D400 | 2015. 12.

제15차 농어촌지역정책포럼

우리가 공유할 농촌개발의 아젠다는?
농촌 지역개발정책의 성과 진단 그리고 2016년의 준비

일　　시: 2015년 12월 17일(목) 14:00~18:00

장　　소: 서울역 앞 동자아트홀

주최 및 주관: 한국농촌경제연구원·농어촌지역정책포럼

후　　원: 농림축산식품부

한국농촌경제연구원

머 리 말

안녕하십니까? 저물어가는 2015년을 보내고 새해를 맞을 채비로 몸도 마음도 분주할 때입니다.

농촌개발 분야의 연구자, 현장전문가, 중앙 및 지방 공무원 등이 참여하는 정책 네트워크인 농어촌지역정책포럼에서는 올 한 해를 마무리하는 행사를 준비하였습니다. 제15차로 접어든 이번 포럼은 "**우리가 공유할 농촌개발의 아젠다는?**"이라는 주제로 열립니다.

이번 포럼에서는 그동안의 농촌 지역개발 성과를 짚어보고 2016년의 정책 아젠다를 논의하려 합니다. 이제 농촌개발 분야에서도 성공적인 정책 추진을 위해 탄탄한 이론적 기반과 제대로 된 현실 진단이 요구되고 있습니다. 이번 제15차 포럼을 농촌개발 분야에서 그동안 활동해온 다양한 전문가들이 향후 정책 아젠다에 대한 인식을 공유하는 출발점으로 만들어보았으면 합니다.

그동안 우리 농촌의 장래를 고민해오신 여러 전문가와 행정 담당자 여러분, 그리고 지역 리더와 현장 활동가 여러분들께서 많이 참석하셔서 이번 토론에 함께해주시기를 기대합니다. 감사합니다.

2015년 12월

한국농촌경제연구원장 **최 세 균**

차 례

주제발표

제1주제: 주요 언론 키워드로 살펴본 2015년 농촌 이슈와 향후 전망 …… 3

제2주제: 농촌 지역개발 중장기 연구 아젠다와 추진 로드맵 …… 17

제3주제: OECD 국가의 농촌정책 관련 최근 동향과 시사점 …… 31

종합토론

우리가 공유할 농촌개발의 아젠다는? …… 53

제15차 농어촌지역정책포럼

1. 개요

○ **일시**: 2015. 12. 17.(목) 14:00 ~ 18:00

○ **장소**: 동자아트홀 (서울역 앞 KDB생명 B2)

○ **주최 및 주관**: 농어촌지역정책포럼·한국농촌경제연구원

○ **후원**: 농림축산식품부

2. 일정

시 간	주요 내용
14:00~14:30	■ **참석자 등록**
14:30~14:45	■ **개회식 (개회사 및 인사말)**
15:40~17:00	■ **주제 발표** ▪ **주요 언론 키워드로 살펴본 2015년 농촌 이슈와 향후 전망** 심재헌 박사(한국농촌경제연구원) ▪ **농촌 지역개발 중장기 연구 아젠다와 추진 로드맵** 김정연 박사(충남연구원) ▪ **OECD 국가의 농촌정책 관련 최근 동향과 시사점** 김태연 교수(단국대학교)
17:10~18:30	■ **종합 토론** ▪ **주제: 우리가 공유할 농촌개발의 아젠다는?** ▪ 좌장: 정철모 교수(전주대학교) ▪ 토론자: 강종원 박사(강원발전연구원) 성종규 사무처장(서종마을디자인운동본부) 안태용 과장(정읍시 지역공동체육성과) 양주필 과장(농림축산식품부 지역개발과) 이상문 교수(협성대학교) 정회훈 박사(대구경북연구원)

주 제 발 표

제 1 주제

주요 언론 키워드로 살펴본 2015년 농촌 이슈와 향후 전망

심 재 헌 (한국농촌경제연구원)

목 차

1. 농촌을 보는 새로운 창

2. 농촌 이슈의 변화

3. 향후 전망

한국농촌경제연구원 삶의질정책연구센터

주요 언론 키워드로 살펴본 2015년 농촌 이슈와 향후 전망



2015.12.17 심재현

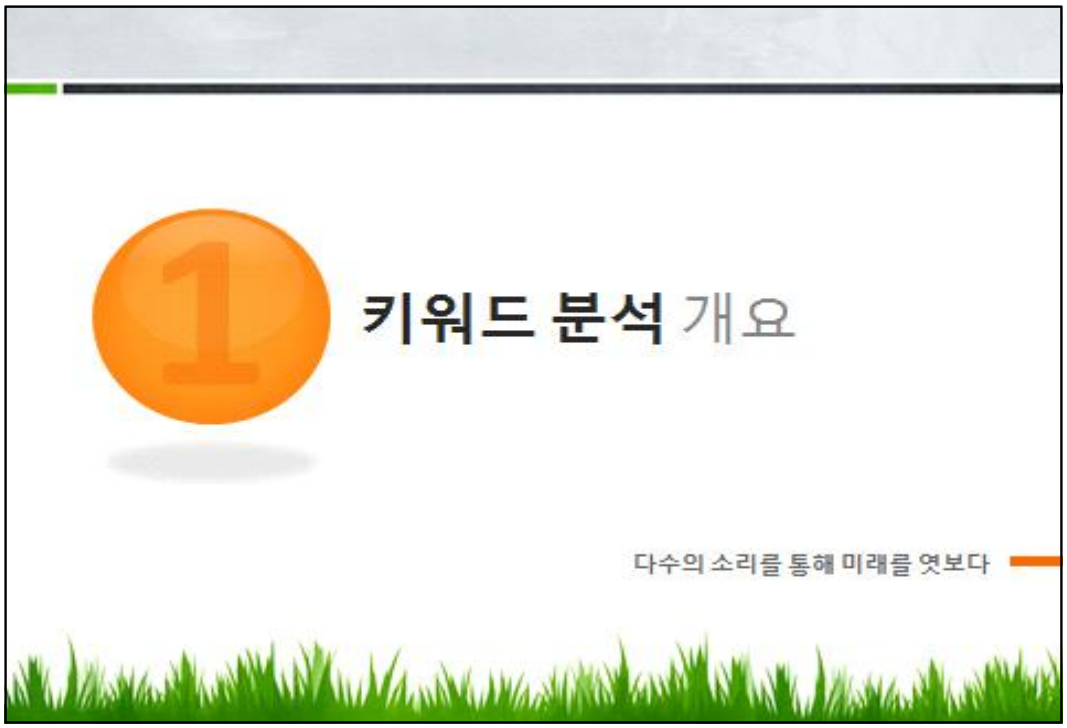
목차

1 농촌을 보는 새로운 창

2 농촌 이슈의 변화

3 향후 전망

우리 농촌의 관심사와 향후 전망은?


1
키워드 분석 개요
다수의 소리를 통해 미래를 엿보다

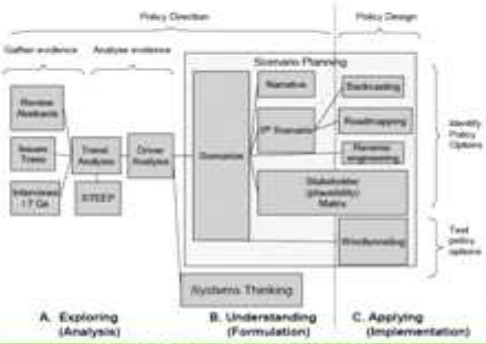

세상을 이해하는 새로운 방법 빅데이터
BIG DATA
ANALYTICS
STORAGE
TECHNOLOGIES
GoodData
세상을 무엇으로 바라볼 것인가?

세상을 이해하는 새로운 방법 키워드 분석

- 사람들의 관심사를 아는 것은 미래를 예측하는 첫걸음
- 정부의 입장에서는 사람들의 관심사의 변화를 통해 국민의 삶을 파악할 수 있고 국민의 욕구를 충족시키기 위한 정책을 수립할 수 있음

- 영국의 미래준비(경영혁신기술부 산하 The Foresight Horizon Scanning Centre; HSC)
- 영국의 중장기 미래전략 수립을 위한 최신 과학이론과 데이터 등 증거기반의 정책분석 서비스 제공

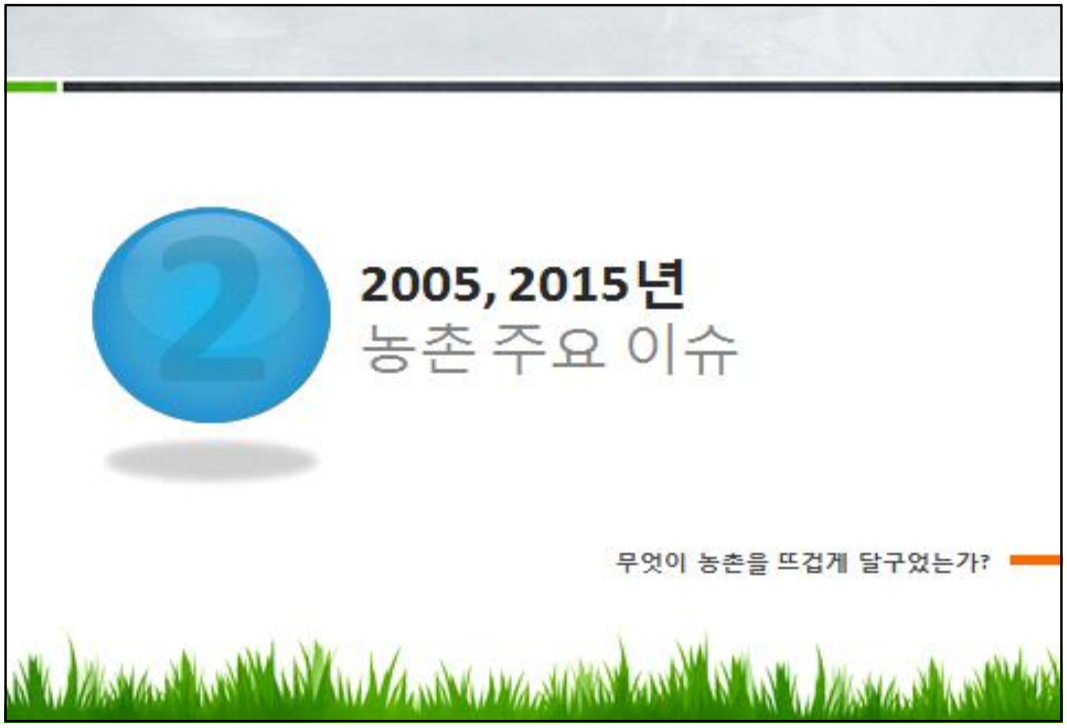
Foresight
Government Office for Science



농촌관련 키워드 분석 주요 내용




"농촌" 관련 키워드 분석 방법
데이터 확보
• 2005년 1월 1일 ~ 2005년 12월 31일, 2015년 1월 1일 ~ 현재까지 5대 일간지(조선, 중앙, 동아, 한겨레, 경향)에서 제공하는 뉴스기사를 확보
뉴스 데이터 추출 및 정제
• 제목과 기사 내용에 "농촌"이라는 키워드가 포함되어 있는 기사를 모두 추출(경제, 교육, 기획, 사람, 오피니언, 정치, 지방, 특집 등 모든 뉴스 분야를 포함)
• 단순히 "농촌"이 언급 된 기사 배제(인사, 동정, 부고, 해외 농촌, 책 소개, 광고 등)
데이터 분석
• 신문기사 제목을 통해 시기별 대표 키워드 분석을 통한 이슈 발굴(2005년 891건, 2015년 500건)
• 관심사의 비교 분석을 위하여 워드 클라우드 작성
• 신문 기사의 성향 파악(부정적, 중립적, 긍정적)
트렌드 차트 분석
• 주요 키워드별 트렌드 차트를 구성하여 관심사의 변화 추이를 살펴봄


2
2005, 2015년
농촌 주요 이슈
무엇이 농촌을 뜨겁게 달구었는가?

