

발간등록번호

11-1380000-002350

농촌정책의 효율적 추진을 위한
지방행정모델에 관한 연구

2006. 12

주관기관 : 국민대학교

농 립 부

제 출 문

농 립 부 장관 귀하

본 보고서를 “농촌정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델에 관한 연구”(개발기간: 2006-08-04 ~ 2006-12-03) 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2006. 12

주관기관명 : 국 민 대 학 교

총괄책임자 : 홍 성 걸

연 구 원 : 안 성 름

김 희 경

연구보조원 : 김 광 문

송 재 황

- 목 차 -

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구배경과 목적.....	1
제 2 절 연구내용과 방법.....	3
제 3 절 설문조사 설계와 과정	6
제 2 장 연구를 위한 이론적 배경	8
제 1 절 농촌 환경여건변화와 대응전략.....	8
제 2 절 농촌정책의 의의와 목적.....	15
제 3 절 농촌정책 발전과정.....	22
제 4 절 농촌정책 현황.....	27
제 5 절 농촌정책의 추진체계와 문제점.....	32
제 3 장 외국의 농촌정책 사례	46
제 1 절 영국 농촌개발사업과 추진체계.....	46
제 2 절 일본의 농촌정책.....	54
제 4 장 우리나라 농촌정책 평가	68
제 1 절 농촌정책변화에 대한 평가.....	68
제 2 절 농촌정책 평가.....	69
제 3 절 농촌정책에 대한 집단별 인식분석.....	71
제 5 장 우리나라 농촌정책 집행과정 평가	83
제 1 절 정부 간 협력관계 분석.....	83
제 2 절 정부유형별 정책중복 분석	84
제 3 절 농촌정책 전담부서 선호도 분석	85
제 4 절 국가균형발전위원회와 농어업·농어촌특별대책위원 기능분석.....	86
제 6 장 농촌정책 관련 조직 분석	88
제 1 절 농림부 조직 분석.....	88

제 2 절	광역자치단체 조직 분석	89
제 3 절	기초자치단체 조직 분석	90
제 4 절	기초자치단체의 농촌정책 전담조직 필요성과 조직형태	91
제 5 절	기초자치단체 농촌정책 전담조직 선호 부서	93
제 7 장	농촌정책의 발전방향 : 조직, 기능, 유형	95
제 1 절	농촌정책 성공영향요인 분석	95
제 2 절	농촌정책 발전을 위한 조직 변화분석	97
제 3 절	농촌정책 관련 사업 영향력 및 적합도 분석	98
제 4 절	농촌정책 집행을 둘러싼 집단별 영향력	100
제 5 절	농촌정책 개발 유형 선호도 분석	103
제 8 장	결론	106
제 1 절	농촌정책, 정책전담조직, 정부 간 협력 체계 평가	106
제 2 절	농촌정책 추진을 위한 지방행정모델 탐색 및 과제	108
<참고문헌>		112

- 표 목 차 -

<표 2-1> 국제환경변화.....	8
<표 2-2> 국내환경변화.....	10
<표 2-3> 농촌정책의 내용.....	17
<표 2-4> 농업정책, 농촌개발정책, 농촌정책의 종류.....	18
<표 2-5> 농어촌 지역개발 관련 제도 변화.....	23
<표 2-6> 주요 농어촌 개발사업 현황.....	29
<표 2-7> 주요 지역개발제도 개요.....	30
<표 2-8> 지역발전관련 업무를 수행하는 중앙정부 및 주관부처 현황.....	33
<표 2-9> 중앙정부 부처별 지역발전관련 수행업무.....	35
<표 2-10> 소관부처별 농촌정책 개요.....	36
<표 2-11> 정책분야별 농림부와 타 부처 비교.....	37
<표 2-12> 사업별 유사사업 예시.....	43
<표 2-13> 전원마을사업 연관 중앙부처 및 주요사업 내용.....	44
<표 3-1> ERDP 프로그램의 종류.....	48
<표 4-1> 농촌정책변화에 대한 인식분석	68
<표 4-2> 농촌마을종합개발사업 집단별 차이 분석	72
<표 4-3> 전원(구 문화마을)마을조성사업에 대한 집단별 차이 분석.....	73
<표 4-4> 정주기반조성개발사업에 대한 집단별 차이 분석.....	73
<표 4-5> 녹색농촌체험마을조성사업에 대한 집단별 차이 분석.....	74
<표 4-6> 전통테마마을조성사업(농진청)에 대한 집단별 차이 분석.....	74
<표 4-7> 오지개발사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석.....	75
<표 4-8> 소도읍육성개발사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석.....	75
<표 4-9> 농어촌주거환경개선사업(마을정비)(행자부)에 대한 집단별 차이 분석.....	76
<표 4-10> 도시주거환경개선사업(건교부)에 대한 집단별 차이 분석.....	76
<표 4-11> 산촌종합개발사업(산림청)에 대한 집단별 차이 분석.....	77
<표 4-12> 도서종합개발사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석.....	77
<표 4-13> 어촌마을종합개발계획(해수부)에 대한 집단별 차이 분석.....	77
<표 4-14> 농어촌생활용수공급사업에 대한 집단별 차이 분석.....	78

<표 4-15> 마을하수도정비사업에 대한 집단별 차이 분석	78
<표 4-16> 농어촌도로정비사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석	79
<표 4-17> 오지교통지원사업(건교부)에 대한 집단별 차이 분석	79
<표 4-18> 소하천정비사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석	80
<표 4-19> 수도정비기본계획(건교부)에 대한 집단별 차이 분석	80
<표 4-20> 농어촌생활용수개발사업(환경부)에 대한 집단별 차이 분석	81
<표 4-21> 면단위하수도정비사업(환경부)에 대한 집단별 차이 분석	81
<표 4-22> 농어촌마을하수도정비(행자부)에 대한 집단별 차이 분석	81
<표 4-23> 폐기물종합처리시설에 대한 집단별 차이 분석	82
<표 5-1> 정부 간 협력관계 분석	84
<표 5-2> 정부유형별 정책중복 분석	85
<표 5-3> 농촌정책 전담부서 선호도 분석	86
<표 5-4> 국가균형발전위원회 기능 분석	87
<표 5-5> 농어업·농어촌특별대책위원회 기능 분석	87
<표 6-1> 농림부 조직 분석	88
<표 6-2> 광역자치단체 농촌정책관련 조직 분석	89
<표 6-3> 기초자치단체 농촌정책관련 조직 분석	91
<표 6-4> 농촌정책담당 부서의 필요성	92
<표 6-5> 농촌정책 전담부서 규모 선호도	93
<표 6-6> 농촌정책 전담부서 : 기능별	93
<표 6-7> 농촌정책 전담부서 : 사업부서 중 선호 부서	94
<표 7-1> 농촌정책(전원마을)정책의 요인별 성공 영향력 분석(1)	95
<표 7-2> 농촌정책(전원마을)정책의 요인별 성공 영향력 분석(2)	96
<표 7-3> 농촌정책관련 조직변화 분석	97
<표 7-4> 농촌정책관련 사업 영향력 분석	98
<표 7-5> 정부수준별 농촌정책관련 사업 적합도 분석	100
<표 7-6> 이주유형별 전원마을 유형 분석 비교	104
<표 7-7> 정주형 전원마을 유형 분석 비교	104
<표 7-8> 체재형 전원마을 유형 분석 비교	105
<표 8-1> 농촌정책 전담조직 모델 안 비교	110

- 그림 목 차 -

<그림 1-1> 연구내용과 연구방법 흐름도	5
<그림 2-1> 농촌의 고령화 추이	11
<그림 2-2> 농촌 읍·면의 고령화 현상	11
<그림 2-3> 도·농 공동체의 상생을 통한 균형발전	14
<그림 2-4> 살기 좋은 농촌 만들기의 비전	15
<그림 2-5> 지역의 삶의 질과 국토공간구조 및 세계화와의 관계	20
<그림 2-6> 변화된 농촌정책의 비전과 목표	27
<그림 2-7> 농촌 지역개발사업의 중앙·지방간 추진체계	38
<그림 2-8> 공간단위별 농어촌 개발사업의 현황	39
<그림 2-9> 농촌개발 관련 정책의 추진과정 : 중앙과 지방의 기능분담	40
<그림 3-1> 영국 농촌 발전정책의 시행과정	49
<그림 4-1> 농림부 주관 종합농촌정책 분석 (농림부)	69
<그림 4-2> 중앙정부차원 종합농촌정책 분석(종합)	70
<그림 4-3> 농림부 단위사업단위 농촌정책 분석	71
<그림 4-4> 관련부서 단위사업단위 농촌정책 분석	71
<그림 7-1> 농촌정책 관련 집단별 영향력 분석 (전체)	101
<그림 7-2> 농촌정책 관련 집단별 영향력 분석 (지방공무원)	102
<그림 7-3> 농촌정책 관련 집단별 영향력 분석 (농림부공무원)	102
<그림 7-4> 농촌정책 관련 집단별 영향력 분석 (농촌전문가)	103

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경과 목적

- 참여정부는 2003년 11월 농업·농촌 투융자계획을 마련하여 WTO 체제의 도하라운드 및 한·미 FTA를 비롯한 다양한 농업·농촌 위기 상황에 대한 대응책을 마련한바 있음. 이러한 계획의 핵심은 산업위주의 농업정책에서, '공간' 으로서의 농촌 및 농촌지역 거주민의 복리증진 및 도시민의 유입에 주안점을 두고 있음.
- 또한 국가균형발전을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위한 국가균형발전특별법¹⁾을 제정한바 있음. 국가균형발전특별회계는 지역 간 불균형 시정을 위한 「지역개발사업계정²⁾」과 지역혁신 및 특성화발전을 위한 「지역혁신사업계정³⁾」으로 구분되며, 지역개발사업계정의 주요 사업 중 하나인 농어촌지역개발에 대한 예산 배정방식이 획기적으로 달라졌음.
 - 즉 과거와 같이 지자체가 관련 부처를 통해 예산을 신청하고 관련 부처가 기획예산처로부터 예산을 배정받던 방식에서 탈피하여 지자체가 사업의 우선순위에 따라 패키지 형태로 특별회계를 통해 예산을 배정받게 되어 있어서 현재 각 부처에서 경쟁적으로 시행하고 있는 농촌개발사업은 규모와 대상, 특성 그리고 집행기관별로 매우 유사한 사업이 시행되고 있음에도 상호 조율은 거의 이루어지지 못하고 있는 양상을 보이고 있음.

1) 국가균형발전법의 목적은 동법 제1조에 [이 법은 지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는데 이바지함을 목적으로 한다]고 밝히고 있음 (동법은 2004년1월 16일에 신규 제정).

2) 지역개발계정은 특히 지방자치단체의 다음 사업에 대한 보조를 명시하고 있음. 가, 낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련 사업 나, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업 다, 지역의 문화예술 및 관광자원의 개발 및 확충 관련사업 라, 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화에 관한 사업 마, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업.

3) 지역혁신계정은 지역혁신체계의 구축 및 활성화, 지역전략산업의 육성관련사업, 지방대학의 육성 및 지역인적자원의 개발관련, 지역의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련사업, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥에 관한 사업에 대한 출연보조 또는 융자 그리고 공공기관기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 대한 소요경비의 지원에 대한 지원을 명시하고 있음.

○ 이러한 정책적 변화에도 불구하고 농촌정책이 중앙정부의 여러 부처별, 지방정부의 여러 부서별로 시행됨에 따라 중복성·비효율성이 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음⁴⁾. 또한 궁극적으로는 농촌정책의 비효율성을 극복할 수 있는 지방행정모델을 구축하기 위한 연구의 필요성이 제기되어짐.

- 우리나라의 농촌지역개발은 읍지역과 낙후지역 개발은 행자부, 면단위 이하 농촌지역은 농림부가 담당하는 방식으로 추진되어 왔음. 그러나 최근 들어 낙후된 농촌문제를 해결하기 위하여 다 부처에 걸친 지원시책을 전개함으로써 기존의 영역구분을 넘어서거나 유사 중복된 사업 내용들이 나오게 됨.
- 즉, 농촌 지역개발사업은 중앙정부 여러 부처가 시행하며 유사하게 보이는 사업들이 복잡다기하게 얽혀 있어 사업효과에 의구심을 가질 수 있으며, 그에 따른 중복성·비효율성의 문제 제기가 지속되어 옴⁵⁾.
- 중앙정부의 각 부처가 다기·분산적으로 농촌개발정책을 수행함으로써 체계적이고 효율적인 사업 수행이 어렵게 되는 부작용이 나타나게 됨. 시·군 단위에서도 농촌계획의 수립 및 집행주체의 다원화에 따른 상호연계성 부족으로 공간의 통합적 관리에 어려움을 겪고 있음.

○ 농촌정책의 비효율성을 극복하고 효율적인 농촌정책을 추진하기 위한 농촌정책추진체계 개편 및 농촌정책변화에 부응한 농촌정책분야 지방행정조직에 대한 검토 선행연구들이 이루어져 왔음⁶⁾.

○ 그러나 선행연구들은 농촌정책이 갖는 복합적인 특징과 다양한 농촌정

4) 이와 같은 지원을 하기 위한 법률로는 「국가균형발전법」, 「접경지역지원법」, 「지방소도읍육성법」, 「오지개발촉진법」, 「도서개발촉진법」, 「농업농촌기본법」, 「농어촌정비법」, 「농촌진흥법」, 「농어촌주택개발촉진법」, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법」, 「정보격차해소법」 등이 있음.

5) 김현호(2005)의 「낙후지역개발사업의 조정방안」을 참조바람.

6) 이와 관련한 선행연구로는 박경·구자인(2006) 「중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」, 김정호 외4인(2001) 「새로운 접근법에 의한 21세기 농업·농촌 정비방향」, 이규천외 2인(2001) 「기초자치단체의 농정기능에 대한 연구」, 이병기외 1인(1992) 「지방화시대에 대응한 농정체계 조정방안」, 황수철·한두봉(2003) 「농정추진체계의 개편방향」, 제11회 농정연구센터 연례 주제발표 논문집 등이 있음.

책에 대한 평가를 바탕으로 농촌정책평가와 실질적으로 농촌집행과정
에 대한 분석들을 통해 농촌정책분석과 농촌정책추진체계 및 지방행정조직
에 대한 검토가 이루어지지 못하였음.

- 이러한 관점에서 본 연구는 현행 농촌정책 현황과 추진체계 분석, 농촌
정책 평가, 농촌정책집행과정 분석을 통해 농촌정책의 효율적 추진을 위
한 지방행정모델을 모색함을 연구목적으로 하고 있음.

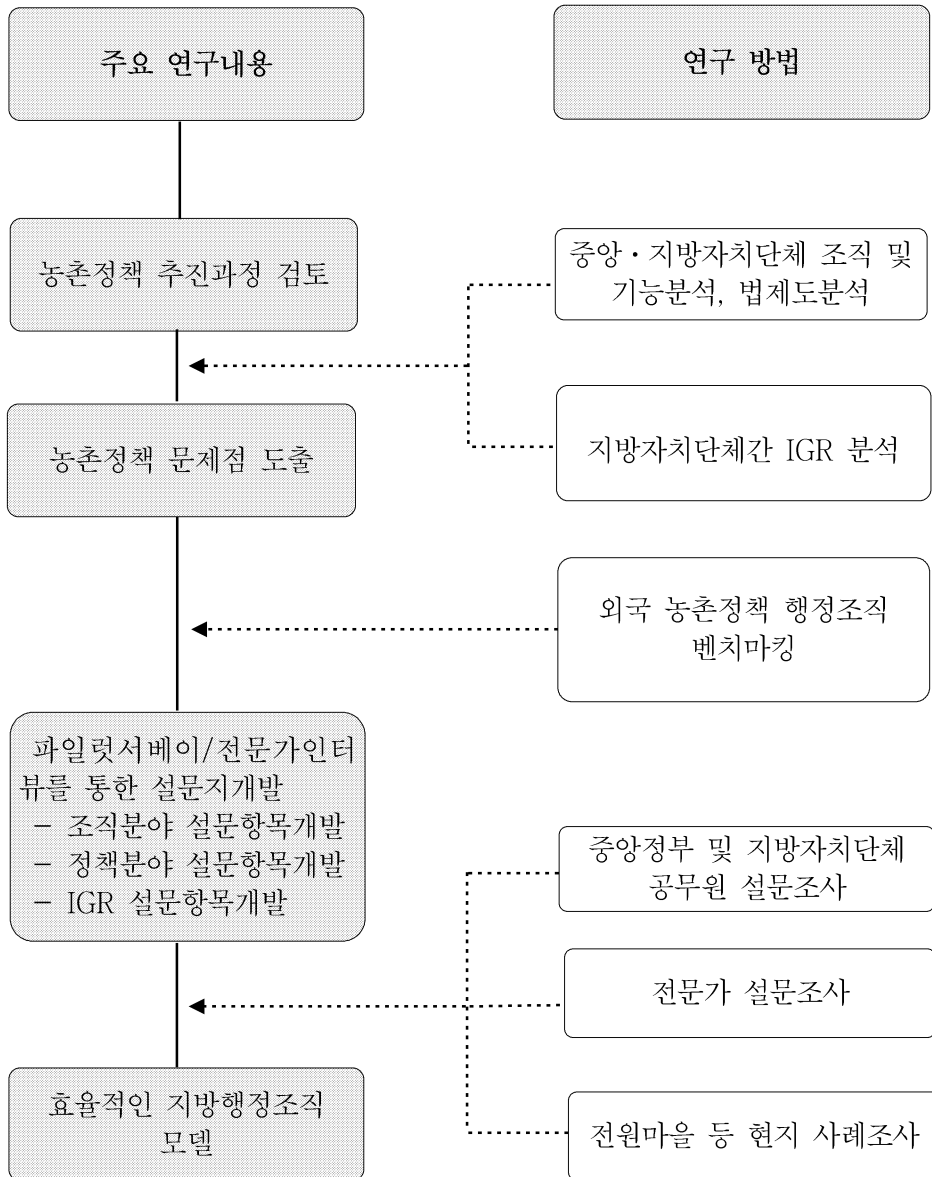
제 2 절 연구내용과 방법

- 본 연구는 농촌을 둘러싼 환경변화를 검토하고, 농촌정책의 개념과 농
촌정책 발전과정 그리고 중앙정부와 지방정부의 농촌정책의 추진체계를
검토함. 이러한 검토과정 속에서 중앙정부차원의 농촌정책 비효율적 중
복과 지방정부차원의 농촌정책 비효율적 추진체계 등이 제시될 것임. 이
러한 문제점은 선진국들의 농촌정책 추진현황과 비교될 수 있을 것임.
본 연구에서는 이러한 우리나라와 선진국의 농촌정책을 비교하기 위해서
영국과 일본을 사례를 고찰함.
- 실질적인 농촌정책에 대한 현황과 문제점 분석 그리고 이를 바탕으로
지방행정모델을 도출하기 위해서, 중앙정부차원의 종합농촌정책 평가, 중
양정부 차원의 단위사업단위 농촌정책 평가, 농촌정책들에 대한 인식분
석 등을 통해 농촌정책을 평가함. 이러한 분석은 현행 농촌정책의 실질
적인 주무부서에 대한 평가를 통해 농촌정책의 비효율성을 극복하는 출
발점이 제기하는 것임.
- 다음으로 농촌정책에 집행과정에 대한 평가를 통해 현행 농촌정책 추진
과정에서 발생하는 정부 간 협력 정도, 정책 중복 정도, 농림부와 지방정
부 조직체계성, 조직효율성, 조직전문성, 인력적절성 정도, 기초자치단체
의 농촌정책전담조직 필요성과 기능적합성 등을 검토함. 농촌정책 집행

과정에 대한 평가를 통해 농촌정책 집행과정에서의 문제점과 각급 정부 차원의 추진체계상의 문제점이 파악될 것임. 특히 기초자치단체차원의 농촌정책전담추진체계에 대한 구체적인 검토가 포함될 것임.

- 효율적인 농촌정책의 집행을 위해 농촌정책조직이 실질적인 기능을 수행하기 위해서는 각급 정부수준별 적절기능에 대한 검토가 필요함. 이를 위해 각급 정부수준별 기능 적합도가 분석될 것임. 농촌정책의 효율적 추진을 위해서는 농촌정책 관련 집단의 영향력 분석도 큰 의미가 있음.
- 최종적으로 연구과정에서 나타난 농촌정책추진체계 분석, 농촌정책집행 과정에 대한 평가와 발전방향에서 제시된 연구결과들을 기초로 농촌정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델을 제시함.
- 본 연구에서는 농촌정책 현황파악, 외국의 농촌정책분야 분석을 위한 문헌연구 및 현지연구(인터뷰, 문헌연구 등), 농촌정책분야 중앙-지방조직 연계방안 및 지방행정조직 모델 개발을 위한 인터뷰 및 설문조사 등 다양한 연구방법들을 복합적으로 활용함.
 - 전원마을사업을 추진하고 있는 지방자치단체를 연구원들이 직접 방문하여 현지조사를 통해 농촌정책과 관련한 담당조직 현황을 파악하고, 중앙-지방 농정조직의 연계성을 파악하기 위해 관련 공무원들에 대한 면접조사를 함.
 - 일본을 중심으로 선진국들의 농촌정책관련 행정조직의 사례연구를 실시함. 이를 위해 농촌경제연구원의 연구보고서 등 선행연구를 통한 기초 문헌연구 실시, 선진국의 농촌정책 추진 시 중앙-지방행정조직의 연계성에 관한 실증적 연구를 위해 인터뷰 방식을 활용한 현지연구 실시함.
- 현지조사와 면접조사과정을 통해 설문항목을 개발하여, 이를 중앙정부 및 지방자치단체 공문, 그리고 농촌전문가를 대상으로 하는 설문조사를 실시하였음.

<그림 1-1> 연구내용과 연구방법 흐름도



제 3 절 설문조사 설계와 과정

- 농촌정책의 추진체계상의 문제점을 도출하고 이를 해결하기 위한 행정 조직모델, 즉 지방행정모델을 제시하기 위해 설문조사 방법을 통한 실증적인 연구조사기법을 이용하고 있음. 설문조사의 대상은 중앙정부와 지방정부 공무원은 물론 농촌전문가 집단까지 포함하였음.
- 설문지의 구성은 농촌정책 추진상의 문제점을 도출하기 위한 농촌정책 평가 부분, 농촌정책 집행과정 평가 부분, 농촌정책을 관련 각급 정부수준간의 협력정도 분석, 농촌정책 관련 각급 정부의 조직체계 분석, 기초자치단체 수준의 농촌정책 추진 조직체계의 선호도 분석 등으로 구성하였음. 이러한 설문항목들은 궁극적으로 효율적인 농촌정책 추진을 위한 지방행정모델을 도출하는 근거가 되는 것임.
- 연구결과의 객관성을 높이기 위해 설문대상자들의 설문응답을 일반적으로 이용하는 빈도분석을 지양하고 항목별 평균값을 이용해서 분석하였음. 집단 간 인식차를 분석하기 위해서 교차분석과 ANOVA⁷⁾분석을 통해 연구를 진행하였음.
- 또한 설문대상 지역의 객관성과 설문대상 집단의 객관성을 높이기 위해, 지방공무원들의 대상으로 하는 설문조사는 2006년 11월 1일부터 20일까지 총 600부의 설문지를 우편으로 발송하여, 이중 275부를 회수, 이중 유효성이 인정된 265부를 분석에 이용하였음⁸⁾. 중앙공무원과 농촌전문가를 대상으로 하는 설문지는 2006년 12월 10일에서 15일까지 농림부

7) ANOVA분석을 집단 간 인식차를 비교할 때 사용하는 분석 기법임. 그러나 본 연구에서는 집단 간 인식의 차이보다는 응답자 전체의 인식에 중점을 둠으로 인하여 집단 간 차가 큰 의미를 갖지는 않음. 또한 실제 분석결과 많은 설문항목에서 통계학적 유의한 차이가 나타나지 않았음.

8) 설문조사에 협조를 해준 기초자치단체는 황성군, 평창군, 고성군, 충주시, 제천시, 서천군, 청양군, 금산군, 김제시, 진안군, 순창군, 무주군, 강진군, 경주시, 상주시, 봉화군, 김해시, 의령군, 남해군, 함양군이며, 이들 기초자치단체의 건설과, 건설방재과, 건설도시과, 지역개발과, 도시과, 건설교통과 등의 부서의 공무원들을 대상으로 설문을 실시하였음.

직원과 농촌전문가 집단을 대상으로 설문조사원에 의해 각각 100부를 배포, 회수된 설문지중 유효성이 인정된 42부와 41부를 분석에 이용하였음.

○ 설문분석을 위해서는 SPSS 12와 EXCEL을 이용하였음.

제 2 장 연구를 위한 이론적 배경

제 1 절 농촌 환경여건변화와 대응전략

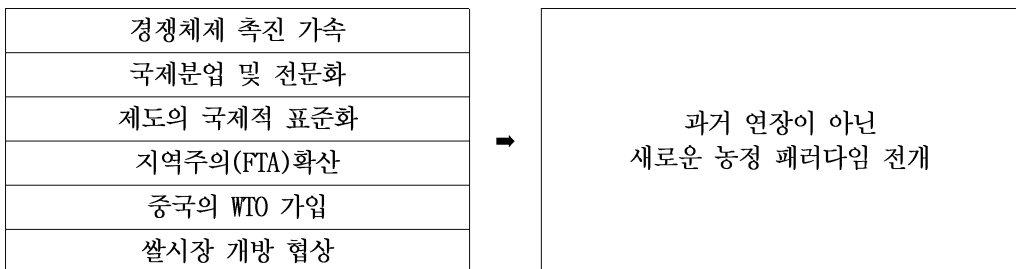
1. 농어촌 정주기반 여건 악화

- 신자유주의적 세계화의 가속화·분권화에 따른 중앙정부 역할 재정립 등 농촌지역개발정책을 둘러싼 대내외적 환경의 급속한 변화는 농어촌 정주공간조성 기반의 부실화를 초래하고 있어 향후 지금보다 더욱 다양한 부처의 관여를 필요로 함은 물론 정책의 성격도 다부처간에 걸친 복합적 성격을 가질 전망이므로, 중앙부처 및 시군차원의 추진체계의 효율화가 절실함.

1) 국제환경의 변화

- 신자유주의적 세계화라는 거대한 물결은 거스를 수 없는 시대의 대세로서 나라간 국경이 사실상 완전히 사라지고 상품과 생산요소의 국가 간 이동은 보편적 현상으로 정착되고 있으며, 용역 공급자 또는 수요자의 국가 간 이동, 생산의 국제화, 자본시장 및 외환시장의 완전개방화가 가속화 되고 있음. 즉 비교우위에 의한 경쟁체제로의 진입이 더욱 가속화 되고 있는 것임.

<표 2-1> 국제환경변화



주)민승규. 2003. 『DDA대응 농촌경제활성화와 어메니티자원개발』. 농업과학기술원·삼성경제연구소·농촌계획학회세미나자료집. p.7을 재구성.

○ WTO 농산물 무역자유화 협상 진전에 따라 농업부문의 경쟁체제 진입이 가속화되고 농산물시장 개방 폭이 확대되고 있음.

- 멕시코 칸쿤에서 열렸던 제5차 WTO 각료회의가 결렬되면서 '힘의 논리'가 지배하는 쌍무(雙務)협상 시대로의 회귀를 예고.
- 또한 농산물의 경우 다자간 협상보다 자유무역협정 체결 시 시장개방의 폭이 확대되는 것이 일반적 현상인 바, 한·칠레 FTA 체결 등 FTA의 확산은 농산물시장 개방을 가속화.

○ 경쟁에 입각한 국제 분업 및 전문화체제가 대두되고 있음.

- 국내 정책 및 제도의 국제적 조화와 수렴을 통한 공정한 교역과 평등한 경쟁기회의 부여에 대한 압력이 증대.
- 농민 보호는 직접지불제도 등 생산과 직접적으로 연계되지 않는 정책으로 해결한다는 것이 세계 농정의 기본적인 패러다임으로 전환.

○ 중국의 WTO 가입 이후의 적극적인 개방정책 수용 역시 우리 정부 농촌정책 변화 배경이 되고 있음.

- 중국은 WTO 농산물협상에서 관심품목에 대한 시장개방을 강하게 요구하고, 쌀 관세화유예 연장 문제는 최종 결론과 무관하게 시장개방 폭의 확대를 귀결될 전망.

2) 국내환경의 변화

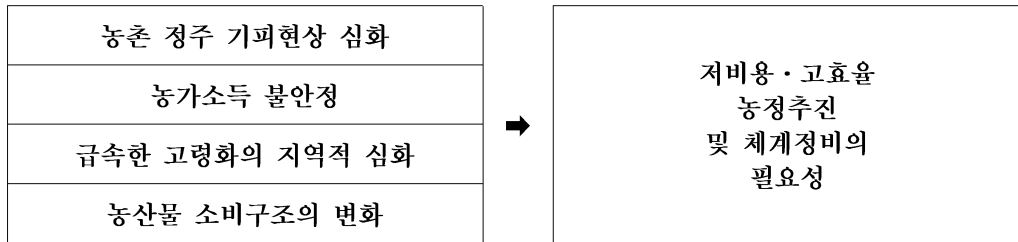
○ 열악한 생활환경, 복지기반으로 농촌 정주 기피현상이 심화되어 농촌사회의 활력이 저하되고 있음⁹⁾.

- 대도시 인구 집중의 심화로 인한 농촌의 공동화 현상이 심화.

9) 이와 관련한 보다 자세한 내용은 농촌경제연구원(2005) 「도시와 농촌의 삶의 질 지수 측정방안 연구」, 농림어업인 삶의 질 향상 실무위원회, 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 점검. 평가단 (2006) 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획 점검·평가 보고서」를 참조.

- * '85~'00년간 인구가 절반이상 감소한 읍면 : 352개(24.9%)
- 주거·상하수도·도로 등 기초 인프라, 교육·의료·정보화 등 생활환경 및 복지수준이 전반적으로 취약.
- * 농촌지역 상수도 보급률 29%(도시 96.5%), 하수처리율 12.3%(도시 82.6%), 도로 포장률 38%(전국 76.7%)
- 우수학생의 대도시 유출로 지역 대학의 육성과 농촌지역사회에 종사할 인재 확보에 애로.
- * 농촌학교의 45%가 소규모 학교이며 교사들의 농촌근무 기피현상 심화
- 농가 PC보급률 29%(전체 79%), 인터넷 이용률 8.3%(전체 65%)
- 전체 병상의 12%, 의료인력 12.4%만이 농촌지역 담당

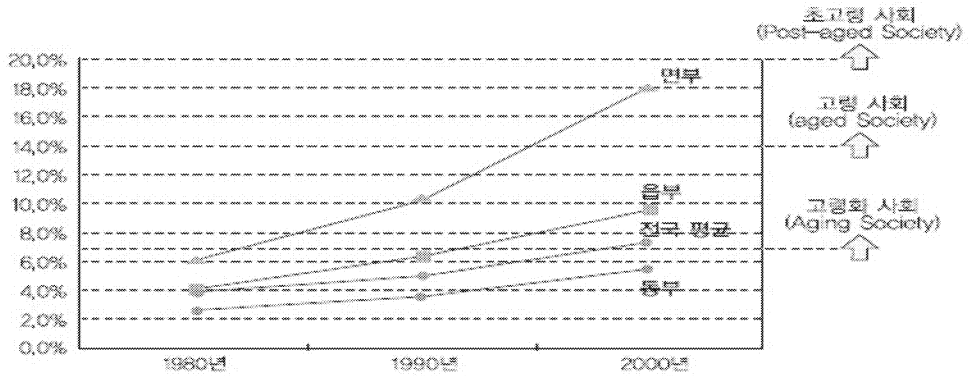
<표 2-2> 국내환경변화



주)민승규. 2003. 『DDA대응 농촌경제활성화와 어메니티자원개발』. 농업과학기술원·삼성경제연구소·농촌계획학회세미나자료집. p.9를 재구성.

- 또한, 농산물 수급·가격의 불안정성 확대로 경영위험이 증가하고 농가 소득 불안정성이 증대되고 있음.
 - 농산물 시장개방으로 수입농산물에 의한 국내시장의 교란요인이 증대. 즉 농산물 가격의 전반적인 하락은 수익성이 있는 작목으로 생산의 집중을 유발하여 가격급락을 초래할 우려가 있음.
 - 결국 수입농산물의 급증은 국내 농산물 공급과잉과 가격하락을 가져오며, 이는 농가수지의 악화로 농촌 경제의 저성장을 유발.
- 출생률 및 사망률의 저하에 따라 급속하게 고령사회로 진입을 목전에 둔 우리나라는 급격한 사회의 노령화로 인하여 노동인구의 부족현상을 경험하고 있는데, 이는 농촌지역에서 더욱 심각한 문제로 작용하고 있음.

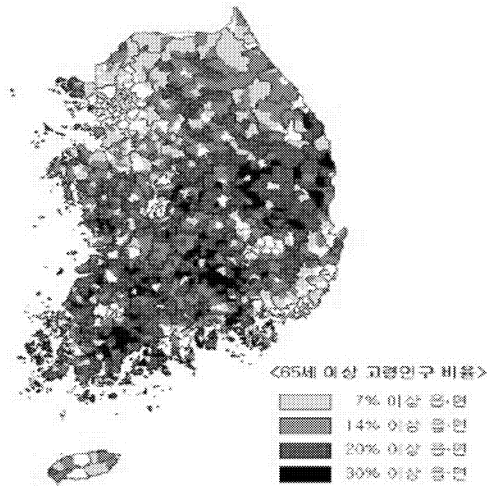
<그림 2-1> 농촌의 고령화 추이



주)송미령. 2004. “살기 좋은 농촌 만들기”. 『국가균형발전으로 가는 길』. 국가균형발전위원회. p.338.

- 농촌지역에서의 인구감소 원인이 도농 간의 인구가동에 소득격차가 큰 요인으로 자리 잡고 있다는 점에서, 자연인구 감소에 따른 노령화라기보다는 경제적 요인에 의한 노령화라고 볼 수 있어 그 문제가 더욱 복잡한 양상을 보이고 있음.

