

역대 정부의 농촌정책에 나타난 농촌다움의 표상 변화

서형주* · 손용훈** **** · 박인권*** ****

*서울대학교 환경대학원 환경계획학과 박사과정 · **서울대학교 환경대학원 환경조경학과 부교수 ·
서울대학교 환경대학원 환경계획학과 교수 · *서울대학교 환경계획연구소 겸무연구원

Changes in the Representation of Ruralism in the Rural Policies of Successive Governments in South Korea

Seo, Hyeong Ju* · Son, Yong Hoon** **** · Park, In Kwon*** ****

**Doctoral Student, Department of Environmental Planning, Seoul National University*

***Associate Professor, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University*

****Professor, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University*

*****Adjunct Researcher, Environmental Planning Institute, Seoul National University*

ABSTRACT : This study aims to understand the concept of “ruralism” from the perspective of social constructionism and to clarify how the rural policies of past Korean governments represent ruralism. The representation of ruralism has changed from ‘modernizing production and conservation and enlightened integration of communities’ to ‘advanced production and selective nurturing of community’ to ‘pursuing conservation and community for off-farm income and rural-urban interaction’, ‘food industrialization in production and conservation through Green Growth’, and ‘balancing production, conservation, and community.’ Ruralism is gradually being represented in a more multifaceted way rather than being limited to certain components. In the production dimension, rural space has shifted from increasing food production to emphasizing the value of production, and in the community dimension, rural space is recognized as an independent settlement environment rather than as an adjunct to production. The conservation dimension, which has rarely been considered in rural spaces, has recently emerged as a key spatial element in explaining ruralism. Ruralism is not a concept that is separate from cities and has no relationship with them. Instead, it is evolving in a direction that considers production, community, and conservation in relation to cities. Ruralism is being applied to spaces that are not simply aimed at ‘catching up with cities’, but rather finding value and coexisting with them through mutual interaction.

Key words : Government, Representation, Policy Stream Model, Rural Space, Ruralism

I. 서 론

농촌공간은 식량과 물 생산, 에너지 생산, 생물 다양성 보존, 광물 채굴, 문화유산 보존의 공간이자, 도시와는 다른 목가적인 전원과 자연환경을 통해 여가 및 레크리에이션, 정서적 웰빙을 제공하는 등 다양한 기능과 의미를 포괄한다. 하지만 다른 한편으로는 낮은 인구 밀도와 높

은 고령화 수준, 전통적이고 전(前)산업적인 생활양식의 요소들을 찾아볼 수 있는 장소로서, 저발전되고 근대화가 필요한 장소로 비치기도 한다(Woods, M., 2016; 안윤수 외, 2005).

농촌을 설명하고자 하는 농촌성 연구는 여러 관점으로 접근된다. 첫 번째로는 통계적으로 도시와 다르다고 입증되는 기능적 특성을 찾음으로써 농촌을 객관적으로 정의하는 기능주의적 관점이다. 하지만 객관적 지표를 통해 농촌성을 개념화하는 것은 계획 및 학술적 목적에 따라 결과가 달라질 수밖에 없으며, 농촌을 기술하는 것 이상

Corresponding author : Park, In Kwon

Tel : 02-880-5655

E-mail : parkik@snu.ac.kr

의 본질적 농촌다움에 대한 고려가 부족하다는 한계가 존재한다(Halfacree, 1993). 두 번째 관점은 정치경제학적 접근 방식으로, 이전에 기능적인 것으로 이해되던 농촌사회를 국내외의 정치경제적 역동성과 결합하여 설명한다(Newby, 1980). 이 관점은 농업이 자본 축적을 위한 요구에 종속되어 자본주의적 산업으로 구조화되며, 농촌계획과 경제개발 과정은 공간적 노동 분업 속에서 자본주의 국가가 표출되는 양태로 간주한다. 하지만 이러한 시각에서는 농업을 전통적인 농촌적 생활 양식의 핵심으로 간주하는 낭만적이고 향수를 불러일으키는 사고가 들어설 자리가 없었다(Woods, M., 2016). 세 번째 관점인 사회구성주의(social constructionism)는 농촌성을 사회적으로 구성되는 산물로 이해한다. 여기서는 농촌을 어떻게 알고 이해하는지에 관한 인식론적 측면이 강조되며, 농촌이라는 실체가 농촌공간에 의미를 부여하는 상황 속에서 만들어지며 우리가 속한 사회의 테두리 속에서 발생하는 것이라 여긴다(강종구, 2009). 농촌은 처음에는 상상되고 표상되며, 그 후에는 농촌을 담고 있는 관념에 따라 장소, 경관, 삶의 방식으로서 물질적 형태를 갖추게 된 하나의 사고범주(Mormont, 1990)인 것이다. 이처럼 농촌에 대한 관점은 농촌지역의 구조적 특성과 역동성에서부터 농촌성의 여러 표상(representation)으로 변화되기 시작했다(Woods, M., 2016).

이러한 사회구성주의 관점에서의 농촌다움(ruralism)에 대한 논의가 최근 정책 및 학계에서 활발히 진행되고 있다. 농촌다움이 처음 연구과제로 부각된 것은 1990년대 OECD 농촌정책에서 어메니티에 대한 논의가 시작되면서부터이며, 국내에서는 2000년대 초반 농촌진흥청 등 정부 기관이 농촌 어메니티를 농촌다움으로 번역하면서 학계에서도 이 용어가 통용되기 시작하였다. 농촌 어메니티의 중요성이 커졌던 배경에는 2000년대 농촌관광이 새로운 농촌개발의 대안으로 부상함에 따라 농촌 체험 수요자가 농업 이외에서 얻을 긍정적 효용의 총체를 개념화하기 위함이었다(이상문, 2019). 이로써 농촌다움에 대한 관점이 주로 도농 교류나 환경의 한 측면으로 국한되며 도시민에게 공급해야 할 자원으로서의 효용성에 초점을 맞추게 되었으며, 농촌에 잔류하는 특색있는 자원 발굴에만 집중되는 한계가 존재했다(이상문, 2019; 이차희 외, 2019). 하지만 농촌다움은 농촌에 산재한 자원의 상태나 그에 대한 현재적 인식만을 개념화한 것이 아니라, 농촌이 총체적으로 미래에 실현해야 할 당위로서의 표상이나 규범을 나타낸다. 농촌다움은 농촌 전 분야를 아우르며 발전을 추동해야 할 지향적 표상이자, 농촌발전 정책이 지향해야 할 이념이나 준거를 지칭하기도 한다. 따라서 농촌다움은 농촌개발의 상위 개념으로 정립되어야 할 정

도의 중요성과 위치를 가진다(이상문, 2019).

사회구성주의 관점에서의 농촌다움은 특정 담론들에 의해 창조되는 상상된 실체로, 학계·미디어·정책결정자·로비그룹·보통 사람들이 생산·재생산 과정에서 결합하면서 관련 담론이 만들어진다고 본다(Woods, M., 2016). 특히, 정부는 정치적, 정책적 농촌성 담론을 통해 여러 이해당사자가 농촌을 이해하는 방식에 영향을 미치는 중요한 행위자이며, 농촌정책은 사람들이 특정한 방식으로 농촌다움을 공유하도록 하는 담론 효과를 지닌다(진양명숙, 2015). 이 연구는 사회구성주의 관점에서 '농촌다움'을 이해하고, 우리나라 역대 정부의 농촌정책이 농촌다움을 어떻게 표상하는지를 밝히려 한다. 본 연구의 목적은 농촌다움 표상을 기준으로 역대 정권의 농촌정책이 농촌공간을 어떻게 위치 지우고 의미화했는지를 살펴보고, 정책 담론이 농촌다움의 형성에 대해 함의한 점을 찾아보는 것이다. 이를 위해 구체적으로 다양한 선행연구 및 문헌 조사를 통해 농촌다움의 주요 요소를 도출하고, 농촌정책을 통해 농촌다움 요소별 농촌공간이 구성되고 배치되는 과정에서 특정 사안과 자원이 어떻게 구조되고 변화되었는지를 정책흐름모형(policy stream model)의 틀을 사용하여 분석하고자 한다. 이를 종합하여 정권 변화에 따른 농촌다움의 표상 변화를 귀납적으로 도출한다.

II. 관련 선행연구 및 연구방법

1. 관련 선행연구

가. 농촌다움의 개념

농촌다움(ruralism) 용어는 농촌성(rurality), 농촌 어메니티(rural amenity), 농촌의 표상 등과 혼재되어 사용되고 있으며, 최근에는 새로운 농촌다움(New Ruralism)에 대한 논의도 이루어지고 있다. 농촌성은 도시와 비교하여 농촌을 정의하거나 분류하는 개념으로서(Halfacree, 1993), 농촌 고유의 생산적 가치와 모습을 찾고자 하는 측면이 강조되며, 이동운·손용훈(2021)은 한국에서 농촌성은 농촌의 경제·사회적 특징과 물리적 환경으로 구성된다고 설명한다. 이러한 농촌성은 과거 정책적으로 낙후성이나 전근대성과 동일한 의미로 이해된 측면이 있으며, 농촌성을 극복하고 도시성(urbanity)을 획득하는 과정을 농촌지역의 발전으로 인식하는 경향이 존재했다(고경호·김태연, 2019). 2000년대 중반 이후부터는 농촌 체험관광 수요가 증가하면서 농촌성을 강화하고자 하는 방향으로 정책이 추진되었으며 그 일환으로 농촌 어메니티에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 농촌 어메니티란 농촌 체험 수요자가

농업 이외에서 얻을 긍정적 효용의 총체를 개념화하기 위하여 사용된 용어로(이상문, 2019), 농촌 고유의 장소나 상황에서 나타나는 아름다움, 쾌적함, 즐거움, 건강함, 풍요로움, 친밀감 등 인간에게 긍정적인 감성과 인식을 불러일으키는 환경적 속성을 말한다(대한국토도시계획학회, 2006). 따라서 농촌 어메니티는 방향성이나 계획적 측면보다는 농촌다움을 구성하는 기본 요소로서 사용되는 개념이라고 할 수 있다(정남식 외, 2005).

농촌다움은 더 포괄적이며 가치와 농촌의 특수성을 반영하여 미래 농촌이 추구하는 계획 방향을 전달해주는 용어이다(손용훈·김용진, 2019; 이동윤·손용훈, 2021). 이상문(2019)은 농촌다움 개념은 이해하는 관점에 따라 표상(representation)과 규범(norm), 효용의 층위가 존재하며, 농촌에 대한 표상은 농촌을 인식하는 상태이자 그렇게 인지된 결과물로서, 주로 이미지, 향수(기억), 상상의 형태로 나타난다고 설명하였다.

최근 들어, 농촌다움은 기존의 전통적 농촌다움(Traditional Ruralism)과 새로운 농촌다움(New Ruralism)으로 재구분되고 있다. Yi & Son(2022)은 전통적 농촌다움 개념이 농촌의 물리적 환경을 주 대상으로 하며, 농촌의 고유 가치와 계획원리로서 농촌다움을 유지와 복원의 대상으로 본다. 반면 새로운 농촌다움은 농촌의 물리·경제·사회적 특성을 고려하고, 농촌의 고유가치와 계획원리를 제시하면서 미래 농촌을 지향하는 개념이라 하였고, 이상문(2019)은 농촌에서의 삶의 중심을 성장주의자가 추구했던 경제활동, 물질 환경에 두기보다는 행복, 향유, 이웃 관계, 연대 등에 두는 흐름을 새로운 농촌다움이라 부를 수 있다고 보았다.