2005년 농촌 주요 키워드



1위 농촌사랑
2위 농촌체험
3위 조성
4위 친환경
5위 우리
6위 추진
7위 마을
8위 농협
9위 선정
10위 함께
11위 한마당
12위 개발
13위 농사
14위 희망
15위 개방
16위 교육
17위 도시
18위 경북
19위 농촌체험마을
20위 체험

도농교류 이슈
친환경
경제 이슈

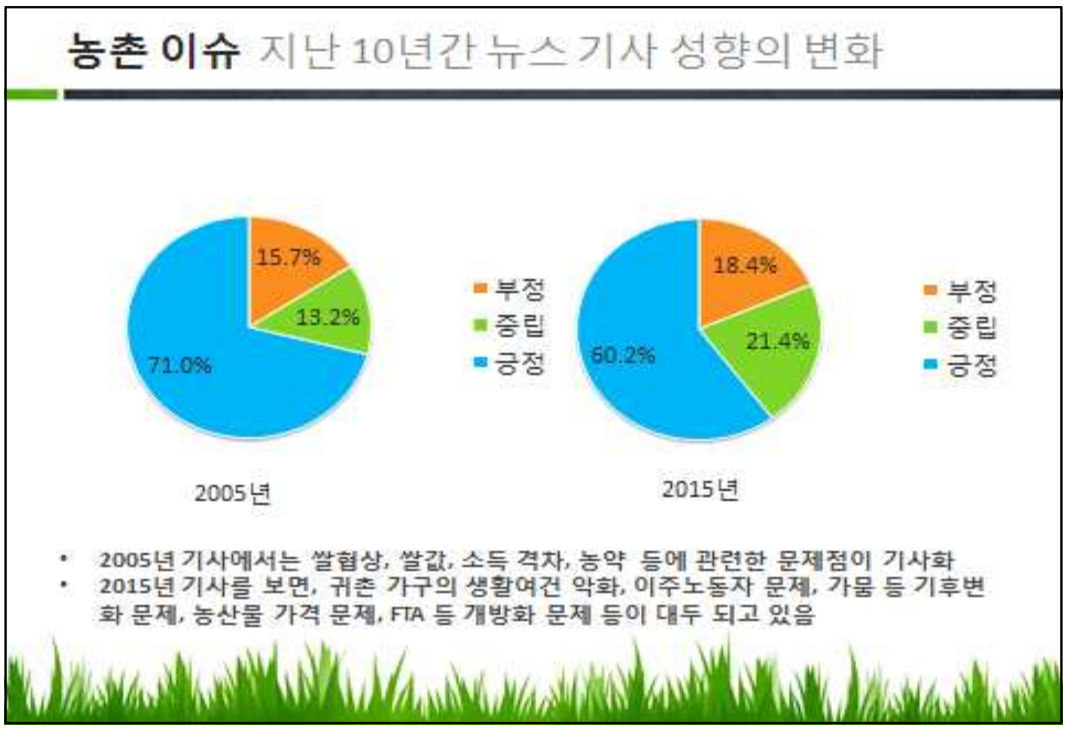
2015년 농촌 주요 키워드



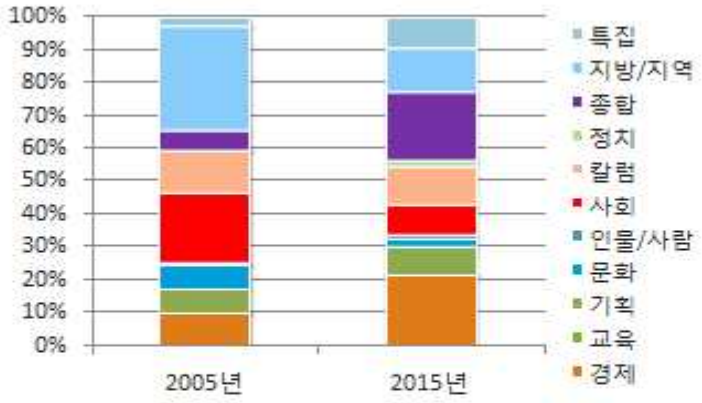
1위 선거구 지역구
2위 귀농 귀촌
3위 **創農**
4위 마을
5위 농가
6위 가뭄
7위 개발
8위 FTA
9위 지역
10위 사과
11위 도시
12위 로컬푸드
13위 주민
14위 행복한
15위 의원들
16위 제주
17위 늘어
18위 노인
19위 만든다
20위 체험

정치적 이슈
귀농귀촌 이슈
경제 이슈
기후변화 이슈
공동체 이슈
도농교류 이슈


2005년 키워드 vs 2015년 키워드
2005년
2015년
농촌사랑
농촌체험
친환경
마을
한마당
개발
선거구, 지역구
귀농귀촌
항농
마을
가뭄
FTA
로컬푸드


농촌 이슈 지난 10년간 뉴스 기사 성향의 변화
15.7%
13.2%
71.0%
부정
중립
긍정
2005년
18.4%
21.4%
60.2%
부정
중립
긍정
2015년
• 2005년 기사에서는 쌀협상, 쌀값, 소득 격차, 농약 등에 관련한 문제점이 기사화
• 2015년 기사를 보면, 귀촌 가구의 생활여건 악화, 이주노동자 문제, 가뭄 등 기후변화 문제, 농산물 가격 문제, FTA 등 개방화 문제 등이 대두 되고 있음

농촌 이슈 지난 10년간 뉴스 카테고리 변화



- 농촌 관련 기사가 절대적으로 감소(892건 ➔ 500건)
- 지방/지역, 사회 부문의 기사가 감소, 종합 및 경제 카테고리 관련 기사 증대
  - 특정 분류로만 묶기에는 사안의 속성이 종합적으로 얽혀있어 종합면의 비중이 높아짐

농촌 이슈 지난 10년간 무엇이 달라졌는가?

고착화

- 농산물 개방과 소득 문제 같은 경제적 이슈는 고착화되어 관심 하락

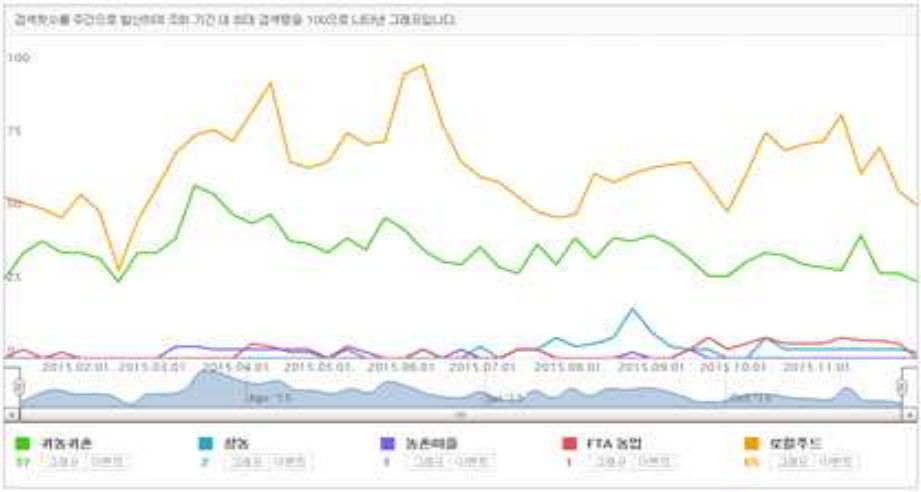
다변화

- 내외부적 위협요인 증가로 '05년 3개의 주요 이슈에서 6가지 주요 이슈로 확대
- 이슈 영역도 정치, 인구, 공동체, 기후변화 등으로 세분화

구체화

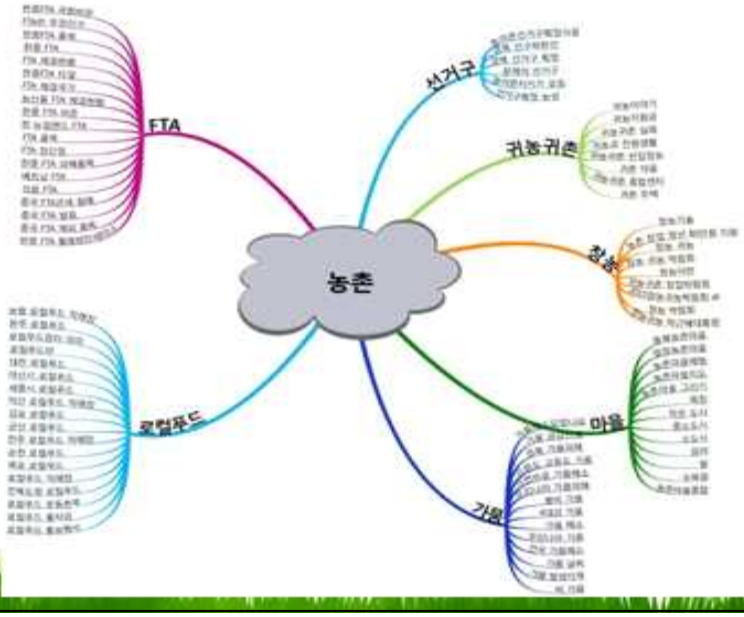
- 농촌사랑, 농촌 체험 같은 감성에 호소하는 이슈들에서 귀농귀촌, 창농, FTA, 로컬푸드 같은 구체적인 이슈들로 변화

올 한 해 농촌 달군 주요 키워드 동향



출처: 네이버 트렌드 검색

올 한 해 농촌 달군 주요 키워드 연관 검색어 동향



2015년 주요 농촌 이슈 요약

정치적 이슈 농촌의 목소리가 줄어들 수 있다

귀농귀촌 이슈 돌아오는 사람들, 그러나 명암이 상존

경제 이슈 FTA 등 대외 경제 압력 증대,
창농과 6차산업 관심 증대

기후변화 이슈 이상이변과 풍년, 위기관리가 필요

공동체 이슈 마을단위 사업 증가, 마을 갈등도 증대

도농교류 이슈 농촌, 로컬푸드와 도시농업을 통해 도시로 진출



향후 전망과 과제

우리의 농촌은 어느 곳을 향하고 있고, 우리는 무엇을 해야 하나

향후 전망 우리 농촌 개발의 방향은?

- 트렌드는 증명을 필요로 하는 게 아니라 주인을 필요로 한다.

- 기욤 에르네, 프랑스 트렌드 사회학자

- 중요한 것은 단순히 '지금 어떤 트렌드가 뜨고 있느냐' 가 아니라 '왜 그 트렌드가 주목 받는가' 라는 시장을 관통하는 원칙과 규칙의 발견이다.

-유니스타브랜드

농업농촌의 중요한 역할 (현재 vs. 미래)



향후 과제 우리 농촌 개발 어떻게 가야 하나?

- 외부적 위협 요인에 대응하기 위한 회복력(resilience) 강화
- 농촌의 자구책 강화 필요: 농촌은 국민들에게 더 이상 시혜적 차원의 대상이 아님
- 농촌 개발은 '도시다움'이 아니라 '농촌다움'에 주목 할 필요가 있음
- 공동체 의식에 기반을 둔 정책 추진 체계 강화 필요

미래 농촌개발 비전과 전략




감사합니다.

제 2 주제

농촌 지역개발 중장기 연구 아젠다와 추진 로드맵

김 정 연 박사(충남연구원)

목 차

1. 들어가며

2. 농촌 지역개발정책 여건 진단

3. 분야별 농촌 지역개발 아젠다

3.1. 농촌개발의 제도적 기반 구축

3.2. 공간 단위별 정책 컨텐츠 구체화

3.3. 농촌 지역개발 역량 강화

제15차 농어촌지역정책포럼 발표자료

농촌 지역개발 중장기 연구 아젠다

2015. 12. 17.

충남연구원
김정연 수석연구위원

■ 들어가며

공간정책으로서 농촌개발 위상 정립 필요성 증대

- 통합적, 다부문적 농촌 지역개발 추진 필요
- 물리적 인프라 중심 사업 관행 탈피, 정책 다변화

농촌개발 분야의 공고한 이론적 기반 구축이 효과적 정책 수립의 출발점

- 현안 대응 중심, 특정 정책사업 수행에 초점을 둔 기존 연구 수행 관행을 극복
- 농촌개발 분야 다수 전문가들의 인식 공유를 바탕으로,
- 중장기 로드맵에 기반하여 중요 농촌개발 아젠다에 대한 연구 자원의 효과적 배분을 추진

농촌 지역개발정책 여건 진단

■ 농촌개발 분야 계획제도 현황

▪ 지자체 농발계획 수립 의무화('14~)

- 지자체 농업·농촌 분야 최상위계획의 위상 확보

- 농발계획 하에 통합 수립되는 계획 목록

계 획	담당부서
시군구 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발계획	농촌정책과
포괄보조 5개년계획	지역개발과
농어촌산업 육성 기본계획	농촌산업과
생활환경정비계획	지역개발과, 농촌산업과, 농업기반과
친환경 농어업육성 실천계획	친환경농업과
쌀산업 발전 종합계획	식량정책과
산지유통종합계획	유통정책과
품목별·시군별 과수산업 발전계획	원예경영과
시군구 식생활교육기본계획	소비정책과
농지이용계획	농지과

■ 현행 농촌계획제도의 제약점

∷ 지역의 농정 부문 중장기 전략계획 기능 부재

- 농발계획 제도화에도 불구하고 지자체의 농업농촌 발전을 위한 전략계획 역할은 미비
- 중앙정부 사업 유치를 위한 부문별 사업계획 중심

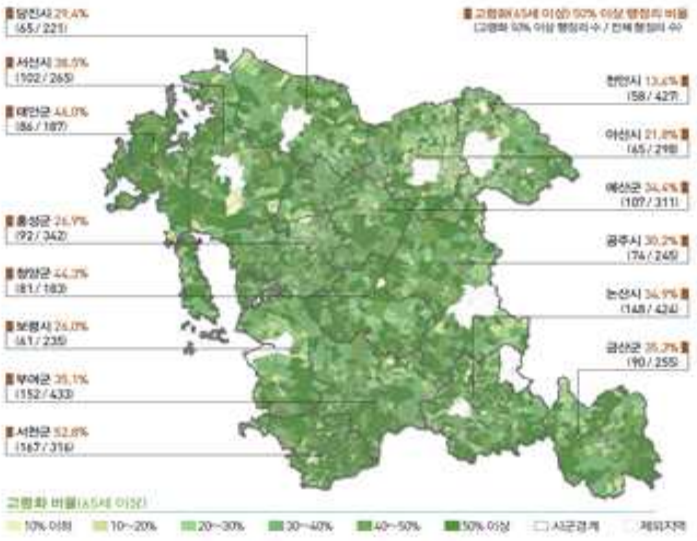
∷ 사업계획과 공간계획 간 연계 미흡

- 농업·농촌 분야 계획들은 토지이용에 관한 사항을 담은 공간계획 기능 미비
- 농촌 지역개발 관련 계획과 도시·군 관리계획의 연계 미비로 사업 과정에서 상충 사례 발생

