OECD 지역개발정책위원회 개황과 농촌지역정책작업반의 최근 활동

권 인 혜

1. 들어가는 말

OECD 지역개발정책위원회의 개황을 소개하고, 2010년 회의에서 논의된 내용을 비롯한 농촌지역정책작업반의 최근 이슈들을 살펴본다.

OECD의 지역개발정책위원회(Territorial Development Policy Committee)는 경제, 고용, 환경 등의 분야를 포괄하여 지역개발에 관한 정책을 논의하는 위원회이다. 지역개발정책위원회 산하의 농촌지역정책작업반(Working Party on Territorial Policy in Rural Areas)은 사회·경제적 여건 변화에 대응한 농촌발전 정책과 이러한 정책이 요구하는 새로운 거버넌스 전략을 모색하기 위해 다양한 활동을 수행한다.

한국은 회원국으로서 매년 개최되는 지역개발정책위원회 회의에 참석하고 있다. 종전에는 지역개발정책위원회 회의에서 국토해양부가 지역정책 전반에 대해 일괄적으로 대응해 오던 것을 지역정책 중에서도 농촌지역정책의 특수성과 전문성에 대한 필요성을 인식하여 2008년 12월 회의부터는 농림수산식품부와 한국농촌경제연구원이 한국 대표단으로 함께 참여하기 시작하였다.

지역개발정책위원회에서 다루어지는 지역정책 전반의 논의들은 한국의 지역정책에 있어서도 시사하는 바가 크다. 특히 농촌지역정책작업반에서 이야기되는 각국의 다양한 시도를 통한 시행착오의 경험들은, 농촌지역이 가지는 여러 불리한 여건 속에서 농촌의 활로를 찾기 위한 방안을 다각도로 모색하고 있는 우리나라에 중요한 자원이 된다. 이 글에서는 먼저 농촌지역정책작업반이 속한 OECD 지역개발정책위원회가 어떤 곳인지 소개하고, 다음으로 2010년 회의에서 논의된 내용을 비롯한 농촌지역정책작업반의 최근 이슈들을 살펴본다.

2. 지역개발정책위원회 개황

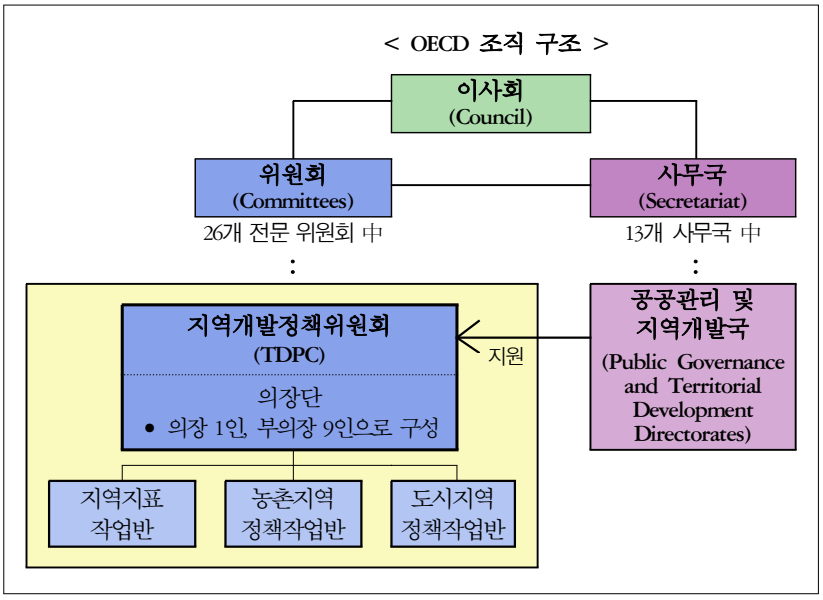
위원회 설립 목표 및 구성

지역개발정책위원회(Territorial Development Policy Committee, 이하 TDPC)는 도시·농촌을 포함하는 지역정책을 발전시키고 회원국 간 정책 경험을 공유하고자 종전 관련 업무들을 통합하여 1999년 1월에 설치되었다.

2011년 현재 TDPC에는 34개 회원국이 참여하고 있으며, 회원국 외 옵저버(observer)의 자격으로 남아프리카공화국과 모로코 2개 국가가 참석한다. 위원회는 1명의 의장과 8명의 부의장으로 구성된 의장단을 두고 있으며, 산하에 3개의 작업반을 두고 있다. 3개의 작업반은 지역지표작업반(Working Party on Territorial Indicators), 농촌지역정책작업반(Working Party on Territorial Policy in Rural Areas), 도시지역정책작업반(Working Party on Territorial Policy in Urban Areas)이다. OECD의 13개 사무국 중 하나인 '공공관리 및 지역개발국(Public Governance and Territorial Development Directorates)'에서 위원회 운영을 지원한다.

지역개발정책위원회는 도시·농촌을 포함하는 지역정책을 발전시키고 회원국 간 정책 경험을 공유하고자 종전 관련 업무들을 통합하여 1999년 1월에 설치되었다.

그림 1 지역개발정책위원회의 조직 구조



으로 한국의 도시정책에 대한 검토가 추진 중에 있다.