해외에서 논의되는 새로운 농촌다움은 전원도시(Garden City)와 생태마을(Eco-village) 모델을 기반으로 발전된 논의로서, 도시와 농촌을 연결하는 개념이며, 주로 도시 근교의 농촌지역을 대상으로 하였다(Kraus, 2013; Newman & Saginor, 2016). 새로운 농촌다움에 대해 Kraus(2013)는 도시와 대도시 지역의 경제적, 환경적, 문화적 활력에 없어서는 안 될 장소로서 도시 외곽의 농촌지역을 보존하고 향상하는 것으로, Newman & Saginor(2016)는 도시의 영향을 받는 농촌지역에서 발생하는 중소 규모 교외 스타일의 개발로, 지역 및 지역 식량 시스템에 기여하고 대도시 지역을 유지하는 데 도움이 되는 높은 비율의 보존 농지를 특징으로 한다고 설명하였다. Viviers et al.(2017)은 새로운 농촌다움을 뉴어바니즘 및 그린어바니즘과 같은 선상에서 설명하였으며, 새로운 농촌다움의 계획 원칙으로 적정 크기의 정주공간 개발, 야생동물의 서식지이자 여가 휴양공간으로서의 농촌개발, 관광 및 정주 공간으로서의 농촌개발, 종합적 계획 등으로 설명하고, 이를 토지이용, 생태,

경제, 사회성, 정책, 생산 측면의 다기능적 요소와 함께 설명하였다.

본 연구에서는 이상문(2019)과 이동윤·손용훈(2021)의 개념 정의를 함께 고려하여, “농촌을 인식하거나 구현함에 있어 규범이 되고, 농촌을 직간접 향유하며 얻는 효용의 원천으로서 인류가 보편적으로 누려야 할 자산이자 가치이자 미래 농촌을 위한 계획원리”로서 농촌다움을 개념화한다.

나. 농촌다움에 대한 접근 방식

농촌다움은 농촌사회학이나 농촌지리학의 주된 연구 대상이 되어 왔으나, 학자에 따라 다양한 관점으로 접근되면서 정의에 대해서는 보편적 합의가 이루어지지 못했다(Halfacree, 1993; 박덕병 외, 2006; 진양명숙·김주영, 2014). 1980년대부터 2000년대 초반까지 이루어진 외국의 농촌성에 대한 논쟁은 농촌을 바라보는 관점에 따라 크게 세 가지 접근으로 정리된다. 물리적이고 객관적인 지표로 기준으로 농촌을 정의하는 기능주의적 관점과, 농촌성을 농촌 자체의 고유한 특성이 아닌 외부의 정치경제적 환경에 의해 영향을 받는 것으로 보는 정치경제적 관점, 그리고 농촌을 둘러싼 사회문화적, 도덕적 가치, 그리고 사람들의 행위와 실천에 나타난 사회문화적 의미에 관심을 둔 사회구성주의 관점이 그것이다(박덕병 외, 2006; 진양명숙·김주영, 2014).

먼저 기능주의적 관점은 물리적이고 객관적인 지표에 맞춰 농촌성을 측정하는 방식으로, Paul Cloke의 농촌성 지표 연구가 대표적인 기능주의적 접근 연구라고 할 수 있다(Cloke, 1977; Cloke and Edwards, 1986). 하지만 이러한 기능주의적 관점에 따라 객관적 지표를 가지고 농촌성을 개념화하는 것은 계획 및 학술적 목적에 따라 결과가 달라질 수밖에 없으며, 농촌을 기술하는 것 이상의 사회문화적 방식의 고려가 부족하다는 한계가 제기된다(Halfacree, 1993).

다음으로 네오마르크스주의의 자본주의 작동 이론의 영향으로 나타난 정치경제적 관점에서는 이전에 기능적인 것으로 이해되던 농촌사회를 국내외의 정치경제적 역동성과 결합하여 설명한다(Newby, 1980). 이 관점에서는 도시에서 농촌으로의 제조업과 서비스업 고용의 이동을 자본주의하에서 공간적 노동 분업이 재배치되는 과정으로 바라보고, 계급 분석의 프리즘을 통해 지역공동체의 사회적 관계와 이주 및 인구변화의 영향을 분석하였다(Woods, M., 2016; Cloke et al., 1990). 하지만 정치경제적 관점에서는 농업을 전통적인 농촌적 생활 양식의 핵심으로 간주하는 낭만적이고 향수를 불러일으키는 사고가 들어설 자리가 없었다(Woods, M., 2016).

마지막으로 사회구성주의 접근은 후기구조주의나 포스트모더니즘의 영향을 받은 관점이다. 이는 농촌성을 개념적이고 묘사적으로 보거나, 공간 결정론적 또는 지역 중심적으로 접근하던 기존의 접근에서 벗어나, 농촌성이 상징적이며 항상 변화한다는 것을 강조한다. Mormont (1990)는 농촌의 공간적 의미와 사회적 의미가 변화되었고 농촌성의 개념도 변화되었다고 주장한다. 이 관점에 따르면 많은 농촌공간은 더 이상 지역화된 의미를 상실하고, 농촌공간에 거주하는 사람들은 지역 주민뿐만 아니라 일시적으로 방문하여 머무는 사람들도 이루어지며, 농촌공간은 비농촌적인 목적으로 사용되는 사례가 늘어난다. Halfacree(1993)는 농촌이라는 사회적 의미가 다양화되는 것처럼 농촌성이라는 기호는 그 의미와 분리될 것이고, 따라서 기호와 의미는 농촌지역이 가지는 실체(referent=rural locality)와 분리되고 있다고 하였다. 국내에서 진양명숙·김주영(2014)은 개인의 주관적 인식을 통해 표상되는 사회구성주의 관점으로 농촌성을 분석하였는데, 농촌 이주 동기에 나타난 귀농·귀촌자의 농촌 열망에서 나타난 농촌에 관한 표상이 어떻게 생산되고 구성되며 경합되었는지를 설명하였다.

기능주의적 관점이나 정치경제적 관점에서 다루는 농촌다움은 농촌을 단순히 객관적 지표를 가지고 기술하거나 모든 농촌사회의 변화 원인을 농촌지역 외부에서 사회적으로 구조화되는 문제로만 바라보는 관점을 취한다. 이러한 관점에서는 농촌의 사회·문화적 측면이나 농촌사회의 변화에 대한 내외부적인 측면을 고려하는 복합적 사고가 들어설 수 없었다. 반면 농촌다움에 대한 최근의 연구들은 농촌의 존재론보다는 다양한 주체들이 농촌을 어떻게 알고 이해하는지에 관한 인식론적 측면을 강조하고 있다.

사회구성주의 관점을 취한 연구들은 농촌다움의 담론을 생산·재생산하는 다양한 주체 중 학계나 일반 국민의 인식에 초점을 맞추어 왔으며, 정책결정자와 정책의 농촌다움 담론에 대한 연구는 상대적으로 미흡한 실정이다. 하지만 정부는 농촌공간의 거버넌스 틀을 결정하는 정치적, 정책적 농촌성 담론을 만들며 이를 통해 농촌을 이해할 수 있게 해주는 역할을 수행한다는 점에서 그 중요성이 크다. 본 연구는 사회구성주의 관점을 취하여 농촌이라는 실체가 농촌공간에 의미를 부여하는 상황 속에서 만들어진 것임을 전제로, 특히 우리가 속한 사회의 정치적, 정책적 테두리 속에서 발생하게 되는 농촌다움의 표상을 강조하고자 한다.

다. 농촌다움의 차원과 요소

농촌다움의 차원과 요소를 도출하기 위해 농촌다움 관

련 학술적 연구들을 분석하였다. Google Scholar를 이용하여 농촌성(rurality), 농촌 어메니티(rural amenity), 농촌 경관(rural landscape), 농촌다움(ruralism), 새로운 농촌다움(new ruralism)을 키워드로 하는 문헌을 검색하였다. 검색된 문헌들의 내용을 검토하여 1) 농촌의 특성을 명확하게 설명하고 있는지, 2) 농촌다움의 주요 요소들을 다양하게 제시하고 있는지를 기준으로 총 25개의 문헌을 최종 선정했다(Table 1).

농촌성 관련 연구들은 주로 관측 가능한 지표를 사용하여 농촌성을 측정하는 연구들이 이루어졌으며, 농촌 인구비율이나 인구밀도, 주요 연령대 등의 인구 특성과 농업비율이나 농업 생산성 등의 경제적 특성을 위주로 농촌성을 측정하고 있다(Clock, 1977; Berry et al., 2000; Blunden et al., 1998; Bogdanov et al., 2008; Caschili et al., 2015). 이외에도 정주 서비스 접근성 등의 정주 환경 특성, 농산림지 면적과 지형 등의 토지이용 특성을 일부 추가하기도 하지만 가용 데이터의 한계로 인해 농촌다움의 여러 측면을 종합적으로 다루지 못했다.

한편, 농촌 어메니티 관련 연구들은 농촌관광을 위한 어메니티 자원으로서 공동체성, 생태 및 환경, 역사 및 문화 측면을 주로 다루었으며, 농촌 경관(rural landscape)의 요소를 다룬 연구들에서는 농업 환경, 생태 및 환경, 경관 측면 등 가지적으로 보여지는 부분들이 강조되었다. 농촌다움 및 새로운 농촌다움과 관련된 연구들에서는 생산성과 보전, 커뮤니티의 요소가 유사한 빈도로 다루어지고 있다.

전반적으로는 총 25개 문헌 중에 생산성과 보전 부분이 20개, 커뮤니티가 16개로 높은 빈도로서 농촌다움의 요소로 다루어졌다. 이 외에도 창조성, 관광성(관광 자원), 목가성 등이 농촌다움의 요소로 포함되었으나, 그 빈도는 적은 수준이다. 따라서, 우리는 농촌다움을 구성하는 주요 요소 중 공통으로 다루어지고 있는 차원으로 생산성과 보전, 커뮤니티를 도출하였다. 생산성 차원은 농업을 포함하여 농촌에서의 경제적 활동을 모두 포함하고 있으며 농촌 어메니티를 제외한 대부분의 연구에서 이를 농촌다움의 주요 차원으로 다루고 있다. 이는 농업과 이를 가공하여 판매하거나 체험활동으로 연계하여 수익을 창출하는 6차산업 등의 생산 및 경제활동 등을 포함한다. 보전 차원은 생태·환경, 농촌 경관, 역사·문화의 요소를 다루거나 이러한 요소들에 대한 보존 자체를 강조하는 연구들이 주를 이룬다. 이 중 특히 생태·환경과 농촌 경관 요소들에 대한 중요도가 높으며, 역사·문화 요소는 관광 자원의 관점을 가진 농촌 어메니티나 국내 농촌다움 연구에서 더욱 강조된다. 마지막으로 커뮤니티 차원에서는 농촌의 공동체성과 정주환경을 농촌다

