

발 간 등 록 번 호

12-1790242-000025-01

| 2021. 1. |

# 농어촌 정책의 새로운 방향과 과제



대통령직속  
농어업·농어촌 특별위원회

## 연구 담당

---

**김정섭** | 한국농촌경제연구원 연구위원 | 연구 총괄, 집필(1장, 2장, 3장, 4장)

**김광선** | 한국농촌경제연구원 연구위원 | 분야별 토론회 운영, 집필(3장, 4장)

**정문수** | 한국농촌경제연구원 부연구위원 | 분야별 토론회 운영, 집필(4장)

**한이철** | 한국농촌경제연구원 부연구위원 | 분야별 토론회 운영, 집필(2장, 4장)

**조승연** | 한국농촌경제연구원 부연구위원 | 설문 조사, 집필(2장, 4장)

**조여니** | 한국농촌경제연구원 연구원 | 자료 정리, 토론회 운영 지원

## 농어촌 정책의 새로운 방향과 과제

---

발 행 | 2021. 1.

발 행 인 | 정현찬

발 행 처 | 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회  
우)03171 서울시 종로구 새문안로 82 S빌딩 16층  
대표전화 02-6260-1200

인 쇄 처 | 세일포커스(주) 02)2275-6894

• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

# 제 출 문

## 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「농어촌 정책의 새로운 방향과 과제」 연구의 최종 보고서로 제출합니다.

2021년 1월

연구기관	한국농촌경제연구원
연구책임자	김정섭(한국농촌경제연구원 연구위원)
연구참여자	김광선(한국농촌경제연구원 연구위원)
	정문수(한국농촌경제연구원 부연구위원)
	한이철(한국농촌경제연구원 부연구위원)
	조승연(한국농촌경제연구원 부연구위원)
	조여늬(한국농촌경제연구원 연구원)



## 요 약

농어촌에는 전국 인구의 19퍼센트가 거주하며, 그 면적은 국토 전체의 90퍼센트를 차지한다. 농림어업을 비롯하여 다종다양한 경제활동이 이루어지며, 한국 사회의 도시화와 더불어 사라져 가는 공동체 문화와 사회적 상호작용이 여전히 살아 숨쉰다. 산, 숲, 농경지, 해안 등 농어촌의 경관은 다채로운 국토를 구성하는 핵심 요소다. 농어촌이라는 장소와 지역사회는 대한민국의 소중한 자산이다. ‘살고 싶은 농어촌, 사람이 돌아오는 농어촌’ 등의 표현에서 드러나듯, 농어촌 정책은 결국 농어촌이 지속 가능하게 유지하는 것에 목표를 두어야 한다.

한국 농어촌에 영향을 끼칠 여러 측면의 거시 요인에 대응하는 과정에서 ‘지속 가능한 농어촌’이라는 목표를 향해 나아갈 수 있을 터이다.

- ▶ 저출생·고령화: 한국은 OECD 회원국 중 합계출산율이 1.0 미만인 유일한 국가다. 저출생·고령화는 중대한 도전으로 눈앞에 다가왔는데, 농어촌은 그 부정적 효과를 먼저 경험했다. 농어촌 지역사회의 모든 측면에서 인구 감소와 고령화가 지속가능성을 위협한다.
- ▶ 글로벌 경제의 불확실성 증대 및 성장 둔화: 세계 모든 나라의 경제활동이 하나의 그물망 안에 긴밀하게 편입된 글로벌 경제 구조 속에서 농어촌 경제의 중핵인 1차산업 부문은 이미 오래 전부터 곤경을 겪었다. 농업인 등은 비용 상승과 소득 하락이라는 이중고에 시달리고 있으며, 이 같은 경향은 극복하기가 쉽지 않다. 농어촌은 여전히 상당히 높은 일자리 창출 잠재력을 지닌 곳이지만, ‘지역경제 다각화와 혁신’이 그 선결 조건으로 부각된다.
- ▶ 기후변화: 지구의 온도는 근대 산업사회에 접어든 이후 100년에 약 1℃ 상승해왔다. 지구의 온도가 현재보다 2℃ 상승하면, 전 세계가 온실가스 감축에 성공한다 하더라도 지구 온도 상승을 막을 수 없는 비가역적 상태에 접어들 것

이라는 분석이 있다. 기후변화에 대한 국제적 공조와 대응은 오래 전부터 시작되었고, 한국도 최근 들어 ‘2050년 탄소 중립’을 선언하였다. 모든 산업 부문뿐만 아니라 전 국민의 일상생활에서 고통스러운 혁신이 필요하다. 농어촌 지역의 면적 대부분을 차지하는 산림이야말로 온실가스의 주된 요소인 이산화탄소의 유일한 흡수원이라고 평가된다. 그러나 산업화의 길을 따라 온 농업은 이산화탄소의 흡수원이라기보다는 배출원으로 작동하고 있어, 근본적인 변화를 요청받는다.

심대한 도전에 직면한 한국 농어촌의 지속가능성을 가능케 하는 정책은 어떤 관점과 방향에서 혁신되어야 하는가? 여러 전문가와 관계자의 의견을 들어, 농어촌 정책의 전환 방향을 다음과 같이 정리하였다.

- ▶ 물리적 인프라 확충 및 지역산업 육성을 농어촌 정책의 우위에 두었던 종래의 관점을 벗어나, 환경과 지역사회에 관련된 정책에 더 높은 우선순위를 두도록 무게중심을 이동시킨다.
- ▶ 농어촌 주민의 자율과 협동·연대에 기초한 정책 추진 방식을 정착시키며, 국민이 공유하는 자산으로서 농어촌을 지속가능한 방식으로 관리한다.
- ▶ 농어촌 지역개발 정책에서 시·군이나 리에 비해 덜 중시했던 읍과 면을 범역으로 하는 정책사업을 확대 추진한다.
- ▶ 실험적인 농어촌 정책사업을 다양하게 추진하되, 작지만 새로운 변화의 단초가 될 혁신적인 기획을 장려하고 보호한다.
- ▶ 농어촌 지방자치단체가 중앙정부에 의존하는 방식인 공모제 보조금 정책사업에서 계획협약 제도 방식으로 정책 추진체계를 바꾼다.

농어촌 정책의 새로운 과제를 다음과 같이 제안한다.

▶ 전략 1: ‘인구 감소 농어촌 사회의 도래’에 대응

(과제 1-1) 대다수 농어촌 지역이 겪게 될 고령화 및 인구 감소 상황에 대응하여 주민이 누려야 할 **기초적인 정주생활 여건의 최저수준을 국가가 보장한다.**

(과제 1-2) 농어촌 시·군 사이에 심화되는 **지방 재정력 격차를 완화할 재정 제도를 도입한다.**

(과제 1-3) 주민 생활에 필요한 **물리적 인프라가 읍 지역과 면 지역 사이에 불균등하게 배치되지 않도록 노력한다.**

(과제 1-4) 농어업 및 농어촌 지역사회 유지의 핵심인 **청년 인적 자원을 확보할 수 있도록 일자리와 농촌 이주를 지원하는 특단의 대책**을 마련해 시행한다.

▶ 전략 2: 농어촌 지역경제 다각화 및 혁신 기반 형성

(과제 2-1) 농어촌 관광과 관련된 경제활동을 다양화하고 전문화하며, 단순 임가공이 아니라 농어촌의 특징을 반영한 농어업 생산물 가공 산업을 육성하며, 녹색 일자리를 창출하는 등 **지역경제를 다각화한다.**

(과제 2-2) 농어촌이 새로운 비즈니스 창업의 장소로서 주목받고 기회의 장이 될 수 있게 **지역산업 혁신 기반을 조성한다.**

▶ 전략 3: 기후위기 대응 및 통합적 농어촌 환경 정책 추진

(과제 3-1) ‘2050년 탄소중립 선언’에 부응하는 **기후변화 대응 농어촌 정책 로드맵**을 시급히 만들어 추진한다.

(과제 3-2) 포괄적 지역계획에 근거한 농어촌 환경 정책 추진체계를 마련한다.

(과제 3-3) 농지-물-생태계 통합 관리가 가능하도록 제도를 정비한다.

▶ 전략 4: 사회혁신과 자치분권 촉진

(과제 4-1) 농어촌 **지역사회의 주민이 주도하는 사회적 포용 정책**을 확대한다. 노인, 장애인, 외국인, 다문화 가정, 청년, 귀농·귀촌인 등 다양한 사회 집단의 통합 전략을 마련하고 취약계층의 노동통합을 위해 노력한다.

(과제 4-2) 농어촌 정책에서 **사회적 경제 전략을 주류화**한다. 사회적 경제 방식의 공공·사회적 일자리 정책을 전면적으로 확대하며, ‘농어촌 사회적 경제 정책 로드맵’을 만들어 추진한다.

(과제 4-3) 기획-실행-평가의 전체 과정을 주민이 주도하는 **온전한 의미의 상향식 농어촌 발전 정책사업**을 추진한다.

▶ 전략 5: 농어촌 정책 추진체계 혁신

(과제 5-1) **계획협약 방식의 농어촌 정책**을 심화하고 확장한다. 현재 부분적으로 실험되는 계획협약 방식의 정책사업이 다루는 범위를 확장하고, ‘패키지(혹은 메뉴)’ 방식에서 ‘아젠다’ 방식으로 심화시킨다.

(과제 5-2) **자치분권에 호응하는 농어촌 정책 협치의 구조**를 형성한다. 농어업회 의소, 마을만들기 및 사회적 경제 중간지원조직, 주민자치회 등의 제도적 장치를 자치분권이라는 관점에서 농어촌 정책과 연결한다.



# 차 례

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경	3
2. 연구 목적	4
3. 주요 연구 내용과 방법	5
<b>제2장 농어촌의 현실과 전망</b>	<b>7</b>
1. 농어촌에 영향을 끼칠 거시 요인	9
2. 전문가들이 동의하는 농촌의 미래 모습	26
3. SWOT 분석	29
4. 가상 시나리오: 2050년의 농어촌	31
<b>제3장 농어촌 정책의 관점 및 방향 전환</b>	<b>43</b>
1. 성찰: 농어촌 정책의 변천	45
2. 정책 추진 방향 및 과제에 관한 인식의 지형	55
3. 정책 전환 방향	75
<b>제4장 농어촌 정책의 중장기 구상</b>	<b>77</b>
1. 개요	79
2. 전략과 과제	80
3. 로드맵	103
<b>참고문헌</b>	<b>105</b>
<b>부록</b>	
1. 기초 생활권 유형별 서비스 공급업체가 없는 읍·면 비율	111
2. 농어촌 서비스 기준	112

3. 농어촌 대중교통 서비스 개선 정책 .....	113
4. 지방재정 조정 제도 .....	115
5. 지역부흥협력대 .....	117
6. 다기능 농업과 농촌 발전 .....	122
7. 지역사회를 중심으로 한 농촌관광: 관광두레 .....	128
8. 로컬푸드 산업의 후방연계 안정화 .....	130
9. 녹색 일자리 창출 .....	132
10. 한국판 뉴딜의 분야별 핵심 내용 .....	136
11. 특화산업 구축 전략 과제 .....	139
12. 스마트 전문화 전략 .....	143
13. 농촌(지역)융복합산업 .....	144
14. 지역혁신 거점 .....	147
15. 네덜란드의 새로운 농업-환경-기후 정책에서 협동조합 접근방법: 배경, 절차, 법제도 측면의 시사점 .....	149
16. 농업환경 보전과 사회의 실천: 네덜란드 지역협동조합의 기원과 특징 ·	156
17. 지역 단위 환경관리 거버넌스 .....	165
18. 농촌공간계획 .....	167
19. 지방자치법 개정과 자치분권 .....	171
20. 지역사회 돌봄 활성화 방안 .....	175
21. 농어촌 자활근로사업 .....	177
22. 사회적 경제 분야의 주요 정책사업 .....	179
23. 홍성군 장곡면의 사회적 농업 사례 .....	183
24. 농촌 계획협약 .....	185
25. 중간지원조직의 개념과 역할 .....	189
26. 안건 제안(1): 농어촌 지역의 사회적 경제 활성화 방안 .....	194
27. 안건 제안(2): 농어촌 지역공동체 돌봄 활성화 방안 .....	203

# 표 차례

## 제2장

〈표 2-1〉 읍면동별 인구밀도 변화 .....	13
〈표 2-2〉 농어촌의 기업 및 일자리 증감 추세(2010년 및 2018년) .....	18
〈표 2-3〉 한국형 그린뉴딜 중점 과제 .....	20
〈표 2-4〉 최근까지의 농업·농촌 부문의 연간 온실가스 배출량 추이 .....	21
〈표 2-5〉 농업 부문 온실가스 배출량 전망 .....	23
〈표 2-6〉 농축어업 부문의 목표 배출량 및 감축량(안) .....	23

## 제3장

〈표 3-1〉 농어촌 중장기 정책과제 진술문 49개 .....	57
〈표 3-2〉 P-샘플 구성 및 특징 .....	59
〈표 3-3〉 응답자들의 동의 정도가 높거나 낮은 진술문 .....	61
〈표 3-4〉 유형 1(27명)의 대표 진술문 .....	62
〈표 3-5〉 유형 2(10명)의 대표 진술문 .....	64
〈표 3-6〉 유형 3(8명)의 대표 진술문 .....	67
〈표 3-7〉 유형 차이 분석(상관계수) .....	69
〈표 3-8〉 합의된 진술문(Consensus Statements) .....	70
〈표 3-9〉 최소 동의 진술문과 이유 .....	71
〈표 3-10〉 최대 동의 진술문과 이유 .....	72

## 부표

〈부표 1-1〉 서비스 공급 업체가 없는 곳의 비율 .....	111
〈부표 2-1〉 부문별 농어촌 서비스 제공 목표 .....	112
〈부표 3-1〉 기초 생활서비스를 10분 이내 이용할 수 있는 행정리 비율(2010~2015) .....	113
〈부표 5-1〉 지역부흥협력대원 수 및 시행 중인 지자체 수 추이 .....	118
〈부표 11-1〉 향토산업 육성사업 추진 현황 .....	141
〈부표 15-1〉 네덜란드 농업-환경-기후 정책에서 관련 주체들의 역할 분담 .....	153

〈부표 16-1〉 NFW의 자연 및 경관 관리 활동 범위(2004년) .....	160
〈부표 19-1〉 지방자치법 전부 개정안 주요 내용 .....	172
〈부표 21-1〉 지역유형별 사업체 수 및 천명 당 사업체 수 .....	177
〈부표 22-1〉 사회적 경제 기업의 개념 및 특징 .....	179
〈부표 22-2〉 농촌 적용 사회적 경제 조직 육성 관련 사업 .....	181
〈부표 25-1〉 중간지원조직의 기능과 역할 .....	189
〈부표 25-2〉 농촌 지역에 위치한 마을만들기 중간지원조직 .....	191
〈부표 26-1〉 20대 국회에서 발의된 사회적 경제 기본법(안) 내용 .....	197
〈부표 26-2〉 농어촌 사회적 경제 중간지원조직 체계 구축을 위한 지원방안 .....	202
〈부표 27-1〉 지역별·연령별 주민등록 인구 현황 및 고령화율 .....	206
〈부표 27-2〉 지역별 노인 돌봄 시설 수 및 노인 인구 1만 명당 시설 수 .....	207
〈부표 27-3〉 지역별 노인 돌봄 시설 수 및 읍·면·동 행정구역당 시설 수 .....	208
〈부표 27-4〉 연도별 전국 등록 장애인·발달장애인 증가 추이 .....	209
〈부표 27-5〉 지역별·연령별 발달장애인 현황 .....	209
〈부표 27-6〉 지역별·서비스 종류별 발달장애인 서비스 이용 현황 .....	210
〈부표 27-7〉 지역별 장애인복지시설 현황 .....	211

# 그림 차례

## 제2장

〈그림 2-1〉 합계출산율 및 인구 규모 전망 .....	10
〈그림 2-2〉 국토 및 농어촌의 인구 전망(2015~2040년) .....	12
〈그림 2-3〉 지역별 장래 인구 변화 전망(2015~2040년) .....	12
〈그림 2-4〉 농촌의 인구구조 변화(2015~2040년) .....	14
〈그림 2-5〉 경제성장률 (2000~2020년) .....	15
〈그림 2-6〉 농촌의 산업별 취업자 비율 전망(2015~2040년) .....	17
〈그림 2-7〉 연평균 최고, 평균, 최저 기온의 변화(1912~2017년) .....	19
〈그림 2-8〉 10년 이내에 발생할 수 있는 위험의 가능성과 영향력 .....	19
〈그림 2-9〉 농업 부문 온실가스 배출 추이 .....	22
〈그림 2-10〉 연간 면적당 농약 사용량 비교: 한국과 OECD 평균(2000~2015년) ·	23
〈그림 2-11〉 국내 연간 화학비료 사용량(2000~2016년) .....	24
〈그림 2-12〉 연간 축사 수(누적 기준, 1980~2020년) .....	24
〈그림 2-13〉 4대강 주요 지점 수질(BOD 기준, 2010~2019년) .....	25
〈그림 2-14〉 영농 폐비닐 발생량 추이 .....	26
〈그림 2-15〉 미래 전망에 따른 농어촌의 SWOT분석 .....	30