한국은 대표부를 구성하여 매년 개최되는 총회 및 작업반 회의에 참석하여 정책연구 활동 결과를 보고 받고 정책 사례를 공유하는 등 TDPC의 정책 논의에 참여하고 있다. 지역정책의 대상이 되는 공간 범위가 넓고 논의 주제도 다양하기 때문에 한국 대표단으로 참석하는 관계 부처나 기관 역시 비교적 다양하다. 중앙부처로는 기획재정부, 국토해양부, 농림수산식품부가 주요하게 관계되며, 이들 분야에서 정책연구를 수행하는 연구기관인 국토연구원, 한국농촌경제연구원 등이 참석한다. 경우에 따라 지역정책 검토 대상인 지방자치단체에서 참석하기도 한다.

한국은 매년 개최되는 회의에 참석하여 정책연구 활동 결과를 보고 받고 정책 사례를 공유하는 등 TDPC의 정책 논의에 참여하고 있다.

위원회 주요 이슈 및 사업

최근 TDPC의 주요 관심사는 '효율성'과 '형평성', '환경적 지속가능성'을 동시에 추구할 수 있는 지역정책 차원의 지속가능한 성장모델을 발굴하는 것이다. 특히 세계 금융위기 이후의 극심한 실업문제와 '친환경적이고 공정한 경제'에 대한 시대적 요구에 대해 지역정책 차원의 대응 방안을 고민하고 있다. 이에 따라 효율, 형평, 환경이라는 요소들을 조화롭게 충족시킬 수 있는 녹색성장, 지역혁신, 지식생산 지원 분야에서의 지역정책에 대한 기여 방안을 모색한다.

최근 TDPC의 주요 관심사는 '효율성'과 '형평성', '환경적 지속가능성'을 동시에 추구할 수 있는 성장모델을 발굴하는 것이다.

다른 한편으로는 재정 긴축, 고령화 등의 여건 변화에 따른 지속가능한 공공서비스 공급 방안, 지역의 발전 잠재력을 높이기 위한 공공투자의 효율화 방안 등이 주요하게 다루어진다. 지역역량 제고, 중앙-지방 간 효과적인 거버넌스 구축, 지역의 혁신사례 발굴 등이 논의되고 있다.

다음의 <표 2>에 TDPC의 2011~2012년도 주요 사업 계획을 제시하였다.

표 2 지역개발정책위원회의 2011-2012년도 주요 사업 계획

분 야	사업 내용
지역 혁신 및 녹색성장	○ 도시와 녹색성장 · 도시 분야 녹색성장 및 지속가능 정책이 대도시권역의 경제적 성과와 환경이 질을 어떻게 개선하는지 평가 ※ 전문가 네트워크를 구성하여 대도시권 환경지표 개발, 사례연구 등 진행 ○ 농촌발전 및 재생에너지 · 농촌발전을 위해 재생에너지를 효과적으로 활용하는 방안에 대해 유럽과 북미 지역을 대상으로 사례연구 진행 ○ 지역 혁신 · 지역 간 혁신 네트워크 구축 및 인접 국가 간 협력, 지역유형과 이노베이션 유형 간 교차분석, 녹색성장, 보건, 무형자산 등과의 연계 등 연구
글로벌 이슈 : 지역 간 인력이동, 고령화	○ 지역 간 인력이동의 영향 분석보고서 · 외국인 이민자의 거주지역 선택요인 분석, 대도시의 이민자 유인요인 분석 · 이민자의 불평등 감소 및 생활수준 향상을 위한 지역정책적 시사점 도출 ○ 고령화 도시 분석보고서 · 고령화로 인한 도시의 재정 감소, 주택 및 공공서비스 수요 변화 분석 · 도시분야의 고령화사회 적응을 위한 중앙과 지방의 정책적 역할 분석

역동적 지역 및 지속가능한 성장	○ 지역 전망(Regional Outlook) 작성 · 지역정책의 주요 이슈와 내용을 종합적으로 정리하여 OECD, 정부, 시민사회 간 지역정책적 대화를 위한 플랫폼으로 활용 ○ 도시 및 농촌분야 연례회의(각 1회) · 도시 녹색성장, 재생에너지 활용, 지속가능한 공공서비스 공급 등의 이슈를 논의하는 정책담당 고위급 라운드테이블 개최 ○ 주요 분석보고서 · 지역정책의 종합적 지표 수립, 지방정부의 역량 평가, 지역성장요인 분석, 공공서비스 분야 거버넌스 및 투자 분석, 농촌정책 동향 분석 등
지역통계 및 지표	○ 지역통계 데이터베이스 갱신(매년) · 2011년도에는 '이노베이션 및 사회지표' 분야의 통계항목 추가 ※ OECD 지역통계자료를 웹사이트에서 시각적으로 비교·분석하는 「OECD eXplorer」에 대한 회원국들의 활용도를 높이는 문제도 주요하게 다룸 ○ 지역 개관(Regional at a Glance) 작성(매년) · OECD 지역통계자료를 회원국 간 비교·분석한 자료집으로, 2011년에는 '경쟁력, 사회적 통합, 지속가능성'을 중심으로 내용 구성
지역정책 리뷰	○ 관계 강화국 등 비회원국을 대상으로 국가도시정책, 지역정책, 농촌정책에 대한 OECD 리뷰 진행 · 지역역량 제고 및 거버넌스 개선에 대한 정책 제언을 제시 · 2011년부터는 녹색성장, 재생에너지, 토지이용 등에 중점을 둘 예정 ※ 2010년에 브라질 지역정책 리뷰, 남아프리카 농촌·도시정책 리뷰 등 착수, 중국 농촌정책 리뷰 추진 검토 중 ○ 한국 도시정책 리뷰(과업기간: '09.9월~'11.6월) · 한국의 도시구조와 동향 분석, 녹색도시정책 평가 등에 중점을 두어 진행

주: OECD 대표부의 '지역개발정책위원회 2011-12년도 사업계획' 자료를 바탕으로 작성함.