Table 1. Dimensions and Elements of Ruralism Covered in the Literature

Division	Author(year)	Demographic Characteristics	Community		Productivity (Economic Activity/Cultivation)	Conservation				Creativity	Tourism	Idyllic
			Community Nature	Settlement Environment		Ecological/Environmental	Landscapes	History/Culture	Preservation			
Rurality	Clock(1977)	●			●							
	Willts et al.(1990)		●	●	●	●						●
	Blunden et al.(1998)	●			●		●				●	
	Berry et al.(2000)	●					●					
	Park et al.(2003)		●	●	●	●	●					●
	Ahn et al.(2005)		●	●	●	●	●	●			●	
	Park et al.(2006)								●			
	Bogdanov et al.(2008)	●			●							
	Prieto-Lara & Ocana-Riola(2010)	●		●	●							
	Caschili et al.(2015)	●		●	●							
Rural Amenity	Kim et al.(2018)		●	●								
	Jung et al.(2005)		●			●		●			●	
	Heo(2007)				●	●	●	●				
	Kim et al.(2011)		●	●	●	●	●	●				
Rural Landscape	Jung(2014)		●			●	●	●				
	Arriaza et al.(2004)				●	●	●					
	Rogge et al.(2007)				●	●	●					
Ruralism/ New Ruralism	Natori&Chenoweth (2008)				●	●	●					●
	Newman&Saginer (2016)			●	●	●	●	●	●			
	Viviers et al.(2017)		●		●	●	●					
	Lee(2019)		●	●	●	●	●	●				
	Lee et al.(2019)	●	●	●	●	●	●	●			●	
	Johnson-Woods & Feldpausch-Parker (2022)		●	●	●	●			●			
	Kim.&Son(2022)		●	●	●	●	●	●				
Yi&Son(2022)			●	●	●	●	●	●	●			

움을 나타내는 요소로 다루고 있다. 농촌의 공동체성으로는 이웃 간의 연대와 친밀함, 공동체 활동 등을 포함하며, 정주 측면에서 농가주택 및 농촌형 주택, 마을회관, 마을 도로, 상하수도 등의 생활 기반시설 등 정주환경을 포함한다.

이상의 생산성, 보전, 커뮤니티 차원은 농촌의 주요 경제활동인 농업과 이를 활용한 연계산업 활동, 농촌의 생태·환경적 이점과 도시와 구별되는 농촌 경관, 역사·문화적 환경, 그리고 농촌의 공동체성과 농촌형 정주 환경 등이 농촌다움을 설명하는 주요한 요소가 됨을 의미한다.

2. 연구방법

본 연구는 정책의 형성과 내용을 파악하기 위하여 정

책 결정과정을 분석하는 모형으로서 Kingdon의 다중흐름 모형(Multiple Streams Framework)에서 다루고 있는 정치의 흐름, 문제의 흐름, 정책대안의 흐름을 활용하고자 한다. 이는 단순히 결정된 정책 결과물뿐만 아니라, 해당 정책이 산출되는 과정을 함께 분석하여 농촌다움의 표상이 변화하는 과정에 대한 이해를 높이기 위함이다. 더불어, 본 연구에서 다루고자 하는 역대 정부의 농촌정책에 나타난 농촌다움의 표상 변화는 대내외적인 여건과 문제, 정치 흐름 및 정책 흐름과 무관하지 않으며, 그 영향 아래 최종 산출된 결과물이라 할 것이다.

Kingdon의 다중흐름모형에서는 정책이 결정되고 실행되는 과정은 어느 단편적인 측면만이 고려된 것이 아니며, 문제의 흐름과 정치적 흐름, 정책 대안의 흐름의 관계 속에서 이루어짐을 주목한다. 먼저, 문제의 흐름은 정

부가 해결해야 하는 여러 가지 문제 중 일부가 어느 순간 중요한 사안으로 여겨지면서 조직화된 무질서(organized anarchy) 무질서 속에서 떠오르게 된다. 이는 주로 사회지표나 위기, 관심 집중 사건 등으로 주목받는다. 두 번째로, 정치의 흐름은 국가적 분위기, 국민 여론의 변화, 정권의 변화, 이익집단의 활동을 의미한다. 국가적 분위기는 해당 국가에서 많은 사람이 일반적이라고 생각하는 경향이 어떤 것인지를 말하며, 신문의 사설이나 칼럼, 국민 설문이나 모니터링 등이 주요한 입장 표명 창구 기능을 수행하여 여론이 형성된다. 또한 한국적 상황에서는 새 정부 출범에 따른 기조 변화가 강력한 정치의 흐름이라고 할 수 있다. 마지막으로, 정책의 흐름은 문제 해결책으로, 제시된 많은 대안 중에서 기술적 실행가능성과 가치수용성에 따라 소수의 대안만 남게 된다(지은정, 2016). 본 연구에서는 문제의 흐름으로 해당 시기에 부각된 농업·농촌 관련 사회지표나 위기, 관심 집중 사건 등을 다루며, 정치의 흐름은 정권 변화에 따른 국정 기조 변화에 초점을 두었다. 정책의 흐름은 농촌정책이 해외 선진국의 정책 흐름을 따라간다는 점에 착안하여, 해외 선진국 및 국제기관의 논의와 농촌정책 동향으로 파악하고자 한다.

본 연구는 농촌다움의 생산성, 커뮤니티, 보전 차원에서 농촌다움의 표상을 이루는 농촌정책들이 문제흐름과 정치흐름, 정책의 흐름 속에서 어떻게 산출되었는지를 파악하고자 분석틀(Fig. 1)을 설정하였다. 농촌다움은 농촌전 분야를 아우르는 개념으로(이상문, 2019) 생산과 커뮤니티, 보전 측면을 종합 포괄하기에, 본 연구에서 다루는 농촌정책은 농업과 농촌에 적용되는 모든 정책들을 대상으로 하며, 다부처 사업이 고려되었다. 대상 정책 중에서 농촌다움의 생산성(생산과 소득)과 커뮤니티(정주환경과

공동체성), 보전(자연환경과 경관 및 문화·역사자원, 보존) 차원에 부합하며, 해당 정권에서 처음 수립되어 주도로 추진되거나 특별히 강조된 정책을 선별하여 제시하였다.

본 연구에서는 농촌다움의 세 가지 차원에서 주요한 변화가 나타나는 시점을 기준으로 시기를 구분하고 시기별 주요 표상을 도출하였다. 이를 위해 다양한 질적자료로부터 주요 의미와 키워드들을 찾아내고, 밝혀진 의미가 보다 상위개념으로 군집화될 수 있는지를 탐색하였다. 이는 질적 연구방법에서 널리 이용되는 질적코딩 방식을 활용한 것으로, 군집화 가능 여부에 따라 정권들을 통합하거나 분리하였다. 이렇게 시기 구분을 한 이후, 각 시기별로 도출된 상위개념들을 해석하고 이로부터 농촌다움 표상을 도출하였다.

본 연구에서 사용한 질적자료들은 시기별 주요 농업·농촌 대책과 국가균형발전5개년계획, 농어업인삶의질향상 기본계획, 관련 법령, 국정보고서, 보도자료 등 정부에서 발표하는 문서, 대통령 연설문, 동영상 기록물 및 언론 기사, 관련 선행연구 등을 종합적으로 포괄하고자 하였다 (Table 2). 분석 시기는 박정희 정부부터 윤석열 정부까지의 1961~2023년(현재)이다.

III. 정권 변화에 따른 농촌다움에 대한 표상 변화

1. 생산 및 보전 근대화화 커뮤니티의 계몽적 통합: 박정희 정부(1961-1979)

1960년의 한국은 해방 이후 농지개혁이 이루어진 지

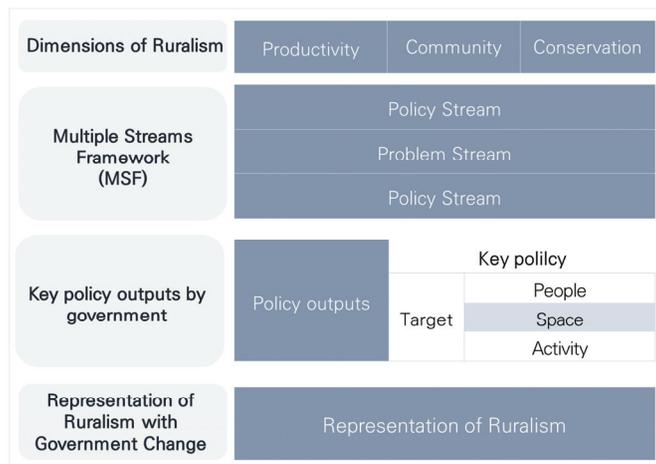


Fig 1. Analysis framework

Table 2. Analyzed literature

Government Plans	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultural and rural initiatives(Rural Development Comprehensive Plan, rural development plan, etc.) • 5-Year National Balanced Development Plan(each year) • Basic Plan for Improving the Quality of Life of Farmers and Fishermen(each year)
Laws	<ul style="list-style-type: none"> • National Balanced Development Act • Landscape Act • Act on Promotion of Exchange between Cities and Rural Areas • Special Act on Improving the Quality of Life of Farmers and Fishermen and Promoting the Development of Rural Areas • Act on the Promotion of Direct Trade in Agricultural Products, including the Promotion of the Use of Local Agricultural Products • Act on Research, Development and Promotion of Healing Agriculture • Act on Supporting the Restructuring and Regeneration of Rural Spaces
Government Releases	<ul style="list-style-type: none"> • National reports(national white paper, national task implementation results, etc.) • Government Releases
Archives and press releases	<ul style="list-style-type: none"> • National Archives of Korea, Ministry of the Interior and Safety Saemaul Movement Archives • Archives(Saemaul Movement, Roh Moo-hyun Foundation) • Newspaper articles and news videos
Other literature	<ul style="list-style-type: none"> • Related research and literature

얼마 되지 않은 상황에서 한국전쟁을 겪으며 정치·경제·사회적으로 혼란스러운 상황이었다. 박정희 정부는 이승만 정부에 이어 국가 정책의 기본 방향을 빈곤 타파를 위한 경제적 발전 우선주의에 두고, 조국 근대화를 위해 농업 중심 국가에서 공업 중심 국가로의 이행을 도모하였다(Table 3).

이승만 정부의 지역사회개발사업을 모태로 시작된 새마을운동은 초기에 정주환경 개선 사업으로 시작되었으나, 나중에는 생산기반(농촌도로, 농업구조, 전기통신), 소득증대(증산사업, 복차사업, 새마을공장), 치산녹화(소득조

림, 사방녹화, 연료대책), 복지환경(주거환경, 농촌위생, 공동시설) 등 4개 부문으로 사업 영역이 확장되었다. 특히 생산과 소득증대에 중점을 두었는데(정갑진, 2009), 새마을운동에서 농가소득 증대 및 식량 자급을 위한 농업생산성 증대는 막대한 부채에 시달리는 농민을 위해서뿐만 아니라, 공업 중심 국가로의 전환을 위해서도 필수적인 과제였기 때문이다. 인구와 경제발전이 도시로 집중됨에 따라, 자급자족적 농업생산 형태에서 도시민의 식량을 비롯한 농산물의 상업화가 요구되었다(박성재, 2003). 더욱이, 1971년 미국이 P.L.480에 의한 식량 원조를 중단하

Table 3. Park Chung-hee Government Rural Policy Flow and Representation of Ruralism

Division		Productivity	Community	Conservation
Politics Stream		<ul style="list-style-type: none"> • Political, economic, and social disruption from the Korean War • Modernization of the fatherland 		
Problem Stream		Malicious usury and Food shortages	Poor settlements conditions	Devastated forest
Policy Stream		<ul style="list-style-type: none"> • Community Development Program(Model for rural development in developing countries adopted by the UN and ICA) 		
Policy Outputs	Key Policies	Saemaeul Movement		
		Production infrastructure / Increasing Income	Welfare environment / Mental development education	Income afforestation / roadside greening / fuelwood planting
	Resident	Farmers		
	Space	Production space(farmland)	Support space behind the production	Space for greening the country
	Activity	Farming, Participation in the Saemaeul finance firm	Diligence, Self-help, and Cooperative activities	Afforestation, Nursery
Representation of Ruralism		Modernization of production and conservation and enlightened integration of community		

면서 부족한 식량을 도입하기 위해 막대한 외환을 지불해야 했기에 식량증산 정책이 필수적이었다. 1971년 농업기계화5개년계획이 수립되었고 농지 보전을 위해 절대 농지를 지정하고 농지 개간 및 기계화를 추진하였다. 기존에 수행되던 농어민소득증대특별사업이 새마을소득증대특별사업으로 포함되었고 생산협동사업, 우수마을특별 지원사업, 농외소득증대사업으로서 농한기 생산화 및 새마을공장건설 등의 사업이 추진되었다. 또한 통일벼의 보급 및 확산을 적극 추진하면서 1975년에는 식량 자급을 달성하는 성과를 창출하였다.

