

「지속가능한 농공교육의 추진방향」 토론회
발표자료(요약), 강원대학교(2004. 2. 20~21)

농촌개발정책의 변화와 동향

농림부 농촌개발국 농촌진흥과 서기관 이 봉 훈

1. 서 언

우리나라 농업의 현실은 국제경쟁 체제하에서 갈수록 더욱 어려운 상황에 봉착하고 있다. 우리 농업이 경쟁력을 갖추려면 농업구조개선이 지속적으로 추진되어야 하며, 그 과정에서 농촌인구는 계속 줄어들 것으로 예상된다.

농촌지역의 인구감소는 결국 상업이나 교육, 문화복지시설, 관공서 등 최소한의 시설 운영이나 유지도 어렵게 만들어 농촌이 안고 있는 여러 가지 문제점을 더욱 심화시킬 것으로 전망됨에 따라 농촌을 살리는 근본적인 대책이 요구되고 있다.

그동안 농업생산기반정비에 치중해온 농촌개발정책도 이제 그 영역을 확대하여 문자 그대로 다양한 『농촌개발』에 역점을 두어야 할 때가 되었다. 농촌 개발은 생산기반정리를 포함하여 농촌지역개발, 즉 기초생활기반시설의 확보, 생활환경의 개선, 농촌복지증진 등이 함께 달성되어 도시와 농촌간의 삶의 질이 균등해지고, 농촌이 자연경관과 전통문화가 잘 보전된 거주·휴식의 공간으로 이용되는 수준에까지 이르도록 하는 것이다. 이를 위해서 과거의 보조금 지원을 통한 농업생산기반 정비 위주의 개발방식은 한계를 보일 수밖에 없으며, 새로운 개념의 농촌지역개발, 농촌관광, 농촌투자유치 등 다양한 정책수단이 종합되어 농촌의 삶의 질을 높이는 『농촌개발』 정책으로 강구되어야 한다.

농촌의 부존자원을 최대한 활용하여 도시와는 차별화된 쾌적한 농촌공간을 조성할 수 있다면 구미선진국들이 달성한 성공적인 관광농촌을 우리도 만들 수 있을 것이다. 이러한 시대적 요구에 부응하여 농촌을 살리는 것이 우리에게 주어진 현 시점의 중대한 과제인 것이다.

2. 농업생산기반정비사업의 추진

가. 농업생산기반정비사업의 실적 및 성과

그동안 지속적인 투자로 한·수해 등 재해 피해를 줄일 수 있는 최소한의 농업생산기반정비를 추진하여 2차에 걸친 『농촌용수 10개년계획』 추진으로 60~70년대 2·3년 주기로 평균수확의 12~13%가 감소되는 피해를 입었으나 90년대 이후 가뭄은 있었으나 가뭄피해 없이 연속적으로 풍년농사를 이룰 수 있었다.

이러한 성과에도 불구하고 최근 빈번히 발생하는 이상기후 등 자연재해에 대비한 안전영농기반을 완전하게 조성하는 데는 미흡한 것이 현실이며, 수리시설의 양적확대에 치중하다 보니 이미 개발된 수자원의 이용·배분과 보전·관리대책은 상대적으로 소홀하였다. 또한 그동안 주곡자급을 목표를 논농사 위주의 개발을 계속해오는 과정에서 영농여건의 변화를 제대로 반영하지 못해 밭기반 정비는 아주 미흡한 실정이며, 경제성을 최우선적으로 고려하는 사업선정 방식에 따라 친환경적 생산기반정비기법의 도입이 부진하다는 지적도 받고 있다. 앞으로도 이러한 미비점을 보완해 가며 지속적으로 생산기반정비를 추진하여 규모화 된 기계화영농이 가능한 선진농업을 구현해 나가야 할 것이다.

나. 농업생산기반정비사업의 향후 추진방향

농업생산기반정비사업의 당면하고 있는 문제점을 해결하고, 앞으로 중점적으로 추진해 나갈 방향은 다음과 같다.

- 첫째, 최근의 이상기후 등 자연재해대비 능력을 강화해야 한다.
- 둘째, 농업용수, 생활·환경·공업·환경용수량 증가에 따른 대비를 하여야 한다.
- 셋째, 농산물개발에 따라 국제경쟁력을 갖출 수 있는 수준의 생산기반을 정비·구축하여야 한다.
- 넷째, 친환경적 생산기반정비기법을 도입하여야 한다.

