



정책목표 및 지원요소별 사업비 분석을 통한 농촌개발정책 변화 고찰 (1997~2015)

Change Analysis of the Rural Development Policy based on Budget Distribution (1997~2015)

김대식* · 권용대**† · 배승종*** · 김수진*** · 김성필***

Kim, Dae-Sik · Kwon, Yong-Dae · Bae, Seung-Jong · Kim, Soo-Jin · Kim, Seong-Pil

Abstract

The purpose of this study is to analyze the changes of rural development policies in the last 20 years by analyzing the budget distribution by policy objectives and support factors. 1997, 2000, 2005, 2010 and 2015 Guidelines of Agricultural, Food and Rural Development Project were analyzed to identify the budget distribution. The objectives of rural development policy were classified into 5 fields and 27 detailed factors such as production environment, distribution environment, technology and human resources, living environment, income support. The support factors of rural development policy were classified into 3 fields and 17 detailed factors. The budget of rural development policy has greatly increased from 952,297 million won in 1997 to 4,869,174 million won in 2010 and 3,905,340 million won in 2015. In budget distribution by policy objectives, the policy was mainly focused on management funding in 1997, 2000 and in the 2000s, it was confirmed that investment in the improvement of the living environment was rapidly taking place. In budget distribution by policy support factors, it was found that living environment and welfare environment support factor in rural area occupied the largest portion and welfare, tourism, and living environment has been rapidly increasing since 2005.

Keywords: Budget distribution; policy objective; policy support factor; rural development; rural policy

1. 서론

농어촌은 국토의 대부분을 차지하고 있는 우리 민족의 삶터이며, 국가의 기반이며, 농어업은 국가의 기초적 식량을 공급하는 산업이다. 산업화 사회로 진입하면서 농어촌과 농어업은 과거와 다른 새로운 환경에 적응하며, 또한 극복해야 하는 시대적 요구를 받고 있다. 산업으로서 농어업은 농업생산 및 공익적 기능을 수행하는 국가 기간산업으로서의 역할과 더불어 새로운 환경에 맞추어 수요자 중심, 생산가공유통의 고부가가치 산업으로 발전되고 있으며, 농어촌은 도시의 배후 기능 및 지원기능에서 고유한 전통문화를 보존하는 산업 및 생활공간으로의 기능이 강화되고 있다. 이에 대해 그간 농어촌 공간의 미래상을 정립하고, 이에 따른 농어업정책의 기본원칙과 책무를 설정하며, 또한 미래를 대비하는 새로운 시

책들이 추진되어 왔다 (MAFRA, 2009).

한국의 농촌개발정책은 지난 50년에 걸쳐서 많은 변화를 겪어왔다. 농촌개발정책은 국내외의 정책 환경인자와 관련성을 맺는 가운데, 농업·농촌이 처한 시대별 과제를 해결해나가는 과정의 결과로 여겨진다. 농촌개발정책은 1960년 이후 현재까지의 기간 동안에 시기별, 정책 구성요소별로 의미 있는 변화가 일어나고 있다 (Yoon, 2010). 특히, 2000년을 전후하여 국가발전을 위한 행정인력이 효율성에서 형평성으로 전환됨에 따라 농촌개발정책은 전반적이고 근본적인 변화를 가지고 왔으며, 본격적인 농촌개발정책의 시행이 이루어졌다. 농촌지역은 국가발전을 위한 새로운 가치와 자원을 가지고 있는 공간으로 재인식되고, 농업을 중심으로 하는 농촌개발정책에서 비농업부문의 개발을 중시하는 방향으로 나아가고 있는 실정이다 (Yoon, 2010). 또한, 농촌개발정책의 변화에 따라 이에 대한 재정적 지원도 변화되어 왔다. 2000년대 초반에는 균형발전특별회계 (이하 균특회계)가 도입되었으며, 후반에는 포괄보조금제도의 도입과 함께 광역·지역발전특별회계 (이하 광특회계)로 변경되었으며, 2015년에는 지역발전특별회계 (이하 지특회계)로 개편되는 과정이 진행되었다.

지금까지 농촌개발정책의 변화를 분석하는 연구들은 다양한 학자들에 의해 진행되어 왔다 (Yoon, 2010; Kim and Lee, 2004; Lim, 2006). 대부분의 연구에서는 과거 50년대부터 최근에 이르기까지 농촌개발정책사업의 변화양상 및 사업목적의 분석과 함께 연구자의 의견을 기반으로 해당시기에 추진

* Department of Agricultural & Rural Engineering, Chungnam National University

** Department of Agricultural Economics, Chungnam National University

*** Institute of Green Bio Science and Technology, Seoul National University

† Corresponding author

Tel.: +82-42-821-6748 Fax: 042-821-8877

E-mail: ydkwon@cnu.ac.kr

Received: October 30, 2017

Revised: December 7, 2017

Accepted: February 6, 2018

되었던 사업의 장단점을 분석하는데 치중하고 있다.