보전 차원에서 박정희 정부는 전쟁과 빈곤으로 인해 민동산이 된 산림의 녹화를 생태 근대화로 여겼다. 소득 조립과 사방녹화, 연료림 조성 등의 치산녹화사업과 소하천정비와 국토변 정비 등의 국토가꾸기사업을 내무부 주관 새마을운동 내에서 추진하였다. 땔감 사용을 막고 전국적으로 나무심기 운동을 펼치는 등 치산녹화는 도시와 농촌을 포함한 전국 단위 사업으로 추진되었으며, 농촌에서는 농민 노동력을 사용하여 소득증대사업과 연계하는 방식으로 추진했다.

농촌다움의 커뮤니티 차원의 사업들로 농촌 주택 개량과 농로 개설, 마을회관 및 마을창고, 공동작업장 등의 마을 공동이용시설 건립, 농어촌전화 보급 확대, 농번기 탁아소 운영, 의료활동 등이 추진되었다. 대부분 적은 국가 예산으로 주민 자체적인 공동자금과 농한기 노동력을 동원하여 마을을 일구어나가도록 하면서, 이를 가능케 하기 위해 새마을지도자나 주민 조직들의 연대가 강조되었고 이들의 숙원사업 위주로 사업이 추진되었다. 더불어, 농촌 주민들의 전통적 사고방식과 생활양식을 척결하고 근면, 자조, 협동의 정신을 강조하는 정신 계발 목적의 교육이 커뮤니티 사업으로 수행되면서 새마을운동은 더욱 추진력을 얻게 된다. 독서를 통한 계몽을 위해 새마을 문고운동, 허례허식 버리기, 질서, 친절, 청결운동 등이 ‘잘 살아 보자’는 새마을운동의 동력으로 작용하였다(임한성·임재강, 2013). 하지만 그 과정에서 농촌이 가지고 있던 전통 문화와 역사적 유산을 과도하게 부정한 측면도 존재했다.

당시 정권은 새마을운동을 ‘전근대적’ 국민의식을 계몽하고 ‘조국 근대화’라는 이름으로 사회를 통합하기 위한 정신운동으로 활용하였다. 1972년 10월 유신 이후의 새마을운동은 유신체제와 밀착되어 정치적 국민운동으로 확산되었고, 이로써 새마을운동이 농촌뿐만 아니라, 도시 새마을운동, 공장과 학교 새마을운동 등 각 영역으로 확대되면서 사회통합의 기제로서 중요성을 가지게 되었다(오유석, 2003).

“새마을 하면 그때 당시는 한마디로 대단했습니다. 온 국민이 새마을 하면 안 되는 것이 없다는 그런 인식을 갖고 모두가 서로 상부상조를 하고 모든 환경정비에 최우선으로 두었습니다. 마을 안길 정비라든지 몇 평의 내 땅 소유도 기꺼이 내 놓는 이러한 사례가 많았습니다. ... 새마을 하면 안 되는 게 없는 것이 뭐냐면 모두가 우선사업이었습니다. 정부의 시책이고 최우선 사업으로 일을 해 왔기 때문에 온 국민이 그 시책을 다 알고 있습니다.”

(새마을운동아카이브, 새마을운동 구술사)

이 시기는 조국 근대화라는 이름하에 농업생산 증대와 정신 계몽을 우선시하는 농촌의 근대화가 강조되었으며, 전통적으로 계승되던 농촌다움의 보전차원으로서 농촌의 문화와 경관은 과도하게 부정하면서 파괴·훼손되기도 하였다. 특히, 농촌공간은 식량을 생산하는 공간으로서의 중요성 즉, 근대화 발전 과정에서 도시에 식량을 공급하는 역할이 더욱 강조되었으며, 보전 측면에서 산림녹화는 생태 보전에 대한 비전보다는 근대화를 이룬 국가의 모습으로 표상되었다. 농촌 커뮤니티는 생산활동 및 보전활동을 지원하는 공간이자 사회 통합을 위한 계몽과 동원의 대상으로서의 표상을 가지게 된다.

2. 생산의 선진화와 커뮤니티의 선택적 육성: 전두환/노태우/김영삼 정부(1981-1998)

1980년대부터는 세계화와 개방의 흐름 속에, 선진국들은 우리나라에 시장 개방을 강하게 요구하였다. 하지만 이는 시장 개방의 준비가 되지 않은 농수산업 부문에 큰 타격이 예상되는 흐름이었으며, 국내에서는 농수산물 시장 개방을 반대하는 과격한 농민 시위와 국민적 거부 여론으로 이어졌다. 정부는 중화학 공업 수출여건 조성을 위해 농수산물 수입 개방을 피할 수 없었다. 전두환 정부부터 노태우 정부로 이어지며 점차 농산물 개방을 고려한 농어촌구조개선 대책들을 수립하였으며, 김영삼 정부 시기인 1994년 우루과이라운드 협상을 시작으로 본격적인 개방 농정이 시작되었다(Table 4).

이후 추진된 농어촌구조개선사업은 해외 선진국에서의 농가 구조조정 정책의 영향을 받은 것으로 이해된다. 1968년 발표된 Mansholt Plan은 약 5백만 명의 농민이 농업을 포기하도록 장려하여 토지를 재분배하고 농장의 규모를 늘리는 것을 주목적으로 하였다. 이를 기반으로 EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy; CAP)은 농업 현대화와 농업 포기, 농민 교육을 주 내용으로, 농지 규모를 확대하는 선별적 구조정책을 펼쳤다(Bulletin of the European Communities, 1969). 이러한 규모화를 통한

Table 4. Jeon Doo-hwan/Roh Tae-woo/Kim Young-sam Government Rural Policy Flow and Representation of Ruralism

Division		Productivity	Community	Conservation	
Politics Stream		Market liberalization and increasing pressure to open agricultural markets			
Problem Stream		Farmers protest against openness	Widening gap in urban and rural settlement environments		
Policy Stream		EU's CAP reform(Mansholt Plan in 1968)			
Policy Outputs	Key Policies	Farming and Fishing Restructuring Program	Cultural Rural Village development project		
	Resident	Selected farmers			
	Space	Production space (agricultural promotion areas, industrial area)	Support space behind the production		
	Activity	Commercial farming, Industrial activities	-		
Representation of Ruralism		Advancing production and selectively nurturing community			

이윤 극대화의 관점은 국내 생산 및 커뮤니티 차원의 사업에 그대로 반영되었다.

국내에서 수립된 농어촌구조개선 대책은 노태우 정부가 1989년 3월에 수립한 ‘농어촌발전종합대책’의 내용을 주요 골자로 하며, 김영삼 정부는 이를 기초로 1994년 6월에 ‘농어촌발전대책’을 세우고 신(新)농정을 추진하였다. 농어촌발전종합대책은 국내 180만 농가를 살아남는 농가와 몰락 농가로 나누고, 살아남는 농가에 농지를 몰아주어 약 50만호 정도의 상업적 전업농으로 육성하는 반면, 몰락하는 농가는 탈농시켜 농촌 공업화를 통해 노동력을 흡수하거나 연금과 같은 사회보장제도로 대처하겠다는 것이 주요 골자였다(김주숙, 1992). 이를 기본 방향으로, 김영삼 정부의 신농정은 농업인을 비롯한 모든 경제 주체의 자율적인 경쟁이 조장될 수 있도록 각종 제도를 시장 지향적으로 개편하는 것에 초점을 두었고, 농업을 산업으로 발전시키기 위해 특히 대농가와 규모 확대에 적합한 전업농어가 15만호 육성에 집중적으로 지원하였다. 이러한 농업 구조조정을 위해 농지제도를 개선하여 농지의 유통화 촉진 및 농지소유의 상한선 확대를 가능하게 했고, 권역별 우량농지 집단 지역을 농업진흥지역으로 지정하여 농업생산 기반 투자를 집중하고 그 밖의 농지는 공장 용지 등 농외부문의 토지 수요에 탄력적으로 대응하고자 하였다.

농촌다움의 커뮤니티 차원의 사업에서도 생산성에서 규모의 경제를 확보해야 한다는 인식이 분산된 농촌의 취약 체계에 적용되었다. ‘농어촌발전종합대책(1989)’과 ‘농어촌발전특별조치법(1990)’에 정주생활권 개념이 본격적으로 도입되면서, 당시 농림수산부는 ‘(면단위)정주생활권개발계획’을 추진하기 시작했다. 개발계획에 따른 구체

적 사업으로는 면 소재지 급의 농촌 중심마을을 중점 대상으로 하는 ‘농촌정주권개발사업’과 ‘문화마을조성사업’이 있다(황병천 1996). 특히, 문화마을조성사업은 단순 주택정비사업이 아닌, 근대적 산업활동에 걸맞은 생활공간의 재편성을 위해 추진된 사업이다. 정부는 농촌 주민들의 삶의 질 향상을 위해서는 규모의 경제를 추구해야 하는데, 자연발생적으로 형성된 소규모 마을에서는 기계화·규모화되어가는 영농방식과 현대적 문화양식을 수용할 수 없다고 판단한 것이다. 문화마을조성사업은 분산된 가옥을 집단화시키고 중심마을을 대상으로 정주체계를 확립한다는 의미에서 초기 '집단마을로 불리기도 했다(최병숙 외, 1998). 농촌정주권개발사업 역시 일부 중심 마을을 선정하여 집중 개발한 사업이다. 즉, 농어촌 대책으로 내세운 농어촌구조개선사업은 생산 및 정주 환경에서의 규모화를 통한 경쟁력 확보의 전략을 취하였으며, 이를 통해 농업과 정주공간의 선택적 규모화가 이루어졌다.

전두환 정부부터 김영삼 정부까지의 농촌정책에서 농촌다움의 보전 차원은 고려의 대상이 되지 않았으며, 오히려 1994년 준농림지 제도가 도입되면서 경관 및 환경은 크게 훼손된 측면이 존재한다. 생산 차원에서 농촌의 주산업인 농업은 규모가 작고 영세하여 세계 시장에서 경쟁력이 없으므로 대대적인 구조조정을 통해 농업인구를 줄이고 기업화해야 할 대상으로 보았다. 이런 과정에서 일부 경쟁력이 없는 생산의 공간은 식량 생산에서 상업 및 공업 활동으로의 변화를 유도했다. 커뮤니티 차원에서 이 시기 농촌정책은 수입 개방에 따른 농촌 커뮤니티의 폐쇄화에 대응하기 위해 일부 보상해야 하는 동시에, 커뮤니티의 선택적 육성이 필요한 공간으로 표상했다.

