

# 미래 농촌 정주공간 변화에 따른 지역개발정책 추진방안 연구

심 재 현 연구 위원  
송 미 령 선임연구위원  
성 주 인 연구 위원  
정 도 채 부연구위원  
정 문 수 부연구위원  
민 경 찬 연구 위원

한국농촌경제연구원

## 연구 담당

심재현	연구위원	연구 총괄, 제1~7장 집필
송미령	선임연구위원	제7장 집필
성주인	연구위원	제2,7장 집필
정도채	부연구위원	제2,6,7장 집필
정문수	부연구위원	제5,7장 집필
민경찬	연구원	제3,4,5장 집필

## 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 『미래 농촌 정주공간 변화에 따른 지역개발정책 추진 방안 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 1월

연구기관:	한국농촌경제연구원	심	재	현	연구위원
연구책임자:	한국농촌경제연구원	송	미	령	선임연구위원
공동연구원:	한국농촌경제연구원	성	주	인	연구위원
	한국농촌경제연구원	정	도	채	부연구위원
	한국농촌경제연구원	정	문	수	부연구위원
	한국농촌경제연구원	민	경	찬	연구위원





## 요 약

---

### 연구의 배경과 목적

인구 과소화, 고령화 및 귀농·귀촌 증가로 인한 도시민의 유입 등 농촌 인구의 변화가 지속되면서 농촌의 정주 형태는 변화가 있을 것으로 예상되고 있다. 이에 거시적인 지역 및 공간정책 하에서 농촌 지역개발정책은 어떠한 방향을 지향해야할 지 명확히 할 시점이다. 또한 국가적인 정책 기조에 맞춘 효율적인 농촌정책 방향 모색이 필요하며 중앙정부 차원에서는 단위사업 시행 중심의 정책에서 벗어나 농촌 지역개발정책이나 사업의 포괄적 연계를 위한 제도적 기반을 확보하는 작업도 필요하다. 이 연구의 목적은 미래 농촌의 변화상을 예측·파악하여 향후 농촌 주민의 삶의 질이 향상되고 농촌 지역이 자생적으로 발전할 수 있는 농촌 지역개발정책 추진 방안을 도출하는 것이다

### 연구 방법

본 연구는 농촌 정주공간 현황분석, 농촌 유형화, 국내외 정책 사례 조사 등으로 이루어지며 전문가 자문회의 및 정책 포럼을 통해 농촌 지역개발 정책 및 사업 발전 방안에 대한 의견을 수렴하였다. 구체적으로는 농촌 인구 및 사회·경제, 정주생활 인프라 현황 관련 통계자료를 분석하고 인구와 경제 부분의 미래 예측을 수행하였다. 해외의 농촌 유형화에 관련한 논의를 기초로 국내 농촌 지역의 유형화를 위한 주요 관점을 제시하였다. 중앙정부 공무원, 전문가 그룹, 시·군 및 시·도 공무원 등 정책 담당 그룹별 심층 인터뷰를 실시하였다. 주요 쟁점별로 전문가 자문회의 개최, 농촌 지역개발 정책 및 사업 발전 방안에 대한 의견 수렴을 위한 정책토론회를 개최하였다.

## 연구 내용 및 주요 결과

본 연구는 크게 7장으로 구성된다. 서론에서는 연구의 배경 및 목적, 방법 등을 서술하였다. 제2장에서는 농촌 정주공간 변화를 고찰하기 위한 이론 검토를 수행하였다. 다변화된 농촌 공간의 범위 설정과 농촌의 의미, 가치로 대변되는 농촌성을 파악하기 위해 국내외 선행 연구를 검토하였다. 다양한 정책 수요를 확인하고 맞춤형 지역개발정책을 추진하기 위해서는 정책 대상으로서의 농촌 공간의 범위 설정과 유형 구분이 요구되고 있다. 제3장에서는 통계자료를 토대로 우리나라 농촌 현황을 진단하고 미래 농촌 정주공간의 변화를 전망하였다. 제4장에서는 미래 농촌의 가치 및 정책 수요를 주요 선행연구와 국민 인식조사 자료 등을 토대로 도출하였다. 최근 연구에서는 국민들의 쾌적한 여가 및 정주공간이자, 새로운 산업과 연계한 생산공간으로써 가치에 주목하고 있다. 또한 보건·복지 분야와 경제활동 분야, 자연환경 보전 등 복합적인 정책 수요가 나타나고 있다. 제5장에서는 국내 지역개발정책 추진방식의 동향과 개선과제를 살펴보았다. 농어촌 지역개발 추진방식의 수직형, 수평형 거버넌스를 증진시키기 위해서는 행정조직 차원의 총괄 전담부서와 부처 간 협력적 추진체계의 구성이 필요하다. 제6장에서는 주요 선진국의 지역개발정책 추진체계 및 정책 사례를 살펴보았다. 고려해야 할 주요 담론으로써 ① 지속가능발전과 거버넌스 구축, ② 신내생적 발전 방식의 네트워크 농촌개발, ③ 농촌개발의 스마트 전문화 전략, ④ 포괄적 성장(Inclusive Growth)을 지향하는 결속적 농촌정책 추진 등을 제안하였다. 제7장에서는 미래 농촌 지역개발정책의 비전과 기본방향, 정책과제를 제안하였다. 미래 농촌 지역개발정책은 물리적 차원의 농촌개발을 넘어 사람과 환경이 포괄적으로 성장하는 농촌발전정책으로의 전환이 필요하다. 이와 관련한 정책과제로 인적자본의 강화, 지역주도의 계획 수립, 다부문 정책 융합, 지속가능한 농촌 구현을 위한 방안 등을 제시하였다.

## 차 례

---

### 제1장 서론

1. 연구의 필요성 ..... 1
2. 연구 목적 및 범위 ..... 4
3. 연구 내용 및 방법 ..... 5

### 제2장 농촌 정주공간 변화 고찰을 위한 이론 검토

1. ‘농촌’의 공간적 정의와 ‘농촌성’에 대한 논의 ..... 9
2. ‘농촌’의 유형화 방안 ..... 18
3. 농촌 정주공간 변화 분석을 위한 시사점 ..... 24

### 제3장 농촌 정주공간 현황·전망

1. 농촌 정주공간의 현황 및 전망 ..... 25
2. 미래 농촌 지역개발을 위한 시사점 ..... 46

### 제4장 미래 농촌의 가치 및 정책 수요

1. 미래 농촌의 가치와 농촌 공간 위상 ..... 49
2. 농촌성을 고려한 미래 정주공간의 정책적 수요 ..... 56
3. 지역개발정책 추진을 위한 시사점 ..... 63

### 제5장 국내 지역개발정책 추진방식의 동향과 과제

1. 국내 농촌 지역개발정책의 동향 ..... 65
2. 농촌 지역개발 추진방식의 실태 ..... 83
3. 국내 지역개발정책 동향 분석 요약 및 시사점 ..... 105

**제6장 해외 지역개발정책의 담론 및 사례**

1. 해외 농촌 지역개발정책의 담론 .....	109
2. 해외 농촌 지역개발정책의 사례 .....	116
3. 해외 사례를 통해 본 시사점 .....	139

**제7장 미래 농촌 지역개발정책 기본방향 및 정책과제**

1. 미래 농촌 지역개발정책의 위상과 기본방향 .....	143
2. 주요 정책과제 .....	153

부 록 .....	177
참고문헌 .....	189

## 표 차례

### 제2장

- 표 2-1. 일반농산어촌개발사업 및 도시활력증진 사업의 대상 지역 구분 ..... 12  
 표 2-2. 지특회계 농촌 지역개발사업의 정책 대상 현황 및 사업 내용 ..... 12

### 제3장

- 표 3-1. 지역 유형별 인구가 증가하는 마을 비율(시기별 비교) ..... 28  
 표 3-2. 연도별 20호 미만 과소화 마을 구성 비율 ..... 28  
 표 3-3. 농업법인의 농업 생산 외 활동 부가가치 증가 ..... 33  
 표 3-4. 다각화활동 참여 농업법인 현황 ..... 33  
 표 3-5. 농촌 지역 취업자수 변화 ..... 34  
 표 3-6. 건축 연도별 주택 현황 ..... 36  
 표 3-7. 12개월 이상 빈집 수 변화 ..... 36  
 표 3-8. 농촌 서비스 접근성 유형별 인구 특성 ..... 37  
 표 3-9. 중심지 유형별 인구 변화(함양군 사례) ..... 39  
 표 3-10. 배후 마을 주민의 주요 서비스 이용 장소(연령 비교) ..... 40  
 표 3-11. 비시가화지역 토지 개발 건수 및 면적(2005-2012년 누적치) ..... 44

### 제4장

- 표 4-1. 미래 농촌 정주환경의 변화요인과 실태 ..... 49  
 표 4-2. 부문별 삶의 질 여건에 대한 만족도 평균점수 ..... 61  
 표 4-3. 삶의 질 향상 중요도 순위 ..... 63

### 제5장

- 표 5-1. 지역개발사업의 전반적인 추진실태 ..... 83  
 표 5-2. 유사·중복의 문제 발생 분야 ..... 84

표 5-3.	유사·중복의 영향 요인 .....	84
표 5-4.	제도개선 필요성 .....	85
표 5-5.	행정기관별 요구되는 주요 정책과제 .....	85
표 5-6.	사업간 연계·통합이 필요한 사업 .....	86
표 5-7.	충남 3농 혁신의 30대 중점사업 .....	92
표 5-8.	충남-홍성 지역개발 추진방식 .....	96
표 5-9.	홍성군 농발계획의 전략과 세부시책 .....	99

## 제6장

표 6-1.	거버넌스의 유형 및 공공부문의 역할 .....	110
표 6-2.	지속가능발전에 따른 거버넌스 구축 원칙 .....	111
표 6-3.	OECD 및 EU 농촌 정책의 특징 .....	116
표 6-4.	OECD의 농촌 지역 구분 및 정책 과제 .....	118
표 6-5.	OECD 지역개발 패러다임 변화 .....	120
표 6-6.	프랑스 부처공동위원회(CIR)의 주요 활동 .....	128
표 6-7.	프랑스 CPER(2015-2020)의 핵심요소별 예산 배분 .....	131
표 6-8.	독일의 공간계획체계와 농촌개발 관련 내용 .....	134

## 그림 차례

---

### 제1장

그림 1-1. 연구 내용 및 연구 방법 체계도 .....	8
---------------------------------	---

### 제3장

그림 3-1. 농촌 인구 변화 추이 .....	26
그림 3-2. 귀농귀촌 가구 변화 추이 .....	26
그림 3-3. 연도별 인구 순전입 시·군 분포 변화 .....	27
그림 3-4. 2040년까지 5년 간격 농촌 인구 추계 .....	30
그림 3-5. 2040년까지 5년 간격 농촌 인구 구성 .....	31
그림 3-6. GDP 대비 농림업 생산액 비중 변화 .....	32
그림 3-7. 읍·면 단위 농촌 서비스 접근성 취약지역 .....	38
그림 3-8. 통근통행 영향력 지수 변화(2000-2010년) .....	42
그림 3-9. 용도지역 현황 변화 .....	43
그림 3-10. 전원주택지 개발 사례(경기도 용인시) .....	45
그림 3-11. 낙후지역의 건축물 방치 사례(전남 나주시) .....	45

### 제4장

그림 4-1. 도농 간 생활격차 인식정도 .....	54
그림 4-2. 거주지역의 생활만족도 .....	54
그림 4-3. 귀농·귀촌을 원하는 이유 .....	55
그림 4-4. 농업·농촌 키워드로 살펴본 5대 일간지의 기사 성향 .....	56
그림 4-5. 농업·농촌의 다원적 기능 가치 인식 .....	57
그림 4-6. 현재와 미래의 농업·농촌에 대한 중요성 인식 .....	58
그림 4-7. 중장기 농업·농촌의 유지 발전을 위해 중점을 뒀어야 할 정책 .....	59

그림 4-8. 삶의 질 만족도 및 지역발전가능성 조사 결과 .....	60
--	----

## 제5장

그림 5-1. 연대별 정책 환경 변화와 농촌 개발의 전개 .....	68
그림 5-2. 일반농산어촌개발사업 유형별 투자 추이 .....	75
그림 5-3. 일반농산어촌개발사업 추진절차 .....	76
그림 5-4. 지역행복생활권 현황 .....	79
그림 5-5. 농어촌 지역개발 추진체계의 사례: 전남 장흥군 .....	87
그림 5-6. 지역개발 사업의 결정 및 추진방식 .....	88
그림 5-7. 농정 추진체계 연속성 저해 요인: 조직 측면 .....	89
그림 5-8. 지방농정의 핵심주체 .....	90
그림 5-9. 충남 3농 혁신의 미래상 .....	91
그림 5-10. 충남 3농 혁신 계획의 수립체계 .....	93
그림 5-11. 충남 3농 혁신 계획 수립의 주체 .....	94
그림 5-12. 충남 3농 혁신의 추진체계 .....	95
그림 5-13. 홍성군 농발계획 수립주체 .....	100
그림 5-14. 홍성군 농어촌 지역개발의 협력네트워크 구상 .....	101
그림 5-15. 홍성 지역개발 행정추진체계 .....	102
그림 5-16. 홍성통 거버넌스의 민관협력 구조 .....	103
그림 5-17. 홍성군의 다부문간 연계 비전 .....	104

## 제6장

그림 6-1. 일상을 편리하게 만들기 위한 부처공동위원회(2015-2016년) .....	129
그림 6-2. CPER(2015-2020)의 핵심요소별 계약된 금액 규모 .....	131
그림 6-3. CPER(2015-2020)의 국가-레지옹 간 소요예산 배분 .....	132
그림 6-4. 일본의 지방창생전략 도입 배경 .....	137
그림 6-5. 해외사례를 통해 살펴본 농촌개발의 목표, 전략 및 정책 과제 .....	140



## 제7장

그림 7-1. 농촌 지역개발정책에서 농촌발전정책으로의 패러다임 변화	149
그림 7-2. 농촌발전정책의 방향	150
그림 7-3. 농촌정책 PLUS의 세부 추진과제	152
그림 7-4. 일본 교토부 생명마을사업 사례	156
그림 7-5. 농어촌 지역발전정책의 주요 패러다임	157
그림 7-6. 삶의 질 정책네트워크와의 연계	158
그림 7-7. 플랫폼에 근거한 각급 정책 연계	163
그림 7-8. 일본 이시카와현의 이시카와 사토야마 진흥펀드	165
그림 7-9. 농어촌상생협력기금 활용	166
그림 7-10. Hub-spoke 방식의 정주체계	167
그림 7-11. 프랑스 농촌 우수거점 지원 정책	168
그림 7-12. 일본의 작은 거점 육성 사업	169
그림 7-13. 지자체 농발계획과 연계한 농촌발전권 육성	170
그림 7-14. 농촌 지역의 기능적 연계	172



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성

- 인구 고령화와 전국적인 인구감소 전망에 따라 발생할 수 있는 농촌의 정주공간 변화 현상에 대한 체계적인 진단이 필요하다.
  - 인구 과소화, 고령화 등 농촌 인구의 변화가 지속되면서 농촌의 정주 형태와 정주체계에서도 변화가 있을 것으로 예상되고 있다.
  - 마을 단위로 보면 고령화와 공동화의 심화로 상당수의 농촌 마을의 장래 존속이 불투명하다는 전망도 제기되는 상황이다(성주인 외 2013).
  - 4개 사례지역(양평, 진천, 부안, 청송) 12개 마을을 조사한 성주인(2013)의 연구에 따르면 현재 고령 독거가구는 17.1%이며, 향후 공폐가가 예상되는 가구는 10.9%에 달하고 있는 실정이다.
    - \* 특히 가구 수 20호 미만인 마을은 고령 독거 가구가 30.4%이며, 향후 공폐가가 되리라 예상되는 가구 비율도 30.9%에 이른다.
  
- 한편, 최근에는 귀농·귀촌 증가 등 도시민의 농촌 유입으로 인해 인구가 성장하는 농촌 지역도 나타나고 있다. 공동화, 고령화와 다른 양상을 보이는 농촌의 변화 상황을 고찰하고 정책적 의미를 짚어볼 필요가 있다.

- 전반적인 공동화 현상 속에서도 일부 농촌 마을에서는 귀농·귀촌 가구 유입에 따라 인구가 늘어나는 등 농촌이 다양하게 분화하는 모습도 나타나고 있다.
    - \* 수도권을 제외한 7,624개 마을의 인구 변화 추이를 보면, 전체적으로 인구가 지속적으로 감소하는 마을이 70% 전후로 나타났다. 1995년 이후 마을 인구가 '계속 증가한 마을'은 2.3%, '감소하다가 최근 증가세로 반전한 마을'이 19.4%로 집계되고 있다.
  - 따라서 농촌에서 나타나는 복합적인 변화상과 그에 따른 정책적 영향 등을 종합적으로 고찰하는 작업이 필요한 시점이다.
- 거시적인 지역정책 및 공간정책 하에서 농촌 지역개발정책은 어떠한 방향을 지향해야할 지 명확히 할 시점이다.
- 농촌 지역은 전통적인 단계적 정주체계가 약화되고 주민들의 생활권 광역화가 진행되는 등 전반적인 국토 공간 변화의 영향을 받고 있다.
  - 동시에 농촌 중심지 분포 상황이나 주민 구성, 사회·경제 활동 등 농촌 정주공간 내에서의 고유한 특성에 대한 이해도 바탕이 되어야 효과적인 정책 대응이 가능하다.
  - 따라서 국가 차원의 거시적인 지역발전정책과 정합성을 이루면서도 농촌생활권 고유의 정책 요구를 충족할 수 있는 지역개발정책 추진 필요성을 명확히 하는 작업이 요구된다.
- 국가적인 정책 기조에 맞춘 농촌 지역개발정책 방향 모색이 필요하다.
- 공공투자의 효율성·효과성 제고를 위해 농촌 지역을 기반으로 포괄적으로 정책이나 사업을 연계한 접근법(Territorial Cohesion Approach)이 요구되는 상황이다.
  - 그동안 정부에서는 개별 사업(산업, 농가경제지원, 농업, 지역개발)으로 농촌의 문제를 풀어가려고 다양한 노력을 해왔으나 성과가 미비하고 각 사업의 성과가 연계되지 못해 시너지 효과가 의문시되고 있다.

- 따라서 농촌이라는 공간을 대상으로 하여 여러 중앙부처 사업들을 통합, 연계 추진할 필요성과 논리를 확보하는 작업이 앞으로 농촌개발에 요구되는 과제이다.
- 중앙정부 차원에서는 단위사업 시행 중심의 정책에서 벗어나 농촌 지역개발정책이나 사업의 포괄적 연계를 위한 제도적 기반을 확보해야 한다.
- 분권적 지역개발 추세에 맞추어 지역단위 중간지원조직의 육성과 민간 주도 농촌개발을 확대하기 위한 제도적 기반을 구축해야 할 시점이다.
  - 더불어 여러 중앙 부처들이 농촌 지역을 대상으로 정책 영역을 확대하는 상황에서 농식품부의 강점을 살린 고유의 농촌 지역개발정책 추진 당위성을 확보하는 것이 현 시점의 과제이다.
  - 무엇보다도 이러한 정책 연계를 추진하기 위해 추진체계나 계획제도에 대한 개선이 필요한 상황이다.
- 위와 같은 문제를 해결하는 방안으로 선진국의 정책 사례를 참조하여 기존 정책의 한계를 극복하고 새로운 정책 영역과 제도 도입 방향을 제시할 필요가 있다.
- 선진국에서 이루어지는 최근 농촌개발 동향을 심층적으로 파악하여 우리 여건에 맞는 정책 방향을 정립하는 데 참고할 필요가 있다.
  - 유럽연합에서 CAP 개혁 등과 함께 그동안 진행되어온 정책 변천 상황 및 관련 논의를 고찰함으로써 한국의 맥락에 부합하는 농촌개발 방향을 도출할 필요가 있다.
- \* EU는 아일랜드에서 개최된 컨퍼런스의 Cork 선언('96)에서 '통합적 농촌개발정책'을 천명하였으며, 2000년 CAP 개혁으로 농촌개발이 EU 공동농업정책의 두 번째 기둥으로 자리 잡았다.
  - \* 2006년 OECD에서는 New Rural Paradigm을 발표하여 새로운 농촌 정책 전환을 이루고자 하였으며 이러한 맥락에서 2016년에 이르러서는 New Rural Policy를 통해 실제적인 정책 접근을 시도하고 있다.

- 아울러 농촌의 과소화·공동화가 심화되어온 선진국에서 이루어진 대응책에 대해서도 고찰하는 작업이 요구된다.
- 대표적으로 일본의 경우 지역 활성화 효과를 높이기 위해 개별 마을 단위를 벗어나 마을들을 연계한 지역사회 차원의 활동 구조를 형성하는 방안을 모색하고 있다.
  - \* 일본 교토부에서 시행하는 ‘생명의 마을’ 사업 추진체계와 같이 과소화·고령화 마을을 포함하는 광역적인 지역사회 단위의 농촌 활성화 거버넌스를 구성하여 행정과 함께 NPO, 법인 등 다양한 민간 주체들이 참여할 수 있는 구조를 만들고자 시도했다.

## 2. 연구 목적 및 범위

### 2.1. 연구 목적

- 본 연구의 목적은 미래 농촌의 변화상을 예측·파악하여 향후 농촌 주민의 삶의 질이 향상되고 농촌 지역이 자생적으로 발전할 수 있는 지역개발정책 추진 방안을 도출하는 것이다.
  - 당면한 정책 현안에 대한 해법 모색에 머물지 않고, 중장기적으로 정립해야 할 농촌 지역개발정책 아젠다를 발굴하고 과제를 제시하는 데 중점을 둔다.
  - 구체적으로 연구를 통해 다음 과제들을 논의한다.
    - \* 첫째, 국내외 농촌 지역개발 사업 정책이나 사업을 검토하여 우리나라 농촌 지역개발정책에 필요한 시사점을 도출한다.
    - \* 둘째, 농촌 지역의 변화 상황과 미래 상황을 진단하여 농촌 지역에서 장기적으로 필요한 대응과제를 모색한다.
    - \* 셋째, 새로운 농촌 지역개발 아젠다를 다양한 의견을 수렴하여 발굴·수립하고 아젠다를 달성하기 위한 과제를 도출한다.

## 2.2. 연구 범위

- 연구의 내용적 범위는 미래 농촌 지역개발정책의 이념과 구조 등을 설정하고 이에 맞는 추진방안을 제시하는 것이다.
  - 구체적인 지역개발의 추진방식과 모델에 관련한 연구는 이 연구와는 별개로 이루어지는 농어촌연구원의 ‘통합적 농촌 지역개발을 위한 모델 정립 및 실행방안 연구’에서 다루어진다.
  - 본 연구에서는 농촌 지역개발정책의 새로운 아젠다 발굴과 발전과제 도출에 초점을 둔다.

## 3. 연구 내용 및 방법

### 3.1. 연구 내용

- 읍·면 기준의 농촌 구분과 더불어 다변화된 농촌의 특성을 반영하고 정책적으로 적용 가능한 새로운 농촌 유형화 방안에 대한 고찰한다.
  - 선행 연구와 사례 연구 등에서 언급되고 있는 농촌의 범위와 유형, 농촌성에 대한 개념 및 정의를 정리하여 연구 전반에 걸친 주요 개념을 설정한다.
- 농촌의 현황을 진단하고 이를 토대로 미래 농촌 정주공간의 변화를 전망한다.
  - 현재 시점을 기준으로 우리나라 농촌의 특성을 인구·사회·경제 및 물리적 환경으로 나누어 다각도로 살펴본다.
  - 인구주택총조사, 농림어업총조사, 기타 사회 경제 통계 등 2차 통계자료를 활용하여 현재 농촌이 어떠한 상황에 있는지를 파악한다.
  - 농촌 지역의 장래 인구 추계 및 경제 성장 예측을 통한 미래의 농촌 정주

환경에 대한 예측과 이를 통한 시사점을 도출한다.

- 미래 농촌의 정주공간 및 사회구성에 대한 변화를 전망하여 향후 농촌 지역개발을 통해 해결해야 하는 과제들을 도출한다.
- 미래 농촌의 가치 및 정책 수요를 도출한다.
- 미래 농촌의 가치를 각종 조사 자료를 활용하여 분석하여 농촌 지역개발 정책의 방향성을 설정하고 새로운 농촌 지역개발 아젠다를 도출한다.
  - 정주생활에서 국민 혹은 농촌 주민이 요구하는 수요를 조사 자료를 통해 파악하여 농촌 지역개발정책의 실질적인 수요를 도출한다.
- 농촌 지역개발 현황과 추진 실태를 파악한다.
- 현재 추진하고 있는 농식품부 및 국토부(중추도시생활권 등 도시권 정책, 성장축진지역 등 낙후지역정책), 행정자치부(특수상황지역, 지역공동체활성화 관련 정책), 문화체육관광부 등 타 부처 정책 연구 등에 대하여 아래의 내용을 살펴본다.
  - 설문조사, 사례조사, 전문가 인터뷰 등을 통해 기존 농촌 지역개발 관련 정책 및 사업들에 대한 성과와 한계를 파악한다.
  - 국내 농촌 지역개발정책의 최근 동향을 고찰하고 그간 수행되었던 정책의 성과와 한계에 대한 논의한다.
- 해외 농촌 지역개발정책의 현황 및 시사점을 살펴본다.
- OECD 및 EU, 일본 등 주요 국가의 지역개발 정책, 사업, 추진체계, 주요사례 및 시사점을 연구한다.
- \* 특히 다음의 사례들을 중심으로 고찰한다.
- 부문계획을 벗어나 지역 차원의 통합적 계획 수립
  - 농어촌계획의 중장기 비전 달성을 위한 지속적인 지원 수단
  - 농어촌 특성을 반영하여 다양한 토지이용관리 수단의 활용(조례 활용, 생산기반과 생활환경의 일체적 정비 등)



: 지역 활성화를 위한 주민 참여 계획 등

- OECD의 2006년 새농촌패러다임(New Rural Paradigm) 이후 2016년 새농촌정책(New Rural Policy)으로의 변화 내용과 기조를 파악한다.
  - EU의 영역적 통합 혹은 결속인 Territorial cohesion 정책이 우리 농촌에 주는 시사점을 살펴본다.
  - 일본의 ‘지방소멸론’에 대응하는 지방창생 정책 등 농촌 지역 활성화 정책에 관련한 내용을 정리한다.
- 농촌 지역개발의 주요 쟁점 및 방향을 제시한다.
- 농촌 지역개발 관련한 주요한 쟁점(농촌의 정책 대상 및 공간 정의 및 구분, 사업주체의 문제, 농촌의 새로운 가치 및 이념 설정 등)을 정리한다.
  - 설정된 농촌의 여러 개념과 가치를 바탕으로 농촌 지역개발정책의 새로운 패러다임과 비전, 방향성을 제시한다.

## 3.2. 연구 방법

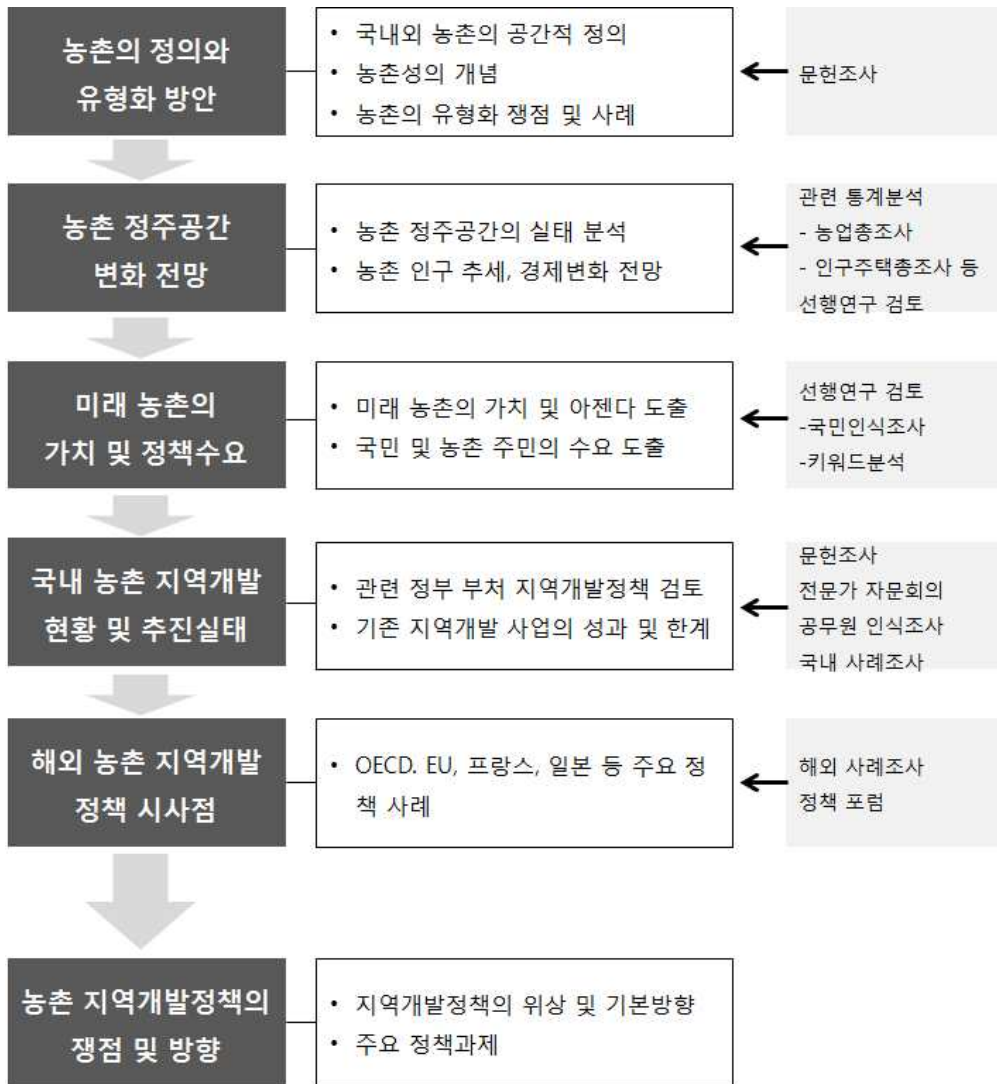
- 본 연구는 농촌 정주공간 현황분석, 국내외 정책 사례 조사 등으로 이루어지며 전문가 자문회의 및 정책 포럼을 통해 농촌 지역개발 정책 및 사업 발전 방안에 대한 의견을 수렴하였다.
- 농촌 인구 및 사회·경제, 정주생활 인프라 현황 관련 통계자료 분석하고 인구와 경제 부분의 장래 예측을 수행하였다.
  - 미래 농촌 지역개발을 위한 주요 쟁점별로 효과적으로 현상을 진단할 수 있는 지역을 선정하여 분석하였다.
  - 농어촌 지역개발계획제도 발전 방향에 대한 시사점을 제공할 수 있는 국내 사례 현장조사를 병행하였다.
  - 중앙정부 공무원, 전문가 그룹, 시·군 및 시·도 공무원 등 정책 담당 그

륙별 심층 인터뷰를 실시하였다.

\* 농어지역개발 정책 및 사업의 쟁점 및 개선 과제 도출

- 주요 쟁점별로 전문가 자문회의 수시 개최, 농촌 지역개발 정책 및 사업 발전 방안에 대한 의견 수렴을 위한 정책토론회를 개최하였다.

그림 1-1. 연구 내용 및 연구 방법 체계도



## 제 2 장

---

### 농촌 정주공간 변화 고찰을 위한 이론 검토

#### 1. ‘농촌’의 공간적 정의와 ‘농촌성’에 대한 논의

##### 1.1. 농촌의 공간적 정의

###### 1.1.1 국내 농촌에 관한 공간적 정의

- 농촌의 공간적 범위가 무엇인지를 파악하는 것은 정주공간의 변화를 측정하는 기초적인 자료가 되며 국가적인 지원이 왜 필요한지를 설명하는 논리적 근거가 될 수 있다.
  - 불필요한 혼란을 줄이고 정책 사업의 미스매치를 줄이기 위해 연구자 혹은 정책 입안자들은 도시 지역과는 구별되는 농촌 지역에 대한 정의를 내리고 그 특성을 분석해왔다.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup><http://www.ers.usda.gov/topics/rural-economy-population/rural-classifications/what-is-rural.aspx>.(2015.10.24.)

○ 그러나 우리나라에서는 농촌 발전을 위해 기본적으로 정책이 반영될 공간 유형에 대한 구체적인 정의가 부족한 실정이다.<sup>2</sup>

- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(‘이하 농업·농촌 기본법’)상 농촌 지역은 읍·면으로 정의되고 있지만 그 기준이나 명분이 부족하며 아직 학계나 전문가 사이에서도 실질적인 농촌 지역에 대한 명확한 공간 정의가 없는 실정이다.
- 단순한 행정구역(동·읍·면) 구분에 따른 도시·농촌 지역 구분만으로는 다양한 농촌 지역의 특성을 반영한 맞춤형 농정을 실현하기 힘들다.
  - \* 도시 지역이라도 준농어촌으로 구분되면 농촌 관련 사업의 적용대상이 될 수 있는 지역이 있음. 일부 동 지역 중 농촌적 경관을 보이는 지역들이 있다. 또한 행정구역 상 농촌이라고 볼 수 있는 일부 읍 지역 중에서 도시적 특성이 높은 지역들도 존재한다.
  - \* 유럽, 미국, 일본, 캐나다 등 여러 국가들에서는 정책 목적에 맞게 다양한 도시·농촌 지역에 대한 구분이 이루어지고 있고, 공통적인 항목과 유사한 도농 구분 기준을 적용하고 있다.

○ 더불어 국토 공간정책을 도시권을 중심으로 재편하려는 움직임 속에서 농촌의 특성을 반영한 정책 환경 조성에 어려움이 있는 실정이다.

- 타 부처에서는 행복생활권 정책 수립 등에서도 농촌 지역을 도시권에 의존적인 상태로 인식하고 정책을 수립하는 경향이 있다.
- 농촌에 적합한 정책을 수립하기 위해서는 도시권의 논리와는 다른 농촌 공간에 대한 논의가 필요한 상황이다.

○ 우리나라는 법률 및 정부 정책별로 농촌 및 도시 지역의 범위를 규정하고 있다. 농촌 관련 정책을 담당하는 부처별로 각기 다른 법령 체계에 따라 농

---

<sup>2</sup> 정책을 수립 혹은 집행하기 위해서는 그 대상이 설정되어야 하는데, 정책수립·집행 등의 범위를 설정하기 위해서는 정책의 대상이 되는 공간 혹은 주체에 대한 논의가 선행되어야 함.

촌 지역을 구분하여 정책 대상으로 보고 있다.

- 「농업농촌 및 식품산업 기본법」 제 3조 및 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조에서 농어촌지역이란 ‘시와 군 지역 중 ① 읍·면 전지역, ② 동 지역 중 ‘국토계획법’에 규정된 도시 지역(주거지역 및 상업지역·공업지역)을 제외한 지역으로 정의한다. 광역시 관할 구역의 지방자치단체인 구(이하 “광역시 자치구”라 한다)의 구역 중 농어촌 외의 지역으로서 「농지법」에 따른 농업진흥지역과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역의 경우 “준농어촌” 지역으로 별도 규정을 두고 있다.
- 타 부처의 경우는 농촌 지역을 명시적으로 구분하고 있지는 않으나, 국토교통부의 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 용도지역으로 구분한 도시 지역을 구분하고 있다. 행정자치부의 경우는 「지방자치법」에 의해 ‘시’의 승격 기준 및 ‘읍’의 설치 기준을 두고 있다.
- 또한 농촌 지역개발정책을 추진하는 과정에서 필요에 따라 농촌 범위를 설정하고 정책 대상의 선정을 위한 기준으로 활용하고 있다. 국토교통부의 개발촉진지구 사업의 경우 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(지균법)」에 의거 개발수준이 현저하게 낮은 지역의 개발 촉진을 지원하기 위한 지구로 분류하고 있다. 지역 특성에 따라 ‘낙후지역형’, ‘균형개발형’, ‘도농통합형’으로 구분하고 있으며, ‘낙후지역형’은 전국 시·군·구 평가에서 하위 30%에 해당하는 지표가 공통지표 1개, 특성지표 1개 이상인 경우(14년 기준 52개 지구 70개 시·군), ‘도농통합형’은 「도농복합 형태의 시설 설치 등에 관한 법률」 등에 의거하여 새로운 소득 기반 조성을 위해 인근 도시 지역과 연계하여 개발할 필요가 있는 지역으로 구분한다.
- 유사 정책·사업의 대상을 구분하기 위한 목적으로 인위적으로 농촌 지역의 경계를 유연하게 설정하는 경우도 나타난다. 국토교통부 일반회계 사업이었던 도시재생사업을 ‘지역발전특별회계’(이하 지특회계)로 이관하여 도시활력 증진사업과 통합하는 과정에서 대상 지역의 중복 등을 피하

기 위해 일반농산어촌개발사업과의 대상 지역을 구분할 필요성이 대두되었다. 이에 도농복합시 중 읍 지역에서 도시적 특성을 고려하여 협업이 필요한 사업(도시재생사업)을 하고자 할 경우, 해당사업은 농식품부, 국토부 협업(공동운영) 하에 추진하는 것으로 결정하였다.

표 2-1. 일반농산어촌개발사업 및 도시활력증진 사업의 대상 지역 구분

구분	당초	변경
일반농산어촌 개발사업	○ 군지역 ○ 제주시·서귀포시·세종시 ○ <b>도농복합시 (50만 미만)</b>	○ 군지역 ○ 제주시·서귀포시, 세종시 읍·면 ○ <b>도농복합시 읍·면</b>
도시활력 증진사업	○ 특·광역시 군·구, 일반시 ○ <b>도농복합시 (50만 이상)</b>	○ 특·광역시 군·구, 일반시 ○ 제주시·서귀포시, 세종시 동 ○ <b>도농복합시 동</b>

- 이 외 시·군·구 자율편성 지특회계 지역 개발 사업에서도 각 사업의 추진을 위하여 별도의 농촌 및 관련 지역 구분 기준을 활용하고 있다.

표 2-2. 지특회계 농촌 지역개발사업의 정책 대상 현황 및 사업 내용

구분	성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌	도시활력증진지역
대상 지역	· 일반농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 187개 도서 *지역위 심의를 거쳐 행자부장관 및 국토부장관이 공동으로 고시 (군특별 시행령 제2조의 2)	· 15개 접경지역 시·군 및 372개 개발대상도서 중 성장촉진지역이 아닌 185개 도서	· 도농복합형태시의 읍·면 및 군 지역 (122개 시·군) *세종특별자치시 제주특별자치도 행정시의 읍·면 포함 *광역시의 군 제외	· 특별·광역시의 군·구 및 일반시, 도농복합시의 동 지역 (143개 시구) * 부처간 협업 사업(도시재생)은 읍 지역도 가능
	* 특수상황지역 해당지역 제외			
※ 전체 229개 시·군·구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진 지역으로 구분되며 그 중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장촉진지역으로 지정				

주관 부처	국토부	행자부	농식품부	국토부
관련 법령	·지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	·접경지역지원법 ·도서개발촉진법	·농어촌정비법 ·어촌·어항법 ·산림개발법 등	·도시 및 주거환경정비법, ·지방소도읍육성법 등
국고 보조율	100%	80%	70%	50%

자료 : 기획재정부(2015), 지역발전특별회계 예산편성 지침 설명자료.

○ 이렇게 농촌에 관한 법적인 정의는 농림축산식품부 소관 법률에서만 나타나고 있지만, 정책 대상으로 농촌 지역에 대한 구분은 다양한 부처에서 다르게 나타나고 있다.

- 연구의 목적인 농촌 정주공간의 변화를 살펴보기 위해서는 분석의 기준이 되는 농촌의 공간적 범위를 읍·면으로 정의하고 맞춤형 정책 지원을 위한 지역 구분은 어떠한 방식이 좋은지에 대하여 고찰하는 것이 필요하다.
- 농촌의 공간적 범위에 관련한 내용은 농촌 지역 내에서의 차별적인 특성을 파악하고 유형화에 대한 기초적인 논의가 되기 때문이다.

### 1.1.2 해외 농촌에 관한 공간적 정의

○ 위에서처럼 국내에서는 농촌 지역을 법률상으로도 구분하였지만 농촌 지역내부를 세분화하는 구분 기준이 없어 농촌 지역의 특성을 반영한 정책을 수립하기 어려운 실정이다.

- 특히 농촌의 특성이 다변화되고 있기 때문에 “도시 vs 농촌”이라는 이분법적 사고만을 통해 정책을 수립·집행하기에는 어려움이 있다.

\* 2006년 OECD의 New Rural Paradigm에서도 농촌은 농업과 동의어가 아니며 경제적 침체와의 동의어도 아님을 천명하고 새로운 농촌 정책을 수립하기 위하여 세분화된 농촌 구분을 수행(몇몇 농촌 지역에서는 농업만이 주요 일자리와 소득원이 아니며 경제적 성장의 관점에서

도 도시 지역과 동일 선상에서 역할을 수행하고 있음에 주목)

- 영국, 미국, EU 등 다수의 국가 혹은 지역에서는 농촌 지역을 세분화하여 그 특성을 파악하고 정책을 수립하고 있다.
- 다수의 선진국에서는 정책 혹은 서비스 전달체계의 타깃을 위하여 농촌 내부 지역을 구분하지 않을지라도 주민의 삶의 질, 지역의 현황 등을 종합적으로 파악하기 위해 농촌 내부 지역을 구분하고 있다.
- 선행연구에서는 유사한 특성을 지닌 도시 지역과는 대조적으로 농촌 지역은 하나하나 독특하기 때문에 농촌개발 접근은 보편적으로 적용되기 어렵고, 전지구적으로 다양하게 나타난다고 언급하고 있다.<sup>3</sup> 즉, 농촌 지역도 다양한 특성을 지니기 때문에 정책적으로 다양하게 접근할 필요가 있다는 것이다.
  - 국내의 학술 연구들은 대부분 군집분석 혹은 요인분석을 통해 농촌 지역의 유형을 구분해 내고 있지만, 이러한 방법으로는 도시와 농촌에 대한 명확한 구분이 어려우며, 농촌 지역의 특성도 연구자마다 다르게 인식되어 이견(異見)이 발생하는 실정이다.
- 해외 주요 국가들은 인구밀도 및 분포를 기준으로 도시 지역과 농촌 지역을 구분한다.
- EU는 인구 그리드(grid)를 활용하여 인구밀도와 분포에 따라 지역을 구분한다. 인구밀도 300인/km<sup>2</sup> 이상이거나 인구 5,000명 이상인 그리드를 도시 그리드(urban grid cell)로 규정하고 그 외 그리드를 농촌 그리드(rural grid cell)로 구분하고, 각 그리드에 분포하는 인구 규모에 따라 지역을 도시, 중간지역, 농촌으로 구분하고, 농촌 그리드(rural grid cell)에 거주하는 인구 비중 50% 이상인 지역을 농촌 지역으로 규정한다.

3 Van Assche, Kristof. & Hornidge, Anna-Katharina. (2015) Rural development. Knowledge & expertise in governance. Wageningen Academic Publishers, Wageningen



- Eurostat 또한 통계적으로 도시화 정도에 따라 유럽 지역을 세 유형으로 구분한다. 인구밀도 및 인구 규모에 따라 지역을 인구밀집지역, 중간지역, 인구과소지역으로 구분하며, 세부 기준은 다음과 같다.
  - \* 인구밀집지역 : 인구밀도 500인/km<sup>2</sup>이상이고, 총인구가 5만 명 이상
  - \* 중간지역 : 인구밀도 100인/km<sup>2</sup>이상이지만 인구밀집지역에 속하지 않는 지역이고, 총인구 5만 명 이상
  - \* 인구과소지역 : 인구밀집지역이나 중간지역으로 분류되지 않는 지역
- OECD는 인구밀도 및 집중도를 기초로 도시 지역과 농촌 지역을 구분하고 있다. 농촌 지역의 특성, 상황에 대한 국가 간 비교를 위해 지역 단위를 두 개의 위계(local & region)로 나누고, 소지역(local) 단위에서는 인구밀도가 150인/km<sup>2</sup> 이하인 지역을 농촌 지역으로 구분한다.
  - \* 광역(region) 단위에서는 도시 외 거주 인구 비중 및 중심도시 규모에 따라 지역을 도시(Predominantly Urban: PU), 중간지역(Intermediate Regions: IR), 농촌(Predominantly Rural: PR)으로 구분한다.
  - \* 도시(Predominantly Urban: PU) 지역은 도시 외(Rural) 거주인구 비중 15% 이하이거나, 도시 외 거주인구 비중이 15%초과 50% 미만이나, 지역인구의 25% 이상이 거주하는 50만 이상의 중심도시를 가지고 있는 경우로 한정한다.
  - \* 중간 지역 (Intermediate Regions: IR)은 도시 외 거주인구 인구 비중 15%초과 50% 미만이거나, 도시 외 거주인구 인구 비중이 50%를 초과하지만, 지역인구의 25% 이상이 거주하는 20만 이상의 중심도시를 가지고 있는 경우로 정의한다.
  - \* 완전한 농촌(Predominantly Rural: PR) 지역은 도시 외 거주인구 인구 50% 이상인 곳으로 정의한다.

## 1.2. ‘농촌성(Rurality)’ 과 농촌

- 도시성(urbanity)이 도시를 농촌과 다른 시각으로 구분하여 보게 하듯이 농

촌성(rurality)은 농촌을 구분 짓는 개념으로 인식될 수 있다.

- 이러한 농촌성(rurality)을 어떻게 정의할 것인가는 사회학적·철학적으로 오랜 논쟁이 진행된 문제이며, 미리 농촌 지역개발정책의 추진과 관련해서도 변화하는 농촌 공간의 정체성을 어떻게 파악할 것인가가 정책의 방향과 주요 내용을 결정하는 출발점이 된다.
  - 여러 농촌사회학자들과 농촌 관련 연구자들은 농촌성의 개념을 탐구해 왔지만 명확한 개념으로의 농촌성에 대한 정의를 도출하지 못하였다(이민수·박덕병 2007).
  - 여러 연구에서 농촌성이란, 특정 요인이나 방식으로만 해석될 수 있는 것이 아니며, 이러한 이유로 여러 연구자들도 농촌성의 정의는 유연해야함을 강조하거나(Philo, 2003), 연구에서 수행하는데 적절한 농촌성의 정의를 선택하는 게 좋다고 보고 있다(Cloke 1977).
- Cloke & Mibourne(1992), Pratt(1996), Cloke(2006)등의 견해에 따라 국내의 연구들도 크게 3가지 접근 방식 분류로 농촌성을 설명하고 있다(이민수·박덕병 2007; 진양명숙·김주영 2014).
  - 첫 번째는 측정가능한 객관적 지수를 통해 농촌성을 파악하고자 하는 기능주의적 관점으로, 주로 인구, 직업, 토지이용, 인구 이동과 같은 측정 가능한 지표를 통해 농촌성을 파악하는 접근방법이다(Cloke 1977; Cloke and Edwads 1986). 비도시적 특징(저밀인구, 원격지 등), 농촌의 특수한 기능(자연 경관이나 생산 등) 등으로 농촌성을 ‘기술’하고자 하였기 때문에 연구자마다 지표가 조작적이고 시대에 따라 그 내용도 변화하는 것이 특징이다.
  - 둘째, 정치경제학적(구조주의 관점) 접근에서의 농촌성을 파악하는 방법으로, 이는 농촌성을 농촌 자체의 고유한 특성이 아닌 외부환경에 의한 것으로 바라보는 견해이다(진양명숙·김주영 2014 재인용). 즉, 농촌의 지역성(locality)은 기능적으로 이해되는 것이 아니라 국내외의 정치경제적

상황과 맞물려 이해되어야 하는 것이며, 이러한 이유로 농촌 주민들이 당면한 주택·직업·서비스 문제 등은 농촌이 고유하게 가지고 있는 특성이 아니라 농촌 외부에 의해 사회적으로 구조화된 것으로 간주한다(이민수·박덕병 2007).

- 셋째, 후기 구조주의적 관점과 사회 구성주의적 관점에서의 농촌성을 규명하는 방법으로, 후기 구조주의에서는 사회현상을 선형적·보편적이라고 보지 않고 역사성·상대성을 강조한다. 따라서 농촌성 또한 사회문화적인 가치가 결부된 사회적인 공간과 관련이 되어 있는 것으로 본다(이민수·박덕병 2007; 진양명숙·김주영 2014). 후기 구조주의에서 농촌성을 바라본 대표적인 학자는 Mormont(1987)인데, 그는 농촌은 지속적으로 축소되며 경제적으로 탈지역성이 커져 이제는 더 이상 농촌이 등질한 지역이 아니라고 주장한다. 따라서 농촌성은 다양한 사회문화적 가치가 결부된 사회적 공간이기 때문에 학문적 담론, 농촌정책 등에 의해 만들어지는 것이라고 본다. 결국 농촌을 둘러싼 사회문화적, 도덕적 가치, 사람들의 행위와 실천에서 나타난 사회문화적 의미에 관심을 갖게 되고 “누가 농촌에 있느냐” 아니라 “어떻게 사람들이 농촌을 느끼느냐”에 관심을 갖게 되는 것이다(이민수·박덕병 2007 재인용). 최근의 농촌성에 대한 담론은 농촌이라는 것이 사람들의 마음 속에 위치하고 있으며, 주관적이고 사회적으로 구성되는 것으로 인식된다(이민수·박덕병 2007).
- 위와 같은 관점을 종합해서 본다면 농촌성은 “농촌이라고 기능적·범률적으로 인식되는 장소에서 공통적 문화와 정주 전통을 가진 사람들에 의해 공유되는 장소 기반의 안락감(homeliness) 상태”를 의미하며(Chigbu 2013: p. 815), 이는 농촌의 가치에 대한 인식으로 귀결된다.
- 농촌성 자체는 좋고 나쁨의 이분법적인 개념이기 보다는 다차원적이고 중첩적인 개념으로 볼 수 있으며, 대체적으로 사람들이 공감하는 농촌 공간에 대한 물리적·사회적 관념이라고 볼 수 있다.

- 농촌성은 농촌의 다양한 특성과 그 구성원들의 공통의식을 표출하는 것으로 향후 농촌 지역개발정책에 있어서 중요하게 다루어져야 할 영역이라고 할 수 있다. 미래 맞춤형 정책과 체감도 높은 농촌 지역개발정책이 수행되기 위해서 농촌의 변화하는 가치를 농촌성을 통해 파악해 내는 것이 필요하며, 특히 목가적, 생태적, 공동체적 공간 등 농촌에 기대하는 긍정적 가치를 실제 농촌성으로 정착시킬 수 있는 정책이 필요하다.
- 결국, ‘농촌성’의 관념적 개념을 사용하여 농촌의 공간의 범위를 판단하기는 어렵다. 따라서 ‘농촌성’을 규정하는 객관적 개념을 농촌의 유형 구분에 사용하는 것이 타당하다고 판단된다. 관념적 의미로서의 농촌성은 향후 미래에 우리 농촌이 어떠한 방향으로 발전해야하는가에 준거 자료로 사용하는 것이 타당하다.
  - Chighu(2013)에서 주장하듯이, 농촌 공간의 범위는 기능적·법률적 상태(읍·면)로 인지하고, 그 위에 사람들이 가지는 의식의 범주(정책의 지향점)로 농촌성을 인지하는 것이 타당하다.
  - 정주공간의 특성을 반영한 맞춤형 정책 실현을 위해 ‘농촌’의 유형을 파악하려면 어떠한 방법이 필요한지를 다음 절부터 논의하고자 한다.