## 제3장

〈그림 3-1〉 농촌 지역개발 정책의 마을 역량 단계별 지원체계 .....	53
---	----

## 제4장

〈그림 4-1〉 한국판 뉴딜의 비전과 체계 .....	88
〈그림 4-2〉 중장기 정책과제 흐름도 .....	104

## 부도

〈부도 6-1〉 이중 쥐어짜기 .....	123
------------------------	-----

〈부도 6-2〉 재농민화의 메커니즘 .....	124
〈부도 6-3〉 새롭게 등장하는 재농민화의 표현 .....	126
〈부도 11-1〉 클러스터와 지역농업 클러스터의 구성 .....	140
〈부도 15-1〉 농업환경 정책의 집단적 접근방법 .....	151
〈부도 15-2〉 최종 수혜자로서 농업-환경 협동조합이 핵심적 역할을 하는 네덜란드 농업-환경 정책의 “앞문-뒷문 시스템” .....	152
〈부도 16-1〉 생울타리 경관, 생울타리 단면도, 생울타리 경관 관리에 나선 농민들	159
〈부도 16-2〉 생울타리 경관 관리 활동 지침서 표지와 내용 .....	161
〈부도 16-3〉 NFW 활동계획의 주요 목표 .....	162
〈부도 18-1〉 농업·농촌의 역할에 대한 도시민 인식 변화(중복응답) .....	168
〈부도 20-1〉 농촌 돌봄조직 활성화 사업(안) 개요 .....	176
〈부도 27-8〉 농촌 돌봄조직 활성화 사업(안) 개요 .....	222

제1장

서론





# 서론

## 1. 연구의 배경

‘지속가능한 농어촌’이라는 표현이 농어촌 정책의 명시적 목표로 정부 문헌에 등장한 적이 없다. 그러나 “살고 싶은 농어촌, 사람이 돌아오는 농어촌”<sup>1)</sup> 등의 표현에서 드러나듯, 농어촌 정책은 결국 사람들이 일상생활을 영위하는 장소로서 농어촌이 지속 가능하게 유지하는 것에 목표를 둘 수밖에 없다. 정부가 다각도로 정책을 펼쳐온 결과, 제반 영역에서 외형을 갖추었지만 ‘정책 혁신’ 측면에서 부단한 노력을 요청받는 것도 사실이다. 단기적인 정책 의제가 부각될 때마다 대응하는 방식으로 정책 수단들을 덧붙여왔지만, 불충분하다. 한국 농어촌의 미래와 관련해 부각되는 거시 요인을 깊이 검토하고, 그것을 토대로 중장기 전망하에서 경제·사회·환경 등 제반 영역을 종합적으로 고려한 ‘전략’이 필요하다. 그 전략 안에서 여러 정책들이 ‘지속가능한 농어촌’이라는 단일한 목적을 지향하면서 서로 연계된 ‘농어촌 정책 프로그램’을 형성해야 할 터이다.

농어촌 정책에서 ‘아래로부터의 참여’와 ‘정책 영역 간 조정 및 통합’이라는 측면에서 혁신이 필요하다는 주장은 상당히 오래 전부터 제기되었다. 최근 15년 동

1) 대통령님 말씀, 2019.12.12.

안 국가균형발전 정책이 추진되는 가운데 ‘포괄보조금 제도 도입’ 등 더욱 분권적인 농어촌 정책 추진체계를 형성하는 방향으로 형식 측면의 진전이 있었지만, 농어촌 주민이 직접 참여하고 주도하는 내생적·상향식 접근방법이 온전하게 자리를 잡지는 못했다. 지방분권 측면에서 ‘재정분권’ 외에 풀뿌리 주민의 참여를 전제로 하는 ‘자치분권’의 관점이 정책 기획 및 실행 과정에 충분히 반영되었다고 보기 어렵다. 한편, 농림축산식품부가 직접 추진하는 정책사업 외에도 여러 중앙행정기관이 농어촌에 투입하는 정책을 조율하려는 목적으로 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개축진 위원회”<sup>2)</sup> 등의 기구가 활동해왔지만, 더욱 실효성 있게 운영되어야 한다는 비판과 요청이 적지 않다.

최근 들어 다양한 핵심어와 함께 정부가 농어촌 정책의 방향을 새롭게 정립하고 추진해야 한다는 요청 또는 그렇게 할 것이라는 기대가 표출된다. 농촌다움, 지방분권, 기후변화, 포용, 혁신, 지역공동체(마을), 사회적 경제, 삶의 질, 생태환경, 커먼즈(common), 사회혁신, 지방소멸, 저밀도 경제, 귀농·귀촌, 공익적 기능 등의 표현은 제각기 농어촌이 직면한 새로운 도전을 암시한다. 이제 농어촌 정책의 기본 틀과 중장기 전략을 새롭게 마련해야 한다. 정책 영역 전반에 걸쳐 중요하지만 미뤄졌거나 간과된 정책과제를 찾아 부각하고 제안해야 한다.

## 2. 연구 목적

이 연구의 목적은 ‘지속가능한 농어촌’이라는 관점에서 중장기적이고 종합적인 농어촌 정책의 방향을 새롭게 수립하고, 그 방향에 따라 정책과제를 재구성하며, 정책 혁신의 방향과 과제를 제안하는 데 있다. 구체적으로는 다음과 같이 연구 목표를 정하였다.

첫째, 농어촌 정책의 새로운 틀과 중장기 비전을 제시한다. 농정틀 전환과 관련

---

2) 이하, ‘삶의질위원회’라고 약칭.

해, 농어촌 정책의 위상을 정립한다.

둘째, 향후 30년 정도를 시간적 범위로 하여 한국 농어촌의 미래상을 염두에 두며 지속가능한 농어촌을 구현하는 데 필요한 정책과제와 추진 전략을 제안한다.

### 3. 주요 연구 내용과 방법

농어촌 정책의 새로운 방향과 미래상을 제시하고, 미래상을 이루기 위한 추진 전략과 분야별 정책과제를 제안하였다. 농어촌 정책의 패러다임 전환을 통해 기대하는 ‘변화’와 ‘혁신’의 구체적인 모습을 제시하려 노력하였다. 그리고 정책을 효과적으로 지원하기 위한 추진 전략을 사업, 예산, 조직, 법제, 정부 부처 간 협의·조정, 중앙정부 및 지방자치단체 수준의 거버넌스 등의 추진체계와 이행 방안에 관한 것으로 나누어 제시하였다.

문헌검토, 전문가 토론회, Q-방법, 현장 사례조사 등 여러 방법을 연구의 세부 내용에 따라 복합적으로 활용하였다. 전문가 토론회는 분야별로 진행하고, 토론에 참여하는 전문가와 토론에 참여하지는 않지만 해당 분야별 전문가로 구성된 토론 그룹이 사전에 지정된 주제에 대해 발제하고 토론하는 방식으로 진행하였다.

Q-방법은 대학 및 연구기관 소속 전문가뿐만 아니라 농민단체장 등 현장 활동가 총 240명을 조사 참여자로 정해 진행하였다. 인구, 경제, 환경 분과 토론회 참여자와 농특위 본위원 및 분과위원도 조사 참여자로 일부 포함되었다. 전문가 토론회에서 논의된 공통 담론과 연구진이 인식하는 농어촌 중장기 변화를 이끌 거시요인을 토대로 현재 농어촌의 현실을 반영하는 ‘농어촌의 현실 진단’에 관련된 24개의 문장을 작성하여 조사에 활용하였다. ‘농어촌의 현실 진단’과 전문가 토론회 주요 내용을 토대로 향후 인구, 사회, 환경, 경제 등 다양한 관점에서 바라본 농어촌 정책과제들을 49개의 규범적 진술문(normative statements) 형태로 작성하여 조사·분석하였다.



## 제2장

# 농어촌의 현실과 전망



# 농어촌의 현실과 전망

## 1. 농어촌에 영향을 끼칠 거시 요인

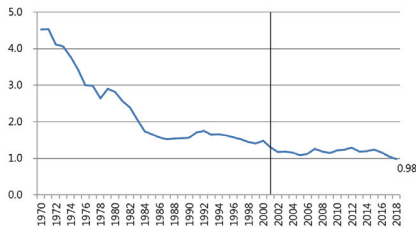
### 1.1. 저출생·고령화

한국은 OECD 회원국 중 합계출산율이 1.0미만인 유일한 국가다. 2001년 이래 시작된 초저출산 현상이 계속되고 있으며, 가까운 미래에 출산율이 반등할 가능성은 매우 낮다. 이 같은 저출생의 원인으로 ‘청년 고용 불안정’, ‘삶의 가치 변화’, ‘사교육 비용 증가’, ‘일-가정 양립 곤란’ 등이 지적된다.

현재 추세가 계속되면 2048년부터는 한국의 고령화 수준이 세계 최고일 것이라는 전망도 나온다. 그 시점에서 65세 이상 인구는 1900만 명에 달할 것으로 예상된다. 의료·보건 수준이 향상되고 국민의 영양 및 생활습관이 개선되면서 1970년대 이후로 기대수명이 급상승했는데, 최근에는 고령자 사망률도 개선되고 있어 기대수명은 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 남성과 여성의 기대수명은 1970년에는 각각 58.7세와 65.8세였는데, 2020년 현재는 각기 80.3세와 86.1세가 되었다. 통계청의 전망에 따르면 2067년에는 88.5세와 91.7세가 될 것이다.

## 〈그림 2-1〉 합계출산율 및 인구 규모 전망

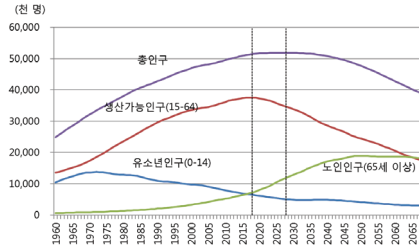
합계출산율 추이(1970-2018)



자료: 통계청, 「2018년 출생통계(확정)」

자료: 통계청(2020).

연령대별 인구 규모 전망(1960-2067)



자료: 통계청, 「장래 인구 추계」

고령화와 더불어 출산율은 낮아, 2021년부터 사망자 수는 약 33만 명으로 출생아 수 약 32만 명을 초과하기 시작하는 ‘마이너스 자연증가’가 시작될 것이다. 생산가능 인구는 2019년부터 이미 감소 추세에 접어들었다. 한국의 총인구는 2029년부터 감소하기 시작할 것으로 예상된다.

이처럼 예상되는 인구 변동은 한국 사회 전반에 걸쳐 심대한 영향을 끼칠 것이다. 2030년대 초반부터는 저출산으로 인해 노동력 공급 부족 등이 가시화될 것이다. 특히, 돌봄 서비스나 기술로 인력을 대체하기 어려운 직종에서 구조적인 노동력 공급 부족 사태가 있을 것으로 예상된다. 그러므로 여성, 고령자, 외국인 등 잠재 유휴 인력의 노동시장 통합과 발전된 과학기술을 활용한 대응 방안을 모색해야 한다는 주장이 힘을 얻는다. 다른 한편으로는 노동시장과 교육 시스템에 대한 거시 수준의 변화가 필요하다는 주장도 제기된다. 가령, 노동시장에서 학력주의 혹은 학벌주의를 타파하고 성차별을 해소하며 일-가정 양립이 가능한 직장 환경을 조성하는 데 정부가 힘을 크게 쏟아야 한다는 것이다.

교육 부문에 큰 영향을 끼칠 터인데, 무엇보다 학령인구 감소로 인해 보육시설 및 학교의 수급 불균형에 직면하게 될 것이다. 특히, 보육시설 이용 대상이 되는 영유아 수 감소에 따른 재정지원 축소는 개별 보육시설의 운영에 어려움을 가중시킬 것이며, 학교 통폐합 요구에 따른 주민의 반발이나 통폐합 비용 등의 문제가 발생할 것이다. 사실, 이런 현상은 도시보다 먼저 저출생·고령화를 경험한 농촌에서 먼



저 나타나기 시작했다.

사회보장 및 보건복지 분야에도 저출생·고령화는 대응해야 할 중대한 과제를 노정시키기 시작했다. 노인 인구 계층의 분화가 전망되며, 노후 기간이 길어지기 때문에 치매, 우울증, 자살 등의 정신질환 관련 사회문제가 증가할 것으로 예상된다. 공적 연금 제도 개혁, 주거·교통·공공시설 등 일상생활 전반에 걸친 고령친화적 사회 시스템 구축, 고령자를 대상으로 한 정신복지 서비스<sup>3)</sup> 지원 등의 대책이 필요할 것이다.

저출생·고령화의 효과는 공간적으로 균일하게 나타나지 않는다. 농어촌으로 대표되는 비수도권 지역에서는 이미 ‘인구 감소→내수 위축 및 인프라 축소→지역경제 침체로 인한 일자리 감소→인구 유출’이라는 나선형 악순환 구조가 고착되었다. 이에 따라, 소위 ‘지방소멸론’이 심각하게 대두된다. 농어촌 정책에서 인구 문제가 가장 근본적인 변수로 작용할 것이다.

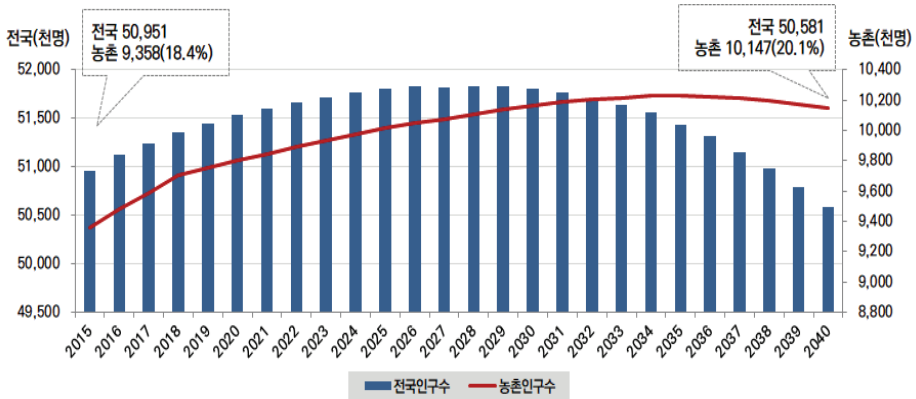
가까운 미래 한동안은 농어촌 인구가 전국 인구에서 차지하는 비율이 조금 상승하겠지만, 2030년대 후반을 기점으로 다시 감소 국면에 접어들 것이다. 전국 인구는 2020년대 후반 무렵부터 감소할 것으로 예상되는 반면, 농촌 인구는 전국 감소 시점보다 늦은 2030년대 초반부터 감소가 시작될 것으로 예측된다. 시뮬레이션 결과, 전국 인구는 2040년경 약 5058만 명, 농어촌 인구는 1015만 명이 될 것으로 추계된다. 총인구 중 농어촌 인구의 비율은 전국 인구 감소 추세로 인해 2015년 18.4%에서 2040년경에는 20.1%로 높아질 것이다.

아울러 인구 변화의 공간적 불균형이 심화될 전망이다. 대도시 주변 농어촌의 인구는 두드러지게 증가하지만, 그 외 농어촌에서는 인구 과소화가 심각해질 전망이다. 대도시권에서는 중심 도시와 주변부의 인구가 동시에 증가하는 광역도시화 현상이 확대되지만, 대도시권에 포함되지 않은 다수 군 지역들에서는 인구 과소화가 계속 심화될 것이다. 시뮬레이션 결과, 전국 139개 도농복합시와 군 중에서 2040년까지 103개 시·군에서는 인구가 감소할 것으로 추정된다<그림 2-2, 2-3>.

---

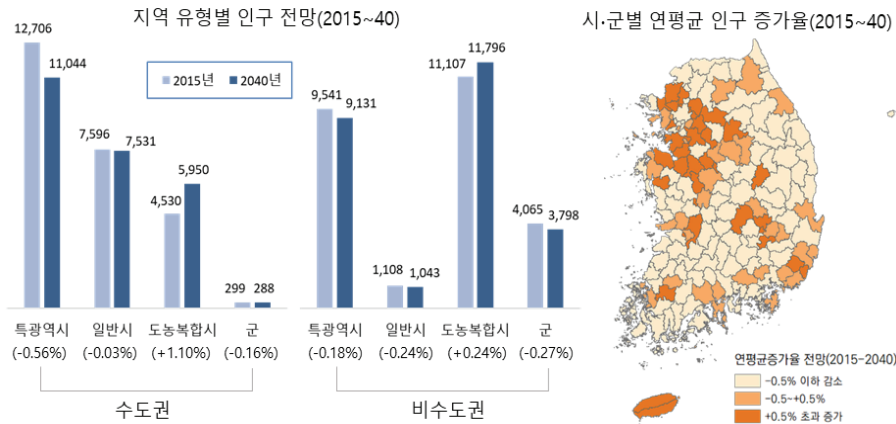
3) 한국은 현재 OECD 회원국 중 노인자살율 1위 국가다.

〈그림 2-2〉 국토 및 농어촌의 인구 전망(2015~2040년)



주: 낙관적 출산율과 비관적 출산율 전망의 중간값 적용.  
 자료: 심재현 외(2019)의 자료 재집계.

〈그림 2-3〉 지역별 장래 인구 변화 전망(2015~2040년)



자료: 심재현 외(2019)의 자료 재집계.