3. 농촌지역정책작업반의 최근 활동

농촌지역정책작업반의 최근 이슈들

TDPC 산하 농촌지역정책작업반은 경제 변화에 대응한 농촌발전 정책에 대해 논의하고, 정책이 요구하는 새로운 거버넌스 전략을 모색한다.

농촌지역정책작업반은 경제 변화에 대응한 농촌발전 정책에 대해 논의하고, 정책이 요구하는 새로운 거버넌스 전략을 모색한다. 사무국에서 수행하는 연구 결과와 회원국들 간 논의를 바탕으로 농촌개발 분야의 주제별 보고서와 각국을 대상으로 한 사례연구를 발간한다. 특히 2006년부터는 회원국 간 농촌정책에 대한 상호 이해를 증진시키기 위한 '국가 농촌지역정책 검토' 시리즈를 발간해 오고 있다.

농촌지역정책작업반은 매 연말에 TDPC 회의와 함께 개최하는 작업반 회의와 더불어 각국의 정책결정자들이 모여 농촌지역정책에 대해 상호 토론하는 OECD 농촌발전 컨퍼런스 및 워크숍을 매년 개최한다. 2008년 4월에 독일 쾰른에서 '혁신적 서비스 전달'이라는 주제로 포럼을 진행하였고, 2009년 6월에는 2008년에 이어 '농촌 커뮤니티를 위한 서비스 설계: 공동 설계 및 공동 전달의 역할'을 주제로 혁신적 서비스 전달 워크숍 시리즈를 진행하였다. 같은 해 10월에는 캐나다 퀘백에서 '변화하는 세계의 수요에 대응한 농촌지역정책의 개발' 제하의 농촌발전 컨퍼런스를 개최하였다. 2010년 6월에는 멕시코의 멕시코시티에서 '더 나은 질의 공공서비스를 통한 빈곤 퇴치: 라틴아메리카 국가들과 OECD 회원국 간의 경험 공유' 워크

숍을 열기도 하였다.

최근 농촌지역정책작업반에서 논의되고 있는 사안들을 살펴보고자 지난 5년 간 농촌지역정책작업반 회의에서 다루어진 의제 목록을 제시하였다<표 3>.

표 3 농촌지역정책작업반의 2006년~2010년 회의 의제

분 야	사업 내용
제8차 회의 (2006.10.18, 스코트랜드 에든버러)	○ 독일의 농촌지역정책 리뷰 ○ 멕시코의 농촌지역정책 리뷰 ○ 농촌지역의 혁신적 정책들: 농촌의 창조적 계급이 농촌의 혁신을 추동하는가?
제9차 회의 (2007.11.27, 파리 국제에너지기구)	○ 농촌지역정책을 위한 전략 동향들 · 영국 스코트랜드 사례연구 · 핀란드 사례연구 · 네덜란드 사례연구 ○ 통합적 농촌개발과 시스템 다이나믹스: 정책결정자를 위한 모델링 기법
제10차 회의 (2008.12.2, 파리 OECD 본부)	○ 농촌지역정책을 위한 전략 동향들 · 중국 사례연구 · 이탈리아 사례연구 · 스페인 사례연구 ○ 농촌지역의 공공서비스 전달(이슈 페이퍼)
제11차 회의 (2009.12.1, 파리 OECD 본부)	○ 농촌지역정책의 패러다임 변화 · 퀘벡 사례연구 및 OECD 국가의 농촌지역정책 리뷰 ○ 농촌지역의 공공서비스 전달
제12차 회의 (2010.11.30, 파리 OECD 본부)	○ 농촌발전을 위한 재생에너지 활용에 관한 연구 ○ 농촌개발 관련 연구의 질적 향상을 위한 OECD의 지역유형의 정교화 관련 연구 ○ 영국 잉글랜드 농촌지역정책 리뷰 ○ 제9회 러시아포럼 참석 결과 보고

2010년 제12차 농촌지역정책작업반 회의 내용

2010년 제12차 농촌지역정책작업반 회의에서는 크게 4가지 의제가 다루어졌다. 4가지 의제는 1)농촌개발과 재생에너지, 2)농촌의 인구학적·경제적 다이나믹스와 논의 사안들, 3)영국 잉글랜드의 농촌정책 검토, 4)제9회 러시아포럼(All-Russian Forum) 참석 결과에 대한 보고이다.

2010년 제12차 농촌지역정책작업반 회의에서는 크게 4가지 의제가 다루어졌다.

회의는 의제 순서에 따라 사무국에서 그간 추진한 활동(연구) 결과를 간략히 보고하고, 그에 대해 참석한 회원국에서 자유롭게 논평하는 식으로 진행된다. 발표 주제와 관련하여 회원국에서 시도한 유사 정책의 성공 또는 실패 사례, 정책 설계

및 이행과 관련하여 유의할 사항 등 자국의 경험을 나눈다. 경우에 따라서는 사전에 지정된 동료 회원국에서 검토 의견(peer group review)을 제시하기도 한다.