<그림 2-2> 농촌 읍·면의 고령화 현상



주)송미령·박석두·성주인·김정섭·박경철. 2006. 『농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발』. 한국농촌경제연구원. p.24.

2. 지식기반경제로의 이행

- 지식정보사회에서 ‘지역’은 상호 협력과 네트워크를 통한 공동학습의場으로서, 지역적으로 내재화된 제도와 사회적 관습의 상호작용적 진화의場으로서, 지식의 지속적인 창출과 확산과정에서 매우 중요한 공간 근접성을 담보하는場으로서 강조되고 있음.

- 이러한 시대적 여건 변화에서 유의할 점은 지식기반경제를 위한 지역혁신체제의 구축이 꼭 도시지역이나 발전된 지역에서만 가능한 것이 아니라는 것임. 지역혁신체제는 각 지역의 특성을 활용한 지식정보화사회에 적합한 지역의 새로운 발전전략으로서 각 지역에 따라서 다양하게 추진될 수 있는 바, 향후 지식정보화시대의 농어촌 지역개발사업 추진에 있어 각 중앙부처간, 중앙-지방간의 수직적·수평적 연계는 더욱 복잡한 양상을 보일 것으로 예상되므로 이를 통합할 수 있는 효율적 농촌정책추진 모델의 구축이 절실함.

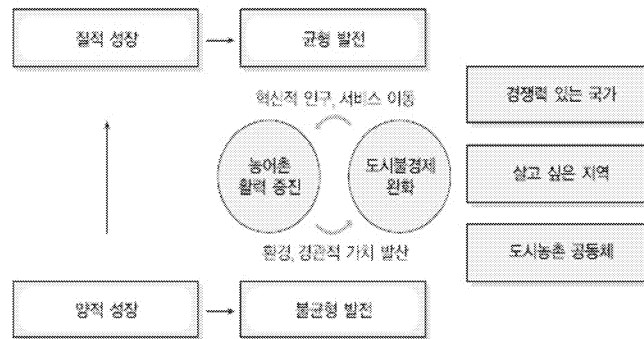
- 또한 지식정보화시대·세계화시대를 헤쳐 나아갈 대안으로 제시되는 지역 간 균형발전의 핵심적 사안으로서 ‘농어촌 복합생활공간 조성’을 들 수 있음. 그러나 이를 위하여 제정된 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」을 통한 각종 대책은 현재의 농촌주민만을 주요 대상으로 한다는 한계가 있는 바, 이미 삶의 질 향상 대책을 통하여 추진하고 있는 다양한 시책들을 통합하여 전 국민을 대상으로 할 수 있는 정책의 추진 체계 정비가 매우 시급한 상황임.

1) 농어촌 지역개발사업에의 시사점

- 우리는 지난 시기 국가주도의 압축 성장을 통해 산업화에 성공하였으나, 중앙집권체제하에서 추진된 일극 집중형 발전모델은 수도권외 과밀과 비수도권의 정체에 따른 국가경쟁력 약화와 국민분열이라는 국가적 난제를 초래하였음.

- 이러한 문제를 미처 해소하지 못한 가운데 우리는 세계화와 지식정보화라는 세계사적 변화를 맞이하고 있음. 이 같은 새로운 시대는 국가차원이 아닌 지역차원의 조직이 핵심적 경제단위로 부상하고 지역의 경쟁력이 국가경쟁력의 근원이 될 것을 요구하고 있음. 따라서 집권-집중의 폐해를 극복함과 동시에 세계사적 환경변화에 기민하고 유연하게 대응하기 위해서는 새로운 분권-분산 발전모델로의 전환이 불가피함.
- 이에 기존의 수도권과 지방의 갈등구조로는 세계화·지방화 시대에 능동적으로 대처하기 곤란하다고 판단한 참여정부는 국가균형발전 3대 특별법 (국가균형발전특별법, 신행정수도 건설을 위한 특별조치법, 지방분권특별법) 제정을 계기로 지방과 수도권 사이에 상생발전을 위한 제도적 기반을 구축하려는 바 있음.
- 참여정부는 최고 국정과제의 하나로서 국가균형발전을 설정하고, 균형 없는 집권·집중 발전모델에서 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권·분산 발전모델로의 전환을 모색한 것임. 참여정부에 있어 국가균형발전은 ‘지역 간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것’ 을 의미하는 바, 이러한 새로운 패러다임에 입각한 국가균형발전이 목표로 하는 것은 ‘전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설’ 이라 할 수 있음.

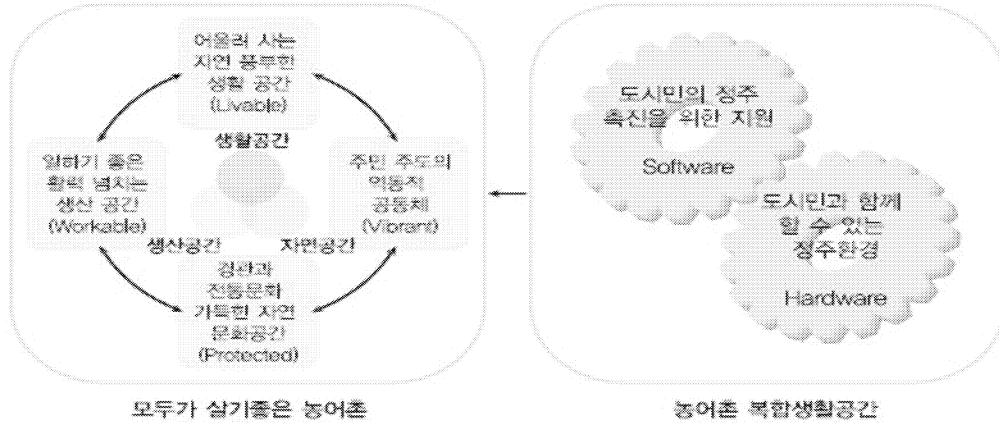
<그림 2-3> 도·농 공동체의 상생을 통한 균형발전



주)송미령. 2004. “살기 좋은 농촌 만들기”. 『국가균형발전으로 가는 길』. 국가균형발전위원회. p.348.

- 따라서 이러한 신자유주의적 세계화·지식정보화 사회의 도래라는 거시적 정책 환경의 급변성은 농촌이라는 공간 단위가 각 지역의 특성을 활용한 지식정보화사회에 적합한 지역이 된다는 새로운 발전전략으로서 각 지역에 따라서 다양하게 추진될 수 있어야 한다고 보는 것이며, 이를 위한 농촌의 미래상은 주민이 더 이상 떠나지 않는 농촌이자 농촌 이주를 희망하는 도시민이 기꺼이 찾아오는 농촌인 것임.
- 이의 실현을 위하여, 전 국민이 국토 어디에 살든 기초적 시설과 서비스 수요를 충족시킬 수 있도록 배려되어야 할 것이며, 미래 농촌은 일하기 좋은 활력 넘치는 생산 공간으로서의 비전·깨끗한 환경 및 품격 있는 문화가 가득한 공간으로서의 비전·주민 주도의 역동적 공동체로서의 비전이 달성되어 져야하는 바, 그 핵심적 사안에는 농어촌 지역개발 사업이 중심이 되는 농어촌 복합생활 공간의 조성이 자리하고 있는 것임.

<그림 2-4> 살기 좋은 농촌 만들기의 비전



주)송미령·박석두·성주인·김정섭·박경철. 2006. 『농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발』. 한국농촌경제연구원. p.214.

○ 그러나 이러한 농어촌 복합생활공간의 조성을 위하여 제정된 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」을 통한 각종 대책은 현재의 농촌 주민만을 주요 대상으로 한다는 한계가 있음. 따라서 ‘도농 공동체 공간으로서 국민 모두에게 농촌을 살고 싶은 곳’으로 만든다는 국가 정책 목표의 차질 없는 추진을 위해서는 추가적인 대책이 필요함. 즉, 살기 좋은 농촌·도농 공동체 공간으로서의 농촌 비전을 달성하기 위해서는, 이미 삶의 질 향상 대책을 통하여 추진하고 있는 다양한 시책들을 통합하여 전 국민을 대상으로 할 수 있는 정책의 추진 체계 정비가 가장 시급한 사안임.

제 2 절 농촌정책의 의의와 목적

1. 농촌정책의 개념 및 의의

○ 다수의 연구보고서 및 논문에서 사용되던 농정이라는 표현은 농업정책, 농촌정책, 농촌개발정책, 농촌지역사회개발정책의 구분이 명확하지 않음.

농업정책과 농촌정책을 구분하면서 그간 논의되어오던 농업정책을 농업 재정정책이라 칭하기도 함.

- 농업경제학자에 의해 농업정책에 관한 논의가 주도된 것으로 알려지는데, 이들에 의해 사용되던 '농정'이라는 용어는 농업정책만을 의미하는지 다소 불명확하고, 개별적인 내용을 보면 농업정책, 농촌개발정책, 농촌정책으로 분류될 수 있는 점들이 혼합되어 있다고 할 수 있음.
- 먼저 농업정책은 상대적으로 농촌개발정책 및 농촌정책과 구분이 용이함.

- 먼저 농업정책은 상대적으로 농촌개발정책 및 농촌정책과 구분이 용이함.
- 농업정책은 크게 3가지로 나누어짐. 첫째, 가격정책(price policy). 이것은 농산물의 목표가격(target price)을 설정하여 이에 대한 정책적 지원을 하는 것임. 둘째, 소득정책(income policy). 목표소득을 설정하여 부족한 부분을 정부가 지원하는 정책으로서 부족불 지원정책(deficiency payments policy)이라고도 함. 셋째, 생산량 조정 정책(acreage control). 이것은 의무적으로 생산면적을 제한시켜 전체생산량을 조정하여 농산물의 안정적인 수급과 가격을 유지하기 위한 정책임. 최근에 생산량 조정 정책은 생산량 조정을 통한 가격지지 측면보다는 환경보전에 더 초점을 두고 있음(박덕병·이혜영, 2004).

- 농업정책과는 다르게 <표 2-3>에서 제시된 것과 같이 농촌정책과 농촌개발정책은 중복되어 있는 부분이 있고, 엄격히 구분되지 않은 영역도 있음. 그러나 농촌정책은 농촌개발정책보다 더 광의적인 의미를 가지며, 도시정책과 대비되는 개념으로 사용되고 있음. 논의를 종합해 보면 농촌정책의 핵심은 농촌의 하부시설 지원, 비즈니스 지원, 주택개량 지원과 같은 지원정책이 그 핵심적인 요소라 할 수 있음.

- 파워스와 모어(Powers and Moe, 1982)에 따르면 농촌정책은 직업, 건강, 교육, 지역사회 서비스, 교통, 산업, 농업, 환경, 빈곤층과 노인층 등의 문제에

관한 국정목표를 달성하고자 하는 정책임(박덕병·이혜영, 2004. 재인용).

<표 2-3> 농촌정책의 내용

구분	정책내용
김용택(2003)	1. 직접지불, 2. 소득안정화, 3. 구조개선, 4. 농촌개발, 5. 환경친화농업, 6. 농가긴급지원
농림부(2003)	1. 농촌개발(농업개발, 경제활동다각화, 주체역량강화, 사회간접자본). 2. 농촌복지개발, 3. 직접지불, 4. 양곡지원, 5. 부담경감, 6. 적자보전채무상환
Powers and Moe (1982)	1. 직업, 2. 건강, 3. 교육, 4. 지역사회 서비스, 5. 교통, 6. 산업, 7. 농업, 8. 환경, 9. 빈곤층과 노인
USDA(2004) 농촌개발정책	1. 농촌지역사회개발(사업비 지원, 기술지원, 세금감면 지원), 2. 인력개발(육아, 영양을 위한 복지나 교육훈련프로그램), 3. 세금과 규제정책
Gundersen(2004) 농촌정책	1. 농산물 정책(commodity), 2. 자연자원 정책(natural re-source program), 3. 농촌개발정책(rural development program), 4. 주택정책(housing program)

주)박덕병·이혜영. 2004. “지방분권에 따른 농촌협치와 농촌개발정책의 과제”. 『농촌사회』 제14집 2호. p.58.

- 농업정책, 농촌개발정책, 농촌정책을 구분해 보면 <표 2-4>와 같음. 농촌개발정책을 ‘좁은 의미의 농촌정책’ (narrow rural policy)이라 칭하고, 농촌정책을 ‘넓은 의미의 농촌정책’ (broad rural policy)으로 칭하기도 함. 알렌 외(Allen, et al., 2000)에 의하면 농촌개발정책에는 조세감면정책, 공공소비정책, 재정정책, 역량강화 및 교육정책, 지역규제 완화정책, 지역연관산업 개발정책 등이 있음. 그러나 우리나라에 소위 ‘농정’이라고 칭해져서 진행되는 논의는 구분을 하지 않고 종래의 농업정책과 대등관계로서의 의미를 농촌정책이라 칭하고 있음(박덕병·이혜영, 2004. 재인용).

<표 2-4> 농업정책, 농촌개발정책, 농촌정책의 종류

농업정책	농촌개발정책	농촌정책
1) 가격정책(price policy) 2) 소득정책(income policy): - 부족불지원정책 (deficiency payments policy) 3) 생산량 조정정책(acreage control policy)	1) 조세감면정책 - 부동산 상속세 - 농업 재산세 2) 공공소비정책 3) 채권과 세금에 의한 보조금 재정 정책 4) 역량강화 및 교육 - 농촌지도 5) 관광촉진 정책	1) 농업정책 2) 산림정책 3) 수산업정책 4) 사회복지정책 5) 수송·교통정책, 하부 구조정책 6) 공공용지·토지 정책 7) 환경정책·국립공원정책 8) 건강과 교육정책 9) 주택정책 10) 무역정책 11) 지자체 지방정부 정책 12) 에너지 정책

주)박덕병·이혜현. 2004. “지방분권에 따른 농촌협치와 농촌개발정책의 과제”. 『농촌사회』 제14집 2호 p.59.

○ 이러한 이론적 논의를 종합해 보면, 농촌정책은 농어촌에 정주의사를 가진 도시민에게 각종 정보제공이나 상담·알선 그리고 주택이나 정착자금 등의 제도적 편의를 제공하는 복합생활공간 조성정책과 직접적으로 연관을 가진 시책 및 정책이라는 측면, 그리고 다른 하나는 그간 정부가 추진해 온 농촌개발, 삶의 질 계획 등에 포함된 농어촌의 물리적, 사회적, 경제적 환경을 중·소도시 수준으로 개선하려는 기존 정책의 체계와 관련된 정책이라는 측면으로 대별될 수 있으며, 본 연구에서는 농어촌지역개발사업이라는 측면에 중점을 두고 연구를 진행함.

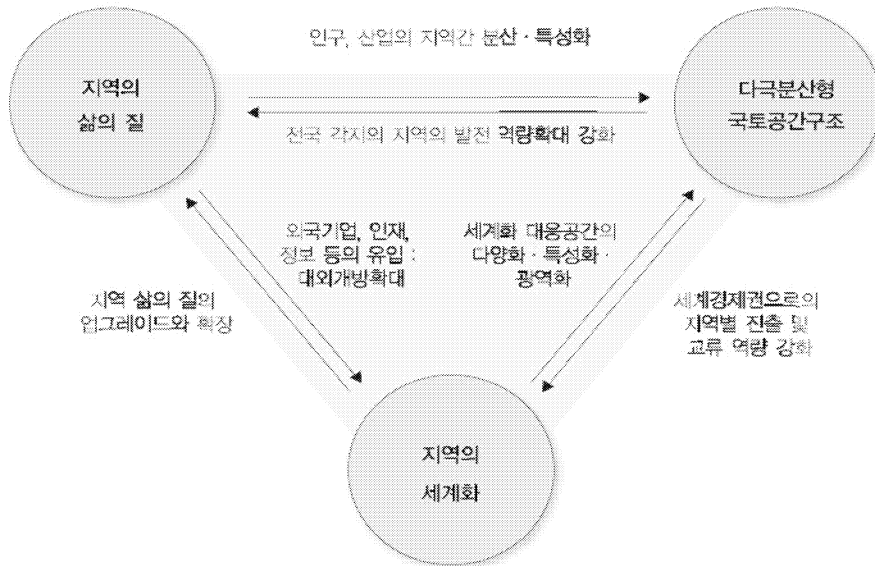
2. 농촌정책의 추진 목적

○ 근대화시기에 우리 국민의 대부분은 농촌에 살았으나, 급격한 산업화와 도시화 과정을 거치면서 ‘이촌향도형’ 인구 이동이 일어났음. 상대적으로 더 나은 직업기회와 교육기회를 찾아서 생산성 높은 젊은 사람들은 농촌을 떠나 도시로 이동하였고, 수십 년 동안 지속되어 온 그 결과로 농촌은 극심한 과소화와 고령화의 문제를 안게 되었음.

- 농어촌의 인구 감소와 고령화는 새로운 인구 유입이 이루어지지 않는 한 농어촌 지역의 활력을 크게 저하시킬 것인 바, 생활에 필요한 시설 및 서비스 공급에 있어 필수적인 최소 인구(threshold population)를 확보하지 못하게 함으로써 농촌 정주의 질을 떨어뜨리고, 농촌의 지역경제를 쇠퇴하게 하며, 농촌에 남아있는 소중한 생태와 문화를 잘 관리하지 못하는 요인으로 작용함. 이처럼 농촌의 삶의 질이 낮아짐으로써 다시금 도시로의 인구 유출이 촉진되는 결과를 초래하여, 국토의 균형발전도 달성하기 어려울 것으로 전망됨. 따라서 농어촌으로 새로운 인구 유입을 촉진하는 정책 개발이 요구됨.

- 이러한 문제점에 대한 대응인 농어촌 지역개발사업의 추진은 ‘지역의 삶의 질제고’ 라는 목적 외에도 다른 한 가지의 구성 목적을 지님. 주지 하듯, 한 가지는 미시적 생활측면의 요소인 ‘지역의 삶의 질’ 이라는 요소이며, 다른 한 가지는 거시적 구조측면의 요소인 ‘다극분산형 국토공간 구조’라는 요소로서, 이는 상호 영향을 미침. 즉, 전국에 걸친 개별 지역의 삶의 질을 높이는 한편, 대외 개방적 기회의 확대와 역량강화차원에서 수도권 일극집중형 국토구조보다는 다극분산형 국토구조공간이 요구되는 바, 이러한 교호작용을 위한 기본시책으로서 농어촌 지역개발사업의 목적이 있음.

<그림 2-5> 지역의 삶의 질과 국토공간구조 및 세계화와의 관계



주)박양호, 2004. "살기 좋은 지역으로의 질적 발전과 세계화: 대외개방형 지역경영". 『국가균형발전으로 가는 길』. 국가균형발전위원회. p.491.

○ 그러나 이러한 농어촌 지역개발사업의 광의의 목적에 대하여 도시민의 농어촌 체재·정주형 수요에 비해 공급 기반은 전반적으로 충분치 못함. 특히 일부 대도시 근교 지역 이외에 대부분의 농어촌 지역은 복합생활공간으로서 조성 여건이 마련되어 있지 못한 상태임. 일반 농어촌 지역의 경우에도 도시민의 체재·정주형 수요를 흡수할 수 있는 여건이 갖추어질 수 있도록 다양한 형태의 복합생활 공간 조성 정책은 물리적 공간 조성뿐만 아니라 소프트웨어에 해당하는 프로그램이 맞물려서 제공되어야 하며, 궁극적으로는 도농 공동체 형성을 지향하는 목표가 있음.

- 도시민의 농어촌 정주 수요의 확대 가능성이 높으나, 농어촌 지역 내에 적합한 공급 기반이 불충분하므로 이에 대비할 필요가 있음. 즉, 농어촌 복합생활공간 조성의 기반이 되는 도시민의 체재·정주형 수요는 어느 정도 존재하는 것으로 확인되지만 체재형 수요에 비하여 정주형 수요는 아직 크지 않음. 그러나 농어촌 체재 등을 통해 농어촌에 대해 긍정적 인식이 강화되고, 그러한 인식이 정주 수요로 연결된다는 점에서, 다양한 형태의 복합생

활공간 조성 정책이 마련되어야 함.

○ 따라서 지금까지의 농어촌 지역개발사업의 목적에 대한 논의를 종합하면, 도농공동체 형성을 위한 농어촌 지역개발사업의 구체적인 목표는 다음과 같이 정리될 수 있음.

- 첫째, 농어촌 지역사회 유지와 활력 증진으로서, 인구의 과소화와 고령화는 농어촌 지역이 당면한 가장 큰 과제이나 농어촌 지역 내부의 동력만으로는 해결할 수 없는 상황임. 따라서 농어촌 지역 인구의 유출을 방지하고 도시로부터의 일정 정도 인구 유입이 이루어 질 수 있는 기반을 마련할 필요가 있음. 특히 농어촌 지역 활성화에 기여하기 위해서는 농어촌 주민과 이웃으로서 함께 공동체를 형성 할 수 있는 도시민 유입이 이루어지도록 함.

- 둘째, 도시문제를 완화하기 위한 목적으로서, 집중과 과밀로 비롯된 갖가지 외부불경제와 사회적 비용을 감소시키기 위해 도시의 인구와 기능을 농어촌 지역으로 분산시키는 것도 복합생활 공간 조성의 부차적 목적 중의 하나임. 농어촌 지역에 복합생활공간의 기반을 마련함으로써 도시문제 완화에도 기여하도록 해야 함.

- 셋째, 국토 균형발전에 기여하는 목적으로서, 농어촌 측에서의 필요와 도시 측에서의 수요의 접점이 되는 부분의 하나가 바로 농어촌 복합생활공간 조성임. 따라서 농어촌 복합생활 공간의 조성은 농어촌 활력 증진, 도시 문제 완화, 나아가 국토 균형 발전의 초석 마련을 궁극적인 목적으로 함.

○ 그러나 이러한 지역개발사업 등의 농촌정책의 목적을 전혀 새로운 정책 사업을 창설하는 것이 아니라 기존 농어촌정책을 보완하는 것으로 이해할 필요가 있음.

- 이미 농업·농업인을 대상으로 하는 농업정책이 진행되는 한편으로 농어촌 지역 전체의 삶의 질 향상을 위한 조치로서 「삶의 질 향상 특별법」이 2004년도에 제정되고, 2005년도에 계획이 수립된 바 있음.

- 그러나 「삶의 질 향상 특별법」은 농어촌 주민만을 대상으로 삼았기에 농어촌 지역의 가장 근본적인 문제인 공동화 문제에 대응하기는 역부족임. 따라서 「삶의 질 향상 특별법」을 보완하여 장래의 농어촌 주민으로서 도시민까지를 정책 대상으로 고려하는 복합생활공간 조성 정책이 필요하며 「삶의 질 향상 특별법」과 복합생활공간 조성 정책의 통합적 시행으로 소기의 목적을 달성할 수 있을 것임.
- 따라서 기존 농어촌 주민을 대상으로 하는 「삶의 질 향상 특별법」이 제대로 작동할 수 있도록 노력하는 것이 최우선의 과제이며, 복합생활공간 조성 정책은 「삶의 질 향상 특별법」에서 미처 고려하지 못했던 부분을 보완하는 것으로 이해되어야 함. 즉 기존 사업들의 리모델링, 정책 추진체계의 개선을 도모하고 새로운 단위사업 창설은 최소화하는 것이 바람직함.

제 3 절 농촌정책 발전과정

- 지금까지 농촌의 경제기반을 강화하고 정주여건을 향상시키기 위한 여러 가지 정책적 노력은 있어왔음. 즉 농업정책을 통해 농산업의 경쟁력을 높이기 위한 정책이 시행되는 동시에 농촌정책을 통해 생활공간으로서의 농촌의 여건을 개선하기 위한 노력이 전개되었던 것임.
- 우리나라 농어촌 지역개발정책은 1958년 지역사회개발사업(communitiy development program)을 시작으로 1960년대 시범농촌건설사업, 1970년대 새마을운동에 이르기까지 절대적 낙후와 빈곤을 해결하기 위한 초기 근대화 작업이 이루어 졌음. 1980년대의 정주생활권개발전략 등을 필두로 주택·도로 등을 정비하는 각종 단위사업들과 비록 소규모이지만 지역 전체의 개발을 추진하는 종합개발사업이 시도된 바 있음. 이후 1990년대의 농어촌 정주생활권개발계획 및 개발촉진지구사업 등 보다 법제화되고 예산확충도 이루어지면서, 2000년대에 들어서 소도읍·접경지역 지원·신활력사업 등이 진행되면서 법적 근거를 달리하는 다양한 사업들이 추진되어 왔음.

<표 2-5> 농어촌 지역개발 관련 제도 변화

법 규	주요내용(제정당시)	비 고
농촌근대화촉진법 (1970.1.12)	농지의 개량보전 및 집단화와 농업의 기계화에 의한 농업생산력을 증진시키고 농거주택을 개량함으로써 농촌 근대화를 촉진	-
국토이용관리법 (1972.12.30)	취락지구개발 : 농어민의 집단적 생활 근거지로서 개발이 특히 필요하다고 인정되는 지구	취락지구정비
도서개발촉진법 (86.12.31)	도서지역의 생산, 소득 및 생활기반시설의 정비, 확충으로 생활환경을 개선	도서개발사업
오지개발촉진법 (1988.12.31)	산업 및 생활기반시설 등이 낙후된 오지지역을 개발함으로써 주민의 소득증대, 복지향상에 기여하고, 지역 간 격차를 해소하여 국토 균형 발전을 도모	오지개발사업
농어촌발전특별조치법 (1990.4.7)	농수산업의 생산성을 향상시키고 소득원을 확충하여 농어촌을 쾌적한 생활공간으로 조성함으로써 농어민 복지향상에 이바지	정주권개발사업 문화마을조성사업
농어촌도로정비법 (1990. 12.14)	도로법에 규정되지 아니한 도로의 개설, 확장에 관한 사항을 규정, 농어촌 지역의 생활환경개선과 경제의 활성화에 기여	면도-리도-농도 등 농어촌도로 정비
지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 (1994.1.7)	건설부장관은 개발수준이 낮은 지역의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 개발촉진지구를 지정	개발촉진지구사업
농어촌 정비법 (1994.12.22)	농수산업생산기반, 농어촌생활환경과 농어촌휴양자원 및 한계농지등을 종합·체계적으로 정비 개발, 생활환경 개선 촉진	농어촌생활환경 개선사업
산림법시행령 (1995.6.23)	산림청장은 입업발전을 위하여 산촌다목적 종합개발사업, 산림휴향도시개발사업, 목조주택 전원단지조성사업 등의 사업을 시행	산촌개발사업

농어촌주택개량촉진법 (1995.12.29)	낡고 헐었거나 불량한 농어촌주택의 개량을 촉진, 농어촌지역에 있어서 뒤떨어진 주거환경의 향상을 도모	농어촌주거환경개선
지방소도읍육성지원법 (2001.1.8)	도시와 농촌의 중간지역이라 할 수 있는 읍지역을 주변 농어촌의 중심거점지역으로 육성	소도읍개발사업
접경지역지원법 (2000.1.12)	남북분단에 따른 대치상황으로 인해 개발되지 못했던 휴전선 인근 지역의 발전을 촉진	접경지역지원사업
국가균형발전특별법 (2004.1.16)	지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진	신활력지역사업

주)임형백·조중구. 2004. “한국의 농촌개발 전개와 특징”. 『지역사회발전연구』 제29집 제1호. p.198., 박경·구자인. 2006. 『중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원. pp.6~7을 재구성.

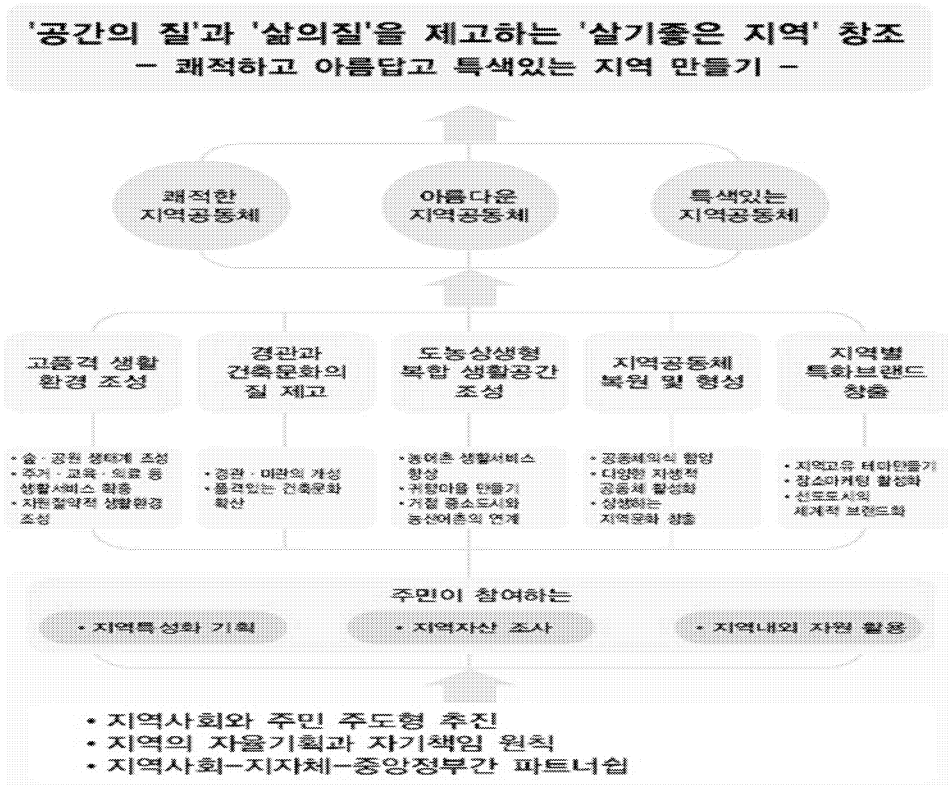
○ 2000년 이전의 지난 농촌정책의 그 공과에 대하여 여러 가지 성과를 거두었다는 긍정적 평가 및 비판이 있음.

- 첫째, 그 내용이 지나치게 물리적 인프라 정비에 치중하였다는 것임.
 - * 농촌정책의 초기 단계에는 절대적 낙후와 빈곤을 탈피하기 위해 도시화, 근대화를 지향한 터라 농촌개발사업의 내용이 주택 개량, 도로 정비, 공동 시설 정비 등과 같이 주로 시설 정비를 중심으로 구성되었지만, 그와 더불어 주민지도와 계몽 등이 농촌개발사업의 중요한 내용을 구성하고 있었음.
 - * 그러나 중앙정부 부처별로 추진하는 농촌개발사업이 양적으로 확대되고 제도적으로 정착되는 과정에서 사업 내용은 예산 집행에 따른 실적 파악에 용이한 물량 위주의 사업으로 그 무게 중심이 변하게 되었음.
 - * 따라서 농촌의 환경관리, 소득개발, 주민교육 등과 괴리된 채 도시화, 생활의 편리성 향상을 위한 개발사업이 농촌정책의 주류를 형성하게 되었음. 이러한 물량 위주의 개발사업은 주민의 의식 계몽, 조직화 등과 같은 활동을 상대적으로 축소시켰다고 볼 수 있음.
- 둘째, 그 사업 추진방식에서 중앙정부의 하향식 개발행정이 주류를 형성함으로써 지방의 자율성이 저하되었다는 비판임.

- * 1950년대 후반 이후 일관된 농촌정책의 흐름은 중앙정부가 농촌개발사업을 정책화하고, 지방에 지침을 내려주어 집행하는 방식으로 제도화되어 왔음. 이 과정에서 중앙과 지방간의 파트너십·지방의 창의와 특성 등은 발휘될 기회가 별로 없었고 지방은 중앙정부에 의해 기획된 사업을 집행하는 역할만을 수행하게 되었음.
 - * 따라서 지역개발사업에 있어 지역적 특성은 고려되지 않은 채, 일률적이며 획일적인 문화가 농촌을 도배하게 되었다는 지적임.
- 셋째, 주민 참여의 형식화와 역량의 약화라는 측면에서 비판이 있음. 시기별로 다소간의 차이에도 불구하고 주민참여는 동원된 것이거나 형식적인 수준으로 머물게 되었음.
 - * 주민은 중앙정부가 기획하고 시·군이 집행하는 사업의 수혜자일 뿐 그 기획과정이나 집행과정에 충분한 역할을 수행하는 주체로서 참여하지 못하였음. 그 예로서 새마을운동이 1980년대 이후 그 구심점이 무너지자 흐지부지되고 만 것들을 수 있음.
 - 넷째, 농촌정책의 효과와 소비자 참여에 대한 평가가 결여되어 있다는 것임.
 - * 농촌정책을 통하여 물리적 정주여건은 개선되었음에도 불구하고 농촌 인구가 감소하였다는 측면이나 농촌이 가진 환경·경관·문화적 자원 등의 강점을 향유하고자 하는 도시민들의 수요를 충족시킬 만한 그릇을 담고 있지 못하다는 등의 반성이 대두된 것임.
- 따라서 이러한 비판들에 대한 대응으로 2000년을 넘기면서 농촌정책은 변화를 도모하게 됨. 지방과 주민이 스스로 주체가 되어야 한다는 점과 사업의 내용이 획기적으로 변화되어야 한다는 점이 기본 골격이었음.
- 즉 지방 스스로 기획하고 주민이 참여해야만 정책의 효과성과 농촌의 지속가능성을 담보할 수 있다는 점이 강조되었고, 모든 농촌을 도시를 닮은 모습으로 정비하는 것 보다는 농촌이 가진 저마다의 유무형적 자원을 잘 보전·관리함으로써 그 일부를 소득기반으로 활용해야 한다는 점이 강조되기 시작한 것임.

- 이와 같이 현재의 농촌정책은 농촌이 도시와 불가분의 기능지역으로 변화한 것을 인식하고 있음. 이는 도농분리주의의 종식을 의미하며, 농업의 다양한 기능변화를 전제로, 농촌의 사회·공간적 기능간의 갈등해소를 통한 농촌과 도시와의 공생 필요성이 제기된 바, 기존의 개량적 농촌개발로는 농촌의 문제를 해결할 수 없음을 주지하고 있음. 따라서 농업·농촌 종합대책 등 농촌정책에 있어 지역개발사업이 핵심이 되는 것을 볼 수 있음.

