

발 간 등 록 번 호

11-1541000-000359-01

<http://rri.ekr.or.kr>

지역경쟁력 강화를 위한 농어촌 시스템 계획기법 연구

A Study on the Rural System Design Methods
for Regional Competitiveness Strengthening

2009. 12

농림수산식품자료실



0006628



농림수산식품부



사단
법인 한국농촌계획학회

발 간 등 록 번 호
11-1541000-000359-01

<http://rri.ekr.or.kr>

**지역경쟁력 강화를 위한
농어촌 시스템 계획기법 연구**
A Study on the Rural System Design Methods
for Regional Competitiveness Strengthening

2009. 12

**농림수산식품부
(사)한국농촌계획학회**

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「지역경쟁력 강화를 위한 농어촌시스템 계획기법 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 12월

연구기관명 : (사)한국농촌계획학회

서울대학교 이 정 재

배 승 종

구 재 돌

충북대학교 윤 성 수

이 종 석

전 정 배

한경대학교 김 한 중

충남대학교 김 대 식

고 옥 결

김 용 훈

요 약 문

1. 연구과제명 : 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌 시스템 계획
기법 연구

2. 연구기간 : 2009년 9월 ~ 12월

3. 연구의 필요성 및 목적

- 그 동안 농정의 핵심대상을 농어업 중심에서 농어촌 지역개발과 산업 다각화 등으로 그 범위를 확대하여 정책을 추진해 왔으나,
- 젊은층이 농어촌을 떠나는 현상이 계속되어 고령화가 가속화되고 있고, 활력이 떨어지는 악순환이 되풀이되고 있는 실정
- 농어촌 관련 여건변화(농어촌 인구 및 산업구조 변화, 교통·정보통신 등 발전)와 국민들의 농어촌에 대한 인식 변화(생태적·환경적 가치, 웰빙(well-being) 대한 관심 증가 등) 등을 고려하여 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌 시스템 계획 수립 필요
- 기초생활권 발전계획 수립 및 포괄보조금 제도 시행에 따른 각 시·군·구별로 발전계획 수립이 필요한 상황
- 따라서, 본 연구는 기존의 도시 따라잡기형 계획에서 벗어나, 농어촌의 독특한 특성을 활용하고 젊은이에게 매력적인 지역으로 발전하기 위한 계획수립기법을 개발하는 것이 그 목적임

4. 연구내용 및 결론

4.1 연구내용

4.1.1 농어촌 시스템 계획을 위한 정책분석 및 제도개선 방안

- 농어촌 계획을 위한 정책 분석
 - 기존의 농어촌 개발 정책에 대한 국내외(한국, 일본, 영국, 프랑스 등)사례 조사 및 체계적 분석, 향후 발전적인 방향에서 정책의 개선과 방향을 제시
- 기존의 농어촌개발 사업 분석
 - 지금까지 정부가 시행해온 농어촌 개발 사업들의 특징과 효과 그리고

문제점을 분석하고, 향후 개선방안을 제시함

- 농어촌지역의 여건변화 및 전망 검토
 - 농촌에서의 교통·정보통신·교육·문화 등의 발전 추이(도시와 비교)
 - 입지여건(도시근교, 도농복합, 농촌 등)에 따른 지역의 경제·사회적 특성 및 전망
 - 농어촌에서의 인구 및 산업구조 변화 전망
 - 환경, 생태, 음식의 안전성 등에 대한 인식 변화 및 전망
- 법적·제도적 개선 필요사항 검토 및 제안
 - 농어촌 계획과 관련된 여러가지 법제도를 지금까지 사례조사와 분석을 통하여 향후 개선방안을 제시, 농업농촌기본법, 농지법 등등

4.1.2 농어촌 시스템 이론 체계화 및 계획수립기법 개발

- 농어촌 시스템의 구성 요소 및 상호작용 검토: 성장 잠재력이 높은 농어촌의 독특한 구성 요소 도출
 - 농어촌을 구성하는 시스템 구분 및 시스템별 구성요소 분석
 - 시스템 구성 요소간 상호작용 성분 분석
 - 각 시스템의 특성을 강화하기 위한 구성요소 도출
- 농어촌 시스템계획을 위한 기본이론 제시
 - 농어촌 계획과 시스템적 접근을 시도한 기존의 사례조사 분석
 - 시스템적 접근을 통한 계획수립의 기본이론 제시
- 농어촌 시스템계획 수립 기법 개발
 - 성과목표 설정, 계획수립 프로세스, 자원 배치계획, 계획 수립시 지역특성에 따른 착안사항 제시
 - 지역의 잠재적 역량과 특성을 고려한 계획수립의 착안사항 제시: 성과목표 설정을 위한 지표개발, 계획수립 프로세스 정형화, 자원의 효율적 시공간배치방안 제시
 - 지역의 발전과정, 농어촌 관련 여건변화 및 국민들의 농어촌에 대한 인식변화 등을 고려하여 시나리오 base의 단계적 계획 수립 기법
 - 농어촌지역의 발전과정 모델화
 - 농어촌지역의 발전 시나리오 설정 및 시나리오 유형별 계획수립의 단계별 모듈화

4.2 연구결과

4.2.1 농어촌 변화 조사 분석

- 국외 농촌정책의 패러다임 변화
 - OECD 국가의 농촌정책의 패러다임 변화
 - OECD는 농촌어메니티에 대한 관심의 증대로 나타난 사회적 요구의 변화, WTO체제 출범 이후 증대하는 농업정책 구조개혁에 대한 압력과 농업정책의 한계 인식 분권화 및 내생적 지역정책의 경향성 등이 새로운 농촌정책 패러다임의 형성에 영향을 미친 것으로 파악
 - EU 농촌정책의 패러다임 변화
 - EU의 경우 농업·농촌 정책은 부문정책 (농업)에서 공간 (농촌)정책으로 방향을 바뀌어 가고 있음을 확인 할 수 있으며, 유럽의 농촌사회학 (rural sociology)이 농업사회학 (sociology of agriculture)에 집중된 관심에서 벗어나 농촌개발을 둘러싼 다양한 논쟁에 개입하기 시작함
 - EU의 농촌정책의 패러다임은 EU의 정책추진체계의 통합적 운영노력, 각 국가별 발전격차 뿐만 아니라 각 국가 내부의 지역간 발전격차까지 포괄적으로 다루는 점, 농촌개발규정에 의한 지역적 특성을 고려한 농촌개발 계획 수립의 강제화, 종합적 농촌개발의 지향, 정치적 판단의 배제 노력, 농업확장주의에서 지속가능한 농촌 개발로의 이동 등으로 요약할 수 있음
 - 미국 농촌정책의 패러다임 변화
 - 미국의 농촌개발정책은 미국 농촌지역의 활성화와 삶의 질 증대를 위한 다양한 정책을 수행하고 있음. 현재 미국은 농무성내에 지속가능한 개발과 소농에 관한 위원회라는 특별조직을 구성하여 향후 농촌·농업 개발 부문의 정책방향을 제시하고 있음
 - 일본 농촌정책의 패러다임 변화
 - 일본은 정책 대상으로서의 '농촌'을 세분화하고 있는데 농림수산성은 농촌을 도시적 지역, 평지 농업지역, 중간 농업지역, 산간 농업지역 등으로 구분하고 중산간지역에 대해 정책적 배려를 강조

○ 국내 농촌정책의 변화

▪ 경제개발과 농촌정책

- 경제발전 과정에 따른 농업의 역할 변화에 대하여 주요경제변화, 농업정책, 주요 농점기조 및 농업관, 농촌·농업의 변화, 농업의 역할 등으로 구분하여 살펴봄

▪ 농촌 마을 정책의 변화

	1960년대	70년대	80년대	90년대	2000년대
정책 배경	진후재건	산업화	도농격차	UR 시장개방	신자유주의
사업 단위	마을	마을	군	군/마을	마을/권역
대표 사업	시범농촌 건설사업	새마을운동	정주환경개선	정주생활권개발	농촌마을종합 개발사업 외
정책 핵심	지역사회개발	주민동원	기반시설	정주환경	지역개발

○ 농어촌에 대한 인식 변화

- 한국농촌경제연구원의 ‘농업·농촌에 대한 2008년도 국민의식 조사 결과’를 바탕으로 농어촌에 대한 도시민과 농업인의 인식 변화를 분석함. 설문 문항은 다음과 같음

▪ 농어촌의 역할에 대한 인식 변화

- ‘현재/미래 농업·농촌의 역할인식/순위 (도시민)’, ‘10년 후의 농촌생활전망 (도시민, 농업인)’, ‘농업·농촌의 공익적 기능 가치 인식과 세금 부담 의향 (도시민)’

▪ 농어촌 정책방향에 대한 인식 변화

- ‘정부가 역점 추진해야 할 농업정책 1순위’, ‘최근 가장 관심있는 농업정책 분야’, ‘정부가 우선 추진해야 할 복지 분야’

▪ 농촌정책에 대한 요구 및 기대의 인식 변화

- ‘향후 역점 추진해야 할 농업정책에 대한 요구’, ‘농촌관광에 대한 인식 (관광객 및 지역주민)’, ‘교류의 기대에 대한 반응’, ‘산촌과 도시교류 형태 중 희망하는 정도에 대한 반응’, ‘도시민의 귀농의지’)

4.2.2 농어촌 시스템계획에 관한 기본이론

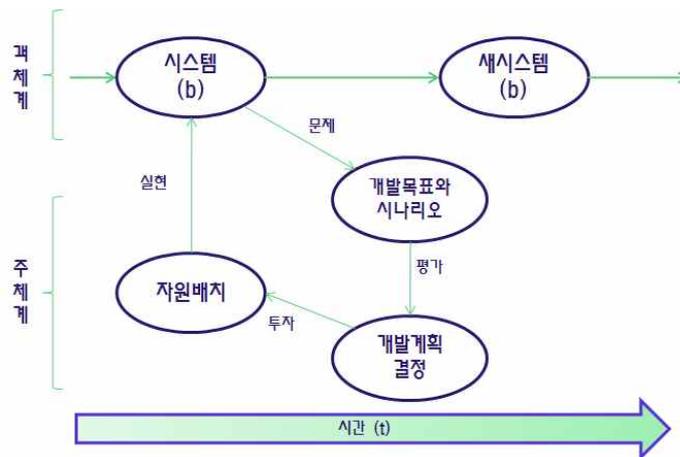
○ 농어촌 시스템계획을 위한 시스템 기술

▪ 시스템기술의 개념

- 시스템 기술이란 사회적 편익의 최대화 또는 사회적 비용의 최소화를 실현하고자 하는 목적 하에서, 현실의 사회적, 경제적, 기술적, 생태론적 시스템 등 복잡한 시스템을 정의하고 계획하며, 또 최적의 시스템으로 정비·개발하여 이를 운영하는 모든 문제해결 기법을 의미함

▪ 시스템기술의 특징

- 시스템적 사고를 통해 실제의 복잡한 상황을 분해하여 알기 쉽게 재구성할 수 있음
- 전체를 전체 그 자체로서, 그 실제의 환경 속에서 총체적으로 고찰 가능
- 시스템 개발의 목적체계를 하나의 의미로 명시함으로써 모든 활동의 방향을 결정
- 목표를 달성하기 위한 시스템 대안을 계통적으로 파악하여 작성
- 시스템 대안마다 그 편익과 비용의 정성적·정량적인 비교와 평가를 명료하게 표현
- 의사결정의 최적화 문제에 따르는 불확실성의 문제는 감도분석에 의해 항상 검증이 가능하여 환원(feed back)할 수 있음
 - 시스템기술을 적용한 시스템적 접근방법
- 일반적으로 다음 그림과 같은 과정을 통하여 문제해결을 위한 시스템 기술을 적용한 시스템적 접근이 이루어짐



- 시스템적 접근방식을 통한 시스템계획의 문제해결
- 문제해결을 위한 시스템적 접근방식의 구조는 다음과 같음
 - ① 의사결정의 대상영역으로서의 객체계는 그 자체로 현재의 시스템에 있어서 실태론적인 현상과악
 - ② 주체 시스템인 주체계(의사결정자)는 이들 정보를 수집·가공하는 과정에서 스스로의 가치판단이라는 여과장치를 통해서 주관적으로 문제를 파악·해결

- 농어촌 계획책정과 시스템적 사고
 - 시스템적 사고방식
 - 시스템적 사고방식이란 시스템 문제로서 파악되어지는 복잡한 현상을 하나의 시스템으로서 설명하거나 계획·통제하려고 하는 사고방식으로, 체계적이고 계통적인 정보수집을 행하기 위해서는 시스템적 사고가 유용한 방식이 될 수 있음

 - 시스템의 모델화
 - 시스템의 모델화는 현실의 복잡한 문제를 해결하기 위해 실태를 모사하는 것으로, 현실의 대상과 그 시스템 모델과의 사이에 기본적으로 유사성이 있는지의 여부가 중요함. 모델화에 있어서 오류가 발생하면 과정을 환원(feed back)하면서 처음의 가설을 한층 개선할 수 있음

 - 계획책정과 시스템적 접근방식
 - 시스템적 접근방식의 계획책정이 갖는 의의에 관해서는 다음과 같이 요약됨
 - ① 전체를 전체로서, 실제의 환경 속에서 고찰할 수 있음
 - ② 대상 시스템과 그 환경을 동적으로 파악할 수 있음
 - ③ 복잡성의 경감
 - ④ 시스템적 접근방식은 계량화와 수리계획의 최적화 기법 등의 기초가 됨
 - ⑤ 시스템적 접근방식이 사회경제계획과 같은 복잡한 상황에 관해 서로 논의하는 경우 가장 적합한 의사소통 방식임

- 시스템 계획의 성립과정과 문제해결과정
 - 계획의 제반 국면

- 일반적인 계획의 전형적인 절차는 ① 기획입안 단계, ② 계획책정 단계, ③ 정비개발 단계, ④ 관리운영 단계로 나타낼 수 있음

- 시스템의 연구단계 구분

- 시스템에 관한 연구는 항상 개략조사단계를 거쳐 정밀조사단계로 진행됨

- 시스템계획의 문제점 파악과 실태분석

- 문제점을 파악하기 위해서는 ① 현황의 실태에 관한 제반 요인의 파악 ② 실태의 제반 요인간의 상호관련성 파악 ③ 앞으로의 동향에 관한 예측에 대한 조사연구가 필요함
- 지역계획과 같은 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 ① 목표, ② 실태, ③ 자원 ④ 대안 등에 분석이 필요함
- 시스템적 사고에서는 '목적체계'의 형태로 표현되는 대안의 평가항목에 입각하여 현황치, 도달치, 목표치를 비교·분석한 다음, 그것을 의사결정자의 가치선호에 입각하여 평가함으로써 각 대안의 우선순위를 결정하여 최종적으로 최적인 것으로 판단되는 선택

- 시스템 계획기법

- 계획책정의 시스템 기술과 기본절차

- 시스템적 접근방법에 의한 문제해결은 통상 다음과 같은 작업절차로 대별할 수 있음

- ① Who - 누가? (의사결정자, 이해관계자)
- ② What - 무엇을? (문제의 정의)
- ③ For what - 무엇을 하려고? (목표설정)
- ④ How what - 얼마나? (분석비용)
- ⑤ With what - 무엇으로? (문제해결에 동원가능한 자원)
- ⑥ Which - 어느 것을? (대안작성)
- ⑦ When - 언제까지? (계획기간)
- ⑧ How - 어떻게? (기획)

- 시스템 계획기법의 효용성 및 문제점

- 시스템 계획기법의 효용성에 대하여 분석하고, 주관적인 평가에서 지적될 수 있는 문제점과 의사결정 및 평가에서 지적될 수 있는 문제점을 제시

4.2.3 농어촌정책의 시스템분석

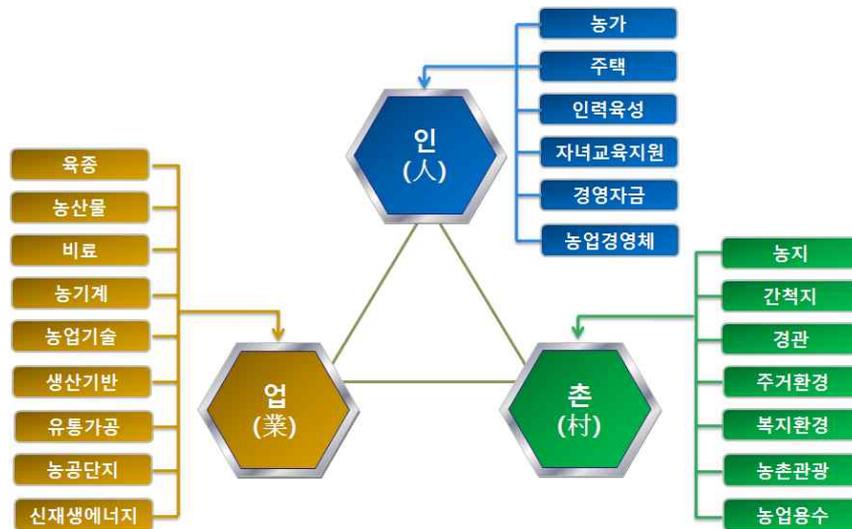
○ 농어촌 현황 및 실태분석

- 농촌계획에서의 계획책정은 정비·개발에 의한 문제해결이 요구되고 있는 계획지역(program area)에 관해 지금까지의 동향과 현상의 문제점을 파악함으로써 시작되는데, 이를 위해 농어촌의 현황 및 실태분석을 시행하기 위하여 과거부터 현재까지의 국민경제주요지표, 농업인구, 농가 경제현황, 주요국가 농업통계 비교 등 다각적인 통계자료를 정리하여 분석함

○ 농어촌 시스템의 구성요소 분석

- 농어촌 정책의 실제적 대상인 농어촌 시스템의 구성요소를 분석하였는데, 크게 대분류로 다음과 같이 인(人), 업(業), 촌(村)으로 3가지로 구분할 수 있음. 자세한 내용은 아래 그림과 같음

- ① 인(人) : 농민을 중심으로 한 농어촌 주민 전체
- ② 업(業) : 농업을 중심으로 한 산업 전반
- ③ 촌(村) : 마을, 도시와 대비되는 공간적 개념



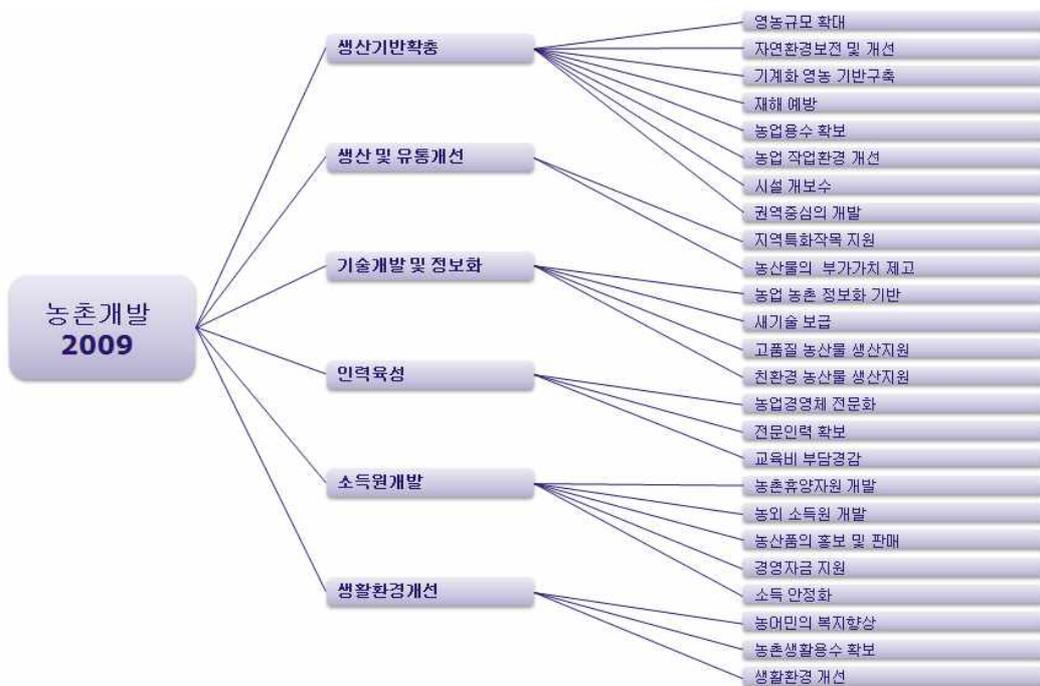
○ 농어촌정책의 시스템 분석

- 농어촌정책의 범위
- 농어촌정책의 범위를 한정하기 위하여 농림사업시행지침을 바탕으로 농

림부에서 시행하는 모든 사업을 1997년, 2000년, 2005년, 2009년을 기준으로 대분류, 중분류 항목을 구분하여 농어촌정책에 해당하는 사업을 분류하여 제시함

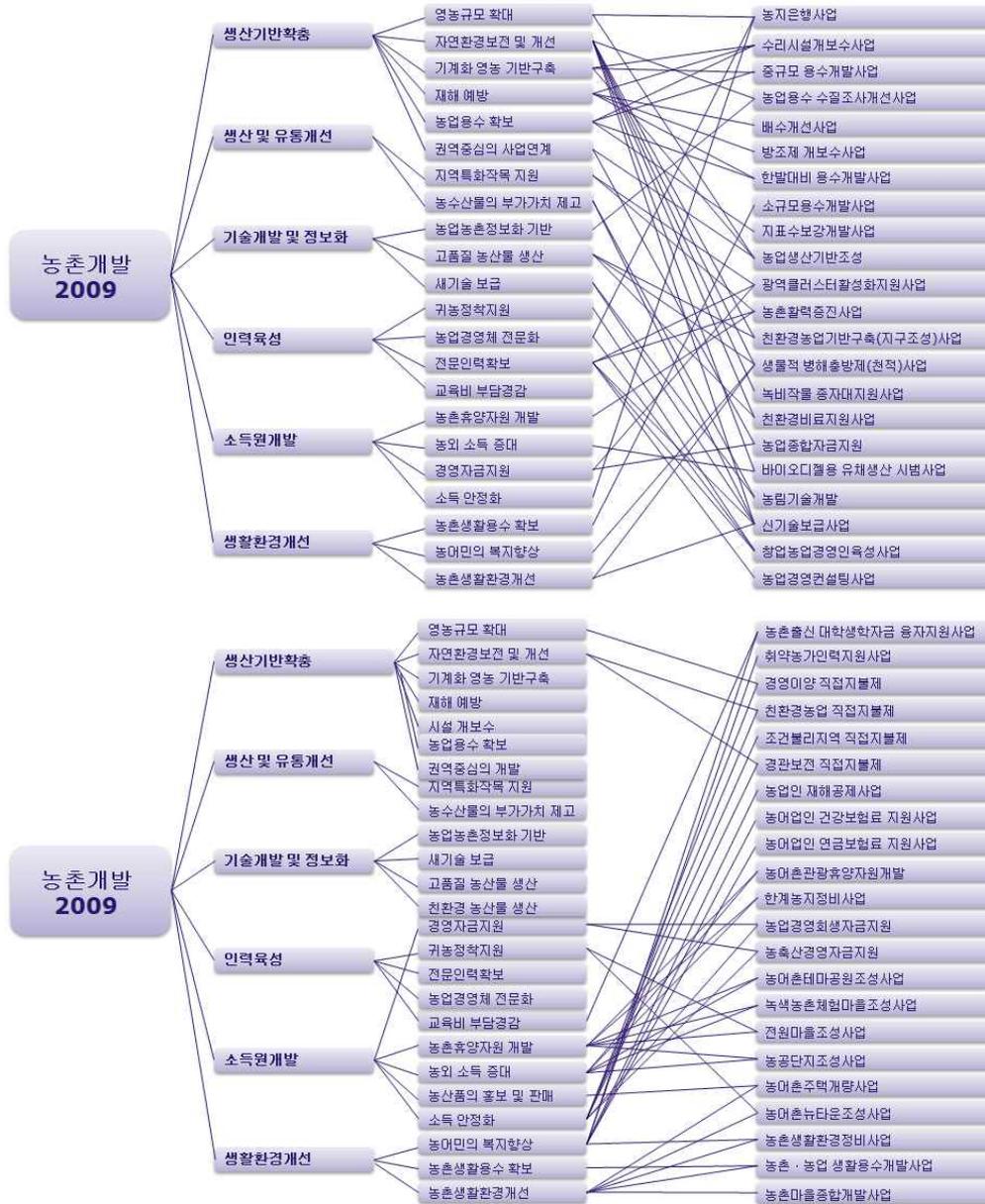
- 농어촌정책 및 농어촌시스템과의 상호작용 분석
 - 농어촌정책과 정책대상인 농어촌시스템과의 상호작용을 분석하기 위하여 농어촌정책에 해당하는 사업과 농어촌시스템의 개별적 Object간의 연결체계를 구성하였는데, 농림사업시행지침의 대분류에 따라 농어촌정책에 해당하는 대분류 농촌개발분야 전체와 대분류 농업(식량작물)구조개선 중 생산기반분야 일부를 분리하여 분석함.

- 농어촌정책의 목표 체계 구성
 - 농어촌정책의 목표 체계를 구성과 그 변화 과정을 살펴보기 위하여 분석년도별 목표 체계를 구성하였는데, 다음 그림은 2009년에 대하여 나타낸 것임



농어촌정책의 목표체계(2009년)

- 농어촌정책의 목표 체계별 관련 사업 분석
- 농어촌정책 목표체계별 관련 사업을 분석하여 보면 다음 그림과 같음. 이에 따라 어촌정책 목표별 사업비를 연도별로 분석해보면 아래 표와 같음



농어촌정책의 목표체계별 관련사업 분석

- 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌정책 방향 분석
- 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌정책 방향을 분석을 위해서는 다음과 같은 단계를 걸쳐 시스템계획을 수행이 이루어 짐
 - ① 지역경쟁력 부문별 지표의 정의
 - ② 목표 체계의 설정
 - ③ 목표체계에 따른 농어촌시스템 오브젝트 분석
 - ④ 해당 오브젝트와 연계된 농어촌정책사업 분석
 - ⑤ 해당 농어촌정책사업의 강화정책 수립

4.2.4 법적·제도적 개선 방안

- 농촌사업통합정보시스템의 도입
 - 농촌사업통합시스템의 개념
 - 농촌사업통합정보시스템은 농촌공간에 시행되는 모든 사업의 이력과 진단평가를 포괄하는 시스템으로써, 중앙정부의 정책목표와 이를 달성하기 위한 세부사업들을 분석하는 사업종류 시스템, 지방자치단체의 사업효율성을 높이고 공간적으로 연계가 가능하도록 하는 공간통합시스템을 포괄하는 것임
 - 농촌사업통합정보시스템의 구성요소, 기능 및 역할
 - 농촌사업통합정보시스템의 구성요소는 공간정보를 포함한 공간정보시스템, 중앙정부 및 지자체의 원활한 정보교류를 위하여 웹기반 시스템, 기능별·공간별·임의 조건별 검색/분석/출력/웹서비스 등이 가능한 시스템, 농어촌공간에 투입되는 모든 사업들의 위치 및 구역 및 이력정보를 포함하여 구성이 필요함
- 농촌계획법의 도입
 - 지역경쟁력을 강화하기 위해서는 농촌 특유의 고유성을 장점으로 인식하고 이를 확장 발전시켜 농촌활성화를 도모하기 위한 법적 장치가 마련되어야 함. 또한, 도시적 난개발 시설을 방지하여 지속가능한 농촌다움을 유지하기 위해서도 농촌계획법의 도입이 필수적임

SUMMARY

1. Title : A Study on the Rural System Design Methods for Regional Competitiveness Strengthening

2. Period : September to December, 2009

3. Necessity and Objectives

- Korean agricultural policy have promoted the development of rural areas laying stress on their own duties, that is, agriculture and fishery, and the expansion of their boundary, variety, and range through the industrial diversification. In fact, however, an aging of remaining work force accelerates as young people leave farm and fishing villages, which cause a vicious circle that the vitality of those areas reduces repeatedly.
- The establishment of new policies for the rural development are processing based on the unification of as administrative district and local characterization promoted by government. Local governments can improve the quality of life of local residents, and plan the local development and the growth of rural residential areas within their budget under their voluntary restraints.
- As a result of the change of circumstances related to demographic structure and agricultural production methods, and the increase of people's interest in well-being, the understanding of rural areas are being changed. Therefore, national and local government should present consistent techniques of systemic planning on rural areas to stratify the regional competitiveness.

- This study aims to devise the planning techniques for rural development which would help the reinforcement of the regional competitiveness using unique characteristics of rural areas and the understanding of those area as a attractive region to young people. Finally, it would be different from the existing plans which imitated those of urban areas.

4. Contents and Results

- We investigated agricultural policies of major developed counties of OECD and the change of their paradigms.
- We examind a ripple effect on pragram areas and the development demands through systemic analysis on rural areas and policies for them. Also, we investigated practical methods which could analyze the trend of regional growth and the state of weakening regional competitiveness, using national statistical reports at five years interval and data from agriculture and fishery census.
- As a substantial subject of agricultural policies, rural system is divided into 3 categories, that is, human, occupation, and rural community district.
 - ① Human means all residents in rural areas with farmer as the central figure.
 - ② Occupation means overall industries centering around agriculture.
 - ③ Rural community district is a kind of spatial concept by contrast with village and city
- Interaction between agricultural policies and rural system was analyzed using materials related to major past project execution. Based on this result, we represented the method for the activation of projects having a close relation with the purpose of agricultural

policies

- Indexes for the comparison of regional competitiveness consisted of income (agricultural income and non-agricultural income), , industrial structure (the ratio among the primary, secondary, and tertiary industries), and the state of SOC (pavement supply ratio, ratio of water supply and sewage system, etc).

- Indexes for the establishment of detailed objects for rural development comprised income (the percentage in urban income), the demographic structure (in contrast with national wide), the structure of the primary industry (related to effects of employment in other industrial division), and the direct ratio of SOC (based on the pavement supply ratio of 80 %).

- We considered the rural planning method for strengthening the regional competitiveness, which help to recognize the site-specific characteristics of rural areas as a good point, to develop them further, and to maintain the sustainable rurality of them.

- This study shows policy establishment techniques for the rural development, which were followed by organizing the purposes of agricultural policies, set up the diagnostic index, defining the components of rural system, and investigating the connection system of all of them.

- This study suggests that the systemic approach based on the components of rural system and the ultimate purposes of agricultural policies would intensify the competitiveness of rural system, by magnifying the effects of agricultural policies and reducing the effects of negation continuously.

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성과 목적	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목표	7
제 2 절 연구내용 및 방법	8
제 2 장 농어촌계획 시스템 환경과 구성요소	13
제 1 절 국외 농촌정책의 패러다임 변화	13
1. OECD 국가의 농촌정책의 패러다임 변화	13
2. EU 농촌정책의 패러다임 변화	14
3. 미국 농촌정책의 패러다임 변화	24
4. 일본 농촌정책의 패러다임 변화	27
제 2 절 국내 농촌정책의 변화	31
1. 경제개발과 농촌정책	31
2. 농촌 마을 정책의 변화	40
3. 공간 중심으로의 농촌 정책	43
제 3 절 농어촌에 대한 인식변화	47
1. 농어촌의 역할에 대한 인식변화	47
2. 농어촌 정책방향에 대한 인식변화	50
3. 농어촌 공간에 대한 인식변화	52
4. 농촌정책에 대한 요구 및 기대의 인식변화	53
제 4 절 구성요인과 상호관계	59
제 5 절 경쟁력강화 농어촌계획	61

제 3 장 농어촌 시스템계획의 이론 체계	68
제 1 절 지역개발의 인자	68
제 2 절 농어촌 시스템계획 기본 이론	73
1. 농어촌 시스템계획을 위한 시스템 기술	73
2. 농어촌 계획책정과 시스템적 사고	74
3. 시스템 계획의 성립과정과 문제해결과정	74
4. 시스템계획기법	75
제 3 절 농어촌 시스템계획의 방법론	76
1. 동적 시스템 계획	76
2. 통합 시스템 계획	78
제 4 장 농어촌 시스템 계획수립기법	79
제 1 절 농어촌 현황 및 실태분석	80
제 2 절 농어촌 시스템의 구성요소 분석	82
제 3 절 농어촌정책의 시스템 분석	83
1. 농어촌정책의 범위	83
2. 농어촌정책 및 농어촌시스템과의 상호작용 분석	92
3. 농어촌정책의 목표 체계 구성	105
4. 농어촌정책 목표 체계별 관련 사업 분석	108
5. 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌정책 방향 분석	110
제 4 절 농어촌 시스템계획 기법	111
1. 농어촌 시스템 계획	111
2. 동적계획 기법	115
3. 통합개발 기법	116

제 5 장 법적·제도적 개선방안	117
제 1 절 농촌사업통합정보시스템의 도입	117
1. 농촌사업통합정보시스템의 개념	117
2. 농촌사업통합정보시스템의 구성요소, 기능 및 역할	118
제 2 절 농촌계획법의 도입	122
제 3 절 시스템 사고에 입각한 정책설계방안의 도입	124
1. 시스템사고에 입각한 정책설계방안	124
2. 시스템 사고에 입각한 정책 부작용의 이해	126
3. 시스템적 정책설계 방안	127
제 6 장 요약 및 결론	130
제 1 절 농어촌계획 시스템 환경과 구성요소	130
1. 국외 농촌정책의 패러다임 변화	130
2. 국내 농촌정책의 변화	131
3. 농어촌에 대한 인식 변화	132
제 2 절 농어촌 시스템계획의 이론 체계	134
제 3 절 농어촌 시스템 계획수립기법	136
1. 농어촌 현황 및 실태분석	136
2. 농어촌 시스템의 구성요소 분석	136
3. 농어촌정책의 시스템 분석	137
제 4 절 법적·제도적 개선 방안	142
1. 농촌사업통합정보시스템의 도입	142
2. 농촌계획법의 도입	143
3. 시스템 사고에 입각한 정책설계방안의 도입	143

참고문헌	146
부록	164
부록 1. 대만 농촌계획법 초안	164
부록 2. 시스템사고에 입각한 정책설계방안	182
부록 3. 농어촌 시스템계획의 주요 지표	213
부록 4. 자문세미나 발표 요약	224

표 목차

표 1.1 우리나라 농촌지역 개발사업과 주관부서 및 사업내용	9
표 2.1 서구 선진국의 새로운 농촌 패러다임	14
표 2.2 유럽의 농촌개발의 시기별 구분과 특징	16
표 2.3 EU 농촌개발 전략 가이드라인	21
표 2.4 경제발전 과정에 따른 농업의 역할 변화	32
표 2.5 최근 정부별 농업/농촌 정책	38
표 2.6 농촌마을 정책의 변화	42
표 2.7 농어촌 주요사업과 지원 내역	43
표 2.8 2000년 전후의 농어촌개발 패러다임	44
표 2.9 농업/농촌정책의 최근 변화 추색 (임, 수산 제외)	45
표 2.10 지역중심지 개발 사업의 변화	46
표 2.11 현재/미래 농업·농촌의 역할인식/순위(도시민)	47
표 2.12 농촌관광에 대한 인식 (관광객 vs 지역주민)	54
표 2.13 교류의 기대에 대한 반응	55
표 2.14 산촌과 도시교류 형태 중 희망하는 정도에 대한 반응	57
표 2.15 도시민의 귀농의지	58
표 2.16 농어촌 주요산업의 특징	67
표 3.1 정보수집의 내용	72
표 4.1 경지규모별 농가수의 변화 추이	80
표 4.2 농가소득의 구성	81
표 4.3 경지 규모별 소득	81
표 4.4 1997년 농림사업	84
표 4.5 2000년 농림사업	85
표 4.6 2005년 농림사업	86
표 4.7 2009년 농림사업	87
표 4.8 1997년 농어촌정책사업의 범위	88
표 4.9 2000년 농어촌정책사업의 범위	89
표 4.10 2005년 농어촌정책사업의 범위	90
표 4.11 2009년 농어촌정책사업의 범위	91
표 4.12 Object간 연결체계 구성시 사업별 가중치 (1997)	96

표 4.13 Object간 연결체계 구성시 사업별 가중치 (2000)	97
표 4.14 Object간 연결체계 구성시 사업별 가중치 (2005)	98
표 4.15 Object간 연결체계 구성시 사업별 가중치 (2009)	99
표 4.16 Object별 사업비 (국고지원)	100
표 4.17 Object간 연결체계 구성시 사업별 사업비 - 국고지원분 (1997)	101
표 4.18 Object간 연결체계 구성시 사업별 사업비 - 국고지원분 (2000)	102
표 4.19 Object간 연결체계 구성시 사업별 사업비 - 국고지원분 (2005)	103
표 4.20 Object간 연결체계 구성시 사업별 사업비 - 국고지원분 (2009)	104
표 4.21 목표체계별 사업분석시 사업비 분석 - 국고지원분	109
표 5.1 단선적 사고와 시스템 사고의 비교	125
표 5.2 정책 부작용 발생 구조의 4가지 유형	127
표 6.1 농촌 마을의 정책 변화	131
표 6.2 Object별 사업비 (국고지원)	139

그림 목차

그림 1.1 농어촌 주요지표의 비교	5
그림 1.2 농어촌 주민의 부문별 만족 비율	6
그림 1.3 농어촌의 기능 구분	6
그림 1.4 스페인 농촌정책의 발전 및 범위확장 과정	8
그림 1.5 시스템적 접근방식의 계획수립 개념도	11
그림 1.6 개발계획의 일반적 성립과정	12
그림 2.1 농촌개발의 전략적 가이드라인 적용 지침	22
그림 2.2 일본 농촌정책의 변화	29
그림 2.3 농촌정책의 변천개요	45
그림 2.4 10년 전후의 농촌생활 전망(도시민, 농업인)	48
그림 2.5 농업·농촌의 공익적 기능 가치 인식과 세금 부담 의향(도시민)	49
그림 2.6 정부가 역점 추진해야 할 농업정책 1순위	50
그림 2.7 최근 가장 관심 있는 농업정책 분야(도시민)	51
그림 2.8 정부가 우선 추진해야 할 복지 분야(농업인)	51
그림 2.9 5년 전과 5년 후 농촌 생활수준 인식과 기대 변화	52
그림 2.10 향후 역점 추진해야 할 농업 정책에 대한 요구	54
그림 2.11 지역발전 지수의 구성 요소	60
그림 2.12 농어촌 시스템의 개념도	61
그림 2.13 지역경영의 접근 논리	66
그림 3.1 지역시스템의 과정	73
그림 3.2 통합 사업추진 개념	78
그림 4.1 농어촌의 인구구조의 변화	80
그림 4.2 농어촌시스템의 구성요소	82
그림 4.3 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(1997, 농촌개발분야)	92
그림 4.4 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(1997, 생산기반확충)	92
그림 4.5 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2000, 농촌개발분야)	93
그림 4.6 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2000, 생산기반확충)	93
그림 4.7 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2005, 농촌개발분야)	94
그림 4.8 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2005, 생산기반확충)	94

그림 4.9 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2009, 농촌개발분야)	95
그림 4.10 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2009, 생산기반확충)	95
그림 4.11 농어촌정책의 목표체계(1997)	105
그림 4.12 농어촌정책의 목표체계(2000)	105
그림 4.13 농어촌정책의 목표체계(2005)	106
그림 4.14 농어촌정책의 목표체계(2009)	106
그림 4.15 농어촌정책의 목표체계(종합)	107
그림 4.16 농어촌정책의 목표체계별 관련사업 분석	108
그림 5.1 농촌사업통합정보시스템의 개념도	118
그림 5.2 농촌개발사업의 공간적 분포 예시(충남 논산시의 경우)	119
그림 5.3 농촌개발사업의 공간정보 예시(충남 논산시의 경우)	120
그림 5.4 농촌개발사업의 이력정보 예시(충남 논산시의 경우)	120
그림 5.5 농촌개발사업의 권역정보 예시(충남 논산시의 경우)	121
그림 5.6 Rural Filter로써의 농촌계획법의 개념	123
그림 5.7 미래지향 농촌정책에서의 농촌계획법 역할	123
그림 6.1 농촌정책의 변천개요	132
그림 6.2 농어촌 시스템의 구성요소	136
그림 6.3 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계 (농촌개발분야, 2009)	137
그림 6.4 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계 (생산기반확충, 2009)	137
그림 6.5 농어촌정책의 목표체계(2009)	140
그림 6.6 농어촌정책의 목표체계별 관련사업 분석	141
그림 6.7 농촌사업통합정보시스템 개념도	142
그림 6.8 농촌계획법 도입 개념도	143

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

- 농어촌은 국토의 대부분을 차지하고 있는 우리 민족의 삶터이며, 국가의 기반이며, 농어업은 국가의 기초적 식량을 공급하는 산업이다. 산업화 사회로 진입하면서 농어촌과 농어은 과거와 다른 새로운 환경에 적응하며, 또한 극복해야 하는 시대적 요구를 받고 있다. 산업으로서 농어업은 농업 생산 및 공익적 기능을 수행하는 국가 기간산업으로서의 역할과 더불어 새로운 환경에 맞추어 수요자 중심, 생산가공유통의 고부가가치 산업으로 발전된다며, 농어촌은 도시의 배후 기능 및 지원기능에서 고유한 전통문화를 보존하는 산업 및 생활공간으로의 기능이 강화되고 있다. 이에 대해 그간 농어촌 공간의 미래상을 정립하고, 이에 따른 농어업시책의 기본원칙과 책무를 설정하며, 또한 미래를 대비하는 새로운 시책들이 추진되어 왔다.
- 거시적 흐름에서 볼 때 여기에는 국제화 세계화에 따른 개방과 경쟁대비 시책, 농어업의 공익적 기능 강화 시책, 농어업 범위의 확대를 위한 시책, 농어가의 보호수단의 강구로 집약되며, 이 흐름 속에 농식품 생산, 유통 조직화, 규모화로 산지 소비자간 직통체계의 구축, 농어업과 식품산업의 융합을 통한 부가가치의 제고, 농어업, 농어촌의 성장을 주도할 핵심인력의 양성을 바탕으로 농정의 변화, 농어업의 역량의 강화, 농식품 수요의 창출, 농어촌 생활 여건의 개선들이 주요 목표로 추진되고 있다.
- 우리나라 미래의 농어촌의 주요 기능을 설정하고, 현재와 편차를 극복하기 위한 정책과 수단으로서의 사업은 지속적으로 수행성과를 토대로 피드백되는 환류과정을 통해 새로운 정책 목표의 설정이 되어 왔다. 그간 농어촌의 새천년을 준비할 수 있는 새로운 방향을 설정하고 시행하였음에도 농어촌 주변의 새로운 변화체계에 맞추어 목적을 달성하는 데 있어 부족함이 지적되고 있다.

- 농어촌의 주요한 지표로서 농어촌의 인구는 지속적으로 감소하고 있으며 (85년 34.3%, 08년 18.0%), 농가인구는 더욱 크게 감소하고 있다.(85년 20.9%, 08년 6.6%) 농어촌의 인구는 지역의 활성화를 나타내는 주요 지표로서 지속적인 감소는 농어촌의 공동화가 심화 될 것으로 주의를 요한다. 그러나 경쟁력을 갖춘 농어촌을 이루기 위한 조정은 농어촌의 환경에 따라 결정되어 질 것이므로, 농어촌의 인구의 감소가 농어촌의 경쟁력을 나타내는 직접적인 지표는 아니다. 이와 더불어 농어촌 인구의 고령화가 매우 심화되고 있으며, 2005년 주택인구 총조사에서 65세 인구가 전체 인구의 20% 이상인 초고령사회인 면이 총 1,209개 면 중 991개(82%), 209개 읍중 52개(25%)로 조사되고 있다. 이것은 농가인구의 노령화, 농업경영주의 노령화 지표에서도 대동소이하다. 농어촌 사회의 노령화는 미래의 농어촌을 구상하는 가장 중요한 문제로 판단된다.
- 농어촌에 대한 농촌계획적 접근은 이런 농어촌 공간의 문제를 합리적으로 판단하고, 정책을 결정하는 주요한 방안으로 현재 까지 추진되고 있다. 그러나 현재의 농촌계획적 접근을 통한 계획은 시행과정을 통해 한계점이 지적되고 있다.
- 농어촌 지역개발은 농어촌지역의 새로운 관점과 방향성을 제시하고, 새로운 인식을 확산시키는데 중요한 역할을 수행하였다. 그러나 최근의 평가를 살펴보면 이를 통해 지역의 활성화에 기여한 부분은 제한적이며, 정량적으로 평가하기 힘들다. 이것은 농촌계획이 명확한 목표와 지표 체계를 가지지 못한 상태에서 다양하게 추진되었기 때문에 성과를 가시화하기 곤란한 부분이 있고, 많은 부분에서 투여한 노력에 비해 성과에 대해 의문이 제기되고 있다.
- 이를 농촌개발 정책 추진 실태에서 살펴보면,
 - 기존 농촌개발정책은 지역 특성 및 주민 정책 수요 변화에 능동적 대처 미흡하다. 이것은 농촌에 대한 현실 진단, 미래 농촌 전망, 정책 수요 조사 등의 결과는 지역마다 처한 상황이 상이하다는 점과 함께 지역개발정책에서 지역 경제 활성화를 위한 접근이 필요함을 시사한다.
 - 그럼에도 기존 농촌지역개발정책은 ①소규모 생활환경 정비 치중,

② 마을단위에 편중된 사업추진, ③ 중앙정부 중심의 하향식 사업 추진, ④ 지자체의 자율성, 창의성 미흡, ⑤ 지역 주체의 확립과 운영 문제에 대한 고려 부족의 한계가 나타났다.

- 지방자치 단체 현장 적용 실태에서는, 사업비 규모가 큰 사업이거나 경제적 활력 증대를 위한 세부 사업 결정 등에 있어 지역의 자율성을 인정하는 사업들이 살기 좋은 농촌 만들기에 기여한다고 평가되었다.

○ 농어촌 지역의 개발이 지역의 자원으로서 가치를 지니기 위해서는 지역 개발을 지역경영의 관점에서 포괄적으로 수행하고, 그 목표가 제시될 필요가 있으며, 이와 같은 노력이 지역을 자율적으로 경쟁력을 확보하는데 필수적으로 판단된다. 개방화에 따른 많은 대책들과 수행한 과제에 대해 실제 지역개발에 투여되는 부분은 한계가 있으며, 마을에 까지 그 성과가 나타나기에는 더욱 많은 자원과 시간이 필요하다. 그럼에도 그간의 성과에 힘입어 농어업에 대한 가치와 환경이 변화를 거듭함으로 농어촌에 대한 가치관의 변화와 환경의 건강성, 생태에 대한 인식이 많은 변화가 나타났고, 농어업부문에 전문적인 경영체의 발생과 일부 성공적인 사례가 보고되고 있고, 농어업과 기업체의 수직적 경영체계가 확산되어 부가가치가 높은 새로운 유통체계로 변화하고 있으며, 지역이 지니고 있는 자원을 최대한 활용하여 지역 주민의 소득활동을 증진시키고, 지역사회를 삶의 질 관점에서 가꾸려는 노력이 증대되고 있다. 또한 많은 지방자치단체는 지역 주민의 의사를 수렴하여 지역의 새로운 경영체계가 구성되고 있다. 이것은 그간의 꾸준한 투자를 통해 서서히 변화하는 형태를 이와 같은 새로운 희망점을 정책과 제도가 지원함으로써 농어업의 변화와 농어촌사회의 새로운 도약을 이룰 수 있다.

○ 지역의 경쟁력 확보는 농어촌 공간으로서 지속가능성을 확보하는 것으로 정의 될 수 있다. 그러나 이 경쟁력을 평가할 수 있는 표준지표는 아직 확정되지 않았으며, 많은 연구들이 거듭되고 있다. 지역의 인구를 지역의 경쟁력의 요인으로 고려한다면 대부분의 농촌 공간은 경쟁력을 확보하지 못했다고 판단할 수 있으며(총 36,009개 마을 중 2,506개 마을만 인구 증가, 7%), 이것은 경쟁력이 갖출 수 있는 기반의 한계를 나타내고 있다고

판단된다. 현재 상태에서 농어촌 지역의 경쟁력 확보는 혁신적인 변화가 없다면 대단히 힘든 상황이 반복될 것이며, 새로운 농촌계획의 목표와 정책, 수단이 강구되어야 한다.

- 농어촌계획은 단일한 재료, 요인으로 구성되어 있지 않으며, 매우 복잡한 체계를 가지고 유기적으로 존재한다. 따라서 농어촌공간의 요인을 정확하게 정의하기란 불가능하다. 기존의 농어촌계획에서 요인을 판단하고, 이를 세분하여 다시 근본 인자를 추출하는 해석적 방법론으로는 농어촌 공간을 정확하게 판단할 수 없으며, 많은 요인들이 상호관계를 통해 주어진 환경에 맞추어 강약이 정의되는 시스템적 상태에 있으며, 이것은 해석적 방법에서의 분해를, 시스템적 과정을 통한 융합의 과정으로 나타내어야 함을 요구하고 있다.
- 농어촌계획에서 시스템적 사고는 기존의 정책 부문, 사업부문, 또한 계획 부문, 수자원부문, 생활환경부문, 농어촌도로부문, 농어촌 사회부문 등으로 세분화된 문제로 볼 수 없으며, 이를 통해 나타나는 주된 객체로서 농촌과 농업, 그리고 농민의 객체가 있고, 이 세부문의 객체들은 건강, 안전, 경제, 생태, 복지, 문화 등의 요인과 상호관계를 가지고 있으며, 이들은 정책 목적에 따른 사업에 의해 요인의 크기가 결정될 수 있음을 의미한다. 따라서 농촌계획은 궁극적인 목적을 설정하고, 이 관계에서 사업을 통해 지표체계가 개선되면, 이것은 세 객체의 성장을 나타나게 될 것이다.
- 또한, 지역의 발전은 단위사업만으로는 한계가 있으므로, 이를 지역의 경쟁력의 관점에서 재평가하고, 이를 토대로 장기적인 발전 방향을 모색할 필요가 있다. 농촌계획 자원의 지역자원화는 농촌계획이 그동안 단위사업을 통한 그린투어리즘으로서의 경쟁력과 지역 주민의 내부역량의 강화에 초점이 맞추어 진행에 대한 성과의 한계로 그린투어리즘을 통해 개발된 성과를 지속가능한 지역의 자원으로 되돌리기 위한 노력으로 이를 통해 산별적인 사업을 지역의 관점에서 하나의 목적성을 토대로 계획해야 한다. 이를 위해서는 지역의 자율화를 토대로, 효율적인 지역발전 전략을 수립하고, 이를 통해 국내의 지역적 공간을 창출하고, 지역의 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 전략을 추구하여, 지역 간의 협력과 상생을 통

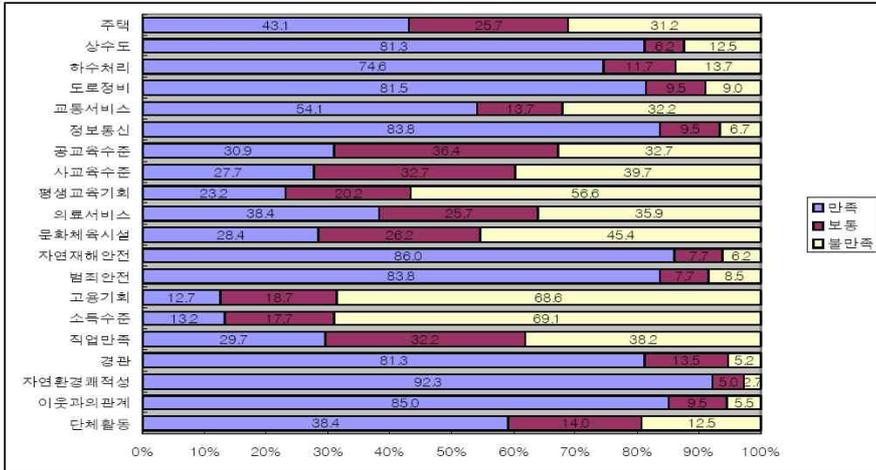
해 동반 발전을 추구하기 위한 전략이다. 따라서 농촌계획은 단위 사업역량의 강화의 한계점을 극복하고, 중앙정부의 포괄적인 지원과 지역의 자구적 노력을 통해 지역 발전 전략을 수립하고, 이를 개선한다. 이에 대한 주체는 지자체와 지역연합체의 중심으로 각 지역의 과도한 경쟁을 배제하고, 실질적인 성과를 중심으로 하되 지자체의 책임성을 강화하며, 유사한 사업의 소모적 경쟁을 배제함이 필요하다.

- 농어촌의 요소를 삶터, 일터, 쉼터의 관점에서 도시 및 선진국의 농촌과 비교하면, 도시와는 그 특성에 따라 다르지만 전반적인 농촌의 비교하위에 있다고 판단되나, 선진국에 비해서는 전체적으로 낮게 평가되고 있다.

농촌	비교 부문	도시와의 비교		선진국 농촌과의 비교	
		도시와의 비교	도시와의 비교	선진국 농촌과의 비교	선진국 농촌과의 비교
삶터	주택 여건	20년 미만 주택비율	도시의 80%	주택의 질	선진국보다 낮음
	의료 여건	인구 1천명 당 의석수	도시의 71%	인구 1천명 당 의료인수	선진국보다 낮음
일터	산업 기반	고용 기회 (일자리수/경제활동인구수)	도시의 115%	2-3차 산업 고용비중	선진국보다 낮음
	소득 수준	1인 당 소득세열주민세	도시의 64%	농가 소득	선진국보다 낮음
쉼터	녹지 기반	녹지율	도시의 129%	녹지율	선진국보다 낮음
공동체터	인구 구조	경제활동인구 비중	도시의 82%	경제활동인구 비중	선진국과 비슷
	교육 수준	대졸학력 이상 인구비중	도시의 46%	대졸학력 이상 인구비중	선진국보다 낮음

<그림 1.1> 농어촌 주요지표의 비교

- 또한, 정부 정책에 따른 농어촌 주민의 정책효과의 평가에서도 고용, 소득, 교육 부문에서는 효과가 미비하다고 판단하고 있다. 따라서, 미래의 농어촌의 수준을 선결하고, 현재와의 편차를 극복할 수 있는 정책수단이 필요하다.

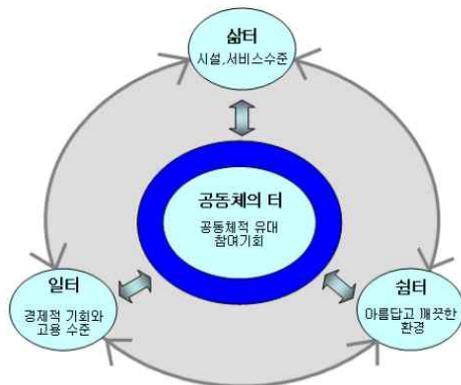


주: 증평읍, 덕산면, 진안읍, 서하면 주민 401명을 대상으로 한 설문조사 결과임.

<그림 1.2> 농어촌 주민의 부문별 만족 비율

○ 종합적으로 농어촌계획은 새롭게 다음의 목표로 추진되어야 한다는 필요성이 제기 되고 있다.

- 정주에 필요한 시설 및 서비스가 충분히 제공되는 삶터
- 고용기회가 풍부하여 경제적 활력이 있는 일터
- 아름답고 깨끗한 환경과 경관을 보유하고 매력적인 지역자원이 풍부한 쉼터,
- 주민구성이 건강하고 공동체적 유대와 참여의 기회가 다양한 공동체의 터



<그림 1.3> 농어촌의 기능 구분

2. 연구의 목표

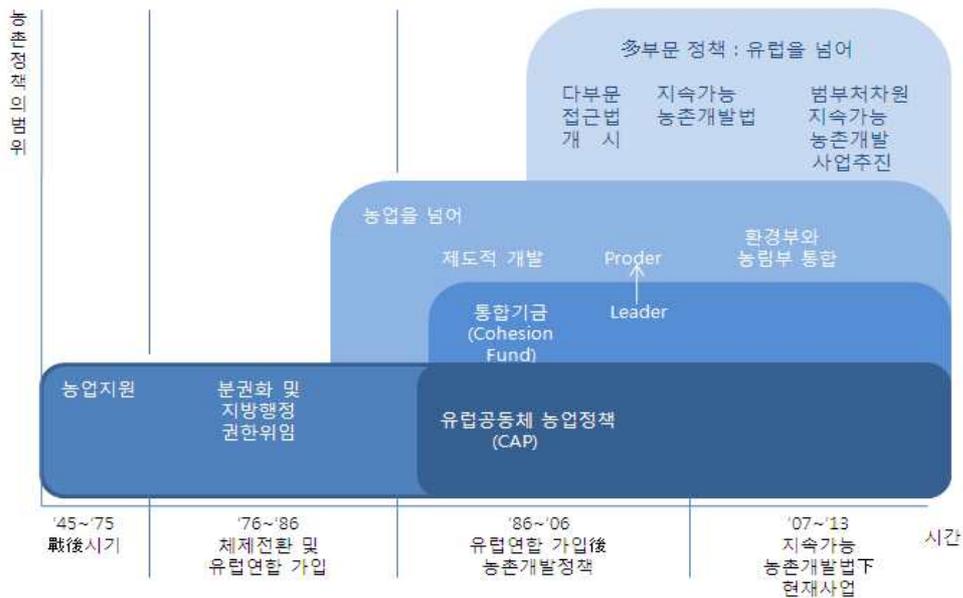
- 농정의 핵심대상을 농어업 중심에서 농어촌 지역개발과 산업 다각화 등으로 그 범위를 확대하여 정책을 추진해 왔으나, 농어촌에서는 아직도 젊은 층이 농어촌을 떠나는 현상이 계속되어 고령화가 가속화되고 있고, 활력이 떨어지는 악순환이 되풀이되고 있는 실정이다.
- 농어촌 관련 여건변화(농어촌 인구 및 산업구조 변화, 교통·정보통신 등 발전)와 국민들의 농어촌에 대한 인식 변화(생태적·환경적 가치, 웰빙(well-being) 대한 관심 증가 등) 등을 고려하여 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌 시스템 계획 수립 필요하며,
- 기초생활권 발전계획 수립 및 포괄보조금 제도 시행에 따른 각 시·군·구별로 발전계획 수립이 필요한 상황으로 새로운 농어촌 공간의 환경에 맞추어 농어촌 계획의 새로운 방안을 도출할 필요가 있다.
- 따라서, 본 연구는 기존의 도시 따라잡기형 계획에서 벗어나, 농어촌의 독특한 특성을 활용하고 젊은이에게 매력적인 지역으로 발전하기 위한 계획수립기법을 개발하는 것이 그 목표로 한다.

제 2 절 연구내용 및 방법

- 본 연구의 내용은 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌시스템 계획을 위하여 정책분석 및 제도개선 방안 분야, 농어촌 시스템 이론 체계화 및 계획수립기법 개발 분야 등 2개 분야로 구분하여 연구를 수행하고자 하였음.

가. 농어촌 시스템 계획을 위한 정책분석 및 제도개선 방안

- 농어촌 계획을 위한 정책 분석
 - 기존의 농어촌 개발 정책에 대한 국내외(한국, 일본, 영국, 프랑스 등)사례 조사 및 체계적 분석, 향후 발전적인 방향에서 정책의 개선과 방향을 제시



<그림 1.4> 스페인 농촌정책의 발전 및 범위확장 과정

○ 기존의 농어촌개발 사업 분석

- 지금까지 정부가 시행해온 농어촌 개발 사업들의 특징과 효과 그리고 문제점을 분석하고, 향후 개선방안을 제시한다.

(표 1.1) 우리나라 농촌지역 개발사업과 주관부서 및 사업내용

구분	주관부서*	사업내용
정주권 개발사업	농림부	· 도로정비, 생활환경정비, 취락정비, 용수개발사업, 소득원개발사업
오지종합 개발사업	행자부	· 생활·산업기반시설(행자부), 일반경지정리(농림부), 농어촌전화사업, (산자부), 보건진료소 신축(보건복지부), 하천정비(건교부), 어촌종합개발, (해수부), 산촌종합개발·임도시설(산림청)
도서종합 개발사업	행자부	· 생활·산업 기반시설 등(행자부), 농업용수개발(농림부), 농어촌전화산업(산자부), 식수원개발(환경부), 보건진료소 신축/폐속병원선(보건복지부), 다도해, 특정지역 개발(건교부), 어항개발(해수부), 시방 및 조립사업(산림청)
녹색농촌 체험마을	농림부	· 생활편의시설, 농촌체험기반시설 · 마을경관 조성
문화마을 조성사업	농림부	· 생활환경정비사업
농촌전통 테마마을	농진청	· 농업농촌교육시설, 마을환경 정비, 숙박 및 편의시설 · 프로그램 개발
아름다운 마을가꾸기	행자부	· 체험프로그램 개발, 리더 및 인재발굴 등 소프트웨어 지향적 · 마을경관정비, 농외소득개발
농어촌 주거환경 개선사업	행자부	· 취락구조개선사업과 패키지마을 조성사업 포괄 · 마을하수도시설, 마을진입로 및 안길 확·포장, 공동주차장 등 생활편의 기반 시설 확충
정보화 시범마을	행자부	· 정보 인프라 시설, 정보, 교육, 콘텐츠 개발 지원
산촌종합 개발사업	산림청	· 산림과 휴양자원을 활용한 소득 증대 방안
어촌종합 개발사업	해수부	· 생산기반시설확충, 어업 소득원 개발
자연생태 우수마을	환경부	· 자원순환형 생활양식과 생태복원 등으로 자연친화적으로 조성된 마을을 선정
조건불리지역 직불제 사업	농림부	· 조건불리지역과 일반지역의 ha당 3개년 평균소득 격차의 1/3 수준을 지원

* 정부의 주관부서명은 2007년 기준의 정부조직법에 의한 명칭임.

○ 농어촌지역의 여건변화 및 전망 검토는 다음의 항목을 중심으로 고찰한다.

- 농촌에서의 교통·정보통신·교육·문화 등의 발전 추이(도시와 비교)
- 입지여건(도시근교, 도농복합, 농촌 등)에 따른 지역의 경제·사회적 특성 및 전망
- 농어촌에서의 인구 및 산업구조 변화 전망
- 농어촌지역의 고령화, 다민족·다문화 현황 및 전망
- 환경, 생태, 음식의 안전성 등에 대한 인식 변화 및 전망

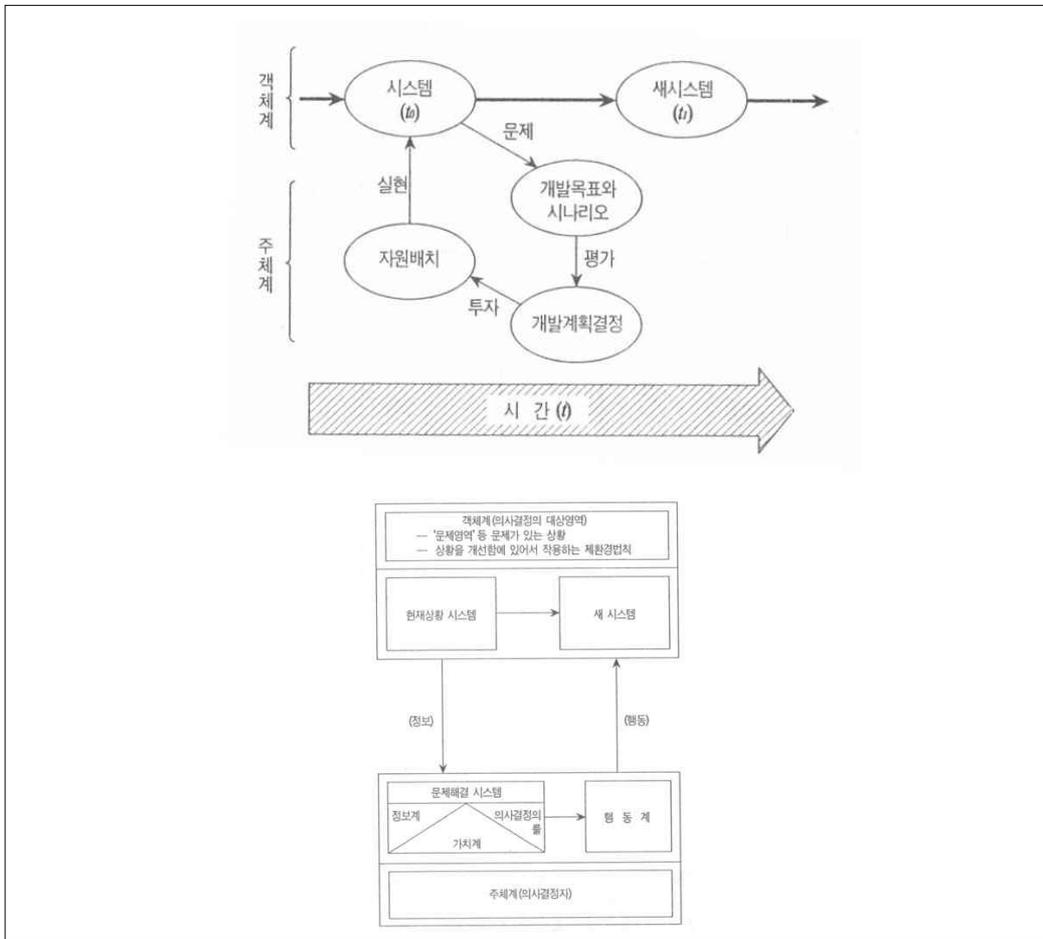
○ 법적·제도적 개선 필요사항 검토 및 제안

- 농어촌 계획과 관련된 여러 가지 법제도를 지금까지 사례조사와 분석을 통하여 향후 개선방안을 제시

나. 농어촌 시스템 이론 체계화 및 계획수립기법 개발

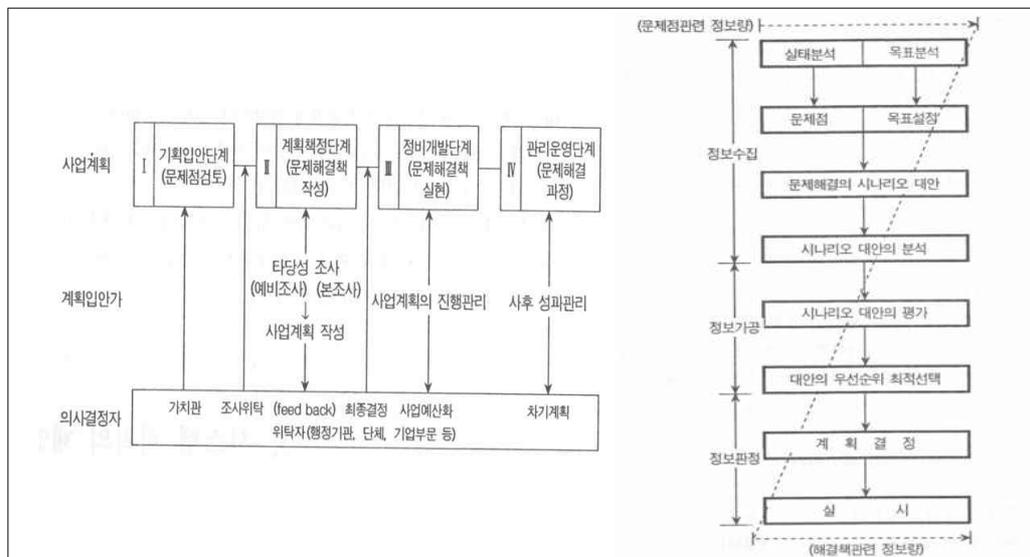
- 농어촌 시스템의 구성 요소 및 상호작용 검토: 성장 잠재력이 높은 농어촌의 독특한 구성 요소 도출한다.
 - 농어촌을 구성하는 시스템 구분 및 시스템별 구성요소 분석
 - 시스템 구성요소간 상호작용 성분 분석
 - 각 시스템의 특성을 강화하기 위한 구성요소 도출

- 농어촌 시스템계획을 위한 기본이론을 제시한다.
 - 농어촌 계획과 시스템적 접근을 시도한 기존의 사례조사 분석
 - 시스템적 접근을 통한 계획수립의 기본이론 제시
 - <그림 1.5>에 도시한 바와 같이 시스템적 접근방식의 계획수립의 전개



<그림 1.5> 시스템적 접근방식의 계획수립 개념도

- 농어촌 시스템계획 수립 기법 개발은 다음사항을 중심으로 고찰한다.
 - 성과목표 설정, 계획수립 프로세스, 자원 배치계획, 계획수립시 지역특성에 따른 착안사항 제시
 - 지역의 잠재적 역량과 특성을 고려한 계획수립의 착안사항 제시: <그림 1.6>와 같이 성과목표 설정을 위한 지표개발, 계획수립 프로세스 정형화, 자원의 효율적 시공간배치방안 제시
 - 지역의 발전과정, 농어촌 관련 여건변화 및 국민들의 농어촌에 대한 인식변화 등을 고려하여 시나리오 base의 단계적 계획 수립 기법
 - 농어촌지역의 발전과정 모델화
 - 농어촌지역의 발전 시나리오 설정 및 시나리오 유형별 계획수립의 단계별 모듈화



<그림 1.6> 개발계획의 일반적 성립과정

제 2 장 농어촌계획 시스템 환경과 구성요소

제 1 절 국외 농촌정책의 패러다임 변화

1. OECD 국가의 농촌정책의 패러다임 변화

- 농업정책에서 농촌개발정책으로의 패러다임 변화는 선진국의 사례에서 경험적으로 발견된다 (Ploeg et al., 2000; Shortall, 2004). OECD에서는 2006년 발간한 보고서를 통하여 선진국들에서 발견되는 농업정책에서 농촌정책 패러다임으로의 변화를 설명하고 있다. OECD에 따르면 농촌어메니티에 대한 관심의 증대로 나타난 사회적 요구의 변화, WTO체제 출범 이후 증대하는 농업정책 구조개혁에 대한 압력과 농업정책의 한계 인식 분권화 및 내생적 지역정책의 경향성 등이 새로운 농촌정책 패러다임의 형성에 영향을 미친 것으로 파악하였다 (OECD, 2006: 56-59).
- OECD가 제시한 서구 사회의 새로운 농촌 패러다임의 키워드로 농촌지역, 경쟁력, 다원성, 자원화, 거버넌스 등이 눈에 띈다. 선진국의 농촌 패러다임은 농촌지역의 다양한 개발 잠재력을 활용하려는 목표에 따라 농촌경제의 다양한 부문 (multi sectoral)을 대상으로 삼는 장소적 접근 (place based approach)을 시도하고 있다 (OECD, 2006). 또한 새로운 농촌 개발은 다차원적이고 다중 주체적 (multi actor)이며 다면적인 과정으로 해석 된다 (Ploeg et al., 2000: 391-394). 아울러 새로운 농촌정책은 '역량구축' (capacity building), '지역사회 주도권' (community based initiatives), '파트너십' 을 강조하는 자조적 (自助的) 농촌 지역 발전을 강조하고 있다 (Shortall, 2004: 109).
- OECD 국가의 농촌개발의 패러다임의 변화를 살펴보면 다음의 (표 2.1)과 같다. 첫째, 농촌개발에 대한 기존의 접근방법이 농촌개발의 목적에 평등, 농업소득, 농업경쟁력인 반면에 새로운 접근방법은 농촌지역의 경쟁력, 지역자원의 가치와, 이용되지 않았던 지역자원의 활용 등이다. 둘째, 기존의 접근방법에서 주요영역이 농업이었다면, 새로운 접근방법은 관광, 제조업, 정보통신 등으로 다양하다. 셋째, 기존접근방법의 수단이

보조금이었다면, 새로운 접근방법은 투자를 중요한 수단으로 고려한다. 넷째, 기존 접근방법이 중앙정부와 농업인이 농촌개발의 주체인 반면, 새로운 접근방법은 개발주체가 중앙 및 지방정부, NGO 등 다양한 이해당사자 등으로 변화하였다.

(표 2.1) 서구 선진국의 새로운 농촌 패러다임

	과거의 접근방법	새로운 접근방법
목표	평준화(Equalization) 농가소득, 농가의 경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 농촌지역 자원의 가치현실화(Valorization) 미활용자원의 재발견
핵심대상 부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업부문(예:농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등) 주민의 삶의 질 향상
주체	중앙정부, 농업인	중앙정부, 지방정부, 농촌지역의 다양한 이해당사자(공공부문, 민간부문, NGOs 등)

* 출처 : OECD (2006: 15).

2. EU 농촌정책의 패러다임 변화

가. EU 농촌정책 변화의 배경

- 지난 수십 년 동안 EU의 농업·농촌 정책은 부문정책 (농업)에서 공간 (농촌)정책으로 방향을 바뀌어 가고 있음을 확인 할 수 있으며, 유럽의 농촌사회학 (rural sociology)이 농업사회학 (sociology of agriculture)에 집중된 관심에서 벗어나 농촌개발을 둘러싼 다양한 논쟁에 개입하기 시작했다 (Shortall, 2004: 109).
- 유럽은 2차 세계대전 이후 농업생산 증대를 주된 정책목표로 추진하였으나, 1980년대 이후부터 농촌공간에 대한 사회적 요구의 변화 농촌지역의 인구사회학적 구성의 변화, UR 농업협상과 농산물시장의 개방 공동농업 정책의 과도한 재정지출과 시장개입주의에 대한 비판을 배경으로 농업정책보다 넓은 시야에서 농촌정책을 도입해야 한다는 논의가 활발하게 전

개되었다 (박경, 2003: 114).

- 또한 1970년대 중반 이후 유럽 경제의 침체와 지역 불균형 및 실업률 증가에 따라 농업부문에 대한 국가 개입의 명분이 약화되었고, 1980년대 중반 이후 다자간 국제농업협상이 진행되면서 EU의 국가들은 다부문적이면서도 공간적인 농촌정책으로 전환하기 시작했다. 이에 따라 EU의 농촌 지역개발은 전 지구적 신자유주의화 경향을 반영하면서 분권화와 참여에 기반을 둔 ‘사회적 포섭’이 가능한 거버넌스 구조를 지향하는 형태를 띠게 되었다. 1990년대에는 농촌공간과 비농업활동이 대상이 된 농촌어메니티를 중심으로 농촌개발이 활성화되었다. 그리고 ‘아젠다 2000’을 전후해 본격적으로 시장정책에서 농촌개발정책으로 방향을 선회했다 (오현석, 2008: 81-83).

나. EU 농촌정책의 시기별 변화

- EU의 농촌개발의 시기별 변화 과정을 가입국에 따른 제도변천을 기준으로 표 2와 정리할 수 있다. 제 1기 (1958-1972)는 초기 6개국으로 구성된 시기로 가격지지와 농업구조근대화가 특징을 이룬다. 제 2기 (1973-1980)는 9개국으로 구성된 시기로, 농업발전과 농촌발전을 동일시한 시기이다. 제 3기 (1981-1985)는 10개국으로 구성된 시기로, 농업의 다원적 기능이 강조되기 시작한 시기이다. 제 4기 (1986년 이후)는 12개국으로 구성된 시기로 농업의 다원적 기능에 대한 정책적 지원수단이 강화되고, 종합적 농촌 개발과 지속가능한 농촌개발을 추구하는 시기이다.