3. 농촌을 둘러싼 주변 여건의 변화

농촌의 어려운 경제여건을 감안할 때 농촌의 보유한 내부자본만으로는 농촌사회의 유지·발전이 어려운 상황이므로 침체된 농촌지역 경제를 활성화시키기 위해서는 도시자본 등 외부자본을 농촌에 유치하지 않을 수 없는 상황이 되었다.

반면에 우리 농촌은 도시에서 찾아볼 수 없는 자연경관, 천연의 생태환경, 전통문화 등이 부존자원을 투자대상으로 갖추고 있다. 많은 도시민들이 농촌에 투자하고 찾아오게 함으로서 도시민에게는 농촌전원생활의 쾌적함과 여유로움을 제공하는, 농촌주민에게는 농외소득 창출의 기회와 지역사회의 활력 증진이라는 복합적인 효과를 거두자는 것이 농촌투자유치대책이다.

도시자본의 농촌투자를 유도하기에 가장 효과적이고, 도시민들의 손쉽게 투자 할 수 있는 분야는 농촌관광분야이다. 요즘 펜션으로 대표되는 고급 숙박시설이 농촌에 많이 들어서고 있다. 농지전용이 쉬운 한계농지를 저렴한 가격에 구입하여 일부는 농지전용을 통해 펜션·전원주택을 건립하고, 주말이나 여가를 농촌에서 가족단위로 영농체험을 하면서 보내는 건전한 관광형태가 앞으로 크게 확산될 것으로 보여 농촌 활력증진을 기대되고 있다.

4. 도시자본의 농촌유치 및 농촌관광 활성화 대책의 추진

가. 추진방향

도시자본의 농촌투자유치는 농촌만이 갖고 있는 다원적 기능을 개발·자원화 함으로서 농촌을 1·2·3차 산업이 조화를 이루는 복합 산업공간으로 활성화시키기 위하여 걸림돌이 되는 각종 규제를 완화해 주고 부담 감면, 세제혜택 등이 인센티브를 부여하는 등 제도를 개선하고, 아울러 투자정보제공을 통해 건전한 도시자본의 농촌투자를 적극 유치하자는 것으로서 특히 농촌을 전원주거 및 여가·휴양 공간으로 개발하는 데 주안점을 두고 있다.

나. 농촌투자유치의 추진과제와 제도개선 내용

이번에 정부가 추진하고자 하는 주요과제들을 주로 농촌의 유휴자원인 빈집이나 폐교, 한계농지 등을 적극 활용하고 농촌의 자산인 미관, 숲, 전통식품 등을 개발하고 농촌의 부족한 자본을 보완하는데 중점을 두고 있으며 앞으로 운영과정에서 계속 새로운 과제를 발굴·확대해 나갈 계획이다. 정부가 우선적으로 추진 하고자 하는 과제들을 크게 분류해 보면 다음과 같다.

(1) 농촌투자유치대책의 주요 추진과제

- ① 토지, 주택 등 농촌 부존·유휴자원에 도시자본 참여 여건 조성
 - 도시민의 주말농장 조성을 위한 소규모 농지(1,000㎡이하)소유 허용
 - 농촌빈집, 한계농지, 폐교 등을 이용한 전원주거 및 관광·복지시설 유치 활성화
- ② 농업 및 농업관련 산업에 도시민의 보완적 참여 촉진
 - 비농업인의 농업법인 및 협동조합 출자 지분 참여제한 완화
 - 민속주·전통식품 등 친 농업·농촌 형 산업 활성화
- ③ 농촌입지가 보다 유리한 신규 시설물 설치 유도
 - 실버타운 등 노인복지시설의 농촌유치 촉진
 - 교육시설 및 연수·청소년수련시설의 유치 등

(2) 도·농 교류 센터의 설치

정부는 이러한 투자대상 과제들을 발굴하고, 농촌투자정보 제공 등의 업무를 전담하도록 2002년 7월 『농촌투자유치센터』를 개설·운영해 왔다. 농촌투자유치센터는 인터넷 홈페이지(www.riic.co.kr)를 구축·운영하면서 신속한 투자정보와 전화 및 방문상담과 소개·알선 등의 서비스를 제공하고, 상담과정에서 제기된 문제를 검토하여 개선방안을 발굴하는 등 도시민의 농촌투자를 적극 지원하고 있다.