<그림 2-6> 변화된 농촌정책의 비전과 목표



주)국가균형발전위원회(<http://www.balance.go.kr>)

제 4 절 농촌정책 현황

- 이와 같은 패러다임의 변화 이후, 미래 농어촌 인구구조 및 공간구조 변화에 따라 농어촌 활성화, 농어촌에 대한 새로운 기능과 역할에 따른 인적·물적 자원의 확충, 도시민의 농어촌에 대한 수요 증가에 따른 기존 농어민 집중 지원에서 정책대상의 확대에 따른 다양한 정책들이 경제적으로 수행되고 있음.
- 현재 농어촌생활환경 정비와 관련된 정책 및 사업사항에 있어 행정자치부와 농림부가 주도적인 역할을 하는 가운데, 환경부, 해양수산부, 농촌

진흥청, 산림청 등이 보완적인 역할을 하고 있으며, 일반 농어촌지역 지원과 낙후 농어촌 지역에 대한 지원사업으로 구분하여 추진하고 있음.

- 일반 농어촌 개발사업 중 정주면, 농촌마을종합개발, 녹색농촌체험마을, 전원마을은 농림부가 담당하고 있음.

○ 이러한 다양한 사업들은 공간적으로 시·군 단위, 읍·면 단위, 마을단위, 단위사업의 4가지 형태로 범주화되어질 수 있음.

- 시·군 단위는 주로 개발계획의 수립, 읍·면 및 마을단위는 계획의 수립과 사업의 시행, 단위사업은 사업의 시행과 관련되어 있음.

○ 농어촌생활환경 개선과 관련하여 농림부의 마을 하수처리, 농진청의 농가주거환경개선 등의 사업도 개별사업으로 다양하게 시행되고 있음.

○ <표 2-6>에서 나온 것처럼 행자부의 주요사업은 접경지역개발사업, 오지개발, 거점개발 등이 있음. 이러한 것들은 국가균형개발사업의 일환인 신 활력사업으로 현재 진행 중인 사업임. 농림부의 경우는 농촌이주 정착유도 사업과 농촌마을종합개발사업을 실시하고 있음.

<표 2-7> 주요 지역개발제도 개요

구 분	사업성격	사업내용	지원내용	비고
광역권 개발	공공사업 & 민자사업	광역교통망정비 및 확충사업, 관광단지 조성사업, 사업기반조성사업	· 관련근거법의 지원.	개별법근거 (고유지원은 없음)
특정 지역 개발	공공사업	SOC건설, 관광사업, 농어촌개발사업, 교육·문화예술진흥사업	· 자금지원 : 국가는 사업시행자에게 일부 또는 전부 보조, 융자 · 조세특례 · 이주대책수립, 이주자우선고용, 조세감면	현재 없음
개발촉진 지구 개발	공공사업 & 민자사업	생산기반 조성사업, 생활환경개선사업, 관광지, 지역특화산업	· 지구당 500억 원 지원 · 취득세, 양도소득세 특별부가세 50% 감면	토지관리및 지역균형개발특별회계
도서 개발	공공사업 위주	주거환경개선, 기반시설 정비 사업, 국토보전시설 설치	· 개발사업비조성 · 세제상지원	국고보조사업위주
오지 개발	공공사업 위주	상업기반시설조성사업, 주거환경 개선사업, 문화복지시설 설치	· 개발사업비 조성	양여금사업 위주
정주 생활권 개발	공공사업 위주	도로정비사업, 생활환경정비사업, 취락정비사업, 용수개발사업 등	· 개발사업비 보조 융자 · 조세감면 · 보조금 지급 및 융자	양여금사업 위주

주)박진도 외, 2004. 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』. 농정연구센터. p.24를 재구성.

○ 특정지역개발사업

- 자원개발, 국가사업의 추진, 낙후지역의 균형개발 등 개발 목적에 차이가 있음.
- 도로, 공단, 상하수도, 항만 등 SOC 시설과 주거생활여건 개선에 치중.

○ 개발촉진지구사업

- 관광휴양사업, 지역특화사업, 기반시설정비사업 등을 포함.
- 개축지구사업은 강력한 행정 · 금융지원 등 지원시책을 추진하고 있음.
- 도서개발, 오지개발, 농어촌 정주권 개발에 포함된 사업은 공공적, 소규모적 특징을 지니고, 지역주민의 숙원 사업적 성격을 지님.

제 5 절 농촌정책의 추진체계와 문제점

1. 중앙정부 차원의 추진체계

- 중앙정부 차원의 농촌정책은 농림부, 행자부, 건교부 등 다기화되어 있으며, 지방수준에서는 광역자치단체와 기초자치단체로 계층적으로 분담되어 있음. 즉 부처 간 협의과정이 전혀 없기 때문에 이들 권역 사업 모두가 문제점을 가지고 있음.
 - 중앙부처의 농어촌정책은 부처별 기능 및 행정공간범위에 따라 농림부, 행자부, 해수부, 건교부 등으로 다기화 되어 있으며, 농촌개발의 중심적인 사업인 농촌 생활환경 및 정주기반 정비는 농림부와 행자부를 중심으로 추진되고, 그 외의 사업은 중앙부처가 지방자치단체와 연계하여 수행하고 있음.
- 중앙정부의 농업개발사업은 농림부로 단일화 되어있으나 농촌사회개발 분야에 관련하여서는 정부의 기능이 분산되어 있음.
 - 농촌생활환경 정비는 농림부와 행정자치부를 중심으로 추진되며, 그 외 중앙부처가 지방자치단체와 연계하여 실행하고 있음.
 - 향후 농촌의 지역사회개발문제가 농업정책의 주요대상으로 부각되고 있으나 이에 상응하지 못하고 있는 형편임.
- 지방수준에서도 농촌개발관련 정책의 종합적 기능을 수행할 주체가 부족한 실정임.
 - 광역자치단체가 중앙정부와 기초자치단체의 중간 매개체 역할을 제대로 수행 하지 못하고 있음. 뿐만 아니라, 그나마 기초자치단체에게 부과되는 소수의 정책마저도 수동적으로 이루어지고 있는 실정임.

<표 2-8> 지역발전관련 업무를 수행하는 중앙정부 및 주관부처 현황

부 처	소관업무	주관부서(인력)	
재정 경제부	- 국세와 지방세 정책의 총괄·조정 - 국세, 지방세의 조정에 관한 법률제도의 기획·입안	세제실	
	- 지역균형발전, 지역경제 활성화 위한 시책의 총괄 - 지식기반경제, 사회간접자본 관련 정책의 협의·조정 - 산업입지, 토지이용, 국토개발관련 정책 협의·조정	경제정책국	
	- 국가와 지방자치단체간의 재원배분 사항 - 지역발전관련 시책의 예산 종합·조정	재정경제국	
기획 예산처	- SOC 민간투자관련 정책의 종합·조정과 신규사업예비타당성 검증	예산관리국	
	- 지방자치단체 정보화격차해소 사업추진과 정보화계획 지원·조정	행정정보화 기획관	
행정 자치부	- 지방세제 연구 및 정책 수립과 지방세 징수기법 개발	지방세제관	
	- 지방자치단체의 분쟁조정과 지원행정 종합조정 - 국가와 지방자치단체간의 협의 및 사무배분지원 - 지방이양추진위원회, 지방자치제도 발전위원회의 운영 - 지방자치단체의 대외협력업무 추진에 관한지도	자치행정국	
	- 지방자치단체의 재정운영, 재무회계지도, 및 예산편성지침 수립 - 국고보조금 관리와 지방비 부담의 협의 조정 - 지방채 발행계획 수립·운영 및 채무관리 지도	지방재정경제국 (재정과)	
	- 지역경제활성화대책의 추진·지원 - 지방자치단체의 SOC, 공공근로사업 추진 지원·시행·지도	지방재정경제국 (지역경제과)	
	- 지방자치단체의 통상진흥, 지역특화산업의 육성·지원		
	- 지방재정조정 제도의 연구, 개선과 지방교부세의 배정 및 총괄 - 지방양여금 제도 운영 및 관리, 자금수급 조정	지방재정 경제국 (교부세과)	
	- 지방공기업제도 법령의 연구·개선 및 지방공기업 운영 지원 - 지방자치단체의 공유재산 지도, 민간유치사업의 지원 - 지방세외수입원 발굴·육성지도 및 통계의 유지·관리	지방재정 경제국 (공기업과)	
	- 지역개발계획에 관한 국가와 지방자치단체의 연계조정 - 지역주민 정주여건 개선을 위한 지원·협력 - 특수지역개발사업의 지원과 도로의 정비 및 유지·관리 지원	지방재정 경제국 (지역진흥과)	
	건설 교통 부	- 국토균형발전종합대책과 지역개발법령의 수립 - 지역개발정책 및 예산업무총괄과 지역통계자료 유지 관리 - 전주권개발사업, 개발촉진지구(경남·북, 전남·북) - 산업단지 재정비계획·수립과 지방/도시첨단/농공 단지 지정 승인	국토정책국
		- 도로, 철도, 공항 등 지역인프라 구축	수송정책실

	- 광역도시계획(도시기본계획)수립지침 작성 및 광역도시계획(도시기본계획) 승인 - 개발행위허가제도 운용 및 지구단위계획수립지침 작성, 운용	주택도시국
	- 국토 이용계획 결정·변경 및 각종 토지이용권에 관한 계획·협의 - 토지관리, 지역균형개발특별회계법령과 국토이용계획심의회 운영	토지국
	- 벽지노선 개발 및 손실 보상에 관한 사항과 도서지역교통망 확충	육상교통국
산업 자원부	- 중소기업, 벤처기업의 수출진흥 시책의 수립 및 추진	무역투자실
중소 기업 청	- 지방중소기업 육선 자금계획, 종합지원센터의 지원 - 중소기업지원시책에 대한 조정 및 육성에 관한 법률의 운영	중소기업정책국
	- 중소기업, 벤처기업 입지지원계획수립 - 협동화사업 및 농공단지 입주기업의 지원에 관한 사항	벤처기업국
	- 지역협동기술지원센터의 운영지원	기술지원국
	- 지방과학기술진흥 종합계획 수립·추진 - 과학·공학 연구센터, 첨단기술 사업화 센터, 연구정보센터 등	과학기술정책실
정보 통신 부	- 정보통신사업육성 및 지원정책수립 - 소프트웨어지원센터설치 및 소프트웨어산업관련 단체에 관한 사항 - 정보통신관련 산업단지 조성 및 발전에 관한 사항	정보통신정책국
	- 지역정보통신에 관한 주요사업계획 수립·시행 - 농어촌정보화의 추진	사업지원국
	- 지역공공데이터베이스개발사업추진 및 지원 - 지역정보통신사업자간 분쟁조정 및 경쟁관리 - 학술단체 지원 및 농어촌·지역정보화 추진	정보통신국 (서울, 부산, 전남)
문화 관광 부	- 지역축제, 지방문화원 육성 - 지역문화예술 및 생활문화예술의 진흥에 관한 사항	예술국
	- 문화사업기반 확충, 문화산업관련 인력양성, 기술개발	문화산업국
	- 관광개발 계획 수립, SOC와 민자유치촉진 관련 사항 - 관광지, 관광단지, 관광특구 지정 및 개발 관련 사항	관광국
환경부	- 국토계획, 수도권정비계획, 도시계획의 관계부처협의	환경정책국
	- 지방환경관서 환경시책의 지도·지원	수질보전국
노동부	- 직업능력개발훈련 등 지방인력 육성	고용정책실
교육부	- 인적자원개발관련정책	인적자원정책국
	- 지방교육재정의 확보·배분 및 운영지도	교육자치지원국
	- 지방교육재정의 분석·평가	

주)법제처, 2003. '각부서별 부처와 소속기관 직제 시행규칙'을 재구성.

○ 각 부서별 목적 달성을 위해 지역발전시책이나 사업을 법률 또는 별도 재원에 근거하여 추진함.

- 13개 중앙 부서가 해당 부서의 소관기능에 관련한 지역발전시책의 수립 집행의 역할을 하고 있고, 지역 수준에서는 소속 산하 및 지방자치단체 등 실행체계를 보유하고 있음.

<표 2-9> 중앙정부 부처별 지역발전관련 수행업무

구 분	재정경제부	기획예산처	행정자치부	건설교통부	농림부	산업자원부	중소기업청	과학기술부	정보통신부	문화관광부	환경부	노동부	교육부
지역균형발전 및 지방경제활성화시책 총괄, 조정	●	●	●	●	●		●						
지식기반경제 발전시책 총괄· 조정	●					●		●					
사회간접자본 관련정책 협의· 조정(산업입지 및 토지이용, 국토개발관련 정책협의, 조정)	●	●	●	●	●	●				●	●		
국세와 지방세정책 총괄 조정 등	●		●										
국가와 지방의 재원배분		●	●										
지역정보화 총괄· 조정, 지원			●						●				
지역통상진흥 및 지역특화산업 육성· 지원			●			●	●	●	●	●			
낙후 및 특수지역개발 지원			●	●					●				
인력육성지원(농촌인력, 직업능력 개발)			●		●				●	●		●	●

주)박진도 외, 2004. 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』. 농정연구센터. p20.

- 중앙부처의 농어촌 정책은 농촌개발의 중심적인 사업인 농촌 생활환경 및 정주기반 정비는 농림부와 행자부를 중심으로 추진되고 있음. 그 외의 사업은 중앙부처가 지방자치단체와 연계하여 수행하고 있음.
- 농어촌의 복지· 의료, 영유아· 여성, 교육 등의 사업의 경우는 각각 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부가 담당하고 있으며, 농림부는 농업인에 대한 추가지원 업무 등을 담당하는 방식으로 역할분담이 이루어져 있음.

<표 2-10> 소관부처별 농촌정책 개요

소관부처	관련법률	계획명칭	계획기간(년)	수립주체
건설교통부	국토건설종합계획법	국도계획	10(20)	건교부장관
		도계획	10	시도지사
		시군계획	10	시장군수
	제주도개발특별법	제주도종합개발계획	10	도지사
	지역균형개발및중소기업육성에관한법률	광역개발계획	13 ~ 17	시도지사
		개발촉진지구개발계획	5	시도지사
-	정주권개발계획	3 ~ 6	건교부장관	
행정자치부	도서개발촉진법	도서종합개발10개년계획	10	행자부장관
	오지개발촉진법	오지종합개발10개년계획	10(5)	행자부장관
	접경지역지원법	접경지역종합계획	10	시도지사
	지방소도읍육성지원법	지방소도읍종합육성계획	10	시장군수
농림부	농업농촌기본법	농업농촌발전계획	10	농림부장관
		시도농업농촌발전계획		시도지사
시군구농업농촌발전계획		시군구청장		
농어촌발전특별조치법	정주생활권개발계획	10	시장군수	
산업자원부	폐광지역개발지원특별조치법	폐광진흥지구개발계획	5	시도지사
과학기술부	과학기술지원법	지방과학기술진흥종합계획	5	과기부장관

주)이재준·윤원근·조영국·박창석·김혜민·김성진. 2004. 『농어촌 「종합개발계획」 수립에 관한 연구』. 농어업·농어촌특별대책위원회 용역보고서. pp.11~14., 이성우. 2006. 『우리나라 농촌지역개발사업의 현황과 과제』. 농정연구센터 제155회 월례세미나. pp.4~5를 재구성.

○ 한편 아래에서 볼 수 있듯이 각 사업들은 시군단위, 읍면단위, 마을단위 등 다양한 수준의 공간별로도 부처를 달리하여 실시되고 있음.

- 리 단위 대상 실시 사업은 농림부의 농촌마을종합개발, 해수부의 어촌종합개발사업이 있으며, 마을단위 사업은 농림부의 전원마을과 녹색농촌체험마을, 농진청의 농촌전통테마마을 등이 있음.
- 대체로 행자부 사업은 시군이나 읍면을 대상으로 실시되는 반면, 농림부·농진청 등의 사업은 주로 면단위 이하의 마을을 대상으로 실시됨.

<표 2-11> 정책분야별 농림부와 타 부처 비교

정책분야	농림부	타부처
종합적 공간정비	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌마을종합개발 · 중심면소재지개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 산촌종합개발(산림청) · 어촌종합개발(해수부) · 소도읍육성(행자부)
SOC 분야 (도로,상하수도,교통 통신 등)	<ul style="list-style-type: none"> · 암반관정 등 농촌생활용수 · 농촌정주기반확충 - 정주공간조성사업관련 마을 내 도로, 접근도로, 마을상하수도, 전기통신시설 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 오지,도서개발(행자부) · 농어촌도로(행자부) · 하천정비(환경부) · 정보화마을(행자부) · 정보통신(정보통신부)
주거단지 주택공급	<ul style="list-style-type: none"> · 전원마을조성 · 주택개발용자금 * 정주기반확충사업에포함 	<ul style="list-style-type: none"> · 전원회귀모델 · 주택개발용자금(행자부) · 임대주택(건교부)
지방/농촌경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> · 향토산업육성, 농공단지, 전통가공산업 등 농외소득시책 · 농촌관광과 도농교류 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방경제활성화(산자부, 행자부, 건교부 등) · 어촌체험관광(해수부) · 산촌체험관광(산림청)
환경·경관분야	<ul style="list-style-type: none"> · 경관보전직불제 · 저수지수변개발 · 경관지표 개발 등 농촌경관보정·형성·관리정책 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관법제정추진(건교부)
복지	<ul style="list-style-type: none"> · 농어민건강보험료지원 · 농업인재해공제 · 취약농가인력지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 농어민국민연금지원,기초생활보장,긴급복지지원(복지부)
의료		<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌공공보건기관확충, 농어촌보건의료기술지원, 농어촌민간의료기관지원(복지부)
여성·영유아	<ul style="list-style-type: none"> · 영유아자녀양육비지원 · 취약농가인력지원 · 농가도우미 	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌 만 5세아 무상보육지원, 농어촌 유치원 유아교육비지원(교육부)
노인 및 기타		<ul style="list-style-type: none"> · 재가노인복지센터, 노인인력운영센터지원
교육	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌출신대학생학자금융자 · 농업인대학생학자금 보조 	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌우수고교육성 · 초중고생 급식비지원

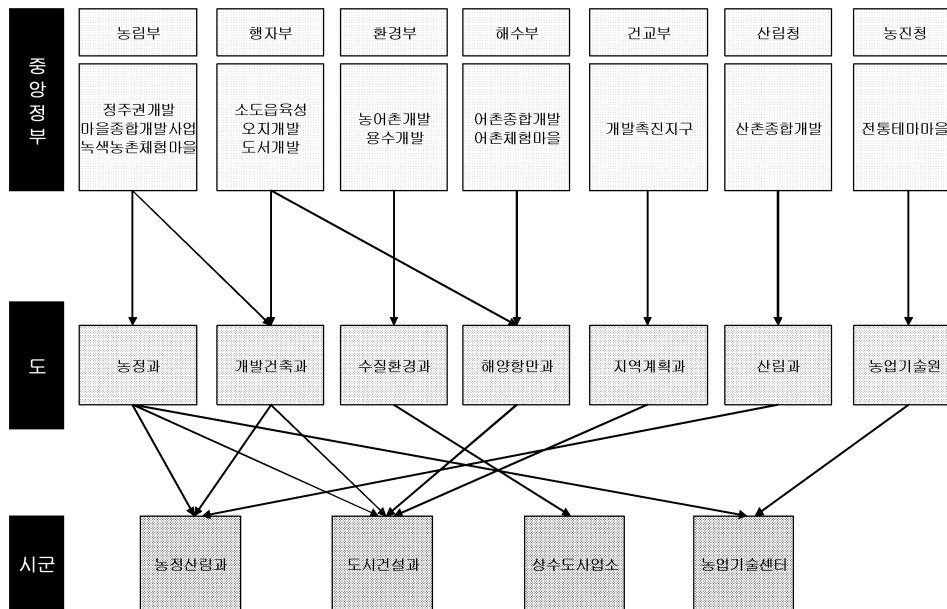
주)박경·구자인, 2006. 『중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원. pp.9~11을 재구성.

2. 지방정부의 추진체계

○ 지방수준에서도 농촌개발관련 정책의 종합적 기능을 수행하고 있는 주체가 없음.

- 광역자치단체는 기초자치단체와 중앙정부의 중계 역할 수행하고, 기초자치단체는 광역자치단체를 통해 정책프로그램에 수동적으로 대응하는 현실임.
- 특별지방행정기관과 준 특별 지방자치단체가 농촌개발기능의 일부를 분담.

<그림 2-7> 농촌 지역개발사업의 중앙·지방간 추진체계



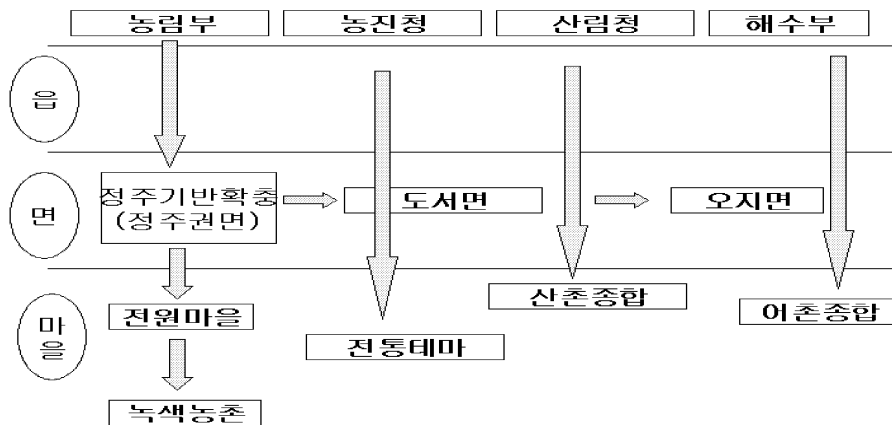
주)송미령·박주영. 2004. 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』. 한국농촌경제연구원. p.13.

○ 부처별로 사업을 분산하여 시행함에 따라 시군단위에서도 실과소별로 분산, 추진되어 운영되고 있음.

- 광역 지자체는 중앙사업을 기초지자체에 단순 중계하는 역할을 담당하고,

- 농촌개발 관련 핵심정책과 사업은 농정국에서 주로 담당.
- 시군의 행정조직 체계에 따라 중앙정부 사업의 과별 결합방식도 상이하며, 결합방식에 따라 일상적 협조의 유형도 달라지고 있음.
 - 읍면의 독자적인 농촌개발사업은 사실상 없고 시군의 사업을 단순집행, 사후 보고하는 역할에 그치고 있음. 또한 상당수 사업은 시군이 독자 수행하고 읍면과 전혀 연관성이 없는 경우도 많음.

<그림 2-8> 공간단위별 농어촌 개발사업의 현황



주)박경·구자인. 2006. 『중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구』. 한국 농촌경제연구원. p.12, 송미령·박주영. 2004. 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』. 한국농촌경제연구원. p.7을 재구성.

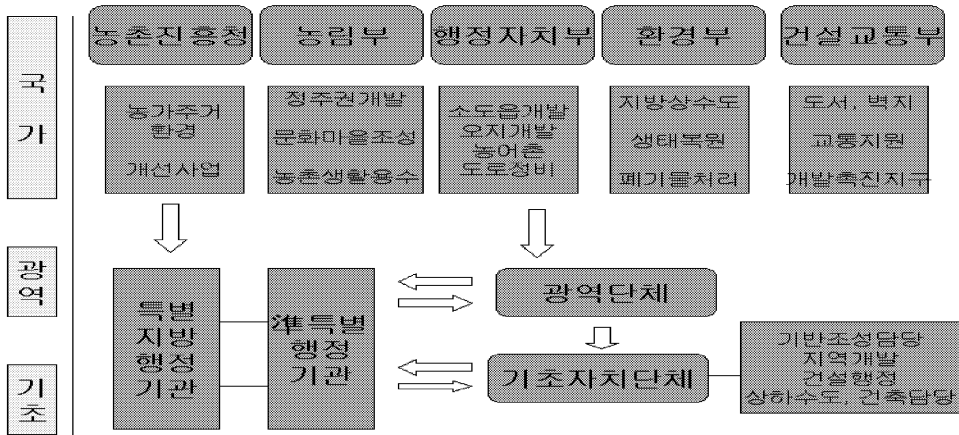
1) 광역자치단체의 추진체계

○ 광역자치단체에서는 단체장을 중심으로 하는 최고기관장회의, 광역단체장을 고문으로 하고 부단체장을 회장으로 하는 기타 기관장회의, 순수 민간인을 중심으로 구성된 토착 영향력집단 등 지배엘리트 등이 지역사회회의의 주요 의사결정자임.

- 광역자치단체(특별시, 광역시 제외)에서 농촌개발 관련 정책은 농정국에서 담당하고 있음.
- 대부분의 광역자치단체는 농촌개발정책을 전달해주는 가능만을 수행하고

- 있으며, 독자적 농촌개발 기능을 수행하고 있는 곳은 거의 없음.
 - 강원도의 새 농어촌건설운동은 예외적임.

<그림 2-9> 농촌개발 관련 정책의 추진과정 : 중앙과 지방의 기능분담



주)박진도 외, 2004. 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』. 농정연구센터. p.40.

2) 기초자치단체(시, 군) 수준의 추진체계

○ 구체적인 농촌개발 관련 사업은 시, 군 단위를 중심으로 이루어짐.

- 기초자치단체의 경우 담당부서 기능은 중앙부처와 유사하고 농촌개발 관련 사업의 담당부서는 각 지자체마다 다름.
- 지방수준에서 정책기획을 하는 주체가 없어 중앙부처 사업은 사실상 분절된 채 집행되고 있음.
- 각 과내에서도 업무 조율은 거의 이루어지지 못하고 있음.

3) 읍, 면 수준의 추진체계

○ 농촌개발 관련 사업에 있어 읍, 면의 기능은 사실상 없다고 볼 수 있음.

- 읍, 면은 기초자치단체의 관리 하에 있고, 시, 군의 자체사업만을 시행함.

4. 농촌정책 추진상의 문제

1) 농촌정책의 종합계획체계 미흡

- 지금까지 살펴본 중앙정부 및 지방자치단체의 농촌정책 추진의 제반 여건과 다수의 연구보고서를 고려해 볼 때, 종합적인 계획체계의 미흡이 가장 시급히 해결하여야 할 과제로 지적되고 있음.

- 중앙과 시군 단위 모두 종합적인 추진체계가 정비되지 못하고, 부처 간에도 협조관계가 약하고 사업간 연계성도 별로 없음. 이에 따라 중앙과 지방간의 역할분담체계가 불명확하고 시군지자체의 자율성이 미약함.
 - 농촌지역에서 정책을 집행하는 중앙 부처들은 개별적으로 정책을 구상하고, 여러 통로를 통해 정책을 분산하여 수행함. 현재 농림부, 행정자치부, 환경부, 산림청 등에서 분산·운영되고 있으며, 농림부 내에서도 농촌진흥청을 포함한 여러 기관이 관련되어 있음.
 - 농촌지역단위에서는 종합적 개발계획체계가 구축되지 않아 사실상 국가정책 체계에서는 누락되어 있음. 농촌지역에 대해서는 포괄적인 국토이용계획만 있을 뿐 구체적으로 활용할 수 있는 하위계획들은 체계화되어 있지 않음.
 - 농촌 정주체계 및 부처 간 기능과 무관한 공간(정책대상지역) 분할 체계로 부처별 미션과 기능에 부응하지 않는 업무 추진.
 - * 행정자치부는 지방행정·선거·국민투표 및 민방위의 사무를 관장하고 지방자치단체의 사무를 감독(정부조직법 제31조)
 - * 건설교통부는 국토 및 수자원의 보전·이용·개발 및 개조, 도시·도로 및 주택의 건설에 관한 사무를 관장(정부조직법 제40조)
 - * 농림부는 농산·잠업·식량·농지·수리 및 축산에 관한 사무를 관장(정부조직법 제46조)
 - * 문화관광부는 문화·예술·영상·출판·간행물·체육·청소년 및 관광에 관한 사무를 관장
 - * 해양수산부는 수산·해운·항만·해양환경보전·해양조사·해양자원개발·해양안전심판에 관한 사무를 관장
 - * 농촌진흥청은 농촌진흥에 관한 사무, 관련되는 실험 및 연구, 농민 지도, 농촌지도자의 수련 등의 업무를 관장

- * 산림청은 산림 보호 육성, 산림자원 증식, 임산물 이용개발, 산림경영의 연구와 개선 업무를 관장
- 현장에서의 비효율성이 발생, 사업 추진 계통이 다기화되어 있어서 시·군 단위에서 종합화·체계화되지 못하는 측면이 있음.

○ 지방자치 이전부터 농림부는 지방단위로 시행되는 정책들을 농림부에서 기획하고, 지방자치단체에서 집행기능을 수행하였는데, 민선단체장이 선출되어 본격적이 지방자치체제가 구축되면서 중앙정부와 지방자치단체간의 기능연계 문제가 쟁점으로 등장함. 현재의 농촌개발 관련 사업에서 중앙과 지방 모두 최하위 단계 계획에 초점을 맞추고 있으며, 상위단계에 대한 구체적인 성과창출 확보에 대한 관심과 비중이 상대적으로 낮음.

- 최하위의 시책단계를 중앙이 관리하면 지역특성을 충분히 반영할 수 없고 지방현장의 유연한 집행재량을 축소시킬 가능성이 있음.
- 중앙의 관심이 약화되면 특정 사업에 대한 재원배분의 우선순위가 낮아져 의도한 성과들이 매우 불안정하게 창출될 가능성이 있음.
- 따라서 집행단계에서 지방의 특성과 자율성을 보장하면서 중앙차원에서는 의도한 성과를 확보하기 위해 정책단계별로 중앙과 지방간 기능을 재조정하여 지방에서는 실행계획단계 담당하고, 중앙은 performance를 담당할 수 있도록 하여야 할 것임.

○ 농촌개발의 경우 사업내용과 지자체의 실정이 다양하기 때문에 지방자치단체의 소관 부서들이 일반화되지 못하고 다양하게 분산되어 상호연계가 원활하지 못함.

- 실과소별로 사업이 분산 추진되고 있으며 개별 단위 사업 사이의 연계성, 업무협조체계가 미흡. 별도 전담팀을 구성하면서 협조체계를 일부 강화.
- 기반정비사업들은 농정국과 시·도의 농정과에서 담당할 수 있지만, 농촌에서는 해당 지자체 각 과별로 분장사무를 자율적으로 설계할 수 있기 때문에 건설과에서 해당업무를 수행할 수도 있음. 예컨대, 용수공급 등 농촌하

수도정비사업은 도시과나 하수과의 소관업무로 분류되기도 함.

- 효과적인 정책정보 및 집행관리시스템이 구축되지 않을 경우에는 정책관리를 위한 조직간 거래비용이 많이 발생하는 비효율성 문제를 초래하기 쉬움.
- 기관위임사무의 경우 관련 재원을 확보하고 지역별로 배분하는 과정에서 중앙정부 차원의 전략적인 자원배분 및 조정전략이 없음.

2) 부처간 통합적인 업무조정체계의 부재

- 사업간 중복성이 존재, 여러 부처에서 경쟁적으로 농촌정책과 관련한 사업들을 추진함으로써 성격상 비슷한 사업들이 중복되는 경향이 있음. 농업농촌발전계획은 지자체 지역종합 계획과 개별사업 사이의 연계성이 부족하고 농촌 지역개발을 위한 중장기 전략이 미흡함.

<표 2-12> 사업별 유사사업 예시

항목	유사사업	관계법령(주무부처)
주거환경 등 종합정비사업	정주권개발, 문화마을사업	농어촌정비법(농림부)
	주거환경개선사업	농어촌주택개량촉진법(행자부)
	산촌종합개발사업	임업및산촌진흥법(산림청)
	오지종합개발사업	오지개발촉진법(행자부)
	도서종합개발사업	도서개발촉진법(행자부)
	소도읍개발사업	지방소도읍육성지원법(행자부)
하수도사업	문화마을하수도사업	농어촌정비법(농림부)
	마을하수도사업	농어촌주택개량촉진법(행자부)
	면단위하수도사업	하수도법(환경부)
농촌생활용수사업	광역상수도사업	수도법(건교부)
	농촌농업·생활용수개발	농어촌정비법(농림부)
	지방상수도사업	수업부(환경부)
농어촌도로정비사업	기계화경작로확포장	농어촌정비법(농림부)
	농어촌도로정비사업	농어촌도로정비법(행자부)

주)송미령·박주영. 2004. 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』. 한국농촌경제연구원. pp.21~22, 박경·구자인. 2006. 『중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원. pp. 9~11을 재구성.

- 농촌개발사업이 기능별로 체계화되어 있기 보다는 행자부의 읍 및 오지면 그리고 농림부의 정주면으로 관할지역이 구분되어 있으며, 종전에 SOC 및 생활환경기초 관련 사업에서 최근에 소득 및 도농교류 등으로 해당 사업영역이 확대되어 옴으로써 개별사업 간에도 유사내용이 중복되고 있음.
- 유사 사업들은 관할 부처만 달리하여 추진됨으로써 사업간 통일성과 연계성을 확보할 수 없으며 일선에서 혼란을 가중시킴. 소도읍육성사업과 정주권면, 오지면 개발사업은 시군에서 건설과가 담당하고 계획수립 단계에서부터 사업시행, 유지관리 단계까지 농정과와 협조체계는 미약한 실정(실과소이기주의).