Kim and Lee (2004)의 연구에 따르면, 1958년 지역사회개발사업을 시작으로 2000년대 초반까지 정부에서 시행한 농촌지역 개발정책 중 주요 정책을 다음과 같이 정리하고 있다. 1950년대에서 60년에는 지역사회개발사업이 실시된 근대적 의미의 농촌개발사업의 시작이 이루어졌으며 주요 사업목적은 마을주민의 창의와 노력에 의해 자조협동 정신을 함양하며 주민의 소득증대에 주안을 두면서 생활환경 및 생산기반을 정비하는 것이었다. 그러나 소규모 예산 투자로 가시적인 성과는 크게 두드러지게 나타나지 않은 시기이기도 하다. 1960~70년대 농촌정책은 농촌지역사회의 조직화를 특징으로 한다. 대표적인 사례가 바로 1972년부터 시작된 새마을운동이다 새마을운동은 국가와 정부 주도 하에 각 행정리 마을별 단위로 추진되어 농민의 참여를 유도하면서 의식개혁과 조직화를 통해 농촌의 환경개선과 소득증대를 목표로 한 농촌마을개발사업이다. 그러나 전략적 차원에서 새마을운동은 농민의 의식개혁과 농촌사회의 조직화를 통해 발전국가의 산업화 전략을 추진하는 동원기제로 활용되었다. 1980년대 농촌지역개발정책은 농촌주민들의 정주생활권의 확대와 더불어 농촌지역개발의 단위가 마을에서 군 단위로 확대되는 특징을 보인다. 군 중심도시의 개발과 배후 농촌 마을의 연계 개발 정주생활권 내 주민 고용과 지역경제 활성화를 위한 지역 산업 진흥 정주환경 개선을 위한 군 단위지역의 교육 문화 의료 개선 등이 포함되었다. 1990년대 들어 우루과이 라운드(UR)가 실행되면서 개방화에 따른 농업구조조정이 본격화되었다. 농어촌발전특별법 과 농어촌정비법을 수립하여 농촌정주생활권 개발과 농촌 생활환경 정비 등을 목표로 농촌개발사업은 주로 물적 기반 조성과 정비에 초점을 맞추어 추진되었다. 농어촌특별법 지원과 농어촌구조개선 사업을 바탕으로 농촌사회 기반시설 확충을 위한 막대한 예산이 투입되었으나 시설 설비 이외의 농촌지역 활성화는 별다른 효과를 거두었다고 보기는 어렵다. 2000년대 이전까지 농촌정책은 뚜렷한 목표와 자율성을 갖고 진행되었다기보다는 산업정책의 틀에 기반을 둔 농업정책을 보완하는 수준에 머물렀다고 볼 수 있다. Lim (2006)의 경우에도 이와 유사하게, 한국 농촌개발 시기를 5기로 구분하였고, 제1기는 1958년부터 1969년, 제2기는 1970년부터 1980년, 제3기는 1981년부터 1989년, 제4기는 1990년부터 2003년, 제5기는 2004년부터 2013년으로 설정하였으며 세부적인 내용은 대동소이한 것으로 나타났다.

최근에 들어 우리나라의 농정방향은 식량생산과 농가소득 증대 등 농업부문 중심에서 농외소득 증대, 농어민복지 향상, 농촌어메니티 보전 및 활용 등의 농촌개발부문에 확대되고 있으며, 이에 따라 다양한 농촌개발사업이 추진되고 있다(Cho,

2010). 농촌지역의 어려움이 더욱 가중되는 가운데 2000년대에 접어들면서 획기적으로 농촌개발 투자를 확충하는 농촌개발 정책의 전기를 마련하고자 2004년에 향후 10년간 119조원을 투입하는 “농업·농촌 종합대책”을 발표하였고(Lee, 2008), 앞서 살펴본 바와 같이 재정회계의 변화, 포괄보조금 제도 도입 등 농촌개발정책의 많은 변화가 이루어져 왔다.

그러므로, 비교적 최근의 농촌개발정책 변화에 대한 심층 분석이 필요한 시점에서 본 연구에서는 1990년 후반부터 현재까지 진행되어온 농촌개발에 대한 정부의 정책의 목표 및 정책지원요소의 변화과정을 살펴보고자 하였으며, 향후 농촌개발정책의 기획과 시행에 중요한 참고자료가 되도록 함을 연구 목적으로 하였다.

II. 분석자료 및 연구방법

1. 분석자료

본 연구에서는 농촌정책 구성요소 및 목표를 사업비를 중심으로 분석하여 분석하고자 하였다. 농촌개발 정책의 범위는 실제 광범위한 부처에 퍼져 있는 여러 농촌개발정책 중 농림축산식품부의 정책만으로 한정하였으며(임업 및 수산분야 제외), 정책의 시간적 범위로는 구체적인 자료를 획득할 수 있는 1997년에서 2015년까지를 설정하였다. 특히 시간적 변화를 살펴보기 위하여 1997년, 2000년, 2005년, 2010년, 2015년 등 5개년을 기준으로 분석하였으며, 각 시기별 농촌개발정책은 농림축산식품부시행지침서상 농촌개발분야 및 국가균형발전특별회계(균특회계), 광역·지역발전특별회계(광역특회계), 지역발전특별회계(지특회계)로 구분되어 있는 사업으로 한정하였다. 2005년의 경우에는 균특회계사업 중 농촌개발정책으로 판단되는 사업을 분류하여 사업목적에 맞게 재분류하여 분석하였다(Table 1). 각 시기별로 실질적 농촌개발정책사업과 합치되지 않은 경우도 있었으나, 정부의 예산편성구분에 따라 작성하였으며 이는 정부의 농촌개발 정책 의도를 파악할 수 있는 근거로 활용하였다.

각 시기별 사업 부문 및 사업수를 살펴보면, 1997년의 경우 생산 및 유통개선, 기술개발 및 정보화, 인력육성, 소득원개발 및 생활환경개선 등 5개 부문 24개 사업이 진행되었으며, 2000년의 경우 기존 사업의 병합을 통해 5개 부문 16개 사업으로 구성되어 있다. 2005년의 경우 균특회계의 도입이 이루어졌으며, 농촌개발 부문 및 균특회계 중 농촌개발사업과 관련되어 있는 사업을 정리하면 소득보전부문을 포함하여 6개 부문 22개 사업이 시행되었고, 2010년 및 2015년의 경우에는 광특회계 및 지특회계 도입에 따라 농촌개발 분야를 포함하

Table 1 Rural development policy (1997, 2000)

