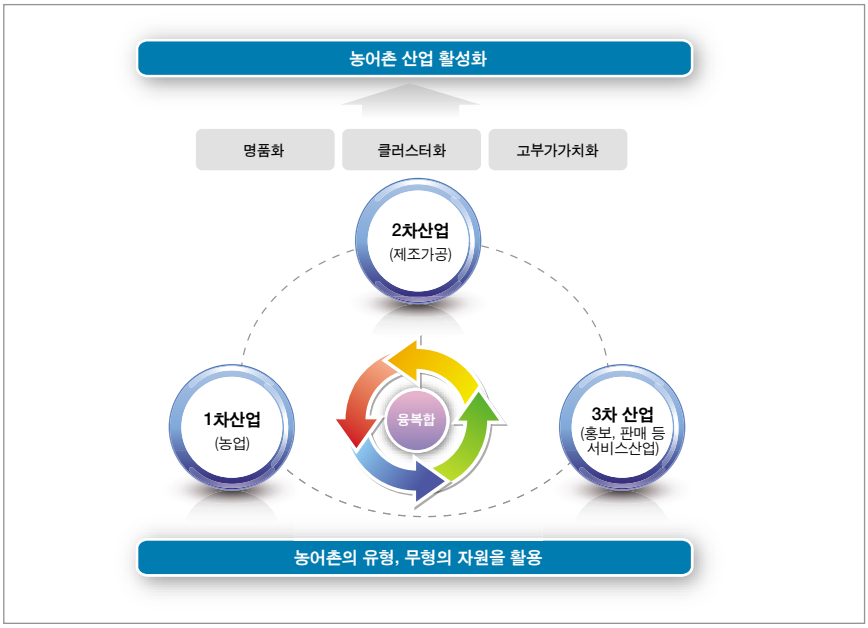
농촌지역 활성화 정책의 현황과 개선과제

유정규
(재)지역재단 운영이사
yu036@krdf.or.kr

지역 활성화의 의미와 주요정책

지역 활성화란 넓은 의미에서 '지역경제 활성화+지역주민의 자치력(지역의 미래에 대한 자기결정력) 증대' 즉, 일자리 창출과 소득증대는 물론이고 지역역량 강화 및 참여 활성화, 추진시스템의 구축 등 지역경제 활성화를 효율적으로 추진하고 지속적으로 담보할 수 있는 기반 구축까지 포함하는 개념이다. 반면에 협의의 지역 활성화는 '주민과 지자체 혹은 국가가 지역진흥을 위해 주민을 조직화하거나 자연



〈그림 1〉 농촌활력증진사업의 모식도

적 · 물적 · 문화적 자원을 활용하여 고용기회를 창출함으로써 소득을 확보하고 지역경제를 활성화하는 행위' 혹은 '지역에서 생산하는 제품 및 서비스의 판매를 확대하고 부가가치를 증대하여 주민소득을 높이는 일, 신규창업을 활성화하고 고용을 창출하는 일' 즉, '지역경제 활성화(일자리 창출+소득증대)'와 동의어로 사용되기도 한다.

한편, 이와 유사한 의미로 지역활력증진사업이 있는데, 이는 〈그림 1〉에서 보듯이 '농(어)촌이 가지고 있는 유 · 무형의 자원을 활용하여 1 · 2 · 3차 산업의 융 · 복합을 통해 농가소득 증대와 일자리 창출, 농촌경제 활성화를 위해 농식품부에서 추진하는 사업'이다. 여기에는 신활력사업(주민, 지자체, 외부의 혁신역량을 유기적으로 결합하여 지역개발을 위한 인재육성, 네트워크 결성, 지역산업 육성을 위한 상향식 지역발전 프로그램)과 향토산업(재배, 가공, 관광 및 서비스 산업이 복합 또는 융합되어 부가가치를 창출하는 산업) 육성사업, 특화품목육성사업(지역에 고유한 농 · 수 · 축산물을 신기술, 신지식, 신유통 등을 활용하여 타 지역과 차별화된 지역브랜드로 개발하는 사업) 등이 있다.