<표 2-13> 전원마을사업 연관 중앙부처 및 주요사업 내용

구분	사업명(부처)
기초생활시설	○ 농어촌 도로정비(행자부), ○ 면마을단위 생활용수개발사업(환경부) ○ 면 단위 하수도 정비(환경부) ○ 농산어촌주거환경개선 : 농어촌 주택개량, 마을하수도 정비, 농어촌빈집정비(행자부) ○ 소하천정비 (소방방재청)
문화.체육	○ 공공도서관 건립(문화부) ○ 농어촌 문화체육센터 건립(문화부) ○ 마을 단위생활 체육시설 설치(문화부) ○ 생활 친화적 문화공간 조성(문화부) ○ 문화역사마을 조성(문화부) ○ 문화 및 생태 녹색관광 자원개발(문화부)
농촌체험 관광	○ 녹색농촌체험마을 조성(농림부) ○ 농촌테마마을조성(농진청) ○ 어촌체험마을 조성(해수부) ○ 어촌관광활성화 사업 (해수부)
복지시설	○ 농업인 건강관리실 확충(농진청) ○ 농산어촌 보육시설 확충 (여성부) ○ 농산어촌재가복지센터 확충(복지부) ○ 농산어촌복합노인복지시설 시범 실시(복지부) ○ 농촌건강장수마을 육성(농진청) ○ 여성농어업인센터 설치(농림부) ○ 농산어촌 공공보건기관 의료기반 확충(복지부)
기타	○ 디지털 사랑방(농림부) ○ 정보화마을 조성(행자부) ○ 디지털어촌 구축(해수부) ○ 초고속인터넷 이용환경 조성(정통부) ○ 교통서비스강화 : 공영 버스 구입지원 등 (건교부) ○ 폐기물처리시설 지원(환경부) ○ 저수지 수변개발(농림부) ○ 산림휴양공간 및 수목원 조성(산림청) ○ 지방식물식재 및 생태숲 조성(산림청)
권역종합 개발	○ 농촌마을. 어촌마을. 산촌마을, 소도읍 육성(농림부, 해수부, 산림청, 행자부)

○ 각 부처 간 통합적인 업무조정체계가 구축되어 있지 않아 사업이 중복되어 유사사업이 여러 부서에서 이루어지고 있으며, 업무소관이 명확하

지 않고, 전문성이 결여된 채 사업이 추진되고 있음.

- 농림부의 경우 주거환경, 종합정비사업, 하수도사업, 농촌생활용수 등 행자부에서 시행하는 거의 모든 분야의 SOC 사업에 관련이 있음.
- 기계화경작로확포장은 농어촌정비법에 따라 농림부에서 시행하고 있으며, 농어촌도로정비사업은 농어촌도로정비법에 따라 행정자치부에서 시행되고 있어 통합관리가 이루어지지 못하고 있음.
- 사업 내용의 시의성 및 차별성 미약하고 사업 목적과 내용 측면에서 급변하는 시대적 수요와 지방의 현장 수요를 고려하지 않은 채 추진되는 사업이 많음. 즉, 사업 목적이나 공간 단위 등의 차이에도 불구하고 여전히 전국적으로 획일적인 하드웨어 정비가 주 내용을 형성하는 것이나, 농촌에 대한 장기 비전 등이 미 정립된 채 오래전에 디자인된 사업이 여전히 지속되는 등의 문제점이 있음.

○ 공간상의 구분 자체가 모호하여 사업의 효율성이 저하됨. 정주권과 오지면의 경우 예전과 달리 교통의 발달로 현재는 사실상 공간상의 구분이 모호함.

○ 특정 지역의 중복지원과 체계적 사업집행의 곤란.

- 사업별로 저마다의 사업목표와 계획이 있기 때문에 지자체가 종합적 계획하에 투자우선순위를 세우고 중장기적으로 체계적인 투자를 하기는 매우 어려운 상황임.

○ 향후 농어촌개발의 사업체계는 정부부처별로 사업 간의 차별성과 다양성을 확보하되, 부처 간에 연계와 조정을 강화하고, 지역차원에서 종합계획 아래 우선순위에 따라 장기적인 관점에서 이를 통합적으로 실시할 수 있는 방향으로 재편 되어야 할 필요성이 있음.

제 3 장 외국의 농촌정책 사례

제 1 절 영국 농촌개발사업과 추진체계

1. 영국 농촌개발 관련 정책의 종류

○ EU의 공동농업정책(CAP)의 농촌발전정책의 영국판 프로그램인 잉글랜드 농촌발전계획(England Rural Development Program : ERDP)은 전국적으로 동일한 조직을 갖고 환경식료농촌부가 중심이 되어 운영됨¹⁰⁾.

- EU의 농촌발전계획을 간략하게 살펴보면, EU 집행위원회는 6.20-22 EU 농업각료이사회에서 합의된 2007-2013 농촌개발정책 방향 구체화를 위한 전략지침 이사회 결정(안)을 발표하였음.

* 동 지침안은 EU 차원의 정책방향을 회원국들이 국별 프로그램을 통해 구체화하는 과정에서 활용할 수 있는 전략과 대안을 포함하고 있는 바, 집행위는 2006년 상반기 중에 회원국들이 국별 농촌개발사업 세부계획을 마무리할 수 있도록, 2005년 가을 중에 동 전략지침(안)에 대한 합의를 도출하는 것을 목표로 하고 있음.

* 동 전략지침(안)은 농촌개발 정책 3대 분야(농림업 경쟁력 강화, 환경 및 국토보전, 농촌지역 삶의 질제고)별로 아래 사항을 중점 강조하고 있음.

* 농림업 경쟁력 제고 분야 : 혁신 촉진과 연구개발에 대한 접근성 확대, 정보통신기술의 확산, 동적인 경영능력의 함양, 농림산물에 대한 새로운 판로 확보(비식용 생산 등), 농장 및 산림의 환경적 성과 제고, 농업부문의 구조조정(특히 신규 회원국) 등

* 환경 및 국토보전 분야 : 농업의 환경관련 서비스 공급 촉진 및 동물친화적인 영농방법 확대, 농업적 경관(Farmed landscape)의 보전, 기후변화에 대한 대응, 유기농업의 기여 확대, 농업이 창출하는 환경편익의 경제적 활용(농촌관광, 농촌의 쾌적성 제공), 지역 간 균형 발전 도모 등

* 농촌지역 삶의 질제고 분야 : 농촌지역의 경제활동 및 취업률 제고, 노동시장에 대한 여성의 진입 촉진, 전통기술을 이용한 소규모 사업의 개발, 청년층에 대한

10) 영국의 농촌정책은 송미령외 2인 (2006) 「영국의 농촌 지역사회개발 정책」, 박진도 외 10인 (2004), 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」, 김수석(2005) 「지방분권적 농촌정책의 발전과정: 영국 사례를 중심으로」 등을 참조하였음.

농촌의 전통적 기술 훈련, 정보통신기술 확산, 재생 가능한 연료 공급원의 확대 및 혁신적 사용, 농촌관광 발전 촉진, 지역 하부구조(통신, 수송, 전력, 수도 등) 개선(특히, 신규회원국) 등

2. 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP)

- 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP)은 기본적으로 공동농업정책(CAP)의 농촌개발규정에 EK라 시행되는 프로그램으로, EU 규정에 따라 중앙정부 차원에서 결정된 정책 프로그램을 지역에 적용하는 형태임.
- 잉글랜드의 농촌개발정책은 중앙에서 실시하는 전국적 단위의 정책이지만, 사안별로 지역별 추진이 가능한 혼합적인 실시체계를 갖추고 있음.
 - ERDP는 전국계획과 지역계획의 두 부분으로 구성됨
 - * 전국계획은 농촌지역의 현황과 농촌발전의 목표 그리고 7년간 운용될 예산과 정책의 내역이 포함되어 있음.
 - * 지역계획은 각 지역의 사회적, 경제적 현황과 특성에 대한 분석과 구체적인 정책 목표, 지원 및 예산조달, 집행계획 등을 포함하고 있음.
- 영국 농촌개발에는 다섯 가지 하위목표가 있음.
 - 농촌지역의 빈곤을 제거하고, 경쟁력 있고 지속가능한 경제 발전.
 - 농촌주민들이 다양한 사회적, 경제적 서비스를 이용할 수 있도록 함으로써 농촌공동체를 유지, 발전.
 - 야생 동식물의 다양성을 유지하고 농촌경관을 보전하는 것
 - 일반인들이 농촌의 다양한 가치를 이용할 수 있도록 하는 것
 - 농촌공동체에 대해 정부가 효과적인 정책을 실시하도록 유도하는 것

3. ERDP의 내용과 프로그램의 종류

- ERDP는 토지기준 지원시책과 사업별 지원시책으로 구분되어 실시됨. 이러한 시책들은 농민의 자발적 참여를 원칙으로 하고, 참여농민에 대해

서만 토지면적에 따른 보조금을 지급하고 있음.

- 토지기준지원시책은 농지의 소유 또는 경영면적을 기준으로 보조금을 지급하는 형태임.
- 사업별 지원시책은 농민, 비농민 또는 지역단체를 대상으로 하며, 지원 대상사업과 지원 금액은 심사를 걸쳐 결정함.

<표 3-1> ERDP 프로그램의 종류

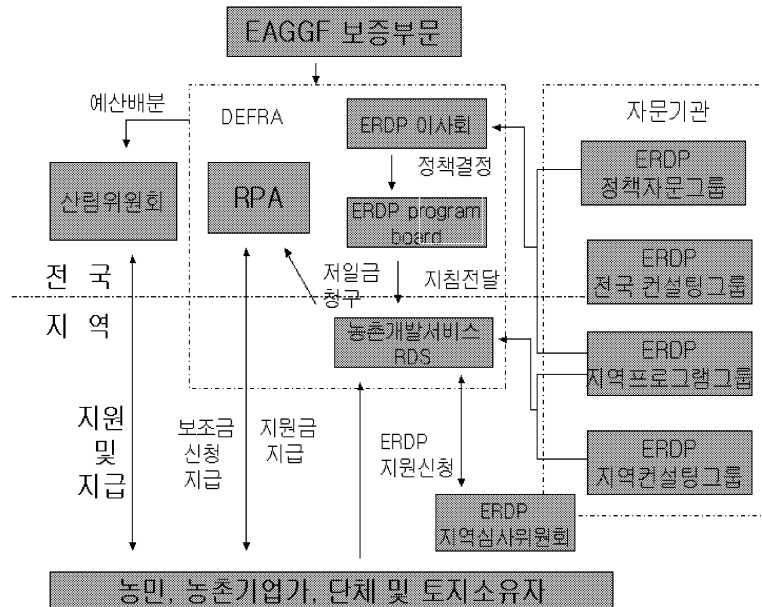
정책분야	프로그램의 종류
토지기준 지원시책	<ul style="list-style-type: none"> - 전원관리인 시책 - 환경민감지역 시책 - 유기농업 지원시책 - 산림지원시책 - 농지조립 지원시책 - 에너지작물 지원시책 - 구릉지 농장지원시책
사업별 지원시책	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지작물 지원시책 - 농촌기업지원시책 - 직업훈련지원시책 - 가공, 유통지원시책

주)송미령·김정섭·박경철. 2006. 『영국의 농촌 지역사회개발 정책』. 한국농촌경제연구원.

○ ERDP 프로그램 실행기구에는 ERDP 이사회, ERDP 컨설팅 그룹, ERDP정책자문그룹, 지역단위관련기구 등이 있음.

- ERDP 정책자문그룹은 ERDP 운영에 관해 중앙부처들 간의 협력을 강화하기 위해 도입.
- ERDP 이사회는 이사회의 결정을 직접 실행하기 위한 기구로서, 각 지역의 농촌 개발서비스에 결정사항이나 지침을 전달하는 역할을 수행.
- ERDP 컨설팅그룹은 중앙정부 기관 이외의 기관들에서 DEFRA에 대해서 자문하는 것으로, 심포지엄을 통해서 ERDP의 문제점과 개선점을 찾아내는 역할을 담당.
- 지역단위관련기구는 각 지역 단위에서 ERDP의 시행을 위한 기관들이 있음. 대표적인 예는 지역심사위원회, 지역프로그래밍그룹, 지역 컨설팅그룹 등임.

<그림 3-1> 영국 농촌 발전정책의 시행과정



주)박경·구자인. 2006. 『중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원. p.70.

4. 농촌발전정책 주요 기관과 활동사업 내용

- 영국의 농촌발전정책은 환경식품농촌부(DEFRA)가 주무부서로서 그 시행과정을 책임지고 있음. 또한 농촌발전정책의 실시과정에서 자문기능을 수행하는 그룹(ERDP)이 존재함.
- 환경식품농촌부(DEFRA)는 2001년 만들어진 부처로써 과거 농림수산부의 기능과 과거 환경교통지역부의 환경, 야생동물 그리고 농촌 관련 기능을 함께 담당토록 설립됨.
- 환경식품농촌부는 지속 가능한 개발을 주된 정책 방향으로 하여 다양한 목표들을 추구하고 있음.

- 보다 나은 환경의 추구하고 자연자원의 지속 가능한 활용
 - 소비자의 요구에 부응할 수 있는 농업, 어업, 식품 산업 등을 통해 경제 활성화
 - 환경을 보호하고 개선할 수 있도록 정부 정책 및 국제적인 정책과 통합 추구
- 농업의 쇠퇴와 더불어 과거 농림수산부와 같은 영향력을 발휘하기는 어렵지만 농촌의 보호와 같은 역할은 오히려 점점 중요해지고 있는 실정임.
- ERDP에 의해 다양한 농촌개발사업들을 시행하고 있으며, 그 일환으로 추진되는 환경민감지역 등의 사업을 통해 농촌의 경관과 자연을 적극적으로 보전하는 목표를 추구하고 있음.
 - 각종 계획 기구들 및 중앙정부 지역사무, 지역발전기구 등의 조직들과 전략적인 연계를 통해, 농촌의 경제와 환경에 영향을 미치는 보다 광범위한 정부 정책 속으로 농업 부문 정책이 통합될 수 있도록 함.
- 환경식품농촌부는 도시농촌계획에 대해서도 중대한 영향력을 갖는 부처임.
- 과거 농림수산부가 분류한 농지등급은 개발허가에 있어서 중요한 고려 항목이며, 특히 우량 농지의 손실을 불러오게 될 개발행위의 허가 여부를 판정하기 위해서는 농업 부문을 담당하는 환경식품농촌부와 협의가 필요함.
- 기존에 CAP 관련 예산을 다루면서 농민들에게 보조금을 지급해왔던 CAP지급청과 정책개입 위원회(Intervention Board)가 통합되어 농촌지급청(RPA)이 설립되었음. 또한 농업 및 농촌발전정책을 수행해 왔던 지역사무소와 농업 및 농촌보존청(FRCA)이 서로 통합하여 지방농촌청(RDS)을 설립하였음.

- 지방농촌청(RDS)은 DEFRA의 지역별 하위기관으로서 DEFRA를 대신해서 각 지역에서 농촌발전정책의 수립, 추진, 관리를 총 책임지고 있는 기관임.
- 행정체계상으로는 DTI에 관련되어 있지만, 상대적으로 중앙부처와 독립적인 관계를 유지하면서 각 지역발전에 중요한 역할을 하는 기관으로 ‘지역발전청(Regional Development Agencies : RDA)이 있음.
 - 지역의 경제적, 사회적, 문화적 특성에 대한 이해를 바탕으로 하여, 지역의 독특한 사회 문화적 정서 및 다른 지역과는 다른 특수한 지역적 요구사항들을 이해하고 있다고 할 수 있음.
 - RDA는 농촌발전을 포괄하는 총체적인 지역발전의 전략적인 방향을 제시하고, 각각의 정책에 중추적인 파트너로 참여하면서 각 프로그램들이 상호보완적인 효과를 갖도록 유도하는 역할을 함.
- 농촌발전계획의 작성 및 운영에는 정부기관들 이외에도 전원청(CA)이나 환경청(EA)등이 참여하고 있음.
- ERDP의 농촌 공간 정책 관련 대표사업은 환경민감지역 보존사업과 전원지킴이사업, 조건불리직접지불사업 등이 있음.
 - 환경민감지역보존사업(ESA : the environmentally sensitive areas scheme)은 1987년 MAFF에 의해서 도입된 친환경적 농촌 보전 및 관리시책임.
 - 이 사업에서는 지정된 구역 내에서 국가와 농가가 환경보전적인 농지이용 관리협정을 10년 계약으로 체결하여 해당되는 토지 당 일정 액수를 매년 지원함.
 - 협정을 체결한 토지 소유주는 경관, 역사지원 및 생태계 보전을 위해 계약상으로 지정된 토지관리 방식을 준수해야함.
 - 계약 체결 농가에 대해나 지원 방식으로는 보상금 지급 이외에도, 농장의 환경 자원 평가, 환경을 고려한 농업 실천을 위한 조언과 기술지도 등이 있음.

- 해당 농가는 ESA 대상지역 내의 토지에 대해 보전계획을 수립하여 이를 실천에 옮길 경우 정해진 수준의 보조금을 제공받을 수 있음.
- 전원지킴이사업(CSS : the countryside stewardship scheme)은 ESA 대상으로 지정된 지역 이외에서 실시되는 보조금제도로서 농촌위원회에 의해 시범제도로 처음 도입되었다가 1996년 농림수산부(MAFF)로 인계된 사업임.
- 아름답고 다채로운 경관의 유지와 보전, 야생동물 서식지 보호, 사적이나 고고학적 유적지 보전, 황폐화된 토지 복원, 새로운 야생동식물 서식지와 경관 창출, 국민에게 전원공간 향유 기회 제공 등을 주요 목적으로 함.
 - 10년간의 협정을 맺어 친환경적인 토지이용을 장려토록 농가나 토지 소유주, 관리자 등에게 헥타르 당 일정 금액을 매년 보조함.
 - 지원 액수는 협정 내용에 따라 다르지만 헥타르 당 4파운드에서 525파운드 까지 다양함.
- 조건불리직접지불사업(HFA : the hill farm allowance scheme)
- 조건불리지역(Less Favoured Areas)의 농축업을 지원하던 정책의 연장선에서 2001년 새로 도입된 사업으로 조건불리지역의 농업 환경을 보전하고 지속 가능한 방식으로 토지이용이 이루어지도록 농가에 대해 직접지불금을 제공함.
 - 직접지불 보상금은 지역 특성에 따라 차별화된 규모로 ha당 일정 액수가 기본적으로 주어지며, 생물 다양성 유지에 기여하거나 유기농업 실천하는 농가, 가축 사육 밀도를 일정 수준 이하로 유지하는 농가 등에는 추가적인 지원금이 제공된다.
- 농촌기구(Countryside Agency)의 농촌 관련 사업은 농촌의 각종 시범사업 등을 수행하면서 축적한 지식들을 바탕으로 연구사업을 벌이거나 정부에 정책 조언을 함. 뿐만 아니라 농촌의 사회, 경제 개발, 여가, 환경 보전 등을 위한 여러 프로젝트를 재정적으로 지원하기도 함.

- 농촌기구는 사업계획에 입각하여 지원되는 정부 지원금이나 각종 기금 등을 바탕으로 크게 여섯 가지 전략(활력 있는 농촌, 필수적 서비스, 새로운 경제활동, 살아 있는 경관, 보다 폭넓은 농촌 방문, 중심지와 주변 농촌의 연계) 하에 세부적인 사업들을 추진함.
 - * 활력 있는 농촌 : 지방자산사업을 통해 각 커뮤니티에서 자기 고장에서 중요한 자산이 무엇인지 찾아내고 이를 보전할 수 있도록 문화유산기금의 자금을 제공하며, 약 1/10의 농촌 커뮤니티가 이러한 활력있는 농촌 지원금의 혜택을 받음.
 - * 필수적 서비스 : 농촌에서 일정 수준 이상의 우체국, 상점 등 핵심적인 공공서비스가 제공되도록 한다는 취지에서 각종 사업을 시행함. 또한 주택협회와 공동으로 농촌에서 저렴한 주택을 제공하는 사업에 대해 자금을 지원함.
 - * 새로운 경제 활동 : 농촌의 각종 문제들에 대해 해결책을 모색하기 위한 시험무대라 할 수 있는 시범마켓타운사업을 여러 마켓타운들을 대상으로 진행중임.
 - * 살아 있는 경관 : 토지관리사업을 통해 지속 가능한 토지이용사업을 시범적으로 펼치며 그 결과를 환경식품농촌부 등의 정책에 반영되도록 함. 지속가능한 토지 이용에서 발생하는 산물들을 활용하여 관광개발 등 기업활동을 위한 시장을 창출함을 목적으로 하는 사업을 벌이고 있음.
 - * 보다 폭넓은 농촌 방문 : 대중의 전원 공간에 대한 접근 기회를 확대. 도보, 자전거 등을 통해 전원에 접근할 수 있도록 2003년 현재 1,800마일에 이르는 10곳의 내셔널 트레일 네트워크를 조성하였음,
 - * 중심지와 주변 농촌의 연계 : 영국의 12개 주요 도시 주변 전원 공간을 대상으로 커뮤니티 숲 조성 사업을 실시하여 중심도시 인근에서 매력적인 녹지 공간을 체험할 수 있도록 하고 있음.

○ 국립공원이나 National Trail 이나 커뮤니티 숲 가꾸기 등과 같이 도시민들이 전원공간에 보다 쉽고 가깝게 접근하여 여가를 즐기도록 하려는 사업들이 활발히 추진되고 있음.

○ 농촌기구 등에서는 각종 시범사업이나 연구활동 등을 통해 축적된 경험과 노하우를 지방정부나 농촌 주민, 관련 기관 등과 공유할 수 있도록 다양한 네트워크를 활용하고 있음.

제 2 절 일본의 농촌정책

1. 일본사례연구의 배경

- 일본은 고령화, 생애현역시대의 도래, 휴가의 장기연속화된 근무형태, 라이프스타일의 변화, 소자화, 순환형사회의 구축 등에 따른 생활형태의 변화를 맞이하고 있음.
- 즉, 정년퇴임에 따른 여유로운 노후생활에의 욕구, 젊은 층의 경우에도 자녀양육을 위한 건강한 환경에의 욕구, 그리고 기업들의 근무형태에 대한 유연한 대응 등이 전원형 생활에 대한 수요를 불러일으키고 있는 것임.
- 또한 경제의 성숙화에 따른 도시생활은 인구의 고밀에 더하여 효율성을 추구하고자하는 사회구조에 따라 인간적인 마음의 여유를 상실하게 되면서 도시주민은 물질의 풍부함에서 마음의 풍요로움을 보다 강렬하게 추구하려는 경향을 보이고 있음.
- 특히 2007년부터 일제히 정년기를 맞이하는 단카이(團塊)세대의 전원생활에 대한 잠재적인 욕구가 이에 더해지고 있는 현실임.
- 메이지이후 일본은 향동촌의 시대에서 전쟁 이후에도 1천만인의 민족이동을 경험하였으나, 21세기에는 전원지향으로 전환하는 시대가 옴으로서 UJI턴이 진행되고 있음¹¹⁾.
- 한편 농산어촌에서는 고령화로 인한 인구의 감소와 이에 따른 농촌경제의 악화 및 농어촌의 과소화가 가속화되고 있음.

11) UJI턴이란 U턴, J턴, I턴을 의미하는데, U턴이란 도시로 나간 이들이 출신지로 되돌아오는 것을 의미하며, J턴이란 도시로 나간 이들이 출신지의 근린지역으로 돌아가는 것을, 그리고 I턴이란 출신지에 관계없이 살고 싶은 지역을 선택하여 이주하는 것을 의미한다.

- 일본사회를 둘러싼 이러한 환경변화에 따른 도시부와 농촌부의 상이한 구조적 변화로 인하여 양 지역의 상호 보완적인 교류가 필요하게 되었음.
- 이에 따라 양 지역 주민의 새로운 잠재적 수요에 대응하는 상생의 전략은 구체적인 서비스 및 상품으로서 실현되는 수요창조형 생활산업을 창출하기에 이른 것임.
- 일본에서는 다양한 국가개혁의 일환으로서, 양 지역의 변화에 대응하는 전략으로, 농림수산성을 중심으로 관계부성과 협력하여 헤이세이 14년부터 도시와 농산어촌을 상호 연결하는 라이프스타일(듀얼라이프)의 실현을 위해 특구개혁수단을 포함한 도시와 농산어촌의 공생·교류추진 정책이 추진되고 있음.
- 도시와 농산어촌의 공생·교류는 크게 일시적 체재라고 할 수 있는 그린트리즘구상, 장기체재인 세컨드하우스구상, 그리고 영구이주(향촌이도)의 라이프스타일형태로 구체화되고 있음.
- 이러한 생활형태를 위한 기반구축, 즉 농촌부의 풍부한 자원을 토대로 교통·정보네트워크를 충실화함과 동시에 농촌부 생활의 불편함과 불안감을 해소하기 위한 다양한 행정서비스상품의 개발 및 시스템을 구축하는 등 활력 있는 농촌만들기가 진행되고 있음.
- 이를 위한 구체적인 구상 집행수단으로서 중앙정부차원에서는 부대신(副大臣)프로젝트팀을 구성하여 중앙정부의 각 부성간의 협조체제를 구축하고 있음.
- 따라서 일본사례연구에서는 먼저, 일본에서 현재 추진되어지고 있는 도

시와 농산어촌의 공생·교류추진정책으로서 농림수산성이 제시하고 있는 비전을 중심으로 중앙정부차원의 부대신프로젝트팀이 실행하고 있는 각종 정책을 분석하고, 이 같은 정책들이 실제 운영되고 있는 광역과 기초자치단체의 정책집행 과정을 일본 효고켄(兵庫縣)을 중심으로 사례 분석함으로써 유사한 환경변화를 보다 급격하게 맞이하고 있는 한국에 시의적절한 시사점의 제공을 그 목적으로 함.

2. 효고켄(兵庫縣)의 다자연거주정책(多自然居住政策)

① 효고켄 사례선정의 배경

- 효고켄은 일본열도의 중앙에 위치하고 있으며 동으로는 오오사카부, 교토부에 서로는 오카야마켄, 토토리켄에 접하고 있으며, 북으로는 일본해, 남으로는 세토내해, 태평양에 면하고 있음.
- 총면적은 약 8,400km²로서 전국 12위에 달하고 있으며, 지세·기후·풍토가 다채로워 일본의 축도라고도 불림.
- 인구는 헤이세이 18년 1월 현재 559만3,979명으로 전국 8위(일본 전체 인구의 4.38%)를 점하고 있음.
- 헤이세이 17년의 인구이동을 보면 3,346명인 0.06%의 증가율을 보이고 있으며, 이 가운데 자연증감은 689명 0.01%의 증가율, 사회증감은 2,657명인 0.05%임.
- 켄내 총생산은 연간 185,322억 엔으로 전국 8위, 1인당 켄민소득은 연간 2,647천 엔으로 전국 27위인 경제상황을 보이고 있음.
- 일본사회의 급속한 변화에 따른 새로운 라이프스타일의 요구는 효고켄에서도 동일한 요인으로 작용하였으나, 일본 내 다른 지역과 비교하여 효

고켄은 이러한 수요변화에 대한 반응이 매우 선진적으로 추진되고 있음.

- 특히 헤이세이 3년 효고켄의 기초자치단체인 다카쵸(현재명칭은 합병에 의한 지명으로 당시는 야치요쵸)에서 해당지역의 고령화에 따른 농업인구의 감소로 지역경제가 악화됨에 따라 지역경제 및 농촌살리기 정책의 일환으로 체재형 시민농원인 프로이덴야치초사업을 추진하기 시작함.
- 즉 도시생활자의 라이프스타일이 자연지향, 고향지향으로 변화하는 가운데 체재시설(일종의 별장형태)에 시민농원을 겸비한 형식의 프로이덴야치초를 정비함으로써 도시 주민과의 교류를 통한 농산촌의 활성화를 도모하고자 한 것임.
- 이것이 계기가 되어, 효고켄은 도시와 농산어촌을 상호 연결하는 라이프스타일을 실현하기 위한 도시와 농산어촌의 공생·교류를 추진하는 선진적이고 모범적 사례로서 일본 다른 지자체들 및 중앙정부 정책에 자극이 됨.
- 기초자치단체에서 시발된 도시와 농산어촌의 공생·교류 정책이 효고켄 차원에서 보다 구체화된 것이 다자연거주정책(多自然居住政策)으로, 다자연지역과 도시지역의 양방에 있어서 다양한 라이프스타일을 가능하게 하여, 지역의 개성을 활성화시키는 새로운 교류와 정주를 전개하기 위해 다양한 주체 및 지역의 참여와 협동에 의한 자연과 공생하는 여유 있는 새로운 라이프스타일로서의 다자연거주정책을 추진하고 있는 것임.

② 효고켄 다자연거주정책 추진의 개요: 순환형의 다양한 라이프 스타일 실현으로의 제안

- 일본의 경우, 경제적인 성숙사회의 도래, 가치관의 변화에 의한 사람들의 마음의 풍요로움을 추구하고자 하는 경향, 그리고 자연지향의 강한 욕구와 농산어촌과의 교류·이주의 니드가 높아지는 동시에, 도시에 있어서는 생활공간으로서의 다양한 과제의 발생, 또한 농산어촌의 과소화,

고령화, 지역문화계승의 곤란화, 국토보존기능 등의 저하의 심화, 또 다른 측면으로 사회적 기반정비의 진보, IT화에 의한 지역 간 이동의 향상, 지역격차시정의 진전, 더하여 "21세기의 국토 그랜드디자인"에 따른 4개 전략 가운데 하나로서 다자연거주지역의 창조가 전개되기 시작함.

○ 다자연거주지역은 헤이세이 10년 각의 결정된 새로운 전국종합개발계획 "21세기의 국토그랜드디자인"에서, 지방의 중소도시 및 중산간지역 등의 풍부한 자연의 혜택을 지닌 지역을 국토의 프론티어로 자리매김하며 도시적인 서비스와 여유 있는 거주환경, 풍부한 자연을 동시에 누릴 수 있는 자립적 권역으로 정의됨.

○ 이 같은 발상에서 추진하고자 한 개발계획은 효고켄의 경우, 다카츠에서 이미 시행된 경험을 바탕으로 기 추진정책의 지속화에 더하여 다양한 실험적 정책이 켄의 토지정비부 마을만들기국 도시정책과를 중심으로 풍부하게 실시되고 있음.

○ 다자연거주정책의 이념은 첫째, 자연과 공생하는 다양한 라이프스타일의 실현과 아름다운 고향과 환경의 재생, 둘째, 안심할 수 있고 활력 있는 세대교류형의 사회만들기, 셋째, 도시와 다자연지역이 일체가 되는 생활권역의 창출로서 이러한 기본이념에 기초하여 첫째, 도시와 다자연지역간의 상호주의와 대등주의의 원칙, 둘째, 다자연지역에의 공헌, 셋째, 지역커뮤니티와의 조화, 넷째, 생활에 관한 선택자유도의 확보를 다자연거주 추진의 기본적 관점으로 하고 있음.

④ 다자연거주에 관련하여 제기되는 문제점

○ 다자연지역에는 풍요로운 자연 및 생활과 함께 채득되는 전통문화가 있으며 또한 신선하고 안전한 농산물 및 어패류를 싸게 구입하는 등 여유 있는 생활, 양호한 거주환경, 상호 도와주는 지역커뮤니티 등 다양한 매력이 있음.

○ 이러한 매력에 더하여 인간의 가치관의 변화 등에 의해 근년 다자연거주에 대한 사회적 니드는 상당히 높아지고 있는 것이 현실임. 그러나 이후 다자연거주를 보다 촉진하기 위한 과제로는 다음의 사항들을 들 수 있음.

○ 또한 이러한 과제는 상호 관련되어 있으며, 교류·정주의 추진과정과 함께 개별적이 아닌 종합적으로 접근 추진해야할 필요가 있음.

i) 정보제공 및 상담창구의 부족

○ 일부의 지자체에 있어서는 지역진흥책의 일환으로 하여 선진적으로 행해지고 있음에도 불구하고 다자연지역에 있어서의 거주, 정주, 취업, 생활 등에 관한 적절한 정보의 제공 및 다자연거주희망자로부터의 문의에 대응하는 상담창구가 부족한 실정임.

ii) 안심하고 생활할 수 있는 자산관리의 체제 부족

○ 다자연거주에는 도시와 다자연지역 간 어느 쪽에 생활기반을 두는가에 따라서 다양한 유형이 있을 수 있으나, 어느 쪽도 듀얼라이프스타일로 인한 비용부담이 커지는 것이 사실임.

○ 그러나 현재는 일시·주말에 국한한 주택 등 유지관리 및 라이프사이클의 일시적으로 다자연거주하는 경우 도시에 남은 주택의 관리 등 다자연지역, 도시 양방에 있어서 안심하고 거주할 수 있는 자산관리의 체제가 부족한 실정임.

iii) 일시체재 및 정주용의 주택, 택지 등의 부족

- 일부의 지자체에 있어서는 지역진흥책으로 하여 선진적으로 활용하는 다자연지역에 대한 정주용의 분양택지, 분양주택, 임대주택 및 교류로부터 다시금 정주를 촉진하고자 하는 잠재형 시민농원 등의 공급이 부족한 실정임.
- 또한 관습 등의 문제에서 빈집의 유효활용이 저조한 실정이며, 부동산 유통시스템도 충분하지 않은 상황임.

iv) 취업 등 경제생활에 관한 불안

- 농림수산업 및 지역산업 등의 지역산업 쇠퇴에 의해 다자연지역에 있어서 고용의 장은 한정되어 있으며, 더하여 지역근간기업의 고용실정 및 취업조건 등에 관한 정보제공도 풍부하지 못함.
- 한편, 새로운 농업종사자를 기대하는 농업 등의 일차산업에 관해서도 삶의 보람으로서 "즐거운 정도의 취농" 을 희망하는 고령자와 본격적으로 농사에 임할 농업종사자를 기대하는 다자연지역측과의 니드의 불균형이 있는 외에도 농지법의 제한 및 농지를 빌려주는 기관이 적다는 것 등에 의해 농지를 손에 넣는 것이 어려운 상황임.
- 또한 삶의 보람으로서 지역 내 커뮤니티, 비즈니스 및 자원봉사비즈니스 등을 새롭게 일으킬 수 있는 기회도 많지 않음.

v) 의료·복지등의 불안, 생활기반의 정비의 후속조치

- 다자연지역은 도시지역과 비교하여 전반적으로 쇼핑 등의 생활서비스, 도로 및 생활배수처리시설 등의 생활환경수준의 정비가 낙후되어있을 뿐만 아니라 정보기반의 정비에 관해서도 지역격차가 있음.