(표 2.2) 유럽의 농촌개발의 시기별 구분과 특징

시기	특징
제1기 (1958-1972)	초기 6개국으로 구성된 시기 - 프랑스, 서독, 네덜란드, 이탈리아, 벨기에 룩셈부르크 - 농산물 수입 - 가격지지, 농업구조 근대화
제2기 (1973-1980)	9개국으로 구성된 시기 - 영국, 아일랜드, 덴마크 가입 - 농업발전과 농촌발전을 동일시 - 1970년대 식량 자급 달성 - 지역격차문제 본격 도입 - 본격적인 농촌개발정책은 아직 도입하지 않음
제3기 (1981-1985)	10개국으로 구성된 시기 - 그리스 가입 - 1980년대 이후 거의 모든 농산물 자급률 100% 상회 - 지역격차에 대한 정책적 지지 미흡 - 농업의 다원적 기능의 강조
제4기 (1986년 이후)	12개국으로 구성된 시기 - 스페인, 포르투갈, 가입 - 농업의 다원적 기능에 대한 정책적 지원수단 강화 - 종합적 농촌개발, 지속가능한 농촌개발

* 출처: 임형백과 조중구, 2004: 26

- 제 1기 시기에는 제2차 세계 대전 이후 농업생산에 대한 지원이 EU농촌 개발에서 핵심적 전략이었다. 이 시기의 EU는 농산물 수입국이였다. 따라서 기계화, 과학적 영농기법의 도입, 농장의 규모 확대 등을 통해, 농업 생산성을 향상시켜 농업도 다른 산업에 못지 않은 소득과 경쟁력을 확보 하도록 하는 것이 목표였다. 이처럼 생산성의 향상을 통하여 농업문제를 해결하려는 것을 농업확장주의(agricultural expansionism)라고 한다. 따라서 EU는 농업확장주의에 집착하면서 최저가격보장을 통한 가격지지와 농업구조근대화에 우선순위가 두어졌다. EU에서는 유럽농업지도보증기금(EAAGGF)의 지원에 의해 1962년부터 시작된 공동농업정책이, 지금까지도 가격지지 및 농업구조 근대화를 주요 대상으로 하면서 중앙설계주의적 방식으로 추진되어오고 있다.
- 1988년 개혁까지 유럽농업지도보증기금(EAGGF) 중에서 가격지지정책 및 수출보조를 위한 지원분야(보증부문)이 전체 재정의 약 95%를 차지하

였고, 농업구조조정을 위한 지원(지도부문)은 불과 5%정도에 불과하였다 (박경, 2003).

- 제 2기 시기에는 EU은 공동농업정책 수립된 이후 농산물 최대 수입국이던 EU국가들의 식량생산이 급격히 증가하여 1970년대에 자급을 달성하였다. 1974년 파리회의(Paris Summit)에서 지역격차 문제를 본격적으로 다루기 시작하였고, 이 결과 1975년 유럽지역개발기금(ERDF)이 설립되었다. 이 기금은 공업쇠퇴지역과 낙후지역의 개발에 사용되었다. 또 1970년대 이후에 필요에 따라 공동농업정책에 환경보조금, 직불제, 조건불리지역 지원 등 다양한 수단을 도입했기 때문에 여러 정책들이 복잡하게 중첩되어 있다.
- 오늘날 EU의 농촌정책은 구조기금(EU Structural Fund)정책과 통합된 형태로 되어있고 그 정책수단과 추진체제도 매우 복잡하기 때문에 그 내용을 체계적으로 파악하기가 쉽지 않다. 더구나 각구별로 운영실태가 매우 다르다(Commussion of European Communities, 1997). 현재의 EU의 농촌개발정책의 구조는 크게 보면 공동농업정책의 농촌개발수단과 EU의 구조기금하의 지역정책이 결합되어 있는 형태로 되어 있다(박경, 2003)
- 제 3기에 이르러서 EU에서는 1980년대 이후로는 거의 모든 농산물의 자급률이 100%를 상회하게 되었음에도(사공 용, 2002), 농업확장주의의 흐름은 1980년대 초반까지 지속되었다. 그러나 농산물의 과잉공급과 이로 인한 가격하락으로 인해 2차 세계대전 이후 서유럽 국가들을 비롯한 많은 나라들이 추진해왔던 농업생산증대 일변도의 농업개발 정책을 수정하지 않을 수 없었다. 특히 케언즈 그룹(Caimes Group)은 농산물 무역의 자유화와 각 국가들이 농업생산에 영향을 주는 각종 대농민 지원정책의 축소·철폐를 주장하였고, EU은 가져지거나 농산물 수출보조 같은 강력한 시장개입정책을 더 이상 실시하기 어렵게 되었다. 특히 농산물보조금 지급은 케언즈 그룹과 EU의 이해가 직접 충돌하는 부분이었다. 하지만 EU에서 농업·농촌에 대한 투자와 지원을 단기간내에 중단한다는 것은 불가능하였다. 특히 EU 최대의 농업국가이면서도 소농이 농민의 대부분을 구성하고 있는 프랑스에서는 더욱 그러했다. 이제 농촌은 농산물의 공급지로서 농민만의 폐쇄적 공간으로 남을 수 없었다. 즉 농촌이 신자유주의적

교역질서 속에서 새로운 자원의 발굴을 통하여 보전하여야 할 공통의 공간이 된 것이다. 이러한 상황에서 보조금과 같이 시장질서에 영향을 주지 않아야 한다는 제약을 피하면서 동시에 지속적으로 농업과 농촌을 유지하기 위한 정책적 수단 개발의 필요성이 대두되었다(임형백, 2002).

○ 이런 이유로 1980년대부터 EU에서도 농촌지역정책의 중요성이 인식되기 시작하였다. 이전까지 공동농업정책은 주로 시장개입정책이 중심이었고, 농업발전과 농촌발전을 동일시하여 본격적인 농촌개발정책은 추진하지 않았다. 그러나 1980년대 이후 농촌에 대한 사회적 요구의 변화, 농촌지역의 인구사회학적 구성의 변화, UR농업협상과 농산물시장의 개방, 공동농업정책의 과도한 재정지출과 시장개입주의에 대한 대내·외 비판을 배경으로 농업정책보다 넓은 시야에서 농촌정책을 도입하지 않고는 농촌지역의 활력을 유지할 수 없다는 논의가 활발하게 전개되었다. EU는 1980년대 후반 농촌의 다원적 기능(mutifunctionality)의 중요성을 강조하기 시작하였다. 그럼에도 1988년 이전까지 EU는 유럽통합에 따른 시장의 힘이 지역간 회원국들 간의 격차를 단시간에 해소할 수 있을 것이라는 낙관적 분위기에 휩쓸려 있었기 때문에 그다지 지역정책에 관심이 없었다. 그러나 1988년 EU의 지역정책은 대폭 개혁되었다. 개혁의 계기는 EU 내 지역간 불균형의 시정 없이는 단일시장이 추진되더라도 EU통합을 이룰 수 없다는 인식이 확산되었기 때문이다(강현수 등, 2003). EU이 농촌정책을 본격적으로 도입하게 된 직접적 계기는 1988년에 공표된 「Future of Rural Society」라는 유럽연합위원회의 문서이다. 이문서는 세 가지 의미에서 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 농촌지역의 균형(balance)의 유지·회복을 위해서는 농업뿐만 아니라 농촌의 발전이 필요하다는 점을 강조하였다. 둘째, 구조기금의 개혁을 통한 농촌지역에 대한 재정적 지원을 강조하였다. 셋째, 농촌개발의 수법으로서 상향식(bottom-up), 정책연계, 지역에서의 파트너십을 강조하였다(박경, 2003).

○ 제 4기에 이르러서 EU에서는 1980년대 후반 이후 강조되어 오던 농업의 다원적 기능에 대한 정책적 지원수단들이 상화되었다. 새로운 농촌개발 모델의 실험으로 지역, 파트너십, 네트워크를 핵심주제로 한 LEADER I (기간 1991-1993; 추진사업건수 217건)이 시작되었다. 1992년에 공동농업정책을 개혁하여 가격지지정책에서 소득보장정책으로 전환함과 동시에

농촌개발에 대한 예산과 농업이 가진 다원적 기능을 지원하는 정책수단들을 강화하였다. 특히 1992년의 개혁이후로는 환경보호적 농업생산에 대한 보조금 지급수단을 도입하는 등 농업의 다원적 기능을 지원하기 위한 정책이 강화되었다.

- 공동농업정책이 다원적 농촌발전을 목표로 종합적인 지역정책을 추구하게 되면서 정책추진체계도 전면적으로 개편하지 않으면 안되었다. 그런데 농촌지역정책이 통합적으로 실시되기 위해서는 ①지역을 범위로 하여 건설, 교통, 농업, 서비스업 등 부문(sector) 정책들이 지역의 전체적 종합계획 아래 통합되어야 하고, ②농업생산시반조성, 환경농업, 농촌관광 등 농업농촌정책의 수단간에도 연계성이 강화되어야 하며, ③농촌관련 정책추진기구도 통합체계를 갖추어야 하고, ④중앙과 지방 간, 공공부문과 민간 부문 및 주민 간의 파트너십과 정책연계가 강화되지 않으면 안된다 (European Commission, 2001a).

- 따라서 EU에서는 1990년대 중반 이후 지역정책의 방향이 대폭 전환되어서, 물리적 하부구조 조정정책보다는 구체적인 기술이전의 촉진과 혁신을 유발할 수 있는 지역적 환경의 조성에 더 초점을 맞추고 있다(강현수, 2003) 1990년대 중반 이후의 농촌개발의 방향은 1996년 아일랜드 코크(Cork)에서 개최된 ‘농촌개발에 관한 유럽회의’에서의 제안사항을 보면 알 수 있다. 여기서는 농업과 관련해서 농촌중시, 종합적 접근, 다각화, 지속가능성, 보조원칙(subsidiarity), 정책의 간소화, 프로그래밍, 재정지원, 관리능력과 효율성, 평가와 연구 등이 제안되었다(Commission of European Communities,1996). 혁신과 협력을 핵심 주제로 한 LEADER II(1994-1999; dir 1,000건)는 개별사업의 통합성 제고를 가져왔고, 이는 Cork Declaration에서도 재확인되었다. 개별사업은나열적이어서는 안 되고— 하나의 주제 아래 통합성을 가져야 한다. LEADER 그룹 당 보통 하나의 대주제 아래 4-5개의 하위주제, 그리고 평균 80여 개의 세부실행 사업들로 계획되어 있다(박경, 2003).

- EU의 지역정책은 1957년 로마조약 이후 형성된 EEC의 유럽사회기금(ESF)과 유럽농업지도보증기금(EAGGF)설립에 연원을 두고 있다. EU의 지역정책 수행을 위한 구조기금은 유럽지역개발기금(European Regional

Development Fund; ERDF), 유럽사회기금(European Social Fund; ESF), 어업지도기금(Financial Instrument for Fisheries Guidance; FIFG), 결속기금(Cohesion Fund), 유럽투자은행을 통한 재정지원의 6개의 주요 재정수단이 있다(강현수, 2003). 1999년의 Agenda2000에서는 농촌정책을 EU의 공동농업정책의 두 번째 기둥(second pillar)으로 부각시키면서 이를 추진하기 위한 상향식, 종합적 농촌정책(integrated rural policy) 추진체계를 갖추었다. 공동농업정책은 Agenda2000 이후 ‘농업의 발전’에서 ‘농림업의 다양화와 발전 농촌지역의 경쟁력 강화, 환경 및 농촌유산의 보전’으로 중점 분야가 바뀌었으며, 이를 위하여 ①농업경영에 대한 자본적 투자, ②인적자원, ③조건불리지역, 환경보전지역에 대한 보상지원, ④환경농업지원, ⑤농산물 가공과 마케팅, ⑥삼림보호 육성, ⑦농촌지역의 일반적 발전을 위한 다양한 수단들(제33조 수단들)을 도입·강화하고 있다(European Commission, 1999). 특히 이중에 제 33조 수단들은 토지개량, 농촌 생산기반시설 개선, 농촌관광·수공업지원 등 신 소득원 개발, 촌락의 개량과 유산보존 등 농촌의 다양성 증대에 관련된 사업들로서 공동농업정책 중에서도 다원적 농촌발전을 지향하는 대표적인 부문이다. 각국에서는 Agenda2000 이후 환경, 관광, 경관 유지, 노촌마을 재생, 수공업과 토산품 개발 등의 다양한 농촌개발을 지원하는 데 이 제 33조 수단들을 적극 활용하고 있다(Lowe 등, 2002). 이는 Agenda2000이 공동농업정책안에 농촌개발정책을 점진적으로 통합하려는 목표를 가지고 있음을 의미한다.

다. EU 농촌정책의 전략 가이드라인

- 이러한 EU의 농촌개발정책은 (표 2.3)의 농촌개발을 위한 전략 가이드라인으로 제시되어 2007년부터 각 국가별 농촌개발전략 계획과 프로그램이 실행되고 있다. (표 2.3)에서 보듯이 농림업의 경쟁력 강화 환경 및 농촌다움 농촌경제의 다양화 및 삶의 질 향상 상향식 지역개발 전략이 4개의 핵심축으로 설정되어 있다 (오현석, 2008: 89-90).

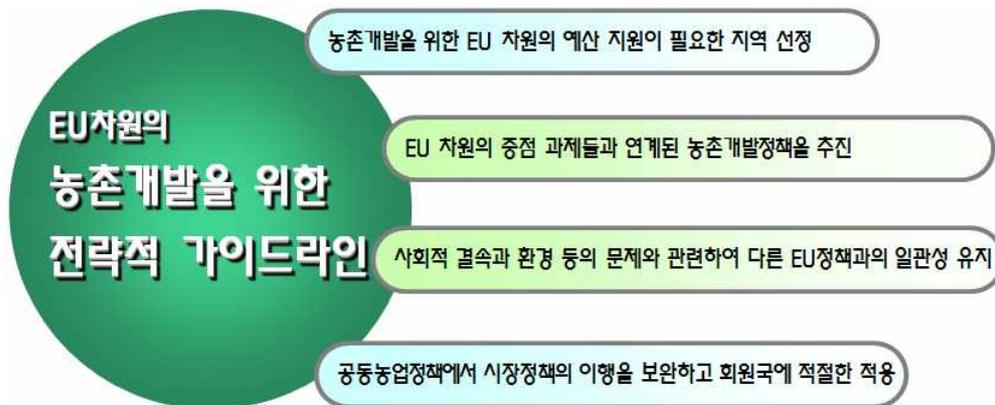
(표 2.3) EU 농촌개발 전략 가이드라인

축	핵심 지원 활동
제 1축 농업 및 임업부문 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 역동적인 기업가 정신육성 • 농림업의 친환경적 성과개선 • 농업부문의 구조조정
제 2축 환경 및 농촌다움의 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 농업 경관의 보전 • 유기농업의 기여강화 • 지역균형발전 촉진
제 3축 농촌경제의 다양화 및 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모기업 육성 • 광의의 농촌경제에서 경제활동 활성화 및 고용률 증진 • 재생가능한 에너지 자원의 혁신과 공급확대
제 4축 상향식 지역개발 전략의 채택 (LEADER approach)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역파트너십 형성 • 민관파트너십 강화 • 지역거버넌스 개선

* 출처: 오현석(2008: 90)

- 제 1축은 유럽의 농식품산업의 경쟁력 강화를 목적으로, 식품 공급 업체의 고품질과, 물리적, 인적 자본에 대한 투자가 필요하다는 점에서 출발하였다. 주요 시행 지침으로는 농업의 근대화화 구조조정 (농업구조조정 및 기술교육), 농식품체인과의 연계성 강화 (농촌 가공업의 육성), 연구 기술개발에 대한 접근성 강화 및 혁신의 촉진, ICT 기술의 채용 및 확산, 역동적인 기업가 정신의 육성 (신규 창업 및 귀농의 촉진), 농림산물의 판로 및 이용법 개발(고품질 농산물 및 재생에너지로 이용), 환경친화적 농림업의 지원 등을 포함하고 있다.
- 제 2축은 EU 차원의 자연자원과 농촌지역의 경관 강화 및 보호를 목적으로 하며, 생물 다양성과 보존, 자연자원의 가치 증대를 위한 농림업적 방법의 개발, 전통적인 농업경관의 보전, 수질, 기후변화 등을 포함한다. 주요 시행 지침으로 환경서비스 및 동물친화적인 농법의 장려, 농업적 경관과 숲의 보존, 지구온난화 억제 기여 (각종 재생에너지 및 바이오에너지 개발), 유기농업의 장려, 환경적 및 경제적인 면에서의 윈-윈 시책 장려, 도농 간의 지역적 균형 추구 등을 규정하고 있다.

- 제 3축은 농촌 경제의 다원화 및 삶의 질 개선을 목적으로 하며, 고용기회 및 성장의 조건을 창출하는 것이 중요하므로, 역량 배양, 기술 습득, 지역의 전략적 발전을 위한 조직의 형성 등을 촉진하는데 활용하려는 정책들을 개발하고 있으며, 농촌 지역이 미래 세대에도 매력적인 곳으로 남아야 하며, 여성, 청년, 고령층의 수요를 고려한 합리적인 지침이 될 수 있도록 구성하였다. 그 주요 시행 지침으로는 광의의 농촌경제에서 경제적 활동 및 고용비용의 증가 추구, 여성인력의 경제활동 장려, 농촌 마을의 경제적, 사회적 활력 증대, 소규모 사업 및 수공업의 발전, 청년층을 대상으로 지역경제의 다원화를 위해 필요한 기술의 교육, ICT 기술의 채용 및 확산 장려, 재생 가능한 에너지의 공급 및 혁신적인 활용방법 개발, 농촌관광업의 개발, 각종 지역 인프라의 개선 등을 포함한다.
- 제 4축은 주요 시행 지침으로 지역적 파트너십의 역량 배양, 애니메이션, 기술습득 장려, 민간-공공 파트너십 장려, 지역적 거버넌스의 장려 등을 규정하고 있다.
- 더불어, 이러한 농촌개발을 하는 데 있어서 일관성과 형평성, 효율성 등을 유지하기 위하여, <그림 2.1>과 같이 적용지침을 제시하고 있다.



<그림 2.1> 농촌개발의 전략적 가이드라인 적용 지침

- 이러한 EU의 농촌정책의 패러다임은 EU의 정책추진체계의 통합적 운영 노력, 각 국가별 발전격차 뿐만 아니라 각 국가 내부의 지역간 발전격차

까지 포괄적으로 다루는 점, 농촌개발규정 (Rural Development Regulation 1257/99)에 의한 지역적 특성을 고려한 농촌개발 계획 수립의 강제화, 종합적 농촌개발의 지향, 정치적 판단의 배제 노력, 농업확장주의에서 지속가능한 농촌 개발로의 이동 등으로 요약할 수 있다.

영국의 농촌계획 과정

- 19세기 산업혁명에 의한 인구의 도시집중으로 도시지역의 주거환경이 극도로 열악하여지자 공중보건 및 주택관련법(public health and housing acts)을 제정하여 도시문제를 해결하려 하였다.
- 농촌계획에 관한 실질적인 법적제도는 1947년에 개정된 농촌계획법(1947, town and country planning act)에서 제 모습을 갖추기 시작하였다. 1968~1971년에는 행정구역의 대대적인 개편과 함께 개발계획체제에 대한 고조된 비판여론을 수렴하여 새로운 계획체제로 전환하는 법 개정하여, 이원적 계획체계(dual-scale system of statutory planning)를 채택하여 광역지방정부는 지역개발과 관련된 제안과 정책들을 일정한 골격구조로 요약시키는 구조계획을 작성, 환경성장관의 승인을 받아 시행하며, 하위지방정부에서는 구조계획의 골격구조를 수용하면서 지역개발과 토지이용에 관한 계획을 구체화시키는 지방계획을 작성한다.
- 영국의 농촌개발에서 보편적으로 채택된 전략은 중심마을 정주정책이다. 거주밀도가 낮은 농촌지역을 한정된 재원을 가지고 효율적으로 개발하기 위해서는 중심마을에 거주, 고용, 서비스, 각종시설 등을 포괄적으로 집중시킨 다음 중심-주변마을사이의 접근도 개선을 병행하여 중심지와 배후지 공히 지역개발의 혜택을 수혜할 수 있게 한다.

독일의 농촌계획 과정

- 독일에서 공간정비 과점은 “공동사회와 경제, 그리고 공간사이의 관계는 저절로 최적인 관계가 이루어지는 것은 아니므로 인간의 생존공간은 계획적으로 형성하지 않으면 안된다”는 것으로, 이를 토대로 공간정비에 관한 계획체계가 정립되어 있다. 최상위에는 연방공간 정비법에 근거한 공간정비원칙과 연방공간정비 프로그램이 있고 각 주에서는 주별 국토계획법에 근거한 국토계획과 지역계획이 있다.

- 지방자치단체의 지역계획도 내부영역을 다루는 건설관리계획과 외부영역을 다루는 농촌공간계획으로 구성되어 있으며, 건설관리계획은 토지이용계획과 지구상세계획으로, 농촌공간계획은 농지정비계획과 취약재정비계획으로 나누어진다.
- 독일의 농촌정비사업은 농지정비법에 근거를 두며, 환지수법을 기초로 하여 계획결정과 사업실시, 토지권리의 결정이 동일법률하에서 일관된 시행을 보장하는 특수한 법체계이다.
- 이러한 법체계의 발전과 함께 농업과 농촌의 여건변화를 능동적으로 수용하여 독일의 농촌개발정책은 식량증산: 토지생산성향상(1950년대 초까지) -> 농업구조개선: 노동생산성향상(1960년대 초까지) -> 생활환경정비: 농촌구조개선(1970년대 중반까지) ->자연환경정비: 농촌경역보전(1970년대 중반이후)로 중점이 이행되고 있다.

3. 미국 농촌정책의 패러다임 변화

- 1996년 농업법이 제정되기까지 미국의 농업정책은 식부면적의 적절한 통제와 소득 및 가격지지 정책을 통하여 농민의 소득을 지지함은 물론 양질의 농산물 공급을 충분히 확보하는 것이었다. 그러나 지나친 가격지지는 농산물 공급의 과잉 문제를 초래하여 재정적자 누증의 주요 원인이 되었으며, 특히 1980년대 이후 재고누증과 수출보조로 인한 세계 농산물 가격하락과 수출침체는 UR 농산물협상 개시의 배경이 되었다. 미국은 과잉 생산과 재고누증, 재정적자의 문제를 해결하기 위하여 1985년과 1990년 농업법에서부터 소득보전을 위한 지지가격 (보족불지불시 설정되는 목표 지지가격)의 수준을 동결 내지 감축해 왔으며, 특히 1996년 농업법에서는 전반적인 정책의 근간을 가격지지에서 소득지지로 전환하였다. 미국은 UR 협상결과를 이행하던 1996년에 농업법을 제정하여 과거와는 달리 소득보상과 지원을 생산이나 가격에 연계시키지 않고 (Decoupled income support) 사전적으로 결정된 일정액을 보조하는 방식으로 농업정책이 골격을 전환하였으며, 예기치 못한 농산물 가격폭락에 대한 안정장치로 다양한 작물 재해보험 정책을 도입하였다. 즉 UR

농업협정에서 권고하는 바와 같이 감축대상인 농업보조를 줄이고, 허용 대상정책을 확대했던 것이다.

- 미국의 농촌개발정책은 상하수도 등 하부구조개선을 위한 용자 및 직접 지원, 농촌지역 고용창출을 위한 사업 및 협동조합용자지원 등 궁극적으로 미국 농촌지역의 활성화와 삶의 질 증대를 위한 다양한 정책을 수행하고 있다. 현재 미국은 농무성내에 지속가능한 개발과 소농에 관한 위원회 (USDA Council on Sustainable Development and Small Farms)라는 특별조직을 구성하여 향후 농촌·농업 개발 부문의 정책방향을 제시하고 있다. 지속가능한 개발과 관련한 정부의 역할로 우선, 농업과 자연자원을 이용한 생산품과 서비스의 생산성과 질을 유지하는 것, 둘째, 농촌지역에서 농업과 자연자원의 기반을 유지하는 것, 셋째, 생태계와 더불어 경제적·사회적 활력을 유지하는 것 등이 강조되고 있다. 이 위원회에서는 지속가능한 개발을 달성할 수 있는 정책방향 제시 뿐만 아니라 프로그램의 개발, 관리, 평가를 하는 역할을 담당하며, 그 밖에 연구, 기술적 지원, 교육 등을 실행한다. 그리고 지원 대상지역에 대한 보조와 대출, 프로그램 집행에 관련된 틀과 체계를 제공한다. 미국 농무부에서 이 위원회를 중심으로 지속가능한 개발과 관련하여 관심을 가지는 업무 영역은 크게 다음의 네 부분으로 분류할 수 있다.

- 1) 지속가능한 개발 (sustainable development)
- 2) 지속가능한 농업 (sustainable agriculture)
- 3) 지속가능한 산림 (sustainable forestry)
- 4) 지속가능한 농촌 지역개발
(sustainable rural community development)

- 특히 지속가능한 농촌 지역개발에서 추진되고 있는 정책 목표는 첫째, 주민의 삶의 질 (Quality of Life) 향상, 둘째, 환경적 건전성 (Environmental Stewardship) 달성, 셋째, 경제적 이윤증대 (Profitability)이다. 그리고 이 세가지 목표는 상호 불가분의 관계를 가지게 되는데, 즉, 환경적 건전성을 달성하기 위한 사업들은 그 자체로서 환경에 미치는 부하를 저감한다는 의미를 가질 뿐만 아니라 환경친화적 농산물 생산, 환경친화적 경관이나 생활환경의 창출 등을 바탕으로 경제적

이윤을 증대시킴으로써 주민의 삶의 질 향상과도 연계되기 때문이다. 따라서 지속가능한 농촌 지역개발이란 삶의 질 향상, 환경의 보전, 경제적 이윤 증대 등 세 가지 측면을 동시에 추구할 때 달성할 수 있게 되는 것이다.

- 한편 미국 농업은 앞서 언급된 지속가능한 농촌개발을 위한 위원회의 명칭에서도 나타나지만 ‘소농 혹은 가족농’의 중요성을 농촌개발 측면에서도 강조하고 있다. 이는 농촌지역이 지속가능한 개발을 달성하는 데에는 대규모 상업적 영농방식이 아니라 소농 혹은 가족농 단위로 이루어지는 소규모의 대안적 영농 방식이 보다 효과적이며 긍정적일 수 있다는 점 때문이다.
- 한편 실무적으로 미국 농촌개발의 정책을 직접 담당하는 부서 (Rural Development Division)는 농촌설비청 (Rural Utilities Servies), 농촌주택청 (Rural Housing Service), 농촌산업협력청 (Rural Business-Cooperative Service), 지역개발사무소 (Office of Community Development) 등이 있다. 이들 정책 담당부서들은 미국 농촌지역에서의 경제적 발전과 주민들의 삶의 질 향상을 주요 목표로 하여, 각기 맡은 분야에 따라 다음을 운영하고 있다.
 - 1) 상하수 체계, 주택, 보건, 응급서비스 시설, 전기 및 전화 서비스 등과 같은 기본적 공공시설과 서비스를 공급하는 재정적 프로그램
 - 2) 은행이나 주민들이 직접 관리하는 지역여신단체를 통해 기업들에게 대출을 하는 경제 개발 프로그램
 - 3) 기술적 지원과 정보의 제공
 - 4) 종합적 자활 프로그램 (community empowerment programs)
- 이러한 프로그램 운영은 직접적 혹은 간접적 대출과 보조, 기술적 지원, 연구와 교육 등을 포함한 여러 방식으로 이루어진다. 또한 프로그램의 성공적 효과를 거두기 위해서 주정부, 지방정부, 기초자치단체 등과 농촌지역의 기업들, 비영리 기관 등과의 긴밀한 연계가 이루어진다. 1999년 기준으로 미국 농무성 내 담당부서들이 농촌개발을 위해 지출한 예산은

22억 달러 정도이다. 농촌설비청 (RUS), 농촌주택청 (RHS) 등이 농촌 주택이나 기반시설정비 등 개별적인 농촌하부 구조개선을 도와주는 시설 공급을 하는 데 반해 지역개발사무소 (OCD)는 보다 종합적인 차원의 지역별 농촌개발 프로그램을 관리하고 있다. 대표적으로 농촌지역 활력화 프로그램(Rural Empowerment Zone/Enterprise Community program)을 예로 들 수 있는데, 이 프로그램은 일정 지역의 인구유지, 빈곤탈피 등을 목표로 지역 주민이 자율적으로 계획하는 거의 모든 사업내용을 수용하는 대단히 탄력적인 특징을 지니고 있다.

- 농촌지역 활력화 프로그램은 1997년부터 지원 대상지역을 인구감소가 심한 지역과 보전할 가치가 있는 지역까지 확대하여 실시하고 있다. 이는 지속가능한 농촌 지역개발의 핵심은 인구의 유지와 소득향상을 통한 빈곤의 탈피에 정책 목표를 두고 있다는 점과 농촌 주민들 스스로 계획을 수립하고 실행에 참여하는 것을 주요한 원칙으로 삼고 있다는 점에서, 현실적이고 효과적인 정책효과를 유발하는 데 기여하게 되어 전적으로 정부주도하의 계획과 투자에만 의존하는 농촌개발의 비효율성을 감소시킬 수 있다.

4. 일본 농촌정책의 패러다임 변화

일본의 농촌계획의 발전

- 제 2차 세계대전 이전의 농촌개발 : 일본이 개화를 시작한 명치기에 추진되었던 “정촌시운동”과 “적산조”가 근대적인 농촌개발의 시작이었다고 볼 수 있다. 정촌시운동은 정촌진흥기본방침이라고 칭할 수도 있는 것으로서 상위계획인 국시, 산업시를 책정하기 위한 기초계획을 정촌단위에서 수립하는 것으로 볼 수도 있다. 또 적산조는 부채반환을 위한 취락재건계획(경제신법)을 지역사회건설로 확장시킨 것이다. 1930년대 세계적인 경제공황을 맞이하여 농촌의 피해가 극심해지자 “경제갱생계획”에 관한 각종 정책을 실시하였다. 경제갱생사업은 농촌경제갱생정촌을 대상으로 추진되었는데 1932년부터 1940년까지 9년간에 9,153정촌이 이의 지정을 받아 계획수립이 이루어졌다. 1943년부터 자작농 창설사업 확충, 수련농장조직 정비, 표준농촌 설정 등을 주요시책으로 하는 “표준농촌확립운동”이 일어났다.

- 전후부흥기의 농촌개발 : 전후 경제부흥을 꾀하기 위하여 1946년에 “긴급개척계획”이 세워졌는데 식량증산과 자작농 창설, 구직자의 수용 등을 목적으로 추진되었다. 1949년에는 “농촌건설계획”이라는 사업제도가 설정되어 개척적지의 취득, 분배, 탈농민의 농지합병 등에 의해 경영규모확대를 도모하고 경지개량·경지정리·교환분합 등에 의해 영농기반을 조성하여 건전농가육성을 시도하였다. 1956년에는 “신농산어촌건설종합대책”이 등장하였다. 농산어촌 주민의 자주적 총의를 바탕으로 적지적산을 기조로 하는 농산어촌진흥계획(마을가꾸기계획)을 수립하고 토지정비, 농산어촌진흥 공동시설, 적지적산 장려시설, 생활 문화 연수시설 등의 정비를 추진하는 사업이 시행되었다. 일본에서 농촌계획이 본격적으로 연구·시행된 것은 하치로가다간척 신농촌건설에 따른 계획수립이 착수되면서이다. 1957년에 착공하여 1977년에 완성된 총면적 15,640ha의 간척지에 계획적으로 새로운 농촌마을을 창설하면서 마을의 위치 및 규모, 지구구분, 간선도로, 간선용배수로, 농지정비, 상하수도, 녹지경관 등을 종합적으로 검토하여 계획이 수립되고 이 계획에 따라 공공시설, 농가주택, 농업용 시설 등이 배치되었으며 이에 따라 1976년에는 인구 3,375명의 대사촌이 탄생하였다.

- 1960년대 이후의 농촌개발 : 1960년대 이후 고도경제성장기에 들어서면서 도농간의 소득격차가 확대되고 이에 따른 대량이촌, 농가의 겸업화가 현저하게 진행되어 농업노동생산성의 향상, 농업경영의 근대화에 대한 필요성이 절실하여졌다. 1961년에 제정된 “농업기본법”을 바탕으로 하여 1962년에 토지기반정비 및 경영근대화시설정비를 도모하는 “농업구조개선사업”, 1963년에는 농업기계화에 의한 노동생산성 향상의 기반을 마련하기 위한 “포장정비사업”이 착수되었으며 1972년에는 개정된 토지개량법에 의거 생활환경정비에 필요한 비농용지의 창출과 합리적인 토지이용질서 형성이 가능케 되었다. 1969년에 제정된 “농업진흥지역의 정비에 관한 법률”에 의해 도도부현지사는 농촌근대화에 필요한 조건을 구비한 농촌지역을 보전하기 위해 농업진흥지역을 지정하고 시정촌은 농업진흥지역 정비계획을 책정하게 되어 상기법은 농촌계획·농촌정비의 중요한 법률이 되고 있다. 1970년에는 도시에 비해 낙후된 농촌의 생활환경을 본격적으로 정비하기 위한 사전작업으로 “농촌기반종합정비 파이롯트사업조사”가 시작되었고 이에 근거하여 1972년 “농촌기반종합정비 “파이롯트

사업”, 1973년 “농촌종합정비 모델사업”, 1976년 “농촌기반 종합정비사업”이 창설되었다. 이는 농업생산기반과 함께 농업 근대화시설 정비와 생활환경 정비를 종합적으로 추진하는 농촌종합 정비시대의 도래를 의미한다.

- 최근에는 농촌의 자연환경과 경관을 정비 보전하여 쾌적성(amenity)을 높이는 일에 대한 관심이 커져서 농가는 물론이고 지역주민전체의 삶의 터로서 쾌적한 농촌공간을 지향하는 농촌정비가 새롭게 전개되고 있다.
- 일본은 정책 대상으로서의 ‘농촌’을 세분화하고 있다. 비 DID(Densely Inhabited District)를 농촌지역으로 분류하고 있으나, 농림수산성은 농촌을 도시적 지역, 평지 농업지역, 중간 농업지역, 산간 농업지역 등으로 구분하고 중산간지역에 대해 정책적 배려를 강조하고 있다.
- 일본 농림수산성 농촌진흥기본계획에서는 ‘고령자 복지’, ‘전원주거공간 형성’, ‘지역자원환경시스템 형성’, ‘자연경관 보전 및 형성’, ‘전통문화보전 활용’, ‘도시농촌교류 촉진’, ‘지역정보시스템 형성’, ‘고용창출’, ‘생산기반과 생활기반의 일체적 정비’ 등을 과제에 포함하고 있다.



<그림 2.2> 일본 농촌정책의 변화

- 농촌정책 추진의 주무 부처와 부처간 정책 조율을 위하여, <중앙성청설치법> (2000.5)에서 농림수산성에 “21세기에 어울리는 농촌 만들기 추진을 위해 농산어촌 및 중산간지역 등 진흥”이라는 새로운 임무가 부과되고, 이를 위해 2001년 성청 개편시 농수성 구조개선국과 국토청 지방진흥국을 통합해 ‘농촌진흥국’을 설치하였다.

제 2 절 국내 농촌정책의 변화

1. 경제개발과 농촌정책

가. 광복직후 (1945년~1950년)

- 광복직후 식량부족을 해결하기 위하여 정부는 1948년 양곡시장을 전면통제를 하는 양곡매입법제정하고, 1949년 『농지개혁법』에 따라 기생지주제의 전면적 철폐를 목표로 한 농지개혁사업을 시행하였다. 또한 농업증산3개년계획(1945~51)을 통하여 농업증산시책을 추진하였다.

나. 경제개발 이전 (1950년~1960년)

- 본격적인 경제개발이 이루어지기 전인 1951년 토지수익에 대한 조세를 양곡으로 납부하는 『임시토지수익세법』 제정하여 열악한 농촌 가계를 지원하였으며, 1953년 제1차 농업증산계획 추진(-58년)하면서 ①기술지도에 의한 경종법개선, ②농지개량에 의한 경작면적의 확장, ③종자개량, ④비료중투 등의 시책을 수행하였다. 1958년에 이르러 제2차 농업증산계획 추진함으로써, 토지개량사업, 비료중투, 종자개량, 기술보급, 병충해방제철저, 영농자금 등에 의한 생산성 제고토록 하였으며, 그 외에도 1953년 축산부흥 5개년계획(53~58)을 수립하여 축산업도 지원토록 하였으며, 1953년 추곡수매 가격을 시장가격 기준으로 책정하기 위해 양곡일반매입제를 부활시켰다.

다. 제 1차 경제개발 계획과 농정 (1961~1966년)

- 제 1차 경제개발 계획이 시행됨에 따라 1961년 농산물가격 유지를 위해 농산물 매수를 위한 농산물가격유지법을 공포하고, 농협과 농업은행을 통합하는 농협협동 조합법을 제정하여 농민을 지원토록 하였다. 1962년 제3차 농업증산계획을 수립하여, 도시 실업자의 귀농정착 사업 실시하는 개간촉진법을 제정하고 농림부 산하에 농촌진흥청을 설치하여 정책 시행에 박차를 가하였다. 1963년 양곡관리법을 개정하고, 축산법을 제정하였으며, 1965년에는 식량증산 7개년 계획 수립을 수립하여 단위생산성 증대, 기 경작지 이용도 제고, 경지확장, 재해대책 등을 추진하였다. 1966년 농림부산하에 수산청을 설치하여 농축산 외에 수산물에 대한 정책을 강

화하였다.

- 이 시기에 있어서 주요농업정책과 그 성과를 살펴보면 다음과 같다. 농업부문의 주요목표는 식량증산과 생산과정의 근대화였는데, 식량자급을 위한 양곡증산과 공업용 및 수출용 농산물의 구체적 목표로 제시하였다. 식량증산계획을 수립함과 동시에 일련의 입법조치를 통한 제도의 정비를 착수하여, 농지확대를 위한 개간·간척사업, 생산기반 조성을 위한 경지정리·배수사업과 관개사업, 농업생산성증대를 위한 연구·지도보급사업을 시행하였다.

(표 2.4) 경제발전 과정에 따른 농업의 역할 변화

시기구분	건국 이후 격동기(1948~60)	산업성장기 (1961~76)	전환기 (1977~80년대말)	국제화 대응기 (1980년대말~현재)
주요경제변화	제도정비의 시기	경제개발5개년계획 추진, 고도경제성장	안정성장기 비교우위산업 육성 시장개방경제로 전환	국제화, 개방화 환경 문제 심각
농업정책	농지개혁, 자작농제도창설, 양곡수급 및 가격안정정책, 농업증산계획추진, 잉여농산물도입	식량증산계획, 농지개발, 농공병진, 소득증대, 농산물가격, 지지정책, 농업기계화, 새마을사업	국민식량의 안정적 공급, 농민소득증대사업, 농산물가격안정과 유통 근대화, 상업농화, 농촌생활환경개선, 농어민후계자육성, 농어촌종합대책	규모화, 전문화, 기술농업, 환경농업, 농어촌발전대책, 농어촌특별세신설 지원
주요 농정기조 및 농업관	자작농주의	농촌근대화 국민식량확보	농가소득향상 (경제합리주의)	농업국제화 대응 농업관의 다양화(경제합리주의 + 지역주의 + 생태환경주의 + 생활주의)
농촌·농업의 변화	농촌의 민주화 원면,소맥의 생산위축, 저곡가정책으로 인한 농가 부채	공업노동력 공급, 대량이농, 불균형공업화, 도농간의 격차 심화	상업농중대, 농업성장부진, 농가경제악화	농업인력의 고령화, 여성화, 농촌의 도시화, 과소화, 혼주화 도시, 농촌의 교류, 농업의 복합산업화(지역특산물개발, 관광농업등), 도농통합(시군통합), 농업경영주체의 다양화
농업의 역할	생존수준의 경제적 역할	생존수준+생활 수준의 경제적 역할	생존수준+생활수준의 경제적 역할, 생태환경적 역할	생존수준+생활수준의 경제적 역할, 생태환경적 역할, 사회문화적 역할, 국제적 역할(다면적 역할)

라. 제 2차 경제개발 계획과 농정 (1967~1971년)

- 제 2차 경제개발 계획 시기에는 산업구조를 근대화, 자립경제의 확립을 보다 촉진하는 방향으로 정책이 수립되었다. 1967년 농림부 산하에 산림청을 설치하여 임업에 대한 정책 지원을 강화하는 한편, 유�휴지 활용을 위한 개간, 간척사업을 장려했던 농경지조성법을 제정하여 시행토록 하였다. 이 시기는 GATT에 가입하여 개방화 시대에 접어들기 시작하는 전환기에 해당한다. 농업 정책을 종합적으로 계획, 실시하기 위해 농업기

본법을 제정하고, 자립가족농 육성, 기업농, 협업농의 조장 방지, 농업경영의 세분화 방지를 위해 힘썼다. 또한 대통령직속의 농업자문기관으로 농업정책심의회를 설치하여, 1968년에는 농업 용수개발계획과 농지 개혁사업 정리에 관한 특별조치법을 제정하게 되었다. 제1차 농어민 소득증대 특별사업을 시행함으로써, 분산농정을 지양하고, 주산단지 조성을 중심지역위주의 종합지역개발 농정으로 전환하였고, 경제작물 수요충족과 수출증대 품목생산에 주력하였다. 그리고 생계영농에서 상업영농으로 전환을 시도하였으나, 양곡생산의 부진으로 양곡수급정책에 차질이 생기게 되었고, 정부는 이를 미곡소비억제와 외국곡의 도입하여 해결하고자 하였다. 1969년 행정명령으로 모든 음식판매업소에 대해 25%이상의 혼식을 의무화하여 미곡소비를 억제하는 법적 규제를 강제적으로 시행하였다. 외국양곡 도입이 급격히 증가함에 따라, 식량자급도는 1966년 94.7%에서 1971년 69.4%로 하락하였으며, 1968년~1971년에는 고미가정책을 실시 미곡 수매가격을 연평균 25% 수준 인상하였다. 1969년에는 맥류의 증산과 소비촉진을 위해 방출가격을 매입가격이하로 하는 이중맥가제를 실시하기도 하였다. 이 시기의 과열된 성장일변 시책은 개발인플레이를 비롯한 농공간, 지역간 경제격차와 소득분배의 불균등을 격화시키는 문제점을 초래하였으며, 농업이 사회적으로 천시되고 농민 스스로 농업을 떠나야겠다는 풍조가 만연하기에 이른다.

마. 제 3차 경제개발 계획과 농정

- 제 3차 경제개발 계획기간 중에는 그 동안 쌓아올린 성장여력을 농수산 부문에 집중시킴으로서 농수산 부문의 발전을 촉진시켜 산업간 균형적 발전을 도모하였다. 식량의 증산이 농정의 최우선 과제로 설정(목표가 식량자급에서 주곡자급으로 후퇴)하고, 농업용수의 개발, 대단위 농업종합개발사업, 경지정리와 배수개선, 농지의 보전과 확대 등 농업생산기반의 조성을 위한 투자, 농업기계화사업의 추진, 종자개량(특히 통일벼의 개발과 보급), 농산물 가격지지정책 등을 도모하였다.
- 경제작물, 축산, 잠업 등의 증산도 농어민 소득증대특별사업의 일환으로 추진하였으며, 1970년도부터 자조, 근면, 협동을 기본정신으로 하여 시작된 농촌 새마을운동이 강력히 추진됨으로써, 하나의 새로운 농촌개발방식으로 정착화되었다.

- 이 시기의 주요농업정책과 그 성과를 살펴보면, 식량증산 및 양곡정책을 통하여 다수확품종의 개발과 보급이 이루어졌으며, 농업생산기반의 확충을 위하여 대단위종합개발사업, 농지보전과 농지 확대개발 등이 수행되었다. 대단위종합개발사업은 수계열 대단위로 구획하여 농업용수개발, 경지정리, 배수개선, 간척 등 관개 및 토지개량사업을 실시한 사업이었다. 도시화와 공업화의 진전으로 주택 및 공업용지로 많은 농지가 전용되었는데, 1972년 12월에 "농지의 보전 및 이용었다. 도법률"업화의 , 19721973년도부터 농지를 절대농지와 상대농지로 구분부터 농지1975년 4월에는 "농지확대개발촉진법"업화의 , 농업진흥공략지1농지확대개발기술단업화설치하여 농지의 외연적 확대를 도모하였다. 양곡의 웰 가격유지와 식량소비의 절약을 위하여 고미가정책과 이중맥가제 계속적으로 실시하였으며, 새마을사업의 추진, 19 근면·자조·협동을 강조하는 정신운동으로 농촌 잘살기운동 전개하였다. 이 시기의 정책들은 정신개발·환경개선과 동시지1소득증대사업에도 중점을 두고 있었다. 1972년부터 197점들 까지 5년간 제2공업용지로 많은 농가 전용되었실시하여, ①. 양의 강력도증산정책에 힘입어 주곡자급 달성, ② 고미가정책, 쌀수매확대, 새마을사업 추진 등에 힘입어 농가소득 증가, ③ 인구의 자연증가 고려시 연평균 50만명씩 이농하는 한편, 대농계층감소로 농업주도 계층의 약화, ④ 인구증가, 소득증대에 따라 채소, 과일, 축산 등 상업적 농업부문이 빠른 속도로 성장을 이룩하였다.

바. 제 4차 경제개발 계획과 농정

- 제 4차 경제개발 계획시기의 농정은 농업의 지속적인 성장, 주식인 쌀·보리의 자급지속과 밀·콩·옥수수 등 부족식량의 수입을 통한 국민식량의 안정적 공급, 농어민 소득증대사업 그리고 농어촌 생활환경개선을 목표로 하였다. 농림수산부문은 77년부터 국민소득이 1천달러대로 들어서면서 국민소비구조는 그 동안의 양적 증가에서 질적인 다양화로 크게 변화하였다. 전통적인 쌀·보리의 소비는 줄어들고 축산물과 과채류의 소비가 늘어났고, 영농형태도 종래의 미맥 위주에서 경제작물, 축산물을 중심으로 한 상업농이 급격히 늘어나 일부 과채류를 중심으로 한 가격불안정이 일어나기도 하였다.

- 농산물 가격안정사업과 유통구조 개선사업의 본격 추진과 함께 특히 소비가 급격히 늘어나는 축산물의 공급확대를 위하여 가축의 개량·증식 등 축산진흥정책이 강력히 추진되었고, 이에 따라 사료곡물이 도입되었다.

사. 제 5차 경제개발 계획과 농정

- 제 5차 경제개발 계획시기의 농정은 농업의 지속적인 성장, 주식인 쌀·보리의 자급지속과 밀·콩·옥수수 등 부족식량의 수입을 주요 목표로 삼았다. 농업생산기반 조성과 식량증산정책으로는 농경지의 신규개발확대, 대단위 농업종합개발 중심의 농업용수개발과 경지정리사업을 시행하였으며, 1978년에 농업기계화 촉진법을 제정, 농업기계화촉진기금과 국민투자기금으로 농가에 금융지원을 확대하였고, 농기계공동이용 및 기술훈련을 강화하였다. 경제작물 생산확대와 가격과동에 대응하기 위하여 제3차 농특사업(1977~1981)을 추진하고, 적재적작의 원칙하에 주산단지를 형성하여 과실생산을 위하여 산지개간단지의 조성 확대하였다. 더불어, 축산진흥정책을 시행함에 있어서 1978년에 축산진흥회를 설립하고, 축산물 및 사료수급 조절하였으며, 가축 개량 등 축산진흥을 도모하고, 축산진흥회는 1981년 축산업협동조합중앙회를 설립하였다. 적자의 누증으로 1970년대 말부터 미곡수매가의 인상폭을 인플레이션에 못 미치는 수준에서 책정하기 시작하는 저곡가정책으로 전환하였으며, 농산물 유통구조개선 정책으로 1977년에 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률을 제정하고, 민간의 농수산물도매시장이 경쟁적으로 운영되도록 여건을 조성하였다. 비축수매사업의 실시체계를 보장하는 한편, 농수산물안정기금을 확충하고, 지급하도록 하였다. 한편 1978년에 농산물가격 안정사업단을 설치하였으며, 농어촌환경개선과 농업관련제도 개선하면서, 새마을 운동을 새마을 소득종합개발사업으로 계속 추진하고, 특정품목의 주산단지를 조성하여, 가공·유통처리시설까지 유기적으로 연결하였다.
- 농촌환경개선정책의 일환으로 농촌전화사업 실시하고, 한국농촌경제연구원을 설립하는 한편, 국제농업개발기금에 창설 회원국으로 가입하였다. 농가소득의 증대정책으로 복합영농시범사업, 농촌경제 활력화를 위한 농민후계자 육성사업, 농수산물 가격의 안정과 유통 근대화 사업 등을 시행하였다. 농산물의 수입확대를 통한 공급안정과 농공지구를 중심으로 한 농외소득의 증대, 도농간의 소득격차를 줄여 나가겠다는 개방농업정

책의 확충·전개하였다.

- 비교우위론에 입각해 외국농산물의 수입을 개방하고, 농산물가격 지지를 완화함으로써 저곡가 정책을 추진하면서, 물가를 안정을 도모하였다. 농산물 수입자유화에 따른 농가소득의 감소는 농촌공업육성을 통한 농외소득의 증대와 복합영농에 의한 농업 부문의 소득증대를 보전토록 하였다. 그리고 농지임대차관리법 제정하였고, 안정영농기반의 지속적 확충을 위하여 농업용수개발 10개년계획, 1983년부터 농지조성기금에 의한 간척농지 및 유희지 개발사업이 추진되었다. 농업기계화 시책으로 경운기, 이앙기 등의 보급이 크게 증가하였으며, 농가 소득작목 육성과 복합영농시범사업이 동시에 이루어졌다. 소 값 파동으로 인하여 축산진흥시책이 진행되었으며, 농외소득증대사업을 위하여 농어촌소득원개발촉진법을 제정하고, 농어촌지역에 공업 및 서비스산업을 유치, 소득구조를 고도화, 농공지구방식에 의한 농촌공업개발을 본격적으로 착수하였다. 또한 농산물안정사업과 유통제도를 개선하기 위하여 농산물의 수급 및 가격안정을 도모하는 농어촌개발법이 1982년 10월에 개정되었고, 농어민후계자육성이 지속적으로 이루어졌다.
- 이후, 농어촌 지역개발을 위한 종합대책수립하고 추진함으로써 도농간의 소득격차를 해소하고, 산업간 균형성장을 정책목표로, 농외소득원의 개발 촉진, 농어촌생활여건의 개선, 농어민부채경감조치 등을 추진하였다.

아. 제 6차 경제개발 계획과 농정

- 제 6차 경제개발 계획 기간의 농정은 안정영농기반의 지속적 확충을 기치로 내걸고, 농업용수개발 10개년계획, 1983년부터 농지조성기금에 의한 농어촌 종합대책을 본격화하여 농촌경제체질을 강화, 농촌의 생활기반을 정비, 다가오는 21C의 「선진화된 농촌건설」을 기본목표로 설립하고 다음과 같이 세 가지 정책을 수행하였다.
- 첫째, 농림수산업을 국민경제발전에 기여하는 능률적이고 생산성이 높은 산업으로 육성하고, 국내 농림수산자원의 최대한 활용과 함께 농림수산물구조를 효율적으로 개선함으로써 상업적 영농을 뒷받침하는 제도와 기반을 정립하였다.

- 둘째, 농어민을 창의와 경영능력을 갖춘 전문경영인으로 육성하기 위하여, 후계자 육성체제를 내실화하고 적정이윤과 자본축적을 이룩할 수 있는 여건을 조성하였다.
- 셋째, 농어촌을 쾌적한 삶의 터전으로서 윤택한 생활공간이 되도록 사회간접시설과 생활편익시설을 확대하고 복지제도를 확충하고, 계획의 목표를 효율적으로 달성하기 위하여 농정추진체제로 전환하여 농업, 농민, 농촌을 함께 다루는 종합농정을 구현하였다.
- 이와 더불어 이 시기에 농어촌종합대책을 통해 농어가 부채 경감대책을 수립하고, 양곡유통위원회를 설치하고, 추곡수매가 결정하였다.

자. 현대 (1990년대 이후)

- 현대에 이르러서는 기존 정책을 지속적으로 이어 오고 있는데, 농업용수개발 10개년계획을 지속적으로 추진하며, 1983년부터 조정된 농지조성기금을 이용하여 안정영농기반의 지속적 확충하고 있다.
- 또한 1993년 UR협상이 타결되고, 1994년 WTO가 출범함에 따라 WTO체제가 정립되고, 이에 따라 GATT BOP(balance of payment) 조항에서 벗어나, 농산물의 수입개방이 본격화되었다. 이제는 농산물 수입이 국내 상황에 따라 결정되는 것이 아니라 국제적 교역질서의 틀 속에서 진행되게 되었다. UR 협정에 따라 쌀을 제외한 모든 품목을 수입자유화 되었으며, 농산물 시장을 자유화해 나갈 뿐만 아니라 농업에 대한 국내지원(domestic support)도 점진적으로 축소하지 않으면 안되게 되었다. 이에 1989년에는 정부의 '농어촌 발전 종합대책'이 발표되어 42조원 규모의 농어촌 구조 개선사업이 착수하였고, 농정방식 또한 소농보호적 형평주의에서 전업농 중심의 선택적 지원으로 전환되었다. 농정 목표의 중심이 농가소득증대에서 경쟁력 향상으로 변화함은 물론이며, 농정수단의 중심이 가격정책과 농외소득원 개발 중심에서 구조개선과 대규모 농업투융자로 바뀌었다.

(표 2.5) 최근 정부별 농업/농촌 정책

정권	김영삼정부		김대중정부	노무현정부
시기	1992-1998	1994-1998	1999-2003	2004-2008
정책기조	농업근대화		중, 소농 보호	도농간 균형발전
주요농정	증산위주의 농정(농업확장주의)에서 구조개선정책으로 전환		부채경감, 추곡구매가 인상, 직불제 등 농가경제 안정에 주력	생산기반정비를 축소하고, 농가경영안정 및 농촌복지 강화
지원명칭	농어촌구조 개선대책	농어촌특별세사업	농업농촌발전계획	농업, 농촌 지원계획안
지원이유	우리과이라운드 협정에 따른 피해보상		농어촌 경쟁력 강화	한, 칠레 FTA 등에 따른 경쟁력 강화
지원규모	45조원	15조원	45조	119조원
관련기관	1990년 설립된 농어촌진흥공사 존속		2000년 농어촌진흥공사, 농지개발조합, 농지개발조합연합회를 통합하여 농업기반공사 설립	2006년 농업기반공사를 한국농촌공사로 명칭 변경

우리나라의 농촌개발 과정

- 1960년대 경제개발 5개년 계획이 강력히 추진되면서 국가적 과제였던 급속한 공업화를 달성하기 위해서는 국민의 기본 식량인 주곡의 국내 자급을 이룩하고 안정적으로 공급하는 일이 농업이 수행해야 할 최대의 국가적 명제였다.
- 이에 따라 다수확 신품종 범씨의 개발보급, 농업용수원개발, 야산개발 등의 농업생산기반확충, 이중 곡가제 채택에 의한 주곡의 가격지지정책 등 증산제일주의에 입각한 농업개발 중심의 농촌개발이 추진되어 왔을 뿐 삶의 공간으로서의 농촌은 전혀 도외시되어 있었다.
- 그래서 주곡증산만 이루어지면 농가소득의 향상을 통한 농촌개발이 자연적으로 이루어질 수 있다는 농업낙관론이 풍미하기에 이르렀다.
- 그러나 도시·공업위주의 불균형 성장정책이 지속적으로 추진됨에 따라 도농 간의 상대적 격차가 심화되고 1967~1968년에 걸친 삼남지방의 대한해로 인한 휩박한 농촌사정이 직접적인 도화선이 되어 대대적인 향도이촌이 촉발되므로써 농촌인구의 절대적 감소가 시작되었다. 이와 함께 각종 대중매체를 통해 도시의 풍요로움이 전파됨에 따라 농민의 소외의식이 확산되어 농촌의 사회적, 정치적 불안이 증대되었다. 이는 여촌야도의 현상이 지배하였던 당시의 집권여당으로서는 심각한 정치적 위기가 아닐 수 없어 무언가 피폐해진 농촌을 위무하는 획기적인

조치가 필요해 지게 되었다. 여기에 더하여 다수확 신품종의 보급과 이증곡가제에 의한 가격지지 등으로 농민소득이 대폭적으로 증대됨에 따라 농촌가계의 경제적 여력이 커져 생활환경개선에 대한 열망과 수용잠재력이 부양되어 새마을 운동이 추진되었다.

- 1970년 4월 마을 내부의 생활환경정비를 위한 새마을가꾸기 사업으로 시작하여 1972년까지는 점화 또는 실험사업의 성격으로 추진되었고, 1973년에는 새마을 공장설치, 농한기 부업장려, 농촌유통구조개선 등의 소득증대사업이 추가되었고, 1975년 인보운동을 통한 주민조직 강화운동을 거쳐 1979년에는 새마을 운동을 지속 · 가속시키기 위한 제반조치들이 취해졌다.
- 새마을 운동은 정부주도하에 주민참여의 바탕위에서 정부가 필요한 재정과 기술을 지원하는 것이 기본 틀인데 그 기본적인 추진방법을 요약하면 다음과 같다.
 1. 마을이 기본적인 사업추진단위
 2. 경제적 자립도 수준에 따라 기초 · 자조 · 자립 마을로 구분
 3. 전주민의 합의가 전제되고 모든 주민에게 혜택이 돌아갈 수 있는 사업을 택하며, 단계별 선별적으로 발전시킨다는 원칙에 의해 생활환경개선 -> 생산기반조성-> 소득증대 순으로 사업추진
 4. 총사업비의 반액이상을 부담할 수 있는 마을에 한정하되 사업은 기본, 지원, 소득사업으로 구분
- 새마을 운동의 성과는 첫째, 실물면에서 생산기반조성, 소득증대, 복지환경조성 등이 있고, 둘째, 가치관 형성 및 태도의 변화측면에서는 발전적이고 생산적인 정신의 배양, 지도자층의 형성, 농촌의 전반적인 경제발전과 생산구조의 현대화에 대한 기여 등을 들 수 있다.
- 반면에 문제점으로는 첫째, 기본적 목표달성에 국한되어 주민의 자발성이 극히 저조할 뿐 아니라 자율성이 극히 좁은 범위에 한정되었으며 호소력 있는 이념이 없는 점 등의 기본적인 한계가 있었고, 둘째, 관주도에 의한 하향식 접근방식에 의해 각종 부작용이 양산되었다.
- 1980년대 초, 고도성장시대의 농업위주 · 마을단위 농촌개발방식이 가져온 한계점을 극복하기 위해서는 새로운 개발전략으로의 전환이 필요하다는 논의가 활발해졌다. 농촌개발이 “삶의 질”을 높이는데 그 기본목표가 있다면 그것을 가능케 하는 틀인 정주생활권 전체, 즉 배후지인 농촌마을은 물론 중심지까지를 포괄하는 권역을 대상으로 종합개

발이 이루어져야 한다는 전략 - 정주생활권 개발전략 - 이 광범위한 공감대를 형성하게 된 것이다.

- 이에 따라 1981~1984년 사이에 제주도를 제외한 각 도에 1개 군씩 내무부 주관으로 지방 정주생활권개발 시범계획이 수립되었다. 1985년 이후 농림수산부가 주관부서가 되면서 계획명칭이 농어촌지역 종합개발계획으로 바뀌었으며, 1994년 말까지 전국 136개 군 지역 중 109개 군에 대한 계획수립을 완료하였다.
- 그러나 군단위 개발계획은 재원마련이 되어 있지 않는 상태에서 계획수립만 추진되고 개발사업의 시행은 이루어지지 않아 농촌지역주민의 기대수요만 높아져 정부의 농촌개발 전략에 대한 불만이 팽배해 졌다. 1990년 4월 제정 공포된 농어촌발전 특별조치법은 농촌계획에 대한 법적 근거를 제공한 최초의 입법으로 면단위지역을 대상으로 하는 농어촌 정주생활권개발(33조)과 계획수립(34조 1항)에 대한 정부의 의무를 규정하고 있다. 전국 1,233개 면지역중 오지개발(399면), 도서개발(53면), 미거주면(10면)을 제외한 771개면에 대해 2004년까지 정주권개발을 완료하는 사업으로 1990년 16개면에 대해 계획수립이 시도된 이래 1998년까지 366개면에 대한 계획수립과 개발투자가 추진되었으며 동기간에 투입된 사업비는 전체적으로 1,384,868백만원이었다.
- 이와 함께 농어촌생활권의 중심마을을 근간으로 지원을 집중하여 현대적 생활환경을 조성함과 동시에 생산기반 정비사업과 소득증대사업을 병행·연계·추진하므로서 생활환경과 소득이 조화된 미래지향적 농어촌마을 조성을 목적으로 문화마을 조성계획수립과 사업이 추진되고 있다. 1991년 충남 계룡과 강원 우천지구가 시범지구로 계획이 수립되고 곧이어 사업이 착수된 이래 1998년 말까지 103개 지구에 대한 계획수립과 사업 착수 실적을 보이고 있다. 지구당 지원규모는 50억 원 수준으로 3년 내외의 사업기간을 갖고 있다.

2. 농촌 마을 정책의 변화

- 우리나라 농촌개발정책의 시초는 UN이 2차 세계대전 이후 개발도상국의 농촌개발모델로 채택하여 여 보급한 지역사회개발사업을 1958년 도입한 데서 출발한다(정기환, 2002). 이러한 지역사회개발사업은 1960년대 시범농촌건설사업으로 추진되어 여러 개 마을을 개발단위로 설정

하여 주민조직화와 보건위생개선사업 농촌기술 및 SOC기반 구축사업 등을 전개했다. 압축적 근대화와 개발주의 산업화 시기 한국의 농촌정책은 국가주도의 산업화 전략에 따른 지역불균형정책과 노동력과 식량의 동원 및 보상과 지원 정책의 기조 위에서 이루어졌다 이러한 수탈과 동원 체제를 지원하는 수단으로서 1960~70년대 농촌정책은 농촌지역사회의 조직화를 특징으로 한다. 대표적인 사례가 바로 1972년부터 시작된 새마을운동이다 새마을운동은 국가와 정부 주도 하에 각 행정리 마을별 단위로 추진되어 농민의 참여를 유도하면서 의식개혁과 조직화를 통해 농촌의 환경개선과 소득증대를 목표로 한 농촌마을개발사업이다. 그러나 전략적 차원에서 새마을운동은 농민의 의식개혁과 농촌사회의 조직화를 통해 발전국가의 산업화 전략을 추진하는 동원기제로 활용되었다. 1980년대 농촌지역개발정책은 농촌 주민들의 정주생활권의 확대와 더불어 농촌지역개발의 단위가 마을에서 군 단위로 확대되는 특징을 보인다. 군 중심도시의 개발과 배후 농촌 마을의 연계 개발 정주생활권 내 주민 고용과 지역경제 활성화를 위한 지역 산업 진흥 정주환경 개선을 위한 군 단위지역의 교육 문화 의료 개선 등이 포함되었다(윤상우 2007b 송미령 2006). 1990년대 들어 우루과이라운드 UR가 실행되면서 개방화에 따른 농업구조조정이 본격화되었다. 농어촌발전특별법과 농어촌정비법을 수립하여 농촌정주생활권 개발과 농촌 생활환경 정비 등을 목표로 농촌개발사업은 주로 물적 기반 조성과정비에 초점을 맞추어 추진되었다. 농어촌특별세법의 지원과 농어촌구조개선 사업을 바탕으로 농촌사회 기반시설 확충을 위한 막대한 예산이 투입되었으나 시설 설비 이외의 농촌지역 활성화는 별다른 효과를 거두었다고 보기는 어렵다. 2000년대 이전까지 농촌정책은 뚜렷한 목표와 자율성을 갖고 진행되었다기보다는 산업정책의 틀에 기반을 둔 농업정책을 보완하는 수준에 머물렀다고 볼 수 있다. 1960~70년대 산업화 과정에서 농촌지역은 국가 내부의 발전전략과 경제정책의 배후 식민지적 공간으로 동원되었으며 1980~90년대는 국가내외부의 시장화와 개방화의 압력 속에서 강요된 희생과 임시방편적인 보상용정책의 대상이었다. 이러한 농촌정책의 틀 속에서 전개된 정부의 농촌개발사업은 SOC 물적 기반 확충과 같은 하드웨어 정비에만 집중되었고 국가와 중앙정부 주도의 하향식 개발방식으로 중앙 지방 관계의 종속성 심화와 분권화 및 자율성 역량의 약화로 이어졌으며 주민 참여가 배제된

행정위주의 사업이었다는 문제점을 노출했다(송미령 2006). 농촌지역사회의 다원적 가치나 특성이 무시되거나 획일적으로 동원됨으로써 농촌마을 공동체의 사회적 자본을 활성화시키는 비경제적 요소의 발전이나 주민 조직화와 역량강화 및 교육 복지 삶의 질을 강화하는 농촌개발사업은 거의 외면당해온 것이다. 2000년대 이전까지 농촌개발정책의 변화를 관통하는 논리는 국가 주도의 발전주의적 산업화와 근대화 그리고 세계화의 구조 변동에 조응하는 것이었다. 이러한 맥락에서 농촌공간은 농업부문에 종속되며 동원과 배제의 배후지 역할에 지나지 않았다. 이러한 농촌지역개발 정책의 궤적은 농촌지역 마을공동체의 강화와는 무관하게 전개되었다. 농촌개발정책의 목표는 비농업적 비경제적 차원의 농촌사회 발전과 공동체의 복원과 활성화와는 거리가 있는 것이다. 90년대부터 본격화된 신자유주의 세계화와 농업부문의 개방화에 따른 농업정책 기조 속에서 개별농가 보조금 지급과 같은 임시방편적 정책은 농촌마을의 위기를 가속시키면서 마을 공동체의 불균형을 심화시켰다.

(표 2.6) 농촌마을 정책의 변화

	1960년대	70년대	80년대	90년대	2000년대
정책 배경	전후재건	산업화	도농격차	UR 시장개방	신자유주의
사업 단위	마을	마을	군	군/마을	마을/권역
대표 사업	시범농촌 건설사업	새마을운동	정주환경개선	정주생활권개발	농촌마을종합 개발사업 외
정책 핵심	지역사회개발	주민동원	기반시설	정주환경	지역개발

3. 공간 중심으로의 농촌 정책

○ 시대별 주요 농촌지역 개발정책을 살펴보면 다음과 같다.

(표 2.7) 농어촌 주요사업과 지원 내역

연 대	사업종류	소관부처	시행연도	사업특성	주요지원내용
1950~60	지역사회개발사업	부흥부	1958	최초 마을단위 지역개발사업	사업 지도원 파견
1970	취락구조개선사업	내무부	1976	기본시설 정비, 주택 신개축	정책메뉴 주민선택
1980	농어촌주거환경개선사업	내무부	1981	농가주택 개량 및 빈집 정비	부엌, 목욕탕, 변
	농가주거환경개선사업	농업진흥청	1988	농가주택의 개량	400만원 보조·용자
	도서종합개발사업	내무부	1988	균형발전과 정주의식 고취	도서당 32억 수준
1990	정주권개발사업	농림수산부	1991	농가주택의 개량	면당 30억 보조
	문화마을조성사업	농림수산부	1991	마을의 기본시설 정비	지구당 30억 수준
	오지종합개발사업	내무부	1991	낙후지역 개발	면당 20억
	산촌종합개발사업	산림청	1992	산림경영의 거점지역 육성	개소당 14억 수준
2000	새농어촌건설사업	강원도	1998	성과에 따라 5억 추가지원	마을당 5억원
	아름마을가꾸기사업	행정자치부	2000	환경친화적 테마마을	마을당 10억 이내
	정보화시범마을사업	행정자치부	2001	마을별 컴퓨터, 인터넷 설치	개소당 4억
	녹색농촌체험마을사업	농림부	2002	지역활성화 추구	마을당 2억
	농촌전통테마마을사업	농촌진흥청	2002	농촌다운 마을환경 조성	마을당 2억 2년간
	소도읍육성사업	행정자치부	2003	읍지역 중추소도시 육성	읍당 3년간 100억
	농촌마을종합개발사업	농림부	2004	삶의 질 향상 및 소득증대	5년간 최대 70억원
	신활력사업	행정자치부	2004	낙후지역 지역격차 해소	최대 3년차 90억원
	거점면소재지활력사업	농림부	2007	면지역 거점 정주공간 육성	3년간 70억원 수준
	농업농촌테마공원조성사업	농림부	2007	자연친화 휴식·레저·체험공간	지구당 50억 이내

(표 2.8) 2000년 전후의 농어촌개발 패러다임

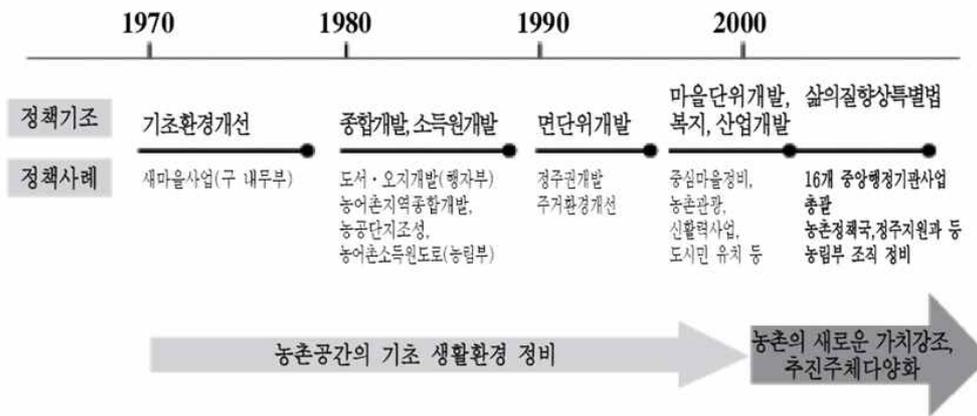
사업종류	2000년 이전	2000년 이후
주 체	기능성과 경제적 효용성	생태, 환경, 경관, 지역문화, 그린투어리즘 등
주 체	정부와 공공기관 주도	마을주민, 지자체, 전문가 주도
사업추진 방식	하향식 개발 정부주도 예산, 사업내용. 사업시행	상향식 개발 (제한적) 공모방식 주민 자율적 마을계획, 집행 예산 : 정부에서 지원
목 표	물리적 기반시설의 현대화 (정주환경 조성) 도시적 편리성의 확보 기본수요의 충족	친환경적인 정주환경 조성 소득과 쾌적성 증대 농촌다움(농촌성) 추구 지역활성화 그린투어리즘 실현 도·농교류 추진
계획기법	계획가(용역사) 중심의 계획 결과 중심 하드웨어 중시	전문가 조직과 주민참여 계획 과정 중시 소프트웨어 중시

○ (표 2.9)과 같이 농업·농촌정책의 사업건수와 비율에 대한 최근 변화 추세를 살펴보면, 생산기반확충과 농업기계화, 인력육성 분야에 대한 정책은 줄어드는 반면, 생산 및 유통개선, 소득원 개발, 생활환경개선 사업은 증가하고 있는 경향을 보이고 있다. 또한 기술개발 및 정보화는 꾸준히 진행되고 있는데, 이는 기존의 농업중심의 정책에서 농촌 공간 중심의 정책으로 변화하고 있음을 보인다고 할 수 있다.

○ <그림 2.3>에서는 농촌 정책의 변천과정을 정리하여 도시하였는데, 시간이 흐름에 따라, 다양화되고 농촌의 기초 생활환경 정비에서 새로운 가치를 강조하고, 추진주체를 다양화됨을 확인할 수 있다. 우리나라도 선진국과 마찬가지로 농촌에 대한 소비자의 가치관 전환, 농업여건 변화에 따른 농업정책재구조화 요구, 지방자치제 정착 등이 진전되는 유사한 경향을 보여주고 있다.

(표 2.9) 농업/농촌정책의 최근 변화 추세 (임, 수산 제외)

사업분류	1997년		2000년		2005년		2009년	
	사업 건수	비율 (%)	사업 건수	비율 (%)	사업 건수	비율 (%)	사업 건수	비율 (%)
생산기반확충	35	31.8	18	30.5	22	28.9	17	17.9
농업기계화	6	5.5	3	5.1	4	5.3	3	3.2
생산 및 유통개선	44	40.0	24	40.7	24	31.6	43	45.3
소득원개발	7	6.4	4	6.8	8	10.5	10	10.5
기술개발 및 정보화	5	4.5	3	5.1	4	5.3	4	4.2
인력육성	8	7.3	5	8.5	3	3.9	3	3.2
생활환경개선	3	2.7	2	3.4	7	9.2	10	10.5
기타사업	2	1.8	0	0.0	4	5.3	5	5.3
합 계	110	100.0	59	100.0	76	100.0	95	100.0



<그림 2.3> 농촌정책의 변천개요

- 공간 중심의 개발 사업 중 하나로 소도읍 개발 사업을 살펴볼 수 있는데, (표 2.10)과 같이 정리하였다. 소도읍은 주변 농촌지역의 중심지로서 이를 둘러싸고 있는 농촌지역사회의 정치·행정·경제·사회·문화·정보의 중핵(中核)이며 동시에 도시와 농촌의 중간단위로서 도시와 농촌을 연결하는 가교적 역할을 한다. 우리나라에서 읍의 역할은 1960년대 중반까지는 비교적 정상적으로 발휘도 있다고 할 수 있으나 산업화가 본격화된 1970년대 초부터는 도시의 비정상적 거대화에 밀려 그 기능이 쇠퇴하기 시작하였다. 이후 도시와 농촌으로 양분된 정부정

책 대상에서 소외되어 온 소도읍은 지속적 인구감소와 경제침체가 장기화됨에 따라 본연의 역할과 기능을 상당부분 상실하게 되었다. 전통적으로 우리나라의 농어촌지역개발 정책은 농어촌 정주생활권의 중심지인 읍지역 보다는 면급 이하 지역을 중심으로 사업을 진행하였다.

