

농촌지역정책 발전의 방향과 과제

정영일 |
지역재단 이사장 · 서울대 명예교수



노부현 정부는 농촌정책을 농업정책, 소득정책과 더불어 농정 3대 기본축의 하나로 내세울 만큼 종래에 비해 그 중요성을 크게 강조하고 있다. 2004년의 「농업·농촌종합대책」은 농촌지역개발, 농촌사회안전망 확충 및 농촌복지인프라 구축 등 농촌정책의 세 가지 주요시책에 관해 추진단계별 목표치를 설정하고 있다. 또한 2005년부터 추진된 「삶의 질 향상 5개년계획」이 기존의 농촌주민을 대상으로 하는데 비해 2006년에 도입된 「복합생활공간조성정책」은 도시민의 농촌정주를 지원하는 취지가 담겨있어 농촌정책의 외연이 점차 확대되어 왔다.

그렇지만 개별사업내용을 구체적으로 살펴보면, 현행 농촌정책의 많은 부분은 농업정책의 하위시책들로 구성되어있어 주로 농업과 농가를 대상으로 한 정책반추에 속하는 것이어서 개별지역의 특성이나 다양성이 충분히 감안되기 어려운 중앙정부 주도의 획일적 성격을 크게 벗어나지 못한다는 점에서 뚜렷한 한계를 지니고 있다.

농촌정책의 궁극적 목표가 농촌지역의 경제적·사회문화적·환경적으로 지속가능한 발전에 있다고 한 때, 현행 농촌정책에 포함되어있는 다양한 개별시책들이 이와 같은 농촌정책의 궁극적 목표와 어떠한 논리적 연계를 지니는 지가 명료하지 않다. 예컨대 연금·건강보험 등 농업인사회안전망 확충시책은 농업구조조정의 연착륙을 지원하는 취지를 지닌 것이어서 농촌지역개발정책 고유의 영역에 속하는 것으로 보기는 어렵다. 또한 교육·의료·복지 등 복지인프라 구축시책도 지역별 특성을 지닌 사업이 아니라 국민기본요구(national minimum)를 충족하기 위한 목적을 지닌 것이다. 그밖에 기존의 소도읍 개발 사업과 농촌마을종합개발사업 등을 포함한 종합적 거점개발, 경관보전에 대한 정책지원을 통한 어메니티의 증진 및 지역특구제도 등을 통한 투자유치 등 다양한 개별시책들이 지속가능한 농촌지역발전과 어떠한 논리적 연관을 지니는지 전체적인 청사진이 보이지 않는다.

농업구조조정을 지원하고 농가의 농외소득을 확충하며 농촌지역생활여건을 개선하는데 주요안점을 둔 현행 농촌정책이 국토의 대부분을 차지하는 농촌지역공간을 기능면에서 도시

공간과 보완관계 아래 지속적으로 발전해 나갈 수 있도록 뒷받침하는 통합적 농촌정책으로 발전해 나가기 위해서는 여러 가지 측면에서 근본적인 재검토가 있어야 할 것이다.

먼저 정책대상이 되는 농촌지역의 개념·정의 문제이다. 행정구역상의 읍·면지역을 농촌으로 정의하는 현행의 분류방식만으로는 다양한 지역특성을 가진 정책대상지역의 선별이 불가능하다. 따라서 내실있는 농촌지역정책의 기획·추진을 위해서는 선진국에서 널리 채용되는 인구집중지구(DID, Densely Inhabited Districts)나 농가비율 또는 입지 등 사회경제적 지표를 기준으로 한 지역분류를 위한 조사연구가 선행되어야 한다.

둘째로 농업·농촌에 대한 국민의 관심 내지 기대가 다원적 기능(multifunctionality) 즉 국민식료(food)의 안전성과 품질, 물·공기·토양을 포함한 국토자원과 자연환경의 보전, 여가생활 및 정주공간으로서의 농촌지역의 어메니티 등으로 다양화되고 있으며, 농업·농촌이 제공하는 이들 공익기능에 대한 사회적 보상체제로서 각종 직접지불제도를 도입하는 세계추세에 주목해야 한다.

셋째로 농촌지역 경제활동의 다양화와 농촌사회구성의 혼주화 추세 아래서 농업문제와 농촌문제를 동일시하는 편협한 시각을 탈피하여 농업활동과 농촌지역 사회발전 간의 상호 의존성에 유의하면서 다양한 구성을 지닌 지역주민 전체를 대상으로 한 농촌지역 발전을 위한 다각적인 노력이 요청된다.

넷째로 이제부터 농촌정책은 경제·사회문화·환경적 측면을 포괄하는 통합적 접근아래 이루어져나가야 한다. 경제적 측면에서는 지역발전을 위한 물적 기초를 이루는 농업 및 비농업분야 경제활동의 여건조성과 지원이 요구되는 바, 농외소득정책은 농가의 농외소득 확대를 넘어 농촌지역경제활동의 다각화라는 관점에서 접근되어야 할 것이다. 사회문화적 측면에서는 교육·의료·복지·문화 등 공공서비스와 주택·도로·상하수도·교통·정보통신 등 사회간접자본 부문의 균형있는 발전을 위한 공공부문의 재정배분이 효율적으로 이루어져야 할 것이다. 환경적 측면에서는 휴식 및 정주공간으로서 농촌지역에 대한 국민

의 요구가 확대됨에 따라 그동안 개발과정에서 파괴된 농촌 환경 및 경관의 회복과 자연환경, 야생동식물, 유형·무형의 전통문화유산의 유지·보전 등이 추진되어야 할 것이다.