## 2. ‘농촌’의 유형화 방안

### 2.1. 국내외 농촌 유형화 사례 검토

- 농촌 공간에 내재되어 있는 기능적 차이와 사회경제적 특성에 따라 유형별로 적합한 정책이 구사되어야 한다는 인식이 확산되고 있다.
- 일반적으로 농촌의 변화는 지역의 입지 조건 등에 의해 농촌 지역 내에서도

다양한 차이를 보인다.

- 이에 따라 농촌 지역의 다양한 특성에 따라 그 유형을 분류하고, 농촌 지역 유형별 차별화된 정책을 추진하려는 정책 수요가 나타난다.
  - 최근 들어 농촌정책의 범위가 전통적인 농업·농촌뿐만 아니라 다양한 영역으로 확대됨에 따라 정책 목적 및 내용에 따라 대상이 되는 농촌 지역의 범위를 유연하게 설정하는 경향이 있다(김정연 2015).
- 우리나라의 경우는 아직까지 지역의 특성과 다양한 정책 수요를 농촌 지역 개발정책에 반영하기 어려우며 효과적인 정책 추진을 위한 유형 분류가 이루어지지 못하고 있다.
- 이전 절에서 살펴보았듯이 농촌 지역개발정책을 추진하는 과정에서 주로 사업 수행을 위한 목적에서 농촌 범위의 설정 및 농촌 지역의 구분이 이루어지고 있다.
  - 즉, 정부 부처 간 업무 영역을 구분하기 위한 목적에서 지역의 다양한 속성을 반영하지 못하고, 특정 지리적 속성만을 반영하여 배타적 형태의 지역 분류가 이루어진다.
- 국내에서 수행된 농촌 지역 구분 연구들은 주로 시·군 단위로 분석되고 있으며 “도”를 분석대상으로 한 연구 중 일부가 읍·면·동 분석을 수행하였다.
- 농촌 지역 구분에 관련한 대부분의 연구들은 도시 지역을 선언적으로 분리하고 연구를 수행하고 있어 도시와 농촌에 대한 구분 기준이 명확치 않으며, 농촌 지역 내 구분 역시 농촌 지역에 대한 선언적인 분류로 인해 결과물이 자의적이며 매우 다양하게 나타나고 있다.
  - 대부분 여러 지표들을 사용하여 농촌성이나 도시성을 요인분석을 통해 도출하고 있으며 관련 요인 점수를 통해 군집분석 혹은 요인점수의 높고 낮음을 통해 지역을 구분하고 있는 실정이다.
  - 따라서 기존 국내 연구들은 지역의 상황이 변해 지표 값이 변화하면 그 특성도 재분류되어야하는 한계를 지니며, 요인분석 상 필연적으로 동반

되는 자의적인 해석을 바탕으로 한 지역 구분 기준으로 인해 조금씩 상이하게 나타나는 실정이다.<sup>4</sup>

○ 해외에서는 국가별로 농촌 공간을 단일한 지역으로 간주하기보다는 지역의 특성과 정책 목표에 따라 정책 대상으로서 농촌 지역을 유연하게 설정하는 움직임이 활발하게 나타나고 있다.

- 일례로 영국의 경우 농촌정책과 관련한 정부기관의 연구를 통해, 농촌의 정의 및 지역 분류를 국토관리나 정비, 주택정책의 목적, 인구감소나 과소대책의 목적, 경제적 부흥을 포함한 다원적 기능의 고양 등 정책 목적에 따라 유연하게 적용할 것을 제안하고 있다(ODPM 2004, p. 22~23).
- 일본 또한 농촌정책의 근거 법령인 ‘식료·농업·농촌 기본법’에서 농촌에 대한 단일한 개념 정의를 내리고 있지 않고 있다(김정연 2015).
- 유럽위원회에서는 경제적·지리적 특성을 반영하여 농촌 지역을 세 가지 질적 유형으로 구분하며 그 분류는 다음과 같다.
  - \* 경제적으로 통합된 농촌 지역(economically integrated rural area) : 경제적으로나 인구분포적 측면에서 성장하는 지역, 도시 근교이며 소득은 농촌 지역 평균치 이상인 지역
  - \* 중간 농촌 지역(intermediate rural area) : 경제적으로 통합된 지역보다는 공간적으로 멀리 떨어져 있으나 지역의 기반시설이 잘 갖추어져 있어 도시 중심지로의 접근성이 좋은 지역, 전통적으로 농업과 농업 관련 산업에 의존하는 지역
  - \* 원격 농촌 지역(remote rural area) : 인구가 희박하고 도시 중심지로부터 상당히 떨어진 주변지역에 위치, 저밀도의 인구, 노령화된 인구, 열악한 기반시설과 서비스, 미숙련 노동자와 저임금, 다른 경제 부분과의 연계가 미흡한 지역
- EU는 다자간 연구개발 프로그램인 EU FP7 프로그램을 통해 농촌 지역

<sup>4</sup> 관련 국내연구는 부록 1에서 다룬다.

의 다양한 잠재력을 분석하고, 농촌 관련 개별 정책들에 대하여 정책 입안자나 이해 당사자들에게 올바른 지역 정보 등을 제공하기 위한 목적에서 지역에 대한 다양한 분류 작업을 시도하였다(Scholtz 2009). Berkel & Verburg(2011)는 EU FP7의 RUFUS 프로젝트 일환으로 농촌 관광 정책의 효율적 추진을 위한 기초 자료 생성을 목적으로 농촌 지역의 경관, 농업, 관광자원, 자연환경의 보전 정도 등을 변수로 활용하여 농촌 관광과 관련한 지역의 역량 정도에 따라 농촌 지역을 구분하였다.

## 2.2. 농촌 지역 구분 및 쟁점

- 우리나라의 경우는 법 상에서 다루어지는 읍·면·동 행정구역 상의 농촌 구분 외에는 명확하게 농촌을 구분하는 방안이 부재한 상황이다.
  - 각종 지표를 요인분석하거나 지표의 군집분석을 통해 지역을 구분할 경우 시점마다 조사 자료마다 다르게 나타날 수 있어 지역 구분의 명확성을 담보하기 어렵다.
  - 시·군, 읍·면·동 별로 나누어 지역을 구분할 경우 상위 행정체계와 하위 행정체계 간의 지역 구분의 연결성을 찾기 어렵다.
  - 그러나 법에서 정의하고 있는 농촌에 대한 구분을 벗어나 새로운 농촌 구분을 정의하고 정책을 수립하기에는 근거가 미약하다. 또한 읍·면이 농촌이라는 기존의 정의를 버리고 새롭게 농림축산식품부의 농촌 정의를 만드는 것도 실효성이 낮다.
- 해외의 농촌 유형화는 특정 조건(인구 밀도, 인구 수, 중심도시로의 통근률) 등으로 단순하게 지역을 구분하고 있으며 특정 조건의 집합 정도에 따라 상위 공간 단위의 성격을 부여하고 있는 구조이다.
- 따라서 이 연구에서 다루는 농촌은 크게 두 가지로 전체 농촌에 대한 공간

적 정의와 농촌 지역 내에서의 세부 유형화이다.

- 첫 번째 관련 정의는 현행 법 상 정의된 읍·면 지역이 농촌으로 공간적 범위를 설정하는 것을 따른다. 이는 이전에 언급했듯이, 아직 새로운 구분으로 농촌을 정의하는 것은 공감대가 없고 그 실효성이 미약하기 때문이다.
  - 두 번째는 읍·면이라는 농촌의 공간적 정의 안에서 지역의 맞춤형 정책을 위해 요구되는 지역의 차별성을 도출하기 위해 농촌 지역 유형화 방안을 모색하는 것이다.
- 농촌을 유형화할 때는 농촌성을 대표할 수 있는 지표를 최대한 간소화하고 명확한 기준을 제시하여 농촌을 구분할 필요가 있다. 또한 하위 공간 단위와 상위 공간 단위와의 지역 구분의 연결성을 갖도록 개념화할 필요가 있다.
- 정책을 구현하기 위한 공간 구역을 위해서는 간명성, 대표성, 합리성, 보편성 등이 요구되기 때문이다.
  - 이는 농촌 지역을 구분하는 목적이 ① 지역 유형 구분을 통한 공간 정책의 설정(정책의 타당성과 논리성 확보), ② 지역 특성에 맞는 정책 수립과 집행으로 정책성과 극대화(정책의 효율성과 효과성 확보), ③ 농촌의 현상과 실태를 정확하게 파악하기 위한 기준 정립(정책의 명확성과 객관성 확보) 등이기 때문이다.
- 농촌 지역 유형화를 위해서는 다음과 같은 쟁점 사항이 존재한다.
- 첫째, 농촌을 구분하는 목적이 무엇이며 목적 달성에 따른 효과는 무엇인가를 면밀히 고민해야 한다. 단순히 부처별 사업 영역에 대한 논쟁을 불식시키기 위한 것인가, 혹은 더 나아가 농촌의 체계적인 발전을 위한 기초 작업인가를 고민해 볼 시점이다.
  - 둘째, 농촌 구분을 위한 지표 선정에 관한 쟁점이 있다. 농촌의 구분에 관한 목적이 있을지라도 어떤 지표를 사용하여 농촌을 구분할 것인가를 논쟁의 문제가 될 수 있다. 지표의 다양성과 복잡성이 증가하면 논쟁의



크기가 커질 수 있고, 보편적인 기준을 마련하기 힘들다는 문제도 발생한다. 특히, 정책 대상으로 농촌에 농업이 반드시 기반이 되어야 하는가를 고민해야 한다. 선진국의 경우는 정책 대상으로서의 농촌은 농업적 행태가 농촌을 정의하는데 필수요소가 아니다. 우리나라의 경우 농업 부분에 공간 구분을 국한한다면 정책 수립에 있어서 제약이 발생할 것으로 예상된다. 예를 들면 농업을 주된 요소로 본다면 농업이 주된 경제 활동이 아니지만 농촌성이 높은 지역들을 농촌 지역개발정책 영역에서 배제할 것인가의 문제에 빠질 수 있다.

- 셋째, 지표가 선정되면 어떤 기준(criteria)에서 농촌을 어떻게 세부지역으로 구분할 것인지도 쟁점 사항이다. 예컨대 인구밀도의 경우 나라마다 적용하는 기준이 달라 어느 정도에서 농촌 지역으로 구분해야 할 지에 대한 명확한 근거가 부족하다.
  - 넷째, 분류의 기준을 적용하는 공간 단위에 관련한 쟁점이 있을 수 있다. 농촌 지역을 분류할 때 기준 적용을 시·군 혹은 읍·면으로 해야 할지, 아니면 새로운 공간 단위로 할 지에 대한 쟁점이 존재한다. 이는 일반적으로 통계자료에 공간의 임의성 문제(MAUP: modifiable unit problem)가 존재하기 때문이다. 즉, 어느 단위로 집계하느냐에 따라 인구밀도, 인구수, 접근성 등이 달라질 수 있다는 것이다.
- 위와 같이 여러 쟁점 사항으로 인해 도시와 농촌의 구분 및 농촌의 세부 유형화는 더 논의할 여지가 있을 것으로 판단된다. 이에 연구에서는 「농업·농촌 기본법」에서 제시하는 농촌 공간의 법적 대상인 읍·면 지역을 농촌지역으로 설정하여 분석을 수행한다. 향후 연구에서는 좀 더 심도 깊은 유형화 방안에 대한 연구 및 실증분석이 필요하다.

### 3. 농촌 정주공간 변화 분석을 위한 시사점

- 지역의 특성과 다양한 정책 수요를 농촌 지역개발정책에 반영하기 위해서 농촌의 범위 설정과 농촌 지역 유형 분류가 필요하다.
  - 농촌 지역에서의 농업 부문 비중 감소에 대응하여, 농업정책을 필두로 개별 부문정책 중심으로 접근되던 기존 농촌 지역개발정책을 전환시킬 필요가 있다.
- 선진국의 경우 지역의 특성에 따라 차별화된 정책 수요를 반영하기 위하여, 다양한 기준을 활용한 농촌 지역의 유형 분류와 지역별 현황 조사, 유형별 맞춤형 지원 사업이 추진되고 있다.
  - 농촌 지역의 유형 분류를 위해 지역 간 배타적 경계를 설정하기 보다는, 정책의 목적과 수단에 맞게 지역의 특성을 고려한 유연한 형태의 농촌 지역 분류와 정책 추진이 제시되고 있다.
- 다양한 정책 수요를 확인하고, 맞춤형 농촌 지역개발정책의 추진과 연계한 정책 대상으로서 농촌 공간의 범위 설정과 유형 구분이 요구된다.
  - 연구에서는 법적인 근거가 있는 농촌의 정의인 행정구역상 ‘읍·면’을 전체 농촌의 공간 대상으로 설정하였다.
  - 법적 근거로 인해 타 부처 및 학문적 논쟁의 대상에서 벗어날 수 있는 가장 효과적인 공간 범위의 설정이라고 판단된다.

## 제 3 장

---

### 농촌<sup>5</sup> 정주공간 현황·전망

#### 1. 농촌 정주공간의 현황 및 전망

##### 1.1. 농촌의 인구·경제 현황 및 전망

###### 1.1.1. 농촌 인구 동향

- 읍·면으로 구분되는 농촌 지역의 정의로 보면, 최근 농촌 인구는 전체적으로는 증가한 것으로 나타나나, 지역별로 증감의 추세가 상이하게 나타난다.
  - 읍부 인구는 1970년 280만 명에서 2015년 약 462만 명으로 지속적으로 증가하였다. 반면 면부 인구는 1970년 1,537만 명에서 2010년까지 456만 명으로 지속적으로 감소하였으나 2015년에 이르러 478만 명으로 증가하였다.
- 주목할 만한 사항은 늘어난 인구 중 39.0%는 외국인 증가에 따른 것이다.
  - 2015년 인구총조사 기준으로 전국적으로 외국인 비율이 2.7%인 것에 반에 농촌은 외국인 비율이 4.0%(도시는 2.4%)에 다다르고 있어 농촌 지역

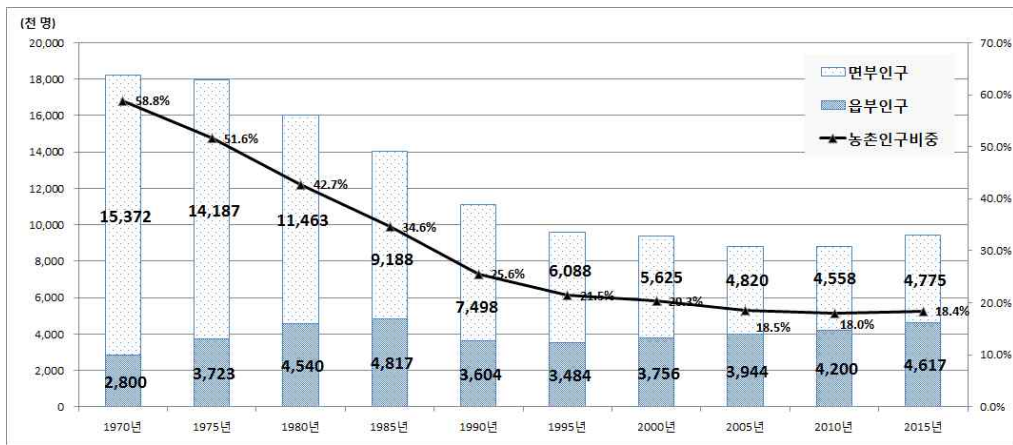
---

<sup>5</sup> 연구에서는 현행 법 상 농촌의 정의인 '읍·면' 지역을 농촌으로 정의하고 그 현황과 전망을 수행한 뒤 개선과제를 도출한다.

이 다문화될 것으로 예상된다.

\* 농촌 지역(읍·면) 외국인 수: ('10년) 122천명 → ('15년) 377천명 189.8% 증가

그림 3-1. 농촌 인구 변화 추이

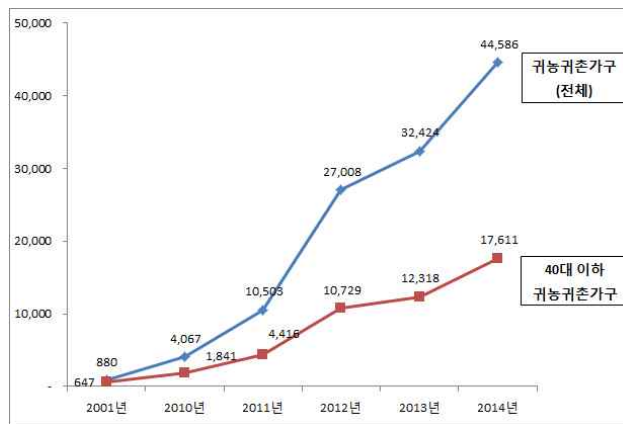


자료 : 통계청(각 년도). 인구총조사(내국인, 외국인 포함).

○ 귀농·귀촌은 매년 증가하고 있으며 40대 이하의 귀농·귀촌도 증가추세를 보이고 있다.

- 귀농귀촌 가구는 2001년 880가구에 불과했으나 2014년 기준 44,586가구로 연평균 35.2% 가량 증가하였다.

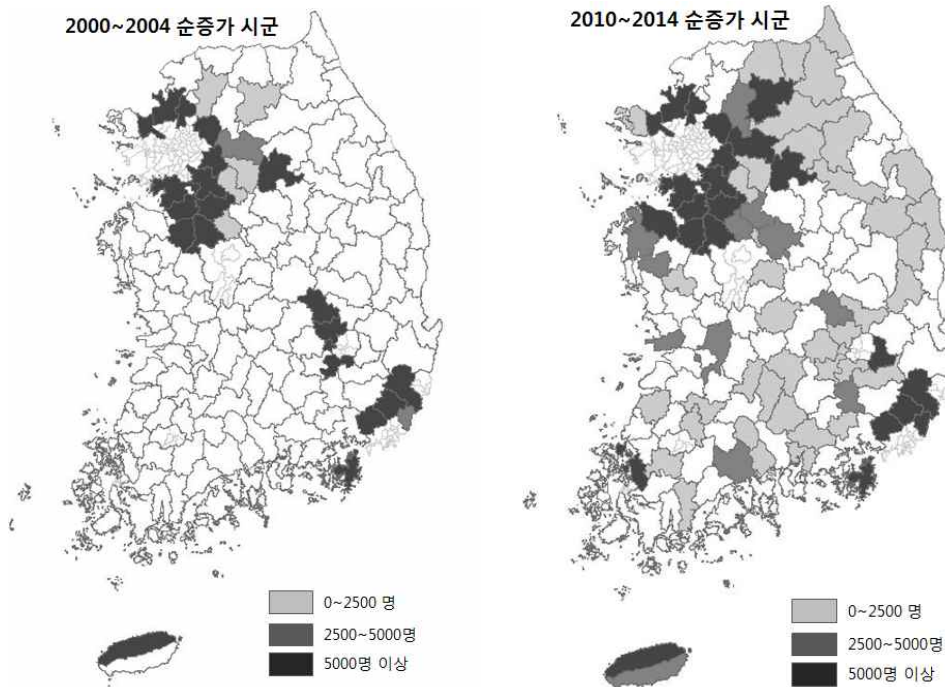
그림 3-2. 귀농귀촌 가구 변화 추이



자료: 농림축산식품부 내부자료.

- 과거 인구 감소가 두드러졌던 전통적인 농촌 지역에서도 순전입이 우세한 지역이 나타나고 있다.
  - 2000년대 초반까지 수도권과 대도시 주변에 우세하던 순전입이 2010년 이후 전국적으로 확산되고 있으며 전국적으로 향촌 인구이동이 증가하고 있다.
  - 2000년 초중반까지 원격지 면부의 인구 증가 마을이 8.2%에 불과했으나, 2010년 이후 30%가 넘는 마을에서 인구가 증가하고 있다.

그림 3-3. 연도별 인구 순전입 시·군 분포 변화



주: 해당 연도의 전출입량 순증가 시·군을 표시.  
자료: 통계청(각 연도)의 국내 인구이동 통계를 기초로 작성.

- 그러나 농촌 인구 변화는 지역적으로 차별적으로 나타나고 있다. 지역별 대도시 접근성을 기준으로 비교한 결과 원격 시·군의 면부 마을에서 인구 감소가 가장 크게 나타나고 있는 실정이다.

표 3-1. 지역 유형별 인구가 증가하는 마을 비율(시기별 비교)

단위: %

구 분		2000-2005년	2005-2010년	2010-2013년
읍부	근교지역	23.0	26.7	28.9
	원격지역	13.4	29.0	31.2
	일반지역	9.3	18.8	36.3
	읍부 소계	14.1	23.9	32.9
면부	근교지역	21.2	32.6	36.6
	원격지역	8.2	22.9	30.5
	일반지역	11.5	22.2	35.4
	면부 소계	12.6	24.5	34.4
전 체		12.9	24.4	34.1

주: 전국 45개 시·군 통계연보 참조.

자료: 성주인 외(2016a).

○ 20 호 미만의 과소화 마을은 전국적으로 비슷한 수준을 유지하고 있으나 원격지역의 면부 마을에서 증가하고 있다.

- 행정리 단위 통계 분석 결과 유형별로는 근교마을에서는 2005년 3.0%에 1.5%로 줄어든 반면, 원격지역의 면부 마을에서는 3.8%에서 4.3%로 증가하였다.

표 3-2. 연도별 20호 미만 과소화 마을 구성 비율

단위: %

구 분	연도	시·군 유형			전 체
		근교	일반	원격	
읍부	2005년	3.0	1.8	3.2	2.5
	2013년	1.5	1.6	2.5	1.9
면부	2005년	4.3	4.4	3.8	4.2
	2013년	4.4	4.6	4.3	4.5
전체	2005년	4.0	4.0	3.6	3.9
	2013년	3.7	4.1	3.9	3.9

주: 전국 10,787개(2013년 기준) 행정리의 인구 통계자료를 집계하였으며, 분석 대상 행정리 수는 연도별로 다소 차이가 있음.

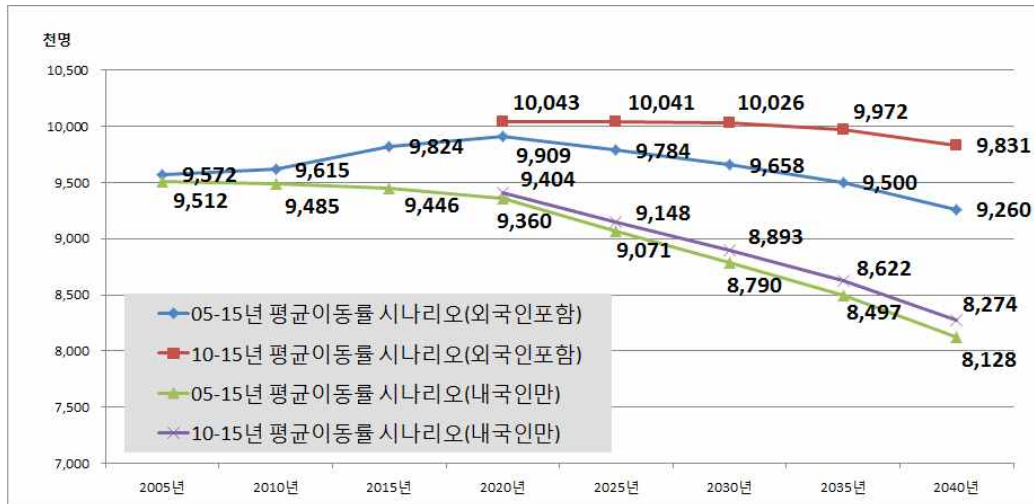
자료: 성주인 외(2016a).

- 이러한 상황에서 성별, 연령별로 장래의 인구를 추계할 수 있는 방법론인 코호트 분석법을 사용하여 시나리오별로 농촌 인구를 전망해 본 결과는 다음과 같다.<sup>6</sup>
- 연구에서는 기준 집단에 외국인을 포함한 것과 내국인만을 사용하여 인구를 추계한 것에 고성장 인구 시나리오와 평균 성장 인구 시나리오로 구분하여 2040년까지 농촌의 인구를 추계하였다.<sup>7</sup>
  - 외국인을 포함하고 최근 5년간 인구 이동률(고성장 시나리오)을 고려하면 2020년까지 인구가 증가하다가 감소하여 2040년 경 농촌 인구는 9,831천 명이 될 것으로 추계된다.
  - 반면, 내국인만을 고려하고 동일한 인구 이동률을 가정하면 2040년 경 농촌 인구는 8,274천 명이 될 것으로 추계된다.
  - 외국인을 포함하고 최근 10년간 인구 이동률(평균 성장 시나리오)을 고려하면 마찬가지로 2020년까지 농촌 인구가 증가하다가 감소하기 시작하여 2040년경에는 9,260천 명이 될 것으로 추계된다.
  - 내국인만을 고려하고 평균 성장 시나리오를 적용하면 인구는 현재 수준에서 지속적으로 감소하여 2040년 경 농촌 인구는 8,128천 명이 될 것으로 추계되고 있다.
  - 현재 귀농·귀촌의 열풍이 앞으로도 지속되지 못한다는 것을 가정하는 보수적인 평균 성장 시나리오로 보면, 농촌의 인구는 외국인을 포함하거나 포함하지 않을 경우 모두, 현재 인구 수준 보다 낮게 될 것으로 전망된다.
  - 동일한 입장에서 현재 추이로 외국인이 계속 전입해 온다고 가정해 보면, 2040년 경 농촌 지역의 외국인 비율은 12.2%에 달할 것으로 전망된다.

6 인구 추계에 관련한 사항은 정도채·심재현(2017)이 제시한 “2017 농업전망, 늘어나는 곳과 줄어드는 곳: 농촌인구와 농촌개발과제.”의 내용을 요약 발췌한 것이다.

7 최근 5년('10년-'15년) 동안 귀농·귀촌 등 향촌 이동의 증대로 인해 농촌으로의 전입률이 지난 10년('05년-'15년) 보다 높다. 따라서 최근 5년 인구 이동률을 고성장 시나리오로 설정하고 최근 10년 인구 이동률은 평균 성장 시나리오로 설정하였다.

그림 3-4. 2040년까지 5년 간격 농촌 인구 추계



주: 주민등록 연앙인구를 사용했기 때문에 '05년, '10년, '15년 인구수는 인구총조사 인구수와 다름.

자료: 정도채·심재헌(2017).

○ 농촌의 65세 이상 고령인구 비율은 2005년 16.5%에서 2015년 21.0%로 크게 증가하였다. 특히 면부의 고령인구 비율은 27.1%로 전국 평균치인 13.1%를 크게 상회하고 있다.

- 2015년 인구총조사 기준 65세 이상 인구 비중을 살펴보면 동부가 11.8%인데 반해 읍부는 14.8%, 면부는 30.0%에 달하고 있는 실정이다.

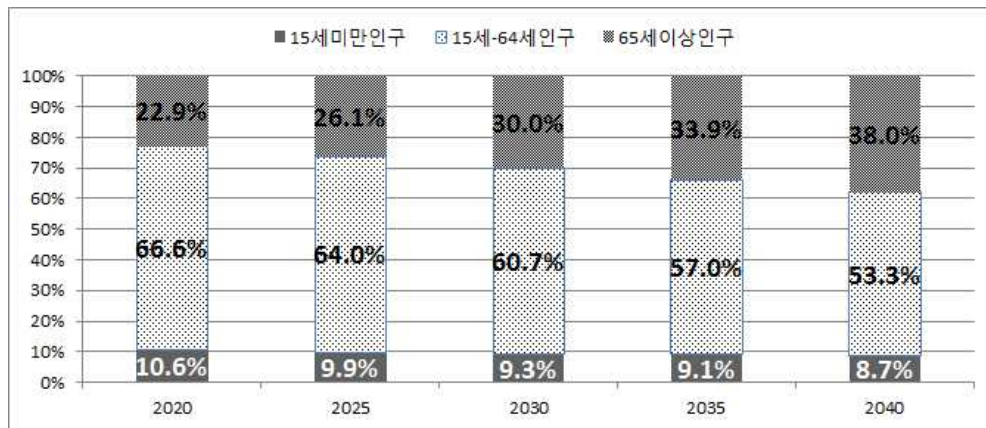
○ 평균 성장 시나리오를 적용하여 2040년까지 연령대별 인구 구성을 살펴보면 다음과 같다.

- 15세 미만 인구 및 15세-65세까지의 생산가능인구는 지속적으로 감소할 것으로 예견되며, 65세 이상 고령인구는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

- 2040년 경 농촌 지역의 고령화율은 현재 21.4%에서 38.0%까지 상승할 것으로 전망된다.



그림 3-5. 2040년까지 5년 간격 농촌 인구 구성

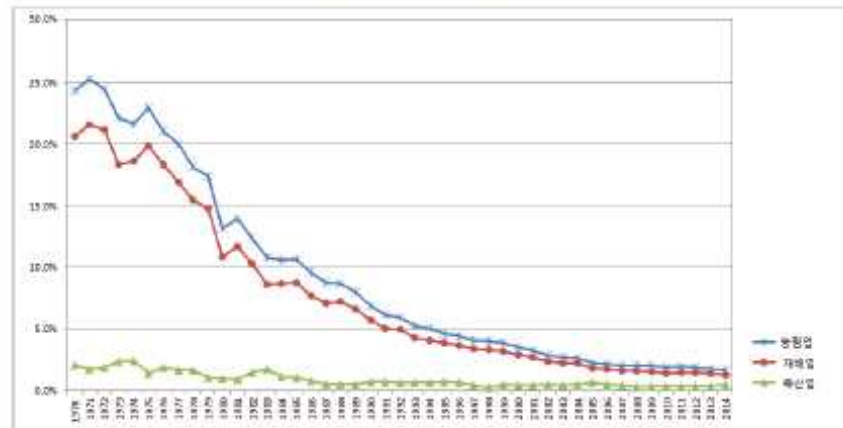


주: 제시하는 자료는 주민등록 연앙인구에 외국인을 포함하여 지난 10년간의 인구가동률을 적용한 평균 성장 시나리오에 따른 인구 추계 결과임.

### 1.1.2. 농촌 경제 실태 및 전망

- 농림업 생산액 정체로 인해 국가경제에서 농업이 차지하는 비중이 감소하고 있는 실정이다(성주인 외 2015).
  - 국가 전체 GDP에서 농업 생산이 차지하는 비중은 1970년 24.3%에서 2014년 1.6%로 급격하게 줄어들었다.
  - 지난 10년간 농림업 부가가치 증가율은 20.1%로 나타났으며 같은 시기 국내 총 부가가치 증가율 61.4%에 비해 매우 낮은 수준이다. 큰 변화가 없다면 농림업 부분이 국가경제 성장에 미치는 영향은 미래에도 쉽게 변하기 어려울 것으로 예상된다.
- 농가소득은 매년 증가하는 추세이나, 농업소득이 농가소득에서 차지하는 비중은 점차 감소하고 있는 실정이다.
  - 1995년 이후 호당 농업소득(농업 총수입 - 농업 경영비)은 농업경영비 비중의 증가로 지속적으로 감소하고 있다.
  - \* 호당 농업경영비 비중은 1995년 34.6%에서 2014년 68.0%로 증가

그림 3-6. GDP 대비 농림업 생산액 비중 변화



자료: 한국은행(각 연도). 산업연관표.

- 농림업이 정체되는 것과는 달리, 농업 경영체가 창출하는 농업 생산 외(농산물가공·유통·음식·관광 서비스업 등) 부가가치는 지속적으로 증가하고 있다(정도채 외 2016).
  - 농업법인의 농업 생산 외 부가가치<sup>8</sup>: 약 1조2,689억('11) → 1조7,559억('13)
  - 농업 생산 외 부가가치 증가율('11~'13) 38.4% vs 농림업 부가가치 증가율 2.5%

8 부가가치는 통계청 농어업법인조사의 농어업법인 중 가공·유통·음식·관광업의 매출이 발생하는 법인들에 대하여 부가가치 계산법 중 가산법을 활용하여 부가가치를 측정함(부가가치=경상이익+인건비+임차료+조세·공과금+순금융비용+감가상각비).

표 3-3. 농업법인의 농업 생산 외 활동 부가가치 증가

구분	2011	2012	2013	증가율 ('11→'13)
농업 생산 외 활동 참여 법인 수	4,497	5,678	6,938	54.3%
농업 생산 외 부가가치 추정(십억)	1,268.9	1,521.6	1,755.9	38.4%
농림업 전체 부가가 치(십억)	26,721	27,359	27,376	2.5%

주: 농업 생산 외 활동은 농어업 법인조사의 가공·유통·음식·관광 활동으로 한정.

자료: 통계청(각 연도). 농어업법인조사.(정도채 외 2016 재인용)

- 농촌 지역에는 '6차산업화'의 참여 증대에 따라 농업 다각화활동 참여 농가 및 법인 수가 지속적으로 증가하고 있고 6차산업화의 양적 성장이 이루어 질 것으로 예상된다.

- 2010년 농업 생산 이외의 경제활동에 참여하는 농업 법인 수는 5,249개로 전체 농업법인의 62.8%를 차지하였으나, 2014년에는 10,582개로 증가하였으며, 전체 농업법인에서 차지하는 비중도 70.3%로 높아졌다.

표 3-4. 다각화활동 참여 농업법인 현황

단위 : 개, %, %p

구분	2010(A)		2014(B)		증감		증가율 (D-C)
	법인 수	구성비 (C)	법인 수	구성비 (D)	증감 수 (B-A)	구성비	
법인 수	8,361	100.0	15,043	100.0	6,682	100.0	0.0
농업 생산	3,112	37.2	4,461	29.7	1,349	20.2	-7.6
농업 생산 외	5,249	62.8	10,582	70.3	5,333	79.8	7.6
가공 판매	1,568	18.8	3,154	21.0	1,586	23.7	2.2
유통 판매	1,730	20.7	4,100	27.3	2,370	35.5	6.6
농업서비스	613	7.3	942	6.3	329	4.9	-1.1
기 타	1,338	16.0	2,386	15.9	1,048	15.7	-0.1

자료: 통계청(각 연도). 농어업법인조사.(정도채 외 2016 재인용)

○ 더불어 농촌 지역에서 비농업 부문 종사자 수가 증가하고 있는 실정이다 (김정섭 외 2016).

- 도시와 농촌 모두 취업자 수는 증가했지만 2000년부터 2013년 사이의 증가폭에는 큰 차이가 있다.

\* 2005-'13년 도시지역 취업자 증가율 37.1%, 농촌지역 취업자 증가율 13.7%

- 농업 종사자수는 약 79만 명이 줄었으나 비농업부문 종사자 수는 약 116만 명이 증가하였다.

표 3-5. 농촌 지역 취업자수 변화

단위: 천 명, %

구분	2000년	2005년	2010년	2013년	연평균 증가율
비농업부문종사자수	2,494	2,762	3,238	3,655	46.6
농업부문종사자수(A)	2,243	1,730	1,480	1,453	-35.2
총취업자수(B)	4,737	4,492	4,718	5,108	7.8
농촌 지역인구(C)	10,000	9,411	9,484	9,300	-7.0
A/B	47.4	38.5	31.4	28.4	
B/C	47.4	47.7	49.7	54.9	
도시 지역비농업부문 종사자수	11,053	12,352	12,184	15,467	39.9
도시 지역 인구	37,471	39,272	40,395	41,258	10.1

자료: 통계청(각 연도). 경제활동인구조사 원자료, 김정섭 외(2016) 재인용.

○ 비농업 부문 종사자는 주로 제조업에 종사하는 것으로 나타나고 있다(김정섭 외 2016).

- 2013년 농촌 지역의 제조업 종사자는 총 취업자 수의 28.4%를 차지함. 그 다음으로 도매 및 소매업(7.7%), 숙박 및 음식점업(7.2%), 교육서비스업(4.7%) 순으로 나타났다.

- 농촌 지역에서 최근 5년 동안 고용이 크게 증가한 산업 분야는 제조업, 보건 및 복지, 음식점업 및 숙박업, 도매업 분야이다.

- 도·농간, 계층간 소득격차는 지속적으로 증가하고 있다(성주인 외 2015).
  - 도시가구 소득 대비 농가소득의 비율은 1980년 95.9%에서 2013년 62.5%로 크게 줄어들었다. 또한 상위소득 농가와 하위소득 농가 간의 격차도 점차 증가하여 2003년 농가 수입 상위 20%가 전체 수입의 52.5%를 차지했으나 2013년 상위 20%가 62.1%를 차지하고 있다.
  - 이러한 상황이 지속적으로 유지된다면, 향후 농촌의 양극화에 대한 문제와 경제 성장 동력의 약화 등의 문제점이 야기될 것으로 예상된다.

## 1.2. 농촌의 정주 환경 및 변화 전망

### 1.2.1. 농촌 정주 환경 실태 및 전망

- 인구 감소와 고령화로 농촌의 주거 환경은 지속적으로 낙후되고 있는 실정이다.
  - 농어촌 주택 중 건축된 지 30년을 초과한 노후주택은 약 64만 호로서 전체 농어촌 주택의 20.7%를 차지하고 있다.
  - 읍 지역과 면 지역은 각각 12.7%, 27.0%로 면 지역에서는 건축된 지 30년을 초과한 주택이 다른 지역에 비해 매우 큰 비중을 차지한다(성주인·박시현 2012).

표 3-6. 건축 연도별 주택 현황

단위: 천 호, %

구분	동	읍	면	전국
합계	10,806 (100)	1,352 (100)	1,725 (100)	13,884 (100)
2005~2010년	1,643 (15.2)	293 (21.7)	238 (13.8)	2,174 (15.7)
1995~2004년	4,307 (39.9)	526 (38.9)	551 (31.9)	5,384 (38.8)
1980~1994년	4,144 (38.3)	362 (26.8)	470 (27.3)	4,977 (35.8)
1979년 이전	713 (6.6)	171 (12.7)	465 (27.0)	1,349 (9.7)

자료: 통계청(각 연도). 인구주택총조사.(성주인·박시현 2012 재인용)

- 농촌 지역의 빈집 증가는 마을 전반의 주거의 질을 악화시키고 있다.
- 읍·면당 평균 빈집 수(단독주택으로 12개월 이상 거주하지 않는 집)는 2005년 69.7호에서 2010년 86.1호로 전반적으로 증가하였다.
  - 특히 2000년 기준 초고령화된 읍·면의 경우 2010년에는 평균 빈집 수가 90.1호로 타 읍·면 유형보다 더욱 많은 수가 분포하고 있다.

표 3-7. 12개월 이상 빈집 수 변화

단위: 개소, %

구분	읍면별 평균 빈집 수			100호당 빈집수			
	2005년	2010년	증가율	2005년	2010년	증가율	
2000년 기준 읍면 구분	일반 읍·면	40.8	53.2	12.5	0.41	0.42	2.9
	고령화 읍·면	66.7	83.0	16.2	2.23	2.50	12.3
	초고령 읍·면	73.4	90.1	16.7	6.36	8.00	25.8
전체	69.7	86.1	16.4	3.20	3.63	13.4	

주: 1) 일반 읍·면은 고령화율 7% 미만인 읍·면을 의미함

2) 고령화 읍·면은 고령화율 7%이상 20%미만인 읍·면으로서 고령화 사회(7%이상)와 고령사회(14% 이상)의 개념을 모두 포함함

3) 초고령 읍·면은 고령화율 20% 이상의 초고령 사회를 의미함

자료: 통계청의 주택총조사 결과 집계(성주인·박시현 2012 재인용)

○ 농촌의 정주 환경에 영향을 주는 공공 및 생활서비스 접근성도 도시 지역에 비해 열악한 실정이다.

- 농촌은 상대적으로 희박한 인구밀도로 인해 각종 서비스가 도시 지역에 비해 집적되지 못하기 때문인데, 이러한 서비스 접근성 취약성은 농촌 주민들에게 삶터로서 정주 환경에 영향을 주게 된다.
- 2015년 11월 기준 국토교통부의 건축물 층별관리대상으로부터 생활 및 공공서비스 시설을 추출한 뒤 GIS 프로그램을 이용하여 공간 분석을 수행한 결과, 농촌 지역에 서비스 취약지역에 거주하는 주민은 약 175만 명에 달한다.
- 향후 농촌의 인구가 고령자의 사망에 따라 감소 추세로 전환되면 농촌 지역은 생활 서비스 기반이 더욱 약화 될 것으로 예상되며, 이에 따라 인구의 공동화, 과소화 등은 더욱 심화될 것으로 전망된다.

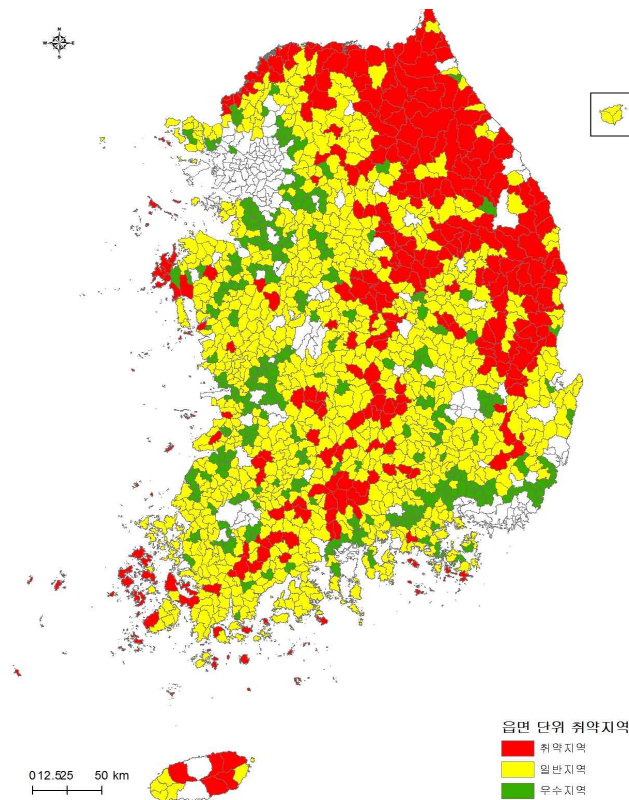
표 3-8. 농촌 서비스 접근성 유형별 인구 특성

단위: 명, %

구분	인구수	4세 이하인구	15세 미만인구	생산가능 인구 (15세-64세)	고령인구 (65세 이상)	85세 이상인구	
도시	41,972,878	1,887,418 (4.5)	5,899,194 (14.1)	31,308,251 (74.6)	4,765,433 (11.4)	1,210,201 (2.9)	
농 촌	우수 지역	3,329,009 (4.5)	459,881 (13.8)	2,346,436 (70.5)	522,692 (15.7)	47,084 (1.4)	
	일반 지역	4,484,581 (3.6)	160,152 (3.6)	492,855 (11.0)	2,885,314 (64.3)	1,106,412 (24.7)	111,206 (2.5)
	취약 지역	1,749,060 (4.0)	69,776 (4.0)	209,863 (12.0)	1,155,996 (66.1)	383,201 (21.9)	38,853 (2.2)

자료: 송미령 외(2016:130).

그림 3-7. 읍·면 단위 농촌 서비스 접근성 취약지역



자료: 송미령 외(2016:126).

## 1.2.2. 농촌 정주 체계 실태 및 전망

- 배후 마을이 공동화되고 하위 중심지의 기능이 약화되면서 농촌 주민의 정주공간으로서 읍 소재지 마을의 역할이 커지고 있다(성주인 외 2016a).
  - 예로 함양군의 경우 면 소재지 인구는 감소하는 반면 읍 소재지를 중심으로 주민 정주공간이 형성되고 있다.
  - 읍 소재지 주민의 이주시기를 분석한 결과, 최근 소재지 인구 증가는 배후 마을 인구의 흡수보다는 도시 인구의 유입 효과로 판단된다.
  - 소재지 주민의 이주 의향을 검토해 보면, 읍 소재지에 이주한 도시 유입



인구가 배후 농촌 마을로 확산될 가능성은 낮을 것으로 전망된다.

표 3-9. 중심지 유형별 인구 변화(함양군 사례)

구분	인구 수(명)					연평균증 가량(%)
	2001	2004	2007	2010	2014	
함양군 전체	45,350 100.0	42,070 100.0	40,980 100.0	41,615 100.0	41,070 100.0	-0.76
읍 중심지	12,093 26.7	11,732 27.9	11,836 28.9	12,732 30.6	13,339 32.5	0.76
면 중심지	6,227 13.7	5,827 13.9	5,329 13.0	5,215 12.5	4,830 11.8	-1.94
배후마을	32,391 59.6	29,568 58.3	28,892 58.1	29,466 56.9	29,114 55.8	-1.27

주: 각 읍·면 중심지(시가지)에 해당하는 행정리 인구 집계 결과.  
자료: 지자체 통계연보(각 연도).(성주인 외 2016a 재인용)

- 반면 배후 농촌 주민의 서비스 이용 중심지로서 읍 소재지의 역할은 크지 않은 것으로 조사되었다(성주인 외 2016a).
  - 면 지역에 거주하는 주민들의 주요 서비스 이용 지역을 분석한 결과, 상위 계층 중심지인 읍 소재지보다 하위 생활권 중심지인 면 소재지 방문 비율이 높게 나타난다.
  - 고차 서비스에 해당하는 문화·여가 서비스의 경우, 상위 중심지를 활용하는 주민은 많지 않으며 연령대가 높을수록 미이용 비율이 높게 나타난다.

표 3-10. 배후 마을 주민의 주요 서비스 이용 장소(연령 비교)

단위: %

서비스 구분	연령	면 소재지	군청 소재지	타 지역	미 이용	합계
생필품 구입	30대 이하	80.6	16.7	2.8	0.0	100.0
	40-50대	73.7	23.7	1.7	0.8	100.0
	60대	78.1	15.0	3.2	3.7	100.0
	70대 이상	75.5	16.7	1.3	6.6	100.0
생활편의 시설 이용	30대 이하	69.4	25.0	2.8	2.8	100.0
	40-50대	64.4	29.7	5.1	0.8	100.0
	60대	66.8	23.5	6.4	3.2	100.0
	70대 이상	60.4	29.3	3.8	6.4	100.0
가구·가전 제품 구입	30대 이하	41.7	36.1	13.9	8.3	100.0
	40-50대	47.5	43.2	7.6	1.7	100.0
	60대	46.5	36.4	10.2	7.0	100.0
	70대 이상	38.8	30.4	6.0	24.7	100.0
여가·문화 서비스 이용	30대 이하	22.2	27.8	27.8	22.2	100.0
	40-50대	23.7	22.0	7.6	46.6	100.0
	60대	20.3	11.2	3.2	65.2	100.0
	70대 이상	12.5	7.1	0.5	79.9	100.0

주: 사례 농촌 지역 주민(1,462명) 설문조사 결과 집계.

자료: 성주인 외(2016a).

- 농촌 생활권의 변화를 살펴보기 위해 통근·통행의 시기별 변화(2000년, 2010년)를 살펴보았다.
  - 지역 간 통근통행량을 기반으로 하는 통근통행의 영향력을 분석하기 위해서는 상위 도시가 주변 지역에 미치는 영향력을 파악하면 된다.
- 영향력은 지표로 나타낼 수 있으며 이것은 각 시·군의 유출통행량에서 인접 시·군들에게 차지하는 통행량을 나눈 비율을 합산한 것으로, 목적지별 유입·유출의 영향력을 나타낸 것이다.

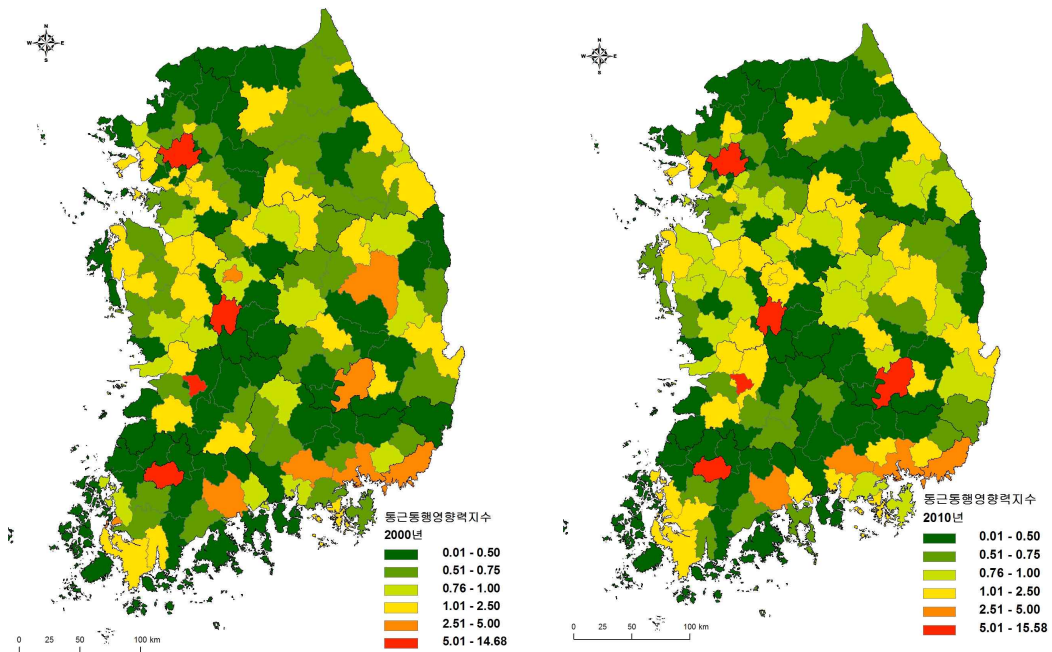
- 영향력 지표<sup>9</sup>는 주변 시·군이 특정 중심도시에 어느 정도 비중을 갖는지, 특정 도시가 주변 시·군에서 얼마나 중요한 위치를 갖는지를 보여주는 것이다.
  - 따라서 영향력 지표가 낮을수록 해당 시·군은 중심도시로의 통근통행의 연계성이 적고 일자리 측면에서 의존도가 낮다고 볼 수 있다.
- 2000년과 2010년 모두 영향력 지표가 1 이상인 시·군은 총 31개로 나타났다.
- 서울 및 기타 광역시의 경우 주변 시·군에 대한 영향력 지수는 지난 10여 년 간 증가한 것으로 나타났다.
  - 주변 시·군에 통근통행에 있어 1 이상으로 나타났던 지역의 중소중심도시들의 영향력은 지난 10년 간 감소한 것으로 나타나고 있다.
  - 농촌 지역의 지역 통근통행에 주는 영향력이 동 기간 동안 증가하는 것으로 나타나고 있다.
- <그림3-8>을 종합해보면, 도시권의 핵심지역인 대도시가 주변 지역에 미치는 영향력이 증가하는 반면, 기존의 중소도시가 주변 시·군에 미치는 영향력은 약화되고 있는 실정이다.
- 즉 대도시는 더욱 광역화되어 농촌 지역의 인구에 대한 일자리 유입을 확대했지만, 기존 중소도시들은 주변 농촌 지역으로의 일자리 제공 등의 역할이 감소하는 것으로 나타나고 있다.
- 반면 대도시에 원격지에 있는 농촌 지역들은 인근 중소도시에서 필요한 생활서비스를 찾기 보다는 대도시로 직접 연결되는 경향이 있다.