농촌지역 활성화 정책의 추진현황

2002년부터 본격적으로 추진된 농촌 지역개발사업 중 지역경제 활성화와 직접적인 관련이 있는 농촌관광/도농교류 관련 정책의 추진현황을 살펴보면, 2009년까지 녹색농촌체험마을 442개 마을(2017년까지 850개소 조성 예정), 전통테마마을 170개 마을, 산촌생태마을 270개 마을(2012년까지 300개소 조성), 어촌체험마을 102개 마을(2012년까지 122개소 조성), 농촌마을종합개발사업 221개 권역(2017년까지 1,000개 권역 조성 예정), 어촌체험마을 102개 등 1,566개 마을 혹은 권역을 대상으로 약 1조 4천억 원이 투입되었으며, 2015년까지 7,000억 원 이상의 추가 투자가 계획되어 있다.

〈표 1〉 마을단위 농촌관광 정책사업 추진 현황 (단위, 억 원)

소관부처	정책사업	시작연도	실적	투입예산	비고
농식품부	어촌체험마을 녹색농촌체험마을 농촌마을종합개발	2001 2002 2004	102 442 176	681 884 6,405	공모제 공모제 공모제
행안부	정보화 마을 아름마을	2001 2001	370 23	1,658 435	공모제 공모제, 03 종료
문광부	문화역사마을	2004	13	239	공모제, 09 종료
농진청	농촌전통테마마을	2002	170	340	공모제, 09 종료
산림청	산촌생태마을	1995	270	2,944	공모제
합계			1,566	13,586	

자료: 김정섭 외(2009), 「농촌지역활성화정책의 평가와 발전방안」, KREI, 2011

2007년 19개의 시범사업으로 시작된 향토산업육성사업은 2010년까지 매년 30개씩 추가 지정해 왔으며 올해까지 총 200개를 육성할 계획이고, 지역농업클러스터사업의 경우 2005년부터 3년간 시범사업을 시행해 오는 과정에서 향토산업육성사업과 유사하다는 비판이 대두됨에 따라 2009년에는 광역클러스터사업으로 그리고 2010년부터는 지역전략식품산업육성사업으로 전환되어 현재까지 추진되고 있다. 신활력사업은 지역의 활력도가 떨어지는 하위 70개 지자체를 대상으로 지역활력증진을 목적으로 2005년부터 시행되었으며 2007년까지 1단계 사업을 완료하고, 2010년까지 2단계 사업이 종료되었다. 이러한 농촌활력증진사업은 이후 농공단지와 농산물가공사업 등 2 · 3차 산업 관련 사업을 묶어 농어촌자원복합화지원사업으로 재편되었다.

한편, 2010년부터는 광역화 · 특성화를 기조로 하는 새로운 지역발전정책이 추진됨에 따라 농촌지역개발정책의 추진방식에도 큰 변화가 나타났다. 광특회계의 재편에 따라 종래 200여 개로 나누어져 있던 지역개발계정이 22개의 사업군(群)으로 통폐합되었고, 지자체의 자율성을 보장하고 예산의 효율적 집행을 목적으로 하는 포괄보조금제도가 도입되었다. 이에 따라 지자체는 지역 내에 필요한 사업을 자율적으

2002년부터 본격적으로 추진된 농촌지역 활성화 정책은 추진방식과 지원대상을 변화하였고, 농업·농촌의 다면적 가치를 중시하는 농촌관광과 도농교류사업이 농촌 지역활성화정책의 주류를 이루게 되면서 지역주체들의 역량도 크게 강화되었다. 그럼에도 지역주민의 수용능력을 초과한 정책추진으로 많은 사업이 지속가능성을 의심받고 있으며, 형식적으로는 주민주도의 상향식이지만 여전히 관주도의 하향식 정책추진 관행은 사라지지 않고 있다. 농촌 지역개발정책을 활성화시키고자 하는 보다 적극적인 노력이 필요하다.

