



박 윤 호 주임연구원
(농어촌연구원)

농촌지역개발의 추진방향

현 재 농촌이 처한 문제점들은 농촌지역사회가 점차 노령화, 과소화되는 인구사회학적 변화와 함께 농업소득만으로는 생활유지가 어려운 상황이 전개되고 있으며 이와 함께 의료, 교육, 문화, 복지 수준의 저위 등 기초생활시설의 부족과 저수준으로 농촌이 삶의 공간으로서의 기능약화가 심각한 수준이다. 이러한 농촌의 총체적 난국을 극복하기 위해서는 미래의 농업·농촌은 새로운 기능과 역할정립과 추진전략의 수립이 필요한 시점이다.

1970년대 새마을운동으로 본격화 된 농촌지역개발은 다양한 농촌정비정책들과 함께 추진되어 왔다. 그러나 '70~'80년대를 지나면서 급격한 산업화, 도시화로 인해 도·농격차는 더욱 심화되었고, '90년대 들어 농촌을 둘러싼 사회·문화·경제적 환경이 우루과이라운드와 WTO 체제 출범이후 무한경쟁의 시대로 진입함에 따라 외부적으로는 농촌지역이 식량생산공간이라는 전통적 기능 외에 다양한 농촌의 다면적 기능에 대한 조명이 대두되고 있고, 내부적으로는 도농통합과 혼주화, 경제수준의 향상, 교통과 정보통신의 발달로 인한 생활양식과 소비패턴의 변화와 정주체계의 변화로 외부와의 연계성이 확대되고 활동영역이 광역화되는 등 농촌지역에 대한 접근시각 자체의 변화를 요구하고 있는

상황으로 복잡다단한 양상을 나타내고 있다.

정부의 각종 정책사업에 의해 주도되어온 지금까지의 농촌정비는 농촌 주변의 풍부한 자연환경 자원과의 조화, 지역특성, 주변 잠재자원 등을 고려하지 못한 채 사업이 시행되었고, 도시와 농촌의 이원화된 공간구조가 점차 단일한 공간구조로 변화되어감에 따라 우리 농촌은 농촌다움(Rurality)을 급격히 상실해가고 있다. 이는 농촌의 다양한 특성을 반영한 정비방향의 부재와 이를 뒷받침해 주는 정책의 미비에서 그 원인을 찾을 수 있다.

정부도 그간의 농업중심의 농촌정책을 농어업 경쟁력 강화와 농어촌지역의 정주성 향상을 위해 농어업, 농어촌, 농어민을 종합적으로 고려하는 방향으로 전환하고, 최근에는 다양한 정비방식과 정책들이 증가하고 있는 추세이다. 따라서 변화하는 농촌의 사회문화에 맞는 농촌정비의 패러다임이 필요하며, 그 패러다임은 환경 친화적이며 지역고유의 특성을 반영하고 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 지속가능한 개발이어야 한다. 즉, 도시화를 향한 기능성과 경제성을 중시한 획일적인 정비방식이 아닌 농촌의 고유한 특성을 살리면서 농외소득, 주변 자연환경과의 조화, 쾌적성, 커뮤니티, 주민참여 등을 고려하여 변화하는 농촌의 생활을 반영하며, 잠재자원을 바탕으로 한 지역

단위의 개발전략을 추구하는 방향이어야 한다.

본 고에서는 이러한 농촌지역개발의 방향을 설정하고, 농촌종합정비를 위한 내용적, 형식적 측면에서의 추진방향을 검토하여 몇가지 개선점을 제시하고자 한다.

농촌지역개발에 대한 비전설정

농촌개발 혹은 농촌지역의 종합적인 정비를 위해서는 무엇보다도 중앙정부와 지자체 차원의 목표수준(비전)설정과 추진전략수립이 우선되어야 한다.

농촌지역개발 관련 정부정책사업들이 지향하는 목표는 농촌이 삶의 공간으로서의 정주성 확보와 소득향상을 통한 기본적인 삶이 보장되는 지속가능한 농촌지역사회의 유지일 것이다. 이러한 비전설정과 전략수립을 바탕으로 지역특성에 맞는 계획수립과 지속적인 투자가 이루어져야 한다.