Table 5. Kim Dae-jung/Roh Moo-hyun Government Rural Policy Flow and Representation of Ruralism

Division	Productivity	Community	Conservation	
Politics Stream	<ul style="list-style-type: none"> Shared growth policy of Neoliberalism and balanced development Attempting a paradigm shift to strengthen local self-sufficiency 			
Problem Stream	Surging farm debt and farmer bankruptcies	Declining and aging rural population	Disorderly developments of semi-agriculture and forest zone	
Policy Stream	<ul style="list-style-type: none"> Integrating rural development policies into the EU's CAP(1988) OECD's New Rural Paradigm(2006) 			
Policy Outputs	Comprehensive Rural Village Development Project			
	Direct Payment on Agricultural / Rural Experience Tourism Village Projects	Retiree Rural Village Development Project / Urban-Rural Interaction Program, Rural Study Abroad Support Program	Cultural Historic Village Project	
	Resident	Village business owners (farmers + rural residents) + visitors		
	Space	Cultivation and experience spaces	Dwell, experience, and exchange spaces	Experience and recreation spaces
	Activity	Urban-Rural exchange activities		
Representation of Ruralism	Pursuing conservation and community for off-farm income and urban-rural exchange			

3. 농외소득 증진 및 도농교류를 위한 보전과 커뮤니티
추구: 김대중/노무현 정부(1998-2008)

김대중 정부와 노무현 정부는 신자유주의 시장경제를 확대하면서도 균형·복지와의 동반성장을 강조하였으며, 이는 농업·농촌 정책에도 적용되었다(Table 5). 1997년의 외환·금융위기로 농자재 가격과 농업자금 금리의 폭등, 농산물 소비 급감으로 이어지며 농가들의 파산으로 이어진 상황에서, 더 이상 농업을 시장 논리가 아닌 사회복지적, 국토관리적 관점에서 국가가 책임지고 지원한다는 국가책임론의 농업관을 내세웠다(한국농어민신문, 2002년 12월 21일). 이를 위해 가격지지 형태의 농정에서 소득보조 형태로 전환한 농정을 추진하였는데, 김대중 정부 시기 처음으로 친환경 농업 및 논농업에 대해 직불제를 시행하였고, 이는 노무현 정부에 더욱 확대되었다. 노무현 대통령은 소득보조 및 경영 안정 부문으로 농업농촌 투융자 규모 119억 원의 27.2%를 책정하였다. 쌀소득보전 직불제를 도입(2003)하고 조건불리지역직불제를 통해 농업생산 및 정주여건이 불리한 농촌지역의 농업인을 지원하였다. 또한, 전업농에 대해서는 규모화 기초를 유지하고, 이들을 제외한 고령농가에는 경영이양직불제를 통해 조기 은퇴를 촉진하고 연금 등 복지 측면에서 접근하고자 하였다(제1차삶의질향상시행계획, 2005).

한편, 농촌에 대해서는 경쟁력을 갖출 것을 요구하였다(이해진, 2009). 특히 노무현 정부에서 농촌의 장소적 가치가 더욱 강조되었는데, 농업 이외의 농촌이 가진 다

원적 가치를 통한 농촌지역 자생력 강화를 위해 농촌의 복지 및 지역개발 부문이 처음으로 농정 투융자 계획에 포함되었으며, 농촌을 농업 생산공간이 아닌, 생산과 정주, 휴양공간으로서 재규정하였다(대통령자문정책기획위원회, 2008). 이로써 각 부처별로 마을체험관광 사업에 적극 참여하면서 농민과 농촌 주민들은 마을 사업 운영 자로서의 역할을 수행하게 되었다. 같은 맥락에서 도시민의 전원마을을 조성하기 위한 ‘전원마을조성사업’과 ‘도농교류사업’ 및 ‘농어촌유학지원사업’도 커뮤니티 차원의 사업으로 추진되었다. 농촌다움의 생산성과 커뮤니티 차원에서 ‘도농교류’가 농외 소득을 증진하고 경쟁력을 높이기 위한 중요한 전략으로 인식되었음을 알 수 있다.

이러한 접근은 농업의 위기를 농촌 재생으로 극복하려는 전략이라고 이해할 수 있다(이해진, 2009). 농업시장 개방은 WTO, DDA/FTA를 거치며 더욱 확대되었으며, 보조금을 통한 농업보호와 경쟁력 중심의 구조조정 정책은 갈수록 한계에 직면하게 되었다. 전통적으로 유지해오던 농업 중점 정책이 유효하지 않다는 인식하에 1988년 EU는 공동농업정책(CAP) 내에 농촌개발정책을 포함하였고(Commission of the European Communities, 1988), OECD는 2006년에 농촌정책의 목표를 농업 보조 중심에서 농촌 투자 방향으로, 농촌지역의 경쟁력과 지역 자산의 가치 평가, 미활용 자원의 개발 및 활용을 강조하는 새로운 농촌 패러다임(New Rural Paradigm)을 공식 발표했다(OECD, 2006).

한편, 농촌다움의 보전 차원에서 2000년대 초반은 경

Table 6. Lee Myung-bak Government Rural Policy Flow and Representation of Ruralism

Division		Productivity	Community	Conservation
Politics Stream		<ul style="list-style-type: none"> • small government-big market • Attempting a paradigm shift to 'Low Carbon, Green Growth' Policy 		
Problem Stream		Global Food Crisis and Soaring International Grain Prices	Baby boomer retirement and rural aging	
Policy Stream		Farming and Fishing Restructuring Program(90s)	UK 'Rural Impact Assessment' and 'Rural Service Standards' / Global Climate Change Response Strategy	
Policy Outputs	Key Policies	1 city · gun 1 distribution company / Expansion of Agri-Food Specialized Investment Fund / Agri-Food Industry Special Zone System / Strong Small Farm promotion Project	Rural water and sewer access / Asbestos Slate Roof Abatement Business / Low-Carbon Green Villages Development Project	
	Resident	Entrepreneur	Entrepreneur + Rural Residents	
	Space	Agro-food industry space	Living Green(practicing energy independence) space	
	Activity	Production, processing and service activities	Energy Independence activities	
Representation of Ruralism		Food industrialization in production and conservation through Green Growth		

관 가치에 대한 국민 인식이 증대되던 시기로, 김영삼 정부 시기에 국토이용관리법을 개정하여 도입된 준농림지역을 대상으로 난개발이 심각한 문제로 인지되었다. 따라서 역대 정부 중 처음으로 농촌마을의 경관 관리와 보전을 위한 정책들이 추진되었다. 하지만 아직까지는 농촌다움의 보전 차원 자체가 목적이 되지는 못했으며, 생산 및 커뮤니티 차원의 사업에 보전 차원이 고려되는 방식으로 정책이 추진되었다. 노무현 정부 시기의 대표적 커뮤니티 사업인 농촌마을종합개발사업은 기초생활시설, 문화복지시설, 소득기반시설, 농촌관광시설, 경관시설, 환경시설, 운동휴양시설, 재해대비 시설, 인구유치시설을 개발사업의 세부 메뉴로 제시하였으며, 이 외에 주민 교육, 컨설팅, 홍보마케팅 등의 지역역량강화사업도 포함하였다. 이 중 경관 메뉴로 마을숲 조성이나 빈집 정비, 경관형성계획 수립 등이 제시되었다. 하지만 개발사업과 연계된 경관 및 환경사업이다 보니 농촌관광 및 소득기반 위주로 사업이 다수 추진되었다(박한식 외, 2008). 이 외에도 참살기좋은마을가꾸기사업과 문화마을가꾸기사업이 보전 측면을 고려하여 추진되었으며, 경관보전직불제가 시범사업으로 처음 시도되었다.

김대중 정부와 노무현 정부의 농촌정책은 이전 정부에 비해 농촌다움의 커뮤니티와 보전 차원을 강조하기 시작하였다는 점에서 그 의미가 있다. 농촌을 농업이라는 단일 산업을 위한 공간으로 보던 이전의 정책을 탈피하여 농촌 주민의 소득향상을 위해서는 도시민의 체험과 휴양 관광 같은 비농업적 활동도 적극 육성해야 한다고 보았다. 이를 위해서 커뮤니티의 육성과 농촌 경관 및 문화 보전을 위한 정책도 이전보다 훨씬 더 적극적으로 시행하였다. 하지만 여전히 생산 차원, 특히 농의소득 증진을

목적으로 하는 도시민의 정주와 휴양공간이 강조되었으며, 커뮤니티와 보전 차원의 정책도 도시민의 수요를 만족하고 도시와 농촌의 교류 활동을 뒷받침하기 위한 것으로 강조되었다. 즉, 이 시기의 농촌다움은 농업과 농민을 위한 배타적 공간에서 탈피하여 농의소득 증진 및 방문객의 체험·휴양 기반의 도농교류를 위한 보전과 커뮤니티의 공간 추구로서의 표상을 갖는다.

4. 생산의 식품산업화와 녹색성장을 통한 보전: 이명박 정부(2008-2013)

이명박 정부가 들어설 당시의 국가 경제는 저성장과 양극화 위기가 고조된 시기였으며, 미국발 금융위기와 유럽발 재정위기로 경제위기 대응이 중요해졌다. '작은 정부 큰 시장'을 내세우며 '경제살리기'를 국정 목표로 설정한 이명박 정부는 자유무역협정(FTA)을 더욱 다각화하였다. 경제성과 효율성 측면이 강조되면서 이전 정부까지의 부처별로 흩어져 있던 210개 농촌사업들을 포괄보조금제도를 통해 24개로 통합시켜, 지자체가 자율적으로 기획·실제할 수 있도록 하였고 대부분의 개별사업을 일반농산어촌개발사업으로 통합하였다(제2차삶의질향상기본계획, 2009).

생산성 측면에서는 생산만 하는 1차 산업에서 제품을 가공하고 서비스를 제공하는 2차, 3차 산업이 결합된 복합산업으로의 변화를 통해 기업화해야 함을 강조했다. 이를 위해 식품부를 농림부로 옮겨 농수산식품부로 개편하고, 하나의 시·군에 하나의 대규모 유통회사를 만드는 '1시·군 1유통회사' 정책을 펼쳤다. 또한, 공장과 마케팅을 관리할 수 있는 젊은 인력(농업 CEO) 유치를 위해 주

택을 공급하는 ‘뉴타운사업’과 자녀 교육 및 돌봄을 목적으로 지방에 ‘150개 기숙사형 고등학교 전환’ 사업을 추진하였다. 농식품 전문 투자펀드를 확대하고 첨단 농어업 시설과 가공·유통·연구단지를 집적하는 ‘농식품 산업 특구제도’를 추진하였으며, 농어촌 지역 광대역 가입자망(BcN)구축사업을 통해 정보화 기반을 구축하였다. 한편, 수요가 있는 주요 품목을 중점 육성하고 중소기업의 농업경영 개선과 자립역량 향상을 위한 목적으로 ‘강소 농육성사업’을 추진하였다(정혜경 외, 2015). 농업유산을 보존하고 농촌관광의 소득 사업에 활용하기 위해 2012년 2월 ‘국가중요농업유산제도’의 지정 관리 기준을 제정하였다. 이러한 정책들은 ‘돈 버는 농업, 살맛나는 농촌을 만들겠다’는 당시 농정 비전과 부합한다. 이명박 정부의 농정 방향은 1980-90년대 정부들의 시장 경쟁력 강화 정책의 연장선상에서 좀 더 효율적인 전략과 농촌 기업가 육성을 국가 차원에서 마련했다고 이해할 수 있다. 또 다른 특징적인 점은 농업생산의 공간을 농촌에만 특화하지 않았다는 점이다. 이명박 정부 집권 초기에 세계적인 식량 위기로 국제 곡물 가격이 폭등하며 식량안보가 주요 국정 문제가 되면서, 정부는 ‘해외 농업 기지 개발’과 ‘도시 농업 육성’ 정책을 추진하였다. 이러한 정책 발상은 식량정책을 효율성의 원리로 접근한 것으로, 이후 미국산 쇠고기 광우병 문제 등으로 인해 안전 먹거리에 대한 국민 인식과 생산 측면에서 로컬푸드로의 방향 전환으로 이어지게 되었다.