9 영향력 지표(정규진·정문기, 2010)

$$I_j = \sum_{i=1}^n \frac{T_{ij}}{O_i} = \sum_{i=1}^n \frac{i\text{지역에서 } j\text{지역으로 가는 통근자수}}{i\text{지역의 총 유출 통행량}}$$

- 이러한 경향이 지속되면 농촌 지역은 더욱 더 생활서비스가 악화 될 것이며 대도시로의 서비스 인프라 쏠림 현상이 강화될 것으로 예상된다.

그림 3-8. 통근통행 영향력 지수 변화(2000-2010년)



주: 2000년 영향력 지수 분포.

주: 2010년 영향력 지수 분포.

자료: 성주인 외 2013

### 1.3. 농촌 토지이용·경관 실태 및 변화 전망

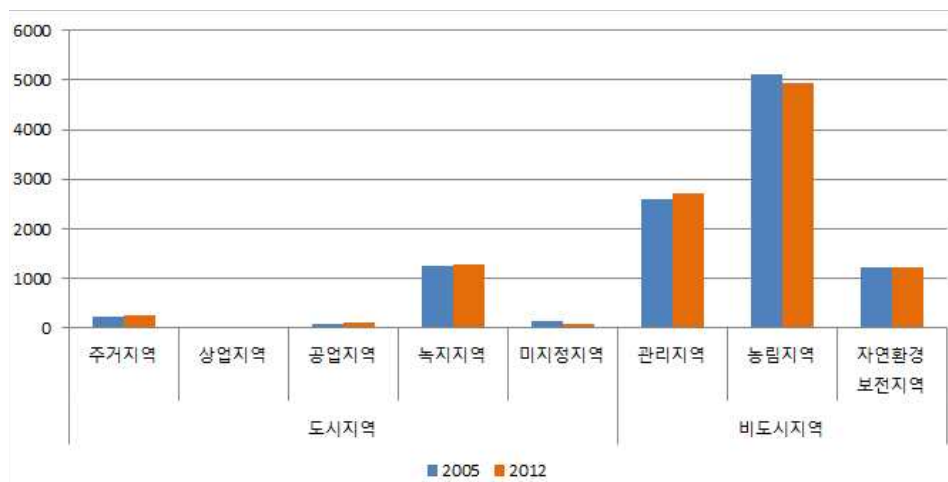
- 농촌 지역의 용도지역별 면적 변화를 살펴본 결과, 농림지역의 지속적인 감소와 관리지역의 증가가 뚜렷이 나타나고 있다(이상민 외 2015).
  - 2012년 기준 비도시 지역의 농림지역이 2005년에 비해 약 153.5천ha가 감소하였고, 상대적으로 개발이 용이한 관리지역은 115.2천ha가 증가하였다.

- 개발압력이 높은 경기도의 경우, 전용된 토지의 대부분이 비시가화지역에서 발생한 것으로 파악되었으며 그 중 관리지역이 가장 많이 전용된 것으로 나타났다.

\* 경기도 전용 필지의 88.3%, 전용 면적의 94.9%가 비시가화지역에 해당

- 경기도의 2013년 대비 2003년의 지목변화를 살펴보면, 전, 답, 임야에서 도시적 지목인 대지, 공장용지, 창고용지, 잡종지 등으로 변화한 비율이 약 67.0%에 해당한다.

그림 3-9. 용도지역 현황 변화



자료: 이상민 외(2015).

○ 농림지역 및 자연환경보전지역의 개발행위가 타 용도지역에 비해 상대적으로 대규모로 이루어지고 있는 실정이다(이상민 외 2015).

- 개발행위 건 수 대비 개발면적의 비율을 보면 관리지역과 녹지지역은 1건당 약 0.45ha이지만, 농림지역과 자연환경보전지역은 1건당 평균 0.72ha로 나타난다.

- 보전이 우선시되는 농림지역 등에서 개발 행위가 더 대규모로 발생하여 농촌경관이 훼손되고 있는 실정이다.

표 3-11. 비시가화지역 토지 개발 건수 및 면적(2005-2012년 누적치)

구분	용도지역	수치	비중
개발행위 건수 (건)	관리지역	352,950	62.13
	녹지지역	126,114	22.20
	농림지역	80,376	14.15
	자연환경보전지역	8,622	1.52
	소계	568,062	100.00
개발 면적 (천ha)	관리지역	143.45	54.23
	녹지지역	56.71	21.44
	농림지역	58.01	21.93
	자연환경보전지역	6.35	2.40
	소계	264.52	100.00

자료: 한국토지주택공사. 도시계획현황.

- 이로 인해 개발압력이 높은 도시 근교 농촌지역에는 주변 경관을 고려하지 않는 건축물 입지나 소규모 분산 개발방식으로 인한 난개발 문제가 발생하고 있는 실정이다(이상민 외 2015).
  - 대도시 인근 농촌 지역은 일정 지역에 대한 종합적인 공간계획 없이 공장, 창고, 공동주택들이 무분별하게 조성되고 있는 상황이다.
  - 도시에 비해 상대적으로 낮은 지가로 인해 공장 등 나홀로 개발행위가 발생하며 환경문제를 유발하는 등 주민의 정주환경을 크게 악화시키고 있다.
  - 제도상으로 규제가 없는 농업이나 축산업에 필요한 농업기반시설의 무분별한 설치도 농촌의 경관을 저해하는 문제로 대두되고 있다.

그림 3-10. 전원주택지 개발 사례(경기도 용인시)



주: 자연녹지지역 택지개발 사례.  
자료: 이상민 외(2015).

- 이와 반대로 접근성이 낮은 낙후 농촌지역의 경우 쇠퇴하여 버려지거나 관리되지 않는 토지이용 사례가 빈번하게 나타난다(이상민 외 2015).
  - 지방 농촌 지역은 낮은 지가와 기반시설 부족의 문제로 수요가 없어 방치되는 사례가 늘어나고 있다.
  - 일부 택지개발 사업 등으로 전원주택단지로 개발되다가 사업이 중단되어 부지가 그대로 방치되는 사례가 발생하고 있다.

그림 3-11. 낙후지역의 건축물 방치 사례(전남 나주시)



주: (구)나주역사 인근 및 영산동 부근의 방치된 건축물.  
자료: 이상민 외(2015).

- 이러한 상황을 종합해 보자면 농촌 지역은 지리적 입지 특성에 따라 난개발이 수반된 이상 성장 지역과 침체가 지속되는 낙후 지역으로 격차가 심화될 것으로 전망된다.

## 2. 미래 농촌 지역개발을 위한 시사점

- 최근 농촌 인구는 정주 여건이 향상되고 경제적 기회가 증가하는 시·군을 주축으로 증가하고 있다.
  - 시·군 차원으로 본다면 수도권 및 대도시 주변의 일부 농촌만이 아니라 전 국토에 걸쳐 넓게 나타나는 경향을 보인다.
  - 농촌 지역 내의 중심지로의 인구 집중 현상이 나타나고 있는 것으로 파악되며 미래는 이러한 격차가 더욱 커져 인구 공동화가 심화된 면 지역이 다수 있을 것으로 전망된다.
- 앞으로의 농촌 지역개발정책은 농촌 지역에 대한 획일적인 정책 접근을 지양하고, 지역별로 차별화된 정책으로의 전환이 요구된다.
  - 다변화되는 농촌 지역에 맞게 지역 유형별로 적절한 정책 수단을 개발하는 것이 중요하다. 따라서 지역이 스스로 자신들의 상황에 따라 필요한 분야의 정책을 추진하도록 지원해 주는 것이 필요하다.
  - 현재 추진되고 있는 상위 중심지 위주의 지역개발도 필요하나, 인구 과소화에 따른 소생활권의 기능 상실에 대응하여 농촌의 하위 중심지를 대상으로 하는 정책 대안 수립도 필요하다.
- 오랜 농촌 지역개발 사업에도 불구하고 아직도 농촌 지역은 열악한 주택 환경과 정주 환경을 지닌 지역이 많다. 따라서 농촌 지역개발에 있어서 낙후된 농촌에 대하여 주거 환경 등의 개선 사업이나 공공 서비스 전달 체계 개선 등에 대한 정책적 지원이 지속적으로 필요한 상황이다.
- 농촌 지역의 유형별로 지역활동 및 정주생활권의 범위가 다양하게 형성되고 있는 점을 고려하여, 농촌 지역개발정책이 적용되는 대상의 공간적 범위를 유연하게 적용할 필요가 있다.



- 농촌 지역의 사회경제적 활동과 지역 간 네트워크 등 여건을 고려하여 행정구역별로 대상지역을 획일적으로 지정해왔던 기존의 관행을 탈피할 필요가 있다.
  - 개별 마을단위 공동체, 마을 간 협력을 통한 소생활거점, 여러 읍·면 간 연계활동 등 다양한 공간범위에 대한 유연한 지원책이 필요하다.
- 인구의 양적 변동과 더불어 농촌에 거주하는 다양한 주민집단의 차별적 수요에 기반을 둔 맞춤형 정책이 요구된다.
- 농촌 인구는 자연 감소의 영향으로 인해 장기적으로 감소할 것으로 예상되지만, 이와 더불어 고령화, 성비불균형, 외국인 인구 증가 등에 따라 농촌 사회는 다양한 이슈들이 발생하고, 이질적 집단 간 갈등이 심화될 것으로 예견된다.
  - 따라서 인구 감소에 대응하는 정책 발굴과 더불어 농촌 지역의 인구·사회 집단의 미래 변화를 인식하고 이에 대응하는 정책 발굴도 필요하다. 특히 고령화, 과소화에 대한 인식은 현재에도 정책으로 대응하려고 노력하고 있으나 아직 외국인에 대한 농촌 지역의 변화에 대응하는 정책이 부족한 것으로 판단된다.
- 인구 감소, 고령화는 정주 여건과 밀접한 관계를 가지므로 인구 과소화 지역의 유지를 위해서는 정주 환경 개선을 위한 정책의 전환이 요구된다.
- 인구감소 및 고령화가 심화된 지역일수록, 교육, 보건·복지, 문화 등 제반 정주 여건과 재정 자립도 등 미래 지역 발전을 위한 환경이 불안정한 것으로 조사되었다.
  - 지금의 추세가 지속될 경우, 도·농 간 격차뿐만 아니라 지역 여건에 따른 농촌 지역 간 격차 또한 심화될 것으로 예상되며, 이에 쇠퇴하는 농촌 지역에 대한 새로운 방식의 정책 접근이 필요한 시점이다.

- 농촌 경제의 측면에서 보면 농업 부분이 차지하는 비중이 계속 감소할 것으로 예상되나, 농업을 기반으로 하는 융·복합 산업의 발전과 농업 외의 제조업, 관광과 관련된 숙박 및 음식점업 등 타 산업 분야의 증대가 전망된다.
  - 단순히 농업만을 위주로 하는 지역개발정책 보다는 농업을 중심으로 타 산업과 연계하는 발전전략 마련이 필요하다.
  
- 농촌 지역이라고 할지라도 특성에 따라 정주환경과 주민들의 요구가 상이하게 나타난다.
  - 낮은 인구밀도, 낮은 중심성, 주변 상위 중심지와의 연계가 낮은 농촌 지역들은 아직도 정주 환경이 양호하지 못하고, 공공 서비스 측면에서의 인프라도 부족하다.
  - 반면, 중심성이 높고, 주변도시와의 연계성이 높은 농촌 지역들은 상대적으로 정주환경이 양호하지만 자연환경이 훼손될 우려가 있다. 이러한 상황을 볼 때 농촌의 발전방향을 지역의 특성을 고려하여 설정할 필요가 있다.
  - 일단 근교 농촌지역은 환경보전과 농촌경관 개선을 위해 난개발을 지양해야 하며, 원격 농촌지역은 정주환경 개선이 중요한 발전 방향으로 설정될 필요가 있다.
  
- 농촌 지역은 다양한 방식으로 존재하는 도·농 교류의 특성을 반영하여, 도시와 농촌 간 파트너십을 증진하기 위한 농촌발전정책을 실행할 필요가 있다.
  - 정주생활권의 도시-농촌 간 특성이 반영된 여러 유형의 도농교류 지원 사업 목록을 제시하여, 지자체가 자율적으로 선택할 수 있는 대안을 다양화해야 한다.
  - 도시에 지리적으로 인접하지만 저이용된 지역자원(휴양, 체험·여가, 로컬푸드 등)이 우선적으로 활용될 수 있도록, 정주생활권 내부의 서비스 순환체계를 강화해야 한다.

## 제 4 장

---

### 미래 농촌의 가치 및 정책 수요

#### 1. 미래 농촌의 가치와 농촌 공간 위상

- 농촌을 둘러싼 변화에 의해 국민들이 갖고 있는 전통적인 농촌의 가치 및 인식의 변화가 발생하는데, 이는 미래 농촌 지역개발정책의 영역 설정이나 전략 수립과 관련하여 중요한 의미를 가진다.
- 주요 선행연구에서는 농촌의 인구 변화, 지역산업 구조의 변화, 환경 및 생태에 대한 관심 증가 등 다양한 요인에 의한 농촌 공간의 변화를 예상하고, 그에 따른 농촌 공간의 위상 및 새로운 가치에 주목하고 있다.
  - 주요 선행연구들의 미래 농촌 정주환경의 변화요인과 변화 실태를 정리, 종합하면 다음과 같다.

표 4-1. 미래 농촌 정주환경의 변화요인과 실태

부문별 변화 요인		변화 실태
공간	농촌정주공간의 변화	생활권 내부에서 농촌 정주공간 간 관계 및 기능 변화
		도시와 농촌 간 생활양식 혼재 및 러변화(rurbanization)
		지역 내부 정주지 간 격차 심화
경제	탈산업화 혹은 산업구조의 전환	탈산업화 등 산업구조 변화에 따른 산업입지 및 토지활용의 변화
	농촌경제구조의 변화	농촌경제에서 농업 비중 축소 농업 기반의 경제다각화: 지역식품가공, 유통판매, 농촌관광, 도농교류 등
	농촌 정주공간 수요의 다각화	체험·휴양·치유 및 전원생활 수요 증가
인구	농촌인구의 감소와 인구세대의 구조적 변화	과소화·한계화·소멸 마을의 확산
	농촌의 사회적 유입	귀농·귀촌 증가에 따른 농촌 사회·경제활동의 다양화 농촌 내부의 사회집단 간 갈등 심화
사회	농촌 다문화사회 출현	국제결혼에 따른 다문화가족의 비중 증가 농촌 내부의 문화·인종 차별 및 갈등 심화
	대형재난의 상시적 위기	사회재난의 대형화: 고위험물질유출, 경제공황, 시설붕괴, 대형사고 등
환경	글로벌 기후변화와 한반도 기온상승에 의한 생태계 및 농업환경의 변화	농작물 재배지역의 북상 및 아열대품종의 재배 확산
		만성적 가뭄으로 수자원 부족, 물부족 지역의 출현

주: 위의 표는 Hall와 Pfeiffer(2000)와 영국 DEFRA(2004), Meredith(2011), 송미령(2011)에서 제시된 농촌 정주공간 변화요인들을 종합하여 재구성.

- 미래 농촌 공간 변화를 전망하는 연구에서는 주로 정주공간 및 여가·소비 공간으로서 농촌의 가치 그리고 새로운 산업과 관련한 생산공간으로서 가치에 주목한다.

- 영국 DEFRA(DEFRA 2004)는 농촌공간 변화 전망에 대한 보고서를 통

- 해, 관광·여가 소비 공간으로서 농촌의 기능이 강화될 것으로 예상하였으며, 관광, 고령친화 서비스업, 지식기반산업 등 인구·사회 변화 및 기술 발달에 따른 새로운 경제활동공간으로서 농촌의 가치를 강조하였다.
- 일본 경제재정자문회의(2004)는 바람직한 국토변화에 대한 미래시나리오 분석에서 농촌정주공간의 미래로 지역 커뮤니티 활성화 시나리오를 도출하였으며, 지역별로 자연에너지를 활용하고, 구성원 간의 자율적인 협력을 통해 공동체 내부의 자급자족을 실현하는 정주공간을 미래 모델로 제시하였다.
  - Nowicki & Mnatsakanian(2006)는 농업·농촌의 변화에 대한 미래 시나리오 보고서에서, 농업·농촌의 추세를 바탕으로 휴양 목적의 경관에 대한 가치 인식이 증가할 것으로 예상하였다.
  - 이용우(2012)는 국토 공간의 변화 예측에 대한 연구에서 농촌의 인구 감소가 가속화될 것으로 예상하는 가운데, 정주공간보다는 여가 및 휴양 수요 증가에 따른 ‘세컨드 홈’으로서 농촌 지역의 가치를 강조하였으며, 농촌의 농지, 산지, 수변 공간의 환경적 가치의 상승을 예상하였다.
  - 최수명(2016)은 농촌 정주수요와 관련하여 ‘5都 2村’ 또는 ‘2都 5村’ 등 다중 주거의 유형이 다양화되고, 참여 인구와 생애 주기적으로 거주지역을 순환하는 ‘순환 주거’의 추세가 확산될 것으로 예상하는 가운데, 미래의 농촌은 국민이 일상적으로는 다중 거주하는 장으로, 생애 주기적으로는 유아 또는 청소년기와 은퇴후 여생을 보내는 장으로 자리 매김하므로써, ‘국민거주공간’으로의 위상이 강화될 것으로 전망하였다.
- 또한 경제적 측면과 관련하여 농촌의 다양한 자원을 생산요소로서의 ‘전원 자본(Countryside Capital)’으로 개념화하여 경제적 가치를 밝히는 논의도 나타나고 있다(Garrood 2006).
- 지속가능발전 원칙에 바탕을 두고, 경제적 측면뿐만 아니라, 사회·환경적 목적을 함께 달성하기 위한 수단으로서 다양한 사회적 수요에 부응하여, 투자 가능하고, 편익이 창출될 수 있는 일종의 자본재로서 농촌자원

을 재조명하려는 시도로 나타난다.

- 농촌(전원)지역을 구성하고 있는 다양한 요소, 즉, 자연적(생물다양성, 지질 및 토양, 경관 등), 인공적(농업용 인프라, 정주 인프라), 사회적 요소(문화, 관습, 언어, 축제, 전통 등)와 더불어 기능적 요소인 마을과 중심지와 같은 정주 체계를 생산 요소로 간주하고, 각각이 가지는 경제적·사회적·생태적 가치를 사회적 수요에 부응하여, 편익을 창출하는 농촌산업의 다각화 활동의 육성을 강조하였다.
- 농촌 공간의 변화에 대한 논의는 농촌 지역개발정책 추진방식의 개선에 대한 논의로 이어져 정책 주체 간 협력에 기초한 개발 방식의 개선이 강조된다.
- 오형은과 김정연(2014)은 인구·사회 변화에 따라 농촌 지역의 중심지와 배후마을 간 공간 기능과 역할을 구체화하여 미래 농촌공간의 재구조화 정책을 마련할 필요가 있다고 제시하였는데, 구체적 대안으로 농촌공간에 대한 압축적·통합적 개발방식으로의 전환을 제시하였다.
  - Meredith(2011)는 기후변화와 에너지·환경 문제가 농촌 정주환경 변화의 주요 요인으로 작용하는 것으로 진단하고, 친환경에너지로의 전환 및 자원·에너지의 지역순환구조 확립 등 국가와 거버넌스 차원에서 정책적 대응을 제안하였다.
- 농촌정주지 간 역할분화 및 마을 간 네트워크 형성이 정주환경 변화의 주요 요인으로 작용할 전망이다.
- 도농통합에 따른 러번화(Rurbanization), 신중심지와 직결형 정주체계 등 농촌정주환경의 공간적 변화 또한 중요한 요인으로 대두되고 있다(송미령 2011). 농촌정주환경의 특성이 단순히 도시와의 근접여부에 따라 결정되는 것이 아니라, 다양한 규모의 정주지 간 복잡한 상호작용에 따른 역할의 분화, 지역 내부의 상호협력을 통한 네트워크 형성 등이 중요한 요인으로 검토되어야 한다. 도시와의 물리적 거리가 농촌의 기능을 결정

하는 절대적 요인이라는 전통적 관념이 의문시되면서, 도시권 중심의 공간정책에 포섭되지 않는 농촌정주환경에 대한 종합적이고 통합적인 정책적 대응의 필요성이 대두된다(Copus & De Lima 2015).

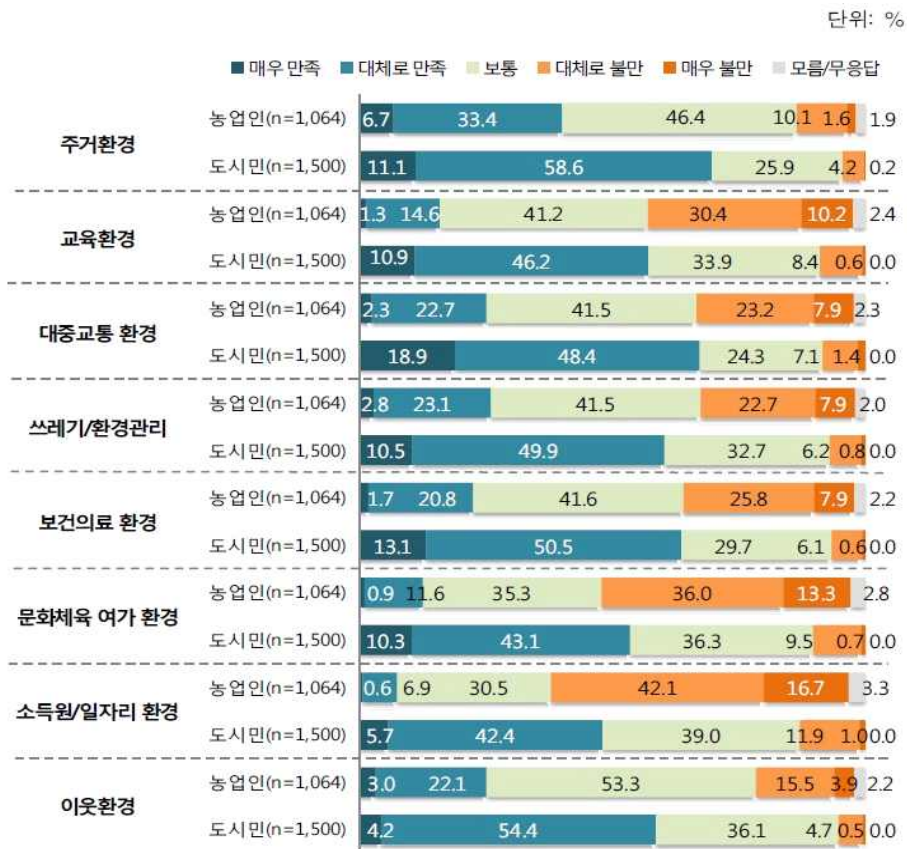
- 구체적으로 귀농·귀촌 등 농촌 거주에 대한 수요를 분석한 연구에서 정주공간으로서 농촌에 대한 일반적인 인식의 구체적인 내용을 다루고 있다.
  - 사회구성주의적 관점으로 보면 농촌의 정주공간, 생활환경에 대한 사람들의 인식은 정주공간 차원의 농촌성을 형성하는데 반영된다고 할 수 있다.
  - 진양명숙·김주형(2014)는 도시민의 농촌 이주 현상을 통해 농촌성을 분석하였으며, 정주 의식과 관련하여 ‘이웃 공동체’로 표현되는 농촌의 관계성을 귀농·귀촌과 관련한 긍정적인 농촌성으로 파악하고, 향후 귀농·귀촌이 증가하게 되면 위와 같은 농촌성들로 인해 정주공간으로서의 농촌 개념이 변화하게 될 것으로 예상하였다.
  
- 김동원·박혜진(2015)의 농촌에 대한 국민인식조사 결과에서 농업인들은 생활수준에 있어 도시와의 격차를 크게 느끼고 있다.
  - 생활 만족도를 측정하는 대부분의 영역에서 도시민보다 낮은 만족감을 느끼는 것으로 나타났다. 도·농 간 생활수준을 비교하였을 때, 농업인의 약 60%가 도·농 간 생활격차가 심각하다고 응답하였으며, 반면 도시민들은 28.3%만이 심각하다고 응답하여 인식의 차이를 보이고 있다<그림 4-1>.
  - 또한 거주지역의 생활만족도 조사 결과, 대부분의 영역에서 도시민의 만족도가 농업인에 비해 2배 이상 높은 것으로 나타났다<그림 4-2>. 이러한 결과는 정주공간 차원의 농촌성에서 부정적 측면이 강화될 가능성을 보여준다.

그림 4-1. 도농 간 생활격차 인식정도



자료 : 김동원·박혜진(2015).

그림 4-2. 거주지역의 생활만족도

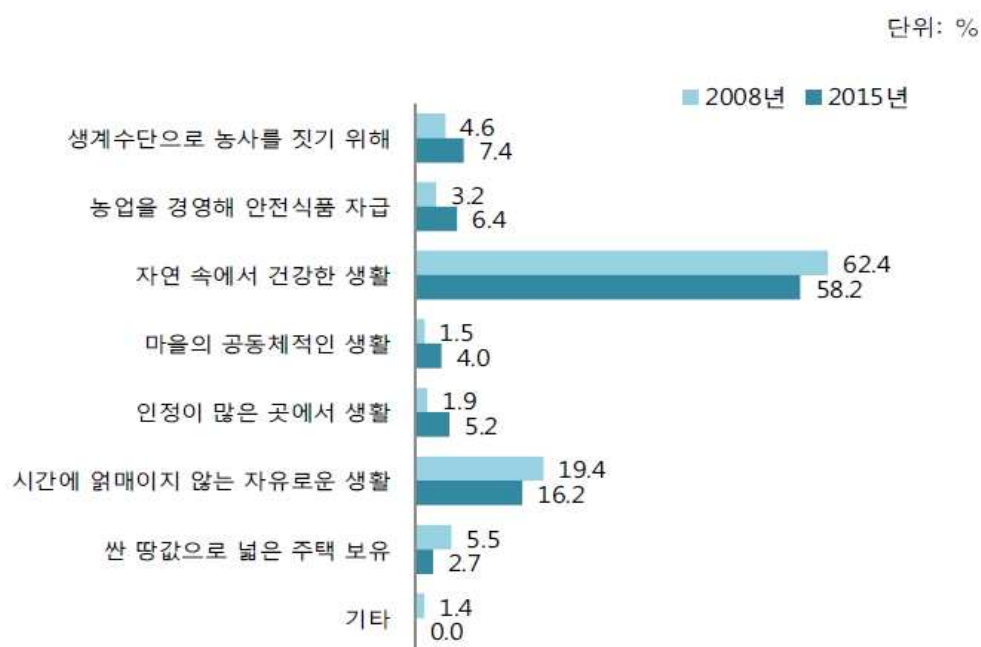


자료 : 김동원·박혜진(2015).



- 귀농·귀촌 고려 이유에 대한 조사에서 대표적으로 도시민들은 농촌의 긍정적 가치를 대표적으로 건강한 생활이 가능한 자연환경 혹은 도시와 차별화된 친환경적인 정주공간으로 인식하고 있다.

그림 4-3. 귀농·귀촌을 원하는 이유



자료 : 김동원·박혜진(2015).

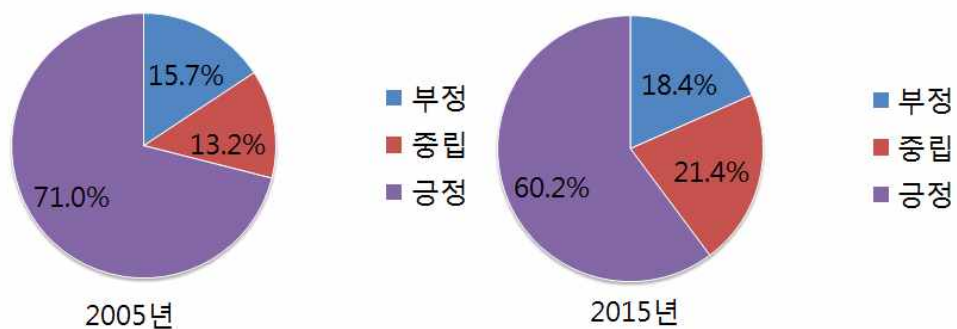
## 2. 농촌성을 고려한 미래 정주공간의 정책적 수요

### 2.1. 농촌성(농촌의 의미 혹은 가치)과 농촌에 대한 정책 수요

#### 2.1.1 농촌의 가치 인식 변화

- 농업·농촌의 경제적 역할이 축소됨에 따라 농촌에 대한 언론의 인식 변화가 나타나고 있으며 과거에 비해 다양한 부분에 있어서 문제점들이 표출되고 있다.
  - 5대 일간지를 중심으로 농업·농촌관련 기사를 종합 분석해 본 결과, 2005년에 비해 2015년에는 농업·농촌에 대한 긍정적인 기사가 줄어들고 부정적인 기사가 늘어나고 있다.
  - 주로 2005년에는 쌀협상, 쌀값, 소득격차, 농약 등에 관련한 문제점이 대두되었으나, 2015년에는 귀촌가구 생활여건, 이주노동자, 가뭄 및 기후변화, 농산물 가격, FTA 등 개방화 문제 등이 대두되고 있다.

그림 4-4. 농업·농촌 키워드로 살펴본 5대 일간지의 기사 성향

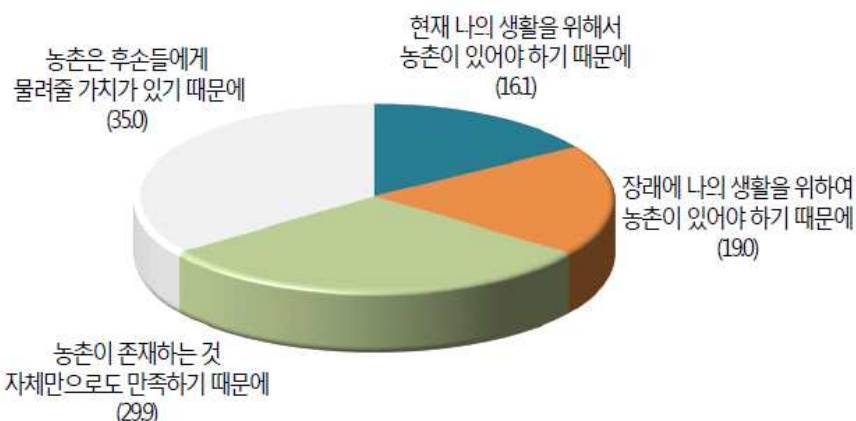


자료: 심재현(2015).

- 그러나 아직까지 농업·농촌의 역할에 대한 중요성과 가치를 긍정적으로 인식하는 경향이 높게 유지되고 있다(김동원·박혜진 2016).
  - 농업·농촌의 사회·문화적 다원적 기능 또는 공익적 가치에 대해 도시민 10명중 6명은 ‘가치가 많다’(62.1%)고 응답하였으며, ‘없다’는 응답은 6.7%에 불과한 것으로 나타났다.
  - 농업·농촌에 대한 다원적 기능 가치 인식에서는 ‘농촌이 후손들에게 물려줄 가치가 있다(35.0%)’는 응답이 가장 많았고, 그 다음으로 ‘농촌 존재 자체에 만족한다(29.9%)’고 응답했다.
- 하지만 농업·농촌에 대한 투자 확대, 다원적 기능 유지를 위한 세금 추가부담, 복지예산 증액 찬성비율은 정체하거나 낮아지고 있는 실정이다(김동원·박혜진 2016).
  - 세금 추가부담에 찬성하는 비율은 '15년 59.5%에서 '16년 54.6%로 감소하였으며, 복지예산 증액에 찬성하는 비율도 '15년 61.9%에서 '16년 59.3%로 줄어들었다.

그림 4-5. 농업·농촌의 다원적 기능 가치 인식

단위: %



자료: 김동원·박혜진(2016).

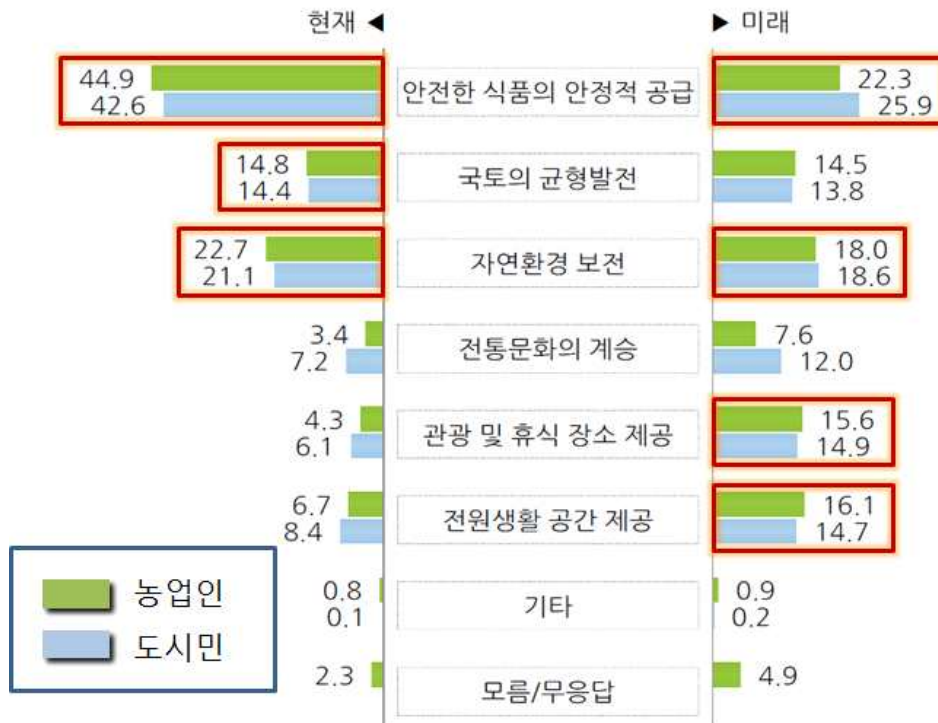
## 2.1.2 현재와 미래의 농촌 지역개발정책 수요

○ 국민이 바라보는 미래의 농업·농촌은 안전한 식품의 안정적 공급뿐만 아니라 자연환경 보전, 관광 및 휴식 장소 제공, 전원생활 공간 제공 등에서 그 역할을 해주기를 기대하고 있다.

- 농업·농촌의 역할에 대하여 조사한 2015년 국민의식조사 결과, 현재는 안전한 식품의 안정적 공급 기능에 국민들이 농업·농촌의 역할을 부여했으나 미래에는 국민의 쉼터, 삶터로서의 역할에 대한 기대가 높다.

그림 4-6. 현재와 미래의 농업·농촌에 대한 중요성 인식

단위: %

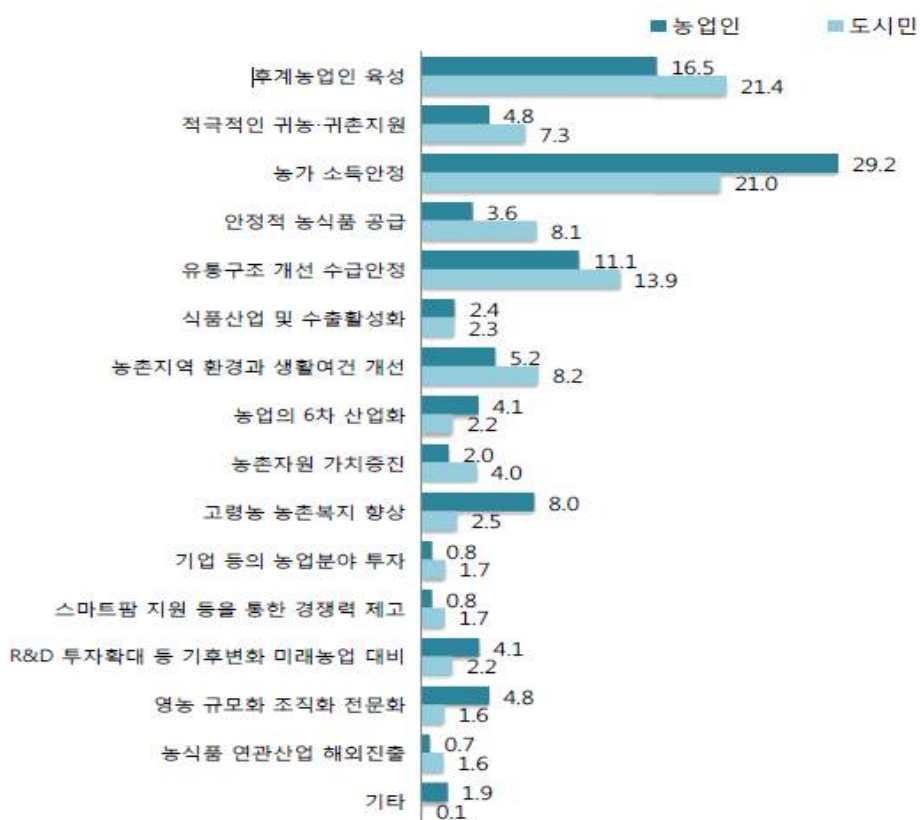


자료: 심재현·성주인(2015).

○ 농업·농촌의 유지 발전을 위한 정책으로 도시민과 농업인은 농가 소득안정, 후계농업인 육성, 유통구조 개선을 공통적으로 꼽고 있다(김동원·박혜진 2016).

- 농업인들은 일손 부족(15.0%)과 생산비 증가(13.8%), FTA 등 개방 확대(12.2%)를 농업경영에 가장 큰 애로사항으로 언급하고 있다.
- 농촌과 관련 높은 부분으로 살펴보면, 농촌 지역 환경 및 생활여건 개선, 농촌복지 향상, 농촌자원 가치 증진 등이 중요한 정책 수요로 나타나고 있다.

그림 4-7. 중장기 농업·농촌의 유지 발전을 위해 중점을 뒀야 할 정책  
단위: %



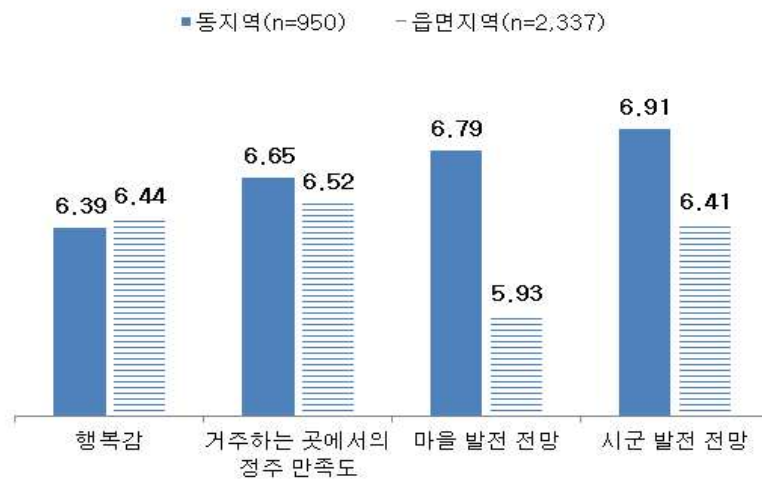
자료: 김동원·박혜진(2016).

## 2.2. 농촌에서 삶의 질 현황과 개선 수요

- 정주환경을 구성하는 다양한 삶의 질 여건에 대한 주민의 인식을 조사한 결과<sup>10</sup>, 농촌 주민은 도시 주민에 비해 삶에 대한 만족도를 상대적으로 낮다고 인식하고 있다.
- 농촌 지역은 도시 지역에 비해 삶에 대한 행복감은 높고, 정주 만족도에서는 차이가 크지 않지만, 마을의 발전과 시·군의 발전에 대해서 낮게 평가하고 있다.

그림 4-8. 삶의 질 만족도 및 지역발전가능성 조사 결과

(단위: 평균, n=3,287)



자료: 한국농촌경제연구원(미발간).

<sup>10</sup> 한국농촌경제연구원(KREI)에서는 2014년 이래 해마다 표본 할당을 통해 도시 주민과 농촌 주민을 대상으로 삶의 질에 관련한 정주 만족도를 조사했음. 2016년에 도시 주민 950명, 농촌 주민 2,337명을 대상으로 조사를 수행하였고 그 결과의 일부가 이 연구에서 제시함.

- 「삶의 질 향상 특별법」에 따른 「삶의 질 향상 기본계획」에서 제시된 삶의 질 7대 부분별 정주 만족도를 조사한 결과는 다음과 같다.
- 2015년까지는 모든 부문의 만족도 점수가 증가하는 추세를 보였으나 2016년도 본 조사에서는 ‘교육’, ‘문화·여가’, ‘환경·경관’, ‘안전’ 부문의 만족도 점수가 전년도에 비해 소폭 하락한 것으로 나타났다.
  - ‘교육’ 부문은 전년도에 비해 0.11점, ‘문화·여가’ 부문은 0.06점, ‘환경·경관’ 부문은 0.08점, ‘안전’ 부문은 0.04점이 하락한 것으로 나타났다.
  - 그에 반해 ‘보건·복지’ 부문은 전년도에 비해 0.03점, ‘정주생활기반’ 부문은 0.18점, ‘경제활동·일자리’ 부문은 0.06점 상승한 것으로 나타났다. 특히 ‘정주생활기반’ 부문이 전년도에 비해 크게 상승한 것으로 조사되었다.

표 4-2. 부문별 삶의 질 여건에 대한 만족도 평균점수

단위: 점

부문	평균 점수			세부 항목	
	2014년	2015년	2016년		
보건·복지	5.69	5.62	6.19	6.36	필요할 때 병의원이나 약국을 어렵지 않게 이용할 수 있다
			5.81	5.87	지역에서 이용 가능한 의료서비스의 범위(종류)와 수준이 양호하다
		5.16	5.65	5.51	아이들을 위한 양육·보호가 잘 지원된다
		5.74	6.02	5.96	노약자, 장애인 등 취약계층에 대한 복지가 잘 지원된다
		5.88	5.92	6.00	응급상황 발생 시 신속하게 응급의료 서비스를 이용할 수 있다
교육	4.94	5.27	5.72	5.63	학생들이 좋은 수준의 학교교육(공교육)을 받을 수 있다
			5.49	5.29	학생들이 방과후교육, 각종 보습학원, 예체능학원 등 학교정규과정 외에 필요한 교육을 받을 수 있다
		4.68	5.26	5.20	어른들이 필요한 것을 배울 수 있는 평생학습을 받을 수 있다

정주 생활기반	5.29	5.78	6.01	6.52	6.20	6.35	주택 상태가 대체로 양호한 편이다
		4.97		5.75		6.09	도시가스·상·하수도, 도로, 쓰레기 처리 등 기초 생활인프라가 양호하다
		4.82		6.10		6.03	생필품 구입, 목욕탕, 이·미용실 등 생활서비스 이용이 편리하다
		5.57		5.70		5.80	버스, 택시 등 대중교통 이용이 편리하다
						6.71	인터넷, IPTV, 모바일 통신 등을 편리하게 이용할 수 있다(2016년 신규)
경제 활동·일자리	4.28	4.15	4.77	4.62	4.83	4.76	지역에서 적절한 소득 기회(일자리 및 일거리)를 구할 수 있다
		4.55		4.89		4.95	최근 1년간을 볼 때, 지역의 경제활동 여건이 전반적으로 좋아졌다
		4.29		4.83		4.77	농업과 농촌 자원을 활용한 농산물 가공·판매, 농촌 관광 등 다양한 소득 기회가 만들어지고 있다.
문화·여가	3.15	3.55	4.69	4.80	4.63	4.76	도서관·미술관·문예회관 등 문화·여가시설을 이용할 수 있다
		2.77		4.59		4.50	문화·체육강좌, 공연·영화 등 다양한 문화·여가프로그램이 마련되어 있다
환경·경관	5.79	5.72	5.90	6.30	5.82	6.21	주변 환경이 깨끗하게 관리되고, 경관이 아름답게 잘 정돈되어 있다
				5.04		5.08	지역의 에너지정책 노력으로 주거나 생업과 관련된 에너지 비용을 절감할 수 있다
		5.83		6.36		6.18	쓰레기·분뇨·폐수·매연·악취 등의 환경오염이 적다
안전	6.53	6.73	6.61	6.70	6.57	6.73	절도, 강도 등 범죄로부터 안전하다
		6.37		6.32		6.36	교통사고 위험으로부터 안전하다
				6.81		6.96	홍수, 산사태 등 자연재해 위험으로부터 안전하다
		6.34				6.42	소방서 등 화재 발생에 따른 대응 시설이 가까운 거리 내에 잘 구비되어 있다(2016년 신규)
						5.87	농기계 등으로 인한 농작업 재해 및 사고로부터 안전한 작업환경을 가지고 있다(2016년 신규)
전 체	5.09	5.62	5.62				

주1) 2014년 조사는 11점 척도(0~10점 부여), 2015년, 2016년 조사는 10점 척도(1~10점 부여) 사용함에 유의.

2) 부문별 세부 항목 구성은 각 연도마다 일부 차이가 있음.

자료: 한국농촌경제연구원(미발간).



○ 농촌주민들은 보건·복지 분야 및 경제활동 분야에 대한 정책 수요가 높은 것으로 조사되었다.

- 삶의 질 정책 7대 부문에 대한 중요도를 조사한 결과, 농촌주민들은 1순위를 보건·복지, 2순위를 경제활동·일자리, 3순위를 안전으로 꼽았다.

표 4-3. 삶의 질 향상 중요도 순위

단위: %

사례 수		보건·복지	교육	정주생활기반	경제활동·일자리	문화·여가	환경·경관	안전
1순위 비율	(2,337)	29.8	9.8	13.0	26.3	5.9	4.2	10.9
	순위	1	5	4	2	6	7	3
1~3순위 누적 비율	(2,337)	21.2	11.5	13.8	20.0	11.5	7.9	14.1
	순위	1	5	4	2	5	7	3

자료: 한국농촌경제연구원(미발간).

### 3. 지역개발정책 추진을 위한 시사점

○ 국민이 미래 농촌에 요구하는 바는 깨끗하고 아름다운 환경적 요소이다. 따라서 향후 농촌 지역개발정책은 자연환경 보전과 지속가능발전을 꾀할 수 있는 방향으로 설정되어야 한다.

- 대도시 인근 농촌 지역은 일정 지역에 대한 종합적인 공간계획 없이 공장, 창고, 공동주택들이 무분별하게 조성되고 있는 상황이어서 농촌의 경관과 자연이 훼손되고 있다. 반면, 낙후된 농촌에서는 국토차원에서 관리되질 못해, 농촌성이 유지되기 어려운 상황이다.

○ 농촌 지역의 정주 환경에 대한 정책적 수요는 내부적으로는 물리적 정주 환경 개선만이 아니라 보건·복지 분야와 경제활동 및 일자리 분야, 외부적으

로는 자연환경 보전 등 복합적으로 나타나고 있다. 향후 농촌 지역개발은 한  
부문의 개선지원이 아니라 물리적 개선, 사회서비스 증진, 경제적인 성장,  
환경 보전 등 다부문 간 정책의 결속 혹은 통합이 고려되어야 한다.

## 제 5 장

---

### 국내 지역개발정책 추진방식의 동향과 과제

#### 1. 국내 농촌 지역개발정책의 동향

##### 1.1. 국내 농촌 지역개발정책의 개요

###### □ 1980년대 ~ 1990년대 농촌 지역개발정책

- 한국의 농촌 지역개발정책은 1980년대 ‘농촌정주생활권개발론’이 정립되면서부터 체계화되기 시작했다.
  - 1980년대 초반 농촌형 정주체계에 따른 농촌중심도시(시·읍·면소재지)와 배후지 마을의 체계적 개발방식에 입각한 농촌정주생활권 개념이 제기되었다(최양부 외 1982).
  - 최양부 외(1982)가 제시한 농촌정주생활권 개념에서는 활력있는 자활적 지역사회를 실현하기 위해, 첫째, 도시와 균형된 소득이 보장되는 다원화된 농산어촌 경제, 둘째, 쾌적하고 편리하게 도시화되고 복지화된 정주환경, 셋째, 민주화되고 개방화된 농산어촌 사회와 같이, 경제와 사회, 정주

환경의 통합적 접근방식으로 설명했다.

- 1985년부터, 한국농촌경제연구원에 ‘농어촌지역종합개발연구단’이 발족하여, 강진과 공주, 청송군에 농촌정주생활권 개념에 입각한 농어촌지역 종합개발에 대한 특별시범사업을 시도했다.
  - 농촌정주생활권 개념에 입각한 농어촌지역종합개발론은 90년대 읍·면소 재지 중심의 소도읍사업 등으로 농촌정주생활권 사업이 구체화되었다.
- 1980년대와 90년대 당시의 농업·농촌 정책은 ‘농촌정주생활권’ 개념이 제기되고 이에 대한 통합적 농촌개발의 실험들이 모색되었음에도 불구하고, 여전히 농업생산 확대를 주요 기조로 하는 농업정책의 부문정책으로서 보조적 역할을 수행하는데 그쳤다.
- 당시 국가의 지역개발정책 또한 경제개발을 위한 산업거점 개발을 중심으로 하는 부문정책의 일환으로 추진되었으며, 그 결과 수도권과 일부 대도시권을 제외하고 국토 대부분의 주변부 지역, 특히 농촌 지역의 상대적 저발전이라는 결과를 낳았다.
  - 당시 국토 전반의 불균등발전은 농촌 지역을 중심으로 하는 저발전 지역에 거주민들이 보편적으로 누려야 할 기본적인 삶의 질이 저하되는 결과를 초래했다.

#### □ 2000년대 초반~2010년대 중반 농촌 지역개발정책

- 2000년대 들어 국토발전의 주요 기조로 지역균형발전이 제시되면서, 기존의 단핵형 국토공간구조의 다극화를 목적으로, 신행정수도 이전과 혁신·기업도시 개발 등 지역분산정책과 더불어, 내생적 발전론과 지역혁신론에 기반을 둔 다양한 지역개발정책이 시도되었다.
- 2000년대 이후의 농어촌 지역개발정책은 농촌의 사회와 경제, 공간의 통합적 개발을 지속적으로 추진하는 한편, 농촌 주민의 삶의 질 증진을 목적으로

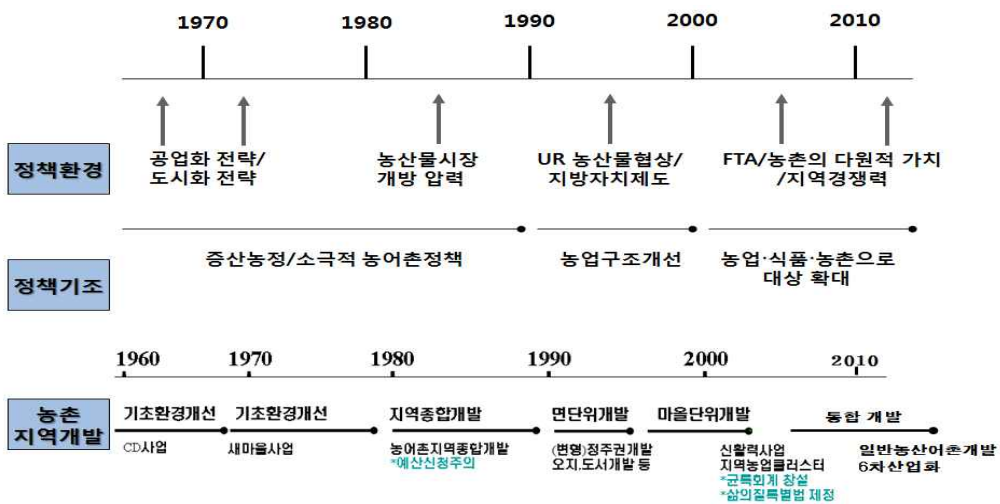
계획 수립과 정책 추진주체 간 연계를 본격적으로 시도했다.