- 1972~2000년 기간동안 추진된 소도읍 정책은 정주생활권 개념은 도입하여 소도시를 중심으로 지방정주여건 개선에 어느 정도의 성과를 거두었다는 평가를 받고 있다. 그러나 이 시기 소도읍 정책은 사업추진에 대한 법적 근거가 없어 사업 추진 기반이 불안정하고 예산부족 등으로 단순사업 및 기초환경정비 중심으로 추진되어 종합적인 소도읍 개발정책으로 보기 힘들다. 이에 따라 읍지역의 기능 회복을 통한 국토의 균형발전을 도모하기 위하여 2001년 1월에 “지방소도읍육성지원법”을 제정하고 소도읍 실태조사를 실시하여 2001년 11월 전국의 194개 읍을 “지방소도읍”으로 지정·고시함으로써 체계적이고 안정적인 사업을 추진할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 지방소도읍육성지원사업은 “지방소도읍육성지원법”에 따라 2003년부터 시행되고 있으며 소도읍으로 지정된 94개 전체 소도읍 중에서 매년 20개 정도를 선정하여 단계적으로 개발할 계획이다. 소도시 종합육성계획을 위해 2003년부터 2012년까지 10년간 총 12조원을 투자할 계획이다.

(표 2.10) 지역중심지 개발 사업의 변화

구분	도읍가꾸기	소도읍가꾸기	소도읍개발	지방소도읍 육성
기간	1972-1976	1977-1989	1990-2002	2003-2012
목표	거점생활권 형성	지역개발 거점화 준도시기능 향상	지역중심기능강화 지역경제활성화 주민복지증대	지역경제활성화 도시기능확충 주민생활환경개선 복지증진
대상지역 (실적)	1505개 도읍 (397개)	1443개 (844개)	1443개 (533개)	194개 (132개)
중점사업	환경정비사업	환경정비사업 생산유통시설	도시기반시설 생산유통시설 환경정비사업	지역산업진흥 도시기반시설 생활환경 및 복지 기업유치, 육성

제 3 절 농어촌에 대한 인식변화

1. 농어촌의 역할에 대한 인식변화

- 한국농촌경제연구원의 ‘농업·농촌에 대한 2008년도 국민의식 조사 결과’를 살펴보면, 농업·농촌의 역할의 1순위로 ‘식량의 안정적 공급’ 꼽고 있다. (표 2.11)에서 살펴볼 수 있듯이, 농업·농촌은 다양한 역할을 수행하고 있는데, 이 역할에 대해 도시민은 현재와 미래 모두 ‘식량의 안정적 공급’(현재 75.5%, 미래 50.1%)을 가장 많이 꼽았으며, 다음으로 ‘국토의 균형발전’, ‘자연환경 보전’ 등의 순으로 응답하였다. 특히, 현재와 미래의 농업·농촌 역할로 ‘식량의 안정적 공급’에 대한 중요성은 2년전 조사결과에 비해 증가하여(현재 33.2%p, 미래 14.0%p) 시간이 흐를수록 ‘식량의 안정적 공급’에 대한 중요성 인식은 점차 높아지고 있는 것으로 파악되었다. 또한, 미래 농업·농촌의 역할에 대해서는 ‘전원생활 공간’과 ‘자연환경 보전’에 대한 중요성 인식이 현재보다 높아지고 있는 것도 특징적이다.

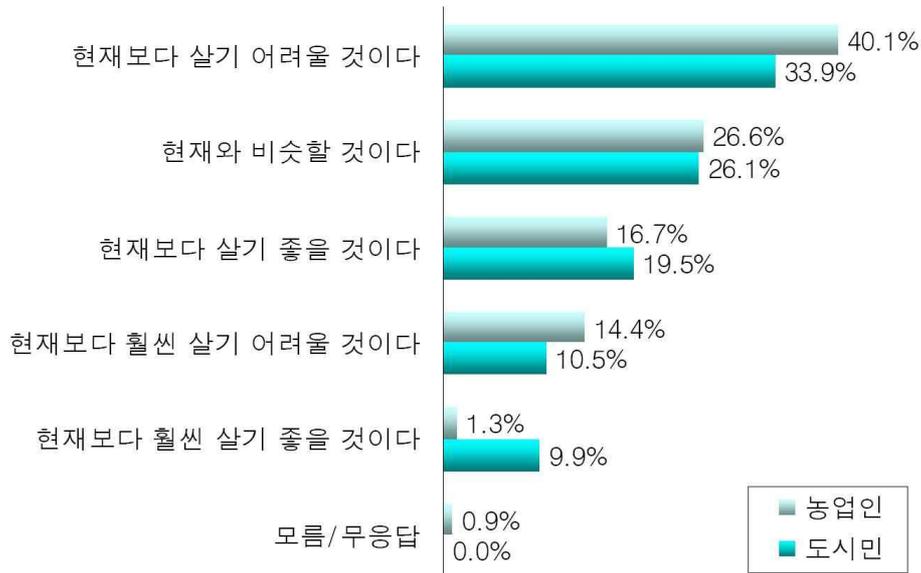
(표 2.11) 현재/미래 농업·농촌의 역할인식/순위(도시민)

(단위: %)

구분	‘08년 KREI		‘06년 KREI	
	현재	미래	현재	미래
식량의 안정적 공급	75.5	50.1	42.3	36.1
국토의 균형발전	10.5	13.5	24.3	22.8
자연환경 보전	8.5	15.2	10.9	13.7
전통문화의 계승	1.3	5.6	10.8	11.4
관광 및 휴식의 장소	1.7	6.4	7.2	8.0
전원생활의 공간	2.4	9.0	4.4	7.8
기타	0.1	0.1	0.1	0.1
모름/무응답	0.1	0.1	-	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

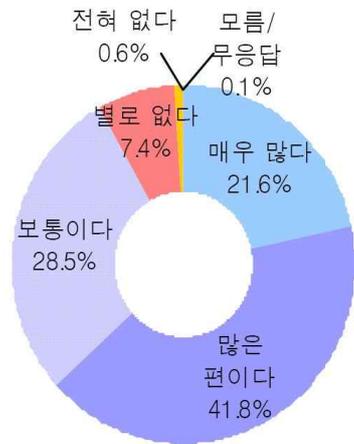
- 10년 후 농촌생활에 대한 전망에 대한 설문 결과는 <그림 2.4>와 같이 도시하였는데, 이를 살펴보면 ‘10년 후 농촌 살기 좋아질 것’ 도시민 29.4%, 농업인 18.0%로 감소세를 보이고 있다. 현재와 비교한 10년

후의 농촌생활 전망에 대해서는 ‘현재보다 살기 좋을 것’으로 전망한 도시민 비율이 2006년 33.5%에서 2008년 29.4%로 긍정적인 전망 비율이 낮아지고 있는 경향을 보여 주고 있다. 또한, 농업인들의 긍정적인 전망은 18.0%에 그쳐 도시민과 차이를 보였다. ‘현재보다 살기 어려울 것이다’(훨씬 합산)는 부정적인 전망은 도시민 44.4%, 농업인 54.5%로 나타나 전체적으로 농촌의 미래에 대해 국민들이 부정적으로 바라보고 있음을 확인할 수 있다.



<그림 2.4> 10년 후의 농촌생활 전망(도시민, 농업인)

<농업·농촌의 공익적 기능>



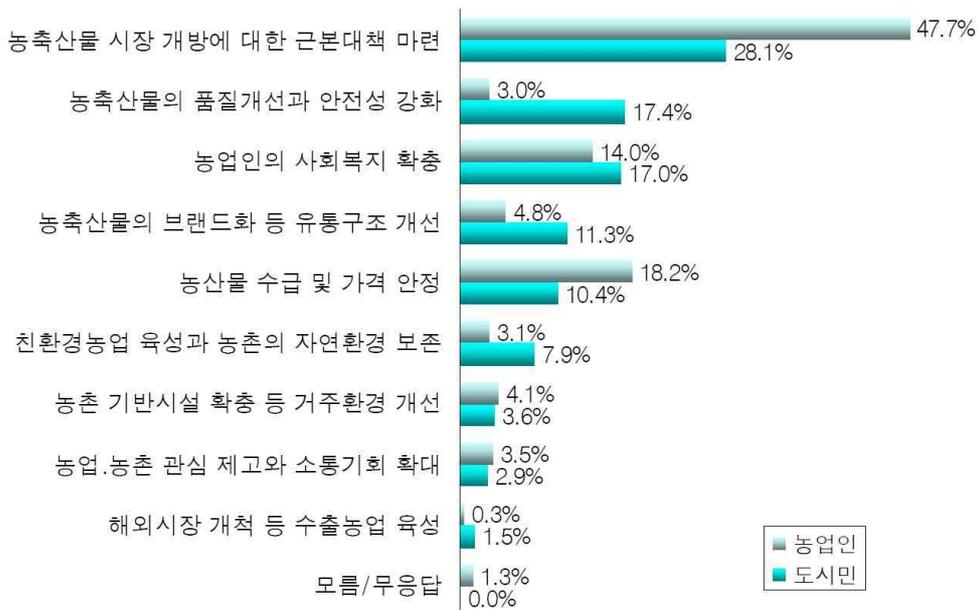
<세금추가 부담 의향>



<그림 2.5> 농업·농촌의 공익적 기능 가치 인식과 세금 부담 의향(도시민)

○ <그림 2.5>에서 볼 수 있듯이 농촌의 다양한 기능, 특히 식량의 안정적인 공급, 국토의 균형발전, 자연환경 보전 등의 농업·농촌의 공익적 기능을 잘 인지하고 있음에도 불구하고, 그 가치를 유지할 위한 자원 의지는 약하다는 것을 확인할 수 있다. 자세히 살펴보면, 농업·농촌이 가진 1차적인 기능인 먹거리 생산 이외의 사회·문화적 공익 기능 가치가 ‘많다’(매우 합산)는 적극적인 응답이 63.4%로 과반수 이상을 차지하였고, ‘없다’ 응답은 8.0%로 낮게 나타나 공익적 기능 가치에 대한 인식이 비교적 높게 나타났다. 하지만, 농업·농촌의 공익적 기능을 유지하고 보전하기 위한 세금 추가부담에 대해 찬성 40.5%, 반대 26.7%, 유보적 의견 32.9%로 다양한 견해가 있었다. 공익적 가치를 유지하기 위한 세금 추가부담 의향(40.5%)은 전년보다는 소폭 상승했으나 2006년 52.8%에 비해 지지도가 약화되는 추세를 보였다.

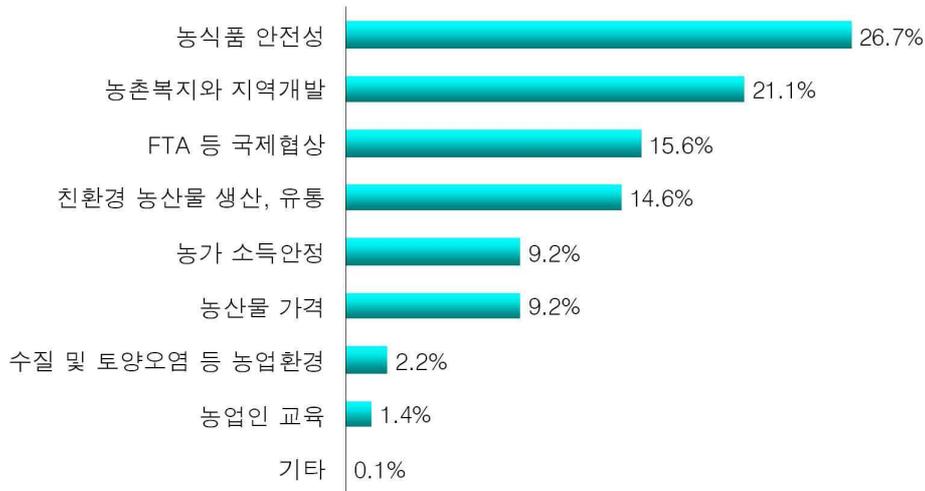
2. 농어촌 정책방향에 대한 인식변화



<그림 2.6> 정부가 역점 추진해야 할 농업정책 1순위

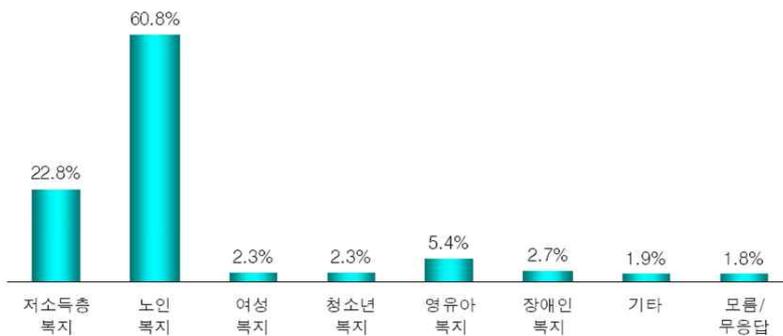
- 농업/농촌 정책 수립에 있어서 정부가 역점 추진해야 할 농업정책 1순위로는 <그림 2.6>과 같이 ‘시장개방 대책’으로 조사되었다. 새정부가 역점을 두고 추진해야 할 농업정책 1순위로 도시민과 농업인 모두 ‘농축산물 시장개방에 대한 근본대책 마련’(도시민 28.1%, 농업인 47.7%)을 꼽아 개방 확대에 의한 농가 피해를 최소화하고 경쟁력을 확보하는 정책이 우선적으로 필요하다는 견해를 보이고 있다. 새정부 출범 직전인 지난 1월 조사¹⁾에서도 농업인들이 새정부의 최우선 농업정책 과제로 ‘개방 확대에 따른 대책 마련’을 꼽았던 것을 감안하면 농업인들은 ‘개방피해대책’을 가장 큰 정책요구로 일관성 있게 제시하고 있다. ‘개방에 따른 대책’ 다음으로 요구하는 정책은 농업인과 도시민이 뚜렷이 구별되는데, 도시민은 ‘농축산물 안전성 강화(17.4%)’를 꼽은 반면 농업인은 ‘농산물 수급 및 가격안정’(18.2%)을 꼽았다. 이에 반해 ‘수출농업 육성’, ‘국민 관심제고와 소통기회 확대’, ‘거주환경 개선’ 등은 농업인과 도시민 모두 정책 관심도가 낮은 분야로 나타났다.

1) 2008년 1월 한 달간 실시한 ‘농업·농촌에 대한 2007년 국민의식조사’, 한국농촌경제연구원



<그림 2.7> 최근 가장 관심있는 농업정책 분야(도시민)

- 최근 도시민이 관심을 갖는 농업정책 분야 1순위는 <그림 2.7>과 같이 ‘농식품 안전성’(26.7%), ‘농촌복지와 지역개발’(21.1%)이었으며, ‘FTA 등 국제협상’(15.6%), ‘친환경농산물 생산, 유통’(14.6%)에도 높은 관심을 갖고 있는 것으로 나타났다.



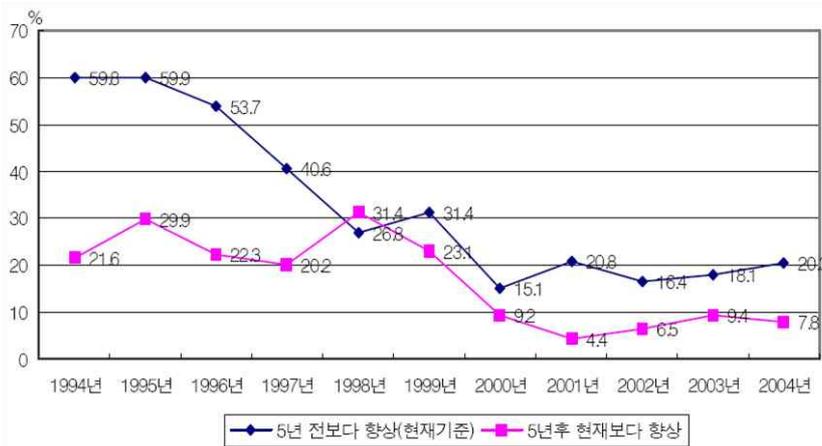
<그림 2.8> 정부가 우선 추진해야 할 복지 분야(농업인)

- 부정적으로 인식되고 있는 농촌사회의 미래에 대하여, 이를 활성화하기 위해서는 ‘교육과 건강증진 시설 확충’ 해야 한다는 의견이 조사되었다. <그림 2.8>에서 살펴 볼 수 있듯이 정부에서 농촌주민을 위해 우선적으로 추진해야 할 복지 분야로 대부분의 농업인은 ‘노인복

지'(60.0%)를 꼽았으며, 그 다음으로 '저소득층 복지'(22.8%)라고 응답하였다.

3. 농어촌 공간에 대한 인식변화

- 농촌공간에 대한 인식 및 태도에 대한 설문을 살펴보면, 긍정적인 응답으로 건강에 좋은 환경(90.3%), 강한 공동체 의식(77.2%), 범죄에 대한 안전(58.9%), 생활비가 적게 듦(75.0%) 등을 응답하였으며, 부정 응답으로는 단조롭고 지겨운 생활(56.2%), 양육환경 나쁨(53.6%), 구직 어려움(79.2%) 등을 응답하였다.



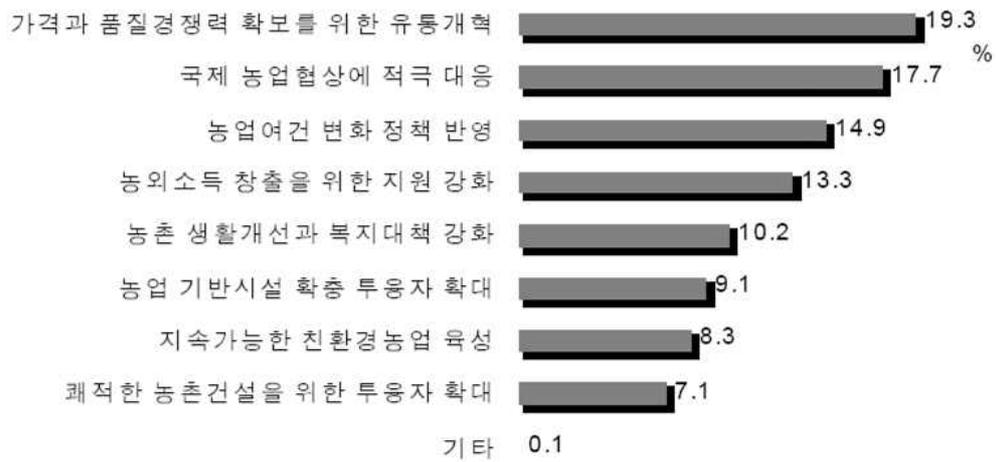
<그림 2.9> 5년 전과 5년 후 농촌 생활수준 인식과 기대 변화

- 농촌 생활수준 인식과 기대 변화를 살펴보면, <그림 2.9>와 같이 분석되는데, 농촌생활 만족도는 여전히 낮으나 부정적 인식은 줄어드는 경향을 보여주고 있다. 먼저, 농업인들의 농촌생활 수준 인식에서는 2004년 현재의 농촌 생활수준이 5년 전과 비교해 '향상되었다'고 인식한 농업인은 10명 중 2명(20.3%), 전년과 비교해서는 10명 중 1명꼴(10.2%)로 나타나 2003년 조사보다 부정적인 인식이 다소 완화되고 있는 것으로 나타났다. 반면, 앞으로 5년 후의 농촌생활을 '현재보다 살기 좋을 것'이라고 전망한 농업인 비율은 전체의 7.8%로 전년(9.4%)보다 1.6%p 소폭 감소하였으며, 현재보다 악화될 것으로 전망한 비율은 67.8%로 전년(66.5%)보다 1.3%p 높아져 미래에 대한 불안감은 여전히 높은 것으로 나타났다.

- 농업인들의 농촌생활 수준 향상에 대한 인식 변화를 5년 전과 비교한 평가 및 5년 후 기대 변화를 중심으로 살펴보면, 현재의 농촌생활 수준이 5년 전과 비교해 나아진 것으로 인식하는 농업인은 우루과이 라운드(UR)가 타결도니 1994년 60%선에서 출발해 1998년 IMF 이전 30~50%선을 유지했으나, 2000년 이후 20%선 내외를 유지하고 있다. 또한, 5년 후 현재보다 향상되리라는 기대는 WTO 체제가 출범한 1995년 29.9%로 나타난 것을 비롯하여 1999년까지 20~30%대의 수준을 유지해 왔으나, 2000년 들어 갑자기 9.2%로 낮아진 이후 2001년 4.4%, 2002년에는 6.5%, 2003년 9.4%로 약간 상승했다가 2004년에는 다시 7.8%로 약간 줄면서 여전히 한 자릿수에 머물고 있다.
- 농촌생활 만족도(만족, 매우 만족)는 10명 중 1명꼴(10.9%)로 전년과 유사하게 나타났으며, 반면에 ‘불만(매우 포함)’이라는 응답은 48.8%로 전년에 비해서는 3.3%p 낮아져 부정적인 인식이 다소 감소하였다. 농촌생활이 만족스럽지 못한 이유는 ‘교육여건 열악’을 가장 많이(28.8%) 꼽았으며, 다음으로 ‘복지시설 미흡’(22.8%), ‘일반인의 농업에 대한 부정적인 인식’(20.1%), ‘주거가장 의 열악’(18.7%) 순으로 응답하였다. 농촌생활에 대한 만족도는 60세 미만 계층에서, 그리고 3ha 이상의 비교적 규모가 큰 영농규모 농가 계층에서 상대적으로 높은 비율로 나타났다.

4. 농촌정책에 대한 요구 및 기대의 인식변화

- <그림 2.10>과 같이 농정 현안과 정책 추진에 대한 견해를 살펴보면, 향후 중점적으로 추진해야 할 농정시책에 대해서는, ‘가격과 품질 경쟁력 확보를 위한 유통개혁’(19.3%), ‘국제 농업협상에 적극 대응’(17.7%), ‘농업여건 변화 정책 반영’(14.9%), ‘농외소득 창출을 위한 지원 강화’(13.3%) 등의 순으로 응답하였다.



<그림 2.10> 향후 역점 추진해야 할 농업 정책에 대한 요구

- 농촌 활성화 방안 중 산촌과 도시교류의 일부로 농촌관광에 대하여 조사한 결과 (표 2.12)과 같이 나타났다. 관광객과 지역주민 모두 환경적 효과, 문화적 효과(문화가치 창출)를 높이 평가하고 있었다.

(표 2.12) 농촌관광에 대한 인식 (관광객 vs 지역주민)

	관광객	지역주민	T값	유의확률
경제적 효과	3.24	2.76	4.684	.000*
사회적 효과	3.63	3.35	2.602	.010**
문화적 효과 (문화가치 창출)	3.27	3.15	1.262	.208
문화적 효과 (자긍심 및 교류)	3.16	3.77	-5.193	.000*
환경적 효과	3.69	3.80	-1.023	.308

(표 2.13) 교류의 기대에 대한 반응

순위	산촌측	도시측
1	지역 농·임산물 및 특산품 판매확대	자연풍경을 만끽하고 산촌에서 여가를 이용하고 싶음
2	산촌지역생활을 알리고 이해시킴	산촌지역 자연학습, 농림업체험, 체험숙박 등 자녀인성교육 도움 기대
3	새로운 정보와 문화적 자극을 얻음	가끔 산촌을 방문하여 도시생활을 벗어나고 싶음
4	새로운 인간관계 형성	신선한 농산물을 제공받고 싶음
5	인구의 과소화 방지	전통문화와 예능을 체험하고 싶음
6		제 2의 고향을 갖고 싶음
7		농산촌 사람과 사귀어 새로운 인간관계 형성

- 산촌과 도시교류에 대한 기대를 살펴보면, (표 2.13)과 같이 농촌 주민과 도시민 사이 다른 반응을 보였다. 이를 알아보기 위해 Likert척도로 점수를 부여한 결과 도시와의 교류에 대한 기대로 산촌측의 입장에서는 「지역농산물 및 특산품판매 확대」가 1순위로 나타났고, 「산촌지역 생활을 알리고 이해시킴」, 「새로운 정보와 문화적 자극을 얻음」, 「새로운 인간관계 형성」, 「인구의 과소화 방지」 순으로 나타났다. 도시측은 「자연풍경을 만끽하고 산촌에서 여가를 이용하고 싶음」이 1순위로 나타났고, 「산촌지역 자연학습, 농림업체험, 체험숙박 등 자녀인성교육에 도움 기대, 가끔 산촌을 방문하여 도시생활에서 벗어나고 싶음」, 「신선한(무공해) 농산물을 제공받고 싶음」, 「전통문화와 예능을 체험하고 싶음」, 「제2의 고향을 갖고 싶음」, 「농산촌 사람과 사귀어 새로운 인간관계형성」 순으로 나타났다. 따라서 교류에 대한 기대로 산촌측은 도시와의 교류를 통해 농·임산물 판매확대를 원하고 또한 산촌지역의 어려움을 알려 지역개발을 촉진시킬 수 있을 것으로 기대한 반면, 도시측은 맑은 물과 푸른 자연 환경, 공해 없는 전원 생활환경을 갖춘 산촌에서 여가를 즐기고 산촌체험 등을 통한 자녀들의 인성교육을 기대하고 있는 것으로 나타났다.
- 산촌과 도시의 교류형태 중 희망하는 형태에 대한 정도를 살펴보기 위해 (표 2.14)와 같이 분석하였다. 「농·임산물의 직접판매 및 구입」은 산촌주민이 도시민보다 희망하는 정도가 높았고, 통계적으로 매우 유

의한 차이($P < 0.001$)를 보였다. 또한 「농산촌 행사에의 도시민 초청과 참가」, 「도시행사에의 농산촌주민 초청과 참가」, 「문화행사에의 상호 교류」, 「도시민의 고향방문과 개발참여」에서 산촌주민들이 도시민들보다 희망하는 정도가 통계적으로 높게 나타났다 ($p < 0.001$). 「도시어린이의 농림업생산활동 체험」은 산촌(1.28점)과 도시측(1.18점)이 모두 희망하는 정도가 높았고, 「도시민의 여가선용 및 휴양」은 도시측과 산촌측 모두 1.94점으로 교류형태중 희망하는 정도가 가장 높게 나타났으나 두 지역간의 통계적으로 유의한 차이는 나타나지 않았다. 따라서 산촌과 도시의 활발한 교류를 위해서는 여가선용을 위한 산림휴양 시설 도입, 친환경적인 농·임산물 재배, 산촌체험 교육프로그램 개발 등을 통해 도시민의 만족도와 기대를 충족시켜야 할 것이다.

(표 2.14) 산촌과 도시교류 형태 중 희망하는 정도에 대한 반응

교류형태	지역	전혀희망 않음(-2)	희망않음 (-1)	보통 (0)	희망 (1)	매우희망 (2)	평균	t-value (p-value)
농·임산물의 직접판매 및 구입	산촌	2(1.3)	5(3.2)	20(12.8)	19(12.2)	110(70.5)	1.47	5.036*** (0.000)
	도시	1(0.5)	3(1.4)	34(16.1)	124(58.8)	49(23.2)	1.03	
농산촌 행사에의 도시민의 초청과 참가	산촌	2(1.3)	10(6.4)	40(25.6)	43(27.6)	61(39.1)	0.97	5.606*** (0.000)
	도시	5(2.4)	16(7.7)	88(42.3)	86(41.3)	13(6.3)	0.41	
도시행사에서의 농산촌 주민의 초청과 참가	산촌	3(1.9)	8(5.1)	45(28.8)	42(26.9)	58(37.2)	0.92	5.182*** (0.000)
	도시	3(1.4)	12(5.7)	102(48.3)	81(38.4)	13(6.2)	0.42	
문화행사의 상호교류	산촌	1(0.6)	10(6.4)	53(34.0)	38(24.4)	54(34.6)	0.86	3.401 (0.001)
	도시	2(0.9)	10(4.7)	90(42.7)	91(43.1)	18(8.5)	0.54	
도시어린이의 농림업 생산활동 체험	산촌	2(1.3)	4(2.6)	29(18.6)	34(21.8)	87(55.8)	1.28	1.199 (0.232)
	도시	0(0.0)	2(1.0)	25(11.9)	117(55.7)	66(31.4)	1.18	
도시민의 여가선용 및 휴양	산촌	7(4.5)	5(3.2)	39(25.2)	43(27.7)	61(39.4)	1.94	0.012 (0.991)
	도시	0(0.0)	7(3.3)	39(18.5)	124(58.8)	41(19.4)	1.94	
도시민의 고향방문과 개발참여	산촌	3(1.9)	3(1.9)	30(19.2)	32(20.5)	88(56.4)	1.28	6.534*** (0.000)
	도시	0(0.0)	12(5.8)	71(34.3)	99(47.8)	25(12.1)	0.66	

주: *(p<0.05), **(p<0.01), ***(p<0.001)

- 산촌과 도시 교류의 가장 직접적이고 영구적인 형태인 귀농에 대해 도시민의 귀농동기를 살펴보면, (표 2.15)과 같이 조사되었다. 도시민의 귀농동기를 항목별로 분류하면, 농촌생활선호(20.0%), 이상추구/인간다운 삶(18.7%), 사업실패/실직/미취업(14.9%), 도시생활어려움(13.1%), 퇴직 후 여생(12.5%), 영농승계(9.6%), 건강(5.9%), 기타(4.0%) 순으로 조사되었다.

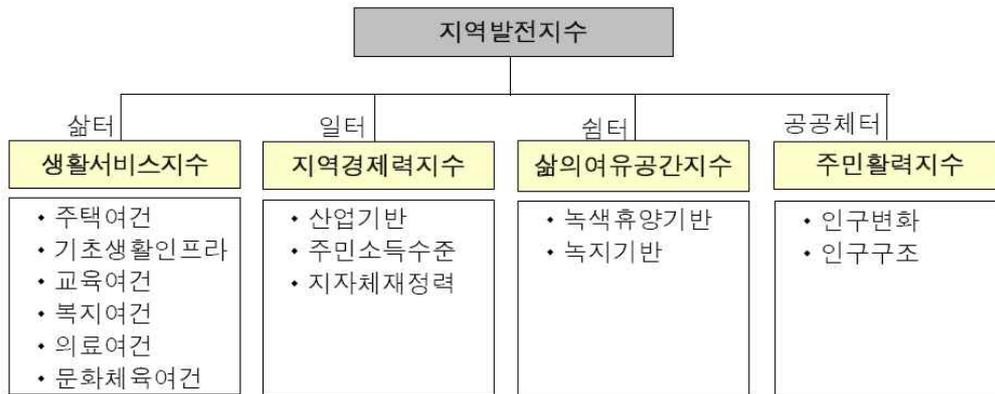
(표 2.15) 도시민의 귀농의지

분류	비율(%)
매우 높다	20.0
조금 있다	38.2
보통	14.9
별로 없다	21.7
전혀 없다	5.2

제 4 절 구성요인과 상호관계

- 농어촌 공간을 구성하는 주된 객체는 농업과 농촌, 농민으로 가정한다면, 이를 지배하는 주체는 국가, 지방자치단체, 농촌 주민으로 볼 수 있다. 따라서 농촌계획에 있어서 그 활동의 주체가 되는데, 여기서 각 주체는 농촌계획의 내용에 따라 다른 판단을 한다. 국가 또는 지방자치단체는 목표지향적으로 정책을 결정하며, 수단을 통해 사업량을 조절하며, 국토 전체의 균형적 발전과 선례적 모델을 추구한다. 지방자치단체는 사업을 주관하는 주체이지만, 한편으로는 행정적 지원만을 목적으로 할 때 문제가 발생하기도 한다. 지방자치단체는 사업 추진을 합리적 의사결정과 효율적인 관점에서 추진하며, 향후 지역의 자원으로써 유지관리의 주체가 되어야 한다. 지역민은 사업추진의 주도요인이며, 농촌계획의 모티브를 가지고 있으며, 또한 향후의 운영의 책임을 갖게 된다. 따라서 각각은 정책성, 합리성, 실천성의 특징을 가지고 있으며, 이에 따라 국가는 개념적 관점을, 지자체는 지역 자원적 관점을, 지역민은 실천적 관점을 가지게 된다.
- 농촌계획은 과거 선택된 지역의 특성화를 추구하며, 특성화를 통한 지역 경쟁력 향상과 이를 운영할 수 있는 능력에 계획적 역량을 집중하였다. 그러나 지역의 사회간접자본의 지원없는 계획의 한계와 단일 주제 특성화는 테마의 지속적인 흥미 유발의 한계가 쉽게 들어났다. 따라서 지역과 어울리는 농어촌 지역의 개발이 이루어져야 하며, 이를 위해선 지역계획의 한축으로서 농촌계획의 도입이 필요하다. 광역경제권역에 따른 지역혁신사업으로서 농촌지역개발은 지역의 상위 목적의 수단으로서 개발되어야 한다. 또한 최근 녹색성장의 모토에 힘입어 농촌지역개발에도 녹색성장과 발을 맞출 수 있는 사업의 추진이 활발히 진행되고 있다. 여기에는 기존의 사업외에 신재생에너지의 적극적으로 활용한 농촌에너지 계획, 탄소 배출제한에 따른 탄소 저감 또는 마이너스 탄소배출을 목적으로 한 농촌 계획 등 농촌지역의 자연자원을 토대로 자연 순환적인 원리를 농촌 계획에 도입이 요구되는 상황이다.

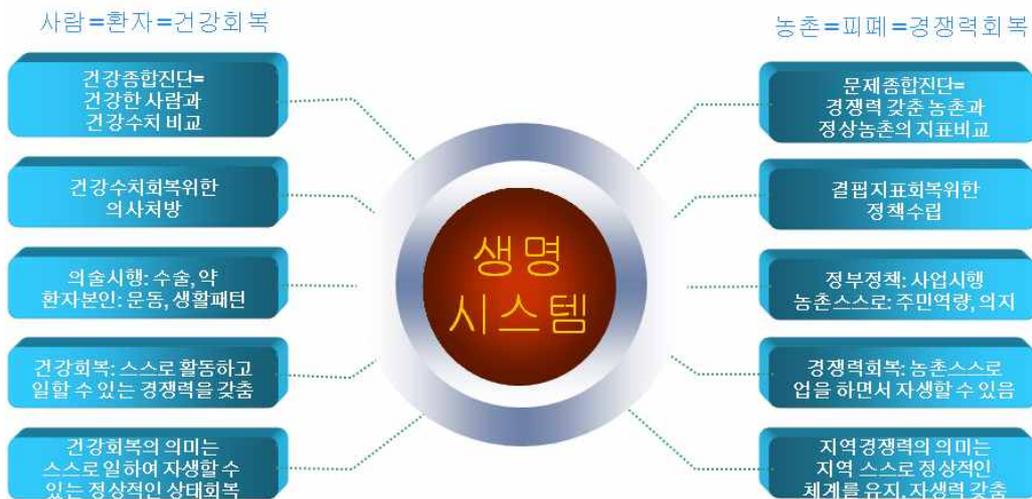
○ 농어촌은 공간적 개념으로 볼 때 지역에 존재하는 사상이 요인이 되어야 한다. 농어촌의 구분은 과거 생산공간, 주거공간을 중심으로 구분하였으나, 최근 삶터, 쉼터, 일터의 형태로 구분되기도 하며, 분석하고자 하는 목적에 따라 구분한다. 지역의 자원의 관점에서 보면 일정한 지표체계가 필요하며, 그 예로 그림에서는 삶터, 일터, 쉼터, 공공체터로 구분하여 각각 생활서비스 지수, 지역경쟁력 지수, 삶의 여유공간 지수, 주민활력 지수로 나타내었다. 상위 목적이 지역경쟁력 강화는 각 요인들의 유기적 관계로서 지표화가 필요하다. 최근 농어촌의 정량적 지표체계는 다양한 관점에서 분석되고 있다. 본 연구에서는 농촌의 공간을 농업, 농촌, 농민을 주된 객체로 구분하고, 이에 따른 지표체계로 판단하였다. 따라서 개별 지표의 체계를 정량화함으로 목적체계를 구성할 수 있다.



<그림 2.11> 지역발전 지수의 구성 요소

제 5 절 경쟁력강화 농어촌 계획

- 농어촌 지역 경쟁력의 강화는 지역경영의 관점과 경쟁우위의 관점에서 고찰하고자 한다.
- 지역경쟁력을 궁극적으로 지속가능한 계획으로 정의하면, 먼저 자생력을 회복하는 단계를 거쳐, 지역경쟁력의 강화가 되어야 한다.



<그림 2.12> 농어촌 시스템의 개념도

- 먼저 선진국의 농산업 및 농어촌 경쟁력 향상은 농식품산업의 경쟁력 강화를 목적으로 식품 공급 업체의 고품질과, 물리적, 인적 자본에 대한 투자가 필요성을 제시하고, 농업의 근대화화 구조조정(농업구조조정 및 기술교육), 농식품체인과의 연계성 강화(농촌 가공업의 육성), 연구기술개발에 대한 접근성 강화 및 혁신의 촉진, 역동적인 기업가 정신의 육성(신규 창업 및 귀농의 촉진), 농림산물의 판로 및 이용법 개발(고품질 농산물 및 재생에너지로 이용), 환경친화적 농림업의 지원을 세부 사업으로 제시하고 있다.
- 전원공간 및 환경 개선은 자연자원과 농촌지역의 경관 강화 및 보호를 목적으로, 생물 다양성과 보존, 자연자원의 가치 증대를 위한 농림업적

방법의 개발, 전통적인 농업경관의 보전, 수질, 기후변화를 대상으로 하며, 환경서비스 및 동물친화적인 농법의 장려, 농업적 경관과 숲의 보존, 지구온난화 억제 기여(각종 재생에너지 및 바이오에너지 개발), 유기농업의 장려, 환경적 및 경제적인 면에서의 윈-윈 시책 장려, 도농 간의 지역적 균형 추구하고 있다.

- 농어촌 지역의 미래 성장 요인을 전략적 관점에서 살펴보면 비교우위의 한계와 경쟁우위론의 도입이 필요하다. 비교우위는 상대적으로 우위에 있는 요인을 특성화를 통해 개발하며, 이를 이루기 위한 전략의 도입되어야 하는데, 전통적인 비교우위는 토지, 노동, 자본의 요인으로 분류하고 있으며, 이를 활용하는 체계를 갖는다. 그러나 상대적 우위의 요인이 부족하거나 제반환경이 어려운 경우 비교우위는 세계적 무한경쟁, 국내 농촌지역의 무한경쟁의 상태에서는 쉽게 한계를 들어내고 있다. 경쟁우위론은 비교우위의 한계를 극복하기 위해 제시한 것으로 국가의 경우 여섯가지의 요인과 이를 결정하는 세부요인으로 구성되는데, ①요소조건, ②수요조건, ③관련 산업의 지원, ④ 전략, 구조 및 경쟁상태, ⑤정부의 정책, ⑥환경 등 우발적 요인을 요인으로 판단하고 있다.
- 이 두가지 론의 가장 큰차이는 경쟁의 우위가 노동, 자본, 토지 등 한두가지 요인에 의해 결정되지 않으며, 세부 요인의 면밀한 상호관계를 통해 결정되어 진다.
- 이를 지역계획의 경쟁력 강화의 관점으로 살펴보면, 먼저 요소조건은 인적요인은 농촌계획의 주체의 수와 농촌계획의 능력, 지식과 기술의 수준, 동기와 활동력 등이 된다. 물전자원은 지역이 가지고 있는 자원, 지역의 위치 등이되며, 지식자원은 역사, 전통, 문화 등이되며, 금융지원은 보조금 등 초기 투자를, 사회간접자본은 지역의 교통, 통신 등의 체계, 그 외 기초요소와 고급요소, 일반요소와 전문요소로 구분되어 평가된다.
- 수요조건은 지역의 수요와 크기 및 상태를 나타내고, 소비의 변화, 브랜드인지도 등을 나타낸다. 관련산업과 지원산업은 농어촌 지역의 목적에 따라 다양한 보조사업, 농어촌과 직접적인 관련이 없어도 영향을 미치는 산업체계를 말한다.

- 전략과 구조 및 경쟁정도는 농어촌지역이 발전전략이 참신하고, 능동적 일 것, 목표가 분명할 것, 운영 및 경영의 구조가 합리적이고 건강할 것, 및 또한 경쟁의 정도가 타당할 것 등이다.
- 정부의 역할은 지역의 경쟁력을 향상시키는 방향으로의 지원체계를 의미하며,
- 우발적요인은 변화하는 지역의 상황에 따른 것을 의미한다.

지역경영과 수익모델

- 지방정부 스스로의 자구적 노력은 그 성과에 관계없이 지방자치 정신에 부합할 뿐만 아니라 나아가 지역주민과 전체 국민의 신뢰를 축적하여 결국 지방정치의 질을 향상시키는데 기여할 것이다. 지방정부의 혁신은 곧 지역발전을 실현하기 위한 지방경영의 정책수단인셈이다. 다만 어느 방향으로 얼마만큼 변화해야 되고 그러한 변화를 도모하기 위해 먼저 어떠한 문제점을 해결해야 될 것인지를 따져 보는 일은 한정된 자원의 효율성을 도모하고, 회복이 불가능한 시간자원을 관리하기 위해서도 반드시 필요한 작업이다. 그런 만큼 지방경영은 무슨특별한 문제에 직면하여 한시적으로 수용해야 할 전략이라기보다는, 변화하는 지역사회에 봉사하고, 외부환경 변화에 능동적으로 대처하기 위해 항상 제기되는 통상적 일처리 방식으로 인식하여야 할 것이다. 따라서 지방경영은 지방의 자율성에 근거하여 접근하여야 한다. 중앙집권체제에서의 지방경영논리와 지방자치제에서의 지방경영논리는 근본
 - 1) 지방자치의 제도나 여건이 성숙되어 있지 못한 우리의 실정에서 보면 지방정부의 혁신보다는 중앙정부의 개혁이 더 시급한 과제이기도 하다.
 - 2) 지방경영은 지역사회 전체를 대상으로 할 수 있고, 지역사회의 특정 사업을 대상으로 할 수 있다. 이 경우 전자는 지방자치와 다를 바 없을 것이고, 후자의 경우 지방의 특정 활동을 공동으로 추진하는 일과 동일시 될 수 있을 것이다.

- 중앙집권체제가 산업화 시대의 포디즘(Fordism) 생산방식이라면 지방자치는 후기 산업사회의 포스트 포디즘(Post Fordism) 생산방식이라 할 수 있다. 중앙집권체제가 일관작업에 의한 수직적 결합(vertical integration)을 강조하고 있는 반면 지방자치체는 지역별 차별성을 활용한 수평적 연결(horizontal linkage)을 강조하고 있기 때문이다. 결국 지방경영은 경영의 주체로서 지방의 권\ka확보하고, 경영의 실익으로서 지역발전을 실현하는 지방의 자구적 노력으로 정의될 수 있다. 특히 지방경영의 대상을 정의하는 일은 간단치가않다. 공공재와 사적 재화를 구분하기가 쉽지 않고, 사적 재화에 있어서도 공동의 노력을 필요로 하는 영역을 정의하기가 간단치 않다. 이경우 지방경영 의 대상은 공공재와 공동의 노력을 필요로 하는 사적 재화를 생산, 공급하는 일로 정의될 수 있을 것이다.

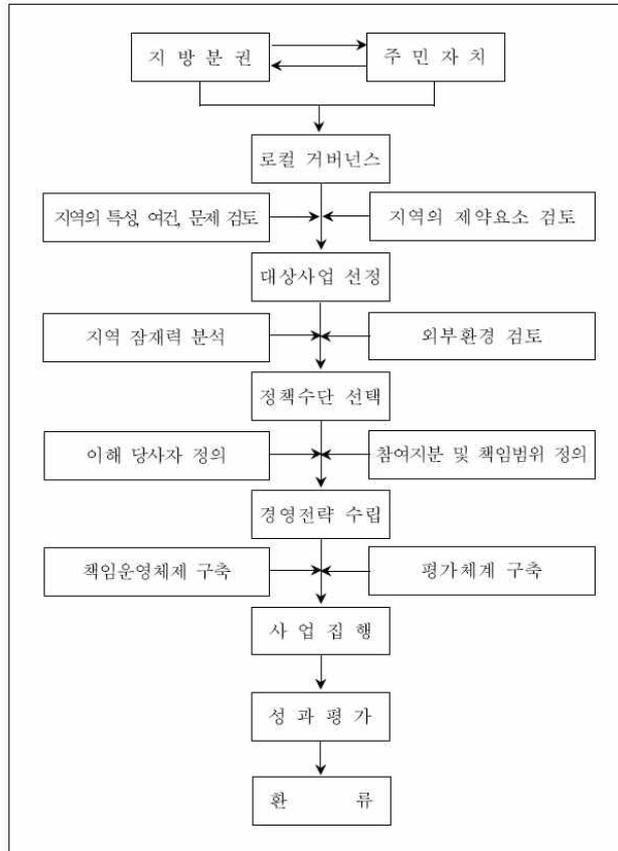
- 지방경영의 주체로서 지방의 권한을 확보하는 문제는 지방분권과 관련되어 있고, 지역발전을 실현해야 하는 지방경영의 당위성은 주민 자치와 연계되어 있다. 주민자치는 모든 구성원 혹은 이해 당사자들이 수평적으로 결합하여 문제를 정의하고 수단을 공유하는 로컬 거버넌스(local governance)의 또 다른 유형에 속한다. 즉, 지역발전의 추진체는 지방정부와 지역주민이고, 지역발전의 수혜자는 궁극적으로 지역주민이어야 한다는 것이다. 따라서 지방분권은 지방경영의 환경을, 로컬 거버넌스(local governance)는 지방경영의 역량을 나타내주고 있다. 공공재의 생산에 있어서 주민을 공동 생산자(co-producer)로 끌어들이 문제를 정의하고 책임을 공유하는 것도 중요하지만, 지역의 정체성(identity)을 확립하고 지역정서를 가꾸어 대외 인지도를 높게 함으로써 지역산물의 생산과 소비를 촉진하는 일 또한 중요하다. 지역의 정체성이나 지역정서는 개인의 노력만으로 가꾸어지기 어렵기 때문이다. 특히 지역의 잠재력과 특성을 활용하여 생산의 효율성을 높이고, 지역산물의 수요를 창출하는 일은 지방경영의 요체이다.

지방경영의 접근논리

- 지방경영에서 "지방"은 경영의 주체이기도하고 경영의 목표이기도 하다. 경영의 주체로서 지방은 로컬 거버넌스와, 경영의 목표로서 지방은 지역의 발전과 연계되어 있다. 지방경영의 대상이 지역의 공동 노력을 필요로 하고 있는 것들이기 때문에 지방경영의 궁극적인 목표는 지역 발전

과 연계되어야 한다. 이러한 맥락에서 지방경영은 경영의 주체로서 "지방"을 어떻게 접근하고 지방의 수단으로서 "경영"을 어떻게 선택할 것인가라는 문제와 관련되어 있다. 또한 지역발전을 도모하고자 할 때 그러한 발전을 어떻게 정의하는가는 이후의 정책수단 및 경영전략선택과 관련하여 중요한 의미를 지니고 있다. 지역의 발전이 분야별로 다르게 인지될 수 있고, 또 그러한 발전과 관련되어 있는 변수가 다를것이기 때문이다. 이와 함께 지역의 발전은 당해 지역이 얼마만한 발전 잠재력을 가지고 있고 어떻게 그러한 잠재력을 활용하여 바람직한 방향으로 변화를 유도해 낼 수 있는지가 관심이 아닐 수 없다. 또한 지방의 문제를 어떻게 접근하고, 어떻게 정의하는가는 중앙정부와 지방정부간 권한의 재분배 방식과 밀접하게 관련되어 있다.

- 결국 지방경영은 먼저 지방분권을 통해 중앙정부와 지방정부간 권한을 재분배하고, 지방의 권한을 주민자치로 연계함으로써 로컬 거버넌스를 구축하며, 지역실정에 맞게 지역발전목표를 정립하고 이를 실현하기 위해 정책수단과 경영전략을 선택하는 과정으로 접근되어야 할 것이다. 여기서 지방분권과 주민자치는 사실상 지방경영의 주체를 정의하기 위해 먼저 해결되어야 할 과제이다. 특히 지방분권은 중앙정부와 지방정부와의 권한 및 기능의 재분배와 관련되어 있어서 지방으로서는 외생적 성향이 강하지만, 주민자치는 지역의 시민사회형성과 직접적으로 관련되어 있어서 지방경영의 내부환경이라 할 수 있다. 경영전략이라 함은 지역발전을 통해 지역주민들의 실익을 극대화하기 위해 투입요소를 효율적으로 결합하는 방식을 모색하여야 함을 의미하고, 정책수단이라 함은 지역을 발전시키기 위해 지역의 여건과 개별 주민들의 역량을 공동으로 동원하는 과정을 의미한다. 그런 의미에서 지방경영의 정책수단 선택은 경영전략 수립에 우선한다고 할 수 있다.



<그림 2.13> 지역경영의 접근 논리

- 행정리를 기준으로 현재 전국에는 36,009개마을이 존재한다. 이중에서 2,506개 마을은 인구가 증가하였지만(전체의 7.0%), 대부분은 과소화와 노령화가 심화되어 활력이 저하되고 있다.
- 한편 2000년 이후 농촌개발 정책사업의 영향으로 도시민을 상대로체험관광 등을 추진하는 마을이 점차 증가하고 있다. 특히 이러한 곳은 전통적인 공동체로서의 마을의 의미에 더하여 경제적인 측면의 "e경영체"로서의 모습을 나타내고 있어 주목할 필요가 있다.

마을 경영전략 현황과 과제

- 2000년 이후 농촌관광이 관광정책이 아닌 농정의 한 대안으로서 등장하게 된 데는 그간의 농촌 지역개발정책에 대한 반성, 농촌을 둘러싼 대내외적 여건 변화 등이 맞물려 있다.
- 최근 이루어진 마을단위 농촌관광의 경영 성과 평가를 통해 농촌 지역개발정책으로서 농촌관광을 추진해 나아가는데 따른 과제를 제시하는 것이 필요하다.

(표 2.16) 농어촌 주요사업의 특징

구분	사업명	특징	사업비	비고
농림부	녹색농촌체험 시범마을	농촌관광 추진을 위한 마을 기반 정비	-2억 -18개마을/년	공모
농촌진흥청	전통테마 마을	고유의 전통테마를 주제로한 농촌어메니티 향상	-2억 -9개마을/년	공모
행정자치부	아름마을 가꾸기	소득증대를 목표로 한 마을 단위 종합개발	-10-20억 -9개마을/년	공모
환경부	자연생태 우수마을	자연이 아름답고 잘 보전된 마을 선정하여 홍보	-없음 -15개마을/년	공모
해양수산부	어촌체험마을	어업 및 일상생활 체험, 지역 주민과의 교류	-20억 -57개마을	공모
산림청	산촌종합개발사업	마을특성과 입지여건에 따른 특색있는 산촌마을 개발	-14억 -240개마을	지정

제 3 장 농어촌 시스템계획에 관한 이론 체계

제 1 절 지역개발의 인자

지역계획의 시스템 기술

- 지역의 과제는 지역에 살고 있는 사람들의 복지를 최대화하는 것이다. 따라서 사회적 활동의 궁극적인 목적은 물질, 에너지, 정보와 같은 자원을 사람들의 삶의 질을 향상시키기 위해 어떻게 이용하고, 어떻게 보다는 나은 자원 활용으로 바꾸어 만들어 갈 것인가를 고려하는 것이 되어야 한다.
- 그러나 현실적으로는 인간의 진보의 과정에 있어서 오늘날의 고밀도·고도 공업화사회의 일부 영역에서 그 발전에 맞추어 발생하는 각종 문제, 즉 갈브레이스가 말하는 사회적 불균형의 발생속도는 인간의 통제영역을 넘을 정도의 기세를 보이기에 이르고 있다.
- 더구나 이들 문제들은 각각이 원인이 됨과 동시에 결과로 작용하고 있다. 따라서 이들은 인과관계를 규정지을 수 없이 서로 뒤섞여서 현상을 이루고 있다. 이와 같이 현대의 역동적인 세상의 움직임을 특징짓는 것은 바로 사상과 문제의 복잡성에 있다할 것이다. 한편, 오늘날 삶의 질을 향상시키기 위한 사회적 욕구가 증대하고, 그 권리가 주장됨에 따라 해결되어야 할 문제의 범위는 점점 확대된다. 동시에 이러한 문제의 복잡성, 다양성, 나아가서는 요인 서로간의 뒤섞임에 관한 일반적 인식도 차츰 심화되어 왔다. 오늘날의 사회환경에 있어서의 사상과 문제의 복잡성, 나아가 그 역동성이 날로 증가하는 과정을 생각하면, 거기에서 파생되는 복잡한 문제해결에 대처하는 이른바 사회경영(social management)의 관점은 더욱 증시되어야 할 것이다.
- 시스템 기술(system engineering, system techniques)은 이와 같이 실타래처럼 얽히고 설킨 복잡한 문제를 해결하는 기법 중의 하나이다. 이 용어를 정의하시는 쉽지 않지만 본서에서 말하고자 하는 지역계획과 관련시켜 다음과 같이 규정해 두기로 한다. 시스템 기술이란 사회적 편익의

최대화 또는 사회적 비용의 최소화를 실현하고자 하는 목적 하에서, 현실의 사회적, 경제적, 기술적, 생태론적 시스템 등 복잡한 시스템을 정의하고 계획하며, 또 최적의 시스템으로 정비·개발하여 이를 운영하는 모든 문제해결 기법을 말한다.

- 시스템 기술은 복잡한 문제해결 기법으로서, ‘어떻게 존재해야 할 것인가’라는 목적론적, 당위론적인 수단·방법을 밝히는 공학 분야에 속해 있다. 그러나 원래부터 수단·방법의 학문만으로는 문제를 해결 할 수 없다. 객관적 체계(객체 시스템)에 관한 ‘어떻게 존재하는가’라는 인과론적인 과학의 지식과, 거기에 기초하는 실태론적 인식이 서로 따르지 않으면 바른 해결은 얻어질 수 없는 것이다. 또한 동시에 주관적인 가치판단과 의사결정이라는 주관적 체계(주체 시스템)의 요인도 문제, 특히 사회경제 시스템의 문제를 해결하고자 함에 있어서는 중요한 역할을 갖는 법이다. 따라서 보다 좋은 문제해결을 위해서는 이러한 여러 요인의 효과적인 조합이 필요하다.
- 현시점에서 어떤 객체 시스템, 즉 객체계의 실태분석에 의해 만족할 수 없는 상황이 나타날 경우, 이를 개선해서 보다 나은 새로운 시스템으로 바꾸어 만드는 것이 필요하다. 이 경우 우선 현재 시스템의 문제점을 철저히 찾아내어 그에 기초한 새로운 시스템의 개발목표와 실현을 위한 시나리오들을 작성해 본다. 그리고 나서 그 중에서 최적상황의 개발계획이 결정되어 결정되어 자원의 배분에 의한 투자에 의해 새로운 객체계로 바뀌어지게 된다.
- 일반적으로 문제란 현재의 모습과 당위론적으로 존재해야 할 모습과의 괴리로 규정할 수 있다. 그런데 시스템적 접근의 출발점이 되고 있는 ‘문제’의 파악방법은 객체계를 지배하고 있는 객관적인 법칙성과 그에 기초한 구조파악 차원의 문제만이 아니다. ‘문제’의 파악방법은 오히려 대부분 주관적인 가치판단에 의한 의사결정에 관계되는 것이다. 다시 말해 ‘문제’를 파악하는 방법에는 의사 결정자의 많은 주관적 요소가 포함되어 있다. 즉,
 - ‘존재해야 할 모습’에 관한 서로 다른 생각.
 - ‘현재의 모습’에 관한 다양한 포착방법.

- ‘존재해야 할 모습’과 ‘현재의 모습’과의 괴를 어떻게 메울 것인가. 그 가능성과 긴급정도에 관한 여러 판단.
 - ‘문제’ 중에는 현재 인식되고 있는 문제와 함께 이제부터 인식될 수 있는 문제도 있는 법이다. 그 경우 이를 어떻게 평가할 것인가.
- 이와 같이 시스템 기술은 문제해결을 객관적인 방향으로 결정짓는 시스템의 구조요인과, 가치판단에 기초한 주관적인 의사결정 행위를 일정한 양식에서 명시적으로 파악함으로써 합목적적으로 시스템의 최적화를 구하는 문제해결의 기술인 것이다.

실태분석의 목적과 분석절차

- 계획을 책정하기 위해서는 그에 앞서 우선 현실의 실태가 파악되지 않으면 안된다. 지역계획에서의 계획책정은, 정비·개발에 의한 문제해결이 요구되고 있는 계획지역(program area)에 관해 지금까지의 동향과 현상의 문제점을 파악하고, 그로부터 앞으로의 전개를 예측하는 것으로부터 시작된다. 일반적으로 실태를 분석하다 보면 고찰대상 영역, 즉 시스템이나 시스템의 환경관계의 실태가 직감적으로 충분하지 못해 만족하기 힘든 상황이 생기기 쉽다. 실태분석은 이러한 상황을 해석하고 요인 상호간의 관련성과 인과관계를 밝힘으로써 대응을 위한 정보수집을 하는 것을 목적으로 한다. 따라서 실태분석의 목적은 고찰대상의 영역에 관해, 문제의 상황을 파악하고 문제의 정의를 내릴 수 있도록 그것을 구조화하고 나아가 앞으로의 문제해결 가능성을 예측함에 있다.
- 문제로서 나타나는 증상과 서로의 관련성을 확정하여 그 원인을 밝히는 것은 문제의 해결수단을 효과적으로 준비하는 것이다. 왜냐하면 문제의 해결은 장래의 일일 뿐만 아니라 과거의 경험적인 토대 위에 구축되는 것이기 때문이다. 다시 말해 과거로부터 장래를 향해 이러한 파라미터와 그 관계가 어떠한 방향으로, 어떠한 강도로, 어떠한 크기로 전개하는가를 예측하는 경우에만 해결의 실마리가 얻어 질 수 있는 것이다.
- 따라서 실태분석의 결과로서 얻어져야 할 것은 계획목표 설정의 가능화, 가능한 문제해결법의 준비의 두 점이다.

- 실태분석에서 가장 먼저 착수해야 할 것은 정보수집 단계이다. 이 단계에서는 정보의 수집목적을 명확히 정의해야 한다. 또한 어떠한 자료를 어떠한 방법으로 수집할 것인가 하는 문제는 정보의 양과 질을 결정하게 된다.
- 정보수집이 끝나면 다음으로 정보의 분류에 따라 문제의 소재를 한정하는 작업으로 진행된다. 이 단계에서 우선 대상범위는 시스템적 접근방법에 의해 시스템, 하부 시스템 및 그 환경으로 구분된다. 이어 시스템과 그 환경과의 상호관련성을 밝힘으로써 대상을 한정하게 된다. 한편 여기서는 시스템의 구조화를 통해 지나친 단순화를 예방하고 또 중요한 것과 부차적인 것을 구별하여 문제를 바르게 설정하는 것이 필요하다.
- 이러한 과정을 통해 지역, 부문, 기존의 투입사업, 개별경영 등의 관련영역에 대한 시스템 자체의 요인과 상호 관련 메커니즘의 실태, 시계열적 동태 등의 사실관계가 분석된다.
- 요인분석에 입각하여 다음에 행해야 할 것은 진단작업이다. 진단작업에서는 실제 증상이 사실 확인과 함께 그 인과관계를 구명하고, 패러미터와 그 조건을 구해서 앞으로의 동향을 예측한다. 이와 같이 실태분석은 현상 분석과 더불어 미래의 대책을 위한 분석용으로도 행해진다.
- 앞으로 행해질 문제해결책을 책정하기 위해서는 시스템(계획대상)자체의 구조와 기능을 분석하는 것만이 아니라 시스템에 미치는 외부환경으로부터의 작용·반작용에 관한 영향력 분석도 행해져야 할 것이다.
- 시스템 환경의 작용으로는 시스템 재편의 영향, 새 시스템의 가능성과 한계, 문제해결의 실행수단, 시스템의 평가와 선택에 관한 의사결정 등을 들 수 있다.

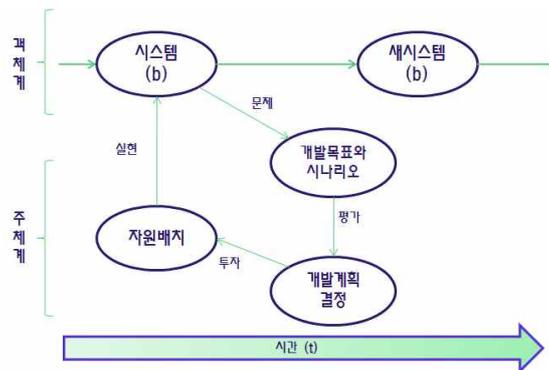
(표 3.1) 정보수집의 내용

정보의 종류	과거의 전개로부터의 사실	과거의 전개의 원인	과거의 전개에 대한 대안	미래에 대한 기대
목적관련정보	무엇이 일어났는가	왜 일어났는가?	무엇이 일어날 수 있었는가	무엇이 일어나야 할 것인가? 무엇이 일어날 수 있는가
• 사례	국가의 자급율 향상	단위면적당 수확량 증가	농가소득의 증가	농가소득의 증가와 국가의 자급율 향상
대책관련정보	그것이 일어난 경과는?	그 방식으로 왜 일어났는가?	다른 방식이라면 어떠한 것이 일어날 수 있었는가	앞으로 어떠한 방식이 일어날 수 있는가?
• 사례	토지개량	합의 형성	품종개량	토지개량과 품종개량

제 2 절 농어촌 시스템계획 기본 이론

1. 농어촌 시스템계획을 위한 시스템 기술

- 시스템 기술이란 사회적 편익의 최대화 또는 사회적 비용의 최소화를 실현하고자 하는 목적 하에서, 현실의 사회적, 경제적, 기술적, 생태론적 시스템 등 복잡한 시스템을 정의하고 계획하며, 또 최적의 시스템으로 정비·개발하여 이를 운영하는 모든 문제해결 기법을 의미한다.
- 시스템기술의 특징은 다음과 같다.
 - 시스템적 사고를 통해 실제의 복잡한 상황을 분해하여 알기 쉽게 재구성할 수 있음
 - 전체를 전체 그 자체로서, 그 실제의 환경 속에서 총체적으로 고찰 가능
 - 시스템 개발의 목적체계를 하나의 의미로 명시함으로써 모든 활동의 방향을 결정
 - 목표를 달성하기 위한 시스템 대안을 계통적으로 파악하여 작성
 - 시스템 대안마다 그 편익과 비용의 정성적·정량적인 비교와 평가를 명료하게 표현
 - 의사결정의 최적화 문제에 따르는 불확실성의 문제는 감도분석에 의해 항상 검증이 가능하여 환원(feed back)할 수 있음
- 일반적으로 다음 그림과 같은 과정을 통하여 문제해결을 위한 시스템 기술을 적용한 시스템적 접근이 이루어진다.



<그림 3.1> 지역시스템의 과정

○ 문제해결을 위한 시스템적 접근방식의 구조는 다음과 같다.

- ① 의사결정의 대상영역으로서의 객체계는 그 자체로 현재의 시스템에 있어서 실태론적인 현상파악
- ② 주체 시스템인 주체계(의사결정자)는 이들 정보를 수집·가공하는 과정에서 스스로의 가치판단이라는 여과장치를 통해서 주관적으로 문제를 파악·해결

2. 농어촌 계획책정과 시스템적 사고

○ 시스템적 사고방식이란 시스템 문제로서 파악되어지는 복잡한 현상을 하나의 시스템으로서 설명하거나 계획·통제하려고 하는 사고방식으로, 체계적이고 계통적인 정보수집을 행하기 위해서는 시스템적 사고가 유용한 방식이 될 수 있다.

○ 시스템의 모델화는 현실의 복잡한 문제를 해결하기 위해 실태를 모사하는 것으로, 현실의 대상과 그 시스템 모델과의 사이에 기본적으로 유사성이 있는지의 여부가 중요함. 모델화에 있어서 오류가 발생하면 과정을 환원(feed back)하면서 처음의 가설을 한층 개선할 수 있다.

○ 시스템적 접근방식의 계획책정이 갖는 의의에 관해서는 다음과 같이 요약된다.

- ① 전체를 전체로서, 실제의 환경 속에서 고찰할 수 있음
- ② 대상 시스템과 그 환경을 동적으로 파악할 수 있음
- ③ 복잡성의 경감
- ④ 시스템적 접근방식은 계량화와 수리계획의 최적화 기법 등의 기초가 됨
- ⑤ 시스템적 접근방식이 사회경제계획과 같은 복잡한 상황에 관해 서로 논의하는 경우 가장 적합한 의사소통 방식임

3. 시스템 계획의 성립과정과 문제해결과정

○ 일반적인 계획의 전형적인 절차는 ① 기획입안 단계, ② 계획책정 단계, ③ 정비개발 단계, ④ 관리운영 단계로 나타낼 수 있다.

- 시스템에 관한 연구는 항상 개략조사단계를 거쳐 정밀조사단계로 진행된다.
- 문제점을 파악하기 위해서는 ① 현황의 실태에 관한 제반 요인의 파악 ② 실태의 제반 요인간의 상호관련성 파악 ③ 앞으로의 동향에 관한 예측에 대한 조사연구가 필요하다.
- 지역계획과 같은 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 ① 목표, ② 실태, ③ 자원 ④ 대안 등에 분석이 필요하다.
- 시스템적 사고에서는 ‘목적체계’의 형태로 표현되는 대안의 평가항목에 입각하여 현황치, 도달치, 목표치를 비교·분석한 다음, 그것을 의사결정자의 가치선호에 입각하여 평가함으로써 각 대안의 우선순위를 결정하여 최종적으로 최적인 것으로 판단되는 선택한다.

4. 시스템 계획기법

- 시스템적 접근방법에 의한 문제해결은 통상 다음과 같은 작업절차로 대별할 수 있다.
 - ① Who - 누가? (의사결정자, 이해관계자)
 - ② What - 무엇을? (문제의 정의)
 - ③ For what - 무엇을 하려고? (목표설정)
 - ④ How what - 얼마나? (분석비용)
 - ⑤ With what - 무엇으로? (문제해결에 동원가능한 자원)
 - ⑥ Which - 어느 것을? (대안작성)
 - ⑦ When - 언제까지? (계획기간)
 - ⑧ How - 어떻게? (기획)
- 시스템 계획기법의 효용성에 대하여 분석하고, 주관적인 평가에서 지적될 수 있는 문제점과 의사결정 및 평가에서 지적될 수 있는 문제점을 제시한다.

제 3 절 농어촌 시스템계획의 방법론

1. 동적계획 방법론

- 단위사업계획을 수립하고 평면적으로 결합하는 종합계획수립 절차는 계획수립 방법에 있어서 모든 계획은 목표연도를 기준으로 수립, 단위계획의 착수순서에 따른 고려가 곤란과 같은 문제점을 내포하고 있다.

- 현실적으로 사업비 규모와 지자체간의 소요예산 규모가 동일할 수는 없다. 따라서 사업지구는 종합계획을 배정된 예산규모에 맞춰 다시 수정하거나 일부 부문에만 세부설계와 시공을 하게 된다. 즉, 사업추진 현실을 고려해볼 때 이와 같은 종합계획의 수립은 미래예측과 타산업의 발전에 대한 전망을 토대로 수립되게 되어 있음을 알 수 있으며, 종합화하는 당시에 현실성이 없음에도 모든 단위사업계획을 모두 포함시키므로 과도한 계획이 수립되는 결과를 가져왔다.

- 한편, 종합화된 계획이 수립된 대상지구에는 사업지구의 선정과 시설물의 계층적, 시계열적인 시공계획이 수립되어 있다. 그러나 규모에 의존적일 수밖에 없는 현실 속에서는 세부적인 추진계획을 수립할 수 없다. 그렇기 때문에 지역개발 종료 후 도로, 운영시스템 등이 부족하여 가치가 떨어지고, 지역개발 사업에 따른 효과가 미비하다는 평가를 듣게 된다. 즉 종합화된 계획수립은 일관적인 사업관리 체계에서 추진될 수 있다면 좋은 개념이지만, 추진계획을 별도로 세워가는 과정에 많은 현실적 어려움이 존재한다.

- 종합계획이 세워진 지역에 단위사업을 시행했을 경우 단계적으로 추진된 사업은 당초 수립된 계획서대로 추진되었기 때문에 사업경제성 부족으로 자원의 낭비 초래하고 타 사업 추진계획 수립 시 지역과 종합계획서상에서 계획내용과 차이가 발생하게 된다.

종합계획의 개선방향

- 기존 계획의 문제점을 살펴본 결과 지역 계획은 단위계획이 동일한 도상(Digital)에서 결정되어야 하며 이로 인해, 계획의 우선순위 결정, 사업의 중복성 해소, 조사의 중복성 해소를 달성할 수 있고 이 과정에서 사업의 우선순위 결정이 가능해질 것으로 기대된다. 또한 연차적 추진현황을 시뮬레이션 함으로써 사업을 가시적으로 비교 분석할 수 있고, 계획의 주체가 되는 지역주민을 설득하고 동참시킬 수 있다.

- 이를 위해서 계획체계로써 Dynamic Planning 체계를 구축하여야 하는데, 단위계획을 일괄수립하고 개별사업을 추진할 때마다 동적으로 종합화하는 것과 개별사업계획이 확정되거나 변경되면, 관계된 단위계획을 수정하는 것이 가능해야 한다.

- 또한 Dynamic Planning 체계를 구축하기 위해서는 자료를 취합하고 운영할 수 있는 수단이 강구되어야 하며, 더불어 기본계획수립 지원을 위한 조사, 설계정보의 D/B구축과 현업에 적용할 수 있는 제도정비방향에 대한 연구가 이루어져야 한다.

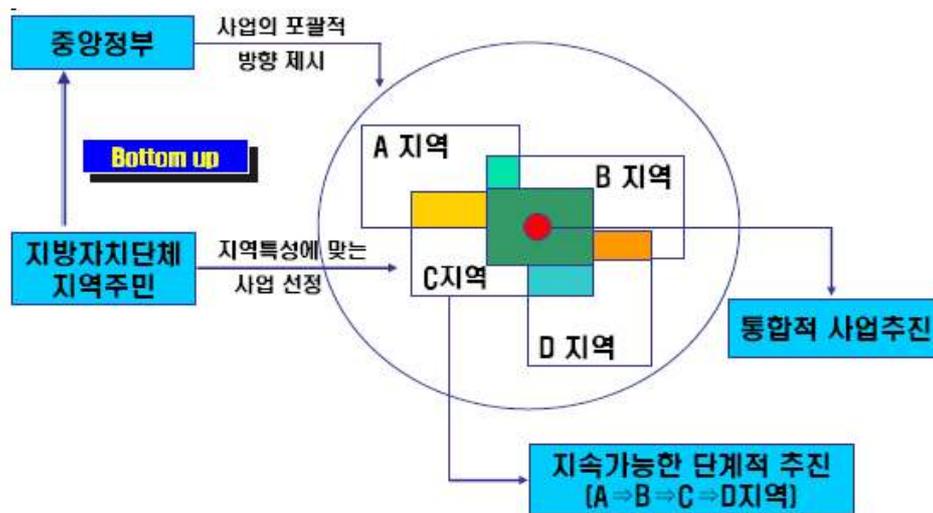
- 농어촌 계획은 단위계획을 종합하여 중복투자와 자원낭비를 방지함으로써 사업의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 그러나 농어촌계획은 계획수립 및 시행 단계별로 여러 문제점을 가지고 있는데 이는 계획수립 시, 계획수립 후, 단위사업 시행 후로 나누어 생각할 수 있다. 계획수립 시에는 모든 계획은 목표연도를 기준으로 수리되어 단위계획의 착수순서에 따른 고려가 곤란하다. 계획수립 후에는 추진계획을 세워가는 과정에 많은 현실적 어려움이 존재한다.

- 단위계획의 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안으로 다음과 같은 방안이 필요하다. Dynamic Planning 체계를 구축하는 것으로 단위계획을 일괄수립하고 개별사업을 추진할 때마다 동적으로 종합화하며, 개별사업계획이 확정되거나 변경되면, 관계된 단위계획을 수정한다. 또한, 동적계획을 추진, 운영할 수 있는 수단을 강구하는 것으로 기본계획수립 지원을 위한 조사·설계정보를 데이터베이스로 구축하고 현업에 적용할 수 있는

제도정비방향을 마련한다.

2. 통합 시스템 계획

- 지역 개발사업은 단위의 사업을 합목적으로 추진되어야 하며, 모든 시스템의 구성요소는 이를 위해 기여하여야 한다. 동적 계획이 시간, 공간상의 제약조건에 다른 최적화를 추구하는 데 비해, 통합개발은 지역의 경쟁력을 높이기 위한 지역자원의 시스템적 체계를 구축하기 위한 집약화이다.
- 농어촌 지역의 단위 개발은 현실적으로 많은 갈등의 요인을 가지고 있으며, 또한, 지역 기반과 별개로 추진되기도 한다. 통합적 방법론은 현 시기의 지역의 이상적 모델을 구축하고, 이를 추구하기 위한 거시적 융합을 통해 개별 사업은 지역자원의 수단으로 가치를 지니게 된다.
- 이 통합계획은 지역주민, 지방자치단체의 의사결정을 통해 설정되며, 지역기반과 함께 지역 계획을 구성함으로써 지역 개발의 최적과정을 구성한다.



<그림 3.2> 통합 사업추진 개념

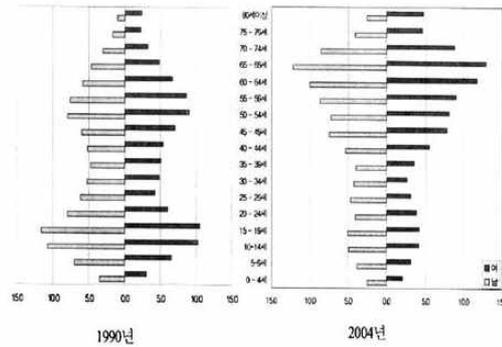
제 4 장 농어촌 시스템 계획수립기법

- 본 장에서는 농어촌 시스템 분류 및 시스템계획기법에 의한 농어촌정책 분석을 시행하고자 한다. 농어촌 정책의 범위는 실제 광범위한 부처에 퍼져 있는 여러 농어촌정책 중 농림수산식품부의 정책만으로 한정하였으며 (임, 수산분야 제외), 정책의 시간적 범위로는 구체적인 자료를 획득할 수 있는 1997년에서 2009년까지를 설정하였으며, 특히 시간적 변화를 살펴보기 위하여 1997년, 2000년, 2005년, 2009년을 기준으로 분석하였다.
- 농어촌 시스템 및 정책 상호간의 작용을 검토하기 위하여, 우선 농어촌의 현상 및 실태를 조사하였으며, 농어촌 정책의 목적체계 구성, 농어촌 시스템의 구성요소를 파악한 후 시스템 계획기법에 의해 이들 상호간의 연결체계를 조사·분석하였다.