■ 마을 공동화 문제 심화

- 농촌 마을(행정리) 고령화 실태(충남)

노인 인구 비율 50% 이상인 마을이 전체의 31.8%



■ 정부 지원 마을사업의 문제 대두

마을사업으로 조성한 시설자원의 활용 미흡

- 시설 인프라 연계 프로그램 미비
- 소득사업 추진 기피 경향

사업을 운영할 인적 자원 부족

- 과소화로 인한 인력 부족 및 주체 역량 미비

차별성 없는 유사 사업 추진

- 마을 자원에 대한 고려 없이 타 지역과 유사 사업 시행

■ 농촌중심지 정책 비중 증대

도시계획의 공백에 대한 농촌정책 차원의 대응 필요

- 권역별 인구 배분 수준에 그치는 도시계획(생활권계획)
  - ✓도시계획에서 중심지 위치, 기능, 시설 등 고려 미흡
  - ✓인구 과다 추정, 주거·상업지역 과대 지정 등 관행

다수 지역에서 농촌 중심지 거점 역할 약화 예상

- 중심지 내에서도 거점지구를 대상으로 선택과 집중에 의한 정비 필요성 증대
  - ✓배후마을 연계뿐 아니라 거점읍·면과 배후면 연계 필요

중심지 내 공간구조에 대한 고려 미흡

- 정부 사업의 신규 시설 상당수가 외곽지역 분산 입지

■ 러번지역 확대와 새로운 정책 요구

도시 · 농촌이 혼재하는 러번(Rurban)지역 확대

- 대도시 근교뿐 아니라 중소도시 영향권에서도 러번지역 확대

러번지역은 그동안 정책적 관심 영역 밖에 위치

- 난개발, 토지이용 및 경관 혼란, 환경오염, 혼주화에 따른 기존 주민과 이주민 간 갈등의 영역
- 동시에 도농교류 잠재력이 높은 공간으로 선진국에서 중요한 정책 대상으로 조명
  - ✓도시농업, 주말농장, 파머스마켓, 전원 주거지역

■ 통합적 공간정책 추진의 제약

중앙의 다기화된 정책 추진체계가 지방에도 투영

- 지자체 단위에서도 '칸막이 현상'이 상존
  - ✓지방화, 분권화 진전에도 불구하고 업무 추진은 여전히 중앙-광역-기초로 이어지는 계선체계에 의존
- 공간정책으로서 '통합적 농촌개발' 실현에 제약

물리적 기반 정비 중심의 농촌 지역개발 전통

- 농촌 지역개발과 직간접 관련되는 부처별 부문정책이 추진되지만 농촌개발사업과 연계 부족
- 농촌개발의 시너지 창출을 이룰 제도적 기반도 미비

■ 지역 단위 농촌정책 추진체계 취약

지방의 농정 추진 역량 부족

- 지방 재량이 늘었으나 창의적 농정 추진 사례는 부족

지역의 민관 거버넌스 조직의 역할이 한정

- 행정 자문, 심의 역할에 국한되어 파트너십 형성 미비
- 현장 밀착형 중간지원조직 활동은 소수 사례

지역 단위의 역량 형성 프로그램 미비

- 교육과 사업이 분리된 역량강화 프로그램
- 개인의 전문기술 습득 중심의 교육 프로그램

분야별 농촌 지역개발 아젠다

- 농촌개발의 제도적 기반 구축
- 공간 단위별 정책 컨텐트 구체화
- 농촌 지역개발 역량 강화

■ 농촌개발의 제도적 기반 구축

농촌계획제도 개편 방안 마련

- 계획적, 단계적 농촌 지역개발 체계 구축 목적
- 상위 공간계획, 부문계획과 농촌계획의 연계 방안
  - ✓도시계획과의 관계, 농발계획 위상 정립 등
- 소규모 공간단위 상향식 계획과 시·군 단위 계획 조화
  - ✓마을계획-읍·면계획-시·군계획 등 연계
- 농어촌정비계획 또는 농촌형 지구단위계획을 통한 농촌지역개발사업 시행 방안
  - ✓마을정비구역제도 등 개선 방안

■ 농촌개발의 제도적 기반 구축

농발계획 수립 실태 분석/ 시범계획 · 시범사업 추진

- 시·군 농발계획 수립 및 농촌개발사업 연계 실태 분석
- 농발계획과 연계한 지역개발사업 연계 방안
- 농발계획 시범계획 수립 및 시범사업 추진
  - ✓지자체 공모를 통한 농발계획과 사업 연계 지원

지역개발사업과 부문 정책 연계 강화

- 통합적 농촌개발을 위한 부문별 정책 연계 확대 방안
  - ✓소프트웨어 분야 사업 확대 방안
  - ✓농식품부 및 관련 부처 정책과 지역개발사업 연계
    : 경제, 일자리, 문화, 복지, 교육, 환경 등

■ 농촌개발의 제도적 기반 구축

기타

- 농촌지역 난개발 방지를 위한 제도 개선 방안
- 농촌계획특별법 도입 및 관련 법(농어촌정비법) 개선
- 농림예산 지원체계 개편 방안
  - ✓농정 분야 지방 자율사업군제 도입(포괄보조금 방식)

■ 공간 단위별 정책 컨텐트 구체화

농촌중심지 실태 분석 및 계획 기법

- 농촌중심지 시설 현황 및 운영 실태 파악
- 농촌중심지 시가지 실태 파악
- 중심지 내 거점지구 권역 설정
- 농촌중심지 대상 도시계획 수단의 적용 실태와 한계
- 압축도시(compact city) 개념의 적용 방안
- 중심지와 배후생활권 연계 교통망 실태 및 개선 방안
- 농촌중심지 활성화 및 생활권 계획의 사례지역 적용

■ 공간 단위별 정책 컨텐트 구체화

농촌 마을 모니터링 및 DB 기반 구축

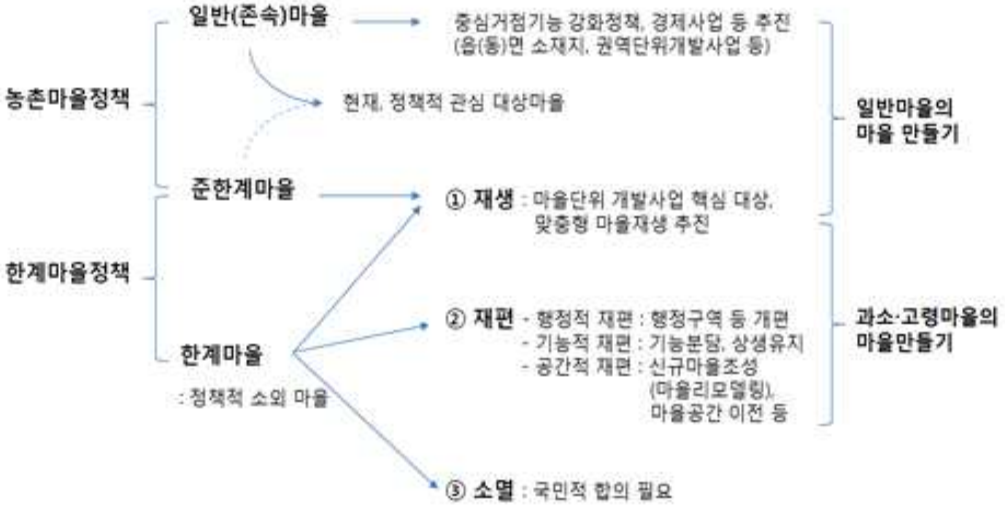
- 마을 조사 항목 발굴 및 DB 구축체계 개발
- 정기적인 마을 모니터링 및 DB 관리방안 마련
- DB를 활용한 통합적 마을 관리 및 정책 의사결정 방안

과소 · 고령마을 정책 방향 및 추진 방안

- 과소·고령마을 관련 국내외 정책 사례
- 과소·고령마을의 정의, 유형 및 기준 설정
- 과소·고령마을 대상 정책 추진 및 적용 방안

■ 공간 단위별 정책 컨텐트 구체화

- 과소·고령 마을 정책 구상(예시)



■ 공간 단위별 정책 컨텐트 구체화

기타 마을 관련 연구

- 마을사업 사후관리 및 사업 추진 매뉴얼 개발
  - ✓마을사업 사후 관리 실태, 문제점 및 유형별 과제
  - ✓마을사업 사후관리 정책대안 및 매뉴얼 개발
- 마을만들기 현황 조사 및 활성화 방안
  - ✓민간과 공공 영역의 마을만들기 추진 현황, 사례
  - ✓농촌 마을만들기 활성화 방안

■ 공간 단위별 정책 컨텐트 구체화

러번지역 대상 정책 개발 및 적용

- 러번지역의 현황, 유형 분류, 문제점 진단
- 러번지역에 대한 일본, 유럽 등 외국 사례
- 러번 지역의 토지이용 변화 및 체계적 관리방안
- 러번 지역의 커뮤니티 현황 및 활성화 방안
- 러번 지역의 환경 및 경관관리 방안
- 러번 지역의 계획·설계 및 다원적 가치 활용 방안

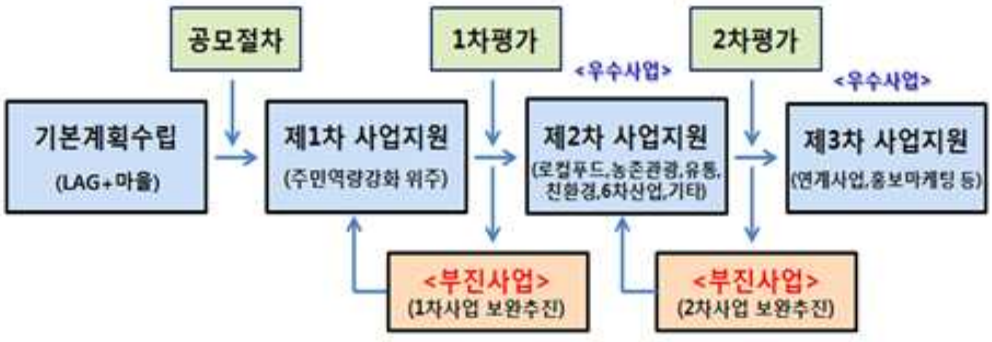
■ 농촌 지역개발 역량 강화

∷ 중간지원조직 육성 및 민간 주도 농촌개발 확대

- 선진국 정책 동향
  - ✓유럽연합 LEADER, 캐나다 Rural Partnership 등
- 주민 주도 농촌 지역개발사업 추진 방안
  - ✓소규모 파일럿 사업 도입
  - ✓전문가 등이 참여하는 지역 활동 기구 육성 등
- 지역의 농촌개발 역량 강화 지원
  - ✓중간지원조직 육성 방안
  - ✓지자체 농촌개발 추진체계 발전 방안

■ 농촌 지역개발 역량 강화

- 지역활동가그룹을 통한 농촌 지역개발사업 추진체계(예시)



- 사업 신청 전 지역활동조직 구성
- 사업 효과 제고를 위한 전문가 참여
- 단계별 계획에 입각한 사업 추진

■ 농촌 지역개발 역량 강화

농촌지역 신규창업 지원 및 인적자원 확보

- 농촌지역 인적자원 수급 실태 및 문제점 진단
- 유휴자원을 활용한 신규 창업 및 일자리 창출 방안
- 지속 가능한 인적자원 확보 방안
- 통합적 역량 관리 체계 구축 방안

제 3 주제

OECD 농촌정책 연구의 최근 동향과 시사점

김 태 연 교수(단국대학교)

목 차

1. 서론

2. OECD 농촌정책의 변화

3. 새농촌패러다임의 배경과 영향

4. 새농촌정책의 형성 과정

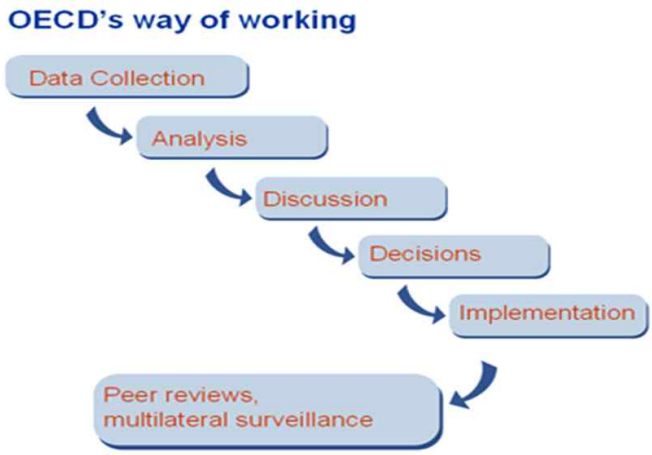
5. 새농촌정책의 실천방안

6. 맺음말: 연구 아젠다

제1장 서론: 왜 OECD 농촌정책이 중요한가?

1. 왜 OECD의 연구 동향에 주목해야 하는가?