- 농촌에 대한 인식은 기존 식량생산기지 개념에서 정주와 휴양의 장소로 확장되었으며, 도농교류 등을 통한 새로운 경제적 가능성이 발견되었다.
  - 농촌이 보유한 생태환경과 문화, 경관, 공동체 등 다면적 가치를 보존, 개선하려는 지역사회의 자생적 노력도 발전되기 시작했다.
  - 물리적 개발 중심의 정주환경 정비를 비롯하여, 경제와 복지, 문화, 교육 등 농촌을 통합적으로 발전시키기 위한 다양한 행정사업과 민간활동을 연결하려는 정책적 모색이 이루어졌다.
- 2005년부터 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획’(이하 “삶의 질 기본계획”이라 한다)이 5년 단위로 수립되어 정책으로 추진되었다.
- 삶의 질 기본계획은 여러 정부 부처에서 추진되던 농촌 주민 대상의 부문정책 간 통합성을 강화하고, 농촌 주민 삶의 질 향상과 지역개발을 연계·촉진시키기 위한 종합계획이며, 이 계획에 입각하여 삶의 질 향상 정책 또한 꾸준히 추진되기 시작했다.
- 국가의 농어촌 지역개발정책은 지역 차원의 자율적이고 통합적인 발전을 지지·육성하기 위해 포괄보조사업으로 개편되었으며, 기존에 분산 추진되던 다양한 농촌발전정책도 이러한 체계에 편재되었다.
- 포괄보조금에 입각한 지역발전정책은 2007년 이후 광역·지역발전특별회계 계정에 입각하여 22개의 포괄보조사업으로 개편되었다.
  - 포괄보조사업을 통해 각 지자체가 지역의 역량과 조건에 부합하는 지역개발시책을 자율적으로 계획하고 실행할 수 있는 제도적 기반이 정비되기 시작했다.

□ 지난 농촌 지역개발정책의 평가

- 2000년대의 농촌 지역개발정책을 통해 삶의 질 향상과 지자체의 자율성 보장, 내생적 발전론을 통한 지역혁신체계 구축 등 농촌의 지역발전에 필요한 다양한 부문정책들이 명목상으로 제도화되었다.
  - 삶의 질 향상 계획을 통해 농업·농촌과 주민을 대상으로 하는 다양한 부문정책 간 연계·통합을 가능케 하는 제도적·계획적 기반을 마련하였다.
  - 일반농산어촌개발사업(포괄보조사업)을 통해 지자체 차원의 자율적인 계획 수립 및 정책 추진이 제도적으로 보장받게 되었다.
  
- 그러나 2000년대 농촌 지역개발정책은 삶의 질 정책 및 지역발전정책(일반농산어촌개발사업) 등 개별 부문정책 간 상호보완적 연계가 구체화되지 못한 채 개별 정부 부처의 별도사업으로 분리 추진되었다는 평가를 받고 있다.
  - 따라서 미래 농촌 지역개발정책은 농촌의 경제와 사회, 문화, 복지를 통섭하는 통합적인 비전 마련과 포괄적 성장을 지향하도록 전환될 필요가 있다.

그림 5-1. 연대별 정책 환경 변화와 농촌 개발의 전개



자료: 심재현 외(2015). 제14차 농어촌지역정책포럼 발표자료.

## 1.2. 국내 농촌 지역개발정책의 현황

### 1.2.1. 삶의 질 향상 정책

#### □ 삶의 질 향상 정책의 배경

- 대외개방 압력과 낙후된 농촌 등 위기에 대응하기 위해 정부는 2004년 「농업·농촌종합대책」을 수립하여, 농업·농촌이 당면한 다양한 문제에 대한 종합적 대책을 제시하였다.
- 2004년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 “삶의 질 특별법”이라 한다)이 제정되면서, 정부는 농어촌 주민의 기본적인 삶의 질을 향상시키고 농어촌지역의 종합적인 발전을 모색하기 위한 법·제도적 기반을 마련할 수 있게 되었다.
- 정부는 삶의 질 특별법에 의거하여, 2004년 5년 단위의 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 기본계획」(이하 “삶의 질 기본계획”이라 한다)과 실행계획을 수립하였다.
  - 삶의 질 향상 계획은 제1차 계획('05년~'09년)에서 복지기반 확충과 교육여건 개선, 지역개발 촉진, 복합산업 활성화의 4대 분야에서 14개 주요 과제, 139개 세부추진과제를 제시했다.
  - 제2차 계획('10년~'14년)에서는 보건·복지 증진과 교육여건 개선, 기초생활인프라 확충, 경제활동 다각화, 문화·여가여건 향상, 환경·경관 개선, 지역발전역량 강화의 7대 분야로 확대 개편되었다.
- 2015년, 제3차 삶의 질 기본계획이 수립되어 현재까지 추진되고 있다.
  - 제3차 계획('15년~'19년)에서는 보건·복지, 교육여건, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전(생활안전)의 7대 분야로 체계

화되었다.

- 삶의 질 특별법 제6조(시행계획의 수립)에 의거하여, 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획’(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립하여 추진하도록 제시되어 있으며, 제7조(시·도계획 및 시·군·구계획의 수립)에 의거하여, 광역지자체 차원의 ‘시·도 계획’과 기초지자체 차원의 ‘시·군·구 계획’을 수립하여 추진할 것을 명시하고 있다.
- 정부는 삶의 질 향상 정책을 추진하기 위해 삶의 질 특별법 제10조에 의거하여, 국무총리 소속으로 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회’(이하 “삶의 질 향상 위원회”라 한다)를 설치하였다.
  - 삶의 질 향상 위원회는 삶의 질 향상 정책을 총괄·조정하고 기본예산을 심의하며, 정부예산을 투·융자하는 역할을 수행한다.
  - 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위해, 농식품부장관을 위원장으로 하는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발실무위원회’(이하 “실무 위원회”라 한다)를 두었다.

#### □ 제1차 삶의 질 향상 계획 및 정책 추진

- 제1차 삶의 질 기본계획 기간(’05-’09) 동안 삶의 질 정책이 추진되면서, 사회안전망 강화와 우수 교육기회 확대, 기초생활환경 개선, 농어촌 부존자원을 활용한 산업화 확산 등의 성과가 있었다(송미령 외 2013).
- 제1차 삶의 질 향상 정책은 다음과 같은 한계가 있었다(송미령 외 2013).
  - 첫째, 복지와 교육 등 공공서비스는 공급자 중심의 양적 확대 차원에서 성과가 있었지만, 수요자 중심의 서비스전달체계는 충분히 개선되지 못했다.



- 둘째, 공공서비스의 공급에서 농어촌의 정주공간 체계별로 적절한 서비스를 제공하는데 한계가 있었다.
- 셋째, 농어촌 삶의 질 향상 정책을 체계적으로 육성할 삶의 질 정책 추진 체계가 제대로 형성되지 못했다.
- 넷째, 문화·여가에 대한 농어촌 주민의 수요와 농어촌 환경과 경관의 보전과 활용, 경제다각화 등 새로운 변화의 측면이 정책에 충분히 반영되지 못했다.

#### □ 제2차 삶의 질 향상 계획 및 정책 추진

- 제2차 삶의 질 기본계획 기간('10-'14) 중에 삶의 질 정책은 정책부문의 확대와 예산 증가로 양적 성장을 달성했다(한국농촌경제연구원 2014).
  - 제2차 계획은 제1차 계획의 한계를 보완하여, '기초생활인프라와 복지 기반이 갖추어지고, 다양한 산업이 발전하며, 누구나 찾고 싶고 살고 싶은 삶터, 일터, 쉼터가 조화된 행복한 농어촌 구현'을 목표로 설정하고, '농촌다움, 생태·문화자원을 보전·활용하는 지속가능성'을 새로운 정책 패러다임으로 설정하여 추진하였다.
- 제2차 계획 기간 동안 삶의 질 향상 정책은 다음과 같은 성과가 있었다(한국농촌경제연구원 2014).
  - 제2차 계획 기간 중에 농촌 주민이 경험하는 전반적 삶의 질 여건은 점진적으로 개선되었다.
    - \* 농업인의 농촌생활 만족비율: ('03) 10.7% → ('08) 22.7% → ('13) 31.3%
    - \* 5년 전 대비 생활수준 개선: ('03) 18.1% → ('07) 25.7% → ('13) 27.9%
  - 제2차 계획 기간 중 정책부문이 확대되고 예산이 증가하여, 농어촌 주민의 보건의료복지, 교육 부문에서 다양한 삶의 질 향상 정책이 실행되었다.
    - \* 응급의료기관이 40개 군 지역에 설치되었으며, 농업안전보건센터가 지

#### 정·운영

- \* 농어업인 연금보험료, 건강보험료 등 복지지원책도 체계적으로 시행
- \* 농어촌 특화 학교모델로서 기숙형 공립고, 전원학교, 연중돌봄학교 등이 제시, 실행
- 국가 차원의 공공서비스 공급에 대한 국가최소기준으로 농어촌서비스기준이 도입되었으며, 지자체 차원에서 농어촌서비스기준 목표 달성을 주요 시책으로 추진하는 사례도 나타났다.
- \* 충남이 수립한 3농혁신전략의 일환으로 농어촌서비스기준제도를 운영

#### □ 제3차 삶의 질 향상 계획 및 정책 추진

- 제3차 삶의 질 기본계획은 2015년부터 '19년까지 5개년을 목표연도로 수립되었으며, 다음과 같은 배경에서 출발하였다(한국농촌경제연구원 2014).
  - 최근 FTA 이후 농산물 시장개방압력이 증가하여, 농업성장에 많은 제약이 따를 것으로 예상되는 가운데, 농업부문 축소와 농가 고령화, 소득격차의 심화로 농촌 주민의 복지 수요가 증대될 것으로 예상된다.
  - 한편, 농촌체험과 도농교류 수요가 증가하는 등 농촌의 새로운 경제적 기회가 증가하는 상황에서, 농업과 농촌의 다원적 가치의 보전·개선에 대한 정책적 필요성도 증대되고 있다.
- 제3차 계획에서는 ‘활력 있는 공동체를 기반으로 누구나 살고 싶은 행복한 농어촌 구현’이라는 목표 하에 7대 목표와 17개 핵심항목이 제시되었다.

#### □ 삶의 질 향상 정책의 문제점

- 각종 지역개발사업에서 민간주체의 역량강화가 충분치 못한 상황에서 양적 확대에 주력한 결과, 사업의 지속성을 확립하는데 한계가 있었다.
- 삶의 질 향상 정책과 예산은 외형적으로 확대되는 가운데서도, 범부처 차원

의 통합적 연계 정책으로서 실효성은 충분치 못했다.

- 삶의 질 향상 정책이 아직까지 중앙정부 중심으로 수립·시행되고 있으며, 지자체 차원에서 농어촌 주민의 기본적인 삶의 질을 향상하기 위한 종합적이고 자율적인 대책 마련에 한계가 있다.
  - 삶의 질 향상 정책의 정책전달체계가 농산업 분야를 전담하는 개별 농정 부서에 한정되어 있는 상황이다.
- 중앙정부와 광역과 기초 지역 단위에서 삶의 질 향상과 관련된 부문별 정책 간 연계 및 통합추진을 수행하는 정책전달체계가 미비하다. 다시 말해 삶의 질 향상 정책에 대한 중앙-광역-지방의 수직적 거버넌스가 아직까지 실효적으로 작동하지 못하는 상황이다.

## 1.2.2. 일반농산어촌개발사업

### □ 일반농산어촌개발사업의 도입 배경

- 2000년대 이후 지역의 균형발전을 도모하기 위한 지역발전정책이 시작되었는데 이때부터 「국가균형발전특별법」에 따른 「국가균형발전특별회계」(이하 균특회계)를 두어 지역 간 불균형 해소와 지역별 특성화를 목표로 하는 지역발전전략이 추진되었다.
  - 10여 개 중앙정부 부처별로 210개에 달하는 개별사업이 균특회계에 따른 지역발전정책으로 편제되면서, 애초 취지와는 다르게 부처별 유사 사업이 중복 실행되어, 예산과 인력 투자의 낭비와 지자체 자율성의 침해 등의 문제를 발생시켰다.
- 참여정부 지역발전정책의 문제점을 해결하기 위해, MB정부는 2009년 포괄

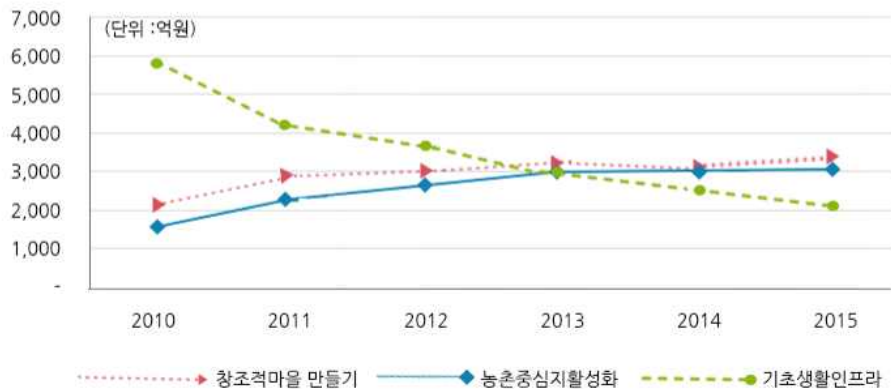
보조금제도를 도입하여, 기존의 균특회계를 「광역·지역발전특별회계」(이하 광특회계)로 개편했다.

- 기존의 210개의 지역개발사업을 24개의 사업군인 포괄보조사업으로 묶어 통폐합하고, 이 중 20개 사업은 시·도 자율편성사업으로, 4개 사업은 시·군·구 자율편성사업으로 구성하였다.
- 지자체가 예산 한도 내에서 자율적으로 지역개발사업을 계획·추진할 수 있도록 제도적으로 보장했다.
- 시·군·구 자율편성사업 중 ‘일반농산어촌개발사업’은 농식품부가, ‘성장촉진지역개발사업’과 ‘도시활력증진지역개발사업’은 국토부가, ‘특수상황지역개발사업’은 안전행정부가 소관 부처가 되어 사업을 관리하였다.
- \* 농산어촌 지역발전사업의 체계도 광특회계 도입 이전에 제각기 추진되던 15개의 별도 사업이 일반농산어촌개발사업으로 편제되었음.

#### □ 일반농산어촌개발사업의 추진

- 일반농산어촌개발사업 예산은 2014년 기준으로 120개 시·군에 약 4조 6천억 원이 투입되었다.
  - 기초생활인프라에서 종합정비사업 중심으로 투자가 전환되었으며, 소득사업 예산은 감소하고 경관개선·지역역량 강화 예산은 증가 추세이다.
  - 포괄보조사업으로 개편된 이후, 일반농산어촌개발사업의 총예산은 점차 감소하는 경향을 보인다.
  - \* 일반농산어촌개발사업 예산:  
(’10)9,737억 원 → (’12)9,305억 원 → (’14)8,723억 원 → (’15)8,733억 원

그림 5-2. 일반농산어촌개발사업 유형별 투자 추이



자료: 농산어촌지역개발 공간정보시스템(<http://www.raise.go.kr>).

- 사업 추진유형도 기존 읍면소재지 종합정비, 마을권역단위 종합정비, 신규 마을 조성 및 개선, 기초생활인프라정비 등 4개 세부사업에서 ① 농촌중심지활성화, ②창조적 마을 만들기, ③시·군 역량강화, ④기초생활 인프라로 개편되었다.

- 농촌중심지활성화: 농촌 중심지를 지역의 잠재력과 고유의 테마를 살려 특성과 경쟁력을 갖춘 농촌 발전거점으로 육성하고, 배후마을과 도시를 연결하는 연결 거점으로서 지역생활권 구현의 중심 역할 수행
- 창조적 마을만들기: 마을 역량에 맞는 단계별 지원을 통해 예산은 합리적으로 사용하고 마을은 체계적으로 발전시켜 누구나 살고 싶어 하는 농어촌 마을 조성
  - \* 마을단위종합개발, 마을단위 공동문화·복지/경제(체험·소득)/ 환경(경관·생태) /신규마을, 권역단위종합개발
- 시·군역량 강화: 창의적인 S/W 중심 사업추진을 통한 문화적, 공익적, 경제적 부가가치 창출 등 사업효과의 시·군 전체 파급과 시·군 자체의 역량 강화
- 기초생활인프라정비: 농촌생활환경정비, 농촌빈집정비, 기계화경작로

## 확·포장, 소규모농촌용수개발, 지표수보강개발

그림 5-3. 일반농산어촌개발사업 추진절차



자료: 농림축산식품부 홈페이지 정책홍보(<http://www.mafra.go.kr>).

### □ 일반농산어촌개발사업의 문제점과 이슈

- 개발된 H/W 시설에 대한 사후 운영·관리가 미흡하여 애초 취지대로 활용하지 못하거나 시설이 방치되는 사례가 발생했다.
  - 사업 이후 운영주체의 장기 전망의 부족이나 관리비용의 부담, 운영·관리인력 및 역량의 부재, 수요 예측의 실패 등이 주요 원인으로 손꼽힌다.
- 사업 추진 과정에서 지역별로 중간지원조직이나 지역사회조직, 전문가 등 지원주체의 역할 및 역량, 활용 여부에 따라 사업의 결과가 극명하게 차별화되었다.

- 현재 농산어촌 주민과 공동체의 역량이 전반적으로 하락한 상황에서 계획 수립 및 사업 실행 과정에서 지원주체가 수행하는 역량교육과 컨설팅 등 역할을 강화해야 할 필요성이 제기되었다.
- 농촌개발사업을 통한 장기적 투자의 결과로 기초생활인프라는 꾸준히 확대되었지만, 농산어촌의 주민 고령화와 정주지 과소화, 도농 간 소득격차가 수십 년 동안 심각하게 전개된 상황에서, 기초인프라 구축 여부가 주민 삶의 질 향상에 기여하는 영향이 상대적으로 감소하고 있다.

### 1.2.3. 지역행복생활권 정책

#### □ 지역행복생활권 정책의 취지

- 지역발전정책의 기조는 과거에 탈산업화 시대 경제적 성장 위주의 양적인 국토·지역 발전, 거점 육성, 대규모 자본 투입 방식의 물리적 개발 사업 중심에서, 현재 지역, 계층을 아울러 모든 국민의 삶의 질 향상을 중시하는 방향으로 전환되었다.
- 지역행복생활권 정책은 주민 일상 생활권을 대상으로 주민체감형 정책을 구현하기 위하여, 지역이 주도하고, 지자체간 협력을 통한 정책의 효율성 및 상생발전을 추구하기 위한 목적으로 추진되었다.
  - 개별 지자체 차원에서 독자적으로 대응하기 어려운 생활권 공동의 전략적 과제를 지자체 간 협력으로 추진했다.
  - 개별 지역을 넘어 지자체 간 연계와 상호작용을 모색하여 국민의 삶을 윤택하게 하는 것을 지향하였다.

## □ 지역행복생활권의 개념 및 정의

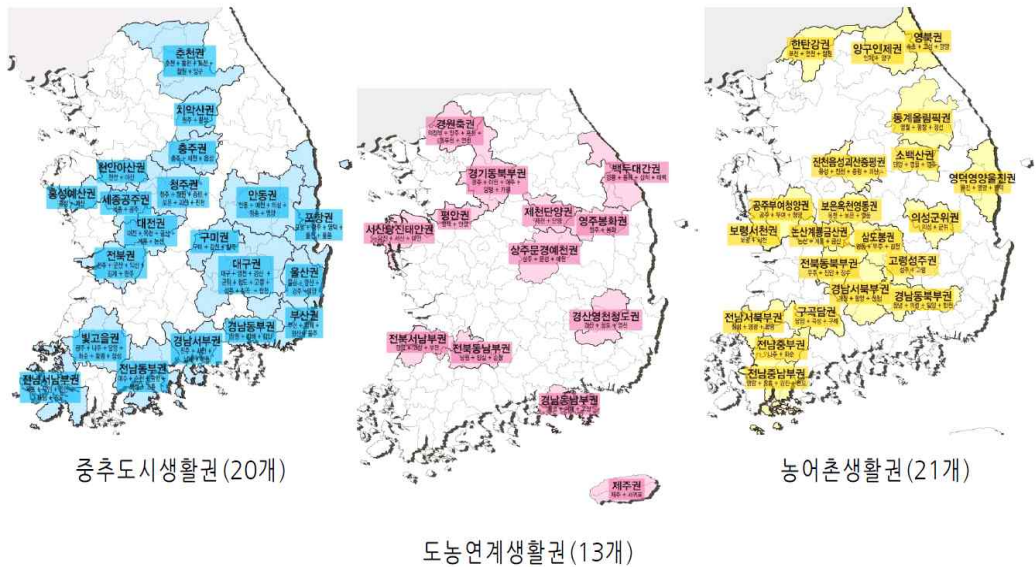
- 지역행복생활권은 ‘양질의 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지서비스를 향유할 수 있는 주민의 일상생활권’으로 정의된다.
  - 행정구역을 초월하여 중심도시-배후지역, 농촌 지역-농촌 지역으로 구성되는 광역단위 공간이다.
  - 행정·교통·문화·경제활동 등 주민들의 정주 기능이 연계되는 기능 공간을 지향한다.
  - 정주생활권을 공유하는 지자체를 하나의 권역으로 구성, 권역 내 지자체, 주민, 기업, 기타 주체들이 연계협력을 통하여 공동의 목표를 실현하는 사업을 발굴하고자 한다.
  - 주민 삶의 질 향상을 위해 문화와 복지, 주거, 일자리, 환경 등 각각의 영역별 정책·사업을 발굴, 추진하고자 한다.

## □ 지역행복생활권 구성

- 지역행복생활권은 2~4개의 연접한 지자체로 구성되며, 필요할 경우 시·도 광역지자체의 경계를 초월한 권역도 설정할 수 있다.
- 지역행복생활권은 세부적으로 농어촌생활권(21개), 도농연계생활권(14개), 중추도시권(20개), 시범생활권(8개)으로 구분되었다.
  - 농어촌 생활권은 도시적 특성 보다 농촌성이 완전한 소도시와 인근 농어촌 지역으로 구성되며, 지역 간 상호보완적 연계와 통합을 통해 시너지 효과를 창출하기 위해 제시되었다.
  - 도농연계 생활권은 도시기능을 수행하는 중소도시와 주변 농산어촌지역 간 연계성을 높이기 위해 설정된다.
  - 중추도시 생활권은 광역시 등 중추기능을 수행하는 대도시, 특화된 중소도시가 연담되어 나타나는 도시형 생활권이다.



그림 5-4. 지역행복생활권 현황



자료: 지역발전위원회 내부자료(2014).

□ 지역행복생활권 발전계획 수립 및 선도 사업 추진

- 지역생활권별로 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질을 개선하기 위한 목적으로 기초지방자치단체장들이 지자체 간 협력과 합의를 통해, 지역생활권 발전계획을 공동으로 수립할 수 있게 했다.
- 지역행복생활권 발전계획은 5년마다 수립하는 법정 자율계획의 성격을 띠고 있는데, 생활권별 생활권 비전, 목표, 발전전략과 주요 사업계획 및 추진계획을 포함하는 발전계획을 수립하도록 되어 있다.
  - 생활권 발전계획은 시·도지역 발전계획 및 지역발전 5개년계획에 반영하여 상위계획과의 연계를 강화하도록 되어 있다.
  - 생활권별로 주민 삶의 질 제고에 필요한 분야의 연계·협력 사업을 공동

으로 발굴하고 우선순위를 설정했다.

- 생활권 내에서도 정주여건이 상대적으로 열악한 낙후지역에 대한 선별적 지원을 우선적으로 고려하고 있다.
    - \* 기존에 추진해온 지자체 별 단독사업 대신 지자체간 협력의 취지에 부합하는 사업을 우선적으로 선정하도록 했다.
- 2016년도 선도사업은 주민 삶의 질 개선과 직결되는 5대 분야 비중을 80% 까지 확대하였다.
- 지자체의 보다 적극적인 노력과 내실 있는 기획유도를 위해 사업당 최대 지원 금액은 30억 원(국비기준)으로 제시했다.
  - 이에 따라 매년 선도사업지구가 지정되어 추진되고 있는데, 2013년에 33개, '14년에 35개, '15년에 42개, '16년에 39개가 지정되었다.
- 향후 광역적 행정수요에 대응하기 위하여 지역행복생활권간 연계협력사업 추진을 제한적으로 도입하는 방향을 검토하고 있다.

#### □ 지역행복생활권 정책의 평가

- 지역행복생활권 정책이 지역별 정주특성과 경제기반, 사회적 교류, 공공서비스 등 지역의 정주특성에 대한 면밀한 검토 없이 추진되면서, 추진사례별로 지역 간 연계·통합에 대한 사회적 필요의 반영과 실행가능성 여부에 의문이 제기되고 있다.
- 지역행복생활권 구성이나 계획 내용이 지역의 상황과 조건에 대한 충분한 고려 없이 수립되다 보니, 사업별 우선순위 설정이 충실하게 반영되지 못하고, 지역사회 개선 효과가 의문시 되는 사업이 단지 행정적 편의와 예산집행의 문제로 우선 선정, 추진되는 경우가 발생했다.
  - 시·군 경계를 초월하여 설정된 생활권이 지역 간 상호작용을 증진하여 서로 다른 지역 간 연계와 통합을 구현하려는 애초 목적을 달성하지 못하

- 고, 단순히 사업 추진의 수단으로만 활용되고 있다는 비판도 제기되었다.
- 지역행복생활권이 별도의 배타적 권역으로 설정되면서, 지역중심지의 역할과 위계에 따라 형성되어 온 중심지 간 다층적인 연계구조가 정책에 반영되지 못하는 문제가 있다.
    - 지역행복생활권의 경직되고 배타적인 권역설정 방식은 생활권 간 연계·협력 활동이 자유롭고 유연하게 출현할 가능성을 원천적으로 차단한다는 문제를 발생시킨다.
    - 지역별 고유한 정주특성이 반영된 중심도시-읍·면 중심지-마을의 공간계층구조의 무분별한 해체나 부정적인 변화가 초래될 위험 또한 존재한다.
  - 지역행복생활권 정책의 재정지원체계에서 중앙정부의 지원사업 위주로 지역별 계획을 수립함에 따라 행복생활권 사업 추진에 있어 국비 의존도가 높은 특징을 보인다.
    - 정부는 정책 내실화를 위해 일반회계와 기금, 타 특별회계 등을 연계한 예산패키지로 지원할 것을 명시하고 있지만, 지특회계 상 지역행복생활권 협력사업 포괄보조금을 제외하고 생활권 사업에 활용될 재원의 출처를 사실상 마련하기 어렵다는 한계가 있다.
  - 지역발전에 관여하는 상이한 계획 간 연계·정합성 확보의 문제도 지속적으로 제기되고 있다.
    - 현 정부의 지역발전 계획체계는 법정 의무계획인 지역발전 5개년 계획과 법정 임의계획인 지역행복생활권 계획의 별도 층위로 구분된다.
    - 이 중에서 지역발전 5개년 계획은 부문별 계획(중앙정부)과 시·도발전계획으로 구분되고 있다.
    - 지역발전 5개년 계획과 지역행복생활권 계획의 상호 연계성을 확보하기 위해 시·도별 발전계획에서 지역행복생활권 계획을 반영하도록 되어 있다. 실제로 시·도발전계획 및 지역행복생활권계획의 세부과제와 수립체계의 유사성으로 계획 간 연계가 가능한 구조이다.

- 하지만 실제 계획 수립 과정에서 수립주체와 당시 상황이 다른 경우가 많아, 별도 계획 간 연계성과 정합성을 확보하는 절차가 충분히 수행되지 못하는 한계가 있다.
  - 또한, 시·도가 수립하는 지역발전계획이 법정 계획화됨에 따라 시·도의 위상과 책임성은 강조되었으나, 반대급부로 시·군 기초지자체 차원의 책임성은 저하되는 문제가 발생하고 있다.
    - \* 지역행복생활권이 ‘주민 체감 행복도 제고’라는 지역발전 정책의 핵심 가치를 지향하고 있음에도 불구하고, 그에 상응하는 계획체계상의 위상을 부여받지 못한 상황에서, 지역발전 정책과의 연결고리를 개선하는 문제가 중요한 이슈로 제기되고 있다.
- 지역행복생활권 계획에서 제시되고 있는 부문별 세부과제 간 연계방안 마련을 위한 방안도 검토해볼 필요가 있다.
- 지역행복생활권 계획 및 사업은 주민 삶의 질과 직접적으로 관련 있는 5대 부문(생활권기반, 일자리 창출, 교육, 지역문화, 복지·의료)을 중심으로 수립·추진되도록 설정되었다.
  - 그러나, 부문별 계획 설정이 부처 간 별도 사업 추진의 관행으로 인해 지자체 간 연계·협력을 통해 생활권별로 고유한 정주 여건에 맞는 통합적인 정책 추진과 정비에 한계가 존재하며, 지역의 특성에 맞는 부문 구성의 적정성을 파악하는데 어려움이 존재한다.

## 2. 농촌 지역개발 추진방식의 실태

### 2.1. 시·군 공무원 인식조사

- 농어촌 지역개발정책을 추진하는 방식 상의 문제점을 도출하기 위해 관련 정책을 수립하고 시행하는 데 참여한 실무자의 의견을 수렴하였다.
  - 본 연구는 연구 효율성을 감안하여 같은 시기에 통합적 농촌 지역개발모델 발굴을 위해 시행한 농어촌연구원의 설문조사<sup>11</sup> 결과를 활용하였다.
- 지역개발사업의 전반적인 추진실태를 살펴본 결과, 연계·통합성 점수가 가장 낮게 나타나(4.60점) 지역개발사업의 연계·협력을 강화하는 방향으로 개선이 요구된다.

표 5-1. 지역개발사업의 전반적인 추진실태

구분	유사중복성	연계통합성	효율성	지역발전 효과성	지속가능성
평균(점)	<b>4.6</b>	<b>4.1</b>	4.4	<b>4.9</b>	4.5

주: 1점 “낮다,” 4점 “보통,” 7점 “높다”로 구성됨.

자료: 농어촌연구원(2016).

- 유사·중복의 문제가 가장 많이 발생하는 분야로는 농촌 지역개발 사업 등의 ‘마을사업’, 마을회관, 경로당 등의 ‘공동이용시설’ 등이 지적되었다.
  - 상대적으로 소득사업(7.8%)과 도로, 하천 등의 기반시설 사업(5.2%)의 유사 중복의 문제는 크지 않다고 평가하였다.
  - 특히 일반농산어촌마을사업 참여자의 경우, 마을사업(24.8%), 관광사업

<sup>11</sup> 농촌 지역 개발사업의 추진실태에 관한 인식정도를 파악하기 위해 지역개발 관련 정책을 시행하는 실무자 및 전문가 188명 대상으로 조사하였다. 본 연구에서는 공무원 103명의 조사결과를 활용하였다. 평가 점수는 7점 만점으로 4점을 보통으로 평가되었다.

(12.8%), 공동이용시설(12.4%) 순으로 유사·중복의 문제가 높다고 언급하였다.

표 5-2. 유사·중복의 문제 발생 분야

구분	도로	하천	관광사업	마을사업	공동이용시설	기초생활시설	소득사업	마을기반시설	역량강화사업	기타
비율 (%)	5.2	5.2	10.5	<b>25.5</b>	<b>12.4</b>	6.5	7.8	10.5	10.5	5.9

자료: 농어촌연구원(2016).

- 유사·중복의 영향을 미치는 요인을 파악한 결과, ‘중앙정부의 협조 및 조정 체계 미비’가 5.07점으로 가장 높게 나타났다.
  - 중앙정부 차원에서는 ‘경쟁적 업무추진 관행’(4.95점)이, 지자체 차원에서는 ‘지자체 총괄 조정지구 부재’(4.48점)가 유사·중복을 유발하는 주요 원인으로 언급되었다.

표 5-3. 유사·중복의 영향 요인

구분	중앙정부의 경쟁적 업무추진 관행	중앙정부 협조, 조정 체계 미비	중앙정부 사업추진 관행	사업연계 미흡	중앙정부총괄 조정지구 부재	지방자치단체 협조 조정 체계 미비	지방자치단체 사업추진 관행	지자체 총괄 조정지구 부재
평균 (점)	<b>4.95</b>	<b>5.07</b>	4.83	4.41	4.44	4.27	4.01	<b>4.48</b>

주: 1점 “낮다,” 4점 “보통,” 7점 “높다”로 구성됨.

자료: 농어촌연구원(2016).

- 지역개발사업의 성과를 높이기 위한 제도개선 방안으로는 ‘지역개발사업 추진조직 정비’와 ‘사업 선정·추진절차 개선’이 필요하다고 언급하였다.

표 5-4. 제도개선 필요성

구분	관련법정비 개선	추진조직정 비	예산배분 및 운용방식개 선	사업 선정 및 추진절차 개선	평가·환류시 스템개선
평균(점)	4.83	<b>4.93</b>	4.85	<b>4.94</b>	4.62

주: 1점 “낮다,” 4점 “보통,” 7점 “높다”로 구성됨.

자료: 농어촌연구원(2016).

- 각급 행정기관별로 요구되는 주도적 역할을 분석하면 다음<표 5-5>와 같다.
- 중앙정부에 요구되는 주요 정책과제로는 ‘관련법령 및 계획 체계 정비’(28.5%), ‘예산배분 및 운용 체계개선’(21.5%)로 나타났다.
  - 광역자치단체에 요구되는 주요 정책과제로는 ‘중앙-지방간 협력추진체계 강화’(28.6%), ‘정보공유시스템 구축’(18.2%) 등 으로 나타났다.
  - 기초자치단체에 요구되는 주요 정책과제로는 ‘추진조직 및 체계 정비’(29.3%), ‘지역간 협력적 사업추진체계 운용’(18.0%)으로 나타났다.

표 5-5. 행정기관별 요구되는 주요 정책과제

단위: %

구분	추진조직 및 체계정비	예산배 분 및 운용체 계 개선	관련법 령 및 계획체 계 정비	선정 및 집행절 차 개선	정보공 유시스 템 구축	중앙-지 방간 협력추 진체계 강화	지역간 협력적 사업추 진체계 운용
중앙정부	14.5	21.5	<b>28.5</b>	16.0	6.0	11.0	2.5
광역자치 단체	13.3	8.9	6.9	8.9	18.2	<b>28.6</b>	15.3
기초자치 단체	<b>29.3</b>	7.8	2.9	17.6	13.7	10.7	18.0

자료: 농어촌연구원(2016).

○ 사업간 연계 및 통합이 필요한 사업으로 ‘체험/관광’(21.6%), ‘농업/소득기반’(17.7%)을 언급하였다.

- 사업간 연계 및 통합을 경험한 사업은 ‘체험/관광’(20.7%), ‘도로/교통/상하수도’(19.5%), ‘마을정비/경관’(17.7%) 사업 순으로 나타났다.

표 5-6. 사업간 연계·통합이 필요한 사업

구분	도로/ 교통/ 상하수 도	농업/ 소득기 반	재난/ 재해대 비	체 험/ 관 광	마 을 정 비/ 경 관	교 육 훈 련	복 지 문 화 시 설	홍 보/ 마 케 팅
비율(%)	14.9	<b>17.9</b>	6.4	<b>20.9</b>	12.4	7.5	13.9	6.0

자료: 농어촌연구원(2016).

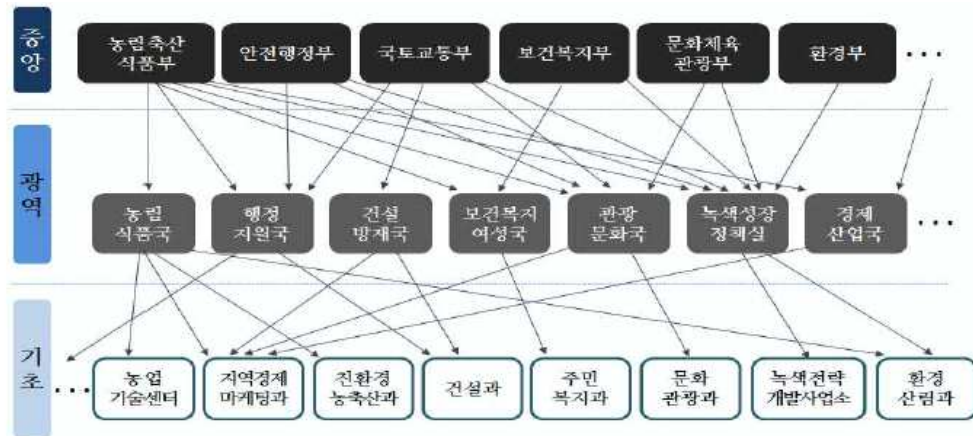
## 2.2 농촌 지역개발 추진체계의 연계성 분석

○ 농업정책은 주무부처가 농식품부로 명확하게 설정되어 있지만, 농촌 지역개발정책은 농식품부를 비롯하여 행자부, 국토부, 문화부, 환경부, 복지부 등 여러 부처로 기능과 권한이 분산되어 있다.

- 중앙부처에서 관할하는 농촌 지역발전정책은 광역지자체를 경유하여, 최종적으로 기초지자체가 사업을 집행하는 정책전달체계를 갖고 있다.
- 정책 조정 기능을 담당하는 기구로 지역발전위원회, 삶의 질 향상 위원회 등이 있지만 그 역할은 제한적이다.
- 농촌 지역개발정책 사업을 실질적으로 수행하는 주체는 시·군 단위 기초지자체로 대체로 실·과(팀)에서 업무를 담당한다.
- 기초지자체 단위에서 사업 기획, 집행, 모니터링 등을 함께 추진할 수 있는 상설화된 별도 조직이나 기구는 존재하지 않으나 몇몇 지자체는 별도 중간지원조직을 운영하기도 한다.



그림 5-5. 농어촌 지역개발 추진체계의 사례: 전남 장흥군

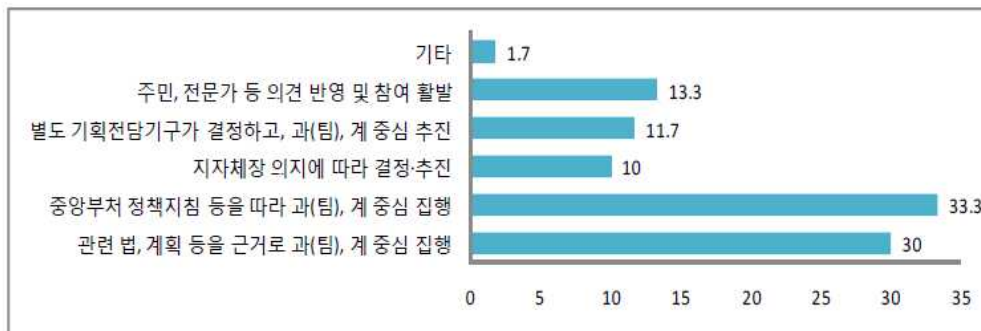


자료: 송미령 외(2013).

- 지자체의 자율성 강화 및 상향식 농정 추진을 위해 포괄보조금 제도를 도입했음에도 불구하고 지방농정여건 반영의 한계, 신규 사업 신청 제약, 자율성 확보 부족 등이 문제로 제기되었다(송미령 외 2013).
  - 중앙정부와 지자체의 정책 추진 과정이 여전히 하향식으로 운영되는 측면이 강하고, 지자체 자율성을 강조함에도 불구하고 기획기능, 예산편성 기능 등이 중앙정부로 편중되어 있는 편이다.
  - 농정의 연속성 단절 및 추진체계의 비효율성 등이 지속적으로 문제점으로 지적되고 있다.
  
- 지역개발 사업이 실·과 중심으로 추진됨에 따라 해당 사업이 서로 연계·통합되어 추진되었을 때 얻을 수 있는 효과를 기대하기 어렵다.
  - 유사한 내용의 사업이나 일부 중첩되는 사업들이 사전 조정되지 못한 채 각각의 실·과에서 추진되면서 자원의 낭비가 발생하기도 한다.
  - 지방자치단체가 추진하는 지역개발 사업은 자체 기획보다 중앙의 지침이나 법·계획에 의거하는 경우가 대부분으로 시·군의 역량부족 문제도

드러나고 있다.

그림 5-6. 지역개발 사업의 결정 및 추진방식



자료: 송미령 외(2010).

- 중앙정부의 지침에 따라 농정을 집행하는 체제 하에서 지방자치단체는 중앙정부사업의 시행에 치중하고 지방의 특수성이 반영된 자율적인 자체농정을 위한 노력들을 기울일 수 없는 상황이다(문유석 2015).
  - 지방정부가 중앙정부와 상호 동등한 관계 하에서 지역 실정에 맞는 장단기적인 농정사업을 자체적으로 수행하기 위해서는 실질적인 종합기획기능을 수행할 수 있는 총괄 조직을 육성할 필요가 있으며, 이는 광역자치단체와 기초자치단체 모두에 요구된다.
  - 조영제 외(2010)는 광역지자체(충남) 단위의 추진체계 상의 문제점으로 다양한 부서에서 추진되고 있는 농촌개발사업을 총괄기획·조정할 수 있는 부서의 부재와 사업 간 통합성·연계성이 부족하다고 언급하였다.
- 농업·농촌 정책 관련 전문가 조사를 통해 도출한 정책 추진의 연속성 측면에서 나타나는 문제점은 다음과 같다(송미령 외 2013).
  - 관련 법·계획 측면에서는 ‘법·계획 체계상의 문제’(32.1%), ‘계획과 예산 연계 부족 및 형식적인 계획수립’(17.9%) 순으로 나타났다.
  - 조직 측면에서의 문제점으로는 ‘지방의 요구에 맞는 유연한 사업 추진

여건 미흡'(16.7%), '공무원 역량 부족'(9.5%)이 가장 높게 나타났다.

- 예산 측면에서는 '중앙집권식 하향식 예산 배분의 경직성 또는 제한적인 지방 예산 자율권'(26.9%)을 주요 요인으로 제시되었다.
- 중앙정부와 지방자치단체 간 농정 추진의 불연속성이 발생하는 주된 원인으로 '중앙-지방 간 불분명한 역할 분담'과 '중앙의 정책을 무조건 따라하는 지방의 농업·농촌 정책 실태' 등이 지적되었다.

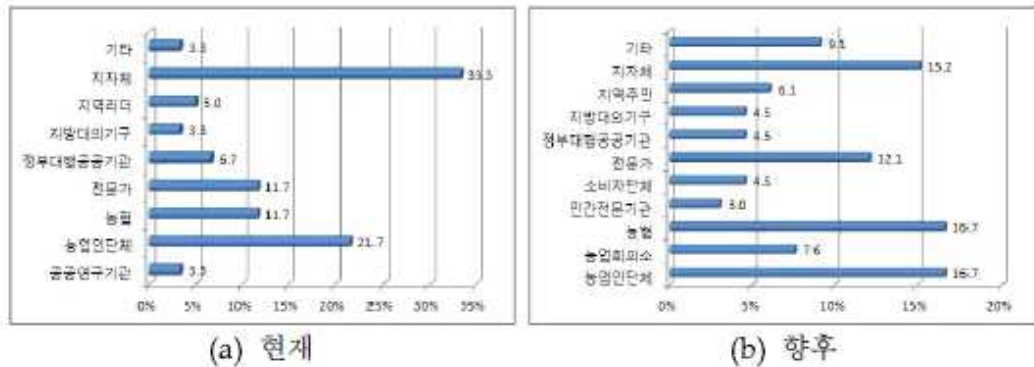
그림 5-7. 농정 추진체계 연속성 저해 요인: 조직 측면



자료: 송미령 외(2013).

- 전문가 집단조사 결과 향후 중앙과 지방 농업·농촌 정책의 핵심 주체로 농업인단체, 전문가, 농협, 공공연구기관이 제시되었다(송미령 외 2013).
  - 농업인단체의 주요 역할로 '조직과 인력의 육성 및 파트너십 구축'이 제시되었으며 전문가와 공공연구기관은 '정책 및 사업평가'이었다.
  - 특히 각 주체가 공통적으로 견지해야 할 역할로 '농정 비전과 목표 설정'을 들고 있어 주체 간 비전 설정 과정에서 협의가 중요한 것으로 나타났다.

그림 5-8. 지방농정의 핵심주체



자료: 송미령 외(2013).

- 통합적 농촌정책을 위한 중앙정부 차원의 대안으로 ‘현행 관련 위원회의 조정기능 강화’와 ‘부처 간 유사·중복 사업 통폐합/정책 이관’ 등의 의견이 제시되었다(송미령 외 2013).
  - 전문가 조사 결과 삶의 질 향상 위원회, 중앙 농업·농촌·식품산업 정책 심의회 등 관련 위원회의 위상 및 기능을 강화해야 한다는 의견이 제시되었다.
  - 중앙정부 차원의 농촌정책 추진조직을 지방에 설치하는 데에는 반대의견 73.9%로 많았는데, 지방자치단체 주도의 농림사업을 시행할 수 있는 여건 조성이 우선될 필요가 있다는 의견이 주를 이뤘다.
  
- 지방자치단체 수준의 통합적 농촌정책을 위한 대안으로는 ‘농촌정책/농정 총괄부서 운영’, ‘거버넌스 조직/체계 구축’, ‘중간지원조직의 운영’ 등이 제시되었다(송미령 외 2013).
  - 세부적인 대안으로써 완주군처럼 별도 과의 설치, 코디네이터 역할을 하는 별도 조직을 기획실에서 운영, 별도의 농촌정책 총괄부서 운영 등의 의견이 제시되었다.
  - 지역개발사업의 부문간 연계 측면에 있어서는 사업 프로그램의 연계가

가장 많이 활용되는 방식으로 조사되었다. 하지만 개별 사업 프로그램의 연계 보다는 사업 추진조직의 통합이 근본적 차원에서의 연계·통합을 이끌어 낼 것으로 전망하였다(송미령 외 2010).

### 2.3. 농촌 지역개발 추진방식 사례 분석: 충청남도과 홍성군의 네트워크형 거버넌스

#### 2.3.1. 충청남도의 농어촌 지역개발 추진방식 분석

##### □ 충남 3농 혁신의 취지와 목표

- 충남 3농 혁신 전략은 충남의 농어업과 농어촌, 농어업인의 미래비전과 지속가능발전에 입각한 혁신기반을 확립하려는 목적으로 추진된다.
  - 충남 농정의 의사결정 주체로 충청남도 광역지자체와 이에 속한 15개 시·군 기초지자체를 비롯하여, 전문가와 농어업인 등 다양한 지역사회 구성원이 참여하는 협력형 거버넌스체계를 제시하고 있다.

그림 5-9. 충남 3농 혁신의 미래상



자료: 충남 3농 혁신 계획(2015).

표 5-7. 충남 3농 혁신의 30대 중점사업

5개 사업단	18개 팀	30대 중점사업
친환경 고품질 사업단	친환경고품질농업팀	1. 충남 농산물 생산정보시스템 구축 2. 도심 속의 학교 논 만들기 3. 대한민국 최고 쌀 청풍명월 골드 육성 4. 직접지불금 확대를 위한 제도개선 노력 5. 친환경고품질 생산지원을 위한 삼교호 수질개선
	선진축산팀	6. 동물복지 실천농가 보조금지원제도 도입 추진 7. 악취 없는 클린 축산농장 만들기 8. 충남 조사료 완전 지급기반 구축
	청정수산팀	9. 충남 수산 4대 명품화 10. "지천 100리" 금강 목장화 사업 11. 비생산적인 간척지 바다 복원
	산림자원팀	12. 산채재배를 통한 산촌 소득 높이기 13. 삶에 도움을 주는 풍요로운 숲 조성
	친환경농업기술팀	14. 농업현장 실용화 기술개발 15. FTA 대응 상품종 개발 및 우량종자·종묘 공급 16. 화학농약대체 친환경 농자재 및 토양관리 기술개발
지역식품 유통 사업단	산지유통혁신팀	17. 생산자조직 중심의 광역유통시스템 구축
	학교급식지원팀	18. 시군을 연계하는 충남 학교급식지원체계 구축
	지역순환식품팀	19. 지역생산, 지역소비 로컬푸드시스템 구축
행복마을 사업단	희망마을만들기팀	20. 살기 좋은 희망마을 만들기
	도농상생복합단지팀	21. 일터·살터·쉼터가 융합된 상생복합단지 만들기
	마을리모델링팀	22. 농어촌 마을리모델링 사업
	두레기업육성팀	23. 농어업 6차산업화를 촉진하는 두레기업 육성
도농교류 사업단	농어촌체험관광팀	24. 충남형 농어촌서비스기준 설정 및 향상
	농어촌사랑운동팀	25. 즐겁고 안전한 농어촌체험관광마을 육성
농어촌 역량강화 사업단	농업인역량강화팀	26. 범사회적 농어촌사랑운동 추진
	지역리더양성팀	27. 농어촌리더 육성의 산실 3농혁신대학 운영 28. 미래 농업의 주역 4-H대학 운영
	귀농귀촌팀	29. 지역리더 아카데미 운영 30. 귀농선배와 함께하는 귀농지원센터 운영

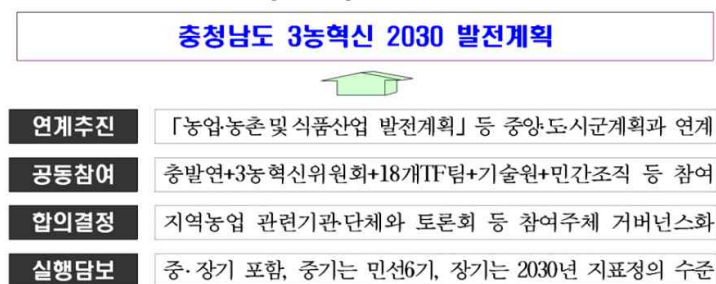
자료: 충남 3농 혁신 계획(2015).



## □ 「충남 3농 혁신 계획」의 계획적 위상

- 충남 3농 혁신 전략을 위해 수립된 「충남 3농 혁신 계획」은 충남 농어업·농어촌 종합발전계획의 지침계획으로서의 위상을 설정했다.
  - 「충남 3농 혁신 계획」은 충남 농발계획과의 계획적 정합성을 확보하기 위한 지침계획으로서, 충남도와 시·군 농발계획의 로드맵을 제시하며, 충남 시·군 농정의 기본지침으로 활용되도록 수립되었다.
  
- 충남 3농 혁신 계획은 농어업인 중심으로 지역사회 구성원의 발전역량을 강화하고, 다양한 테마와 과제에 입각한 지역발전 실현을 목적으로 제시한다.
  - 충남도와 시·군 지자체의 필요와 역량에 입각하여, 중앙정부의 농업·농촌 지역개발 관련 계획을 능동적으로 반영하고, 국비 지원사업을 적극적으로 활용하고자 한다.
  
- 충남 3농 혁신 계획은 또한 2030년을 목표로 하는 충남 농정의 중장기 발전 계획으로서의 위상을 지닌다.
  - 중기발전계획의 차원에서, 2018년을 목표로 설정하여, 2030년의 장기적 전망 하의 큰 흐름에서 세부적으로 실행가능한 정책방향을 제시한다.
  - 장기발전계획의 차원에서, 2030년까지 달성가능한 3농혁신의 비전과 목표, 추진전략을 마련하고 이를 위한 세부추진사업을 제시하고 있다.