○ 또한 젊은 층을 대상으로 하는 UJI턴축진시책을 실시하고 있는 기초자치단체는 많으나, 고령자를 대상으로 하는 시책은 그다지 설비되어 있지 않아, 보건, 의료, 복지서비스면에서의 불안도 큼.

○ 또한 다자연지역의 시초의 입장에서 고령자를 받아들이는 것은 의료 복지 등에 관한 부담이 증가한다는 우려가 있음.

vi) 도시주민과 지역주민의 생활습관 등의 차이에 따른 부조화

○ 다자연지역의 농산어촌의 전통적인 생활습관 및 공동작업, 개인담당 및 행사 등의 지역커뮤니티의 실상에 대한 이주자의 이해 및 룰 만들기가 충분하지 않아 이주 후 마찰 등이 발생하는 경우도 보임.

○ 또한 이 때문에 다자연지역의 주민이 모르는 도시주민을 받아들이는데 신중한 경향이 있음.

○ 이러한 다자연지역의 다양한 관습 등을 둘러싸고 지역커뮤니티와 이주자간을 연결시키는 사람이나 조직, 룰 등의 수용체제가 미흡한 상황임.

4) 한국 도시민의 농어촌 체제·정주 지원정책을 위한 시사점

① 중앙차원의 도시와 농산어촌의 공생·교류 추진

○ 일본에서 시행되고 있는 도시와 농산어촌의 공생·교류추진정책은 일차적으로는 변화하는 환경에 발맞추어 과소화 된 농산어촌의 경제적 부흥을 도모하고자 하는 목적을 가지나, 한층 깊은 분석차원에서 접근하면, 탈 물질주의적 가치관의 확대에 의한 삶의 질에 대한 관심의 증대, 그리고 자연으로부터 소외되고 비인간화된 도시환경을 중심으로 유지되어왔던 산업주의적 가치와 문화로부터 탈피하여 자주적이며 자연과 인간의

공생을 지향하는 삶을 지향하고자 하는 요구에 부응하기 위한 목적을 가지고 있음.

- 즉 농업을 단순히 경제적 시각에서 이해하는 산업적 차원에서 접근하는 것이 아니라, 자연의 순리에 따라서 토지를 경작하고 숲을 키우고, 풍부한 바다를 보존하고, 대지와 물의 은혜로움을 이해하여 운영하는 "농(農)"이라는 개념에서, 식량의 자급자족 및 농수산업의 경제성 만에 그치는 것이 아니라 이와 함께 자연환경의 보전, 아름다운 경관의 창출, 인간성의 재생 등 경제효율만이 아닌 측정될 수 없는 가치적 차원까지를 고려하며 추진되고 있는 것임.
- 이와 같은 목적과 비전을 바탕으로 추진되고 있는 일본의 도시와 농산어촌의 공생·교류추진정책은 크게 중앙정부차원에서는 농림수산성이 중심이 되어 부대신프로젝트팀에 의해 하부 정책 및 다양한 시책들이 제언, 예산을 동반하여 실현되고 있음.
- 특히 부대신프로젝트팀의 운영을 통해 지금까지 어려웠던 부처 간의 조율 및 조정이 용이해지고 있을 뿐만 아니라, 관련 정책 및 사업의 사전 협의를 통해 복잡한 행정적 법적 체제 안에서도 원만한 운영이 가능할 뿐만 아니라 각종 행정개혁과도 연계하여 정책 및 사업의 원활한 추진을 위하여 다양한 법제도적 규제의 완화도 병행되고 있음.
- 또한 각종 시책의 사후평가도 철저히 이루어짐으로써 정책 및 사업의 효과를 높이고 있음.
- 도시와 농산어촌의 공생·교류정책은 일본 농림수산성이 농정개혁차원에서 주체적 적극적으로 개발, 제안함으로써 농수산업의 부가가치를 높이고 새로운 잠재수요에 걸 맞는 상품으로 발전 확대되고 있으며, 이를 위한 충분한 예산확보와 지방자치단체에 보조금을 통한 예산지원을 충실

히 수행할 수 있는 조건을 형성하고 있음.

- 즉 퇴락하고 있는 농수산업에 새로운 가치를 부여하고 농산어촌지역의 잠재적 가능성을 적극적으로 발굴, 채택함으로써 국가적 차원에서 중점적으로 지원하는 정책으로 자리매김한 것임.
- 또한 관련 중앙부처들이 계획, 수행하고 있는 다양한 정책과도 연계될 수 있는 창의적 정책들을 지속적으로 개발하고 제공함으로써 중앙차원에서 관련 부처로부터 협조를 이끌어내고 있음.
- 일본의 중앙정부차원의 도시와 농산어촌의 공생·교류 추진을 위한 구체적인 사업들은 그 내용면에서도 종합적, 체계적으로 구성되어 있으며, 경제적 효율성만을 목표로 하는 것이 아니라 교육, 환경, 지역격차 등 다양한 부문을 동시에 고려하면서 구성되어진 것을 볼 수 있으며 이와 동시에 주민들의 참여를 적극적으로 유도하고 있음.
- 예산의 운용면에서도 해당년도의 사업평가가 차기년도에 충분히 반영되어 예산운영역시 유연하게 이루어짐을 볼 수 있으며, 달성된 사업에 관련해서는 불필요한 예산 지출이 이루어지지 않게 조치하고 있음.
- 한국에서도 일본과 유사한 환경변화로 인하여 도시민의 농어촌 체재·정주의 필요성이 대두되고 있음과 동시에 전원생활이 이미 진행되고 있는 상황임에도 불구하고, 중앙정부 특히 농림수산부의 대처능력을 일본의 농림수산성과 비교해본다면, 보다 적극적이고 창의적인 시각에서 이러한 환경변화를 분석하고 그에 따른 그랜드플랜을 발굴, 개발할 필요성이 제기됨.
- 정부 정책이 예산에 의해 운영됨에는 이견이 있을 수 없으나, 예산확보는 결국 현실에서의 문제를 정확히 파악하고 이에 대처할 수 있는 창의

적이고도 현실 가능한 정책구상을 통해 충분히 해결될 수 있음을 일본의 예를 통해서도 확인할 수 있음.

② 지방자치단체의 도시와 농산어촌의 공생·교류 추진

- 일본 지방자치단체에서 추진되고 있는 도시와 농산어촌의 공생·교류 추진은 다자연 거주정책으로 대표될 수 있는데, 이러한 정책은 현재 중앙에서 실시하고 있는 형태나 프로세스와 크게 차이가 없는 추진체계를 가지고 있음.
- 그러나 중앙차원의 도시와 농산어촌의 공생·교류 추진이 농림수산성을 중심으로 추진됨에 비해 지방자치단체 특히 광역의 경우에는 하드적 분야는 토지정비부의 마을 만들기국 도시정책과에서 수행하고 있으며, 소프트적 분야는 농림수산국에서 다양한 정책들을 입안, 실시하고 있음.
- 중앙과는 달리 지방의 경우, 실질적으로 도시민이 이주하여 거주할 수 있는 주거단지의 건설 등 마을만들기 토대 형성이 선행되어야한다는 차원에서 볼 때, 이러한 분담은 부서간의 갈등 요인으로 작용되고 있지는 않음.
- 중앙정부의 각 부서의 지원 예산이 지방자치단체에 보조금으로 배분되는 경로 역시 관련 행정계통을 통해 분배되고 있으며, 이러한 분배의 기준 역시 창의적 사업계획이 그 기준으로 작용되고 있음.
- 일본의 지방자치단체 내의 도시와 농산어촌의 공생·교류 추진을 위한 시책들은 행정 부문으로부터의 적극적이고도 전폭적인 행·재정 지원을 통해 이루어짐에 따라 경제성의 원리만이 적용되는 것은 아님.
- 즉 이용주민의 경우에도 정주시설의 유지 및 보수 수준 정도의 경비 부담으로 시설을 활용할 수 있으며, 해당 시설의 이용이 경제적 부담보다

는 지역 내의 커뮤니티와의 관계 및 참여 등에 관심이 모여지는 상황임.

- 도시민의 농산어촌 정주시설로의 이주는 농산어촌 지역 주민의 입장에서 유휴지활용차원에서도 적극적으로 수용되고 있으며, 도시민의 입장에서는 경제적 부담이 크지 않은 범위 내에서 농산어촌에서의 생활이 가능하다는 이점이 일본에서는 행정부문의 개입을 통해 원활하게 추진되고 있는 것을 볼 수 있음.
- 다만 현재 전국적인 정주시설의 건설이 과잉공급으로 이어질 가능성은 배제할 수 없음.
- 특히 간타이세대의 수요를 타겟으로 건설되고 있는 정주시설은 상기에서도 언급되듯이 다양한 문제점이 지적되는 것이 현실임.
- 따라서 이와 같은 문제점들을 해소하여 다자연거주의 실현을 위해서는 다양한 분야, 지역, 주체의 참여와 협동이 필요불가결한 것임.
- 다자연거주의 구체적인 추진방법에 관해서는 다자연거주의 추진을 고려하는 기초자치 단체에 있어서 다양한 주체의 참여와 협동을 기반으로 계획수립 및 구체적인 사업을 추진할 필요가 있음.
- 이러한 각 주체간의 역할 분담을 끝으로 일본 도시와 농산어촌의 공생·교류 추진정책으로부터 한국적 상황에 시사하는 바를 정리하도록 함.
- 주민 차원에서 다자연지역주민의 역할로 제기될 수 있는 점으로는 다음과 같은 것들이 있음
 - 행정 및 사업자, 도시주민 등과의 협력에 의해, 자연환경이나 생활환경의

- 재생을 도모하여 아름답고 여유 있는 생활공간의 재생 및 창조를 도모함.
- 지역에 공헌하는 우수한 커뮤니티를 형성하고자 노력하는 도시주민의 다자연거주의 의향을 이해하고 지원하는 것과 함께 협력하여 우수한 커뮤니티를 만드는데 노력함.

○ 도시주민의 역할

- 지역주민 및 행정, 사업자와의 협력을 바탕으로 지역의 자연환경 및 역사, 전통, 문화 등의 보전과 창조를 적극적으로 도모하고, 거주형태에 있어서도 충분한 배려를 행하여 아름답고 여유 있는 생활공간의 재생 및 창조에 공헌하도록 함.
- 도시주민은 지금까지의 경험과 지식, 사람간의 관계 등을 활용하여 다자연지역의 활성화에 적극적으로 공헌하도록 함.
- 다자연지역에 정주하는 경우, 그곳의 관습이나 공동작업 등을 존중하고 그 역할 등을 충분히 인식하여, 지역으로의 공헌과 지역주민과의 원만한 커뮤니티의 형성 등을 도모하도록 함.

○ 사업자의 역할

- 기업 등은 다자연지역에 있어서 취업의 장을 제공하는 것이 기대됨.
- 농업협동조합 등의 단체는 농촌적 생활을 희망하는 도시주민 등에 대한 유희농지의 임대 및 취농지도 등 새로운 역할이 기대됨.
- 주택·택지공급 등에 관련하는 기업은 도시주민이 용이하게 자연과 공생할 수 있는 여유 있는 다자연거주가 가능한 주택·택지 등의 공급으로의 역할 전환이 기대됨.

○ 기초자치단체의 역할

- 다자연거주의 추진과 아름답고 여유 있는 생활환경의 창조를 목표로 필요에 대응하여 토지이용계획 및 다자연거주에 관한 계획을 책정하고, 또한 민간사업자 등에 대한 적절한 지도, 유도를 행하며, 다자연지역에 걸맞은 수려한 경관의 형성 및 보전 등에 적극적으로 대처해야 함.

- 주택 및 취업 등에 관한 정보수집에 힘을 기울여 다자연거주에 대응하는 상담창구를 정비하고 정보발신력을 높이는 동시에 정보제공체제의 정비를 추진하도록 함.
- 다자연거주에 있어서 주민이 주역이 되도록 마을만들기 활동의 지원제도를 정비하고, 광역자치단체 및 사업자 등의 다자연거주로의 대처를 지원하는 것과 함께 필요한 협력·연계를 행하도록 함.
- 다자연거주의 추진에 관한 의식계발 및 합의형성, 인재의 육성 등에 대처, 지역의 다자 연거주에 관한 지역주민의 적극적 참여를 도모함.
- 다자연지역의 기초자치단체 공무원은 지역만들기에 따른 역할의 비중이 크므로 다자연거주의 추진에 우선적으로 대처함.
- 또한 도시부의 기초자치단체는 다자연지역의 대응의 지원 및 다자연거주에 관한 커뮤니티네트에 대응함.

○ 광역자치단체의 역할

- 광역자치단체는 다자연거주의 목표 실현을 위하여 다자연거주에 관한 시책을 종합적, 계획적으로 추진함.
- 주민 및 사업자 등에의 보급계발 및 정보제공, 적절한 지도·유도, 새로운 대응방책의 제안 등 선도적으로 역할하는 동시에 다자연거주의 추진을 도모하는 기초자치단체, 기업, 관계단체, NPO 등과의 연계, 협력체제를 정비하고 인재를 육성하는 것과 함께 다자연거주에 관한 활동 및 시책에 관련된 필요한 지원을 하도록 함.
- 또한 광역자치단체의 공무원은 다자연거주의 추진에 우선적으로 대응하도록 함.

제 4 장 우리나라 농촌정책 평가

제 1 절 농촌정책변화에 대한 평가

○ 세계적인 농촌정책변화에 따라 우리나라 또한 농촌소득정책과 농업정책에 대한 관심과 함께 농촌의 생활환경개선을 통해 농촌지역 경쟁력 제고를 목표로 하는 농촌정책으로의 정책변화가 적절한가를 묻는 농촌정책변화의 적절성에 대한 분석결과 집단 간에 인식차가 나타났음. 농촌전문가 집단은 3.22로 농촌정책변화에 가장 높은 인식을 나타내고 있고, 다음으로 농림부 공무원 3.19로 농촌정책변화를 인식하고 있었음. 지방공무원의 경우에는 두 집단에 비해 상대적으로 낮은 2.75로 나타났음. 이는 농림부 공무원이나 농촌전문가는 농촌정책에 대한 관심이 높고 시대적 환경 변화에 따른 정책변화의 필요성에 더욱 공감하고 있으나 지방공무원은 농촌정책뿐만 아니라 다른 정책들을 동시에 집행하는 업무를 담당함에 따라 농촌정책에 대한 관심도가 상대적으로 떨어지는 것을 시사함. 그러나 집단 간 인식 차에도 불구하고 전체적으로 농촌정책의 변화의 적절성에 대한 평가는 긍정적인 것으로 나타나고 있음. 이는 향후 정부가 적극적으로 농촌정책을 추진해야 할 필요성에 대해 공감을 하고 있다는 것을 의미함(표 4-1).

<표 4-1> 농촌정책변화에 대한 인식분석

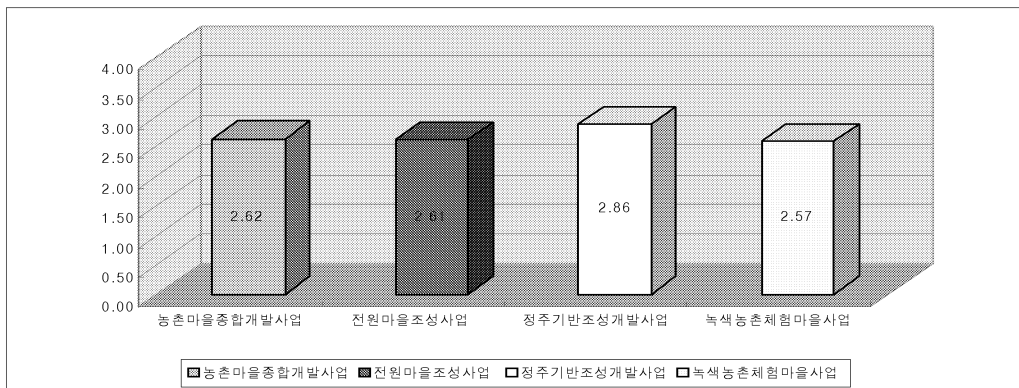
구분		평균 12)	F	Probability
정부의 농촌정책변화에 대한 견해	지방공무원	2.75	14.463	0.000 (P< .01)
	농림부공무원	3.19		
	농촌전문가	3.22		
	합 계	2.87		

12) 본 연구에서는 5점 척도를 사용하지 않고 4점 척도를 사용하고 있는데, 이는 '보통' 내지는 '중간'을 선택하는 응답을 최소화시키기 위한 것임. 세부 설문항목과 척도는 부록의 설문지를 참조할 것.

제 2 절 농촌정책 평가

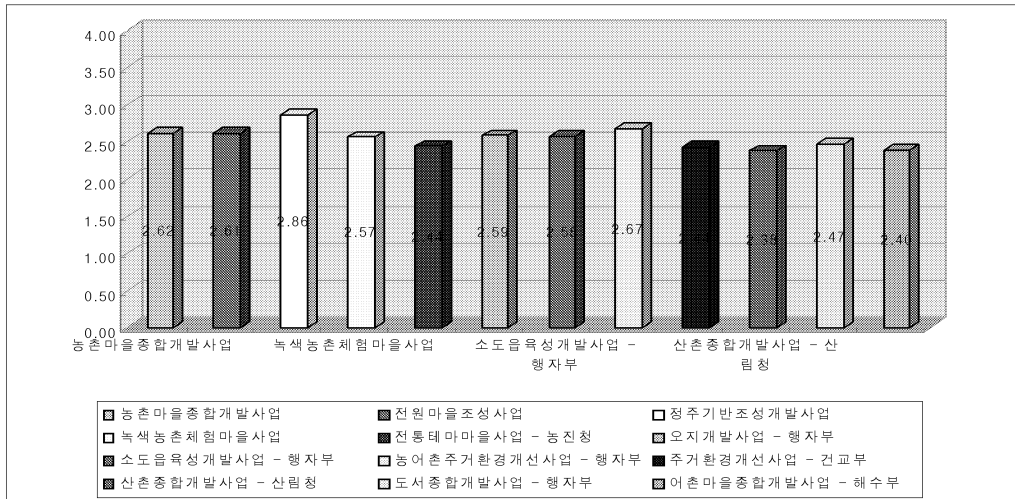
- 농촌정책의 효과성에 대한 평가에서는 농림부가 주관하는 농촌정책들인 농촌마을종합개발사업, 전원(문화)마을조성사업, 정주기반조성개발사업, 녹색농촌체험마을조성사업에 대한 분석 결과(그림 4-1), 정주기반조성사업이 2.86으로 가장 높게 농촌지역 경쟁력 제고에 기여하고 있는 것으로 나타났음. 다음으로 농촌마을종합개발사업, 전원마을조성사업도 각각 2.62와 2.61로 농촌지역 경쟁력 제고에 긍정적으로 기여하고 있는 것으로 나타났음. 다만 녹색농촌체험마을사업은 2.57로 상대적으로 농촌지역 경쟁력 제고에 기여가 낮은 것으로 나타났음.

<그림 4-1> 농림부 주관 종합농촌정책 분석 (농림부)



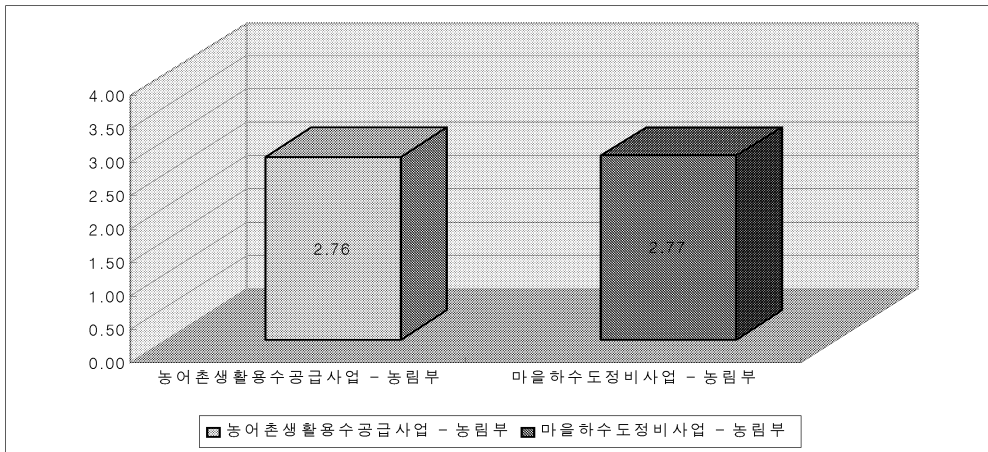
- 주관부처(농업진흥청, 행정자치부, 건교부, 산림청, 해양수산부 등)에 따른 정책의 효과성을 분석한 결과(그림 4-2), 행정자치부가 주관하는 농어촌주거환경개선사업이 2.67로 비교적 높게 나타났으나, 오지개발사업과 소도읍육성개발사업 등은 각각 2.59와 2.58로 상대적으로 낮게 나타났음. 그밖에 도서종합개발사업, 전통테마마을사업, 주거환경개선사업, 어촌마을종합개발사업, 산촌마을종합개발사업 등 타 부처 사업들은 농촌경쟁력 제고에 대한 기여도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났음.

<그림 4-2> 중앙정부차원 종합농촌정책 분석(종합)

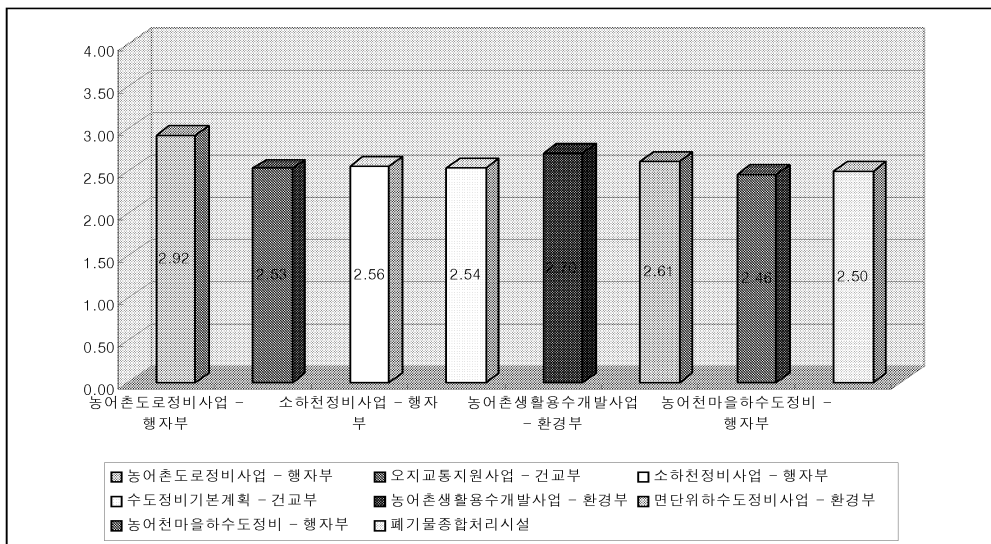


- 종합적으로 볼 때, 농림부가 주관하는 정주기반조성개발사업, 농촌마을 종합개발사업, 전원마을조성정책 등이 농촌경쟁력 제고에 대한 기여도가 높은 것으로 나타났다.
- 농림부에서 주관하고 있는 단위사업단위 농촌정책인 농어촌생활용수공급사업과 마을하수도 정비사업은 각각 2.76과 2.77의 분석결과를 나타내고 있음. 이는 행정자치부가 주관하고 있는 농어촌도로정비사업 2.92 다음으로 농촌지역 경쟁력 제고에 높은 기여를 하고 있는 것임. 이와 같은 결과는 종합 농촌정책에서와 마찬가지로 농림부가 주관하고 있는 사업단위 농촌정책들 역시 타 부처의 단위사업단위 농촌정책들과 비교하였을 때, 농촌지역 경쟁력 제고에 기여하고 있는 것을 의미함.
- 행정자치부에서 주관하는 농어촌주거환경개산사업, 오지개발사업, 소도읍육성개발사업도 다른 부처에서 주관하는 사업들에 비해 긍정적인 평가를 받고 있음. 행자부 사업 중 농어촌 도로정비사업은 가장 높은 평가(2.92)를 받고 있으나 소하천 정비사업이나(2.56) 농어촌 마을하수도 정비사업은(2.46) 상대적으로 낮게 평가됨(그림 4-4).

<그림 4-3> 농림부 단위사업단위 농촌정책 분석



<그림 4-4> 관련부서 단위사업단위 농촌정책 분석



제 3 절 농촌정책에 대한 집단별 인식분석

○ 종합 농촌정책과 단위사업단위 농촌정책에 대한 분석결과, 정책별로 다

양한 분석결과가 나타났음. 특히 개별 정책에 따른 관계집단이 갖는 정책인식정도는 정책수용과 정책집행에 중요한 변수로 작용할 것임. 이에 따라 농촌정책들에 대한 변량분석(ANOVA)분석을 실시하였음.

- 먼저 마을특성에 기초한 테마마을선정과 이를 기초로 소득확충, 기초생활, 권역특성사업을 목적으로 하는 농촌마을종합개발사업의 경우, 농림부 공무원 2.88, 농촌전문가 2.71, 지방공무원 2.57로 나타났음(4점 척도). 이것은 농림부 주관의 농촌마을종합개발사업이 농촌지역 경쟁력 제고에 기여하는 바에 대하여 비교적 높다는 인식에 공감하고 있다는 것을 의미함과 동시에 지방공무원들보다는 농림부 공무원과 농촌전문가들이 더욱 긍정적으로 인식하고 있음을 의미함(표 4-2).

<표 4-2> 농촌마을종합개발사업 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
농촌마을종합 개발사업	지방공무원	2.57	3.970	0.020 (P< .05)
	농림부공무원	2.88		
	농촌전문가	2.71		
	합 계	2.62		

- 생활환경정비사업, 특히 도시민 전원주거단지조성과 이에 필요한 기반시설을 정비하는 전원(문화)마을조성사업은 통계적으로 집단별 인식차가 있는 것으로 나타났음. 특히 농림부 공무원(2.90)이 농촌전문가(2.61)나 지방공무원(2.57)에 비해 전원(문화)마을조성사업에 대해 긍정적 인식을 나타내고 있음. 이것은 농림부 공무원들이 자기 부 사업에 대한 긍정적 인식이 높을 것이라는 일반적 인식과 일치하면서도 비교집단 모두가 비교적 긍정적 인식을 공유하고 있다는 것을 의미함(표 4-3).

<표 4-3> 전원(구 문화마을)마을조성사업에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
전원마을 조성사업	지방공무원	2.57	4.194	0.016 (P< .05)
	농림부공무원	2.90		
	농촌전문가	2.61		
	합 계	2.61		

○ 도로정비, 생활환경정비, 취락정비, 용수개발사업, 소득원개발사업 등을 내용으로 하는 정주기반조성개발사업에 대하여도 농림부공무원(3.12)이 농촌전문가(2.83)나 지방공무원(2.83)들보다 월등히 높은 긍정적 인식을 갖고 있음. 다만 이 사업에 대한 긍정적 인식도(평균 2.86)도 전반적으로 매우 높다는 것을 알 수 있음(표 4-4).

<표 4-4> 정주기반조성개발사업에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
정주기반조성개발 사업	지방공무원	2.83	3.712	0.025 (P< .05)
	농림부공무원	3.12		
	농촌전문가	2.83		
	합 계	2.86		

○ 농촌관광을 추진하는 마을에 대해 마을경관조성, 생활편의 등을 지원하며, 도시민 유치를 위한 마을을 조성하는 녹색농촌체험마을조성사업은 분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 매우 크게 나타났음. 즉 농림부공무원 3.07, 농촌전문가 2.67, 지방공무원 2.47로 지방공무원들이 녹색농촌체험마을조성사업에 대한 인식정도가 상대적으로 낮게 나타났음. 그러나 전체적으로는 녹색농촌체험마을조성사업이 농촌지역 경쟁력 제고에 기여하는 바가 비교적 높다는 인식은 공유되고 있다고 할 수 있음(표 4-5).

<표 4-5> 녹색농촌체험마을조성사업에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	P
녹색농촌체험 마을조성사업	지방공무원	2.47	13.670	0.000 (P< .01)
	농림부공무원	3.07		
	농촌전문가	2.67		
	합 계	2.57		

○ 마을의 고유한 전통문화와 지식을 발굴하여 도시민이 체험하고 학습하게 하는 장을 마련하여, 농가소득증대와 독특한 농촌문화의 맥을 잇도록 하는 전통테마마을조성사업은 분산분석결과 통계적으로 의미 있는 집단별 인식차가 나타났음. 즉 농림부공무원 2.73, 농촌전문가 2.43, 지방공무원 2.40으로, 농림부전문가와 지방공무원들이 농림부공무원들에 비해 낮은 인식정도를 나타내고 있음(표 4-6).

<표 4-6> 전통테마마을조성사업(농진청)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
전통테마마을 조성사업	지방공무원	2.40	4.573	0.001 (P< .01)
	농림부공무원	2.73		
	농촌전문가	2.43		
	합 계	2.44		

○ 농촌의 생활 및 산업기반시설등을 종합적으로 정비하는 오지개발사업은 통계적으로 유의미한 집단별 인식차이가 나타났음. 즉 지방공무원 2.65, 농림부 공무원 2.59, 농촌전문가 2.15로, 행정자치부가 주관하는 오지개발사업은 지방공무원들의 인식수준이 다른 집단에 비해 높게 나타나고 있음. 농촌전문가는 오지개발사업이 농촌정책임에도 불구하고 상대적으로 인식의 수준이 매우 낮게 나타나고 있고, 농림부 공무원들도 정도의 차이는 있으나 사업의 기여도나 인식수준이 상대적으로 지방공무원들에 비해 낮게 나타나고 있음. 이것은 주관부처가 다르면 농촌정책의 주무부처 공무원이나 농촌정책의 전문가들도 정책의 내용이나 중요성, 기여도 등

에 대하여 상대적으로 적게 인지하고 있다는 것을 의미하는 것으로 부처간 종합조정체계의 부재가 농촌정책의 효율적 추진에 장애요인이 될 수 있다는 것을 시사함(표 4-7).

<표 4-7> 오지개발사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
오지개발사업	지방공무원	2.65	9.166	0.000 (P< .01)
	농림부공무원	2.59		
	농촌전문가	2.15		
	합 계	2.59		

○ 소도읍 특성에 따른 테마의 선정 및 다양한 사업을 시행하는 소도읍육성개발사업은 통계적으로 의미 있는 집단별 인식차가 있는 것으로 나타났다. 지방공무원 2.63, 농림부공무원 2.59, 농촌전문가 2.22로, 행정자치부가 주관하는 소도읍육성개발사업의 경우에도 지방공무원이 높은 인식정도를 갖고 있는 것으로 나타났다. 반대로 농촌전문가는 낮은 인식정도를 나타내고 있음. 그러나 전체적으로는 소도읍육성개발사업이 농촌지역 경쟁력 제고에 비교적 높게 기여하고 있는 것으로 인식되고 있음(표 4-8).

<표 4-8> 소도읍육성개발사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	P
소도읍육성개발사업	지방공무원	2.63	5.967	0.003 (P< .01)
	농림부공무원	2.59		
	농촌전문가	2.22		
	합 계	2.58		

○ 농어촌지역의 주택개량, 마을기반조성을 시행하는 농어촌주거환경개선사업은 95% 신뢰구간에서 집단간 통계적으로 의미 있는 차이가 있는 것으로 분석됨. 지방공무원 2.73, 농림부공무원 2.54, 농촌전문가 2.44로 나타남. 이와 같은 결과는 행정자치부가 주관하는 농어촌주거환경개선사업

(마을정비)이 농촌지역 경쟁력 제고에 기여하는 바가 높다는 인식에 공감하고 있음을 의미함과 동시에 농림부 이외의 타부에 의해 추진되는 사업이 농촌전문가들에게는 상대적으로 낮게 인식되고 있다는 것을 의미함(표 4-9).

<표 4-9> 농어촌주거환경개선사업(마을정비)(행자부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
농어촌주거환경개선사업	지방공무원	2.73	3.938	0.020 (P < .05)
	농림부공무원	2.54		
	농촌전문가	2.44		
	합계	2.67		

○ 정비기반시설이 극히 열악하고 노후불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하는 도시주거환경개선사업은 분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 지방공무원 2.46, 농촌전문가 2.41, 농림부공무원 2.33으로 나타남(표 4-10).

<표 4-10> 도시주거환경개선사업(건교부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
도시주거환경개선사업	지방공무원	2.46	0.762	0.468 (P > .05)
	농림부공무원	2.33		
	농촌전문가	2.41		
	합계	2.44		

○ 마을기반조성, 문화복지시설, 환경정화시설 등을 건축하고 임산물 생산기반조성, 산촌산업개발, 산림 및 휴양자원이용한 소득사업을 추진하는 산촌종합개발사업은 분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 농림부공무원 2.53, 지방공무원 2.38, 농촌전문가 2.24로 나타남(표 4-11).

<표 4-11> 산촌종합개발사업(산림청)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
산촌종합개발 사업	지방공무원	2.38	1.901	0.151 (P> .05)
	농림부공무원	2.53		
	농촌전문가	2.24		
	합 계	2.38		

- 생활·산업기반시설, 식수원개발, 어항개발 등을 종합적으로 정비하는 농어촌주거환경개선사업은 분석결과 통계적으로 의미 있는 집단별 인식 차는 발견되지 않음(표 4-12).

<표 4-12> 도서종합개발사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
도서종합개발 사업	지방공무원	2.49	1.145	0.319 (P> .05)
	농림부공무원	2.48		
	농촌전문가	2.32		
	합 계	2.47		

- 생활기반시설확충·어업소득원개발등을 개발하는 어촌마을종합계획은, 분산분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 지방 공무원 2.38, 농촌전문가 2.41, 농림부공무원 2.50으로 나타남(4-13).