인구 변화의 공간적 불균형은 농어촌 지역 안에서도 읍부와 면부 사이에 상당히 다른 패턴으로 진행될 것이다. 2040년까지의 전망 결과, 도농복합시에서는 동으로 인구가 집중되고, 군 지역에서는 읍으로 인구가 집중되는 경향이 더욱 강화될 것으로 예측된다. 읍 지역의 인구밀도는 연평균 1.05%씩 증가하여 동 지역에 비해서도 매우 높은 증가 추세를 보이는 반면, 면 지역은 연평균 0.76%씩 감소할

것이다. 그 결과 수도권 및 충청권에서는 읍에서 도시 수준으로 인구밀도가 높아지는 경우도 등장하고 있다. 결국, 생활 여건 등의 측면에서 읍과 면의 이질성은 더욱 커질 것이다<표 2-1>.

〈표 2-1〉 읍면동별 인구밀도 변화

단위: 명/㎢, %

구분	2006	2010	2015	2016	2019	연평균 증감률 (2006~2019)
동	3,878.6	3,906.6	3,941.1	3,944.3	3,929.2	0.10
읍	283.1	296.3	307.0	317.3	324.4	1.05
면	70.6	67.8	65.8	65.6	63.9	-0.76

자료: 행정안전부(각 연도), 『지방자치단체 행정구역 및 인구 현황』.

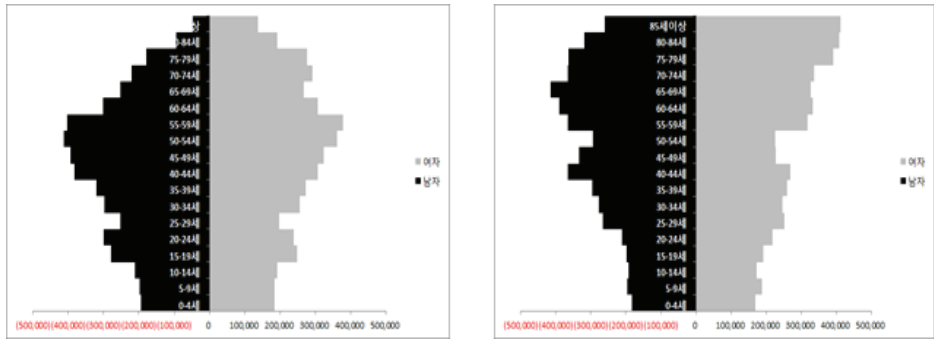
그리고 읍 생활권 중심으로 인구가 집중되는 정주 패턴이 강화되면서, 면 생활권이 심각하게 약화될 것이다. 대부분의 시·군에서 농어촌 중심지 거주 비율이 점차 증가하고, 배후 마을의 인구는 현재보다 감소할 전망이다. 면 소재지의 생활 기반 및 편의 시설 공급과 중심지 기능은 인구가 줄면서 더욱 약화될 것이다. 지역발전 수준이 약화되면서 공공에서 부담하게 될 서비스는 더욱 증가할 것으로 전망된다. 따라서 기초 생활서비스 시설에 대한 공공 투자가 줄어들고, 배후 마을에서 생활서비스 취약 지역이 증가할 것이다. 중심지 인구의 집중화에 대응하여 배후 지역 서비스 전달 체계를 개선하고 기존 주거·상업 용지의 유희화를 방지하는 일이 중요하다.

농어촌 인구 과소화 마을 수는 일정한 수준에서 유지될 전망이다. 가구수 20호 미만 마을은 2005년 2048개(5.7%)에서 2010년 3091개(8.5%)로 증가했으나 2015년에는 1,70개(3.5%)로 감소하였다. 현재까지 농어촌 마을이 소멸되는 경우는 극히 소수 사례에 불과하며 행정리보다 작은 자연마을 단위에서 일부 소멸이 진행된 사례가 있을 뿐이다.

농어촌 지역만을 놓고 보았을 때, 2015년에 고령화율 20.9%로 초고령사회로 진입하였으며 계속해서 심화될 것이다.<sup>4)</sup> 저출산의 영향으로 농어촌 지역(도농복

합시 및 군)의 출생아 수도 2015년 17만 5000명에서 2040년 15만 2000명으로 감소할 것으로 예측된다. 농어촌의 인구 피라미드는, 인구 대부분이 고령층이어서, 향아리형에서 역삼각형으로 변모할 것으로 예측된다. 젊은 층은 계속 감소해 향후 경제활동인구 1인이 부양해야 하는 비생산연령 인구의 비율을 나타내는 인구 부양비는 농어촌 지역의 경우 2015년 50.1에서 2040년 84.8까지 급증할 전망이다 (심재현 외 2019)<그림 2-4>.<sup>5)</sup>

<그림 2-4> 농촌의 인구구조 변화(2015~2040년)



자료: 심재현 외(2019)의 자료 재집계.

## 1.2. 글로벌 경제

글로벌 경제에는 기후변화, 인구구조 변화, 과학기술 발전 등의 여러 요소들이 상호작용하여 그 변화의 속도와 방향에 영향을 끼친다. 장기 변동을 예상하기가 매우 어렵다. 그러나 분명한 것은 글로벌 경제의 변동이 한 국가의 경제성장뿐만 아니라 그 나라의 농업 부문에도 큰 영향을 끼친다는 점이다. 한국처럼 대외무역 의존도가 높은 국가일수록 더욱 그렇다. 통상무역뿐만 아니라 통화, 환율, 금리 등

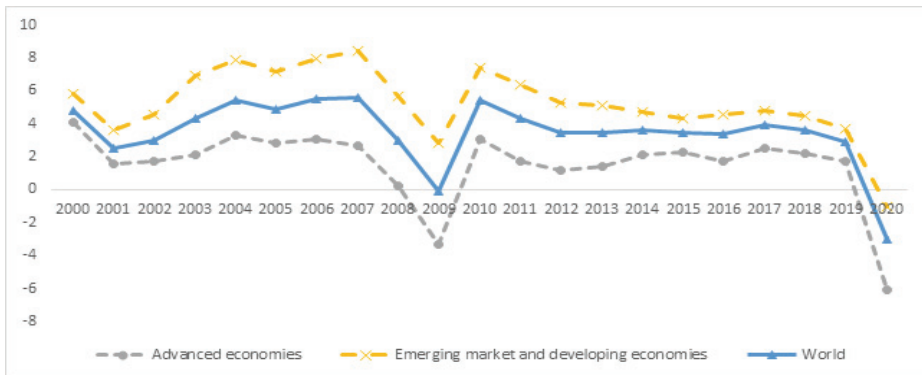
4) 통계청에 따르면, 전라남도는 2040년에 고령화율 42.0%까지, 2047년에 46.8%까지도 증가할 것으로 전망된다.

5) 전국적으로는 2015년 32.3에서 2040년 77.7까지 증가할 것으로 예측된다.

의 금융 환경도 글로벌 수준에서 변동하는데, 이는 국제 원자재 가격에 영향을 주고, 결과적으로 농지 가격이나 농업 경영비에도 영향을 끼친다.

금세기 들어 20여 년 동안의 글로벌 경제 흐름을 일별함으로써, 농어업이 주요 경제활동인 농어촌의 지역경제에는 어떤 변화가 일어날 수 있는지를 살펴보려 한다. 2000년대 들어서 미국이 글로벌 경제 성장을 견인하면서 신자유주의 기조에 따른 자유무역체제가 확산되었다는 점은 주지의 사실이다. 특히, WTO 같은 다자 체제뿐만 아니라 FTA 등의 양자간 무역체제가 크게 확산되었다. 금융 부문에서는 2008년 글로벌 금융위기로 인해, 지구적 차원에서 불황 위기에 직면하기도 했다. 성장률은 둔화되고 금융시장 불확실성이 증대되는 가운데, 미국이나 일본의 양적 완화 정책은 저금리 기조를 지금까지 이끌고 있다. 환율 변동도 커지는 상황이다. 그런 가운데 코로나19 사태로 인해 글로벌 경제는 더욱 큰 불황의 위기에 직면하게 되었다. 세계 여러 국가마다 성장 회복의 전망은 차이가 나지만, 당분간 침체로부터 온전히 회복되기는 어려울 것으로 예상된다. 결과적으로, 글로벌 경제 위기의 여러 측면 중 가장 눈에 띄는 것은 ‘불황의 가능성’이다<그림 2-5>.

〈그림 2-5〉 경제성장률 (2000~2020년)



자료: <https://www.imf.org/LD>.

향후 기술혁신, 생산성의 급격한 상승 없이 저성장 국면은 계속될 것이 분명하다. 경기 침체가 장기화될 경우, 고용 위축과 수요 부진으로 인한 실물경기 침체의

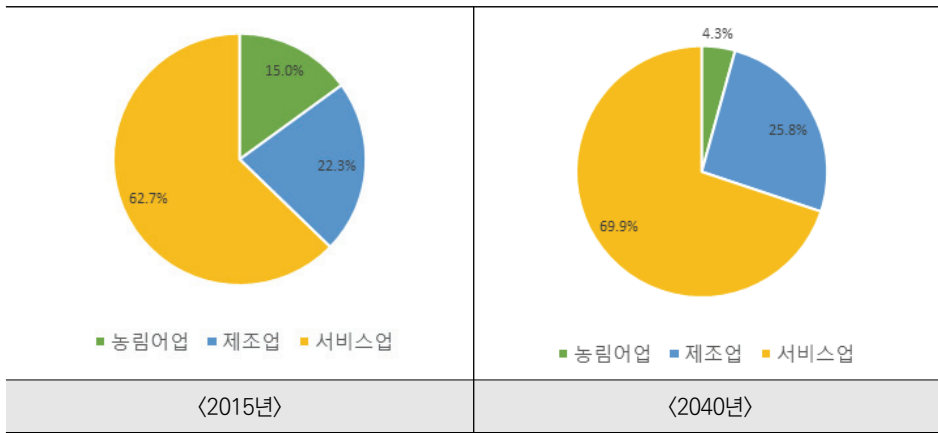
우려가 상당히 크다.

이런 전망에서 이중압박(double squeeze) 국면에 접어든 한국 농어업은 한동안 국민경제에서 차지하는 비중이 계속 낮아질 가능성이 아주 높다. 1970년 대비 2018년 농림어업의 국내총생산(GDP)은 46.9배 증가한 34조 5289억 원에 달했지만(명목금액 기준), 전체 국내총생산에서 차지하는 비율은 26.4%에서 1.8%로 낮아졌다. 향후에도 농림어업이 국내총생산에서 차지하는 비중은 지난 수십 년 간의 경향처럼 꾸준히 감소하거나, 이미 그 비중이 낮아질 대로 낮아졌기에 정체 상태일 것으로 예상된다.

우리나라 경제에서 농림어업이 차지하는 비중이 지속적으로 낮아진 것과 맞물려, 농어촌에서는 제조업과 서비스업이 고용 창출의 중요한 역할을 담당하고 있다. 농어촌(군과 도농복합시)의 전체 취업자 중 농림어업 취업자의 비율이 2015년 15.0%였는데 2040년에는 4.3%까지 줄어들 것으로 예상되는 반면, 제조업과 서비스업은 2015년 각각 22.3%와 62.7%에서 2040년에는 각각 25.8%와 69.9%까지 높아질 것으로 예상된다<그림 2-6>. 이는 농어촌 경제의 다각화가 이미 상당한 정도로 진행되었으며, 향후 더욱 심화될 것임을 의미한다. 그러나 경제 전반의 침체 국면에서 탈출하지 못한다면, 농어촌 경제의 다각화는 그다지 큰 의미를 지니지 못하게 될 것이다.

한편, 최근 새로운 기술이 도입되면서 농식품의 생산 및 소비 구조에 변화가 일어나고 있다. 과거의 기계화·자동화에 의한 노동력 대체와 생산성 증가의 시대와는 다른 차원의 기술 도입이나 혁신을 의미한다. 드론 기술, 스마트팜 제어 기술, 인공지능, 기타 4차 산업혁명 기술 적용 등이 이에 해당한다. 그 결과 새로운 방식의 농업생산 시대가 도래할 것이며, 기업농이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 농가의 생산을 소비자가 실시간 모니터링하면서 구매가 이루어지는 클라우드 기반의 농산물 유통이 출현할 것이다. 농산물 및 농식품 브랜드 가치의 중요성이 더욱더 강조될 것이다. 그러나 기계 분배와 기술 분배의 불평등으로 소규모 영세농들은 고령화, 노동력 부족 등의 문제에 반복적·지속적으로 노출되어 이를 해결하기 위한 방안을 모색해야 한다.

〈그림 2-6〉 농촌의 산업별 취업자 비율 전망(2015~2040년)



주: 미래 전망 모형의 경제 부문 모형은 시·군·구별로 값이 산출되기 때문에 여기서는 도농복합시, 군을 농촌으로 설정하여 집계함. 자료: 심재현 외(2019).

앞서 언급한 새로운 기술 도입과 맞물려 농어촌 경제의 디지털 전환, 바이오 경제 확대, 저밀도 경제로서의 중요성 증가 등의 요인이 미래 농어촌 경제의 다양화 및 다변화를 촉진할 것이라는 긍정적 전망도 제출되기는 한다. 이미 빅데이터 및 스마트 기술 기반의 농업이 확대되고 있다. 식품산업에서는 4차 산업혁명 관련 기술을 접목한 푸드테크(food + technology) 산업의 발전 가능성이 커지면서, 향후 농식품 산업에 새로운 산업 생태계가 조성될 것으로 예상된다. 이 밖에 미래 농어촌에는 다양한 산업이 성장할 것으로 기대되는데 신재생에너지 산업, 하이테크 바이오 산업, 문화·관광 산업 등이 이에 해당한다. 종합해서 말하자면, 농촌성(rurality)을 지닌 자원과 새로운 기술이 만나면서 농어촌 경제의 다양화와 다변화가 촉진될 것으로 예상된다.

농어촌에서는 도시보다 더 빠른 속도로 기업과 일자리가 증가하고 있다. 2010년 대비 2018년의 기업(사업체) 수가 34.5% 증가하였으며, 동 기간 일자리(사업체 종사자 수)는 51.2% 증가하였다. 특히 읍부 뿐만 아니라 면부의 기업 및 일자리 증가율도 동부보다 훨씬 높은 것으로 나타났다. 이 외에도 도시의 경우 2010년 대비 2016년의 GRDP가 15.8% 증가한 데 그친 반면, 농어촌에서는 22.9% 증가하였

다. 특히 전형적인 농어촌이라 할 수 있는 군 지역의 GRDP도 동 기간 20.5%(도농 복합시는 23.5%) 증가하였다. 이제 농어촌은 기업 활동과 일자리 창출 측면에서 규모는 작지만 활력 면에서는 도시보다 더 높은 장소가 되고 있다. 이른바 ‘저밀도 경제’의 가능성을 보여주고 있으며, 향후 이러한 경향은 보다 심화될 것으로 예상된다.

〈표 2-2〉 농어촌의 기업 및 일자리 증감 추세(2010년 및 2018년)

단위: %

구 분	농어촌		농어촌	도시	전국
	면	읍		동	
기업(사업체) 증감	30.1	39.1	34.5	19.5	22.3
일자리(종사자) 증감	43.3	51.2	47.3	26.0	29.6

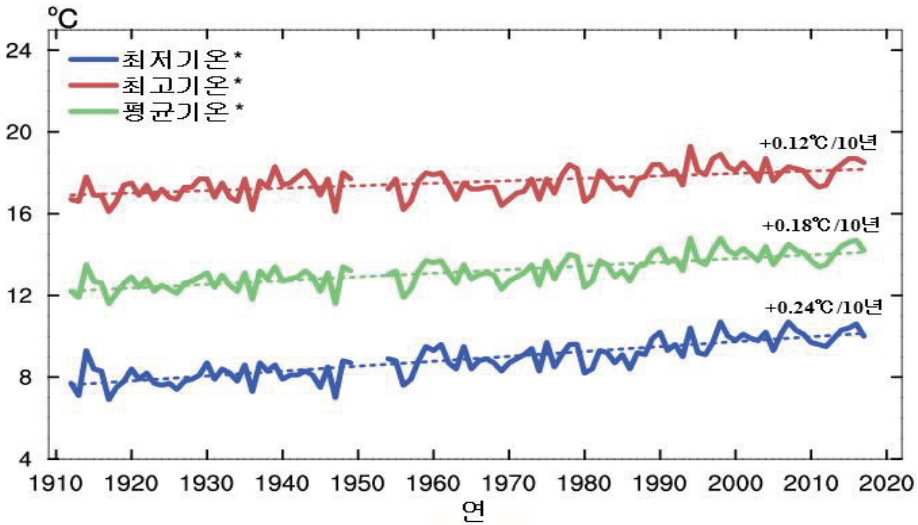
자료: 통계청, 전국사업체조사, 각 연도.