이하에서는 각 의제별로 회의에서 논의된 내용을 소개하였다.

1) 농촌개발과 재생에너지

TDPC가 추진하는 '농촌개발을 위한 재생에너지 활용 방안에 관한 연구'의 착수 시점에서 연구 배경을 설명하고, 회원국들이 향후 연구 방향 및 고려 사항으로 제시하는 의견들을 들었다.

TDPC는 2011~2012년도 사업으로 농촌개발을 위한 재생에너지 활용 방안에 관한 연구를 추진한다. 연구의 일환으로 유럽과 북미를 대상으로 15여 개 지역의 사례연구를 진행하고자 한다. 12차 회의에서는 연구의 착수 시점에서 연구의 배경을 설명하고, 회원국들이 향후 연구 방향 및 고려 사항으로 제시하는 의견들을 듣는 시간을 가졌다.

<사무국의 주요 발표 내용>

녹색성장이 대두되면서 주목받고 있는 재생에너지는 농촌지역 발전에 있어 새로운 기회로 기대되고 있다. 재생에너지가 농촌발전에 기여하는 이유는 일자리 창출, 인프라 구축을 통한 투자 유치, 지역 공동체의 강화 등 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

그러나 일자리 창출 측면에서 긍정적 효과와 부정적 효과가 동시에 나타나고 있으며, 재생에너지가 노동시장에 정확히 어떠한 영향을 미치는지는 명확하게 밝혀진 바가 없다. 녹색성장과 관련 산업의 일자리는 증가한 반면, 재생에너지의 대두로 인해 침체하는 전통적 산업의 일자리는 줄어들었다. 재생에너지의 생산 비용이 증가 혹은 감소하느냐에 따라 소득효과가 반대로 나타나 일자리가 증가하거나 감소할 수 있다. 지역적이냐 국가적이냐에 따라 효과가 다르고, 직업의 종류별로 승수(multiplier)가 다르기 때문에 연쇄효과가 상이하게 나타난다. 이러한 부분에 대한 추가적 연구가 필요하다.

인프라 구축을 통한 투자 유치 측면에서는 재생에너지 생산을 위한 인프라 구축 자체와 인프라 구축을 통한 투자의 측면에서 효과를 분석할 수 있다. 재생에너지 생산을 위한 인프라 구축 자체가 농촌지역에 경제적 효과를 가지고 올 수 있으나, 일단 인프라가 구축되면 추가적으로 다른 투자를 유치할 수 있다는 데 더 큰 의의가 있다. 특히, 인적자본의 측면에서 학교나 재교육을 통해 인적자본이 유치되고 이를 통해 혁신이 일어나는 연쇄적 인프라 구축이 지역경제에 도움이 될 수 있다.

지역 공동체의 역량 강화 측면에서 재생에너지 생산 기반의 유치는 지역 공동체를 활성화할 수 있는 것으로 판단된다. 최근의 재생에너지 개발은 님비(NIMBY)현상을 임피(YIMFY)로 바꾸기 위한 과정에서 국가와 지자체, 시민사회와 지역 공동체 간의 활발한 토론을 필요로 한다.

재생에너지와 관련한 세 가지 효과의 실증적 증거는 아직 미비한 수준으로, 농

촌지역정책작업반은 유럽과 북미 지역의 15개 나라를 대상으로 실증적 논거를 찾기 위한 연구를 진행하고자 한다. 15개 국가에서 진행됨으로써 같은 기간에 다양한 사례를 살펴볼 수 있고, 국가 간에 정보를 공유할 수 있다는 점에서 효과적일 것으로 판단된다. 재생에너지와 그 효과에 대한 실증적 연구 결과는 2012년 6월 회의에서 발표될 예정이다.

<회원국들의 반응>

연구에서는 재생에너지 사업이 이루어지고 있는 총 15개 OECD 회원국 소속의 지역들을 대상으로 한 사례연구가 병행될 예정으로, 다양한 사례를 수집하고 비교·분석함으로써 농촌지역의 재생에너지 사업 시행과정에서 서로 다른 방향으로 작용하는 다양한 변수들의 영향을 설명해 주기를 기대한다는 의견이 있었다.

농촌지역에 있어 재생에너지가 미치는 부정적 영향도 존재하므로 이에 대한 연구 역시 필요하다는 영국 대표의 의견에 대해 재생에너지의 부정적 영향은 매우 미미하고 네트워킹이 잘 되어 있어 걱정할 만한 수준은 아니라는 캐나다 대표의 반론이 있었다.

연구 진행 시 다양한 지역들에서 재생에너지를 활용하여 지역 발전을 이룬 성공적 이야기들을 잘 정리하여 깊이가 있는 연구가 될 수 있도록 해 달라는 의장의 요청이 있었다.

2) 농촌의 인구학적·경제적 다이나믹스와 논의 사안들

두 번째 의제에서는 농촌지역정책과 관련한 연구의 질적 향상을 위해 향후 OECD의 지역 유형화 방식을 보다 정교화하기 위한 연구의 중간 점검이 있었다. 새롭게 도입하고자 하는 유형화 방식을 적용하여 몇 가지 사례 국가의 지역유형별 인구, 고용, 경제성장 분석 결과를 제시하고, 향후 연구 진행을 위한 회원국들의 논평을 들었다.