로 기획하고 설계하여 보조금을 신청하면 중앙정부에서는 유사한 단위사업들을 포괄적인 하나의 사업군으로 묶어 재정을 지원하게 됨으로써 지자체의 재정운용 자율성을 제고할 수 있게 되었다.

농촌지역 활성화 정책의 문제점과 개선과제

2000년 이후 농촌지역 활성화 정책은 추진방식(하향식 → 상향식)과 지원대상(개인중심 → 마을/권역중심)이 변화하였고, 농업·농촌의 다면적 가치를 중시하는 농촌관광/도농교류사업이 농촌지역 활성화 정책의 주류를 이루게 되었다. 소프트웨어가 강조되었고, 교육과 학습의 중요성이 부각되었으며 다양한 지역개발사업이 추진됨에 따라 지역주체들의 역량도 크게 강화되었다. 그럼에도 불구하고 지역주민의 수용능력을 초과한 정책추진으로 많은 사업이 지속가능성을 의심받고 있으며, 형식적으로는 주민주도의 상향식이지만 여전히 관 주도의 하향식 정책추진 관행은 사라지지 않고 있다. 포괄보조금제도의 도입과 함께 지역의 자율성은 확대되었지만, 기초단위에서는 여전히 중앙의 지침과 해석이 주어지기를 기대하고 있으며, 지역의 특성을 반영한 새로운 사업의 발굴보다는 기존에 시행해오던 사업을 포괄보조의 형식에 맞춰 재시행하는 사례가 늘어나고 있다. 이상과 같은 측면에서 농촌 지역활성화정책의 개선과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 농촌지역 활성화 정책의 기본방향을 양적 성장에서 질적 발전으로 전환해야 한다. 작년까지 전체 읍 소재지의 84.4%(216개 중 167개소), 면 소재지의 15.9%(1,188개 중 1,070개소), 마을의 11.2%(36,590개 중 4,098개소)가 크고 작은 농촌지역개발사업이 시행되었다. 하지만 얼마나 많은 정책사업을 시행했는가, 정부예산이 얼마나 투입되었는가가 중요한 것이 아니다. 보다 중요한 것은 그러한 정책사업의 시행 결과 지역주민의 삶의 질이 얼마나 향상되었는가, 새로이 시행된 정책사업의 지속가능성이 있느냐 하는 것이다. 지원기간이 종료된 이후에도 지역주민 스스로 해당사업을 운영해 나갈 수 있는지에 대한 종합적인 점검 역시 필요하다.

둘째, 지역주체(지역주민+지자체)들의 역량을 강화해야 한다. 역량강화는 그동안 수없이 강조되어 왔다. 어떤 정책사업을 유치하기 위해서는 반드시 관련 교육을 이수해야 한다는 것이 이제는 일반적인 인식으로 자리 잡았다. 하지만 많은 사람들은 여전히 지역주체의 역량강화를 강조하고 있다. 정부에서도 '색깔 있는 마을 만들기'를 위해 핵심리더 10만 명을 육성한다고 발표한 바 있다. 문제는 어떤 리더들을 어떻게 육성할 것인가이다. 현장에서 필요한 역량이 무엇인가에 대한 정확한 진단이 필요하다. 많은 리더를 육성하는 것도 중요하지만, 현장의 필요를 해결할 수 있는 역량의 내용을 진단하고, 그러한 역량을 갖춘 리더주체를 육성해야 한다.

셋째, 지역의 커뮤니티를 복원하고 사회적 경제에

대한 관심이 필요하다. 많은 사람들은 현재와 같은 중앙정부 주도의 대규모 재정투입에 의한 농촌지역 개발사업과 농촌지역 활성화사업이 얼마나 효과가 있고, 지속성을 가질 수 있겠는가에 의문을 가지고 있다. 이에 따라 지역의 자원이나 특성을 고려한 창의적이고 다양한 사업의 발굴을 위해 포괄보조금제도를 도입했지만, 현실의 변화는 여전히 기대에 미치지 못하고 있다. 이는 농촌지역 개발과 활성화를 추진할 수 있는 공동체의 복원 혹은 활성화 책이나 사업이 없는 상태에서 현재와 같은 대규모 자금지원 방식은 지양해야 한다는 것을 의미한다. 농촌 커뮤니티를 복원하고 이를 지역활성화의 주체로 세워내려는 정책적인 관심이 더욱 강조되어야 한다.