제 1 절 농어촌 현황 및 실태분석

○ 계획을 책정하기 위해서는 그에 앞서 우선 현실의 실태가 파악되지 않으면 안된다. 농촌계획에서의 계획책정은, 정비·개발에 의한 문제해결이 요구되고 있는 계획지역(program area)에 관해 지금까지의 동향과 현상의 문제점을 파악함으로써 시작된다. 따라서, 본 절에서는 농어촌의 현황 및 실태분석을 시행하기 위하여 과거부터 현재까지의 각종 통계자료를 바탕으로 정리하였으며, 그 세부사항은 부록 3.에 적시하였다.

	연구대상				성비			
	전체	0-14	15-64	65이상	전체	0-14	15-64	65이상
1975	0.38	0.39	0.55	0.06	1.0	1.08	1.00	0.69
1980	0.28	0.33	0.60	0.07	0.98	1.05	1.01	0.72
1990	0.16	0.21	0.68	0.12	0.96	1.04	0.98	0.79
1995	0.11	0.14	0.70	0.16	0.94	1.08	0.97	0.81
2000	0.09	0.11	0.67	0.22	0.94	1.11	0.98	0.81
2004	0.07	0.10	0.60	0.29	0.93	1.15	0.96	0.84



<그림 4.1> 농어촌의 인구구조의 변화

(표 4.1) 경지규모별 농가수의 변화 추이

	0.5미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0-5.0	5이상
1980	28.4	34.7	20.3	8.8	3.5	1.5	1.4	0.0
1985	27.7	35.6	20.2	8.3	3.3	1.3	1.2	0.0
1990	27.3	30.8	19.9	10.8	5.0	2.3	2.5	0.0
1995	28.9	28.8	17.7	10.2	5.3	2.9	3.7	1.0
2000	31.8	27.4	15.9	9.5	5.1	3.1	4.4	1.7
2004	37.4	26.0	14.3	8.3	4.5	2.9	4.4	2.3

(표 4.2) 농가소득의 구성

	농업소득	농외소득	겸업소득	사업이외 소득	이전수입
1962	80	20	3.8	17	0
1975	82	18	2.5	16	0
1985	64	18	3.7	15	17
1995	48	32	7.0	25	20
2002	46	33	5.9	27	21

(표 4.3) 경지 규모별 소득

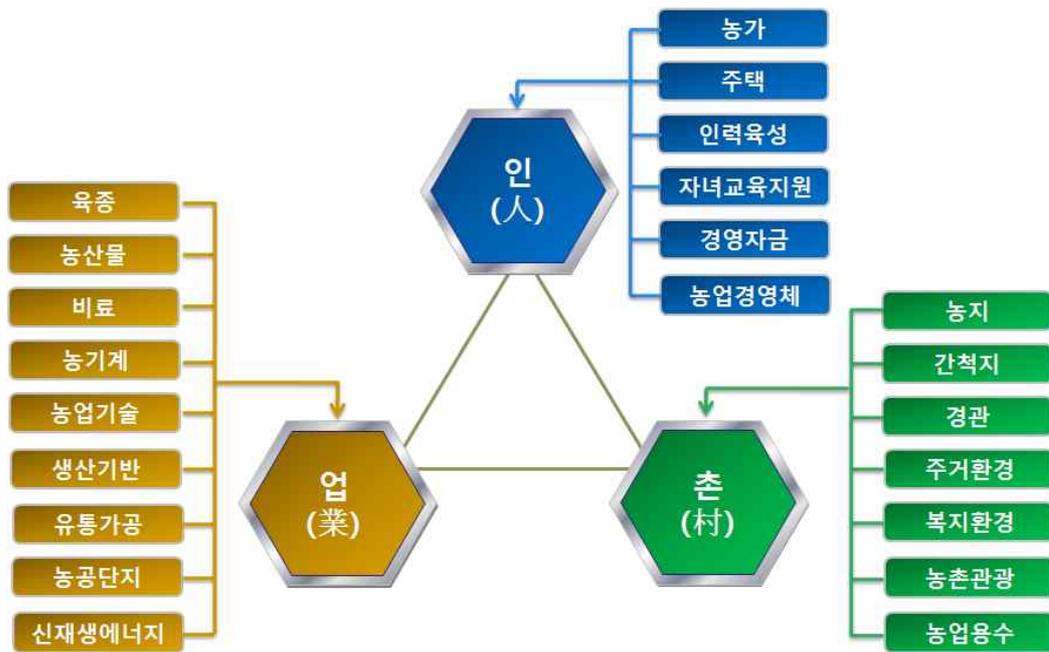
	0.5미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-3.0
1962	54	78	100	121	169
1970	57	73	100	133	165
1985	71	85	100	121	149
1995	92	84	100	105	133
2002	85	91	100	119	128

제 2 절 농어촌 시스템의 구성요소 분석

○ 농어촌 정책의 실제적 대상인 농어촌 시스템의 구성요소를 분석하고자 하였으며, 크게 대분류로 인(인), 업(업), 촌(촌)으로 3가지로 구분하였으며, 그 내용은 <그림 4.2>과 같다.

- 인(人) : 농민을 중심으로 한 농어촌 주민 전체
- 업(業) : 농업을 중심으로 한 산업 전반
- 촌(村) : 마을, 도시와 대비되는 공간적 개념

○ 人 오브젝트는 농가, 주택, 인력육성, 자녀교육지원, 경영자금, 농업경영체 등 6가지로 구분하였으며, 業 오브젝트는 육종, 농산물, 비료, 농기계, 농업기술, 생산기반, 유통가공, 농공단지, 신재생에너지 등 9가지로 구분하였다. 村 오브젝트에는 농지, 간척지, 경관, 주거환경, 복지환경, 농촌관광, 농업용수 등 7가지로 분류하여 전체적인 농어촌 시스템은 대 오브젝트 3가지, 중 오브젝트 22가지로 구성하여 분석에 이용하였다.



<그림 4.2> 농어촌시스템의 구성요소

제 3 절 농어촌정책의 시스템 분석

1. 농어촌정책의 범위

- 본 연구에서 사용하기 위한 농어촌정책의 범위를 한정하기 위하여 농림사업시행지침을 바탕으로 농림부에서 시행하는 모든 사업을 1997년, 2000년, 2005년, 2009년을 기준으로 우선적으로 분석하였다.
- 농림사업시행지침서의 대분류, 중분류 항목을 바탕으로 농어촌정책에 해당하는 사업을 분류하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

(표 4.4) 1997년 농림사업

사업분류	사업명			건수	
농업(식량작물)구조개선				27	
선	생산기반확충	영농규모조정화 농약안전사용장비보급 토양개량사업 감자원종말실패배농가지원 발기반정비 기계화경작로확포장 일반경지정리	배수개선 수리시설개보수 대·중규모 용수개발 지표수보강개발 대단위 농업종합개발 대구획경지재정리 소규모 농업기반시설 및	농정시책 추진 서남해안간척 농지정보화사업 주요농작물 원원종 및 원 종생산신원 인공씨감자 대량생산시설 지원	18
	농업기계화	농기계 구입자금 지원 생산자조직 농기계구입자 금 지원 농기계보관창고설치지원	농업기계 사후관리지원 농업기재 생산시설 및 생산비축자금 지원 국제농림축수산기계박람회		6
	생산 및 유통개선	미국종합처리장(RPC)	임도정공장	직접시불제	3
농업(원예)구조개선				32	
선	생산기반확충	부적지감골과원정비 고품질 우량채소종자개발 ·보급지원	한국자생란 보존육성지원 버섯균종접종원 생산보급 시설 지원	화훼계열화사업	5
	생산 및 유통개선	과실생산·유통지원사업 시설채소 생산·유통지원 사업 양념채소 생산·유통 지원 사업 고랭지채소 생산·유통지 원사업 화훼생산·유통지원사업 특용작물 생산·유통 지원 사업 인삼생산지원 농산물규격출하	농산물 간이집하장 설치 과수대모생산사업 인삼종합처리장 농수산물도매시장 건설 농산물공판장건설 꽃 박람회 개최 지원 농산물 물류표준화 과실·화훼판매촉진사업 산지포장개선시범사업 농산물해외시장개척 농수산물 무역진흥센터건 립	수출 농산물 수송체계 지 원 농산물 물류센터 건설 농산물 포장센터 건설 생산자단체 출하조절 공동규격출하지원 출하촉진자금 품목별 생산자조직육성지 원 채소 가격안정사업	27
농업(축산)구조개선				26	
선	사육기반확충	현우경쟁력강화사업 젖소경쟁력강화사업 돼지경쟁력강화사업	닭경쟁력강화사업 기타가족육성사업 조사료 생산기반확충사업	축산분뇨 처리시설 축산단지조성사업 가축계열화사업	9
	생산 및 유통개선	축산물종합처리장 건설 도축도매시설개선 가공관매시설 및 운영 축산물품질향상 및 안전성 강화	소 수급관리진산화사업 축산경영여건 개선 축산업협동조합 육성지원 사료제조시설설치지원 축산기재 생산시설지원	사업 학교우유급식사업 사료원료수입 조사사업	12
	소득원개발	축산경영자금			1
	가축개량	소 정액생산 및 공급	종축등록 및 검정사업	전문종돈업육성사업	3
	기타사업	수의기술교육관 건립			1
농촌개발				25	
선	생산 및 유통개선	중소농고품질농산물생산지 원		농산물가공산업육성	2
	기술개발 및 정보 화	농가주거환경개선사업 농촌활력화 시범사업	농림수산정보화 농림수산물기술개발	기술지도사업	5
	인력육성	농업인후계자 육성 진입농육성 선도농업경영체 육성	농업인자녀학자금 지원 농림계특성화대학지원 지역농고육성	농업전문대학지원 한국농업전문학교 지원	8
	소득원개발	농촌관광휴양자원개발 농촌특산단지육성	농공단지육성 농촌특산물판매장설치	한계농지정비 농업경영자금 지원	6
	생활환경개선	식생활개선 교육홍보	농촌정주생활환경개발	농촌생활용수개발	3
	기타사업	농업인의 날 행사지원			1
임업 및 산촌구조개선				25	
선	경영기반확충	산림경영장비지원 사유림협업경영 일도시설	영림계획 다목적 산림경영 시범단지 조성	임업협동조합육성 임업기술보급	7
	생산 및 유통개선	임목생산 임산소득증대	임산물가공지원 표고중관생산시설	임산물유통개선지원 합판 및 보드류시설지원	6
	인력육성	독립가 및 임업후계자육성	임업전문인력양성	임도시공장비지원	3
	환경임업육성	산림휴양공간 조성 산불방지대책	사방사업 산림생태보전	산촌종합개발	5
	산림자원조성	해외조림사업	산림조성	산림병해충방제	3

(표 4.5) 2000년 농림사업

사업분류	사업명			건수	
농업(식량작물)구조개선				19	
생산기반확충	영농규모화사업 토양개량사업 주요농작물원종및원종 생산 받기반정비 경지정리	기계화경작로확포장 배수개선 수리시설개보수 대·중규모 용수개발 및 지표수보강개발 농업생산기반정비 및 조	사연구사업 대단위 농업종합개발 지역특화사업 지원 서남해안간척	13	
	농업기계화	농기계구입지원	농기계 사후관리지원	농기계 생산지원	3
	생산 및 유통개선	미곡종합처리장 설치운영 협동조합육성사업	농산물 생산자를 위한 직 접지원		3
농업(원예)구조개선				12	
생산기반확충	고품질 우량종자 개발			1	
생산 및 유통개선	농산물 표준규격화사업 생산자조직육성 산지 유통기반 확충 농수산물 도매시장 및 공 판장건설 지원	농산물물류센터 농산물 직거래시설 지원 채소 수급안정사업 농축산물판매촉진 농산물 해외시장개척	농수산물 무역진흥센터 건립 우수농산물 수매·유통지 원사업	11	
농업(축산)구조개선				12	
사육기반확충	축산경쟁력강화사업 가축계열화사업	송아지생산안정제사업 가축계량사업		4	
생산 및 유통개선	축산물종합처리장 및 공 판장 건설 축산물 품질향상 및 유통 시설 지원	가축공제 및 기술개발 축산기자재 생산시설지원 사업 사료제조시설 및 사료원료	구입 가축방역 및 축산물위생 학교우유급식사업 축산자조금지원	8	
농촌개발				16	
생산 및 유통개선	중소농 고품질 농산물 생 산 및 친환경농업육성지원	농촌가공산업육성		2	
기술개발 및 정보화	농업기술개발	농촌활력화시범사업	기술보급사업	3	
인력육성	후계농업인 육성 귀농자영농창업자금지원	농업 농업경영종합자금지원사 업	농업인 자녀학자금 지원 농업경영컨설팅지원	5	
소득원개발	농촌관광휴양자원개발 농공단지육성	한계농지정비 농·축산경영자금 지원		4	
생활환경개선	농촌정주생활권개발사업	농촌 생활용수개발사업		2	
임업 및 산촌구조개 선				15	
경영기반확충	산림경영정비지원 영림계획	사유림협업경영 임도시설 및 사방사업	임업기술지도	5	
생산 및 유통개선	임산소득증대 임산물 이용·가공 및 합 판·보드류 시설 지원	임업협동조합 육성 임산물 유통구조개선 지 원		4	
인력육성	독립가 및 임업후계자 육 성		임업전문인력 양성	2	
산림복지기능증진	산림휴양공간 조성	산촌종합개발		2	
산림자원조성	해외조림사업	산림자원 조성		2	

(표 4.6) 2005년 농림사업

사업분류	사업명			건수
농업(식량작물)구조개선				21
생산기반확충	영농규모화사업 토양개량사업 주요농작물 원원종 및 원 종생산 수리시설 개보수	대·중규모 용수개발 농업생산기반정비 농지조성 밭기반정비 농지기반조성	배수개선 방조제개보수 농촌용수개발 농업생산기반종합정비 지역특화사업	14
농업기계화	농기계구입지원 농기계임대사업	농기계생산지원 농기계사후관리지원		4
생산 및 유통개선	미곡종합처리장 운영자금 지원	미곡종합처리장증설 새감자저장고신축		3
농업(원예)구조개선				20
생산기반확충	마늘경쟁력 재고지원			1
생산 및 유통개선	농산물물류표준화 사업 농산물산지유통활성화사 업 농산물가공원료 구매자금 지원 농산물 출하촉진자금 지 원	농산물직거래지원 농축산물 자조금 조성지 원 채소수급안정사업 농축산물 판매촉진사업 농산물 해외시장개척 우수농산물지원	농산물유통전문교육 농산물물류표준화 농산물산지유통기반확충 사업 농산물소매유통기반확충 사업 화훼수출단지조성	15
FTA기금과주지원사 업	지방자율 계획사업 과원영농규모화사업	과수산업소득보전 직접지 불사업	과원폐원지원사업	4
농업(축산)구조개선				9
사육기반확충	사료사업지원 축산분뇨처리시설지원	축산계열화사업 한우사업지원	가축개량사업	5
생산 및 유통개선	축산물 유통개선사업 축산물 안전성검사 및 경	영안정 학교우유급식사업	축산업등록지원사업	4
농촌개발				23
생산 및 유통개선	친환경농업육성 농업종합자금지원	지역농업클러스터 활성화 지원		3
기술개발 및 정보화	농업·농촌 정보화 기반 확충	농림기술개발 지역특화시범	기술보급 농업인건강관리실설치	5
인력육성	후계농업경영인육성	농업인자녀지원	농업경영컨설팅지원	3
소득보전	농업직접지불제 농업인재해공제	농어업인의 건강보험료 경감지원		3
소득원개발	농촌관광휴양자원개발 한계농지정비사업 농가경영안정지원	농촌전통테마마을육성 녹색농촌체험마을 조성사 업	농공단지	6
생활환경개선	페비닐 수거지원 농어촌생활환경정비	농촌·농업생활용수개발 사업		3
입업 및 산촌구조개 선				22
경영기반확충	입업기계지원센터 설치 영입계획	사방사업 입도시설		4
생산 및 유통개선	입산소득증대 복제이용·가공 지원 산림조합육성	입산물유통개선 지원 목제제품아의전시장 산림조합목재집하장시설	지원	6
인력육성	독립가 및 입업후계자 등 육성	입업전문인력 양성 및 입 업기술지도		2
산림복지기능증진	식물자원 보전관리 산림휴양공간조성 산촌개발	생태숲조성 수목원조성 산림박물관조성	도시숲조성관리	7
산림자원조성	해외산림투자지원 조림·숲가꾸기·묘목생	산 묘목생산기반조성		3

(표 4.7) 2009년 농림사업

사업분류		사업명		건수
농업(식량작물)구조개선				22
생산기반확충	농지은행사업 수리시설개보수사업 중규모 용수개발사업 농업용수 수질조사개선사업 개인용중가 활성화 지원사업	우수품종 증식보급사업 배수개선사업 방조제 개보수사업 한발대비 용수개발사업 소규모용수개발사업	지표수보강개발사업 농업생산기반조성 광역클러스터활성화지원사업 농작업 편이장비 지원사업	14
	농업기계화	농기계 구입지원사업 농기계 임대사업	농기계 생산 및 사후관리 지원사업	3
	생산 및 유통개선	고품질쌀 유통활성화사업 고품질쌀 최적경영체 육성사업	농작물 병해충방제 지원사업 농산물산지유통센터건립지원사업	5
농업(원예)구조개선				22
원예생산 및 유통개선	농산물 물류표준화사업 농산물 표준규격공동출하사업 시군유통회사설립·운영지원 농식품 소비자·산지상생협력 산지유통종합자금지원 원예농산물 차운유통체계구축사업	인삼계열화사업 인삼생산·유통시설 현대화 농산물차조금지원 소비자유동활성화 농산물브랜드육성지원사업 시설원예 에너지이용 효율화 사업 농축산물 판매촉진사업 수출업체 운영활성화 지원사업	업 전통·발효식품육성지원사업 농식품시설현대화 생산자용·복합형 식품제조 기업 육성지원사업 우수농수산물관리(GAP)제도 운영	18
	과수생산 및 유통개선	과실 생산·유통지원사업 과원영농규모화사업	과수소득보전직접지원사업 과수원정비지원사업	14
농업(축산)구조개선				16
사육기반확충	조사료생산기반확충사업 사료산업종합지원 가축분뇨처리지원사업	마필산업육성 송아지생산안정사업 우량송아지 생산 및 비육사업	설치원 양봉산업육성사업 낙농체험 관광사업	8
	생산 및 유통개선	축산물도축 가공업체지원사업 브랜드육 타운조성 가축 및 계란수송 특장차량지	원 축사시터 현대화사업 브랜드경영체 종합지원 축산종합지도(HACCP)지원사업	8
농촌개발				32
생산 및 유통개선	친환경농업기반구축(지구조성)사업 생물적 병해충방제(천적)사업	업 농비작물 종자대지원사업 친환경비료지원사업	농업종합자금지원	5
	기술개발 및 정보화	바이오디젤용 유채생산 시범사업	농림기술개발 신기술보급사업	3
인력육성	창업농업경영인육성사업 농업경영인실업사업	농촌출신 대학생학자금 융자 지원사업	취약농가인력지원사업	4
소득보전	경영이양 직접지불제 친환경농업 직접지불제 조건불리지역 직접지불제	경관보전 직접지불제 농업인 재해공제사업 농어업인 건강보험료 지원사업	업 농어업인 연금보험료 지원사업	7
소득원개발	농어촌관광휴양자원개발 한계농지정비사업 농업경영회생자금지원	농축산경영자금지원 농어촌테마공원조성사업 녹색농촌체험마을조성사업	전원마을조성사업 농공단지조성사업	8
생활환경개선	농어촌주택개발사업 농어촌뉴타운조성사업	농촌생활환경정비사업 농촌·농업 생활용수개발사업	업 농촌마을종합개발사업	5
입업 및 산촌구조개선				9
경영기반확충	산림경영계획			1
생산 및 유통개선	산림사업종합자금지원 산림소득증대사업	임산물유통구조개선사업 산림바이오매스사업	별채운제로시설지원사업	5
	산림자원조성	사립수목원지원사업 백두대간주린소득지원사업	조립·숯가꾸기 산촌생태마을조성	4

(표 4.8) 1997년 농어촌정책사업의 범위

사업분류	사업명	건수
농업(식량작물)구조개선		13
생산기반확충	영농규모적정화 토양개량사업 밭기반정비 기계화경작로확포장 일반경지정리 배수개선 수리시설개보수 대·중규모 용수개발 지표수보강개발 대단위 농업종합개발 대구획경지재정리 소규모 농업기반시설 및 농정시책 추진 서남해안간척	13
농촌개발		23
생산 및 유통개선	중소농고품질농산물생산지원 농산물가공산업육성	2
기술개발 및 정보화	농가주거환경개선사업 농촌활력화 시범사업 농립수산기술개발 기술지도사업	4
인력육성	농업인후계자 육성 전업농육성 선도농업경영체 육성 농업인자녀학자금 지원 농립계특성화대학지원 자영농고육성 농업전문대학지원 한국농업전문학교 지원	8
소득원개발	농촌관광휴양자원개발 농촌특산단지육성 농공단지육성 농촌특산품판매장설치 한계농지정비 농업경영자금 지원	6
생활환경개선	식생활개선 교육홍보 농촌정주생활권개발 농촌생활용수개발	3

(표 4.9) 2000년 농어촌정책사업의 범위

사업분류	사업명	건수
농업(식량작물)구조개선		12
생산기반확충	영농규모화사업 토양개량사업 밭기반정비 경지정리 기계화경작로확포장 배수개선 수리시설개보수 대·중규모 용수개발 및 지표수보강개발 농업생산기반정비 및 조사연구사업 대단위 농업종합개발 지역특화사업 지원 서남해안간척	12
농촌개발		16
생산 및 유통개선	중소농 고품질 농산물 생산 및 친환경농업육성지원 농촌가공산업육성	2
기술개발 및 정보화	농업기술개발 농촌활력화시범사업 기술보급사업	3
인력육성	후계농업인 육성 귀농자영농창업자금지원 농업경영종합자금지원사업 농업인 자녀학자금 지원 농업경영컨설팅지원	5
소득원개발	농촌관광휴양자원개발 농공단지육성 한계농지정비 농·축산경영자금 지원	4
생활환경개선	농촌정주생활권개발사업 농촌 생활용수개발사업	2

(표 4.10) 2005년 농어촌정책사업의 범위

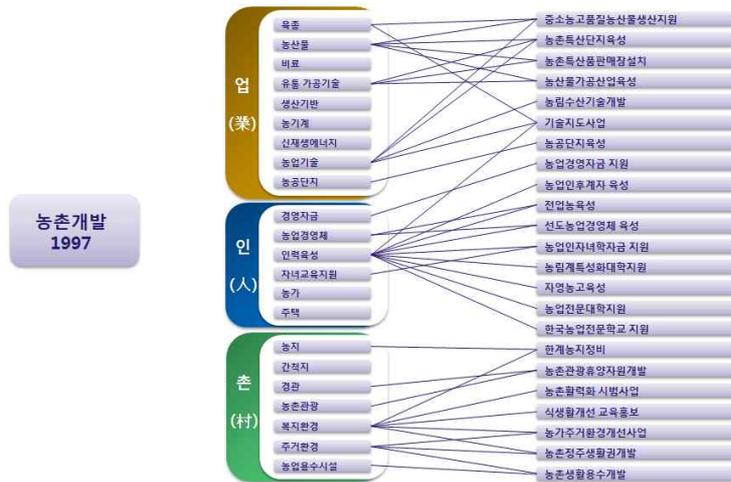
사업분류	사업명	건수
농업(식량작물)구조개선		13
생산기반확충	영농규모화사업 토양개량사업 수리시설 개보수 대·중규모 용수개발 농업생산기반정비 농지조성 밭기반정비 농지기반조성 배수개선 방조제개보수 농촌용수개발 농업생산기반종합정비 지역특화사업	13
농촌개발		23
생산 및 유통개선	친환경농업육성 농업종합자금지원 지역농업클러스터 활성화 지원	3
기술개발 및 정보화	농업·농촌 정보화 기반확충 농림기술개발 지역특화시범 기술보급 농업인건강관리실설치	5
인력육성	후계농업경영인육성 농업인자녀지원 농업경영컨설팅지원	3
소득보전	농업직접지불제 농업인재해공제 농어업인의 건강보험료 경감지원	3
소득원개발	농촌관광휴양자원개발 한계농지정비사업 농가경영안정지원 농촌전통테마마을육성 녹색농촌체험마을 조성사업 농공단지	6
생활환경개선	폐비닐 수거지원 농어촌생활환경정비 농촌·농업생활용수개발사업	3

(표 4.11) 2009년 농어촌정책사업 범위

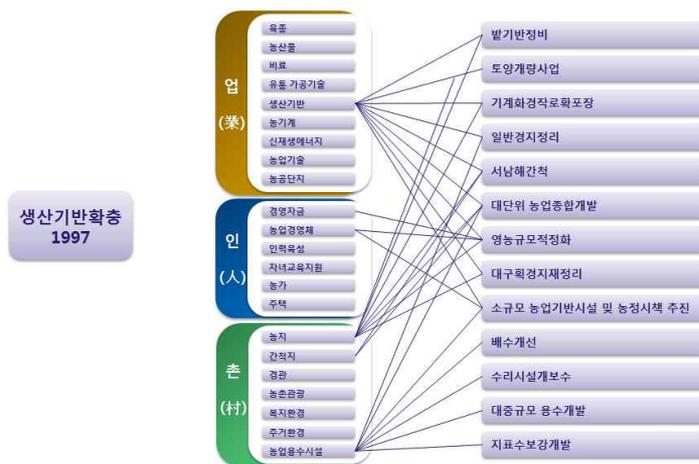
사업분류	사업명	건수
농업(식량작물)구조개선		13
생산기반확충	농지은행사업 수리시설개보수사업 중규모 용수개발사업 농업용수 수질조사개선사업 배수개선사업 방조제 개보수사업 한발대비 용수개발사업 소규모용수개발사업 지표수보강개발사업 농업생산기반조성 광역클러스터활성화지원사업	13
농촌개발		32
생산 및 유통개선	친환경농업기반구축(지구조성)사업 생물적 병해충방제(천적)사업 녹비작물 종자대지원사업 친환경비료지원사업 농업종합자금지원	5
기술개발 및 정보화	바이오텔러미 유채생산 시범사업 농림기술개발 신기술보급사업	3
인력육성	창업농업경영인육성사업 농업경영컨설팅사업 농촌출신 대학생학자금 융자지원사업 취약농가인력지원사업	4
소득보전	경영이양 직접지불제 친환경농업 직접지불제 조건불리지역 직접지불제 경관보전 직접지불제 농업인 재해공제사업 농어업인 건강보험료 지원사업 농어업인 연금보험료 지원사업	7
소득원개발	농어촌관광휴양자원개발 한계농지정비사업 농업경영회생자금지원 농축산경영자금지원 농어촌테마공원조성사업 녹색농촌체험마을조성사업 전원마을조성사업 농공단지조성사업	8
생활환경개선	농어촌주택개량사업 농어촌뉴타운조성사업 농촌생활환경정비사업 농촌·농업 생활용수개발사업 농촌마을종합개발사업	5

2. 농어촌정책 및 농어촌시스템과의 상호작용 분석

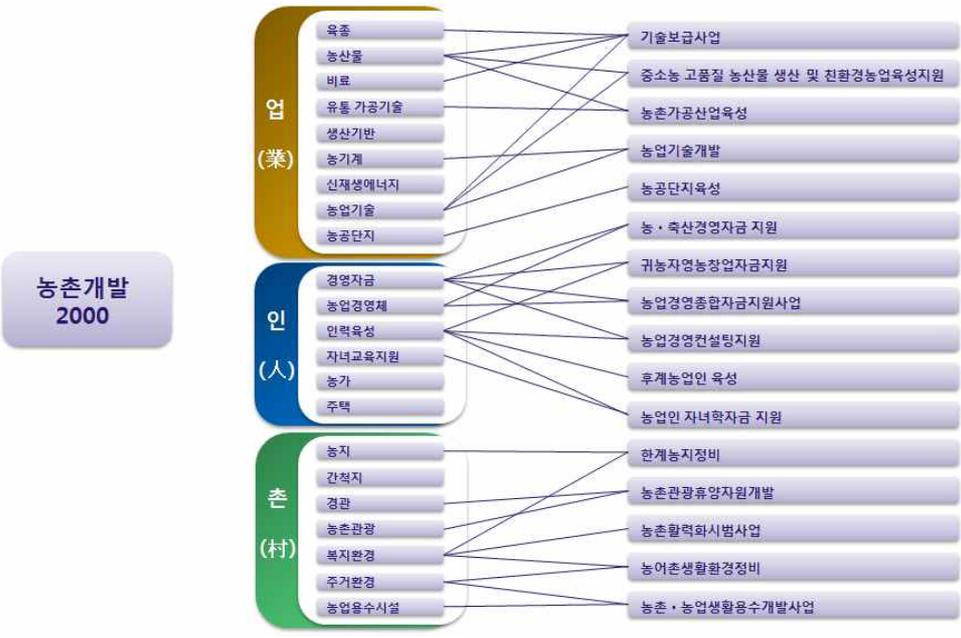
- 농어촌정책과 정책대상인 농어촌시스템과의 상호작용을 분석하기 위하여 농어촌정책에 해당하는 사업과 농어촌시스템의 개별적 Object간의 연결체계를 구성하였으며, 분석년도별 그 결과는 <그림 4.3> ~ <그림 4.10> 와 같다. 농림사업시행지침의 대분류에 따라 농어촌정책에 해당하는 대분류 농촌개발분야 전체와 대분류 농업(식량작물)구조개선 중 생산기반분야 일부를 분리하여 분석하였다.



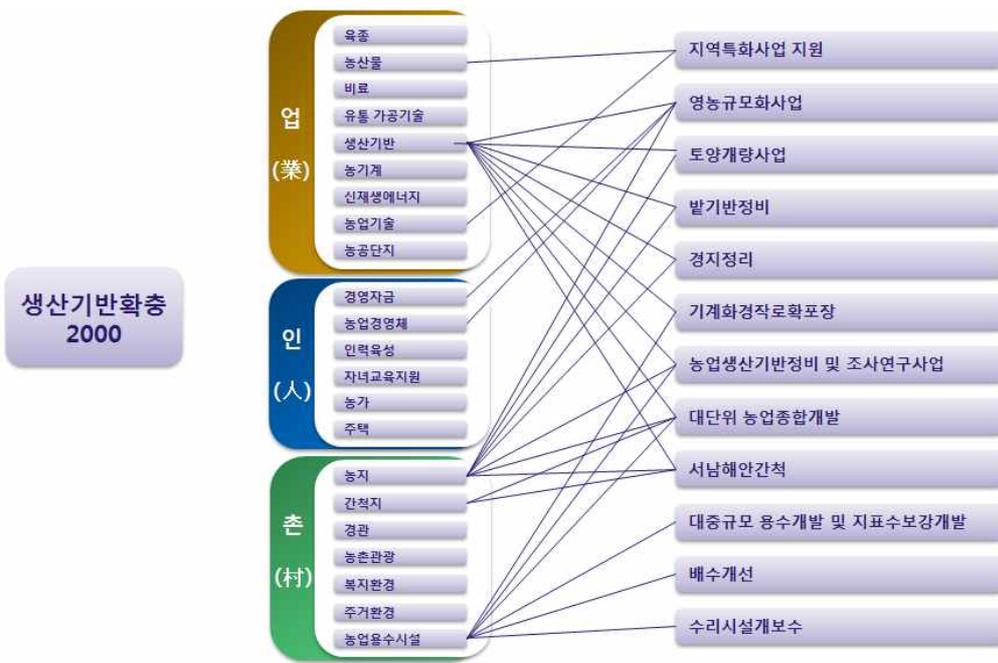
<그림 4.3> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(1997, 농촌개발분야)



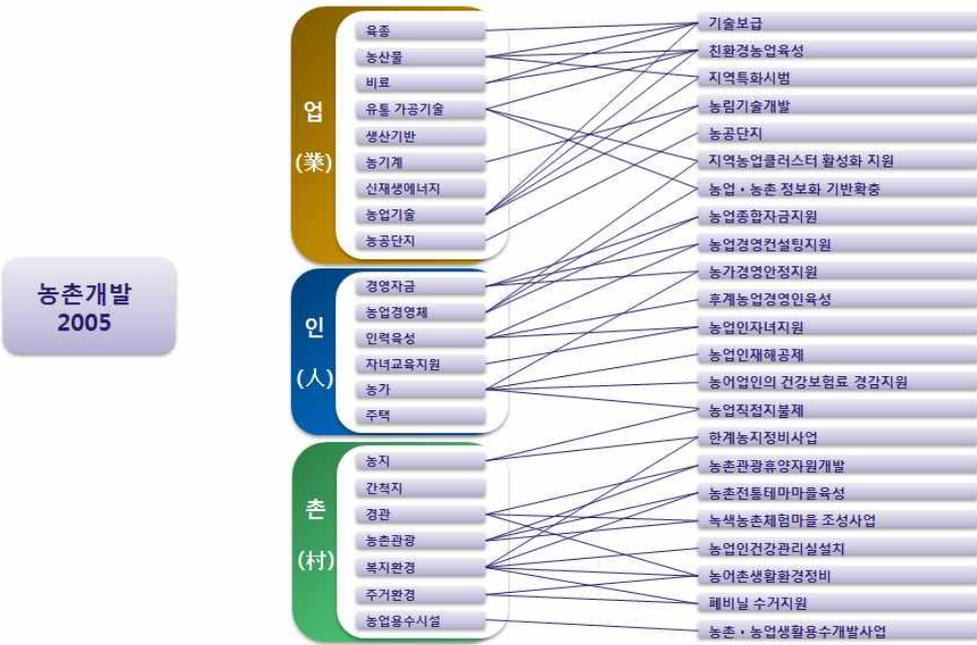
<그림 4.4> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(1997, 생산기반확충)



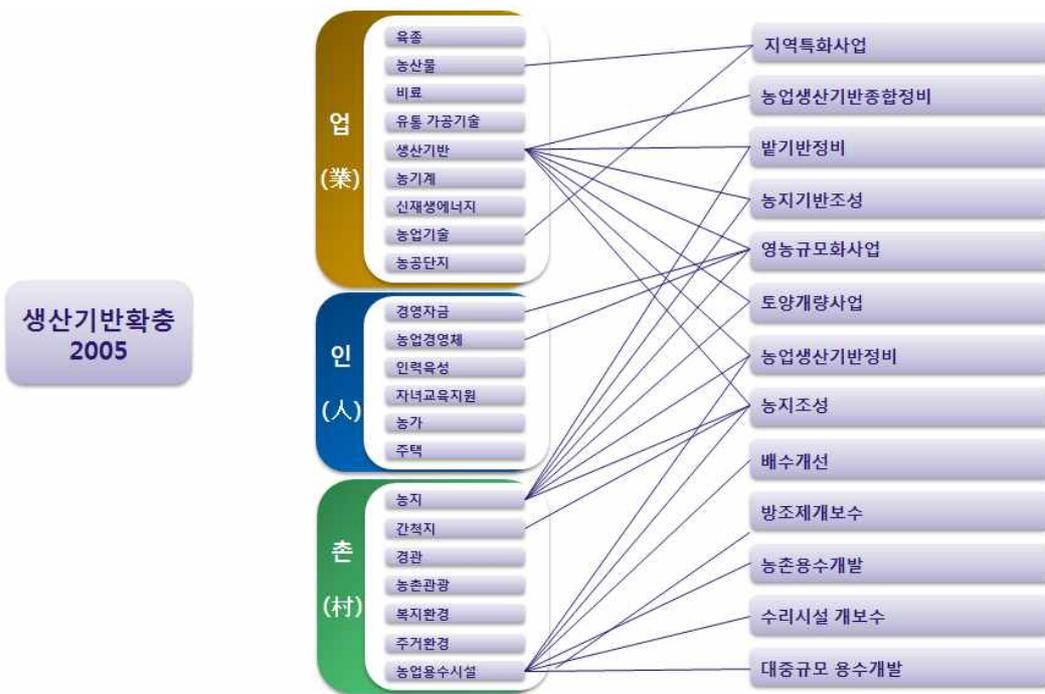
<그림 4.5> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2000, 농촌개발분야)



<그림 4.6> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2000, 생산기반확충)

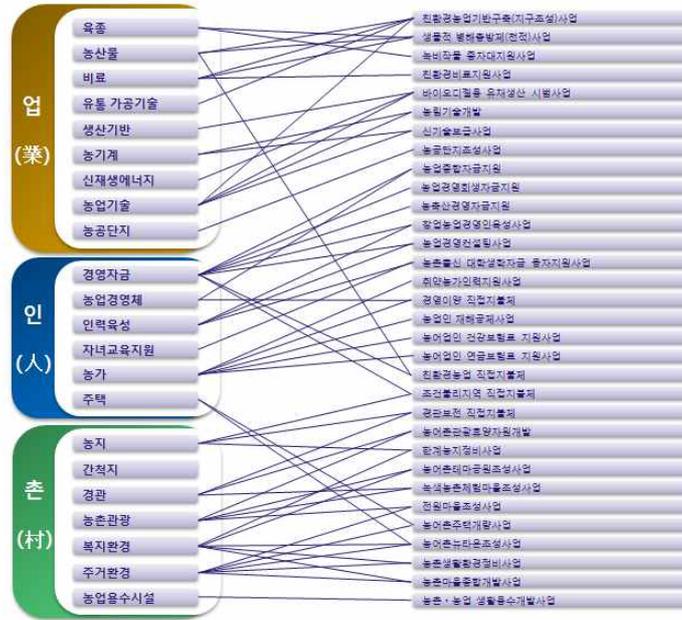


<그림 4.7> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2005, 농촌개발분야)



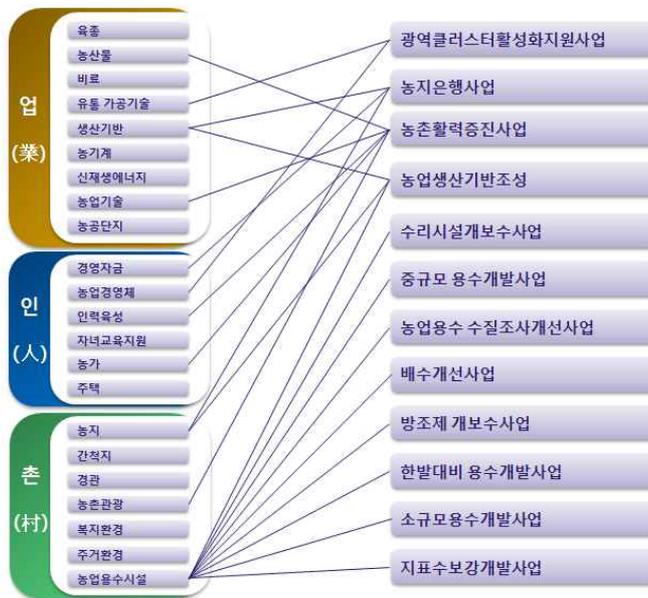
<그림 4.8> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2005, 생산기반확충)

농촌개발
2009



<그림 4.9> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2009, 농촌개발분야)

생산기반확충
2009



<그림 4.10> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계(2009, 생산기반확충)

○ 이에 따라 농어촌시스템에 따른 농어촌정책의 변화를 사업비(보조금)를 기준으로 분석하면 다음 표와 같다.

(표 4.13) Object간 연결체계 구성시 사업별 가중치 (2000)

사업분류	사업명	인						업						촌										
		농가	주택	인력 육성	자녀 교육 지원	경영 자금	농업 경영체	육종	농산물	비료	농기계	농업 기술	생산 기반	유통 가공	농공 단지	신재생 에너지	농지	간척지	경관	주거 환경	복지 환경	농촌 관광	농업 용수	
농업 (식량작물) 구조개선	영농규모화사업					0.2	0.2					0.3				0.3								
	토양개량사업											0.5				0.5								
	발기반정비											0.5				0.5								
	경지정리											0.5				0.5								
	기계화경작로확포장											0.5											0.5	
	배수개선																						1	
	수리시설개보수																						1	
	대·중규모 용수개발 및 지표수보강개발																						1	
	농업생산기반정비 및 조사연구사업												0.3				0.3						0.4	
	대단위 농업종합개발												0.3				0.2	0.2					0.3	
지역특화사업 지원											0.5													
서남해안간척												0.2				0.3	0.5							
농촌개발	생산 및 유통개선	중소농 고품질 농산물 생산 및 친환경농업육성지원										0.5												
		농촌가공산업육성										0.3			0.7									
		농업기술개발										0.3	0.7											
	기술개발 및 정보화	농촌활력화시범사업																				1		
		기술보급사업										0.2	0.2	0.2		0.4								
		후계농업인 육성				1																		
	인력육성	귀농자영농창업자금지원				0.5		0.5																
		농업경영종합자금지원사업						0.5	0.5															
		농업인 자녀학자금 지원				0.3	0.7																	
		농업경영컨설팅지원				0.3		0.7																
		농촌관광휴양자원개발																	0.3					0.7
	소득원개발	농공단지육성																						
		한계농지정비															0.5					0.5		
농·축산경영자금 지원							0.5	0.5																
생활환경개선	농어촌생활환경정비																			0.7	0.3			
	농촌 생활용수개발사업																			0.3			0.7	

(표 4.14) Object간 연결체계 구성시 사업별 가중치 (2005)

사업분류	사업명	인						업							촌									
		농가	주택	인력 육성	자녀 교육 지원	경영 자금	농업 경영체	육종	농산물	비료	농기계	농업 기술	생산 기반	유통 가공	농공 단지	신재생 에너지	농지	간척지	경관	주거 환경	복지 환경	농촌 관광	농업 용수	
농업 (식량작물) 구조개선	영농규모화사업					0.2	0.2					0.3					0.3							
	도양개량사업											0.5					0.5							
	수리시설 개보수																						1	
	대·중규모 용수개발																						1	
	농업생산기반정비																0.3							0.4
	농지조성																0.2							0.3
	밭기반정비																0.5		0.2					
	농지기반조성																0.5							
	배수개선																							1
	방조제개보수																							1
농촌용수개발																							1	
농업생산기반종합정비												1												
농촌개발	지역특화사업											0.5												
	생산 및 유통개선	친환경농업육성											0.3	0.3			0.2		0.2					
		농업종합자금지원					0.5	0.5																
		지역농업클러스터 활성화 지원						0.5											0.5					
	기술개발 및 정보화	농업·농촌 정보화 기반확충						0.5										0.5						
		농림기술개발										0.3	0.7											
		지역특화시범											0.5					0.5						
		기술보급								0.2	0.2	0.2	0.4											
	인력육성	농업인건강관리실설치																				1		
		후계농업경영인육성				1																		
		농업인자녀지원				0.3	0.7																	
	소득보전	농업경영컨설팅지원				0.3	0.7																	
		농업직접지불제		0.5														0.5						
		농업인재해공제		1																				
	소득원개발	농어업인의 건강보험료 경감지원		1																				
		농촌관광휴양자원개발																	0.3					0.7
		한계농지정비사업																0.5				0.5		
농가경영안정지원			0.5				0.5																	
농촌전통테마마을육성																					0.5		0.5	
생활환경개선	독색농촌체험마을 조성사업																	0.5					0.5	
	농공단지																							
	폐비닐 수거지원																				0.5		0.5	
	농어촌생활환경정비																	0.3	0.4	0.3				
	농촌·농업생활용수개발사업																						1	

(표 4.15) Object간 연결체계 구성시 사업별 가중치 (2009)

사업분류	사업명	인					업							촌									
		농가	주택	인력 육성	자녀 교육 지원	경영 자금	농업 경영체	유통	농산물	비료	농기계	농업 기술	생산 기반	유통 가공	농공 단지	신개 생에 너지	농지	간척지	경관	주거 환경	복지 환경	농촌 관광	농업 수수
농업 (식량작물) 구조개선	농지은행사업					0.4						0.3				0.3							1
	수리시설개보수사업																						1
	중규모 용수개발사업																						1
	농업용수 수질조사개선사업																						1
	배수개선사업																						1
	방조제 개보수사업																						1
	한밭대비 용수개발사업																						1
	소규모용수개발사업																						1
	지표수보강개발사업																						1
	농업생산기반조성												0.3				0.3						0.4
농촌개발	광역클러스터활성화지원사업						0.5						0.5										
	농촌활력증산사업	0.2		0.2							0.2												0.2
	친환경농업기반구축(지구조성)사업										0.2		0.2										
	생물적 병해충방제(천적)사업							0.2	0.4	0.4													
	농비작물 종자대지원사업							1															
	친환경비료지원사업									1													
	농업종합자금지원					0.5	0.5																
	기술개발 및 정보화	바이오디젤용 유채생산 시범사업										0.2	0.2			0.6							
		농림기술개발										0.3	0.7										
	인력육성	신기술보급사업									0.7	0.3											
창업농업경영인육성사업					0.6	0.4																	
농업경영컨설팅사업					0.3	0.7																	
소득보전	농촌출신 대학생학자금 융자지원사업				0.3	0.7																	
	취약농가인력지원사업	1																					
	경영이양 직접지불제	0.5					0.5																
	친환경농업 직접지불제						0.5		0.5														
	조건불리지역 직접지불제						0.5										0.5						
	경관보전 직접지불제															0.5		0.5					
	농업인 재해공제사업	1																					
	농어업인 건강보험료 지원사업	1																					
	농어업인 연금보험료 지원사업	1																					
	소득원개발	농어촌관광광휴양자원개발																	0.3				0.7
한계농지정비사업																0.5				0.5			
농업경영회생자금지원							1																
농축산경영자금지원							1																
농어촌테마공원조성사업																					0.5	0.5	
녹색농촌체험마을조성사업																	0.5					0.5	
생활환경개선	전원마을조성사업																	0.5		0.5		0.5	
	농공단지조성사업														1								
	농어촌주택개량사업			0.5																0.5			
	농어촌뉴타운조성사업			0.4																0.3	0.3		
	농촌생활환경정비사업																			0.5	0.5		
농촌·농업 생활용수개발사업	농촌·농업 생활용수개발사업																						1
	농촌마을종합개발사업																			0.5	0.5		

(표 4.16) Object별 사업비 (국고지원)

(단위: 십억 원)

Object	사업분류	사업비				Object	사업분류	사업비				Object	사업분류	사업비			
		1997	2000	2005	2009			1997	2000	2005	2009			1997	2000	2005	2009
인(人)	농가	0.0	0.0	654.3	411.5	업(業)	육종	3.6	3.6	3.1	14.2	촌(村)	농지	471.9	316.8	833.7	96.3
	주택	0.0	0.0	0.0	0.8		농산물	13.6	61.9	40.0	94.0		간척지	117.5	110.4	53.8	0.0
	인력육성	50.6	4.0	6.9	71.2		비료	0.0	3.6	5.5	125.9		경관	7.8	1.7	74.5	8.7
	자녀교육지원	10.6	8.5	13.4	0.0		농기계	0.0	9.5	13.2	39.5		주거환경	106.1	154.3	97.5	255.7
	경영자금	0.0	0.8	2.8	42.4		농업기술	58.6	87.6	73.2	138.2		복지환경	90.9	71.9	77.1	249.9
	농업경영체	21.9	0.0	3.6	55.1		생산기반	749.1	396.1	243.9	74.9		농촌관광	18.2	4.0	3.4	88.0
								유통가공	9.8	0.0	5.2		14.6	농업용수	1,051.3	967.5	1,270.6
						농공단지	7.6	1.1	42.0	59.8							
						신재생에너지	0.0	0.0	0.0	0.7							
	합계	83.2	13.4	681.1	581.0		합계	842.3	563.5	426.1	561.8		합계	1,863.7	1,626.5	2,410.5	1,810.1

(표 4.17) Object간 연결체계 구성시 사업별 사업비 - 국고지원분 (1997)

사업분류	사업명 (국고지원)	예산 (10억)	인					업							촌										
			농가	주택	인력 육성	자녀 교육 지원	경영 자금	농업 경영체	육종	농산물	비료	농기계	농업 기술	생산 기반	유통 가공	농공 단지	신재생 에너지	농지	간척지	경관	주거 환경	복지 환경	농촌 관광	농업 용수	
농업 (식량작물) 구조개선	영농규모적정화																								
	투양개량사업	22.5										11.3					11.3								
	밭기반정비	158.6										79.3					79.3								
	기계화경작로확포장	278.5										139.3					139.3								
	일반경지정리	529.0										264.5												264.5	
	배수개선	154.4																						154.4	
	수리시설개보수	165.0																						165.0	
	대·중규모 용수개발	338.4																						338.4	
	지표수보강개발	32.5																							32.5
	대단위 농업종합개발	249.1											74.7					49.8	49.8						74.7
대구회경지재정리	303.3											151.6					151.6								
소규모 농업기반시설 및 농정시책 추진	4.5												1.3											1.3	
지남해안간척	135.3												27.1				40.6	67.7							
농촌개발	생산 및 유통개선	11.8									2.4	3.5				5.9									
	농산물가공산업육성	17.1										8.5			8.5										
	기술개발 정보화	농가주거환경개선사업																							
		농촌활력화 시범사업	8.5																					4.3	
	인력육성	농림수산기술개발	51.0														51.0								
		기술지도사업	3.2			1.0											1.0								
	소득원개발	농업인후계자 육성																							
		전업농육성	41.1			20.6																			
		선도농업경영체 육성																							
		농업인자녀학자금 지원	15.2			4.6	10.6																		
		농림계특성화대학지원	8.0				8.0																		
		지역농고육성	13.8				13.8																		
		농업전문대학지원	0.4				0.4																		
		한국농업전문학교 지원	2.3				2.3																		
	생활환경개	농촌관광휴양자원개발	26.0																7.8						18.2
		농촌특산물산지육성	2.6										1.0			0.8		0.8							
		농공단지육성	7.6															7.6							
		농촌특산물판매장설치	1.0											0.5			0.5								
	생활환경개	환경농지정비																							
		농업경영자금 지원																							
식생활개선 교육홍보		0.5																					0.5		
생활환경개	농촌정주생활권개발	172.3																					86.1	86.1	
	농촌생활용수개발	40.0																						20.0	
합계		2,793.5			50.6	10.6		21.9	3.6	13.6			58.6	749.1	9.8	7.6		471.9	117.5	7.8	106.1	90.9	18.2	1,051.3	

(표 4.18) Object간 연결체계 구성시 사업별 사업비 - 국고지원분 (2000)

사업분류	사업명 (국고지원)	예산 (10억)	인					업							촌										
			농가	주택	인력 육성	자녀 교육 지원	경영 자금	농업 경영체	육종	농산물	비료	농기계	농업 기술	생산 기반	유통 가공	농공 단지	신재생 에너지	농지	간척지	경관	주거 환경	복지 환경	농촌 관광	농업 용수	
농업 (식량작물) 구조개선	생산기반 확충	영농규모화사업																							
		투양개량사업	34.0										17.0					17.0							
		밭기반정비	124.5										62.2					62.2							
		경지정리	300.1										150.1					150.1							
		기계화경작로확포장	155.4										77.7											77.7	
		패수개선	218.1																					218.1	
		수리시설개보수	247.0																					247.0	
		대·중규모 용수개발 및 지표수보강개발	338.3																						338.3
		농업생산기반정비 및 조사연구사업	25.9											7.8					7.8						10.4
		테단위 농업종합개발	168.9											50.7					33.8	33.8					50.7
농촌개발	생산 및 유통개선	중소농 고품질 농산물 생산 및 친환경농업육성지원	6.6											3.3										3.3	
		농촌가공산업육성																							
	기술개발 및 정문화	농업기술개발	31.5										9.5	22.1											
		농촌활력화시범사업 기술보급사업	10.4 18.2																				10.4		
	인력육성	후계농업인 육성																							
		귀농자영농창업자금지원																							
		농업경영종합자금지원사업																							
		농업인 자녀학자금 지원	12.2				3.7	8.5																	
	소득원개 발	농업경영컨설팅지원	1.2				0.4	0.8																	
		농촌관광휴양자원개발	5.7																1.7					4.0	
농공단지육성		1.1														1.1									
한계농지정비																									
생활환경 개선	농·축산경영자금 지원																								
	농어촌생활환경정비	204.9																		143.4	61.5				
	농촌 생활용수개발사업	36.1																		10.8			25.3		
합 계		2,203.4			4.0	8.5	0.8		3.6	61.9	3.6	9.5	87.6	396.1		1.1		316.8	110.4	1.7	154.3	71.9	4.0	967.5	

(표 4.19) Object간 연결체계 구성시 사업별 사업비 - 국고지원분 (2005)

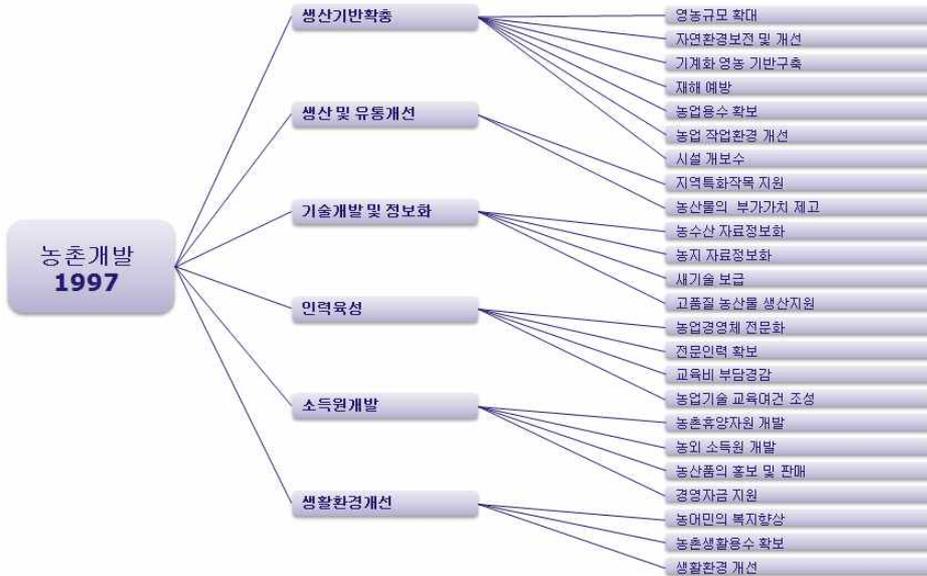
사업분류	사업명 (국고지원)	예산 (10억)	인				업										촌									
			농가	주택	인력 육성	지녀 교육 지원	경영 자금	농업 경영체	육종	농산물	비료	농기계	농업 기술	생산 기반	유통 가공	농공 단지	신재생 에너지	농지	간척지	경관	주거 환경	복지 환경	농촌 관광	농업 용수		
농업 (식량작물) 구조개선	영농규모화사업																									
	투양개량사업	37.7										18.9					18.9									
	수리시설 개보수	480.0																						480.0		
	대·중규모 용수개발	291.3																						291.3		
	농업생산기반정비	14.2																						5.7		
	농지조성	268.9										4.3					4.3							80.7		
	받기반정비	102.1										53.8					53.8									
	농지기반조성	205.1										51.1					51.1									
	배수개선	216.5										102.6					102.6								216.5	
	방조제개보수	66.1																							66.1	
농촌용수개발	83.2																							83.2		
농업생산기반종합정비	13.3																									
지역특화사업	61.2											13.3														
농촌개발	친환경농업육성	7.8										30.6				30.6										
	농업종합자금지원											2.3	2.3			1.6										
	지역농업클러스터 활성화 지원																									
	농업·농촌 정보화 기반확충	7.2									3.6					3.6										
	기술개발 및 정보화	농림기술개발	44.1																							
		지역특화사업	7.8																							
		기술보급	15.7										3.1	3.1	3.1		6.3									
	인력육성	농업인건강관리실설치	2.7																							
		후계농업경영인육성																								
		농업인자녀지원	19.2				5.7	13.4																		
		농업경영권선정지원	4.0				1.2		2.8																	
	소득보전	농업직접지불제	1,152.7	576.3														576.3								
		농업인재해공제	11.4	11.4																						
		농어업인의 건강보험료 경감지원	66.6	66.6																						
	소득원개	농촌관광휴양자원개발																								
		한계농지정비사업																								
		농가경영안정지원																								
		농촌진흥테마마을육성	2.0																					1.0	1.0	
		독채농촌체험마을 조성사업	4.7																						2.4	
	생활환경 개선	농공단지	42.0																							
		폐비닐 수거지원	2.6																							
		농어촌생활환경정비	240.5																							
		농촌·농업생활용수개발사업	47.1																							47.1
	합 계		3,517.7	654.3		6.9	13.4	2.8	3.6	3.1	40.0	5.5	13.2	73.2	243.9	5.2	42.0	833.7	53.8	74.5	97.5	77.1	3.4	1,270.6		

(표 4.20) Object간 연결체계 구성시 사업별 사업비 - 국고지원분 (2009)

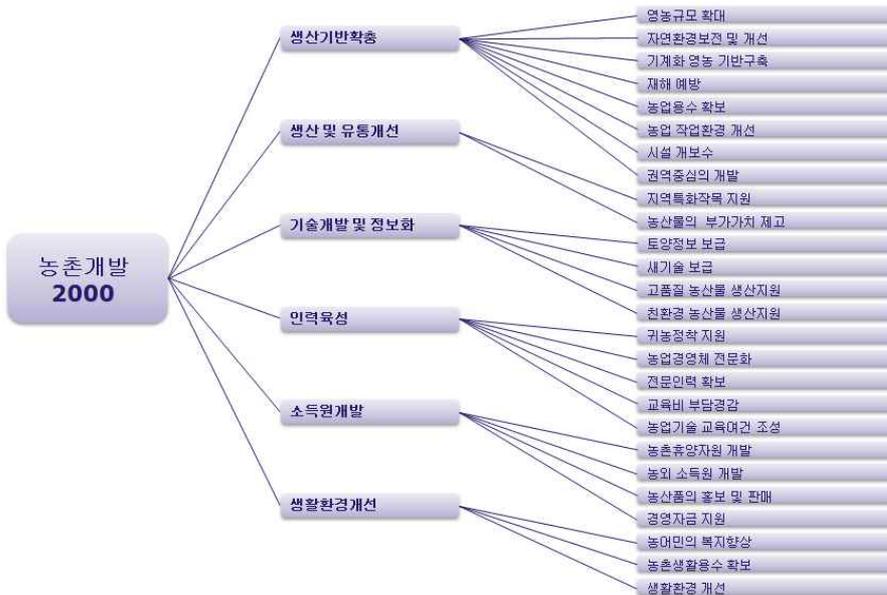
사업분류		사업명 (국고지원)	예산 (10억)	인						업						촌										
				농가	주택	인력 육성	자녀 교육원	경영 자금	농업 경영체	육종	농산물	비료	농기계	농업 기술	생산 기반	유통 가공	농공 단지	신재생 에너지	농지	간척지	경관	주거 환경	복지 환경	농촌 관광	농업 용수	
농업 (식량작물) 구조개선	생산기반 확충	농지은행사업																						380.0		
		수리시설개보수사업	380.0																						190.0	
		중규모 용수개발사업	190.0																						20.5	
		농업용수 수질조사개선사업	20.5																						212.9	
		배수개선사업	212.9																						84.0	
		방조제 개보수사업	84.0																						23.0	
		한발대비 용수개발사업	23.0																						10.8	
		소규모용수개발사업	10.8																						61.0	
		지표수보강개발사업	61.0																						248.9	
		농업생산기반조성	248.9																						25.7	
농촌개발	생산 및 유통개선	광역클러스터활성화지원사업	25.7																					12.9		
		농촌활력증산사업	343.6	68.7		68.7																			74.7	
		친환경농업기반구축(지구조성)사업	8.8																						68.7	
		생물적 병해충방제(취적)사업	3.7																						68.7	
		농민작물 종자대지원사업	13.5																						1.8	
		친환경비료지원사업	121.8																						1.8	
		농업종합자금지원																							0.7	
		기술개발 및 정보화	바이오디젤용 유체생산 시범사업	1.1																						0.2
		농촌개발	인력육성	농림기술개발	88.5																					0.2
				신기술보급사업	18.5																					
창업농업경영인육성사업	1.4					0.8		0.6																	26.6	
농업경영컨설팅사업	5.5					1.7		3.9																	62.0	
농촌출신 대학생학자금 용자지원사업																									13.0	
취약농가인력지원사업	6.0			6.0																					5.6	
경영이양 직접지불제	84.5			42.2					42.2																0.7	
친환경농업 직접지불제	42.3							21.2																	0.7	
조건불리지역 직접지불제	33.6							16.8																	0.7	
농촌개발	소득보전			경관보전 직접지불제	9.6																					0.7
		농업인 재해공제사업	32.2	32.2																					16.8	
		농어업인 건강보험료 지원사업	170.7	170.7																					4.8	
		농어업인 연금보험료 지원사업	91.7	91.7																					4.8	
		농어촌관광휴양자원개발																							4.8	
		한계농지정비사업																							4.8	
		농업경영회생자금지원																							4.8	
		농축산경영자금지원																							4.8	
		농어촌테마공원조성사업	9.5																						3.9	
		농촌개발	소득원개	녹색농촌체험마을조성사업	7.8																					3.9
전원마을조성사업	21.2																							10.6		
농공단지조성사업	59.8																							10.6		
농어촌주택개발사업																									59.8	
농어촌뉴타운조성사업	2.1				0.8																				0.6	
농촌생활환경정비사업	314.9																								0.6	
농촌·농업 생활용수개발사업	29.8																								157.5	
농촌마을종합개발사업	174.0																								157.5	
합계	2,952.9			411.5	0.8	71.2		42.4	55.1	14.2	94.0	125.9	39.5	138.2	74.9	14.6	59.8	0.7	96.3		8.7	255.7	249.9	88.0	1,111.5	

3. 농어촌정책의 목표 체계 구성

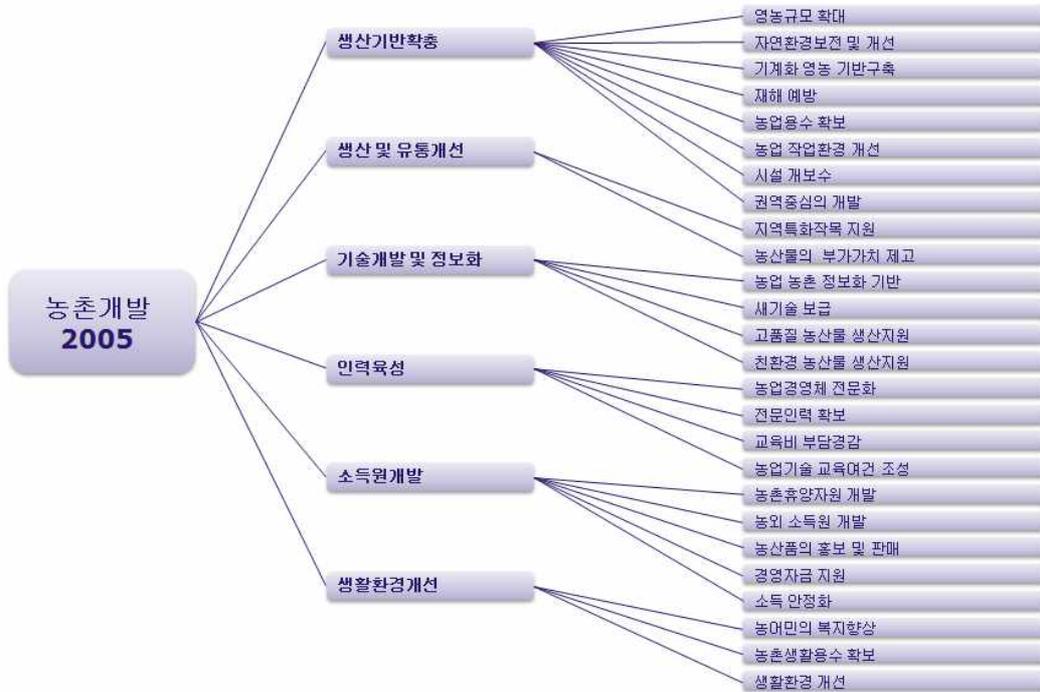
○ 농어촌정책의 목표 체계를 구성과 그 변화 과정을 살펴보기 위하여 분석년도별 목표 체계를 구성하였으며, 그 결과는 <그림 4.11> ~ <그림 4.15>과 같다.



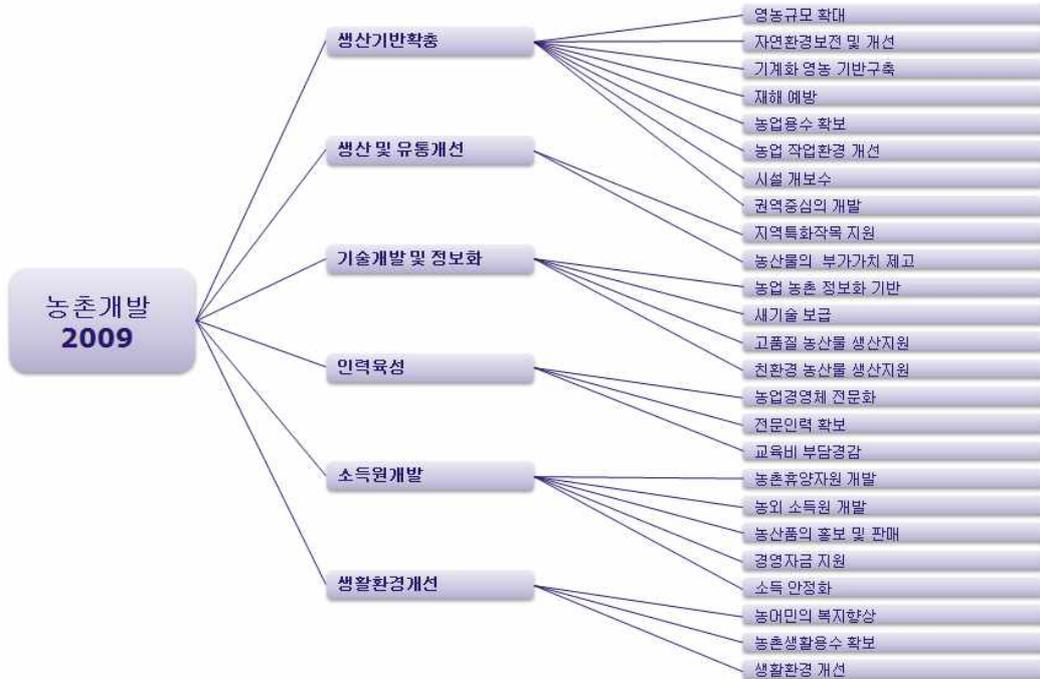
<그림 4.11> 농어촌정책의 목표체계(1997년)



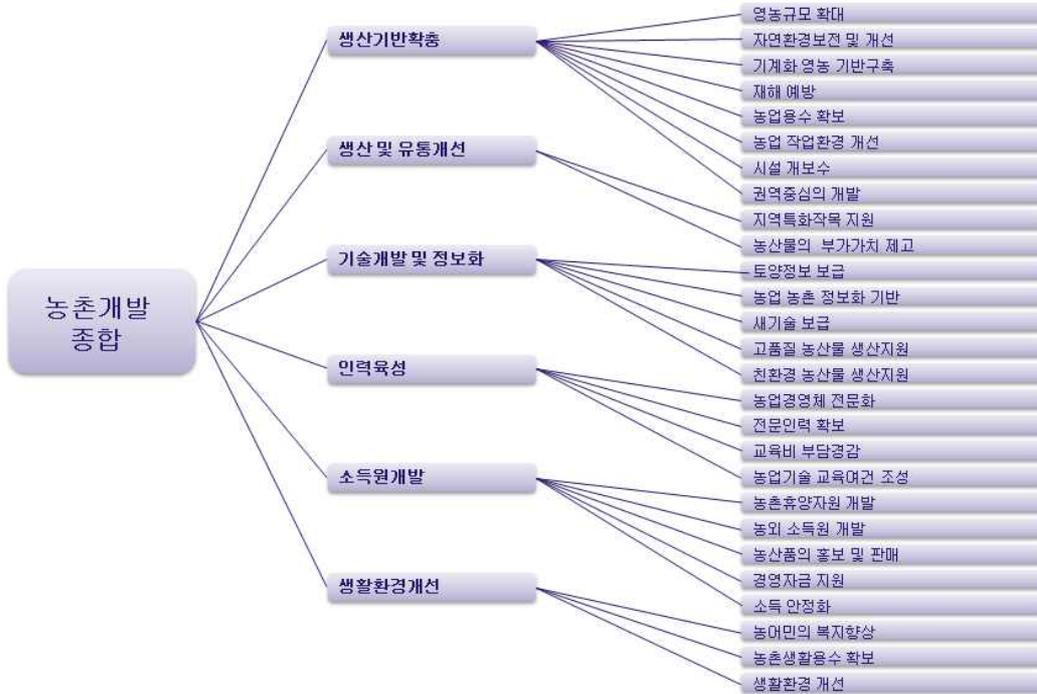
<그림 4.12> 농어촌정책의 목표체계(2000년)



<그림 4.13> 농어촌정책의 목표체계(2005년)



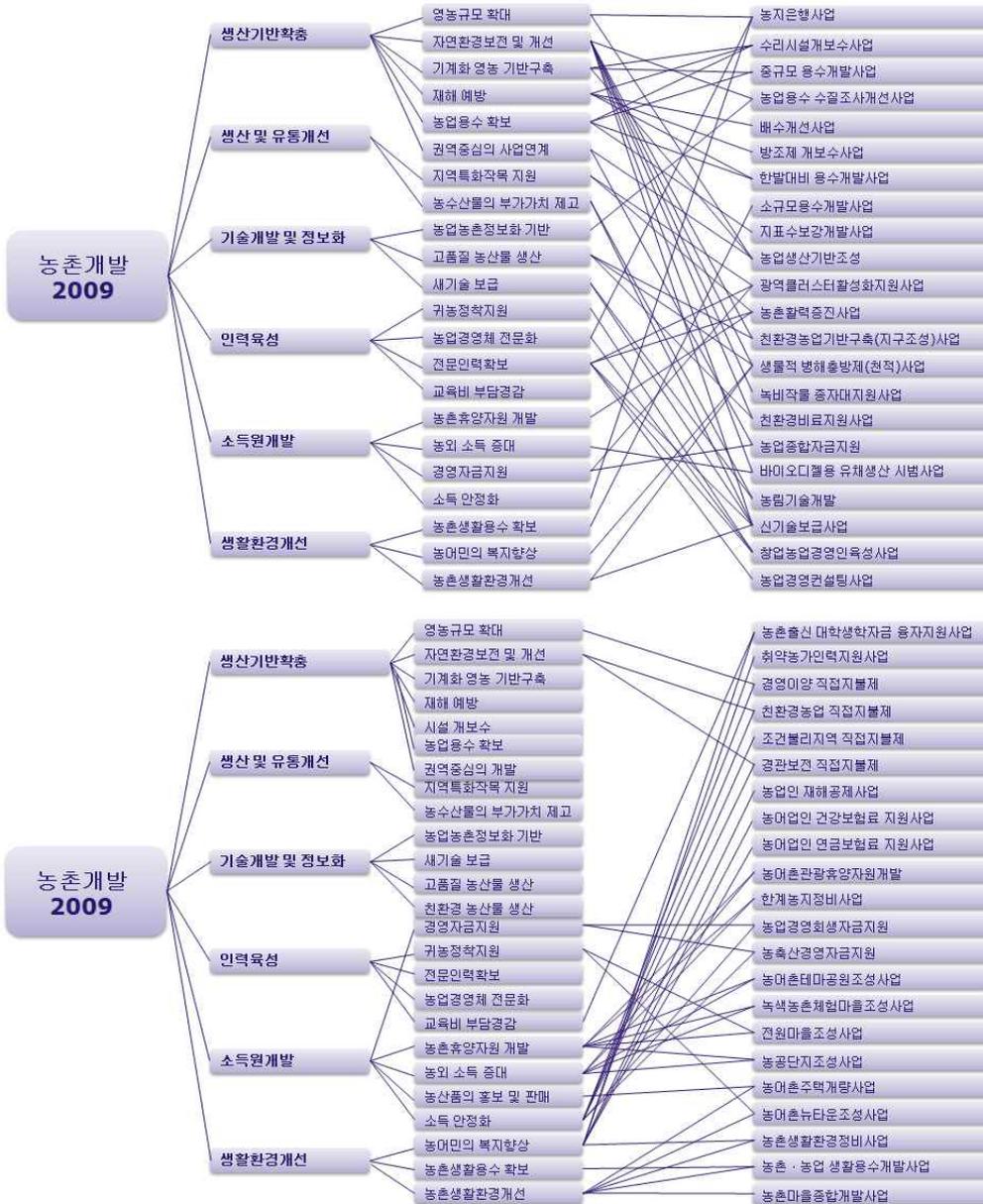
<그림 4.14> 농어촌정책의 목표체계(2009년)



<그림 4.15> 농어촌정책의 목표체계(종합)

4. 농어촌정책 목표 체계별 관련 사업 분석

○ 농어촌정책 목표체계별 관련 사업을 분석하여 보면 다음 그림과 같다.



<그림 4.16> 농어촌정책의 목표체계별 관련사업 분석

○ 이에 따라 농어촌정책 목표별 사업비를 년도별로 분석할 결과는 아래와 같다.

(표 4.21) 목표체계별 사업분석시 사업비 분석 - 국고지원분

(단위: 십억 원)

사업분류	목적	사업비			
		1997	2000	2005	2009
생산기반확충	영농규모 확대	598.9	319.1	576.1	104.5
	자연환경보전 및 개선	11.3	17.0	62.3	90.9
	기계화영농기반 구축	623.1	313.0	487.3	220.6
	재해예방	406.1	510.8	1068.1	255.0
	농업용수 확보	264.0	211.4	387.8	230.8
	농업작업환경 개선	255.2	161.4	320.5	125.6
	시설 개보수	82.5	123.5	480.0	243.5
	권역중심의개발	-	8.6	13.3	62.2
생산 및 유통개선	지역특화 작목 지원	3.4	55.0	69.0	123.1
	농수산물의 부가가치 제고	18.6	0.0	51.9	47.3
기술개발 및 정보화	도양정보보급	-	6.1	-	-
	농업농촌 정보화 기반	-	-	37.1	10.3
	새기술 보급	51.8	37.6	59.8	47.3
	고품질 농산물 생산	71.5	60.7	147.6	44.3
	친환경생산물지원	-	8.3	23.5	54.1
인력육성	귀농정착지원	-	0.0	0.0	12.1
	농업경영체의 전문화	0.0	0.6	4.0	0.5
	전문인력확보	53.4	0.6	4.0	132.2
	교육비 부담경감	15.2	12.2	19.2	0.0
	농업기술 교육여건 조성	12.3			
소득원 개발	농촌휴양자원 개발	13.0	2.9	6.7	163.7
	농의 소득원 개발	21.3	3.4	48.7	39.1
	농산물의 홍보 및 판매	6.4	2.8	49.8	0.0
	경영자금 지원	2.3	55.0	0.0	11.6
	소득 안정화	-	-	1152.7	101.8
생활환경개선	농어민의 복지향상	8.5	112.9	321.2	455.8
	농촌생활용수 확보	82.3	60.3	47.1	25.7
	생활환경개선	192.3	120.5	290.2	351.2

5. 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌정책 방향 분석

○ 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌정책 방향을 분석하기 위해서는 다음과 같은 단계를 걸쳐 시스템계획을 수행하여야 한다.