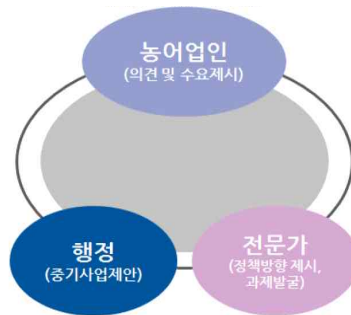
그림 5-10. 충남 3농 혁신 계획의 수립체계



자료: 충남 3농 혁신 계획(2015).

- 충남 3농 혁신 계획은 협력적 계획으로서의 특성을 지닌다.
  - 계획의 수립 과정에서 3농혁신위원회 및 추진단, 충남도청과 시·군청 공무원, 현장활동가와 분야별 전문가를 비롯하여 지역사회의 농어업인과 주민 등 다양한 지역사회 구성원들이 계획 수립의 주체로 참여하고, 이들의 다양한 입장과 의견을 반영하고 있다.

그림 5-11. 충남 3농 혁신 계획 수립의 주체



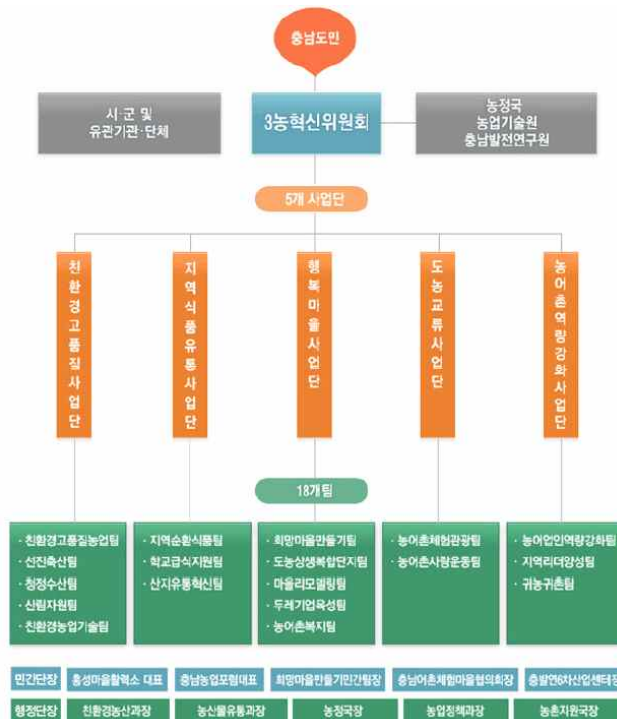
자료: 충남 3농 혁신 계획(2015).

#### □ 충남 3농 혁신의 추진주체

- 충남 3농 혁신 계획에서 제시된 추진조직은 충남 3농혁신위원회이다.
  - 이 위원회는 「충청남도 정책자문위원회 설치 및 운영조례」 제8조에 근거하고 있으며, 3농혁신단과 T/F팀과 협력하여, 3농혁신의 실행과제 수행을 위한 수시자문 및 의견수렴을 위해 상시적으로 활동한다.
- 3농 혁신의 세부추진조직은 5개 사업단과 18개 팀으로 구성된다.
  - 5개 사업단, 18개 팀으로 구성된 추진체계는 공무원과 민간주체의 공동 팀장제를 도입하여, 각 단·팀별로 이슈가 발생할 경우 수시로 회의를 개최하여 지속적이고 능동적으로 대응하고 있다.
  - 각 사업단은 광역과 기초 행정 간, 농업관련 기관·단체 등 공공과 민간 부문 간 협력적 대응체계를 통해 해당 세부과제별 담당팀을 조직했다.



그림 5-12. 충남 3농 혁신의 추진체계



자료: 충남 3농 혁신 계획(2015).

- 3농 혁신을 지원하는 행정조직은 충남도청의 농수산국장이 총괄한다.
  - 충남도청 농수산국은 3농혁신의 정책과 업무를 전반적으로 총괄하면서, 개별 농정혁신담당조직의 추진상황을 정기·수시로 점검하고, 성과를 평가하며, 해당 위원회 및 T/F팀을 운영하도록 책임성을 부과한다.
  
- **충남 3농 혁신 전략의 시사점: 광역과 기초 지자체의 수직형 거버넌스 연계**
  - 2016년까지 충남 3농 혁신 전략은 농어업 경쟁력의 지속적인 강화를 모색하고, 현장 단위의 실천력을 확장하는 가운데, 농정추진체계의 지속적인 확장과 개선을 꾀하는데 성공적이었다고 평가받고 있다.

- 중소농과 고령농 중심의 충남 로컬푸드 전략과 전업농 중심의 농산업 경쟁력 강화의 2-트랙 전략의 병행 추진에 대한 가시적 성과가 기대된다.
- 충남 지역사회 구성원들의 협력적이고 능동적인 대응을 통해 농업 효율성의 확대와 농촌 생산기지화에 복무하는 과거 패러다임에서, 농업의 다원적 가치와 농촌 주민의 삶의 질 향상을 목표로 두는 새로운 농정 패러다임으로 전환을 실행하고 있다.

표 5-8. 충남-홍성 지역개발 추진방식

	계획	추진조직
광역시·도 (충남)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009, 2020 충남 농어업·농어촌 발전 종합계획</li> <li>• 2010, 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획</li> <li>• 2011, 충남 농어업·농어촌 혁신 기본계획</li> <li>• 2011, 제3차 친환경농업 육성 5개년 실천계획</li> <li>• 2012, 충남 종합계획(2012-2020)</li> <li>• 2013, 충남 3농혁신 추진계획</li> <li>• 2014, 충남 3농혁신 2030 발전계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 충남 3농혁신위원회                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 5개 사업단 18개 팀                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 친환경고품질사업단</li> <li>- 지역식품유통사업단</li> <li>- 행복마을사업단</li> <li>- 도농교류사업단</li> <li>- 농어촌역량강화사업단</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>▶ 충남도청: 농정국, 농업기술원</li> <li>▶ 연구기관: 충남연구원</li> <li>▶ 지역: 시·군지자체</li> <li>▶ 지역사회조직                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍성마을활력소, 충남농업포럼</li> <li>- 충남 어촌체험마을협의회 등</li> </ul> </li> </ul>
기초시·군 (홍성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010, 홍성군 기초 생활권발전계획</li> <li>• 2010, 홍성군 포괄보조사업 5개년 추진계획(2010-`14)</li> <li>• 2012, 홍성군 농정발전대책</li> <li>• 2015, 홍성군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2014-`18)</li> <li>• 2015, 홍성군 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 계획(2015-`19)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 홍성통(거버넌스)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 친환경농정발전기획단                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정조직, 주민대표, 전문가 등</li> </ul> </li> <li>▷ 지역협력네트워크                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을공동체</li> <li>- 홍성협동사회경제네트워크</li> <li>- 농촌체험관광협의회</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

- 민선6기의 3농 혁신은 농어업의 지속가능성과 농어업인의 소득향상, 농어촌의 삶의 질 향상, 농어업인의 역량강화를 통한 리더 되기 등을 기본 이념이자 전략적 과제로 설정했다.

- 순환과 공생 가치에 입각한 포괄적 성격의 지역정책과 충남농업 경쟁력 강화에 입각한 시장정책을 조화롭게 병행하고자 노력하고 있다.
- 충남 3농 혁신 전략은 충남 광역단위 농정의 혁신을 포함하여, 시·군지자체의 지역 차원 농정 혁신 전략과 네트워크형 협력관계를 구축하려는 구체적인 실행과정이 전개되고 있다.
- 광역단위와 지역단위 사이의 다규모적 농정 혁신을 주도적으로 관리하는 역할은 충남 3농혁신위원회라는 거버넌스형 조직이 담당하고 있다.
  - 충남 3농혁신위원회는 충남의 개별 시·군에 지역단위 3농혁신위원회의 조직을 설득하여, 광역 거버넌스기구와 지역 거버넌스기구 간 유기적 의사소통과 상호보완적 협력관계를 형성하고자 노력하고 있다.
  - 충남 3농혁신위원회는 홍성군과 같이 기존에 이미 지역단위 거버넌스기구가 이미 조직되어 있는 경우, 기존 거버넌스기구와 연계와 협력을 시도하고 있다.
  - \* 홍성군에는 홍성통이라는 지역단위 거버넌스기구가 조직되어 행정부문을 담당하는 ‘친환경농정발전기획단’과 민간부문 참여자들이 조직된 ‘지역협력네트워크’ 간 협력이 지속적으로 전개되고 있다.

## 2.3.2. 홍성군 지역개발 추진방식 분석

### □. 홍성군 지역발전 계획의 취지와 내용: 「홍성군 농업·농촌 및 식품 산업 발전계획」

- 홍성군은 2015년, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제14조에 의거하여 「홍성군 농업·농촌 및 식품 산업 발전계획」(이하 농발계획)을 수립했다.
  - 홍성군 농발계획은 홍성군이 당면한 농업·농촌의 상황을 반영하고, 지역 자산에 대한 효율적 활용을 모색하기 위해, 농산물 수급 및 물가 안정, FTA 대책, 융·복합 6차산업화, 로컬푸드, 중소농·가족농 육성 등을 핵심 과제로 설정했다.
  - 중앙정부와 충청남도의 농정방향과 부합하고, 홍성군 농업·농촌의 지속 가능발전을 위한 비전과 전략, 자원계획을 제시하였다.
- 홍성군 농발계획은 홍성군 주민의 역량강화를 통한 내발적 발전과 지역순환경제의 기틀을 마련하고, 농업과 농촌경제, 농촌개발, 삶의 질, 역량강화 등 지역과 주민의 수요에 능동적으로 대응하는 지역맞춤형 계획을 천명하고 있다.
- 홍성군 농발계획은 5대 부문별로 다음과 같은 핵심전략을 제시했다.
  - ① [농업·식품산업] ‘신뢰받는 농축산업’
  - ② [농촌경제활성화] ‘상생하는 농촌경제’
  - ③ [농촌 지역개발] ‘행복한 농촌만들기’
  - ④ [삶의 질 향상] ‘주민이 자립하는 희망복지’
  - ⑤ [지역역량강화 및 농정거버넌스] ‘주민 주도의 지역역량강화’

표 5-9. 홍성군 농발계획의 전략과 세부시책

부문	부문별 범위
신뢰받는 농축산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식량산업</li> <li>• 원예산업</li> <li>• 축산업</li> <li>• 친환경농업</li> <li>• 지역농업조직화</li> </ul>
상생하는 농촌경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도농교류 및 농촌관광</li> <li>• 귀농·귀촌</li> <li>• 6차산업화 및 농식품산업</li> <li>• 로컬푸드</li> <li>• 공동체회사(마을기업, 사회적기업)</li> </ul>
행복한 농촌만들기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌 중심지</li> <li>• 창조적 마을만들기</li> <li>• 기초생활 인프라</li> <li>• 농지이용·보전 및 생산기반정비</li> <li>• 환경 및 경관</li> </ul>
주민이 자립하는 희망복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보건·복지</li> <li>• 교육여건</li> <li>• 문화여가</li> </ul>
주민주도의 지역역량강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정역량 강화</li> <li>• 지역리더 양성</li> <li>• 농정거버넌스 구축</li> </ul>

자료: 홍성군 농업·농촌 및 식품 산업 발전계획(2015년).

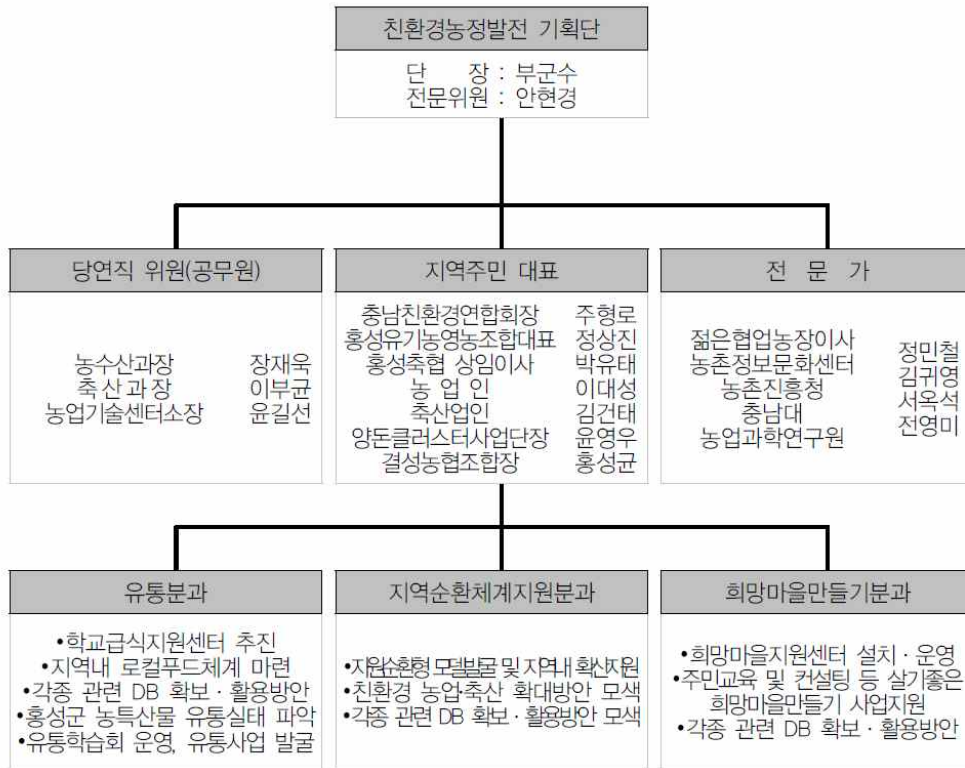
#### □ 홍성군의 농발계획의 수립주체

- 홍성군은 2014년 7월부터 부군수가 추진기획단장을 맡고 농수산과장이 총괄하는 「홍성군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 추진기획단」을 조직하여 농발계획 수립에 대응했다.
  - 홍성군청의 행정조직 중에서 농발계획의 5대 부문별 관련된 12개의 실·과 조직을 비롯하여 총 87명이 기획단을 통해 계획 수립에 참여했다.
- 홍성군 농발계획 수립 과정을 지원하기 위해, 충남연구원 차원에서 ‘홍성군 농발계획 지원팀’을 조직하여 홍성군과 연구원 간 유기적인 협력관계 형성을 통해 지역 현실에 가장 부합하는 협력적 계획을 수립하고자 했다.
- 홍성군 농발계획의 중요한 특성 중 하나는 기존에 구성된 민관협력형 농정조직이 계획의 수립을 담당했으며, 이들이 계획 수립 이후에도 지역발전을

직접 추진하는 역할을 담당했다는 점이다.

- 계획의 수립 주체와 실행을 추진하는 주체가 별개로 나뉜 것이 아니라, 인적 구성이 변동되지 않고 유지되었다는 점이 홍성군 농발계획의 특징이다.
- 행정조직의 부군수와 민간영역의 전문위원이 공동 기획단장을 맡은 ‘홍성군 친환경농정발전기획단’이 농발계획을 수립하는 역할을 수행했으며, 농발계획 수립 이후에도 계획 수립과정에 참여했던 구성원들이 직접 계획을 실현하는 역할을 담당했다.

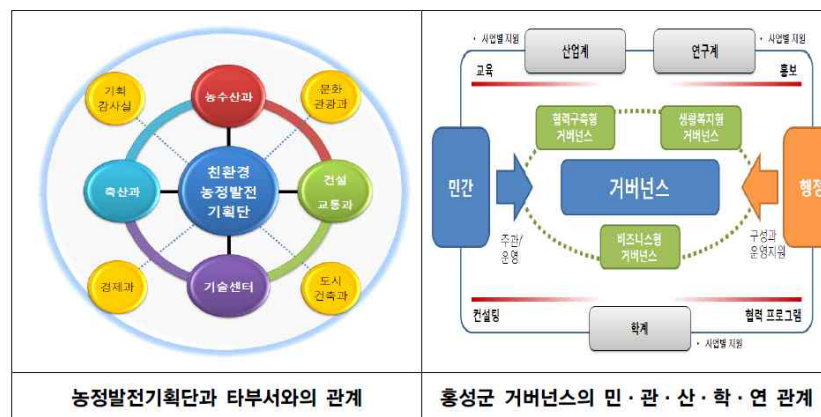
그림 5-13. 홍성군 농발계획 수립주체



자료: 홍성군 역량강화 기본계획(2014).

- 홍성군은 농발계획 수립 과정에서 협력적 계획의 취지를 실현하고자 노력했다.
  - 홍성군의 지역거버넌스기구인 홍성통이 계획에 관련된 지역사회 이해당사자 간의 의사소통과 의견수렴에 지속적으로 관여하고 수렴하면서, 지역공무원들의 의견뿐만 아니라, 민간영역의 계획 수요 및 지역사회 여론을 체계적으로 반영하고자 노력했다.
  - 지역주민의 여론과 계획 수요를 반영, 보완하기 위해, 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시하고, 홍성군의 행정부처와 읍·면, 지역사회조직을 중심으로 심층인터뷰조사를 수행하였다.
  - 행정조직 차원의 의견수렴을 위해 홍성군 친환경농정발전기획단이 농업·농촌 현안에 대한 과제를 수렴하는데 중요한 역할을 담당했다.

그림 5-14. 홍성군 농어촌 지역개발의 협력네트워크 구상



자료: 홍성군 역량강화 기본계획(2014).

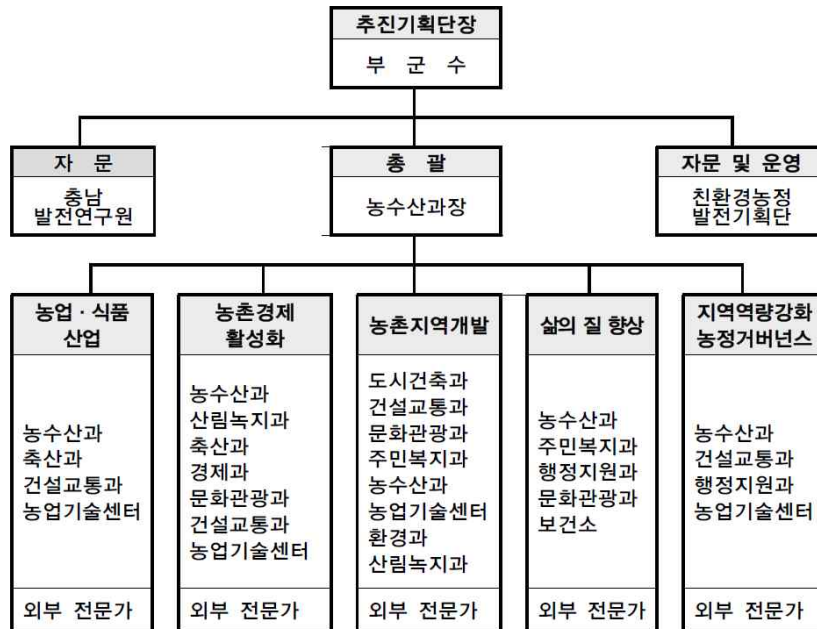
□ 홍성군 지역개발의 추진주체

- 홍성군 농발계획 수립에 관여했던 구성원들이 계획 수립 후에도 홍성군의 지역개발 추진주체로서 각자의 역할을 수행했다.
  - 지역발전 추진주체 중에서 행정부문은 ‘친환경농정발전기획단’을 조직

하여 농발계획에서 제시된 5대 부문과 세부추진과제들을 부처별로 분담하여 추진한다.

- 홍성군 지역발전에 관여하는 민간부문은 행정부문과 민간부문을 비롯하여 학계와 산업계, 연구계를 포함한 다양한 농정 참여자들의 상호보완적 네트워크를 통해 협력을 꾀하는 개방적 형태로 설계되었다.

그림 5-15. 홍성 지역개발 행정추진체계



자료: 홍성군 농업·농촌 및 식품 산업 발전계획(2015년).

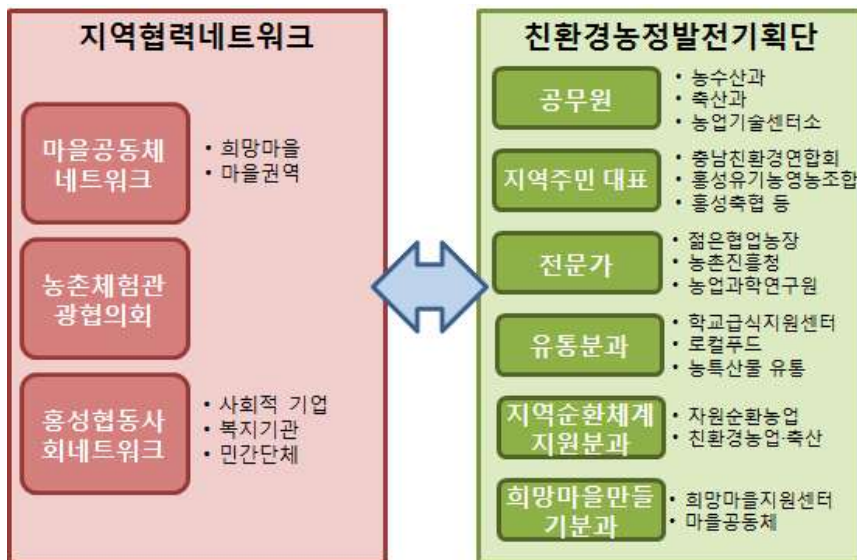
- 홍성군의 거버넌스기구인 홍성통은 농발계획에서 제시된 비전과 전략, 세부 추진과제들을 실현하는 과정에서 행정과 민간 간 유기적이고 상호보완적인 관계를 형성하여 협력적 실천을 조직하는 역할을 담당했다.
  - 행정부문을 담당하는 ‘친환경농정발전기획단’과 민간부문 참여자들이 조직된 ‘지역협력네트워크’가 협력하여, 지역사회의 다양한 이해관계를



조정하고 상이한 목표를 수렴해왔다.

- 홍성군에서 마을만들기와 도농교류, 귀농·귀촌인 정착 지원, 사회적 경제 등 다양한 동기와 목적으로 활동하는 민간네트워크인 홍성지역협력네트워크가 '16년 5월 설립되었다.
- 2016년 10월, '홍성군 살기좋은 마을만들기 지원 조례'가 제정된 이후, 홍성지역협력네트워크는 2016년 11월, 홍성군 마을만들기 지원센터의 민간 위탁을 맡았다.
- 이 과정에서 충남도청은 농촌마을지원과(마을가꾸기팀)이 주축이 되어, 광역단위의 중간지원조직인 충남마을만들기지원센터를 '16년 7월에 설립, 운영하고, 지역단위 중간지원조직인 시·군 마을만들기지원센터의 설립을 지원하여 마을만들기, 농촌체험, 귀농귀촌 등 3농 혁신의 연계추진을 돕고 있다.

그림 5-16. 홍성통 거버넌스의 민관협력 구조

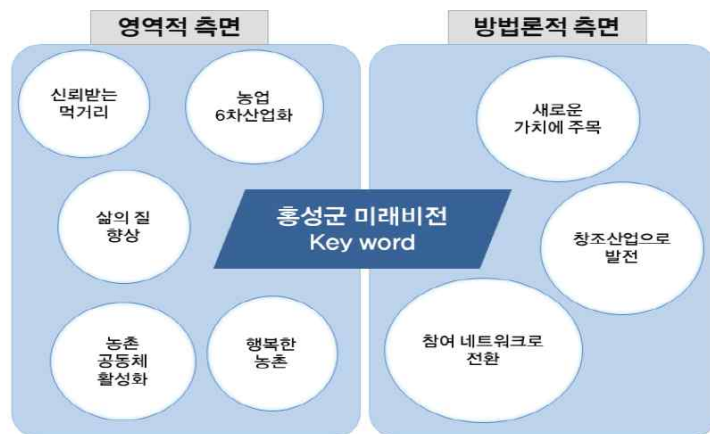


자료: 안현경(2016). 재구성.

□ 친환경농업 기반의 스마트 전문화 전략

- 홍성군은 지역사회에 축적된 유기농업의 거점인 홍동면 등 생태농업 기반을 활용하여 지역의 농업생산자와 소비자 간 지역먹거리의 순환을 통해 로컬푸드 유통체계를 구축하고자 하는 홍성푸드 프로그램을 추진하고 있다.
  - 홍성군의 정주중심지인 홍성읍과 내포신도시(홍북면)의 시민들과 농어촌 마을 간의 상생발전을 위해 도농교류 프로그램을 활성화하여, 농어촌 마을 주민들은 체험마을 등 마을사업 경험 축적, 귀농·귀촌인들의 정착 지원 등을 통해 공동체역량 강화를 꾀하고, 도시민의 체험·관광 수요를 충족하기 위해 노력하고 있다.
  
- 홍성군은 친환경 농정발전기획단과 마을공동체 네트워크, 홍성협동사회경제네트워크, 농촌체험관광협의회 등 지역사회에 뿌리 깊이 확립된 다양한 농정 주체 간 의사소통·협력 네트워크를 활용하여, 유기농업과 복지, 문화, 공동체활동 간의 연계를 통해 홍성군의 산업기반을 친환경농업에 근간을 둔 경제다각화 등 지역단위의 스마트 전문화 전략을 추진하고 있다.

그림 5-17. 홍성군의 다부문간 연계 비전



자료: 홍성군청(2015).

### 3. 국내 지역개발정책 동향 분석 요약 및 시사점

#### 3.1. 국내 농촌 지역개발정책의 이슈

##### □ 삶의 질 향상과 지역개발 등 다부문 간 연계 필요

- 삶의 질 향상 정책에 관여하는 다양한 부처별로 별도 추진하는 농촌 주민 대상의 부문정책들을 통합적 연계방안을 증진시키기 위해서는 범부처 간 협의와 소통을 강화할 필요가 있다.
- 기초생활인프라 확충 중심의 농촌개발사업을 삶의 질 향상 정책 등 다른 세부정책과 유기적으로 연계하는 방안을 마련할 필요가 있다.
  - 기존 일반농산어촌개발사업 등의 투자를 통해 저활용·방치되고 있는 기 조성 시설에 대한 활용도를 제고하기 위한 연계사업의 발굴을 위해, 농림부 농촌발전정책을 비롯하여, 다양한 국가 지원 사업 간의 연계활용방안을 모색할 필요가 있다.

##### □ 지역거버넌스와 중간지원조직을 활용한 지역단위 정책추진주체의 역량강화

- 기초지자체가 농어촌 주민의 기본적 삶의 질 향상과 지역개발 과제를 연동하기 위한 자율적인 종합대책의 실행 주체로 적극적으로 나설 필요가 있다.
- 지역개발에 관련된 계획 수립 및 정책 실행의 절차를 강화하기 위해서는, 중앙정부-광역-지역 단위의 수직적 정책전달체계와 더불어, 지역사회에서 행정과 지역사회조직, 마을공동체, 경제행위자 등 다양한 구성원 간 네트워크형 거버넌스를 강화할 필요가 있다.

- 현재 인구 고령화 및 정주지 과소화가 심화된 농어촌 지역사회와 정주공간의 개선·발전을 위해서는 지역단위 중간지원조직 및 전문가그룹, 행정정책 등이 상호보완적으로 연계된 지원체계를 마련할 필요가 있다.
- 생활권의 고유한 공간적 특성과 상황을 반영하여 실행가능한 다양한 부문 정책들을 지자체 차원에서 추진할 수 있도록 농촌발전정책의 틀을 마련하는 것이 필요하다.

#### □ 지역 간 연계·협력을 통한 공동발전의 지속 및 확산

- 지역행복생활권 정책의 도입 취지인 지역 간 연계·협력을 활성화하기 위해서는 지역별 경제·사회활동, 서비스 기반 등 고유한 정주특성과 지역주체들의 역량과 경험, 지자체 자체 계획의 타당성 및 실행가능성 여부 등이 지역 간 연계·협력 활동을 촉발하는데 적합한 지를 검토할 필요가 있다.
- 지역행복생활권 정책 또한 차별화된 역할을 수행하는 지역중심지 간 복합적 연계와 상호작용을 통한 시너지효과 창출, 생활권 내부에 형성된 공간계층구조의 보존과 개선에 입각한 다규모적 접근방법이 필요하다.
- 행복생활권의 지속적인 활성화와 개선 과정이 정부의 재정지원과 투자에 여전히 의존하고 있는 상황을 타개하여 지역발전에 소요되는 투자방식과 출처를 다변화할 필요가 있다.

#### □ 광역과 기초 지자체가 협력하는 수직적 거버넌스 구축

- 중앙정부와 광역지자체, 기초지자체 등 상이한 주체별 계획 수립 과정에서 정합성과 연계성을 확립할 수 있는 방안 마련이 필요하다.
  - 충남의 마을만들기 지원체제는 광역과 기초 지자체의 다규모적 연계를 통한 수직적 거버넌스의 구성을 중시하고 있는데, 구체적으로 충남 3농

혁신위원회와 홍성 지역협력네트워크와 같은 민관거버넌스기구, 혹은 광역과 지역의 중간지원조직 간 협력이 중요한 역할을 담당하고 있다.

#### □ 농어촌의 고유한 가치와 필요를 반영하는 스마트전문화 전략

- 충남 3농혁신전략의 일환으로 제시된 세부추진과제로서, 홍성군에서 형성된 생태농업 기반을 바탕으로 친환경 유기농산물의 학교급식 및 공공급식의 확대 사업이 제기된 맥락을 검토할 필요가 있다.
  - 홍성군의 학교급식 지원체계는 민관거버넌스에 입각하여 직영되는 「학교급식 지원센터」의 운영을 통해 확립되어 있다.
  - 충남과 홍성의 협력으로 친환경 농수산물의 브랜드화, 지역내 친환경 농산물 공급 확대, 로컬푸드와 연계된 6차 산업화 추진 등의 전략을 모색 중이다.
  - 현재 홍성군의 일부지역에 한정된 친환경농산물의 작부기반은 지역 차원에서 학교·공공급식의 수요를 감당하기에 부족한 상황으로, 향후 을 홍성군 지역사회와 마을공동체 전반으로 확대해야 하는 과제가 당면해 있다.

### 3.2. 국내 농촌 지역개발정책 추진방식의 주요 개선과제

- 현재 농어촌 지역에서 추진되고 있는 농어촌 지역개발 추진방식을 개선하기 위해서는 네트워크형 거버넌스 체계의 확립이 새로운 과제로 제기되고 있다.
  - 네트워크형 거버넌스에 의한 지역개발은 중앙-광역-기초 의 대규모 행정기관 간 수직적 거버넌스 및 지역단위에서 다부문 정책 간 연계와 지역사회 구성원의 협력에 기초한 수평적 거버넌스의 복합적 연계를 의미한다.

- 첫째, 중앙정부와 광역지자체, 기초지자체와 같이 다양한 공간규모의 국가농정 주체 간 수직적 연계·협력을 위한 지역개발 추진체계를 확립하고 강화할 필요성이 제시되었다.
- 둘째, 기초지자체 차원에서 수평적 거버넌스를 구축하기 위해, 사회·경제·문화·정주환경 등 다양한 영역에서 제기되는 부문 정책·사업 간 수평적 연계 및 지역사회의 행정과 민간, 경제주체 등 다양한 이해당사자 간 협력적 활동의 필요성이 제기되었다.
  - 농어촌 지역개발 추진방식의 수평적 거버넌스를 설정하고 증진시키기 위해서는 행정조직 차원에서 총괄전담부서의 필요성과 더불어, 행정부문 내부의 공동 대응을 증진할 수 있는 부처 간 협력적 추진체계를 구성할 필요가 있다.
- 셋째, 지역단위 정책추진체계를 강화하기 위해서, 지역거버넌스와 중간지원조직을 적극적으로 활용할 필요가 있다.
  - 행정부문 주도로 추진되는 지역개발 추진방식의 한계를 극복하기 위해, 민간부문에서 활동하는 지역사회조직과 전문가그룹, 마을공동체, 사회적기업 등의 다양한 주체들의 협력과 공동대응을 요청하고, 주체들 간 협력체계를 발전시켜 지역거버넌스 기구를 상시화 할 필요가 있다.
  - 이를 위해서는 중간지원조직이 행정과 민간 간 원활한 의사소통 및 상호보완적 협력을 매개할 수 있도록 역할을 강화할 필요가 있다.
- 넷째, 지역단위에서 농촌의 고유한 가치와 미래의 전망에 기초하여 농촌발전계획을 수립하고, 이를 지역단위에서 자율적으로 실행되는 정책추진체계와 연계되도록 지원할 필요가 있다.

## 제 6 장

---

### 해외 지역개발정책의 담론 및 사례

#### 1. 해외 농촌 지역개발정책의 담론

##### 1.1. 지속가능발전과 거버넌스

- 농촌의 지속가능발전은 보전과 개발의 단순한 균형 보다 상호 강화적인 성격을 갖고 있어 농촌개발에서 중심적 위상을 확보해 왔으며, 농촌의 다원적 가치에 기반을 둔 농촌 개발과 관련하여 여전히 유효한 관점이다(Moseley 2003).
  - 지속가능성은 사회-환경-경제적 이슈를 통합적으로 고려하며, 이는 농촌의 다원적 가치와 관련된 농촌 지역개발의 원칙에 부합한다.
  
- 농촌 개발 관련 지속가능발전의 원칙은 농촌 지역개발정책의 추진 체계 측면에서 적절한 거버넌스 구축과 관련하여 시사점을 가진다(최수명 2016).
  - 다양한 제도와 수준에 걸쳐 효과적이고 통합적으로 접근하여, 환경보호, 경제적 웰빙 및 사회적 평등에 관련된 다양한 공공의 수요를 조화롭게

충족하는 것이 지속가능발전의 주요 목표이며, 이와 관련하여 적절한 거버넌스는 정책설계 내용을 집행하는 수단으로써 지속가능한 비전 자체의 본질적 요인이다.

- 거버넌스는 특히 공공정책 의사결정과 관련하여, 민주적 방식으로 절차와 제도를 다룸으로써, 공적인 사안을 처리, 관리, 조정 및 인도하는 과정을 의미한다(Baker, S. 2009). 특정한 영역에 대한 제도적인 권위인 통치(Government)와는 달리, 거버넌스는 ‘아우르는 현상(Encompassing Phenomenon)’으로, 정부기관 간 협력과 중재를 포함하여, 비공식적, 비정부적 기제까지 포괄하며, 공공부문의 역할과 위상의 변화 흐름 속에서 정책과정에서 기업과 시민사회의 비중이 커지는 것이 이 개념의 중심이다.
- 광의의 거버넌스 개념은 ‘사회적 문제를 해결하거나, 사회적 기회를 창출하기 위해, 정부, 다른 공공기관, 민간부문, 그리고 시민사회가 참여하여 상호작용하는 총체’이고, 3개의 이상적 유형이 있다(Meuleman 2008).

표 6-1. 거버넌스의 유형 및 공공부문의 역할

거버넌스 유형	내부논리 및 특성	정부의 역할	전형적인 산출
위계	권위, 합법성, 책무성, 규칙과 통제절차에의 부합성	사회를 지배	법, 규정, 통제절차, 보고서, 결정, 준수
시장	가격기제, 효율성, 경쟁적 이점, 성과계약	서비스 배급	서비스, 생산품, 계약, 외주
네트워크	정부-사회주체 간의 협력과 서비스 공동생산, 신뢰, 상호학습, 숙려	하나의 파트너	공감, 합의, 계약

자료 : Meuleman(2008).

- 지속가능발전 거버넌스는 지속가능발전을 지향하는 사회-정치적 거버넌스 과정으로 다음과 같은 4가지 원칙을 제시할 수 있다(Meadowcroft 2007).



표 6-2. 지속가능발전에 따른 거버넌스 구축 원칙

원칙	논리적 근거	원칙의 운용
장기	세대 내 및 세대간 평등을 추구하기 위해서는 장기 비전과 이에 바탕한 단기 행동이 요구	세대 내 및 세대 간 영향을 품는 장기전략과 함께, 장기 비전을 훼손하지 않는 가운데 단기적 필요성을 관리할 단기 정책 및 목표
통합	다양한 수준의 거버넌스에 걸쳐, 그리고 거버넌스 사이에서 경제, 사회 및 환경정책의 조정과 통합 요구	다중적 정치-행정 수준에 걸친 정책통합과 유럽 연합, 국가 및 차하위 국가적인 활동 사이의 조정을 촉진하는 수직적 통합기제 지속가능발전 정책을 전달하는 해당 정치 수준에서 행정기관과 다양한 정부부처 사이의 정책통합을 지원/강화하는 수평적 통합기제 사회적 평등, 경제개발 및 환경보호 등 3가지 지속가능발전 차원의 통합
참여	이해당사자들의 의사결정에의 통합 요구	다양한 유형의 지식을 통합하기 위해 정책결정과 정에서 시민사회조직, 기업, 학계 등, 다양한 이해당사자들이 참여 채비
성찰	지속적인 성찰과 정책학습 사이클에 바탕한 성찰 과정 요구	효과적인 지표와 모니터링 시스템 및 실천 지속적이고 적응적인 학습이 이루어지게 하는 효과적인 평가 및 점검

자료 : Meadowcroft, (2007).

- 농촌 개발 관련 지속가능발전의 원칙은 거버넌스 구축 뿐만 아니라, 미래 농촌 지역개발정책의 방향 및 전략과 관련해서도 재해석되어 활용될 여지가 있다.
- 지속가능발전이 추구하는 생태 자원 절약, 사회·경제적 번영은 현대의 기술사회적 체제에서 기술 혁신을 제외하고는 성취할 수 없으며, 이는 궁극적으로 ‘혁신’, ‘기술개발’ 등의 관점이 농촌개발에 있어 여전히 중요함을 의미한다.
  - 이에 따라 지속가능발전은 기존의 정적인 차원을 벗어나 동적인 변화에 대응하고, 경우에 따라서는 이를 활용하며, 끊임없이 기술과 시스템을 혁신하는 동적인 지속가능발전으로 개념을 발전적으로 확장할 필요가 있

으며, 이는 농촌개발에 대한 주요 기관 및 국가들의 비전과 목표를 통해 구체화되어 나타난다.

## 1.2. 네트워크 농촌개발(Schucksmith 2013).

- 주민의 정책 수요를 반영한다는 측면에서, 상향식 농촌개발 접근법이 다수에 의해 옹호되었지만, 앞서 언급한 바와 같이 혁신이 강조되는 시대를 맞이하여 무조건적인 상향식 개발 방식의 지향은 정책수단의 효율적인 활용 측면에서 한계에 직면하게 되었다(Schucksmith 2013).
  - 하향식 농촌개발 방식이 보편적인 기술진흥과 물리적 인프라 현대화를 통해 농촌의 차이 극복을 주요 정책 목표로 삼는데 반해, 상향식은 지역의 고유한 역량 강화를 통해 주로 지역 자원과 자산 역동화에 관심을 가진다.
- 신내생적 발전(Neo-endogenous Development) 방식으로도 불리는 네트워크 개발 방식은 기존의 상하향적 모델에 대한 대안으로 출현하였으며, 지역 개발은 상-하향적 작용력이 불가피하게 혼합되어 있다는 인식에서 출발한다. 지역은 다른 지역과 상호작용하므로, 자신의 편익을 위해 개발과정의 내부 및 외부적 통제를 조화시키는 일이 지역 개발의 핵심적 과제임을 강조하는 접근 방식이다.
  - 다양한 규모의 거버넌스에 참여하는 기관과 주체들과 기업, 지역사회 및 기관과의 연계능력을 가진 네트워크가 지역의 사회경제적 개발과정에서 중요하게 다루어진다.
  - 지역의 역량 강화를 강조하고, 지역 개발에 의해 창출되는 편익을 가능한 많이 지역 내부에 순환하기 위한 목적에서 지역 개발 방식은 지역의 자산(물리적, 인적, 무형 자산 등)을 활용하는 방향으로 추진된다는 점에서 상향식 개발방식과 유사하다.

- 네트워크 개발은 지역 내부의 동적인 상호작용 뿐만 아니라, 지역 외부의 정치적, 제도적, 경제적 환경과의 상호작용에도 초점을 둔다는 점에서 상향식 개발방식과는 구분된다.
- 지역 단위 네트워크의 활성화는 지역의 사회적 자본을 형성하는데 중요한 역할을 하며, 지역을 넘어서는 네트워크는 지역의 이익을 극대화하기 위한 외부 자원의 활용 관점에서 활용될 수 있으며, 다양한 주체와 제도에 의해 창출 및 유지될 수 있다. 이와 관련하여 외생적 자산과 자원의 창조적 이용이 강조되며, 지역과 광역, 국가와 국제적 수준 등 다층적 공간단위에서 이러한 활동을 지원할 수 있는 거버넌스 제도가 중요한 의미를 가진다.
- 선진적인 농촌개발의 추진방식으로 회자되는 유럽의 LEADER 프로그램은 특정한 영역에 무엇이 최선인지를 반영하고, 장소기반 정체성을 적극적으로 활용하여 혁신적인 농촌문제 해결책 개발을 도모한다는 점에서 네트워크 개발 전략을 충실히 반영한 사례이다. 이 외에도 OECD의 ‘새로운 농촌패러다임(New Rural Paradigm)’ 등을 통해 네트워크 개발 전략의 정책적 활용이 강조되고 있다.

### 1.3. 농촌개발의 스마트 전문화 전략

- 소규모 농촌 지역 경제는 역량의 한계로 인해 다각화 능력에 근본적인 제약이 있고, 위험에 대한 완벽한 대응이 어렵기 때문에 지역 간 획일적인 다각화와 클러스터에 바탕을 둔 농촌개발 전략의 효과성에 의문이 제기될 수 있다(Freshwater 2015).
- 이와 관련하여 지역개발의 전략으로 지역의 경제조건, 지식 및 혁신 능력 등의 측면에서 지역 내 발전 경로를 고려하여 혁신 잠재력을 발현함으로써, 효율적인 지역 발전을 꾀하는 스마트 전문화(smart specialization) 전략이 농

촌개발에 있어서도 중요한 함의를 갖는다(Naldi et al 2015).

- 스마트 전문화는 지역이 기술적·사회적·경제적 영역의 경쟁 우위를 바탕으로 지역 정책을 통해 강점인 분야에서의 혁신을 촉진하는데 초점을 둔 개발 전략이다.
  - 지역의 경제성장을 위해 기술적 진전, 인적 자본, 그리고 지식 스펬오버(Spillover) 등의 혁신 자원의 조합과 효율적 투자를 강조한다.
  - 농촌은 공공 재화와 서비스 공급이 상대적으로 고비용이고 재원이 부족하며, 인구 유출과 고령화로 인한 심각한 노동력의 양적·질적 부족을 겪는 등 농촌이 처한 여러 가지 구조적 어려움을 극복하고 발전하기 위해서는 농촌 지역의 혁신을 확산시키는 중요하며, 이러한 측면에서 지역의 현실을 고려한 스마트 전문화 전략이 농촌 지역개발정책 전반에 걸쳐 유효하다.
- 농촌의 경우 지역 내 자원만으로 지역 혁신시스템의 활성화를 꾀하는데 어려움이 따르기 때문에, 국가 및 광역 단위의 공공분야 역할이 강조될 수밖에 없으며, 다양한 분야 및 주체 간 상호작용의 활성화와 제도와 거버넌스의 혁신이 중요한 정책의 방향이다(OECD 2014).
- 도시에 적합하게 설계된 산업·경제 중심의 지역 정책은 농촌의 특화된 정책 수요에 적절하게 대응하지 못하는 경향이 있으며, 농촌 지역의 발전과 혁신을 위한 정책들이 기존의 다른 공간 정책들과 차별화되고, 부문 간 통합적으로 추진되는 것이 중요하다.
  - 농촌의 특성을 고려한 정책 거버넌스의 변화와 혁신 또한 중요하며, 부족한 자원의 투입을 위한 하향식 투입과 지역의 특수한 여건을 반영하기 위한 상향식 정책의 조화를 달성하는 것이 핵심이다.
- 스마트 전문화 전략은 농촌의 다양한 자원 가치에 기반한 농촌개발 추진과 관련하여 유용한 관점을 제공한다(송남근 2015).
- 농촌에서의 혁신은 특정 생산활동 영역뿐만 아니라 관광, 생태, 지역 문

화 등 다양한 정책 영역의 문제를 해결하기 위한 수단으로 활용되어 다양한 혁신 유형 형태로 나타난다.

- 각종 공공 서비스 공급이 줄어드는 상황에서 사회적 관점에서 지역주민들이 직접 참여하여 서비스를 제공하는 것이 중요한 정책으로 다루어져야 하며, 다양한 사회적 자본을 형성하기 위한 지원이 필요하다.
- 일례로 영국의 경우 농촌 인구 감소에 따른 공공서비스 전달체계의 효율화를 위해 정부와 민간영역에서 공급하는 것이 실행가능하지 않은 각종 서비스 지역 및 분야에서 사회적 기업이 확대되어 공동체 운송, 마을가게, 우체국, 아동보호 등 다양한 분야에서 사회적 기업이 서비스 제공하는 형태의 혁신이 나타나고 있다.

#### 1.4. 결속적 농촌 정책(Rural Cohesion Policy) 지향

- Copus & De Lima(2015)는 변화하는 환경에 대응한 일련의 농촌 지역개발 정책 경향 및 논의들을 종합하여 미래 농촌개발의 정책 추진 방향으로 ‘결속적 농촌 정책(Rural Cohesion Policy, RCP)’로 구분하여 그 특징에 대해 제시하였다.
  - 농업 및 농촌의 경쟁력 강화 등 주로 산업·경제적 측면의 지역 발전을 꾀하는 기존 접근에서 탈피하여, 지역의 다양한 수요를 충족시키고, 지역개발의 성과가 지역 내 순환될 수 있는 포괄적 성장(inclusive growth)을 지향하는 것이 농촌개발 목표 측면에서 구분되는 점이다.
  - 정책 영역 측면에서는 농업이나 지역 산업 외에 다양한 부문 및 영역 간 상호작용을 정책 대상으로 삼는 것이 특징이며, 주요 수단으로 보조금이나 재정 투입 외에도 네트워크 활성화 등 지역의 사회적, 관계적 자본을 활용하는 것이 과거 농촌개발 접근과 구분된다.
  - 농촌개발 핵심 주체 측면에서는 중앙정부나 지역의 개별 주체와 더불어 지역 내 주체 간 다층적 협력 거버넌스 자체가 강조되며, 정책 대상 또한

농민, 지역 주민에 한정되는 것이 아니라 지역 내외의 다양한 주체들을 포함한다는 점이 특징이다.

표 6-3. OECD 및 EU 농촌 정책의 특징

구분	기존 농촌 정책 접근 방식	New Rural Paradigm(OECD)	결속적 농촌 정책 (RCP)
목표	농업 소득 증대, 농업경쟁력 강화	농촌 경쟁력 강화, 다양한 지역 자원의 발굴·활용	농촌 지역 주민의 복지를 증진시키는 포괄적 성장(경제적, 사회적)
주요 영역	농업	농업 및 농업 외 농촌 경제 전 부문	모든 부문 간 상호 작용
핵심 수단	보조금	투자	역량강화, 네트워킹 등 소프트웨어 프로그램을 포함한 다양한 수단
중심 주체	중앙정부, 농가	중앙정부, 지자체, 지역 주체(공공, 민간, NGO 등)	다층적 거버넌스(중간지원조직, 도농 파트너십 등), 교육·연구 주체 등

자료 : Coups & De Limal.(2015).

## 2. 해외 농촌 지역개발정책의 사례

### 2.1. 농촌의 구분 및 유형화에 따른 정책과제 차별화

#### □ 농촌 지역구분에 따른 농촌 정책 추진

- 영국은 농촌으로 분류한 지역에 대해서 정주 특성에 따라 지역 유형을 구분하고 각각의 유형에 대한 통계 자료 등을 생성·관리하고 있다.
  - 농촌 정책 주무 부처인 환경식품농촌부(Department of Environment, Food and Rural Affairs)는 농촌 정주지역에 거주하는 인구 비율에 따라

농촌을 세 유형으로 분류한다.

- 영국 통계청은 농촌 지역의 사회, 경제, 환경 주제 관련 통계 정보를 담은 ‘The State of Countryside’를 발간하며, 각 주제에 대하여 도시와 농촌, 농촌 유형별 통계 정보를 수록하고 있다. 인구, 주택, 교육, 공동체 등 정주환경, 경제활동, 고용 상태, 지역 내 기업 활동 등 지역 경제 전반에 관한 내용, 그리고 토지이용, 기후변화 등 환경과 관련된 내용을 수록하고 있다. 농촌의 범위·유형 등에 따라 통계 정보의 지역 간 차이와 특징 등을 매년 보고서 형식으로 발간하여 정책의 기초 자료로 활용하고 있다.
- 주요 국가들 또한 인구 및 정주 특성을 기준으로 도시 이외의 지역을 농촌으로 분류하고 있다.
- 미국의 경우 5만 이상 중심지가 있는 인구 10만 이상 지역(metropolitan)의 나머지 지역을 농촌으로 분류한다. 대도시와의 관계(인접성, 통근자 비중)를 보완지표로 활용하여 지역을 구분한다.
  - 독일은 인구밀도 100인/km<sup>2</sup> 미만 지역과 10,000명 이상의 시가 아닌 지역을 농촌으로 분류한다.
  - 일본은 시정촌 내에 인구밀도 4,000인/km<sup>2</sup> 이상의 지구가 상호 인접해 있고, 그 인구가 5,000인 이상의 지역(인구밀집지역) 이외의 지역을 농촌으로 분류한다.
- 프랑스는 농촌 지역 중에서도 인구밀도가 특히 낮아 지역 발전이 취약한 지역을 ‘농촌재활성화’ 지구로 선정하고 경제 부흥을 위한 세제상의 혜택 등 별도의 지원책을 추진하고 있다.
- 인구, 사회·경제적 특성, 제도적 특성을 기준으로 농촌재활성화 지구를 규정하며 기준은 다음과 같다.
- \* 인구 기준: 인구밀도 31인/km<sup>2</sup> 이하

- \* 사회경제적 기준: ① 인구 감소지역, ② 경제활동 인구 감소 지역, ③ 농업활동인구가 국가 평균의 2배 이상인 지역 중 하나의 조건을 충족
- \* 제도 기준: 세금 부과의 자율성을 지닌 EPCI에 속하는가
- \* 2011년 기준 1만 3,082개의 코뮌이 농촌재활성화지구로 선정(전체 코뮌의 1/3이상)
- \* 지원 사항: 다양한 세제 혜택을 통해 지역 투자를 촉진

- OECD는 농촌 지역을 통근패턴 등의 요소를 기준으로 3가지 유형의 지역으로 구분하고 각각에 대한 차별적인 정책 과제를 제시하였다.
  - OECD 회원국의 농촌 정책 또한 농업 경쟁력 향상을 둔 소득증대 정책의 성격에서 점차 다변화하는 농촌 공간의 특성을 반영하여, 토지이용 관리, 지역산업정책, 공공서비스 전달체계 개선 등 다부문의 정책 영역을 아우르는 형태로 농촌 정책이 진화하고 있음을 의미한다.