향후 농촌공간은 혼주화로 인한 도시화 경향이 가속화 될 것이며, 이는 일상생활에서 각종 생활기반시설에 대한 수요와 직결된다. 따라서, 농촌지역이 삶의 공간으로서 기능하기 위해서는 이들 시설의 설치와 생활권 구성이 중요하고, 특히 교육시설에 대한 통학문제, 의료시설 이용, 일상생활용품 구입과 각종 문화·복지시설 등에 대한 체계적인 지원을 통해 전원생활을 위한 도시인구의 유입과 실버타운 등 노령화 사회로의 변화에도 대응할 수 있어야 할 것이다.

따라서 주택, 도로, 상하수도 등 개별사업만으로는 한계가 있고, 한정된 재원으로 전국의 모든 농촌을 정비하기는 현실적으로 불가능한 실정이므로 농촌지역개발은 전략적 접근이 필요하다. 즉 넓은 지역에 점적으로 분포하고 있는 주민들에게 기반시설과 생활편의시설을 제공하기 위한 지역종합정

비모델의 정립이 요구되는 것이다.

이를 위해 신규사업의 도입도 필요하지만, 그간의 정부정책의 기본방향을 재점검하고 정책방향이 실제 농촌현장에서 잘 실행되고 있는지 기존 사업들에 대한 사업시행체계와 사업내용을 재검토하여 사업시행체계와 사업내용에 융통성을 부여하고 지역여건에 따른 차별적인 접근과 지역특성에 바탕한 다양한 방식의 사업추진 등을 포괄하는 지역단위의 비전과 목표설정이 더욱 필요한 실정이다.

또한, 이러한 비전과 목표는 농촌지역의 잠재자원과 지역특성에 맞는 지역별 차별화, 특성화 전략이 필요하며, 농촌지역개발에 대한 인식과 접근을 산업, 사회, 경제, 공간적 측면에서 생산과 생활의 종합적, 일체적 정비로 지역단위에서 분산적 집중화 전략을 달성할 수 있는 지역개발방식이 추진되어야 한다.

농촌지역개발의 추진방향

농촌 지역개발사업은 다기화된 부처간 연계와 각종 사업 등의 수직적, 수평적 연계 미흡으로 지역단위의 체계적 추진이 이루어지지 않아 개별법에 따른 사업 아이템별로 단편적으로 시행되었다. 그 결과 농촌지역개발과 농촌계획의 큰 틀속에서 지역단위의 종합적인 정비가 이루어지지 못한채 농업, 농촌의 경쟁력 강화를 위한 구조개선은 미약한 실정이며, 투자에 비해 성과가 미흡하여 농촌은 여전히 산업경쟁력이 취약하고 정주성이 떨어지는 국토공간으로 존재하고 있다.

따라서, 앞으로의 농촌지역개발의 추진방향은 앞서 제시한 농촌지역개발에 대한 비전설정을 바탕으로 내용적측면과 형식적 측면에서의 개선방향이 필요하다. 우선 내용적 측면에서는 종합정비를 지향하고, 자연환경, 농촌경관, 전통문화, 어메니

티를 유지·발전시킬수 있는 개발이 되어야 한다.

형식적 측면에서는 농촌주민의 역량강화와 리더의 육성이 필요하며, 주민참여에 바탕하고 지자체 중심의 농촌개발시스템의 정비가 이루어져야 한다.

이러한 농촌지역개발의 개선점과 추진방향을 몇가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도시와 농촌의 교류를 통한 농촌의 발전전략과 특성화 전략이 모색되어야 한다. 그 대표적인 방안이 최근 대두되고 있는 농촌관광을 통한 농촌지역의 활성화이다. 농촌관광을 통해 도시민들은 농촌의 아름다운 경관과 농촌생활문화, 농사체험과 농산품 등을 얻게되고 농촌은 이를 통한 소득증대와 지역활성화를 달성하게 된다.