Project field	Project				
	1997	2000	2005	2010	2015
Improvement of production and distribution	중소농 고품질농산물생산지원 농산물가공산업육성	중소농 고품질 농산물 생산 및 친환경농업육성지원 농촌기공산업육성지원	친환경농업육성 농업종합자금지원 지역농업클러스터 활성화 지원 (균특회계)	생물학적 병해충방제사업 농비직물 종대대치사업 친환경비료지원사업 농업자금이차보전사업	유기질비료지원사업 토양개량제지원사업 농업자금이차보전사업
Development of technology and informatization	농기주거환경개선사업 농촌활력화 시범사업 농림수산정보화 농림수산기술개발 기술지도	농림기술개발사업 농촌활력화시범사업 기술보급사업	농업농촌 정보화 기반확충 농림기술개발 지역특화시범 기술보급	농림기술개발사업 신기술보급사업	농림축산식품연구개발사업 신기술보급사업
Promotion of human resources	농업인후계자 육성 전업농육성 선도농업경영체육성 농업인재양성지원 농림계특성대학지원 지역농고육성 농업전문대학지원 한국농업전문학교지원	후계농업인육성지원 귀농자영농창업자금지원 농업경영종합지원 농업인재양성지원 농업경영컨설팅지원	후계농업경영인육성 농업인재양성지원 농업경영컨설팅지원	농촌출신대학생학자금지원사업 취약농가인력지원사업	농업경영컨설팅사업 귀농농업창업 및 주택구입지원사업 농촌출신대학생학자금지원 (용자) 취약농가인력지원사업 후계농업경영인육성사업
Income support	-	-	농업직접지불제 농업인재해문제 농어업인의 건강보험료 경감지원	생소농부조직접지불제 경영이양 직접지불제 친환경농업 직접지불제 조간불리지역 직접지불제 경관보전 직접지불제 농업인 재해공제사업 농어업인재보험사업 농어업인 건강연금보험료 지원사업 농어업인 영유아 양육비지원사업	생소농부조직접지불제 경영이양 직접지불제 친환경농업 직접지불제 발농직접지불제 경관보전직접지불제 조간불리지역직접지불제 농어업인 건강연금보험료 지원사업 농어업인재보험사업 농어업인 건강연금보험료 지원사업 농어업인 영유아 양육비지원사업
Development of income sources	농촌관광휴양지원개발 농촌특산단지육성 농공단지육성 농촌특산물판매장설치 한계농지정비 농업경영자금	농촌관광휴양지원개발사업 농공단지육성사업 한계농지정비사업 농축산경영자금지원	농촌관광휴양지원개발 한계농지정비사업 농가경영인정지원 농촌진동테마마을육성사업 (균특회계) 농촌생태마을 조성사업 (균특회계) 농공단지사업 (균특회계)	농어촌관광휴양지원개발사업 한계농지정비사업 농어촌뉴타운조성사업	농어촌관광휴양지원개발사업 농촌포유농어촌개신사업 농촌융복합산업형생태화지원사업 농촌공동체활성화지원사업
Improvement of living environment	식생활개선 교육홍보 농촌정주생활권개발 농촌생활용수개발	농촌정주생활권개발사업 농촌생활용수개발사업	폐비닐수거지원 농어촌생활환경정비 (균특) 농촌농업생활용수개발사업 (균특회계)	-	-
Regional development special account	-	-	-	농어촌자원복합산업화지원사업 농어업기반정비사업 일반농산어촌개발사업 광역클러스터 활성화지원사업 농산물산지유통센터건설지원사업 농수산물종합유통센터건설사업	농촌자원복합산업화지원사업 일반농산어촌개발사업 지역전략식품산업육성사업

여 농촌개발정책을 분류하였으며, 2010년 및 2015년 모두 6개 부문 26개 사업으로 나타났다.

2. 분석방법

시기별 농촌개발정책의 목표 및 정책지원요소 변화를 분석하기 위하여 앞서 분류한 농촌개발정책의 사업비를 활용하였다. 정부정책사업의 경우 사업비의 구성이 국고(보조), 국고(용자), 지방비 및 자부담으로 구성되어 있으며, 중앙 및 지방정부의 주요 정책방향성을 살펴보기 위해 국고(보조) 및 지방비만을 사업비에 포함하였다.

농촌개발정책의 목표 변화를 세부적으로 살펴보기 위해서 농식품부에서 제시하고 있는 농림축산식품사업시행지침서의 개별 사업 목표를 내용분석기법을 통해 주요 키워드를 추출하여 활용하였으며, 그 결과를 Table 2에 제시하였다. 생산환경, 유통환경, 기술 및 인력, 생활환경, 소득 지원 등 5개 주요 목표 영역을 설정하였으며, 각 영역별로 세부적인 목표항목을 분류하였다. 생산환경 영역에는 생산기반시설, 농촌용수 확보, 친환경 농업기반 등 4개 목표항목, 유통환경에는 유통기반, 농산물 수출 확대 등 4개 목표항목, 기술 및 인력 영역에는 새기술 개발 및 보급 등 3개 목표항목, 생활환경 영역에는 자연환경 보전 및 개선, 생활환경 개선 등 9개 목표항목, 소득지원 영역에는 지역특화사업육성 등 7개 목표항목으로 구분하였다.

한편, 농촌개발정책의 정책지원요소 변화를 파악하기 위

하여 해당 정책의 세부내용을 해석하고 각 사업별 개별 지원요소의 비율을 브레인스토밍을 통해 설정하여 사업비를 지원요소별로 분배하였다. 농촌개발정책의 실제적 지원대상인 지원요소의 분류는 기존 연구결과(Cho, 2010)를 고려하여 크게 대분류로 농어민, 농산업, 농촌 등 3가지 지원영역으로 구분하였으며, 농어민은 농촌공간에 거주하고 있는 농어촌 주민 전체를 포함하며 농업지원요소는 농업을 중심으로 한 농산업 전반을 의미하며, 농어촌 지원요소에는 도시와 대비되는 공간적 개념으로 생활환경, 복지환경, 공간 및 시설 등을 포함하여 구성요소를 세분화하였다(Table 3).

농어민 지원영역의 세부지원요소는 개별농가, 지역농가, 경영체, 인력육성, 자녀지원 등 5개 세부지원요소로 분류하였으며, 농산업 지원영역의 세부지원요소는 생산, 농업생산기반, 농업기술, 기계 및 자재, 유통 및 가공, 경영, 농공단지 등 7개, 농어촌 지원영역의 경우 공간 및 시설, 주거환경, 생활환경, 복지환경, 관광자원 등 5개 세부지원요소로 구성하여 분석에 이용하였다.

