는 균형된 안목에서 농촌개발정책 접근이 이루어져야 할 것이며, 나아가 농촌관광개발에 역시 지나치게 의존하는 농촌개발 전략도 보다 다변화하는 차원에서 재고되어야 할 것임을 지적하고 있다. 그리고 농촌개발정책 구조 즉, 정책목표와 정책수단들을 연결하는 고리의 논리가 보다 현실적인 수준에서 명확히 제시되어야 할 것임을 시사하고 있다. 목표와 정책수단들이 지나치게 관념적이고 추상적인 수준에서 논의되는 까닭에 개발전략이 깔고 있는 개발가정들의 합리성을 확인하기 어렵기 때문이다. 예를 들어, 지역혁신 또는 상향식 개발 방식의 이념적 효과 즉, 내발적 개발이 일어날 것으로 선형적으로 전제되고 있는데, 그것은 따져봐야 할 문제라는 것이다.

참여정부 들어 과거 어느 때보다 농촌개발문제에 보다 적극적인 정책 의지를 보이고 있으며, 나아가 다양한 농촌개발정책 도입과 함께 과감한 투자 또한 이루어지고 있다. 높이 평가받아 마땅한 사실이다. 그럼에도 본 연구는 이러한 적극적이고 과감한 농촌개발정책들의 개발효과를 보다 가시적으로 확인하고 기대하기 어렵다는 점을 문제로 지적하고 있다. 정책의 합리성 문제를 제기하고 있으며, 이러한 합리성 문제는 기본적으로 관념적인 수준에서 개발논의가 제시되는 까닭에 전략과 개발가정의 합리성을 확인하기 어렵다는 회의에서 비롯되는 문제다. 참여정부 들어 특히 부각되는 이러한 농촌개발정책의 문제는 생각과 고민보다 행동이 앞서는데에서 기인하는 성격의 문제이다. 개발환경과 여건을 고려한 적절성있는 정책수단들을 도출해 가는 논의들이 부족했기 때문이라는 것이다. 절박한 상황에 있는 농촌문제를 생각할 때 농촌정책 당국의 급한 심정이야 충분히 이해하지만 그럴수록 충분한 논의와 고민을 해가면서 접근하는 것이 지혜가 아닌가 하는 생각을 한다. 본 연구는 이러한 지혜를 모아가는 단초를 제공하는 논의를 시도하고 있다. 갈수록 심각해지는 농촌문제에 합리적인 농촌개발정책 대안을 모색하는 보다 심도있는 논의들이 활발하게 이루어지는 계기가 되었으면 하는 바람이다.

■ 참고 문헌 ■

- 강현수, 김훈희, 율김, 마누엘 카스텔·피터홀 저. (2006) *세계의 테크노폴*, 한울아카데미.
- 고영종의 율김, 찰스고어 저. (1997). *현대지역이론과 정책*, 한울아카데미.
- 국토개발연구원. (2006). *지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제(II)*. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 96-08-01.
- 김대식, & 구성모. (2004). 관광소득의 요인별 분포특성에 근거한 농촌 마을개발전략에 관한 연구. *농촌계획*, 10(4), 39-44.
- 김영정의. (2007) *신활력사업, 균형발전정책교본*. 국가균형발전위원회·농림부.
- 농림부. (2007). *희망이 사는 농촌, 미래를 여는 농업인*, 2007업무보고자료.
- 대한국토도시계획학회. (2006). *농촌계획의 이론과 실제*. 보성각.
- 윤원근. (1999). 한국 농촌계획의 개념형성과 정립에 관한 연구. *한국지역개발학회지*, 11(3), 53-71.
- 이경진, 이현희 & 송병화. (2007). 정부지원 농·산촌마을 체험프로그램 분류기준 및 특성 분석. *농촌계획*, 13(3), 73-82.
- 이병기. (1998). 농촌생활환경 정비정책의 전개과정과 그 동인. *한국지역개발학회지*, 10(2), 1-14.
- _____. (2005). 농가소득문제의 성격과 농외소득개발 방향. *농업경영·정책연구*, 32(2), 289-303.
- 이상문. (1998). *20세기 후반 한국 농촌마을의 정주기능 변화에 관한 연구*. 서울대학교 박사학위 논문.
- 조재환, 김태균, 박시현 & 박준형. (2003). 농촌관광에 대한 도시민 선호도 분석. *농업경영·정책 연구*, 30(3), 387-401.
- 최영창, 박은식, 고정숙 & 조영숙. (2007). 청소년 농촌체험관광의 서비스 품질과 만족도에 관한 연구. *농촌지도와 개발*, 14(1), 149-170.
- Friedmann, J. & Weaver, C. (1979). *Territory and Function*. Edward Arnold.
- Walter B. S. (1961). *Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm*. JOHN WILEY AND SONS.