TDPC가 새롭게 도입하고자 하는 지역유형화 방식을 적용하여 몇 가지 사례 국가의 지역유형별 인구, 고용, 경제성장 분석 결과를 제시하고, 향후 연구 진행을 위한 회원국들의 논평을 들었다.

<사무국의 주요 발표 내용>

TL3 지역을 도시지역(PU), 중간지역(IN), 농촌지역(PR)으로 구분하는 기존의 OECD 유형화는 다소 단순하여 보다 정밀화된 지역유형화 방법의 필요성을 인식해 왔다. 농촌지역과 중간지역의 경제활동 수행성과가 대규모 경제 집적지가 주변에 존재하는지의 여부에 크게 영향을 받는다는 점을 고려하여 지역의 '원격도(remoteness)'를 유형화에 반영할 필요가 있다.

OECD에서는 지난 2009년 TDPC의 지표작업반에서 승인된 새로운 지역 유형화 방식을 도입하여 '대규모 도시 중심'과의 근접 여부에 따라 농촌지역과 중간지역을 재(再)구분하였다. TL3 지역의 구분을 4가지 범주인 도시지역(PR), 중간지역(IN),

도시근접 농촌지역(PRC: PR close to a city), 도시원격 농촌지역(PRR: PR remote)으로 분류하였다.

데이터 구득이 가능한 캐나다, 멕시코, 미국, 유럽을 대상으로 새로운 유형화를 적용하여 인구, 고용, 경제성장 등 몇 가지 측면에서의 변화 추이와 지역유형 간 차이를 살펴보았다. 분석 결과로, 인구 성장 분석에서는 PRR지역에서 인구 증가가 더디거나 인구 감소가 큰 것으로 나타났다. 멕시코와 캐나다에서는 PRR과 PRC 지역 간 차이가 보다 극명한 데 비해, 유럽해서는 이 두 유형 간 차이가 덜 분명하게 나타났다.

고용률 분석에서 주목할 만한 부분은 인구 변화와 고용률 간의 대비이다. 즉, PRR지역은 인구 증가가 가장 더디거나 인구 감소가 가장 심각한 지역임에도 불구하고, 고용률은 상대적으로 높게 나타났다. 또한 미국과 유럽의 PRC지역은 고용률이 낮으며, 이는 이 지역의 인구 성장이 상당 부분 '생애주기에 따른 역도시화'(life-cycle de-urbanization)에 의한 것일 수 있음을 의미한다.

경제성장 분석에서는 놀라운 결과를 관찰할 수 있었는데, 1995년부터 2007년까지의 기간 동안 PRC지역은 초기 수준이 가장 낮았음에도 불구하고 가장 높은 1인당 GDP 평균 성장률을 기록하였다. 또한 두 번째로 낮은 초기 수준에서 시작한 PRR지역이 그 다음으로 높은 평균 성장률을 보였다.

상기의 분석들은 데이터 구득이 가능한 일부 지역을 대상으로 한 것으로, OECD 국가들 전체적으로 일반화될 수는 없다. 유럽과 미국의 인구 및 노동시장 동태에서는 상이한 결과가 나타났고, GDP 성장률 분석의 경우도 미국을 포함한다면 현재의 결과와는 상당한 차이가 있을 것으로 예상된다. 따라서 향후 새로운 지역유형화 기법을 OECD 전체 회원국들을 대상으로 확대 적용할 필요가 있으며, 어떠한 일반적 결론을 내리기 위해서는 보다 정교한 분석이 수행되어야 한다.

<회원국들의 반응>

이와 같은 새로운 유형화 적용을 위한 데이터 구득이 가능한 일부 국가의 농촌지역에 대한 분석 결과를 일반적인 것으로 해석하기에는 무리가 있으나, 인구·고용·경제성장과 관련하여 일부 유럽국들을 대상으로 한 분석을 통해 몇 가지 단편적 트렌드를 제시한 것으로 볼 수 있다.

사무국은 본 회의에서 발표된 내용이 연구 출발 단계에서의 브레인스토밍 과정의 결과이며, 제시한 분석은 어떠한 답을 주기보다는 향후 해결해 나가야 할 물음을 던지는 작업임을 밝히고, 회원국에서 연구 진행 방향을 설정하기 위한 다양한 의견을 제시해 주기를 요청하였다.

특히, 정책결정자의 시각에서 보았을 때 이러한 유형화가 어떠한 의미를 가지는지, 향후 수정·보완될 부분은 없는지, 그리고 정책을 디자인함에 있어 새로 구분된

두 가지 농촌 유형 간 차별화를 어느 정도로 고려해야 할지에 대한 의견을 요청하였다.