○ 선진국 정책에 대한 비교 연구 시행



○ OECD의 연구성과는 대부분의 선진국에서 정책으로 수용된다.

- 세계화 시대에 선진국 정책의 변화는 국제관계의 변화로 전환된다.
- 국제적인 정책 시행 기준의 변화로 확대될 것이다.
- 농업·농촌 분야에서 보조금 및 정책 지원 체계의 변화를 초래할 것이다.

○ 따라서 OECD 연구에 대한 검토를 통해서 선진국 정책의 변화 추세를 이해하는 것이 중요하다.

- 이를 통해서 필요할 경우 우리나라의 의견이 반영되도록 해야 하고, 정책적인 변화가 초래되는 국제적인 협상에 대비할 필요가 있다.

2. 왜 OECD 농촌정책 패러다임에 대해 주목해야 하는가?

○ OECD는 2006년에 새로운 농촌패러다임(New Rural Paradigm)을 제시하였다.

- 각국의 세부적인 정책시행 방향과 방법에 대한 개념적인 틀을 제시한 것은 OECD 역사상 전례가 없는 일이다.
- 그 내용도 기존 정책을 획기적으로 변화시키는 급진적인 내용이다.

○ 농촌지역을 활용해야 할 필요성이 전세계적으로, 적어도 선진국에서는, 중요한 현안으로 부각되고 있다는 것을 의미한다.

○ 농촌정책의 부상에 대한 긍정적인 해석

- 농촌지역이 당면한 문제를 좀 더 효과적으로 해결하고 전세계의 목표가 되고 있는 경제, 사회, 환경적인 측면에서 지속가능한 발전을 추진하기 위한 것이다.

○ 농촌정책의 부상에 대한 정치경제학적인 해석

- 기존 농촌지역과 관련된 정책의 수혜자와 피해자 간의 세력관계를 변경하지 않고는 농촌지역의 문제를 해결하기 어렵다는 것을 반증한다.
- 따라서 그 해결책에 대해 선진국간의 동의를 통해서 농업과 농촌지역에 대한 예산지원체계를 변경시키고자 하는 의도가 아닐까 생각된다.

○ 두 가지 모두 농촌지역이 당면한 문제를 발견하고 이를 해결하는 것에는 공통점이 있다.

- 따라서 우리나라도 세계적인 추세를 제대로 인식하고 대비하고 필요한 부분을 도입하기 위해서 OECD의 연구에 주목할 필요가 있다.

제2장 OECD 농촌 연구의 최근 추세

○ 1999년 농촌지역정책에 대한 연구팀(Working Party on Territorial Policy in Rural Areas) 구성

- 각 국가별 사례 연구 및 컨퍼런스 개최

○ 2006년 새농촌패러다임(New Rural Paradigm: 이하 NRP) 제시

- 12개 국가의 농촌정책 검토 (Rural Policy Review)
- 다양한 연구 주제 및 정책개선 분야 도출
    - 농촌지역 공공서비스 전달체계 개선 (2010년)
    - 재생가능 에너지를 활용한 농촌개발 방안 (2012년)
    - 농촌지역 경제성장 촉진 방안 (2012년)
    - 농촌 개념의 재정립 (2012년)
    - 도농파트너십 개선 방안 (2013년)
    - 새농촌정책(New Rural Policy) 제안 (2015)

○ 새농촌정책(New Rural Policy)를 통해서 NRP를 실현할 수 있는 세부적인 정책방안을 제시하고자 노력하고 있다.

- 지역적 다양성을 반영하는 자율적이고 신축적인 정책을 파트너십을 통해서 실천하고자 하는 것이다

	기존 패러다임	새농촌패러다임(2006)	새농촌정책(2015)
목적	형평성, 농가소득, 농업경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 농촌자원의 활용, 잠재적인 자원의 개발	농촌지역의 웰빙 (경제, 사회, 환경 측면)
주요 대상 분야	개발 산업분야 중심	농촌경제의 다양한 부문을 포괄하는 종합적인 방식 (농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등)	인구희박지역경제, 차별적이고 다양한 농촌지역, 동력의 집중
주요 정책 수단	보조금 지급	투자	보완성 (지역중심 정책을 계획하는 거버넌스 구조 필요)
주요 실행 주체	중앙정부, 농민	다층적 거버넌스 - 모든 행정기관(국제기구, 국가, 지역, 지방 정부), 다양한 지역단체 및 기관(공공기관, 민간기관, 사회단체(NGO) 등)	도농파트너십 (다층적 정부기관 및 시민참여),

제3장 새농촌패러다임(NRP)의 제안 배경과 영향

1. 제안배경

○ 선진국 농촌지역의 최근 변화에 대한 반응으로 제시된 것이다.

- 농업이 농촌지역의 일자리와 소득에서 더 이상 중요한 분야가 아니라는 통계 분석결과가 제시되었다.
  - OECD 국가에서는 농촌 노동력 중 농업부문에 종사하는 비중은 현재 10% 이하이다.

- EU에서도 농촌고용의 오직 13% 만이 농업과 임업에 종사하며, 농촌 지역 총 부가가치의 6%에 불과하다는 결과가 제시되었다.

- 농촌지역의 성과는 도시 지역의 경제적 성장과 유관하다는 지적이 있었다.
- 이러한 연구결과가 농촌정책에 대한 정부의 생각에 변화를 일으켰다.

○ 농촌경제의 구조적 변화는 OECD 회원국에서 80~90년대에 명확하게 나타나고 있었고, 이것은 주로 농업부문의 고용감소 때문에 나타나고 있다.

- 따라서 OECD는 회원국 정부에 대한 연구를 수행하면서 구조변화의 정도를 파악하고, 새로운 경제발전 동인을 발견하여, 새로운 정책방법을 적용하도록 권고하는 역할을 수행하였다.

○ 이러한 과정을 거쳐서 NRP가 도출된 것이다.

- 농촌개발에 '장소기반적' 방법을 적용한 것이 특징적인 면인데, 이것은 OECD 농촌지역이 이미 농업활동이 제한적으로 된 다양한 경제를 갖고 있었기 때문에 제시된 것이다.
- 따라서 이미 선진국의 농촌커뮤니티는 자신들의 특정한 요구에 적합하면서도 투자를 촉진하고 여러 가지 서로 다른 정책들 간의 부족한 부분을 보완할 수 있는 신축적인 정책을 필요로 하였다.

2. 새농촌 패러다임의 영향

○ 2006년 이후 OECD는 NRP를 실제로 12개 국가의 농촌정책을 평가하는 기준으로 사용했었다.

- Rural Policy Review 가 그 산물이다.
- 그러나 이들 국가는 NRP 방법에는 동의하지만 실제 적용하는 것은 매우 서서히 이루어지고 있다.

○ 2008년 이후 지속되고 있는 세계적인 재정 및 부채위기도 선진국에 매우 큰 영향을 주고 있다.

- 시민의 생활과 공공정책에 대한 정부의 기존 생각에 영향을 주었고, 정부는 부족한 재원을 효과적으로 사용하는 방법, 다양한 협력적 정책을 추진하는 방법, 가능한 한 민간재원을 끌어들이려는 방법을 고민하게 되었다.
- 그리고 결국 이를 통한 성장의 회복과 일자리 창출이 공공정책의 가장 중요한 목적이 되었다.

○ 이러한 최근의 현상이 농촌개발정책에도 영향을 주었다.

- 즉, 경제성장과 일자리 기회의 창출이 인구희박지역(Low Density Economies)에서도 가장 중요한 목표가 되는 것이다.

○ 그런데, 이러한 정부정책의 성장 지향성은 농촌개발전략에 심각한 영향을 미쳤다.

- 정책의 변화를 위해서는 많은 정보, 다양한 지방기관의 참여 필요했고, 이를 통해서 농촌의 잠재적인 자원, 부상하고 있는 요구, 농촌커뮤니티의 단기적 경향 등에 관한 지식(Knowledge)를 모으는 것이 필요했다.
- 이런 것을 추진하는데 지방정부, 사업제, 중간지원기관들의 역할이 필요했고 그 와중에 기존에 주요 세력이었던 농업과 농민의 영향력은 감소하였다.
- 이는 특히, 직불금을 농촌개발예산으로 전환하고 있는 EU에서 두드러지게 나타나는 현상이다.

○ 재정위기 상황에 직면해서 NRP는 여전히 유효하고 회원국에 확대되어야 한다는 여론이 지배적이다.

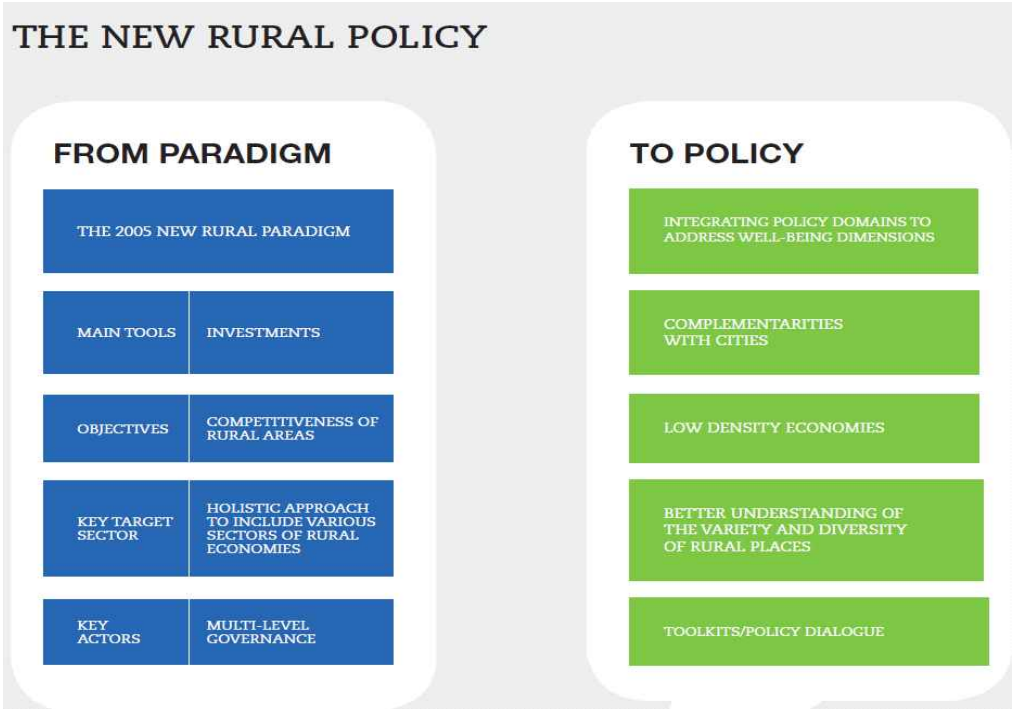
- 현재 OECD는 기존의 자료와 연구성과를 바탕으로 NRP를 적용시키려는 회원국가를 지원하려고 한다.
- 따라서 이 글에서는 OECD가 NRP를 적용하기 위해 어떤 점을 고려하고 어떤 연구를 반영하고 있는지 살펴보고자 한다.

제4장 새농촌정책 실행을 위한 조건 검토

1. 기존 성과의 재검토

○ 과거 정책에 대한 새로운 인식과 반성이 필요하다.

- 예전에는 주로 농림업 같은 특정 산업을 지원하는데 초점을 두었고, 부문간 소득수준의 형평을 맞추기 위해 산업분야별로 보조금을 지급하는 것이 전형적인 방법이다.



○ 반대로 NRP는 특정 산업분야 지원 정책을 종합적인 방법으로 전환하도록 촉구하고 있다.

- 종합적인 방법이란 농촌지역경제의 다양한 주체들이 서로 상호작용하도록 하는 것이고, 근본적으로 투자를 유인하는 방식이다.
- 이를 위해서는 정책형성자가 정책의 비용을 계산하고 그 보상에 대한 기대성과를 명확하게 하는 것이 필요하다.

□ 농촌에 대한 적절한 정의와 개념 정립 (OECD 농촌정의 연구, 2012)

○ 전통적인 농촌에 대한 정의는 “비도시”지역으로 정의하는 것이고 여전히 몇몇 국가에서 사용하고 있다.

- 여기서 ‘도시’는 최하 인구밀도와 최하 정주인구를 기준으로 하는데, 이것이 ‘장소기반적’ 방법을 적용할 경우에는 많은 문제를 일으킨다.
- 즉, ‘장소기반적’ 방식을 적용할 경우 지역유형을 구분하는 것은 선택한 정책들이 지역 커뮤니티의 요구를 충족시킬 수 있는지를 가장 중요한 기준으로 생각하게 된다.

○ 최근 OECD의 지역의 유형 구분에 관한 연구(2012)는 두 가지 차원으로 지역유형을 구분하였다.

- TL2 : 개별 국가의 바로 하위 수준 지역 (대부분 행정단위와 일치)
- TL3 : 지역 수준의 바로 상위 수준 지역 (몇몇 국가에서 행정단위와 일치)

○ TL3 지역에 대해 다음과 같은 세 가지로 구분한다.

- 도시 (predominantly urban)
- 중간 (Intermediate)
- 농촌 (predominantly rural)
- 이 구분에 따르면 OECD 국가 국민의 26%가 농촌에 거주한다.

○ 이들 농촌지역을 인구밀도, 중심지의 존재여부, 통근거리 등의 구분을 사용하여 '도시인근'과 '격오지'로 다시 구분해서 살펴보면, 이중 도시 인근에 80% 거주하고, 격오지에 20% 거주한다.