표 6-4. OECD의 농촌 지역 구분 및 정책 과제

유형구분	특 성
기능 도시 지역 내부농촌 (Rural Inside the FUAs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시권에 포함된 배후지역으로 개발은 도시개발과 직접적으로 연계</li> <li>- 주요 정책과제: 주요 서비스를 도심부에 의존하기 때문에, 노동시장 요건에 부응한 지역의 인적 자본 및 혁신 역량의 강화와, 도시 인접에 따른 개발압력에 대응하는 토지이용 관리가 중요한 정책 과제로 도출됨</li> </ul>
도시 근접농촌 (Rural Outside But in Close Proximity to the FUA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시권에 포함되지는 않으나 도시권에 인접한 지역으로, 다양한 산업이 공존하는 특성을 보이며, 이에 지역 경제의 회복력이 강함.</li> <li>- 주요 정책 과제 : 산업적 토지이용과 경관·생태 관리의 경합이 나타나며, 다양한 산업구조 및 전입인구에서 기인한 주민 사이의 지역개발에 대한 합의된 비전을 도출하는 것이 중요한 과제</li> </ul>



원격농촌 (Remote Rural From the FUA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업 중심의 산업구조가 나타나는 전형적인 농촌 지역</li> <li>- 주요 정책 과제 : 지역 농업의 시장 경쟁력 확보와 기술 중심의 농업 경쟁력 강화 그리고 주민 대상의 필수 공공서비스 전달체계 개선 등이 주요 과제</li> </ul>
--	--

자료 : OECD(2015) 재정리.

## 2.2. 농촌공간의 변화에 대응하는 통합적 농촌개발의 추진

### 2.2.1. OECD의 새농촌패러다임(New Rural Paradigm)과 새농촌정책(New Rural Policy)

- OECD는 농촌 공간을 포함하는 농촌개발의 정책환경의 변화를 인식하고, 농촌 정책에 대한 새로운 통합적 접근 방식을 반영한 새농촌패러다임(New Rural Paradigm: 이하 NRP)을 발표하였다.
  - NRP 하에서는 농촌정책의 목표를 농업에 국한하지 않고 농촌 지역으로 범주를 확대하여 농촌 지역의 경쟁력과 지역자원을 활용하고 가치화하는 것에 정책 목표를 둔다. 관광, 제조업, 정보통신기술 산업 등의 2차, 3차 산업 정책까지 포괄하여 정책의 주요영역으로 설정하며, 다양한 이해관계자와 다부문의 정책이 서로 유기적인 관계를 맺기 때문에 통합적 접근 방법을 강조한다.
- OECD는 2015년 NRP을 보다 구체화하고 실천 가능한 장기적인 정책 방향을 제시하고자 새농촌정책(New Rural Policy)을 제안하였다.
  - 새농촌정책은 현재 실현 단계에 있는 OECD의 농촌정책이 아니라, NRP를 포용하는 가운데 지향해야 하는 정책의 구체적 방향이라 할 수 있다 (엄진영 2016).

- 현재 대부분의 OECD 국가들은 NRP를 받아들이고 이와 관련된 정책을 펼치면서, 새농촌정책으로 나가고 있는 단계이다.
- 농촌 지역의 경쟁력, 지역자원의 가치화, 지역자원의 활용이라는 목적을 구체적으로 실현하기 위해 농촌 지역의 웰빙을 위한 통합적 정책에 목표를 두고, 지역적 다양성을 반영하는 자율적이고 신축적인 정책을 파트너십을 통해서 실천하고자 하는 것을 골자로 한다.
- OECD는 새농촌정책(New Rural Policy)의 이행방안으로 도농교류의 활성화, 농촌 지역의 생산성 향상, 공공서비스 전달체계의 혁신, 국제적인 경험의 교류 등을 제안하였다.

표 6-5. OECD 지역개발 패러다임 변화

구분	기존 접근방법	2006 새농촌패러다임 (New Rural Paradigm)	2015 새농촌정책 (New Rural Policy)
목적	형평성, 농가소득, 농업경쟁력	농촌 지역의 경쟁력 농촌자원의 활용 잠재적인 자원의 개발	농촌 지역의 웰빙을 위한 통합적 정책
주요영역	농업	관광, 제조업, 정보통신산업 등	낮은 밀집도에 대한 경제
수단	보조금 지급	투자	도시와의 보완성
주체	중앙정부, 농민	다양한 이해관계자	정책간의 소통, 협력
주요부문	각각의 부문 기반	농촌경제의 다양한 부문을 포함한 통합적 접근	농촌 지역의 다양성에 대한 이해

자료: OECD(2005). The new rural paradigm. OECD Publishing. Paris;  
OECD(2015). The Rural Policy: Linking up for growth.

- 2016년 OECD 농촌정책 작업반 세미나에서 NRP의 정책 추진 틀로서 ‘Rural Policy 3.0’를 제안하고, 기존 정책과의 차별성, 주요 정책수단 등을 소개하였다.
  - Rural Policy 3.0의 주요 목표는 농촌 지역의 사회와 경제, 환경적 웰빙을 증진하기 위한 목적으로 농촌의 경쟁력과 생산성을 향상시키는 것에 있

다. 농촌정책은 농촌 커뮤니티의 경쟁력 향상, (다부문 간)통합적 투자방식으로서의 개편, 다양한 농촌 지역들의 필요를 충족하는 맞춤형 서비스전달체계 확립 등의 접근방식을 지향할 것을 제안하였다.

- 농촌 커뮤니티의 경쟁력 향상은 커뮤니티의 현재 역량과 입지조건, 인적 자원, 자원, 장소의 연결성 등을 종합적으로 검토하여, 적절한 경제적 기회를 제공하는데 초점을 두는 것이 필요함을 언급하였다.
- 농촌 지역에서의 공공서비스 전달, 경제개발, 지역발전 아이디어의 공유 등 당면한 과제에 대해, 농촌 지역 내 주체 간, 농촌과 도시 주체 간, 행정주체, 경제활동 주체 및 기타 지원 주체 간 연계·협력에 기초한 다자간 협력을 통한 문제 해결을 강조하였다.
- 효율적인 농촌 정책은 도시 지역과는 달리 농촌 지역이 처한 기회요인과 제약요인이 농촌 지역 내에서도 편차가 크다는 점을 인지하는데서 시작되며, 따라서 농촌정책은 도시개발의 접근방식과는 차별화되면서도, 서로 보완적인 측면이 있음을 강조하였다.
- 공공정책의 투자방식은 보조금 투입을 최대한 자제하고, 지역의 수요에 따른 통합적인 재정 투자 및 공공서비스의 효과적인 제공을 위주로 투입하며, 지역의 발전 목표와 가치 실현을 위해 영역 간 연계·통합을 강화하는 방향으로 전환할 것을 제안하였다.

## 2.2.2. EU 농촌개발정책의 전략적 목표

- EU의 농촌개발정책은 유럽의 공동농업정책(Common Agriculture Policy: CAP)을 구성하는 제 2기둥(Pillar 2)으로써 1999년 Agenda 2000의 개혁조치를 통해 등장하였다.
  - 2013년 CAP 개혁에서는 기존 농촌개발정책의 기본 틀은 그대로 유지하되, 우선순위를 조정하여 지식전파 및 혁신, 지속가능성, 사회통합 등을 강조하였다.

- EU 농촌개발정책(2014-2020)의 장기적 전략적 목표는 Europe 2020 전략과 CAP의 목표와 긴밀하게 연결되며, 국가와 지역 별로 7년 단위로 계획되는 농촌개발프로그램(Rural Development Program: RDPs)을 통해서 정책을 시행한다.

- EU는 Europe 2020 전략을 통해 지역 성장의 전략으로 지식과 혁신에 기반한 스마트 성장, 자원의 효율적 활용과 생태적 가치의 보전을 통한 지속가능한 성장, 그리고 경제적·사회적·지역적 화합을 수반하는 포괄적 성장을 제시하고 있다.
- 이와 관련하여 농촌개발의 장기적 전략적 목표로 농업의 경쟁력 향상과 더불어 자연환경과 기후 변화에 대응한 지속적인 관리, 농촌경제와 공동체의 조화로운 개발을 제시하였다.

◇ Europe 2020 전략(Europe 2020 Strategy) 의 세 가지 중점 사항

Smart Growth(스마트 성장) - 지식과 혁신을 기반으로 한 경제 성장

Sustainable Growth(지속가능한 성장) - 자원 효율적, 친환경적, 경쟁력 있는 경제

Inclusive Growth(포괄적 성장) - 경제적, 사회적, 지역적 화합 혹은 결속(Cohesion)을 수반하는 높은 수준의 고용을 전제로 하는 경제 성장

◇ EU 농촌개발 2014-2020의 장기적 전략적 목표

- 농업의 경쟁력 향상
- 자연환경과 기후행동의 지속적인 관리 보장
- 농촌 경제와 공동체의 안정된 지역개발을 성취하며 일자리 창출 및 유지

- ‘EU 2020 전략’은 혁신-지속가능-일자리 창출이 선순환적으로 결합된 통합성장을 추구하며, ‘지속가능 성장’과 지역 단위의 경제적 번영과 일자리 창출을 동시에 꾀하는 ‘포괄적 성장’을 추구한다. 동일한 관점에서 농촌개발 정책에 있어서도 지역의 새로운 기반기능을 확보하고 양질의

고용을 창출하는 지역사회의 통합적 성장에 대한 합의를 제공한다.

- EU 집행위원회는 2016년 EU 농촌 정책의 현황 진단을 바탕으로 미래 농촌 정책의 추진 방향 및 원칙을 천명한 Cork 선언 2.0을 발표하였다.
  - Cork 선언 2.0을 통해 EU 농촌정책의 통합적(integrated), 다부문적(multi-sectoral), 영역적(territorial), 장소-기반(place-based) 접근방식을 다시금 강조하였다.
  - 농촌 지역의 다양성과 지속가능성, 지역의 주도적 역할을 강조하며, 궁극적으로 EU 공동농업정책(CAP)의 한 축인 농촌발전정책의 확립을 목표로 설정하였다.
  - Cork 선언 2.0에서 농촌정책의 추진 원칙으로서, ① 농촌 지역의 다양한 정책 영역을 고려한 농촌 번영 촉진, ② 농림업의 발전과 연계 신산업의 육성을 위한 농촌 가치사슬 강화, ③ 농촌의 지속가능한 발전을 위한 투자 확대, ④ 공공재로서의 농촌환경 보전, ⑤ 과학기술 기반의 혁신을 통한 자연자원 관리 방안의 개선, ⑥ 기후 변화에 대한 선제적 대응, ⑦ 주체 간 협력에 기초한 혁신의 활성화, ⑧ 국가 및 지역 차원에서 다양한 정책 영역 간 통합을 매개할 수 있는 농촌 정책의 거버넌스 강화, ⑨ E-governance 등 새로운 수단에 기초한 정책 과정의 효율성 제고, ⑩ 정책 환류체계 개선을 통한 실행력과 책임성 증대를 천명하였다.
  - 10대 원칙과 관련하여 EU 농촌 정책 주체들에 대해 ① 농촌 지역과 자원의 잠재력에 대한 공공 인식 개선, ② 농촌 커뮤니티의 정체성 형성을 위한 장기적 투자, ③ 간명하면서도 유연한 접근방식에 의한 농업 및 농촌 정책 수립, ④ 농촌 관점에서의 다양한 정책 부문에 대한 체계적 검토를 촉구하였다.

### 2.2.3. 국가별 통합적 농촌 지역개발정책 추진

- 주요 국가들의 농촌개발정책에서 농촌의 다면적 가치에 주목하여 ‘환경·경

관의 보전·개선’, ‘삶의 질 향상’, ‘농촌 지역 경제 다각화’ 등 다양한 부문을 통합적으로 고려하는 접근이 강조되고 있다.

- 영국의 RDPE(Rural Development Programme for England)는 2007년부터 2013년까지 총 59억 유로(공공투자는 52억 유로)를 농촌개발 부문에 투자하면서, 농촌 지역의 환경 보전을 비롯한 다양한 부문의 정책 프로그램을 추진하였다(농업 외 투자비율 75%).
- 독일 연방식품농업부의 이니셔티브(initiative) 중 하나인 "Bundesprogramm : Ländliche Entwicklung (BULE) " 프로그램은 다양한 정책영역에 대한 통합적 농촌 개발을 위한 협력프로그램과 재정 지원에 관한 내용을 포함하며, 농촌 지역의 유형화에 기반한 정책 대상지역의 구분을 통해 효과적인 정책 추진을 꾀하고 있다.
  - BULE의 주요 지원목적은 농촌공간을 매력적인 삶의 공간으로 유지하고, 사회적, 경제적, 자연적 잠재가능성을 개발하여 미래 국토 공간에서의 기능과 위상을 강화하는데 있다. 이를 위해 농촌 지역 주거 및 생활 환경의 질 개선, 농촌관광 진흥과 농업의 부가가치 향상을 위한 지역단위의 개선 사업에 대한 연방정부 차원이 재정 지원을 집행한다.
  - BLUE 프로그램은 지원지역을 엄격하게 제한하고 있는데, 인구를 기준으로 지원가능한 구체적인 지역을 명시하였다. 지원 가능한 지역에 속해 있다고 하더라도 인구가 밀집된 읍단위이나 이미 개발된 지역을 지원지역에서 제외하였다. 통상적으로 마을은 인구 2,000명 이하와 인구 2,000~6,000명 사이의 지역으로 시(stadt)개발에서 제외된 지역을 지원 대상으로 한정하며, 예외적으로 대상지역이 아니더라도 신재생 에너지 사업이나 재생 자원이용, 사업체 유채를 위한 지역인프라 사업에는 일부 재정을 지원한다.

## 2.3. 통합적 농촌 지역개발정책 추진을 위한 협력거버넌스 구축

### 2.3.1. 프랑스: 부처 간, 중앙정부·지자체 간 협업을 통한 통합적 농촌 정책 추진

○ 프랑스의 지역 정책 추진조직은 중앙정부 차원에서는 국토정비·농촌·지방자치단체부(ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales)<sup>12</sup>가 있지만, 범부처 지역발전정책 전담기구에 일임하고 있어 이 전담기구가 실제로 주된 역할을 수행하고 있다(배준구, 2015:528).<sup>13</sup>

- 프랑스의 농업·농식품·산림부(Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)는 ①농업부문, 식품부문, 산림부문 및 농촌 지역의 지속가능발전, ②식품의 품질 및 안전 ③농업 교육 및 연구를 부처의 세 가지 핵심 업무로 하고 있으며,<sup>14</sup> 농촌개발 관련 업무는 정책 대상을 농업 및 비영리단체와의 관계로 한정하고 '농업 부문의 고용 관련 법률과 사회보호(social protection)'와 관련한 업무 등을 다루고 있어, 지역 정책의 관점보다는 농업부문 정책으로 접근하는 성격이 강하다.
- 프랑스는 2014년 지역발전정책을 전담하는 범부처 기구를 기존의 DATAR에서 CGET로 개편하였다. 2014년 3월 31일 décret(정부령)으로 DATAR<sup>15</sup>, 도시관계부처위원회사무처(SGCIV<sup>16</sup>), 국가 사회연대 및 기회평등 사무처(Acsé<sup>17</sup>) 등 3개 기관을 통합하여, 총리직속의 '국토평등위

12 국토정비부, 국토균형주택부 등 정권에 따라 명칭은 다양하게 변경되어 옴.

13 CGET는 각 부처에서 파견된 전문가로 구성되는 사업전담부서 형태로 운영되며, 정책 추진의 주체는 업무 소관부처의 장이 됨. 가령, CGET가 운영을 맡고 있는 '농촌을 위한 부처공동위원회(CIR)'가 수행한 정책활동의 추진 주체는 Jean-Michel Baylet 국토정비·농촌·지방자치단체부 장관으로 소개됨.

14 부처 홈페이지의 <THE MINISTRY OF AGRICULTURE, AGRIFOOD AND FORESTRY IN ACTION> 자료 참조.

15 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

16 Secrétariat général du comité interministériel des villes

원회’(Commissariat général à l’égalité des territoires)<sup>18</sup>로 확대 개편하였다. 지역 불균형에 대한 종합적 대책 마련, 공간의 변화를 반영하여 도시·농촌의 이분법적 접근을 지양하는 통합적 정책 도입, 중앙정부와 지자체 간 협력 강화를 통한 지방분권화 및 지역 정책의 조화로운 추진을 위한 목적에서 CGET로의 개편을 추진하였다(배준구 2015:530).

- 이에 CGET는 ‘불평등의 완화’, ‘국토의 연속성 담보’, ‘주민의 삶의 질 향상을 위한 국토 개발’을 3대 중대 미션(Trois grandes missions)으로 제시하였다.<sup>19</sup> CGET는 DATAR의 임무를 계승하여, 관계부처와 연계하여 지역개발정책에서 핵심적 역할을 수행하고, 각 부처에서 파견된 전문가로 구성되는 사업전담부서 형태로 운영된다. CGET는 새로운 농촌 발전 전략을 위하여 기존 지역정책의 재검토를 위한 다음의 원칙을 제시하였다(CGET 2015.07).

① 평등/형평성

- 프랑스 정부가 어떠한 지역도 어떠한 국민도 포기하지 않는다는 선택에 대한 확신

② 지역 및 지역주체의 책임성 강화 및 역량 배양

- 지역 개발을 최적화하고, 모든 지역들이 정책의 수혜를 받기 위하여 지역의 역량을 강화하는 것이 중요
- 디지털 환경에 대한 접근, 정보통신을 이용한 재택근무, 농촌성에 맞도록 조정된 도시계획 합작 등이 새로운 수단을 통한 지역 역량 강화의 대표적 사례임.

③ 도시-농촌 사이의 유대/연계

- 농촌-도시라는 상이한 지역 간의 상호의존성을 강화하기 위해서는, 부문 간, 지역 간 협업을 촉진할 수 있도록 서로 다른 공공주체의 역할이 적절한 기능적 단위/레벨(échelle)에 두어져야 함.

④ 상호보완성

- 정부는 지역 간 상호 협력을 촉진하기 위한 지원을 강화해야 하며, 특히 서로

17 l’Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances

18 배준구(2015)의 논문에서는 ‘국토균형청’으로 번역.

19 <http://www.CGÉT.gouv.fr/missions>



다른 부문정책과 지역정책 간 최적의 연계·협력 방식을 도모하여 ‘부처 간 협력 (interministériel)’의 틀 속에서 정책이 추진되도록 해야 함.

- 예를 들어, 도시-농촌 간 새로운 협력방식을 세우기 위한 상호성협정(contrats de réciprocité)과 같은 공공 역할에 있어서의 혁신을 생각해볼 수 있음.

- CGET 산하에 ‘농촌을 위한 부처공동위원회’(CIR: Comités Interministériels aux Ruralités)를 두어 농촌 정책의 새로운 추진방식을 도입하였다.
- 프랑스 정부는 2015년부터 세 차례에 걸친 ‘농촌을 위한 부처공동위원회’(CIR: Comités Interministériels aux Ruralités)<sup>20</sup> 개최를 통해 농촌을 고려한(농촌에 호의적인) 새로운 정책 추진 동력을 증대시키고자 하였다.<sup>21</sup>
  - CIR의 활동은 농촌이 국가·국토 발전에 있어 새로운 기회를 제공하는 공간이라는 인식 하에 ①농촌 지역 국토의 매력도 향상 및 ②주민들의 삶의 질 향상(서비스 접근성 제고) 방향을 지향한다. CIR 은 기존 프랑스 정부의 정책을 근본적으로 재검토하여 정책의 추진 방향으로 ① 모든 주민에 대한 공공서비스, 경제, 교육, 문화, 여가 서비스에 대한 동일한 접근 기회의 보장 ② 지역의 역량 ③ 지역 간 경쟁 논리의 배제 원칙을 천명하였다.
  - 2015-2016년 위원회 활동<sup>22</sup>에서 농촌 지역에서의 일상생활을 보다 쉽게 만들기 위한 정책을 제시하고, 2015년 3월과 9월에 개최된 1, 2차 위원회에서 도출된 정책수단들은 이미 100% 실제 집행으로 이어지고 있어, 농촌 정책에서 위원회의 위상과 기능이 강화되고 있다. 최근 3차 위원회

20 ‘농촌을 위한 부처들 간 공동(상호) 위원회’로 직역할 수 있음.

21 농촌의 필요가 국가정책적 관심 사안이 아니라는 일반적 인식이 있는 가운데, 프랑수아 올랑드 대통령은 2015년 9월 농촌 지역의 서비스를 향상시키기 위한 새로운 정책을 출범시킴. 2017년까지 새로 면허를 취득한 약 1,700명의 의사들을 외진 지역에서 근무하는 데 대한 보너스를 지급할 것이며, 고속 인터넷이 국토의 외진 구석구석으로 확대될 것이라고 발표함. 그러나 프랑스의 제약된 공공재정하에서 이를 뒷받침할 수 있는 자원은 빈약한 수준임(The Economist, “Village croissant” 기 2015.10.24. 기사의 일부 내용 번역).

22 <https://www.thinglink.com/scene/789397797488033793>

에서는 농촌 지역의 의료환경 개선에 특별한 관심을 두고 있으며, 공공 서비스 접근 강화를 위해 2016년 말까지 1,000개의 공공서비스의집 개소를 계획 중에 있고, 농촌 지역 학교의 디지털 사용 환경 개선에 50M€(5천만 유로)를 투자하는 등 교육환경 개선도 추진 중에 있다. 600개의 새로운 건강의집 개소, 2,550명의 새로운 젊은 개업의(praticiens), 의과 학업의 학생수 제한 조정 등이 구체적인 사업으로 추진되고 있다.

표 6-6. 프랑스 부처공동위원회(CIR)의 주요 활동

구분	개최일, 장소	주요 활동
농촌의 기초들 (Assises des ruralités)	2014년 10-11월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les Assises des ruralités 가 10월~11월 동안 프랑스 전역에서 수행됨</li> <li>• 7개 아틀리에(atelier)의 진행 과정에서 농촌 지역에 적합한 중심 주제들 논의</li> </ul>
첫 번째 위원회 개최	2015년 3월 13일, 라옹(Laon)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manuel Valls 프랑스 총리(Premier ministre)가 주재한 첫 번째 위원회에서는 농촌을 고려한 50개 대책 제시</li> </ul>
두 번째 위원회 개최	2015년 9월 14일, 브슐(Vesoul)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 46개 대책이 포함된 종합결과(bilan)를 도출하기 위한 두 번째 위원회 개최</li> <li>• 21개의 새로운 대책 발표</li> </ul>
세 번째 위원회 개최	2016년 5월 20일, 프리바(Privas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세 번째 위원회에서 정부는 중점적인 두 가지 쟁점 강조(총리 참석)</li> <li>• “프랑스 농촌을 위한 37 새로운 수단들” 발표</li> <li>• 지역에 투자되는 프로젝트에 10억 유로 지원계획</li> </ul>

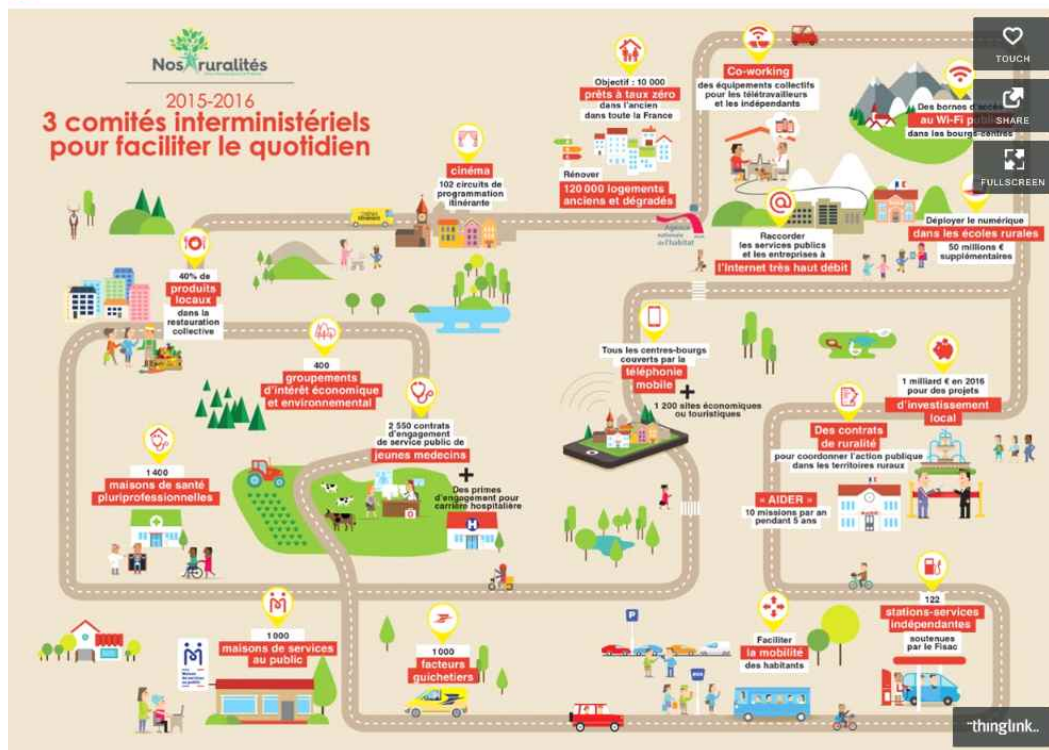
○ CIR는 2016년 5월 1, 2차 위원회 개최 결과로 추진 중인 새로운 정책수단을 담고 있는 “우리의 농촌, 프랑스를 위한 기회(Nos ruralités, une chance pour la France)”라는 제목의 정책 자료를 발표하였다.

- 농촌 지역 주민들의 일상생활에 필요한 공공서비스에 대한 접근성 강화,

- 개별 지역이 발전 역량 강화, 공공 정책의 지역 자원과의 연계를 목표로, 프랑스 농촌을 위한 9대 부문의 37개의 새로운 정책수단을 발표하였다.
- 9개 부문은 의료, 커뮤니케이션, 공공서비스 접근, 교육, 농업 부문의 일 자리, 정주여건, 지역 역량, 효율적 정책 추진 등으로 구성된다.

그림 6-1. 일상을 편리하게 만들기 위한 부처공동위원회(2015-2016년)

Nos ruralités: une chance pour la France



자료: 프랑스 '국토평등위원회' 웹사이트(<http://www.CGET.gouv.fr/dossiers>).

- CIR의 세 차례 위원회 개최 결과 도출한 104개 정책수단들을 효과적으로 추진하기 위한 목적에서 지역의 주체 간 협력을 위한 '농촌협정'(le contrats de ruralité)이라는 새로운 수단을 도입하였다.
  - 각 데파르트망(département)에서 98개의 référent ruralité가 지정되었으

며, 이들에게 맡겨진 임무는 농촌 지역을 위한 공공정책의 코디네이터(ensemblier)로서 역할을 수행하는 것이다.<sup>23</sup> référent ruralité의 세 가지 주요 역할은 다음과 같다.<sup>24</sup>

- ① 정보 제공: 프로젝트 실행주체에게 정부나 지방자치단체(collectivités)가 제안하는 솔루션을 제공하고, 수범 사례를 활용하는 것
- ② 관할 당국과 프로젝트 실행주체 간 관계 설정을 통해 프로젝트가 잘 조직되도록 지원함으로써 동행하는 것
- ③ 지역의 주체들(acteurs) 편에서 프로젝트가 출범하도록 함으로써 격려하는 것

○ 프랑스 정부는 국토/지역(territoires)에 대한 투자를 지원하기 위해 2015-2020년 기간에 대한 ‘국가-레지옹 간 계획 계약’(Les Contrats de plan État-Région : CPER)을 체결하였다.<sup>25</sup>

- CPER는 최근 프랑스 정부에 의해 단행된 국토체계 개혁에 수반한 것이며, 국가는 143억 유로(한화로 약 17조 6천억 원 규모<sup>26</sup>), 지자체(레지옹)는 152억 유로(한화로 약 18조 8천억 원 규모)에 대한 재정 투입을 계약하였다(contractualisé). CPER(2015-2020)에서는 ‘일자리’를 정책의 최우선순위로 설정하고, 다양한 방식의 이동성 제고, 고등 교육 및 연구개발, 디지털화, 혁신, 생태 및 에너지, 국토/지역을 미래 투자와 관련한 핵심 요소로 제시하였다.

23 2016년 6월 28일에 열린 첫 번째 세미나

24 <http://www.territoires.gouv.fr/des-referents-ruralite-pour-accelerer-les-mesures-des-comites-interministeriels-aux-ruralites-cir/>

25 <http://www.CGET.gouv.fr/dossiers/contrats-de-plan-etat-region>

26 2016.9.6. 기준 환율인 1유로=1,233.96원 적용한 대략적 값.

표 6-7. 프랑스 CPER(2015-2020)의 핵심요소별 예산 배분

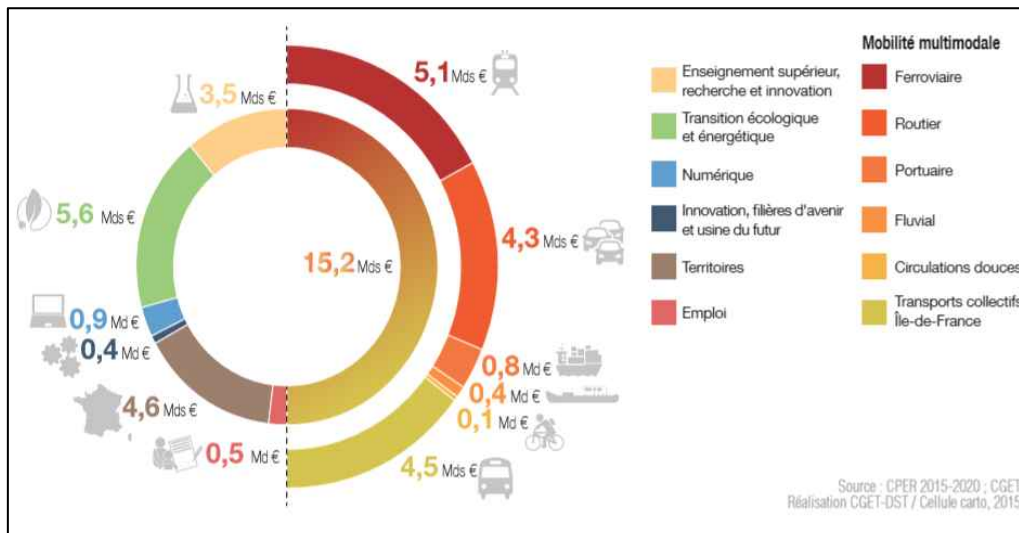
단위: 10억 유로, %

핵심 요소	예산 배분	비율
다양한 방식의 이동성	15.2	49.5
고등 교육, 연구, 혁신	3.5	11.4
생태적 및 에너지적 전환	5.6	18.2
디지털화	0.9	2.9
혁신, 미래의 단계들, 미래발전소	0.4	1.3
국토/지역	4.6	15.0
일자리	0.5	1.6
합 계	30.7	100.0

자료: 프랑스 '국토평등위원회' 웹사이트 게시 내용을 바탕으로 작성.<sup>27</sup>

그림 6-2. CPER(2015-2020)의 핵심요소별 계약된 금액 규모

단위: 10억 유로

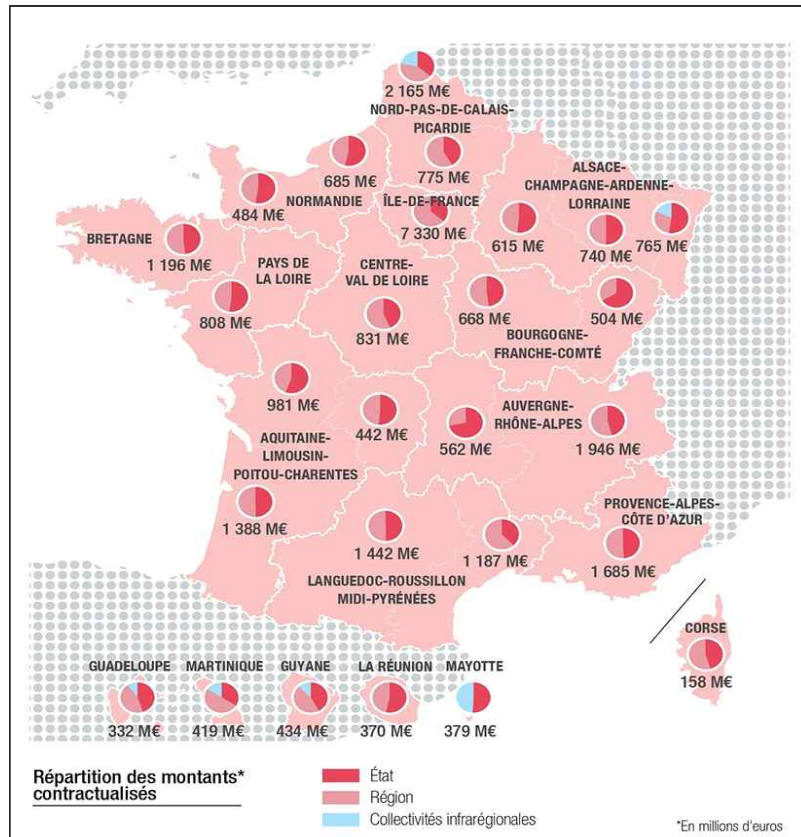


자료: CGET, 2016, CPER 2015-2020 : Soutenir l'investissement dans les territoires.

27 <http://www.CGET.gouv.fr/dossiers/contrats-de-plan-etat-region>

그림 6-3. CPER(2015-2020)의 국가-레지옹 간 소요예산 배분

단위: 백만 유로



- 주 1) 범례는 ■는 국가, ■는 레지옹, ■는 레지옹 하위 지자체
  - 2) 각 수치는 계약된(contractualisé) 값임.
- 자료: 프랑스 '국토평등위원회' 웹사이트( <http://www.Cget.gouv.fr/>)

### 2.3.2. 독일: 법·제도에 입각한 협력적 농촌 지역 관리 체계 구축

- 독일지역의 국토계획 및 관리체계는 연방(Bund), 주(Land), 광역지자체(Region), 기초지자체(Gemeinde) 순으로 구성된다.
  - 연방정부는 국토관리의 기본 내용을 담고 있는 “공간 정비법(Raumordnungsgesetz)”에 근거하여 국토계획 및 관리의 기본원칙과 방향을 설정하고, 정책의 기초적인 목표 등을 제시하며, 주 단위 이하에서 추진하는 지역 및 공간 정비계획을 지원한다(BMEL 2014b).
  - 주(Land)정부는 “공간정비법”의 지침을 주에서 수행하는 공간정비계획을 통하여 구체화하고, 정주공간의 구조와 교통체계의 하부구조를 실질적으로 계획한다. 농촌 지역을 포함한 주 전체의 자유공간의 이용 및 보호계획을 수립하고, 이를 실행할 권한을 행사하며, 지역의 특성을 고려한 주 단위의 주공간정비법을 제정한다.
  - 광역지자체(Region)는 주(Land)의 지침을 지역계획(Regional plan)으로 보다 상세하게 구체화하고, 광역지자체의 하위 행정구역인 기초지자체의 건설, 토지이용계획의 세부 지침을 결정한다.
  - 기초지자체는 상위 행정구역에서 수립한 국토계획을 최종적으로 실행하는 역할을 수행하는데, 행정구역 내 전체 필지별 토지이용계획 수립, 개발허용영역에 대한 개발 상세계획 구축, 실제 건축을 허가하고 감독하는 역할을 수행한다.
- 독일의 공간계획의 가장 큰 특징 중 하나는 각 지자체가 독자적인 공간계획권을 보장받고 있다는 점이며, 각 행정단위마다 자신의 담당구역을 대상으로 계획을 수립할 책임과 권리를 가지고 있으며, 토지이용계획을 직접 수립하는 것을 원칙으로 한다는 점이다.
  - 상위 행정기관은 자신의 위계에 해당하는 계획, 즉 주 단위의 계획을 수립하되 하위단계에서 미리 구축해 놓은 계획이 있다면 그 핵심 내용을 감안하여 관련 내용을 조정한다. 반대로 하위 지자체는 상위행정체계에서

수립한 계획의 기본 방향을 기반으로 하여 자신들의 현재 상황과 향후 예상되는 변화에 적합하게 세부 계획을 세움으로써, 행정단위의 위계와 계획 단위의 위계의 조화를 꾀한다. 최하위 지자체에 해당하는 게마인데(Gemeinde)는 도 정부의 지역계획에서 수립한 구역에 따라, 관할 구역의 보다 구체적인 용도지역을 설정하는 토지이용계획(Flächennutzungsplan)을 마련하며, 이는 용도지역을 결정하는 우리나라의 도시 및 농촌관리계획에 해당한다.

표 6-8. 독일의 공간계획체계와 농촌개발 관련 내용

계획단계 (계획 주체)	관련법령	세부 사항
국토종합계획 (연방정부)	연 방 국 토 계 획 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방정부 수준의 국토종합계획은 “법령”으로만 존재하며, 이 법에서는 국토종합계획의 목표와 과제를 명확하게 밝히고 있음.</li> <li>· 2008년 개정된 법안에서는 “지속가능한 공간 활용”을 국토종합계획의 목표를 천명하고 있으며, 신재생에너지 개발을 위한 북해와 발트해의 에너지 개발 지대에서는 연방정부가 직접 관련 계획을 마련할 수 있도록 함</li> <li>· 농촌개발 관련 주요 내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>지역간 균형발전, 지방 분산</li> <li>대도시와 지방간 균형</li> <li>농업과 임업, 어업 등 농촌의 산업 구조 개선 및 활성화</li> <li>생태계 및 자연 자원 보존</li> <li>적절한 주거지와 사회 인프라 확충</li> </ul> </li> </ul>
주단위 개발계획 (연방 주정부)	연 방 국 토 계 획 법 주 공 간 계 획 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방정부 수준의 국토종합계획에서 제안한 공간 활용 원칙을 구체화하고, 이를 위해 실제적인 공간이용 지침을 마련.</li> <li>· 개발 도면 작성을 위해 세부 지침을 구축하며, 하위 지자체는 이를 수용해야 함.</li> <li>· 농촌개발 관련 주요 내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>주 내 도시, 농촌 간의 관계 설정</li> <li>인프라 및 용도지역 지정</li> </ul> </li> </ul>
토지이용계획 (기초 지자체: 현 과 게마인데)	건축법 (BauGB)	· 기초 지자체 별로 마련하며, 토지이용 용도를 도면에 상세히 표현하며, 관련 내용을 기술.
지구단위계획 (기초 지자체: 현 과 게마인데)	건축법 (BauGB)	· 공간개발 사업승인 계획에 대한 구체적 내용을 포함. 승인된 사항에 대해서는 법적 구속력이 있으며, 용도, 용적률 등을 상세히 기술.



○ 독일의 농촌개발정책은 위에서 기술한 독일국토관리체계에 편입되어 있으며, 독일연방정부는 농촌개발정책을 국토관리체계 내에서 관리하기 위해서, 2007-2013년 동안 EU가 추진한 농촌개발정책의 축(4 Axes)을 독일 실정에 맞게 변형한 전략적 가이드라인(Community Strategic Guidelines for Rural Development)을 제시하였다(BMEL 2014a).

- 가이드라인은 ‘농림업의 경쟁력 향상’, ‘전원공간 및 환경 개선’, ‘농촌 삶의 질 개선과 농촌 경제의 다각화 촉진’, ‘정책 수단간 연계·협력의 강화’ 부문으로 구성된다.
- 농업·농촌의 경쟁력 강화를 위해 자국 및 EU내 수요에 대응한 고품질, 고부가가치 상품의 공급에 초점을 두고 혁신 체계에 입각한 정책을 추진하고 있다. 정책 목표의 실현 수단으로 농촌 지역 내에서의 정보 및 기술의 이전, 근대화, 혁신 및 고품질화를 강조하는 가운데 재정 및 인력 부문의 투자를 강조한다. 세부 과제로 농업 부문의 구조조정, 농식품 가치사슬의 확대, 연구개발을 통한 혁신의 촉진, ICT 기반의 신기술 적용·확산, 신규 창업 및 귀농의 촉진, 에너지·바이오 등 연관 산업의 육성, 친환경 농업의 육성을 선정하였다.
- 이·탈농 현상에 대응하여 농촌 문제의 근본적인 해결을 위해 농촌 삶의 질 개선과 농촌경제의 다원화를 촉진하고 있다. 고용 기회의 창출과 이를 통한 지역 경제 성장 전략과 농촌 지역 개발 정책의 연계를 강조하는 가운데, 기술습득, 역량배양, 농촌 지역의 전략적 발전을 위한 체계적인 조직의 구축을 주요 추진 전략으로 제시한다. 주요 경제활동계층인 30-40대 남성뿐 아니라, 각종 시책의 시행과정에서 경제적 약자인 여성, 청년층, 노령층 대상의 차별적인 정책 추진을 강조한다. 농촌 경제활성화 및 일자리 창출, 여성의 경제활동 장려, 농촌 마을의 경제적·사회적 활력 증대, 마을 단위의 소규모 사업 및 수공업의 발전, 지역경제의 다각화를 위한 청년 대상 기술 교육, IT 기술의 확산 장려, 신재생에너지의 공급 및 효율적인 활용방법 개발, 농촌관광의 확대, 각종 지역 인프라의 확충을 세부 과제들로 제시한다.

- 독일 정부는 프랑스를 비롯한 유럽 국가들과 마찬가지로 농촌 개발을 위한 다양한 정책 수단 간 연계·통합을 통한 효율적인 정책 추진을 강조한다.
  - 농촌개발정책과 농업 부문의 구조조정, 그리고 고용창출 정책 간의 시너지 효과를 제고하기 위하여 지방정부는 연방정부 차원에서 지원하는 각종 정책들 간의 일관성을 유지하는 가운데 부문 간 통합적 추진을 강조한다. 정책에 활용되는 각종 기금들은 각각의 원칙 내에서 이용되어야 하며 이를 지방 정부에서 활용하는 전략적 계획과 틀을 연방정부에서 명확히 제시할 것을 원칙으로 삼고 있다.
  - 독일 연방 정부의 ‘농업구조개선 및 해안보호에 대한 공동의무’(GAK: Gemeinschaftsaufgabe - Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes)’ 프로그램은 1973년 제정된 독일연방정부의 대표적인 농업지원 프로그램이며, 소규모 농촌 창업과 농촌 지역 개발에 대한 대표적인 지원 정책이다. GAK가 제정 이후, 농업·농촌에 대한 지원업무의 주요 축이 연방정부에서 주정부로 이전되었다.
 

주정부들은 자신들의 독자적인 판단과 지침에 따라서, 농촌 지역 개발 프로그램과 창업에 대한 재정적 지원을 추진한다. GAK 하에서 지원 비중이 가장 높은 분야는 농촌 지역의 소규모 사업체에 대한 지원이며, 개별 사업체 투자지원과 경제적 취약지역 개발사업에 대한 직접 지원이 주된 사업이고, 이 두 사업에 투입되는 투자비가 전체 GAK 예산의 약 절반에 해당한다. 농업·농촌의 기반조성 지원에도 많은 비용이 투자되고 있는데, 마을재정비, 시장구조개선, 관개시설 개선, 경작기술개발, 경지 정리 등이 포함되고, 이에 대한 사업비가 전체 예산의 약 30%에 해당한다.

### 2.3.3. 일본의 지방창생전략: 중앙정부와 지자체의 협력

- 2014년 아베정부는 인구감소와 고령화 대응, 도쿄권의 인구집중 방지, 그리고 지역에서도 살기 좋은 환경 확보를 통한 미래 일본사회 유지를 목적으로 하여 「지방창생법」을 제정하였다.

그림 6-4. 일본의 지방창생전략 도입 배경

지방	도시
인구 5만 이하의 지자체가 68%	3대 도시권과 중핵 도시에 인구의 70%가 거주, 3극 집중
지방의 고령자 연령 최고점을 넘어, 인구 감소 과소화 심화	고령자 급증과 의료, 복지 시설 부족 현저
합병으로 지자체 면적 확대 및 거점 시설 통폐합	생활 보호 가구 증가로 제정 압박
농림수산업의 고령화, 폐업으로 경작 포기지 증가, 산업 쇠퇴	도시 인프라 비용 확대 (전기, 교통비, 안전 대책, 토지세 등)
어린이 감소화 영향으로 학교 교육 시설은 남음. 전용 혹은 감축 필요	여성 취업 확대로 보육 시설 부족

지역 별로 다른 전략이 필요

### 지역·사람·일자리 창생법 제정

자료: 김두환(2015)

- 2014년 내각부 산하의 ‘마을·사람·일자리창생본부’의 설치·운영하고, ‘마을·사람·일자리창생종합전략’을 수립하여 지방창생의 기본취지를 구체적으로 실행 중에 있다.
  - 3대 기본 시점으로, ①젊은 세대의 취업·결혼·어린이 양육에 대한 희망 실현, ②동경 일극 집중 방지, ③지역 특성에 맞춘 지역 과제를 설정하였으며, 이에 대한 5대 검토 항목으로 ①지방으로 새로운 사람 흐름 만들기, ②지방에 일자리 만들기, ③젊은 세대의 취업·결혼·어린이 양육에 대한 희망 실현, ④시대에 맞는 지역 만들기, 안심하는 생활 지키, ⑤지역과 지역의 연계를 선정하여 정책을 추진해오고 있다.
  - 2015년부터 각 지방으로 하여금 「지방 인구 비전」과 「지방관 종합 전략」을 수립하여, 구체적 사업을 본격적으로 추진토록 하였다. 객관적인 데이터에 근거한 지역 특색 분석과 과제 추출하여, 명확한 목표와 지표(중요 업적 평가 지표)를 설정하고, PDCA(Plan-Decide-Check-Act) 정책

단계별로 검증·개선을 추진한다. 행정과 지역 의회를 비롯하며 여성, 청년, 고령화 등 다양한 주체가 참여. 산·관·학·금·노·언의 협력을 장려하며, 각 지역의 자율적 대책과 지역 간 연계를 바탕으로 관련 정책을 펼쳐 나가고 있다.

- 중앙정부는 정보지원, 재정지원, 인력지원을 충실히 제공하고, 지자체는 자립적으로 책임질 수 있는 전략을 수립·실행토록 한다.
  - 정보지원의 경우 지역이 산업, 인구, 사회인프라에 관한 데이터를 분석하고 대응할 수 있도록 지역경제분석시스템(RESAS)를 개발·제공하는 것을 주업무로 하며, 지방창업 선행형/ 지역소비 환기 및 생활지원형 재정 개혁, 마을·사람·일자리창업 사업비, 지방창업관련 보조금 개혁, 지방창업응원세제 등의 운영을 통해 지자체에 대한 재정 지원을 수행한다. 또한 지방창업인재지원제도, 지방창업 콩세르쥬(안내인) 제도, 지방창업인재플랜을 통해 지역의 인력 양성시스템 구축을 지원하고, 기타로 국가전략특구제도, 사회보장제도개혁, 지방분권 및 규제개혁 등과 연계한 중앙정부의 지자체 지원 수단을 명시하고 있다.
  
- 지방창업전략은 기존 정책을 인구 성장 관점에서 문제점을 검토하고 과제를 도출하여 관련 정책 패키지를 마련한 데 의의가 있다.
  - 도시부와 농촌부를 구분하는 이분법적 정책 사고에서 벗어나, 도시부와 농촌부의 문제점을 함께 이해하여 상생적으로 문제를 해결할 수 있는 농촌 정책 추진틀을 설정하였다.
  - 중앙 정부 각 부서의 분리된 사업이 아닌 ‘전체적 정책⇒구체적 정책(시책) ⇒구체적 사업’으로 구성된 체계화된 농촌 정책 패키지를 제공하여, 사업 실현이 아닌 정책실현 형 정책 추진 체제를 마련하였다.

### 3. 해외 사례를 통해 본 시사점

#### □ 맞춤형 농촌개발정책 추진

- 지역의 특성과 다양한 정책 수요를 농촌 지역개발정책에 반영하기 위한 농촌 범위 설정 및 농촌 지역 유형 분류의 필요성이 강조된다.
  - 농촌 지역에서의 농업 부문 비중 감소에 대응하여, 농촌은 더 이상 농업 공간과 동의어가 아니라는 인식에서 부문정책을 벗어난 지역개발정책 접근의 변화가 강조된다.
- 선진국의 경우 같은 농촌 지역이라고 할지라도 지역의 특성에 따라 차별화된 정책 수요를 반영하기 위하여, 다양한 기준을 활용한 농촌 지역의 유형 분류와 그에 따른 지역별 현황 조사 그리고 차별적인 지원 사업이 추진되고 있다.
  - 농촌 지역의 유형 분류를 위해 지역 간 배타적 경계를 설정하기 보다는, 정책의 목적과 수단에 맞게 지역의 특성을 고려한 유연적 형태의 농촌 지역 분류와 그에 따른 정책 추진이 나타나고 있다.
- 농촌 지역 내에서도 지역이나 인구 집단에 따라 나타나는 다양한 정책 수요를 확인하고, 이에 대응하는 맞춤형 농촌 지역개발 정책의 추진과 연계한 정책 대상으로서 농촌 공간의 범위 설정과 지역 유형 구분이 요구된다.

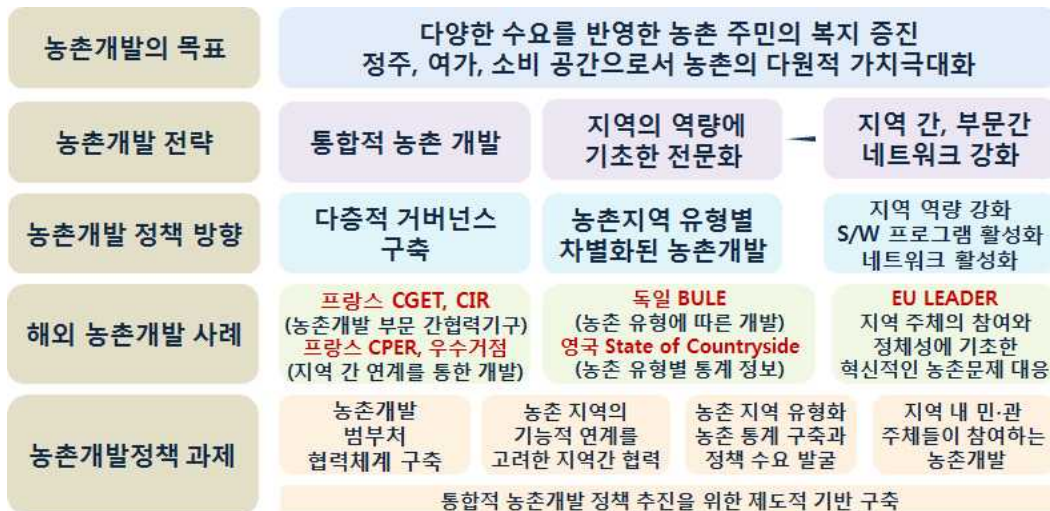
#### □ 새로운 농촌의 가치와 농촌 지역개발정책의 지향

- 농촌 지역개발정책은 농촌성의 부정적 측면을 줄이고 변화하는 농촌 공간에 대한 수요에 대응하여, 긍정적 농촌 인식과 농촌의 다양한 가치를 극대화하기 위한 방향으로 추진되어야 한다.
  - 선행연구 결과와 선진국의 미래 농촌 공간 변화 시나리오에서 공통적으로

로 강조하고 있는 ‘자연 속에서의 건강한 생활’ 등 여가·휴양·예술·문화 소비 공간으로서의 농촌 가치를 제고할 수 있는 요소들을 찾아내고 이를 정착시키기 위해 노력하는 정책이 되어야 하며, 이는 필연적으로 정책 부문의 다변화로 나타난다.