① 지역경쟁력 부문별 지표의 정의

- 소득 : 농업소득, 농외소득 등
- 인구구조 : 전국 대비 인구구조
- 농산업구조 : 1, 2, 3차 산업 비율
- SOC 정비율 : 도로보급율, 상하수도보급율 등

② 목표 체계의 설정

- 소득 : 도시가계 대비 소득비율 100%
- 인구구조 : 전국 대비 인구구조와 동일
- 농산업구조 : 2, 3차 산업 비율의 제고
- SOC 정비율 : 도로 보급율 80%
- 선진국의 사례를 중심으로 최상의 지표 설정

③ 목표체계에 따른 농어촌시스템 오브젝트 분석

④ 해당 오브젝트와 연계된 농어촌정책사업 분석

⑤ 해당 농어촌정책사업의 강화정책 수립

제 4 절 농어촌 시스템 계획 기법

1. 농어촌 시스템 계획

대상지역선정

- 농촌지역을 개발하고자 할 때는 우선 대상지역이 농촌개발사업을 통하여 경제적환경과 주민복지 환경이 개선되고, 장래에도 농촌지역사회로써 존속하게 될 것인가에 대해 심사숙고하여야 한다. 다시 말하면, 농촌개발사업이 완료된 이후에 도시로 편입되거나 개발자체가 무리한 계획으로 진행되었을 때는 사후관리에 어려움이 있을 수 있기 때문에 철저한 계획검토가 있어야 한다.

- 광역농촌을 몇 개의 지역으로 구분하여 각 지역에 대해 농업 및 도시화 관련 발전지표를 설정하고 이를 근거로 농업도가 높은 지역에 우선순위를 두어 개발순위를 결정하게 된다.

- 농업적 우위성을 지표는 농업의 사회환경조건, 토지환경조건 및 생산주체조건으로 크게 구분할 수 있고, 도시적 우위성을 나타내는 것은 인구집중조건, 비농업적 취업조건 및 비농업적 토지이용조건으로 구분할 수 있으며 관련 변수에 대한 다변량 해석을 통해 농업도와 도시화도를 분석하게 된다.

농촌개발계획의 수립

- 대상지역에 대한 개발계획을 책정하는 과정에서는 가장 먼저 현상의 실태를 파악하고 사회경제적 변화추세를 분석하여 의사결정자가 소망하는 미래상을 구체적이고 체계적으로 정리한 목적체계를 수립해 둘 필요가 있다. 이 때 계획의 역할은 공간적 구조개편을 하는 것으로서 적정한 목표치를 기준으로 하여 바람직한 지역 구조로 만들어 가는 방식을 취하여야 하며, 자원의 배분에서는 경제보다는 인간에 중심을 둔 프로그램형 계획이 필요하다. 목표설정 체계는 정보계, 가치계, 의사결정계 및 행동계 등 4개의 주체적 인자로 구성된다.
 - 정보계에서는 객체에 관한 정보를 수집하여 분석하고 가공하며, 정

- 비목표를 정해 문제해결의 방법을 구상하게 되고,
- 가치계에서는 목적체계에 나타나는 의사결정자의 주관적 가치관인 중요도에 근거하여 판단하며,
 - 의사결정계에서는 정보계와 가치계에서 얻어진 객관적이고 주관적인 계획과제의 미래상이 창조적으로 그려지고,
 - 행동계에서는 목표체계에 입각한 대안들 중에서 최적선택을 하는 과정이다.
- 이러한 목적과 목표의 확정은 모든 계획작업 중에서 가장 중요한 출발점이 되는 것이다. 목적체계는 하나의 시스템을 갖추게 되고, 항상 명시적인 것이어야 하며, 운용 가능한 계획의 미래상을 의미한다. 목적체계는 계층형 구조로서 그림 2.5와 같이 구성되며, 각 목표치들이 정량화 됨으로써 실태파악이나 목표의 전망에 대한 판단이 용이할 뿐만 아니라 사후의 성과를 검토하고 관리하는데에도 이용된다.
- 일반적으로 목표의 발견은 시간적 흐름에 따라 가치관과 만족도가 변하기 때문에 복잡한 과정을 거치게 되는데, 여기에는 주민참여에 의한 다양한 정보의 수집과 의사결정자의 창조적 능력에 크게 의존한다. 계획목표의 합리성을 추구하기 위하여 계획 입안자는 주민집단으로부터 설문이나 청취조사를 통하여 의향을 수렴하는데, 회답자의 정보수준이 낮은 경우 전문가집단의 자문도 고려하여야 한다. 이 밖에 이러한 목표를 추구하는데 필요불가결한 대상지역의 부존자원의 존재와 자원 기술의 수준정도를 조사하는 것도 잊지 말아야 한다.
- 현재 우리 나라의 농촌개발은 1990년 4월에 제정된 농어촌발전 특별조치법에 의해 면단위 지역을 주 대상으로 진행되고 있으며 동법에서 정부는 “농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비, 확충하고 농어민의 복지를 향상시키기 위하여 농어촌 정주생활권을 개발해야 한다”라고 명문화하고 도농간의 소득 및 생활수준차이를 해소하는 목적이 강조되었다. 이 법을 근거로해서 목적체계를 설정하고, 상대적 중요성을 가정하여 목표치를 나타내면 그림 2.6과 같다. 이 목표치는 각 지역의 생산조건과 생활조건 또한 사회조건과 자연조건에 따라 다르게 설정되어 진다.

○ 농촌계획의 일반적인 순서를 간단히 요약하면 다음과 같다.

- 1) 문제설정: 등질공간을 구분한 다음 지역간 정비격차를 확인하고, 격차의 원인을 파악한다.
- 2) 목적체계설정: 목적과 목표를 계층적으로 상위목적, 중위목적, 하위목적, 개발목표 등의 체계에 따라 구체화하고, 개별목표에 대해서는 조작성이 가능하도록 지표화 한다.
- 3) 목표치부여: 각 목적과 목표의 긴급성과 중요도를 평가하고, 의사결정의 선호도를 고려하여 가중치를 정한 다음 최종적으로 목표치를 결정한다.
- 4) 대안 작성: 문제해결을 위한 몇 개의 대안을 작성하여 적절한 방법으로 대안의 우선순위를 결정한다.
- 5) 계획결정: 제시된 대안 중에서 최적안을 의사결정자가 객관적으로 선택한다.
- 6) 사업실시: 결정된 계획안에 따라 사업을 실시한다.
- 7) 성과관리: 각 목표치에 대한 도달도를 검정함으로써 사후 평가를 실시한다.

○ 선정된 대상지역에 대해 부문별 계획을 수립할 때는 토지이용적 측면, 유역의 물질적 순환에 관련한 물이용적 측면, 그리고 접근성에 대한 교통적 측면을 고려해야 한다. 토지이용계획에서는 토지이용의 적합성에 따라 주거지, 농지, 공업단지, 휴양지, 산림지 등으로 구분하여, 적합한 토지에 마을계획, 주거생활 환경계획, 생산시설계획, 유통시설계획, 농지기반 조성계획, 공업단지 조성계획, 문화사적 보전계획, 관광농장 조성계획, 경관보전계획 등을 수립한다. 물이용 계획에서는 농촌용수계획, 농촌배수계획 등을, 그리고 교통계획에서는 농촌의 도로교통계획, 농촌수송시설계획, 통신시설계획 등의 개발계획을 체계적으로 수립하는데, 이들에 대해서는 이 책의 각 장에서 구체적으로 기술하게 될 것이다.

농촌 활성화의 배경

○ 최근, 급속한 경제성장에 따라 농업을 제외한 다른 산업분야에서는 생산성 향상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이에 따라, 농촌에서는 농업이외의 취업기회가 확대되는 등의 영향으로 농업노동력이 크게 감소하고 있다.

이러한 현상은 도시에의 인구집중과 중산간 농촌지역을 중심으로한 과소화 경향을 나타냄으로써 우리나라의 영세한 농업경영을 더욱 어렵게 하고 있다.

- 1980년대에 들어서는 대도시를 중심으로 사람, 물건, 정보 등의 집중화를 초래하며, 특히 수도권 지역을 중심으로 뚜렷한 경향을 나타내고 있다. 이 결과, 중앙과 지방, 도시와 농촌간의 소득격차는 더욱 커지게 되어, 중산간 농촌지역에서는 계속되는 인구감소와 고령화 경향에 따라 기본적인 지역사회를 유지하기에도 어려운 상황에 처해 있다.
- 이러한 농촌의 현실을 고려하여 국토공간의 균형있는 발전을 꾀하기 위해서는 단순한 식량생산만이 아니고 자연환경, 여가공간, 국토보전 등 다양한 기능을 가지는 농업 농촌으로 발전시켜가야 하는 필요성에 따라 활력있는 농촌 지역사회를 형성해 가는 것이 오늘날 농촌지역에서 추진해야 할 과제이다.
- 농촌 활성화의 직접적인 의의는 대상지역고가의 관계를 고려해서 경제적 발전, 문화적 발전, 사회적 발전과 이들을 지원해 주는 물적 환경의 발전을 들 수 있다.
 - 경제적 발전으로는 농림 축산업, 관광업, 상업, 공업, 지역산업 등의 발전에 따른 생산·고용·소득증대·지역 재정기반의 확대 등을 들 수 있다.
 - 문화적 발전으로는 식문화 등의 발전, 애향심의 고취, 지역간 교류 등을 들 수 있으며,
 - 사회적 발전으로는 다양한 지역주민 조직의 활동, 주민간의 대화촉진 등이 있다.
 - 물적 환경의 발전으로는 농업 생산기반의 정비, 공공시설의 확충, 쾌적한 환경의 조성, 자연 생태계의 보전 및 창출 등을 들 수 있다.
- 간접적인 의의로는 이러한 농촌지역의 활성화를 통하여,
 - 국민의 식량을 안전하고 안정적으로 공급한다.
 - 자연환경, 지역자원 및 국토를 보전·관리·활용한다.

- 도시문화와 다른 고유의 농촌문화를 계승발전 시킨다.
- 국민의 정서함양과 사회의식을 양성한다 등을 들 수 있다.

○ 농촌 활성화는 활력있는 농촌을 만들기 위한 정책수단이라는 측면과 이것이 농촌지역의 발전과 같은 의미로 사용되는 경우도 있으므로 그 자체가 정책목표가 될 수 있다. 어느 경우에도 지역 활성화를 진행하기 위한 전제로 우선 지역 고유의 활력있는 농촌의 미래상을 명확히 설정하는 것이 필요하다.

○ 농촌활성화의 과제로 들 수 있는 것은 다음과 같다.

- ① 생활환경의 정비, 토지· 물의 이용조정 등 농촌 주거환경의 형성에 관한 과제
- ② 고령화에의 대처, 농촌 부인활동의 촉진, 농촌 지역사회의 운영 등 농촌 마을환경 조성에 관한 과제
- ③ 농업 농촌활동의 체험, 농산물의 산지직송, 명예 군민제도, 도시와의 자매결연 등 도시와 농촌의 교류에 관한 과제
- ④ 자연환경의 적극적인 보전과 활용에 의한 농촌형 여가시설, 지역산업의 육성, 농촌공업의 도입 등 농촌지역에서의 취업과 소득기회의 확보에 관한 과제 등이 있다. 앞으로 이러한 구체적 과제를 해결하기 위한 각종 대책의 수립이 요구되고 있다.

2. 동적계획 기법

○ 지역경쟁력 강화를 위해 제시한 농어촌 계획은 농어촌 구성요인의 체계화와 더불어 지역계획에서 동적계획과 통합계획의 도입으로 요약된다.

○ 동적계획법은 자원의 변화에 따른 계획의 전향적 개선으로 목적 체계의 구성에 따라 사업 추진의 유연성을 나타낸다.

○ 동적계획의 성과목표는 사업의 내용이나 결과보다는 지역이 구상하고, 제시한 목표의 접근성으로 판단하여야 하며, 사업의 성격은 목표에 따른

정합성에 있다. 따라서 획일적인 지표체계보다는 그 지역만을 대상으로 하는 지표를 통해 평가 및 환류 체계를 구성해야 한다. 따라서 동적계획은 지역의 목표를 달성하기 위한 수단으로서 사업이 자원의 부가가치를 높이는 자원재배체가 필요하다.

- 이 동적계획은 지역의 특성을 반영하는 객관적 평가 집단이 필요하며, 지속적인 컨설팅을 통해 지역과 지역 컨설팅기업의 일체화가 요구된다.

3. 통합개발 기법

- 통합개발은 지역의 경쟁력을 단순히 자원적 우세로 판단하지 않고, 다양한 지역 시스템 구성인자로 판단하여, 지역의 종합경쟁력을 우선시하여 경쟁우위적 관점에서 설정한다.
- 통합개발의 성과는 농어촌 지역의 객체를 구성하는 농업, 농촌, 농민의 경쟁력으로 판단되며, 따라서 종합 지표체계를 구성한다.
- 통합계획의 수립은 지방자치단체의 주관으로 지역의 특성을 판단, 고려하여 경쟁우위의 관점에서 설정하며, 농산업의 기반시설과 더불어 자원을 배치한다. 따라서 통합계획의 평가는 지역의 경쟁력을 증대시키는 방향으로 평가되어야 한다.

제 5 장 법적·제도적 개선방안

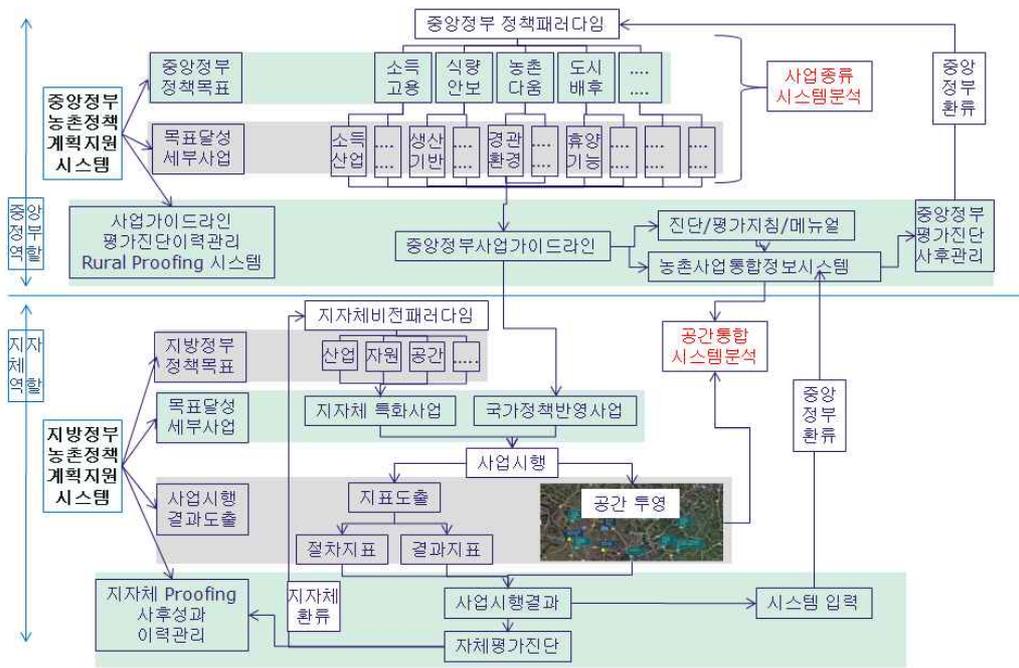
- 본 장에서는 앞서 제시한 농어촌 시스템 계획기법의 원활한 적용과 향후 농촌정책의 운영 및 관리를 위하여, 최근 본격적으로 추진예정인 포괄보조금제 도입에 따른 법적·제도적 개선방안에 대해 제시하고자 한다.

제 1 절 농촌사업통합정보시스템의 도입

- 그동안 많은 농어촌지역개발정책을 추진해 왔음에도 불구하고, 당초 계획하였던 정책목표를 달성하기에는 많은 한계점이 있어왔다. 또한, 중앙정부·공급자 중심의 사안별 정책 추진으로 농촌정책을 일관되고 효율적으로 추진하는 것에도 문제점이 드러나고 있으며, 일부 사업의 경우 유사·중복, 사업간의 연계 미흡 및 하드웨어 중심의 접근으로 투자효율성이 감소하고 농촌주민의 정책효과 체감도도 저하된 실정이다. 이에 따라, 유사·중복사업을 배제하고 공간적으로 연계가 가능한 정책추진을 위해 사업종류 시스템과 공간통합 시스템을 포함한 농촌사업통합정보시스템의 도입을 제시하고자 한다.

1. 농촌사업통합정보시스템의 개념

- 농촌사업통합정보시스템은 농촌공간에 시행되는 모든 사업의 이력과 진단평가를 포괄하는 시스템으로써, 중앙정부의 정책목표와 이를 달성하기 위한 세부사업들을 분석하는 사업종류 시스템, 지방자치단체의 사업효율성을 높이고 공간적으로 연계가 가능하도록 하는 공간통합시스템을 포괄하는 것이다. 본 시스템을 통해 중앙정부의 사업가이드라인이 지자체의 사업시행에 반영되어 이의 모니터링 결과가 중앙정부에 환류(Feedback) 되어 사업의 평가가 원활히 진행될 것이며, 중앙정부는 시스템을 통해 획득한 정보를 바탕으로 정책목표의 전환 및 평가를 시행할 수 있을 것이다. 농촌사업통합정보시스템의 개념도를 <그림 5.1>에 나타내었다.



<그림 5.1> 농촌사업통합정보시스템의 개념도

2. 농촌사업통합정보시스템의 구성요소, 기능 및 역할

- 농촌사업통합정보시스템의 구성요소를 살펴보면, 우선 공간적인 분석이 가능하도록 구글어스 타입의 실제적인 공간정보를 포함한 공간정보시스템으로 구성되어야 하며, 중앙정부 및 지자체의 원활한 정보교류를 위하여 웹기반 시스템으로 구성하여야 할 것이다. 또한, 기능별, 공간별, 임의 조건별 검색/분석/출력/웹서비스 등이 가능하도록 구성하여 시스템 사용성을 높여야 할 것이다. 또한, 이 시스템에는 농어촌공간에 투입되는 모든 사업들의 위치 및 구역(점, 선, 면의 공간정보) 및 이력정보를 포함하여 구성되어야 된다.
- 이 시스템이 원활히 적용된다면 중앙정부의 경우 농촌정책 및 사업의 통괄적인 모니터링 및 진단평가가 가능할 것이며, 지자체는 사업의 효율적 집행이 가능할 것으로 예상된다. 또한 기타 도시 및 민간자본에 의한 무

차별적인 시설설치를 효과적으로 제어할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 중앙정부의 경우 시스템의 개발 및 운영관리에 필요한 예산 및 제도의 도입을 추진하여야 할 것이며, 향후 지자체 담당자의 교육을 통하여 사업의 이력 및 현장사진 등 정보입력이 가능토록 하여야 할 것이다.

- <그림 5.2> ~ <그림 5.5>에는 농촌사업통합정보시스템이 개발되었을 시 충청남도 논산시의 경우를 예상한 개념도이다.



<그림 5.2> 농촌개발사업의 공간적 분포 예시(충남 논산시의 경우)



<그림 5.3> 농촌개발사업의 공간정보 예시(충남 논산시의 경우)

대상지구 이력정보

사업명 : 광석권역 농촌마을종합개발사업
 선정년도 : 2007년
 사업위치 : 논산시 광석면 사월리, 울리 일원
 사업기간 : 2008-2012(5개년)
 사업비 : 5,100백만원
 주요사업 : 다목적회관, 농산물유통단지, 가공센터 등

<그림 5.4> 농촌개발사업의 이력정보 예시(충남 논산시의 경우)



OO권역 사업내역

사업명	선정년도	사업위치	사업기간	사업비	주요사업	관련부처	비고
광석권역 농촌마을종합개발사업	2007	광석면 사월리, 율리 일원	2008~2012	5,100	다목적회관, 농산물유통단지, 가공센터 등	농림수산식품부	건설방 재과
연무소도읍육성사업	2008	연무읍 일원	2008~2011	25,744	병영체험단지 조성, 육군훈련소 먹거리타운 등	행정안전부	건설방 재과
살기좋은 지역만들기사 업	2007	양촌면 오산리 일원	2007~2009	3,000	체험장 조성, 담장정비사업, 감건 조장 등	행정안전부	건축과
녹색농촌체험마을 조성사업	006	광석면 말기마을	2006년 완료	248	홍보교육관, 유리온실, 주차장 등	농림수산식품부	농정과
	2007	별곡면 덕곡마을	2007년 완료	223	체험관, 화장실, 홍보영상장비 등		

<그림 5.5> 농촌개발사업의 권역정보 예시(충남 논산시의 경우)

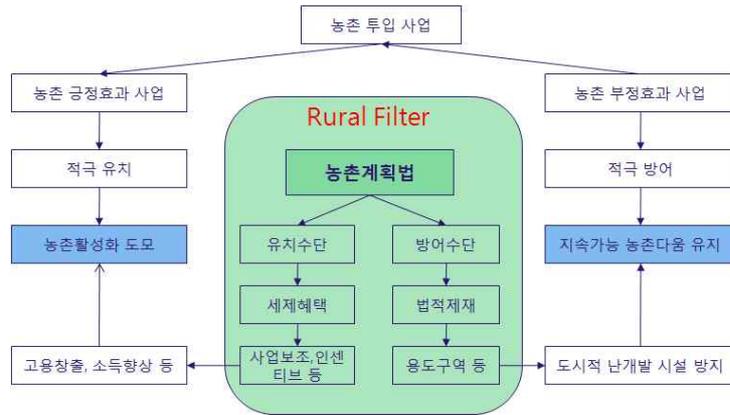
제 2 절 농촌계획법의 도입

- 최근 「국토의 계획 및 이용에 따른 법률」(이하 국토계획법)의 제정(2002) 이전까지 우리나라의 국토는 계획적 토지이용이라는 측면에서 도시지역과 비도시 지역으로 구분되었다. 즉, “국토이용관리법”에 의해 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 5개 용도지역으로 구분되어, 도시지역은 “도시계획법”에 의한 도시계획을 통해 계획적으로 이용관리되었지만, 나머지 4개 용도지역은 토지이용계획 없이 여러 개별법에 의해 관리되었다. 국토계획법은 그간 제도적으로 구분되어 있던 도시지역과 비도시 지역을 일원화하고, 행정구역을 단위로 수립한 종합적 토지이용계획에 기초하여 토지를 관리함으로써 난개발을 방지하고 계획적 토지이용을 도모하려는 목적을 가지고 있다. 특히, 국토의 난개발을 막기 위해 계획권역인 일정 행정구역을 단위로 하여 토지이용계획과 시설 및 사업계획이 하나의 계획체계 하에서 통합 수립되는 것이 바람직하다고 인식되었다. (대한국토·도시계획학회, 2006)

- 국토계획법에 도입에 따라서 농촌지역의 계획 및 개발행위는 변화의 과정을 거치게 되었다. 이전에는 도시계획법의 계획 대상은 도시계획구역 등에 한정됨으로써 대부분 농촌지역의 면단위 계획 대상에 포함되지 않았으나, 이제 도시(군)계획의 계획구역이 시군 행정구역 전체로 확장되었기 때문에 농촌지역의 계획 및 개발에 미치는 순기능적 영향이 그리 크게 나타난다고 보기는 어려운 측면이 있다. 이는 단지 도시계획의 확대에 불과하여 농촌지역이 가지는 고유한 특성을 배제한 채 기존에 수립되던 여러 계획들은 이전과 마찬가지로 수립된다는 우려도 나타나고 있다.

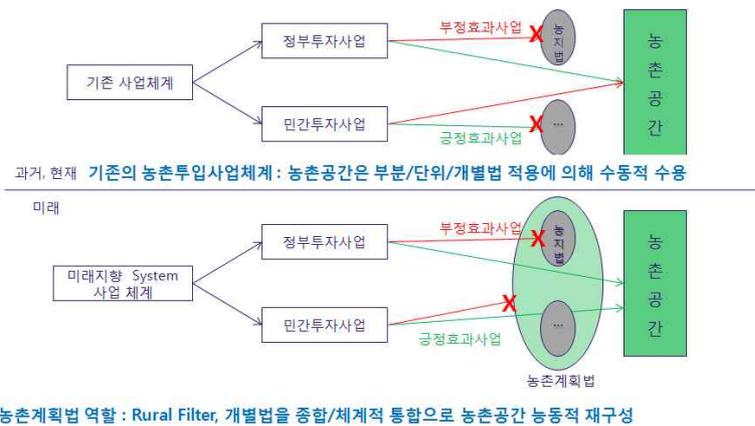
- 한편, 지역경쟁력을 강화하기 위해서는 농촌 특유의 고유성을 장점으로 인식하고 이를 확장 발전시켜 농촌활성화를 도모하여야 함에도 불구하고 뒷받침할 수 있는 법적 장치가 마련되지 않은 실정이다. 또한, 도시적 난개발 시설을 방지하여 지속가능한 농촌다움을 유지하기 위해서도 농촌계획법의 도입은 필수적일 것이다. 즉, 영국과 캐나다의 농촌영향평가제도(Rural Proofing, Rural Lens) 등과 유사한 제도의 도입이 필요하며 이를 명시한 농촌계획법이 도입되어야 한다는 것이다. 이와 유사한 개념으로

농촌계획법은 농촌지역의 활성화에 긍정적 사업을 유치하고 부정적 사업을 방지하기 위해서 Rural Filter의 역할을 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 이의 개념적 설명을 나타낸 것이 <그림 5.6>이다.



<그림 5.6> Rural Filter로써의 농촌계획법의 개념

○ 특히, 기존의 사업체계에서는 정부투자사업과 민간투자사업이 농촌공간에 사업이 투입될 경우, 농지법 등 부분/단위/개별법이 긍정효과 사업을 가로막는 경우도 발생하였으며, 향후 시스템 분석에 의한 미래지향 사업체계에서는 이를 극복할 수 있도록 농촌계획법이 구성되어야 할 것이다. 물론, 농촌계획법의 도입을 위해서는 정부, 지자체, 전문가집단의 많은 노력과 체계적 지원이 필요할 것은 명확한 사실이다. (<그림 5.7> 참조)



농촌계획법 역할 : Rural Filter, 개별법을 종합/체계적 통합으로 농촌공간 능동적 재구성

<그림 5.7> 미래지향 농촌정책에서의 농촌계획법 역할

제 3 절 시스템 사고에 입각한 정책설계방안의 도입²⁾

- 일반적으로 정책 과정은 ‘정책 형성→정책 입안→정책 집행→정책 평가→정책 환류’라는 흐름을 갖는다. 이와 같은 5단계의 순환으로 구성되는 정책 과정의 각 단계가 원활하게 운영될 때, 정책의 성과가 높아질 수 있을 것이다. 과거 정책의 형성 및 입안의 과정에서 ‘원인→결과’의 단선적 사고에 기초하여 정책이나 대책들을 수립했다가 오히려 문제를 악화시키거나 새로운 문제를 야기하는 경우를 볼 수 있었다. 특히, 농촌정책의 경우 관련된 주변 환경 조건의 고려 없이는 정책의 부작용이 나타날 여지가 많이 있다.
- 사후적 정책 평가의 전통을 구축하고 평가 기법들을 발달시켜온 선진국들은 이미 1990년 이후부터 정책실패와 부작용의 예방을 위해서 평가 방식을 전환하고 있다. 즉, 사후 평가에서 예방적 평가로 전환하고 있으며, 미국의 경우 “예측하는 정부”를 강조하며 문제 해결 보다는 문제 예방에 주력하는 정부를 지향하고 있다. 또 프랑스의 경우는 정책 평가의 관리 모델을 만들고, 다중적인 정책 평가 전담기구들을 구축함으로써 보다 과학적인 정책 평가에 접근하고자 노력하고 있는 실정이다. 이에 따라 정책 설계시 시스템사고에 입각한 방안을 적극 도입하여야 할 것이며, 이에 대한 구체적인 방법론을 설명하고자 한다. 보다 구체적인 내용은 본문에 실지 않고 부록 2에 나타내었다.

1. 시스템사고에 입각한 정책설계방안

가. 시스템 사고란?

(1) 단선적 사고의 폐해

- 대부분의 사람들은 어떤 문제를 해결하기 위해 그것의 원인을 찾고 그 원인만 제거하면 문제가 해결될 것으로 기대하는, ‘원인→결과’의 단선적 사고에 익숙해져 있다. 하지만 이러한 단선적 사고에 기초하여 정책이나 대책들을 수립했다가 오히려 문제를 악화시키거나 새로운 문제를 야기하

2) 본 절의 내용은 삼성경제연구소에서 2008년 발간한 “시스템사고에 입각한 정책설계방안의 내용”을 요약정리한 것이다.

는 할 수 있다. 현실이 매우 복잡하게 얽혀 있으며 단선적 사고로는 이를 제대로 이해할 수 없거나 올바른 해결책을 찾을 수 없는 경우가 많다는 것을 깨닫고, 보다 복합적이고 체계적으로 현실 문제에 접근해야 한다.

(2) 시스템 사고란?

- 시스템 사고란 요인들 간의 연결 관계를 원인과 결과의 단선적인 관계로 파악하는 것이 아니라 연결 관계의 고리들로 파악하는 것이다. 이를 위해서는 사물을 정지된 장면으로 포착하는 것이 아니라 변화의 과정 중에 있는 것으로 파악해야 하며, 어떤 변화자체에 주목하는 것이 아니라 전체적인 변화의 패턴을 살펴보아야 한다. 시스템 사고는 “요소들이 상호 연결된 전체로서 현실을 파악하고, 이들의 내적인 상호 작용에 의해 현실의 동태적(dynamic) 변화 과정을 이해하는 것”으로 정의될 수 있다. ‘단선적 사고’와 ‘시스템 사고’를 비교해 보면 다음과 같다.

(표 5.1) 단선적 사고와 시스템 사고의 비교

단선적 사고	시스템 사고
‘원인→결과’의 사고법	‘구조→패턴’의 사고법
특정 시점의 변화에 주목	전체적인 변화의 패턴에 주목
사건의 직접적 원인을 탐구	사건을 만들어내는 구조를 탐구
현실을 사건들 사이의 단선적 인과 관계로 파악	현실을 요인들 사이의 상호 연결 관계의 고리들로 파악

(3) 시스템 사고의 툴, 인과루프지도(Causal Loop Diagram, CLD)

- 인과루프지도(Causal Loop Diagram, CLD)는 시스템의 각 변수 간의 피드백 구조를 시각화하여 우리의 이해를 도와주는 매우 중요한 도구이다. 우리는 인과루프지도를 통해 문제의 원인에 대한 나름의 가설을 빠르게 검증하고, 개인이나 집단의 사고 모형(mental model)을 도출·파악하며, 하나의 시스템 내에서 어떤 변수들 간의 관계가 가장 중요한 영향력을 갖는지 등을 찾아낼 수 있다. 인과루프지도를 그리는 것은 그다지 어려운 일이 아니며, 규칙과 그 구성 요소들을 정확히 이해하기만 하면 매우 간단하게 그릴 수 있다.

- 인과루프지도는 연결된 변수들로 이루어져 있다. 이들 변수(variables)는 링크(causal links)로 연결되며 이들의 관계는 화살표로 나타난다. 구체적인 사례는 부록 2에 수록하였다.

2. 시스템 사고에 입각한 정책 부작용의 이해

가. 이해의 기초

- 현실에 대한 우리의 지식과 생각, 즉 우리의 사고 모형(mental model)이 현실을 충분히 반영하지 못하기 때문에 정책의 부작용이나 실패가 발생하게 된다. 시스템 사고는 현실을 제대로 인식하고 올바른 사고 모형을 형성하기 위한 방법으로 이는 우리가 가진 사고 모형의 오류를 발견하기 위한 방법이기도 하다. 시스템 사고를 통해 현실을 올바로 반영하는 과정에서 우리의 사고 모형의 한계와 오류를 발견하고 수정해나갈 수 있다. 일반적인 부작용 발생의 기본 구조는 부록 2에 수록하였다.

나. 발생 구조의 유형화

- 정책 부작용의 일반적인 발생 구조는 의도한 루프와 의도하지 않은 루프의 결합으로 이루어져 있다. 의도한 루프에 의도하지 않은 루프가 한 가지 결합되어 있는 형태를 정책 부작용의 기본 구조로 삼을 수 있는데, 두 루프의 속성에 따라 기본 구조를 유형화할 수 있다. 각 정책 유형에 강화 피드백 루프와 조절 피드백 루프 중 어떤 속성을 가진 루프가 의도하지 않은 루프로 결합되느냐에 따라 부작용 발생 구조의 유형이 달라진다. 결국 의도한 루프와 의도하지 않은 루프, 양자의 루프 속성이 어떻게 조합을 이루느냐에 따라 4가지 유형으로 나눌 수 있다. 이를 전체적으로 정리해 보면 <표>와 같고, 구체적인 설명과 유형별 사례를 부록 2에 수록하였다.

(표 5.2) 정책 부작용 발생 구조의 4가지 유형

명칭	의도한 루프	의도하지 않은 루프	내 용
제어 실패형	조절	강화	정부의 제어 행동이 장기적으로 문제를 악화
원상 회귀형	조절	조절	다른 주체의 반작용으로 조절 노력이 허사로 귀결
불균형 심화형	강화	강화	특정 부문의 성장이 다른 부문의 희생을 초래
성장 한계형	강화	조절	성장 노력이 기반을 잠식하여 한계에 봉착

출처: Wolstenholme(2003), p.10의 논의를 일부 수정

3. 시스템적 정책설계 방안

가. 피드백 루프의 인식

(1) 시스템 사고의 도입

- 정책 부작용을 예방하는 위해서는 무엇보다 정책을 둘러싼 모든 피드백 루프를 인식하는 것이 필요하다. 이는 정책을 입안하거나 평가할 때 피드백 중심의 사고를 해야 함을 의미한다. 피드백 중심의 사고는 곧 시스템 사고를 의미한다. 시스템 사고는 현실을 이해할 때 피드백 루프를 중심으로 이해할 것을 요구한다. 인과루프지도(causal loop diagram)라는 시스템 사고의 도구는 피드백 루프를 발견할 수 있도록 도와준다.

(2) 다양한 입장의 통합

- 가능한 모든 피드백 루프들을 인식하기 위해서는 현실에 대해 서로 다른 입장을 가진 사람들의 생각을 통합하는 것이 필요하다. 다양한 입장을 가진 사람들의 생각을 통합해 나갈 때 복잡한 현실의 다양한 측면들을 가능한 한 풍부하게 반영할 수 있다.

나. 종합적인 처방책 강구

(1) 비의도 루프의 억제

- 정책 부작용이 존재하면 정책 수단으로부터 출발하여 시스템을 관통하고 다시 되돌아와서 정책 수단의 사용을 억제하는 조절 피드백 루프가 존재

하게 된다. 그리고 이러한 정책 실행 억제 루프에 강화 피드백 루프가 결합된다. 이러한 정책 부작용은 정책을 둘러싼 피드백 루프 중 의도하지 않은 루프의 작동에 의해 발생한다. 따라서 정책 부작용을 최소화하기 위해서는 가능한 모든 피드백 루프를 파악한 다음, 이들 중에서 의도한 루프는 활성화하고 의도하지 않은 루프는 억제해야 한다. 억제 방법에 대한 자세한 설명은 부록 2에 나타내었다.

(2) 정책지렛대 분석의 제도화

- 정책의 효과적인 설계와 집행을 위해서는 어떠한 지점이 정책지렛대인지 그리고 어떠한 경로를 통해 정책 부작용이 발생할 가능성이 있는지를 파악해야 한다. 상시적으로 정책지렛대 분석을 수행하기 위해서는 시스템 사고의 제도화(institutionalization of systems thinking)가 요구된다. 시스템 사고의 제도화는 다음과 같이 두 단계로 나누어 구분할 수 있는데, 자세한 설명은 부록 2에 수록하였다.

- 제1단계는 인과루프지도 분석의 제도화
- 제2단계는 시뮬레이션 분석의 제도화

다. 사고 모형의 평가와 개선

(1) 시스템 사고에 근거한 정책 평가

- 시스템 사고에 입각하여 정책을 입안하였다고 하더라도 한 번에 최적의, 부작용이 없는 정책을 도출한다는 것은 불가능하다. 지속적인 평가와 개선이 뒤따라야 하며, 이를 통해서만 올바른 정책에 다가갈 수 있다. 정책 입안과 실행은 일회적인 사건이 아니라 지속적인 과정이다. 이러한 개선을 위한 과정에서 행해지는 정책 평가는 정책 자체에 대한 평가에 그치는 것이 아니라 정책을 낳은 사고 모형에 대한 평가가 함께 이루어져야 한다. 다른 말로 하면, 정책 평가의 초점이 ‘결과 평가’에서 ‘내용 평가’로 전환되어야 한다는 것이다. 정책 결과에서 정책 내용으로 평가의 초점을 이동시킬 경우, 자연스럽게 정책의 구조(Structure)에 대한 평가로 이루어 질 수 있다.

(2) 정책 학습의 제도화

- 시스템 사고에 기초한 사고 모형의 객관화는 지식을 발전시키는 기초이

자 수단으로서 역할을 수행한다. 많은 논쟁들이 쉽게 개인적 경쟁심, 과장된 주장, 감정적 수사, 불운 및 부주의에 대한 비난 등으로 빠져든다. 하지만 사고 모형의 객관화는 명확한 가정에 기초한 열린 토론, 가능한 경로에 대한 탐색, 실험을 통한 평가 등을 가능하게 한다. 즉, 시스템 사고는 의사소통의 객관적 도구로서 역할을 하는 것이다. 지식이 발전하기 위해서는 의심, 테스트, 탐구, 학습이 지속되어야 한다. 이를 위한 수단이 바로 시스템 사고라고 할 수 있다. 시스템 사고에 의한 사고 모형의 구성은 그 자체가 목적이 아니라 협상과 논쟁을 포함하는 사회적인 지식발전 과정의 일부분이다. 어떻게 지식을 발전시킬 수 있는가? 그것은 시스템 사고를 통해 지식을 객관화하고 이를 기초로 실질적 논쟁을 진행하는 것, 우리의 지식과 모형에 대해 끊임없이 의문을 제기하고 개선해나가는 과정을 사회에 내재화하는 것을 통해서 가능할 것이다.

제 6 장 요약 및 결론

- 본 장에서는 농어촌 정책 및 시스템의 분석을 시행하고자 한다. 농어촌 정책의 범위는 실제 광범위한 부처에 퍼져 있는 여러 농어촌정책 중 농림수산식품부의 정책만으로 한정하였으며(임, 수산분야 제외), 정책의 시간적 범위로는 구체적인 자료를 획득할 수 있는 1997년에서 2009년까지를 설정하였으며, 특히 시간적 변화를 살펴보기 위하여 1997년, 2000년, 2005년, 2009년을 기준으로 분석하였다.
- 농어촌 정책 및 시스템분석과 이들 상호간의 작용을 검토하기 위하여, 우선 농어촌의 현상 및 실태를 조사하였으며, 농어촌 정책의 목적체계 구성, 진단지표의 설정, 농어촌 시스템의 구성요소를 파악한 후 이들 상호간의 연결체계를 조사·분석하였다.

제 1 절 농어촌 계획 시스템 환경과 구성요소

1. 국외 농촌정책의 패러다임 변화

가. OECD 국가의 농촌정책의 패러다임 변화

- OECD는 농촌어메니티에 대한 관심의 증대로 나타난 사회적 요구의 변화, WTO체제 출범 이후 증대하는 농업정책 구조개혁에 대한 압력과 농업정책의 한계 인식 분권화 및 내생적 지역정책의 경향성 등이 새로운 농촌정책 패러다임의 형성에 영향을 미친 것으로 파악

나. EU 농촌정책의 패러다임 변화

- EU의 경우 농업·농촌 정책은 부문정책 (농업)에서 공간 (농촌)정책으로 방향을 바뀌어 가고 있음을 확인 할 수 있으며, 유럽의 농촌사회학 (rural sociology)이 농업사회학 (sociology of agriculture)에 집중된 관심에서 벗어나 농촌개발을 둘러싼 다양한 논쟁에 개입하기 시작함
- EU의 농촌정책의 패러다임은 EU의 정책추진체계의 통합적 운영노력, 각 국가별 발전격차 뿐만 아니라 각 국가 내부의 지역간 발전격차까지

포괄적으로 다루는 점, 농촌개발규정에 의한 지역적 특성을 고려한 농촌 개발 계획 수립의 강제화, 종합적 농촌개발의 지향, 정치적 판단의 배제 노력, 농업확장주의에서 지속가능한 농촌 개발로의 이동 등으로 요약할 수 있음

다. 미국 농촌정책의 패러다임 변화

- 미국의 농촌개발정책은 미국 농촌지역의 활성화와 삶의 질 증대를 위한 다양한 정책을 수행하고 있음. 현재 미국은 농무성내에 지속가능한 개발과 소농에 관한 위원회라는 특별조직을 구성하여 향후 농촌·농업 개발 부문의 정책방향을 제시하고 있음

라. 일본 농촌정책의 패러다임 변화

- 일본은 정책 대상으로서의 ‘농촌’을 세분화하고 있는데 농림수산성은 농촌을 도시적 지역, 평지 농업지역, 중간 농업지역, 산간 농업지역 등으로 구분하고 중산간지역에 대해 정책적 배려를 강조

2. 국내 농촌정책의 변화

가. 경제개발과 농촌정책

- 경제발전 과정에 따른 농업의 역할 변화에 대하여 주요경제변화, 농업정책, 주요 농점기조 및 농업관, 농촌·농업의 변화, 농업의 역할 등으로 구분하여 살펴봄

나. 농촌 마을 정책의 변화

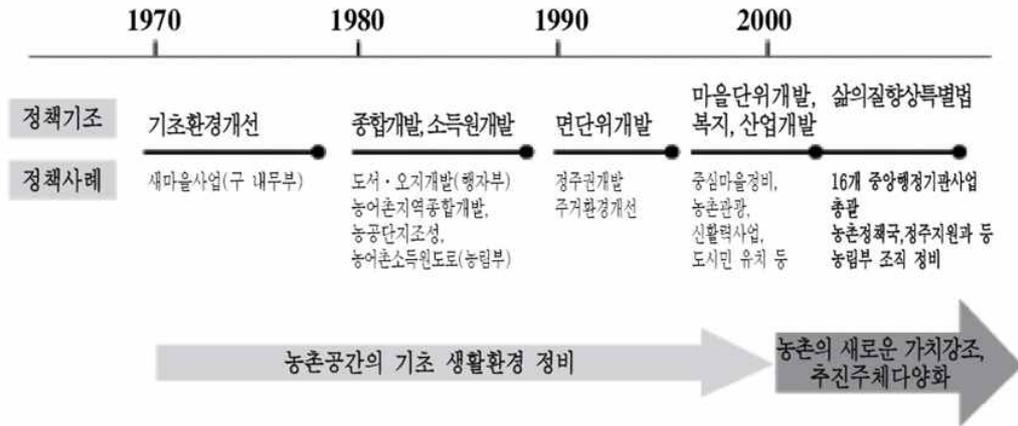
- 우리나라 농촌 마을의 정책 변화를 요약해보면 다음 표와 같음

(표 6.1) 농촌 마을의 정책 변화

	1960년대	70년대	80년대	90년대	2000년대
정책배경	전후재건	산업화	도농격차	UR 시장개방	신자유주의
사업단위	마을	마을	군	군/마을	마을/권역
대표사업	시범농촌 건설사업	새마을운동	정주환경개선	정주생활권개발	농촌마을종합 개발사업 外
정책핵심	지역사회개발	주민동원	기반시설	정주환경	지역개발

다. 공간 중심으로의 농촌 정책

- 기존의 농업중심의 정책에서 농촌 공간 중심의 정책으로 변화하고 있음. 아래 그림에 보는 바와 같이 시간이 흐름에 따라, 다양화되고 농촌의 기초 생활환경 정비에서 새로운 가치를 강조하고, 추진주체를 다양화됨



<그림 6.1> 농촌정책의 변천개요

3. 농어촌에 대한 인식 변화

- 한국농촌경제연구원의 ‘농업·농촌에 대한 2008년도 국민의식 조사 결과’를 바탕으로 농어촌에 대한 도시민과 농업인의 인식 변화를 분석함. 설문 문항은 다음과 같음

가. 농어촌의 역할에 대한 인식 변화

- ‘현재/미래 농업·농촌의 역할인식/순위 (도시민)’, ‘10년 후의 농촌생활전망 (도시민, 농업인)’, ‘농업·농촌의 공익적 기능 가치 인식과 세금 부담 의향 (도시민)’

나. 농어촌 정책방향에 대한 인식 변화

- ‘정부가 역점 추진해야 할 농업정책 1순위’, ‘최근 가장 관심있는 농업정책 분야’, ‘정부가 우선 추진해야 할 복지 분야’

다. 농어촌 공간에 대한 인식 변화

- '5년 전과 5년 후 농촌 생활수준 인식과 기대변화'

라. 농촌정책에 대한 요구 및 기대의 인식 변화

- '향후 역점 추진해야 할 농업정책에 대한 요구', '농촌관광에 대한 인식 (관광객 및 지역주민)', '교류의 기대에 대한 반응', '산촌과 도시교류 형태 중 희망하는 정도에 대한 반응', '도시민의 귀농의지'

제 2 절 농어촌시스템계획의 이론 체계

- 시스템 기술이란 사회적 편익의 최대화 또는 사회적 비용의 최소화를 실현하고자 하는 목적 하에서, 현실의 사회적, 경제적, 기술적, 생태론적 시스템 등 복잡한 시스템을 정의하고 계획하며, 또 최적의 시스템으로 정비·개발하여 이를 운영하는 모든 문제해결 기법을 의미한다.

- 시스템기술을 적용한 시스템적 접근방법
 - 일반적으로 문제해결을 위한 시스템 기술을 적용한 시스템적 접근이 이루어진다.

- 문제해결을 위한 시스템적 접근방식의 구조는 ①의사결정의 대상영역으로서의 객체계는 그 자체로 현재의 시스템에 있어서 실태론적인 현상파악, ②주체 시스템인 주체계(의사결정자)는 이들 정보를 수집·가공하는 과정에서 스스로의 가치판단이라는 여과장치를 통해서 주관적으로 문제를 파악·해결이다.

- 시스템적 사고방식이란 시스템 문제로서 파악되어지는 복잡한 현상을 하나의 시스템으로서 설명하거나 계획·통제하려고 하는 사고방식으로, 체계적이고 계통적인 정보수집을 행하기 위해서는 시스템적 사고가 유용한 방식이 될 수 있음

- 시스템의 모델화는 현실의 복잡한 문제를 해결하기 위해 실태를 모사하는 것으로, 현실의 대상과 그 시스템 모델과의 사이에 기본적으로 유사성이 있는지의 여부가 중요함. 모델화에 있어서 오류가 발생하면 과정을 환원(feed back)하면서 처음의 가설을 한층 개선할 수 있음

- 시스템적 접근방식의 계획책정이 갖는 의의는 ①전체를 전체로서, 실제의 환경 속에서 고찰할 수 있음, ②대상 시스템과 그 환경을 동적으로 파악할 수 있음, ③복잡성의 경감, ④시스템적 접근방식은 계량화와 수리계획의 최적화 기법 등의 기초가 됨, ⑤시스템적 접근방식이 사회경제계획

과 같은 복잡한 상황에 관해 서로 논의하는 경우 가장 적합한 의사소통 방식이다.

- 일반적인 계획의 전형적인 절차는 ① 기획입안 단계, ② 계획책정 단계, ③ 정비개발 단계, ④ 관리운영 단계로 나타낼 수 있다.
- 문제점을 파악하기 위해서는 ①현황의 실태에 관한 제반 요인의 파악 ② 실태의 제반 요인간의 상호관련성 파악 ③앞으로의 동향에 관한 예측에 대한 조사연구가 필요하다. 지역계획과 같은 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 ① 목표, ② 실태, ③ 자원 ④ 대안 등에 분석이 필요하다.
- 시스템적 사고에서는 ‘목적체계’의 형태로 표현되는 대안의 평가항목에 입각하여 현황치, 도달치, 목표치를 비교·분석한 다음, 그것을 의사결정자의 가치선호에 입각하여 평가함으로써 각 대안의 우선순위를 결정하여 최종적으로 최적의 것으로 판단되는 선택이다.
- 농어촌 지역의 미래 성장 요인을 전략적 관점에서 살펴보면 비교우위의 한계와 경쟁우위론의 도입이 필요하다. 비교우위는 상대적으로 우위에 있는 요인을 특성화를 통해 개발하며, 이를 이루기 위한 전략의 도입되어야 하는데, 전통적인 비교우위는 토지, 노동, 자본의 요인으로 분류하고 있으며, 이를 활용하는 체계를 갖는다. 그러나 상대적 우위의 요인이 부족하거나 제반환경이 어려운 경우 비교우위는 세계적 무한경쟁, 국내 농촌지역의 무한경쟁의 상태에서는 쉽게 한계를 들어내고 있다. 경쟁우위론은 비교우위의 한계를 극복하기 위해 제시한 것으로 국가의 경우 여섯가지의 요인과 이를 결정하는 세부요인으로 구성되는데, ①요소조건, ②수요조건, ③관련 산업의 지원, ④ 전략, 구조 및 경쟁상태, ⑤정부의 정책, ⑥ 환경 등 우발적 요인을 요인으로 판단하고 있다.
- 지역경쟁력의 강화하기 위한 계획기법으로는 동적계획법과 통합계획법이 요구된다.

제 3 절 농어촌 시스템계획 수립 기법

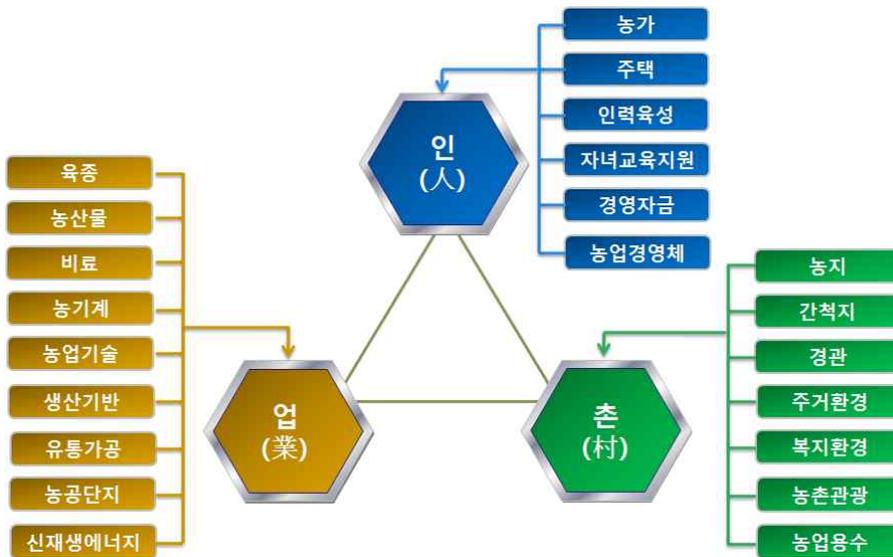
1. 농어촌 현황 및 실태분석

○ 농촌계획에서의 계획책정은 정비·개발에 의한 문제해결이 요구되고 있는 계획지역(program area)에 관해 지금까지의 동향과 현상의 문제점을 파악함으로써 시작되는데, 이를 위해 농어촌의 현황 및 실태분석을 시행하기 위하여 과거부터 현재까지의 국민경제주요지표, 농업인구, 농가경제현황, 주요국가 농업통계 비교 등 다각적인 통계자료를 정리하여 분석한다.

2. 농어촌 시스템의 구성요소 분석

○ 농어촌 정책의 실제적 대상인 농어촌 시스템의 구성요소를 분석하였는데, 크게 대분류로 다음과 같이 인(人), 업(業), 촌(村)으로 3가지로 구분할 수 있음. 자세한 내용은 아래 그림과 같다.

- ① 인(人) : 농민을 중심으로 한 농어촌 주민 전체
- ② 업(業) : 농업을 중심으로 한 산업 전반
- ③ 촌(村) : 마을, 도시와 대비되는 공간적 개념



<그림 6.2> 농어촌 시스템의 구성요소

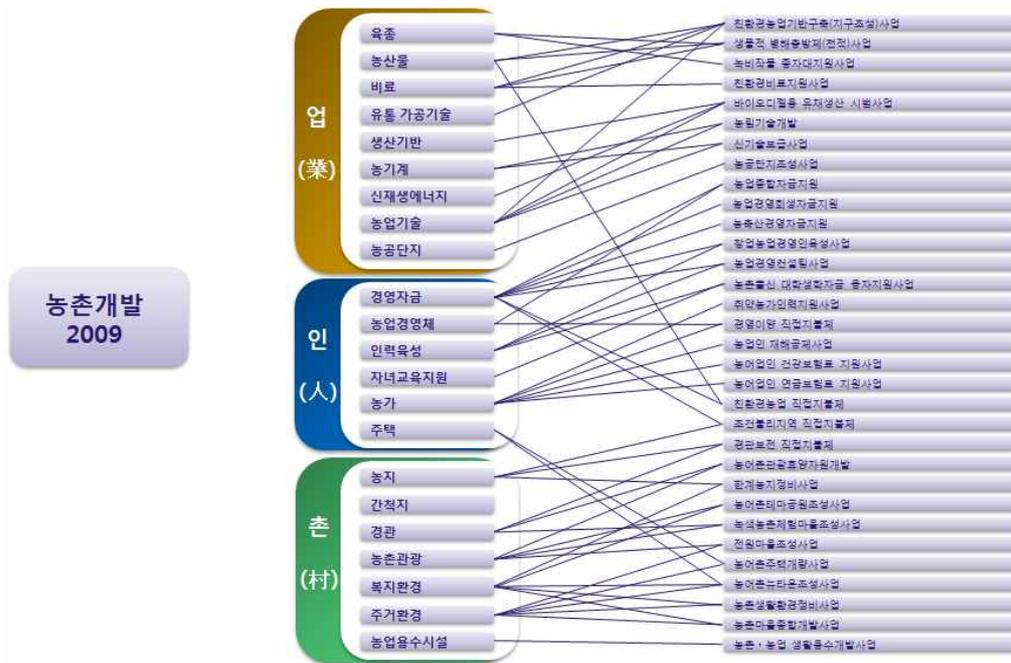
3. 농어촌정책의 시스템 분석

가. 농어촌정책의 범위

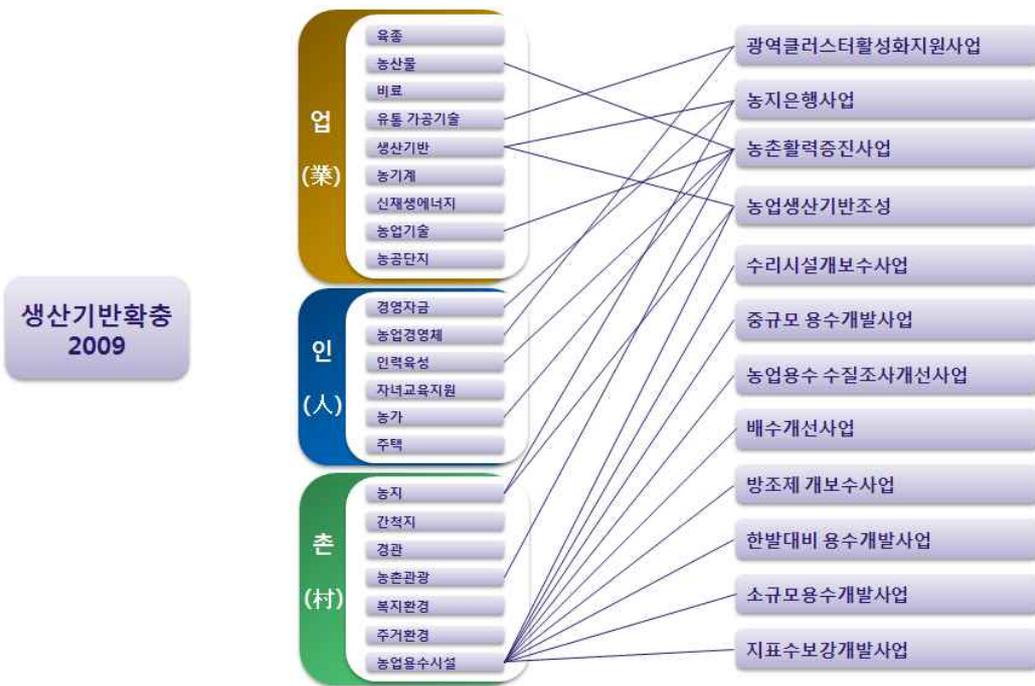
- 농어촌정책의 범위를 한정하기 위하여 농림사업시행지침을 바탕으로 농림부에서 시행하는 모든 사업을 1997년, 2000년, 2005년, 2009년을 기준으로 대분류, 중분류 항목을 구분하여 농어촌정책에 해당하는 사업을 분류하여 제시한다.

나. 농어촌정책 및 농어촌시스템과의 상호작용 분석

- 농어촌정책과 정책대상인 농어촌시스템과의 상호작용을 분석하기 위하여 농어촌정책에 해당하는 사업과 농어촌시스템의 개별적 Object간의 연결체계를 구성하였는데, 농림사업시행지침의 대분류에 따라 농어촌정책에 해당하는 대분류 농촌개발분야 전체와 대분류 농업(식량작물)구조개선 중 생산기반분야 일부를 분리하여 분석함. 다음 그림은 2009년의 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계를 농촌개발분야와 생산기반확충 구분하여 그림으로 나타낸 것이다.



<그림 6.3> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계 (농촌개발분야, 2009)



<그림 6.4> 농어촌정책 및 농어촌시스템 관계 (생산기반확충, 2009)

- 또한 농어촌시스템에 따른 농어촌정책의 변화를 사업비(보조금)를 기준으로 분석하였는데, 다음은 Object별 사업비에 따른 결과를 나타낸 것이다.

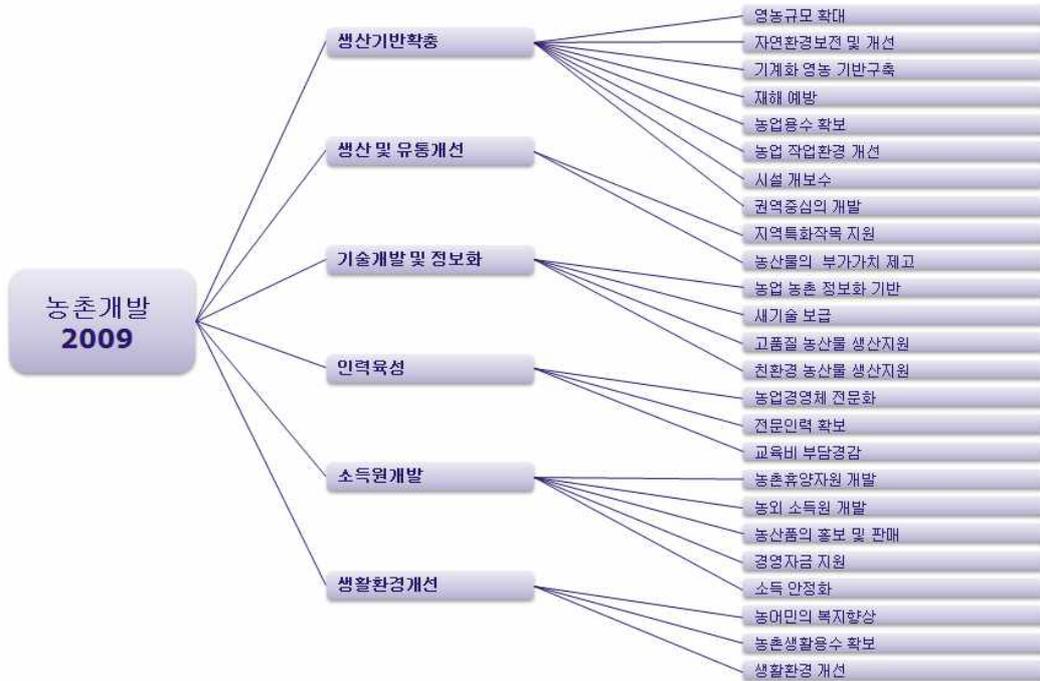
(표 6.2) Object별 사업비 (국고지원)

(단위: 십억 원)

Object	사업분류	사업비				Object	사업분류	사업비				Object	사업분류	사업비			
		1997	2000	2005	2009			1997	2000	2005	2009			1997	2000	2005	2009
인(人)	농가	0.0	0.0	654.3	411.5	업(業)	육종	3.6	3.6	3.1	14.2	촌(村)	농지	471.9	316.8	833.7	96.3
	주택	0.0	0.0	0.0	0.8		농산물	13.6	61.9	40.0	94.0		간척지	117.5	110.4	53.8	0.0
	인력육성	50.6	4.0	6.9	71.2		비료	0.0	3.6	5.5	125.9		경관	7.8	1.7	74.5	8.7
	자녀교육지원	10.6	8.5	13.4	0.0		농기계	0.0	9.5	13.2	39.5		주거환경	106.1	154.3	97.5	255.7
	경영자금	0.0	0.8	2.8	42.4		농업기술	58.6	87.6	73.2	138.2		복지환경	90.9	71.9	77.1	249.9
	농업경영체	21.9	0.0	3.6	55.1		생산기반	749.1	396.1	243.9	74.9		농촌관광	18.2	4.0	3.4	88.0
						유통가공	9.8	0.0	5.2	14.6	농업용수	1,051.3	967.5	1,270.6	1,111.5		
						농공단지	7.6	1.1	42.0	59.8							
						신재생에너지	0.0	0.0	0.0	0.7							
	합계	83.2	13.4	681.1	581.0		합계	842.3	563.5	426.1	561.8		합계	1,863.7	1,626.5	2,410.5	1,810.1

다. 농어촌정책의 목표 체계 구성

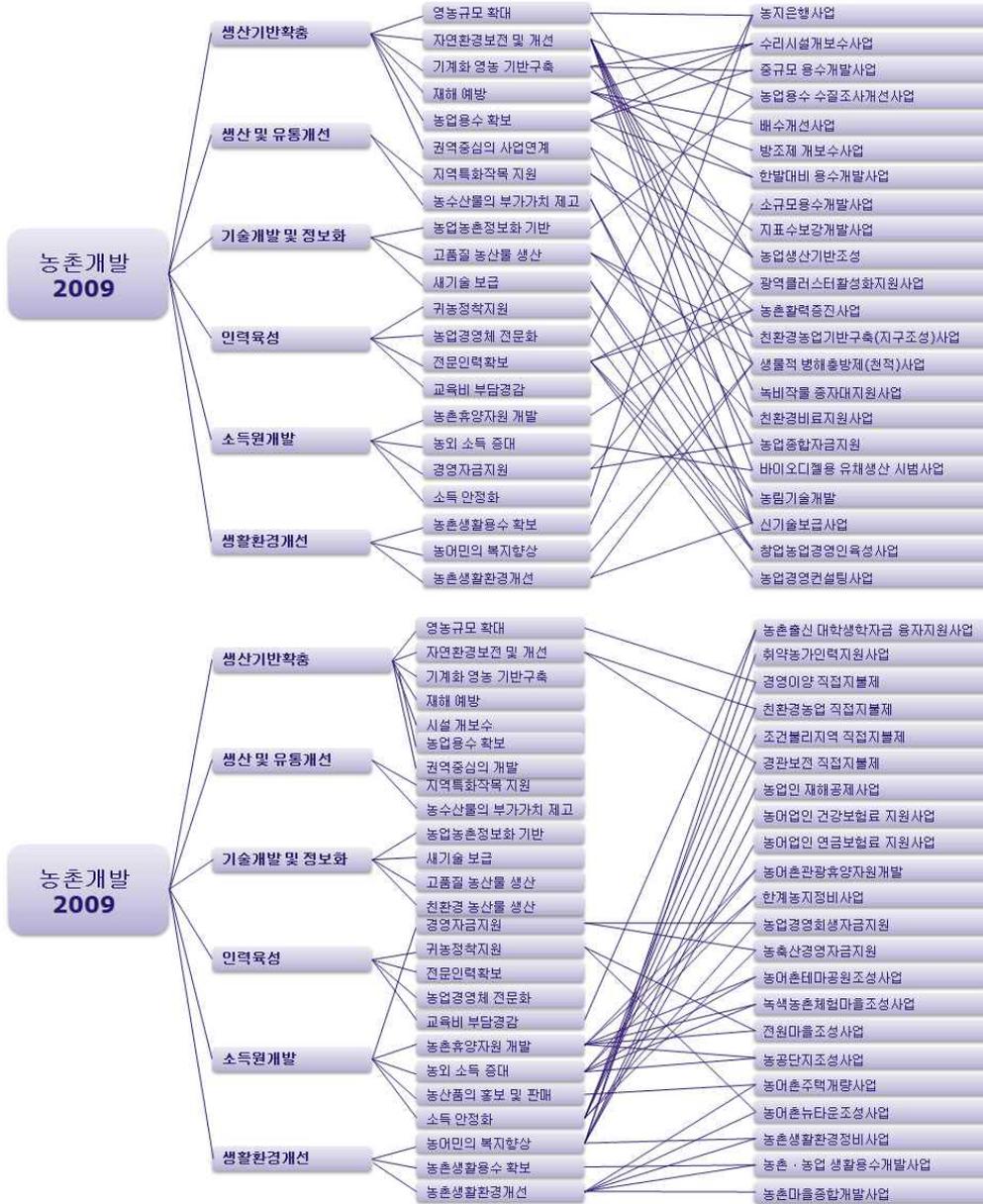
○ 농어촌정책의 목표 체계를 구성과 그 변화 과정을 살펴보기 위하여 분석년도별 목표 체계를 구성하였는데, 다음 그림은 2009년에 대하여 나타낸 것이다.



<그림 6.5> 농어촌정책의 목표체계(2009)

다. 농어촌정책의 목표 체계별 관련 사업 분석

○ 농어촌정책 목표체계별 관련 사업을 분석하여 보면 다음 그림과 같음. 이에 따라 어촌정책 목표별 사업비를 연도별로 분석해보면 아래 표와 같다.



<그림 6.6> 농어촌정책의 목표체계별 관련사업 분석

라. 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌정책 방향 분석

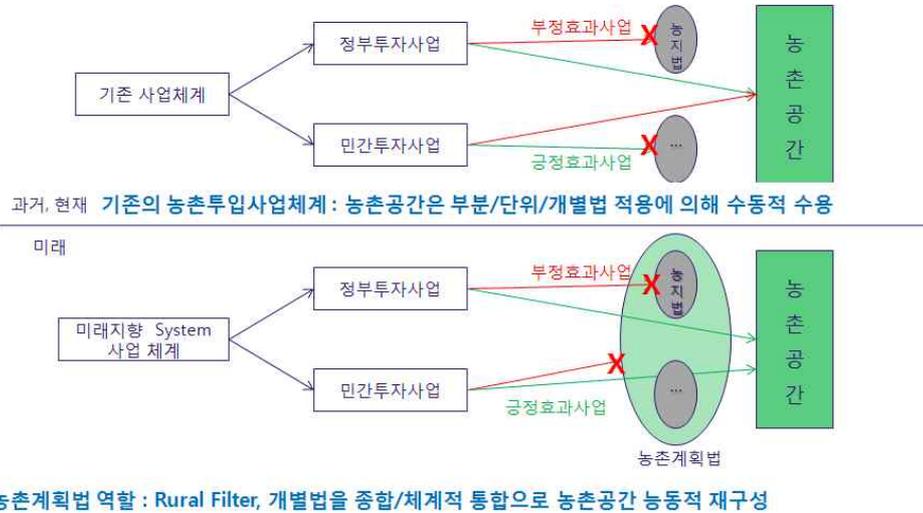
- 지역경쟁력 강화를 위한 농어촌정책 방향을 분석을 위해서는 다음과 같은 단계를 걸쳐 시스템계획을 수행이 이루어 진다.

나. 농촌사업통합정보시스템의 구성요소, 기능 및 역할

- 농촌사업통합정보시스템의 구성요소는 공간정보를 포함한 공간정보시스템, 중앙정부 및 지자체의 원활한 정보교류를 위하여 웹기반 시스템, 기능별·공간별·임의 조건별 검색/분석/출력/웹서비스 등이 가능한 시스템, 농어촌공간에 투입되는 모든 사업들의 위치 및 구역 및 이력정보를 포함하여 구성이 필요하다.

2. 농촌계획법의 도입

- 지역경쟁력을 강화하기 위해서는 농촌 특유의 고유성을 장점으로 인식하고 이를 확장 발전시켜 농촌활성화를 도모하기 위한 법적 장치가 마련되어야 함. 또한, 도시적 난개발 시설을 방지하여 지속가능한 농촌다움을 유지하기 위해서도 농촌계획법의 도입이 필수적이다.



<그림 6.8> 농촌계획법 도입 개념도

3. 시스템 사고에 입각한 정책설계방안의 도입

가. 시스템 사고에 입각한 정책설계 방안

- 단선적 사고는 어떤 문제를 해결하기 위해 그것의 원인을 찾고 그 원인

만 제거하면 문제가 해결될 것으로 기대하는 사고이고, 시스템 사고란 요인들 간의 연결 관계를 원인과 결과의 단선적인 관계로 파악하는 것이 아니라 연결 관계의 고리들로 파악하는 것을 의미함. 다음 표는 단선적 사고와 시스템의 사고의 비교한 것이다.

- 인과루프지도(Causal Loop Diagram, CLD)는 시스템의 각 변수 간의 피드백 구조를 시각화하여 우리의 이해를 도와주는 매우 중요한 도구로, 이를 통해 문제의 원인에 대한 나름의 가설을 빠르게 검증하고, 개인이나 집단의 사고 모형(mental model)을 도출·파악하며, 하나의 시스템 내에서 어떤 변수들 간의 관계가 가장 중요한 영향력을 갖는지 등을 파악할 수 있다.

단선적 사고	시스템 사고
‘원인→결과’의 사고법	‘구조→패턴’의 사고법
특정 시점의 변화에 주목	전체적인 변화의 패턴에 주목
사건의 직접적 원인을 탐구	사건을 만들어내는 구조를 탐구
현실을 사건들 사이의 단선적 인과 관계로 파악	현실을 요인들 사이의 상호 연결 관계의 고리들로 파악

나. 시스템 사고에 입각한 정책 부작용의 이해

- 정책 부작용의 일반적인 발생 구조는 의도한 루프와 의도하지 않은 루프의 결합으로 이루어지는데, 정책 부작용 발생 구조의 4가지 유형은 다음 표와 같다.

명칭	의도한 루프	의도하지 않은 루프	내 용
제어 실패형	조절	강화	정부의 제어 행동이 장기적으로 문제를 악화
원상 회귀형	조절	조절	다른 주체의 반작용으로 조절 노력이 허사로 귀결
불균형 심화형	강화	강화	특정 부문의 성장이 다른 부문의 희생을 초래
성장 한계형	강화	조절	성장 노력이 기반을 잠식하여 한계에 봉착

다. 시스템 정책설계 방안

- 정책 부작용을 예방하기 위해서는 피드백 루프의 인식이 필요한데, 이는 시스템 사고의 도입을 의미함. 또한 가능한 모든 피드백 루프들을 인식하기 위해서는 다양한 입장의 통합이 필요하다.
- 정책 부작용을 최소화하기 위해서는 가능한 모든 피드백 루프를 파악한 다음, 이들 중에서 의도한 루프는 활성화하고 비의도 루프는 억제해야 함. 또한 정책의 효과적인 설계와 집행을 위해서는 어떠한 지점이 정책지렛대인지 그리고 어떠한 경로를 통해 정책 부작용이 발생할 가능성이 있는지를 파악해야 한다. 사고 모형의 평가와 개선을 위해서 시스템 사고에 근거한 정책 평가와 정책 학습의 제도화가 이루어져 한다.