이러한 결과를 해석하면, 도시인근 농촌은 도시를 따라가는데 비해, 격오지는 발전동력이 없다는 것을 의미하는 것으로 받아들여진다.

○ 그러나 이러한 연구에서는 농촌지역에 관한 구분을 잘 하면, 다양한 형태의 인구희박지역 경제의 문제와 기능을 더 잘 이해할 수 있다고 주장한다.

○ 최근 칠레 농촌정책 연구(2014)에서, 칠레의 전통적인 농촌정의에 따르면 농촌은 전체의 12%, 나머지 88%는 도시가 되고, 농촌개발은 매우 사소한 문제로 전락해 버린다.

이런 문제를 해결하기 위해 칠레 정부를 OECD의 권고에 따라 새로운 농촌정의 작업에 돌입하였다.

○ 이것은 OECD 회원국 모두에 공통적으로 적용되는 농촌정의는 존재하지 않는다는 것을 의미한다.

- 결국, 농촌개발의 문제는 인구가 희박한 농촌지역의 문제를 해결하는 것이기 때문에 농촌을 중심으로 도시를 정의하는 것이 필요하다.

□ 농촌을 설명하는 새로운 개념, 용어, 이야기 필요(OECD, 2012)

○ 경제발전이 농촌이 기여하고 있다는 것을 보여줄 수 있는 새로운 농촌에 대한 이야기(용어, 개념)가 필요하다.

- 농촌이 경제발전에 기여하는 것은 대도시에 비해서 보조적인 역할에 머물고 있다는 것을 고려할 필요하다는 것이다.

○ OECD의 농촌의 경제발전 기여에 대한 연구 결과(2006)

- '농촌'을 '쇠퇴'하는 지역으로 보는 것은 잘못된 인식인데, 농촌지역의

GDP 성장률이 1.7% (도시 1.5%, 중간지역 1.4% 보다 높다)로 나타나고 있다는 것이고 이는 농촌지역으로 경제가 모이고 있다는 것을 의미한다고 해석하고 있다.

- 국가의 총량적인 경제성장에서 소수의 대규모 지역이 차지하고 있는 비중 때문에 농촌지역의 기여분이 매우 적게 나타나는데, 만약 이들을 제외한다면, 많은 농촌지역이 경제에 기여하는 누적적인 효과는 매우 중요한 부분으로 인식될 수 있다는 것이다.

□ 농촌 웰빙 측정지표 개발 연구 (2012)

○ 주민들의 웰빙이 정책적으로 매우 중요한 이슈가 되고 있다.

- OECD는 이를 측정할 수 있는 새로운 지표에 대한 연구를 하고 있다.

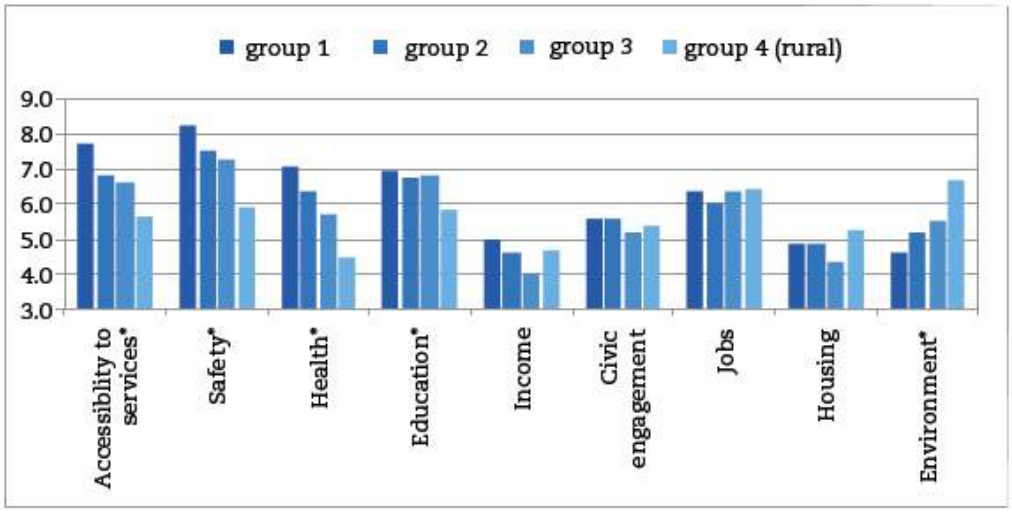
소득, 일자리, 교육, 시민참여 등 다양한 조건이 웰빙에 영향을 준다.

○ 그러나, 웰빙에 가장 중요한 것은 지역적인 것이다.

- 고용, 의료서비스 접근성, 환경오염, 안전 등 다양한 경제적, 사회적, 환경적 차원의 지표들이 포함되어야 한다.

○ OECD에서 지역을 4개로 구분하여 9가지 지표의 중요성에 대한 거주자의 반응을 조사한 결과 환경과 주택을 중요한 지표로 생각하고 있다.

Figure 6. Distribution of well-being components across (urban and rural) quartiles



Note: * average differences statistically significant between group 1 and 4 group according to the t-statistics. Accessibility to services corresponds to broadband. Source: Own elaboration on OECD Regional Dataset

제5장 새농촌정책 방식의 실천방안

1. 개요

○ 단순히 특정 산업분야에 보조금을 지급하는 예전 방식은 너무 쉽다.

- 정책은 주로 행정비용이 적게 들고 쉽게 측정할 수 있는 산출물을 얻는 것에 초점을 둔다. 예를 들면, 하부구조, 교통, 고속인터넷 망 등
- 예전의 정책은 주로 농촌지역에서 쉽게 파악할 수 있는 지표의 개선에 초

점을 맞추는 경향이 있다.

○ 그러나 상황이 변했기 때문에 정부는 인구희박지역을 발전시킬 수 있는 새로운 방법을 찾아야 한다.

- 그런데, 모든 농촌지역에 단번에 적용할 수 있는 일률적이고 공통된 방법은 없으며, 개별 농촌지역의 특성을 고려하는 방식을 채택해야 한다.

○ 이를 위해서는 다음과 같은 측면에 대한 고려가 필요하다고 권고한다.

□ 정책 협력 지향

○ OECD 국가 공공정책의 대부분은 전문적인 정부부처나 정부기관에서 담당한다.

- 이들은 전국적인 범위에서 매우 한정된 특정 프로그램을 운영한다.
- 이런 정책이나 사업은 지역 유형에 따라 다르게 적용되지 않는다.
- 또한 개별 부처나 기관들도 서로 협력해야 할 특별한 인센티브가 없다.
- 만약 이런 정책이 한 지역에 실시되었을 경우, 새로운 방식의 정책과 사업은 서로 병존하기 어렵고 오히려 더 악화되거나 상충적인 효과를 낸다.

○ 협력적 정책의 긍정적인 효과에 대한 연구(2012)를 통해 다음과 같은 성과가 나타나고 있음을 발견하였다.

- 해당 지역이 공공과 민간의 투자를 유인할 수 있는 능력을 강화함.
- 의존성을 줄일 수 있음.
- 사업개발과 기업가 정신을 장려함.
- 농촌지역의 신뢰감을 증가시켜서 민간투자를 유인함.

□ 정책 분야 간의 상호작용 촉진

○ 도농파트너십에 관한 OECD(2013) 연구는 통합적 정책을 실시하는 경우가 평균적으로 더 좋은 경제적 성과를 얻게 된다는 것을 보여준다.

- 즉, 농촌개발에 있어서는 좀 더 전략적이고 참여적인 방법을 적용해야 만 한다.

○ 정책담당자는 정기적으로 농촌지역에 영향을 미치는 부분에 대해서 그들 동료와 교류해야 한다.

- 어떻게 정책적 협력을 추구해야 하는지는 공공기관이나 단체도 배워야 한다.
- 이를 위해서는 정책담당자들 간에, 서로 다른 부문들 간에, 그리고 정부의 모든 부서에 걸쳐서, 정보 교류와 협력을 촉진하는 역할을 수행하는 기관(중간지원기관)이 필요하다.

○ 상향식 방법은 정부차원에서 쉽게 이룰 수 있는 것이 아니다.

- 대부분의 OECD 정부은 농촌개발에서도 중앙정부 중심으로 이루어진다.
- 또한 메뉴방식을 활용해서 중간 또는 지역에서 선택하도록 한다.
- 지방정부에 주는 예산은 특정한 목적에 국한해서 사용하도록 한다.
- 지방정부는 추가수입을 얻을 수 있는 방법이 제한적이다. 특히나 현재와 같이 재정위기 상황에서는 더욱 더 그렇다.
- 더구나, 농촌개발정책은 이런 정책적인 프레임 하에서는 상대적으로 중요도가 낮은 분야이다.

○ 그러나 보건, 교육, 혁신 등과 같은 정책이 농촌개발정책의 관점을 따라서 시행된다면 엄청나게 좋은 성과를 얻을 것이라고 OECD는 권고하고 있다.

○ OECD 연구(2012)는 전통적인 성장동력인 인적자본, 혁신, 접근성, 하부구조 이외에서도 **정책과 제도적인 요소**가 매우 중요하다는 것을 보여준다.

- 공식 또는 비공식 제도는 다양한 주요 주체들 간의 협상과 대화를 촉진하

고, 이들을 발전과정에 참여하도록 한다.

- 이를 위해서는 지역의 '목소리'를 중시하고 공공, 민간, 교육의 연계를 형성해야 한다.

2. 구체적 실천 방안 (4가지)

2.1. 도농교류를 활용할 것

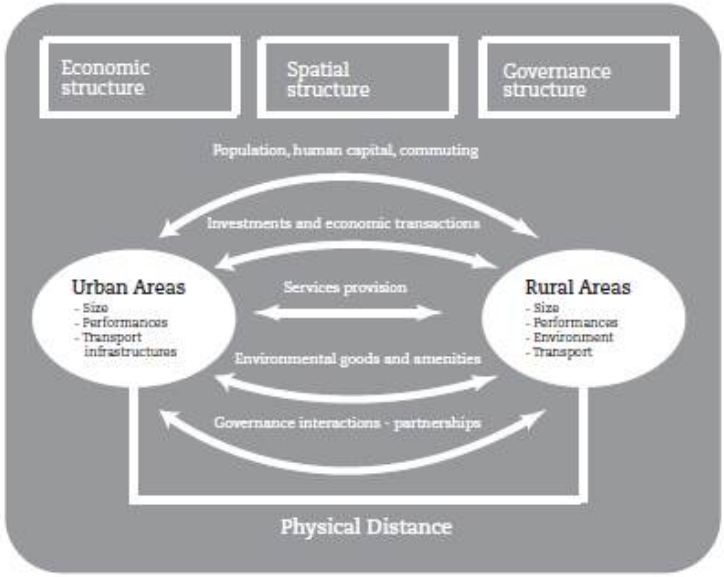
○ 도시와 농촌 간의 교류가 긴밀할수록 사회경제적 성과에 좋은 영향을 미친다.

- 평균적으로 도시와 농촌 간의 관계가 두터울수록 인구성장과 1인당 GDP 면에서 성장이 빠르다.
- 마찬가지로 농촌과 농촌 간의 두터운 관계도 빠른 성장을 나타내고 있다.

○ 그러나 도시와 농촌은 인구, 노동시장, 공공서비스, 환경 등 다양한 분야에서 전통적인 행정적인 경계나 정책 간 경계를 넘어서서 다양하게 얽혀 있다.

- 단순히 도시 중심으로의 노동이동에 국한되는 것이 아니라 쌍방향 이동의 관계가 나타난다.
- 이렇게 공간에 나타나고 있는 복잡한 관계를 고려하기 위해서는 소위 **'신축성'** 이라는 개념이 필수적으로 필요하다.
- 그러나 중앙정부 또는 하위 단위의 정책들은 도농교류를 지향하거나 장려하는데 미흡한 측면이 많다.

○ OECD(2013) 연구는 OECD 회원국들의 도농교류의 현상에 대한 상황을 잘 인식하고 다음의 견해를 밝히고 있다.



- 몇 개의 지역 커뮤니티 사례에서 보는 것처럼, 복잡한 것을 다루고, 정책 실시과정에서 협력하고, 서비스 공급 수준을 향상시키려는 목적을 성취하기 위해서 중요한 것은 파트너십이다.
- 이 연구를 통해서 파트너십의 네 가지 긍정적인 효과를 발견하였다.
    - 명확한 목적의 설정
    - 도시와 농촌의 상호의존적인 면에 대한 이해
    - 거주민들의 참여
    - 리더십

○ 도시와 농촌의 파트너십은 제도적인 환경과 파트너십의 성격과 같은 외부요인에 의해서 형성되는데, 지역적 파트너십이 직면하게 되는 문제는 다음과 같은 것들이다.

- 지역경제의 연계를 강화하는데 중요한 민간분야의 참여가 대부분의 경우에서 성취하기 어려운 문제이다.
- 또 다른 이슈는 파트너십의 성과와 지역에 미치는 영향에 대해 모니터링하

고 평가하기 어렵다는 것이다.

○ 소위 '협력(co-operation: 공동 운영)'은 도시와 농촌 간의 규모, 자원, 능력 측면에서의 **차이가 클 때** 더욱 어렵다.