커뮤니티 차원에서 이명박 정부는 영국에서 추진되는 ‘농어촌영향평가’와 ‘농어촌서비스기준’을 국내 농촌 정책에 적용하면서, 정책의 입안 또는 집행이 농어촌에 불리한 영향을 미치지 않도록 농어촌의 특성을 사전에 고려하기 위한 ‘농어촌영향평가’와 농촌에 일정 수준의 공공서비스가 충족되어야 한다는 목표로 ‘농어촌서비스기준’을 새롭게 도입하였다.

이명박 정부는 경제 성장과 함께, 저탄소 녹색성장을 새로운 국가 비전으로 삼는 패러다임 변화를 강조하였다. 이를 위해 농촌다움에 대해서도 환경과 에너지 측면의 보전 차원이 강조되었으며, 이를 위한 커뮤니티 차원의 사업들이 수행되었다. 환경정책의 일환으로 농어촌 상하수도 보급에 집중투자 하여 물 복지를 향상하였다. 또한, 석면 등 환경성 유해인자의 전 국가적 관리체계 마련을 위해 범정부 차원의 석면관리 종합대책을 수립하고 기존 주택 개량 및 빈집정비사업과 연계하여 정부 주도로 농어촌지역에 광범위하게 존재하는 석면 재료를 제거하는 슬레이트지붕처리사업을 추진하였다(환경부 보도자료, 2011). 생활의 녹색혁명공간으로서 농촌을 바라보며, 에너지 자립 및 녹색생활공간 조성을 위한 저탄소녹색마을조성사업을

새롭게 추진하였다. 이명박 정부는 국가전략으로 채택한 녹색성장을 반영하여 제2차삶의질향상기본계획에 따른 5개년 투융자 규모에서 환경·경관개선 부문을 신설하고 예산을 크게 증가시켰다(제2차삶의질향상기본계획, 2009).

이명박 정부에서의 농촌공간은 농업생산에서 나아가 식품산업의 육성 공간으로 바라보았으며, 역대 정부에 비해 환경과 에너지 부문이 강조되면서 생활의 녹색혁명 공간으로서 에너지 자립 마을 실천이 이루어졌다는 점에서 그 의미가 있다. 즉, 이 시기의 농촌다움은 ‘생산의 식품산업화와 녹색성장을 통한 보전’으로 표상되었다.

5. 생산과 보전, 커뮤니티의 균형 추구: 박근혜/문재인/윤석열 정부(2013-현재)

빠르게 진행된 경제 성장과 이후 장기간 지속된 경제 침체, 도시에서의 높은 집값과 교통체증, 빠른 생활양식에 대한 피로감 속에서 국민들은 몸과 마음의 치유를 원하는 웰빙에 대한 수요가 증대되었고, 농촌의 자연환경과 삶의 질 추구의 라이프스타일에 대한 관심으로 이어졌다. 농촌의 삶을 다룬 다양한 영화나 예능 프로그램 등의 대중매체가 등장했다. 2013년부터 귀촌인구가 증가하면서 41만여 명에서 2021년 50만여 명으로 증대되고 매년 꾸준히 40만 명이 넘는 도시 인구가 영농이 아닌 이유로 농촌으로 향하고 있다. 이 중 약 50%에 달하는 인구가 20-30대의 젊은층이다(통계청 귀농어·귀촌인통계, 각년도). 이 시기의 정치적 기조는 국정의 중심이 국가에서 국민 개개인으로 변화되는 흐름이 나타난다. 박근혜 대통령은 ‘국민 행복’을 국정의 최고가치로 삼는 국정 비전을 설정하였으며(제18대대통령직인수위원회, 2013), ‘국민 주권’을 강조한 문재인 정부에서도 이러한 기조가 이어졌다(Table 7).

더불어, 해외 선진국의 농촌정책 패러다임에도 변화가 나타났다. OECD는 2015년 대규모 농가 육성을 강조하던 것에서 소농의 경쟁력 강화 측면에서 상업농과 농촌지역 발전을 강조해야 한다는 ‘소농 중심 농업구조의 개선 전략’을 발표하였다(Cervantes-Godoy, 2015). EU는 Cork 선언 2.0을 통해 유럽 농촌에 대해 혁신적이고 통합적이며, 포용적인 농촌·농업정책을 도모해야 함을 선언했으며, 안전 먹거리를 위한 지역 생산 가치 사슬과 디지털화와 연결성 강화 등이 강조되었다(European Commission, 2016). 이를 기반으로 스마트빌리지 사업이 추진되었다. 2019년에 OECD는 Rural Policy 3.0을 발표하며, 이전 내생형과 자립형 농촌발전 전략에 더하여, 경제·사회·환경의 다면적 복지 목표로 통합적 농촌개발 접근 및 다양한 범위를 지원하는 방식으로 도시와의 관계성 고려 방향성을 제시하였다(OECD, 2018). 해외 선진국의 농업농촌 대책과

Table 7. Park Geun-hye/Moon Jae-in/Yoon Suk-yeol Government Rural Policy Flow and Representation of Ruralism

Division		Productivity	Cummunity	Conservation
Politics Stream		<ul style="list-style-type: none"> • Attempting a paradigm shift to national happiness and national sovereignty • Green New Deal (Post-nuclear renewable energy) 		
Problem Stream		<ul style="list-style-type: none"> • Food safety issues • COVID-19 depression 	<ul style="list-style-type: none"> • Increased urban fatigue • Increased urban to rural migration and rural extinction crisis 	<ul style="list-style-type: none"> • Unplanned use of rural space
Policy Stream		<ul style="list-style-type: none"> • OECD ‘Strategies for addressing smallholder agriculture and facillitating structural transformation’ • EU Cork Declaration 2.0 • OECD Rural Policy 3.0 		
Policy Outputs	Key Policies	Regional Food Plan Construction Support Project/ Landscape Conservation Payments/ Healing Agriculture and Tourism Program/ Renewable energy project(rural solar)	Rural Community Planning/ Rural Festival Support Project/ ‘Living in Rural Areas’ Programs(Worcation)	Ruralism Restoration Project/ Rural Space Maintenance Project
	Resident	Producers + Rural residents + Relational populations		
	Space	Safe food and complex production space	Space for life and relationships	Ruralism restoration and conservation space
	Activity	Local production and consumption and complex activities (conservation, energy, healing)	Community planning and relationship building activities	History, culture and landscape Conservation activities
Representation of Ruralism		Balancing production, conservation, and community		

발전 전략에서 다면적 차원의 가치와 목적이 포함되고 있음을 알 수 있다.

이러한 패러다임 변화 속에서 국내 농촌다움의 커뮤니티 차원의 정책은 도시 수준의 생활여건을 위한 도농 간 격차 완화에서 농어촌다움과 농어촌 가치 증진, 주민 체감 증진, 농어촌 지역 내에서의 격차 해소, 다변화되는 정책수요 대응 방향으로 전환되었다(제3차삶의질향상기본계획, 2014; 제4차삶의질향상기본계획, 2020). 주민 주도의 ‘색깔있는 마을만들기’ 사업이 추진되었으며, ‘농촌축제지원’ 사업이 주민 공동체 증진 방향으로 개편되었다. ‘스마트빌리지 보급 및 확산사업’을 통해 생산, 정주 편의, 의료, 문화 측면에서 편의를 증진하고자 하였다. 또한, 일회성 도농교류에서 나아가 농촌에서의 삶과 관계 맺음을 유도하는 ‘농촌미리살아보기’ 사업, ‘농촌워케이션’ 사업 등이 더욱 힘을 얻었다.

생산성 측면에서도 중소규모 생산자에게 새로운 판로를 제공하고, 생산자와 소비자가 지역경제 선순환을 이루는 생산과 소비 관계를 구축한다는 차원에서 지자체의 역할이 강조되었다. 박근혜 정부에서 주요 농정과제로 로컬푸드 직매장, 꾸러미사업, 직거래 장터 및 홍보 등을 내용으로 하는 소비자 참여형 직거래 활성화 사업을 추진했고, 2015년에 ‘지역농산물이용촉진등농산물직거래활성화에관한법률(로컬푸드 법)’을 제정하였다. 중앙정부의

법 제정에 따라 지자체도 조례를 제정하며 관련 사업을 적극 추진하였으며(정은미 외, 2019), 문재인 정부에서는 이를 ‘지역단위 푸드플랜’으로 더욱 확대하였다. 농업은 식량 생산의 기능 외에도 농촌 경관 보전의 역할을 수행하도록 ‘경관보전직불제’가 더욱 강조되었고, 코로나19 우울감 등 정신 건강에 대처하는 국민 건강 및 삶의 질 증진 대책으로도 활용되었다. 2021년 ‘치유농업연구개발 및육성에관한법률’이 시행되었으며, 치유관광 프로그램이 개발되었다. 또 다른 농촌의 생산 측면에서 이명박 정부에 이어 신재생에너지 생산의 그린뉴딜이 문재인 정부에서 더욱 적극적으로 추진되었다. 하지만 그 결과, 농촌지역에 우후죽순으로 태양광 발전 패널들이 설치되면서 농촌 경관 훼손 문제와 농촌 공간계획 수립의 필요성이 강조되는 계기가 되었다.