참고문헌

- 강현수, 2003, 최근 유럽연합 지역정책의 흐름, 유럽지역연구회 엮음, 유럽의 지역발전정책, 한울아카데미: 45-58
- 강현수, 2006, "참여정부 지역개발정책의 추진현황과 향후 과제", 『농정연구』 18 15 35
- 강현수 외 2인, 2003, 유럽연합의 지역정책 개관, 유럽지역연구회 엮음, 유럽의 지역발전정책, 한울아카데미: 15-43
- 강형기, 1994, 지방행정에 있어서 주민참여의 결정원인에 관한 연구. 건국대학교 행정학 박사학위논문
- 고성균, 2004, 삼산 문화마을조성사업 기본 계획서
- 구자인, 2007, "우리 농촌 현실과 마을만들기", 『녹색평론』95: 59-72
- 국가균형발전위원회, 2004, 국가균형발전의 비전과 전략, 서울: 동도원
- 국가균형발전위원회, 2005, 국가균형발전시행계획
- 국토연구원, 2002, 도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비
- 김경환·서승환, 2002, 『도시경제 (제3판)4』, 서울: 홍문사
- 김동원, 조태희 . 2001. "2000년도 농업인 의식구조 조사결과" "농촌경제" , 24권 제1호, 한국농촌경제연구원
- 김동원, 박혜진. 2003. "2002년도 농업 인 의식구조 조사결과" 연구자료 D170, 한국농촌경제연구원
- 김동원, 박혜진. 2004. " 2003년도 농업 인 의식구조변화와 농정현안에 대하여 론조사 결과" 연구자료 D185, 한국농촌경제연구원
- 김동원, 박혜진. 2006. "농업·농촌에 대한 2006년도 국민의식 조사결과" 연구자료 D185, 한국농촌경제연구원
- 김동원, 박혜진. 2007. "농업·농촌에 대한 2007년도 국민의식 조사결과" 연구자료 D240, 한국농촌경제연구원
- 김민남, 최익수. 1982. "농민의 의식구조 변화" "농촌경제" , 제5권 제2호, 한국농촌경제연구원
- 김병준, 1995, 한국지방자치론, 법문사
- 김병철, 2005, "농정변화에 따른 공사 경영환경변화", 「농어촌과 환경」, 제 89호, 농업기반공사, 농어촌연구원
- 김병택, 2002, 한국의 농업정책: 전개과정과 발전방향, 한울아카데미
- 김병택, 2004, 한국의 쌀정책, 서울: 한울아카데미

- 김정연·유학열·조영재, 2007, 「농촌개발정책 추진체계의 변화 동향과 정비 방안」 충남발전연구원
- 김정호 외, 2001, "농가경제.부채 실태와 정책 과제" 정책연구보고 P39, 한국농촌경제연구원
- 김은자, 2000, "농촌의 공익적 기능에 대한 가치평가연구", 농촌생활연구소 농촌생활과학 시험연구보고서: 231-239
- 김완배 외, "농업 총조사 종합분석" 통계청 학술연구용역, 서울대학교
- 김음웅 외(2003). 「지역발전론」, 한울 아카데미
- 김수석, 김태연, 2005, 지역분권적 농촌정책의 발전과정: 영국 사례를 중심으로, 연구보고 R516, 서울: 농촌경제연구원
- 김영래, 2006, 일본 시민사회와 뉴거버넌스 연구, 한국동북아논총 38:271-294
- 김태곤, 1998. 「일본의 쌀 특례조치 논의동향과 전망 -토론회 결과보고-」. 농협중앙회
- 김태곤, 1999. 『농업정책개혁의 국제적인 동향과 직접지불제』 「농촌경제」 제22권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 2000, 『일본의 중산간지역 직접지불제』, 「농촌경제」, 제23권 제1호, 한국농촌경제연구원
- 김현호, 한표환(2005). 「낙후지역개발사업의 조정」 한국지방행정연구원.
- 김형국, 1996, 국토연구의 이론연구, 박영사
- 김홍상, 2004, 미국 농촌개발정책의 주요 내용과 시사점, 농촌경제27(1):91~110
- 권영근, 2000, "녹색혁명과 유전자 조작식품", 「위험한 미래: 유전자조작식품이 주는 경고」, 서울: 당대
- 권오상·안동환 이성우, 2003, "농업 및 농촌의 유지에 의한 도시혼잡비용 감소효과와 계측", 『농업경제연구』, 44(1)
- 권오상·이태호, 2001, "농업의 다원적 기능 관련 실증분석 방향제시 및 정책제안." 연구동향분석보고서, 농촌진흥청
- 권용우·지종덕, 1995, "도시광역화에 따른 중심지와 주변지역과의 관계", 「토지연구」, 6(5)
- 남해군, 2005, 2005년 남해군 군기본계획
- 농림수산식품부·한국농어촌공사, 2008, 「농촌지역개발 컨설팅업체 현황」, 농림수산식품부·한국농어촌공사
- 농림부. 2001. 농림업 주요통계

농림부, 2001. 농림축산물 품목분류

농림부, 2001, UR 협상이행관련 WTO 사무국분석자료(I), (II), 국제농업국

농림부, 2001, 각국의 WTO 농산물 협상제안서, 국제농업국

농림부, 2001, 『미국농가 경영분석과 소득안전망 정책』, 국제농업소식 65호

농림부. 2003. "농림업 주요통계"

농림부 농촌진흥과, 2002, 2003년 녹색농촌체험활동 세부사업지침

농림부, 2004. 농업·농촌의 가치 재인식과 정책과제: 농업의 다원적 기능, 과
 천: 농림부, 농어업·농어촌특별대책위원회

농림부, 2004, 농촌마을종합개발사업 시행지침서

농림부, 2004, 「2005년 농림사업시행지침서 (균특회계)」, 농림부

농림부, 2004, 새로운 10년을 여는 농업·농촌종합대책

농림부, 2004, "농촌마을종합개발사업 대상지역 36개소 경쟁 통해 확정" 「농
 립부보도자료」

농림부, 2004, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발촉진에 관한
 특별법 해설」, 과천: 농림부

농림부, 2004, 「농업·농촌의 가치 재인식과 정책과제: 농업의 다원적 기능」,
 과천: 농림부, 농어업·농어촌특별대책위원회

농림부, 2005, 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기
 본계획

농림부, 2005, 「2005년 농림사업시행지침서 균특회계」, 농림부

농림부, 2006, 「농촌마을종합개발사업 활성화대책」, 농림부

농림부, 2006, 「농촌마을종합개발사업 사업타당성 검토자료 국회의원 홍문표
 요구자료 제출문」, 농림부

농림부, 2007, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획 추
 진실적」, 농림부

농림부, 전통마을조성사업 시행지침서

농림부·단국대학교, 2007, 「농촌 커뮤니티의 발전적 형성을 위한 마을지원
 방안 연구」, 농림부·단국대학교

농정연구센터, 2004, 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」, 농정연구센터

농어촌진흥공사, 1990, 농9어촌발전종합대책기본지침

농어촌교육발전위원회, 2002, 농어촌 교육발전 방안연구, 교육인적자원부

농어업·농어촌특별대책위원회. 2002. 농어업·농어촌의 새로운활로, 서울: 한
 국농촌경제연구원.

- 농촌진흥청, 2006, 농촌건강장수마을 사업안내서
- 농촌진흥청, 「농촌건강장수마을 사업안내서」, 2006
- 농협중앙회, 1993, 『논의 외부경제효과에 관한 계량적 분석』
- 농협조사월보, 2004. 1 2
- 宋本康夫·三宅康成, 2003, 토지이용계획을 위한 시정촌 조례, 상계서
- 東 正則, 2003, 穂高町마을만들기조례, 상계서
- 대한국토·도시계획학회, 1991, 『지역계획론』, 서울: 형설출판사
- 대한국토·도시계획학회 편저, 2006, 『농촌계획의 이론과 실제』
- 박경, 2003, 유럽의 지역발전정책, 유럽의 농촌지역정책과 LEADER 프로그램, 서울: 한울아카데미, 8-118
- 박경, 2002, 일본 농산촌지역의 내생적 발전, 농정연구2:15~41
- 박경, 2003, “상향식 농촌개발전략의 도입방안 유럽 및 일본의 경험을 중심으로” 『국토』, 258 110 120
- 박경(2007). 차기 정부의 농진 분권화 정책과제, 「다시 그리는 우리농촌의 미래상 지역리더가 바라는 차기 정부의 농촌정책-」 (재)지역재단
- 박경·구사인(2006), 「중앙_시·군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」 한국농촌경제연구원
- 박대식 , 김정호, 1999, “ 농업·농촌의 역할에 관한 국민의식 조사연구” 연구보고 R407, 한국농촌경제연구원
- 박대식, 최경환, 2002, “농촌주민의 삶의 질 측정에 관한 연구” 연구보고 R444, 한국농촌경제연구원
- 박덕병, 2003, 농촌의 내생적 발전을 위한 전통지식 개발전략, 농촌사회 13(2):161~205
- 박덕병·이혜현, 2004, “지방분권에 따른 농촌협치와 농촌개발정책의 과제” 「한국촌사회학회」 제)4집 2호 47-107
- 박서호, 2004, 농촌계획. 대한국토·도시계획학회편저. 국토·지역계획론(진정판.), 서.울: 보성각199-222
- 박석두, 황의식, 2002, “농지소유 및 이용 구조의 변화와 정책과제” 연구보고 R442, 한국농촌경제연구원
- 박시현 외, 2003, 농촌마을 종합개발사업의 추진방향과 사업화 방안, 농업기반공사·한국농촌경제연구원
- 박시현외, 2005, 경제활동기회의 농촌지역간 차이분석, 한국농촌경제연구원
- 박시현·송미령, 1999, 환경시대의 농촌정비 방향과 과제, 한국농촌경제연구원

- 박시현·송미령, 2000, 유럽의 환경친화적 농촌정비: 영국, 프랑스, 독일, EU의 경험, 서울: 한국농촌경제연구원
- 박시현·박주영, 2003, 「농촌마을종합개발사업의 추진방향과 사업화방안」, 한국농촌경제연구원
- 박시현·박주영, 2004, 「농촌마을종합개발사업의 모니터링 추진 방안」, 한국농촌경제연구원
- 박진도, 2002, 『국민의 정부 농정의 성과와 한계, 국민의 정부 농정의 평가와 차기정부의 농정과제』, 서울: 사단법인 농정연구센터
- 박진도, 2002, 국민의정부농정의성과와한계, 국민의정부농정의평가와차기정부의농정과제, 서울:사단법인농정연구센터
- 박진도 외, 2004, 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」, 농정연구센터
- 박진도 엮음, 2005, 「농촌개발정책의 재구성」 한울
- 박진도 외, 2007, 「새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안(미발표)」, 농어업·농어촌특별대책회의
- 박종렬, 1997, 지역사회개발을 위한 주민참여 태도에 관한 연구, 중앙대 사회개발대학원 석사논문
- 박준식·정동일·성경룡, 2009, “지역 낙후성의 구조와 전환을 바라보는 이론적 접근 사회적 창조적 자본 이론의 관점“, 『지역사회학』, 10(2): 31-62
- 박원석·이철우, 2005, 영남지역의 특화산업 분석과 정책적 시사점, 한국지역지리학회지, 제111권 제 4호, 463-475
- 박윤희 외, 2001, 농촌마을 특성화에 대한 정책방안 연구, 농림부·농업기반공사 농어촌연구원
- 박윤희, 2002, 농어촌 주거환경의 종합적 정비방향, 농어업·농어촌특별대책위원회 발제 논문
- 박윤희, 2003, 농촌관광을 통한 농촌지역 활성화 방향, 한국관광개배수 제10권 1호
- 박윤희 외, 2006, 시군단위 농촌지역의 읍면지역 균형발전 방안 연구, 한국농촌공사 농어촌연구원
- 박진도, 2003, 한국농촌개발정책의 방향과 과제-한국 농촌개발정책의 방향과 유럽·일본의 경험, 농정연구센터:103~130
- 박진도 외, 2004, 농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구, 농정연구센터
- 박진도 외, 2002, 상향식농촌발전전략 수립에 관한 연구, 농정연구센터
- 박창석, 1999, 농촌정주공간의 이용특성과 개선 필요도 평가, 서울대 박사학

위논문

- 부안군, 2003, 농어촌생활환경정비사업개발계획서
- 北村貞太郎 편저, 2003, 토지이용계획과 시정촌조례, 농림통계협회
- 北村貞太郎, 2003, 시정촌조례에 의한 농촌계획의 과제와 의의, 상계서
- 사공 용, 2002, WTO 체제하에서 농업정책, 서강대학교 출판부
- 산림청 국유림경영과, 2002, 산촌종합개발사업계획
- 삼성경제연구소, 2008, 시스템사고에 입각한 정책설계방안 -정책 부작용의 예방을 중심으로-
- 相川哲夫 저, 안재학 역, 1995, 지역정비를 위한 시스템계획기법, 명보문화사
- 서종혁·정기환·김용택·오내원·이영대, 1995, 지바자치시대의 농정의 발전방향, 연구보고 R338, 서울: 농촌경제연구원
- 서동균, 2001, "농업의 다원적 기능 연구와 평가사례", 『농업의 다원적 기능 평가방법』, 수원: 농촌진흥청 농업경영관실
- 성기석·엄기철, 2001, "대체법을 이용한 농업의 환경보전적 기능 계량화 평가", 『농업의 다원적 기능』, 수원: 농촌진흥청
- 성진근·조일호·이태호·민승규, 2004, 한국의 농업정책, 틀을바꾸자: 시장으로 나온 한국농업, 서울: 삼성경제연구소
- 송미령, 2005, 농촌개발의 패러다임 전환과정 정책의 체계화 방안, 새국토연구협의회 2005 제02차포럼, 자료집, 1-16
- 송미령, 2006, "살기 좋은 농촌 만들기' 정책의 도전과 과제" 『지역경제』, 2(4): 6-20
- 송미령 외, 2003, 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원
- 송미령, 박주영, 2004, 「농촌지역개발사업의 체계화 방안」 한국농촌경제연구원
- 송미령·성주인, 2005, 마을개발사업의 성과와 주민참여의 관계 분석 「한국지역개발학회지」, 17(4): 293-320
- 송미령·김용렬·성주인·박주영·허윤진, 2007, 「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안 1/2차연도」, 한국농촌경제연구원
- 송영욱·김상덕, 2006, 프랜차이즈 본부의 지배형태가 가맹점의 결속에 미치는 영향: 관계수명주기의 조절효과, 산업경제연구 19(1): 267-288
- 송주호, 2000, 미국/캘리포니아의 농업정책
- 신기엽, 1998, 「소득보상 직접지불제 도입방안 -토론회 결과보고」. 농협중

양회

- 신기엽외, 2000, 「선진국의 농가소득 안전망 정책」, 농협중앙회 조사부.,
- 이광석, 1996, "농촌방문의 경제적 편익추정" 「농업경제연구」 37(2): 147-159.
- 이동필 외(2006). 「농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화'4안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원
- 이성우·임형백·조중구, 2003, 도시와 농촌의 고용기회 결정요인, 농촌경제 23(1): 15-37
- 이희찬, 2001, "양분선택형 조건부시장 가치평가법에 있어서 함수형태 설정을 위한 제방법론의 비교(영문)" 『자원·환경경제연구』 10(3): 25-44.
- 임경수(2007), 지역개발을 위한 지역주민의 주체역량 강화방안, 「다시 그리 는 우리농의 미래상-지역리더가 바라는 차기 정부의 농촌정책」, (재) 지역재단
- 임업연구원, 1991, 산림의 공익적 기능의 계량화 연구, 과학기술처 과제보고서
- 오세익·김은순·박현태, 1995, 『쌀농업의 환경보존효과에 관한 연구』, 서울: 한국농촌경제연구원
- 오세익·김수석·강창용, 2001, 『농업의 다원적 기능의 가치평가 연구』, 농림부
- 오세익 외 2인, 2004, "농업의 다원적 기능에 가치평가 연구" 농림부
- 오세익, 김동원, 박혜진, 2004, "농업의 다원적 기능에 대한 국민의식조사" 연구보고 R485, 한국농촌경제연구원
- 오현석, 2008, "EU의 농촌개발 전략의 변화", 『농어촌과환경』98 81 94
- 오현석·하석건·강동규·채중현, 2005, 유럽연합 농촌정책의 발전과정 연구, 농림부 연구보고서, 서울: 지역아카데미
- 오형은, 2008, "현장에서 본 농촌지역개발사업의 현안과 대안", 『지역재단 제 4차 지역리더포럼 발표문』
- 유상건, 2008, "한국 농촌 개발의 성과와 과제 농촌개발사업을 중심으로", 『농어촌과환경』98: 31-45
- 유승우 외, 2004, 지역축제가 농촌지역 활성화에 미치는 영향, 한국농촌경제연구원
- 윤상우, 2007, "민주화 이후 관료독점적 정책생산구조의 변형과 재편", 『동향과전망』, 69: 82-114

- 윤상우, 2007, “한국의 압축적 산업화와 도농문제”, 『지역사회학』9(1): 5-40
- 유정규, 2008, “농촌 지역활성화의 유형과 발전과제”, 『한국농촌사회학회특별 포럼 한국농업농촌의 비전과 발전방향』
- 유진채·이희찬 2002, 조건불리지역 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 국민의향 조사와 가치평가, 한국농촌경제연구원
- 윤여창·이규석, 1995, 농업이 환경에 미치는 공익적 기능평가(2년차 보고서), 농촌진흥청
- 윤여창, 1996, 「농업이 환경에 미치는 공익적 기능의 종합평가」, 수원: 농촌진흥청
- 윤원근, 1999, 한국농촌계획론, 서울: 대학출판사
- 윤원근, 2003, 국토정책과 농촌계획, 보성각
- 윤원근, 2006, 일본농촌정책의 전개와 방향, 미발표논문
- 윤원근 외, 2006, 농촌계획의이론과실제, 서울: 보성각
- 어명근 외, 1999, 「외국의 농산물 수출지원 실태」, 한국농촌경제연구원,
- 엄기철, 1993, “논의 공익기능”, 『한국토양비료학회지』 26(4): 314-333
- 이성우·임형백, 2005, 정보화와농촌사회, 서울:(주)명진씨앤피
- 이정환 외, 1992, 농어촌정주생활권개발의 장기방향, 한국농촌경제연구원
- 이재옥·임정빈·임송수·오세익·심영규, 1999, WTO 차기 농산물 협상의 전망과 대책연구, 한국농촌경제연구원(KREI), 정책보고, C99-36.
- 이재옥·최세균·임송수·임정빈, 2001, WTO 농산물 품목별 협상대책 연구, 한국농촌경제연구원 용역보고서, C2001-8
- 이창범, 2001, 「캐나다의 농업정책」, 해외농업정보, 농림부,
- 이종국, 2006, 일본의 지방정부와 지역공동체, 담론 8(4): 199-230
- 이상문, 1998, 20세기 후반 한국 농촌마을의 정주기능 변화에 관한 연구, 서울대 박사학위논문
- 이성우 외 2인, 2003, 농촌개발을 위한 역동적 지역사회개발모형 연구, 농촌사회 13(1): 7-49
- 이성우·권오상·민성희·박지영, 2002, “도농간 인구이동에 따른 실업비용”, 『농업경제연구』, 43(2)
- 이재열, 2006, 도시와 농촌의 지역공동체 복원, 국가균형발전위원회 편, 『살기 좋은 지역만들기』
- 이병기, 1998, 농촌생활환경정비정책의새로운접근방식모색, 지역사회개발연구, 23(2) 63-81

- 이정환 외, 2002, 농어촌정주생활권개발의 장기방향, 서울: 한국농촌경제연구원
- 일본 농림수산성, 2000, WTO 농업교섭의 과제와 논점
- 임승빈, 1995, 지방자치단체경영에 있어서 제3섹터론에 대한 고찰, 지방행정 연구, 제10권, 한국지방행정연구원
- 임정빈. 1999. 「우리나라 UR농업협정의 이행경험」. 농촌경제. 22(4). 한국농촌경제연구원
- 전남대학교 지역개발연구소, 2005, 농촌마을종합개발사업의 발전방향 연구
- 임정빈, 2000, 「WTO 출범 이후 시장접근관리 방식의 국제적 비교와 정책적 함축성」, 농촌경제 제23권 제3호, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 2001, 『세계농업과 농산물 교역질서변화』, 농업전망 2001, 한국농촌경제연구원
- 임정빈, 2003, 농업의다원적기능에대한국제적논의내용과주요쟁점, 농업생명과학연구37(3), 83-90
- 임형백, 2002, 어메니티를 이용한 농촌활성화 방향, 한국농촌지도학회지 9(2): 233-245
- 임형백, 2005, 한국농촌계획의 전개와 농촌인구의 변화, 농업교육과 인적자원개발 37(4), 199-224
- 임형백·이성우, 2004, 농촌사회의 환경과 기능, 서울: 서울대학교출판부
- 임형백·조중구, 2004, 한국과EU의 농촌개발의 비교, 농촌계획10(2), 25-34
- 임형백·조중구, 2004, 한국의 농촌개발의 전개와 특징, 지역사회발전연구 29(1), 195-215
- 임형백·윤준상·배성의, 2003, 중국의 자포니카 벼재배와 한국농촌, 한국농촌지도학회지10(1), 103-114
- 임정빈외, 2001, 「세계 농업과 농산물 교역질서 변화」, 한국농촌경제연구원
- 장두영, 2006, “미국 신경제 주도업종들의 중요소 생산성 변화와 그 결정요인”, 국제경제연구. 제 12권 제 1호, 87-110
- 전남대학교지역개발연구소, 2005, 농촌마을종합개발사업의 발전방향 연구
- 전영옥, 2003, 농촌활성화를 위한 농촌어메니티 정책의 방향, 삼성경제연구소
- 정기환, 1998, 지방농정의 효율적 추진방향, 농촌경제연구원
- 정기환, 2002, 우리나라 농촌개발정책의 방향, 농정연구 2:113~132
- 정회훈, 2009, 대만 농촌계획법 초안의 소개, 농촌계획 15(3) : 1-10
- 정창영, 2000, 경제발전론(제2판), 법문사

- 조재성, 1997, "도농통합형 도시계획 모델을 위한 고찰", 『공간과 사회』, 8권
- 조은기, 1995, 방송의 공익성과 시장에 관한 연구, 서강대학교 대학원 박사학위논문
- 조완형, 2004, 친환경 유기농산물 소비·유통의 실태와 활성화 방안, 2004유기농업의 과제와 발전방향 워크숍, 두레 친환경농업연구소
- 주대진·김진모, 2004, 농촌마을종합개발사업 주민참여 방법론 탐색, 『한국농촌지도학회지』, 11:(2) 303-320
- 최민호, 1998, 농촌지도록: 농촌사회교육적 접근(전정판), 서울대학교 출판부
- 최병두, 2007, 발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화, 『한국지역지리학회지』13(1): 82-103
- 최병선·박상우·이상대, 2004, 공간계획체계, 대한국토·도시계획학회편저, 도시계획론(4정판).서울: 보성각, 151-179
- 최상철, 2004, 국토 및 지역계획의 개념과 성격, 대한국토·도시계획학회 편저, 국토·지역계획론(전정판), 보성각: 27-40
- 최양부, 1987, 『농촌지역종합개발과 농촌지역계획, 농촌지역계획수립과 추진방안』, 서울; 한국농촌경제연구원.
- 최양부, 1983, "농촌발전과 농촌계획", 『국토계획』, 18(2)
- 최양부, 1987, 농촌지역 종합개발과 농촌지역계획, 농촌지역 계획수립과 추진방안, 서울: 한국농촌경제연구원
- 최양부·이정환, 1987, 산업사회의 농촌발전전략, 서울: 한국농촌경제연구원
- 최양부·정기환, 1984, 마을종합개발의 계획적 접근, 서울: 한국농촌경제연구원.
- 최병두, 2007, 기업주의 도시 전략의 논리와 한계, 『경제와사회』, 75: 106~138
- 최정섭, 1999. 수출국의 차기 농산물협상 대응에 관한 연구
통계청, "농가경제통계" 각연도
- 한국농촌경제연구원, 1989, 한국농정40년사
- 한국농촌경제연구원, 1991, 일본의농촌활성화대책, 서울, 농림수산부
- 한국농촌경제연구원, 1994, 「VR농업협정문해설」 - 「세계농업정보: 미국관련자료」, <http://www.krei.re.h>.
- 한국농촌경제연구원, 1993~2003, "농업 인 의식구조 변화에 관한 여론조사 결과"
- 한국농촌경제연구원, 2005, "농업 전망 2005"

- 한국농촌공사, 2007, “부서별 주요업무계획”
- 한국행정연구원, 1995, 지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안
- 허남혁, 2008, 농업·농촌의 신자유주의화와 농민운동의 대응 통치성 과 스케일의 정치관점에서, 『한국공간환경학회 2008년 춘계정기학술대회 자료집』
- 허남혁, 2009, 신자유주의 시대의 농업·농촌정책과 영역적 통치성의 작동 지역브랜드화 농촌마을개발 로컬푸드 사례를 중심으로, 『한국농촌사회학회 2009년 정기학술대회 발표문』
- 협성대학교, 1998, 농어촌 생활환경 정비구역 설정기법 및 재정비계획 기술개발 연구, 농림부
- 해양수산부, 2001, 어촌종합개발사업기본계획서(전라남도 해남군 황산권역)
- 행정자치부, 2007, 「지방소도읍 성과평가 결과 종합보고서」
- 홍경수외, 1991, 「주요 선진국의 농가소득안정 정책」, CEO Focus, 농협중앙회
- 황의식·문한필, 2003, “농가경제 불안정 실태와 요인분석” 연구보고 R464, 한국농촌경제연구원
- 황희연, 1997, “통합시의 지속가능한 농촌지역 토지이용 관리방향”, 「공간과 사회」, 8권
- Alchian A. A. and H.Demsetz, 1972, 'production, information Costs, and Econormic Organization", american economic review, vol.62.
- Ar개w, K, 1969, "The Organization of Economic Activity: Issues Petinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation", in the analysis and evaluation of public expenditure: The PPB System, Washington D.C: Joint Economic Committee, 91st Congress.
- Armw, K J., 1962, "The Economic Implicationt of Learning by Doing", review Of Ecomomic studies, vol 29.
- Agriculture and Agri-Food Canada, 1997~2001, "Agriculture and Agri-Food Assistance", Data Book
- Agra Europe, 2003, Multifunctionality Defence Needed by EU, August 1. 2001, London.
- AIDA Administration, Canada, 1999, " 1999 AIDA Program Handbook"
- Ali, A.I., C.S. Lerne, 1990, Determination of Comparative Advantage for

- the Economy of States in the U.S. The University Masschusetts, (Mimeograph)
- Bryant, C.R., L.H. Russwurm and A.G McLellan, 1985, The City's Countrysides, Longman.
- Caffarella, Rosemary S. 2002, Planning Programs for Adult Learner, San Farnsisco : Jossey-Bass.
- Cahn, Edgar S. & Paseet, Barry A. 1971, 「Citizen Participation : Effecting Community Change」. Networking and Knowledge Systems in Agriculture of EFITA, Bonn
- Bowler, 1., 1996, Agrucultural Change in Developer Countries, Cambridge University Press
- Canada Performance Report"
- , 1999, "Advance Payments Program"
 - , 2000, "Agriculture and Food Council of Alberta Performance Report 1999-2000"
 - , 2000, "Agri-Food Industry Market Strategies"
 - , 2000, "Crop Insurance"
 - , 2000, "FIMCLA Guidelines"
 - , 2001, "Canada's Agri-Food Indusuy"
 - , 2001. "Canada's Grains and Oilseeds Indusey"
 - , 2001, "Canada's Dairy Industry" .
 - , 2001, "CARD Brochure" .
 - , 2001, "Farm Income, Financial Conditions and Government
- Challen R, 2001, "Non-Government Approaches to the provision of Non-Commndity Agricultural Output: A Transaction-Cost Perspective", Peper presented to OECD WorkShop on multifunctionality
- chaparro, Fernando, 1999, ICT, Networking and Knowledge System in Agriculture and Rural Development, paper presented on 2nd Conference of EFITA, bonn
- Christppher Ray, Territory, Structures and Interpretation - Two case Studies of the European Union's LEADER I programme, Journal of Rural Studies, Vol, 14, 1998

Coelli, T.J., D.S.P G.E. Battese, 1998, An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis, Kluwer Academic Pub

Commission of the European Communities, 2002, Report on Community Measures Affecting Tourism(2000) Commission Staff Working Paper. Brussels

Commission of European Communities, 1996, The Cork Declaration: A Living Countryside

Commission of European Communities, 1997, CAF2000: Rural Development, Brussels: DC VI

DEFRA, 2004, Agriculture in the United Kingdom 2003

DEFRA, 2001, England Rural Development Programme 2000~2006: Executive Summary

DEFRA, 2003, Rural Fact Sheets

DEFRA, 2003, The Countryside Stewardship Scheme 2004

DEFRA, 2004, Rural Enterprise Scheme, A Guide to preparing a Business Plan

DEFRA, 2004, Rural Enterprise Scheme, Guidance notes for applicants

DEFRA, 2005, ERDP annual report 2004

Dufneld, J. and D. Patterson. 1991. "Inference and optimal design for a welfare measure in dichotomous choice contingent valuation." Land

Commission on 21st Century Production Agriculture, 2001, Directions for Future Farm Policy: 'The Role of Government in Support of Production Agriculture

Daniel Sumner, 2000, 7, "Agricultural Commodity Programs in the US: Reform and Reversal and WTO Implication", KREI 세미나

Edward J. Kaiser, David R. Godschalk, F.Stuart Chapin, Jr, 1995, Urban Land Use Planning 4th ed., University of Illinois Press

English Nature, Rural Development Service, The Countryside Agency, 2006, Natural England: Strategic Direction 2006-2009

European Commission, 1999, CAP Reform: Rural Development

European Commission, 2001, Structural Actions 2000-2006: Community and Regulations, Luxemburg

European Commission, 2001, Spatial Impacts of Community Policies and

Costs of Non-Coordination

- European Commission, 2001, EU Agriculture and the WTO, Directorate-General for Agriculture
- European Union Directorate-General for Agriculture. 2001 Statistical and Economic Information 2000, Economics 67, 225-239
- European Commission Directorate General for Agriculture, 1997, Rural Developments, CAP2000 Working Document
- European Commission, 2004, Proposal for a Council Regulation on Support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development. Brussels, European Commission
- European Commission, 2005, Common Indicators for monitoring Rural Development Programming 2000-2006, Special focus: improving the quality of life in rural areas, LEADER+ Magazine 2005.1
- European Commission, 2005, Special focus: Making the best use of natural and cultural resources. LEADER+ Magazine 2005.4
- Jacobs, R.L, 1989, Human performance Technology: A system-based field for the training & development profession, ERIC Clearing House on Adult, Career and Vocational Education/Ohio State University, ERIC Document No. 290936
- Knickel, Karlheing and Henk Renting, 2000, Methodological and Conceptual Issues in the Study of Multifunctionality and Rural Development, *Sociologia Ruralis* 40(4)
- Gibson, p, f. Wainio, D. Whitley and M. Bohman, 2001, Profiles of Tariffs Global Agricultural Markets. USDA/ERS Agricultural Economic Report
- Herbert-Cheshire, 2000, "Contemporary strategies for rural community development in Australia: a governmentality perspective", *Journal of Rural Studies*, 16: 203-215
- Herbert-Cheshire, 2004, "From risky to responsible expert knowledge and the governing of community-led rural development", *Journal of Rural Studies*, 20: 289 -302
- Friedmann, J. and H Douglass, 1978, "Agrorlitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia", in F. Co and K Salihc

- (eds.), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy*, Oxford: Pergamon Press
- Herbert-Cheshire and Lawrence, 2005, "Neoliberalism, individualism and community; Regional restructuring in Australia", *Social Identity*, 11(5): 435-445
- Hirschman, A. O., 1958, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press
- Logan, J.R. and H.Molotch, 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press
- Long, N., 1977, *An Introduction to the Sociology of Rural Development*, UK: Methuen & Co. Ltd
- Lewis, A. W., 1954, 'Economic development with unlimited supplies of labour', *The Manchester School*, vol. 22
- Lowe p. H., N. Butler, and N. Ward, 2002, Setting the next agenda? British and French Approaches to the Second Pillar of the Common Agricultural Policy, *Journal of Rural Studies* 18(1) : 1-17
- Krinsky, I., and A. Robb, 1986. "On approximating the statistical properties of elasticities." *Review of Economics and Statistics* 68: 715-719
- Lee, H. C. and H. S. Chun. 1998. "Valuing environmental quality change on recreational hunting in Korea: A contingent valuation analysis." *Journal of Environmental Management* 57: 11-20
- Lappe FM, Collins J, 1977, *Food First: Beyond the Myth of Scarcity*, Boston: Houghton-Mifflin.
- Mario Pezzini(2003), 'Cultivating Regional Development: Main Trends And Policy Challenges In OECD Regions', OECD
- Michael Barke, Michael Newton, 1997, *The EU LEADER Initiative and Endogenous Rural Development: the Application of the programme in the Two Rural Area of Andalusia, Southern Spain*, *Journal of Rural Studies*, Vol.19.no.3
- Muller, Edward N, 1971, An Explanatory Model for Differing Types of Participation, *European Journal of Political Research*, 10
- Murdoch, Jonathan, 2000, "Networks a new paradigm of rural

- development”, *Journal of Rural Studies* 16: 407-419
- Myrdal, G., 1957, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: Duckworth
- NISA Administration, Canada, 2000, "NISA Handbook"
- OECD, 1999, *post- Uruguay Round Tariff Regimes. A Review of the Uruguay Round*, Paris.
- OECD, 2000, *Market Access, Domestic Support and Export Subsidy Aspects of Uruguay Round Agreement On Agriculture*
- OECD, 2000, *An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture* COWAGHTD/WP(2000)91/FINAL, Paris
- OECD, 2001, *OECD Economic Surveys Canada*
- OECD, 2001, *the OECD agricultural outlook, '2001 ~ 2006*, Paris
- Statistics Canada [online], Available, <http://www.statcan.ca/english/Pgdb>
- OECD(2005), *New Approaches to Rural Policy: Lessons from around the World*.
- OECD(2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*
- Osti, G, 2000, *LEADER and Partnerships: The Case of Italy*, *Sociologia Ruralis* 40(2):172-180
- Phillips, M, 1998, *Investigations of the British Rural Middle Classes: Part1: From Legislation to Interpretation*, *Journal of Rural Studies* 14(4):411-425
- Phillips, M, 1998, *Investigations of the British Rural Middle Classes: Part2: Fragmentation, Identity, Morality and Contestation*, *Journal of Rural Studies* 14(4):427-443
- Ploeg, J.D. van der et al, 2000, "Rural Development: From Practices and Policies towards Theory" *Sociologia Ruralis*, 40(4) 391-408
- Richardson, H. W., 1976, *Growth Pole Spillovers: The Dynamics of Backwash and Spread*, *Regional Studies* 10 : 1-9
- Rogers, E. H., 1962, *Diffusion of Innovations*, New York: The Free Press
- Shucksmith, M, 2000, "Endogenous development social capital and social exclusion perspectives from LEADER in the U.K", *Sociologia Ruralis*, 40(2) 208-219
- Simpson, Lyn, Leanne Wood and Leonie Daws, 2003, "Community capacity

- building
- Starting with people not projects Community“, Development Journal 38(4)
277-286
- Sengupta, J, K, 1995, Dynamics of Data Envelopment: Theory of Systems Efficiency, Kluwer Academic Pub
- Stimson, R.J R.R Stough, B.H Roberts 2002, Reginal Economic Development: Analysis and Planning Strategy, Springer
- Sustainable Communities Ireland, 2000, The Farm Village – A Sustainable Rural Settlement, Submission to the Minister for the Environment and Local Government
- Sutton,R., Sperr, I. and Smellie, J. 2002, Department for Environment Food and Rural Affairs: Landscae Review, London, DEFRA
- Summers, Gene F, 1986, “Rural Community Development”, Annual Review of Sociology, 12: 347-371
- The Countryside Agency, 2002, Market Towns Healthcheck Handbook
- The Countryside Agency, 2000, Planning Tomorrow’s Countryside
- The Countryside Agency, 2000, Service Provision in Rural Areas
- The Countryside Agency, 2000, The economic impact of recreation and tourism in the English countryside 1998
- The Countryside Agency, 2001, Areas of Outstanding Natural Beauty Management Plans, A guide
- The Countryside Agency, 2001, Connecting Town and Country
- The Countryside Agency, 2001, Rural Transport Partnership Scheme
- The Countryside Agency, 2002, Local Strategic Partnership and Community strategy Rural Checklist
- The Countryside Agency, 2002 Rural Proofing in 2001/02: A Report to government by the Countryside Agency
- The Countryside Agency, 2002, Rural Services Standard: Second Progress Report 2001/02
- The Countryside Agency, 2002, Trends in Rural Services and Social Housing 2001-2002: Summary
- The Countryside Agency, 2003, Delivering services to children and families in rural areas: The early lessons from Sure Start

- The Countryside Agency, 2003, Quality of Life in Tomorrow's Countryside
- The Countryside Agency, 2003, Rural Services Standard: Second Progress Report 2002/03
- The Countryside Agency, 2003, The Role of Women in the Rural Economy: an important Rural Resource
- The Countryside Agency, 2003, The State of the Countryside 2003
- The Countryside Agency, 2003, The state of the Countryside 2020
- The Countryside Agency, 2003, Trends in Rural Services and Social Housing 2002-2003: Summary
- The Countryside Agency, 2004, Rural Services Standard: Second Progress Report 2003/04
- The Countryside Agency, 2004, The State of the countryside 2004
- Todaro, M. p., 2000, Economic Development (7th ed.), New York: Addison-Wesley
- Uzawa H, 1965, "Optimal Technical Change in an Aggregative Model of Economic Growth", International Economic Review, vol. 6
- Verba, Sidney, 1967, Democratic Participation. The Annals of American Academy of Political & Social Science
- Ward, N. and McNicholas, K, 1998, Reconfiguring Rural Development in the UK: Objective 5b and the New Rural Governance, Journal of Rural Studies 14(1):27-39
- Ward, N. Lowe, P., & bridges, T, 2003, Rural and regional development: The role of the regional development agencies in England, Regional Studies 37(2): 201-214
- Williamsn, O. E., 1985, The Economic Institution of Capitalism, New York: The free Press.

부록 1. 대만 농촌계획법 초안³⁾

I. 서론

우리나라에서 농촌개발사업이 본격적으로 추진된 지 10여 년의 시간이 지났으며 그 사이 농촌계획을 표방하는 조사·연구도 활발히 진행되어 왔다. 하지만 농촌계획분야는 그 범주가 다방면에 걸쳐져 있어 조사·연구의 종합적인 방향성을 파악하기 힘들고, 그로 인해 각 부문별 조사·연구의 자리매김이 어렵다는 지적 또한 꾸준히 제기 되어 왔다. 따라서 지금 다시 한 번 초심으로 돌아가 농촌계획의 실체에 대해 재검토해 볼 필요가 있으며, 이를 위해서는 도시계획제도와 대치하는 형태로서 농촌계획제도 연구를 본격적으로 시작해 보는 것도 하나의 좋은 방법이라고 생각한다.

최근 「국토의 계획 및 이용에 따른 법률」의 제정(2002)을 계기로, 농촌계획제도에 관한 연구 실적이 충분히 축적되기도 전에 농촌도 도시계획의 대상으로 편입해야 한다는 주장이 도시계획 측에서 간간히 제기되고 있다. 이러한 주장의 배경에는 종래 국토계획체계상에서 도시·농촌을 엄격히 분리함으로써 발생했던 도·농간의 계획적 단절에 대한 문제인식이 자리 잡고 있는 듯하나, 그전에 먼저 우리나라의 도시계획은 기본적으로 도시화를 전제로 하고 있으며, 지역사회 또한 도시의 확대와 고밀도화를 지역 발전으로 간주하려는 경향이 강하다는 점에 대해서도 분명히 인식해야 한다.

한편으로는 도시계획 측에서 제기하고 있는 농촌지역의 도시계획화는 그 이면을 좀 더 자세히 살펴보면, 종래 도시계획에서 시행해왔던 토지이용계획의 범위만을 단순히 초월한 것이 아니라, 중심 시가지와 그곳에 크게 의지하는 주변 농촌을 일체로 하는 시가지 형성을 의도하는 소위 도시형의 지역개발 패턴을 기본으로 하고 있어 자칫하면 농촌부의 특색을 경시할 수 있는 소지가 다분히 있어 보인다. 이러한 지역개발 패턴 하에서 만일 ‘농촌지역의 도시계획으로의 편입’ 의견들이 충분한 검토와 논의 없이 빠른 시일 내에 공론화되고 뒤이어 법제화로까지 이어진다면 주변 농촌은 도시에서 필요로 하는 범위 하에서 종속적으로 편입 되어버릴 가능성은 매우 크다고 말할 수 있다.

지금까지 농촌계획의 법적 구속력을 가능하게 하는 제도에 대해서, 구미 선진국에 대해서는 많은 연구가 소개되었지만 일본을 제외한 아시아 각국에 대해서는 매우 드물었다. 하지만 최근 일본을 제외한 아시아에서도 계획적 농촌정비를 가능하게 하는 농촌계획제도에 대한 연구가 활발히 진행되고 있

3) 본 내용은 농촌계획 15(3)에 실린 정회훈의 “대만 농촌계획법 초안의 소개”를 정리한 것이다.

다. 특히 대만에서도 오래 전부터 연구가 진행되어 1991년 5월에 「중국농촌 발전계획학회」에 의해 「농촌계획법」 초안이 발표되었다.

이 보고에서는 초안 단계이지만, 대만 「농촌발전계획학회」의 오랜 연구 끝에 작성된 농촌계획법 초안 전문(全文)을 소개함으로써 농촌계획법의 실제적 형상을 구체적으로 파악하고, 이를 통해 우리나라의 농촌계획제도에 관한 연구를 활성화 시키는 계기로 삼고자 한다.¹⁾

II. 대만 「농촌계획법」 책정의 배경 및 목적

1. 책정의 배경

대만 지구에 있어 농촌건설은 정부에 의해 중전보다 중시되고 있다. 그러나 경제의 고도성장, 사회경제구조의 급격한 변화 등에 의해, 인구 및 산업의 도시로의 집중이 과도하게 초래되고 있으며, 이로 인해 농촌인구가 유출하고 농업성장이 점점 더 침체되고 있으며 발전 속도에 있어 농촌과 도시와의 격차가 급속히 확대되고 있다. 자원의 배분, 「함께 풍요로운 사회」 정책, 사회안정 등의 관점에서 생각하면, 이러한 불균형적인 현상은 국가자원의 낭비, 사회복지의 편중을 초래할 뿐만 아니라 안정·평화·풍요로운 사회 형성에 큰 영향을 미치고 있다.

지난 수십 년간 정부가 농촌건설에 상당히 많은 자금과 인력을 투입해 왔음에도 불구하고 각 농촌지역의 실정에 합치한 공간계획이 결여되어 기대한 효과를 거둘 수 없었다. 과거에 책정되어진 계획은 단독의 계획이 많고, 정합성을 가지는 발전계획이 드물어 맹목적인 투자, 자원의 오용, 남용을 초래하여 소기의 목적을 달성하기가 어려웠으며, 각 방면에 큰 영향을 미치고 있다. 농촌의 발전이 국가 발전의 중요한 요소임을 다시 한 번 확인하고, 사회경제구조가 급격히 변화하고 있는 현재에 있어 농촌종합발전계획의 책정은 당면의 시급한 의무라고 말할 수 있다.

농촌발전계획의 내용은 넓은 범위에 걸치기 때문에 계획의 책정을 순조롭게 추진하기 위해서는 완전한 법규와 제도의 제정은 무엇보다 중요하다. 지금 국내에 있어 농촌종합발전계획의 책정 작업은 이제 막 시작하는 단계이며, 그 중에서도 특히 법령, 규칙, 제도의 제정은 불충분하다. 따라서 선진국의 경험을 참고하면서 국내 농촌종합발전계획에 관계되는 학자, 전문가, 각종민의대표자, 농업행정담당자, 농민 등 각 분야의 관계자들의 학식, 경험, 지혜를 모아 「농촌계획법」을 책정하고, 그것을 토대로 농촌발전계획을 추진하

기 위한 근거로 삼을 필요가 있다. 최근 많은 학자, 전문가의 제안, 관계기관의 공통의견, 전국토지회의 결론을 보더라도 농촌계획법 책정의 필요성을 확인할 수 있다.

2. 입법의 목적

1) 농촌건설로의 정부와 민간의 투자를 촉진하고, 각종 건설 사업을 통합해서 농촌건설에 적극적으로 대처한다.

2) 각 농촌지역의 조건·수요·잠재력에 입각하여 미래 발전방향과 건설사업의 배치를 종합적으로 계획하고, 도시·농촌의 균형 있는 발전을 도모한다.

3) 농촌건설에 있어 정부와 주민의 권리와 의무를 명확히 하고, 각종 건설추진의 규범으로 한다.

4) 농촌계획의 발전체계를 작성하고, 기구·인재를 강화하며, 농촌을 계획적이고 질서 있는 발전 방향으로 유도해 나간다.

Ⅲ. 초안의 구성

1. 제1장 총칙

제1조 농촌의 계획적 건설을 실시하고, 농업생산환경을 개선하고, 농촌자연생태를 보전하고, 농촌생활의 수준을 높이기 위해 이 법을 제정한다.

제2조 이 법에서 말한 주관기관은 중앙에 있어서는 행정농업위원회, 성(省)에 있어서는 성(시)정부, 현(縣)에 있어서는 현(시)정부를 말한다. 이 법에 의해 지구전면수용²⁾ 및 구획정리³⁾ 을 시행하는 경우, 중앙주관기관은 내정부(內政部)로 한다.

제3조 이 법에서 말하는 농촌계획은, 일정한 지역 내에 있어 농촌의 산업·교통·수리·위생·환경·사회·문화·유람·방재·보전 및 그 외의 관련사항에 대해서 계획적 발전을 도모하고, 그리고 토지 및 각종 시설의 합리적인 배치를 실현하기 위한 계획이다.

제4조 농촌계획을 추진하기 위해, 목적과 관련이 있는 사업의 각 주관기관은 합동 또는 협조해서 관련 사업을 추진해야 한다. 「농촌계획법 실시 분담준칙」은 지방정부가 작성하고, 중앙주관기관에 보고하여 허가를 얻는 것으로 한다.

제5조 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1) 농촌지구

농촌마을 및 그 주민의 생활·생산과 관련 있는 일정 범위 내의 토지를 말한다.

2) 농촌마을

구획(區劃)계획법에 의거해 비도시 토지이용지구로 지정된 농촌지구 또는 농민·어민이 모여 사는 마을의 범위를 말한다.

3) 농촌 신(新)마을

이 법의 규정에 의해 농어촌 주민을 정주 또는 이전시키기 위해서 계획적으로 건설을 시행하는 지구를 말한다.

4) 농촌 신마을의 건설

건축물이 희소한 농촌마을에서, 제46조에서 규정하는 사정이 있어 선정되어진 신마을건설 지구에 대해서, 계획을 책정하고 지구 내에 공공시설을 배치하고, 새로운 건축물을 건설하고, 토목공사 또는 다른 공사를 실시하고, 토지이용 변경 등의 장치를 강구하는 것을 말한다.

5) 농촌마을의 갱신

건축물이 밀집한 농촌마을에서 제46조에서 규정하는 사정이 있어 선정된 마을갱신지구에 대해서, 계획을 책정하고, 지구 내에 공공시설을 배치하며, 건축물의 신축·개축·수리·유지를 실시하고, 인접 토지의 이용 변경 등의 장치를 강구하는 것을 말한다.

2. 제2장 농촌계획의 책정·변경·허가 및 실시

제6조 농촌계획은 기본구상계획(基本構想計劃)과 지구상세계획(地區詳細計劃)으로 구별하고, 지구상세계획은 기본구상계획에 입각하여 책정한다.

제7조 향(鄉)(진(鎭)·시(市))⁴⁾ 관할구 내의 비도시 토지에 대해서 농촌지구 기본구상계획을 책정할 수 있다. 두 개 또는 두 개 이상의 향은 지리조건, 산업 활동, 사회현황이 유사한 경우 공동으로 계획을 책정할 수 있다. 전향의 농촌지구기본구상계획은 소속하는 구획계획을 상위계획으로 하고 현(縣)·시(市)의 종합발전계획이 있는 경우는 그것을 상위계획으로 한다.

제8조 아래의 지구는 농촌지구상세계획을 책정한다.

1) 농촌지구구상계획에 있어 농촌지구상세계획의 책정이 필요하다고 지정되어진 농촌지구

2) 농민·어민이 모여 거주하고 있고, 상당한 규모에 달하는 마을에서 그 사회·경제 정세가 현저하게 변화한 지구

제9조 농촌계획은 아래의 규정에 근거하여 책정한다.

1) 농촌지구기본구상계획은 지방정부(진·시)가 책정하고, 필요한 경우는 현(시) 정부가 대신하여 그것을 책정할 수 있다.

전항의 농촌계획은 시범성이나 특수성이 있는 경우, 또는 향(鄉) 정부(진·시), 현(시)정부에서 요청이 있는 경우에는 성(省)정부가 대신하여 책정할 수 있다.

농촌계획 책정을 위한 기획은 각 관련 학술기관·단체 또는 농촌계획 전문민의 기구에 위탁해서 이것을 작성할 수 있다.

농촌계획의 책정 기관 또는 단체는 계획 책정 시에 관계기관의 의견을 청취해야 하고, 관계 정부기관 또는 민간단체는 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 각 해당기관·단체는 협력해서 제출해야 한다.

제10조 농촌계획의 책정은, 해당 지구의 농업 및 농촌의 발전을 기본으로 하고, 관계되는 교통·관광·교육·문화·위생·환경보전·지방 행정 등 각종의 사업계획 또는 건설실시계획을 포괄해야 하며, 해당 사업의 건설실시계획에 저촉 되서는 안 된다.

제11조 농촌지구기본구상계획은 기본구상계획서를 작성하고, 실제 현황을 고려하여 아래의 사항을 각각 명시해야 한다.

- 1) 명칭, 범위
- 2) 자연·인문 현황의 설명
- 3) 관련 계획에 관한 설명
- 4) 계획과제, 목표
- 5) 기본구상
- 6) 이유의 설명
- 7) 중점계획
- 8) 실시기간, 비용
- 9) 그 외

전항의 계획서는 문자나 도표의 설명 이외에 기본구상계획도를 첨부해야 하며, 그 축척은 25,000분의 1이상으로 하고, 중요시설의 위치도의 축척은 5,000분의 1이상으로 해야 하며, 그 실시 년도는 5년을 1기로 하고, 최장 20년을 넘어서는 안 된다.

제12조 농촌지구상세계획은 상세계획서를 작성하고, 실제 상황에 따라 아래의 사항을 명시해야 한다.

- 1) 계획지구의 명칭, 범위 및 행정 개요
- 2) 해당지구의 자연·농업·그 외의 산업·경제·사회·교육·문화환경보

호·위생 등의 현황조사 및 분석

- 3) 인구성장, 수용인구 및 거주밀도에 관한 예측
- 4) 장래의 중점적인 발전 방향 및 경제 발전의 예측
- 5) 토지이용구분 및 토지정리계획⁵⁾
- 6) 농지이용, 농업발전 및 농산물가공, 지방특수산업의 발전계획
- 7) 농촌 레크리에이션의 발전계획
- 8) 방재 및 수(水)·토(土) 보전계획
- 9) 신마을 건설 또는 구(舊)마을 정비계획
- 10) 공공시설계획
- 11) 농촌환경관리계획
- 12) 농촌민속문화의 보호 또는 향상계획
- 13) 경관계획
- 14) 농촌조직과 재정계획
- 15) 재무계획
- 16) 수익분석
- 17) 그 외

전항의 계획서는 문자 도표의 설명 이외에, 상세계획도를 첨부해야 하고, 그 축척은 5,000분의 1이상으로 하고, 그 도면 내의 중요시설의 위치도의 축척은 1,200분의 1이상으로 하고, 그 실시년도는 5년을 1기로 하고, 최장 20년을 넘지 말아야 한다.

제13조 농촌계획 책정 전 또는 책정 기간 중에 있어, 가장 직접적이며 효과적인 방법을 사용하여 주민의 의견을 조사하고, 필요한 경우는 공청회를 열어 주민의 의견을 충분히 존중해야 한다.

제14조 농촌지구기본구상계획의 책정 기간 중에 있어, 중대한 건설항목에 대해서는 해당 사업의 주관 부서의 의견을 구해야 한다.

제15조 농촌계획은 아래의 규정에 따라 허가를 받아야 한다.

1) 농촌지구기본구상계획은 해당 향(진·시) 관청이 작성한 후, 우선 해당 향(진·시) 농촌위원회에 송치하고 심의를 거친 후, 소관의 현(시) 정부의 허가를 받고, 동시에 성(省) 정부의 허가를 받아야 하며, 필요한 경우는 중앙주관기관에 송치해야 한다.

2) 농촌지구상세계획은 해당 향(진·시) 관청이 작성한 후, 먼저 해당 향(진·시) 농촌계획위원회에 송치하고 심의를 받은 후에 소관의 현(시)정부의 허가를 받아야 한다.

전항의 농촌계획 중에 신마을 건설 또는 그 외의 중요한 실시계획이 포함
되어진 경우는, 성(省) 정부의 허가를 받고, 필요한 경우는 중앙주관기관에
송치해야 한다.

제16조 각 농촌계획위원회가 농촌계획을 심의하는 경우는, 관계정부기관·
사업단체·민간단체로부터 의견을 수집해야 한다.

제17조 농촌계획의 책정 후, 책정된 계획안은 소관 향(진·시)의 농촌계획
위원회에 심의를 위해서 송치하기 전에, 소관 향(진·시)의 관청에서 30일 간
공개 열람되어야 하며, 농촌지구의 상세계획 및 농촌지구기본구상계획 내의
중요 건설 항목에 대해서는, 관련되는 농촌마을에 있어 설명회와 공개 열람
을 시행해야 한다. 열람의 기일, 장소에 대해서는 신문을 통해 공지해야 하
며, 열람 기간 중에 있어 어떠한 국민·단체·기관도 이름 또는 명칭·지점
을 기재한 서류를 가지고 소관 향(진·시)의 관청에 의견을 제출할 수 있다.
소관 향(진·시)의 농촌계획위원회는 심의 시 그 의견을 참고로 하고, 심의의
결과와 함께 상급 정부에 보고하고 허가를 요구하는 것으로 한다. 소관 향
(진·시) 또는 현(시)의 농촌계획위원회가 심의를 한 후 수정한 경우 또한 상
급 정부의 지시에 의거해 수정한 경우는 재열람을 면한다.

제18조 농촌계획은 허가를 받은 후, 해당 향(진·시) 관청이 허가의 공문서
를 접수하면 30일 이내에 계획실시의 취지를 공시하고, 신문을 통해 실시 장
소, 기일을 공시해야 한다.

해당 향(진·시) 관청이 전항에서 정한 기간 내에 공시하지 않았다면, 상급
정부가 대신하여 공시할 수 있다.

제19조 농촌지구가 이미 도시로서 발전 조건을 충족하고 있는 경우는 도시
계획법에 의거해 도시계획을 책정하는 것을 원칙으로 한다.

제20조 농촌지구상세계획에 있어 마을의 범위로서는, 구역계획에 의해 비
도시 토지이용으로 지정되어진 향촌(鄉村) 범위를 넘지 않을 것을 원칙으로
하고, 발전의 필요에 의해 향촌 범위를 일정 부분 넘어야 할 경우는, 성(省)
또는 중앙주관기관의 허가를 받는 것으로 하고, 신마을의 건설 또는 구마을
의 갱신 계획을 실시할 수 있다.

제5조 제1항의 후단에 의해 규정되어진 농어민이 모여 사는 마을의 범위에
대해서는, 그 인정 기준은 현(시)정부가 책정하고, 성(省)의 주관기관의 허가
를 받는 것으로 한다.

제21조 농촌지구기본구상계획의 공고 실시 후에는, 상세계획을 책정해야
할 지구를 제외하고 1년 이내에 향(진·시) 관청이 단계적으로 지구별 실시

를 추진해야 한다. 농촌지구상세계획의 공고 실시 후는, 1년 이내에 단계적으로 그 실시를 추진해야 한다.

제22조 농촌지구상세계획의 공고 실시 후, 1년 이내에 향(진·시) 관청은 표식을 세우고 좌표측량을 해야 하며, 현(縣)정부는 지적분할측량을 시행해야 한다.

제23조 농촌계획은 허가를 받아 실시되어진 후에는 원칙적으로 임의의 변경을 할 수 없지만, 계획책정기관은 5년 마다 전반적인 점검을 하고, 발전의 현황에 맞추어 주민의 제안을 참고로 필요한 경우 변경을 할 수 있다.

제24조 농촌계획의 허가를 받은 후에, 아래 현황의 하나에 해당되면 해당 현(시)정부 또는 향(진·시) 관청은 실제 현황을 보면서 직접 변경을 행할 수 있다.

1. 전쟁·지진·수해·풍해·화재 또는 그 외의 중대 사변에 의해 파손된 경우
2. 중대한 재해를 대비하는 경우
3. 국방 또는 경제발전의 필요에 대응하는 경우
4. 중앙 또는 성(시)이 행하는 중요시설의 건설에 협력하는 경우

전항의 농촌계획의 변경은, 상급 정부가 원래 책정기관에 기한을 정해서 그 변경을 지시하고 필요한 때에는 직접 변경할 수 있다.

제25조 농촌계획의 변경에 대해서는, 그 심의·열람·보고·허가 및 공시·실시 등의 관계사항을 각각 제16조에서 18조의 규정에 의해 처리한다.

제26조 각 정부 또는 향(진·시) 관청은 농촌계획의 책정 또는 변경을 위해, 측량 또는 조사 인원을 파견하고 공·사유지에 들어가 조사 또는 측량을 실시할 수 있으나, 사전에 그 소유자 또는 사용자에게 통지해야 한다.

전항의 조사 또는 측량을 하기 위해서는, 해당 토지의 지장물을 이전 또는 제거할 필요가 있는 경우에는 사전에 그 소유자 또는 사용자에게 통지해야 하며, 그것에 의해 소유자 또는 사용자가 손실을 입은 경우에는 적당한 보상을 해야 하며, 보상 금액에 대해서는 쌍방이 협의하여 결정한다. 협의 결정이 이루어지지 않은 경우는, 향(진·시) 관청 또는 성(시)정부는 관련 서류를 준비하고 상급 정부의 결정을 요구해야 한다.

제9조 제3항의 규정에 의해, 수탁을 받은 학술기관·단체 또는 민간단체가 농촌계획의 작성을 수행할 시에는 전2항의 규정을 적용할 수 있다.

3. 제3장 토지이용의 용도구분과 규제

제27조 농촌지구에 있어 토지이용규제는 비도시 토지이용규제를 적용하지만, 농촌지구상세계획은 실제의 필요를 감안해서 주택지구·상업지구·휴양지구·경과보호지구 및 그 외의 지구를 정할 수 있다.

제28조 주택지구는 거주환경을 보호하기 위해 정하는 지구이며, 그 토지 및 건축물의 이용은 거주지의 안정·안전 및 위생을 침해하지 말아야 한다.

제29조 상업지구는 농산품 또는 생활필수품을 전시·판매하기 위해서 정하는 지구이며, 그 토지 및 건축물의 이용은 상업의 편리에 지장을 주어서는 안 된다.

제30조 관광휴양지구는 주로 농촌의 관광·휴양을 위해 정하는 지구로 하고, 그 토지 및 건축물의 이용은 관광·휴양의 질과 안전, 편리를 방해하지 말아야 한다. 비도시 토지이용 구분 내에 있는 특정농업지구·일반농업지구·산림지구·풍치지구·경사보전지구를 관광·휴양지구로서 겸용할 경우는, 그 토지 및 건축물의 이용은 지구계획에 정하는 비도시 토지이용 규제에 관한 법령의 규정에 의해 처리하고, 만약 관광·휴양의 수요에 맞추기 위해 일부의 지구에 상술의 구분 목적에 저촉하지 않은 시설을 설치하는 경우는, 성(省)정부가 정하는 이용 허가 세목 준칙에 근거하여 실시한다.

제31조 경관보호지구는 농촌경관을 보호하기 위해 정하는 지구로 하고, 그 토지 및 건축물의 이용은 경관을 훼손하지 말아야 한다.

경관보호지구는 필요성을 감안해서 단독으로 설치할 수 있고, 비도시 토지이용구분 중에 특정농업지구·일반농업지구·풍치지구·경사보전지구·특정전용지구와 중복하여 그 토지 및 건축물의 이용을 정할 수 있지만, 지구계획에서 정하는 비도시 토지이용규제에 관한 법령의 규정에 의해 처리하는 것을 제외하고 경관을 훼손하지 말아야 한다.

제32조 그 외의 행정·문화·교육·환경보호·문화재보호·농산물가공 등의 토지이용이 용도구분을 할 수 있는 규모에 달하지 않은 경우는, 계획에서 허용되어진 용도지구에 있어 이용할 수 있다.⁶⁾

제33조 구획계획에서 이미 정해져 있는 비도시 토지이용구분은 농촌지구상세계획에 기반을 두고 변경하는 부분을 제외하고, 농촌지구상세계획에서 정하면 안 된다.⁷⁾

제34조 농촌지구상세계획의 각 이용 지구 내의 토지·건축물의 이용에 대해서, 나지 면적 또는 나지 내에 보전해야할 공지(空地)의 비율, 용적율, 나지 내의 주차장 및 건축물의 높이, 관련 교통·경관·방재 등의 사항에 대해서

는, 각 지방 정부는 지방의 실제 현황을 고려하여 이 법 및 시행 세칙에 기반을 두고 필요한 규정을 책정할 수 있다. 전항의 각 지방 정부의 규정은 상급 정부에 보고해서 허가를 받는 것으로 한다.

제35조 농촌지구상세계획을 공시하고 실시한 후에는 건축법의 규정에 의해 건축 관리를 해야 한다. 농촌지구상세계획 중에 건축 관리에 관한 부분은, 성(省)정부가 건축 관리 정책을 제정해서 내정부(內政部)와 중앙주관기관의 허가를 받는 것으로 한다.

농촌지구상세계획을 실시하는 각 지구의 주민은 인가되어진 계획의 내용에 의해 지역의 특색 유지 또는 건축 풍격을 발산하기 위해, 자주적으로 해당 농촌의 건축관리규범을 제정하고, 소관의 향(진·시)관청의 허가 및 소관의 현(시)정부의 동의를 얻어 실시하며 촌민 조직을 통해 그것을 감시·독촉한다.

전항의 농촌 건축은 지역 주민의 전통을 유지하고 환경 및 경관의 중시를 원칙으로 해야 한다.

제36조 농촌지구상세계획이 공시를 거쳐 실시되어진 후에 그 토지에 있는 기존 건축물이 토지이용구분 및 토지정리계획에 적합하지 않을 경우, 수선 이외에 증축 또는 개축해야 하며, 소관의 향(진·시)관청 또는 성(省) 관할 시(市)정부는 필요가 있다고 인정된 경우에는 지방의 현황을 감안해서 기안을 정해 이용의 변경 또는 이전을 명할 수 있다. 지역 농민도 협의를 통해서 이용의 변경 또는 이전을 요구할 수 있다.

이용의 변경 또는 이전에 의해 발생하는 손실에 대해서는, 적당한 보상을 해줄 필요가 있는 경우는 그 보상금액에 대해서는 관계 당사자가 먼저 협의하고, 협의가 성립되지 않은 경우는 소관의 향·진·시(市)정부 또는 성(省) 관할 시(市)정부는 상급 정부에 보고해서 중재 재정(裁定)을 요청한다.

4. 제4장 공공시설용지

제37조 농촌지구상세계획지구 내에는 지역의 실정을 고려하여 아래의 공공시설용지를 각각 설치한다.

- 1) 도로·상하수도, 공원·녹지·광장·아동유원지·주차장·유해시설용지·하천 등
 - 2) 학교·사회교육시설·체육관·시장·의료위생기구·관청용지
 - 3) 우편·통신·변전소 및 그 외의 공공사업용지
 - 4) 이 장이 정하는 그 외의 공공시설용지
- 향(진·시)관청 또는 현(시) 정부는 지역의 실제 현황을 감안하고, 성(省)정

부의 동의하에 공공시설용지의 항목을 증설할 수 있다.

제38조 공공시설용지는 인구·토지이용·교통 등의 현황 및 장래의 발전 추세에 대응해서 항목·위치 및 면적을 결정하고, 농촌복지의 증진과 양호한 생산·생활환경의 확보를 도모하는 것으로 한다. 전항의 공공시설용지의 계획은 적당한 공유 토지를 우선해서 이용하는 것으로 한다.

제39조 도로망·주차장은 토지이용구분 및 교통 현황·발전 예측을 토대로 배치하는 것으로 한다.

제40조 공원녹지광장 및 아동유원지는 인구밀도 및 자연환경을 감안해 계획적으로 배치하는 것으로 한다.

제41조 중·초등학교·사회교육시설·체육시설·시장·우편통신·변전소·위생·경찰서·소방·항공 등의 공공시설은 농촌지구기본구상을 토대로 적당한 배치를 하는 것으로 한다.

제42조 도살장·쓰레기 처리장·화장터·공공묘지·오수처리장·가스공장 등은 농촌지구기본구상계획을 토대로 농촌의 발전, 인접 주민 또는 관광객의 안전·안녕·위생에 저촉되지 않음을 원칙으로 하고 마을지구에서 적당한 거리에 배치하는 것으로 한다.

제43조 농촌계획에 의해 배치하는 공공시설용지는 아래의 원칙에 따라 용지를 취득한다.

1) 공유토지는 무상으로 불하하는 것으로 한다.

2) 공공사업용지는 해당 사업기관이 법에 근거해 수용 또는 매수한다.

3) 제37조 제1항, 제42조에 정하는 항목 중 정부가 설치하는 시설용지는 아래의 방식으로 취득한다.

(1) 협의에 의한 매수

(2) 수용 또는 지구 전면 수용

(3) 토지구획정리

4) 그 외는 개인 또는 단체에 의해 무상 제공 또는 기증을 원칙으로 한다.

전항의 무상 제공 또는 기증 토지에 대해서는 해당 성(省)관할 시 또는 향(鎭·市) 관청은 관리 책임을 져야한다.

개인 또는 단체가 건설하고 완성한 공공시설을 자발적으로 정부에 기증하는 경우는 전항에 준거하여 처리한다.

제44조 원래 계획에 의해 개인 또는 단체가 공공시설용으로서 무상 제공 또는 기증하는 토지가 기한이 지난 뒤에도 제공 또는 기증되지 않은 경우는, 계획 변경 또는 해당 공공시설의 건설을 정지 할 수 있다.

제45조 농촌계획 중에 일부의 공공시설은 성(省)관할 또는 향(진·시), 농민단체 또는 농민개인이 투자해서 건설할 수 있으며, 관리비용을 징수할 수 있다. 전항의 성(省)관할 시 또는 향(진·시), 농민 단체 또는 농민 개인이 투자해서 건설한 공공시설 또는 비용 징수의 관리 준칙은 성(省)관할 시 또는 향(진·시)이 책정하며 상급정부의 허가를 받는 것으로 한다.

5. 제5장 농촌 신(新)마을의 건설

제46조 농촌 신마을의 건설은 아래의 규정 중 하나라도 해당하면 시행하는 것으로 한다.

- 1) 농촌지구기본구상계획의 배치에 의해 설치하는 농촌 신마을
- 2) 농촌지구상세계획에 의해 지정되어진 농촌 신마을의 건설
- 3) 노후화에 의해 또는 환경이 이미 거주에 적합하지 않은 또는 천재지변에 의해 기존 장소에서의 부흥이 적절하지 않은 구마을의 지구 중 특별한 허가를 받은 농촌 신마을의 건설 지역
- 4) 정부가 공공사업을 시행하기 위해 이주자를 정주시켜야 하는 지역

제47조 농촌 신마을의 건설계획은 다음의 내용을 포함하는 것으로 한다.

- 1) 신마을의 명칭 및 범위
- 2) 실시방식 및 의거하는 법령
- 3) 토지이용계획, 경관계획
- 4) 토지취득방식 및 그 처리
- 5) 토지 정리 및 분할
- 6) 공공시설의 건설
- 7) 건축계획 및 규제 방향
- 8) 자금계획
- 9) 실시 공정
- 10) 그 외의 필요한 사항

전항의 신마을의 건설계획은 기본구상계획 및 상세계획에 저촉되지 않아야 하고, 상세계획이 아직 책정되지 않은 지구에 대해서는 그 범위의 확정, 계획의 책정, 허가와 공시는 농촌지구상세계획에서 정하는 순서에 근거해서 시행해야 한다.

제48조 농촌 신마을의 건설은 확정되어진 범위 내의 토지에 대해서 지구 전면 수용 또는 농촌마을 토지구획정리를 실시할 수 있다.

6. 제6장 농촌 구(舊)마을의 갱신

제49조 농촌 구마을의 갱신은 아래의 규정에 해당하는 경우에 실행하는 것으로 한다.

- 1) 농촌지구상세계획에 의해 갱신해야 할 구마을로 지정되어진 경우
- 2) 구마을에서 노후·불결·재해에 의해 또는 경관 유지의 필요에 따라 재건 또는 수선을 요하는 경우

제50조 구마을의 갱신 계획은 아래의 내용을 포함하는 것으로 한다.

- 1) 갱신되어질 구마을의 명칭 또는 범위
- 2) 지역 현황 및 갱신 이유
- 3) 계획목표
- 4) 실시 방식 및 의거하는 법령
- 5) 토지이용계획, 공공시설계획, 주택갱신계획, 경관계획
- 6) 자금계획
- 7) 실시공정
- 8) 주민의향
- 9) 그 외의 사항

제51조 구마을의 갱신은 현(시)정부가 갱신 계획서를 작성하고, 실시 범위 내의 토지 소유권자 및 주택 소유권자 각각 5분의 4이상의 동의를 얻어 상급 정부의 허가를 받아 30일 간의 공시를 거친 후 실시할 수 있다.

전항의 공시 기간 내에, 토지 소유권자 및 주택 소유권자 5분의 1이상이 반대를 표명한 경우는, 주관 기관은 반대의 이유를 참고로 해서 갱신 계획을 수정하고, 재차 허가를 받은 후 공시하고 실시한다.

제52조 농촌 구마을의 갱신은 지구의 전면 수용 또는 토지구획정리의 방식으로 실시할 수 있다.

제53조 농촌 구마을의 갱신계획이 허가 되어진 후, 갱신 지구의 범위 내에 있어 일정 기간 동안 지형의 개변, 건축물의 신축·증축·개축의 금지를 공시할 수 있다.

제54조 갱신계획을 취급하는 기관은, 재건·수선지구 내에 있어 건축물과 지장물의 철거 작업 후에 생긴 나지를 양도 또는 경매에 부치고, 구매인의 우선순위는 이 법 제57조의 규정에 의해 구매인은 갱신계획에서 정하는 기한 내에 건축을 시행해야 하고, 기한 내에 건축을 시행하지 않을 시에는 원래의 가격으로 그 토지를 환매하고, 별도로 처리한다.

제55조 갱신계획을 집행하는 기관 또는 기구는 재건지구 내의 건축물에 대

해서, 기한을 정해 개축·개축·유지 또는 설비의 확충을 명하고 기술 지도를 행할 수 있다.

규정에 근거해 개축·수선·유지를 행하는 경우에 대해서는 중앙주관기관은 방침을 책정해서 장기저리금융으로 협력 및 적당한 지원을 한다.

제56조 농촌마을의 갱신방침은 중앙주관기관이 책정한다.

7. 제7장 농촌건설계획의 추진

제57조 농촌지구에서 지구의 전면 수용 또는 토지지구정리를 실시한 토지는, 관련 법령에 의해 배분하는 경우를 제외하고 정부에 의해 수의계약에 의한 양도 또는 경매를 할 수 있으며, 그 구입자의 우선순위는 다음과 같다.

- 1) 원래 토지소유권자
- 2) 해당 지역의 농가로 주택을 필요로 하는 자
- 3) 정부가 계획적으로 그 정주를 도모할 청년 농가
- 4) 그 외

전항의 수의양도 또는 경매된 토지는 정부의 주관 하에 농민주택을 건설할 수 있다.

제1항의 정부에 의한 수의양도 또는 경매된 주택은 농민주택건설계획과 함께 수의양도 또는 경매를 할 수 있다.

제58조 각 주관기관 및 향(진·시) 관청은 농촌건설계획을 추진하기 위해 각각 농촌계획·건설의 전속 기구 또는 부문을 설치해야 한다.

제59조 각 지방정부 및 향(진·시) 관청은 농촌계획을 심의 및 연구하기 위해 각각 농촌계획위원회를 설치해야 하며, 그 조직 방법은 중앙농업주관기구가 책정하고 행정원의 허가를 받는다.

제60조 각 주관 기관 및 향(진·시) 관청은 농촌계획 건설 경비를 계상하고, 그 중에 농촌정신문화의 건설 사항에 관한 예산액은 예산 총액의 100분의 15이상으로 책정해야 한다.

전항의 농촌정신문화의 추진에 대해서는 전문(全文)의 계획을 책정하고, 상급 정부의 허가를 받는다.

제61조 정부 각 주관부분은 지방 건설 관련 농업·교통·사회·교육·공업·환경보호·위생·관광 등의 예산을 수립할 시, 허가된 농촌지구기본구상계획 및 농촌지구상세계획의 실시를 우선적으로 고려해야 한다.

각 현·시정부 및 향(진·시) 관청은 매년 소관 지역 내의 농촌건설계획의 자세한 지구별 항목 공정표를 작성하고, 각 정부의 관련 부문에 각각 송치해

야 하며, 필요한 경우는 각각 조정회의를 개최하여 농촌건설계획의 추진을 도모한다.

제62조 각 지방정부 및 향(진·시) 관청은 농촌계획 실시를 위한 경비를 아래의 방법으로 조달한다.

- 1) 연도 예산의 계상
- 2) 공사 수익비⁸⁾의 수입
- 3) 토지 증액세의 일부 배분
- 4) 농촌건설 공채의 발행
- 5) 이 법 규정에 의한 토지의 매각 대금
- 6) 상급정부의 보조
- 7) 민간단체 또는 개인의 기부
- 8) 농촌계획 사업에 의한 그 외의 잉여금
9. 그 외

제63조 중앙 및 성(省)의 주관 기관은, 농촌계획의 실시를 위해 농촌계획건설의 기금을 창설하고, 기여금 및 각급 정부의 금고에서 출자금을 조성해 충당하며, 전항의 기금의 수지·보관은 농촌계획의 추진에 맞추어 장기저리융자로서 처리한다.

제64조 각 농촌마을 지역의 주민은 법률이 정하는 범위 내에서 마을의 필요를 감안해서 스스로 아래의 자치 규범을 책정할 수 있다.

- 1) 농촌건축규범
- 2) 환경위생관리규약
- 3) 토지수자원보전규약
- 4) 경관유지규약
- 5) 농촌관광휴양경영수지 및 관리 요령
- 6) 공공시설유지보호 요령
- 7) 문화재보전요령
- 8) 정신문화 및 민속문화 고양 요령
- 9) 마을의 건설발전 및 민속문화 고양 요령

전항에 규정한 사항은 촌민 또는 대표가 공동으로 의결한 후, 현(시)정부의 허가를 받아 실시한다. 전항 규범의 준칙은 성(省)정부가 책정한 후, 중앙주관기관의 허가를 받는다.

제65조 중앙주관기관은 농촌건설계획의 추진을 도모하기 위해 필요에 따라 각종의 장려와 지도 방책을 책정할 수 있다.

성(省)정부 및 현(市) 정부도 또한 전항의 장려 지도 방책에 기초하여 소관 구역 내의 각종의 장려 지도 요령을 책정하고, 상급 정부에 허가를 받고 실시할 수 있다.

제66조 정부는 농촌발전계획의 교육·연구를 강화하고, 전문기구를 설치하고, 농촌계획의 연구 책임을 다해야 한다.

8. 제8장 벌칙

제67조 농촌계획지구의 범위 내에 있어 건축물의 건축 또는 사용 토석채취, 지형의 변경이, 이 법의 규정 또는 이 법을 기초로 각급 정부가 공포한 명령, 또는 향(진·시)관청이 제정한 규칙에 위반한 경우는, 지방 정부 또는 향(진·시)관청은 즉시 철거·개축·사용정지 또는 원상회복을 명할 수 있다. 아래의 현황에 하나라도 해당하는 경우도 동일하다.

1) 이 법 제53조에 의해 실시하는 건설 금지 및 토지이용규제지구는, 전항의 규정을 적용한다.

2) 이 법에 의해 실시하는 농촌마을갱신계획지구에 있어 철거되어야 할 지상물이 철거기한을 넘기고 철거되지 않은 경우

제68조 제67조의 규정에 위반한 경우, 개정 기한 내에 개정되지 않은 경우는, 개정 시까지 수회에 나누어 각각 대만 화폐로 3만 원 이상의 벌금을 부과하는 것으로 한다. 행정집행의 효과가 없는 경우는 재판소에 강제 집행을 청구할 수 있다.