- 도시와 농촌 간의 파트너십에 영향을 미치는 또 다른 요인은 제도적 · 정치적 장애, 신뢰의 부족, 정책 간 분리성 등이다.

2.2. 농촌의 생산성을 향상시켜라

○ NRP의 기초인 투자중심적인 방식(Investment Approach)은 농촌개발을 통한 공공투자가 긍정적인 성과를 얻기 위해서는 농촌지역의 사업체들이 경쟁력이 있어야 한다는 것을 필수 조건으로 한다.

- 국가적인 농촌정책이 개별 산업분야에 대한 보조금 정책을 중단하려면 이것이 매우 중요하다.

○ 이것을 성취하기 어려운 것은 다음과 같은 두 가지 이유에서 나타난다.

- 첫째, 농촌지역 자체의 기본적인 성격과 한계점
- 둘째, 농촌지역 사업체들이 당면한 문제와 요구를 농촌정책의 틀 내에서 해결할 수 없는 정부능력의 한계

○ 도시와 달리, 농촌 사업체는 직접적으로 지리적으로 지역적인 요소와 연계되어 있는 경향이 있다.

- 좋은 토지, 광물, 바람과 같은 자연적인 요소일 수도 있고, 지리적인 지형이 항구나 스키장에 적합할 수도 있다.
- 또한 철도나 고속도로와 같은 교통상황이 좋거나 나쁘다는 것도 그 요소가 된다.
- **어쨌거나 거의 모든 농촌 사업체에게 그들이 직면하고 있는 자연적인 환경은 그들의 활동을 결정하는 중요한 요소이다.**

○ 농촌 사업체들은 충분하게 지역경제가 활성화되지 못한 불완전한 지역경제 내에 존재하고 있는 것이다.

- 이것은 원자재 구입과 생산품의 판매에 모두 어려움을 초래한다.
- 전자는 원자재 공급 체인을 발전시키는데 어려움을 초래하고,
- 후자는 생산과정에서 효율적인 규모의 생산을 어렵게 하고 상당한 운송비용을 초래하게 된다.

○ 총괄적으로 보면, 농촌 사업체들은 인구 희박, 원거리, 엷은 소비층이라는 성격을 갖고 있는 농촌경제의 특성에 적응할 수 있어야만 한다.

- 이러한 문제들 때문에 농촌 기업은 소비지 시장에 가까이 있는 다른 기업들과 경쟁할 수 있는 생산성을 향상시키는 데 어려움에 직면하게 된다.

○ 농촌기업은 운송이나 에너지 비용이 중요한 경제적 상황이나 소비자의 선호가 급격히 변화는 상황에서는 경쟁력을 갖기 어렵다.

- 따라서 예전에 중요했던 분야에서 소득과 고용을 잃게 되면서 많은 농촌경제에서 구조조정이 발생하게 되었다.
- 도시 근교 농촌지역에서는 도시 주민에 대한 서비스 공급, 운송, 도매 등과 큰 규모의 공간과 교통연결이 필요한 분야가 발전하였다.
- 원격지 농촌에서도 좋은 경관과 레져 기회가 발전의 요인이 되었다.

○ 이러한 상황에서 현재 필요한 것은 국가 정책이 현재 농촌기업이 당면하고 있는 구조적인 적응과정을 방해하지 말고 지원하는 것이 필요하다.

- 초기에는 이익이 없는 기업들이 문을 닫으면서 지역적으로 고용과 소득의 감소가 나타날 것이다.
- 그러나 농촌지역이 국가적인 경제성장 목적에 기여하기 위해서는 정책은 시장에서의 변화에 조응해야만 한다.
- 기업이 이윤이 있어야 생존이 가능하고 이것은 적정한 가격으로 시장에 판매할 수 있는 것을 생산하는 기업이어야만 한다는 것이다.

2.3. 농촌 서비스 공급체계를 혁신하라

○ 3차 서비스업은 OECD 국가에서도 소득과 고용에 큰 부분을 차지한다.

- 적절한 공공/민간 서비스는 삶의 질 향상과 기업의 경쟁력 향상에도 중요하다.
- 따라서 농촌개발정책과 전략에서도 매우 중요한 부분이다.
- 그러나 농촌지역에서 이러한 서비스 비용이 매우 높다는 것이 문제이다.

○ 이러한 농촌 서비스 전달체계를 해결하기 위한 적절한 전략은 '가장 좋은 (Best)' 서비스가 아니라 '좋은 (Good-enough)' 서비스를 공급하겠다는 전략을 채택하는 것이 중요하다고 권고한다.

- 즉, 최선이 안되면 차선책을 운영하는 것이다.

○ 이러한 차선책은 서비스 공급이라는 결과를 성취하기 위한 대안을 생각하는 **"혁신"**. 적절한 서비스 공급을 위해 공동계획, 공동시행 하는 **"참여"**를 통해서 이루어질 수 있다.

- 이를 위해 각종 서비스를 통합하는 방안(병합, 병행, 통합), 대안적인 서비스 공급방안을 도입하는 것, 지역주민이 자율적으로 해결하는 방식, 선진기술을 적용하는 방식, 대체에너지 활용방식 등이 제시되고 있다.

2.4. 국제적인 경험의 교류

○ NRP의 적용과 관련된 국제적인 경험을 공유하는 것을 제안하고 있다.

제6장 맺음말: 새농촌정책 연구 아젠다

○ 지금까지 살펴본 OECD의 연구 성과를 토대로 우리나라 농촌정책에 적용하기 위해서 필요한 연구 아젠다를 제시해보겠다.

○ 먼저, 농촌지역의 경제적 구조변화를 파악하는 연구가 필요하다.

- 우리나라 농촌지역에서 농림업이 차지하는 비중이 어떻게 변했고, 지역 간 차별성은 어떻게 나타나고 있는지를 파악하는 것이 중요하다.
- 이 과정에서 농촌지역경제가 국가경제에서 차지하고 있는 비중을 파악하는 새로운 연구들도 필요하다.
- 즉, 단순히 국가 전체 통계에서 차지하는 비중이 아니라 일부 주도적인 대도시, 대기업을 제외했을 경우 우리 농촌의 위상은 어떤가를 파악하고 그 역할을 각종 주체들이 명확하게 인식할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

○ 둘째, 농촌에 대한 새로운 개념정의가 필요하다.

- 농촌연구에서 항상 받는 질문을 도시와의 상대적인 비교 없이 어떻게 농촌의 기능과 역할을 이야기할 수 있냐는 것이었다.
- OECD 연구는 도시와의 상대적인 개념이 아니라 농촌의 다양성을 근거로 하는 별도의 농촌 정의가 필요하다는 것을 알려주고 있다.
- 따라서 기존의 도시/농촌 개념에 대한 비판적인 접근을 통해서 농촌 중심적인 농촌정의에 관한 연구가 필요하다.

○ 셋째, 정책 간의 협력 관점에서 중앙정부 또는 지방정부에서 추진되고 있는 농촌정책 추진 체계에 대한 비판적 연구가 필요하다.

- 삶의 질 향상 정책에서 보는 것처럼, 법적으로 농식품부가 주도하고 있는

데도 불구하고 실제 농촌지역에 필요한 정책을 추진하는 과정에서의 부처 간 협력의 거의 보이지 않는다.

- 이것은 지방정부 차원의 정책에서도 마찬가지이다.
- 따라서 현 농촌정책 추진체계의 문제를 예산관련 법규부터 심사, 평가부분에 이르기까지 포괄적이면서도 심층적으로 접근하는 연구가 필요하다.
- 이를 통해서 정책 간 협력을 도출할 수 있는 방안을 얻을 수 있다.

○ 넷째, 농촌정책 중간지원조직에 대한 연구가 필요하다.

- OECD 연구에서 주체 간, 지역 간 협력을 촉진하기 위해서는 중간적인 기관 (중간지원조직)의 역할이 필요하다고 지적하였다.
- 따라서 이를 반영하는 농촌정책 중간지원 조직에 대한 심도깊은 연구가 필요하다.

○ 다섯째, 도농파트너십의 형성 및 활용에 관한 연구가 필요하다.

- 이를 위해서는 무엇보다도 도시와 파트너십을 형성하려고 하는 농촌지역의 문제가 무엇인지를 명확하게 발견하는 것이 필요하다.
- 이후, 이러한 농촌문제를 해결하는데 도시의 어떤 자원이 어떻게 활용되어야 하는지에 관한 연구가 필요하다.
- 무조건 농촌의 생산물을 도시 소비자에게 판매하기 위해서 도농교류가 필요하다는 단순한 주장에서 벗어날 필요가 있다.
- 즉, 도농교류를 통해서 궁극적으로 지향해야 하는 것은 농촌주민 또는 주체들의 지역발전을 위한 능력향상에 있는 것이고 이것을 단순히 매출액 향상으로 측정할 수는 없다는 것이다.

○ 여섯째, 농촌 기업의 특성과 기업 간 협력을 촉진할 수 있는 효과적인 지원방안에 대한 연구가 필요하다.

- 전형적인 농촌기업은 도시의 기업이나 농촌에서 대규모 생산을 하는 기업과는 전혀 다른 특성에 직면해 있는 것이 사실이다.

- 우선적으로는 우리나라 농촌기업들이 직면하고 있는 현실적인 조건과 이들이 지향하는 전략 그리고 이를 해결하도록 도와줄 수 있는 방안에 대한 연구가 필요하다.
- OECD의 연구에 따르면 농촌기업들이 시장상황에 효과적으로 대처할 수 있는 방안은 기업 간 협력과 연계를 성취하는 것인데, 이를 우리나라 농촌기업들이 효과적으로 추진할 수 있는 방안, 그리고 이에 대해서 정부가 지원해 줄 수 있는 방안은 무엇인지에 대한 연구가 필요하다.

○ 일곱째, 기존에 이미 여러 차례 논의되어 왔던 농촌지역 서비스 공급체계에 대한 비판적인 연구가 필요하다.

- 현재의 서비스 공급체계는 우선적으로 정책 간, 기관 간, 정부 부서 간 협력을 배제한 상태에서 이루어지고 있고, 이에 대한 연구도 이런 독점적 주체들을 전제한 상태에서 새로운 방안이 논의되기 때문에 실효성 있는 정책방안을 제시하기 어려웠다고 할 수 있다.
- OECD의 연구에 근거하여 농촌정책이라는 포괄적인 틀내에서 각종 교육, 보건, 의료, 교통, 문화 등과 관련된 서비스가 제공될 수 있도록 연구하는 것이 필요하다.
- 해당 부처가 수용할 수 있는 방안을 제시하는 것도 중요하시만 해당 부처가 다른 부처에 대해서 선도적인 혁신방안을 제시하고 리드할 수 있는 방안을 제시하는 것도 중요하다고 생각된다.

○ 마지막으로, 우리나라 농촌정책의 기본적인 추진방향에 농촌지역 환경의 보전과 복원이 근본적인 위치를 차지하기를 바란다.

- 농촌지역의 다양한 자원은 경제적 목적으로 활용되기 보다는 사회적, 환경적 측면에서 우선 보존되어야 향후 미래세대에 발전의 잠재력으로 전환될 수 있을 것이다.

종 합 토 론

강종원 박사(강원발전연구원)

○ 농경연 발표 내용에서 느낀 것은 농업, 농촌의 현재와 미래의 역할에 있어서 우리가 해야 할 것은 안하고 바라는 것만 많지 않은지, 또 주민들의 역량도 생각해야 할 것 같다. 공간단위별, 시도별로 농촌마을 정책과 한계마을 정책에 대해서 조사하고 계획을 만들 필요성을 느끼고 있다. 그리고 저희가 공감대를 형성하고 연구를 해야 하는 방안에 대해서도 생각했다.

○ 농촌 공간에 대한 비전, 전략, 방향은 국가차원에서 공감대가 필요하다. 국토부, 행자부 등 각 부처에서 다양한 사업을 하고 있는데, 그 대상이 농촌인 경우가 많으나 각각 따로 돌아가는 것이 많다. 현장에서도 그런 일들이 많이 이루어진다. 농림부만의 전략이 아닌 부처차원, 국가차원의 공감대가 필요하다. 예로 강원도 교육부 소규모 학교 통폐합 기준에 따르면 40%가 그 대상이다. 결국은 농촌의 황폐화로 연결될 수 있는 것인데, 농림부 입장에서 보면 농촌 사업 활성화 사업을 하고 있지만 다른 부처에서는 뜻하지 않게 농촌에 어려운 문제로 갈 수 있다.

○ 농림부에서 사업들을 많이 하고 있는데 최저기준 교육, 주택 서비스 기준이 농촌의 활력이나 지속가능성을 위한 통합적인 틀에서 맞춰야 한다고 생각한다.

○ 국토부의 계획에서 농촌 계획의 위치는 무엇인가. 국토계획에서는 또 다른 측면에서 보고 있다. 앞에서 도시와 농촌을 얘기하셨지만, 도시와 농촌에서 협력적 방안은 없는가. 행자부에서 마을 공동체 사업을 하는데 농촌이 대상이다. 부처별로 통합할 필요가 있다.