보전 차원에서는 농촌의 문화, 역사, 환경, 경관 등의 보전을 목적으로 하는 사업들이 추진되면서, 보전이 다른 차원에 부속되었던 이전 정책과는 차이가 존재한다. 농촌의 문화·역사 자원 등 농촌다움을 복원하기 위한 ‘농촌다움 복원’ 사업이 새롭게 추진되었으며, ‘농촌공간정비’ 사업을 통해 농촌의 경관과 환경을 관리하고자 추진하고 있다. 태양광 시설과 농촌 축사 등의 난개발 시설을 계획적으로 정비할 필요성이 부각되면서 윤석열 정부에서는 ‘농촌공간계획 수립과 농촌재생 지원’을 국정 과제로 수

Table 8. Changes in the Representation of Ruralism with Government Change

Division		Park Chung-hee (1961-1979)	Jeon Doo-hwan, Roh Tae-woo, Kim Young-sam (1981-1998)	Kim Dae-jung/ Roh Moo-hyun (1998-2008)	Lee Myung-bak (2008-2013)	Park Geun-hye, Moon Jae-in, Yoon Suk-yeol (2013-Present)	Changes to
Representation of Ruralism		Modernization of production and conservation and enlightened integration of community	Advancing production and selectively nurturing community	Pursuing conservation and community for off-farm income and urban-rural exchange	Food industrialization in production and conservation through green growth	Balancing production, conservation, and community	Consider the multifaceted dimensions of ruralism
Rural space by ruralism dimension	Productivity	Production space(farmland)	Production space (agricultural promotion areas, industrial area)	Cultivation and experience spaces	Agro-food industry space	Safe food and complex production space (conservation, energy, healing)	More food and income → Value of production
	Community	Support space behind the production	Support space behind the production	Dwell, experience, and exchange spaces	Living Green(practicing energy independence) space	Space for life and relationships	Production annex → Self-contained habitat
	Conservation	Space for greening the country	x	Experience and recreation spaces		Ruralism restoration and conservation space	Unconsidered → The most essential spatial elements that explain ruralism
Key Policies		Saemaeul Movement	<ul style="list-style-type: none"> Farming and Fishing Restructuring Program Cultural Rural Village development project 	<ul style="list-style-type: none"> Rural Experience Tourism Village Projects Comprehensive Rural Village Development Project 	<ul style="list-style-type: none"> 1 City-Gun 1 Distribution Company Low-Carbon Green Villages Development Project 	<ul style="list-style-type: none"> Regional Food Plan Construction Support Project Rural Space Maintenance Project 	Consider integrated rural spatial planning
Key Policy Target		Farmers	Selected farmers	Village business owners+ Visitors	Entrepreneur + Rural Residents	Producers+ Rural residents+ Relational populations	Farmers → Diversify policy targets to who have a relationship with a rural area

립하고, 이를 법제화하여 ‘농촌공간재구조화및재생에관한 법률’이 제정되었다. 농촌특화지구로서 축산지구, 농촌마을보호지구, 농업유산지구, 경관농업지구, 산업지구, 농촌융복합산업지구, 재생에너지지구가 도입되었다. 농촌다움의 공간으로서 농촌의 생산과 커뮤니티, 보전 차원을 모두 고려하고 있음을 알 수 있다.

박근혜 정부부터 현 윤석열 정부까지의 농촌정책은 안전 먹거리와 경관 보전, 에너지, 치유의 복합 생산공간, 삶과 관계맺음의 커뮤니티 공간, 농촌다움 복원 및 보전 공간으로서 농촌공간을 자리매김하였다. 농촌정책에서 다루지는 문제들이 농촌의 문제를 넘어, 국민과 국가적 문제를 아우르고 있다는 점은 농촌 공간이 국가적으로 국민 행복과 삶의 질 증대를 위한 장이자, 국토의 계획적 관리를 통한 미래형 공간으로서의 방향을 가지고 있음을 시사한다. 즉, 이 시기 농촌다움은 생산과 보전, 커뮤니티의 균형의 추구로서 표상되었다.

IV. 결 론

본 연구는 사회구성주의 관점에서 ‘농촌다움’을 이해하고, 우리나라 역대 정부의 농촌정책이 농촌다움을 어떻게 표상하는지를 밝히기 위하여, 농촌다움의 주요 요소로 생산성과 커뮤니티, 보전을 도출하고, 농촌정책을 통해 농촌다움 요소별 농촌공간이 구성되고 배치되는 과정에서 특정 사안과 자원이 어떻게 구조되고 변화되었는지 정책흐름모형(policy stream model)의 틀을 사용하여 분석하였다. 이를 종합하여 정권 변화에 따른 농촌다움의 표

상 변화를 귀납적으로 도출하였다. Table 8은 농촌다움 표상과 이에 근거한 농촌다움 요소별 농촌공간, 주요 정책과 정책 대상자를 정부별로 제시한다.

농촌다움의 표상은 ‘생산 및 보전 근대화과 커뮤니티의 계몽적 통합’에서 ‘생산의 선진화와 커뮤니티의 선택적 육성’, ‘농외소득 증진 및 도농교류를 위한 보전과 커뮤니티 추구’, ‘생산의 식품산업화와 녹색성장을 통한 보전’, ‘생산과 보전, 커뮤니티의 균형 추구’로서 그 표상이 변해왔다. 점차 농촌다움의 일부 요소가 아닌 다면적 차원이 표상으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 농촌다움 표상 변화에 따라 나타난 요소별 농촌공간의 변화는 다음과 같다.

생산성 차원에서 농촌공간은 농업과 공업 생산공간에서 방문객의 체험 공간, 농식품 산업 공간, 최근의 안전 먹거리와 복합생산공간으로 변화하였다. 단순히 식량 및 소득 증대 차원에서 생산의 가치가 강조되는 측면으로의 변화가 나타났음을 알 수 있다. 커뮤니티 차원에서 농촌공간은 생산의 배후지원공간에서 방문객의 정주·체험·교류 공간, 에너지 자립 실천 공간, 주민 삶과 관계맺음의 공간으로 변화하였다. 점차 커뮤니티 공간이 생산에 부속된 공간이 아닌, 독립적 정주환경으로서 인지되고 있음을 알 수 있다. 보전 차원에서 농촌공간은 국토 녹화 차원에서 접근되거나 전혀 고려되지 않았으나, 방문객의 체험·휴양 공간으로서 역사·문화·자연·경관 등의 보전 측면이 처음 정책화된 이후, 최근에는 농촌다움을 설명하는 가장 핵심적인 공간 요소로 부각되고 있다. 정책의 주요 대상자는 농민 위주에서 공간과 관계를 맺는 대상으로 다원화되고 있으며, 이에 따른 주요 정책들도 다

양한 가치와 대상을 계획적으로 담기 위해 공간계획적인 틀이 전혀 고려되지 않았던 것에서 최근에는 지역단위 푸드플랜이나 공간정보사업과 같이 공간적 계획이 고려된 정책들로 변화하고 있다.

이처럼 우리나라 역대 정부의 농촌정책을 검토하는 것은 두 가지 측면에서 학술적 의의가 있다. 우선, 이 연구는 여러 나라에서 일반적으로 나타나는 산업화와 사회변화에 따른 농촌다움 표상의 변화를 가늠하는 데 중요한 시금석이 될 것이다. 우리나라는 한국전쟁 이후 급격한 산업화를 거치면서 농촌을 비롯한 국토 공간 전체의 변화를 압축적으로 경험했는데, 이 과정에서 농촌정책은 그 변화를 추동하는 중요한 동인이 되었다. 이러한 변화는 비단 우리나라에만 나타나는 현상이 아니라 시점과 속도에 차이가 있을 뿐, 많은 개발도상국이 겪는 변화의 단면을 잘 보여준다. 따라서 우리나라 역사에 대한 연구는 농촌다움 표상의 다양한 양상을 한눈에 보여줄 수 있다는 점에서 중요한 학술적 의의가 있다. 즉, 이 연구에서 사용된 분석 틀과 도출된 결론은 우리나라뿐만 아니라 많은 개발도상국과 선진국의 농촌다움을 이해하는 데도 큰 도움이 될 수 있다. 다음으로 이 연구는 우리나라 농촌정책에 대한 체계적 역사 연구로서 가치가 있다. 물론 기존에도 농촌정책을 정리한 연구가 있기는 하지만, 농촌다움의 관점에서 일관되게 분석한 연구는 없었다. 이 연구는 비록 미진하긴 하지만 이를 시도하여 일관성 있는 결론을 도출했다는 점에서 많은 후속 연구가 참조할만한 자료가 될 수 있을 것이다.

또한 역대 농촌정책에 나타난 이러한 농촌다움 표상의 변화 추세는 향후 농촌정책을 전망하고 올바른 방향을 설정하는 데 중요한 시사점을 제공한다. 우리 사회의 발전에 따라 농촌공간은 생산과 보전, 커뮤니티의 가치가 공존하는 공간으로 변화해왔다. 농촌정책에서 다루는 문제들이 과거 농촌이 가진 문제에서 점차 국민과 국가 차원의 문제로 확대되고 있음은 국가적으로 농촌이 국민 행복과 삶의 질 증대를 위한 장이자, 국토의 계획적 관리를 통한 미래형 공간으로서의 방향성을 가지고 있음을 시사한다. 이러한 방향성은 사회가 다원화되고 다양한 국민적 수요가 나타남에 따라 향후 그 중요성이 더욱 확대될 것으로 전망된다. 이런 점에서 농촌정책은 주제와 범위, 대상 등 여러 면에서 종합 정책화될 것이고, 이를 효과적으로 집행하기 위해 계획적 수법이 이용되어야 한다. 정부와 지자체, 지역주민 등 여러 정책 주체들은 농촌다움의 생산과 커뮤니티, 보전 차원의 변화에 대한 이해를 기반으로, 나아갈 방향에 대한 세밀한 고려와 거시적 안목을 가지고 농촌정책을 수립·집행하는 것이 중요하다.

이 논문은 농촌진흥청 농업 정책지원 기술개발사업의 지원을 받아 수행되었음(과제번호: PJ017062022022, 과제명: 농촌다움 보존을 위한 농촌공간 재생능 평가체계 구축).

References

1. Agrinet News, December 21, 2002, <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=58927>
2. Arriaza, M., Cañas-Ortega, J. F., Cañas-Madueño, J. A., Ruiz-Aviles, P., 2004, Assessing the visual quality of rural landscapes, *Landscape and urban planning*, 69(1): 115-125.
3. Ahn, D. M., Kim, M. S., Son, J. D., 2005, Rurality and Preferences of Rural Landscapes in Korea-A Comparison of Evaluations by Koreans and Foreigners-, *Journal of The Korean Society of Rural Planning*, 11(3): .-43 - 52.
4. Ahn, Y. S., Kim, E. J., Kim, Y., Seo, J. H., 2005, Monetary Valuation of the Sociocultural Commonweal Functions from the Rural Communities in Korea. *The Journal of Rural Society* ,15(1): 175-213.
5. Berry, K. A., Markee, N. L., Fowler, N., Giewat, G. R., 2000, Interpreting what is rural and urban for western US counties, *The Professional Geographer*, 52(1): 93-105.
6. Blunden, J. R., Pryce, W. T. R., Dreyer, P., 1998, The classification of rural areas in the European context: An exploration of a typology using neural network applications, *Regional Studies*, 32(2): 149-160.
7. Bogdanov, N., Meredith, D., Efstratoglou, S., 2008, A typology of rural areas in Serbia, *Ekonomski anali*, 53(177): 7-29.
8. Bulletin of the European Communities, 1969, n° Supplement 1/1969, Brussels: Office for Official Publications of the European Communities. http://www.cvce.eu/obj/memorandum_on_agricultural_reform_in_the_european_economic_community_21_december_1968-en-aeeba4d9-1971-4e34-ae1c-ae90fc32c6ee.html
9. Caschili, S., De Montis, A., Trogu, D., 2015, Accessibility and rurality indicators for regional development, *Computers, Environment and Urban Systems*, 49: 98-114.
10. Cervantes-Godoy, D. (2015-09-01), "Strategises for Addressing Smallholder Agriculture and Facillitating Structural Transformation", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 90, OECD Publishing, Paris.