III. 농촌개발정책 목표 및 지원요소 분석 결과

1. 농촌개발정책 목표 변화

각 정책목표 항목별 사업비 비중의 시기별 변화를 전반적

Table 2 Project objectives on the rural development policy

Project objective fields	Project objectives
Production environment	Agricultural infrastructure, Securing the agricultural water, Environment-Friendly (Organic) agricultural basis, Production of high quality agricultural product
Distribution environment	Agricultural product basis, Agricultural product promotion, Agricultural export expansion, Farm business scale improvement
Technology and human resources	Development and extension of new technology, Establishment of agricultural technology education environment, Professional training
Living environment	Conservation and improvement of natural resources, Student loan, Child support payment, Welfare improvement for farmer, Securing rural domestic water, Improvement of living environment, Preparation for aging society, Public function raising, Establishment of farm- and rural- returning foundation
Income support	Activation of region-specialized industries, Increasing value added of agricultural products, Rural recreational resources development, Increasing non-farm income, Stabilization of income, Management guidance, Management fund support

Table 3 Support factors on the rural development policy

Support field	Support factors
Human	Individual farm, Regional farm, Farm firm, Manpower development, Support for children
Agricultural business	Agri-food production, Agricultural infrastructure, Agricultural technology, Agricultural machinery and materials, Distribution and processing, Management, Rural industrial complex
Rural region	Space and Facilities, Residential environment, Living environment, Welfare environment, Tourism resource

으로 살펴보면 1997년 952,297백만원에서 2010년 4,869,174백만원, 2015년 3,905,340백만원으로 크게 증가하였으며, 최근 20년에 걸쳐 농촌개발정책의 확대가 이루어진 점을 극명하게 보여주고 있으며, 특히 2004년 “농업·농촌 종합대책” 발표 이후 사업비가 크게 증가하였다는 것을 나타내고 있다.

각 영역별로 세부적으로 살펴보면, 우선 생산환경영역의 경우 1997년 50,051백만원, 5.3%에서 2005년 358,707백만원, 18.6%까지 증가하였다가 2015년 223,437백만원, 5.7%로 감소하는 경향을 보였다. 2000년대에 들어 친환경에 대한 국민적 관심이 높아짐에 따라 친환경(유기) 농업기반에 대한 지원이 지속적으로 이루어졌으며, 국민의 식품 소비패턴이 고급화 됨에 따라 고품질 농산물 생산에 대한 정책 사업비가 증가하는 경향을 보이고 있다.

유통환경 목표 영역은 전체 사업비의 비중은 크지 않으나 (0.1%~1.8%) 1997년 1,207백만원에서 2015년 70,415백만원으로 점점 증가하는 경향을 보이고 있으며 특히 최근에 들어 수출확대를 위한 정책 사업이 증가하는 것으로 나타났다. 농산물 홍보 정책의 사업비는 최근에 없어진 것을 확인할 수 있으며, 이는 과거 국가 중심의 홍보에서 지방자치체가 활성화됨에 따라 지자체 및 브랜드 중심의 홍보가 이루어져 타 목표로 전환되었음을 뜻한다.

기술 및 인력 영역의 경우 사업비의 규모가 1997년 이후 점점 감소하다가 최근에 들어 다시 증가하는 것으로 나타났으며 특히 새기술개발 및 보급 항목이 크게 증가하고 있는 것으로

분석되었는데, 이는 국가 중심의 R&D 투자가 크게 증가되었기 때문으로 판단된다. 반면에, 농업기술교육역진조성 및 전문인력 확보 등에 관한 지원은 점차 감소하는 경향을 보였다.

농촌개발정책의 주요 목표 중 하나인 생활환경 영역의 경우 전체 사업비의 37.2%~68.5%로 나타나 가장 큰 비중을 차지하였으며, 사업비 규모의 경우에도 1997년 353,942백만원에서 2015년 2,398,873백만원으로 크게 증가하고 있는 것으로 분석되었다. 특히 농어민의 복지향상, 생활환경 개선, 농업농촌 공공기능 제고 목표항목의 사업비가 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 분석되었으며, 최근에 들어 귀농·귀촌 기반 조성을 위한 사업비도 점차 증가하고 있는 것으로 분석되었다. 마지막 소득지원 영역의 경우, 전체 사업비의 비중이 17.4%~43.9%로 일정하지 않은 경향을 보였으나, 각종 직접지불제 사업으로 인해 사업비가 점차 증가하고 있는 경향을 나타냈다.

이상의 결과를 전반적으로 고찰하여 보면, 농촌개발정책 사업이 사업비 규모에 있어서 최근 20여년 동안 급격히 증가하였으며, 최근에 들어 사업비의 증가세는 주춤한 것으로 나타나 2000년대에 들어서 본격적인 농촌개발정책이 전개되었다고 볼 수 있을 것이다. 정책목표에 따른 사업비의 경우 2000년 전에는 경영자금 지원 등 소득 중심의 정책이 이루어졌으며, 2000년대에 들어서 농촌의 기능 및 의미가 단순히 생산의 공간이라는 인식에서 환경보전, 삶의 공간, 휴양 공간 등의 다각적인 측면에서 바라봄에 따라 본격적인 생활기반개선사업