### 1.3. 기후변화

지구의 온도는 근대 산업사회에 접어든 최근 수백 년 사이에 100년에 약 1℃ 상승했다고 알려져 있다. 자연적인 상태보다 25배나 빠른 온도 상승 추이라고 한다. 만약 지구의 온도가 현재보다 2℃ 이상 상승하면, 온실가스 감축에 성공한다 하더라도 지구 온도 상승을 막을 수 없는 비가역적 상태에 접어들게 된다는 예측이 있다. 전 세계에 걸쳐 나타나는 기후변화의 징후는 한반도라고 해서 예외는 아니다. 기온 상승 경향이 뚜렷하고, 강수량 및 그 변동성도 크게 증가했다. 최근 106년 동안 한반도의 연평균 기온은 10년마다 0.18℃ 상승했으며, 연평균 최고 및 최저 기온 모두 상승했다는 것이 국립기상과학원의 분석이다<그림 2-7>.

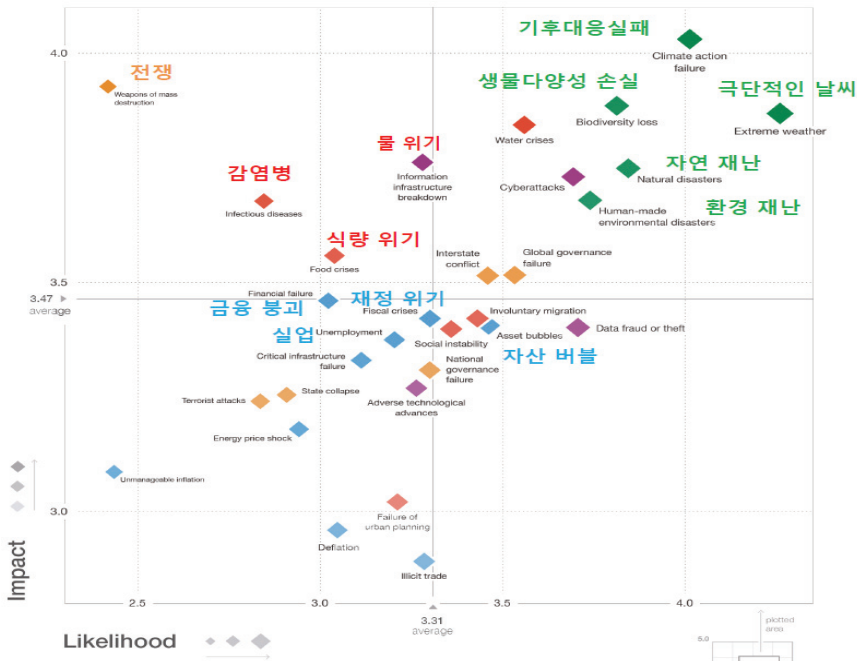


〈그림 2-7〉 연평균 최고, 평균, 최저 기온의 변화(1912~2017년)



자료: 국립기상과학원, 2018, 한반도 100년의 기후변화.

〈그림 2-8〉 10년 이내에 발생할 수 있는 위험의 가능성과 영향력



자료: WEF(2020), The Global Risks Report 2020.

온실가스 배출량을 앞으로 인류가 적극적으로 줄인다 하더라도, 이미 현재까지 인간 활동에 의해 배출된 온실가스의 영향으로 인해 당분간 지구 온난화는 지속될 것이라는 게 관련 전문가들의 예상이다. 그리하여 기후변화와 환경 관련 이슈야 말로 인류가 향후 10년 이내에 극복해야 할 가장 큰 위협으로 지목된다(WEF 2020).

기후변화에 대한 국제적 공조와 대응은 상당히 오래 전부터 시작되었고, 여러 국가들이 각기 대응책을 발표하곤 했다. 국제기구 수준에서는 ‘기후변화 대응 및 지속가능한 개발을 위한 파리 협약(IPCC)’이 있었고, UN은 ‘지속가능 개발 목표(SDGs)’를 발표하기도 했다. 유럽연합은 그린딜(Green Deal)을 통해 기후변화 대응 주류화 정책을 펼치기 시작했다. 2050년까지 기후 중립을 명시한 기후법을 제정한 상태로서, 이 법안은 현재 유럽의회에 제출되어 있다.

한국에서도 정부는 파리 협약에 대응하려 정부의 2030 로드맵을 마련해 온실가스 감축 정책을 펼쳐왔다. 그러나 우리나라의 온실가스 총 배출량은 1990년 이후 계속 증가한 상태다. 2016년부터는 「제2차 국가 기후변화 적응 대책」이 시행되었다. 2020년 들어서는 ‘한국형 그린뉴딜’ 전략이 수립되고 발표되었으며<표 2-3>, 최근에는 ‘2050년 탄소중립’을 정부의 목표로 선언하기도 했다.

〈표 2-3〉 한국형 그린뉴딜 중점 과제

도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	녹색산업 혁신 생태계 구축	저탄소·분산형 에너지 확산
① 국민 생활과 밀접한 공공시설의 제로 에너지화 전문 전환 ② 스마트 그린도시 조성을 위한 선도 프로젝트 100개 추진 ③ 취수원부터 가정까지 ICT기반 스마트 상수도 관리체계 구축	① 그린뉴딜 선도 100대 유망기업 및 5대 선도 녹색산업 육성 ② 주력 제조업 녹색 전환을 위한 저탄소·녹색단지 조성	① 에너지관리 효율화, 지능형 스마트 그리드 구축 ② 태양광·풍력·수소 등 3대 신재생에너지 확산 기반 구축 ③ 온실가스 저감효과가 큰 친환경 차량·선박으로 조기 전환

자료: 관계부처합동, 2020, 「2020년 하반기 경제정책 방향」.

정부 차원의 기후변화 대응 전략이 버전을 달리하면서 계속 발표되는 가운데, 농어업·농어촌 부문의 후속 조치도 강구해야 하는 상황이다. 그러나 기본적인 지

표조차 충분히 마련되지 않은 상황이며, 상당한 기간에 걸친 정책 개발이 필요하다. 현재까지 알려진 바로는 1997년 이후 농업 부문 온실가스 배출량이 소폭 감소 추세인데, 최근 발표된 ‘2050 탄소중립’ 목표에 부응하려면 최근의 온실가스 배출량 감소 추세보다 훨씬 더 급격한 감소를 도모해야 할 듯하다.

농어업·농어촌 부문의 온실가스 배출량이 국가 전체에서 차지하는 비중은 크지 않으나 축산업을 중심으로 꾸준히 증가하고 있다. 2018년 현재, 농업 부문 온실가스 배출량은 21,191 Gg CO<sub>2</sub>-eq로 전국 배출량 대비 2.9%를 차지한다. 이 중에서 벼 작목의 배출량은 계속 감소하는 추세이나, 가축 사육두수가 증가하면서 가축 장내 발효, 분뇨 처리로 인한 온실가스 배출량은 꾸준히 증가하고 있다<표 2-4>.

〈표 2-4〉 최근까지의 농업·농촌 부문의 연간 온실가스 배출량 추이

단위: Gg CO<sub>2</sub>-eq.

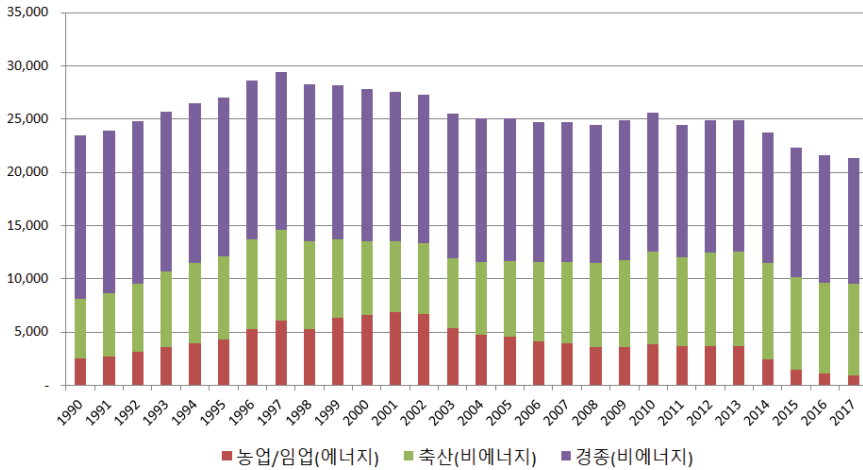
구분		1990년	2000년	2010년	2018년
농업	가축 장내발효	2,960.21	3,376.90	4,262.33	4,470.99
	가축 분뇨처리	2,845.73	3,871.21	4,803.02	4,936.12
	벼재배	10,532.99	8,945.65	7,835.65	6,296.82
	경지토양	4,605.55	5,152.78	5,150.63	5,471.73
	작물잔사소각	27.23	22.26	18.62	14.85
	합계	20,971.70	21,368.79	22,070.25	21,190.51
농촌 토지 이용	산림지	△38,226.51	△61,380.17	△58,843.38	△45,595.65
	농경지	679.43	3,233.25	4,833.71	4,007.75
	초지	△535.71	△587.39	△152.29	△16.55
	습지	296.40	332.49	315.96	319.34
	합계	△37,786.40	△58,401.82	△53,846.00	△41,285.11
국내 온실가스 총배출량		292,190.35	502,865.87	656,322.62	727,633.30
국내 온실가스 순배출량		254,403.96	444,464.04	602,476.62	686,348.19

자료: 지역별 온실가스 인벤토리(1990-2018) (환경부 온실가스종합정보센터, 2020).

주: 농업 및 농촌 토지이용(LULUCF)의 온실가스 통계는 농림축산식품부에서 관장.

〈그림 2-9〉 농업 부문 온실가스 배출 추이

단위: 천 톤 CO<sub>2</sub>eq



자료: 온실가스종합정보센터, 「2019 국가온실가스 인벤토리 보고서」.

현재 추세가 그대로 유지될 경우 경종 농업 부문의 온실가스 배출량은 감소하나, 축산 부문의 배출량이 증가하여, 전체적으로는 증가할 전망이다. 경종부문에서 온실가스 배출량 감소의 직접적인 원인은 주요 작물의 재배면적과 생산량 감소, 그에 따른 화학비료 생산량 감소가 큰 영향을 미치는 요인이다. 일부 작물의 재배면적과 가축 사육두수 증가에 따른 농경지 N<sub>2</sub>O 배출량은 다소 증가하나, 경종 부문 총 배출량에는 큰 영향이 없는 것으로 분석되었다. 축산 부문에서 소, 양, 말, 돼지, 닭, 오리 등의 가축 사육두수가 증가하면서 가축 장내 발효, 분뇨 처리로 인한 온실가스 배출량은 꾸준히 증가할 전망이다. 농식품부가 농업 부문의 탄소 배출 감축 목표를 공식적으로 공표하지 않았으나, 저탄소사회비전포럼(2020.4)에서 농축어업에서 저탄소농업기술 개발, 화학비료 대체, 가축분뇨 자원화, 친환경 에너지 사용 등을 통한 탄소 감축 전략이 논의된 바 있다<표 2-5, 2-66>.

〈표 2-5〉 농업 부문 온실가스 배출량 전망

단위: 천 톤(CO<sub>2</sub>eq)

	2010	2015	2020	2025	2030
축산	9,081	9,414	9,195	9,363	9,268
경종	12,882	12,147	11,695	11,533	11,411
계	21,963	21,561	20,890	20,896	20,679

자료: 정학균·김창길(2015). 「농업부문 온실가스 감축 목표와 대응전략」.

〈표 2-6〉 농축어업 부문의 목표 배출량 및 감축량(안)

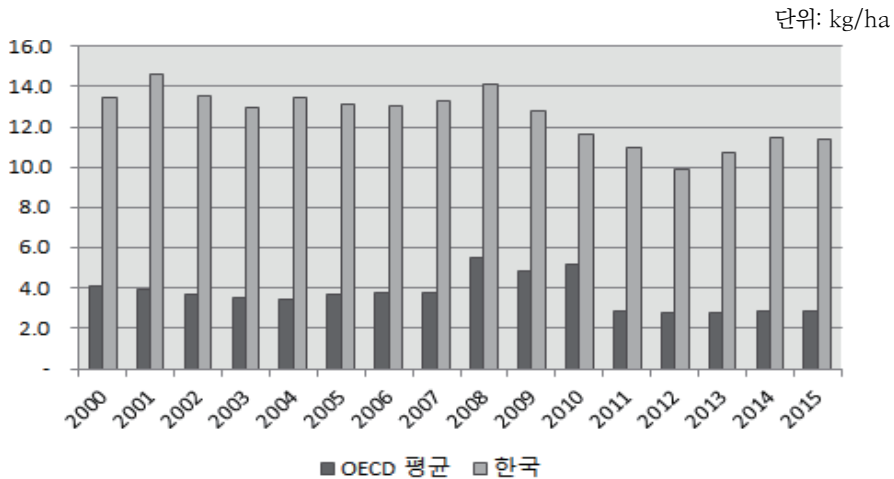
단위: 백만 톤 CO<sub>2</sub>e

구분		2017년 현황	2050년 목표치				
			1안	2안	3안	4안	5안
농축어업	배출량	24.1	21.8	22.2	22.5	22.8	22.8
	감축량	-	2.3	1.9	1.6	1.3	1.3
	감축률	-	9.5%	7.8%	6.6%	5.5%	5.4%

자료: 저탄소 사회비전포럼(2020.4.)

주: 표에서 제시된 목표 배출량 및 감축량은 저탄소사회비전포럼에서 검토한 안임.

〈그림 2-10〉 연간 면적당 농약 사용량 비교: 한국과 OECD 평균(2000~2015년)

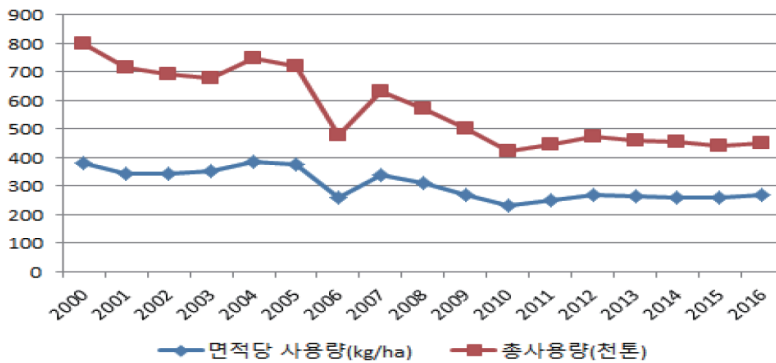


자료: 임영아 (2019)

농업 부문에서 농약, 비료 등 화학투입재 사용량은 계속 감소해왔으나 해외 선진국과 비교해보면 여전히 매우 높은 수준이다. 국내에서는 “친환경농업 육성 5

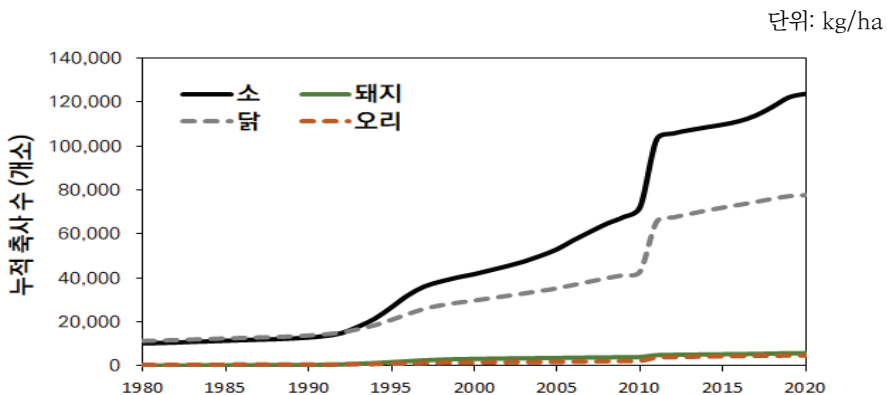
개년 계획”에 따라 연간 농약 사용량을 꾸준히 감소시켰다(2010년 11.2kg/ha → 2015년 9.7kg/ha). 반면, 단위면적당 국내 농가의 농약 사용량은 여전히 OECD 국가 평균보다 크게 높은 수준이다<그림 2-10>. 화학비료 사용량은 단위 적당 사용량(kg/ha)과 총사용량을 포함하여 농약 사용량과 마찬가지로 계속 감소하는 추세이다<그림 2-11>. 반면 양분총량제가 도입되지 못하여 지역별로 양분 총량을 체계적으로 파악하고 관리하지 못하고 있다. 향후 양분 수지를 감안해 적절한 시비 지원체계를 구축함으로써 비료 사용량을 획기적으로 감축할 필요가 있다.

〈그림 2-11〉 국내 연간 화학비료 사용량(2000~2016년)



자료: 통계청, e-나라지표; 임영아 (2019) 재인용.

〈그림 2-12〉 연간 축사 수(누적 기준, 1980~2020년)

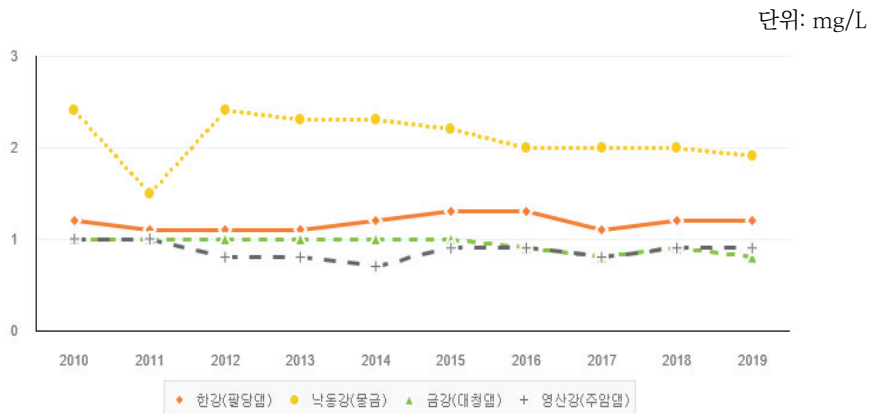


자료: 한국농촌경제연구원 내부자료(2020).