11. Choi, B. S., Park, Y. H., Hong, C. S., Lim, S. B., Jeong, K. W., Lee, H. K., Jeon, Y. M., 1998, A Post-Evaluation Study of Munhwa-Maue(rural village modernization) Projects, Rural Development Corporation Rural Research Institute.
12. Cloke, P. J., 1977, An index of rurality for England and Wales. *Regional studies*, 11(1): 31-46.
13. Cloke, P., Edwards, G., 1986, Rurality in England and Wales 1981: a replication of the 1971 index, *Regional Studies*, 20(4): 289-306.
14. Cloke, P., Le Heron, R., Roche, M., 1990, Towards a geography of political economy perspective on rural change: the example of New Zealand, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 72(1): 13-25.
15. Commission of the European Communities, 1988, The future of rural society(Vol. 4), Office for Official Publications of the European Communities.
16. European Commission, 2016, CORK 2.0 DECLARATION. A Better Life in Rural Areas.
17. Halfacree, K. H., 1993, Locality and Social Representation: Space, Discourse and Alternative Definitions of the Rural. *Journal of Rural Studies*, 9(1): 23-37.
18. Heo, J., 2007, An Analysis of the Discovering and Survey Techniques for Rural Amenity Resources-A Case Study of Seochen County-, *Journal of the Korean Society of Rural Planning*, 13(2): 75-84.
19. Hwang, B. Ch., 1996, Efficient Promotion of New Rural Village Development, Korea Research Institute for Local Administration.
20. Jeong, E. M., Choi, B. Ok., Choi, J. H., 2019, The Current State of and Policy Tasksfor Local Food Plan. Korea Rural Economic Institute Report, pp. 1-183.
21. Jeong, G. J., 2009, Policy experience and utilization of the Korean Saemaul movement in the 1970s, Korea Development Institute.
22. Ji, E. J., 2016, Policy Changes to Senior Job Programs from the perspective of the Multiple Streams Model, *Korean Journal of Public Administration*, 54(3): 225-268.
23. Jinyang, M. S., 2015, A Study of Rurality through Urban-to-farm and Urban-to-rural Migration Policy Discourse. *The Journal of Rural Society*, 5(1): 7-40
24. Jinyang, M. S., Kim, J. Y., 2014, An Analysis on the Discourses of Rurality in Urban to Rural Migration, *The Journal of Rural Society*, 24(2): 123-160.
25. Jo, S.G., Eom, S.J., Hwang, S.K., Rhee, Z.W., 2021, An Analysis of How Rural Experience Influence on Rural Perception Changing and Migration Settlement, *Journal of the Korean Society of Agricultural Engineers*, 63(1): 49-60.
26. Johnson-Woods, C., Feldpausch-Parker, A., 2022, Adjusting New Ruralism: The ‘soul’ of Waddington, NY and placemaking at the Water’s edge. *Journal of Rural Studies*, 92: 425-442.
27. Jung, H. H., 2014, Valuing Amenity attributes of Farm Village using Choice Experiment- Valuing Rurality-, *Journal of Korean Society of Rural Planning*, 20(4): 243-252.
28. Jung, H. K., Lee, S. S., Kang, S. K., Jeong, S. Ok, 2015, An Analysis on the Factors Affecting the Improvement of Competence of the Strong Small Farm, *Journal of Agricultural Extension & Community Development*, 22(3): 261-268.
29. Jung, N. S., Oh, H. E., Jo, J. H., Kim, Y. G., 2005, Evaluation of Rural Amenities Resources though the Analysis of Factors for Users' Satisfaction. *Journal of The Korean Rural Tourism Association*, 12(1): 1-16.
30. Kang, J. K., 2009, The Introduction of Social Constructionism and the Inquiry of Disability through Social Constructionist Perspectives. *The Korean Journal of Visual Impairment*, 25: 125-142.
31. Kang, Y.E., Choi, D.W., Hong, S.H., Jung, Y.H., Kim, S.B., Im, S.B., 2011, A Study on Rural Landscape Change by Government's Development Policy, *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture*, 39(6): 21-35.
32. Kim, E.J., Kim, S.B., Kang, B.H., Yoon, H.J., 2011, Development of technology based on utilization of rural amenity resource information, Rural Development Administration.
33. Kim, J. S., 1992, Current Policies and Problems of Rural Social Issues, *Korean Journal of Social Welfare*, 19: 1-18.
34. Kim, S. H., Suh, K., Park, J. Y., Lee, S. W., Jeon, J. B., 2020, How Government Policy Directions lead Rural Development Projects?, *Journal of The Korean Society of Rural Planning*, 26(1): 123-136.
35. Kim, Y. E., Choi, H. J., 2018, A Qualitative Study on the Meaning of ‘Rurality’ Perceived by Youths in Rural Towns, *The Journal of Welfare and Counselling*

- Education, 7(1): 25-46.
36. Kim, Y. J., Son, Y. H., 2022, Residents' Perception and Evaluation of New Ruralism Using IPA - Focusing on the Regional Leader Group in Gochang-gun -, Journal of Korean Society of Rural Planning, 28(1): 99-108.
 37. Ko, K. H., Kim, T. Y., 2019, The Difference in the Rurality of Rural Villages near a Metropolitan City-The Case of Two Villages near by Ulsan-, Journal of Agricultural Extension & Community Development, 26(3): 165-179.
 38. Korea Planning Association, 2006, Theory and Practice of Rural Planning. Seoul :Boseonggak, 2006.
 39. KOSIS, Returning to Agriculture and Fishing/Urban-Rural Migration statistics.
 40. Kraus, S., 2013, A call for new ruralism: Reinvestment in metro-region agriculture is integral to metro-region sustainability. Smart Growth Network: National Conversation on the Future of Our Communities.
 41. Lee, C. H., Lim, J. E., Lee, S. M., Y, S. H., 2019, Development and importance analysis of evaluation factors for formation of future-oriented rural residential environment: using network analysis and AHP analysis, The Journal of Rural Society, 25(2): 89-98.
 42. Lee, D. Y., Son, Y. H., 2021, A Study on the Concept of Korean Ruralism - Focusing on the Comparison of Research on Ruralism and Rurality in Korea-, The Journal of Rural Society, 27(3): 69-84.
 43. Lee, H. J., 2009, Changes in Rural Policy Paradigm and Rural Development Project in Korea -A Study based on "Integrated Rural Village Development Project"-, The Journal of Rural Society, 19(1), 7-47.
 44. Lee, S. M., 2019, The Evolvement of Discourse and the Establishment of Conceptual System on Rurality and Ruralness. The Journal of Rural Society, 25(4): 129-149.
 45. Lim, H. S., Lim, J. K., 1998, A Case Study on Success Factors of Saemaeul Undong, The Korean Journal of Local Government Studies, 17(3): 153-176.
 46. Ministry of Environment press release, 2011, Three years of the Lee Myung-bak Government Environmental Policy Achievements and Challenges.
 47. Mormont, M., 1990. Who is rural? or, how to be rural: towards a sociology of the rural, 1-85346-111-3.
 48. Natori, Y., Chenoweth, R., 2008, Differences in rural landscape perceptions and preferences between farmers and naturalists. Journal of Environmental Psychology, 28(3): 250-267.
 49. Newby, H., 1980, Trend report: rural sociology. Current Sociology, 28(1): 3-109.
 50. Newman, G., Saginor, J., 2016, Priorities for advancing the concept of new ruralism, Sustainability, 8(3): 269.
 51. OECD, 2006, Reinventing Rural Policy, Policy Brief.
 52. OECD, 2018, Rural 3.0: A framework for rural development, OECD
 53. Oh, Y. S., 2003, Historical Assessment of the 1970s Rural Saemaul movement, Changes and Development of Rural Society in Korea: Papers on 100 Years of Agriculture and Rural Life in Korea, Volume 2, Korea Rural Economic Institute, pp.470-498.
 54. Park, D. B., Lee, M. S., Yun, Y. S., 2006, Determinants affecting Rural Visitors' Perceptions of Rurality in South Korea, Journal of Hospitality & Tourism Studies, 8(3): 199-212.
 55. Park, H. S., Hwang, K. S., Kim, Y. T., 2008, Contents Analysis on the Rural Village Development Projects: With Focus on Project Regions during 2004-2007. Journal Of The Korean Society of Rural Planning, 14(4): 121-128.
 56. Park, N.G., Kim, M.S., Ko, J.W., 2015, The Effect of the Government's Entrepreneurial Support Policy on Entrepreneurship and Entrepreneurial Intention, Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship, 10(6): 89-98.
 57. Park, S. H., Lee, D. K., Yoon, S. H., 2002, Meanings and Measurement Scale Development on Rurality, Journal of The Korean Rural Tourism Association, 9(1): 22-37.
 58. Park, S. J., 2003, Changes in the Farm Economy After Liberation, Changes and Development of Rural Society in Korea: Papers on 100 Years of Agriculture and Rural Life in Korea, Volume 2, Korea Rural Economic Institute, pp.289-321.
 59. Presidential Advisory Policy Planning Committee, 2008, Change and Innovation in the Office of the Presidential Secretary: A Transparent Secretary, Now Working as a System, Lho Moo-Hyun Government Policy Report, 4-01.
 60. Presidential Transition Committee 18th, 2013, National Vision and National Goals of the Park Geun-hye Administration, Press Releases 1.

61. Prieto-Lara, E., Ocana-Riola, R., 2010, Updating rurality index for small areas in Spain, *Social indicators research*, 95: 267-280.
 62. Rogge, E., Nevens, F., Gulinck, H., 2007, Perception of rural landscapes in Flanders: Looking beyond aesthetics, *Landscape and urban planning*, 82(4): 159-174.
 63. SAEMAUL UNDONG ARCHIVES, Saemaul Movement Oral History, <http://archives.saemaul.or.kr/>
 64. So, S. Y., 2013, Evaluation of the rural development policy and its direction of the Park Keun-hye administration, *Journal of Regional Studies*, 21(4): 219-242.
 65. Son, Y. H., Kim, Y. J., 2019, The Image of Ruralism in Korea through a Text Mining for Online News Media analysis. *Journal of The Korean Society of Rural Planning*, 25(4): 13-26.
 66. Viviers, J. A. K. O., Cornelius, S. G., Cilliers, E. J., 2017, Considering new urbanism, new ruralism and Green Urbanism in response to multifunctionality: The case of Verkykerskop, South Africa, *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 223: 73-87.
 67. Willits, F. K., Bealer, R. C., Timbers, V. L., 1990, Popular images of "rurality": Data from a Pennsylvania survey. *Rural Sociology*, 55(4): 559-578.
 68. Woods, M., 2016, Rural: Rural life, place, and sustainability through the eyes of rural geography. Translated by Park, K. C., Huh, N. H. et al, Seoul: Tabi.
 69. Yi, D. Y., Son, Y., 2022, What Is New Ruralism and Why It Is Needed for Spatial Planning? Focusing on Application to Korea as a New Rural Planning Principle, *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development*, 10(4): 7-28.
 70. 5-Year Action Plan for the Improvement of the Quality of Life of Farmers and Fishermen and the Development of Rural Areas(1st). 2004.
 71. 5-Year Basic Plan for the Improvement of Livelihoods of Farmers and Fishermen and Development of Rural Areas(2nd,). 2009.
 72. 5-Year Basic Plan for the Improvement of Livelihoods of Farmers and Fishermen and Development of Rural Areas(3rd). 2014.
 73. 5-Year Basic Plan for the Improvement of Livelihoods of Farmers and Fishermen and Development of Rural Areas(4th). 2020.
-
- Received 5 April 2023
 - First Revised 22 May 2023
 - Finally Revised 31 May 2023
 - Accepted 31 May 2023