의장은 제시된 분석 결과가 서로 다른 종류의 농촌지역이 있다는 점을 보여주는 것이며, 일반적으로 기대되는 것보다 훨씬 높은 수준의 경제적 성과를 내는 농촌지역들이 존재함을 제시하였다고 평가하였다. 이에 따라 탁월한 성과를 보이는 10개 사례를 선정하여, 해당 지역에서 어떠한 일들이 일어나고 있는지, 특별히 성과가 뛰어난 이유는 무엇인지 살펴볼 것을 제안하였다. 또한 사례연구 결과를 정책 분석에까지 연결한다면 어떠한 정책을 통해 높은 성과를 달성할 수 있었는지의 정책적 피드백도 함께 이루어질 수 있을 것이며, 사례연구 과정에서 어떠한 농촌지역이 보유하고 있는 특별한 자원을 활용함으로써 경제적 성과를 높인 사례를 발견할 수도 있을 것임을 언급하였다. 이에 대해 사무국은 사례연구 접근을 통해 지역에서 일어나고 있는 일들을 심층적으로 파악하고, 이들 지역 간 비교하는 작업을 진행함으로써 단순히 숫자가 말해줄 수 없는 농촌 현장의 이야기를 연구에 담아낼 예정이라고 답하였다.

이탈리아 대표는 지역유형별 고용 분석에서 데이터 구득이 가능한 경우 성별에 따른 차이를 고려한 분석이 필요함을 언급하였다. 그리고 제시된 분석 결과를 정책 지표로 활용할 가능성에 대해 현 수준으로는 이탈리아는 확신할 수 없는 입장이며, 이에 대한 회원국들 간의 추가적 검토가 필요할 것이라고 발언하였다.

캐나다 대표는 농촌지역의 트렌드를 읽어내는 중요한 시사점을 얻기 위해 지역 단위 및 유형별로 1인당 GDP의 변화를 일으키는 요소들로서 인구 규모와 연령 구조, 노동시장 참여자 및 불참여자의 수, 고용률 등의 영향 요인들의 변화를 시간 흐름에 따라 살펴볼 것을 제안하였다.

3) 영국 잉글랜드의 농촌지역정책 리뷰

세 번째 의제에서는 영국 잉글랜드의 농촌지역정책에 대해 검토한 결과를 토대로 OECD 사무국이 제안하는 정책 제언에 대한 발표가 있었다. 발표에 대해 주로 영국 대표(DEFRA 농촌커뮤니티정책부장)가 논평하였다.

영국 잉글랜드의 농촌지역정책에 대해 검토한 결과를 토대로 OECD 사무국이 제안하는 정책 제언에 대한 발표가 있었다. 발표에 대해 주로 영국 대표가 논평하였다.

<사무국의 주요 발표 내용>

최근 수년간 잉글랜드에서 추진해 오고 있는 정책 프레임워크는 다음과 같이 결론지을 수 있다.

- 농업 외의 부문까지 포함하도록 농촌정책의 범위 확대
- 보조금 의존적 정책 접근에서 투자 지향적 접근으로의 전환
- 장소 기반의(place-based) 국가 경제정책의 도입

잉글랜드는 '주류화(mainstreaming)'라고 일컫는 도시와 농촌을 연결하는 정책 접

근을 시도하고 있다. 따라서 농촌개발 정책도 '농촌 주류화'의 형태를 취한다. '주류화'는 잉글랜드 어느 지역에 살고 있는 주민이면 유사한 수준의 정책적 배려를 받는다는 것을 의미한다. 즉, 특정한 농촌정책을 규정하기보다는, 국토 어느 곳에 살고 있던 정부가 제공하는 특정 혜택을 받을 수 있도록 모든 부처와 기관들에 적용되는 넓은 의미의 정책을 개발하는 것이다.

그러나 효과적인 농촌 주류화 정책의 기반은 아직 구축되지 않은 상태이다. 특정 농촌정책에서 주류화 정책 방식으로 빠르게 전환하는 과정에서 그 기반을 견고히 다지지 못했는데, 이는 주류화 접근이 이론적으로는 명쾌하나 현실에 적용하기는 매우 복잡하기 때문이다. 농촌 주류화 접근을 유효하게 실행하기 위해, 즉 농촌의 상황에 대한 배려가 일상적 정책결정의 일부분으로 고려되도록 보장하기 위해서는 다양한 부처들의 조정 역량과 겉으로 드러나지 않는 면에 대한 통찰력이 강화되어야 한다.

'농촌영향평가'는 농촌 주류화를 성공적으로 달성하기 위한 핵심적 메커니즘이다. 그러나 환경식품농촌부(DEFRA)와 농촌커뮤니티위원회(Commission for Rural Communities) 사이의 역할 분리는 주류화 및 영향평가를 위한 역량이 약화되는 결과를 가져왔다. 농촌영향평가와 관련하여 대응해야 할 정책 이슈들은 다음과 같다.

- 모든 부처를 아우르는 체계화된 적용의 부재
- 농촌영향평가의 필요성에 대한 일부 상급자들의 인식 부족
- 다양한 정부 부처에 농촌지역의 중요성을 대변할 일관인성 있는 리더십 부족
- 농촌 커뮤니티들에 대한 정책 전달의 효과적 모니터링 부족

잉글랜드를 포함하여 영국에서는 정부의 권한 분산화와 지역화가 상당 수준 진행되어 왔다. 잉글랜드의 농촌개발정책은 최근 몇 년 간 장소 형성(place-shaping), 파트너십과 합동 작업, 직접적 성과(output)에서 파급영향(outcome)으로의 전환, 모니터링과 평가에 있어 새로운 접근방식 도입, 새로운 지역 안건 발굴 및 커뮤니티 역량 강화를 위한 지방정부 재편의 강조 등을 받아들임으로써 기존과 다른 모습을 띠게 되었다. 그러나 정책결정자들은 잉글랜드 농촌지역의 거버넌스와 관련하여 다음과 같은 딜레마에 직면하고 있기도 하다.