제69조 전항의 철거·개축·사용정지 또는 원상복구를 하지 않은 경우는, 법에 의해 강제 집행을 실시하는 것 이외에, 6월 이하의 유기 징역, 금고형 또는 5만 원 이하의 벌금을 부과할 수 있다.

제70조 이 법 또는 이 법에 기초하여 발포되어진 명령·의무에 위반한 경우는, 대만 화폐로 1만 원 이하의 벌금을 부과한다.

9. 제9장 부칙

제71조 이 법에 의한 농촌지구상세계획, 농촌신마을계획, 구마을갱신계획의 책정 또는 농촌계획의 변경은, 우선 계획지구의 범위를 확정하고, 해당 농촌계획위원회의 심의를 받은 후에 해당 토지의 이전·분할·부담의 설정을 금지함과 동시에 해당 지구 범위 내에 있어 일절 건축물의 신축·증축·개축·지형의 개변 또는 대규모 토석채취를 금지할 수 있지만, 군사·재해 또는 공익 등의 필요가 있는 경우는 성(省)정부가 그 방책을 책정하고, 중앙주관기관

과 내정부에 허가를 받는 것으로 한다. 전항의 금지 기한은 1년 6개월을 한도로 한다.

제72조 이 법의 규정에 의해 수용하는 토지는, 그 사용 기한은 허가되어진 계획의 기한에 의한 것으로 하고, 토지법 제219조의 제한을 받지 않는다.

허가되어진 계획의 기한에 준하지 않는 사용을 하고 있는 경우, 토지소유자는 수용 가격으로 그 토지를 회수할 수 있다.

제73조 이 법의 규정에 의해 지구 전면 수용을 한 토지에 대해, 개발 정리 후에 허가되어진 계획에 근거하여 다시 매각하는 경우는, 토지법 제25조 및 제218조에서 규정하는 제한을 받지 않는다.

제74조 농촌계획의 공시 실시 후, 그 실시현황에 대해서 해당의 현(시) 정부 또는 향(진·시) 관청은, 매년 연말 2개월 이내에 보고서를 작성하고 각각 상급 정부 및 중앙주관기관에 보고해야 한다.

제75조 이 법의 시행세칙은 행정원이 정한다.

제76조 이 법은 공포의 날부터 시행한다.

IV. 논평

지금까지 합리적인 농촌계획제도에 관한 다방면의 활발한 논의를 기대해 보면서, 농촌계획법에 관한 연구 촉진의 계기로 삼고자, 초안의 단계였지만 1992년 대만 「농촌발전계획학회」 학회 주관 하에 제정된 대만 「농촌계획법」 초안에 대해 그 전문을 소개하였다.

대만 농촌계획법은 합리적인 농촌발전계획을 추진하기 위한 구속력 있는 제도로서 그 존재의의를 두고 있으며, 농촌계획이 지향해야 할 가치로서 크게 「질서 있는 농촌건설」, 「지역성의 존중」, 「마을 자치규범의 활용」, 「경관보호」 등을 강조하고 있다.

대만 농촌계획법은 크게 「기본구상계획」 과 「지구상세계획」 이라는 두 개의 계획 수단으로 구성되어 있다. 기본구상계획은 지구계획법에 의해 비도시 토지이용의 구역에서 책정할 수 있고(제7조), 지구상세계획은 기본구상계획에서 필요로 하는 지구 및 상당 규모, 또는 사회·경제 변동이 격심한 지구에서 책정할 수 있다(제8조).

지구상세계획에서는 축척 5,000분의 1이상, 중요 시설의 위치는 1,200분의 1이상으로 계획하고(제12조), 건폐율, 용적률, 건축물의 위치, 주차장, 높이 등을 정할 수 있다(제34조). 이를 실현하는 데 있어 건축 관리는 성(省), 향·진

· 시(鄉·鎮·市), 지구 순으로 단계적으로 방안을 정하고, 각 지구의 주체성을 살릴 수 있도록 배려하고 있다(제52조). 또한 마을의 지역관리에 대해서는 자치규범 등을 만들어 자율적으로 통제하도록 규정하고 있다(제64조). 더구나 이 초안은 전체적인 경관 관리에도 유의하고 있음을 알 수 있다(제31조).

대만의 농촌계획법은 자국의 농촌 현실에 입각해 농촌계획이 지향해야 할 이념과 목표를 명확히 설정하고 있으며, 그 이념과 목표를 실현하는 데 필요한 다양한 계획기법들이 체계적으로 설계·조합되었다. 특히 법적 구속력을 강권적으로 발동시키지 않게 하기 위한 주민합의를 중시하고 제도화 한 점 등은 향후 우리나라의 농촌계획법 연구에 좋은 참조가 될 수 있을 것으로 사료된다.⁹⁾

지금 현재, 이 초안은 대만의 공식적인 법률로서는 채택되지 못하였으며, 대체 법안으로서 올해 1월에 「농촌재생법」 초안이 대만 정부 주도하에 창제되어 농촌계획법을 대체하고 있다. 이 농촌재생법은 현재 대만 사회에서 찬·반 양론이 첨예하게 대립하고 있는 상황이다.

편집자 주

- 1) II,III장에서 기술한 내용은 일본농촌계획학회지(1999.12)에 수록된 초안 원문 전문을 가필 없이 번역한 것이다. 초안 제정 후의 농촌계획법 관련 대만 상황에 대해서는 대만 국립정치대학교 지리정치학과 교수진의 자문을 받았다.
- 2) 지구전면수용 : 중앙 또는 지방정부가 사업주체가 되어 사업비를 부담하고, 지구 내의 토지를 모두 수용한 후 정비하고, 정비 후의 토지를 보상금의 일부로서 면적 40~50%의 범위에서 배분하지만, 원래의 곳으로 배분되어지는 것만은 아니다.
- 3) 구획정리 : 사업주체는 지방정부 또는 조합으로 감보(減步)에 의해 시설 및 사업비를 출자한다.
- 4) 중국인민공화국 헌법 규정에 의하면 현재 중국의 행정구역은 크게 성(省), 현(縣), 향·진(鄉·鎮)의 3급 체제로 나뉜다. 중국은 대만을 하나의 성으로 취급하고 있다. 대만은 성/특별시 차원에서 타이완성과 푸젠성 정부 그리고 타이베이 시, 카오슝 시정부를 두고, 현/시 차원에는 5개의 시 정부와 18개의 현 정부를 두고 있다.
- 5) 토지정리 : 경계의 확정, 지형지세의 정리, 소유권 등의 조사 등을 시행한다. 사업주체는 지방정부이며, 비용은 정부가 2/3, 지권자가 1/3 부담한다.
- 6) 예를 들면, 촌민 집회소만으로는 하나의 용도지역을 설정하는 데 규모가 작은 경우는, 집회소가 허용되어진 주택 지구에서 설치할 수 있다.
- 7) 한 예로서, 구역계획(구역계획법)에 의해 묘지가 정해져 있는 경우, 농촌지구상세계획에서 별도로 묘지를 정할 수 없다.
- 8) 공사수익비 : 예를 들면, 도로를 건설하는 경우, 양측 200m 범위의 토지소유권자로부터 도로공사 수익비를 징수 할 수 있으며, 그 금액은 용지비를 포함한 공사비의 35~80%이다.
- 9) 농촌계획의 기본은, 요약하면 토지이용계획과 그것에 기반을 두는 면(面)적인 정비에 있다고 볼 수 있다. 대만과 같이 우리나라의 경우도 많은 농민이 영세한 토지소유를 보유한 농촌지역에서 면적인 정비를 하기 위해서는 지역주민의 합의 형성이 매우 중요한 요건이 되며, 이를 합리적으로 추진하기 위해서는 주민 합의를 중시해야 하는데 이러한 맥락에서 대만의 농촌계획법이 시사한 바가 크다.

부록 2. 시스템 사고에 입각한 정책설계방안

제 1 절 정책 부작용의 개념

1. 정책 부작용의 역사적 고찰

역대 정부가 행한 주요 정책의 성공과 실패, 순기능과 부작용을 분석하기 위해서는 평가의 기준이 필요하다. 일반적으로 정책 과정을 중심으로 정책을 평가하는 데에는 다음 4가지 축을 활용하는 것이 풍부한 설명력을 제공한다.

- ① 정책 목표 설정의 타당성 : 실현 가능성을 기준으로 장단기 정책 목표 설정
- ② 정책 수단의 적합성 : 내·외부 정책 자원의 효과적 배치 및 활용
- ③ 환경 변화에의 적응성 : 국내외 정책 환경의 변화에 능동적으로 대응
- ④ 이해관계 조정 능력 : 효과적인 정책 리더십과 의사소통 능력의 발휘

정책 목표 설정이 타당하지 않은 정책은 정책 형성이 원활하지 않을 것이고 집행 과정에서도 많은 저항을 야기할 것이다. 따라서 정책 목표는 실현 가능성을 기준으로 장기 목표와 단기 목표를 함께 고려하여 설정되어야 할 것이다. 단기 목표가 분명하고 장기 비전도 확보한 정책일 경우, 성공 가능성이 높다.

그런데 정책 목표가 잘 설정된다고 해서 정책 성공이 보장되는 것은 아니다. 일반적으로 성공한 정책들은 정책 목표를 달성할 수 있는 정책 수단을 채택하고 있다. 반면, 정책 수단이 미비하거나 졸속으로 추진됐던 정책들은 많은 부작용을 양산했다. 1996년 말의 노동법 개정 시도, 농업 투·융자사업, 방폐장(방사성폐기물처리장) 건설 등은 기본적으로 정책 수단이 미비하거나 잘못 채용됨으로써 정책 목표 달성에 실패하였던 것이다.

정책 집행자들에게 있어서 정책 수단의 합리적 선택 및 효과적 구사와 함께 도 하나 중시되는 것은 정책 환경 변화에 적응하는 능력이다. 정책 담당자들이 정책 과정에 대해 체계적인 관리 시스템을 마련하고 정책 입안 당시와는 다른, 변화하는 정책 환경에 능동적으로 적응할 때 비로소 정책의 성공 가능성이 높아지는 것이다. 금융실명제, 벤처 육성, 교육평준화 등의 정책은 정책을 둘러싼 대내외 환경의 급속한 변화로 정책 형성 및 입안 시기와는 다른 상황이 전개되는 데에도 불구하고 체계적인 대처나 형태의 변화를 도모하

지 못함으로써 정책의 취지를 지속적으로 살리지 못해 실패한 것들이다.

한편, 정책 집행은 다양한 정책 이해관계자들과의 역동적인 상호 작용 과정을 포함한다. 정책은 이러한 과정을 거치면서 그 내용이 침식과 굴절, 변형, 통합, 심지어 폐기되기도 한다. 따라서 제아무리 타당한 정책 목표와 풍부한 정책 수단, 그리고 환경 변화에 능동적으로 적응하는 체계적 관리가 동반된다고 하더라도 정책 집행에 따른 이해관계를 합리적으로 조정하지 못한다면 정책은 성공하기 어렵다. 이러한 상황에 빗대어 정책을 예술에 비유하는 것이다. 실패한 정책들은 예외 없이 이해관계 조정에 실패하였다. 국민의 동의가 부족했던 금융실명제, OECD 가입, 행정수도 이전 등은 정책 후유증이 심했고, 정책 집행 부처 간 의견 조율이 미흡했던 벤처 육성과 농업투자자 사업의 경우에는 정책의 성과가 미약했다. 또한 정책 이해관계자들로부터의 의견 수렴이 부진했던 방폐장 건립 문제와 고교평준화 정책은 논란이 증폭되었던 경험을 갖고 있다.

2. 정책 부작용 예방 시스템 구축의 필요성

일반적으로 정책 과정은 ‘정책 형성→정책 입안→정책 집행→정책 평가→정책 환류’라는 흐름을 갖는다. 이와 같은 5단계의 순환으로 구성되는 정책 과정의 각 단계가 원활하게 운영될 때, 정책의 성과가 높아질 수 있을 것이다. 정책 과정의 각 단계에 대한 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 정책 형성 단계는 이어지는 정책 입안 단계와 함께 정치 영역에 속한다고 할 수 있다. 정책 형성은 국민 개개인, 계층, 집단 등의 정부에 대한 정책 요구, 정부에 대한 지지 혹은 정부에 대한 불만 표시를 포함하는 새로운 정책의 형성과 기존 정책에 대한 환류를 통해 구성되는 기존 정책 조정, 변경, 통합 등을 포함하는 것이다. 정책 형성의 역할은 민주적 정치 과정에서는 주로 정당이나 이익집단의 차원에서 이루어진다.⁴⁾

둘째, 정책 입안 단계는 정책 요구를 여과하여 형성된 정책 구상을 입법화하는 과정이다. 이 과정 역시 정치적인 영역에 해당하지만 각국의 헌정 구조에 따라서 행정의 영역에 포함되는 경우도 있다. 한국의 경우 정책의 입안이 행정부와 입법부에서 각각 이루어진다는 점에서 정책 입안은 정치의 영역임

4) 이스턴(David Easton)은 정치를 ‘한 사회의 가치들을 권위적으로 배분하는 것’이라고 정의하고, 정치 과정을 ‘우리가 추구하는 중요한 가치가 사회 전체에 배분되는 것과 관계되는 모든 정치적 활동’을 가리킨다고 하였다. 정치과정에 대한 이러한 개념은 이스턴, 아몬드(Gabriel A. Almond), 도이치(Karl W. Deutsch) 등 미국 정치학자들의 논의를 통해 ‘투입(inputs)→산출(outputs)’ 모델로 정리되었다. 정책 형성은 이 모델에 의하면 투입에 해당한다고 할 수 있다.

과 동시에 행정의 영역인 것이다.

셋째, 정책 집행은 법률화 또는 제도화된 정책을 구체적으로 실행하는 단계이다. 이 단계는 행정의 영역으로서 정부가 보유하고 있는 정책 집행 자원인 관료조직, 공중과의 상호 작용 메커니즘, 그리고 법적 강제력 등이 동원된다.

넷째, 정책 평가 단계는 정부, 국민 또는 압력단체 등이 집행된 정책의 성과와 영향력을 판정하는 것을 말한다. 정책 평가는 행정의 영역임과 동시에 정치적 영역이다. 행정부 차원에서는 다중적인 정책 평가, 즉 자체 평가와 상위 기관에 의한 평가, 그리고 감사원에 의한 합법성 검사와 정책 감사 등이 실시되며, 입법부 차원에서는 정부의 정책 집행에 대한 감시기제인 국정감사와 대정부 질의 등이 대표적인 평가 수단으로 활용된다.

마지막으로, 정책 환류 단계는 정책 평가를 거치면서 형성된 국민의 정치적 의사가 다시 정책 형성에 영향을 미치는 요소로 전환되는 과정이다. 국민은 환류 과정을 통해 자신들의 정치적 요구가 정책 과정을 거치면서 변형되었는지를 판단하게 된다.

그런데 이러한 정책 과정은 정치 체계의 안과 밖에 존재하며 정치 체계와 영향을 주고받는 사회적·생태학적 또는 성격상의 제3세력인 환경과 끊임없이 상호 작용한다. 정책의 형성과정에서는 정책 환경의 영향이 투입되는데, 투입에는 요구와 지지 2가지가 있다. 요구란 사회 구성원들 간의 상호 작용을 통해 만들어진 요망 사항이다. 이러한 요구가 정책으로 전환되기 위해서는 요구만의 투입으로는 불충분하고 요구에 대한 지지가 있어야 한다. 여기서 지지란 요구라는 원료를 가지고 정책이라는 완성품을 만들어낼 수 있게 하는 힘을 말한다.



<그림 부록.1> 정책과정의 개념 모형

제 2 절 시스템 사고의 개요

1. 시스템 사고란?

가. 단선적 사고의 폐해

대부분의 사람들은 어떤 문제를 해결하기 위해 그것의 원인을 찾고 그 원인만 제거하면 문제가 해결될 것으로 기대하는, ‘원인→결과’의 단선적 사고에 익숙해져 있다. 하지만 이러한 단선적 사고에 기초하여 정책이나 대책들을 수립했다가 오히려 문제를 악화시키거나 새로운 문제를 야기하는 경우를 주위에서 종종 볼 수 있다. 뉴욕경찰의 사례를 예로 들어보자. 뉴욕경찰은 마약밀수가 증가하고 이와 관련된 범죄가 늘어나자 이를 저지하기 위해 대규모 작전을 벌여 마약유통조직을 검거하였다. 하지만 애초의 기대와는 달리 마약밀수나 이와 관련된 범죄가 줄어들기는커녕 오히려 확산되는 경과가 나타났다. 어떻게 이러한 결과가 나타나게 되었을까? 마약유통조직 검거에 따라 마약 공급이 감소하자 마약의 가격이 올라갔으며, 이에 따라 마약 중독자들은 돈을 마련하기 위해 더욱 많은 범죄를 저질렀던나 새로운 또한 마약 공급자들은 마약의 가격이 상승하자 더욱 대담하고 적극적인 방법으로 밀수에 나섰다. 결과적으로 뉴욕경찰의 대규모 마약유통조직 검거작전은 도시 전체에 마약과 관련된 범죄를 오히려 확산시키는 결과를 초래하였다. 이는 단선적인 사고에 기초한 대책이 새로운 문제를 야기한 대표적인 경우이다.

이와 비슷한 사례들은 정책 및 경영 분야 곳곳에서 광범위하게 발견할 수 있다. 도심 빈민들의 주거 환경을 개선하기 위한 사업이 더 많은 빈민들을 외부로부터 도심으로 몰려들게 만드는 결과를 초래한다거나, 매출 감소를 막기 위한 가격할인 전략이 제품의 이미지를 손상시키고 고급 수요층을 이탈시킨으로써 오히려 매출을 더 줄이는 역할을 하는 경우 등이 여기에 해당한다.

나. 단선적 사고의 원인

그렇다면 대부분의 사람들은 왜 이러한 단선적인 사고에 익숙해져 있는 것일까?

우선 우리는 문제 발생 시 그 원인을 가까운 곳에서 찾으려고 하는 경향이 있다. 예를 들어, 생산에 문제가 생기면 생산라인으로 달려가며 판매가 부진하면 판매원에게 문제가 있다고 생각하고 이에 따른 즉각적인 해결 방안을

마련하고자 하는 것이다. 그러나 복잡한 인간 시스템에서는 원인과 결과가 시공적으로 직접 결합되어 있지 않은 경우가 더 많다. 생산은 문제는 생산라인뿐 아니라 종업원들의 의욕상실이나 책임과 권한의 구분 모호화, 정신적 압박감의 증대, 부품 수 증대로 인한 공장 내의 혼잡화, 열악한 작업 환경 등 많은 요인들이 복합적으로 작용하여 발생하며, 판매의 문제 또한 판매원의 문제만이 아니라 포함한 품질 문제 발생, 가격 경쟁력 약화, 치열한 경쟁, 부정확한 판매 수요 예측과 이에 따른 공급 차질, 소비 위축, 경기 부진 등의 수많은 요소들이 상호작용한 결과인 것이다.

한편, 우리는 과정을 사건의 연속으로 보고 사건에 집착하는 경향이 있으며, 사건들을 또 다른 사건들로 인해 발생한 것으로 이해하려고 한다. 예를 들어, 조직 내에서의 관심은 전월 매출액, 새로운 예산삭감, 지난 분기의 수익, 승진과 해고, 제품의 배달 지연 등 일련의 사건들에 집중되어 있으며, 신문은 “오늘 다투존스 평균이 16포인트 떨어졌는데 이는 어제 낮은 4/4분기 성적이 발표되었기 때문이다.”라고 보도한다. 그러나 이러한 설명은 사건의 뒤에 감춰져 있는 장기적인 변화의 패턴을 보지 못하게 함으로써 그 패턴의 원인을 이해하기 어렵게 만든다.

따라서 우리는 현실이 매우 복잡하게 얽혀 있으며 단선적 사고로는 이를 제대로 이해할 수 없거나 올바른 해결책을 찾을 수 없는 경우가 많다는 것을 깨닫고, 보다 복잡적이고 체계적으로 현실 문제에 접근해야 한다.

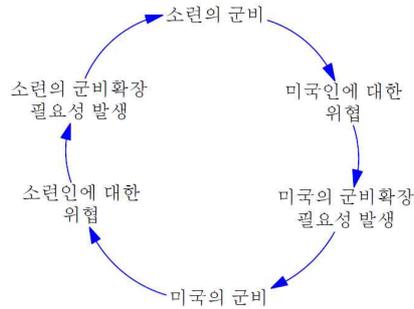
다. 시스템 사고란?

시스템 사고란 요인들 간의 연결 관계를 원인과 결과의 단선적인 관계로 파악하는 것이 아니라 연결 관계의 고리들로 파악하는 것이다. 이를 위해서는 사물을 정지된 장면으로 포착하는 것이 아니라 변화의 과정 중에 있는 것으로 파악해야 하며, 어떤 변화자체에 주목하는 것이 아니라 전체적인 변화의 패턴을 살펴보아야 한다.

미국과 소련의 군비경쟁의 경우를 예로 들어보자. 이때 양국의 입장은 다음과 같다.

미국	소련의 군비→미국인에 대한 위협→미국의 군비 확장 필요성 발생
소련	미국의 군비→소련인에 대한 위협→소련의 군비 확장 필요성 발생

하지만 두 국가의 단선적 관점은 하나의 원을 형성하며 상호 영향을 주는 변수들의 집합인 하나의 ‘시스템’을 만들어낸다.



**<그림 부록.2> 미·소 간
군비경쟁 시스템**

<그림 부록.2>를 보면, 소련의 군사력으로부터의 위협에 대항하기 위한 미국의 군비확장이 다시 소련의 군비 확장을 유발하고 이는 미국에 더 큰 위협으로 작용하여 다시 미국의 군비 확장을 유발하는 악순환을 되풀이하게 된다. 이러한 악순환을 되풀이하지 않기 위해서 미국은 지난해에 소련의 군비가 얼마나 증가되었는가에 주목하여 대응하기보다는 과거 수십 년 동안 소련의 군비가 어떤 패턴으로 증가해왔는지에 주목하여 전체적인 변화의 패턴과 그것을 낳는 시스템적 구조를 파악하고 이에 맞는 근본적인 해결방안을 모색하여야 한다.

환경이 매우 다양하고 빠르게 변하며 더욱 복잡해지고 상호 연관성이 높아짐에 따라 정부 정책이나 경영 전략을 보다 효율적이고 올바른 방법으로 수립하기 위해서는 우리의 사고 체계를 ‘단선적 사고’가 아닌 ‘시스템 사고’로 바꾸어야 한다. 이러한 시스템 사고는 “요소들이 상호 연결된 전체로서 현실을 파악하고, 이들의 내적인 상호 작용에 의해 현실의 동태적(dynamic) 변화 과정을 이해하는 것”으로 정의될 수 있다. ‘단선적 사고’와 ‘시스템 사고’를 비교해 보면 다음과 같다.

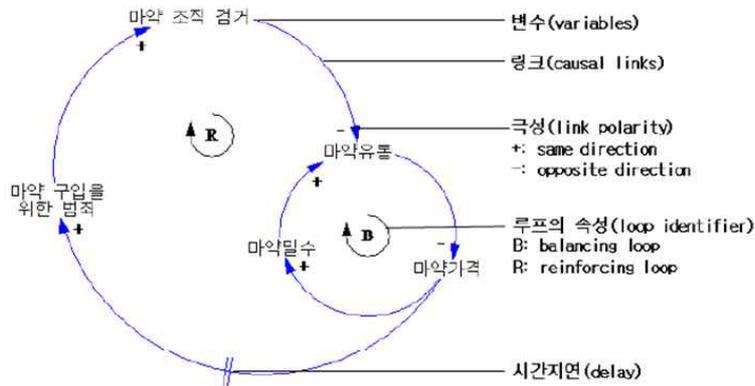
(표 부록.1) 단선적 사고와 시스템 사고의 비교

단선적 사고	시스템 사고
‘원인→결과’의 사고법	‘구조→패턴’의 사고법
특정 시점의 변화에 주목	전체적인 변화의 패턴에 주목
사건의 직접적 원인을 탐구	사건을 만들어내는 구조를 탐구
현실을 사건들 사이의 단선적 인과관계로 파악	현실을 요인들 사이의 상호 연결관계의 고리들로 파악

2. 시스템 사고의 틀, 인과루프지도(Causal Loop Diagram, CLD)

인과루프지도(Causal Loop Diagram, CLD)는 시스템의 각 변수 간의 피드백 구조를 시각화하여 우리의 이해를 도와주는 매우 중요한 도구이다. 우리는 인과루프지도를 통해 문제의 원인에 대한 나름의 가설을 빠르게 검증하고, 개인이나 집단의 사고 모형(mental model)을 도출·파악하며, 하나의 시스템 내에서 어떤 변수들 간의 관계가 가장 중요한 영향력을 갖는지 등을 찾아낼 수 있다. 인과루프지도를 그리는 것은 그다지 어려운 일이 아니며, 규칙과 그 구성 요소들을 정확히 이해하기만 하면 매우 간단하게 그릴 수 있다.

인과루프지도는 연결된 변수들로 이루어져 있다. 이들 변수(variables)는 링크(causal links)로 연결되며 이들의 관계는 화살표로 나타난다. 앞서 이야기한 뉴욕경찰의 사례를 인과루프지도로 그려보자.



<그림 부록.3> 뉴욕경찰 사례의 인과루프지도

위의 <그림 부록.3>을 보면, 마약의 유통량이라는 변수는 마약조직 검거와 마약밀수량이라는 두 변수의 영향을 받는다. 각 링크에는 ‘+’ 혹은 ‘-’로 극성(link polarity)이 표시되어 있는데, 이는 연결된 변수들이 서로 어떻게 영향을 주고받는지 보여준다.

여기서 ‘+’로 표시되는 양의 링크는 연결된 두 변수가 같은 방향으로 움직인다는 것을 의미한다. 이는 한 변수가 감소하면 이와 연결되어 있는 다른 변수도 같이 감소하고, 반대로 증가할 경우 이와 연결된 다른 변수도 같이 증가한다는 것을 말한다. 위의 사례에서는 마약가격과 마약밀수라는 변수가

양의 링크로 연결되어 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 마약가격이 상승하면 마약밀수량도 늘어날 것이며, 반대로 마약가격이 하락하면 마약밀수량도 줄어들 것임을 뜻한다.

한편, ‘-’는 연결된 두 변수가 서로 반대방향으로 움직인다는 것을 의미한다. 한 변수가 증가하면 연결된 다른 변수가 감소하고, 반대로 이 변수가 감소할 경우 연결된 다른 변수는 증가하는 것이다. 위의 사례에서는 마약유통과 마약가격이라는 변수가 음의 링크로 연결되어 있다. 이는 마약유통량이 증가하면 마약가격은 하락할 것이며, 반대로 마약유통량이 감소하면 마약가격은 상승할 것임을 뜻한다.

또한 마약가격과 마약 구입을 위한 범죄라는 변수 사이에 시간 지연(delay)이 표시가 되어 있는 것을 볼 수 있는데, 시간 지연은 시스템의 관성을 나타낸다. 즉, 변화를 통해 생기는 단기적인 효과가 장기적으로 어떠한 결과를 가져올지를 나타내는 것이다. 예를들어, 상품의 가격이 상승하면 당연히 공급도 증가하겠지만 공급이 증가하려면 새로운 공장을 세운다든가, 새로운 회사가 시장에 진입한다든가 하는 다소 시간이 걸리는 방식으로 진행되는 경우가 많다. 마찬가지로 마약가격이 오른다고 해서 곧바로 범죄가 증가할 것이라고 생각하는 것은 다소 무리가 있기 때문에 이 두 변수 사이에 시간 지연이라는 요소를 추가한 것이다.

마지막으로 중요한 루프들은 루프의 속성을 보여주는 기호(loop identifier)로 강조해주는데, 이를 통해 우리는 해당 루프가 강화 피드백 루프(reinforcing loop)인지 아니면 조절 피드백 루프(balancing loop)인지를 한눈에 알아볼 수 있다.

가. 시스템 행동의 결정요소; 강화 루프와 조절 루프

시스템의 속성을 파악하기 위해서는 인과루프지도 상의 루프들이 강화 피드백 루프인지, 아니면 조절 피드백 루프인지를 구별하는 것이 매우 중요하다. 강화 피드백 루프는 급격한 증가 또는 감소와, 조절 피드백 루프는 안정에 도달하는 것과 관련이 있다. 또한 시스템에 시간 지연의 요소가 있을 경우 그 시스템은 변동이 심하며 불안정하다고 할 수 있다.

인과루프지도에서 하나의 루프가 강화 피드백 루프인지 아니면 조절 피드백 루프인지를 알아보기 위한 가장 쉬운 방법은 하나의 루프에 들어 있는 음(-)의 링크의 수를 모두 세어보는 것이다. 만일 음(-)의 링크 수가 짝수이면 강화 피드백 루프이고(음의 링크가 하나도 없는 경우 포함), 홀수이면 조절

피드백 루프라고 보면 된다.

하지만 인과루프지도를 그릴 때 (+), (-) 표시를 잘못 사용한다거나, 음(-)의 링크의 수를 셀 때 그 수를 착각하는 경우가 빈번하므로 정확한 판단을 위해서는 루프 상의 어떤 한 가지 변수가 늘어난다(+)는 가정하에 변수들을 하나하나 짚어가면서 그 루프를 한바퀴 도는 방법으로 루프의 극성을 찾아내는 것이 바람직하다. 이때 루프를 한 바퀴 돈 후에도 처음 시작했던 변수가 늘어나는 것으로 나타나면 이는 강화 피드백 루프이고, 반대로 처음 시작했던 변수가 줄어드는 것으로 나타나면 이는 조절 피드백 루프이다. 이 방법을 사용하면 인과루프지도 작성 시 잘못 표기된 (+), (-) 표시도 잡아낼 수 있고, 루프의 의미와 메커니즘 또한 보다 쉽게 이해할 수 있다.

예를 들어, <그림>의 마약가격, 마약밀수, 마약유통이라는 세 변수가 형성하는 루프를 살펴보자. 이들 세 변수는 시계방향으로 연결되어 있으며 (-) 표시가 gs 개, 즉 홀수이므로 조절 피드백 루프(balancing loop)를 형성한다는 것을 알 수 있다. 이를 다시 마약가격이라는 변수가 늘어난다는 가정하에 변수들을 하나하나 짚어가면서 한 바퀴 돌아보아도 다음에서 볼 수 있듯이 이 루프는 조절 피드백 루프라는 것을 알 수 있다. 즉, 마약가격의 상승은 더 많은 마약밀수라는 결과를 초래할 것이고, 더 많은 마약밀수는 더 많은 마약을 유통시킬 것이지만 많은 마약이 유통되면 될수록 마약가격은 하락할 것이기 때문이다.

제 3 절 시스템 사고에 입각한 정책 부작용의 이해

1. 이해의 기초

가. 사고 모형의 한계

의도한 효과를 내기보다는 부작용을 낳고 있는 많은 정부정책에 대해 대부분의 정책담당자는 그 원인을 어쩔 수 없는 요인들 탓으로 돌린다. 예를 들면, 환경의 변화나 반대 세력의 저항 등의 탓으로 돌리는 것이다. 다른 말로 하면 그 원인을 내부에서 찾는 것이 아니라 외부에서 찾는다고 할 수 있다.

그러나 원칙적으로 외부 요인이란 없다. 고려하지 못한 요인들만 있을 뿐이다. 현실에 대한 우리의 지식과 생각, 즉 우리의 사고 모형(mental model)이 현실을 충분히 반영하지 못하기 때문에 정책의 부작용이나 실패가 발생하는 것이다.

“계획과 실행 사이의 갭(gap) 같은 것은 존재하지 않는다. 오직 설계를 잘못하여 실행의 현실을 고려하지 못한 정책만이 존재할 뿐이다.”(Chapman, 2002, p.43)

시스템 사고에서는 기본적으로 정책 결정자가 현실 시스템의 전반적인 측면을 보지 못하기 때문에 정책 부작용이 발생한다는 입장을 취하고 있다. 정책 부작용은 현실의 특성이 아니라 우리의 사고 속 모형의 범위가 너무 협소하고, 우리의 고려 시간이 너무 짧다는 것을 보여주는 것이다.

“정책 부작용은 우리의 이해 수준이 현실의 복잡함을 따라가지 못할 때 발생한다. 우리의 사고 모형은 제한적이고, 부정합적이며, 믿기 어렵다. 우리의 행동이 어떤 영향을 초래할지 이해할 수 있는 능력이 우리에게는 충분하지 못하다.”(Sterman, 2001, p.10)

물론 정책 부작용 내지 정책 실패의 원인을 사고 모형의 오류, 즉 부정확한 인식 탓으로만 돌릴 수는 없다. 정확한 인식을 가지고 올바른 정책을 입안했다고 하더라도 자원의 부족, 정치적인 타협, 집행 과정에서의 의사소통 미비 등으로 인해 정책이 왜곡되고 결국 의도했던 바를 달성하지 못하게 되는 경우도 있다. 그러나 이 경우에도 원칙적으로는 이러한 왜곡 용인을 입안 단계에서 올바르게 인식하고 충분히 반영하지 못한 것에 문제의 근원이 있다고

할 수 있다. 사전에 왜곡 요인들을 충분히 고려하여 정책을 입안했다더라면 왜곡을 최소화할 수 있었을 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 정책 부작용의 핵심 원인이 바로 사고 모형의 한계에 있다고 보고 사고 모형의 한계를 극복하는 것이 정책 부작용을 최소화하는 길이라는 입장을 견지하고 있다.

그러면 사고 모형의 한계를 어떻게 발견하고 또 극복할 것인가? 시스템 사고가 그 해답을 제공한다. 시스템 사고는 현실을 제대로 인식하고 올바른 사고 모형을 형성하기 위한 방법이다. 바로 그렇기 때문에 시스템 사고는 우리가 가진 사고 모형의 오류를 발견하기 위한 방법이기도 하다. 시스템 사고를 통해 현실을 올바로 반영하는 과정에서 우리의 사고 모형의 한계와 오류를 발견하고 수정해나갈 수 있다.

결국 정책 문제에 대한 시스템 사고의 접근 방법은 결과를 보고 실패 여부를 판단하는 것이 아니라 사고 모형과 현실과의 차이에 주목한다. 결과와 목표를 비교함으로써 사후적으로 정책의 효과를 파악하는 것이 아니라 정책 담당자의 사고 모형과 현실을 비교함으로써 사전적으로 정책 부작용의 가능성을 파악한다. 다시 말하자면, 시스템 사고에 기반을 두고 정책을 평가할 경우 앞서 그 필요성을 제기했던 정책 입안 단계에서의 오류에 대한 사전 예방이 가능해지는 것이다.

나. 부작용 발생의 기본 구조

사고 모형이 오류에 빠지고 많은 정책이 부작용을 낳게 되는 가장 근본적인 원인은 우리의 사고가 단선적인 사고에 빠져 있기 때문이다. 단선적인 사고란 문제의 배후에 존재하는 구조 및 시스템 때문이지 못한 채 문제의 직접적인 원인에만 집착하는 것이다. 이러한 단선적인 사고에 기초하여 정책을 수립·추진하기 때문에 예기치 못한 결과, 의도하지 않은 효과가 초래된다.

단선적 사고는 사건(events) 중심적 사고라는 특징을 가진다. 이는 현실을 사건의 연속으로 보는 경향이다. “재고가 증가했다. 지난 달 판매가 하락했기 때문이다. 이는 경쟁업체의 가격 인하 때문이다……” 이러한 사건 중심의 설명은 끝없이 이어진다. 이러한 접근법은 어려움의 원인을 외부의 요인이나 다른 사람들 탓으로 돌리고 우리가 무력하다는 믿음을 강화한다.

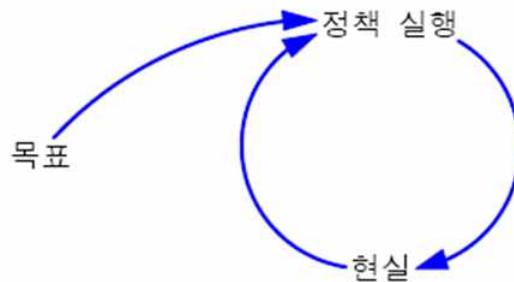
정책의 입안과 실행 과정에 대해서도 사건의 연속으로 이해하려는 경향이 있다. <그림>에서 보는 바와 같이, 우리는 먼저 현실의 상태와 목표를 비교한다. 바람직한 상태와 우리가 인식한 현실과의 차이가 문제의 내용을 규정한다. 그리고 나서 문제를 해결할 방법을 찾고 그것을 실행한다.

하지만 현실은 다양한 요인이 서로 얽혀 있는 복잡한 시스템이다. 정책 개입은 다양한 요인이 서로 얽혀 있는 현실 시스템에서 그 중 일부에 변화를 일으키는 것이다. 따라서 일부의 변화는 그것에 그치지 않는다. 서로 얽혀 있는 연결 관계를 통해 전혀 예상치 못했던 것에 영향을 미치게 된다. 이러한 연결 관계를 파악하지 않고 문제에 대한 직접적인 대응에 집착할 경우 예기치 못한 부작용에 직면하게 되는 것이다.



<그림 부록.4> 정책 입안과 실행에 대한 단선적 사고

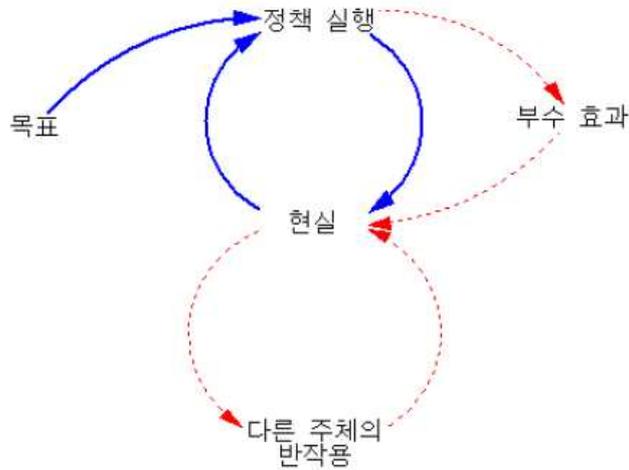
부작용이 발생하는 경로를 파악하기 위해서는 둘러싼 피드백 구조를 살펴볼 필요가 있다. 우선 정책 입안과 실행 과정은 하나의 피드백 루프를 형성한다(<그림 부록. 5> 참조). 우리 행동의 결과는 장래에 우리가 직면할 현실 상태를 규정한다. 새로운 상황은 문제에 대한 우리의 평가와 우리의 결정을 바꾼다.



출처: Sterman(2001), p.14

<그림 부록.5> 정책 입안과 실행의 피드백 루프

정책의 입안과 실행 과정의 피드백 루프는 정책 부작용을 낳는 새로운 피드백 루프들을 발생시킨다. <그림 부록.6>에서 보듯이 이 정책 부작용의 루프들은 크게 2가지 원천에서 발생한다. 첫째는 정책 실행이라는 우리의 행동 자체이고, 둘째는 우리의 행동으로 인해 변화된 현실이다. 우선 우리의 행동은 우리가 예상치 못했던 부수 효과를 촉발한다. 우리가 미처 알지 못했던 경로를 통해 우리의 행동이 현실의 다른 부분에 영향을 미치는 것이다. 이는 자기 행동의 부수 효과 루프라고 할 수 있다. 한편, 정책 실행은 문제가 되는 현실에 일정한 변화를 초래하는데 이러한 변화에 대해 다른 주체들이 반응을 하게 된다. 그들은 자신의 목적을 달성하려는 의도를 가지고 우리가 바꾸어 놓은 현실에 대해 반작용을 하는 것이다. 그리고 그들의 행동은 애초의 정책이 의도하지 않았던 결과를 초래한다. 이것은 다른 주체의 반작용 루프라고 할 수 있다.



출처: Sterman(2001), p.14

<그림 부록.6> 정책 부작용 발생의 피드백 구조

결국 정책을 둘러싼 피드백 루프들 속에는 의도하지 않은 루프들이 존재하고 이 의도하지 않은 루프들이 부작용을 야기하는 것이다. <그림 부록.6>에서 두꺼운 화살표는 우리가 우리의 목적에 따라 시스템의 상태를 변화시키고자 하는 것을 나타내는 것으로 정책이 의도한 피드백 루프이다. 한편 우리 행동의 부수 효과와 시스템의 다른 주체의 반응은 의도하지 않은 루프를 형

성한다. 이를 나타낸 것이 점선 화살표 부분이다. 정책 부작용은 우리가 사고 모형 속에 이들 의도하지 않은 루프들을 파악하고 있지 못할 때, 혹은 이에 대한 적절한 대응책을 강구하지 못했을 때 발생한다.

사람들이 의도하지 않은 루프들을 사전에 인식하지 못하는 이유는 여러 가지이다. 우선은 앞에서 지적하였던 단선적 사고를 들 수 있다. 많은 실증 연구는 사람들이 피드백을 거의 인식하지 못한다는 것을 보여준다. 대개 사람들은 짧은 인과관계 속에서 생각하며, 각 결과에는 단일의 원인이 있는 것으로 가정하며, 첫 번째 충분한 원인을 발견할 경우 더 이상 탐구를 진행하지 않는 것으로 나타났다(Sterman, 2006, p.507).

또다른 이유는 시간 지연(time delay)이다. 의도하지 않은 루프들은 대부분 그 결과가 부각되는 데 상당한 시간이 소요된다. 피드백 과정에 존재하는 시간 지연은 일반적인 현상이지만 이는 흔히 간과된다. 우리는 인과관계를 파악하는 데 시간적으로 가깝고 공간상 근접한 요인들에만 집착하는 경향이 있기 때문이다.

그 외에도 객관적 인식을 가로막는 여러 가지 장벽이 존재한다. 우선 자기 방어 성향을 들 수 있다. 자신의 체면을 세우기 위해 현실로부터 눈을 돌리고 검증되지 않은 추론을 고수하는 경우가 많다. 단기 업적주의의 압력도 현실 인식을 가로막는 장벽이다. 단기적인 목적이 달성되지 않으면 장기적인 생존도 불가능하다는 두려움이 존재할 때 장기적인 영향에 대한 고려는 무시된다. 경력에 위협이 되는 경우나 정치적 입지를 취약하게 하는 경우에도 부작용의 문제를 제기하는 것은 의도적으로 회피된다.

시스템 사고는 현실을 바라볼 때 피드백을 중심으로 파악할 것을 요구한다. 정책 부작용은 여러 가지 이유로 인해 시스템 전체 범위에서 모든 피드백을 파악하지 못하기 때문에 발생하는 것이다.

2. 발생 구조의 유형화

정책 부작용의 일반적인 발생 구조는 의도한 루프와 의도하지 않은 루프의 결합으로 이루어져 있음을 앞에서 살펴보았다. 의도한 루프에 의도하지 않은 루프가 한 가지 결합되어 있는 형태를 정책 부작용의 기본 구조로 삼을 수 있는데, 두 루프의 속성에 따라 기본 구조를 유형화할 수 있다.

우선 정책이 의도하는 바가 조절 피드백에 기초한 제어나, 강화 피드백에 기초한 성장이나에 따라 2가지 정책 유형을 나눌 수 있다. 전자는 문제가 되는 상황을 일정한 수준으로 통제하기 위한 것으로 조절형 정책이라고 할 수 있고, 후자는 현실이 선순환을 일으켜 바람직한 방향으로 성장해가도록 유도하는 촉진형 정책이라고 할 수 있다.

이들 각각의 정책 유형에 강화 피드백 루프와 조절 피드백 루프 중 어떤 속성을 가진 루프가 의도하지 않은 루프로 결합되느냐에 따라 부작용 발생 구조의 유형이 달라진다. 결국 의도한 루프와 의도하지 않은 루프, 양자의 루프 속성이 어떻게 조합을 이루느냐에 따라 4가지 유형으로 나눌 수 있다.⁵⁾ 이를 전체적으로 정리해 보면 (표 부록.2)와 같다.

(표 부록.2) 정책 부작용 발생 구조의 4가지 유형

명칭	의도한 루프	의도하지 않은 루프	내용
제어 실패형	조절	강화	정부의 제어 행동이 장기적으로 문제를 악화
원상 회귀형	조절	조절	다른 주체의 반작용으로 조절 노력이 허사로 귀결
불균형 심화형	강화	강화	특정 부문의 성장이 다른 부문의 희생을 초래
성장 한계형	강화	조절	성장 노력이 기반을 잠식하여 한계에 봉착

출처: Wolstenholme(2003), p.10의 논의를 일부 수정

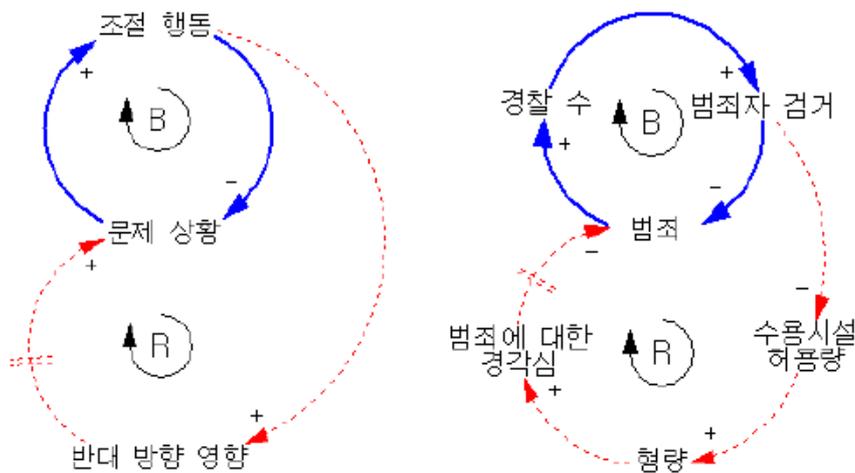
가. 제어 실패형

제어 실패형은 의도한 루프가 조절 루프(balancing loop)이고 의도하지 않은 루프가 강화 루프(reinforcing loop)인 경우이다. 정책은 직접적인 수단을

5) 이와 같은 4가지 유형 구분은 Wolstenholme(2003)의 시스템 원형(archetype)에 대한 논의를 바탕으로 하고 있다.

통해 문제가 되는 상황을 제어하려고 하는 반면, 이 제어 행동이 다른 부문을 통해 반대의 방향으로 영향을 미쳐 문제를 더욱 악화시킨다. <그림 부록.7>에서 문제 상황이 심각해지면 이를 제어하기 위한 조절 행동이 동원되어 문제를 없애거나 줄이려고 한다는 것이 실선으로 표시된, 의도한 루프가 나타나고 있는 바이다. 점선으로 표시된 의도하지 않은 루프는 문제를 제어하기 위한 행동이 예상치 않은 경로를 통해 반대로 영향을 미쳐 문제를 더욱 악화시키는 상황을 나타내고 있다.

제어 실패형의 예로, 경찰 증원을 통해 범죄에 대응하는 경우를 들 수 있다. 많은 경우에 범죄가 증가하면 경찰을 증원하여 단속을 강화하는 방향으로 대응을 한다. 범죄자들을 대거 잡아들이면 일시적으로 범죄는 줄어들지만 곧 다른 문제가 야기된다. 교도소는 곧 만원이 되고, 이에 대해 사법부에서는 가석방을 늘리거나 형량을 줄이는 방식으로 대응하게 된다. 이는 범죄에 대한 경각심을 낮추어서 오히려 범죄 발생 건수를 늘리는 방향으로 작용한다. 결국 범죄를 줄이기 위한 대책이 범죄를 더욱 늘리는 결과를 초래하는 것이다. 많은 미봉책이 이러한 제어 실패형의 구조를 갖는다. 문제에 대한 “급한 불끄기” 식의 대응은 장기적으로 볼 때 문제의 근본 원인에 대한 악영향을 미치거나 문제의 근본적인 해결 능력을 약화시켜서 문제를 더욱 악화시키는 경우가 많다.



<그림 부록.7> 제어 실패형의 구조와 예

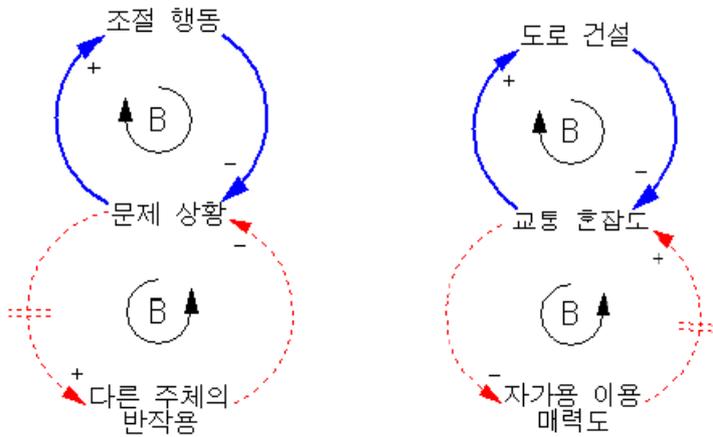
주: 위 그림과 같이 변수들 사이의 인과관계를 화살표로 도시한 것을 인과루프지도라고 한다. 'B'나 'R'은 각각 조절 루프(Balancing loop)와 강화 루프(reinforcing loop)를 의미하며, 루프의 속성을 나타낸다.

이러한 제어 실패형의 구조로부터 발생하는 부작용을 최소화하기 위해서는 문제를 악화시키는 장기적인 영향을 차단하거나, 단기적인 대응보다는 근본적인 원인과 해결책에 집중하는 것이 필요하다. 위의 경찰 증원의 경우에는 단속에만 몰두할 것이 아니라 범죄자를 수용할 수 있는 시설 건립을 병행하여 형량이 낮아지는 것을 막아야 한다. 또한 경찰 수 증원이라는 단기적인 대응보다는 범죄에 대한 경각심을 높이는 데에 더 힘을 기울이는 것이 필요할 것이다.

나. 원상 회귀형

원상 회귀형은 의도한 루프와 의도하지 않은 루프가 모두 조절 루프인 경우이다. 정책은 문제가 되는 상황에 작용하여 바라는 상태로 변화시키려 하지만, 이러한 상태의 변화가 다른 주체의 반작용을 일으켜서 상황을 원래 상태로 되돌려 놓는 경우이다. <그림 부록.8>에서 보다시피 의도한 루프는 제어 실패형과 마찬가지로 조절 루프의 속성을 가진다. 즉, 정책의 성격은 여전히 조절형 정책이다. 그런데 의도하지 않은 루프의 속성이 제어 실패형과 다르다. 속성만이 아니라 반응하는 지점도 다르다. 조절 행동에 반응하는 것이 아니라 그 행동으로 인해 변화된 현실에 반응한다. 정책이 문제 상황에 변화를 일으키지만 이 변화에 대해 다른 주체들이 반응하여 정부의 제어 노력을 헛되게 만드는 것이다.

원상 회귀형의 대표적인 예로, 교통난에 대응하여 도로를 건설하는 것들을 들 수 있다. 도로 교통이 혼잡해지는 것에 대한 일반적인 대응은 도로를 넓히거나 새로 만드는 것이다. 그러나 많은 도시가 도로 건설에 막대한 돈을 투자해왔음에도 도로의 혼잡도는 그다지 개선된 모습을 보이지 않고 있다. 이는 도로가 늘어나는 것 이상으로 도로를 다니는 차도 증가해왔기 때문이다. 도로 건설을 통해 일시적으로 교통 혼잡도를 낮출 수 있으나 혼잡도의 완화는 다른 한편으로 자가용 이용의 매력도를 증대시킨다. 이러한 변화는 시민이 자가용을 더 많이 이용하도록 유도한다. 결국 더 많은 차가 도로에 나오으로써 교통 혼잡도는 원래 상태로 되돌아가는 것이다.



<그림 부록.8> 원상 회귀형의 구조와 예

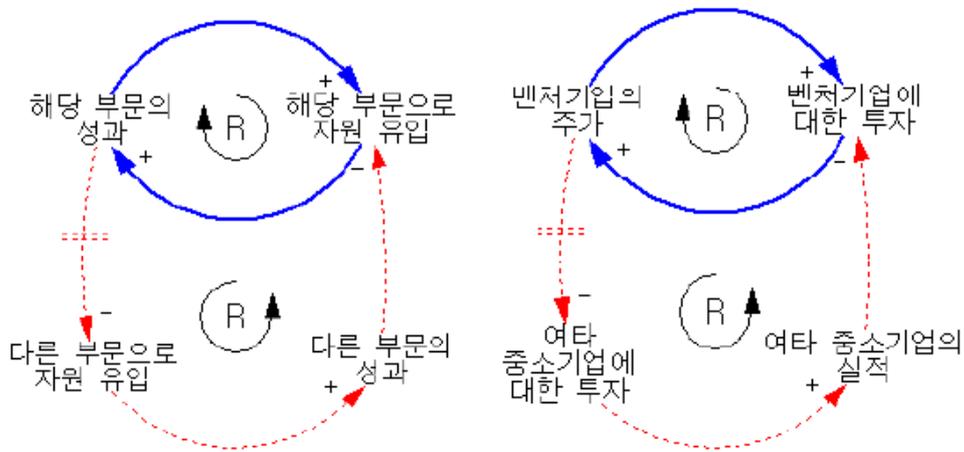
원상 회귀형의 구조에서 부작용을 방지하기 위해서는 다른 주체의 반작용을 억제하는 새로운 루프를 추가하는 것이 필요하다. 위의 도로 건설 예에서는 자가용 이용이 늘어나지 않도록 하는 것이 중요하다. 예를 들면, 대중교통 이용의 편리성을 높이고 자가용 도로에 과속 방지턱을 설치하여 자가용 이용의 매력도를 낮추는 것 등이다.⁶⁾

다. 불균형 심화형

불균형 심화형은 의도한 루프와 의도하지 않은 루프 모두가 강화 루프인 경우이다. 의도한 루프가 강화 루프라는 것은 정책이 무언가 성장을 유도하려는 촉진형 정책의 성격을 가짐을 의미한다. 이 경우에는 정책 행동이 강화 루프에 직접 포함되어 하나의 마디로서 역할을 하는 것이 아니라 외부에서 강화 루프를 형성시키거나 활성화하는 역할을 한다. 즉, 제도적 장치를 통해 새로운 강화 루프를 형성시키거나 특별한 자극을 통해 잠재되어 있는 강화 루프를 활성화하는 방식으로 정책이 작용을 한다. 그런데 이렇게 형성시킨 강화 루프가 의도한 부문에서는 선순환을 일으켜 성장을 가져오지만 다른 부문에서는 오히려 악순환을 일으켜 퇴보와 희생을 강요하는 경우가 있다.⁷⁾

6) 실제로 스웨덴에서는 도심에서의 속도를 시속 30km로 제한하고 이를 강제하기 위해 과속 방지턱 같은 각종 장치들을 설치하여 교통 문제를 해결하고 있다(Sterman, 2000, p.189).

7) 선순환과 악순환은 모두 강화 루프에서 비롯된다. 즉, 강화 루프가 바람직한 방향으로 작동을 하면 선순환이 되고 바람직하지 않은 방향으로 작동을 하면 악순환이 된다. 불균형 심화형은 강화 루프가 2개 결합되어 있는 것인데, 하나는 선순환 방향으로 작동하고 다른 하나는 악순환 방향으로 작동하는 것이라고 할 수 있다.



<그림 부록.9> 불균형 심화형의 구조와 예

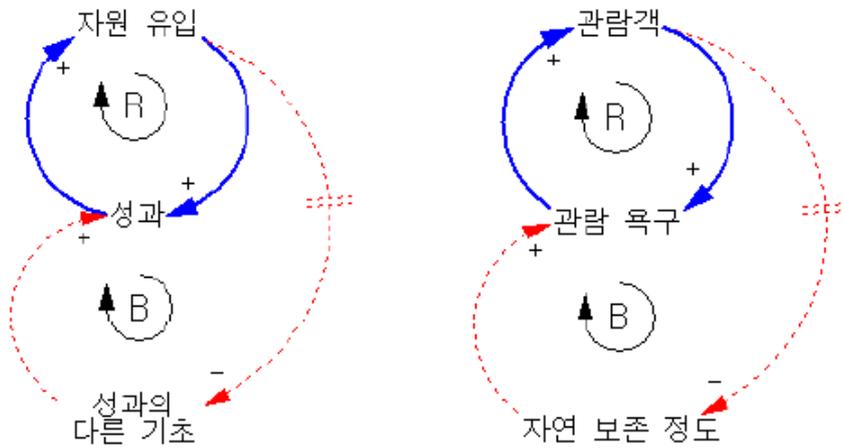
불균형 심화형의 부작용을 해결하기 위해서는 한 부문의 성장이 다른 부문의 희생을 강요하지 않도록 하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 성장 부문의 과실이 희생 부문으로 흘러갈 수 있도록 하는 제도적 통로를 마련하거나, 양 부문 간에 협력 관계를 형성시켜서 자연스럽게 성장의 과실을 공유할 수 있도록 해야 한다. 산업의 양극화 현상을 해결하기 위해서는 산업의 내적 연관관계를 긴밀하게 하는 방법이 근본적인 해결책이 될 것이다.

라. 성장 한계형

성장 한계형은 의도한 루프는 강화 루프인 반면, 의도하지 않은 루프는 조절 루프인 경우이다. 이 역시 정책은 촉진형 정책의 성격을 지닌다. <그림 부록.10>에서와 같이 우리가 목적으로 하는 어떤 성과에 대해 그를 둘러싼 선순환 루프를 형성시키는 것이 정책이 의도하는 바이다. 그러나 선순환 루프의 작동이 그 성과를 뒷받침하는 또 다른 기초를 잠식하는 결과를 초래하는 경우가 있다. 의도하지 않은 조절 루프가 존재하여 성과의 성장을 가로막는 것이다. 대개 이러한 기초의 잠식은 시간을 두고 나타나기 때문에 초기에는 성장하다가 시간이 지난 후에 후퇴하는 양상으로 나타나는 경우가 많다. 심지어 의도한 강화 루프가 선순환에서 악순환으로 바뀌는 경우도 발생하여 성장 후 급격한 몰락 양상이 나타나기도 한다.

예를 들어, 국립공원 개발의 경우를 보자. 많은 정부가 관광 자원 개발과 관광 수입 증대를 위해 국립공원을 지정하고 도로와 각종 편의시설을 갖추어

놓는다. 이러한 국립공원 지정과 개발이 관람객을 끌어들이고 점차 관람객들의 입소문에 의해 더 많은 사람들의 관람 욕구를 자극하여 짧은 시간 안에 관람객 수가 급격히 증가한다. 만약 관람객 수를 적절히 통제하거나 적절한 자연 보존 대책을 마련하지 않는다면 시간이 흐를수록 많은 관람객에 의해 국립공원의 자연은 훼손될 것이며, 이는 관광지로서의 매력도를 떨어뜨려 관람객 수를 줄이는 방향으로 작용할 것이다. 구급공원 개발을 통한 관람객 유치 정책은 초기에는 성공한 것처럼 보이지만 장기적으로 실패로 귀결될 소지가 있는 것이다.



<그림 부록.10> 성장 한계형의 구조와 예

성장 한계형의 부작용을 막기 위해서는 성과의 기초를 잠식하는 루프를 차단하거나 그 잠식을 보완할 수 있는 루프를 추가해야만 한다. 국립공원 개발의 경우에는 관람객을 일정 수 이하로 통제하거나 관람객이 늘어나더라도 자연이 훼손되지 않도록 철저한 통제와 감독을 병행하는 것이 필요하다.

3. 유형별 사례 - 농공단지 조성 정책(불균형 심화형)

도시와 농촌의 소득 격차가 심화되면서 농촌지역은 급격히 황폐화되어갔다. 농촌지역의 청년들은 일자리를 찾기 위하여 농촌을 떠나갔으며, 청년인구가 존재하지 않는 농촌지역은 발전을 기대하기가 점점 어려워졌다. 따라서 농촌의 소득 향상, 농촌에서의 취업기회 확대 그리고 이를 통한 청년의 이촌을 억제할 필요가 있었다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 바람직한 정책으로 추진된 것이 바로 농공단지 조성 정책이었다. 이 정책은 1983년 12월 ‘농어촌소득원개발촉진법’이 국회를 통과하면서 공식화되었다(송하진·김영평, 2006). 애당초 농공단지 조성 정책은 다음과 같은 인과관계를 전제로 하였다.

농촌에 기업단지 유치→농촌 소득 증대→청년인구의 증가

농촌지역에 기업단지를 유치하면 청년인구의 이촌 현상을 막을 수 있을 것이며, 이는 장기적으로 농촌지역의 발전을 가져올 수 있을 것이라는 기대에 바탕을 두고 농공단지 조성 정책은 시작되었다. 정치적인 측면에서도 농촌지역의 균형발전을 위해 농공단지 조성 정책은 광범위한 지지를 받았다. 실제로 농공단지 조성 정책을 통해 지역의 매력도가 증가하고 진입기업이 대폭 증가하는 경우 외부 지역에서 노동인구가 유입되고, 이는 다시금 기업의 생산성을 향상시킬 수 있는 매력으로 작용하여 기업의 진입을 촉진시켰다.

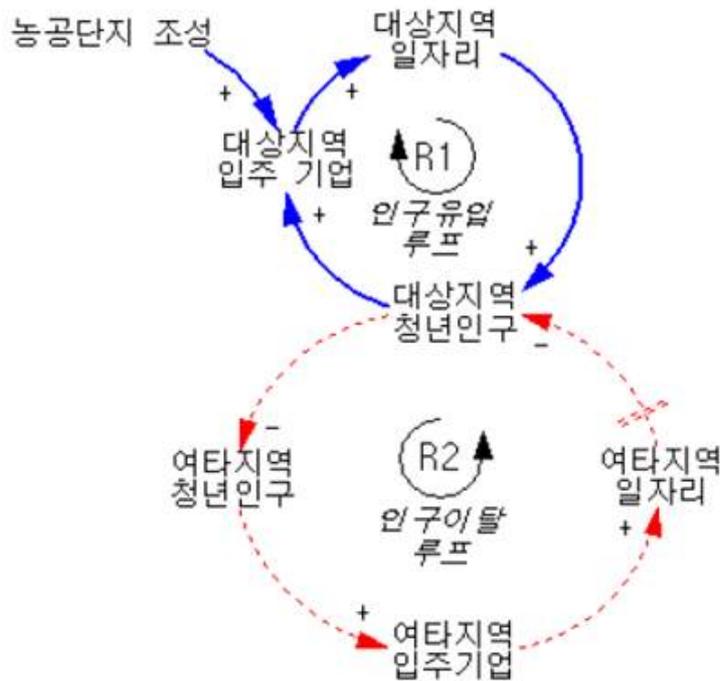
그러나 이 정책 역시 부작용을 낳았으며 그다지 성공적이지 못했다고 평가된다. 농공단지 조성 정책이 성공적이었던 소수의 지역을 제외하고는 대부분의 지역에서 기대했던 수준의 성과를 달성하지 못하였다. 농촌 문제의 근원에 존재하고 있는 노동인구의 악순환 메커니즘을 극복하기가 쉽지 않았기 때문이다. 노동인구의 악순환이란 노동인구가 부족하여 해당 지역의 기업 생산성이 감소하고, 그에 따라 해당 지역에 기업이 진입하지 않으려 하며, 이는 다시금 노동인구의 이촌을 부채질하는 악순환을 의미한다. 농공단지 조성 정책으로 인해 노동인구의 악순환이 선순환으로 바뀌는 예외적인 소수의 지역 이외에는 오히려 악순환이 더욱 강화되는 결과가 초래된다. 특정 지역에서 발생하는 노동인구의 선순환은 인근 지역의 악순환을 의미하기 때문이다. 특정 지역에 유치기업이 증가하고 노동인구가 집중된다는 것은 인근 지역의 황폐화를 의미한다. 이는 농촌지역 간의 경쟁을 유발하며 불균형을 심화시킨다. 일단 다른 지역보다 한 발 앞선 지역은 더욱 유리한 위치에서 기업을 유치할 수 있다. 앞서 나간 지역에는 계속 기업과 인구가 유입되지만 뒤처진 지역은

기업을 유치하기가 더욱 힘들어지고 인구 유출이 가속화되는 것이다.

전반적으로 지원 정책에 의한 공단 조성은 금세 한계에 부딪히게 된다. 특히 경쟁력 있는 지역 한두 곳에 기업이 집중하는 현상이 발생한다. 노동인구의 악순환을 극복하는 지역은 소수일 수밖에 없으며, 그러한 소수의 지역으로 기업들이 몰리게 되기 때문이다. 그러나 이러한 지역적 불균형은 국가균형발전의 목표와는 배치되는 것이다.

결국 농촌을 살리는 정책이 다수의 농촌을 죽이고 소수의 농촌만을 살리는 불균형적인 정책으로 전환되는 셈이다. 이는 노동인구를 둘러싼 강화 피드백 루프가 존재하기 때문에 불가피하게 발생하는 현상이다.

노동인구의 선순환 및 악순환의 존재를 전제한다면, 농공단지 조성 정책은 소수의 농촌지역에서만 성공할 수 있는 정책이라는 점을 인정할 수밖에 없을 것이다. 즉, 농공단지 조성 정책은 원래 의도는 균형발전을 목적으로 한 것이었지만 실제로는 불균형발전 정책인 셈이다. 이러한 점을 인정하지 않고, 대부분의 농촌지역에 골고루 농공단지 조성 정책을 시행하는 것은 자원의 낭비와 정책의 실패를 자초하는 셈이다.



<그림 부록.11> 농공단지 조성 정책의 피드백 구조

제 4 절 시스템적 정책설계 방안

1. 피드백 루프의 인식

가. 시스템 사고의 도입

정책 부작용을 예방하는 위해서는 무엇보다 정책을 둘러싼 모든 피드백 루프를 인식하는 것이 필요하다. 이는 정책을 입안하거나 평가할 때 피드백 중심의 사고를 해야 함을 의미한다. 피드백 중심의 사고는 곧 시스템 사고이다. 시스템 사고는 현실을 이해할 때 피드백 루프를 중심으로 이해할 것을 요구한다. 인과루프지도(causal loop diagram)라는 시스템 사고의 도구는 피드백 루프를 발견할 수 있도록 도와준다.

시스템 사고를 도입한다는 것은 정책이 전제로 삼고 있는 피드백 루프를 노정시키는 것이다. 이는 정책의 지식을 노정시켜 공유하는 길이다. 물론 정책의 약점과 치부를 노출시킨다는 점에서 정책 반대자에게 공격의 기회를 제공할 소지도 있다. 이러한 점에서 정책결정자들이 회피하는 일이기도 하다. 그러나 이는 정책의 논리적 근거를 노출시킴으로써 정책의 부작용을 사전에 검토할 수 있는 기회를 제공한다.

정책 입안 과정에 시스템 사고를 도입하는 것은 다음과 같은 의의가 있다.

첫째, 시스템 사고는 정책의 전제로 작용하는 사고 모형을 피드백 루프로 표현한다. 이를 통해 명시적으로 제시되지 않은 사고 속의 내용을 보여준다.

둘째, 외면하고 싶은 피드백 루프들을 발견하도록 유도한다. 즉, 부작용을 가져오는 피드백 루프들을 인식할 수 있는 기회를 제공한다.

셋째, 정책 반대자들이 제기하는 부작용 메커니즘들을 정책 효과를 달성하기 위한 메커니즘과 함께 동일한 인과루프지도에서 논의할 수 있는 기회를 제공한다. 결국, 정책 반대자들과의 의사소통을 가능하게 만들어 준다.

넷째, 이러한 의사소통의 확대는 정책을 둘러싼 사회적 갈등을 완화시켜주며, 결과적으로 정책에 대한 신뢰도를 향상시킴으로써 정책 부작용을 최소화한다.

사고의 객관화 도구인 시스템 사고를 활용하면 정책 입안 단계에서 가능한 모든 피드백 루프를 발견해낼 수 있다. 시스템 사고를 활용하여 가능한 한 많은 작동 피드백을 구별해내기 위해서는 제안된 정책 개입이 어떤 것에 영향을 미칠지 판별해내야 한다. 정책 개입에 의해 시스템이 어떻게 작동할지, 어떤 직접적인 변화가 일어날지를 탐구해야 한다. 그리고 이와 동시에 뒤따

라 일어날 변화가 무엇인지 가능한 한 많이 찾아내야 한다. 또 이러한 추가적인 변화가 전체적인 시스템의 작동에 다시 어떤 결과를 초래할 지를 탐구해야 한다.

시스템 사고를 정착시키기 위해서는 그것을 제약하는 요인들을 제거하는 조직적인 노력도 필요하다. 자기 방어적 관행이나 단기 업적주의의 압력은 시스템적 인식을 제약하는 대표적 요인들이다. 이러한 요인들에 의해 정책 입안자들의 사고가 자기중심적이고, 단기적·임기응변적인 것이 되지 않도록 조직 문화와 시스템을 개선하는 것이 필요하다. 실패의 용인, 다양한 혁신의 조장, 의사소통과 토론의 활성화 등이 이루어져야 시스템 사고가 정착될 수 있다.

나. 다양한 입장의 통합

가능한 모든 피드백 루프들을 인식하기 위해서는 현실에 대해 서로 다른 입장을 가진 사람들의 생각을 통합하는 것이 필요하다. 개인의 지식, 특정 집단의 지식만으로는 현실의 모든 측면을 인식하는 것은 어렵다. 다양한 입장을 가진 사람들의 생각을 통합해 나갈 때 복잡한 현실의 다양한 측면들을 가능한 한 풍부하게 반영할 수 있다. 다른 접근에 대해 열려 있어야 자신의 사고 함정에 빠지지 않고 거기서 벗어날 수 있다.

다양한 입장을 통합해가는 데 시스템 사고는 대화의 수단으로 활용될 수 있다. 시스템 사고의 이점은 사고 내용에 관한 사고 방법을 포함하고 있다는 것이다. 인과루프지도는 사고 내용을 어떻게 표현할 지를 가르쳐준다. 즉, 암묵적 모형을 명시적인 것으로 만드는 것을 도와준다. 인과루프지도는 개인이 문제에 대해 인식하고 생각하는 방법을 변화시킨다. 그리고 그것에 의해 지적인 열림과 자기 깨달음을 촉진하는 과정에 도움을 얻을 수 있다. 시스템 사고를 대화의 수단으로 활용함으로써 다양한 입장들 사이에 의사소통이 원활해지고 사고의 통합을 이룰 수 있는 가능성이 생긴다.

다양한 입장을 통합하기 위해서는 또한 정책 입안 과정에 실행 기관과 최종 사용자, 이해 관계자들이 함께 결합되어 서로 듣고 함께 연구할 수 있는 과정이 존재해야 한다. 즉, 다양한 관련 당사자로부터 입장과 반응을 청취할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 그를 위해 많은 노력을 기울여야 한다. 정책 입안자는 시스템을 가능한 한 여러 다양한 시각에서 분석하고, 그들이 실행하려는 정책이나 개입이 영향을 주는 모든 사람으로부터 그것의 결과와 문제에 대한 시각을 얻어야만 한다. 아울러 다양한 관련자들이 그러한 정책과

개입에 어떻게 반응할지도 알아야 한다. 특히 다른 목표와 다른 설명 방식을 가진 사람들에게 주의해야 한다. 관련된 조직, 기관, 그룹, 개인이 어떻게 반응할지를 이해하려는 목적을 가지고 이들의 다양한 시각으로부터 제안된 정책, 개입, 변화를 바라볼 줄 알아야 한다. 그리고 어떻게 반응할지를 직접 물어보아야 한다. 관련 당사자의 반응을 예상할 수 있는 확실한 방법은 정책으로부터 영향을 받는 사람들에게 직접 물어보는 것이다.

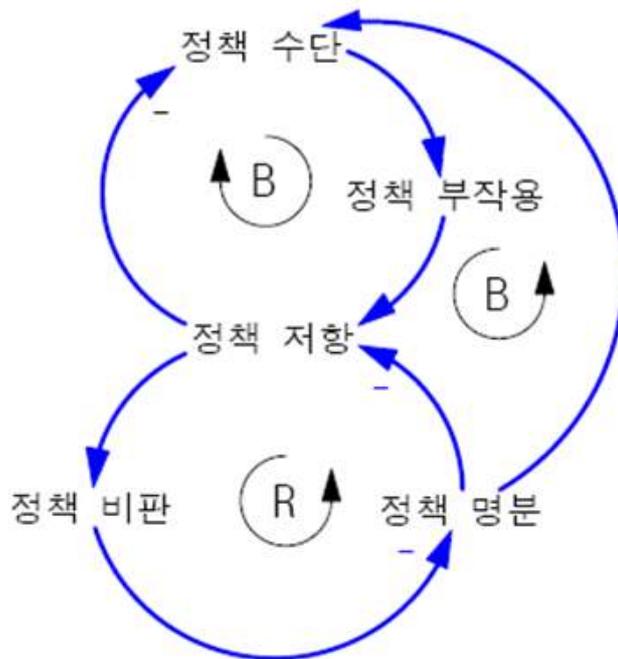
제도적인 협의 기구 설립과 당사자들의 반응에 대한 폭넓은 조사를 통해서 다양한 시각과 반응을 정책의 기반이 되는 사고 모형에 통합할 때에만 감춰져 있는 수많은 피드백 루프들을 제대로 파악할 수 있다.

2. 종합적인 처방책 강구

가. 비의도 루프의 억제

정책 부작용의 존재는 정책 그 자체의 지속을 불가능하게 한다. 정책 부작용이 존재하면 정책 수단으로부터 출발하여 시스템을 관통하고 다시 되돌아와서 정책 수단의 사용을 억제하는 조절 피드백 루프가 존재하게 된다. 그리고 이러한 정책 실행 억제 루프에 강화 피드백 루프가 결합된다.

이를 인과루프지도로 표현해보면 다음 <그림 부록.12>와 같다. 인과루프지도의 상단에는 정책 수단이 정책 저항과 조절 피드백 루프를 형성하고 있다. 따라서 정책 수단을 강화하면 할수록 정책 저항이 거세지게 되어, 정책 수단이 다시 약화될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 인과루프지도의 하단 부분은 정책 저항을 강화시키는 강화 피드백 루프이다. 정책 저항이 거세질수록 정책에 대한 비판이 크게 부각되며, 이는 정책의 명분을 약화시킨다. 약화된 정책 명분으로 인해 정책 저항은 더욱 거세지고, 동시에 정책 수단의 행사는 제약을 받는다. 이러한 강화 피드백 루프를 통해서 정책 저항은 급속히 증폭된다.



<그림 부록.12> 책 저항 심화의 피드백 구조

정책 수단을 약화시키는 조절 피드백 루프는 종종 정책에 대한 시스템의 저항으로 간주된다. 이러한 저항력을 강화시키는 강화 피드백 루프가 존재하는 경우, 시간이 흐름에 따라 정책은 점점 더 강력한 저항에 부딪히고 결국 정책 집행은 난관에 직면하게 된다. 이러한 정책은 명시적으로 폐기되지 않는다 하더라도 명목상으로만 존재하는 정책으로 남게 된다.