다섯째로 농촌정책추진에 있어서는 농촌지역의 다양성과 개성이 충분히 존중되어야 하며 도시와 차별화되는 농촌다움(rurality)과 여유로움이 추구되어야 한다. 따라서 개별지역의 부존자원과 잠재력을 바탕으로 하는 다양한 사업이 적재적소원칙 아래 이루어져야 하며 도시흥내를 내는 농촌개발이 아니라 도시와의 보완관계를 살려나간다는 개발원칙이 지켜져야 할 것이다.

마지막으로 위에서 언급한 농촌지역정책의 추진을 위해서는 중앙정부 주도의 획일적 추진이라는 종래 방식이 아니라 분권화와 주민참여 확대를 바탕으로 한 상향식 개발방식이 적극 확대되어야 할 것이다. 이러한 주민 주도의 상향식 농촌지역개발의 세계적 성공사례로서는 유럽연합(EU)의 LEADER(농촌지역경제발전을 위한 활동연대)프로그램을 들 수 있는 바, 우리나라의 사정에 맞는 방식의 도입이 적극 검토되어야 할 것이다.

이하에서는 주민 주도의 통합적 농촌지역개발로 나아감에 있어 핵심이 되는 몇가지 과제에 대해 논의하고자 한다.

먼저 농촌지역발전의 주체인 지역주민의 주체역량배양이다. 오랫동안 농촌인구의 급속한 유출과 고령화, 중앙정부주도 정책아래 농촌주민의 주체역량이 극히 취약한 상태에 있으며 외부에 대한 의존이 심화되고 있는 것이 우리 현실이다. 그러나 농촌지역 활성화는 공공부문의 역할만으로는 한계가 있으며 지역주민 스스로 지역발전을 위한 장래계획수립과 추진주체로 되기 위해서는 주체역량 강화가 필수 불가결하게 요구된다. 여기서 말하는 주체역량배양이란 개인이나 관련조직·기관들이 당면문제를 해결하고 목표를 성취하는 능력을 개발하는 과정을 가리킨다. 주체역량강화를 위한 주요수단으로는 ① 필요한 지식·기술의 습득과 태도·의식의 향상을 중심으로 하는 교육훈련의 강화와 ② 주민참여 및 다양한 활동주체들 간의 파트너십 형성을 위한 실천학습프로젝트(action-learning project)의 시범시행을 들 수 있으며, 이 두가지 수단은 상호보완적인 성격을 지니는 것으로 이해되어야 한다.

둘째로 농촌개발계획의 체계적 수립과 추진이다. 농촌개발정책의 지속성과 일관성을 확보하기 위한 제도장치로 5~7년 정도의 기간에 관해 전국계획과 지역계획의 위계를

갖춘 통합적인 농촌개발계획체계를 갖출 필요가 있다. 계획내용에 있어 전국계획은 전국에 공통적으로 적용될 기본 방향과 지침 등 주요정책 틀을 규정하는데 그치고 각지역의 특성과 중장기 개발목표에 따른 구체적인 사업선택은 지역계획이 담당하는 역할 분담이 바람직하다. 중앙과 지방간에는 협약제도를 도입함으로써 계획기간동안의 재정 지원 의무와 지방비부담 및 계획실행 의무를 분담하고, 중앙정부 농촌정책의 통합조정 기능을 강화함으로써 부처할거주의로 인한 비능률을 해소해 나가야 할 것이다.

마지막으로 농촌지역개발관련 주체들 사이의 역할분담체제의 적정화이다. 지방자치단체는 지역발전의 비전을 제시하고 주민역량을 결집하여 주민동의 아래 수립된 지역발전종합계획을 집행해나가는 중심적 역할을 담당해야 하며, 지역주민은 환경변화에 능동적으로 대응함으로써 국민 일반과 농산물소비자의 요구에 적극 대응하여 지역경쟁력을 발견·강화하는 노력의 주체가 되어야 한다. 농협을 비롯한 다양한 지역조직은 지역농업을 조직화하고 시장교섭력을 강화하는 등 지역경쟁력 강화를 위한 지원노력에 역할을 집중해나가야 할 것이다. 도·농간의 상호이해 증진과 교류협력 확대 또한 농촌지역발전을 위해 매우 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 농산물직거래사업이나 도·농교류사업은 지역농산물의 안정적 판로확보나 소득원의 확대를 넘어 도·농공동체문화의 확산을 위해서도 중요한 계기를 제공해 줄 것이다.

요컨대 장래의 농촌지역발전은 ① 지역발전주체의 자율성, ② 장기계획의 틀 아래 개별사업을 추진하는 계획성, ③ 경제·사회문화·환경 등 통합적 발전을 추구하는 통합성, ④ 지역개성을 살려 다양화해가는 독자성, ⑤ 타 지역과의 경쟁·협력·교류·연대를 중시하는 개방성을 토대로 할 때 그 지속가능성을 확보할 수 있게 될 것이다.