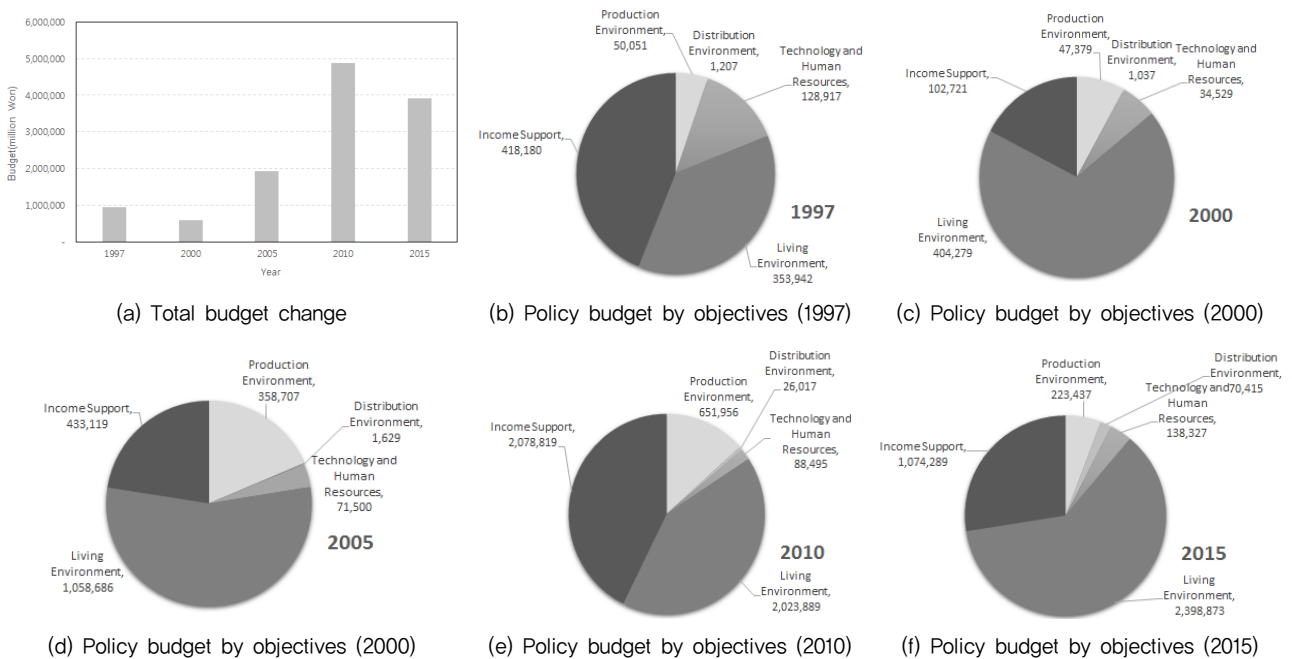


Fig. 1 Periodic budget change of rural development policy by project objectives (M/won)

Table 4 Objectives changes of rural development policy (1997~2015)

Period		1997		2000		2005		2010		2015	
field	factor	budget (M/won)	ratio	budget (M/won)	ratio	budget (M/won)	ratio	budget (M/won)	ratio	budget (M/won)	ratio
Production Environment	Agricultural infrastructure	–	0,0 %	–	0,0 %	–	0,0 %	350,155	7,2 %	–	0,0 %
	Securing the agricultural water	26,667	2,8 %	24,083	4,1 %	19,607	1,0 %	–	0,0 %	–	0,0 %
	Environment-Friendly (Organic) agricultural basis	8,850	0,9 %	10,467	1,8 %	335,298	17,4 %	301,801	6,2 %	170,103	4,4 %
	Production of high quality agricultural product	14,535	1,5 %	12,828	2,2 %	3,803	0,2 %	–	0,0 %	53,333	1,4 %
	Subtotal	50,051	5,3 %	47,379	8,0 %	358,707	18,6 %	651,956	13,4 %	223,437	5,7 %
Distribution Environment	Agricultural product basis	–	0,0 %	–	0,0 %	–	0,0 %	26,017	0,5 %	–	0,0 %
	Agricultural product promotion	1,207	0,1 %	518	0,1 %	1,629	0,1 %	–	0,0 %	–	0,0 %
	Agricultural export expansion	–	0,0 %	518	0,1 %	–	0,0 %	–	0,0 %	56,426	1,4 %
	Farm business scale improvement	–	0,0 %	–	0,0 %	–	0,0 %	–	0,0 %	13,989	0,4 %
	Subtotal	1,207	0,1 %	1,037	0,2 %	1,629	0,1 %	26,017	0,5 %	70,415	1,8 %
Technology and Human Resources	Development and extension of new technology	62,435	6,6 %	26,320	4,5 %	54,851	2,9 %	88,495	1,8 %	130,752	3,3 %
	Establishment of agricultural technology education environment	10,938	1,1 %	4,104	0,7 %	–	0,0 %	–	0,0 %	–	0,0 %
	Professional training	55,544	5,8 %	4,104	0,7 %	16,649	0,9 %	–	0,0 %	7,575	0,2 %
	Subtotal	128,917	13,5 %	34,529	5,9 %	71,500	3,7 %	88,495	1,8 %	138,327	3,5 %
Living Environment	Conservation and improvement of natural resources	–	0,0 %	–	0,0 %	–	0,0 %	31,832	0,7 %	63,218	1,6 %
	Student loan	51,678	5,4 %	50,232	8,5 %	22,362	1,2 %	–	0,0 %	7,575	0,2 %
	Child support payment	–	0,0 %	–	0,0 %	22,362	1,2 %	81,296	1,7 %	–	0,0 %
	Welfare improvement for farmer	127,308	13,4 %	156,173	26,5 %	134,199	7,0 %	714,755	14,7 %	824,954	21,1 %
	Securing rural domestic water	26,667	2,8 %	24,083	4,1 %	19,607	1,0 %	–	0,0 %	–	0,0 %
	Improvement of living environment	148,290	15,6 %	173,791	29,5 %	85,395	4,4 %	523,642	10,8 %	418,795	10,7 %
	Preparation for aging society	–	0,0 %	–	0,0 %	401,967	20,9 %	161,642	3,3 %	33,623	0,9 %
	Public function raising	–	0,0 %	–	0,0 %	308,550	16,0 %	26,009	0,5 %	634,834	16,3 %
	Establishment of farm- and rural- returning foundation	–	0,0 %	–	0,0 %	64,243	3,3 %	484,712	10,0 %	415,873	10,6 %
Subtotal	353,942	37,2 %	404,279	68,5 %	1,058,686	55,0 %	2,023,889	41,6 %	2,398,873	61,4 %	
Income Support	Activation of region-specialized industries	3,267	0,3 %	518	0,1 %	16,703	0,9 %	80,487	1,7 %	13,468	0,3 %
	Increasing value added of agricultural products	13,896	1,5 %	16,268	2,8 %	26,303	1,4 %	36,495	0,7 %	58,826	1,5 %
	Rural recreational resources development	–	0,0 %	–	0,0 %	4,133	0,2 %	237,904	4,9 %	115,093	2,9 %
	Increasing non-farm income	67,351	7,1 %	1,311	0,2 %	54,367	2,8 %	226,723	4,7 %	108,129	2,8 %
	Stabilization of income	–	0,0 %	–	0,0 %	–	0,0 %	1,324,296	27,2 %	776,173	19,9 %
	Management guidance	2,667	0,3 %	6,623	1,1 %	7,229	0,4 %	61,470	1,3 %	2,600	0,1 %
	Management fund support	331,000	34,8 %	78,000	13,2 %	324,384	16,9 %	111,445	2,3 %	–	0,0 %
Subtotal	418,180	43,9 %	102,721	17,4 %	433,119	22,5 %	2,078,819	42,7 %	1,074,289	27,5 %	
Total		952,297	100,0 %	589,944	100,0 %	1,923,641	100,0 %	4,869,174	100,0 %	3,905,340	100,0 %