위와 같은 정책 저항 심화의 피드백 구조 때문에 작은 정책 부작용이라도 커다란 정책 저항을 불러일으키게 되고, 결국에는 정책을 무력화시키는 방향으로 작용하게 된다. 따라서 사소한 정책 부작용이라도 그에 대한 적극적 대응이 필요하다.

정책 부작용은 정책을 둘러싼 피드백 루프 중 의도하지 않은 루프의 작동에 의해 발생한다. 따라서 정책 부작용을 최소화하기 위해서는 가능한 모든 피드백 루프를 파악한 다음, 이들 중에서 의도한 루프는 활성화하고 의도하지 않은 루프는 억제해야 한다.

의도 루프의 활성화와 비의도 루프의 억제를 위해서는 우선 정책 개입 지점을 잘 선택해야 한다. 효과적으로 의도한 결과를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 의도하지 않은 결과의 발생을 최소화할 수 있는 지점이 그것이다. 이러한 효과적인 정책 개입 지점을 발견하기 위해서는 “급한 불끄기”식의 정책 대응 방식으로부터 벗어나야 한다. 이러한 증상 대응 위주의 대응 방식이 의도하지 않은 결과를 낳는 원천이 된다. 그런데 이러한 대응 방식은 상당부분 제도화되어 있는 경우가 많다. 단기 실적주의의 압력과 경계를 넘어서는 협력의 어려움이 이러한 대응 방식을 조장하고 있는 것이다.

효과적인 정책 개입 지점은 대개 문제의 증상에 대한 직접적인 대응과는 거리가 먼 지점에 존재한다. 시스템 사고에서 정책 처방의 방향은 정책지렛대라는 개념으로 모아진다. 정책지렛대란 “적은 비용을 투입하여 큰 효과를 일으키는 정책 지점 또는 정책 수단”을 의미한다. 인과루프지도 분석은 정책지렛대를 발견하도록 정책도와준다. 인과루프지도 분석을 통하여 어떠한 피드백 루프가 존재하는지, 어느 부분건하게화 피드백 루프가 관련되고 어느 부분건하조절 피드백 루프가 작용하는지를 발견할 수 있다. 효과적인 정책지렛대는 강화 피드백 루프를 통해 자체적으로 정책 효과의 증폭이 이루어지는 지점에 존재하는 경우가 많다.

정책이 결정된 후에는 의도하지 않은 루프의 작동을 최대한 억제해야 한다. 이는 의도하지 않은 루프로 연결되는 링크를 차단하거나 그 루프를 상쇄시킬 수 있는 새로운 처방 루프를 추가함으로써 가능하다. 문제를 약화시키

는 방향으로 작용하는 장기적인 영향을 차단하거나, 다른 주체의 반작용을 억제하는 새로운 조치를 추가하는 것이 필요하다. 성장의 기초를 잠식하는 루프가 존재할 때에는 잠식이 일어나지 않도록 보호하거나 잠식을 보완할 수 있는 투자를 병행하는 것이 해결책이다.

나. 정책지렛대 분석의 제도화

정책의 효과적인 설계와 집행을 위해서는 어떠한 지점이 정책지렛대인지 그리고 어떠한 경로를 통해 정책 부작용이 발생할 가능성이 있는지를 파악해야 한다. 마치 전쟁에서 유리한 지형이 어느 곳인지 알아야 하는 동시에 지뢰가 묻힌 함정이 어느 곳인지 파악하고 있어야 하는 것과 마찬가지로이다. 상시적으로 정책지렛대 분석을 수행하기 위해서는 시스템 사고의 제도화 (institutionalization of systems thinking)가 요구된다. 시스템 사고의 제도화는 두 단계로 나누어 구분할 수 있다.

제1단계는 인과루프지도 분석의 제도화이다. 즉, 중요한 정책을 수립하는 경우, 정책수단과 정책 효과 간에 존재하는 다양한 피드백 루프들을 인과루프지도로 분석할 것을 의무화하는 것이다. 그리고 이러한 정책 인과루프지도의 분석에는 해당 정책에 반대하는 관점들을 충분히 반영하도록 해야 할 것이다. 단기간의 교육을 통하여 인과루프지도 분석을 학습할 수 있기 때문에, 인과루프지도 분석을 보편적으로 적용하는 데에는 새로운 조직을 필요로 하지는 않을 것이다. 다만, 공무원들에 대한 시스템 사고 교육의 강화가 필요하다.

제2단계는 시뮬레이션 분석의 제도화이다. 인과루프지도 분석만으로 어떠한 피드백 루프가 강하게 지배하는지를 판별하기 어려운 경우에는 시뮬레이션 분석을 시도할 필요가 있다. 또한 정책 시스템을 둘러싼 피드백 루프가 매우 복잡하게 전개되는 경우, 인과루프지도 분석만으로는 정책의 흐름을 진단하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 이러한 경우 시스템 다이내믹스의 시뮬레이션 모델링이 요구된다. 시뮬레이션 모델은 복잡한 인과 관계를 분석할 수 있다는 장점이 있지만, 오랜 시간이 걸린다는 점, 그리고 모델링 전문가들만이 수행할 수 있다는 단점을 가지고 있다. 따라서 모든 정책에 시뮬레이션 모델링을 요구하는 것은 무리이다. 다만, 국가 사회적인 파급 효과가 큰 정책으로서 장기적인 분석을 요구하는 정책인 경우, 컴퓨터 시뮬레이션 분석을 제도화할 필요가 있다.

3. 사고 모형의 평가와 개선

가. 시스템 사고에 근거한 정책 평가

아무리 시스템 사고에 입각하여 정책을 입안하였다고 하더라도 한 번에 최적의, 부작용이 없는 정책을 도출한다는 것은 불가능하다. 지속적인 평가와 개선이 뒤따라야 하며, 이를 통해서만 올바른 정책에 다가갈 수 있다. 정책 입안과 실행은 일회적인 사건이 아니라 지속적인 과정이다.

이러한 개선을 위한 과정에서 행해지는 정책 평가는 정책 자체에 대한 평가에 그치는 것이 아니라 정책을 낳은 사고 모형에 대한 평가가 함께 이루어져야 한다. 다른 말로 하면, 정책 평가의 초점이 '결과 평가'에서 '내용 평가'로 전환되어야 한다는 것이다. 정책 결과에만 초점을 두는 평가는 정책에 왜곡을 가져올 위험이 크다. 예를 들어, 정초 입안되어 있다고 하더라도 현재 목격되는 현상은 불만족스러울 수 있다. 현재에 발생하는 현상은 과거의 잘못된 정책에 의해 발생된 것일 수 있기 때문이다. 이러한 경우 결과에 의한 정책 평가가 이루어지면 합리적인 정책이 오히려 폐기될 수 있다. 결국 합리적인 정책은 실패한 정책으로 간주되고, 사회적으로 정책 학습이 이루어지지 못하며, 정책 망각을 가져오게 된다.

정책 결과에서 정책 내용으로 평가의 초점을 이동시킬 경우, 자연스럽게 정책의 구조(Structure)에 대한 평가로 이어진다. 과연 그 정책이 합리적인 구조를 지니고 있는지를 평가하는 것이다. 과연 그 정책이 적절한 정책지렛대 지점을 포착하고 있는가? 그 정책이 의도하지 않은 정책 부작용의 피드백 루프들을 내포하고 있는 것은 아닌가? 등의 질문에 답변할 수 있어야 한다. 이러한 구조 평가에 합격한 정책이라고 한다면, 결과 평가와는 독립적으로 그 효과가 발생될 때까지 기다려볼 수 있다. 그리고 이러한 기다림 속에서 정책에 대한 올바른 학습이 이루어질 수 있다.

사실 '정책 구조 평가'는 행정 부문, 특히 감사원이 수행해야 할 기능으로 강조되어온 주제이다. 그럼에도 감사원의 정책 평가는 정책 내용에 대한 평가라기보다는 정책을 담당하는 조직의 예산 평가에 치중해왔다. 결국 아직까지 감사원은 정책 평가를 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 그 중요한 이유는 정책 평가를 수행할 만한 분석 도구를 마련하지 못하고 있기 때문이다. 특히 통계적인 분석을 통해서 정책 평가를 하는 경우에는 정책의 '결과 평가'에 치중하게 되어 오히려 정책 학습에 역효과를 가져오게 된다. 시스템 사고를 통한 정책의 '내용 평가' 또는 '구조 평가'를 지향하는 경우, 감사원의 정책 평가는 객관적이고 체계적으로 이루어질 수 있을 것이며, 이

는 정책의 학습을 촉진시키는 기폭제의 역할을 하게 될 것이다.

나. 정책 학습의 제도화

정책 부작용을 최소화하는 데 시스템 사고가 필요한 이유는, 그것이 현실의 복잡성을 그대로 인식할 수 있는 방법을 제공해줄 수 있다는 것뿐만은 아니다. 보다 중요한 이유는 그것이 우리의 사고 모형을 객관화시킴으로써 실질적인 논쟁을 통해 오류의 가능성을 줄여주기 때문이다.

시스템 사고에 기초한 사고 모형의 객관화는 지식을 발전시키는 기초이자 수단으로서 역할을 수행한다. 많은 논쟁들이 쉽게 개인적 경쟁심, 과장된 주장, 감정적 수사, 불운 및 부주의에 대한 비난 등으로 빠져든다. 하지만 사고 모형의 객관화는 명확한 가정에 기초한 열린 토론, 가능한 경로에 대한 탐색, 실험을 통한 평가 등을 가능하게 한다. 즉, 시스템 사고는 의사소통의 객관적 도구로서 역할을 하는 것이다. 지식이 발전하기 위해서는 의심, 테스트, 탐구, 학습이 지속되어야 한다. 이를 위한 수단이 바로 시스템 사고라고 할 수 있다.

시스템 사고는 끊임없는 학습을 요구한다. 단번에 완전한 시스템 사고가 이루어지기를 기대할 수는 없기 때문이다. 처음에는 개략적인 인과루프지도로부터 시작되지만 정책결정 집단 내부에서의 토론을 통해 탄탄한 논리를 갖춘 인과루프지도가 만들어진다. 그리고 그러한 정책 인과루프지도를 언론에 공개하여 정책 비판자들로부터 어떠한 피드백 루프들이 소홀하게 다루어졌고 어떠한 피드백 루프들이 과장되었는지에 대한 신랄한 비판을 듣고 그러한 비판들을 인과루프지도에 반영한다면, 인과루프지도는 점점 더 완전한 모습을 갖추게 된다. 그리고 그렇게 구축된 인과루프지도를 통해서 정책 토론을 하는 경우, 정책 합의는 훨씬 더 쉽게 달성할 수 있다.

그러나 이러한 과정을 거친 인과루프지도라고 해서 완전한 것은 아니다. 시스템은 끊임없이 변화하기 때문이다. 시스템의 환경이 급격하게 변화할 수도 있으며, 시스템을 관통하는 가치관이 시대에 따라 변화할 수도 있다. 이러한 경우 과거의 인과루프지도가 현재에는 어색하게 보일 수 있다. 또한 과거 인과루프지도를 작성할 때에는 미처 생각하지 못했던 중요한 변수가 돌출되는 경우도 있다. 이렇게 인과루프지도는 시간을 두고 지속적으로 갱신(update)하여야 한다. 이렇게 함으로써 인과루프지도를 근거로 한 정책학습이 본격적으로 이루어질 수 있다.

대부분의 정책 입안자들은 실행과 분리되어 있어서 자신들이 입안한 정책

의 효과에 대한 피드백을 거의 받지 못한다. 정책적 개입은 성과나 목표를 명시하기보다는 학습 과정을 도입하는 것을 우선시해야 한다. 학습 시스템 수립의 핵심은 실패의 용인, 효과의 지속적 피드백, 다양성과 혁신의 조장이다. 이러한 학습 과정의 도입은 정책 학습을 가능하게 만들며, 정책 수단을 확대시켜준다. 정책 집행에 따른 결과를 검토함으로써 어떠한 피드백 루프가 강하게 작동하는지를 지속적으로 확인할 수 있을 것이다. 정책 집행에 따른 부작용과 정책 실패는 곧 정책 학습의 기회를 제공할 것이며, 정책 지식의 축적을 가져올 것이다.

결국 시스템 사고에 의한 사고 모형의 구성은 그 자체가 목적이 아니라 협상과 논쟁을 포함하는 사회적인 지식발전 과정의 일부분이다. 어떻게 지식을 발전시킬 수 있는가? 그것은 시스템 사고를 통해 지식을 객관화하고 이를 기초로 실질적 논쟁을 진행하는 것, 우리의 지식과 모형에 대해 끊임없이 의문을 제기하고 개선해나가는 과정을 사회에 내재화하는 것을 통해서 가능할 것이다.

부록 3. 농어촌 시스템계획의 주요 지표

(표 부록.3) 국민경제 주요 지표

	단위	96	00	02	04	06
□ 경제규모(경상)						
◇ 국내총생산(GDP)	10억원	448,596	578,665	684,264	779,381	847,876
◇ 총 부가가치	"	402,230	514,054	602,092	694,318	753,802
- 농림어업	"	23,962	25,030	24,655	26,246	24,473
(구성비)	(%)	(6.0)	(4.9)	(4.5)	(3.8)	(3.2)
- 농업	10억원	20,861	21,672	21,580	23,238	21,737
(구성비)	(%)	(4.2)	(4.2)	(3.6)	(3.3)	(2.9)
◇ 국민총소득(GNI)	10억원	446,856	576,160	685,069	781,174	847,861
- 1인당 GNI	\$	12,197	10,841	11,499	14,193	18,372
□ 경제성장률(실질)						
◇ GDP	%	7.0	8.5	7.0	4.7	5.0
- 농림어업성장률	%	2.3	1.2	-3.5	9.2	-2.6
- 농업성장률	%	3.3	3.0	-3.2	10.7	-3.6

(표 부록.4) 농업인구

	단위	96	00	02	04	06
◇ 총인구	천명	45,525	47,008	47,622	48,082	48,297
- 농가인구	천명	4,692	4,031	3,591	3,415	3,304
(구성비)	%	(10.3)	(8.6)	(7.5)	(7.1)	(6.8)
· 60세 이상	%	(46.8)	(54.8)	(64.4)	(69.6)	(71.6)
· 65세 이상	%	(18.2)	(21.7)	(26.2)	(29.3)	(30.8)
- 호당농가인구	명	3.17	2.91	2.80	2.75	2.65
◇ 총가구수	천호	NA	14,312	15,064	15,539	15,989
- 농가수	천호	1,480	1,383	1,280	1,240	1,245
(구성비)	%	NA	(9.7)	(8.5)	(8.0)	(7.8)

(표 부록.5) 농가경제 현황 (호당평균)

구 분	95	00	03	04	05	06
농가소득(A)	21,803	23,072	26,878	29,001	30,503	32,303
◇ 농업소득	10,469	10,897	10,572	12,050	11,815	12,092
◇ 농외소득	6,931	7,432	9,397	9,544	9,884	10,037
(구성비)	(31.8)	(32.3)	(35.0)	(32.9)	(32.4)	(31.1)
◇ 이전수입	4,403	4,743	6,909	7,407	8,803	10,175
도시근로자소득(B)	22,933	28,643	35,280	37,360	39,010	41,321
(A / B)	(95.1)	(80.6)	(76.2)	(77.6)	(78.2)	(78.2)
농가부채	9,163	20,207	26,619	26,892	27,210	28,161
◇ 금융기관	8,364	19,106	23,593	23,315	22,768	23,065
(구성비)	(91.3)	(94.6)	(88.6)	(86.7)	(83.7)	(81.9)
◇ 개인차입	799	1,101	3,027	3,577	4,442	5,095

(표 부록.6) 주요국가 농업통계비교

구 분	한국(04)	일본(04)	중국(04)	대만(04)
◇ 농가인구(천명)	3,415	9,400	757,050	3,225
- 총인구대비(%)	7.1	7.1	58.2	14.3
◇ 농가호수(천호)	1,240	2,934	249,714	721
- 총가구대비(%)	8.0	5.9	-	10.1
◇ 농림어업 비중(%) (GDP 대비)	3.7	1.0	15.2	1.7
◇ 농경지면적(천ha)	1,836	4,714	130,039	836
- 농가당(ha)	1.48	1.60	0.5	1.2

(표 부록.7) 농업법인

	합 계	운영중			사업준비중	휴업 등
		소 계	공동운영	개별운영		
합 계	10,007 (100%)	5,260 (52.5)	3,549 (35.4)	1,711 (17.1)	569 (5.7)	4,178 (41.7)
영농조합법인	8,147 (100)	4,293 (52.7)	2,958 (36.3)	1,335 (16.4)	524 (6.4)	3,330 (40.9)
농업회사법인	1,860 (100.0)	967 (52.0)	591 (31.8)	376 (20.2)	45 (2.4)	848 (45.6)

(표 부록.8) 국토이용상황

(단위:천ha)

	국토 면적	농경지				산림		기타	
		계	%	논	밭	계	%	계	%
70	9,848	2,298	23.3	1,273	1025	6,611	67.1	939	9.6
80	9,899	2,196	22.2	1,307	889	6,568	66.3	1,135	113.5
90	9,927	2,109	21.2	1,345	764	6,476	65.3	1,641	13.5
95	9,927	1,985	20.0	1,206	779	6,452	65.0	1,490	150
00	9,946	1,889	19.0	1,149	740	6,422	64.6	1,635	16.4
05	9,965	1,824	18.3	1,105	719	6,394	64.2	1,747	17.5
06	9,967	1,800	18.1	1,084	716	6,389	64.1	1,779	17.8

자료 : 국립농산물품질관리원 농업정보통계팀, 행정자치부, 산림청

(표 부록.9) 경지이용의 변화

	국토 면적	경지면적		이용면적		농가호당경지면적			국민1인당경지면적		
		계	증감율	계	이용률	계	논	밭	계	논	밭
	천ha	천ha	%	천ha	%	a			a		
70	9,848	2,298	△0.6	3,264	142.1	92.5	51.3	41.2	7.31	4.08	3.26
80	9,899	2,196	△0.5	2,765	125.3	101.8	60.6	41.2	5.76	3.43	2.33
90	9,926	2,109	△0.8	2,409	113.3	1193	76.1	43.3	4.92	3.14	1.78
95	9,927	1,985	△2.3	2,197	108.1	132.3	80.4	51.9	4.45	2.70	1.75
00	9,946	1,889	△0.5	2,098	110.5	136.5	83.0	53.5	3.99	2.43	1.56
05	9,965	1,824	△0.6	1,921	104.7	143.3	86.8	56.6	3.78	2.29	1.49
06	9,968	1,800	△1.3	1,860	102.0	144.6	87.1	57.5	3.73	2.24	1.48

자료 : 국립농산물품질관리원 농업정보통계팀, 행정자치부, 산림청

(표 부록.10) 연도별 인구 및 가구

	총가구	총인구			농가					
		계	증가율	가구당	농가구		농가인구			
					계	구성비	계	구성비	증가율	가구당
	천호	천명	%	명	천호	%	천명	%	%	명
70	5,857	32,241	2.21	5.4	2,379	35.2	13,244	37.5	1.6	5.57
80	7,969	38,124	1.57	4.6	1,926	20.1	8,521	20.9	5.5	4.42
90	11,355	42,869	0.99	3.8	1,767	15.6	6,661	15.5	1.8	3.77
95	12,958	45,093	1.01	3.5	1,558	-	5,167	11.6	4.4	3.32
00	14,312	47,008	0.84	3.3	1,382	-	4,210	9.0	4.3	3.05
05	15,887	48,138	0.44	3.0	1,240	8.0	3,415	7.1	3.3	2.75
06(P)	15,989	48,297	0.33	3.0	1,245	7.8	3,304	6.8	3.8	2.65

(표 부록.11) 연령별 농가인구

	농가인구	14세이하	15~19세	20~49세	50~59세	60세이상	
						계	65세이상
70	14,422	6,271	1,497	4,404	1,107	1,143	713
80	10,827	3,230	1,684	3,701	1,075	1,138	738
90	6,661	1,370	734	2,259	1,111	1,187	769
95	4,851	680	423	1,626	867	1,255	785
00	4,031	459	262	1,301	676	1,333	876
05	3,434	335	158	989	601	1,351	1,000
06(P)	3,304	315	144	896	601	1,348	1,018
	(100)	(9.5)	(4.4)	(27.1)	(18.2)	(40.8)	(30.8)

(표 부록.12) 경지규모별 농가호수

(단위:천호)

	농가호수	경종외농가	규모별농가							
			계	0.1ha 미만	0.1~0.5	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha 이상
70	2,483	72	2,411	26	761	824	446	193	124	37
80	2,156	28	2,128	14	589	748	438	171	109	31
90	1,767	24	1,743	15	468	544	352	171	129	44
95	1,501	24	1,477	16	417	432	265	153	123	70
00	1,383	14	1,369	30	410	379	219	132	114	85
05	1,273	17	1,256	38	449	330	174	107	93	93
06	1,245	15	1,230	38	419	325	158	94	80	86

자료 : 농업기본통계(통계청), 농림어업총조사(통계청)

(표 부록.13) 전 · 겸업별 농가호수

(단위:천호)

	농가호수	전업		겸업			
		계	구성비	소계	구성비	1종	2종
70	2,483	1,681	67.7	802	32.3	488	314
80	2,155	1,642	76.2	513	23.8	295	218
90	1,767	1,052	59.6	715	40.4	389	326
95	1,501	849	56.6	652	43.4	277	375
00	1,384	902	64.2	481	34.8	225	257
05	1,273	796	62.5	477	37.5	165	312
06(P)	1,245	785	63.1	460	36.9	151	309

자료 : 농업기본통계(통계청)

- 주 : 1) 1종겸업 : 연간총수입중 농업수입이 50%이상인 겸업농가
2) 2종겸업 : 연간총수입중 농업수입이 50%미만인 겸업농가

(표 부록.14) 연령계층별 농림어업취업자

(단위:1,000명)

	총수	15~29세	15~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60세이상
97	2285	75	5	70	282	434	597	896
00	2243	79	5	74	218	404	553	989
02	2069	51	4	46	145	372	489	1013
04	1825	36	3	33	105	306	417	961
05	1815	29	2	26	84	286	421	995
06	1785	29	2	26	82	271	411	992

자료 : 2006 경제활동인구연보(통계청)

(표 부록.15) 국민계정 주요지표

연도	명목GDP		명목GNI		1인당 GDP (달러)	1인당 GNI (달러)	성 장 기 여 율 (%)				
	10억원	10억 달러	10억원	10억 달러			농림어업	광공업	전기 가스 수도 사업	건설업	서비스업
80	38,774.9	63.8	38,117.7	62.7	1,673	1644.8	177.8	16.1	-11.7	22.6	-115.1
90	186,690.9	263.7	186,559.8	263.5	6,151	6146.9	-5.4	20.7	3.0	25.5	43.1
95	398,837.7	517.3	397,458.7	515.5	11,471	11431.6	3.0	27.1	1.3	8.7	43.9
00	578,664.5	511.8	576,160.0	509.6	10,888	10840.7	0.7	48.6	3.3	-3.4	35.7
05	810,515.9	791.3	809,299.8	790.1	16,438	16413.0	0.6	47.2	4.5	-0.2	37.8
06	847,876.4	887.4	847,861.3	887.3	18,373	18372.0	-1.8	48.7	1.8	-0.1	38.9

(표 부록.16) 농림어업 당해년 부가가치

(단위:10억원)

	농림어업	농업				임업	어업
		계	재배업	축산업	부대서비스		
70	736.7	643.5	577.1	583.1	8.3	49.6	43.6
80	5,576.0	4,774.3	4,304.8	4,043.1	65.4	379.6	422.2
90	14,998.3	13,017.6	11,414.1	1,401.7	201.8	658.0	1,322.8
95	22,829.2	19,924.7	16,702.2	2,934.6	287.9	895.7	2,008.8
00	25,029.8	21,672.4	18,646.0	2,597.6	428.8	1,202.7	2,154.7
05	24,631.4	21,759.7	16,743.2	4,354.3	662.2	1,149.1	1,722.6
06	24,473.3	21,736.8	17,436.7	3,590.7	709.5	1,176.4	1,560.1

자료 : 한국은행

(표 부록.17) 2000년 기준가격 부가가치

(단위:10억원)

	농림어업	농업				임업	어업
		계	재배업	축산업	부대서비스		
70	13,749.9	10,761.9	10,153.2	337.0	271.7	1,900.9	1,087.0
80	15,491.4	11,618.5	10,696.8	626.3	295.5	2,134.6	1,738.2
90	21,025.3	16,827.3	15,064.8	1,236.4	526.2	1,699.1	2,498.9
95	23,308.6	19,510.6	16,944.9	2,105.5	460.2	1,266.2	2,531.7
00	25,029.8	21,672.4	18,646.0	2,597.6	428.8	1,202.7	2,154.7
05	25,446.6	22,329.1	18,644.5	3,106.9	577.7	1,159.6	1,957.9
06	24,785.3	21,532.6	17,875.6	3,070.0	587.0	1,182.1	2,070.6

자료 : 한국은행

(표 부록.18) 농림어업구조

(단위:%)

	농림어업 (10억원)	농업				임업	어업	농림어업성장률	
		계	재배업	축산업	부대 서비스			계	농업성장률
70	736.7	87.4	78.3	7.9	1.1	6.7	5.9	-	-
80	5,576.0	85.6	77.2	7.2	1.2	6.8	7.6	-19.4	-26.2
90	14,998.3	86.8	76.1	9.3	1.3	4.4	8.8	-6.5	-7.3
95	22,829.2	87.3	73.2	12.9	1.3	3.9	8.8	5.3	8.2
00	25,029.8	86.6	74.5	10.4	1.7	4.8	8.6	1.2	3.0
05	24,631.4	88.3	68.0	17.7	2.7	4.7	7.0	0.7	0.7
06	24,473.3	88.8	71.2	14.7	2.9	4.8	6.4	-2.6	-3.6

(표 부록.19) 원천별 농가소득 및 도시근로자 소득대비 비율

(단위:천원)

	농가 소득 (A)	농업소득	농 외 소득			이전소득	부채	도시근로자 소득 (B)	A/B
			계	겸업 소득	사업외 소득				
70	256	194	62	10	52	-	16	338	75.7
80	2,693	1,755	938	67	872	-	339	2,809	95.9
90	11,026	6,164	2,841	589	2,252	1,921	4,734	11,319	97.4
95	21,803	10,469	6,931	1,526	5,404	4,403	9,163	22,933	95.1
00	23,072	10,897	7,432	1,435	5,997	4,743	20,207	28,643	80.6
05	30,503	11,815	9,884	2,531	7,353	8,803	27,210	39,010	78.2
06	32,303 (100.0)	12,082 (37.4)	10,037 (31.1)	2,690	7,347	10,175 (31.5)	28,161	41,321	78.2

주 : 1) 사례금, 보조금, 경조수입, 퇴직일시금 등이 있음

(표 부록.20) 경지규모별 농가소득

(단위:천원)

	전국	0.5ha 미만	0.5~ 1.0	1.0~ 1.5	1.5~ 2.0	2.0~ 3.0	3.0~ 5.0	5.0~ 7.0	7.0~ 10	10ha 이상
70	256	163	212	289	383	477	-	-	-	-
80	2,693	1,983	2,276	2,862	3,612	4,885	-	-	-	-
90	11,026	8,224	9,879	11,120	12,582	15,053	-	-	-	-
95	21,803	20,359	18,521	23,142	23,178	29,499	-	-	-	-
00	23,072	17,566	19,121	22,703	26,607	29,451	26,022	44,713	-	-
05	30,503	25,045	25,628	28,614	30,253	33,181	37,427	40,007	51,158	44,235
06	32,303 (100)	25,591 (79.2)	25,869 (80.1)	29,984 (92.8)	32,013 (99.1)	34,865 (107.9)	43,235 (133.8)	37,969 (117.5)	51,738 (160.2)	67,712 (209.6)

(표 부록.21) 농가부채

(단위:천원)

	계	차입처별				용도별			
		금융기관			개인	농업용	기계용	겸업용	기타용
		계	농협	시중은행, 기타					
70	16	6	5	1	10	7	7	1	1
80	339	173	165	8	166	191	112	14	21
90	4,734	4,078	3,857	221	656	2,639	1,015	162	919
95	9,163	8,364	7,364	1,000	799	6,351	1,110	403	1,598
00	20,207	19,106	17,161	1,945	1,101	12,153	3,882	1,336	2,835
05	27,210	22,768	-	-	4,442	16,315	6,614	1,386	2,894
06	28,161	23,065	-	-	5,095	16,042	7,160	1,755	3,203
	(100.0)	(81.9)			(18.1)	(57.0)	(25.4)	(6.2)	(11.4)

자료 : 통계청 농수산물통계과

(표 부록.22) 농축산물 1인당 연간소비량 추이

(단위:kg)

	80	90	95	00	05	06
쌀	132.4	119.6	106.5	93.6	80.7	78.7
밀	29.4	29.8	33.4	35.9	31.8	33.5
콩	8.0	8.3	9.0	8.5	9.0	10.2
쇠고기	2.6	4.1	6.7	8.5	6.6	6.8
돼지고기	6.3	11.8	14.8	16.5	17.8	18.1
닭고기	2.4	4.0	5.9	6.9	7.5	8.6
우유	10.8	42.8	47.8	59.2	62.7	63.6
계란(개)	119	167	184	184	220	223
채소류	120.3	132.6	160.6	165.9	144.9	-
과실류	22.3	41.8	55.4	58.4	62.7	62.2

(표 부록.23) 후계농업인 육성사업(2006년말)

(단위:명,백만원)

구분	합계	81~01	02	03	04	05	06
육성인원	125,423	117,794	2,500	1,910	1,125	1,050	1,044
지원금액 (1인평균)	2,437,630 (19.4)	2,011,630 (17.1)	100,000 (40.0)	96,000 (50.3)	80,000 (71.1)	80,000 (76.2)	70,000 (67.0)

자료 : 농업구조정책국 경영인력과

(표 부록.24) 연도별 농업진흥지역 지정현황

(단위:천ha)

구 분		92	95	00	01	02	03	04	05	06
농지면적		2,070	1,985	1,889	1,876	1,863	1,846	1,836	1,824	1,800
진흥지역 면적	계	1,008	1,050	1,147	1,148	1,149	1,148	1,153	1,153	1,153
	진흥구역	841	966	951	952	963	952	957	957	951
	보호구역	167	184	196	196	196	196	196	196	196
진흥지역내 농지면적	계	951	986	1,055	1,096	1,063	1,062	1,065	1,063	1,061
	논	807	837	904	913	914	913	916	915	914
	밭	144	149	151	150	149	149	149	148	147

(표 부록.25) 농지전용 현황

(단위:ha)

연도별	총면적	공공용시설 및 공익시설	주택시설	학교시설	광·공업 시설	농·어업 시설	기타
80	975	242	264	47	125	30	267
90	10,593	4,402	2,229	72	2,415	593	882
95	16,279	5,252	2,352	-	1,675	4,687	2,313
00	9,883	4,059	1,742	-	1,142	1,581	1,359
05	15,659	7,396	2,340	-	862	2,245	2,816
06	16,215	5,593	3,517	-	1,334	2,442	3,329

(표 부록.26) 농지가격 동향

(단위:원/m2)

구분 연도	농업진흥지역 내		농업진흥지역 외	
	논	밭	논	밭
96	7,411	9,239	9,592	12,051
00	11,365	12,802	12,262	15,216
05	18,829	25,095	21,236	28,280
06	19,579	25,280	23,640	30,068

(표 부록.27) 농작물 피해면적 및 지원실적

	피해면적					지원액 (백만원)
	계(ha)	풍수해	냉해	한해	기타	
70	334,284	223,028	1,412	6,016	103,828	-
80	917,324	113,277	787,998	5,701	10,048	-
90	145,653	133,428	-	-	12,225	29,849
95	140,154	129,878	-	8,955	1,321	55,649
00	168,644	100,252	3,859	58,772	5,761	224,322
05	56,207	40,873	-	-	15,334	1,131,715
06	21,599	18,064	1,551	-	1,984	279,708

자료 : 식량정책국 농산경영과

(표 부록.28) 쌀 관련 기본통계

구 분	단 위	90	00	05	06
쌀 생산액	억원	65,380	105,046	85,368	84,057
농업생산액중 비중	%	39.9	33.0	24.3	23.9
쌀 재배면적(A)	천ha	1,244	1,072	980	955
쌀생산량(정곡)	천톤	5,606	5,291	4,768	4,680
농업조수입(C)	천원/호당	9,078	19,514	26,496	27,322
쌀 조수입(D)	천원/호당	4,380	7,758	7,264	7,578
D/C	%	48.2	41.6	27.4	27.7
쌀 농가판매가격	원/80kg	92,518	159,819	145,056	144,174
쌀 자급률	%	108	103	102	98
1인당 연간 쌀 소비량	kg/인	120	94	81	79

(표 부록.29) 식량작물 생산량

	계		미 곡		맥 류		두 류		서 류		잡 곡	
	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량
	천ha	천t										
70	2,699	6,937	1,203	3,939	833	1,820	358	271	180	783	123	124
80	1,982	5,324	1,233	3,550	360	906	244	266	92	431	53	170
90	1,669	6,635	1,244	5,606	160	417	188	271	40	208	37	132
95	1,346	5,476	1,056	4,695	90	292	132	189	40	213	28	86
00	1,318	5,911	1,072	5,291	68	163	107	134	46	248	25	75
05	1,234	5,520	980	4,768	61	200	118	199	50	266	26	86
06	1,180	5,300	955	4,680	58	154	101	170	41	215	25	82

(표 부록.30) 식량작물 10a당 수량

(단위:kg)

	미 곡 (논 벼)	맥 류 (겉보리)	두 류 (콩)	서 류 (고구마)	잡 곡 (옥수수)
70	330	195	79	522	145
80	289	241	115	622	436
90	451	254	153	706	461
95	445	280	152	634	425
00	497	199	131	662	406
05	490	288	174	510	484
06	493	259	173	532	473

자료 : 국립농산물품질관리원 농업정보통계팀

주 : 정곡 기준

(표 부록.31) 논벼 10a당 생산비

(단위:원)

	조수입 (A)	생산비 (B)	경영비 (C)	소득 (A-C)	순이익 (A-B)
70	23,313	17,160	6,912	16,401	6,153
80	175,316	143,752	61,419	113,897	31,564
90	541,064	385,851	170,170	410,894	195,213
95	736,874	411,975	197,947	538,927	324,899
00	1,041,183	537,833	280,478	760,705	503,350
05	879,411	587,895	333,635	545,776	291,516
06	892,067	600,120	349,599	542,468	291,946

자료 : 농산물 생산비통계(통계청)

(표 부록.32) 식량자급도

(단위:%)

	전체	쌀	보리쌀	밀	옥수수	두류	서류	기타
70	80.5	93.1	106.3	15.4	18.9	86.1	100.0	96.9
80	56.0	95.1	54.6	4.8	5.9	35.1	100.0	89.8
90	43.1	108.3	97.4	0.1	1.9	20.1	95.6	13.9
95	29.1	91.4	67.0	0.3	1.1	9.9	98.4	3.8
00	29.7	102.9	46.9	0.1	0.9	6.4	99.3	5.2
05	29.4	99.4	60.0	0.2	0.9	9.7	98.6	10.0
06	26.6	99.4	52.8	0.2	0.8	11.3	98.5	10.4

자료 : 식량정책국 식량정책과

주 : 양곡년도(전년 11월 1일부터 당년 10월 31일까지) 기준임.

부록 4. 자문세미나 발표 요약8)

I. 유럽연합 농촌개발정책의 시사점

1. 서론

우리나라 농촌개발정책의 수립과 실행과정에서 유럽연합의 사례는 중요한 시사점을 주고 있다. 지난 1990년 대 중반 이후 농촌개발정책과 관련한 연구 논문, 연구보고서, 정책보고서, 정책초안 등 다양한 영역에서 유럽연합 농촌개발정책의 사례 들이 상세하게 인용되고 있다. 유럽연합의 사례 중 우리에게 중요한 시사점을 주는 내용들은 주요법령, 정책내용, 정책프로그램, 추진체계 및 추진과정, 성과사례 등이며 특히 세부적인 정책 프로그램에 대한 관심과 인용이 많은 편이다.

그러나 유럽연합의 농촌개발 정책과 경험사례를 토대로 우리의 농촌개발정책의 수립과 추진을 정당화하기 위한 선진사례로 인용하거나, 유럽의 정책사례를 적용 가능한 정책추진 모델로 만들어서 도입하려는 시도도 있었다. 그러나 이러한 노력과 시도들에 대한 비판적인 시각도 적지 않다. 유럽의 역사적 배경, 법령, 정책, 조직 등 다양한 영역에서우리와 사뭇 다른 여건을 고려해야 함에도 불구하고, 이러한 고려와 전제 없이 사례가 소개 또는 인용되고 있다는 점에 대한 비판이다. 심지어는 유럽의 현실과 특정 정책도입과 관련한 역사적 배경, 사회 및 정치적 환경 등에 대한 사정을 충분히 파악하지 못한 상황에서 관련 정책자료들을 소개하는 수준의 보고서들로 인해서 오히려 혼란스럽다는 비판마저 있다.

이 발제에서는 유럽연합 농촌개발정책의 이념적 배경, 역사적 및 사회적 배경 및 정책의 수립, 집행, 평가 메커니즘의 구조를 살펴보고 우리나라의 농촌지역개발정책을 위한 유럽의 사례를 참고하기 위해서 전제해야 하는 사항들과 스스로 비평해야 하는 부분들을 제시하고자 한다. 이러한 검토를 통해 선진국사례를 이해하고 활용하기 위한 다양한 연구과 노력들에 유익한 도움을 주고자 한다.

8) 본 부록은 자문세미나의 결과를 요약 정리한 것으로, “유럽연합 농촌개발정책의 시사점”은 한서아그리코의 하석건 대표이사, “농촌발전정책의 변화방향과 영국의 사례”는 단국대학교 환경자원경제학과 김태연 교수가 발표한 것이다.

2. 유럽연합 농촌개발정책의 특징

농촌개발정책의 발전과정

유럽연합 농촌개발정책을 파악하기 위해서는 1958년에 출범한 유럽경제공동체(EEC)의 공동농업정책(CAP)의 발전과정에 대한 이해가 필요하다. 출범 당시 공동농업정책은 농산업을 집중되어있었다. 당시 유럽경제공동체는 ‘농업 지도보장기금(EAGGF)’의 의 운영을 통해 농업생산력을 증진하고 농산물의 국제경쟁력 강화를 추진하는 것이 골자였다. 그리고 1960~70년대를 거치면서 이러한 공동농업정책과 병행해서 농촌지역의 균형적인 발전에 대한 정책적 관심과 노력을 실현시키기 위한 정책프로그램이 실시되었다. 이 시기에 사회구조정책차원에서의 농업경영근대화, 생산구조조정(Mansholt plan), 지역균형 발전을 위한 농촌지역개발(ERDF) 등이 추진되고, 1970년대 후반부터 이러한 정책들이 해당지역에서 다년도에 걸쳐 시행되는 정책사업방식이 도입되었다. 1980년대 이후에는 농촌지역에 대한 관심과 지원이 확대됨에 따라 1988년에 제출된 “농촌사회의 미래(The Future of Rural Society)”보고서를 토대로 농촌개발 지원정책 프로그램의 체계화하고 유럽연합 농촌지역개발프로그램으로 널리 알려진 LEADER 프로그램의 도입을 위한 계기를 만들었다.

공동농업정책은 1992년 맥셰리(R. Mac Sharry)의 개혁정책에 따라 중요한 구조적 변화를 단행했다. 그동안 정부의 강력한 시장개입을 통해 농산물의 경쟁력 향상과 농업소득안정을 추구하던 정책방향을 전면 수정하는 이른바 *Neo-CAP*(1992~99)이 출범했다. 이에 따라 정부의 시장개입은 대폭 축소되고 지속가능한 농업발전전략이 도입되어 공동농업정책(CAP) 출범 당시의 목표와 정책수단에 대한 구조적 변화가 이뤄졌다. 이것은 우루과이라운드의 출범 등에 따른 농산물 시장의 무역자유화와 농업생산에 국한되어있었던 농업정책이 농촌공간과 농촌 주민의 삶이라는 영역으로 확장되는 시대적 변화를 의미하는 것이기도 하다.

농촌개발정책은 1996년 프란츠 피슬러(F. Fischler)가 주도한 “코크(Cork) 농촌개발회의”를 계기로 다양하게 전개되어오던 기존의 농촌개발 관련정책들의 통합과 지속가능한 농업발전 전략의 체계적인 추진을 시도하게 되었다.

그리고 2000~2007년 기간 동안 시행될 EU 공동농업정책의 기본방향을 제정한 “아젠다(Agenda) 2000” (*New-CAP: 2000~2006*)에 기초하여, (i)“EU 농업모델”의 구축 (다원적 기능, 지속가능한 농업, 경쟁력강화), (ii)시장기능 활성화, (iii) 농촌개발정책 강화 등의 핵심정책을 추진했다.

여기서 만들어진 핵심적인 지침은 (i)농촌개발정책을 효율적으로 추진하기 위해 관련 정책들을 통합하고 투자 및 지원자금을 공동농업정책 재원으로 배정("Pillar 2"), (ii)이러한 농촌개발정책의 성과를 체계적으로 평가하기 위한 평가체계의 수립과 운영, (iii) 2003년 중간개혁을 통해서 생산과 연계된 직접 보조금 삭감계획의 실현, (iv)농촌개발을 추진하기 위한 정책수단을 강화 (농식품의 품질, 인적자원역량강화, 환경보호 및 개선, 청년후계자 육성, 산림·생태보존 및 개선 등)으로 구성된다.

2007년부터 2013기간 동안 시행되고 있는 공동농업정책은 공동농업정책의 재정을 유럽농업보장기금(EAGF)와 농촌개발기금(EAFRD)으로 분리하고, “전략가이드라인(Strategic guidelines)”에 기초하여 농촌개발의 기본(핵심)목표, 하위목표, 정책수단을 체계적 및 세부적으로 규정하였으며 각 회원국 정부는 전략가이드라인의 지침을 준수하여 세부계획을 수립 및 시행하고, 회원국들의 정책시행 경험을 상호 교류하기 위한 네트워크 조직했다⁹⁾.

농촌개발정책의 특징

유럽연합은 2005년 7월, 2007~13년 기간 동안 시행할 농촌개발정책 수립을 위한 “전략가이드라인(strategic guidelines)”을 제시하고, 이를 토대로 각 회원국은 “농촌개발계획”을 작성하여 회원국 전체의 일관성을 갖춘 추진방향을 합의한 후, 이를 종합하여 2007년 1월부터 농촌개발정책을 시행했다.

이러한 전략가이드라인의 수립은 농촌지역의 지속가능한발전을 위한 농림산업의 경쟁력강화, 국토정비, 환경, 삶의 질, 경제활동 다각화 등의 전략적 목표를 효율적으로 추진하기 위하여 핵심목표설정하고 역량을 집중시킬 필요

9) Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005/on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

성에서 비롯된 것이다. 또한 유럽연합 공동농업정책의 우선과제(Priorities)에 기초한 농촌개발정책의 전략적 목표를 집중적으로 추진하기 위하여 유럽연합 이사회(Community Council)는 집행위원회(Commission, 행정기구)가 제시한 “전략가이드라인”을 채택했다. 회원국들은 이러한 절차를 통해 제시된 “전략가이드라인”에 기초하여 “농촌개발계획 (Rural development national plan)”을 수립하고, 회원국 중앙정부와 유럽연합 집행위원회는 “모니터링 및 평가 보고서 (Monitoring and evaluation)”를 작성하는 체계를 갖추고 있다.

농촌개발정책 운영체계의 특성

유럽연합 농업당국은 과거의 농촌개발정책 보다 접근방법 및 추진체계를 단순명료화하고 전략적 접근노력을 강화하며, 특히 개별적인 목표들에 대한 정책수단 중심의 체계를 전략적 목표 지향으로 전환하고 EU 회원국 전체의 공통된 전략목표를 수립했다. 이를 위해서 기본(핵심)목표(Principal or Core Objectives)를 먼저 설정하고, 각 기본(핵심)목표에 대한 하위목표(Sub-Objectives)와 각 하위 목표를 추진하기 위한 정책목표수단(Measures Objectives) 및 세부정책수단(Measure Activities)등으로 정책추진방법을 체계화했다. 또한 농촌개발정책 추진을 위한 정책자금을 “농촌개발정책기금(EAFRD)”으로 단일화하고, 농촌개발 프로그램을 위한 계획수립, 자금관리, 평가체계의 수정을 통해 정책시행을 단순 명료화했다.

정책목표, 우선과제, 정책수단의 연계

유럽연합 공동농업정책의 농촌개발(2007~13년)의 핵심목표는 (i)구조조정, 개발, 혁신에 기초한 농업 및 임업 부문의 경쟁력강화, (ii)국토정비지원에 기초한 환경과 농촌다움의 개선, (iii)농촌지역의 삶의 질 향상과 경제활동의 다각화 등으로 요약된다. 이상의 3개 핵심목표는 전략가이드라인에서 제시하고 있는 접근방법의 "주제 축(thematic axis)"과 일관성 있게 유지되도록 수립하고, 네 번째(iv) 축인 상향식(수평적 접근)개발 축은 LEADER 프로그램으로 별도로 수립했다.

농촌개발 전략가이드라인은 농촌개발정책의 목표와 정책수단을 수립함에 있어 고려해야할 “정책우선과제”를 (i)농식품 공급체인에서 지식이전, 현대화,

혁신, 품질의 우선과 물적 및 인적 자본에 대한 투자의 우선을 통하여 강력하고 역동적인 유럽 농식품 경쟁력 강화에 기여, (ii) 종다양성, 농림경작의 자연가치, 농업의 전통경관, 수자원의 보존과 개발, 기후변화에 대한 우선영역에 기여, (iii) 고용기회와 성장조건 창출의 우선에 기여 (iv) 농촌지역의 거버넌스 개선과 내생적 개발 잠재력의 동원의 우선에 기여(LEADER) 등으로 정리했다. EU 각 회원국은 여기서 제시한 3개 기본(핵심)목표와 우선과제의 토대위에서 “농촌개발계획”을 수립하고, 각 회원국의 현재 상황에 대한 분석을 기초로 하여 농촌개발전략을 실천하기 위한 효율적인 정책수단을 채택하도록 했다. 이러한 정책수립 및 추진체계의 논리에 따르면, 3개의 기본(핵심)목표의 테두리에서 채택된 정책수단들의 시행을 통해 농촌개발전략은 체계적으로 시행되어질 수 있다.

3. 유럽연합의 농촌개발에 대한 이념

유럽연합의 농촌개발에 대한 기본 이념은 1996년 프란츠 피슬러(F. Fischler)가 주도한 “코크(Cork) 농촌개발회의”에서 논의된 내용들에 잘 요약되어있다.

인식	농촌지역은 유럽연합 인구의 1/4을 포용, 유럽연합 전체 회원국 영토의 80%를 차지하는 중요한 지역이다. 유럽의 농촌은 유일하고 독특한(unique) 문화적, 경제적, 사회적 틀을 보전하고 있으며, 다양하고 특별한 활동들, 가치 있는 경관(숲과 농지, 훼손되지 않은 자연, 소규모 마을, 지역중심지, 소규모 산업)에 의해 특징 지워진다.
견해	농촌지역과 그 주민들은 유럽연합의 진정한 자산이며 경쟁능력을 보유하고 있다.
의식	유럽농촌은 유럽적 경관특성을 나타내는 농지와 숲으로 구성되며, 농업활동은 인간과 자연환경을 매개하는 가장 중요한 연계영역(interface)이다. 농민은 농촌지역에 있는 다양한 자연자원들을 관리하는 자로서 그러한 의무를 담당해야 한다.
상기	농업과 임업은 유럽경제에서 더 이상 지배적인 생산활동이 아니며, 농업과 임업이 경제에서 차지하는 비중은 계속해서 줄고 있다. 농촌개발은 농촌지역의 모든 사회·경제적 요소들을 고려해야 한다.
지각	유럽인들은 삶의 질에 대해 품질, 건강, 안전, 자기개발, 레저 등에 대해 관심을 높여가고 있으며, 농촌지역은 이러한 관심을 충족

	시킬 수 있는 아주 훌륭한 위치에 있다. 농촌지역은 따라서 독창적이며, 우수하고, 현대적인 개발모델의 토대가 될 수 있다.
인정	공동농업정책은 소비자의 요구와 선호, 국제무역의 변화, EU 확대 등과 관련해 새로운 현실과 도전에 직면해 있다. 시장개입을 통한 가격지지에서 농업소득에 대한 직접지원으로 농업정책의 이동은 계속될 전망이다. 공동농업정책과 농업활동은 이러한 변화에 적응해야 한다. 농민들은 이러한 적응과정에서 도움을 받아야 하며, 자신들의 미래에 대해 사회로부터 명확한 지침을 제공받을 필요가 있다. 공동농업정책과 농촌지역개발정책의 지속적인 개혁은 정책의 투명성과 효과성을 향상시켰지만, 여러 정책 간에 모순 및 중복이 야기되었으며, 법적 수단들의 복잡성은 더욱 커졌다.
기대	1992년 공동농업정책 개혁에 따른 보상지불(compensatory payments)의 정당성은 점점 더 큰 도전에 직면할 것이다.
설득	자연자원의 적절한 관리, 생물다양성(biodiversity) 및 농촌경관의 관리, 조화로운 농촌개발에 대한 공공부문의 지원은 점점 설득력을 키워가고 있다.
결정	농촌지역의 지속 가능한 개발을 위한 지역역량, 특히 세계시장과의 통합에 노출되어 있는 개인과 공동체의 역량강화를 위해 가능한 모든 수단을 동원한다.

4. 유럽연합 농촌개발정책의 시사점

농촌개발에 대한 정의와 인식의 공유

우리나라 농어업, 농어촌의 발전과정의 특성에 대한 학술적 및 정책적 평가를 토대로 농어촌공간과 농어업인 및 주민들의 역할에 대한 정의를 재설정할 필요가 있다. 농어촌개발의 대상과 주체를 농어촌 및 농어촌주민으로 규정만 하고 있을 뿐, 그 공간과 그들이 어떤 가치를 가지고 어떤 역할을 담당해야 하는지에 대한 인식과 이해가 절대적으로 부족하고, 나가서는 정책의 시행을 통해서 이런 것들이 보다 명확해지고 발전적으로 나가는 방향성을 가지고 있지 못한 실정이다.

따라서 우리 한국적 특성에 적합한(농어촌, 농어업인, 한국사회의 요구 등) 농어촌개발의 개념정의와 인식의 공유가 우선적으로 필요하다고 하겠다. 이러한 노력이 선행되지 않기 때문에 농촌개발정책에 대한 농어업인의 태도는 농촌개발정책도 정부정책사업 수혜를 위한 하나의 수단 정도로 인식할 수도

있다. 그 결과 지역역량의 발전보다는 정책수혜를 둘러싼 경쟁, 갈등, 반목이 형성되는 것이다. 담당 공공요원, 컨설턴트, 행정조차 농촌개발에 대한 개념 정의와 인식수준이 낮아, 도농교류, 체험시설, 농업생산유통관련시설, 생활편의시설, 경관, 특정시설 등의 사업이 체계 없이 시행되는 것도 문제로 지적할 수 있다.

통합적 접근

농촌개발정책은 도농교류, 삶의 질, 향토산업육성 등이 핵심적인 정책프로그램이나 이러한 정책들의 구성이 테마중심(삶의 질)과 사업중심(도농교류 및 향토산업)으로 편재되고 정책들 간에 일관성을 갖추지 못하고 있다. 농촌개발과 관련된 정책들을 3~4개의 테마중심으로 통합하고, 각 테마에 정책수단 또는 사업을 제시하는 방식을 검토할 수 있을 것이다. 또한 농촌지역의 경제, 사회, 문화, 환경, 복지 등 다양한 대상에 대해 하나의 법령 또는 정책의 틀로 통합할 필요성이 있다. 통합적 접근을 위해서는 (i)앞서 제안한 농촌개발의 정의를 토대로, 테마중심의 전략적 정책을 수립, 여기에 하위정책수단 등을 제시, (ii)지자체와 농촌개발의 주체는 지역의 특성을 반영하는 개발계획을 수립하고 정부가 제시하고 있는 정책수단들 중에서 적합한 프로그램들을 일관성을 유지하면서 선택적으로 수립하는 방식을 구상할 수 있다. 지자체의 자체적인 개발계획 수립 역량이 부족한 현실에서는 이같은 방식이 효율적일 수 있다. 또한 개발이전과 이후의 비교, 지자체간의 비교를 용이하게 할 수 있기 때문에 모니터링과 평가작업도 효율적일 수 있다.

전문성의 문제

농촌개발은 농촌지역의 경제적 및 사회적 활동의 다각화를 통해서 활력을 증진시켜야한다. 그러나 현실은 상당부분이 획일적인 시설인프라사업, 농촌관광 및 체험활동 유형의 사업에 집중화되어있는 실정이다. 농촌지역의 경제, 사회, 문화, 환경 등 다양한 활동을 개발해야할 필요가 있으며, 농촌지역 주민들로 하여금 전문성을 갖출 수 있도록 하는 지원이 필요하다.

지역주체와 지역거버넌스

유럽연합은 회원국들 간에 공통적인 정체성을 가지면서도 내부적으로는 다

양한 지역적 특성을 가져왔으며, 이러한 다양성 속에서 지역주체들이 농촌개발정책을 주도하고 있다. 따라서 농촌지역공동체의 창의성과 연대를 발전의 원동력으로 활용하고 있고, 농촌지역개발정책은 유럽이라는 일관성의 토대위에 분권적, 협력적, 상향식, 파트너십을 강조하고 있는 것이다. 또한 유럽연합 회원국들은 오랜 역사적 경험으로 통해서 지역주민들의 자치역량이 성숙되었고 유럽식 합리주의와 협력방식이 정착되어있다. 그러나 우리의 경우 지역주민들 간의 협력, 행정과 주민들 간의 협력, 주민들과 지역소기업들 간의 협력이 왜 원활하지 못한지, 그 이유에 대한 경제적, 사회적, 문화적 측면의 충분한 연구가 필요하다. 우리나라 공동체가 가지고 있는 전통, 사고, 관계 등을 고려한다면 유럽연합에서 제시되는 합리주의에 기초한 파트너십, 네트워크, 거버넌스를 적용하는 것에는 우리가 따를 수 있다. 이러한 주체들 간의 관계의 특성에 대한 사회문화적 이해가 부족하기 때문에 농촌개발사업이 역설적으로 지역공동체를 오히려 파괴하고 해체시키는 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 결국 지역 행정, 공공기관, 컨설턴트 등 농촌지역주민들을 지원하고 협력하는 기관과 요원들의 농업농촌발전과정, 농촌사회의 변화, 문화, 환경, 사회적 관계 등에 대한 지식과 경험이 부족한 것이 간과할 수 없는 문제점이라고 할 수 있다.

II. 농촌발전정책의 변화방향과 영국의 사례

농촌발전정책의 변화방향과 영국의 사례

1

발표 내용

- I. 정책변화 분석모형
- II. 유럽의 지역발전정책 변화
- III. 우리나라 농촌발전정책의 현황
- IV. 우리나라 농촌발전정책의 방향
- V. 영국 농촌발전정책 사례
- VI. 시사점

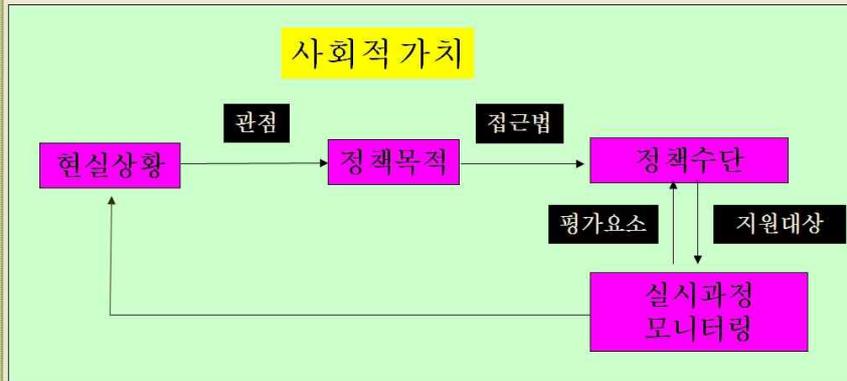
2



I. 정책변화 분석모형

1) 정책과정(Policy process)의 개념

□ 정책과정 : 단계와 매개



3



2) 정책과정 모형의 적용

□ 지역발전의 목적

① 산업적 관점

- 산업발전과 지역발전 동일시
- 지역 산업의 발전과 도시화
- 농업생산의 산업화 및 전문화

② 제도적 관점

- 지역의 인적, 물적, 제도적 부존자원이 기반
- 지역의 경제적, 사회적 능력향상 (Capacity-building)
- 사회적, 경제적, 문화적 네트워크이 핵심요소

4



□ 정책의 수행방법

① 외생적 관점

- 모든 국가, 지역의 발전과정은 동일
- 외부 자본, 자원의 유입이 필수
- 국가주도의 정책결정 (Top-down)

② 내생적 관점

- 지역의 조건에 따라 서로 다른 발전과정
- 외부요소에 대한 내적 통제
- 지역단체/주민의 참여 장기적 발전전략수립/시행(Bottom-up)

5



□ 발전의 동력/지원대상 (Target Groups)

① 농업적 관점 (Agrarian Perspective)

- 농촌/도시, 농업/비농업의 기능적 분리
- 농업생산의 근대화/산업화가 중요
- 대규모 농장이 주요 동력

② 농촌적 관점 (Rural Perspective)

- 농업은 농촌경제의 한 요소에 불과
- 농업의 다원적 기능 --> 농촌경제의 다원화에 기여
- 다양한 정책목적에 따라 다양하고 구체적인 지원대상설정

6



II. 유럽의 지역발전정책변화

1) 개요

□ 유럽의 지역발전 이론 및 정책의 변화

- 산업성장 중심 이론 → 지역발전 이론
- 외생적 접근법 → 내생적 접근법

□ 최근의 변화

- 신내생적 발전모델의 등장
- 주민참여에 의한 지역 거버넌스 체제 형성 강조
- 환경자원의 활용과 부가가치의 지역 내 잔류 방안

7



2) 외생적 농촌발전 모델

□ 2차 대전 후 대부분의 국가에서 적용한 모델

□ 주요 특징

- 핵심원리 : 규모의 경제와 집중
- 기본동력 : 도시 성장 중심 축
⇒ 도시성장이 주변지역으로 파급된다는 가정
- 농촌의 기능 : 식량 및 기타 1차 산물의 공급
- 농촌의 기본문제 : 낮은 생산성과 주변적 성격
- 발전의 주요 과제 : - 농업생산의 산업화와 전문화
- 자본과 노동의 이동 장려

8



□ 외생적 모델 비판

- 종속적 발전 : 중앙정부의 정책결정과 보조에 대한 지속적인 의존
- 왜곡된 발전 : 특정 지역, 산업, 계층에 대한 지원 집중
⇒ 기타 분야와 비경제적 측면 배제
- 파괴적 발전 : 개별 지역의 문화적 환경적 차별성 파괴
- 독단적 발전 : 지역의 특성을 모르는 외부 전문가와 계획가에 의한 발전과정의 설정 및 추진

9



3) 내생적 농촌발전 모델

- 80년대 이후 제 3 이태리 모델을 기반으로 발전
 - 중소기업간 네트워크를 중심으로 지속적인 지역발전
 - 산업 클러스터 이론의 실제적 모태임.
- 주요 특징
 - 핵심원리 : 범위의 경제와 지역특화자원의 활용
 - 기본동력 : 지역기관 및 단체와 중소기업
 - 농촌의 기능 : 다양한 경제활동의 공간
 - 농촌의 기본문제 : 지역사회의 발전과정 참여능력 미흡
 - 발전의 주요 과제 : - 지역의 능력향상(기술, 제도, 네트워크)
- 사회적 경제적 소외의 극복

10



□ 내생적 모델의 문제점

- **현실적 적용 어려움 :**
 - ⇒ 외부의 영향에 대해 자율적인 발전은 이상적이지만 현실적으로 적용이 어려움.
- **외부요인과의 상호작용 필요 :**
 - ⇒ 모든 지역은 외생적, 내생적 요소를 모두 갖고 있음.
따라서 지역외부와 상호작용이 필수적임.
- **지역능력의 향상을 위한 구체적 방안 결여 :**
 - ⇒ 발전과정을 조율하고 주민에게 혜택을 줄 수 있는 체계의 형성방안이 필요함.
- **지역과 주위의 정치적, 제도적, 경제적, 자연적 환경과의 상호작용을 계획하고 조율할 수 있는 체제가 필요.** 11



4) 신내생적 농촌발전 모델

- 1990년대 중반 이후 제기된 지역발전 모델
 - Lowe et al.(1995)이 네트워크 이론을 기반으로 발전시킴.
 - 기업 및 지역기관뿐만 아니라 주민참여 체제에 중점을 둠.
 - 지역자원의 활용과 외부연계를 주도하는 지역 거버넌스의 형성 및 활동에 초점을 둠.

① 지역내부의 과제

- **발전목적의 재정립 :** 지역자원의 가치화 및 지역 내 잔류
- **발전과정의 다양성 :** 공공의 참여를 기반으로 지역활동가의 요구와 능력에 따라 발전과정을 결정
- **포괄적 관점 형성 :** 지역 내 경제적, 사회적, 제도적 요인의 상호관계를 포괄적으로 다루어야 함.

12



② 지역 외부와의 관계

- 정부 정책 및 예산 집행 권한의 분권화 :
⇒ 산업이나 사회경제적 그룹을 포함하여 지역 전체의 요구와 잠재력의 개발에 집중해야 함.
- 거버넌스 체제의 기획 및 운영능력 향상 :
⇒ 지역 내 기업과 자원 단체 활동가가 중심임.
- 긴밀한 지역적 네트워크 형성 :
⇒ 사회경제적 결속, 거래비용 최소화, 지역자본 형성 및 유지

③ 지속적 농촌발전의 핵심은 환경자원의 보존과 이용

- 환경은 농촌발전의 제약요인이자 기회요인임.
- 생산공간뿐만 아니라 농촌환경을 기반으로 한 생활, 여가, 전통문화 공간으로써의 구실을 함 (농촌의 다원적 가치)
- 집약적 농업생산의 억제와 다양한 환경서비스 지원이 중요

13



Ⅲ. 우리나라 농촌발전정책의 현황

1) 참여정부 지역개발 정책의 오류

- 새로운 지역개발 패러다임의 도입
 - 목표 : 전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회
 - 방법 : 내생적 발전전략
 - 추진절차 : 자율적 계획수립 및 집행 체계
 - 최근 서구에서 논의되는 패러다임의 변화 도입
- 정책사업의 내용과 추진주체 불변
 - 내용 : 하드웨어 및 외부기업 유치 전략 중심
 - 추진주체 : 중앙정부 및 지자체(행정체계 중심)
 - 참여정부 지역개발 정책의 불완전성

14



2) 현 정부 농촌정책의 문제점

□ 농촌정책에 대한 관심부재

- 농촌 비전의 추상성
 - 농촌정책의 목표, 범위, 대상, 평가에 대한 인식 부재
 - 국가정책과 지역정책의 구분 부재
 - 국정기조와 농촌정책간의 상충
- ① 농촌발전과 농업발전 개념의 모호
 - ② 농촌정책 내용 및 수립주체의 모호성
 - ③ 중앙정부 중심의 정책추진체제
 - ④ 농촌지역의 다양성에 대한 인식 부재

15



3) 문제제기

- 우리 농촌의 현황과 문제는?
- 소득의 감소? 공동체의 해체?
- 농촌개발 정책의 목적은?
- 농촌의 도시화? 농촌성의 유지?
- 정책목적의 달성 방법은?
- 중앙정부 주도(선정)? 지역자율성 강화?
- 정책의 지원대상은 누구?
- 대규모 기업농? 중소영세농? 가족농?
- 정책적 지원 방법은?
- 수평적 보조금 철폐? 개별적 사업보조금 지속?

16



Ⅳ. 우리나라 농촌발전정책의 방향

1) 농촌정책의 범위 설정

- 현실적으로 가능한 정책범위를 명확히 함
 - 농촌정책의 개념 부재에 따른 문제점 보완
 - 첫째, 현 농정체계 내에서 농촌정책의 역할 고려
 - 둘째, 타 부처와의 역할 분담 고려
 - 셋째, 농촌지역의 다양한 요구에 신속적 대응 필요성 고려
- 농촌정책의 잠재적인 범위
 - 농촌지역 경제활동 다각화 정책 (비농업분야 중심)
 - 농촌지역 사회개발 정책 (지역역량강화 중심)
 - 환경 및 경관보전 정책 (지역별 환경자원의 차별성 고려)
 - 지역농업 개발정책 (지역별 농업발전의 다양성 고려)

17



2) 농촌정책의 목표 설정

- 지속가능한 농촌경제의 형성
 - 근대화 패러다임에 따른 농촌의 도시 종속성 탈피
 - 농촌과 도시의 상호 의존성 인식 (수요공급 인식 탈피)
 - 경제적, 사회적으로 자립적인 공간으로서의 농촌
 - 지역주민의 생산과 생활공간으로서의 농촌
- 지속가능한 농촌사회의 형성
 - 인구감소 및 고령화 극복을 위한 근본적인 대책 필요
 - 농촌공동체의 복원 지향
 - 농촌의 사회적, 환경적, 생활상의 어려움 해결 초점
 - 지역주민 주도의 문제해결 지향

18



3) 분야별 정책과제

□ 농촌경제활동의 다각화 정책

- 대규모 외부자본이나 공업시설의 유치 지양
- 중소기업의 창업 및 유지에 초점
- 경영컨설팅 등 적절한 사업지원 서비스 제공

① 소규모 사업지원을 통한 경제활동 다각화

- 1990년대 이후 유럽 농촌발전의 핵심주체는 소규모 기업
- 지역자원을 근간으로 한 지역 업체들간의 협력 네트워크 구축
- 정책지원의 단기적 효율성보다는 장기적 효과성에 초점
- 농촌지역의 농업생산과 환경보존을 고려한 정책 필요
- 역사적, 환경적 자원을 이용한 사업의 창업 장려

② 농촌경제의 기반시설 및 사업 서비스 지원

- 지역의 특성을 감안한 외부 자본의 유치 목적
- 지역 업체의 특성을 고려한 경영자문 서비스 필요

19



□ 농촌 사회개발 정책

- 농촌의 문제를 발전하고 해결책을 제시하는 주체의 형성 목적
- 개별적 이익보다 지역의 장기적 지속성에 초점 두는 주체 형성

① 정책사업담당자의 시행착오를 통한 역량제고

- 현 정책사업 시행방법과 동일
- 정책사업 신청 기업이나 기관의 활동을 통한 지역역량 강화
- 정책사업의 목적에 따라 지역사회개발의 효과가 제한적임.
- 지역 내 정보공유와 협력을 의무화하거나 모니터링 필요

② 간접적인 농촌지역 주체역량 강화

- 전문적 지역개발 기관과 단체의 활동을 통한 지역사회개발
- 지역개발정책의 추진체계 개편 필요
- 농촌지역개발 전문기관의 육성을 통한 농촌주민의 역량강화
- 지역개발을 주도한 지도자나 기관이 없는 지역에 적합

20



□ 농촌 환경자원 및 경관보전 정책

- 농업분야보다는 농촌정책으로 다룰 필요
- 역사적, 문화적, 환경적인 연관성을 고려해야 하기 때문
- 농촌환경 및 경관보전 정책의 원칙 설정 필요

① 농촌지역 생활기반 정비사업은 제외

- 타 부처 사업은 농촌정책 대상에서 제외시킬 것
- 현실적으로 주거환경, 상하수도 시설 사업에 개입 어려움
- 농촌정책 대상을 농업활동과 연관된 것에 한정하는 것 필요

② 지역농업의 특성을 고려한 농촌환경정책

- 환경규제와 지역농업 간의 갈등문제를 다루어야 함.
- 농업 및 농림산물 이용과 관련된 각종 지역 산업을 포함.

21



V. 영국 농촌발전정책 사례

1) 영국농업 개요

- 농업종사자 : 531,000명 (총고용의 1.7%)
 - 농업인 : 343,000여명, 농업노동자: 188,000여명
- 농업생산액 (2008년)
 - 총 생산액 : £ 198억 (총 GDP의 0.1%)
 - 총부가가치액 : £ 67.6억 (총 GVA의 0.5%)
- 농가 호수 : 323,900호 (2002년 30.3만호)
 - 호당 경지면적 : 53.6ha(2002년 56ha)
- 농가소득 : 평균 £ 44,300 (1인당 GDP £ 43,785)
- 식품자급률 : 59.4% (모든 식품포함)
 - 국내 생산품목 : 72.4%

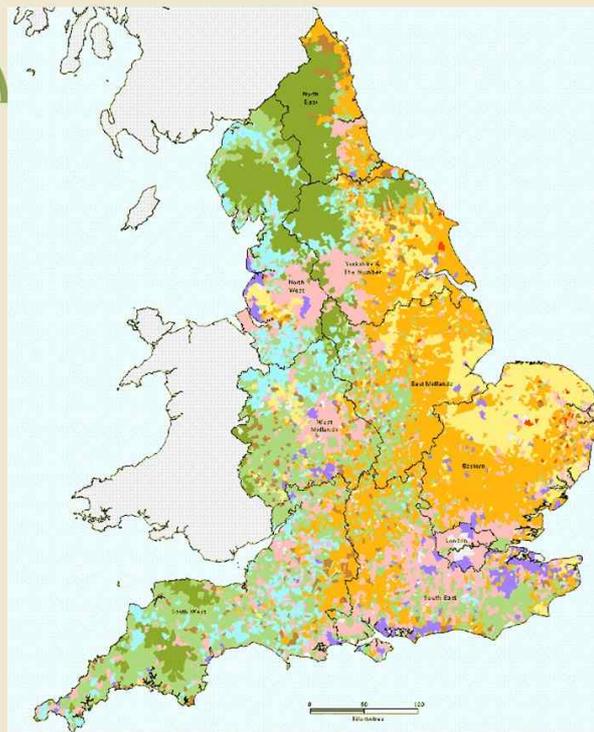
22



2) 농촌발전정책의 목적

- 혁신적이고 경쟁력 있는 농업 및 식품산업 육성(제 1축)
 - 소비자의 요구에 부응하는 식품생산
 - 환경파괴를 줄이면서 경쟁력을 향상시키는 것
 - 인적자원에 대한 투자 및 사업체 창출이 중요
- 환경보전 및 동물복지 향상에 기여 (제 2축)
 - 전원지역에 대한 농업의 가장 중요한 역할
 - 기존의 정책을 지속적으로 수행하는 것이 중요
 - 농업의 지속, 경관자원의 복원 및 관리, 농촌관광 촉진 등
- 농촌지역사회의 장기적인 지속성에 기여 (제 3축)
 - 고용창출 보다는 고용유지와 잠재력 개발에 초점
 - 지역별 구체적 문제를 해결하는데 초점

23



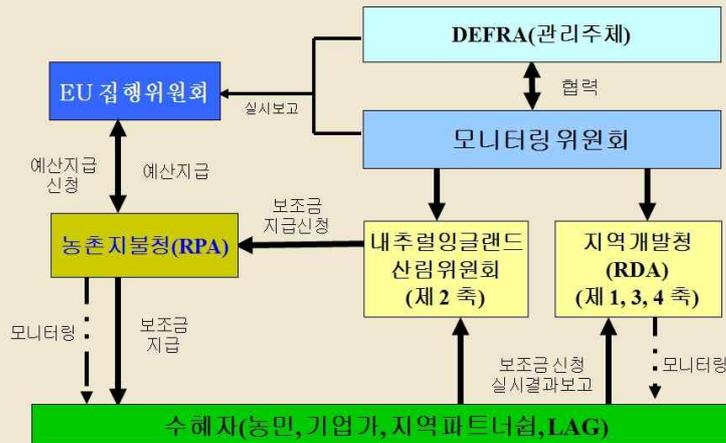
24

3) 농촌발전 정책의 내용

분야	정책 사업 내용
제 1 축	- 농림식품업 직업교육과 정보지원 - 농림업자의 자문서비스 이용 지원 - 농업경영체/자문기관 설립 지원 - 농장경영 근대화 지원 - 경제적 산림조성 지원 - 농림산물의 부가가치 증대활동 지원 - 신상품/신기술 개발 협력 지원 - 농림산업 하부구조 개선 지원
제 2 축	- 조건불리지역 직불제 - 농업환경직불제 - 농지의 조립 지원 - 일반도지의 조립 지원 - 산림지 환경보전 직불제 - 농업환경을 위한 비생산적 투자 지원 - 산림환경을 위한 비생산적 투자 지원
제 3 축	- 비농업적 다원활동 지원 - 소규모 사업체의 발전 및 창업 지원 - 소규모 사업체 종사자 교육지원 - 농촌지역 기초 서비스 공급 지원 - 관광업 활동 지원 - 농촌지역의 활력 증진 및 발전지원 - 역사적 자원의 보존 및 복원 - 지역발전전략 수립 능력 향상 지원
Leader Axis	- 지역산업의 경쟁력 개선 지원 - 농촌지역 삶의 질 향상 지원 - 타 지역과의 협력 사업 지원 - 지역활동가그룹(LAG) 운영비 지원

25

4) 추진체계



26



Ⅶ. 시사점

- 지역개발을 위한 범위 설정 및 지역 추진 체계의 형성
 - 구체적인 사업의 계획 및 실행 주도기구 형성
- 지역내 전문가 그룹의 육성과 참여
 - 지역발전의 수요와 방향에 대한 여론 수렴과 사업추진
- 다년간의 프로그래밍 방법의 채용
- 혁신적인 소규모 사회개발 프로그램의 도입 필요
- 모니터링과 평가 시스템의 분리
- 모니터링 결과와 예산지원의 연계
- 지역거버넌스의 형성의 장기목표 설정 필요

27

주 의

1. 이 보고서는 농림수산식품부로부터 연구비를 지원받아 한국농어촌공사 농어촌연구원에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용은 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

■ 발 행 처

지역경쟁력 강화를 위한 농어촌시스템 계획기법 연구	
발행일	2009. 12
발행인	박 해 성
발행처	한국농어촌공사 농어촌연구원
주 소	경기도 안산시 상록구 사동 해안로 391번지 전 화 031 - 400 - 1700 FAX 031 - 409 - 6055
※ 이 책의 내용을 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다. 단, 이 책의 출처를 명시하면 인용이 가능합니다.	