지난 2.16일에는 농촌투자유치센터가 도·농 교류 센터로 확대 개편되어 농업기반공사가 농촌투자유치와 농촌관광, 농촌지역개발 등의 업무를 유기적으로 연관하여 추진할 수 있게 되었다. 농촌관광 관련 교육과 홍보, 농촌관광·투자유치에 대한 컨설팅 업무도 담당하고, 지역종합개발과의 계획수립 연계 등 유연성 있는 업무추진을 해 나가게 될 것이다.

(3) 농촌투자유치, 도농교류 활성화를 위한 제도개선

도시자본 농촌투자를 유치하여 농촌을 활성화하기 위해서는 무엇보다도 농촌투자에 걸림돌이 되는 각종 규제가 완화되는 등 제도개선이 선행되어야 한다. 정부는 작년부터 투자관련 제도를 개선하는데 많은 노력을 기울여 왔다.

2002년에는 농지법, 농어촌 정비법, 초지법, 주세법, 등 관련법을 개정한 결과, 2003년부터 새로운 제도가 시행됨으로써 농촌투자 여건이 한층 더 성숙되었다.

(4) 농촌주택 구입(2주택소유) 촉진을 위한 세제개편

도시민의 농촌주택 구입 촉진을 통해 농촌지역을 활성화시키고자 이미 1주택을 보유하고 있는 가구가 농어촌지역에 있는 일정규모 이하의 주택을 취득하여 2주택 소유가 될 경우, 기존 주택을 팔 때 양도소득세를 과세하지 않는 세제개편 방안을 추진하고 있다. 작년 6월 ‘조세특례제한법’ 개정 법률안이 ‘03년말에 국회를 통과하여’ 04. 1. 1부터 시행되고 있다.

이러한 세제개편이 시행됨으로서 이미 개정된 농지법의 주말농장용 소규모 농지 소유 허용(1,000㎡이하)과 더불어 농촌지역의 빈집이나 주택구입이 활발해져서 농촌지역은 도시자본의 유입으로 지역경기가 활성화되고, 농촌에 활력을 되살리는데 큰 도움이 될 것이다.

다. 농촌관광 활성화대책

대도시 인구집중에 따른 교통체증, 공해문제, 식품안전성 문제에 대한 불안 등으로 인해 도시민의 전원추구성향이 크게 증가하고 있는 추세로, 『농촌관광』은 인구의 급격한 감소 및 노령화로 지역사회로서의 기능과 활력을 불어넣을 수 있는 대안으로서 주목을 받고 있다.

정부에서는 2002~2003년에 훌륭한 자연경관 또는 특산품이 있거나 다양한 문화·여가활동과의 연계가 가능한 녹색농촌체험시범마을을 공모하여 마을별 사업계획 등의 평가와 현장실사를 거쳐 44개 마을을 시범적으로 선정·지원하였으며, 2004년에는 32개 마을을 선정하였다. 2003년에는 체험마을의 활성화를 위해 마을 대표자교육 및 농촌관광 현장전문가 과정, 마을지도자 과정 등 분야별 교육을 실시하였고, 농촌관광 수요 창출과 관련, 농촌관광 정보제공을 위한 농촌관광 포털사이트(www.greentour.or.kr)를 구축하여 현재 운영중이며, 여름방학·휴가철과 연계한 농촌관광 지하철 홍보, 초등학교 교사초청 체험행사, 초등학교 농촌관광 체험기 공모전, 마을가꾸기 경진대회 개최 등 다양한 마케팅 활동을 전개하였다.

또한, 농촌관광의 중장기적인 비전설정을 위해 “농촌관광발전방향 및 방안”, “농촌관광프로그램개발”, “농촌관광시설 및 서비스의 표준화와 등급화방안”에 대한 연구용역을 실시했으며, 각계각층의 의견을 수렴하여 ‘도시민과 함께하는 농촌가꾸기 종합대책’을 수립하고 있다.