과 각종 지불제를 포함한 소득안정화 사업에 많은 사업비가 투자되고 있는 것으로 나타났다. 즉, 과거 농업정책의 보조적인 수단으로 농촌정책이 이루어졌으나 농어촌발전특별조치법 및 오지개발촉진법 시행에 따라 농촌지역 생활환경 개선이 실질적으로 이루어졌으며, 2000년대 중반부터는 농촌개발정책이 생활환경 개선 뿐만 아니라 생산환경, 유통환경, 소득보전 등 다각적으로 이루어짐을 뜻한다.

2. 농촌개발정책 지원요소 변화

지금까지 시행된 농촌개발정책사업의 세부 지원요소에 대한 특성을 파악하기 위해서 Table 3에서 제시한 지원요소별로 사업비의 배분 특성을 분석하였으며, 그 결과를 Table 5에 제시하였다. 그 결과를 살펴보면, 농어민 지원영역의 경우 1997년 521,096백만원 54.7%에서 2015년 1,744,220백만원, 44.7%로 나타나 사업비의 비중은 유사하나 사업비의 규모가 크게 증가하고 있는 것으로 분석되었다. 농산업 지원영역의 경우 전체 사업비의 10%내외를 차지하였으며, 농어촌 지원영역의 340,300백만원, 35.7%에서 최근 들어 1,661,000백만원, 42.5%까지 사업비 비중이 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다.

각 영역별 지원요소에 대한 세부 사업비 배분특성을 살펴보면, 농어민 지원영역의 경우 개별농가 지원요소에 배분되는 사업비의 비중이 가장 큰 것으로 나타났으며, 이는 지불제 도입에 따른 개별 농가에 직접 투입하는 사업비가 큰 비중을 차

지하는 것을 의미한다. 즉, 지불제 사업비를 제외하면 농어민 지원영역에 배분되는 사업비의 비중은 10%내외로 나타나고 있으며, 경영체에 대한 사업비가 점진적으로 증가하는 경향을 보이고 있다. 최근 들어, 들녘경영체 및 밭작물 공동경영체 등 주산지 중심의 경쟁력을 갖춘 경영체에 대한 지원을 강화하고 있는 추세를 반영하고 있는 것이라 할 수 있을 것이다.

농산업 영역의 경우 농업기술 지원요소, 기계 및 자재에 대한 지원요소가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 사업비의 비중도 큰 변동없이 일정한 수준으로 보이고 있다. 특히, 농촌 인구 고령화에 의해 감소된 노동력을 농기계 및 자재에 대한 지원의 강화를 통해 해결하고자 하는 정책당국의 고민이 엿볼수 있다.

농어촌 영역의 지원요소별 사업비를 살펴보면, 우선 2000년대 들어 주거환경에 대한 사업비의 규모가 크게 증가하고 있으며, 관광자원 지원요소의 경우 2010년대에 들어 급격하게 사업비 규모와 비율이 확장되고 있는 것으로 분석되었다. 주5일제 근무제의 도입, 농외소득개발의 필요성 증가로 농업의 다원적 기능이 주목받게 되었고, 농촌의 기능에 대한 새로운 수요가 관광의 형태로 발현되었으며, 이에 따라 해당 부문의 사업비가 크게 증가하였다.

생활환경 지원요소에 대한 사업비의 경우 전체 지원요소에서 가장 많은 사업비의 규모와 비중을 차지하고 있다. 이 지원요소도 복지환경과 마찬가지로 2010년대에 들어 사업비의 규모가 확장된 것을 확인할 수 있었으며, 이는 2000년대 중반 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법

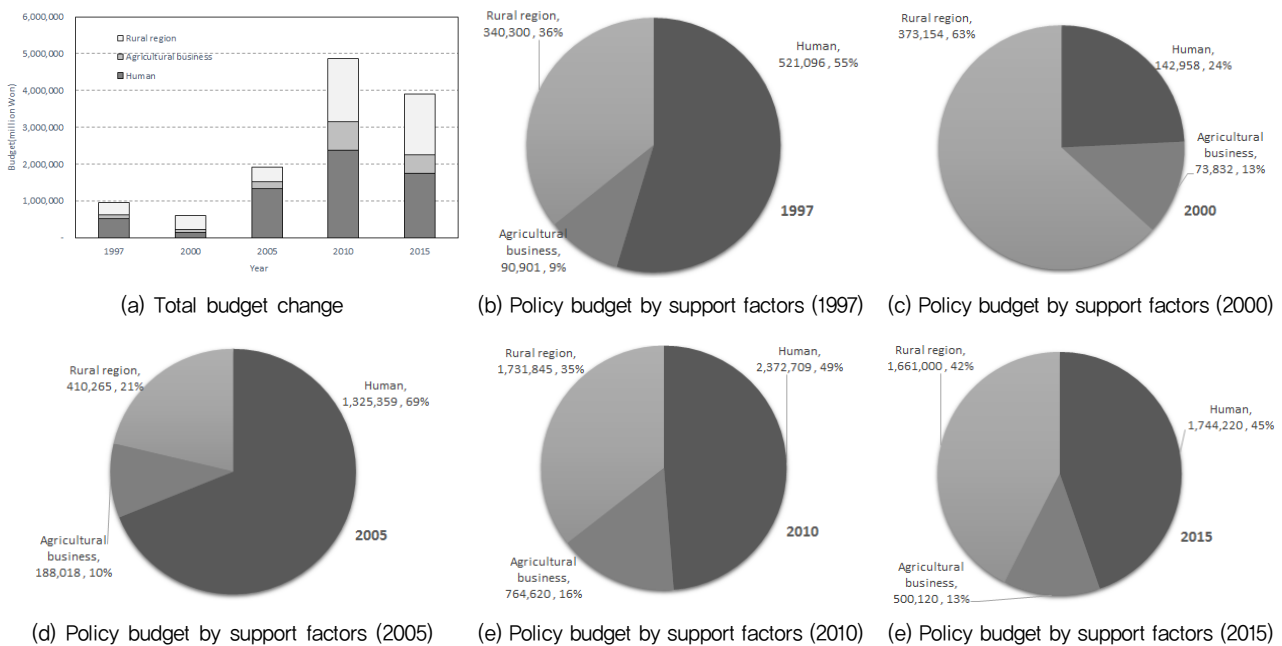


Fig. 2 Periodic budget change of rural development policy by project support factors (M/won)