- 농촌 주민들뿐 아니라 도시민들도 농촌성을 형성하는 주체이므로 범국민적으로 가치를 부여하는 정책 영역(예: 환경, 경관 및 어메니티 보전 등)을 농촌개발의 대상으로 확대할 필요가 있으며, 이런 점에 비춰볼 때 소득 개발 및 도시와의 생활 격차 해소에 중점을 두어온 그동안의 농촌 지역개발정책을 보다 다변화하는 노력이 요구된다.
- 한편, 미래 농촌정주지가 당면한 변화의 모습들에 대응하여 국가와 지역사회의 협력 거버넌스의 능동적 대응과 커뮤니티 기반의 상향식 문제해결방식의 중요성이 강조된다.
- 정주공간 변화에 대처하는 국가의 중앙정부와 지방정부의 협력적 역할과 책임성을 강조하면서, 동시에 단순히 국가를 넘어서는 다자 간 거버넌스 증진을 통한 지역사회의 상향식 대응능력의 배양을 강조한다(Hall & Pfeiffer 2000).
  - 정책에 있어 혁신의 중요성이 여전히 강조되는 가운데, 공간적으로는 농촌 지역의 기능적 연계에 기반하여 부족한 농촌 지역의 역량을 극복하기 위한 다층적 차원의 네트워크 형성이 강조되며, 이를 지원할 수 있는 정책 추진체계의 정비가 요구된다.
  - 또한 포괄적 성장을 위한 농촌개발의 트렌드 하에서 통합적 정책 추진을 위한 부문 간 협력 체계 구축 또한 강조된다. 사회, 경제, 문화, 환경 등 다양한 정책 추진 주체들이 농촌을 중심으로 연계될 때, 비로소 농촌개발의 다양한 목표 실현이 가능하다는 것은 농촌 개발에 대한 논의와 실제 선진국 사례를 통해서도 확인이 가능하다.

그림 6-5. 해외 사례를 통해 살펴본 농촌개발의 목표, 전략 및 정책 과제







## 제 7 장

---

### 미래 농촌 지역개발정책 기본방향 및 정책과제

#### 1. 미래 농촌 지역개발정책의 위상과 기본방향

##### 1.1. 미래 농촌 지역개발정책의 위상

□ 농업부문의 경제개발 정책이 아닌 사회-경제-환경을 지속가능한 지역발전정책으로의 위상 확립

○ 한국의 농촌개발은 농업정책에 연원을 두지 않고 지역정책 및 공간정책의 바탕 하에서 위상을 확립하고 확대되어 왔다(한국농촌경제연구원 2015).

- 1980년대에 농촌 지역종합개발의 논의 과정에서 중심지이론, 기초수요이론, 농도지구론 등 당시의 지역개발 분야 이론들이 농촌 지역개발 형성의 밑거름이 되었다.

- 농촌은 국토공간으로서 ‘식량생산 공간’만이 아닌 ‘인간 정주 공간’이라는 인식 하에 주민들이 농촌을 떠나지 않고서도 일자리와 소득을 가지고 쾌적한 생활환경 속에서 살아가도록 농촌을 개발한다는 아이디어가 당

시 농촌 지역종합개발의 밑바탕을 이루었다. 이는 부문정책으로서 농업 정책이 확대되는 과정에서 농촌정책이 형성되어온 EU 국가들과 비교해서 한국의 농촌개발정책이 차별성을 갖는 부분이다.

- 이러한 농촌 지역개발정책의 연장선상에서 국가 차원의 지역발전정책 프레임과 위상을 확립하는 것이 과제이다.
  - 전체적인 지역정책 속에서 도시정책과는 구별되는 고유의 농촌개발 추진 필요성을 확립하는 것이 필요하다. 특히 공간정책적 측면에서 도시권 육성과는 별개로 농촌생활권에 적용될 고유한 정책 추진 논리를 개발해야 할 필요성이 강조되고 있다.

#### □ 물리적 개발에서 포괄적 성장을 위한 농촌 지역개발정책으로의 전환

- 미래 농촌 지역개발정책은 낙후된 지역을 개발한다는 물리적인 차원의 관점에서 벗어나 미래의 국민적 수요와 농촌 주민의 실질적인 수요를 반영하여 주관적인 요소까지 포함하는 개념으로 확장될 필요가 있다.
- 농촌에 대한 새로운 정주 수요를 바탕으로 외부로부터의 인구 유입을 통해 인구가 증가하는 농촌 지역이 확산되고 있으며, 이를 농촌 지역의 새로운 발전을 위한 기회로 활용할 필요가 있다.
  - 대도시 접근성이 좋고 정주 환경이 양호한 일부 근교 농촌 지역으로 한정되었던 인구 이동 현상이 농촌 전반으로 확산되고 있다.
  - 저성장 기조가 지속되고, 사회적 가치관 및 농촌에 대한 인식의 변화에 따라 생활 편의성 측면의 일시적 불리함에도 불구하고, 농촌이 제공하는 가치를 쫓아서 귀농·귀촌을 선택하는 움직임은 당분간 지속될 것으로 판단된다.
  - 인구 감소, 고령화, 공동화 등의 변화에도 불구하고 농촌 지역이 국민들

의 정주공간으로서 갖는 위상은 유지될 것이며, 이는 농촌 지역개발정책의 추진에 있어, 현재 주민과 농촌 공간 문제에 대한 대응과 더불어 새로운 정주 수요에 대응한 정책 추진 또한 중요해짐을 의미한다.

- 이와 관련하여 환경, 경관, 지역 문화·예술 등 다양한 정주 수요 및 농촌의 가치를 농촌 지역개발정책의 영역으로 편입하고, 농촌 지역의 활성화와 관련한 정책 아젠다와 적절한 지원 사업을 발굴·시행하는 것이 요구된다.
- 귀농·귀촌, 청년 창농 등 농촌 지역의 새로운 인구 유입과 연계하여 경제 다각화 활동의 활성화를 위한 지역 차원의 전략적 접근이 중요하다.
- 농촌 지역의 인구 유입과 관련하여 경제다각화 활동을 비롯한 지역의 산업·경제 활력과의 상관관계가 높은 것으로 나타났으며, 이는 마을 단위의 인구 변화 특성에서도 확인되었다.
  - 따라서, 농촌 지역의 활성화 수단으로 지역 차원에서 경제 다각화 활동을 체계적으로 육성하고, 농업 및 관련 생산활동 분야의 참여를 희망하는 계층을 타깃팅하여 지원 사업을 펼치는 것이 효과적이다.
  - 6차산업화 정책과 함께 현재 추진되고 있는 농업, 농촌 자원에 기반한 농촌 지역의 생산활동 육성이 지속되어야 하며, 새로운 경제활동 육성의 파급효과가 지역 전반으로 확산될 수 있도록 정책의 대상과 범위를 경영체 지원 중심에서 지역 생산활동 전반으로 확산할 필요가 있다.

#### □ 부문 정책에서 다부문 간 통합형 농촌발전정책의 전환

- 포괄적 성장을 위한 지역정책으로서 위상을 갖추기 위해서는 농촌개발의 정책적 콘텐츠를 다양화하는 것이 당면한 과제이다.
- 1980년대 시도된 종합개발 방식의 농촌 지역개발은 1990년대 이후 면 단위 정주권 개발사업 방식으로 시행되면서 물리적인 생활환경 정비사업 중심으로 정책이 추진되었다.

- 2000년대 들어서부터 농촌개발의 영역이 점차 확대되어왔으나 지역정책에 걸맞는 농촌개발의 위상을 정립하는 것은 여전한 과제이다.
  - 선행연구나 해외 정책 사례에서 보듯이 다양한 분야를 포괄하도록 농촌개발 콘텐츠를 다변화할 필요가 있으며, 특히 물리적 생활환경 정비와 함께 농촌산업, 문화, 보건·복지, 환경 등 여러 영역의 과제들을 종합적으로 대응할 수 있는 정책 수단을 마련하는 것이 필요하다.
- 공간정책 측면에서, 인구 변동에 따른 농촌 중심지 계층별 여건을 고려한 통합적 발전 정책 추진이 필요하다.
- 농촌 중 읍 지역의 인구는 지속적으로 증가하지만, 면 단위의 농촌 하위 중심지 및 주변 지역은 과소화가 지속될 것으로 전망되며, 이에 따른 중심지 기능의 축소가 현실화되고 있다.
  - 또한 고령인구 증가에 따른 공공서비스 수요 확대 등 주민들의 일상생활 거점으로 하위 중심지의 중요성은 지속될 것으로 예상된다.
  - 지역의 선도 중심지는 하위 생활권을 지원할 수 있도록 역할을 선장하고, 하위 중심지의 경우 주민 일상생활 서비스의 공급지로서 기능할 수 있도록 구분하여 관련 정책을 펼치는 것이 필요하다.
- 농촌 내 인구가 증가하는 선도 중심지에 대해서 하위 생활권을 지원할 수 있도록 배후 지역에 대한 중심지 기능을 강화하는 방안을 모색해야 한다.
- 현재 농촌 중심지 지원 사업의 경우 농촌 중심지 체계에 대한 인식의 부족으로 인해, 선도 중심지에 대해서도 커뮤니티 거점시설 구축 등 하위 중심지 지원과 유사한 사업 내용이 추진되고 있으며, 이는 중심지 육성의 파급효과가 배후 지역으로 확산하는데 근본적인 한계를 가진다.
  - 필수적인 공공서비스가 배후 지역 주민들에게 전달되도록 농촌 지역 내 기초서비스 전달의 거점으로서 기능을 유지하는 것과, 농촌 지역의 경제적 파급효과를 창출할 수 있는 기반 기능을 강화하여 배후 지역과의 지역 경제 연계 효과를 높일 수 있는 사업을 발굴·지원하는 방안을 검토해

야 한다.

- 하위 중심지에 대해서는 주민들의 일상생활 거점으로 자리매김할 수 있도록 지원을 확대할 필요가 있다.
  - 하위 중심지는 배후 마을을 포함한 커뮤니티 활동을 육성하는 데 초점을 두도록 현행 일반지구 사업을 확대·발전시킬 필요가 있다.
  - 이와 관련하여 과소화, 공동화되는 농촌 지역의 효과적인 공공서비스 전달 체계 구축을 위해 도보권 내 서비스 기능의 집중과 주변 배후마을 연계를 꾀한 일본의 ‘작은거점’ 육성 정책의 원칙을 참고할 수 있다.
- 마을에 대한 접근에 있어 과소화 마을과 중심 마을을 연계한 통합적 커뮤니티 정비의 관점이 필요하다.
  - 인구가 증가하는 마을이 나타나고 있지만, 여전히 2/3 이상의 마을은 인구 감소를 겪고 있다.
  - 이에 전통적인 자연마을, 행정리 단위의 접근 방식에서 탈피하여, 거점 마을과 과소화 마을이 연계된 소생활권 단위에서 주민들의 지역사회 활동이 확산되도록 유도해야 한다.
  - 마을 간 실질적인 연계가 없이 개별 마을 단위 사업들을 단순 합산하는데 머물렀던 기존 권역사업의 한계를 극복하고, 주민들의 실질적인 협력 활동을 유도하는 전략이 요구된다.

#### □ 중앙주도의 개발에서 지역자율의 분권형 발전 정책으로의 발전

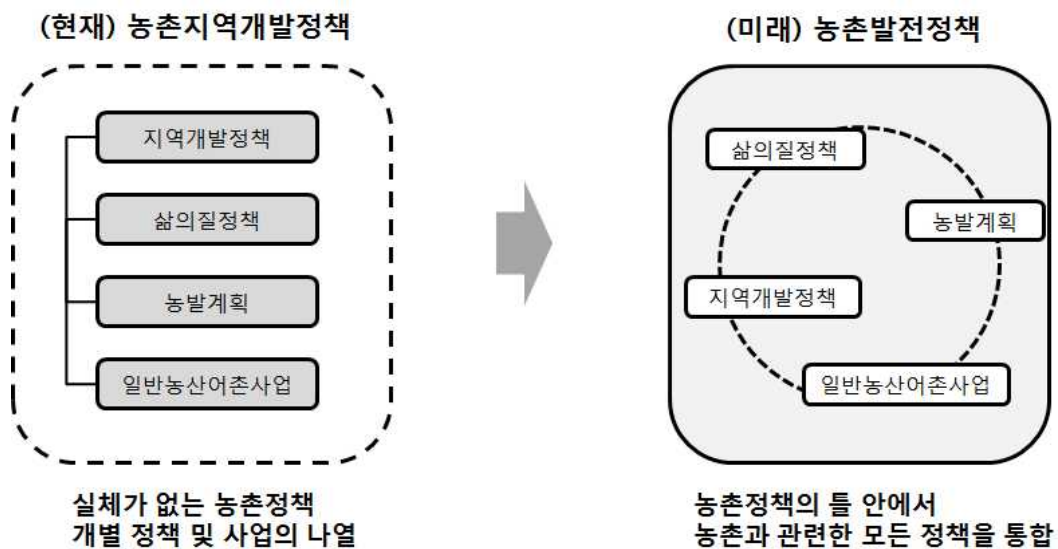
- 농촌 지역개발정책 추진을 위한 효과적인 거버넌스 구축을 모색하는 것이 중요하다.
  - 선진국의 정책 사례에서 농촌정책의 다변화는 부문 간, 지역 간, 중앙정부-지자체 간 다층적 협력에 기초한 정책 추진체계 구축을 통해 실행되고 있다.

- 최근 우리나라에서도 다양한 정책 수요에 대응하고, 정책의 효율적인 추진을 위한 부문 간 혹은 지역 간 연계·협력의 정책 및 사업이 추진 중에 있다. 이러한 정책들의 추진 현황을 점검하고 주요 국가들의 사례에 비추어 효과적인 농촌 지역개발정책의 협력적 거버넌스 구축 방안을 모색하는 것이 요구된다.
- 현재 농촌 마을의 여건에 따라 인구·사회 변화는 다양하게 나타나고 있으며, 이에 획일적 개발 사업 메뉴 제시 방식의 사업 추진방식을 지양하고, 마을의 성장·쇠퇴 특성과 유형별로 마을에 필요한 핵심 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 지역이 자율적으로 자신들의 특성과 현황에 맞도록 발전 전략을 수립할 수 있어야 한다.
- 농촌 변화를 고려하여 다양한 지역사회 단위의 경제 활동을 육성하는 정책 사업 개발이 필요하며, 특히 최근 늘어난 귀농·귀촌 인구 등 지역사회의 새로운 구성원들을 농촌 활성화의 주체로 육성하는 노력 또한 필요하다.
  - 단기간의 하드웨어 구축 사업 보다는 마을발전의 단계별, 사업추진의 단계별로 마을의 유지를 위한 중장기적 관점의 전략이 필요하다.
  - 정부 지원 사업 또한 단계별 마을만들기 방식의 접근이 필요하며, 이 과정에서 농촌의 인구 변화 양상을 반영하여 하나의 마을을 완결적 형태로 보기 보다는 마을 간 연계, 중심지와 마을 연계 등의 모델을 함께 구상할 수 있도록 지역에 자율권을 부여할 필요가 있다.
- 협력적 거버넌스를 구축하기 위해서는 중앙정부와 광역지자체, 기초지자체와 같이 다양한 공간규모의 국가 농정 주체 간 수직적·수평적 연계·협력을 위한 지역개발 추진체계를 확립하고 강화하는 것이 필요하다.
- 이는 기초지자체 차원에서 농어촌 지역의 개선과 활성화의 목적에서 사회·경제·문화·정주환경 등 다양한 영역에서 제기되는 부문 정책·사업 간 수평적 연계 및 다양한 이해당사자 간 협력적 활동의 필요성이 제기되기 때문이다.

## 1.2. 미래 농촌 지역개발정책의 비전 및 달성 전략

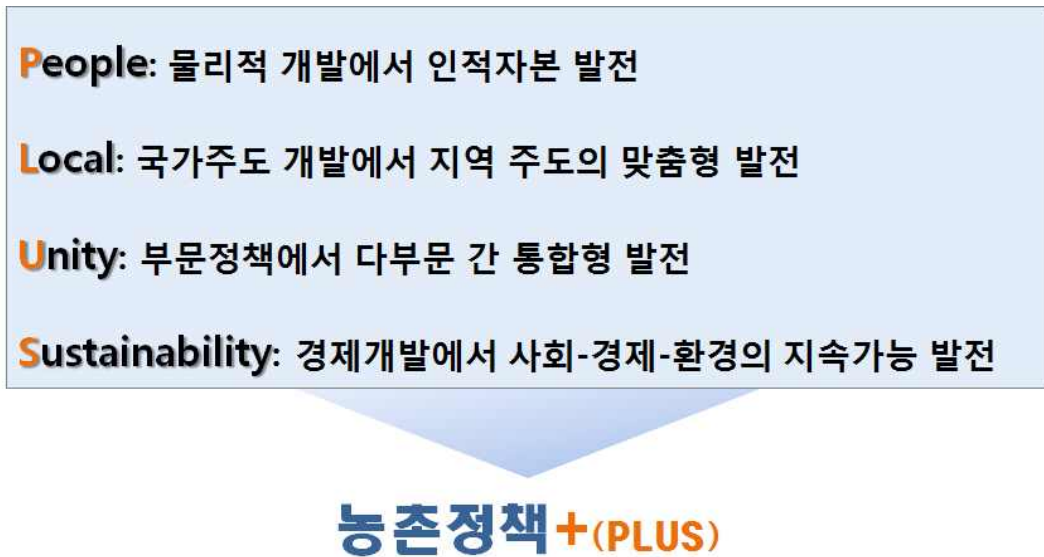
- 미래 ‘농촌 지역개발정책’은 물리적 차원의 농촌개발을 넘어 사람과 환경이 포괄적으로 성장하는 ‘농촌발전정책’으로의 변환이 필요하다.
  - 이러한 관점에서 본다면 농촌발전정책은 크게 농촌에 거주하는 인적자원으로의 사람, 그들이 활동하는 공간으로써의 농촌, 대부분의 통합적 연계를 위한 정책 연계, 경제-사회-환경이 조화로운 미래 농촌 등으로 구분하여 볼 수 있다.
  - 현재 농촌 지역개발정책은 다기화된 개별정책으로 수행되고 있어 시너지 효과의 발생이 어렵다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 미래의 농촌 지역개발정책은 농촌이라는 장소를 기반으로 다양한 정책이나 사업이 통합되어 수행될 수 있는 체계로 변모해야 한다.

그림 7-1. 농촌 지역개발정책에서 농촌발전정책으로의 패러다임 변화



- 따라서 연구에서는 미래의 농촌발전정책의 비전을 다음과 같이 제시한다.
  - 농촌발전정책의 비전은 “지역, 사람, 정책의 동반 성장을 통한 농촌의 지속가능한 발전”이라고 할 수 있으며, 연구에서는 이를 농촌정책+ (plus)로 명명하였다.

그림 7-2. 농촌발전정책의 방향



- 여기서의 PLUS의 각 문자는 위의 그림의 내용과 같은 의미를 지니며, 단어의 의미는 포괄적인 성장(inclusive growth)을 위한 농촌 지역개발, 다부문 정책의 통합을 통한 농촌발전을 의미한다.
- 이러한 농촌정책+를 달성하기 위한 부문별 목표 및 세부 과제는 아래와 같다.
  - 첫째, People은 농촌 지역의 인적자본 강화를 목적으로 하며 이를 위해 공동체 역량 강화 및 귀농·귀촌자들, 외부의 인적자원들이 농촌발전에 역할을 담당할 수 있는 신공동체 형성이 과제로 제안된다. 또한 정책을 수행하기 위한 핵심 주체로서 중간지원조직의 육성이 과제로 요구된다.

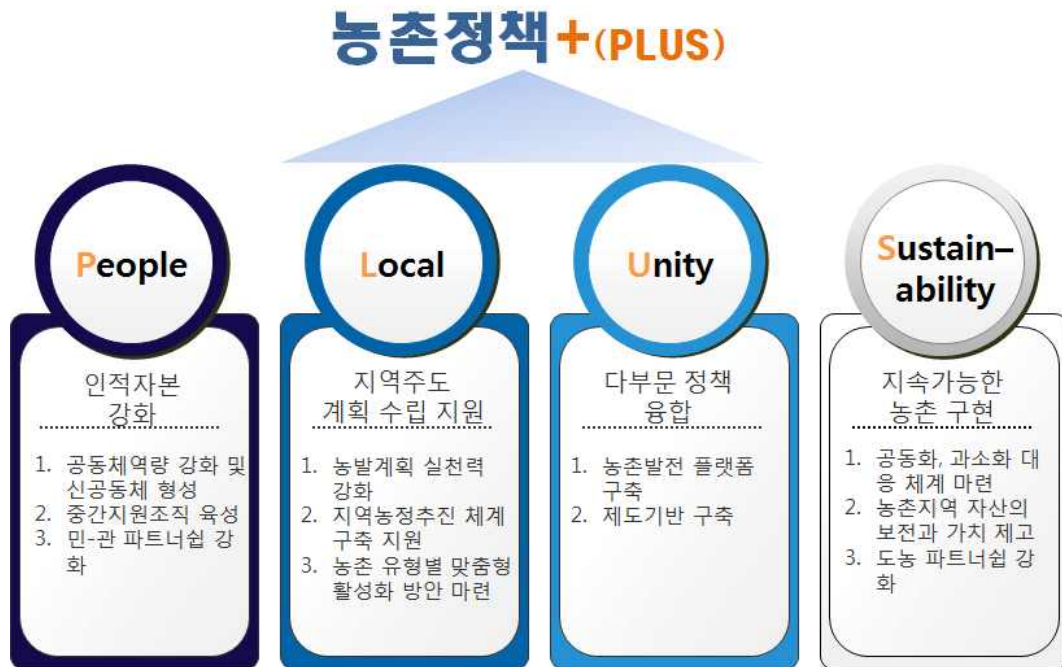


미래의 농촌 지역개발정책은 주민의 수요와 정책의 효율성을 담보하기 위해 신내생적 발전 방식이 필요하다. 따라서 상향식, 하향식 계획이 조화로운 네트워크 개발 방식이 필요하기 때문에 민-관 파트너십 강화라는 과제가 요구된다.

- 둘째, Local은 지역이 주도하는 지역 맞춤형 계획 수립을 의미한다. 농촌 지역은 공간적으로 다양하게 분화되고 지역에 따라 정주 환경과 수요가 다르게 나타난다. 이에 지역 실정에 맞는 정책이 수립되어 주민에게 실질적인 효과를 이루는 것이 중요하다. 따라서 중앙정부의 획일적인 사업 보다는 지역의 자율적인 계획을 지원을 지원하는 방식으로의 정책 전환이 필요하다. 지역의 자율적인 계획은 동일한 지역 발전 비전과 목표를 달성할 수 있게 다양한 부문의 정책이 결속 혹은 통합되어 체계화 되어야 하고, 그 실천력을 담보할 수 있는 수단이 필요하다. 법·제도의 복잡한 개편을 수반하지 않고 성공적인 목표 달성을 이루려면 현재 추진되고 있는 농업·농촌 및 식품산업발전계획(이하 ‘농발계획’)에 실효성 있게 담겨야 한다. 이와 같은 계획이 실천력을 갖기 위해 지역농정추진 체계 구축을 지원할 필요가 있다. 또한 분화되고 있는 농촌 지역의 특성을 고려한 지역 유형 맞춤형 활성화 방안 마련이 필요하다.
- 셋째, Unity는 다부문 정책 융합을 통한 농촌발전을 목표로 한다. 이를 위해 구체적인 수단으로 농촌 지역의 다양한 정책 사업이 융합될 수 있는 정책 플랫폼을 구축하는 것이 필요하다. 또한 이러한 플랫폼이 원활히 구동될 수 있도록 제도 및 예산 지원 같은 실질적인 방안 마련이 필요하다.
- 넷째, Sustainability는 지속가능한 농촌의 발전을 목표로 한다. 지속가능한 농촌은 공동화, 과소화 된 농촌의 지속적은 유지뿐만 아니라 개선을 포함한다. 미래의 국토 발전 체계에서 보전하고 가꾸어야 할 공간이 어디인지, 지속적으로 활용해야 할 부분이 어느 곳인지를 파악해 내고, 이에 맞는 대응 체계 마련이 필요하다. 이를 통해 농촌 지역 자산의 보전과 가치를 제고할 필요가 있다. 지속가능한 농촌 구현을 위해서 고려해야 할

사항은 도시와 농촌간의 상호작용 효과를 극대화할 수 있는 파트너십이다. 앞으로의 도시와 농촌은 공생의 경로를 통해 서로 발전해야한다. 공생을 위해서는 서로가 서로에게 필요한 자원을 공유하고, 각자에게 특성화된 자원을 활용하여 발전할 필요가 있다. 이러한 관점에서 미래 농촌 지역개발정책에 도농 파트너십 강화는 반드시 필요한 과제이다.

그림 7-3. 농촌정책 PLUS의 세부 추진과제



## 2. 주요 정책과제

### 2.1. 인적자본 강화를 위한 정책과제

#### □ 협력적 농촌발전 계획 수립 지원 및 농촌발전 인력 양성 기관 운영

- 교육 프로그램 및 상하향식 네트워크형 농촌발전 계획 수립을 지원하기 위한 실체적 교육 기관을 운영할 필요가 있다.
  - 현재 농촌 지역개발 사업에서 이루어지고 있는 역량강화 사업 등을 실효성 있게 개편할 필요가 있다.
  - 농촌발전정책이 효율적으로 이루어지기 위해서는 앞으로의 역량강화 사업은 마을별 주민 교육 방식만을 벗어나 주민과 시·군 관계자들이 함께 지역의 문제에 대하여 논의하고 대안을 찾을 수 있도록 지원할 필요가 있다.

#### □ 독일의 마을과 농촌개발 학교 사례:

##### SDL(Schule der Dorf-und Landentwicklung)

- SDL 조직특성 및 운영목적
  - 국가 기관(공무원 2인 파견)으로 주정부 지원에 의해 운영, 별도로 조합형태의 협회를 조직하여 상호 정책과 발전가능성 등 공유 및 논의
    - \* 직원: 정규직 2명(전문가), 계약직 35명(강사)/ 연중 교육실적: 80여개 마을
  - 1991년부터 운영 시작, 마을과 농촌의 교육을 담당, 마을과 농업이 함께 움직여야 된다는 것에 교육 목적을 둬. 농업종사자들이 삶 속에서 얼마나 발전할 수 있는가에 역점을 둬. 교육을 통해 좋은 농촌공간으로 성장시키는 것이 주된 운영 목적임
- SDL의 역할
  - 마을주민, 시 관계자가 서로 협력하고 정보를 공유할 수 있는 기회제공. 농지 활용 등 법적인 문제 중재, 문제에 대한 연구 후 대안 제시. 전문가를 양성해서 파견, 포럼 운영 등 지원

- \* 전문가는 마을현황 등 현장조사, 자료작성 및 연구, 결과 피드백
  - 농업인들의 인식과 생각의 변화 유도
  - 다양한 정보 제공 및 조언, 상담 역할
  - \* 농로건설, 풍력발전, 마을상점 위치 등 조언 및 상담
  - \* 바이에른 주에 SDL과 같은 역할을 담당하는 곳이 3개 기관 있음
- 주요 교육내용
- 교육 프로그램: 동기부여, 종사자들간의 연대, 전문기술 공유 등
  - 교육 기간 및 방법: 2일간(금 14시~17시, 토 9시~17시), 세미나 형태
  - 교육 대상: 농업인, 시장, 담당 공무원 등 20~30여명
  - 교육비: 회당 6천유로(참가자 2천유로 부담, 주정부 4천유로 지원)
  - 지원방식
  - \* 참여자들이 파트너관계로서 시에서 무엇을 원하는지, 마을의 발전가능성에 관한 정보 등을 공유하고 상호입장 이해 유도
  - \* 문제 발생 전에 사전 교육을 통해 문제 해결능력 지원
  - \* 마을에 무엇이 가장 시급한 문제인지를 찾아 해결방안 모색(5~7명 소규모 그룹별 토의, 공동체 집약을 중요시 함)
  - 주요 논의내용(예)
  - \* 최근 독일에서 공간의 변화, 주거, 새로운 공간 창출 등이 큰 관심사임. 젊은 세대의 농촌유입과 관련되며 한 집에서 또는 마을에서 3대가 함께 살 수 있는 방법에 대해 고민 중
  - \* 고령화에 따른 독거노인의 보살핌에 대한 해결책 모색
  - \* 주택문제, 자녀교육 등 여성 역할이 중요한 경우 여성중심의 해결방안 모색
  - \* 지역 농산물 소비차원에서 로컬푸드 활성화, 경제, 커뮤니티, 지방자치단체간의 협력 가능성과 한계 등
  - \* 현재 독일 농촌은 '농업중심'에서 '문화산업', '친환경' 공간으로 점차 변화 중
- 시사점
- (조직) 국가 운영기관이면서 민간 조합형태의 협회와 파트너십 유지
  - (교육운영방식) 공무원 뿐 아니라 정책결정권을 가지고 있는 시장의 참여, 이론 교육보다는 마을 및 지역의 문제 도출과 해결방안 논의, 중재 등 현장과 실무를 접목시켜 실행할 수 있는 프로그램 제공
  - 참여자간 협력관계 중시, 스스로 문제해결 능력을 지원하여 교육의 지속성 유지

자료: 심재현. 2013. 농촌마을 주거환경개선 사례 및 모델발굴을 위한 해외출장 보고서. 한국농촌경제연구원.

## □ 행정리 단위를 넘어선 새로운 공동체 형성 유도

- 농촌 공간별로 지역의 여건에 따라 인구·사회 변화는 다양하게 나타나고 있으며, 마을에 대한 접근에 있어 과소화 마을과 중심 마을을 연계한 통합적 커뮤니티 정비의 관점이 필요하다.
- 단기간의 하드웨어 구축 사업 보다는 마을발전의 단계별, 사업추진의 단계별로 마을의 유지를 위한 중장기적 관점의 마을 만들기 전략이 요구되며, 획일적 메뉴 제시 방식의 사업 추진방식을 지양하고, 마을의 성장·쇠퇴 특성과 유형별로 마을에 필요한 핵심 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다.
  - 이를 위해 지역 주민 수요 중심의 필요한 지원 사업이 추진될 수 있도록, 지역 차원에서 마을 간 공동의 주민 조직체 구성 및 현장 포럼 개최, 권역 활성화 전략과 같은 정책 추진을 위한 기반을 구축하는 것이 선행되어야 한다.
  - 이를 바탕으로 주거, 생활서비스 등 주요 공공서비스의 효율적인 전달체계 수립을 위한 공동사업이나, 마을 간 협력에 기초한 역량의 집약을 통해 지역단위 6차산업화 등 지역 기반의 경제 다각화활동의 활성화 방안을 모색하는 것이 효과적이다.
  - 일본 교토부의 생명마을사업 사례는 고령화로 인한 농촌 마을의 과소화에 대응하여 인근 마을과 대학, NPO 등 지역 기반의 지원 주체들 간 협력을 통해 새로운 공간 범위의 공동체를 활성화하고 주민의 정주 여건을 개선시킨 성공적인 사례이다.

그림 7-4. 일본 교토부 생명마을사업 사례



자료: 住谷健生(2014).

□ 지자체 농발정책의 민관 파트너 역할 강화

- 한국형 리더(LEADER) 방식을 도입하여 농어촌 지역의 활동주체 육성을 위한 체계적 지원정책을 도입하고 이를 점진적으로 확대할 필요가 있다.
  - 지자체 대상 보조사업 중심으로 확립되어 온 하향식 농촌 지역개발 방식을 탈피한다.
  - 정책 실행 초기에 시범사업 형태로 중간지원조직, 주민 중심의 지역활동단체 제안을 통한 공모사업으로 출발할 필요가 있다.
  - 장기·전략적 관점에서 민간 주체 활동비, 경상비 지원 등의 방식을 통해 다양한 농어촌 발전의 목표를 탐색하고 실행하는 지역활동그룹(LAG)의 육성을 목표로 한다.
  - 한국형 리더(LEADER) 정책은 여러 지자체가 공동으로 활용하는 중간지원조직을 육성하는 등 지자체 간 협력사업의 관점에서 접근될 필요가 있다.

그림 7-5. 농어촌 지역발전정책의 주요 패러다임

구 분	전통적 정책	LEADER 정책
■ 정책의 대상	경제부문(sector)	지역(territory)
■ 계획의 방식	하향식	상향식
■ 정책 지원 대상	개인	그룹, 파트너십
■ 정책수단간의 관계	분산적	통합적
■ 관리 방식 (재정 및 의사결정)	중앙집권, 수직적	분권적, 수평적

## 2.2 지역주도 계획 수립을 위한 정책과제

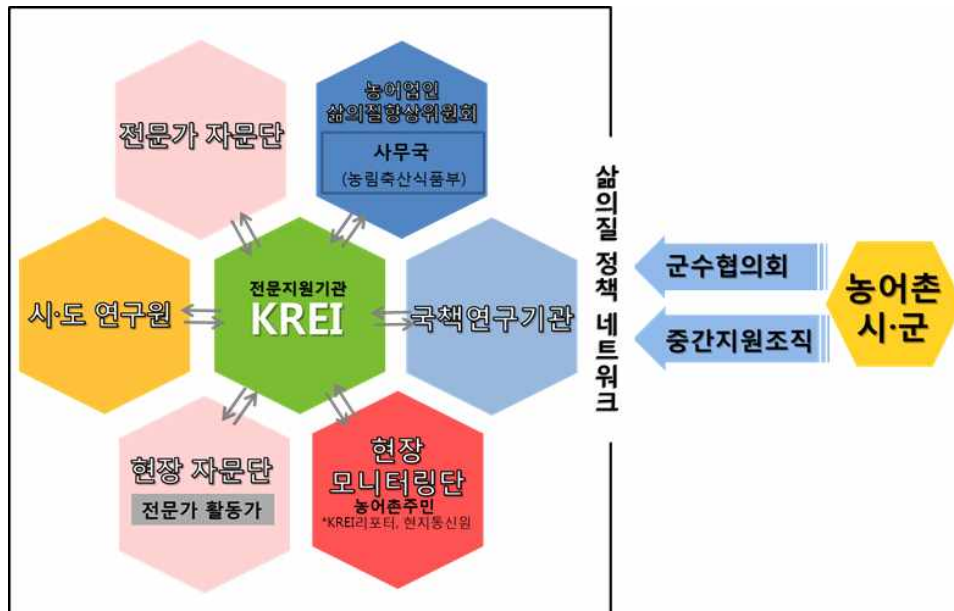
### □ 농발정책을 통한 시·군 삶의 질 정책 지원

- 농발정책의 일환으로 주민 삶의 질 향상 사업을 추진하도록 지원할 필요가 있다.
  - 농촌이 보유한 공공시설을 복합용도로 활용하기 위한 사업을 도입할 필요가 있다.
  - 농촌 지역 차원에서 문화와 복지, 교육, 보건의료 분야의 공공서비스를 연계하여 제공할 필요가 있다.
  - 삶의 질 향상 위원회가 농어촌 삶의 질 향상을 위한 지원 사업을 수립하고 지자체 선정에 대한 중요한 의사결정을 수행할 필요가 있다.
- 농식품부가 농어촌 지자체 군수협의회와 파트너십을 강화하는 등 농어촌 지역이 당면한 문제에 대한 공동의 협력을 강화할 필요가 있다.
  - 시·군 단위 자체 농어촌서비스기준의 설정 및 이행에 대한 정책컨설팅

등 체계적인 지원프로그램이 필요하다.

- 농어촌이 당면한 마을 과소화, 공동화 등 공통의 문제에 대한 협력적 대응 전략을 수립할 필요가 있다.
  - 일반농산어촌지역 외에, 현재 농식품부 지역개발 정책의 체계적인 지원을 받지 못했던 특수상황지역에 속한 농어촌 지자체와 파트너십을 구축할 필요가 있다. 이와 더불어, 이러한 농촌 지역이 당면한 특수한 문제점과 여건, 해결방식에 대해 정책적 관심을 확보할 필요가 있다.
  - 농어촌 발전 공동선언을 추진하여 농어촌 발전에 대한 비전과 전략을 공유하고 확산시킬 필요가 있다(한국판 Cork 선언).
- 삶의 질 향상 위원회의 전문지원기관인 한국농촌경제연구원을 비롯한 삶의 질 정책네트워크와 농어촌 지자체 간의 협력사업을 추진할 필요가 있다.

그림 7-6. 삶의 질 정책네트워크와의 연계





#### □ 지역주도 계획 수립을 지원하는 정책 자원 인벤토리 구축

- 지자체가 창의적인 지역맞춤형 사업을 추진하기 위해 중앙 부처가 제시하는 다양한 정책 자원에 편리하게 접근하고, 지역사회의 다양한 수요를 반영할 수 있는 정책 자원 인벤토리 구축이 필요하다.
  - 우선 현행 지역개발정책과 삶의 질 정책을 비롯하여, 농식품부의 다양한 농업·농촌정책이 상호 연계되도록 지역에서 활용가능한 정책 자원의 인벤토리를 구축하여 타 부처 혹은 유관 기관의 정책에서 연계·활용되도록 개방할 필요가 있다.
  - 이후 지자체의 자체 계획 수립이나 정책 형성 과정에서 정책 간 연계가 용이하도록 농식품부와 타 부처의 정책 자원에 접근성을 높이는 등, 지자체에 실질적인 도움을 제공하도록 한다.
  - 향후 농발계획 수립 과정에서 지자체에서 활용가능한 정책 자원 간 효율적 연계가 가능한 정책플랫폼이 제공되도록 정책환경을 재편할 필요가 있다.

#### □ 농촌 지역 특성을 고려한 맞춤형 활성화 방안 마련

- 국내외 사례를 통해 파악하였듯이 공간적으로 분화되는 농촌에 대한 고려가 필요하다. 농촌 지역 유형별로 특징과 유형별 정책 수요를 반영한 정책실험을 통해 개발방향과 추진방법을 모색할 필요가 있다.
  - 중소거점지역: 중소거점은 지역사회의 정주생활에 필요한 서비스를 제공하는 읍·면소재지 등 중소규모의 중심지를 일컫는다. 그러나 소재지‘읍’을 중심으로 생활서비스 기능이 집적되어 있을 경우, 배후지역에서는 생활인프라 기반이 발달하지 못하거나, 접근성이 제한될 경우가 많다. 이러한 지역 조건의 경우, 주변 시·군 간 연계·협력사업 보다 지역 내 서비스의 접근성 개선을 위한 읍·면 간 연계사업의 필요성이 제기된다. 따라서 중소거점지역의 경우는 중심지의 기능이 주변 배후지로 효율적으로 전달되도록 정책적 지원이 필요하다.

- 대도시 배후지역 및 중규모도시 배후지역: 중심 도시와 연계성이 높은 지역과 중심도시 연계형 농촌 지역은 중심도시로부터 다양한 생활서비스를 제공받을 수 있다. 하지만 중심도시의 배후지라는 공간적 특성으로 인해 난개발, 혼주화 등이 집중적으로 발생하는 지역이다. 이러한 지역은 중심도시와 효율적인 연계·협력사업을 지원하여 지역의 삶의 질을 개선하는 접근방식을 선택할 필요가 있다. 더불어 농촌 지역의 난개발에 대응하여, 도시와 농촌 주민에게 쾌적한 정주환경을 제공할 수 있도록, 농촌성에 입각한 어메니티와 경관 개선을 목표로 공간계획의 기초를 확립할 필요가 있다.
  - 원격농촌 지역: 원격농촌 지역은 정주환경기반이 열악한 경우가 많아 물리적 주거개선 등의 노력이 지속될 필요가 있는 곳이 많다. 특히 인구과소화 지역에서 추진되어 온 하위 농촌중심지(일반지구) 활성화 방식에 대한 전면 개선이 필요하다. 원격농촌 지역의 중심지는 마을공동체 간 연계·협력의 활동거점으로서 역할을 수행하도록 개선해야 한다. 더불어 원격지 농촌 지역은 우수한 자연생태환경이 보전·활용되도록 공간계획의 기초를 확립할 필요가 있다.
- 도시와 농촌 간 파트너십을 증진하기 위한 농촌 지역 개발정책의 추진이 필요하다.<sup>28</sup>
- 도시-농촌 간 연계 특성이 반영된 여러 유형의 도농교류 지원 사업 목록을 제시하여, 지자체가 자율적으로 선택 가능한 대안을 다양하게 제시한다.
  - 도시에 지리적으로 인접한 농촌 지역의 지역자원(휴양, 체험·여가, 로컬푸드 등)이 우선적으로 활용될 수 있도록 교통 접근성과 서비스 순환체계를 강화한다.
  - 농촌이 보유한 다양한 자원을 생산요소로서의 ‘전원자본(Countryside

<sup>28</sup> 농림축산식품부 세미나 자료(김정연 충남대학교 겸임교수 발제). 미발간.

Capital)’으로 개념화하여 경제적 가치와 활용방안을 모색하는 다양한 논의가 필요하다.

- \* 농촌의 자원을 자연적(생물다양성, 지질 및 토양, 경관 등), 인공적(농업용 인프라, 정주 인프라), 사회적(문화, 관습, 언어, 축제, 전통 등) 요소와 더불어, 공간적 요소인 마을과 중심지 등 정주체계으로 개념화하고, 이를 생산요소로 간주
- \* 농촌 자원별로 지니는 경제·사회·생태적 가치에 대한 사회적 수요를 검토하여, 농촌의 산업적 다각화활동으로 육성하는데 활용할 필요가 있음.

#### □ 농발전정책 추진을 위한 범부처 협력기구(가칭 농촌발전위원회)의 운영 및 기능 강화

- 농촌발전정책은 다양한 정책 영역을 대상으로 하는 까닭에 중앙부처, 지자체 등 여러 정책 추진 주체들과의 협력이 중요한 정책 과제로 제시되어 왔으나 기존 정책 추진 주체 간 협력은 개별 사업 단위의 일시적 협력으로 한정되어 왔다.
  - 중장기 관점에서 농촌의 근본적인 변화와 발전을 모색하기 위한 통합적 정책의 추진에 한계가 있다.
  - 인구 희박 지역 등 농촌의 지리적 특성으로 인해 정책의 효율성 보다는 과제에 따라 시급성, 중장기 파급효과 등 다양한 요소들을 고려하여 추진되어야 할 정책 과제들이 많으며, 이를 위해 부처 간 협력 거버넌스에 기초한 추진체계의 확립이 중요하다.
- 해외 주요국들 또한 농촌 발전의 가치를 인정하고, 정책 추진의 동력을 확보하기 위하여, 범부처 협력 기구를 설치하고, 기능과 권한을 강화하고 있다.
  - 프랑스의 경우 CGET, CIR을 통해 농촌개발을 위한 별도의 범부처 기구

를 설치하고, 사업 기획 및 예산 편성의 우선권을 인정함으로써, 정책 우선순위에서 소외될 수 있는 농촌 발전 정책에 대한 효과적인 지원 체계를 구축하여 운영하고 있다.

- 현재 농식품부에서도 농촌개발과 관련한 다양한 지원사업 및 정책을 추진 중에 있으나, 한정된 정책 수단만으로 농촌 지역에 존재하는 다양한 정책 수요에 대응하는 데에는 한계가 있다.
- 따라서 농촌개발과 관련하여 정책 영역별 다양한 지원 사업을 주도적으로 기획·추진·관리 권한을 보유한 범부처 기구(가칭 농촌발전위원회) 도입을 고려해 볼 수 있다.
- 정책 환경에 따라 새로운 위원회의 설치·운영이 어려운 경우, 기존의 삶의 질 위원회의 역할 및 기능 변화 형태도 검토해 볼 수 있다.
- 이러한 범부처 기구를 중심으로 중앙 부처 간 협력뿐만 아니라, 중앙부처와 지자체 간 협력에 기초하여 개별 지역의 수요와 특성을 반영한 농촌 발전 정책의 추진을 모색할 수 있다.

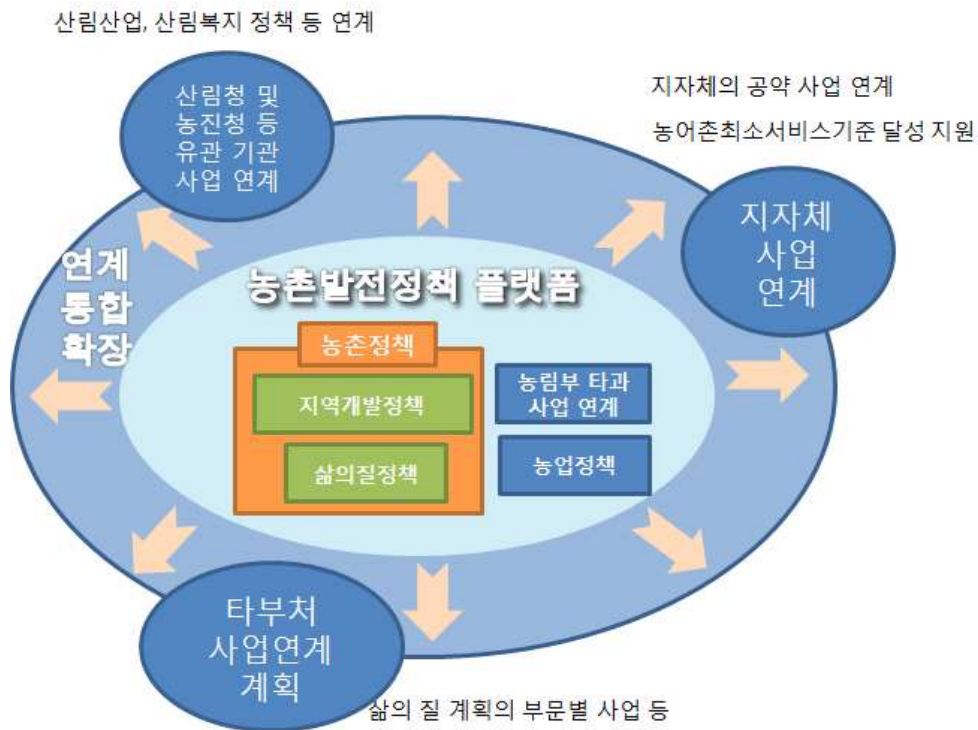
## 2.3 다부문 정책 융합을 위한 정책과제

### □ 농촌발전정책 플랫폼 구축

- 농촌 지역의 포괄적인 성장을 이루기 위한 기법으로 플랫폼 기반의 정책 통합이 필요하다. 여기서 말하는 ‘플랫폼’이란 다양한 주체(중앙부처, 지자체, 유관기관 등)들이 동일한 비전과 목표를 달성하기 위해 참여하고, 공동의 자원을 바탕으로 협업하는 정책 기반을 의미한다.
  - 따라서 농촌발전플랫폼에 대한 개념도는 아래와 같다. 즉, 현행 지역개발 정책, 삶의 질 정책, 농식품부의 다양한 농업 정책 등이 연계될 수 있는 정책 자원을 구축하고, 타 부처 혹은 유관 기관에서 이러한 정책 자원들을 효율적으로 연계할 수 있도록 정책 연계 고리를 제공하는 것을 플랫폼의 목적으로 한다. 예를 들어 농촌 지역개발 사업으로 구축된 도농교

류센터, 각종 마을 시설 등을 타 정책에서 활용할 수 있도록 그 길을 열어주는 방안이 필요하다.

그림 7-7. 플랫폼에 근거한 각급 정책 연계



□ 플랫폼의 구성

- 제도적 플랫폼: 농발계획
- 물리적 플랫폼: ICT 기술을 활용한 정책 인벤토리 및 정보 제공
- 인적 플랫폼: 농촌관련 중간지원조직 육성

#### □ 농발정책 추진을 위한 제도 기반 구축

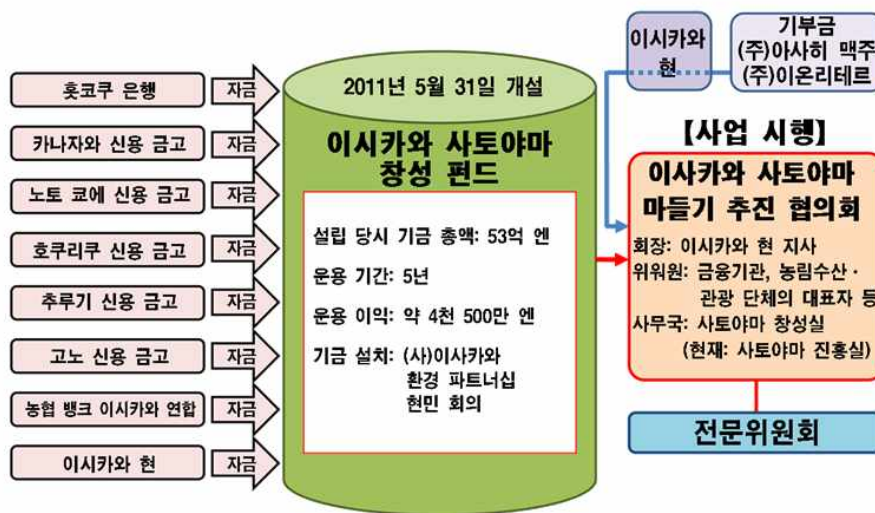
- 농촌 마을공동체 활성화를 지원할 수 있는 법률을 실효성 있게 개선하고 도입할 필요가 있다.
  - 농어촌 마을이 당면한 고령화와 과소화에 대응하고, 귀농·귀촌인에 대한 정착 지원과 마을공동체 활성화에 기여하는 활용방안 등 농어촌의 여건에 적합하도록 농촌 마을공동체 활성화 지원 법률(안)을 개정·제정할 필요가 있다.
- 농어촌 지역발전에서 민간 주체의 활동을 지원하기 위하여 농어촌상생협력기금을 도입할 필요가 있다.
  - 농어촌상생협력기금사업을 통해 지역사회의 다양한 민간 주체들이 주민 삶의 질 향상을 위한 창의적 활동을 발굴할 수 있도록 지속적인 투자방안을 마련한다.
- 차기 농발정책에서 지자체의 자율적인 농발계획 수립과정을 지원하고, 계획 수립 후에도 농발정책의 추진체계가 구축, 작동되도록 지원할 필요가 있다.
  - 지자체 농발정책의 실행가능성을 높이기 위해 포괄보조금 개편 등을 포함하여, 지자체의 계획 수립 및 정책 집행 권한을 확대시킬 필요가 있다.

#### □ 농촌 개발 자금의 다변화를 통한 정책 통합 예산 지원

- 국가의 행정예산 지원에 편향되어 있는 농어촌 지역개발의 투자처를 다변화하려는 노력 및 타 부분 정책 통합 혹은 결속의 유인책 일환으로, 민간기업과 지역금융기관 등이 농어촌 지역발전에 공헌할 수 있도록 농어촌상생협력기금의 활용을 모색한다.
  - 일본 이시카와현의 이시카와 사토야마 진흥펀드는 지자체와 지역 금융기관이 협력 출자하고 지역기업이 기부금을 제공하여, 농어촌 지역발전에 활용될 기금을 조성하였다.

- 이 펀드는 2011년부터 ‘15년까지 총 5년의 기간 동안 86건의 펀드를 제공하여 지역사회 개선에 공헌하는 다양한 조직과 활동을 지원했다.

그림 7-8. 일본 이시카와현의 이시카와 사토야마 진흥펀드



자료: 정도채(2016).

- 농어촌상생협력기금 활용방식으로 보수적 기금운용관리의 단순접근에서 탈피하여, 농어촌의 다양한 사회조직과 지역활동그룹, 청년스타트업들이 지역발전에 대한 다양한 창의적인 접근방식을 실험하고 적용하도록 유도하고 지원한다.
  - 이는 농촌 지역의 발전을 지원하는 타 부처 정책이나 사업에서 필요한 예산의 일부를 보다 적극적인 차원에서 지원함으로써 농촌발전의 성과를 이루어내는데 기여할 수 있을 것이다.