<표 4-13> 어촌마을종합개발계획(해수부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
어촌마을종합 개발계획	지방공무원	2.38	0.608	0.545 (P> .05)
	농림부공무원	2.50		
	농촌전문가	2.41		
	합 계	2.40		

- 먼단위이하 생활용수를 개발하는 농어촌생활용수공급사업은 분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 농림부공무원 2.90 , 농촌전문가 2.83, 지방공무원2.73으로 나타남(표 4-14).

<표 4-14> 농어촌생활용수공급사업에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
농어촌생활용수공 급사업	지방공무원	2.73	1.423	0.242 (P> .05)
	농림부공무원	2.90		
	농촌전문가	2.83		
	합 계	2.76		

- 문화마을 및 전원마을조성지구 하수도 정비를 지원하는 마을하수도정비 사업도 분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 농림부공무원 2.95 , 농촌전문가 2.88, 지방공무원 2.72로 나타남(표 4-15).

<표 4-15> 마을하수도정비사업에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
마을하수도정비사 업	지방공무원	2.72	2.638	0.073 (P> .05)
	농림부공무원	2.95		
	농촌전문가	2.88		
	합 계	2.77		

- 면도, 리도, 농도 확포장을 지원하는 농어촌도로정비사업은 분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 지방공무원 2.95, 농촌전문가 2.80, 농림부공무원 2.80로 나타남(표 4-16).

<표 4-16> 농어촌도로정비사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
농어촌도로정비사업	지방공무원	2.95	1.651	0.193 (P> .05)
	농림부공무원	2.80		
	농촌전문가	2.80		
	합 계	2.92		

- 신규 공영버스 구입비 지원 및 벽지노선 손실보상을 지원하는 오지교통 지원사업은 분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 지방공무원 2.55, 농촌전문가 2.46, 농림부공무원 2.46으로 나타남(표 4-17).

<표 4-17> 오지교통지원사업(건교부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
오지교통지원사업	지방공무원	2.55	0.522	0.594 (P> .05)
	농림부공무원	2.46		
	농촌전문가	2.46		
	합 계	2.53		

- 소규모 하천정비를 지원하는 소하천정비사업은 분석결과 99%의 신뢰구간에서 통계적으로 의미 있는 집단별 인식차가 있는 것으로 나타남. 지방공무원 2.62, 농촌전문가 2.41, 농림부공무원 2.33으로, 행정자치부가 주관하는 소하천정비사업사업이 농촌지역 경쟁력 제고에 기여하는 바가 비교적 높다는 인식에 공감하고 있고, 특히 지방공무원들의 인식이 다른 집단에 비해 더욱 높게 나타나고 있음(표 4-18).

<표 4-18> 소하천정비사업(행자부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
소하천정비 사업	지방공무원	2.62	4.922	0.008 (P> .01)
	농림부공무원	2.33		
	농촌전문가	2.41		
	합 계	2.56		

- 광역상수도 개발을 지원하는 수도정비기본계획사업은 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 농림부공무원 2.59, 지방공무원 2.55, 농촌전문가 2.46임(표 4-19).

<표 4-19> 수도정비기본계획(건교부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
수도정비기본 계획	지방공무원	2.55	0.359	0.699 (P> .05)
	농림부공무원	2.59		
	농촌전문가	2.46		
	합 계	2.54		

- 읍면상수도 개발을 지원하는 농어촌생활용수개발사업은 분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 농촌전문가 2.73 , 농림부공무원 2.70, 지방공무원 2.70으로 나타남. 환경부가 주관하는 농어촌생활용수개발사업이 농촌지역 경쟁력 제고에 기여하는 바가 높다는 인식에 공감하지만 집단간의 차이는 없음을 의미함(표 4-20).

<표 4-20> 농어촌생활용수개발사업(환경부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
농어촌생활용수개발사업	지방공무원	2.70	0.030	0.971 (P> .05)
	농림부공무원	2.70		
	농촌전문가	2.73		
	합 계	2.70		

○ 면소재지 하수도개발을 지원하는 면단위하수도정비사업은 분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 농촌전문가 2.59, 지방공무원 2.63, 농림부공무원 2.50으로 나타남(표 4-21).

<표 4-21> 면단위하수도정비사업(환경부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
면단위하수도정비사업	지방공무원	2.63	0.738	0.479 (P> .05)
	농림부공무원	2.50		
	농촌전문가	2.59		
	합 계	2.61		

○ 농촌의 자연마을의 하수도 정비를 지원하는 농어촌마을하수도정비사업도 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음(표 4-22).

<표 4-22> 농어촌마을하수도정비(행자부)에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
농어촌마을하수도정비	지방공무원	2.46	0.540	0.584 (P> .05)
	농림부공무원	2.50		
	농촌전문가	2.37		
	합 계	2.46		

- 소규모 비위생 매립시설 설치를 억제하고 폐기물 종합시설 설치를 지원하는 폐기물종합처리시설사업은, 분산분석결과 통계적으로 집단별 인식차가 없는 것으로 나타났음. 지방공무원 2.51 , 농림부공무원 2.50, 농촌전문가 2.44로 나타남(표 4-23).

<표 4-23> 폐기물종합처리시설에 대한 집단별 차이 분석

구분		평균	F	Probability
폐기물종합처리시설	지방공무원	2.51	0.189	0.828 (P> .05)
	농림부공무원	2.50		
	농촌전문가	2.44		
	합 계	2.50		

제 5 장 우리나라 농촌정책 집행과정 평가

제 1 절 정부 간 협력관계 분석

- 농촌정책의 효율적 집행을 위해 필수적인 정부 간 협력관계 정도를 분석하기 위해 중앙부처간 협력, 농림부 부서 간 협력, 농림부 - 광역자치간 협력, 농림부 - 기초자치단체간 협력, 광역자치단체 부서 간 협력, 광역자치단체 - 기초자치단체 협력, 광역자치단체 - 광역자치단체 간 협력, 기초자치단체 부서 간 협력, 기초단체단체 - 기초자치단체간의 협력정도 등을 분석한 결과 제 정부 간 협력관계는 대체적으로 부정적인 것으로 나타났음.
- 특히 중앙부처간 협력관계는 2.07로 가장 낮게 나타나고 있어, 중앙정부 수준에서 정책중복 뿐만 아니라 중앙부처간 협력도 원활히 이루어지고 있지 못함을 알 수 있음. 부정적 중앙부처간 협력관계는 계서적으로 운영되고 있는 농촌정책에 영향을 미쳐 광역 및 기초자치단체의 정부 간 협력관계에도 부정적인 영향을 미치게 됨. 이로 인해 결국 농촌정책의 비효율운영이 일어나게 되는 것임. 다음으로 광역자치단체- 광역자치단체 간의 협력관계도 2.18로 낮게 나타났음. 전체적으로 협력관계가 부정적으로 나타나고 있지만, 기초자치단체 내부와 농림부내부의 부서 간 협력은 상대적이지만 높게 나타나고 있음.

<표 5-1> 정부 간 협력관계 분석

관계유형	응답표본수	평균
중앙부처간 협력	346	2.07
농림부 부서간 협력	346	2.38
농림부 - 광역자치간 협력	343	2.39
농림부 - 기초자치단체간 협력	343	2.35
광역자치단체 부서간 협력	327	2.27
광역자치단체 - 기초자치단체 협력	327	2.37
광역자치단체 - 광역자치단체간 협력	324	2.18
기초자치단체 부서간 협력	343	2.42
기초단체단체 - 기초자치단체간 협력	343	2.30

제 2 절 정부유형별 정책중복 분석

○ 정부유형별 정책중복여부에 대한 분석결과, 중앙정부차원에서 정책중복이 발생하고 있다가 2.65로 나타나고 있음. 농촌전문가와 농림부공무원은 각각 2.88, 2.76으로 중앙정부차원에서 높은 정책중복이 발생하고 있다고 인식하고 있음¹³⁾. 농림부와 광역자치단체차원의 정책중복에 정도는 각각 2.41, 2.46으로 정책중복정도가 비교적 낮은 것으로 나타남. 따라서 향후 중앙정부차원에서 정책중복을 조정·개선해야 할 것임.

13) 농촌정책에 대한 중복정도는 본 연구의 이론적 배경부분과 김현호,(2005), 「낙후지역개발의 조정방안」(한국지방행정연구원:서울), 한국지방행정연구원(2004), 「낙후지역선정지표개발」, 「낙후지역 발전전략」 등을 참조할 것.

<표 5-2> 정부유형별 정책중복 분석

정부유형	구분	평균	표준편차	표준오차
중앙부처	지방공무원	2.59	0.75	0.05
	농림부공무원	2.76	0.83	0.13
	농촌전문가	2.88	0.81	0.13
	합계	2.65	0.77	0.04
농림부	지방공무원	2.44	0.66	0.04
	농림부공무원	2.27	0.67	0.10
	농촌전문가	2.37	0.66	0.10
	합계	2.41	0.67	0.04
광역자치단체	지방공무원	2.49	0.67	0.04
	농림부공무원	2.45	0.64	0.10
	농촌전문가	2.29	0.64	0.10
	합계	2.46	0.66	0.04
기초자치단체	지방공무원	2.41	0.68	0.04
	농림부공무원	2.31	0.57	0.09
	농촌전문가	2.35	0.53	0.08
	합계	2.39	0.65	0.04

제 3 절 농촌정책 전담부서 선호도 분석

- 중앙정부차원에 있어 농촌정책 담당부서에 대한 선호도 분석결과, 농촌 전담부서 3.08, 국토개발담당부서 2.00, 행정담당부서 1.84, 산업·과학기술부서 1.76으로 농촌담당부서(농림부)가 농촌정책전담부서로 바람직한 것으로 나타났음. 농촌담당부서가 농촌정책전담부서로 바람직하다는 인식에 농촌전문가 3.37, 농림부공무원 3.24, 지방공무원 3.02 모두가 매우 높은 인식을 나타내고 있음. 상대적으로 행정담당부서(행정자치부)의 선호도는 1.84를 나타내고 있음. 이러한 결과는 현재 행정자치부가 다수의 농촌정책을 추진하고 농촌정책상황에 대한 시급한 조정에 대한 공감이

나타내고 있음을 의미하는 것임.

<표 5-3> 농촌정책 전담부서 선호도 분석

유형	구분	평균	표준편차	표준오차
농촌담당부서 (농림부)	지방공무원	3.02	0.83	0.05
	농림부공무원	3.24	0.66	0.10
	농촌전문가	3.37	0.86	0.13
	합계	3.08	0.82	0.04
국토개발담당부서 (건설교통부)	지방공무원	2.05	0.79	0.05
	농림부공무원	1.95	0.86	0.14
	농촌전문가	1.71	0.60	0.09
	합계	2.00	0.79	0.04
산업·과학기술 부서(산자부등)	지방공무원	1.79	0.68	0.04
	농림부공무원	1.80	0.84	0.13
	농촌전문가	1.59	0.77	0.12
	합계	1.76	0.72	0.04
행정담당부서 (행정자치부)	지방공무원	1.84	0.76	0.05
	농림부공무원	1.85	0.76	0.12
	농촌전문가	1.78	0.73	0.12
	합계	1.84	0.75	0.04

제 4 절 국가균형발전위원회와 농어업·농어촌특별대책위원회의 기능분석

- 농촌정책관련 정책조정기구인 국가균형발전위원회의 정책조정기능에 대해 2.06 로 부정적으로 인식하고 있음. 농어업·농어촌 발전을 위한 중장기 정책방향을 포함한 어촌의 균형발전을 위해 설립한 농어업·농어촌특별대책위원회의 기능에 대해서도 2.22로 부정으로 나타남. 특히 국가균형발전위원회에 기능은 농어업·농어촌특별대책위원회의 기능보다 부정적으로 나타나고 있음. 향후 농어촌정책과 관련한 두 위원회의 기능과 역할에 대한 검토가 필요함.

<표 5-4> 국가균형발전위원회 기능 분석

	구분	평균	표준편차	표준오차
국가균형발전 위원회	지방공무원	2.04	0.75	0.05
	농림부공무원	2.22	0.65	0.10
	농촌전문가	2.07	0.65	0.10
	합계	2.06	0.73	0.04

<표 5-5> 농어업·농어촌특별대책위원회 기능 분석

	구분	평균	표준편차	표준오차
농어업·농어촌특 별대책위원회	지방공무원	2.16	0.74	0.05
	농림부공무원	2.39	0.63	0.10
	농촌전문가	2.46	0.71	0.11
	합계	2.22	0.73	0.04

제 6 장 농촌정책 관련 조직 분석

제 1 절 농림부 조직 분석

- 농림부 농촌정책관련조직에 대한 조직분석을 “농림부 농촌정책관련조직 조직 체계성”, “농림부 농촌정책관련조직 조직 효율성”, “농림부 농촌정책관련조직 인력 전문성”, “농림부 농촌관련조직 인력 적절성” 으로 분석하였음. 분석결과는 “농림부 농촌정책관련조직 인력 전문성 2.38” 과 “농림부 농촌정책관련조직 인력 적절성 2.34” 이 “농림부 농촌정책관련조직 조직 체계성 2.26” 과 “농림부 농촌정책관련조직 조직 효율성 2.23” 보다 높게 나타났음.
- 이러한 결과는 농촌정책 관련 집단들이 농림부 농촌정책 담당조직의 인력 측면인 “인력 전문성” 과 “인력 적절성” 은 긍정적 상황으로 인식하는데 반해, 조직 측면인 “조직 체계성” 과 “조직 효율성” 은 개선되어야 할 상황으로 인식하고 있다는 것을 의미함.
- 이러한 농림부 농촌정책관련조직의 조직적 측면을 개선하기 위해서는, 중앙부처 차원의 농촌정책 중복의 해소, 농림부와 농림부 산하부처에서 분산 실시하고 있는 농촌정책들의 통합적 운영이 이루어져야 할 것임.

<표 6-1> 농림부 조직 분석

항목	구분	평균	표준편차	표준오차
조직의 체계성	지방공무원	2.18	0.63	0.04
	농림부공무원	2.66	0.62	0.10
	농촌전문가	2.38	0.63	0.10
	합계	2.26	0.64	0.04
조직의 효율성	지방공무원	2.15	0.65	0.04
	농림부공무원	2.59	0.67	0.10
	농촌전문가	2.44	0.64	0.10
	합계	2.23	0.67	0.04
인력의 전문성	지방공무원	2.26	0.69	0.04

	농림부공무원	2.78	0.69	0.11
	농촌전문가	2.73	0.67	0.10
	합계	2.38	0.72	0.04
인력의 적절성	지방공무원	2.27	0.72	0.05
	농림부공무원	2.56	0.67	0.11
	농촌전문가	2.50	0.60	0.09
	합계	2.34	0.71	0.04

제 2 절 광역자치단체 조직 분석

- 광역자치단체 농촌정책관련에 대한 조직분석은 “광역자치단체 농촌정책관련조직 조직체계성”, “광역자치단체 농촌정책관련조직 조직 효율성”, “광역자치단체 농촌정책관련조직 인력 전문성”, “광역자치단체 농촌관련조직 인력 적절성” 으로 분석하였음. 결과는 “광역자치단체의 농촌관련조직 조직 효율성 2.29” 과 “광역자치단체의 농촌관련 조직 체계성 2.28” 이 “광역자치단체 농촌관련조직 인력 전문성 2.27” 과 “광역자치단체 농촌관련 조직 인력 적절성 2.26” 보다 높게 나타났음.
- 광역자치단체 농촌정책관련 조직분석 결과, 광역자치단체의 경우에는 중앙의 농림부 조직분석결과와는 달리 “조직 효율성” 과 “조직 체계성” 보다는 “인력 전문성” 과 “인력 적절성” 을 개선해야 할 상황으로 나타나고 있음. 이는 중앙정부차원에서 추진하는 다양한 농촌정책들이 부처별 계통라인에 따라 광역자치단체에서 전달됨으로써 “조직 효율성” 과 “조직 체계성” 은 비교적 확보되어 있는데 반해, 농촌정책을 전문적으로 집행할 수 있는 인력 확보는 이루어지고 있지 못함을 의미하는 것임.

<표 6-2> 광역자치단체 농촌정책관련 조직 분석

항목	구분	평균	표준편차	표준오차
조직의 체계성	지방공무원	2.27	0.66	0.04
	농림부공무원	2.40	0.59	0.09
	농촌전문가	2.24	0.62	0.10

	합계	2.28	0.65	0.04
조직의 효율성	지방공무원	2.26	0.64	0.04
	농림부공무원	2.53	0.64	0.10
	농촌전문가	2.22	0.52	0.08
	합계	2.29	0.63	0.04
인력의 전문성	지방공무원	2.23	0.63	0.04
	농림부공무원	2.55	0.60	0.09
	농촌전문가	2.24	0.58	0.09
	합계	2.27	0.62	0.03
인력의 적절성	지방공무원	2.25	0.69	0.04
	농림부공무원	2.45	0.60	0.09
	농촌전문가	2.13	0.56	0.09
	합계	2.26	0.67	0.04

제 3 절 기초자치단체 조직 분석

- 기초자치단체 농촌정책관련 조직분석은 “기초자치단체 농촌정책관련조직 조직 체계성”, “기초자치단체 농촌정책관련조직 조직 효율성”, “기초자치단체 농촌정책관련조직 인력 전문성”, “기초자치단체 농촌정책관련조직 인력 적절성” 으로 분석. “기초자치단체 농촌정책관련조직 인력 전문성 2.16”, “기초자치단체 농촌정책관련조직 조직 체계성 2.12”, “기초자치단체의 농촌정책관련조직 조직 효율성 2.09”, “기초자치단체 농촌정책관련조직 인력의 적절성 2.09” 로 나타남.
- 기초자치단체의 조직분석 결과는 농림부 조직분석결과와 광역자치단체 조직분석결과에 비교했을 때 조직측면과 인력측면에서 모두 낮은 수준인 것으로 나타나고 있음에 주목해야 함. 이와 같은 결과는 기초자치단체의 농촌정책관련 조직의 체계성과 효율성 및 인력의 전문성과 적절성이 모두 취약하다는 것을 의미하는 것임. 이는 농촌정책을 집행하는 기초자치단체의 열악한 상황을 반영하는 한편, 향후 농촌정책을 효율적으로 집행하기 위해서는 기초자치단체의 조직과 인력에 대한 시급한 개선이 필요함을 의미하는 것임.

<표 6-3> 기초자치단체 농촌정책관련 조직 분석

항목	구분	평균	표준편차	표준오차
기초자치단체 조직의 체계성	지방공무원	2.09	0.71	0.04
	농림부공무원	2.31	0.77	0.12
	농촌전문가	2.12	0.71	0.11
	합계	2.12	0.72	0.04
기초자치단체 조직의 효율성	지방공무원	2.06	0.69	0.04
	농림부공무원	2.36	0.74	0.12
	농촌전문가	2.05	0.67	0.10
	합계	2.09	0.70	0.04
기초자치단체 조직의 전문성	지방공무원	2.16	0.67	0.04
	농림부공무원	2.31	0.77	0.12
	농촌전문가	2.05	0.71	0.11
	합계	2.16	0.69	0.04
기초자치단체 인력의 적절성	지방공무원	2.09	0.74	0.05
	농림부공무원	2.28	0.76	0.12
	농촌전문가	1.93	0.72	0.11
	합계	2.09	0.74	0.04

제 4 절 기초자치단체의 농촌정책 전담조직 필요성과 조직형태

- 농촌정책관련 농림부, 광역자치단체, 기초자치단체의 농촌정책관련조직에 대한 조직분석결과, 특히 기초자치단체의 농촌정책관련조직의 조직과 인력에 대한 전반적인 개선이 필요함이 나타났다. 따라서 기초자치단체의 농촌정책관련조직의 “조직 체계성”, “조직 효율성”, “인력 전문성”,

“인력 적절성”등을 해결 할 수 있는 방안으로 우선, 농촌정책 전담조직을 설치하고 이를 통해 기초자치단체의 조직측면과 인력측면의 상황을 극복하고자 하는 방안을 검토하였음. 관련 집단에게 “기초자치단체의 농촌정책을 전담하는 부서가 필요한가?”를 설문한 결과 2.96로 나타나, 기초자치단체에 농촌정책전담부서가 필요하다는 높은 인식의 공감대가 형성되어 있음을 나타냈음.

<표 6-4> 농촌정책담당 부서의 필요성

	구분	평균	표준편차	표준오차
농촌정책전담 부서 필요성	지방공무원	2.97	0.75	0.05
	농림부공무원	2.88	0.69	0.12
	농촌전문가	2.98	0.76	0.12
	합계	2.96	0.74	0.04

- 농촌정책 전담부서의 필요성을 근거로 기초자치단체에 농촌정책전담조직이 필요하다면 “과 단위 조직이 적절한가” 와 “담당(계)단위 적절한가”를 분석한 결과 농촌정책전담조직의 규모는 담당단위 조직보다는 과 단위 조직이 농촌정책을 전담하는 조직규모로 적절한 것으로 나타났음. 과 단위 조직의 적절성에 대해 농림부공무원 3.06, 농촌전문가 3.03, 지방공무원 2.96으로 나타나고 있음.
- 담당단위 조직의 적절성에 대해서는 지방공무원 2.67, 농림부공무원 2.36, 농촌전문가 2.33으로 나타나고 있음. 이와 같은 결과는 주로 농촌정책이 단위사업 형태보다는 복합적이고 종합인 형태로 집행되어, 농촌정책 집행과정의 부서 간 협력 확보와 부서 간 갈등 조정을 위해서는 과 단위조직이 바람직한 인식을 반영하는 것임.

<표 6-5> 농촌정책 전담부서 규모 선호도

	구분	평균	표준편차	표준오차
과 단위 필요	지방공무원	2.96	0.75	0.05
	농림부공무원	3.06	0.67	0.12
	농촌전문가	3.03	0.87	0.14
	합계	2.98	0.76	0.05
담당(계) 단위 필요	지방공무원	2.67	0.91	0.07
	농림부공무원	2.36	0.86	0.17
	농촌전문가	2.33	0.88	0.16
	합계	2.60	0.91	0.06

제 5 절 기초자치단체 농촌정책 전담조직 선호 부서

○ 기초자치단체에서 농촌정책 전담조직을 통해 농촌정책을 집행할 경우, 기초자치단체의 기획조정부서, 사업부서, 지원부서, 특별부서 중 농촌정책을 집행하기에 적합한 부서에 대한 설문분석 결과, 사업기능부서 2.76, 기획조정기능부서 2.41, 특별기능부서(T.F) 2.36, 지원기능부서 1.97 로 나타났다. 이와 같은 결과는 농촌정책전담부서로는 사업기능을 수행하고 있는 부서가 적합하다는 것을 의미하는 것임. 또한 사업부서가 적합성에 대해서는 농촌전문가 2.81, 농림부공무원 2.79, 지방공무원 2.75 로 모두 높은 공감을 하고 있어, 최적의 농촌정책 집행부서는 사업부서라 할 수 있음.

<표 6-6> 농촌정책 전담부서 : 기능별

	구분	평균	표준편차	표준오차
기획조정부서	지방공무원	2.36	0.85	0.05
	농림부공무원	2.51	0.65	0.11
	농촌전문가	2.63	0.80	0.12
	합계	2.41	0.83	0.05

사업부서	지방공무원	2.75	0.81	0.06
	농림부공무원	2.79	0.74	0.13
	농촌전문가	2.81	0.71	0.12
	합계	2.76	0.79	0.05
지원부서	지방공무원	1.91	0.81	0.05
	농림부공무원	2.15	0.83	0.13
	농촌전문가	2.18	0.68	0.11
	합계	1.97	0.80	0.04
자치단체장 직속특별부서 (T.F)	지방공무원	2.33	0.85	0.05
	농림부공무원	2.35	0.83	0.13
	농촌전문가	2.56	0.90	0.14
	합계	2.36	0.85	0.05

○ 기초자치단체의 농촌정책 전담조직을 사업부서가 전담할 경우, 구체적으로 개발분야 부서(예: 도시과/건설과), 농촌 및 농정(예:농정과등)분야 부서, 복지(예:문화관광과/사회복지과)분야에 대한 적합성을 분석한 결과, 농촌 및 농정분야 부서 2.87, 개발 분야 부서 2.47, 복지 분야 부서 2.09로 나타나, 농촌 및 농정 분야 부서가 농촌정책의 전담부서로 바람직한 것으로 나타났음. 농촌·농촌분야부서 선호에 농촌전문가 3.00, 지방공무원 2.86, 농림부공무원 2.81로 높은 인식정도를 나타내고 있음.

<표 6-7> 농촌정책 전담부서 : 사업부서 중 선호 부서

	구분	평균	표준편차	표준오차
개발분야부서 (도시과/건설과)	지방공무원	2.43	0.97	0.07
	농림부공무원	2.43	0.84	0.16
	농촌전문가	2.69	0.90	0.15
	합계	2.47	0.95	0.06
농촌/농정분야부 서(농정과등)	지방공무원	2.86	0.90	0.06
	농림부공무원	2.81	0.87	0.16
	농촌전문가	3.00	0.79	0.14
	합계	2.87	0.88	0.05
복지분야부서 (문화관광과/사회 복지과)	지방공무원	2.08	0.84	0.06
	농림부공무원	2.07	0.81	0.15
	농촌전문가	2.19	1.00	0.18
	합계	2.09	0.85	0.06

제 7 장 농촌정책의 발전방향 : 조직, 기능, 유형

제 1 절 농촌정책 성공영향요인 분석

- 농촌정책이 갖고 있는 특성으로 인해 모든 정책에 동일하게 적용할 수 있는 농촌정책발전방향을 모색하기 어려움. 본 연구에서는 이를 위해 농촌정책 중 최근 정부와 국민들로부터 관심을 받고 있는 전원마을정책을 중심으로 다양한 분석방법을 통해 농촌정책의 발전방향을 모색하고자 함.
- 이를 위해 먼저 전원마을정책이 성공하기 위한 다양한 내외적 요인들이 정책성공에 어느 정도 영향을 미치는 가를 분석하였음. 이를 분석하기 위해, “단체장의 리더쉽”, “전담조직체계의 적합성”, “전담조직의 전문성과 인력”, “지방자치단체의 공간적 위치(대도시 접근성), “접근성(도로 및 철도 이용편리성)”, “사업자와의 유기적 관계”, “지방자치단체의 인구 및 산업구조”, “지방자치단체의 사회교육문화기반시설”, “지방자치단체의 자연경관”, “사업관련 규제완화 (건축 및 환경규제 등), “분양가격”이라는 설문항목을 사용함.

<표 7-1> 농촌정책(전원마을)정책의 요인별 성공 영향력 분석(1)

		평균	표준편차	표준오차
단체장 리더쉽	지방공무원	3.16	0.73	0.04
	농림부공무원	3.12	0.59	0.09
	농촌전문가	3.29	0.75	0.12
	합계	3.17	0.71	0.04
전담조직체계 적합성	지방공무원	3.00	0.78	0.05
	농림부공무원	3.14	0.61	0.09
	농촌전문가	3.07	0.69	0.11
	합계	3.03	0.75	0.04
전담조직 전문성과 인력	지방공무원	2.99	0.83	0.05
	농림부공무원	3.15	0.65	0.10

	농촌전문가	3.05	0.77	0.12
	합계	3.02	0.81	0.04
접근성	지방공무원	3.02	0.80	0.05
	농림부공무원	3.02	0.60	0.09
	농촌전문가	3.17	0.54	0.08
	합계	3.04	0.75	0.04
자연경관	지방공무원	3.10	0.68	0.04
	농림부공무원	3.05	0.73	0.11
	농촌전문가	3.24	0.62	0.10
	합계	3.11	0.68	0.04

○ 분석결과 단체장의 리더쉽 3.17이 전원마을정책 성공에 가장 중요한 요인으로 나타났음. 지방자치단체의 자연경관 3.11, 접근성 3.04, 전담조직의 적합성(조직과 기능의 적합성) 3.03, 전담조직의 전문성과 인력 3.02로 나타나고 있음. 지방자치단체장의 리더쉽, 지방자치단체의 농촌정책을 추진하는 전담조직의 적합성, 전담조직의 전문성과 인력이 농촌정책을 성공적으로 집행하는 데 중요한 요인으로 나타나고 있음.

○ 이에 반해, 지방자치단체의 공간적 위치(대도시 접근성), 분양가격, 사업 관련 규제 완화(건축 및 환경규제), 지방자치단체의 사회문화교육기반시설, 지방자치단체의 인구 및 산업구조 등은 농촌정책을 집행하는데 중요도가 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있음.

<표 7-2> 농촌정책(전원마을)정책의 요인별 성공 영향력 분석(2)

		평균	표준편차	표준오차
지방단체의 공간적 위치	지방공무원	2.91	0.84	0.05
	농림부공무원	2.88	0.80	0.12
	농촌전문가	2.98	0.66	0.10
	합계	2.92	0.82	0.04
사업자와 유기적 관계	지방공무원	2.71	0.76	0.05
	농림부공무원	2.90	0.62	0.10
	농촌전문가	2.78	0.69	0.11
	합계	2.74	0.74	0.04
지방단체 인구	지방공무원	2.64	0.76	0.05
	농림부공무원	2.62	0.70	0.11

및 산업구조	농촌전문가	2.80	0.75	0.12
	합계	2.66	0.75	0.04
지방단체 사회문화교육 시설	지방공무원	2.75	0.79	0.05
	농림부공무원	2.85	0.73	0.11
	농촌전문가	2.90	0.86	0.13
	합계	2.78	0.79	0.04
사업관련 규제완화	지방공무원	2.86	0.79	0.05
	농림부공무원	2.90	0.79	0.12
	농촌전문가	2.90	0.92	0.14
	합계	2.87	0.81	0.04
분양가격	지방공무원	2.88	0.80	0.05
	농림부공무원	2.90	0.91	0.14
	농촌전문가	2.98	0.82	0.13
	합계	2.90	0.81	0.04

제 2 절 농촌정책 발전을 위한 조직 변화분석

- 농촌정책 성공영향요인 분석에서 전담조직의 적합성(조직과 기능의 적합성), 전담조직의 전문성과 인력 등이 농촌정책의 성공에 중요한 요인으로 분석되었음. 이러한 결과는 농촌정책 성공적 추진을 위해 조직전반의 변화가 필요함을 의미함. 농촌정책 발전을 위한 행·조직적 변화, 즉 “조직확대”, “인력확충”, “기능재분배”, “담당인력 전문성 확보”의 필요성에 대해 분석한 결과, “담당인력의 전문성 확보 3.33”, “인력확충 3.13”, “기능재배분 3.04”, “조직확대 2.92”로 나타나, 담당인력의 전문성 확보와 인력확충이 절실히 필요한 것으로 나타났음.

<표 7-3> 농촌정책관련 조직변화 분석

		평균	F	유의확률
조직확대	지방공무원	2.90	2.109	0.123
	농림부공무원	3.14		
	농촌전문가	2.83		
	합계	2.92		
인력확충	지방공무원	3.12	1.257	0.286
	농림부공무원	3.26		
	농촌전문가	3.02		
	합계	3.13		

기능재배분	지방공무원	3.03	1.327	0.267
	농림부공무원	3.19		
	농촌전문가	2.98		
	합계	3.04		
담당인력 전문성 확보	지방공무원	3.32	0.481	0.619
	농림부공무원	3.36		
	농촌전문가	3.41		
	합계	3.33		

제 3 절 농촌정책 관련 사업 영향력 및 적합도 분석

- 농촌정책(전원마을)을 수행과정에는 많은 사업들이 영향을 미칠 것임. 본 연구에서는 “공익광고·대국민홍보캠페인·농촌관광·주말농장 확대 등 대국민홍보”, “농어촌 주택 및 토지정보 제공·농어촌 일자리 정보·통합정보 제공 등 정보제공 및 교육상담, 취업알선”, “주거단지 개발·도시민 참여테마농장 개발 등 인구유입활성화 프로그램 개발”, “교육문화 복지시설 전달체계 개선·지역비즈니스 활성화 등 사회문화경제기반 조성”으로 농촌정책관련 사업들의 영향력을 분석하였음.
- 분석결과, “사회문화경제기반조성 2.86”, “대국민홍보 2.85”, “인구유입 활성화 프로그램 2.80”, “정보제공, 교육상담, 취업알선 2.79”로 나타났음. 이와 같은 결과는 전체적으로는 농촌정책을 효율적으로 수행하기 위해서는 인구유입활성화 프로그램과 정보제공, 교육상담, 취업알선보다는 사회문화경제기반조성과 대국민홍보가 농촌정책에 큰 영향을 미치는 사업이라고 인식하고 있는 것임.

<표 7-4> 농촌정책관련 사업 영향력 분석

		평균	F	유의확률
대국민홍보	지방공무원	2.82	2.416	0.091
	농림부공무원	3.10		
	농촌전문가	2.80		
	합계	2.85		

정보제공, 교육상담, 취업알선	지방공무원	2.76	1.053	0.350
	농림부공무원	2.88		
	농촌전문가	2.90		
	합계	2.79		
인구유입 활성화 프로그램	지방공무원	2.76	2.963	0.053
	농림부공무원	3.05		
	농촌전문가	2.85		
	합계	2.80		
사회문화경제 기반조성	지방공무원	2.82	1.904	0.151
	농림부공무원	3.02		
	농촌전문가	3.00		
	합계	2.86		

- 농촌정책관련 사업들에 대한 영향력 분석을 기초로 하여 이들 사업이 각급 정부차원에 적합한가를 농촌정책과 관련한 “대국민홍보”, “정보제공, 교육상담, 취업알선”, “인구유입활성화프로그램”, “사회문화경제기반조성”등이 각급 정부수준에 어느 정도 적합한가를 분석한 결과, 중앙정부수준에서는 “대국민홍보 2.82”, “사회문화경제기반조성2.81”이 높게 나타났다. 기초자치단체수준에서는 “인구유입활성화 프로그램 개발(주거단지개발등) 2.77”, “사회문화경제기반조성 2.76”, “정보제공, 교육상담, 취업알선 2.74”로 나타나고 있음.
- 이러한 결과는 중앙정부차원에서는 대국민홍보와 사회문화경제 기반조성 사업이 적합하다는 의미로, 기초자치단체차원에서는 인구유입프로그램과 사회문화경제기반조성사업이 보다 더 적합한 사업이라고 인식하고 있음을 시사함.