현재 농업분야에서 화학비료 사용 외에도 축산 활동이 환경 부하를 크게 유발하는 요인이다. 축사 수는 생산관리지역과 농림지역 등 농지를 중심으로 크게 증가하였으며, 2010년 이후 증가 추세가 두드러진다. 특히, 소와 닭을 사육하는 축사 수가 크게 증가했다<그림 2-12>.

국내 주요 하천별 수질은 소폭 개선되거나 상황이 그대로다. 2010년 이후 낙동강을 비롯하여 금강, 영산강 등 주요 하천별 수질은 BOD를 기준으로 소폭 개선되었으나, 한강은 그 상태를 유지하고 있다<그림 2-13>.

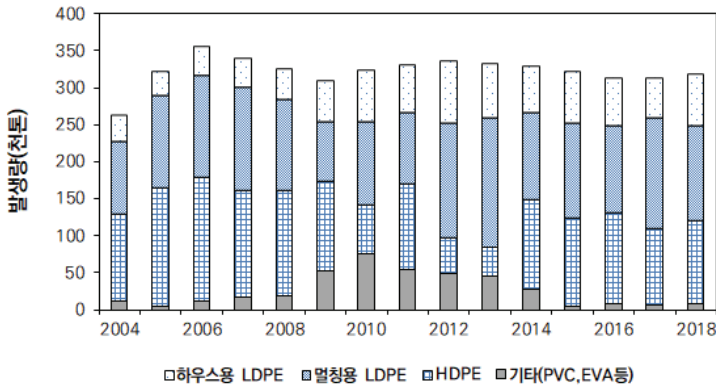
〈그림 2-13〉 4대강 주요 지점 수질(BOD 기준, 2010~2019년)



자료: 통계청(2020).

농지에 버려지는 영농폐비닐이 농어촌 지역 환경의 오염원이 되고 있다<그림 2-14>. 전국적으로 매년 발생하는 영농폐비닐 약 32만 톤 중 약 19%인 6만 톤은 수거되지 못하고 방치되거나 불법으로 소각된다. 이로 인해 방치된 폐비닐은 농지에 묻혀 토양 오염의 원인이 되거나, 소각되는 경우 미세먼지 유발 등 2차 환경오염과 겨울철 산불 발생의 원인이 되고 있다. 향후 농촌 인구 과소화와 고령화가 심화될 경우, 영농폐비닐의 수거·보관·운반이 어려워지기 때문에 농지에 버려지는 영농폐비닐의 규모가 증가될 것이다.

〈그림 2-14〉 영농 폐비닐 발생량 추이



자료: 국가통계포털, 통계청. 영농폐기물조사.

## 2. 전문가들이 동의하는 농촌의 미래 모습

가장 중요한 변수는 농어촌의 인구 변동이다. 인구 감소 추세 속에서 경제, 사회, 환경 제반 측면의 변화 시나리오를 여러 각도에서 그려볼 수 있다. 부정적인 시나리오를 따른다면, 인구 고령화 및 감소가 결정적인 원인이 되어 농어촌 지역 내 수 위축, 사회자본 약화에 따른 자발적 결사의 쇠퇴 및 지역발전 역량 위축, 환경 문제에 대한 대응 역량 소실로 이어질 수 있다. 반대로 낙관적 시나리오를 만들어 보자면, 약화된 인적 자원에도 불구하고 일정 수준에서 농어촌 지역경제와 사회자본을 유지하고 환경관리도 해나갈 수 있을 것이다. 낙관적 시나리오를 실현하도록 정책을 추진하려면, 재정 측면의 과감한 전환과 정책사업 추진 방식에 있어서 농촌 지역의 사회적 역량을 증진하고 활용하는 방향의 혁신이 전제되어야 한다. 전문가 토론회에서 논의된 내용을 바탕으로, 정책 전환 없이 현재 추세가 그대로 이어질 경우 예상되는 농어촌의 미래 모습을 24개의 핵심 가설로 정리하였다.



## 2.1. 인구 분야

- 인구 고령화 및 감소로 인해 1차 산업(농업, 어업)과 2차 산업이 붕괴되고, 3차 산업은 공공서비스와 음식점업 등의 자영업만 남은 기형적 산업구조로 농어촌 지역경제가 바뀔 수 있다.
- 지역별로 인구 변화가 차등적으로 진행되어 지역 불균형이 심화될 것이다.
- 농어촌 지역 안에서 읍과 면 사이의 격차가 벌어지고 있다.
- 도시민의 전원 거주 수요는 증가할 것이지만 근교 지역이나 여건이 좋은 지역에 해당되는 것이며, 대다수 농어촌 마을은 고령화 및 과소화를 경험하게 될 것이다.
- 인구 감소와 더불어 지방재정이 악화되고, 그로 인해 행정 및 복지 서비스의 질이 저하될 우려가 있다.

## 2.2. 사회 분야

- 보육시설, 학교, 의료기관, 대중교통 등 기초적인 정주생활 여건이 악화될 것이다.
- 노인 인구 증가에 따라 요양원 등 노인복지 수요가 증가하는 한편 노인 인구 부양 비용은 증가할 것이다.
- 농어촌 환경 악화로 인해 거주 및 방문 인구가 감소하고 농어업 외의 산업 활동이 축소되어 지역공동체가 활력을 잃게 될 우려가 있다.
- 디지털 전환과 더불어 농어업 및 농어촌 관련 서비스업 부문에서 고객의 접근성이 신장되고 입지 제약의 극복 가능성이 높아지는 방식으로 상당한 진화과 발달이 일어날 것이다.
- 유통산업이나 의료 등의 분야에서 정보통신기술을 활용한 원격 서비스가 확산될 것이다.
- 도농 소득 격차는 앞으로 계속 확대될 것이고, 이는 농촌 사회 유지와 사회통

합을 저해하는 요인으로 작용할 것이다.

- 협동조합 등의 사회적 경제 조직, 마을만들기 등 농촌 주민들의 자발성과 협동에 기초한 조직들의 역할이 농촌 지역사회에서 중요하게 될 것이다.
- 농촌 지역사회를 이루는 인구 계층이 다양해져 사회통합이 중요한 과제로 부각될 것이다.

## 2.3. 경제 분야

- 인구 감소와 더불어 상업 및 공업 지역이 쇠퇴하고 신규 개발 수요가 줄어들 것이다.
- 고등교육 인구가 급속하게 늘어났지만 고등교육을 받은 인력이 선호하는 일자리 공급은 제한되면서 농어업이나 농어촌에서 할 일은 많으나 일손이 부족한 현상이 심화될 것이다.
- 휴경지 증가 등 농지 관리가 어려워질 것이다.
- 농촌 주민 중에 비농업인의 비율이 높아지고, 외국인 노동 인력이 늘어날 것이다.
- 과학기술 발전으로 인해 농업 부문에도 자동화, 컴퓨터 제어 등의 첨단 기술이 도입될 것이다.

## 2.4. 환경 분야

- 고투입 농업이 계속되어 지하수 및 토양 오염, 생물다양성 감소, 경관 훼손 등 농어촌 환경이 악화될 것이다.
- 폭염, 폭우 등 기후 변동성이 증가하고 해수면이 상승함에 따라 농어업 부문에 위기가 심각해질 것이다.
- 인구 과소화와 지역 쇠퇴로 인해 환경 및 경관을 관리하지 못하는 농어촌 지역이 증가할 것이다.

### 3. SWOT 분석

농어촌에 대한 도시민의 정주 수요는 유지될 것이다. 귀농·귀촌 인구는 일정 규모를 유지하지만, 모든 지역에 균등하게 이주하지 않고 지역 환경에 따라 선택적으로 이주할 것이다. 농어촌 마을에 남아있는 공동체 문화, 우수한 자연환경 등은 농촌 특유의 생활양식을 제공한다. 저출생·고령화 시대에, 도시에 비해 상대적으로 높은 합계출산율은 농어촌 사회가 가진 공동체 문화의 가치 등을 보여준다. 하지만 도농 격차라는 말처럼, 주거 환경과 기초 생활서비스 접근성 등의 열악함은 도시민의 농어촌 정주 수요를 억제하는 요인이다.

고령 인구가 늘어나면서 전반적인 경제활동과 사회의 활력이 저하되고, 안정적이고 일자리다운 일자리가 부족해질 것이다. 인구 감소·고령 인구 증가에 따른 경제 활력 저하와 일자리 감소는 지방세 수입의 감소를 야기한다. 지방재정의 악화는 다시 ‘기초 생활서비스 수준의 저하-정주 환경의 악화-인구 유출’이라는 악순환 고리를 형성한다. 따라서 농어촌 현장에서 활동할 수 있는 인적자원이 부족하고, 이는 농어촌을 대상으로 시행될 정책들이 소기의 성과를 달성하는 데 장애 요인으로 작용할 것이다. 하지만 현재의 단순한 산업구조는 농산업과 융합된 새로운 산업의 성장 잠재력이 상당히 있음을 의미한다. 과학기술이 농산업에 접목되면서 새로운 산업을 만들어 낼 가능성이 있다.

미래에 농어촌 주민의 인구사회학적 특징은 현재와는 다를 것이다. 주민 대부분이 고등교육을 받았고 다양한 직업에서 종사한 경험이 있을 것이다. 농촌이 당면한 기초 생활서비스 접근성 제고, 돌봄, 환경 관리 등을 위해 농촌에서 시도될 다양한 활동을 지원하기 위해, 현재 시도되고 있는 협동 조직 등이 증가할 가능성이 있다. 그리고 민·관 거버넌스가 확대되어 민간 조직들이 정책 수립과 시행의 주요한 주체로 성장하여 농촌 사회의 현안들에 대응할 여건을 조성해 나갈 것이다. 민간 영역의 확대에 지방분권에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 추진 의지가 더해져, 더 발전된 형태의 지방자치를 이루어 나갈 것이다.

탄소중립, 건강한 먹거리 등 깨끗한 환경에 대한 전지구적 인식 확산은 농어촌 환경 관리에 있어 새로운 기회가 될 것이다. 탄소 중립 시대를 맞아 산림, 농지, 습지, 초지 등 농촌 자원은 탄소 흡수원으로서 가치가 재조명되고, 이러한 환경을 관리하는 새로운 경제활동이 발생할 것이다. 미래에는 농어촌 환경 정책의 우선순위가 높아지고, 관련 사업을 위한 재정이 확대될 것이다. 따라서 농어촌의 강점인 깨끗한 자연환경이 새로운 일자리를 만들어내는 방식으로 관리되고, 이것이 도시민의 이주를 유도하는 선순환 구조를 이룰 가능성이 있다. 이렇듯 자연환경은 농어촌의 큰 자산임에도 불구하고, 현재 환경을 체계적으로 관리하기 위한 제도는 미흡하다.

농어촌의 긍정적인 변화는 기본적으로 시민들의 관심에서 동력을 얻을 수 있다. 현재와 같은 무관심이 지배적인 상황에서는 긍정적인 변화를 이끌어내기 힘들 것이다. 또한 농촌의 주요한 산업인 농산업의 발달은 농촌의 미래를 위해 중요한 요인이다. 하지만 세계 자유무역 질서 속에서 우리나라 농산물의 가격 경쟁력 저위와 기후변화에 따른 농작물의 생산지·생산량 변화는 농촌의 긍정적인 미래를 위협한다. 이러한 내용을 요약하여 농어촌의 SWOT를 제시하였다.

〈그림 2-15〉 미래 전망에 따른 농어촌의 SWOT분석

<b>강점</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시민의 정주 수요(귀농·귀촌)</li> <li>· 아직 남아있는 공동체 문화</li> <li>· 산림 자원 등 탄소 흡수원</li> <li>· 차세대재생력 지수(합계출산율) 상대적 우위</li> </ul>	<b>약점</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 열악한 정주생활 환경, 기본적 삶의 질 여건 미흡</li> <li>· 일자리다운 일자리 부족</li> <li>· 계획적 환경관리체계 부재</li> <li>· 빈약한 산업 기반</li> <li>· 현장 활동 인적자원 부족</li> </ul>
<b>기회</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘2050 탄소중립 선언’ 등 기후변화·환경 문제 관심 증대</li> <li>· 짝을 띄우는 협동사회경제</li> <li>· 확장 초기의 민관 거버넌스</li> <li>· 건강하고 안전한 먹거리에 대한 시민 관심 증대</li> <li>· 과학기술 발전</li> <li>· 지방분권 추진 의지 및 수단 확대</li> </ul>	<b>위협</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 농어업·농어촌에 대한 사회의 무관심</li> <li>· 농어촌 정책 변화에 대한 무감각</li> <li>· 세계무역질서 속에서 농산물 가격 저위</li> <li>· 기후위기와 자연재해</li> </ul>

## 4. 가상 시나리오: 2050년의 농어촌

### 4.1. 낙관적 시나리오

「귀농귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」이 2015년에 제정되었는데, 25년이 지난 2040년에 법률이 폐지되었다. 국가 전체의 인구가 2040년부터 줄어들기 시작해서 도시로부터 농촌으로의 인구 이동 총량이 현저하게 줄어든 탓이다. 귀농은 이제 더 이상 정부가 굳이 장려할 목표가 아니게 된 것이다. 사실, 정부는 2030년부터 귀농 정책보다는 청년 농민을 확보하고 육성하는 정책에 초점을 맞추고 무게중심을 이동시켰다. 농업인 육성 정책에 크나큰 혁신이 있었다. 농고 및 농대 등의 농과계 학교와는 별도로 민간 부문의 농업인 교육훈련 체계를 확립한 것이다. 귀농해서 농민의 삶을 살고 싶은 청년에게는 전국 농촌 시·군마다 2~5개씩 형성된 ‘청년 농민 교육훈련 농장’의 교육과정을 이수하는 조건으로 체계적인 지원 시책을 펼쳤다. ‘청년 농민 교육훈련 농장’의 형태는 지역의 농업인들이 출자하여 만든 협동조합, 농업생산 활동을 수행하는 지역의 농업법인, 농촌 지방자치단체가 지역의 농민에게 위탁해 운영하는 농장 등 몇 가지가 있다. 민간의 농업인 단체나 농협에서 혹은 지방자치단체가 주도하여 2020년대 들어 여러 곳에서 실험이 있었고 점차 확산되었다. 이 교육훈련 농장은 청년들이 지역 여건에 맞는 농사를 1~2년 동안 직접 경험하고 실천하면서 자영농 창업을 준비할 수 있게 돕는 기관으로 자리를 잡았다. 2030년에 농지제도에 큰 변화가 이루어지면서, 청년 농민 교육훈련 농장의 교육과정을 이수한 청년 신규 취농자들에게는 농지 매입 자금 또는 농지 장기 임대차 등의 파격적인 지원이 보장되었다. 청년들은 교육훈련 농장에서 농사를 배우는 동안 농장 생산물의 판매 수입과 정부의 지원금으로 생활비를 해결하고, 지역에 따라서는 1~2년 동안 주거할 주택까지 지원하는 것이 일반화되었다. 이 과정을 통과한 청년에게 농지를 임대해주거나 매입 자금을 지원하되, 그 의사결정은 농촌 지역마다 설치되어 운영하는 농업위원회 또는 농업회의소의 몫이다.

즉, 지역마다 그곳에서 계속 농사짓고 살아갈 청년들을 지역에서 선발하고 집중적으로 지원하고 돌보는 체계가 확산된 것이다. 2030년에 정부는 이 시스템을 공인하는 법률을 제정했고, 이후로 새로 농업을 시작하는 농민에게는 일종의 자격증을 부여하기 시작했다. 농과계 학교를 졸업했거나 청년 농민 교육훈련 농장의 교육과정을 이수한 젊은이들에 한해서 농촌 지역의 농업위원회나 농업회의소가 자격을 인정하고, 그에 따른 체계적인 농업 창업 정책을 펼치기 시작했던 것이다. 그리하여 2020년에는 전국 100만 농가 중 경영주 연령이 40세 이하인 청년 농가 비율이 1%도 안 되던 것이 더 이상 하락하지 않고 증가하기 시작해 2050년에는 청년 농가 비율이 전체 농가의 10% 내외에서 유지되고 있다. 2050년 현재 농촌에서 종전 농업인으로 활약하는 농민 중 50% 이상이 이 청년 농민 교육훈련 농장 출신이다. 50대 농업인 중에는 자신이 젊은 시절 교육훈련 농장에 머물던 때에 있었던 에피소드들을 자랑삼아 이야기하는 이들이 많다.

