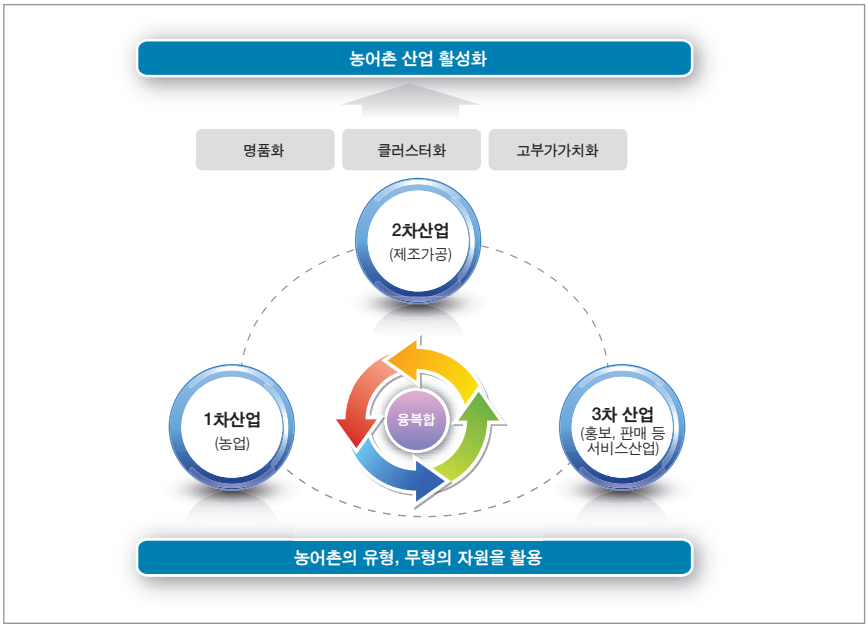
농촌지역 활성화 정책의 현황과 개선과제

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

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