이러한 도농교류의 확대를 통해 농촌주민의 의식수준과 소득수준이 향상되고 지역이 활성화될수 있는 기반이 구축될 수 있을 것이다.

또한, 마을의 입지특성, 마을의 위계, 마을의 기능, 부존(잠재)자원을 활용한 소득방안, 인적자원 등을 바탕으로 여러가지 요소가 상호 연계되어 환경농업, 특화농업 등 농업을 기반으로 한 농촌지역 활성화 방안이 하나의 방향이 될 수 있을 것이며, 농공단지 등 2차산업 유치를 통한 방안, 도시근교를 중심으로 전원주거지 조성방안, 지역자원을 바탕으로 그린투어리즘을 통한 3차산업 활성화 방안 등 다양한 특성화 방안이 가능할 것이다.

둘째, 농촌지역개발의 추진방식의 변화가 필요하다.

농촌지역개발은 도·농 통합개발을 지향하면서, 지역개발의 단위는 시·군단위에서 접근하되 실질적인 사업의 집행단위는 마을단위의 정비가 가장 적합한 단위로 판단된다. 국토이용체계 개편에 따른 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 새로운 농

촌계획 체계에서도 농촌마을은 정부정책사업의 주대상 범역(공간범위)이 될 것으로 생각되며, 농촌마을은 주민들의 일상생활과 생산활동이 복합적으로 혼재된 기초생활단위이고, 종합적정비가 가능하고 실제적인 투자효과가 드러날 수 있는 단위이다.

현재 우리의 농촌실정과 정책여건상 농촌지역을 도시와 비견되는 쾌적한 삶의 공간으로 조성하기 위해서는 막대한 재정투자와 시간이 소요될 것으로 보이며, 정부의 비전과 전략이 부재한 현재의 상황에서는 더더욱 요원한 실정이다. 그러나 그 기본방향은 기초지자체와 지역주민이 중심이 되어 지역실정에 맞고 지역특성을 살릴 수 있는 내발적인 정비와 사업추진이 되어야 하며, 이를 위해 단기적, 장기적 추진전략의 수립과 순차적인 시행체계 변화가 필요하다.

단기적으로는 각 부처별로 다기화된 사업들을 지자체 차원에서 종합적인 정비계획으로 수립하고, 이를 바탕으로 통합·조정·연계하여 지역특성에 부합되고 지자체의 계획에 따른 순차적인 정비가 이루어 져야 한다.

장기적으로는 주민주도형의 정비방식이 유효할 것이며, 지자체는 주민들의 자발적인 정비방향 수립과 사업시행을 위한 행정적, 기술적 지원과 함께 지자체 차원에서의 통합·조정기능을 수행하고 전문가 집단과 협력하여 지역정비를 실현하며, 중앙정부는 각 지자체의 사업추진을 평가하고 이를 정책화시키는 상향식의 개발을 통해 농촌지역의 종합적 정비는 가능해 질 수 있다.

현재와 같은 중앙정부 중심의 지역개발전략도 지역분권이 강조되고 지방자치제도가 점차 정착되어 감에 따라 점차 분산적·다극적 지역구도로 재편될 것이다.

셋째, 농촌투자유치의 활성화가 필요하다.

농촌지역의 활성화와 도농간의 불균형해소를 위해

서는 농업·농촌의 내부역량만으로는 한계가 있으며 범국민적인 공감대형성을 통한 전략적인 접근이 필요하다. 농림부에서도 2002년 농촌투자유치센터를 설치하고, 도시 민간자본이 농촌지역에 대한 투자확대를 유도하기 위해 각종 규제완화와 세금감면, 인센티브 부여 등 다각적인 방안을 모색하고 관련법 개정과 홍보 및 투자상담 등을 농업기반공사를 통해 지원하고 있는 실정이다. 이는 도시자본을 통해 농촌지역을 1차산업과 2·3차 산업이 조화되는 복합산업공간으로의 농촌개발을 지향하고 있다. 또한, 농촌사회와 조화를 이루면서 농촌주민 고용효과와 농가소득증대 효과가 큰 산업분야에 우선 유치를 추진하고 있다.