- 지방에 최대한의 자율성과 권한을 부여하는 것
- 현재의 정부 기구들을 갈등을 최소화하면서 재편하는 것
- 지역과 국가 차원의 협력을 이끌어내면서 지방정부를 강화하는 것
- 대부분의 수입을 중앙정부에 의존하고 있음에도 불구하고 지방정부 및 지역정부 권한을 강화하는 것

<회원국들의 반응>

사무국의 정책 검토에 대해 영국 대표는 지금까지 추진되어 온 자국의 농촌정책

접근을 되돌아보는 계기가 되었음을 밝히고, 최근 영국의 정부 조직 개편을 비롯한 농촌정책 환경의 변화를 통해 앞으로 추진하고자 하는 몇 가지 정책 방향들에 대해 설명하였다. 그동안 농촌커뮤니티위원회와 정부(DEFRA)의 역할 간 혼란이 있었고, 농촌의 장애 요소들을 찾는 데 있어 CRC의 긍정적이지 못한 기능들이 발견됨에 따라 이에 대한 조정이 필요한 것으로 판단하였다.[3)]

주류화는 영국 농촌정책의 주요 접근방식이기 때문에 사무국의 정책리뷰 시 이에 집중해 줄 것을 요구하였다. DEFRA에 새 정부가 들어선지 이제 약 6개월이 지난 상태로, 기존과는 상당히 다른 성격을 띠고 있다. 서로 다른 정부 간 연대 등 여러 가지 면에서 큰 정책적 변화를 맞고 있으나, DEFRA의 농촌커뮤니티정책부(Rural Communities Policy Unit)는 주류화 접근을 지속할 예정이다.

정책검토 보고서에는 중앙정부와 지방정부 사이에 중간적 단계의 정부가 없음을 지적하고 있다. 지역개발청(RDA)은 각 지역의 정부사무소(GO) 내에 위치하고 있기 때문에 필요한 경우 손쉽게 접근할 수 있었으나, 새 정부는 이러한 부분을 변경하도록 결정하여 중앙정부와 지방정부 간 괴리는 이전보다도 더욱 커지게 되었다. 새 정부는 지방(local) 단위의 거버넌스로 지방의 사업체 또는 지방정부에 의해 촉발되는 파트너십인 '지방 사업체 파트너십'(Local Enterprises Partnerships)을 만들고자 한다. 이는 하향식(top-down) 방식보다는 지방 단위의 해결을 강조하는 방식으로, 상향식(bottom-up) 접근을 강조하는 정책 패러다임과도 상당히 일관되는 것으로 판단된다.

영국은 이와 같은 지방 단위 움직임뿐만 아니라 제3영역 또는 시민영역이라 불리는 자발적 영역(voluntary sector)을 상당 부분 강조하고 있다. 이는 '큰 정부'(big government)에 반대되는 개념으로 새 정부가 가지고 있는 '큰 시민사회'(big society)로의 비전을 나타내는 것이며, 최근 영국에서 나타나고 있는 중요한 변화이다. 자발적 영역을 강조하는 정책 방향은 단순히 정부 재정을 긴축하기 위한 방식 이상의 것으로 해석되어야 한다.

또한 영국은 도시-농촌 간 연계를 구축하는 일도 강조하고 있다. 도시-농촌 간 파트너십은 농촌적 요소를 강하게 가지고 있거나, 도시적 요소를 강하게 가지고 있는 등 두 가지 성격으로 나누어 볼 수 있다.

보고서에 지적된 계획의 한계에 대해서는 농촌의 주택 계획과 경제 전략을 연계하는 접근을 취하고자 한다. 농촌 개발을 촉진하기 위해 장애가 되는 요소들을 제거하고, 농촌 지방의 커뮤니티에 권한을 부여하고자 하는 것이 최근의 중요한 이슈이다. 커뮤니티의 권한은 지역에 어떠한 시설을 짓고 어떠한 서비스를 어떻게 공급할 것인지 등을 커뮤니티가 결정하고 수행할 수 있도록 촉진하는 것이다. 이

3) 이에 대해 DEFRA 내 농촌커뮤니티정책부(Rural Communities Policy Unit)의 기능을 강화시키면서 2010년 6월 29일 농촌커뮤니티위원회는 폐지되었다.

를 위해 커뮤니티가 지역에 필요한 활동들을 수행하도록 하기 위한 다양한 이니셔티브들(initiatives)을 마련해 두고 있다.

이상과 같은 영국 대표의 코멘트에 대해 의장은 '큰 시민사회'로 일컬어지는 시민영역을 강조하는 영국의 최근 움직임이 특별히 흥미로운 이슈이며, 영국의 새 정부에서 진행될 정책들은 앞으로 지속적으로 그 움직임을 지켜볼 만한 변화임을 언급하였다.

4) 제9회 러시아포럼 결과 보고

2010년 10월 러시아 상페테르부르그에서 치러진 제9회 러시아포럼에 농촌지역정책작업반이 참여한 내용을 소개하였다.

네 번째 의제에서는 2010년 10월 러시아 상페테르부르그에서 치러진 제9회 러시아포럼에 농촌지역정책작업반이 참여한 내용을 소개하였다.