○ 과소화·다문화 문제, 귀농·귀촌인 들이 마을의 중심이 된 현실에서 앞으로 농촌사회라는 측면에서 농촌개발을 접근해야 한다. 일반 농산어촌 개발 사업의 신청요건 중에서 사업의 당위성이나 필요성보다도 한계마을 같은 마

을이 신청했을 때 해야 하는지 생각해 볼 필요가 있다. 중간지원조직이 어떤 곳에서는 행정의 역할을 대신하는 경우도 있고, 잘 하시는 경우도 있지만 어떻게 적절히 하는 것이 문제인데, 일단 인력문제가 있다. 활동할 만한 사람들이 도시 근교에 집중되어 있는 문제가 있다. 마지막으로 도·농간의 균형발전을 표현해왔는데 공동발전의 형태로 표현함으로써 국민들이 공감할 수 있는 방향으로 바꾸어야 한다.

성종규 사무처장(서종마을디자인운동본부)

○ 앞선 발표의 키워드는 새로운 농촌개념이 필요하다는 것이었다. 저 또한 이런 연구를 긍정적으로 생각하고 있다.

○ 저는 8년 전에 귀촌하였다. 제가 찾아들어간 곳은 이장 새마을지도자 등 막강한 힘을 가진 농촌주민 거버넌스가 존재한다. 농촌은 떠나는 사람이 많아지고, 귀농·귀촌인이 많이 들어왔다. 그런데 읍면중심지가 난개발이 되었고, 귀농·귀촌인은 자기 집은 잘 꾸미는데 마을은 가꾸지 않는다. 이런 것을 개선하고 싶었다. 귀촌인과 토착인의 문화갈등이 상당히 심각하다는 책을 읽고 원칙을 잡았다. 마을을 바꾸는데 있어서 귀촌인과 토착인이 항상 함께한다는 것이 그것이다. 이제 서종면이 갈등이 없는 마을이 됐다고 생각하고, 사회관계를 특히 중요시하고 있다. 우리 마을의 많은 거버넌스들이 협의해서 마을 디자인을 하고 있다. 2014년도에는 경관대상을 받기도 했다.

○ 한 가지 부탁드리는 것이, 농촌이 새롭게 바뀌었다면 농촌 거버넌스도 바뀌어야 한다. 이장제도를 바꾸자는 것은 아니다. 모든 정부정책 보조지원 등의 라인이 보면, 신청자가 반드시 지자체 단위다. 지자체에서 면장에게 내려가고, 이장을 통해 새마을협의회 같은 단체에 내려간다. 다양한 지역개발사업들이 신청자가 지자체다. 주민이 중심이 되는 거버넌스가 주체가 되어야 하는데, 현재 구조로는 힘들다. 예를 들어, 도시와 농촌이 결합되어 있는 문화경관을 만들기를 우리만 했고, 나머지들은 다들 꽃 심기만 했다. 아직

도 농림부에서 생각하는 농촌과 주민들이 생각하는 농촌에 괴리감이 있다. 저는 새로운 지역이라는 것은 인구 희박지역이 아니며, 더 주민 주도적인 정책사업의 진행이 필요하다고 생각한다. 인구희박지역과 농촌지역은 다르다. 농촌지역 개발에 좀 더 힘써야 한다.

○ 귀농·귀촌인 들은 새로운 문화를 가진 전문가들이 있다. 한국의 농촌이 발전되기 위해서는, 귀촌한 문화인들, 전문가, 인문학자들에게 지원을 해줘야 한다. 이들은 토착민이 아니기 때문에 이장조직에 들어갈 수 없다. 그러나 이들이 지역 거버넌스를 형성해야 새로운 농촌이 발전될 수 있다. 이 사람들이 갈 수 있는 곳은 NGO이다. 일본이 고베지진이후에 기존의 거버넌스의 한계를 느끼자, NGO지원법을 통과시켜 마을 만들기가 획기적으로 발전했다. 귀농·귀촌하는 사람들이 진정으로 마을의 주민이 되게끔 하고, 토착민들과 관계를 맺으면서 거버넌스의 전면에 설 수 있도록 방안을 마련해야 한다.

안태용 과장(정읍시 지역공동체육성과)

○ 저는 전문가들이 정책을 개발해서 수립하면 그 정책을 일선에서 집행 관리하는 위치에 있다. 농업·농촌 업무를 추진하는 부서가 3~5개 정도 있다. 2011년부터 일반 농산어촌 개발 사업을 전담하고 있다. 농촌에 대한 지역개발 정책이 무엇이냐고 물으신다면 퍼즐게임이라고 말씀드릴 수 있겠다. 행정과 주민, 전문가, 중간지원조직이 거버넌스를 구축해서 그 퍼즐을 제한시간 내에 만드는 것이다. 여기서 이 퍼즐을 어떻게 만드느냐가 중요한데, 정책을 집행하는 사람이 누구냐에 따라 성패가 결정된다. 그래서 저희 부서의 비전이 사람중심의 지역공동체를 육성하자는 것이다. 앞선 발표에서의 키워드는 일반 사업 지침에 다 나와 있다. 일정부분 성과가 있는데도 불구하고, 일부 언론에서 하드웨어 사업이며 선택과 집중이 부족한 실패한 사업이라는 언론 보도가 있었다. 이런 일들도 지역개발 정책의 목표를 잃어버리고

시행해서 나온 결과일 것이다.

○ 인구 변화와 고령화에 따른 과소화마을이 점차 증가하고 지역 공동화 현상의 위험요인들이 있는데 미래지향적인 대처가 미흡했던 것은 사실이다. 특히 지역개발 정책을 추진하면서 이것을 극복하는 수단을 고려했어야 하는데 관습적으로 사업을 해오고 있지 않았나 생각한다. 특히 농촌지역의 성장은 도시의 속도를 따라가지 못하고 외부 의존적이다. 농번기에는 시내가 완전히 침체된다. 그리고 농한기에는 시내가 활성화되는 현상이 나타난다. 이러한 것은 외부의 자본이나 인력을 끌어들이는 것보다 내발적인 차원에서 접근해야 한다.

○ 지역 활성화 그룹을 통한 농촌지역개발이 중요하며 지금까지 지역개발 정책차원에서만 접근했지만, 앞으로는 정신적인 문제를 가미하고 혁신적으로 사업을 추진해야 한다. 특히 농촌마을 공동체에 중점을 두고 사업을 진행해야 한다. 지금까지는 마을단위 단위사업에만 중점을 두었다면 이제는 마을간 시너지 및 연계 협력 쪽으로 방향을 전환해야 할 것이다.

○ 기초 단계에서 예비계획서를 내기 전에 미리 성과가 있는 부분을 공모 심사 단계에서 반영해야 한다. 그러면 지속적으로 도농교류가 활성화되고, 사업과 함께 지역개발 정책이 병행될 수 있다. 특히 미래에 석학들이 향후 10년간의 메가트렌드는 공유경제, 저성장, 고령화, 세계시장 통합, 소셜 캐피탈이 중요하다고 예측한다. 공유경제 부분도 마을 지역에서 생산되는 마을 공동체 회사들이 많이 있는데, 이 부분들이 사실상 큰 대형마트와 구멍가게의 싸움이다. 비록 지역개발 소득 측면에서는 마을기업이 나오더라도 큰 수입을 못 얻지만, 조그만 수입으로 이웃을 배려하고 공생하여 삶의 질을 높일 수 있는 것이 공유 경제와 맥을 함께 하는 것이다. 매출액이 얼마냐가 중요한지가 아니고, 어떻게 지역사회에 더불어 사는 영향을 주는지 고려하는 것이 필요하다.

○ 사례로 2011년부터 주민들이 스스로 참여하는 지역창안대회를 개최하고 있다. 3인 이상이 모여서 다양한 아이디어를 내고, 심사에 통과하면 300만원

을 지원받아 5-6개월 실행하고 평가를 거쳐서 가능성을 인정받으면 선발되어 3000만원을 지원한다. 나아가 어느 정도 성과가 있으면 권역사업으로 진입시키는 제도를 실행하고 있다. 지금까지 경험으로 보았을 때 사후관리체계가 미흡하다. 깊은 고민이 필요할 것이다. 앞으로 지역개발 정책의 가장 큰 문제점은 사후관리체계가 미흡하다. 이에 대한 보완책이 필요하다. 또 하나의 사례로, 2010년에 사업이 종료됨과 동시에 프로그램이 자체가 종료되고 부서가 해체되었다. 그래서 저희가 다시 조직을 구성해서 3년 정도 하다 보니 다시 매출액과 방문객이 늘어났다. 즉 사업이 종료되더라도 3년간은 지속적인 지원과 컨설팅이 필요하다.

○ 가장 핵심적인 문제는 지역 역량강화를 하는 컨설팅 업체가 지역에 대한 고민을 가져야 한다. 사업이 끝나면 바로 빠져나갈 생각을 한다. 지역에 대한 고민으로 접근하는 게 좋은데 그렇지 못하다. 컨설팅 업체에서 사업을 받으면 연구원을 불러들이고, 사업이 끝나면 빠져나간다. 어떻게 양질의 고급 인력을 끌어들일 수 있을지 고민해야 한다. 특히 농어촌공사의 위탁사업 수행에 있어 문제점이 없는지 되짚어 봐야한다. 왜냐하면 실질적으로 추진하는 사업 담당자와 공무원들의 생각이 다른 문제가 있기 때문이다. 정책 목표보다는 공사의 성과위주로 흘러가고 있다.

이상문 교수(협성대학교)

○ 저는 농촌, 도시 마을 만들기 연구, 현장 방문 등 프로젝트를 진행했다. 심재헌 박사님이 최근 10년간 언론에 노출된 농촌관련 키워드를 가지고, 사람들의 주된 관심을 분석하셨다. 귀농귀촌, 로컬 푸드, 창농, 6차 산업, FTA로 중심어를 뽑으셨다. 이를 보고 최근 농촌흐름을 2가지로 생각했다. 농촌의 자본화가 진행되고 있고, 세계화의 흐름을 농촌도 피해갈 수 없다는 것이다. 과거에 비해 농촌사랑이나 농촌체험이나 마을 등 다소 감성적이고 문화적인 느낌의 단어는 많이 사라졌다. 즉, 농촌도 정서적 연대나 문화적 결속 등

공동체가 와해되어가고 있다. 이는 자본화 과정으로 보인다. 6차 산업, 창농 등 농촌이 비즈니스화 되어 가고 있고, 경쟁의 공간으로 진전되고 있다. 농촌이 인구도 희박해지고 인적관계에서 만들어지는 사회적 자본 및 문화적 결속도 와해되고 있는데, 남아있는 문화적 자산이 무엇인가 생각해봤다. 최근 OECD연구에서는 웰빙, 어메니티가 부각되는데, 이는 농촌이 가지고 있는 자연적 자산과 가치로 농촌에서 기대할 수 있는 것이다. 그런 측면에서 농촌연구를 중장기적으로 어떻게 할지 찾는 토론회라면, 연구자에게 키워드를 제시하고 싶다.

○ 농촌개발보다는 농촌자산은 보존해야 한다. 아까 김태현 교수님이 환경보전이 경제적 발전과 사회적 발전을 견인한다고 하셨는데, 저는 이것이 정답이라고 생각한다. 얼마 전에 신 기후체제가 출범하였다. 과거와는 전혀 다른 경제 정책의 다른 접근방법을 요구할 것이다. 다시 말해, 환경보전을 우선시하는 개발은 필요 없다. 즉, 농촌이 개발의 대상이지만, 환경보전을 우선으로 해야 한다. 농촌발전에서 기후자산 및 자연자산이 중요한 자산이다. 농촌이 가지고 있는 기후자산적 가치를 중시해야 한다.

○ 또한 파트너십이 중요하다. 특히 도농교류가 아니고 도농 파트너십이라는 말이 감명 깊었다. 개별자가 주체적으로 참여하면서도 서로 주고받는 것이다. 농촌은 사람, 산업적 기반을 다양하게 갖고 있지 않다. 그렇다면 무엇을 가지고 파트너십을 만들 것인가. 결국은 우리가 가지고 있는 자연, 문화, 기후자산 등을 토대로 네트워크를 만들어가야 한다. 이러한 자산을 기반으로 하여 파트너십 만들어야한다. 도·농 중앙지방 등의 파트너십에서 이러한 점을 주시해야 한다.

○ 농촌발전정책을 하려면 농촌의 정의가 필요하다. 그러나 과거처럼 농촌을 확정적으로 정의할 수 없다. 지금껏 연구자들이 농촌 정의하려고 했는데 실패했다. 그 이유는 농촌이 정의될 수 없는 무엇이기 때문이다. 세계화의 흐름에서 보면, 세계화는 공간적 측면에서 세계도시체제를 기반으로 한다. 여기에 농촌도 편입되어 있는 것은 부인할 수 없다. 이 안에서 농촌의 위치는

인구희박지역이 될 수도 있고 루럴이 될 수 있다. 그래서 나는 농촌 개념을 불확실하게 두고, 오히려 개념은 불확실하지만 농촌적인 것이 무엇인지를 찾는 것은 가능하다고 본다. 웰빙, 어메니티 등 이러한 것이 농촌의 자산이 될 수 있다. 즉, 농촌적인 것을 찾는 과정에서 농촌정책을 찾을 수 있다.