넷째, 농촌지역개발 추진주체의 역량강화가 필요하다.

농촌지역의 종합적 정비를 위해서는 각 주체들 특히 기초 지자체의 역량강화 방안이 시급한 실정이며, 이를 위해서는 중앙정부 차원에서 다양한 유도책 마련과 교육, 권한이양 등이 이루어져야 한다. 그러나, 급격한 사업시행체계의 변경보다는 현재 우리의 상황에 맞는 순차적인 접근이 바람직하다.

우선 1단계로 광역자치단체의 역량강화가 이루어져야 한다. 부족한 인력과 전문성은 외부의 전문가 집단과 협력하여 중앙정부의 정책사업을 기초지자체를 대상으로 통합, 조정하여 시행하고 국가적인 정책목표와 기초자치단체의 정비방향을 조율할 수 있는 역할을 수행할 수 있어야 한다. 2단계로는 1단계의 바탕위에 기초지자체(시·군)의 전문성 강화가 이루어져야 한다. 각종 지역개발사업의 시행주체인 시·군이 기초지자체 차원에서의 지역의 발전방향과 미래상을 수립할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 또한, 각 부처별로 다기화된 현행 사업시행 체계하에서 이를 통합, 조정하여 사업실행이 가능한 수준이 기초지자체 수준이다. 따라서, 기초지자체에 대한 정책교육과 전문성 강화가 필

수적으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 시·군의 자율성을 강화할 수 있는 행정체계의 변화와 과감한 권한이양과 재정이양이 반드시 수반되어야 한다.

마지막으로 3단계에서 혹은 1, 2단계와 병행해서 주민들에 대한 교육과 마을 리더의 육성이 이루어져야 한다. 지자체의 역량강화를 통한 행정적인 뒷받침위에 주민주도의 정비방향 설정 및 주민 자율적인 정비의 실행이 가능해야 농촌지역의 종합적 정비는 가능해질 수 있을 것이다.

결국 농촌지역개발의 이상적인 추진체계는 주민 참여에 의한 내생적 계획수립과 지방자치단체에서는 사업시행을 위한 행정적, 기술적 지원과 함께 지자체 차원에서의 종합적인 정비계획을 수립하여 이를 통합·조정하는 기능을 수행하고, 중앙정부는 이러한 발전 방향을 취합하고 종합평가를 통해 정책방향을 수립하고, 예산을 수립 지원하는 사업시행체계일 것이다.

그러나, 주민과 지자체가 어느 정도 자생력을 가질 수 있을 때까지는 중앙정부와 전문가 집단의 상호협력이 필수적이며 중앙정부와 전문가 집단이 지자체, 주민 등과 협력하여 사업을 추진하는 절충된 형식의 추진체계가 당분간은 사업의 실효성과 정책목표 달성이 가능한 방안이다. 이 과정에서 지자체의 기획 및 계획, 사업시행 등 전반적인 역량 배양과 주민들의 의식개혁을 이끌어 낼 수 있는 방안이 다양하게 시도되어야 할 것이다.

다섯째, 전문가집단의 참여와 역할강화가 필요하다.

중앙정부와 지자체의 정치논리나 전문성결여를 보완하고 정책목표와 전략의 효율적인 수행을 위해서는 평가기능을 가진 전문가 집단의 참여가 강화되어야 하며, 전문가 집단의 참여를 사업시행 초기 단계부터 관여할 수 있도록 제도화 할 필요성이 있다. 즉, 유럽연합의 LEADER 프로그램의 지역개

발을 위한 유럽정보연합(AEIDL)과 같은 전문가 그룹의 역할정립과 지원체계마련이 필요한 실정이다.

전문가 그룹의 참여는 최근 강원도 새농어촌건설운동과 문당리, 간디 생태마을 등 일부 마을에서 시민단체와 관련 학자들을 중심으로 시도되었고, 행자부와 농림부의 2002년 시범사업에서도 일부 시도되고 있으나, 중앙정부 또는 광역지방자치단체 차원의 다학제적 전문가 조직 구축과 활성화가 필요하며, 이를 통해 각종 농촌정비사업의 효율화와 내실화에 기여할 수 있을 것이다. 다만, LEADER 프로그램의 AEIDL과 같은 실질적인 역할 수행이 전제되어야 한다.