<사무국의 주요 발표 내용>

러시아포럼은 러시아의 농촌과 지역개발에 대한 토론이 이루어지는 러시아 전체의 연중 행사로서, 2010년 10월 18~19일 양일 간 '러시아 지역 및 도시에 대한 전략적 계획: 현대화를 위한 전략, 전략의 현대화'라는 제목으로 제9회 러시아포럼이 열렸다. 이번 참석은 2009년 캐나다 퀘백에서 열린 '2009 OECD 농촌개발 컨퍼런스'에 참석한 러시아 대표단이 OECD 패널을 2010 러시아포럼에 초청하면서 이루어졌다.

러시아정부는 인구와 단일 산업 마을(single industry towns) 등 두 가지 문제에 특히 높은 관심을 가지고 있다. OECD는 이 두 가지 주제에 대한 토론을 위해 러시아와 같은 문제를 가진 몇 개 나라의 전문가를 초청하였고, 러시아정부는 각 나라의 전문가들이 참여한 심도 있는 토론을 진행하였다. 호주와 캐나다, 미국, 세계은행은 단일 산업 마을 문제에 일본과 핀란드는 인구 문제에 관한 토론에 참여하였다. 포럼 참여 결과로 러시아의 지역개발 분야 관료들이 농촌지역정책작업반 회의 및 TDPC 회의에 초청되었다. 향후에도 OECD는 러시아와 지속적인 협력을 유지하면서 러시아의 지역 상황에 대해 작업반을 통해 지속적으로 발표할 예정이다.

<회원국들의 반응>

러시아 지역개발부(Ministry for Regional Development)는 OECD의 참여와 협력이 러시아의 지역 문제 해결에 큰 도움이 될 것으로 판단하고 있다. 의장은 농촌의 비중이 큰 러시아에서 최근 농촌지역 상황이 급변하고 있으며, 이러한 변화에 대응하여 OECD의 네트워크가 도움이 될 수 있다는 사실에 러시아가 큰 관심을 가지고 있다고 설명하였다.

덧붙여, 러시아뿐만 아니라 중국 등 다수 국가들에서 농촌지역의 변화가 급격히 일어나고 있으며, 농촌지역정책작업반에서 이러한 변화에 대해 지속적으로 관심을

가지고 지켜보아야 할 것임을 언급하였다.

4. 맺는 말

OECD 농촌지역정책작업반의 주요 관심사인 지역정책 추진 거버넌스, 혁신적 공공서비스 전달, 다양한 지역에서의 정책적 시도를 다룬 사례연구들은 한국이 고민하고 있는 농촌지역정책의 문제들과도 일맥상통하는 것이다.

국가별로 사회·경제적 맥락에 따라 정도의 차이는 있으나 인구 감소와 고령화, 공공서비스 부족, 경제적 활력 저하, 중앙-지방 간 소통의 한계 등 우리나라 농촌지역과 유사한 어려움을 겪고 있다. 세계적으로 농촌이 맞고 있는 이러한 문제점들에 대해 TDPC 회의 등을 통하여 OECD 국가들 간에 다양한 대안들이 제안되고 시도되고 있다. 보다 효과적인 정책 수행을 위한 관련 주체들 간의 협력 등 지역정책 추진상의 거버넌스 구축, 도시-농촌 간 연계 대응 및 활용을 통한 지역의 발전, 농업 외 분야의 강화를 통한 지역경제 다각화, 지속가능한 환경 정책의 고려, 농촌영향평가제도 도입 등이 그것이다.

우리나라 역시 농촌지역의 새로운 활로를 모색하고자 OECD에서 제시한 '새로운 농촌정책 패러다임'(New Rural Paradigm)을 받아들이는 한편, 구체적으로는 농어촌 통합적 지역개발, 농어촌 서비스기준 제도, 농어촌 영향 관리 가이드라인 제도 등의 정책을 도입 준비 중이거나 운영하고 있다. 이들 정책 추진 과정에서의 시행착오를 줄이고 보다 효과를 거두기 위해 OECD 국가들의 경험을 거울삼을 수 있다.

우리나라 역시 OECD의 논의 테이블에서 그간 한국이 추진해 온 다각도의 정책적 노력들을 검토 받거나, 한국 농촌의 열악한 환경 속에서 적지 않게 발견되는 성공 사례들을 소개할 수 있다. 회원국들로부터 다양한 의견을 수용함으로써 현 시점에서의 정책을 평가하고 앞으로의 방향을 조율해 볼 수도 있을 것이다. 이러한 일련의 상호 학습 과정은 장기적으로 지속가능한 농촌 발전을 위한 대안을 모색하고, 우리나라 농촌지역정책의 방향을 설정하는 데도 유용한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

우리나라 역시 농촌지역의 새로운 활로를 모색하고자 OECD에서 제시한 '새로운 농촌정책 패러다임'을 받아들이는 한편, 구체적 정책들을 마련하고 있다. 이들 정책 추진 과정에서의 시행착오를 줄이고 보다 큰 효과를 거두기 위해 OECD 국가들의 경험을 거울삼을 수 있다.

참고자료

김선배·정준호·송우경. 2003. 「국가의 지역발전정책 동향과 사례」. 산업연구원.
주 OECD 대한민국 대표부. '지역개발정책위원회 2011-12년도 사업계획' 자료.