농업소득은 좀처럼 향상되지 않고 있지만, 농가소득은 도시 근로자 가구 소득에 거의 근접하는 수준으로 올라왔다. 규모화된 전업농이 아니어도 농사와 연관 지어 또는 무관하게 농촌에서 수행하는 다양한 공익적 활동을 ‘겸업’으로 농가 구성원들이 실행하여 상당한 수준의 농외소득을 얻기 때문이다. 농업인들 중 고령이 아닌 대부분은 지역마다 결성된 ‘지역환경경관 협동조합’의 조합원이 되어 활동한다. 친환경농업은 물론이고, 농업환경을 보전·관리할 뿐만 아니라 농촌 경관 전체를 관리하는 주민 조직으로 확실하게 자리 잡은 ‘지역환경경관 협동조합’들은 정부 및 지방자치단체와 계약을 맺고 환경관리 측면에서 필요한 다양한 공적 활동을 수행한다. 그 대가는 협동조합에 지불되고 조합원들은 환경 및 경관 관리 활동에 참여한 대가를 다시 분배받는다. 중소규모 농가의 경우 그렇게 얻는 농외 소득이 농업소득과 거의 비슷한 수준이다. 이들 협동조합이 하는 활동은 관개배수로 및 소하천 수리시설 정비, 수질 모니터링, 친환경농업 확산을 위한 다양한 교육훈련 및 연구개발, 농촌 마을 경관정비, 윤리적 소비를 지향하는 소비자들과의 교류사업 등 지역마다 특색 있게 다양하다. 이런 ‘지역환경경관 협동조합’에 정부가 지불하는 예산은 막대한 규모다. 2020년부터 시작되어 2030년 무렵에는 거세

게 전개된 ‘농어촌 환경 논쟁’ 끝에 정부의 정책 방향이 극적으로 선회하였기 때문에 가능해진 일이다. 2030년 무렵 농어촌 지역에 매년 1조 원 가까이 투입하던 물리적 인프라 정책 예산의 절반을 농업환경을 포함한 농촌 환경관리 활동을 농민 및 농촌 주민에게 직불제와 흡사한 방식으로 지불하기 시작한 것이 이런 변화의 시작이었다. 이후, 이 예산은 점증하여 정부의 농정 예산 중 거의 1/3을 차지하기에 이르렀다. 여기에 농업 직불금 예산까지 합치면, 농업의 공익적 기능 및 농민 등의 농촌환경관리 활동에 대한 대가로 지불되는 예산은 농정 예산의 70%에 달한다. 삼십 년 전에는 특정한 목적을 위해 공모제 방식으로 정부가 추진하던 보조금 지원 사업이 농정 사업의 대부분을 차지했는데, 지금은 공모 방식의 보조금 지원 사업이 거의 사라졌다. 지역마다 형성된 민간의 협동 조직들에게 정부나 지방자치단체가 사업을 위탁하고 대가를 지불하는 ‘계약 방식’이 정부 예산사업 집행 방식의 주종을 이룬다. 이처럼 심대한 변화 이면에는 환경 문제에 대한 일반 국민의 의식이 크게 고양되어 정치적 동력으로 작용했다는 사실은 널리 알려져 있다.

2020년부터 한국 사회의 화두로 심각하게 제기된 기후변화 대응 문제는 여전히 국가적 과제로 남아 있다. 30여 년 동안 환경 규제는 더욱 강화되어 농민이 농사를 짓는 것은 만만한 일이 아니게 된 지 오래다. 축산 부문의 질소 및 인 배출량은 엄격하게 통제된다. 경종 부문의 비닐 등 화석연료 기반 농자재 사용은 크게 제한되었다. 그러나 화석연료 기반 소모성 농자재의 상당 부분이 기술 혁신에 힘입어 생분해성 소재 또는 바이오매스를 원료로 활용한 자재로 대체되어 농자재 시장에서 공급량의 절반 이상을 차지한다. 시장 확대와 더불어 가격이 많이 낮아져 농업경영 측면에서도 비용 부담이 화석연료 기반 농자재와 비교해 차이가 안 나거나 더 저렴한 제품도 많이 출시되어 있다. 화학비료는 자취를 감추었고, 농업 연구 시설에서나 실험 목적으로 사용할 뿐이다. 그러나 탄소 중립, 이른바 ‘넷제로’를 달성하겠다고 30년 전에 언급한 시점인 2050년이 되어서도 목표는 아직 달성되지 않았기에 언론에서는 여러 종류의 분석 자료가 나온다. 특히, 농업 부문의 온실가스 배출 저감은, 과감한 정책 투입에도 불구하고 2020년부터 여러 해 동안 논의를 거쳐 설정한 목표치를 완전히 달성하지 못한 이유에 대한 논의가 전문가들 사이에서 시작되

었다. 2025년의 농업 부문 온실가스 배출량 약 2000만 톤을 기준선(baseline)으로 삼아 매년 4.0%p씩 순배출량을 줄여 농업 부문 ‘넷제로’를 달성하겠다는 목표가 수립되었지만, 애초에 비현실적인 목표 아니었느냐는 비판이 오래 전부터 있었다. 결과적으로는 베이스라인 대비 연평균 약 1.25%p를 감축하였고, 2045년에는 2025년 대비 75% 수준인 1500만 톤 수준에 도달했으나 그 이후로는 감축이 잘 이루어지지 않아 근본적인 한계에 봉착한 것 아니냐는 문제가 제기되기도 하였다. 농업 부문 온실가스 감축은 축산 부문과 경종 부문 모두에서 진행되었지만, 축산 부문에서 훨씬 더 높은 비율로 감축이 이루어진 것으로 확인되었다. 축산 부문 규모 축소와 더불어 가축분뇨 처리 시스템이 기술적으로 크게 개선된 때문이다. 근본적으로는 줄어든 농업 노동력을 대체하기 위해 사용되는 내연기관 농기계와 화석연료 기반 투입재 등의 이용을 크게 줄이지 않고서는 농업 부문 온실가스 감축이 쉽지 않을 것이라는 전문가들의 의견이 제시된다. 태양광이나 수소연료전지 등을 사용하는 농기계가 보급되어야 하고, 화석연료에 기초하지 않은 농자재 이용률이 획기적으로 높아져야 한다는 처방이 제시되고 있다.

2040년 이후로 농촌에서도 인구가 상당히 빠른 속도로 줄고 있어서 주민 삶의 질에 직접 영향을 주는 여러 종류의 공공적·상업적 서비스가 줄어들지도 모른다는 우려가 있었으나, 우려와는 달리 큰 문제는 드러나지 않고 있다. 이삼십 년 전부터 대비해 온 정책의 성과라고 평가받는다. 무엇보다 농어촌 어느 곳에 거주하든 최소한의 기본적인 공공 서비스를 국민들이 누려야 한다는 ‘기본권 인식’이 농어촌 정책에 강하게 반영되었다. 2000년대 초반부터 정부가 공표했던 ‘농어촌 삶의 질 서비스 기준’은 단순히 지표로 머무는 것이 아니라, 강제적 시행 의무를 지니는 제도적 장치로서 2025년부터 강력하게 추진되었다. 가령, 초등학교가 완전히 사라지지 않는 한, 면 지역마다 최소한 초등학교 1개는 유지한다는, 즉 ‘1면 1학교’ 정책이 확고하게 수립되고 실행되었다. 이와 유사하게 의료 분야의 병상 수와 인력 측면에서 국가가 유지해야 할 최소한의 지표가 마련되었으며, 무엇보다도 영유아 보육 여건에 대한 집중적인 투자가 있었다.

지난 삼십 년 동안 농어촌 지역에서 주민 삶의 질과 관련하여 가장 역점을 둔 정



책은 노인 및 장애인 돌봄 체계를 지역의 인구학적 특성에 맞춰 효과적으로 운영하는 문제와 쇠락해가는 면 중심지의 상업적 서비스를 최소한의 수준으로 유지하는 문제였다. 돌봄 분야의 재정 소요는 늘어나지만 농어촌 지방자치단체의 재정 여력은 줄어들고, 농어촌에서부터 공적 돌봄 체계의 공백이 커지고 있던 2020년대 초반 정부는 대도시 지역과는 달리 사회적 경제 방식으로 농어촌 지역의 돌봄 등 사회복지 서비스 전달체계를 재편하는 큰 방향 전환을 이루었다. 정부가 재원을 투입하지만, 방식에 있어서는 사실상 ‘시장화’되어 있고, 그래서 인구 과소화 지역에서부터 시장실패가 발생하던 것을 극복하고자, 지역사회 주민들이 사회적 협동조합 등의 방식으로 돌봄 체계를 형성해 비용을 절약하면서도 더 많은 대상자들에게 서비스를 제공하는 한편, 그런 활동 자체가 일자리가 되도록 꾸준히 노력한 정책이 성과를 거두게 된 것이다. 농어촌에서 돌봄, 일상생활에 필요한 재화나 서비스의 구매 등은 상당부분 협동조합들에게 맡겨졌고 주민들에게 ‘협동조합’이나 ‘사회적 협동조합’은 지역사회의 보편적인 조직 형식이 되었다.

약 15년 전인 2035년부터는 지역의 농공단지를 혁신하는 작업이 여러 지방자치단체에서 추진되었다. 농어촌의 환경 및 경관 특성을 잘 고려하여 공간 구조를 조정하는 ‘농촌공간계획’ 제도가 오랜 기간의 시범사업을 거쳐 일반적인 제도로 확립되었고, 마침 노후한 농공단지는 농어촌 지역에서 새롭게 성장하기 시작한 ‘녹색기술 산업’의 거점으로 재편되기 시작했다. 중소기업들이 국민 삶의 일상생활 곳곳에서 필요한 녹색기술을 응용한 제품들을 생산하기 시작했고, 그 시장 규모가 확대되었다. 녹색기술 상품을 제조하는 업체들이 농공단지의 주인으로 자리를 잡기 시작했다. 신재생에너지, 경관 관리, 환경오염 물질 처리, 비탄소 기반 자재 등과 관련된 기업 활동을 작은 규모로 집약시키려는 클러스터링이 여러 농어촌 지역에서 일어났다. 지역경제 다각화를 큰 과제로 두고 있던 여러 지방자치단체들이 녹색산업의 빠른 성장에 힘입어 성과를 거두기 시작했다. 산림이 많은 지역들 중 일부에서는 산림 바이오매스를 에너지로 전환하는 소규모 시설들이 지역에 들어서기 시작했고, 농공단지에는 그런 시설들에 기술을 지원하는 벤처 사업체들이 입주하기도 하였다.

○○남도 H군 J면에 거주하는 L씨는 요즘 ‘○○남도 마지막 상점 협동조합 연합회’ 결성을 위한 활동에 분주하다. 2025년 무렵부터는 인구가 줄어들어 농협 하나로마트까지 사라지는 면 지역에서 최소한의 생필품을 공급하는 상점을 유지하기 위한 주민들의 협동조합 운동이 시작되었다. 2035년 무렵에는 전국적으로 백여 개의 상점 협동조합이 생겨났고, 사람들은 그것을 ‘마지막 상점’이라고 부르기 시작했다. 지자체들도 이 ‘마지막 상점 협동조합’을 지원하기 시작했다. 2050년인 지금은 전국적으로 700개를 조금 넘는 ‘마지막 상점 협동조합’이 운영되는데, 단순히 생필품만을 판매하는 게 아니다. 2000년대 이후 농촌 읍 또는 면 중심지에 활발하게 건축된 건물들을 다시 리모델링하여 상점, 카페, 지역사회 주민 회합, 음식점, 돌봄 사회적 협동조합 사무실, 지금은 농어촌에서 보편화된 수요응답형 교통수단 운영 협동조합 사무실 등의 다목적 용도로 활용하는 사업이 최근 10여 년 사이에 활발하게 펼쳐졌는데 그 건물들의 관리운영권을 대부분 ‘마지막 상점 협동조합’이 갖게 되었다. 근래에는 이 ‘마지막 상점 협동조합’들이 연합회를 결성해 사업의 효율을 높여야 한다는 주장이 제기되어 광역 지방자치단체 수준에서 연합회 결성 노력이 진행되고 있다.

L씨는 2022년부터 정부가 적극적으로 추진하기 시작한 ‘농촌 활성화 청년 인재 지원단 사업’에 응모하여 2026년에 H군으로 이주한 사람이다. 당시에는 20대 후반의 도시 청년이었는데, 이제 50세를 넘긴 L씨는 ‘농촌 활성화 청년 인재 지원단 사업’이 본인의 인생을 결정적으로 바꾼 계기였다고 회고한다. 2020년대와 2035년까지 약 15년 동안 정부는 극단적으로 젊은 인구가 부족한 농어촌의 회생을 위해 마을만들기, 사회적 경제, 환경경관 관리, 돌봄, 사회복지 등의 영역에서 활동할 청년들을 도시에서 모집하여 3년 동안 파격적인 급여를 제공하는 ‘청년 이주 및 일자리 정책’을 과감하게 추진했다. 서울에서 정규직 일자리를 찾고 있던 L씨는 이 사업에 신청하여 2026년에 모집된 1,000명 청년 중 한 명으로 H군으로 이주하였다. H군 마을만들기 지원센터에 배치되어 실무를 익히면서, 성실하게 활동한 L씨는 정부의 지원 기간 3년이 지난 후에도 H군 사회적 경제 연합조직에 취업해 활동가로서의 삶을 이어갔다. 지역에서 성실한 조직 활동가로 인정받던 L씨는

몇 년 전에 J면에 설립한 ‘마지막 상점 협동조합’으로 자리를 옮겨 일하고 있다. L씨는 이 협동조합에서 실무 책임자로 일하면서도, 거주하는 마을 인근의 여러 젊은이들에게 마을환경경관 관리 활동과 관련하여 조언하는 입장에 있다. 주말이나 평일 저녁 시간에 젊은이들과 세미나를 열고 저수지, 소하천, 노후 주택 등을 답사 다니며 현황을 조사하는 자원 활동을 활발하게 하고 있다. L씨의 남편 P씨는 J면 D리에서 상당히 이름이 알려진 유기농 농업인이며, H군 로컬푸드 협동조합 연합회의 이사로도 활동하고 있다. 로컬푸드 협동조합은 전국 어느 곳이나 없는 곳이 없을 정도로 널리 퍼진 지 오래이며, 여러 품목을 작은 규모로 생산하는 농민들에게는 필수적인 판매처이자 조직 활동의 거점이다. L씨 부부의 일상생활은 언제나 바쁘는데, 사실 농촌 지역의 40대와 50대는 다들 본업과 더불어 각종 지역사회 조직 활동으로 아주 바쁜 삶을 사는 것이 일반적이다. 협동조합 등 지역사회 조직 활동은 지역에 봉사하는 동시에 중요한 겸업 소득 일자리이기 때문에 놓칠 수 없는 활동이다. L씨는 어렸을 때 사람들이 농촌은 조용하고 여유로운 생활을 보낼 수 있는 전원생활의 장소라는 식으로 말하는 것을 들은 적이 있는데, 본인의 생활에 비추어보면 그런 말들은 사실과 아주 다르다고 웃으며 말한다.

## 4.2. 비관적 시나리오

‘귀농·귀촌’이라는 말은 더 이상 유행하지 않는다. 2030년 이후로 은퇴 후 농촌으로 이주하는 인구수가 현저하게 줄었기 때문이다. 한국 인구에서 가장 높은 비중을 차지하는 1970년 전후 출생자의 은퇴 시기가 2030년 무렵이었다. 2040년 무렵부터는 그 동안 누적된 저출생의 효과가 가시화되어, 대도시 인구 자체가 큰 폭으로 감소하기 시작했다. 게다가 농업에 진입하는 것은 대규모 자본을 갖추지 않으면 꿈도 꾸기 어려운 일이 되었다. 즉, 잠재적 귀농·귀촌 인구 집단 자체가 크게 축소되었다.

한편, 농업소득은 수십 년째 높아질 기미가 보이지 않아 농촌 지역에는 소수의 대규모 논벼 재배 농가, 축산 농가, 유리온실 등을 배경으로 주로 외국인 노동자를

상당수 고용해 일부 원예 작물을 생산하는 기업적 농업 경영체만 남았다. 농업소득을 저하로 인해 규모를 확대하려는 논벼 재배 농가들의 농지를 둘러싼 경합으로 인해 농지 가격은 꾸준히 상승한 상태다. 꾸준히 강화된 환경 규제로 인해 축사 시설을 증설하거나 신축하기 어려워졌고, 양돈과 한우의 경우 환경오염 부하를 총량 측면에서 규제하는 쿼터제가 도입되어 가축 사육 쿼터가 높은 가격에 거래되고 있다. 중소 규모 가족농 형태로 농업에 진입하기는 매우 어려운 상태다. 사과, 배, 복숭아 등의 과수 농가들은 기후변화로 인해 농사를 유지하는 것 자체가 어려워졌다. 아열대 과수작물로 품목을 바꾸는 것을 고민하고는 있으나, 마땅한 품목이 없는 형편이다. 노지채소 작물 재배는 대규모로 계절 노동자를 동원할 수 있는 수완 좋고 규모가 큰 일부 농업인들이 겨우 유지하는 편이며, 대개는 텃밭 수준의 가정 소비용으로나 조금씩 재배하는 형편이다.