○ 농촌별 인구 구성이나 산업 형태가 다양하기 때문에 차별적으로 발전하고 있는데, 향후 연구에서는 농촌의 차별적 발전이 어떻게 이루어지고 있는지를 연구할 필요가 있다. 농촌정책도 이에 따라 다양하게 전개되어야 한다는 것이다. 또한 농촌중심지정책을 추진할 때 과연 농촌중심지가 어디인지 등에 대한 연구도 필요하다. 장소기반적인 정책은 농촌내부의 차별적 발전을 염두 하여 농촌의 다양한 면을 고려해야한다.

정회훈 박사(대구경북연구원)

○ 농촌 계획 개발 쪽 일을 했었는데 지금은 용어도 낯설게 느껴진다. 앞서 말씀하신 분들이 잘 정리해주셔서 잘 들었다. 여러 문제들은 지방연구원의 정치적으로 밀접하게 연결되어 있다. 이런 정치적 관점도 섞어서 말씀드리겠다. 농촌개발과 지역개발을 분리해서 얘기하면 안 될 것 같다. 2000년대에 일본에 갔는데 농촌사회가 깨끗한데 활력이 없는 상태이다. 왜 이렇게 농업은 약화되고 고령화가 진행되는지 물어보니 인구 감소와 경제 성장 저하 때문이라고 한다. 국민들의 소득이 떨어지니까 일본산의 구매력이 쇠퇴하고, 경제 활력이 떨어지면서 농촌이 쇠퇴했다. 이는 우리나라도 직면한 문제이다. 이것과 농촌개발은 반드시 연동되어야 한다.

○ 경북의 관점에서 문제를 짚어보면 농촌의 개념을 정리해서 볼 필요가 있다. 경북의 농촌은 안동을 중심으로 한 전근대적인 요소가 있고, 두 번째는 박정희시대 경제 효율이나 개인 중심과 같은 강요된 근대화 가치관이 만연하다. 전북 충남에서 한 강요된 공생 마을 만들기가 경북에도 침투했는데 아직은 미약한 상태이다. 이러한 혼합된 상태가 경북의 농촌이다. 공생 등을

골자로 하는 농촌 정책이 아직은 경북에 적용되기 힘들다.

○ 심 박사님 발표 잘 들었다. 아쉬운 점은 농촌 이슈가 경제적 이슈가 하락된 것이다. 농촌에서 가장 큰 문제이기 때문에 국민적 관심사에서 멀어진 것은 문제이다. 정치논리로서 해결해야 하는데 감성적인 호소가 필요한 측면도 있다. 일본은 방송에서 국민에게 감정적으로 호소하고 있다. 그리고 농업농촌의 중요한 역할이 외부적 관점이다. 농민들은 안정적인 소득창출과 직계가 농촌에 살 수 있는 토대를 원한다. 또한 공동체라는 것이 현장과 다른 것이다. 본인들의 자율적 판단에 의한 각성된 공동체가 필요한데, 사실 강요된 공동체인 것 같다.

○ 그리고 너무 포괄적인 것은 현장에서 받아들이기가 힘들다. 또한 농촌계획이 우리나라에 오면서 왜곡된 경향이 있다. 일본은 농지의 계획적 보전을 첫 번째 원칙으로 두고 있다. 대한민국 농지를 어느 선까지 해야 하는가. 여기에 추가할 점은 농지 총량제라고 생각한다. 문제 있는 지역에 대한 계획이 이루어져야 하는데 중산간지역에 필요하다. 그리고 러번 지역의 경우에는 계획 기법들이 좀 나왔으면 좋겠다.

○ 과소, 고령화 마을 연구는 상당히 실질적이고 좋은 내용이었다. 마지막으로 역량강화에서 스스로 사업계획을 작성하는 것을 말씀하셨는데, 요즘은 현장에서 어느 정도 이루어지지만 문제는 끝까지 가지 못하는 것이다. 한번 실패하면 다시 일어날 수 없는 문제가 있다. 어떤 사업이 있으면 이를 끝까지 책임을 지고 시행착오를 겪을 수 있도록 해줘야 한다.

○ 그래도 현장에서 현장을 안 떠나고 지키는 지자체 공무원들의 역할을 간과할 수 없다. 결국은 과도기적 단계에서는 공무원들에 대한 교육 각성을 촉구해야 할 것이다.

양주필 과장(농림축산식품부 지역개발과)

○ 농업정책포럼의 의미가 크다. 지역개발의 의미에 대해서 다시 생각해보았다. 국토의 균형발전 또는 농업농촌이 유지되기 위해서는 농업이 잘되어야 농촌이 잘 살게 된다. 점차 지역개발 정책의 틀이 잡히기 시작한 이래로 공공서비스 및 지역 자원, 지역주민의 능력을 활용하여 다양한 사업을 하는 방향이었다. 이후에는 농업정책과 농촌정책이 오히려 공간정책이라는 이름으로 훨씬 농촌정책이 커졌다. 농촌지역개발정책이 농업정책 등을 교육 문화 등의 차원에서도 모두 아우르고 있다. 저희가 1년에 쓰는 지역개발사업 예산이 1조 2천억원 정도 된다. 분명 공공서비스 차원에서 하고 있는데, 그럼에도 불구하고 현장에서는 주민들의 체감도가 낮다고 한다. 작년에 6개월간 단기적으로 체감형으로 주민들이 원하는 지역개발을 할 수 있을지 고민하였다. 그리하여 체감형, 상향식 지역개발, 나아가 쌍방향의 지역개발사업의 개편방향도 만들었다. 장기적으로는 몇 년 앞으로 우리가 해야 할 것이 뭔지 지역개발 아젠다를 발표하고자 했다. 오늘 김정연 박사님이 지역개발 아젠다를 연구과제의 성격으로 발굴해줘서 감사하다. 심재헌 박사님도 10년간의 변화로 나타난 방향이 우리가 생각하는 것도 비슷하다. 농촌 공간구조변화에 대한 대응, 미래가치에 대한 대응, 주민체감, 지역 공동체, 마을 공동체 측면에서 그렇다. 또 한 가지는 OECD국가들이 하고 있는 지역개발 자료도 시사하는 바가 크고 좋다. 이런 것들은 우리가 같이 계속 검토하겠다.

○ 강종원 박사님의 부처 간 협업 중요하다. 농림부의 삶의 질 위원회를 활용하는 것, 대통령 직속의 지역개발위원회 등을 활용하는 것 등 통해 협업하는 것 고민하고 있다. 행복마을 만들기 콘테스트를 2회 진행했는데 지난번보다 좋아졌다는 점에서 성종규 사무차장님께 감사하다. 귀농·귀촌한 전문가들이 거버넌스에 포함되어야 하고, 성과가 많이 나는 마을일수록 외부에서 많이 참여한다. 창조적 마을 만들기 사업은 외부에서 귀농·귀촌인들이

참여하고 자유롭게 의견을 제시하는 것을 체크한다. 여기에 제도적 보완이 필요하면 할 것이다. 과소화 되거나 전통적인 마을에 대해서만 신경 쓰는 것이 아니라, 러번 지역이나 귀농귀촌이 많아진 지역도 많이 신경 쓰고 있다.

○ 사후관리 문제도 상당히 많은 고민을 했다. 일반 농산업 사업과 관련해서 6000개 정도 된다. 단위 사업까지 따지면 16000개의 사업이 있다. 저희들이 3단계에 걸쳐서 내년에 점검할 것이고, 어떻게 하면 활성화 시킬 수 있는지에 대해 집중하여 1/4분기부터 작업할 것이다. 사업 관리 시 중요한 것이 관련된 모든 사람의 역량이 중요하다. 역량 강화에 신경 쓸 것이다. 일단 내년에 2억은 마을개발 사업을 사전에 계획할 수 있도록 지원할 것이다.

○ 이상문 교수님 얘기도 좋은 아이디어다. 그런데 사실 환경보전을 농림부에서 고려 안하는 것은 아니고, 보완하겠다. 앞선 다른 발표의 기후나 농지에 대해서도 상당히 의미 있게 들었다.

최양부 박사(농협바로세우기연대회의 상임대표)

○ 오늘 제목에서 볼 수 있듯 포괄적으로 생각하는 자리이고, 후배들이 농촌에 대해 어떤 이야기들을 하는지 들어보고자 이 자리에 참석했다. 마침 어제는 국회에서 토론회가 있었는데 지난 농정 70년사를 회고하고 미래농정의 틀에 대한 의견을 발표했었다. 그런 여진이 남아있어서 여러분들과 공감대를 형성하고자 한다. 개인적으로는 세분의 발표를 들으면서 중요한 시간이 되었다.

○ 현실에 대해 정확히 인식한 후 그 동인이 무엇인지 핵심을 읽어내는 것이 중요하고, 현장은 갑자기 떨어진 것이 아니라 우리 선배들의 결정에 따라 누적적으로 나타나는 결과이기 때문에 왜 과거에는 이렇게 했는지에 대한 정확한 성찰이 필요하다. 현재의 문제, 과거에 대한 성찰, 그리고 결심에 대한 것은 미래에 영향을 미치는데, 이 때 가치적인 판단을 안 할 수가 없다.

미래에 대한 가치에 대한 평가를 가지고 종합을 통해 구체적인 로드맵을 설정해야 할 것이다.

○ 연구원 생활의 문제로 지적했던 점은 많은 연구자들이 용역에 매달리게 되어 순수하게 집중적으로 연구할 여건이 마련되지 않았다는 것, 현장에서 부딪히는 여러 문제를 파헤치는 것이 아니라 많은 젊은 후배들이 프로젝트 연구에 매달리고 있다는 것이다. 그러한 기관이 대부분 정부 관련기관이다. 즉, 정부가 원하는 방향의 것을 뒷바라지 하는 연구이다. 만약 현재 정부의 의견과 충돌할 경우 연구자들의 의견을 포기하게 되는 것이 현실이다.

○ 미국 학위 과정을 밟고 농외소득연구를 한 시간이 새마을 운동이 일어난 시기이다. 그것에 대해 진단하는 것에 참여하면서 쌀 증산정책을 연구했는데, 정책적인 혼란기였다. 농림부의 식량 증산정책이 증산위주로만 진행되었다. 그렇다면 소득으로만 농촌의 문제가 해결되는가. 많은 서비스가 제공되어야 하는데, 농업 공업화, 그리고 농촌은 농업뿐만 아니라 비 농업인들도 사는 곳, 농공단지에 대한 정책연구 등 이러한 다양한 문제들을 두루두루 했어야 했다. 어쨌든, 농어촌 지역 정주생활권 개발계획을 시범적으로 시작하였다. 그 연구 자체는 도전적인 과제였고, 이러한 모든 것을 종합하면서 강진군 하나를 대상으로 앞으로 어떻게 이곳을 발전시킬 것인지 연구를 했었다. 여러분에게 권하고 싶은 것은 33년 전에 썼던 강진 정주생활권 연구를 유심히 들여다볼 필요가 있다. 그것을 바탕으로 여러 지역 연구를 진행하고 정책방향을 세웠다.

○ 농촌 정주생활권에 연구를 왜 농경연에서 하느냐 하는 타 부처의 반발도 있었다. 중요한 대목은 OECD NRP를 그 당시에 진행했다는 것이다. 다양한 분야를 망라하는 팀을 만들어서 89년까지 집중적으로 연구를 진행했다. 당시는 농촌 정책을 청와대에서 농림부만이 아닌 여러 부처와 통합으로 시작했다. 신 농정이라는 것이 시작하면서 시군발전 5개년 계획을 실시하였다. 이는 포괄보조금 제도 시스템이다.

○ 먼저, 2016년을 준비하는 것은 큰 의미가 없다. 정권을 떠나, 2030년까지 어

떻게 변할지 예상해야한다. 기후변화협약, EU 등 세계적인 동향과 맞춰서 그 비전을 놓고 출발점을 삼아야 할 것이다.

- 지역개발 정책의 성과를 진단하되, 성과 뿐 아니라 과거를 진단하는 것이다. 피상적인 것뿐 아니라 실패한 것, 심층적인 연구, 어떤 실패가 일어났는지 진솔하게 정책에 대한 진단이 필요하다.
- 미래 농업의 가치에 대해 이야기 하자면, 결국 농업과 농정은 국민들의 먹을거리이다. 이를 좌지우지하는 것은 소비자이다. 여기서 나타나는 생태공간의 요청, 기후협약 등이 나타나는 것이다. 지난 30년간 주변부에서 흘러가는 것이 아니라 생산적 가치가 메인이 되는 것이다. 생태적 가치가 중심이 돼서 농업의 미래가 정해지는 발상의 전환이 필요하다.
- 새롭게 쇠퇴하고 일어나는 농촌에 대해 진단하고, 중앙 뿐 아니라 지역의 단체 농민단체, 농협 등의 조직의 역할을 되돌아봐야 할 것이다. 특히 농협 협동조합이 중심적인 역할이 되어야 할 것이다. 중앙은 어떻게 역할을 분담할 것인지 고민해야한다.
- 정부는 정권의 틀 속을 벗어나기 힘들다. 연구자들이 그 흐름에 휘말려 들어가면 안 된다. 정권을 뛰어넘어 변화를 이야기하고 느끼기도 하는 용기와 성찰이 필요하다.

연구자료 D400
우리가 공유할 농촌개발의 아젠다는?

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2015. 12.
발 행 2015. 12.
발행인 최세균
발행처 한국농촌경제연구원
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500 http://www.krei.re.kr
인 쇄 이호문화사

• 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.