농촌가꾸기 종합대책에 의하면 2013년까지 녹색농촌체험마을 850개소, 전통테마마을 150개소 등 1,000개의 농촌마을을 조성하여 도시민의 다양한 체험공간으로 활용함과 동시에 농촌관광의 모델마을을 육성하여, 기존의 관광마을의 연계방안, 농촌관광 전문 인력의 저변확대를 위한 교육과 함께, 다양한 내용의 농촌관광 정보를 인터넷으로 제공하는 『농촌관광포털사이트』의 보완·확충, 도·농 교류 활성화방안과 농촌관광 활성화 저해요인에 대한 제도개선방안 등이 종합적으로 제시될 것이다.

정부는 앞으로 농촌 가꾸기 종합대책에 대한 세부실천계획을 수립하여 추진함으로써, 농촌 활력을 증진시키고 농촌에 새로운 농외소득원을 확보할 수 있도록 적극 노력해 나갈 것이다.

표 1 마을개발유형

- 전통보전형: 유·무형의 유물·유적·풍습 등을 보전·발전시킬 지역
(전통체험시설, 담장정비, 역사탐방산책로, 향토특산물가공시설, 전통주택정비 등)
- 친환경육성형: 친환경 농산물 생산, 판매 및 도시민의 농사체험활동 등이 가능한 지역(건강휴양시설, 수변공원, 습지정화시설, 특산물판매장)
- 자연생태보전형: 수려한 자연경관과 어울리는 특별한 자연생태계를 유지하거나 유지할 필요가 있는 지역(습지·조류생태공원, 삼림욕장, 생태관찰전망대 등)
- 기초경관정비형: 볼거리, 먹거리 등 관광 상품화가 가능한 부존자원은 있으나 생활기반·복지시설이 미비한 지역(마을숲정비, 폐교활용, 수변·체육시설, 관광안내소 등)
- 경관주택중점형: 주택정비 미비지역(주택 신·개축, 마을상징물설치, 빈집정비 등)
- 전통보전마을+자연생태보전마을+기초경관정비마을 등(농촌관광기반형)
- 친환경육성마을+전통보전마을+자연생태보전마을 등(지역특화형)
- 기초경관정비마을+경관주택중점마을 등(기초생활복지형)

5. 결 언

이제 농촌은 단순히 농사를 짓고 식량을 생산해 내던 농민들이 삶을 살아가는 주거공간의 개념에서 벗어나 안정적이고 청정한 먹거리 제공은 물론 도시민이 함께 어울리는 공간을, 우리의 전통문화가 숨쉬는 그것을 즐길 수 있는 공간으로 거듭나야 한다.

즉, 농촌은 농업뿐만 아니라 다양한 산업이 공존하는 복합 산업의 공간으로, 또한 도시민에게도 개방된 양질의 주거공간으로, 자연생태계의 순환질서가 유지·보전되는 자연생태공간으로, 누구나 휴식을 통해 생활의 활력소를 얻을 수 있는 여가·휴양공간으로 이용 되어야 하며 우리고유의 문화를 간직하는 전통 문화유산의 계승·보전공간으로서의 기능을 갖추어야 한다.

농촌에 도시자본과 사람이 유입되도록 하고, 농촌주민에게는 새로운 소득원을 창출하여 농촌에 활력이 되살아나도록 하기 위해서는 정부와 지방자치단체의 적극적인 지원이 절실히 요구된다. 특히 지역주민들은 자발적인 참여를 통해 그 지역의 자원과 환경을 최대한 활용하여 특색 있는 농촌으로 개발해 나가도록 하여야 한다.

다행히 2003년도에 농지법, 농어촌 정비법, 등 관련법이 개정되어 투자여건이 성숙되었으며, 2004년부터 농촌주택 구입을 촉진시킬 수 있도록 양도세 및 지방세 관련 세제개편이 이루어져 농촌관광 활성화가 곧 현실로 다가올 것으로 기대된다.

이러한 상황에서 농공분야 전체의 역량을 결집한 적절한 대응이 절실히 요구되고 있다. 농촌관광이나 도시자본의 유치, 농촌지역종합개발과 같은 농촌개발정책의 전환은 매우 빠르게 이루어지고 있으므로, 학계에서도 이를 수용하여 정책대안을 제시하고, 농촌 살리기에 힘을 모아야 할 것이다.