Table 5 Supporting factors changes of rural development policy (1997~2015)

period		1997		2000		2005		2010		2015	
field	factor	budget (M/won)	ratio	budget (M/won)	ratio	budget (M/won)	ratio	budget (M/won)	ratio	budget (M/won)	ratio
Human	Individual farm	247,750	26.0 %	78,000	13.2 %	1,239,556	64.4 %	1,663,584	34.2 %	1,390,010	35.6 %
	Regional farm	-	0.0 %	12,726	2.2 %	23,800	1.2 %	-	0.0 %	157,812	4.0 %
	Farm firm	183,200	19.2 %	2,000	0.3 %	17,279	0.9 %	627,830	12.9 %	181,248	4.6 %
	Manpower development	38,468	4.0 %	-	0.0 %	-	0.0 %	-	0.0 %	7,575	0.2 %
	Support for children	51,678	5.4 %	50,232	8.5 %	44,724	2.3 %	81,296	1.7 %	7,575	0.2 %
	Subtotal	521,096	54.7 %	142,958	24.2 %	1,325,359	68.9 %	2,372,709	48.7 %	1,744,220	44.7 %
Agricultural business	Agri-food production	2,600	0.3 %	9,698	1.6 %	22,906	1.2 %	20,651	0.4 %	960	0.0 %
	Agricultural infrastructure	-	0.0 %	-	0.0 %	-	0.0 %	350,155	7.2 %	-	0.0 %
	Agricultural technology	53,269	5.6 %	60,231	10.2 %	105,078	5.5 %	72,989	1.5 %	243,603	6.2 %
	Agricultural machinery and materials	-	0.0 %	-	0.0 %	5,726	0.3 %	275,792	5.7 %	251,717	6.4 %
	Distribution and processing	25,428	2.7 %	2,592	0.4 %	4,074	0.2 %	45,034	0.9 %	1,440	0.0 %
	Management	540	0.1 %	-	0.0 %	-	0.0 %	-	0.0 %	2,400	0.1 %
	Rural industrial complex	9,064	1.0 %	1,311	0.2 %	50,234	2.6 %	-	0.0 %	-	0.0 %
	Subtotal	90,901	9.5 %	73,832	12.5 %	188,018	9.8 %	764,620	15.7 %	500,120	12.8 %
Rural region	Space and Facilities	17,054	1.8 %	36,125	6.1 %	30,955	1.6 %	-	0.0 %	-	0.0 %
	Residential environment	121,623	12.8 %	-	0.0 %	-	0.0 %	368,802	7.6 %	311,905	8.0 %
	Living environment	201,623	21.2 %	327,331	55.5 %	287,928	15.0 %	695,464	14.3 %	623,810	16.0 %
	Welfare environment	-	0.0 %	9,698	1.6 %	77,982	4.1 %	319,848	6.6 %	413,380	10.6 %
	Tourism resource	-	0.0 %	-	0.0 %	13,400	0.7 %	347,732	7.1 %	311,905	8.0 %
	Subtotal	340,300	35.7 %	373,154	63.3 %	410,265	21.3 %	1,731,845	35.6 %	1,661,000	42.5 %
Total		952,297	100.0 %	589,944	100.0 %	1,923,641	100.0 %	4,869,174	100.0 %	3,905,340	100.0 %

(이하, 농어업인삶의질법)이 시행됨에 따라 생활환경 및 복지 환경에 대한 지속적인 지원이 이루어지는 것을 의미한다.

이상의 결과를 전반적으로 고찰하여 보면, 농가에 직접 지급되는 지불제금액을 제외하면 농촌개발정책의 목표와 일치 하도록 농어촌 지원영역의 사업비가 가장 많이 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 농어업인삶의질법 시행에 따라 2000 년대 중반부터 생활환경 및 복지환경에 많은 사업비가 투자 되고 있는 것으로 나타났다. 또한, 농산물 무역자유화 과정에서 농업 및 농촌의 다원적 기능에 대한 인식이 새롭게 정비됨으로써 주거환경 및 관광자원에 대한 투자가 증가 하고 있으며, 최근에는 사업비의 규모가 일정한 수준으로 유지되고 있는 것으로 파악되었다.

IV. 요약 및 결론

우리나라의 농업·농촌정책은 1990년대까지 농업정책을 위주로 생산성 증대를 추구하였으며 FTA 체결 등 농산물 개

방 등에 따라 농업확장주의에서 소극적으로 후퇴하였지만 여전히 농업정책을 위주로 사업이 진행되어 왔다 (Lim, 2006). 1990년대에 들어서 농업·농촌정책이 각각 이원화되었으며 2004년 “농업·농촌 종합대책”을 시행함에 따라 본격적인 농촌개발정책이 이루어졌다. 본 연구에서는 최근 20여년 (1997~2015)간의 농촌개발정책의 사업비 배분특성을 정책목표와 지원요소별로 분석함으로써 농촌개발정책의 실질적 변화과정을 객관적으로 살펴보고자 하였다.