그림 7-9. 농어촌상생협력기금 활용



자료: 성주인 외(2016b).

## 2.4 지속가능한 농촌 구현을 위한 정책과제

### □ 지자체 농발계획과 연계한 농촌발전권 육성을 통한 공동화 및 과소화 대응

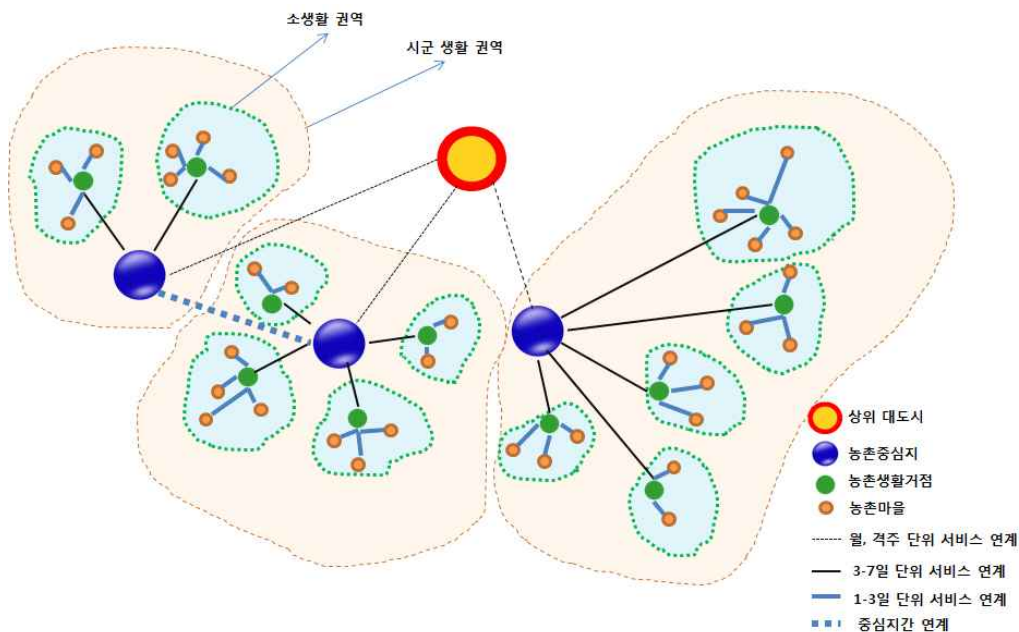
○ 농촌 지역의 인구·사회 변화와 그에 따른 중심지 계층을 비롯한 공간 구조의 변화를 반영한 농촌 지역개발정책의 추진이 요구된다.

- 농촌의 인구 변화는 지역 내 중심지 계층에 따라 차별적으로 나타나며, 이는 장기적으로 인구가 유입되는 선도중심지와 인구가 정체되거나 감소될 것으로 예상되는 하위중심지로 간 분화가 가속화될 것으로 예상된다.
- 고령인구 증가에 따른 공공서비스 수요 확대 등 주민들의 일상생활 거점으로 하위 중심지의 중요성은 지속될 것으로 예상된다.
- 배후지역의 과소화에 따른 하위 중심지 기능의 축소에 대응하고, 인구가 증가하는 농촌 중심지의 위상에 걸맞은 기능을 강화하는 형태로 Hub-spoke 방식의 정주체계 구상 하에 차별화된 농촌중심지 정책을 추



진해야 한다.

그림 7-10. Hub-spoke 방식의 정주체계

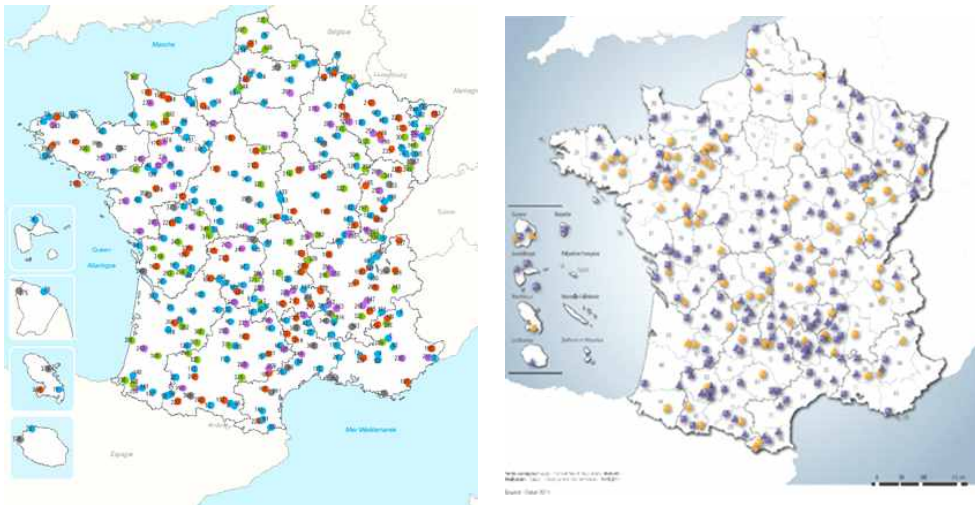


- 농촌의 선도 중심지는 하위 생활권을 지원할 수 있도록 중심지 체계의 위상에 부합하는 기능을 강화하기 위한 사업이 추진되어야 한다.
  - 농촌 지역의 선도중심지는 행정, 의료, 소비 등 중차위 서비스를 하위 생활권에 제공할 수 있도록 배후 지역에 대한 중심지 기능을 강화하는 방향으로 정책이 추진되어야 한다.
  - 이에 현재 하위 중심지와 동일하게 추진되는 선도중심지에 대한 소규모 커뮤니티 거점시설 구축사업은 중심지 육성의 파급효과가 배후지역으로 확산되는 데 근본적인 한계를 갖는다. 이에 해당 사업을 대체하거나 개선할 필요가 있다.
  - 선도중심지에 대해서는 농촌 지역 내 기초서비스 전달의 거점으로서 기

능을 유지하는 것과, 농촌 지역의 경제적 파급효과를 창출할 수 있는 기반 기능을 강화하여 배후 지역과의 지역 경제 연계 효과를 높일 수 있는 사업을 발굴·지원하는 방안을 모색해야 한다.

- 다양한 정책 부문별로 지역의 특성을 고려하여 농촌 지역의 거점을 육성하기 위해 추진되는 프랑스의 농촌 우수거점 지원 정책은 선도 중심지 육성의 사례로 참고할 필요가 있다.

그림 7-11. 프랑스 농촌 우수거점 지원 정책



제1기 사업대상지

제2기 사업대상지

자료: 프랑스 농촌우수거점 웹사이트 (<http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/>)

- 하위 중심지에 대해서는 주민들의 일상생활 거점으로 자리매김할 수 있도록 지원을 확대할 필요가 있다.
  - 하위 중심지는 배후 마을을 포함한 근거리 기초 생활서비스(소매, 보건소, 복지 등)를 제공하고 커뮤니티 활동을 육성하는 데 초점을 두도록 현행 추진 중인 농촌개발 사업을 확대·발전시킬 필요가 있다.
  - 이와 관련하여 과소화, 공동화되는 농촌 지역의 효과적인 공공서비스 전달 체계 구축을 위해 도보권 내 서비스 기능의 집중과 주변 배후마을 연

계를 피한 일본의 ‘작은거점’ 지원 사업의 원칙을 참고할 수 있다.

#### □ 일본의 작은 거점 육성

- ‘작은 거점’은 농촌에서 상점, 진료소, 공공시설 등의 생활 서비스 시설이 중심 지구의 일정 공간 영역 안에 모여 있는 곳
- 작은 거점 만들기는 현재 범정부 차원의 지방창생정책의 일환으로 추진하고 있으며, 내각부, 총무성, 농림수산성 등 여러 정부 부처의 시책을 연계하여 종합적으로 사업을 시행
- 작은 거점 육성 시에는 ① 시설의 공간적 집중, ② 중심지와 배후 마을을 통합한 접근법을 중시함.
- 또한 중심지 활성화만을 위한 정책이 아니라 주변 마을 유지를 위하여 중심지 기능을 재편하고 연결하는 데 초점을 두어 거점지구와 배후 마을을 효과적인 교통 네트워크로 연결하는 것을 중요한 과제로 추진

그림 7-12. 일본의 작은 거점 육성 사업

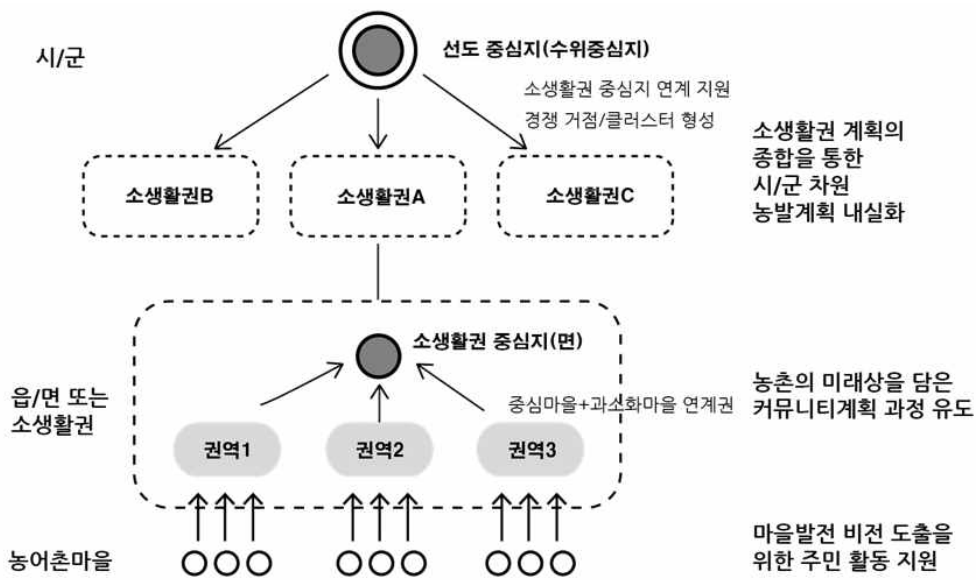


자료: 国土交通省(2014).

- 농촌 중심지 육성을 비롯한 농촌 지역개발정책이 지역의 다양성을 고려하여 효과적·안정적으로 추진되기 위해서는 지자체 농업·농촌 발전계획 체계에 반영되어 추진되어야 한다.

- 지자체 농발계획을 내실화하고 농촌 내 읍·면과 마을 단위의 각급 중심지에 대한 통합 육성 전략을 수립하여 지속적으로 정책과 관련 사업을 추진할 수 있는 제도적 기반을 구축하는 것이 선행되어야 한다.

그림 7-13. 지자체 농발계획과 연계한 농촌발전권 육성



자료: 성주인 외(2011: 210)를 바탕으로 재작성.

□ 지역의 발전 경로를 반영한 농촌발전 혁신체계 구축

- 자원이 열악한 농촌 지역의 발전전략으로서 스마트 전문화는 지역의 발전 경로를 고려한 전문화 전략과 기술 기반의 혁신 체계 구축, 지역의 한계를 극복하기 위한 다층적 범위의 네트워크 활성화가 중요하다는 함의를 제시한다.
  - 지역에 축적된 자원의 효과적인 활용과 잠재력의 발현을 위한 발전 경로의 재확인이 선행되어야 한다.
  - 지역 기반의 경제활동뿐만 아니라, 정주 환경 및 사회문제와 관련한 다

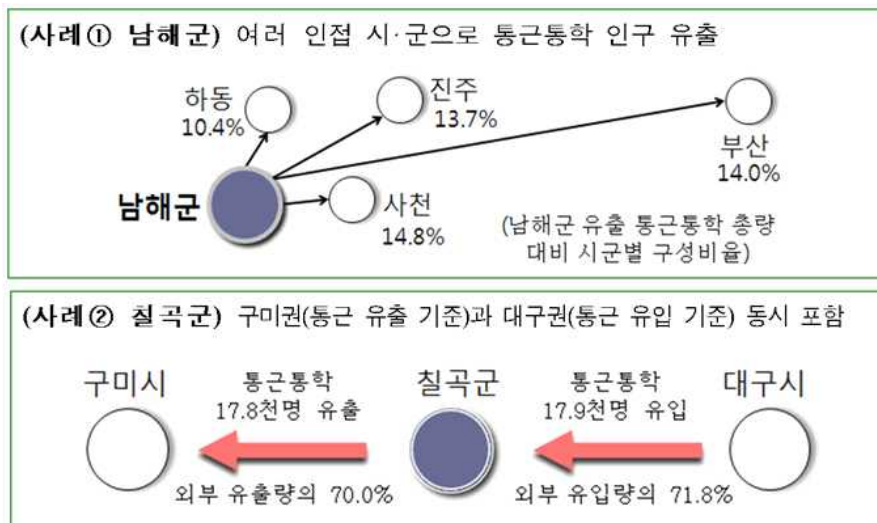
양한 사회적 혁신의 모색을 통해 정책 수단의 효율적인 활용을 위한 방안을 모색하는 노력이 요구된다.

- 이는 기존 혁신 주체들 간 네트워크의 연계, 조정과 혁신 기능과 범위의 확산을 통해 달성할 수 있으며, 이와 관련한 농촌발전 혁신시스템을 구축하는 것이 요구된다.
  - 현재 특화산업이나 가치사슬을 중심으로 형성되어 있는 대학, 연구기관, 지역발전 지원기관 간 네트워크를 지역 단위로 재조직·구성하도록 유도하여, 다양한 농촌 발전의 이슈에 대한 지원체계를 구축할 필요가 있다.
  - 주요 선진국의 경우 농촌을 비롯한 지역의 고유한 사회문제를 해결하기 위한 혁신 활동을 강화하고 있다. 일례로 일본은 사회기술연구개발센터를 설립·운영하여, 고령화, 재난·재해, 고령친화산업 등 다양한 지역발전 아젠다와 관련한 연구개발 및 지원활동을 수행하고 있다.
  - 농촌 지역별 상이한 잠재력 및 사회문제들을 확인하고 지역에서 필요로 하는 적절한 기술이나 정책 대안을 모색하기 위한 혁신 활동에 대한 지원이 요구되며, 농촌발전 R&D의 확대 및 지역에서 혁신활동을 주도적으로 추진하기 위한 농촌발전 혁신센터의 설립·운영을 검토할 수 있다.
- 또한 농촌 지역의 공간구조를 반영하여 상위도시(중추도시)와 배후 농촌 지역 간의 연계·협력을 활성화하는 것이 중요한 과제이다.
  - 지역 단위의 혁신 역량강화와 더불어 농촌 지역개발정책에 과정에서, 지역 간 기능적 연계·협력의 구조를 반영한 유연한 정책 추진 단위의 설정이 중요하다.
  - 현행 지역행복생활권 정책을 비롯한 지역 간 연계·협력 활성화 지원 사업은 인위적·폐쇄적·고정적인 공간단위 설정에 기초하고 있어, 농촌 지역에서 나타나는 다층적인 공간 연계의 특성을 고려하지 못하는 한계를 가지고 있다.
  - 각급 생활권이 정주 기능에 따라 중층적, 복합적으로 존재하는 국토의

공간구조에 따라 지역 간 상호협력이 활발하게 나타날 수 있도록 농촌 지역개발정책의 공간단위를 유연하게 설정하는 것이 바람직하다.

- 이에 현행 지역 간 연계·협력 지원사업의 고정적인 공간단위 설정을 다양하고, 농촌과 도시, 농촌과 농촌 지역 간 프로젝트 기반의 다양한 연계 협력 영역을 발굴하는 것이 필요하다.

그림 7-14. 농촌 지역의 기능적 연계



자료: 송미령 외(2013: 122)

#### □ 농촌의 환경적 가치를 증진하는 공간 정비 추진

- 환경적 요소를 고려한 공간 디자인을 통해 농촌 정비가 이루어져야 한다.
  - 농촌에 대한 국민적 인식과 가치를 수렴하여 미래 농촌이 가야할 방향을 제시하고 구체적인 공간계획에 반영해야 한다.
  - 난개발로 경관이 파괴된 농촌, 낙후된 농촌의 빈집, 방치된 소하천 등에 대한 종합적인 정비 추진과 농촌 지역 쓰레기 수거 체계 등을 개선할 필요가 있다.

- 유·무형 농촌자원의 보전·활용을 통한 농촌 활력 증진이 필요하다.
  - 농촌의 다양한 경관 자원과 어메니티 보전 활동을 지원하는 프로그램을 다각화하는 한편 이를 활용하여 농촌 지역의 친환경적인 경제 활동에 기여할 수 있는 장을 생성해야 한다.
  - 다양한 농촌자원의 보전·활용을 통해 삶터·쉼터·일터로서 복합 기능이 가능한 농촌 활력공간을 조성하여 농촌에 대한 긍정적 이미지를 제고해야 한다.

## 2.5. 지역단위 현장중심 농촌발전 추진체계의 구축

### □ 민·관 파트너십의 활동이 보장된 농촌발전 플랫폼 구축

- 지역단위 농촌발전 추진체계가 강화되기 위해서 민·관 파트너십의 자율적인 활동이 보장될 필요가 있다.
  - 농식품부 정책사업에만 한정되어 움직이는 현행 농촌개발 지원체계는 지역의 상황과 조건을 반영한 농촌발전 전략을 수립하거나, 지역 주체의 능동적 역할에 입각한 공동협력을 창출하는데 한계가 있다.
    - \* 도 광역지자체별로 설립되어 있는 농촌활성화지원센터는 포럼 운영 등을 통해 농촌발전 협력자 간의 의사소통과 역량교육 등 성과가 있었으나, 실제 협력적 역할을 수행하는데 한계가 있었다.
    - \* 현장중심적인 활동에 입각한 지역사회의 폭넓은 참여와 협력을 매개하는 다양한 구성원 간 파트너십에 대한 정책적 고려가 필요하다.
  - 농촌 관점(rural perspective)에서 사고하면서, 농촌 지역사회의 개선을 위해 활동하고 있는 민간 주체들이 농촌발전프로젝트에 적극적으로 참여하고 역할을 수행할 수 있는 설득과정과 플랫폼 형성이 필요하다.
    - \* 농식품부의 지원정책을 통해 지원을 받되, 사회적 경제와 마을만들기, 6차산업화 등 다양한 영역과 가치로 활동하는 민간주체들이 정부정책

에 지나치게 종속되지 않고 지역사회에서 자립적으로 활동할 수 있는 플랫폼 마련이 필요하다.

□ 지역단위 농촌발전 민·관거버넌스 활동을 지원하는 Pilot Project 도입

○ 지역단위 농촌발전 거버넌스 기구가 농촌발전정책을 자체 수립·실행하도록 예산을 지원하는 Pilot Project를 검토해야 한다.

- 농촌발전 거버넌스 기구는 지자체와 중간지원조직, 지역사회조직, 마을공동체 연합 등 지역사회 구성원들이 참여하여 민·관이 상호의존적으로 역할을 분담하고, 자체적으로 농촌발전에 대한 지역별 이슈를 수렴하여, 농촌발전전략과 프로젝트를 수립하는 역할을 수행하도록 설정되어야 한다.
- 시·군단위에서, 민·관협력을 통해 수행될 필요가 있는 프로젝트를 대상으로 일부 농촌발전정책의 수립 및 실행, 평가 기능을 농촌발전 거버넌스 기구가 수행하도록 하고, 농식품부는 해당 기구에서 유연하게 활용할 수 있는 일정 액수의 국가 예산을 지원해야 한다.

○ 시·군 중간지원조직 대상의 국가지원사업 검토가 필요하다.

- 시·군 중간지원조직이 지역단위 농촌발전 플랫폼에서 농촌발전의 비전 논의, 민·관의 의사소통 및 협력관계 형성, 역량강화, 주민 주도 마을공동체계획 수립 등을 목적으로 다양한 구성원 간 매개적 역할을 일상적으로 수행하도록 설정되어야 한다.
- 농식품부가 시·군단위 중간지원조직이 안정적으로 운영되도록 인건비 등 경상비를 지원하는 공모사업을 마련할 필요가 있다.

□ 영국의 지역단위 농촌발전추진체계: RCC(Rural Community Council)와 ACRE(Action with Communities in Rural England)

- RCC(Rural Community Council)는 잉글랜드 전역에 38개가 구성
  - 한국의 광역 지자체에 해당하는 농촌 지역 카운티(county)에서 RCC가



구성되어 있음.

- 대부분이 90년 이상으로 역사적 전통을 지님(정부 정책사업의 단순한 보조 역할을 위해 단기간에 만든 하향식 조직이 아니라는 점이 중요함)
    - \* 클로스터서 지역에서 구성된 GRCC의 경우 1923년부터 구성되어 활동
  - 각 RCC마다 약 20여 명의 스태프가 활동
- 카운티 단위 RCC를 연계하는 전국 단위 총괄 기구로 ACRE(Action with Communities in Rural England)가 구성되어 활동
- 1987년에 구성되어 각지의 RCC와 파트너십 형성
  - 영국 소도시인 Cirencester에 입지(런던이 아님)
  - 영국의 농식품부에 해당하는 DEFRA에서 정례적으로 일정 액수의 지원금을 받아서 현장과 중앙정책을 매개하는 역할을 수행함(2014-15년의 경우 223만 파운드를 DEFRA에서 제공)
- (지역정책 형성) 농촌 관련 현안들이 지역정책 상에 반영되도록 하는 데 RCC가 중요한 역할을 담당
- 지자체 정책 형성 과정에 RCC가 참여하여 농촌 커뮤니티 문제를 제기
  - 또한 지역정책 파트너십 기구인 LEP에서 지역경제전략을 수립할 때 농촌 분야 현안들이 다루어지도록 함
    - \* 일부 RCC는 LEP 파트너십에 공식적 일원으로 참여하는 등 보다 적극적인 역할을 수행하기도 함
  - 농촌 지자체에서는 각종 지역 단위 민간 파트너들(농촌 분야에만 한정되지 않는 다양한 주체들 포함)이 RCC를 중심으로 네트워크를 이루기도 함
- (농촌 커뮤니티 지원) 농촌현장 주체의 역량강화 활동을 지원하는 역할 수행
- 지역사회의 마을공동체인 패리쉬(parish) 등과 연계해서 parish plan(주로 2000년대 초중반), neighborhood plan(최근) 수립 과정을 지원
  - 이런 활동이 바탕이 되어 DEFRA나 EU 농촌개발 자금뿐 아니라 각 부처 지원사업 및 기금사업, 지자체 지원사업 등이 농촌에 투입되도록 하는 역할
  - 지역 내 자원조직(volunteer group)을 커뮤니티 단위로 연결하는 데도 RCC가 역할을 하기도 함



## 부록 I

## □ 국내의 농촌 지역 구분 관련 선행연구

연구자	연구대상	기준 및 방법	결과
최양부 외 (1985)	시·군 행정구역	-중심도시 인구규모, 인구증가율, 경지율 -등급화	6개지역 유형 대도시근교농촌형,일반농 촌형(평야,중간,산간).특수 농촌형(접적지역,도서지역)
송두범 (1999)	충남 175개 읍면동	-조건불리지역 지표를 토지, 인구, 사업체부문으로 구분하여 선정 -개별지표별 Z점수에 기초하여 부문별 종합 지수 도출한 후 각 부문별 평균 이하에 모두 해당하는 지역을 구분하여 지역성장조건 불리정도를 Z점수로 측정. 상대적 낙후정도는 Z점수와 회귀계수로 계산	조건불리지역을 10개로 구분하고 각 유형별 특성을 기술함. 조건불리지역의 낙후정도를 등급화함. 낙후지역에 대한 발전방안을 제시함.
박경훈, 정성관, 최원명 (2000)	경북 10개 도농통합 지역 129 개 지역	-인구규모, 토지이용, 농업, 생활환경에 관련된 17개 변수 -요인분석, 군집분석, 판별분석	-6개유형 과수농업중심형,중·소규모 농업중심형,과소·침체농촌 형,도시화진행형,도시·농 촌혼재형, 동남부해안공업형
건교부·국토연 구원 (2002)	-전국시·군지 역	-도시성, 농업성, 보전성을 나타내는 16개 지표 -AHP법, 중첩법	-8개지역유형 ·도시성 강한 지역, 농 업성 강한 지역, 도시성/농업성 모두 강한 지역, 도시성/농촌성 모두 약한지역, 보전성 강한 지역/보전성 약한 지역

연구자	연구대상	기준 및 방법	결과
성주인·송미령 (2003)	-전국 165개 시·군 지역	-인구특성요인, 통근·통학관련특성요인, 지역경제규모요인, 농업적특성요인, 지역산업구조요인 등 14개 지표 -요인분석	-4개 지역 유형 비농업강세형, 자족성우세형, 대도시 통합형, 일반농촌형
이성우, 권오상, 이호철 (2003)	서울, 인천, 경기지역 35개시·군	-농촌지향성지표:인구 집적도,농업인구증감, 농촌형산업구조,농촌적 토지이용, 농외소득수준측정(농가 율,농가수증감율,농지 면적율,논면적율,밭면 적율,경지정리면적율, 경지면적2ha이상농가 율,농업인구율,농업후 계자수,농기계보유규모 ,농축산물총판매액,전 업농가율, 겸업농가율,추곡수매실 적) -도시지향성지표:지역 내인구집적,인구변동, 도시형산업구조,도시형 토지이용현황,문화시설 측정(인구밀도,인구증 감율,가구수,가구증감 율,비농가율,비농가인 구율,공무원수,도로연 장,면적당병원수, 교원수, 면적당 은행수,면적당 복지시설수, 면적당 편의시설수, 공시지가) -주성분분석 통해 제 1주요인을 기준으로 두가지 특성 조합으로 4가지 유형 구분	도농토지이용경합지역,농 촌형토지이용지역,도시형 토지이용지역,회색지역

연구자	연구대상	기준 및 방법	결과
조봉운, 김정연 (2004)	-충남 읍면지역	-시·군별 분석과 읍면별 분석 실시 -12개인구적변수, 2개 사회적 변수, 17개 경제적 변수, 2개 공간적 변수 -읍면분석: 인구특성요 인, 산업경제요인, 토지이용요인 -요인분석, 군집분석	도시 지역형, 성장지역형, 평야농촌형, 어업겸업형, 산촌지역형
조영국 (2004)	-149개 경기도 읍면 지역	-입지특성, 인구학적구조, 농업인구구조에 관련된 12개변인 -요인분석, 논리적분석(농촌성정도 와 농업의 지속가능성 기준)	도시화와 농업지속성에 따라 9가지로 조합한 유형 제시
윤성수, 주호길 (2005)	- 충북 지역 시·군·구	-자연적 특성, 경제활동정도, 영농축산 물생산특성, 영농승계자 및 교육수준특성(7개), 농 기계정도특성 -주성분분석, 군집분석	도시근접친환경농업형, 친환경근교농업형, 친환경 특용작물재배형, 종합농업 형, 과수단지형
임석희 (2005)	-전국 138개시·군( 도농통합시 포함)	-인구특성, 산업구조특성, 농업특성, 경제적 자립성, 정보화수준으로 구분하여 14개 변수를 활용하여 분석 -주성분분석에 의한 요인분석	광공업발달형, 광공업 및기타산업복합형, 상업·서비스업 발달형, 상업·서비스업 및 기타 산업복합형, 밭·과수농업 발달형, 밭·과수농업 및 기타산 업복합형, 어업발달형, 어업 및 기타산업복합형, 논 농사 중심 일반농촌형

연구자	연구대상	기준 및 방법	결과
국토연구원 (2006)	-전국 시·군	인구, 경제활동, 토지이용, 생활여건 등 4개 부문의 변수들을 사용하여 군집 분석을 통해 각각의 부문에서 농촌 지역	인구기준으로는 수도권 or 지방의 도시발달 주변지역, 전통적 농업중심지역, 내륙산악 등 낙후지역으로 구분 산업경제기준으로는 농림어업 중심지역(발전기반 양호), 대도시주변, 전형적인 농촌, 남제주군으로 구분 토지이용기준으로는 평야지대 및 전형적인 농촌 지역(지역발전기반 양호), 대도시 주변 or 중산간지역, 산간 농촌 지역으로 구분 생활여건기준으로는 경기, 충청 및 대도시주변, 강원·충북내륙 및 서남해, 전북 내륙 및 경북내륙, 제주도로 구분
강대구 (2009)	-전국 시·군	-도시화도(14개 지표), 농촌화도(13개 지표)를 요인분석하여 지역을 분류	도시성과 농촌성의 방향을 기준으로 도농경합지역, 도시지향지역, 농촌 지역, 회색지역으로 구분

## 부록 II

## □ 지역발전지수 세부지표 내역

지수	부문	지표	세부내용	데이터 설명	통계자료
생활서비스	기초생활 여건	주택신규화	노후주택비율	• (준공 30년 초과 주택 수/총 주택 수)×100	• 인구주택총조사(2010)
		식수보급 및 하수처리현대화	상하수도 보급률	• 상하수도보급률=[상수도보급률+하수도보급률]/2 상수도보급률=[급수인원/주민등록인구]*100 하수도보급률=[하수처리구역내인구/주민등록인구]*100 "	• 자료 : 2013년 각 시도통계연보, 환경부 「 상하수도통계」
	교육여건	공교육기반	1km <sup>2</sup> 당 학교 수(초·중·고)	• 총 학교수(초,중,고)/시·군 면적	• 한국교육개발원 교육통계서비스 • 지적통계
		사교육기반	인구 천 명당 사설학원 수	• (사설학원 종사자수/6~20세 미만 인구)×1,000 • 사설학원: 대통령령이 정하는 수 이상의 학습자에게 30일 이 상의 교습과정에 따라 지식,기술(기능을 포함),예능을 교습하 거나, 30일이상 학습장소로 제공 되는 시설 자료 : 한국교육 개발원	• 한국교육개발원 교육통계서비스(2013) • 주민등록인구(2013)
	보건·복지 여건	의료서비스 질	인구 천 명당 의료인 수	• (의료인 수/주민등록인구)×1,000 • 의료인: 의사, 치과의사, 한의사	• 국민건강보험공단 건강보험정책연구원 통계분석팀(2013)

					<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록인구(2013)</li> </ul>
		의료시설기반	인구 천 명당 병상 수		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도통계연보(2013)</li> <li>• 주민등록인구(2013)</li> </ul>
		아동복지기반	아동인구(5세 미만) 천 명당 보육시설 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (보육시설 수/영유아 인구(5세 미만))×1,000</li> <li>• 보육시설: 보유 시설수는 국공립, 민간, 직장, 가정에서 운영하는 시설을 포함 자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도통계연보(2013)</li> <li>• 주민등록인구(2013)</li> </ul>
		노인복지기반	1km <sup>2</sup> 당 노인여가복지시설 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인여가복지시설 수/시·군 면적</li> <li>• 노인여가복지시설: 노인여가복지시설은 노인복지회관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소 포함 자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록인구(2013)</li> <li>• 노인 복지시설 현황(보건복지가족부, 2013)</li> </ul>
지역경제력	산업기반	사업체기반	총 사업체 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2012년 총 사업체 수</li> </ul>	전국사업체조사(각 연도)
		경제활성화	사업체증감률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지난 5년간(2008-2012) 사업체의 연평균 증감률</li> </ul>	
		고용기회	15세 이상 인구 대비 총 일자리 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (총 일자리수/15세 이상 인구)</li> <li>• 총 일자리수: 사업체 종사자 수+농업종사자수</li> <li>- 사업체 종사자 수: 농업 이외에 사업체에 소속되어 근로하는 인구</li> <li>- 농업종사자수: 15세 이상 농가 인구 중 주종사분야가 농업인 인구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국사업체조사(2012)</li> <li>• 농림어업총조사(2010)</li> <li>• 인구주택총조사(2010)</li> <li>• 주민등록인구(2011)</li> </ul>
	소득수준	소득수준	1인당 지방소득세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소득세액/인구</li> </ul>	
	지자체 재정	재정기반	재정자립도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (지방세 및 세외 수입/일반회계 세입)×100</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정안전부 지방행정 종합 정보 공개시스템 (<a href="https://www.laiis.go.kr">https://www.laiis.go.kr</a>)</li> </ul>
삶의 여유공간	녹색휴양	녹색휴양공간	인구 천 명당 도시공원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (도시공원면적/인구)×1000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설교통통계연보(2013)</li> </ul>



	기반		면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시공원: 어린이 공원, 소공원, 근린공원, 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 기타공원(도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제 15조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록인구(2013)</li> </ul>
	녹지기반	녹지확보율	녹지율	<ul style="list-style-type: none"> <li>(녹지면적/토지면적)×100</li> <li>녹지: 임야, 엽전, 하천, 제방, 구거, 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지적통계(2013)</li> </ul>
	문화체육 기반	문화시설	인구 천 명당 문화기반시설 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화기반시설: 공공도서관, 등록박물관, 등록미술관, 문예회관, 지방문화원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국 문화기반시설총람 (문화체육관광부)</li> </ul>
체육시설		인구 천 명당 마을체육시설 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>(마을체육시설 수/인구)×1,000</li> <li>마을체육시설: 체육공원, 고수부지, 마을공터, 아파트 단지, 약수터, 등산로, 도시공원, 기타</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국 공공체육시설(마을체육시설) 현황(문화체육관광부)</li> </ul>	
주민활력	인구변화	인구증가율	연평균 인구 증가율(최근 5년간)		<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록인구(2006, 2013)</li> </ul>
	인구구조	고령화율	총 인구 중 65세 이상 인구 비율		<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록인구(2013)</li> </ul>
	인구활력	출생률	해당연도 중앙인구 1천명 대비 출생자 비율(組出生率)	<ul style="list-style-type: none"> <li>조출생률 = (총 출생아 수 / 총 인구 수) * 1,000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구동향조사(2012)</li> <li>주민등록인구통계(2012)</li> </ul>

## 부록 III

---

### □ 전문가 토론회 결과 및 논의 사항

#### 1. 농촌 지역개발 정책 연구 방향 논의

##### 1.1. 개요

- 일 시: 2016년 2월 19일(금) 10:00 ~ 12:00
- 장 소: 농식품부 회의실(5동 314호)
- 참석자: 11명
  - 충남연구원 김정연 박사, 공주대학교 박덕병 교수, 한국농어촌공사 박윤희 박사, 농어촌연구원 윤상헌 박사, 한림대학교 이기원 교수, 부산대학교 이윅 교수, 전주대학교 정철모 교수, 한국농어촌공사 서인국 차장
  - 농식품부 지역개발과: 양주필 과장, 김정욱 사무관, 강창혁 주무관
  - 한국농촌경제연구원: 성주인 박사, 민경찬 연구원

##### 1.2. 주요 논의 내용

- 타 부처 사업과 중복 유사성이 있는 농촌 지역개발 사업을 통합하여 보다 효율적으로 공급하려는 것이 농림부에서 추진하는 통합적 지역개발의 목적
- 따라서 기존에 이루어진 정책에 대한 고찰과 함께 통합적인 개선 방향을 제시하는 것, 또한 이러한 통합 계획의 주체가 농림부가 될 수 있도록 조정 방식 및 사업모델을 구상하는 것이 올해 정책과제 및 시험연구의 목표
- 정책연구에서는 정책적인 이론 부분을 지원하면서 계획의 큰 틀을 제시하는데 주력하고, 실증연구(농어촌연구원)에서는 실태 분석과 실현가능한 사업 모델 또는 계획을 제시하는데 초점을 맞출 것
- 통합적 지역개발 관련 주요 의견
  - 농촌 실태 파악, 국내외 사례 분석, 과제 도출 순으로 전체적인 정책연구가 구성될 수 있을 것

- 지역에 투입된 각 부처별 시설, 기초 생활서비스에 대한 분석이 선행되어야 함.
  - 최근 연구 흐름인 도시와의 연계성, OECD 도시권 논의 등을 검토해야 함.
  - 타 부처 통합보다 농림부 내부 사업의 통합이 먼저 이루어져야 할 것.
  - 특정 시군을 선정하여 시너지를 낼 수 있는 사업을 묶어 읍면단위 통합적 모델을 시범적으로 운영해 보는 것이 가능할 것.
  - 농발계획을 뒷받침할 수 있는 사업화와 직접 연관된 중간계획체계가 필요함.
  - 시군에서 통합적 계획을 실행할 수 있는 중간지원조직에 대해서도 고민이 필요
  - 통합 모델을 제시하여 타 부처에 협조를 요청한 뒤 실효성이 부족할 경우 향후 법 개정까지 염두하고 있음.
  - 전체적으로 그 지역의 지역개발 사업을 포괄할 수 있는 내용의 자체 사업을 만들어 내야 할 것.
- 농어촌 지역정책포럼에 대한 의견
- 정책이슈 및 현안 대응과 함께 올해 과제와 연계하여 진행되었으면 함.
  - 농촌성(ruraliry)에 대한 논의와 연구가 필요함.
  - OECD 정책 및 실증 사례에 대한 여러 전문가의 심층적인 검토가 필요함.

## 2. 부처별 지역개발정책 동향 관련 전문가 자문회의

### 2.1. 개요

- 일 시: 2016년 9월 21일(수) 12:00 ~ 15:00
- 장 소: 대전 유성호텔 2층 클로버룸
- 참석자: 11명
  - 자문위원: 김정연 교수(충남대학교), 원광희 수석연구위원(충북연구원)

오형은 대표(지역활성화센터), 이성재 연구위원(전북연구원), 김홍주 수석연구원(LH토지주택연구원)

- 농림축산식품부 지역개발과: 김정욱 서기관
- 한국농촌경제연구원: 성주인 센터장, 심재현 연구위원, 정문수 부연구원, 민경찬 연구원, 강희영 연구원

## 2.2. 주요 논의 내용

- 공간 범위 설정에 대한 논의에서 벗어나야 함
  - 다양한 사업이 중첩되는 현 시점에서 부처간 영역을 구분하기 어려우며 부처간 선을 긋는 이분법적인 사고를 벗어날 필요가 있음.
  - 농식품부 나름의 기준으로 권역을 세분화 하거나 농지, 산림을 포함한 유역범위를 설정하는 등 계획적 측면에서 범위 설정이 이루어져야 함.
  - 지자체에서 종합적인 전략과 판단 하에 부처별 필요한 사업을 선택할 수 있도록 하는 것이 중요
- 지역개발 분야에서 농식품부만의 장점을 살려나가는 것이 중요
  - 농업에 기반을 둔 지역개발, 6차산업화 가능한 사업의 비중을 높여 타 부처 사업과 차별화할 필요가 있음.
  - 농식품부의 주민 역량 강화 부문과 빠른 사업추진의 장점을 살려 마을계획이나 권역계획을 수립하는데 활용할 수 있도록 구조적 틀을 갖춰야 함.
  - 농업 농촌이 가진 다원적, 다면적 가치를 유지하는 것을 지역정책의 중요한 요소로 고려해야 함.
  - 상대적으로 협업이 가능한 보건복지부, 환경부, 문화부, 산림청의 제도 및 사업내용을 면밀히 살펴보고 그 안에서 농식품부의 역할을 고민해야 할 것
- 국토부, 행자부와 경합되는 부분에 대한 적극적 대처가 필요
  - 국토부와 사업내용 및 규모가 상충되는 사업(새뜰마을 사업, 행복마을권 사업) 등에 대한 농식품부의 대처 방안이 고민되어야 함.

- ‘지역개발지원법’, ‘도시재생 전략계획’ 등 넓은 범위를 포괄하는 내용의 정책에 대응하여 농식품부에서도 흔들리지 않는 제도적인 틀과 공간단위 계획을 강화하여야 함.
- 행자부 및 타 부처가 중심이 된 특수상황지역 내 접경지역, 도서지역의 개발에서 농업관련 사업에 농식품부가 협업, 지원할 수 방안을 모색하여야 함.
- 새로운 정책을 풀어가기 위해 농촌 주민 및 마을에 대한 정보체계를 체계화하고 농촌의 실태를 파악할 수 있는 DB를 구축해야 함.



## 참고 문헌

- 기획재정부. 2015. 『지역발전특별회계 예산편성 지침 설명자료』. 기획재정부.
- 김동원·박혜진. 2015. 『농업·농촌에 대한 2015년 국민의식 조사 결과』. 한국농촌경제연구원.
- 김동원·박혜진. 2016. “농업·농촌에 대한 2016년 국민의식 조사 결과.” 한국농촌경제연구원
- 김두환. 2015. “일본 농촌의 최근 변화 트렌드와 정책 방향: 지방 창생 정책을 중심으로.” 한국농촌경제연구원 연구자료.
- 김정섭 외. 2016. 『농업전망 2016 - 제 13장. 농촌 지역의 고용 실태와 정책 방향』. 한국농촌경제연구원
- 농어촌연구원. 2016. 『통합적 농촌 지역개발을 위한 모델개발 및 실행방안 연구-1차년도』. 한국농어촌공사.
- 문유석. 2015. “정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계- 농정 분야를 중심으로.” 지방정부연구. 18(4). 393-416
- 배준구. 2015. “프랑스 지역발전 추진조직의 개편.” 한국프랑스학논집 91. pp. 523-548.
- 송남근. 2015. “변화하는 농촌경제 : 농촌의 혁신방안.” 주 OECD 대한민국 대표부
- 성주인 외. 2011. 『농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구-농어촌 계획제도 정립방안을 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·박시현. 2012. 『농어촌 정주공간의 변화와 정책과제』. 한국농촌경제연구원
- 성주인 외. 2015. 『한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향(5의1차년도)』. 한국농촌경제연구원
- 성주인 외. 2016a. 『한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향(5의2차년도)』. 한국농촌경제연구원
- 성주인 외. 2016b. 『농어촌 상생협력기금 운영 및 활용방안 연구』. 한국농촌경제연구원
- 송미령 외. 2010. 『농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령. 2011. “농촌 공간과 지역사회의 미래.” 『농산업별 전망과 미래 농업·농촌』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2013. 『농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한 농정 추진체계 정비의 방향과 과제』. 한국농촌경제연구원

- 송미령 외 2016. 『농촌 취약계층 생활실태 조사 및 지원체계 구축을 위한 기초연구』. 한국농촌경제연구원
- 심재현. 2013. “농촌마을 주거환경개선 사례 및 모델발굴을 위한 해외출장 보고서.” 한국농촌경제연구원.
- 심재현 외. 2015. 『제14차 농어촌지역정책포럼-제1주제 전환의 시대. 농촌개발의 현 주소와 미래 전망』. 한국농촌경제연구원.
- 심재현. 2015. 『제15차 지역정책포럼-주요 언론 키워드로 살펴본 2015년 농촌 이슈와 향후 전망』. 한국농촌경제연구원.
- 안현경. 2016. “마을만들기시스템지원연구회 발표자료. 민관협력 거버넌스 홍성통의 경험과 과제.” 충남연구원
- 엄진영. 2016. “2015 OECD 농촌정책 논의.” 『세계농업』 vol 186. 한국농촌경제연구원.
- 오형은·김정연. 2014. 『농촌공간의 재구조화 방안』. 한국농촌경제연구원 연구자료.
- 이민수·박덕병. 2007. “도시민의 농촌성 인지 유형과 사회인구학적 특성.” 『농촌경제』. 30(3). pp27-50.
- 이상민 외 2015. 『국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1)』. 건축도시공간연구소.
- 이용우 외. 2012. 미래 국토발전 장기전망과 실천전략 연구. 국토연구원
- 정규진·정문기. 2010. “광역경제권 정책을 위한 협력네트워크의 경제적 효과 분석 : 동남광역경제권을 중심으로”. 한국정책학회보 제19권 제1호 (2010년 3월) pp.313-339. 한국정책학회.
- 정도채·심재현. 2017. “2017 농업전망, 늘어나는 곳과 줄어드는 곳: 농촌인구와 농촌개발과제.” 한국농촌경제연구원.
- 정도채 외 2016. 『지역 단위 6차산업화의 추진 방향과 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 정도채. 2016. 『제17차 농어촌지역정책포럼 발표 자료집: 제 2 주제 2040 농촌 전망과 정책 방향』. 한국농촌경제연구원.
- 지역발전위원회 내부자료. 2014. “지역행복생활권 추진상황 및 향후일정.”
- 진양명숙·김주영. 2014. “도시민 농촌 이주에 나타난 농촌성 담론 분석.” 『농촌사회』. 24(2). pp.121-160.
- 최수명. 2016. 농촌의 새로운 지향가치 및 구현방향. 2016 미래농정포럼 발표자료. 한국농촌경제연구원.
- 최양부 외. 1982. 『2000년대를 향한 강진농촌정주생활권개발 기본구상』. 한국농촌경제연구원.
- 충남도청. 2012. 『충남 종합계획(2012-2020)』.



- 충남도청. 2013. 『충남 3농혁신 추진계획』 .
- 충남도청. 2014. 『충남 3농혁신 2030 발전계획』 .
- 통계청. 각 연도. 인구주택총조사, 국내 인구가동통계, 주민등록연앙인구, 농어업법인조사, 경제활동인구조사 원자료
- 한국농촌경제연구원. 미발간. 『도시·농촌 주민의 정주 만족도 비교』 . 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2014. 『제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획(2015~2019) 수립방향 연구』 . 한국농촌경제연구원.
- 한국은행. 각 연도. 산업연관표.
- 한국토지주택공사. 도시계획현황.
- 홍성군청. 2010. 『홍성군 포괄보조사업 5개년 추진계획(2010-‘14)』 .
- 홍성군청. 2012. 『홍성군 농정발전대책』 .
- 홍성군청. 2015. 『홍성군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2014-‘18)』 .
- 홍성군청. 2015. 『홍성군 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 계획 (2015-‘19)』 .
- Baker, S., 2009, In Pursuit of Sustainable Development: A Governance Perspective, Paper presented at the 8th International Conference of the European Society for Ecological Economics(ESEE), Ljubljana, Slovenia, 29 June~2 July 2009
- van Berkel, D. & Ribeiro, S. 2011. "Sensitising rural policy: Assessing spatial variation in rural development options for Europe. Land Use Policy 28(3), pp.447-459.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), 2011, Aktionsplan Anpassung der deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), 2015, Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2015.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), 2014, Gemeinsam Agrarpolitik der EU 2014 bis 2020.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), 2014, Ländliche Entwicklung aktiv gestalten“.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), 2014, Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen ab 2014.
- Bundesministeriums der Justiz für Verbraucherschutz (BMJV), 2008, Raumordnungsgesetz.
- Bundesministeriums der Justiz für Verbraucherschutz (BMJV), 2015, BauGesetzbuch.
- CGET 2015.07, En Bref #3, “AMÉNAGER LES NOUVELLES RURALITÉS - Quand

- l'urbanisation des campagnes oblige à les penser et à les développer autrement".  
Communiqué de presse "LA COMMISSION EUROPEENNE ADOPTE L'ACCORD DE  
PARTENARIAT FRANÇAIS
- Copus, A. K. & De Lima, P., 2015, "Introduction: from rural development to rural territorial  
cohesion", in Copus, A. K. & De Lima, P. (eds), *Territorial Cohesion in Rural  
Europe*, London: Routledge.
- Chigbu, U. E. 2013. "Rurality as a choice: Towards ruralising rural areas in sub-Saharan  
African countries", *Development Southern Africa*, 30(6), pp. 812-825.
- CIR, 2016, *THE MINISTRY OF AGRICULTURE, AGRIFOOD AND FORESTRY IN  
ACTION*,
- Cloke, P. 1977. "An index of rurality for England and Wales". *Regional Studies B* 11, pp.  
31-46.
- Cloke, P. 2006. "Conceptualizing Rurality". In (Ed) *Handbook of Rural Studies*, pp. 18-28.
- Cloke, P. and Edwards, G. 1986. "Rurality in England and Wales 1981: A Replication of  
the 1971 Index", *Journal of Rural Studies* 20, pp. 289-306.
- Cloke, P. and Milbourne, P. 1992. "Deprivation and lifestyles in rural Wales: II Rurality  
and the cultural dimension", *Journal of Rural Studies* 8, pp. 359 - 371.
- European Commission, 2014, "FRANCE COMMON AGRICULTURAL POLICY".
- Freshwater, David, 2015, "Vulnerability and Resilience: Two Dimensions of Rurality",  
*Sociologia Ruralis* 55(4), pp. 497-515.
- Garrod, Brian, Roz Wornell & Ray Youell, 2006, "Re-conceptualising Rural Resources as  
Countryside Capital: The Case of Rural Tourism", *Journal of Rural Studies* 22, pp.  
117-128.
- German Federal Government (GFG), 2002, *Perspectives for Germany: Our Strategy for  
Sustainable Development*.
- German Federal Government (GFG), 2012, *National Sustainable Development Strategy*.
- Hall, P. and Pfeiffer, U. 2000. *Urban Future 21: a Global Agenda for Twenty-First Century  
Cities, Germany: the Federal Ministry of Transport, Building and Housing*.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (ASS), 2006,  
*Arbeitspapiere zur Stadtentwicklungsplanung : Stufen der räumlichen Planung in  
Stuttgart*.
- Meredith, D. 2011. "Chapter 4. Rural Europe in a Global Context: Using foresight to con-  
sider future development trajectories", in Copus, A. & Hornstrom, L. (eds), *The*

- New Rural Europe: Towards Rural Cohesion Policy, Stockholm: NORDREGIO.
- Meuleman, L., 2008, Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations. Springer Science & Business Media.
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW), 2009, Anpassung an der Klimawandel: Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen.
- Moseley, Malcolm, 2003, Rural Development: Principles and Practice, Sage
- Mormont, M. 1987. "Rural Nature and Urban Nature", *Sociologia Ruralis* 27(1), pp. 3-20.
- Naldi, Lucia, Pia Nelson, Hans Westlund and Sofia Wixe, 2015, "What is smart rural Development?", *J. of Rural Studies* 40, pp. 90-101.
- OECD. 2006. "The New Rural Paradigm: Policies and Governance".
- OECD, 2015, New Rural Policy: Linking up for Growth, Background Document of National Prosperity Through Modern Rural Policy Conference
- Philo C., Parr H., and Burns N., 2003. "Rural madness: a geographical reading and critique of the rural mental health literature", *Journal of Rural Studies*, 19(3), pp. 259-281.
- Pratt, A.C., 1996. "Discourses of rurality: Loose talk or social struggle?" *Journal of Rural Studies*, 12(1), pp. 69-78.
- Yves Léon, Philippe Perrier-Cornet and Christophe Soulard, 2005, "Rural Futures: Alternative Scenarios for French Rural Society to 2020" *EuroChoices* Volume 4, Issue 2, pp. 12 - 19,
- Shucksmith, Mark, 2013, *Future Directions in Rural Development*, Carnegie UK
- 国土交通省. 2014. 『‘小さな據点’づくりに関する国土交通省の取り組み』.
- 住谷健生. 2014. 『京都方式による農山漁村再生の取り組み』.
- 프랑스 국토평등위원회' 웹사이트(<http://www.CGGET.gouv.fr/dossiers>)
- 프랑스 농촌우수거점 웹사이트 (<http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/>)
- Bundesprogramm: Ländliche Entwicklung (BULE) 프로그램 홈페이지  
([http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/BULE/bule\\_node.html](http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/BULE/bule_node.html))
- 농산어촌지역개발 공간정보시스템(<http://www.raise.go.kr>).
- 농림축산식품부 홈페이지(<http://www.mafra.go.kr>).