<표 7-5> 정부수준별 농촌정책관련 사업 적합도 분석

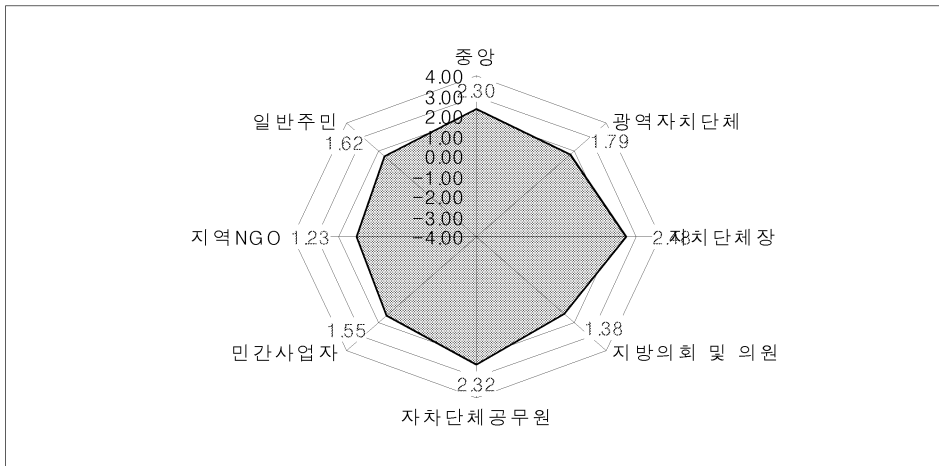
		중앙정부			광역자치단체			기초자치단체				
		평균	F	P	평균	F	유의 확률	평균	F	P		
대국민홍보	지방공무원	2.75	5.277	0.006***	2.53	2.355	0.097	2.62	3.106	0.046		
	농림부공무원	3.21			2.80			2.61				
	농촌전문가	2.83			2.55			2.28				
	합계	2.82			2.57			2.58				
정보제공,교육상담,취업알선	지방공무원	2.57	7.322	0.001***	2.49	6.831	0.001***	2.75	0.691	0.502		
	농림부공무원	3.02			2.93			2.80				
	농촌전문가	2.76			2.68			2.61				
	합계	2.65			2.57			2.74				
인구유입활성화프로그램	지방공무원	2.67	3.054	0.048	2.50	3.411	0.034**	2.79	0.229	0.795		
	농림부공무원	3.00			2.78						2.71	
	농촌전문가	2.83			2.71						2.73	
	합계	2.73			2.56						2.77	
사회문화경제기반조성	지방공무원	2.75	3.601	0.028	2.58	2.075	0.127	2.77	0.087	0.917		
	농림부공무원	3.10			2.80			2.76				
	농촌전문가	2.93			2.76			2.71				
	합계	2.81			2.63			2.76				

제 4 절 농촌정책 집행을 둘러싼 집단별 영향력

○ 농촌정책을 집행과정에서 영향력을 미치는 관계자 집단, 즉 중앙정부(농림부), 광역자치단체, 자치단체장, 지방의회 및 의원, 자치단체 공무원, 민간사업자, 지역 NGO, 일반 지역주민집단이 농촌정책을 추진과정에 있어 영향력 관계를 분석한 결과,¹⁴⁾ 전체적으로는 “자치단체장 2.48”, “자치단체 공무원 2.32”, “중앙정부(농림부) 2.30”, “광역자치단체 1.79”, “일반지역주민 1.62”, “민간사업자 1.55”, “지방의회 및 의원 1.38”, “지역 NGO 1.23”으로 나타났음.

14) 영향력 분석은 부정적 영향정도에 따라 -4에서 -1, 긍정적 영향정도에 따라 +1에서 +4점까지를 답하게 한 후, 이에 대한 평균을 계산하였음.

<그림 7-1> 농촌정책 관련 집단별 영향력 분석 (전체)

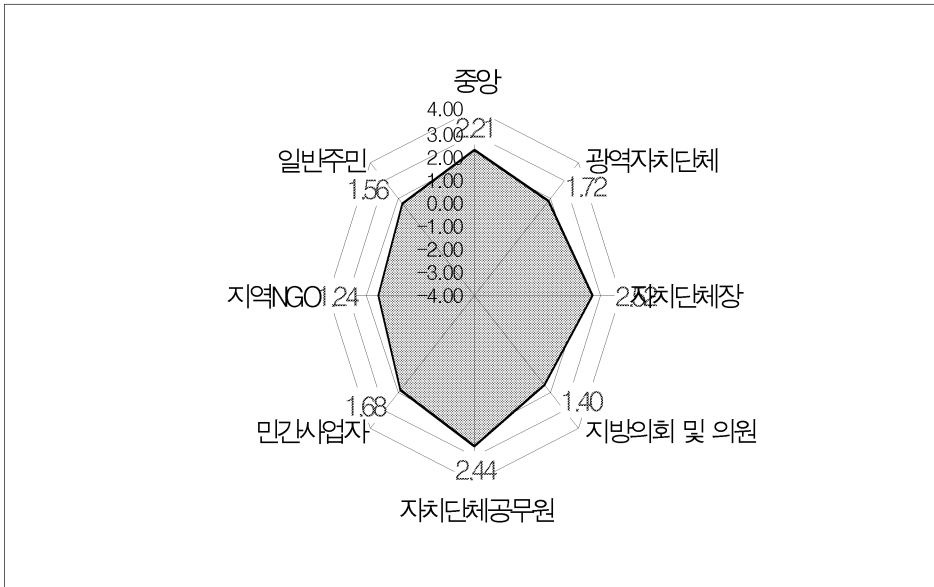


○ 영향력 관계에 대한 ANOVA 분석결과, 통계적으로 집단 간 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났음. 그러나 전체적으로 집단별로 인식하는 영향력의 순위에는 차이가 있는 것으로 나타났음. 먼저 지방공무원은 ①자치단체장 ②자치단체공무원 ③중앙정부(농림부) ④광역자치단체 ⑤민간사업자 ⑥일반주민 ⑦지방의회 및 의원 ⑧지역 NGO 순으로 나타나고 있음. 농림부공무원은 ①중앙정부(농림부) ②자치단체장 ③일반주민 ④자치단체공무원 ⑤광역자치단체 ⑥지방의회 및 의원 ⑦민간사업자 ⑧지역 NGO로 나타났음. 농촌전문가는 ①자치단체장 ②중앙정부(농림부) ③광역자치단체 ④자치단체공무원 ⑤일반지역주민 ⑥지방의회 및 의원 ⑦지역 NGO ⑧민간사업자로 나타났음.

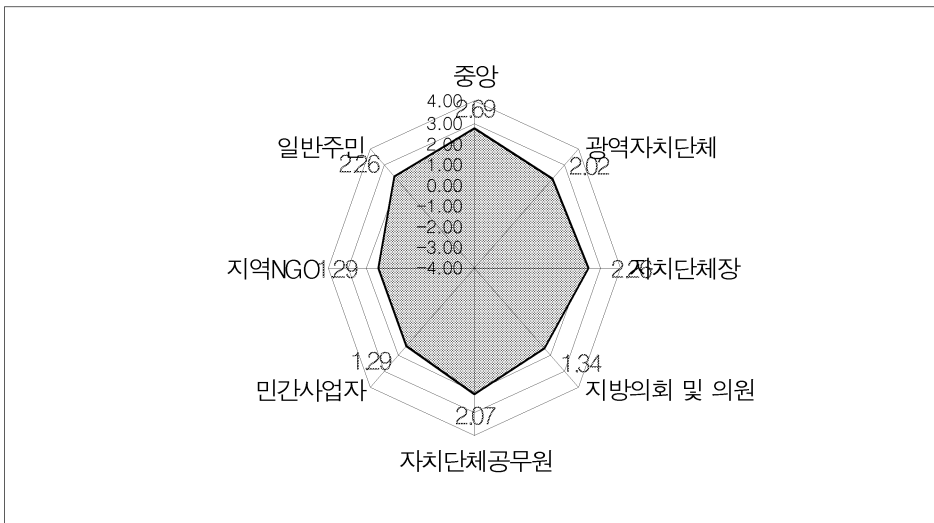
○ 이와 같은 분석결과는 농촌정책 관련 집단별 영향력 분석이 개별적으로 상이할 수 있음을 나타내는 것임. 그러나 전체적으로 지역 NGO집단, 지방 의회 및 의원, 민간사업자 집단이 농촌정책 집행에 부정적인 영향을 미치는 것으로, 자치단체장, 농림부 공무원, 기초자치단체 공무원이 농촌정책 집행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음. 농촌정책이 농촌지역 경쟁력을 제고 하는 정책으로 정착하기 위해서는 농촌지역 내 제 집단들의 참여가 중요한 만큼 영향력분석에서 부정적인 영향력을 미

치는 것으로 나타난 집단들에 대한 이해와 참여가 확대 될 수 있는 제도적 보완이 이루어져야 할 것임.

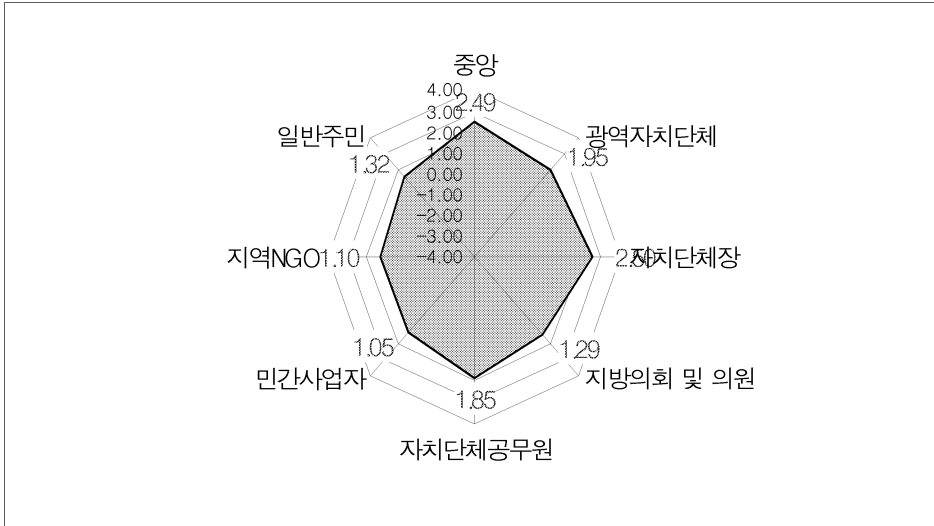
<그림 7-2> 농촌정책 관련 집단별 영향력 분석 (지방공무원)



<그림 7-3> 농촌정책 관련 집단별 영향력 분석 (농림부공무원)



<그림 7-4> 농촌정책 관련 집단별 영향력 분석 (농촌전문가)



제 5 절 농촌정책 개발 유형 선호도 분석

- 전원마을정책이 향후 농촌정책에서 차지하게 될 중요도를 고려할 때, 전원마을개발유형에 대한 선호도 분석은 효율적인 농촌정책을 추진하게 하는데 기여할 수 있을 것임. 일본 효고현의 경우는 정주형이 아닌 체재형을 기초로 다자연거주지를 개발하고 있음.
- 전원마을 개발유형은 이주유형 따라 정주형(전원마을 삶의 터전으로 살고서 살아가는 형태)과 체재형(다른 곳에 삶의 터전이 있고 전원마을은 여가 등을 즐기는 공간으로 활용하는 형태)으로 구분되며, 정주형에는 퇴직자형(퇴직 후 농촌으로 이주하여 여유롭고 전원적인 생활을 즐기는 형태), 도시통근형(도시와 가까운 농촌지역에 거주하면서 도시로 출퇴근하는 생활유형), 취업형(농촌으로 이주하여 실제로 농업 등의 지역산업에 종사하는 형태), 업무정주형(예술가 작가 등 창작활동가 등이 도시에서 떨어진 농촌에서 생활하는 형태)으로 구분할 수 있음. 반면 체재형은 여

가형(평일에는 도시에서 생활하다가 주말에 농촌지역에서 휴식하는 형태), 업무체재형 (주말을 이용하여 농촌에 마련된 세컨드하우스와 공방등에서 창작활동을 하는 SOHO 생활 또는 펜션 임대사업 등을 영위하며 도시와 농촌을 오가는 형태)로 구분할 수 있음.

- 전원마을 이주유형에 대해 지방공무원, 농림부공무원, 농촌전문가 간 바람직한 전원마을 상이하게 나타났음. 지방공무원은 60.81%가 정주형, 농촌전문가 58.54%가 정주형이 바람직한 전원마을유형으로 인식하고 있음. 농림부공무원 54.76%가 체재형이 바람직한 유형이라고 인식하고 있음.

<표 7-6> 이주유형별 전원마을 유형 분석 비교

		집단			전체
		지방공무원	농림부공무원	농촌전문가	
정주형	빈도	211	19	24	254
	집단의 %	79.92	45.24	58.54	73.20
	전체 %	60.81	5.48	6.92	73.20
체재형	빈도	53	23	17	93
	집단의 %	20.08	54.76	41.46	26.80
	전체 %	15.27	6.63	4.90	26.80
	빈도	264	42	41	347
	집단의 %	100	100	100	100
	전체 %	76.08	12.10	11.82	100.00

- 이주유형이 체재형이 아닌 정주형일 경우에는 지방공무원, 농림부공무원, 농촌전문가 집단 모두에게서 은퇴자형이 바람직한 유형으로 나타났음. 지방공무원의 58.656%, 농림부공무원의 35.90%, 농촌전문가의 61.54%가 은퇴자형을 바람직한 유형으로 인식하고 있음.

<표 7-7> 정주형 전원마을 유형 분석 비교

		집단			전체
		지방공무원	농림부공무원	농촌전문가	
은퇴자형	빈도	139	14	24	177
	집단의 %	58.65	35.90	61.54	56.19
	전체 %	44.13	4.44	7.62	56.19

도시통근형	빈도	46	13	7	66
	집단의 %	19.41	33.33	17.95	20.95
	전체 %	14.60	4.13	2.22	20.95
취업형	빈도	35	9	3	47
	집단의 %	14.77	23.08	7.69	14.92
	전체 %	11.11	2.86	0.95	14.92
업무정주형	빈도	17	3	5	25
	집단의 %	7.17	7.69	12.82	7.94
	전체 %	5.40	0.95	1.59	7.94
	빈도	237	39	39	315
	집단의 %	100	100	100	100
	전체 %	75.24	12.38	12.38	100.00

○ 이주유형이 체재형의 경우에는 지방공무원, 농림부공무원, 농촌전문가 모두가 여가형을 선호하는 것으로 나타났다. 지방공무원의 60.69%, 농림부공무원의 52.94%, 농촌전문가의 68.75%가 여가형을 바람직한 유형으로 인식하고 있음.

<표 7-8> 체재형 전원마을 유형 분석 비교

		집단			전체
		지방공무원	농림부공무원	농촌전문가	
여가형	빈도	105	18	22	145
	집단의 %	60.69	52.94	68.75	60.67
	전체 %	43.93	7.53	9.21	60.67
업무체재형	빈도	68	16	10	94
	집단의 %	39.31	47.06	31.25	39.33
	전체 %	28.45	6.69	4.18	39.33
	빈도	173	34	32	239
	집단의 %	100	100	100	100
	전체 %	72.38	14.23	13.39	100.00

제 8 장 결 론

제 1 절 농촌정책, 정책전담조직, 정부 간 협력 체계 평가

- 우리나라의 농촌정책은 UR이후 산업위주 농업정책에서 공간으로의 농촌, 농촌지역 거주민 복지증진, 도시민의 유입에 초점을 두고 있는 농촌정책으로 변화하고 있음. 이러한 정책변화에 대해 농촌정책 관계자들은 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났음. 특히 농촌정책을 농촌현장에서 농촌주민들과 함께 집행하고 있는 지방공무원이 농촌정책의 변화에 대한 긍정적 인식을 갖고 있다는 사실은 향후 농촌정책과정에서 지방공무원이 적극적이고 능동적인 농촌정책집행 액터(actor)로서 역할을 수행할 것을 예상할 수 있음.
- 정부도 이러한 농촌정책변화를 수용하고 농촌정책의 효율성을 달성하기 위해, 과거 지방자치단체가 관련 부처를 통해 예산을 신청하고 관련 부처가 기획예산처로부터 예산을 배정받던 방식에서 탈피하여, 지방자치단체가 사업의 우선순위에 따라 패키지 형태로 특별회계 예산을 배정받아 농촌정책을 집행할 수 있도록 한 바 있음. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 현재 농촌정책은 중앙수준에서 농림부, 행정자치부, 건설교통부 등에서 추진되고 있고, 지방수준에서는 광역자치단체와 기초자치단체에 계서적으로 분담되고 있음.
- 중앙부처의 농어촌정책은 부처별 기능 및 행정공간범위에 따라 농림부, 행정자치부, 해양수산부, 건설교통부 등으로 다양화 되어 있으며, 농촌개발의 중심적인 사업인 농촌 생활환경 및 정주기반 정비는 농림부와 행정자치부를 중심으로 추진되고 있고, 그 외의 사업은 중앙부처가 지방자치단체와 연계하여 수행하고 있음. 실증분석결과 많은 농촌정책들이 농촌지역 경쟁력 제고에 기여하고 있는 것으로 나타났음. 특히 농림부가 주관하는 정주기반조성개발사업, 농촌마을조합개발사업, 전원마을조성사업,

녹색농촌체험마을정책들은 타 부처 농촌정책들에 비해 농촌지역 경쟁력 향상에 높은 기여를 하고 있는 것으로 분석되었음.

- 또한 유럽과 일본의 사례처럼 농촌정책 전담 중앙부처가 필요할 경우, 적절한 전담중앙부처로는 농림부가 적절하다는 분석결과도 도출되었음. 이런 결과는 현재 많은 농촌정책들이 행정자치부와 건설교통부 등에서 함께 추진되고 있는 상황을 고려할 때, 향후 중앙정부차원에서 농촌정책 조정에 대한 논의가 필요함을 의미함.
- 또한 중앙정부간 정책중복을 조정하고 효율적인 농촌정책에 기여할 것이 예상되었던 국가균형발전위원회와 농어업·농어촌발전을 위한 중장기 발전 방향과 농어촌의 균형발전을 위해 설립한 농어업·농어촌특별대책 위원회에 기능과 역할에 대해서는 농촌정책 관계자 전체가 부정적 인식을 갖고 있었음. 이에 따라 국가균형발전위원회와 농어업·농어촌특별대책위원회의 기능과 역할을 점검해야 할 것으로 판단됨.
- 다음으로 효율적인 농촌정책을 추진하는데 중요한 요인인 정부간 협력 관계에 대한 실증분석결과도 제 정부 간 관계에서 부정적인 것으로 나타났다. 즉 농림부 부서간 협력, 농림부-광역자치간 협력, 농림부-기초자치단체간 협력, 광역자치단체 부서간 협력, 광역자치단체-기초자치단체 협력, 광역자치단체-광역자치단체간 협력, 기초자치단체 부서간 협력, 기초자치단체-기초자치단체간 협력관계 등이 모두 부정적으로 나타났다. 향후 농촌정책 추진체계 일관성 모색, 농촌정책 중복조정과 함께 정부 간 협력관계 증진을 위한 정책적 노력이 이루어져야 할 것임.
- 농촌정책관련 조직체계의 “조직 체계성”, “조직 효율성”, “인력 전문성”, “인력 적절성”에 대한 분석결과, 농촌정책관련 조직체계에 대한 전반적인 재검토가 필요한 것으로 나타났다. 특히 현장에서 농촌정책을 집행하는 기초자치단체의 “조직 체계성”, “조직 효율성”, “인력 전문성”,

“인력 적절성”이 가장 낮게 나타났음. 이러한 결과는 기초자치단체의 농촌정책 집행 조직체계에 대한 전면적 조정이 필요하다는 것을 의미함.

- 기초자치단체에 농촌정책 전담조직을 통해 농촌정책을 집행할 경우, 기획부서나 지원부서에 비해 사업부서가 선호되고 있는 것으로 나타났음. 또한 사업부서 중에서도 농촌·농정분야 사업부서(농촌/농정과 등)가 개발분야(도시과/건설과)부서와 복지분야(문화관광과/복지과)부서에 비해 더 선호되고 있는 것으로 나타나고 있음. 이런 결과는 개발 중심의 패러다임보다는 농촌경관과 환경을 고려하는 지속가능 패러다임 속에서 농촌정책을 집행해야 한다는 의미로 해석할 수 있을 것임.
- 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등이 농촌정책과 관련해서 추진하는 사업들에 대한 적합도를 분석한 결과, 중앙정부수준에서는 “대국민홍보”, “사회문화경제기반조성”이 적합한 것으로, 기초자치단체수준에서는 “인구유입활성화 프로그램 개발(주거단지개발등)”, “사회문화경제기반조성”, “정보제공, 교육상담, 취업알선” 등이 높은 적합도를 갖는 것으로 나타났음. 따라서 농촌정책에 대한 대국민홍보는 중앙정부차원에서 집행하고, 실질적인 인구유입활성화 프로그램 개발과 사회경제기반조성은 기초자치단체가 주도적으로 추진하는 것이 바람직할 것임.

제 2 절 농촌정책 추진을 위한 지방행정모델 탐색 및 과제

- 실증분석결과 중앙정부수준에서 부처들간의 정책중복과 정책추진체계의 일관성 부재, 정책조정기능의 미흡 등으로 농촌정책이 비효율적으로 집행되고 있음이 분석되었음. 이런 상황을 해결하는 위해서 향후 농촌정책 담당 중앙부처를 농림부로 일원화하는 방안이 검토되어야 할 것임.
- 농촌정책을 집행하는 기초자치단체의 “조직 체계성”, “조직 효율성”, “조직 전문성”, “인력 적절성”이 농림부와 광역자치단체에 비해 떨어진

다는 실증분석 결과는 농촌정책이 효율적 집행을 위해서 기초자치단체 조직의 “체계성”, “효율성”, “전문성”, “적절성”의 문제점을 극복하기 위한 농촌정책전담부서가 필요함을 의미하는 것임.

- 이를 위해 효율적인 농촌정책을 집행하기 위한 지방행정모델을 검토함. 현재 지방자치가 실시되고 있지만 지방자치단체의 자치조직권이 확보되어 있지 못하기 때문에 지방행정모델 대안 탐색에도 한계가 있음. 따라서 농촌정책 추진을 위한 지방행정모델 대안 탐색은 기존 지방행정조직 체계를 활용하는 방안과 행정자치부와 광역자치단체로부터 여유기구나 한시기구로 기구허가를 받는 사업소 형태 그리고 담당(계)단위 T.F 조직안이 있을 수 있음. 이를 비교하면 다음과 같음.
- 기획(조정)실안은 실증분석결과와 현재 기초자치단체에서 기획조정기능의 중요성에 근거하였음. 장점으로서는 농촌공간개발을 기초자치단체의 장기발전계획과 연동해서 관리가능하고, 국가 예산 확보가 용이하며, 집행간의 갈등조정이 쉽다는 점을 들 수 있음. 단점으로는 기획과 집행의 이원화 가능성이 있고, 기획조정기능의 특성상 행정직 공무원위주의 편제 가능성이 있음.
- 농촌·농정과(농촌개발과)안은 실증분석결과 최적의 농촌정책 전담조직안으로 나타났으며, 개발 패러다임에서 지속가능 패러다임으로 패러다임 전환을 수용할 수 있다는 근거를 갖고 있음. 장점으로서는 농촌전문공무원의 참여가 가능하고, 농촌밀착형 개발이 가능하며, 신속한 농촌관련 정보의 제공이 가능하다는 점 등을 들 수 있음. 단점으로는 공간개발정책의 전문성이 부족하다는 점과 개발(건설과등)부서와의 갈등 가능성이 있다는 점을 들 수 있음.
- 사업소(농촌개발사업소)안은 도·농복합도시에서 사업소를 설치하여 지역개발사업을 추진한 사실에 근거함. 장점으로서는 농촌환경과 공간개발을

동시에 추진할 수 있으며, 체계적이고 종합적인 농촌지역개발이 가능하다는 점을 지적할 수 있음. 단점으로는 중앙정부나 광역자치단체의 기구 설치 승인이 필요함.

- T.F팀 안은 일회적인 단일사업의 시행에 적합한 조직형태임. 장점으로 는 조직효율성과 신속한 의사결정으로 사업추진의 신속성을 확보할 수 있다는 점임. 반면에 단점으로는 조직의 연속성이 확보되지 못해 장기적인 농촌정책의 추진에는 부적합하고, 계층제적인 기초자치단체 조직구조에 부적합할 수 있다는 점 등이 있음.

<표 8-1> 농촌정책 전담조직 모델 안 비교

전담조직 안	추천근거	장점	단점
1안 기획(조정)실 전담조직 형	- 실증분석결과에 기초 (2순위) - 기초자치단체에서 기획 조정기능은 핵심 역할	- 농촌공간개발을 장기계 획과 연동해서 관리 가능 - 국가 예산 확보용이 - 집행 간 갈등조정 용이	- 기획과 집행의 이원화 가능성 - 행정직 공무원위주로 편제가능성
2안 농촌·농정과 전담조직 형	- 실증분석결과에 기초 (1순위). - 개발패러다임에서 지속 가능패러다임으로 변환 가능.	- 농촌전문공무원 참여 가능 - 농촌밀착형개발가능 - 신속한 농촌관련정보 제공	- 공간개발정책의 전문성 부족 - 개발(건설과등)부서와의 갈등 가능
3안 농촌 개발사업소 전담조직 형	- 도농복합도시등의 지역 개발과정에서 유용성 입증	- 농촌환경과 공간개발 병행 가능 - 체계적이고 종합적인 농촌 지역개발 가능	- 중앙정부나 광역자치단 체의 기구승인 필요
4안 T.F 전담 조직 형	- 단일사업 시행에 적합한 조직형태	- 조직 효율성 확보가능 - 신속한 의사결정으로 신속한 사업추진가능	- 조직연속성의 미확보로 장기적 농촌정책추진에는 부적합. - 위계서열이 명확한 기초 자치단체에서 부적합

- 농촌정책이 효율적으로 집행되기 위해서는 단기적으로는 현행 기초자치 단체 농정과의 업무기능이 농업기능(농산물유통담당, 축산담당, 등), 관리 기능(농업관리담당, 농지·기반조성 담당 등) 뿐만 아니라 중장기적인 농

촌정책을 기획·조정할 수 있는 기능 (농촌정책담당)을 지방자치단체 수준에서 제도적으로 확보해야 할 것임. 동시에 이를 수행 할 수 있는 전문 인력을 확보해야 함.

- 또한 농촌정책의 효율성을 확보하기 위해서는 기초자치단체의 농촌정책 전담조직의 설치 및 전문 인력 확보와 함께, 농업 및 농촌의 실태를 신속 정확하게 파악하면서 이를 탄력적이고 기동적으로 적용할 수 있는 기구 설치를 검토해야 할 것임. 일본의 농림수산성 산하 지방농정국의 조직과 기능이 모델이 될 수 있음. 이미 우리나라에는 일본의 지방농정국에서 실시하고 있는 중요기능을 수행하는 국립농산물품질관리원, 국립수의과학연구원, 국립식물검역소, 국립종자연구소 등이 권역별로 설치되어 있고, 또한 광역자치단체별로 농업기술원이 설치되어 있어, 이들 기관을 조정·통합하고, 농촌지역개발과 농촌정비사업의 실시·지도·보조하는 기능을 추가한다면 별도의 추가적인 기구의 신설 없이도 농업과 농촌정책의 전반적 발전을 꾀할 수 있을 것임.

<참 고 문 헌>

- 강원대학교 농촌개발연구소. 2003. 『지방분권과 농촌개발: 지속 발전 가능한 농촌 사회를 위하여』. 강원대학교 출판부.
- 김대식·정하우. 2003. “농촌마을계획 지원을 위한 통합계획모의모형의 개발”. 『농촌계획』 제9권 제4호. pp.43~51.
- 김수석·김태연. 2005. 『지역분권적 농촌정책의 발전과정 : 영국사례를 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외. 2000. 『농업경영 컨설팅 체계 발전방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 1996. 『일본의 농정 추진체계에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김태연·박경·김진경·한상욱. 2006. 『농어촌 복합생활공간 조성을 위한 기초생활환경 사업 개선 메뉴 개발』. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상. 2004. “미국 농촌개발정책의 주요 내용과 시사점”. 『농촌경제』 제27권 제1호. pp.91~110.
- 농림부. 2006. 『은퇴자마을(가칭)·전원마을조성 지자체·전문가 합동 연찬회』 연찬회자료.
- 농림부·농업기반공사. 2004. 『국가균형발전특별회계 설치에 따른 농촌개발사업 추진체계 개선 방안 연구』. 연구용역보고서.
- 농림부·농업기반공사. 2005. 『정주권개발사업의 성과분석 및 향후 추진방안 연구』. 연구용역보고서.
- 농림어업인 삶의 질 향상 실무위원회·농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 점검·평가단. 2006. 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획 점검·평가 보고서』.
- 농어업·농어촌특별대책위원회. 2002 『신농어업·농어촌특별대책 연구단 워크샵』 워크샵자료.
- 농어촌발전위원회. 1994. 『농정개혁의 과제와 방향』.
- 민승규. 2003. 『DDA대응 농촌경제활성화와 어메니티자원개발』. 농업과학기술원·삼성경제연구소·농촌계획학회세미나자료집
- 박경·구자인. 2006. 『중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박대식·마상진·신은정. 2005. 『도시와 농촌의 삶의 질 지수 측정방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박덕병·이혜현. 2004. “지방분권에 따른 농촌협치와 농촌개발정책의 과제”. 『농촌사회』 제14집 2호.
- 박양호. 2004. “살기좋은 지역으로의 질적 발전과 세계화: 대외개방형 지역경영”. 『국가균형발전으로 가는 길』. 국가균형발전위원회.
- 박정근·소순열. 1988. 『지역농업구조의 특성과 발전전략 -전북지역농업 사례-』. 한국농촌경제연구원.

- 박진도. 2003. “농촌개발정책의 한·일간 비교연구”. 『한일경상논집』 제31권.
- 박진도 외. 2004. 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』. 농정연구센터.
- 서종혁 외. 1995. 『지방자치시대의 농정의 발전방향』. 한국농촌경제연구원.
- 소순열·김지영. 1998. “지역농업과 지방농정”, 『충북대학교 농대논문집』 제29권.
- 소순열·유찬주. 1996. “지역농업의 활성화 조건” 『전북대 논문집』 제24집.
- 성주인. 2002. 『농촌의 미래지표 전망』. 농특위 보고서.
- 송미령. 2004. “살기 좋은 농촌 만들기”. 『국가균형발전으로 가는 길』. 국가균형발전위원회.
- 송미령·김정섭·박경철. 2006. 『영국의 농촌 지역사회개발 정책』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박석두·김수석·성주인. 2003. 『외국의 농촌계획 및 정비제도』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박석두·성주인·김정섭·박경철. 2006. 『농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박주영. 2004. 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 오내원. 2002. 『농어업·농어촌의 비전과 패러다임』. 농어업·농어촌특별대책위원회, 신농어업·농어촌특별대책 연구단 워크샵자료.
- 오내원 외. 2000. 『무주군 농업개발계획 수립연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이규천·조태희·김수석. 2001. 『기초자치단체의 농정기능에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이봉훈. 2005. “농촌 지역개발사업의 추진방향”. 『농촌계획』 제11권 제1호. pp.67~75.
- 이성우. 2006. 『우리나라 농촌지역개발사업의 현황과 과제』. 농정연구센터 제155회 월례세미나.
- 이정환 외. 1998. 『1998년의 농업전망과 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 이재준·장영석·박휘·이상도·조수민·최석환·박상철·김도영. 2006. 『경관·환경 보전과 창출 및 맞춤형 정주모델 개발에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이재준·윤원근·조영국·박창석·김혜민·김성진. 2004. 『농어촌 「종합개발계획」 수립에 관한 연구』. 농어업·농어촌특별대책위원회 용역보고서.
- 임경수·전호상·김종구·심수영·김도희. 2006. 『도시민의 농어촌 체재 및 정주 활성화를 위한 정책 및 지원 프로그램 개발』. 한국농촌경제연구원.
- 임형백·조중구. 2004. “한국의 농촌개발 전개와 특징”. 『지역사회발전연구』 제29집 제1호.
- 임형백·조중구. 2004. “한국과 EU의 농촌개발의 비교”. 『농촌계획』 제10권 제2호. pp.25~34.
- 유덕기. 2000. “지역농업연구의 패러다임 모색”, 『농업경제연구』 제41집 제3권.

- 유정규. 1996. “지역농정의 수립체계와 추진실태에 관한 연구”, 『농업정책연구』 제23권 제2호.
- 유정규·소순열. 2006. 『‘도농교류·정주지원기구’ 설립 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 유정규·장우환. 2003. “‘지역농업’재편과 지자체의 역할에 관한 연구”, 『농업경영·정책연구』 제30권 제3호.
- 윤수중. 1995. “지역농업의 전개과정에 관한 사례연구 : 농업재편의 방향-지역농업조직화론”, 『농촌사회』 제5권.
- 정기환. 1998. 『지방농정의 효율적 추진 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 安藤光義. 2003. 『構造政策の理念と現實』. 農林統計協會.
- 木村伸男. 2000. 『地域農業マネジメント論』. JA全中.
- 金澤夏樹. 2004. “農業の地域性希薄化の中の地域營農”. 「地域營農の展開とマネジメント」. 農林統計協會. pp.1-11.
- 立田潤一郎. 2005. “集落型農業法人と内發的發展論の論理”. 「集落型農業法人の運營および事業をめぐる現状と課題」. 京都府農業會議. pp. 28-41.
- 兵庫縣. 2001. 『滞在型市民農園施設』. 廣告書.
- 兵庫縣. 2003. 『多自然居住のまちづくり』. 廣告書.
- 兵庫縣. 2005. 『ひょうごの「農」』. 廣告書.
- 兵庫縣縣土整備部まちづくり局都市政策課. 2001. 『都市・農村交流の推進 -多自然居住の推進-』.
- 兵庫縣縣土整備部. 2002. 『多自然居住の推進について』. 報告書.