비록 고령화되었으나 농촌의 거주 인구 규모를 최소한의 수준에서라도 유지하던 고령 농가들도 큰 폭으로 줄기 시작했다. 평균 수명은 늘어났지만, 워낙 고령화된 농가 인구가 많아 사망률도 높아지기 시작한 지 몇 년 되었기 때문이다. 농촌에서도 면 지역 인구는 급감해 2020년 무렵에는 대략 4,000명 정도가 면 지역 거주 인구수의 평균이었는데, 지금은 3,000명 수준에 불과하다. 거주 인구 규모가 2,000명 미만으로 떨어진 면이 전체 면 지역의 절반 가까이에 이른다. 인구 과소화된 면들을 통폐합하려는 논의가 진행되고 있으며, 주민들 사이에서는 찬반 양론이 분분하다.

근근히 유지하던 학생 수 수십 명 남짓의 소규모 학교는 면 지역에서 대부분 폐교하였다. 어린 자녀를 둔 30대 부부가 면 지역으로 이사오는 것은 극히 드문 현상이다. 면 중심지에서 유일하게 유지되던 농협 하나로마트도 조합원 수 급감으로 인해 지역농협들이 통폐합되면서 대부분 사라졌다. 몇 가구 남지 않은 행정리 마을에 거주하는 노인들은 상점조차 이용하기 어려운 심각한 상황에 빠졌다. 격오지 농산어촌에서 종종 볼 수 있었던 이런 일들은, 이제 일반적인 상황이 되었다. 20여 년 전만 해도 마을에 40대 혹은 50대 주민이 몇 명 정도라도 있어서, 읍내에 나갈 일이 있을 때 노인들이 승용차를 얻어 타는 일이 흔했지만, 지금은 교통수단

을 부탁할 젊은 주민이 아예 없다. 비교적 젊은 농민은 대부분 군청 소재지 인근의 도시화된 읍 지역에 거주하면서 농경지나 축사를 살피러 마을 근처에 다녀가는 형편이기 때문이다.

노인 요양 등 복지에 소요되는 자금 규모는 매년 크게 늘어났지만, 국가가 완전히 부담하는 방식의 복지체계는 확립되지 않아 재정력이 취약한 농촌 지방자치단체들 상당수가 예산 문제로 골치를 앓는다. 재정을 확보하더라도, 인구밀도가 현저히 낮은 면 지역 마을마다 돌아다니면서 서비스를 제공할 요양보호사 등 돌봄 서비스 인력을 확보하는 것 자체가 어려운 상황이다. 돌봄뿐만이 아니라 면 지역에 남아 있던 보건진료소들은 대부분 철수하였다. 재정뿐만 아니라 농촌에서 의업에 종사할 공공 의료 인력을 국가 수준에서 확보하는 데 실패했기 때문이다. 수십 년 전에는 병역 대신에 농촌의 보건기관에서 근무하는 공중보건의 제도라도 유지되었다는 말이 있지만, 2050년의 농촌에 사는 30대에게는 전설 같은 이야기로만 들린다.

평야가 제법 있고 낮은 산과 구릉이 어우러진 평범한 농촌이었던 ○○남도 H군 K면에는 20개의 행정리가 있었다는데, 지금은 15개밖에 남지 않았다. 마을에 한 가구도 거주하지 않는 행정리가 1곳, 겨우 서너 집이 남은 행정리가 4곳이어서 이곳들을 옆의 다른 행정리와 행정상 통합했기 때문이다. 인구가 완전히 소멸된 그 행정리에는 과거 삼십 년 전부터 있었던 축사들이 남아 있어, 양돈업이 이루어진다. 그러나 이 마을에 사람은 살지 않는다. 축사 주인은 H군청 소재지 읍에 거주하며 가끔 방문해 살필 뿐이며, 가축을 키우는 일은 고용된 외국인 노동자 몇 명의 몫인데 이들도 인근 마을에 빈집을 얻어 거주하면서 출퇴근하는 형편이다.

이 마을의 농경지에는 태양광 발전을 위한 패널이 수만 평 설치되었고, 최근에는 무너져가는 빈집과 빈 축사들을 완전히 밀어내어 태양광 발전 시설을 증설하는 작업이 시작되었다. 이 같은 태양광 발전 사업을 시행하는 주체는 서울에 본사를 둔 중견 규모의 기업체다. 농경지, 빈집, 빈 축사 등의 소유권을 지닌 서울 사람들(과거 이 마을에 살았던 농민의 자식들이다)로부터 토지를 임차하여 직접 태양광 발전 사업을 시작한 것이다. 이처럼 거주 인구가 한 명도 없는 농촌 마을의 농지와

주거 지역을 깨끗이 밀어내고 태양광 발전 사업의 장소로 재편성하는 사례가 드물지 않게 일어나고 있어서, 일각에서는 문제를 제기하는 사람도 있지만 그 목소리는 거의 여론의 반향을 얻지 못한다. 문제 제기의 내용이란 농촌의 토지를 도시의 기업체가 대규모로 임차하여 신재생 에너지 사업의 장소로 활용하는 것이 인근 농촌 지역 주민의 삶의 질에 악영향을 줄 수 있으며, 더군다나 농지를 그렇게 무차별적으로 전용하는 것은 헌법상의 경자유전 원칙을 완전히 포기하는 것 아니냐는 주장이다. 그러나 인터넷 등 대중매체의 세계에서는 여론의 호응을 얻지 못하는 극소수의 주장으로 치부될 뿐이다. 2020년 당시의 대통령은 국회 연설에서 2050년 탄소 중립을 목표로 하겠다고 발표했는데, 아직 탄소 중립을 달성하지 못했기 때문이다. 기후변화에 대한 국가의 대응 노력은 국제 관계에서 매우 중요한 이슈가 되어 통상무역에도 차질을 가져올 지경이 되었다. 그래서 한국 정부는 2040년 무렵부터 신재생에너지 비율을 높이기 위해 농지 전용 등을 전면적으로 허용하였고, 이 분야의 기업들에게는 상당한 투자와 수익 창출의 길이 열렸다.

H군 E면에는 원래 1980년대말에 조성된 농공단지가 있어서 비철금속류나 식품류를 제조하는 소기업들이 몇몇 입지했지만 지금은 사라졌다. 공장 건물 20여 채가 출입 금지된 상태로 방치되어 있다. 우범지대로 바뀔까 염려한 지방자치단체가 이 농공단지 주변으로 철조망을 치고 출입을 금한 상태로 방치한 지 여려 해가 지났다. 공장 건물뿐만 아니라 H군의 여러 면 지역의 마을에는 방치된 빈집이 아주 많아졌지만, 그대로 흉물스럽게 남아 있다. H군 E면에서 나고 자란 40대 주민 K씨는 어린 시절에 마을 주민들이 자투리 땅에 화단을 가꾸고 여름철이면 예초기를 들고 함께 도로변 제초 작업에 나서고, ‘마을가꾸기 경진대회’라는 것에 참가하는 것을 본 희미한 기억이 있다. 그는 지금 자신이 나고 자란 마을에 살지 않고 H군청 가까운 읍내에 살면서 상업에 종사한다. 어려서 살았던 집은 빈집이 되어 그저 방치되어 있을 뿐인데, 근처를 지날 때마다 그 쇠락한 풍경을 보고 약간 서운한 감상이 밀려드는 것은 어쩔 수 없다. 며칠 전에는 3년 전 읍내 집으로 모셔서 함께 살기 시작한 모친으로부터 이야기를 들었는데, K씨가 살았던 마을의 옆집에 홀로 사시던 할머니가 돌아가셨는데 그 사망을 아무도 아는 이가 없어서 한달 가까이

시신이 방치되었다는 이야기였다.

H군 J면은 한때 국내 최고의 유기농 산지로 유명했다. 200만 평에 달하는 논에서 수백 농가들이 유기농으로 벼를 재배했고, 그 인근에서는 학교급식이나 생협에 공급할 채소 작물을 유기농으로 재배하는 농가들도 60여 가구나 있었다. 그런데 2030년 무렵부터는 따뜻해진 날씨 때문에 유기농 재배용 우렁이들이 겨울에도 죽지 않고 월동하는 것이 통상적인 현상이 되었고, 환경부가 ‘생태계 교란’을 이유로 우렁이 농법을 전면 금지하였다. 게다가 면 지역에 40대 미만 젊은 농가는 몇 가구 남지 않은 상태가 되었다. 유기농 채소 재배 농가는 거의 사라졌고, 벼농사도 10여 가구가 유기농을 유지할 뿐이다. 젊은 대농 몇 가구가 지역의 논 대부분을 경작하는데, 노동력 투입이 여의치 않아 유기농은 포기한 상태다. 그나마 정부에서 엄격히 규제하는 탓에 농약은 거의 사용하지 않지만, 토지 생산성은 낮아진 상태다. 농업소득을 일정 수준으로 계속 유지하려면 농지를 넓히는 방도 외에는 없다는 생각에 J면의 몇몇 젊은 농가들은 농지를 알아보고 있지만 한계에 봉착한 상태다.





## 농어촌 정책의 관점 및 방향 전환



# 농어촌 정책의 관점 및 방향 전환

## 1. 성찰: 농어촌 정책의 변천

### 1.1. 최근 20년 동안 농어촌 정책 추진체계의 흐름

정부의 정책 영역 중에서 ‘농어촌 정책’이라는 범주가 공히 인정된 계기는 2004년에 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개축진에 관한 특별법」<sup>6)</sup>이 시행되면서부터라고 말할 수 있다. 물론 2000년부터 시행된 「농업·농촌기본법」<sup>7)</sup>에도 ‘농촌시책의 기본 방향’을 명시함으로써 농어촌 정책의 새로운 범주 형성을 알리는 신호탄이 되었지만, 법률에는 대부분 농업 정책에 관한 사항을 규정하였다. 물론, ‘농촌정책’에 대한 사항으로 ‘농촌지역개발시책의 수립 및 시행’ 그리고 ‘농촌지역산업의 진흥 및 개발’ 등을 국가와 지방자치단체의 책무로 규정함으로써 이후 농어촌 정책이 확대 전개되는 출발점이 된 것은 사실이다. 아무튼 2000년대 초

6) 이하, ‘삶의질법’이라고 약칭한다.

7) 지금은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」이라는 명칭으로 개정되었다. 이하, ‘농업농촌기본법’이라고 약칭한다.

반에 ‘삶의질법’과 ‘농업농촌기본법’이 제정되면서 다양한 농어촌 정책사업들이 등장했다.

이후 농어촌 정책은 두 방향으로 전개되었다. 하나는 농어촌 정책의 기획, 실행, 평가 등의 모든 과정에서 지역 주민의 뜻과 역량을 중시한다는 의미에서 ‘분권을 지향하는 흐름’이었다. ‘주민참여’, ‘내생적 발전’, ‘상향식 접근방법’ 등 궤를 함께 하는 핵심어가 농어촌 정책의 접근방법과 관련하여 부각되었다. 2002년부터 ‘녹색농촌체험마을사업’ 등을 계기로 이른바 주민 참여와 상향식 접근방법을 표방하는 정책사업이 시행되었다. 이후 뒤따르는 여러 종류의 정책사업들도 대부분 동일한 접근방법을 표방하며 추진되었다. 그것들은 대체로 ‘상향식 공모사업’의 형태로 추진되었는데, 이후 참여정부가 추진한 신활력사업 등에서 보듯이 사업 내용을 기획함에 있어 지방자치단체에 재량을 크게 부여하는 방식으로 더욱 ‘분권화’하였다. 2008년 ‘균형발전특별회계’ 중에서 상당수의 재정사업이 ‘포괄보조방식’으로 추진되면서, 지방자치단체에 재량권을 더 많이 부여하게 되었다. 개별 정책사업 수준에서 상향식 접근을 추진하던 것이, 여러 정책사업을 중앙정부가 메뉴 혹은 패키지 방식으로 제시하면서 지방자치단체의 선택 폭이 더 넓어진 것이다.

다른 하나는 농어촌 정책이라는 범주의 ‘내용 확장과 통합을 지향하는 흐름’이었다. 과거에 농어촌 시책은 대체로 주민의 정주 환경과 관련된 물리적 인프라를 확충하는 사업을 의미했다. 보통은 ‘농어촌 지역개발’이라는 말로 표현되는 정책 사업을 가리키는 말이었다. 그러다가 ‘삶의질법’이 시행되면서 농림축산식품부나 농촌진흥청 외의 중앙행정기관들이 농어촌 지역에 투입하는 정책을 조정하는 체계가 생겨났다. 이로써, ‘농어촌 지역개발’이라는 이름으로 다루어지지 않았던 농어촌 주민의 일상생활과 관련된 제반 영역(문화, 보건의료, 사회복지, 교육, 환경 등)의 정책이 중앙정부 수준에서 ‘농어촌’이라는 표제하에 다루어지기 시작했다. 아울러 비슷한 시기에 「국가균형발전 특별법」이 제정되고 ‘균형발전특별회계’가 창설되면서, 여러 중앙행정기관이 농어촌이 다수를 차지하는 지방자치단체에 지원하는 다양한 영역의 보조사업 예산을 ‘하나의 주머니’에 넣어 기획하고 실행하기 시작했다. 이처럼 서로 다른 중앙행정기관의 정책 의제나 정책사업 예산

이 하나의 틀 안에 묶여 다뤄지기 시작하면서, 농어촌 지방자치단체에도 다양한 영역의 정책 의제를 함께 고려하는 ‘통합적 계획’을 수립해야 한다는 신호와 압력이 전달되기 시작했다.

금세기 들어 진행된 ‘분권’과 ‘내용 확장 및 통합’이라는 지향은 여전히 유효하고 정당하다. 그런 지향을 두고 20년 동안 추진된 농어촌 정책이 만족할 만한 성과를 내지 못했다면, 혹은 그것은 큰 방향이나 지향이 잘못되었기 때문이 아니라 법제 등 정책 추진 여건을 적절하게 재편하지 못했거나, 목표를 제대로 설정하지 않았거나, 설정한 목표를 달성할 수 있을 만큼 충분하게 자원을 투입하지 못했기 때문이라고 보아야 한다.

## 1.2. 농어촌 정책의 통합 및 확장에 대한 성찰

서로 중첩되는 부분이 많지만 농어촌 정책이 추진되는 틀은 크게 세 종류라 할 수 있다. 첫째는 ‘삶의질법’에 의해 규율되는 조정 체계이며, 둘째는 「국가균형발전 특별법」에 근거하여 ‘균형발전특별회계’로 집행되는 정책들의 추진체계이며, 셋째는 ‘농업농촌기본법’에 따라 수립하는 농림축산식품부의 기본계획<sup>8)</sup>을 따르는 정책 추진체계다. 이 세 개의 추진체계는 정책 영역 측면에서 상당 부분 중첩되지만, 실행 측면에서는 각기 다른 특징을 지닌다. ‘균형발전특별회계’의 시스템은 상당한 수준의 예산 구속력을 지니고 있지만, 사실 농어촌에만 한정하여 추진하는 정책은 아니다. 모든 정책 영역을 포괄하는 것도 아니다. 농림축산식품부뿐만 아니라 농어촌에 정책을 투입하는 거의 모든 중앙행정기관의 기능을 포괄한다는 점에서 가장 광범위한 내용을 지니는 ‘농어촌 정책 추진체계’라 할 수 있지만, 예산 구속력이 거의 없으며 중앙행정기관들의 각기 수립한 정책들을 한데 모아 ‘편집한 것’에 아주 약간의 조정이 이루어지는 것에 불과하다고 평가할 수 있다. ‘농발계획’에 따라 추진되는 농어촌 정책은 담당 중앙행정기관이 농림축산식품부와

---

8) 이하, ‘농발계획’이라고 약칭.

해양수산부라는 점에서 기획 및 실행 주체가 명확하지만 예산 구속력이 없고 정책이 포괄하는 범위가 협소하다.

이처럼 세 종류의 농어촌 정책 추진체계가 병존하지만, 각기 배타적인 체계가 아니면서도 추진 주체, 예산 구속력, 내용적 범위 등에서 상당히 차이가 난다. 그래서 중앙정부가 농어촌 정책의 상위 목표를 일관되게 수립하고, 그것에 맞추어 추진하기는 매우 어려운 제도 여건이다. 정책 목표의 범위나 정량화 수준 등만을 놓고 보면 ‘삶의질법 체계’가 가장 잘 정리되어 있다. 농어촌 주민의 일상생활과 관련된 거의 모든 영역에 관해 다차원적인 지표가 마련되어 있고, 자료가 생산되고 관리된다.<sup>9)</sup> 그러나 이 체계를 주관하는 ‘삶의 질 위원회’는 자체로 예산 편성이나 집행에 직접 권한을 행사하기는 어렵고 여러 중앙행정기관의 정책을 조정할 권한 정도가 부여되어 있다. 균형발전특별회계 정책 추진체계에서는 자체로 설정한 ‘계획상의 목표’가 있고 균형발전 총괄지표를 개발하겠다는 계획이 있으나, 그런 지표를 ‘농어촌 정책의 목표’로 활용하기에는 범위상 제약이 있다. ‘농발계획’ 체계 역시 ‘계획상의 목표’가 있지만, 5년 단위 계획을 수립할 때마다 ‘숫자가 아니라 지표 항목’ 자체가 바뀌는 목표이기 때문에 중장기적인 농어촌 정책 목표로 삼기는 어렵다. 게다가 다루는 정책 범위도 아주 협소하다. 달리 말하자면, 지난 20년 동안 농어촌 정책과 관련하여 기본법이나 특별법에 근거한 상위 수준의 추진체계가 세 종류나 형성되었지만 정확하게 농어촌에 초점을 두고 정책 목표와 수단이 긴밀하게 연동되는 추진체계는 만들지 못한 것이다. 이 세 종류의 시스템이 각기 비슷하면서도 다른 목적과 관점에서 형성된 것이어서, 체계의 통합이나 일원화는 단기간 내에는 사실상 불가능해 보인다.