이를 위해 농촌개발정책 목표 영역을 생산환경, 유통환경, 기술 및 인력, 생활환경, 소득 지원 등 5개로 설정하였고 세부 목표항목을 생산기반시설, 수출확대, 생활환경 개선 등 27개 세부목표로 항목으로 구분하였으며, 지원요소를 농어민, 농산업, 농어촌 3개 영역 17개 지원요소로 구분하였다. 농촌개발정책의 사업비는 1997년 952,297백만원에서 2010년 4,869,174 백만원, 2015년 3,905,340백만원으로 크게 증가하였으며, 정책목표별 사업비 배분특성을 살펴보면 2000년 이전에는 경영 자금 지원 등 소득정책을 위주로 사업이 이루어졌으며, 2000년대에 들어 생활기반 개선에 투자가 급격히 이루어지고 있

는 것을 확인할 수 있었다. 지원요소별 사업비 배분특성의 경우에는 개별농가에 직접 지원되는 각종 지불제 사업비를 제외하면 농어촌 영역의 생활환경, 복지환경 지원요소에 가장 많은 사업비가 투입되고 있는 것으로 나타났으며, 특히 복지환경, 관광자원, 주거환경의 사업비가 2005년 이후 급격히 증가하고 있는 것으로 파악되었다. 즉, 2000년대 이전의 농촌개발정책은 농산업 정책의 보조수단으로 인식되고 있었으나 최근 들어 농촌주민의 정주환경개선에 많은 사업비가 투자되고 있으며, 복지환경에 대한 수요도 점점 증가하고 방향으로 사업들이 전개되었다고 볼 수 있다.

최근 20여년 동안 농어업인 삶의 질법 등 농촌관련 특별법의 시행, 지특회계의 도입, 포괄보조금 제도의 시행 등 농촌개발정책에 있어 많은 변화를 겪어왔다. 그간의 농촌개발정책은 농촌 기초인프라 확충과 상향식 개발방식의 제도적 및 실질적 정착 등의 성과와 함께 여전히 수평적인 사업간 중복성과 수직적인 연계성 부족에 따라 영역별 통합 시너지 효과가 발현되지 못하는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 선진국의 경우, 도농연계, 다년간의 프로그래밍과 예산지원, 성과에 따른 지원예산 연계, 지역주체의 역량강화, 농촌 잠재력의 적극적 성장동력화 등에 통해 국민이 공감하는 농촌개발정책을 다각적으로 추진하고 있다 (MAFRA, 2016). 한정된 예산을 바탕으로 효율적인 정책이 이루어지기 위해서는 정책목표 및 지원요소에 대한 성과목표를 설정하고 각각에 대해 적절한 사업비 배분 및 예산 책정을 시행하여야 할 것이며, 본 연구는 이에 대한 객관적 검토자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구에서는 사업비 배분특성을 파악하는 데 있어 자료의 한계 등으로 인해 세부적인 사업비 내역을 분석하지 못하고 농림사업시행지침서의 관점에 근거함으로써 현장에서 체감하기에는 한계가 있을 것으로 사료된다. 그럼에도 불구하고, 이와 같은 본 연구의 결과는 여러 연구자들의 직관적 관점을 벗어나 지금까지 시행된 최근 농촌개발정책의 실질적 변화과정을 파악하는 데 도움이 될 것이며, 또한 향후 지속적으로 추진될 유사 정책의 사업비 배분 및 예산책정에 좋은 참고자료로 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

감사의 글

본 연구는 충남대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었음.

REFERENCES

1. Cho, Y. J., 2010. A Study on Propulsion System of Rural Development Program in Chungnam Province, *Journal of Korean Society of Rural Planning* 16(1): 35-47.
2. Kim, D. S., and S. H. Lee, 2011. Characteristics Analysis on Budget Distribution of Master Plan for Comprehensive Development Projects of Rural Villages, *Journal of Korean Society of Rural Planning* 17(1): 13-27. doi:10.7851/ksrp.2011.17.1.013
3. Kim, D. S., T. K. Jeon, and S. J. Bae, 2010. Development of Settlement Environment Diagnostic Indices for Rural Village Unit in Korea, *Journal of Korean Society of Rural Planning* 16(3): 27-41.
4. Kim, K. S., and S. J. Lee, 2004. A Study on the Change Process and Characteristics of the Development Policy in Rural Area, *Journal of the Korean Institute of Rural Architecture* 6(3): 1-14.
5. Lee, B. K., and O. P. Kwon, 2007. A Study on the Change Feature and Counter Measures of Rural Development Policy System in Korea, *Journal of Agricultural Extension & Community Development* 14(2): 437-469.
6. Lee, B. K., 2008. A Review on Rural Development Policies of the Participatory Government, *Journal of Agricultural Extension & Community Development* 15(1): 145-175.
7. Lee, M. S., 2014. EU Rural Development Evaluation System and Implication for Rural Development in Korea, *Journal of Agricultural Extension & Community Development* 21(3): 271-305. doi: 10.12653/jecd.2014.21.3.0271
8. Lim, H. B., 2006. The Functional Change of Rural Society in Korea : from Food Supply to Balanced Development, *Korean Journal of Community Living Science* 17(1): 55-65.
9. Ministry of Agricultural, Food and Rural Affairs (MAFRA), 1997. Guidelines of Agricultural, Food and Rural Development Project.
10. Ministry of Agricultural, Food and Rural Affairs (MAFRA), 2000. Guidelines of Agricultural, Food and Rural Development Project.
11. Ministry of Agricultural, Food and Rural Affairs (MAFRA), 2005. Guidelines of Agricultural, Food and Rural Development Project.
12. Ministry of Agricultural, Food and Rural Affairs (MAFRA), 2010. Guidelines of Agricultural, Food and Rural Development Project.
13. Ministry of Agricultural, Food and Rural Affairs (MAFRA), 2015. Guidelines of Agricultural, Food and Rural Development Project.
14. Ministry of Agricultural, Food and Rural Affairs (MAFRA), 2016. A study on visions and directions of rural development policy.
15. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2009. A Study on the Rural System Design Methods for Regional Competitiveness Strengthening.
16. Song, M. R., and I. H. Kwon, 2011. A Review on Rural Development Policies of the Participatory Government.
17. Yoon, W. K., 2010. The Transitions in Korea's Rural Development Policies : From 1960s to the Present, *Journal of the Agricultural Extension & Community Development* 17(2): 279-304.