21세기 농촌지역의 개발방향은 결국 농업·농촌의 다원적 기능을 강조한 문화·복지 지원과 소득보전정책이 강조되고, 이와 함께 기초생활환경에 대한 지속적인 정비가 계속될 것이다.

전국토의 80%이상을 차지하는 농촌지역은 더 이상 농산물생산을 위한 식량생산공간에만 머물수 없으며, 농업인만의 공간도 아니다. 전국민의 주거생활 공간이자 관광·여가문화 공간이며, 전통문화의 보전과 환경보전의 공간이기도 한 것이다.

농촌의 대내외적 여건변화는 농촌의 다면적기능확대와 정부의 농촌에 대한 지속적인 지원확대를 요구하고 있다. 이러한 변화속에서 정부정책의 방향설정은 농촌 지역의 종합정비를 지향하고 정부정책이 시류에 따른 잦은 변화보다는 기존 정책사업들의 정책목표, 추진실태 등을 다시 한번 재점검하고 농촌정비에 대한 비전설정을 바탕으로 앞서 제시한 개선방안을 수용하여 기초를 튼튼히 하는 순차적인 정비로 나아가야 할 것이다.

우리 농촌은 이제 생활의 문제를 넘어 생존이 논의될 정도로 심각한 상황이다. 일부에서는 마을자체가 소멸되어가고 있으며, 동시에 서울을 비롯한 수도권은 극심한 과밀화로 행정수도 이전문제가 논의되는

극심한 양극화 현상이 지금의 우리 농촌이 처한 현실이다. 이는 단순히 정책의 문제나 경제의 문제가 아닌 우리네 삶의 공간의 문제이고 삶의 문제이다. 이제 균형적 국토개발의 관점에서, 농업·농촌의 다면적 기능관점에서 농촌지역개발은 접근되어야 할 것이다. 이를 위한 개혁과 변화는 일시에 이루어지지는 않는다. 많은 사람들의 오랜 시간과 노력을 통해서 가능한 것이기에 더욱 어렵고 험난한 길이 될 것이다. 즉, 산적한 농촌의 문제를 한꺼번에 동시에 해결할 수 있는 정책이나 왕도는 없다는 것이다.

결국 농촌지역개발은 기본으로 돌아가 기본에 충실한 중장기 계획수립과 재정투자계획에 바탕한 년차별 점진적 정비가 이루어져야 한다. 또한, 농촌지역의 종합적인 개발을 위한 추진방향 개선의 핵심은 결국 핵심은 각 주체(주민, 행정, 전문가)의 역량강화와 상호간 대화와 협력체계에 바탕한 농촌개발 시스템의 구축과 실천이다.

아무리 관련법과 그 정책방향과 추진전략이 우수하더라도 실제적으로 나타난 정책집행결과가 제도와 법의 근본취지와는 현격한 차이를 나타내는 사례를 우리는 수없이 보아왔고, 지금도 일선 농촌현장에서 되풀이되고 있다. 이는 결국 정책을 집행하는, 사업을 추진하는, 그 사업의 주인이 되는 사람의 문제인 것이다.

이처럼 문제투성이인 농촌이지만 그나마 다행스러운 점은 최근 느리지만 점진적인 변화의 기류들이 우리농촌에서도 감지되고 있다는 점이다.

각 주체들의 역량강화에 기반하고, 유연하고 탄력적인 정부정책이 결국 우리 농촌을 살리고, 전국민의 삶의 공간이자 여가·관광공간이고, 전통문화와 환경보전의 공간인 우리 농촌을 살리는 길이며, 우리 농촌은 농업·농촌의 다면적 기능을 바탕으로 환경, 경관, 어메니티, 생활문화 등을 고려한 종합정비로 나아가야 할 것이다. ㉞