넷째, 포괄보조금제도를 내실화해야 한다. 포괄보조금제의 핵심취지는 지자체의 자율적인 예산편성과 정책추진을 보장함으로써 지역의 특성을 반영한 창의적이고 특색있는 사업을 추진할 수 있도록 하는 동시에 효율적인 예산집행을 가능하도록 함에 있다. 하지만 포괄보조금제도의 도입 이후 지역의 개성을 살린 다양하고 특색있는 사업이 발굴되기보다는 오히려 사업의 꼭지는 줄어든 반면 단위 사업당 사업비가 증가하는 경향이 두드러지고 있으며, 과거에 비해 오히려 주민참여가 줄어들고 행정주도로 회귀하는 현상조차 나타나고 있다. 최근 중앙정부에서는 이러한 문제점을 인식하고 개선하기 위해 현장포럼 개최, 현장활동가 및 활성화 센터의 활용, 지역개발사업의 콘텐츠 다양화와 사업범위 확대 등의 대안을 제시한 바 있다. 하지만 포괄보조사업이 제대로 정착되기 위해서는 기초단위 행정담당자의 인식변화와 역량강화가 필수적인 전제조건이다. 중앙정부의 정확한 진단과 처방이 필요하다.

다섯째, 농촌어메니티를 보전하는 노력이 필요하다. 농촌지역의 활성화는 농촌이 가지고 있는 장점을 중심으로 접근하지 않으면 안 된다. 농촌의 장점은 '농촌다움' 에 있다. 따라서 농촌지역개발 및 활성화 정책은 이러한 '농촌다움' 을 어떻게 유지 · 보전하고 효과적으로 활용할 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 하지만 대부분의 농촌개발계획이 통합적이고 일관성 있는 인식 부족으로 주변과 어울리지 않는 시설물이 설치되면서 농어촌경관을 해치고, 환경을 파괴하고 있다는 비판이 많다. 이에 따라 정부에서는 경관형성계획의 수립을 의무화하고 이를 종합적으로 관리 · 감독할 수 있는 '총괄계획가' 제도를 시범 시행해오고 있다. 그러나 문제해결의 핵심이 어디에 있는지에 대한 정확한 인식이 필요하며, 이에 기초한 총괄계획가 제도의 운영이 필요하다.

여섯째, 사후관리 시스템이 필요하다. 2000년 이후, 적극적인 농촌지역개발 및 활성화 정책 추진 결과 전국적으로 1,500여 곳 이상의 마을에 각종 시설이 만들어졌다. 아직 사업이 추진 중인 곳도 있지만, 사업이 완료된 지역에서조차 제대로 된 사후관리시스템이 없이 많은 현장시설이 방치되고 있는 것이 사실이다. 사업추진 계획 자체도 사후 관리를 전제로 하여 수립되어야 하겠지만, 사업완료 후의 관리상황을 점검하고 문제점을 보완해 나갈 수 있는 사후관리시스템이 필요하다.

마지막으로, 민관거버넌스의 구축이 필요하다. 현대사회를 거버넌스의 시대 혹은 민관협치의 시대라고 한다. 시민사회가 성숙하고 정보화가 진전됨에 따라 그동안 정부가 해왔던 많은 업무들이 민간에 이양되거나 민관협력을 통해 해결해나가고 있다. 농촌지역개발 및 활성화 정책도 마찬가지이다. 정부에서 모든 것을 다할 수 있을 것이라는 생각을 버려야 한다. 민간 주체를 양성하고, 이를 통해 정책을 추진해 나갈 때 정부예산의 절감은 물론 효율성도 제고될 수 있다는 것이 선진 각국의 경험이다. 민관협치조직을 만들고, 이를 활성화시키고자 하는 보다 적극적인 노력이 필요하다.