농촌정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델에 관한 연구 설문조사

안녕하십니까?

본 연구소는 농림부의 의뢰하에 “농촌정책의 효율적 추진을 위한 바람직한 지방행정모델에 관한 연구”를 진행하고 있습니다. 이 설문은 한국 농촌정책 변화에 따라 이를 수행하는 지방행정조직체계가 향후 어떠한 방향으로 변화해야 할 것인가를 알아보기 위해 마련되었습니다. 바쁘시더라도 한국 농촌의 발전을 위해 소중한 의견을 주시면 감사하겠습니다. 설문과 관련된 문의 사항은 국민대학교 국정관리전략연구소 (02-910-4425, kigs@kookmin.ac.kr)로 연락주십시오. 감사합니다.

설문은 작성하신 후 **동봉한 회수용 봉투를 이용하여 12월 3일까지** 보내주시면 감사하겠습니다. 선생님과 같이 근무하시는 분들 것도 같이 작성해서 보내주십시오. 선생님의 답변이 저희 연구에 중요하고, 많은 도움이 될 것입니다.

2006. 11.

국민대학교 국정관리전략연구소 소장 홍성걸 배상

※ 본 설문지에서 사용하고 있는 **농촌정책이란** 농림부 등에서 농촌의 기초생활환경개선을 위해 실시하고 있는 주거환경 종합정비사업(정주권개발, 전원마을, 소도읍육성사업 등)과 개별단위사업(농어촌도로정비, 소하천정비사업 등) 등을 통해 농촌의 공간구조를 개선하여 농촌의 경쟁력을 제고시키기 위해 추진하는 정책을 의미합니다. 따라서, 직불제 확충, 경영안정화 강화 등 농촌소득증대정책과, 시장지향적 구조개편, 친환경·고품질농업, 신성장동력확충 등 농업정책과는 다소간 차이가 있습니다.

I. 다음은 농촌정책에 전반에 대한 질문입니다.

1. 세계적인 농정정책변화에 따라 우리나라의 농정정책 역시 농촌소득정책과 농업정책에 대한 관심과 함께 농촌의 생활환경개선을 통해 농촌지역경쟁력 제고를 목표로 하고 있는 농촌정책에 많은 정책적 관심을 집중하고 있습니다. 이러한 정부의 농촌정책에 대한 관심에 대한 선생님의 견해는 ?

- ① 매우 적절하지 못함 ② 적절하지 못함 ③ 적절함 ④ 매우 적절함

2. 다음은 대표적인 농촌의 주거환경 종합정비를 위한 농촌정책들입니다. 각각의 정책들이 농촌지역 경쟁력 확보에 어느 정도 기여하였는지에 대한 선생님의 견해는 ?

부서	사 업	매우 낮음	낮음	높음	매우 높음
농 림 부	① 농촌마을종합개발사업 ⇒ 마을특성에 기초한 테마마을선정과 부문별 사업 (소득확충, 기초생활, 권역특성사업 등)				
	② 전원(구 문화마을)마을조성사업 ⇒ 생활환경정비사업(도시민 전원주거단지 기반시설 정비)				
	③ 정주기반조성개발사업 ⇒ 도로정비, 생활환경정비, 취락정비, 용수개발사업, 소득원개발사업				
	④ 녹색농촌체험마을조성사업 ⇒ 농촌관광을 추진하는 마을에 대해 마을경관조성, 생활편의 등을 지원하여, 도시민유치를 위한 마을 로 조성				
타 부 처	⑤ 전통테마마을사업(농진청) ⇒ 마을의 고유한 전통문화와 지식을 발굴하여 도시민이 체험하고 학습하게 하는 장을 마련하여, 농가소득증대와 독특한 농촌문화의 맥을 잇도록 하는 사업				
	⑥ 오지개발사업(행자부) ⇒ 생활·산업기반시설 등을 종합적으로 정비				
	⑦ 소도읍육성개발사업(행자부) ⇒ 소도읍 특성에 따른 테마의 선정 및 다양한 사업의 시행				
	⑧ 농어촌주거환경개선사업(마을정비)사업(행자부) ⇒ 농어촌지역의 주택개량, 마을기반조성				

⑨ 도시주거환경개선사업(건교부) ⇒ 정비기반시설이 극히 열악하고 노후불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선				
⑩ 산촌종합개발사업(산림청) ⇒ 마을기반조성, 문화복지시설, 환경정화시설 등을 건축하고 임산물 생산기반조성, 산촌산업개발, 산림 및 휴양자원이용한 소득사업				
⑪ 도서종합개발사업(행자부) ⇒ 생활·산업기반시설, 식수원개발, 어항개발 등 종합적으로 정비				
⑫ 어촌마을종합개발계획(해수부) ⇒ 생활기반시설확충, 어업소득원개발				

3. 다음은 농촌정책과 관련한 부문별 단위사업들입니다. 각각의 사업들이 농촌지역 경쟁력 확보에 기여 정도에 대하여 선생님께서는 어떻게 생각하십니까?

부서	사 업	매우 낮음	낮음	높음	매우 높음
농림부	① 농어촌생활용수공급사업 ⇒ 면단위이하 생활용수개발				
	② 마을하수도정비사업 ⇒ 문화 및 전원마을조성지구 하수도정비				
타부처	③ 농어촌도로정비사업(행자부) ⇒ 면도, 리도, 농도 확포장				
	④ 오지교통지원사업(건교부) ⇒ 신규공영버스 구입비 지원 및 벽지노선 손실보상				
	⑤ 소하천정비사업(행자부) ⇒ 소규모 하천정비사업지원(km당 보조)				
	⑥ 수도정비기본계획(건교부) ⇒ 광역상수도 개발				
	⑦ 농어촌생활용수개발사업(환경부) ⇒ 읍면상수도 개발				
	⑧ 면단위하수도정비사업(환경부) ⇒ 면소재지 하수도 개소당 보조				
	⑨ 농어촌마을하수도정비(행자부) ⇒ 자연마을에 보조				
	⑩ 폐기물종합처리시설 ⇒ 소규모 비위생 매립시설 설치를 억제하고 폐기물 종합시설 설치				

II. 다음은 농촌정책집행과정과 관련해서 다양한 정부수준에서 발생하는 상황들에 대한 인식정도를 측정하는 질문들입니다.

4. 중앙정부 차원과 관련한 질문입니다. 선생님께서 각 상황에 대하여 생각하고 계시는 바를 표시하여 주십시오.

항 목	매우낮음 (매우부정)	낮음 (부정)	높음 (긍정)	매우 높음 (매우긍정)
① 농촌정책과 관련한 중앙부처들간 협력은 잘 이루어지고 있다				
② 농촌정책과 관련한 중앙부처들간의 사업중복이 발생하고 있다				
③ 농촌정책은 농촌전담부처가 담당해야한다 (예: 농림부)				
④ 농촌정책은 국토개발담당부처가 담당해야한다(예: 건설교통부)				
⑤ 농촌정책은 산업, 과학기술 담당부처가 담당해야한다(예: 산자부, 과학기술부)				
⑥ 농촌정책은 행정담당부처가 담당해야한다(예: 행정자치부)				
⑦ 현재 농촌정책관련 국가조정 기구로서 국가균형위원회가 설치·운영되고 있습니다. 국가균형발전위원회가 정책조정기능을 잘 수행한다.				
⑧ 농어업·농어촌 발전을 위한 중장기 정책방향을 포함한 농어촌의 균형발전을 위해 설립한 농어업·농어촌특별대책 위원회가 설립목적을 충분히 수행한다.				

5. 다음은 농림부 차원과 관련된 질문들입니다. 선생님께서 각 상황에 대하여 생각하고 계시는 바를 표시하여 주십시오.

항목	매우 낮음 (매우 부정)	낮음 (부정)	높음 (긍정)	매우 높음 (매우긍정)
① 농촌정책과 관련한 농림부 부서간의 협력은 잘 이루어지고 있다.				
② 농촌정책과 관련한 농림부와 광역자치단체간 협력은 잘 이루어지고 있다 (농림부 ↔ 광역자치단체)				
③ 농촌정책과 관련한 농림부와 기초자치단체간의 협력은 잘 이루어지고 있다 (농림부 ↔ 기초자치단체)				
④ 농촌정책과 관련해서 농림부내부에서 사업중복이 발생하고 있다.				
⑤ 농림부 농촌정책관련 부서가 체계적인 조직구조를 가지고 있다.				
⑥ 농림부 농촌정책관련 부서가 효율적인 조직구조를 가지고 있다.				
⑦ 농림부 농촌정책관련 부서는 기능별로 인력 전문성을 가지고 있다.				
⑧ 농림부 농촌정책관련 부서는 적절한 인력을 가지고 있다.				

6. 다음은 광역자치단체차원에 관한 질문들입니다. 선생님께서 각 상황에 대하여 생각하고 계시는 바를 표시하여 주십시오.

항목	매우 낮음 (매우 부정)	낮음 (부정)	높음 (긍정)	매우 높음 (매우긍정)
① 농촌정책과 관련한 광역자치단체 내부 부서간의 협력은 잘 이루어지고 있다.				
② 농촌정책과 관련한 광역자치단체와 기초자치단체간협력은 잘 이루어지고 있다 (광역자치단체 ↔기초자치단체)				
③ 농촌정책과 관련한 광역자치단체와 광역자치단체간 협력은 잘 이루어지고 있다 (광역자치단체 ↔광역자치단체)				
④ 농촌정책과 관련해서 광역자치단체내부에서 사업 중복이 발생하고 있다.				
⑤ 광역자치단체 농촌정책관련 부서가 체계적인 조직구조를 가지고 있다.				
⑥ 광역자치단체 농촌정책관련 부서가 효율적인 조직구조를 가지고 있다.				
⑦ 광역자치단체 농촌정책관련 부서는 기능별로 인력 전문성을 가지고 있다.				
⑧ 광역자치단체 농촌정책관련 부서는 적절한 인력을 가지고 있다.				

7. 다음은 기초자치단체 차원에 관련된 질문들입니다. 선생님께서 각 상황에 대하여 생각하고 계시는 바를 표시하여 주십시오.

항목	매우 낮음 (매우부정)	낮음 (부정)	높음 (긍정)	매우 높음 (매우긍정)
① 농촌정책과 관련한 기초자치단체 내부 부서간의 협력은 잘 이루어지고 있다.				
② 농촌정책과 관련한 기초자치단체와 기초자치단체간 협력은 잘 이루어지고 있다 (기초자치단체 ↔ 기초자치단체)				
③ 농촌정책과 관련해서 기초자치단체내부에서 사업 중복이 발생하고 있다.				
④ 효율적 농촌정책 집행을 위해서 농촌정책전담부서의 신설이 필요하다.				
④-1. 신설한다면 과단위로 신설하는 것이 필요하다.				
④-2. 신설한다면 담당(계)단위로 신설하는 것이 필요하다.				
⑤ 효율적 농촌정책 집행을 위해서는 기획(조정)관련부서에서 농촌정책을 담당해야 한다.				
⑥ 효율적 농촌정책 집행을 위해서는 사업부서에서 농촌정책을 담당해야 한다.				
⑥-1. 개발(도시과, 건설과)분야 부서에서 담당해야 한다.				
⑥-2. 농촌 및 농정(농정과)분야 부서에서 담당해야 한다.				
⑥-3. 복지(문화관광과, 사회복지과)분야에서 담당해야 한다.				
⑦ 효율적 농촌정책 집행을 위해서는 지원관련(자치행정과 등) 부서에서 담당해야 한다.				
⑧ 효율적인 농촌정책 집행을 위해서는 자치단체장 직속 T.F에서 담당해야 한다.				
⑨ 기초자치단체 농촌정책관련 부서가 체계적인 조직구조를 가지고 있다.				
⑩ 기초자치단체 농촌정책관련 부서가 효율적인 조직구조를 가지고 있다.				
⑪ 기초자치단체 농촌정책관련 부서는 기능별로 인력 전문성을 가지고 있다.				
⑫ 기초자치단체 농촌정책관련 부서는 적절한 인력을 가지고 있다.				

Ⅲ. 다음은 농촌을 복합생활공간으로 조성하여 이를 통해 농촌의 생활환경개선과 도시민들의 인구유입을 목표로 추진하고 있는 농촌정책의 발전방향을 모색하기 위한 질문들입니다(이하 전원마을정책으로 통일). 질문에 앞서 전원마을정책과 관련한 자료들을 읽어보신다면 질문에 대한 보다 정확한 답변을 하실 수 있을 것입니다.

<전원마을정책 관련 신문기사>

◆ 귀농열풍이 불고 있다. 복잡한 도시생활에 지친 사람들과 은퇴 후 자연과 함께 여생을 보내려는 중·장년들의 귀농에 대한 관심은 상상 이상이다. 여기에 도시와 농촌을 함께 발전시키겠다는 정부의 의지가 더해져 농촌 전원마을 개발은 속도가 붙고 있다. 지난 12일부터 15일까지 서울 삼성동 코엑스에서 열린 '2006년 전원마을 페스티벌'은 이런 귀농열기를 여실히 드러냈다. 하루 평균 1만명이 넘는 관람객이 몰리고, 이 가운데 941명은 즉석에서 전원마을 입주 신청을 했다.

◆ 귀농열풍 거세다 = 이런 귀농열풍은 단순히 이번 전시회에서만 반짝한 것은 아니다. 지난 6월 농림부와 국정홍보처가 서울과 6대 광역시에 살고 있는 베이붐세대 1000명을 대상으로 조사한 결과, 응답자의 56.3%가 은퇴 후 농촌으로 이주하겠다고 답했다. 농촌으로 떠나는 이유로는 △가족의 건강(37.3%) △여가 생활(32.6%), △고향에 대한 향수(11.4%) 순으로 나타났다. 농촌 이주할 때 정착지역을 결정하는 가장 중요한 요인으로는 △편리한 주거 공간 △복지의료서비스 △전원적인 분위기 순이었다.

◆ 다양한 정부지원 = 농림부와 한국농촌공사는 2004년부터 농촌 전원마을 조성을 위한 다양한 정책을 내놓고 있다. 올해까지 정부지원을 통해 55개의 농촌 전원마을이 만들어 지고 있다. 정부는 도시민의 전원생활을 위해 도로 상수도 하수처리시설 등 기반시설 조성에 지원금을 주고 있다. 또 전원마을 유치로 인한 혜택이 농민들에게 돌아갈 수 있게 공동개발방식을 유도하고 있다. 제도적인 조건도 완화했다. 대표적인 예로, 도시민의 주말농장 조성을 위한 농지 소유를 허용했고, 농촌빈집 한계농지 폐교 등을 전원주거나 관광목적 시설로 사용할 수 있게 했다. 정부는 이외에도 도시민들에게 다양한 전원주거 공간을 주기위해 농업테마공원 조성, 수변공간 조성, 레저산업 유치 등의 사업을 적극적으로 펼쳐나간다는 계획이다.

◆ 자신에 맞는 유형을 선택해야 = 전원마을조성 사업은 농촌지역에 취미영농과 전원주거가 결합된 형태의 여가·휴양·주거 공간을 마련해 도시 은퇴자와 은퇴농업인 등이 영농활동을 통해 노후를 보내는 것을 말한다. 정부는 농촌공동화 해결과 은퇴 도시민의 삶의 질 향상이라는 '두 마리 토끼'를 잡기 위해 계획했다. 도시민을 농촌에 유치하면 공동화된 농촌에 활력이 생기고, 도시민은 자연과 함께하는 전원생활을 통해 건강한 삶을 살게 된다.

◆ 22개 전원마을의 총 입주 가구는 1959가구로,강원도 평창군 비안마을이 800가구로 가장 많고, 경남 남해군 용소마을이 21가구로 가장 적다. 주택의 종류는 단독주택이 1373가구,공동주택이 1586가구이며 주택 규모는 15평에서 60평까지 다양하다. 주택 규모는 평균 29평이지만 텃밭 등을 포함한 부지는 가구당 평균 200평이다.

8. 다음은 전원마을정책이 성공하기 위해서 고려해야 할 다양한 내·외적 요인들을 나열한 것입니다. 각 요인들이 정책 성공에 어느 정도 영향을 미치는가에 대한 선생님의 생각을 말씀하여 주십시오.

항목	매우 낮음	낮음	높음	매우 높음
① 단체장의 리더십				
② 전담조직체계의 적합성(조직과 기능의 적합성)				
③ 전담조직의 전문성과 인력				
④ 지방자치단체의 공간적 위치 (대도시인접성)				
⑤ 접근성(도로 및 철도 등)				
⑥ 사업자와의 유기적 관계				
⑦ 지방자치단체의 인구 및 산업구조				
⑧ 지방자치단체의 사회문화교육시설				
⑨ 지방자치단체의 자연경관				
⑩ 사업관련 규제완화(건축 및 환경규제 등)				
⑪ 분양가격				

8-1. 위에 나열된 성공요인 이외에 중요하다고 여기시는 것이 있다면 직접 말씀하여 주십시오.

(_____)

9. 다음은 향후 전원마을정책의 발전을 위한 행정·조직적 관점에서 필요한 항목들에 대한 질문들입니다. 각각 항목에 대하여 답해 주십시오.

항목	매우 불필요	불필요	필요	매우 필요
① 조직확대				
② 인력확충				
③ 기능재분배				
④ 담당인력의 전문성 확보				

9-1. 이 밖에 행정조직차원에서 필요한 것이 있다면 기술해 주십시오.

(_____)

10. 다음은 전원마을정책과 관련한 구체적인 사업내용들입니다. 각 사업들이 전원마을정책의 효율적 집행에 미치는 영향력 정도를 판단하여 답해 주십시오.

항목	매우 낮음	낮음	높음	매우 높음
① 대국민홍보: 공익광고, 대국민홍보캠페인, 농촌관광, 주말농장 확대등				
② 정보제공, 교육상담, 알선 : 농어촌 주택 및 토지정보제공, 농어촌 일자리정보, 통합정보제공				
③ 인구유입활성화 프로그램개발: 주거단지개발, 도시민 참여테마농장개발,				
④ 사회문화경제기반 조성 : 교육문화복지서비스 전달체계개선, 지역비즈니스 활성화, 주민참여형 서비스 제공확대.				

11. 다음은 위에서 제시한 사업들을 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 수준에서 진행할 경우 해당 정부수준에서 역량을 집중해야할 사업 분야를 분석해 내기 위한 정부수준별 사업적합도 분석설문입니다. 각 정부수준 역량과 사업내용 등을 고려하여 답변해 주십시오.

구분	사업항목	매우 낮음	낮음	높음	매우 높음
중앙정부	① 대국민홍보				
	② 정보제공, 교육상담, 알선				
	③ 인구유입활성화 프로그램개발				
	④ 사회문화경제기반 조성				
광역자치단체	① 대국민홍보				
	② 정보제공, 교육상담, 알선				
	③ 인구유입활성화 프로그램개발				
	④ 사회문화경제기반 조성				
기초자치단체	① 대국민홍보				
	② 정보제공, 교육상담, 알선				
	③ 인구유입활성화 프로그램개발				
	④ 사회문화경제기반 조성				

12. 다음은 전원마을정책을 집행하는 과정에 관련된 집단들의 영향력분석을 위한 설문항목들입니다.
 향후 전원마을정책의 효율적 집행을 위한 거버넌스 구축을 위해 꼭 필요한 설문인 만큼 각 주
 체별로 부정적 영향과 긍정적 영향을 **한쪽에만** 답변해 주십시오.

※ **영향력의 정도는 한쪽에만 표시해 주시면 됩니다.**

부정적 영향				구 분	긍정적 영향			
매우 높음	높음	낮음	매우 낮음		매우 낮음	낮음	높음	매우 높음
				중앙정부(농림부)				
				광역자치단체				
				자치단체장				
				지방의회 및 의원				
				자치단체 공무원				
				민간사업자				
				지역 NGO				
				일반 지역주민				

IV. 다음은 바람직한 전원마을유형에 대한 선생님들의 의견을 묻는 질문입니다.

13. 바람직한 전원마을 이주유형은 무엇입니까?

- ① 정주형 ② 체재형

- 정주형 : 전원마을을 삶의 터전으로 살고서 살아가는 형태
- 체재형 : 다른 곳에 삶의 터전 있고 전원마을은 여가 등을 즐기는 공간으로 활용하는 형태

14. 정주형일 경우 ?

- ① 은퇴자형 ② 도시통근형 ③ 취업형 ④ 업무정주형

- 은퇴자형 : 퇴직후 농촌으로 이주하여 여유롭고 전원적인 생활을 즐기는 형태
- 도시통근형 : 도시와 가까운 농촌지역에 거주하면서 도시로 출퇴근하는 생활유형
- 취업형 : 농촌으로 이주하여 실제로 농업 등의 지역산업에 종사하는 형태
- 업무정주형 : 예술가 작가 등 창작활동가 등이 도시에서 떨어진 농촌에서 생활하는 형태

15. 체재형일 경우 ?

- ① 여가형 ② 업무체재형

- 여가형 : 평일에는 도시에서 생활하다가 주말에 농촌지역에서 휴식하는 형태
- 업무체재형 : 주말을 이용하여 농촌에 마련된 세컨드하우스와 공방 등에서 창작활동을 하는 SOHO 생활 또는 펜션 임대사업 등을 영위하며 도시와 농촌을 오가는 형태

16. 바람직한 전원마을 조성방식은 ?

- ① 침투형 ② 인접형

- 침투형: 기존마을의 공간활용/기존 농어촌마을 재정비를 통한 정주환경 정비 및 택지 공급/읍면소재지 재정비를 통한 택지공급
- 인접형: 기존마을 주변에 신규택지개발 /읍면소재지 주변 신규 택지개발

설문에 응답해 주셔서 감사합니다. 마지막으로 통계 처리를 위한 개인적 특성에 관한 질문입니다. 선생님의 응답은 익명으로 처리될 것입니다.

1. 선생님의 성별은 무엇입니까?

- ① 남 ② 여

2. 선생님의 연령대는?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대

3. 선생님의 근무기간은?

- ① 5년미만 ② 5년이상-10년미만 ③ 10년이상-15년미만
 ④ 15년이상 - 20미만 ⑤ 20년이상

4. 선생님의 직업은 무엇입니까?

- ① 농림부 공무원 ② 광역자치단체공무원 ③ 기초자치단체 공무원
 ④ 연구원 및 교수 ⑤ 농촌공사직원 ⑥ 기타(_____)

➔ 이하 부분은 기초자치단체 공무원만 답변해 주십시오.

5. 선생님의 근무하시는 광역 행정권은?

- | | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 경기 | <input type="checkbox"/> ② 강원 | <input type="checkbox"/> ③ 충남 |
| <input type="checkbox"/> ④ 충북 | <input type="checkbox"/> ⑤ 경북 | <input type="checkbox"/> ⑥ 경남 |
| <input type="checkbox"/> ⑦ 전남 | <input type="checkbox"/> ⑧ 전북 | <input type="checkbox"/> ⑨ 제주 |
| <input type="checkbox"/> ⑩기타(광역시) | | |

6. 선생님의 근무하시는 지역의 자치단체 유형은?

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 시 | <input type="checkbox"/> ② 군 |
|------------------------------|------------------------------|

7. 선생님의 근무하시는 자치단체의 인구는?

- | | | |
|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 5만이하 | <input type="checkbox"/> ② 5만-10만 | <input type="checkbox"/> ③ 10만-15만 |
| <input type="checkbox"/> ④ 15만-20만 | <input type="checkbox"/> ⑤ 20만-25만 | <input type="checkbox"/> ⑥ 25만이상 |

8. 선생님의 직위는?

- | | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 과장 | <input type="checkbox"/> ② 담당(계장) | <input type="checkbox"/> ③ 일반직원 |
|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|

부록2 : 일본 효고현 다자연거주시책 소개

□ 효고현의 다자연거주시책 발전과정

년도	내용
헤이세이 13년도	켄민포럼 개최(켄내 4개지역, 500인) 지역주민의 의견을 취합, 학식자에 의한 검토를 통해 보고서 "다자연거주의 추진에 관하여"를 작성
헤이세이 14년 부터 16년도	다자연거주 파이롯트사업을 실시 (각 년도별 1개 시초에 실시, 3년간 3개 시초 실시) 도시주민 및 다자연주민의 참여를 바탕으로 다자연지역의 시초가 실시하는 도시주민을 받아들이기 위한 주택지정 및 태도만들기 등 다자연거주의 마을 만들기 기획의 책정을 모델적으로 지원 (책정비의 1/3지원, 한도액 2,000천엔)
헤이세이 17년도	다자연거주 희망자의 일차적인 정보수집을 가능하게 하는 것과 함께 다자연 지역에서의 효율적인 정보발신을 도모하기 위해, 다자연거주의 포털사이트 " 효고에서 전원생활: 다자연거주지원사이트"를 개설
헤이세이 17년 부터 22년도	다자연거주교류거점정비지원사업의 실시(각년 1개소 합계 6개소) NPO 및 주민단체에 의한 도시농촌교류를 도모하기 위한 교류거점시설정비를 지원 1) 빈집활용형 : 정비비의 1/4지원, 보조금한도액 1,250천엔, 시초에서도 동액 지원 2) 그 외 신축, 개축, 개수 : 정비비의 1/4지원, 보조금한도액 2,475천엔, 시초 에서도 동액지원
헤이세이 18년 부터 22년도	1) 다자연거주추진사업 기존 0.5ha이상의 지역을 대상으로 시초 또는 지역과 협조하는 NPO등의 활 동단체 및 민간디벨로퍼가 실시하는 도시와 농촌의 교류를 촉진하는 시설을 병설한 도시주민을 위한 텃밭이 있는 주택 및 일시체제시설 등을 정비하는 경우에는 계획책정 및 계획에 기초하여 기반정비를 지원 -계획책정지원(책정비의 1/3지원, 보조한도액 5,000천엔) -기반정비지원(정비비의 1/3지원, 보조한도액 33,333천엔) 2) 다자연거주광역활동단체조성사업 다자연거주의 추진을 추진하는 NPO 등의 광역적인 활동을 지원(년4단체정도, 한도액 500천엔)

□ 효고현의 다자연거주지시책 담당부서

시책명	시책내용	담당부서
종합적인 다자연거주지역 만들기의 구상 등의 추진	단바(丹波)의 숲 구상추진	단파켄민국
	다지마(但馬)이상도시 구상 추진	다지마켄민국
	이와지(淡路)공원섬구상 추진	이와켄민국
	시소삼림왕국의 추진	니시하리마(西播磨) 켄민국
	키타하리마하이랜드구상, 기타하리마전원공간박물관 추진	키타(北)하리마 켄민국
	다자연거주 추진	켄토지정비부
정주와 관련된 교류·체 협사업의 추진	새로운 산촌진흥 등 농림어업특별대책사업 추진	농림수산부
	계단식논 교류인, 삼림볼란티어의 추진	농림수산부
	고향마을보전활동사업의 추진	농림수산부
	효고 그린트리즘의 추진	농림수산부
	켄민교류버스의 추진	기획관리부 등
	농업생활의 추진	농림수산부
정주용주택·주택지공급 의 추진	정주축진단지정비사업(과소지역한정)	장기비전부
	농촌활성화거주환경정비사업의 추진	농림수산부
	시초영 주택동 정비의 추진(UI턴을 위한)	켄토지정비부
	정주축진주택 건설의 촉진	켄주택공급공사
	우량 전원주택의 건설 촉진	켄토지정비부
	임차방식의 택지 공급의 추진	켄토지정비부
	지역활성화 거주기반정비종합정비의 추진	켄토지정비부
취업지원, 생활지원시스 템의 정비	신규취농실천사업의 추진	농림수산부
	유휴농지해소종합대책사업의 추진	농림수산부
	취농상담창구정비사업의 추진	농림수산부
교통·생활기반정비의 추 진, 종합적인 추진체제의 정비·보급개발	고속도로, 국도, 켄도, 기반시초도의 정비	켄토지정비부
	생활폐수 99%작전의 추진	켄민생활부
	지역마을만들기의 추진	켄토지정비부
	효고고향교류추진협의회	농림수산부

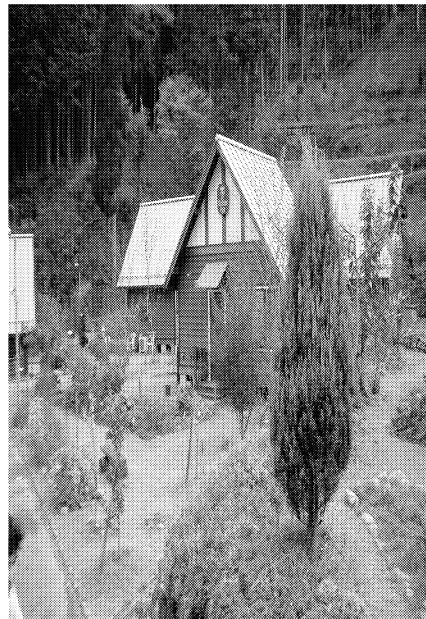
□ 효고현의 다자연거주지시책 담당부서

시책명	시책내용	담당부서
종합적인 다자연거주지역 만들기의 구상 등의 추진	단바(丹波)의 숲 구상추진	단파켄민국
	다지마(但馬)이상도시 구상 추진	다지마켄민국
	아와지(淡路)공원섬구상 추진	아와켄민국
	시소삼림왕국의 추진	니시하리마(西播磨) 켄민국
	키타하리마하이랜드구상, 기타하리마전원공간박물관 추진	키타(北)하리마 켄민국
	다자연거주 추진	켄토지정비부
정주와 관련된 교류·체 협사업의 추진	새로운 산촌진흥 등 농림어업특별대책사업 추진	농림수산부
	계단식논 교류인, 삼림볼란티어의 추진	농림수산부
	고향마을보전활동사업의 추진	농림수산부
	효고 그린트리즘의 추진	농림수산부
	켄민교류버스의 추진	기획관리부 등
	농업생활의 추진	농림수산부
정주용주택·주택지공급 의 추진	정주촉진단지정비사업(과소지역한정)	장기비전부
	농촌활성화거주환경정비사업의 추진	농림수산부
	시초영 주택동 정비의 추진(UI턴을 위한)	켄토지정비부
	정주촉진주택 건설의 촉진	켄주택공급공사
	우량 전원주택의 건설 촉진	켄토지정비부
	임차방식의 택지 공급의 추진	켄토지정비부
	지역활성화 거주기반정비종합정비의 추진	켄토지정비부
취업지원 생활지원시스 템의 정비	신규취농실천사업의 추진	농림수산부
	유휴농지해소종합대책사업의 추진	농림수산부
	취농상담창구정비사업의 추진	농림수산부
교통·생활기반정비의 추 진, 종합적인 추진체제의 정비·보급개발	고속도로, 국도, 켄도, 기반시초도의 정비	켄토지정비부
	생활폐수 99%작전의 추진	켄민생활부
	지역마을만들기의 추진	켄토지정비부
	효고고향교류추진협의회	농림수산부

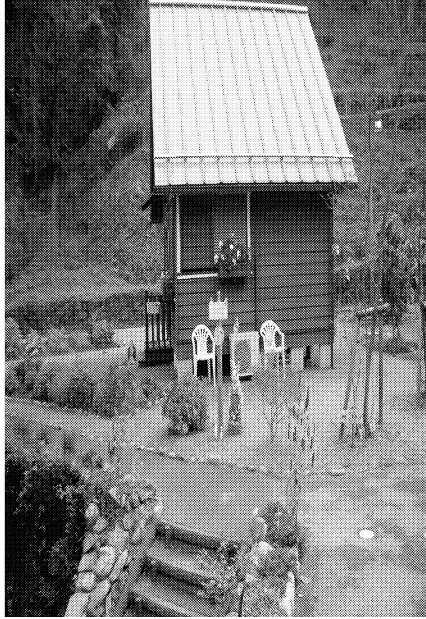
□ 효고현의 다자연거주지시책 담당부서

시책명	시책내용	담당부서
종합적인 다자연거주지역 만들기의 구상 등의 추진	단바(丹波)의 숲 구상추진	단파켄민국
	다지마(但馬)이상도시 구상 추진	다지마켄민국
	아와지(淡路)공원섬구상 추진	아와켄민국
	시소삼림왕국의 추진	니시하리마(西播磨) 켄민국
	키타하리마하이랜드구상, 기타하리마전원공간박물관 추진	키타(北)하리마 켄민국
	다자연거주 추진	켄토지정비부
정주와 관련된 교류·체 협사업의 추진	새로운 산촌진흥 등 농림어업특별대책사업 추진	농림수산부
	계단식논 교류인, 삼림볼란티어의 추진	농림수산부
	고향마을보전활동사업의 추진	농림수산부
	효고 그린트리즘의 추진	농림수산부
	켄민교류버스의 추진	기획관리부 등
	농업생활의 추진	농림수산부
정주용주택·주택지공급 의 추진	정주축진단지정비사업(과소지역한정)	장기비전부
	농촌활성화거주환경정비사업의 추진	농림수산부
	시초영 주택동 정비의 추진(UI턴을 위한)	켄토지정비부
	정주축진주택 건설의 촉진	켄주택공급공사
	우량 전원주택의 건설 촉진	켄토지정비부
	임차방식의 택지 공급의 추진	켄토지정비부
	지역활성화 거주기반정비종합정비의 추진	켄토지정비부
취업지원, 생활지원시스 템의 정비	신규취농실천사업의 추진	농림수산부
	유휴농지해소종합대책사업의 추진	농림수산부
	취농상담창구정비사업의 추진	농림수산부
교통·생활기반정비의 추 진, 종합적인 추진체제의 정비·보급개발	고속도로, 국도, 켄도, 기반시초도의 정비	켄토지정비부
	생활폐수 99%작전의 추진	켄민생활부
	지역마을만들기의 추진	켄토지정비부
	효고고향교류추진협의회	농림수산부

효고현 체제형 다자연거주지 시설현황(1)



효고현 제제형 다자연거주지 시설현황(2)



효고현 제제형 다자연거주지 시설현황(3)