중앙정부 수준에서 농어촌 정책 추진체계의 ‘일목요연하지 못함’에 덧붙여 중앙정부-지방자치단체 간의 관계 구도를 살펴보면 혼란스러움이 가중된다. 중앙행정기관별로 지방자치단체의 유관 부서별로 전달되는 행정 계선(係線)들이 온존하

---

9) 광범위한 영역에 걸쳐 주민들의 주관적인 만족도를 측정하는 ‘농어촌 주민 정주만족도’, 지방자치단체 수준에서 국가가 정한 최소한의 삶의 질 관련 사회서비스 수준을 모니터링하는 ‘농어촌 서비스 기준’ 등의 지표가 관리되고 있다.

는 가운데, 각각의 계통을 수평적으로 통합 관리할 지방자치단체 수준의 제도적 장치는 거의 없다. 행정 조직 체계를 바꿈으로써 ‘농어촌 정책’이라는 범주를 일괄되게 유지하고 정책을 추진할 체계를 확보할 수 있는 가능성은 거의 없는 듯하다. 중앙행정기관 고유의 역할이 부문별로 명시되어 있는 데 비해 중앙행정기관들이 농어촌 정책을 두고 협력하거나 조정하는 일을 촉진할 강력하거나 강제적인 수단을 만들기 어렵기 때문이다.

### 1.3. 분권 흐름에 대한 성찰

중앙정부 수준에서 단일 범주로서 ‘농어촌 정책’을 추진할 체계를 명확하게 만들지 못한다면 지방분권이 문제점을 해결할 대안이 된다는 주장이 설득력을 얻는다. ‘합리적 직접 통제’가 어렵다면 ‘지방의 자율에 맡기는 것’이 더 낫다는 논리다. 농어촌 정책에서 지방분권은 두 측면으로 나뉜다. 하나는 중앙정부의 재정을 지방에 더 많이 이양해 재량을 넓여주는 ‘재정분권’이며, 다른 하나는 주민과 지방자치단체 행정의 관계가 대등하게 성립된 위에서 의사소통과 정책 결정이 이루어지게 하는 ‘자치분권’이다.

앞에서 언급한 것처럼, 2000년대 중반 이후 등장하여 유행한 공모제 방식의 개별 국고보조사업이 지방자치단체의 농정 시책 기획을 촉진하는 유인으로서 자주 작동하였다. 지방자치단체 입장에서는 공모제 방식의 국고보조 농정 사업을 국고 재원을 추가적으로 확보할 기회라고 인식한다. 그런데 지방자치단체 간 경쟁을 통해 사업 대상지를 선정하기 때문에, 중앙정부와 지방자치단체의 관계 차원에서 지방자치단체의 의존성을 심화시킨다는 비판이 일기도 했다. 비록, 다수의 국고보조 농정 사업이 이른바 ‘상향식 접근방법’을 표방하면서 세부 내용을 계획할 권한을 지방자치단체에 주었지만, 경쟁 과정을 거쳐야 하는 공모제라는 형식은 또 다른 한편으로 지방의 자율성과 재량을 제한하는 결과를 낳은 것도 사실이다. 그리고 개별 사업 수준에서는 지역의 여건과 정책 수요를 종합적으로 고려하기 어렵다는 한계도 있었다.

이후, 2008년 들어 군특회계 사업의 상당 부분이 포괄보조 방식으로 전환되는 과정에서 ‘통합적 농촌개발’에 관한 논의가 일어났다. 개별 단위 정책사업으로는 달성하기 어려운 포괄적 목표를 설정하는 것이 농촌개발 정책에 중요한 과제로 부각되었다. 국고보조사업 재원을 제공하는 중앙정부 입장에서는 ‘포괄보조’라는 형식을 채택할 필요성이 높아지는 상황이었다. 국고보조사업을 포괄보조 방식으로 추진하려면 지방자치단체 수준에서 일종의 통합적 계획을 수립하지 않고서는 그 취지를 달성하기 어렵다는 주장이 설득력을 얻게 되었다.

이 같은 구상은 개별 단위 사업이 속한 정책 영역 간의 ‘칸막이를 해체하고 지역 수준에서 통합적인 계획과 실행을 가능케 하는 갈때기를 마련하는 것’이 정책 추진체계 변화의 핵심이라고 간주한 것이다. 최근에는 그 같은 ‘지역 수준의 통합성 확보’라는 과제에 덧붙여 중앙정부와 지방자치단체의 관계 차원에서 파트너십(partnership)이라는 요소를 부가적으로 강조하는 제도적 장치로서 ‘계획협약 제도’ 논의가 등장하였다.

지역 수준에서 개별 정책사업들의 통합성을 높이려는 정책 추진체계 관련 실험으로는 ‘통합메뉴(패키지) 방식’, ‘포괄보조 방식’, ‘계획협약 제도’ 등을 들 수 있다. ‘통합메뉴 방식’이란 목적과 대상을 달리하는 여러 종류의 개별 국고보조사업을 모아서 지방자치단체에 메뉴로 제시하고, 그 가운데 적절한 것들을 선택하여 시행케 하는 방식이다. 여러 종류의 정책사업을 연계할 수 있다는 점에서 ‘통합성’을 지향하지만, 개별 정책사업 각각의 세부 내용을 지방자치단체가 설계하거나 기획할 재량은 주어지지 않는다. 포괄보조 방식은 이보다는 더 많은 재량을 지방자치단체에 부여하는 방식이다. 중앙정부가 제시한 가이드라인의 한도 안에서 지방자치단체가 상당한 재량을 가지고 사업들을 기획할 수 있다. 여러 종류의 사업을 기획하되 통합하고 연계시키기 때문에, 일정 수준의 계획을 전제로 하지 않을 수 없다. 그런데 보조사업의 목표를 설정하는 데 있어 주도권이 중앙정부에 있다. 지방자치단체는 사업 시행 측면에서 상당한 재량을 갖는다. 계획협약 제도는 통합메뉴 방식이나 포괄보조 방식과는 질적으로 다른 측면이 있다. 프랑스에서 도입한 제도에서 연원한 것으로 보이는데, ‘전국 수준의 계획을 전제로 지방이 수립



하는 지역계획과 조율하는 체계로서, 중앙-지방 간 협약(계약)이라는 형식으로 재원을 중앙정부가 일괄 지원하는 제도'라고 요약할 수 있다(송미령 외 2019; 장민기 2019).<sup>10)</sup>

농촌개발 사업을 중심으로, 국고보조 농정 사업은 지방자치단체 수준에서 통합적 계획 수립을 강조하고 중앙-지방 관계에서는 대등한 파트너십을 지향했다. 그러면서 적어도 제도 형식 측면에서는, 분권을 향해 진화해 왔다고 평가할 수 있다. 아직 본격적으로 도입되지는 않았지만, 농정 영역에서 계획협약 제도를 도입하면 그것은 국고보조사업 추진 방식을 지방분권을 향해 한걸음 더 이동시키는 계기가 될 것이다.

그런데 지방분권의 기본 목적이 지역의 특징적 여건을 잘 반영하고 창의적인 정책 아이디어를 촉진함으로써 지역의 자율과 책임을 강화하는 데 있다고 보면, 재정분권이 지방분권의 유일한 수단은 아니다. 확대된 지방재정의 일부를 농정 사업에 투입하도록 강제하거나 유인하는 제도적 장치를 만들거나, 수평적 재정 조정 효과를 낳는 제도를 도입하는 것과는 별개로, 공공 재정이 투입되는 농어촌 정책사업의 기획 및 시행 과정을 개선함으로써 지방자치단체의 자율과 책임을 강화해야 한다.

지방분권과 관련해 범정부 차원에서 추진하는 풀뿌리 주민자치 제도화의 흐름은 농어촌 정책과 긴밀하게 연관될 가능성이 높다. 특히 농어촌 지역개발 정책에서 주민 참여는 오래 전부터 논의되었기 때문이다. 주민 참여를 확대하려는 목적으로 농촌개발 정책 분야의 국고보조사업 추진 방식을 바꾸려 시도한 경험도 적지 않다. 여러 각도의 평가가 있지만, 그 같은 노력에 힘입어 “일반농산어촌개발 사업으로 대표되는 농촌 지역개발 사업 시행 이후 주민들의 사업 과정 참여 기회가

---

10) 현재 농림축산식품부가 '농촌협약'이라는 명칭으로 계획협약 제도를 도입하기 시작했다. 균형발전위원회는 '지역발전투자협약 사업'을 실시하고 있다. 지역발전투자협약 사업은 2개 이상 중앙행정기관이 소관하는 균특회계 사업 예산을 연계시킨 통합적 계획을 지방자치단체가 수립해, 중앙행정기관과 협약을 맺어 추진한다는 점에서 계획협약 제도의 일면을 간직한 것은 사실이다. 그러나 실제로는 여전히 '공모제' 방식으로 추진하고 있어서, 지방분권의 취지에 충분히 부합하는가라는 논쟁의 여지가 있다.

늘어나는 변화가 전국적으로 나타난 것으로 평가된다. 주민 역할이 배제된 물리적 인프라 정비 중심의 기존 정책에 대한 문제 제기가 이루어지면서 2000년대 전후 주민 참여 방식의 농촌 지역개발이 정책적으로 확산된 결과로 보인다.”(성주인·송미령 2019: 48). 주민 참여 방식의 농촌개발 정책사업의 진화 과정을 검토함으로써, 정부가 현재 추진하는 주민자치 제도화의 흐름과 농정 사업이 어떻게 결합될 수 있는지 그 윤곽을 그려볼 수 있다.

농어촌개발 정책에서 주민 참여를 확대하려는 노력은 2000년대 초반 ‘녹색농촌체험마을 조성사업’ 등 이른바 ‘공모제 방식의 마을 단위 개발 사업’을 추진하면서 본격화되었다. 처음에는 사업계획 수립 과정에서 주민들이 주도권을 갖도록 ‘준비위원회’ 또는 ‘추진위원회’를 반드시 구성해 계획을 수립하도록 했다. 이후, 그 같은 방식은 ‘리’보다 더 큰 장소 범위에서 시행되는 여러 농촌개발 정책사업에도 적용되고 공식화되었다. 그러나 공모제 방식의 정책사업에서는 지역 주민이 사업 예산을 확보할 수 있으리라고 사전에 예상하기가 쉽지 않았다. 그래서 ‘선(先)계획, 후(後)지원’(김정섭 외 2009: 102)이라고 표현되는 주민참여형 농촌개발 정책사업의 지향을 실현하기가 실제로는 쉽지 않았다. 예산 확보의 가능성이 불투명한 상황에서 다수의 주민이 참여하는 가운데 상당한 의사소통 비용을 들여서 계획을 먼저 수립해 둘 농촌 지방자치단체 또는 지역사회는 그리 많지 않았기 때문이다.

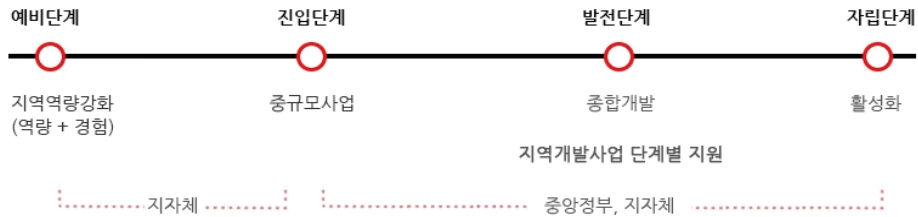
그러다가 2009년부터는 여러 농촌개발 정책사업이 균특회계의 일반농산어촌개발 사업 등으로 재편되면서 포괄보조 방식이 도입되었다. 포괄보조 방식은 사업의 세부 내용을 설계할 때 중앙정부의 세세한 관여를 줄인다는 취지에서,<sup>11)</sup> 그리고 농촌 지방자치단체들이 국고보조금을 더 많이 확보하려고 나서는 경쟁을 완화한다는 점에서 공모제보다 진일보한 국고보조사업 추진 방식이었다. 이 같은 진보는 중앙과 지방의 관계 차원에서 이루어진 것이지만, 지방자치단체 행정과 주민의 관계 차원에서도 일정한 진보를 이루는 계기가 되었다. 포괄보조 방식 도

---

11) 이른바, 중앙정부가 붙이는 ‘꼬리표’를 떼거나 줄인다고들 표현했다.

입과 더불어 사업 예산 확보 가능성을 예상하기가 더 쉬워졌다. 그리고 일반농산  
어촌개발 사업에서는 ‘역량 강화’ 차원에서 ‘단계적 접근’이 도입되었다. 사업을  
추진하기로 결정(선정)하기 전에 주민들이 먼저 마을의 의제를 확인하고 학습하  
는 과정을 거치도록 별도의 정책 프로그램을 추진하는 것이었다.

〈그림 3-1〉 농촌 지역개발 정책의 마을 역량 단계별 지원체계



자료: 농산어촌지역개발 공간정보시스템 웹페이지([www.raise.go.kr](http://www.raise.go.kr)).

단계별 지원체계를 구축한다는 발상은 2000년대 중반 전라북도 진안군에서 먼  
저 시도했던 ‘단계적 사업 추진 모델’에서 영향 받은 것이다. 중앙정부 부처, 즉 농  
림축산식품부의 ‘마을 역량 단계별 지원체계’와 ‘진안군의 ‘마을가꾸기 단계적 사  
업 추진 전략’의 기본 틀은 비슷하다. 그런데 자세히 살펴보면 차이점이 있다. 그  
차이는 중앙정부의 국고보조 농정 사업 추진이라는 관점과 농촌 지방자치단체의  
지역발전 사업 추진이라는 관점 사이에서 드러나는 차이와 조응(照應)한다. 중앙  
정부의 특정 부처 국고보조사업에 국한된 것인가, 아닌가 하는 점이다.

특정 지역의 주민들이 농림축산식품부의 ‘마을 역량 단계별 지원체계’ 모형을  
따라 경험을 쌓아가면 나중에는 금액이 큰 국고보조사업에 참여하게 된다는 것인  
데, 그 국고보조사업이 농림축산식품부가 아닌 다른 부처의 사업일 수도 있다는  
것을 농림축산식품부는 보장할 수 없다. 게다가 일반농산어촌개발 사업이 지방에  
이양되면, 기존의 농림축산식품부 재원 정책사업도 계속 추진할 수 있게 되리라  
고 보장할 수 없는 상황이 된다. 반면에, 진안군의 경우처럼 지방자치단체 차원에서  
단계별로 접근하면 중앙정부 여러 부처의 국고보조사업을 ‘한 바구니에 모아

서 통합적으로' 추진할 수 있다.

공통점도 있다. 이 같은 모델은 '주민 역량 강화'라는 용어 안에 여러 가지 의도와 기획을 담고 있다. 그중 하나는 특정한 정책사업이 시행되거나 시행하기로 결정되기 전에, 지역사회의 의제를 주민들이 평소에 주도적으로 참여해 형성하는 기제(mechanism)의 단초를 제시했다는 점이다. 지방자치분권이라는 맥락에서 농정 사업의 바람직한 출발점은 농촌 지역사회 주민이 공유하는 의제에 부합하는 정책사업을 기획하고 시행하는 것이다.

문제는 국고보조사업이 '지방자치단체 보조'의 형식으로 추진되는 경우가 많아 그 '바람직한 출발점'을 놓칠 가능성이 높다는 점이다. 중앙정부의 국고보조 농정 사업 관련 정보를 지방자치단체 공무원이 가장 먼저 접하게 된다. 그런데 정책사업을 추진하기로 결정하거나, 결정한 후에 사업의 구체적 내용을 기획하는 과정에서 주민들이 지역사회 의제를 공유하고 표현하지 않은 상태라면, 지방자치단체 공무원이 단독으로 의사결정하거나 기획을 주도하는 경우가 많다. “하지만 정책사업을 기획하는 과정에서 지역발전이라는 큰 틀을 고려할 수 있는 지역계획 역량이 발휘되지 않는다면, 많은 보조금 재정이 지역 내에서 집단별로 합리적 근거 없이 배분되는 '나눠 먹기 식' 정책사업 기획으로 전락할 가능성도 상당하다. 그리고 개별 사업들이 서로 시너지를 창출하는 방식으로 설계되지 않을 가능성도 크다.”(김정섭 외 2009: 111)

재정분권은 농정의 지방분권화에 필요조건이지만 충분조건이 되지는 못한다. 지역의 농업인 등 주민들의 자치 역량이 뒷받침되어야 한다. 그 같은 자치 역량을 형성하려는 농어촌 정책 분야의 개입으로서 보조금 사업을 비롯한 재정사업 추진 방식을 어떻게 개선할 수 있을지 모색해야 한다. 다각도로 접근해야 하겠지만, “중앙정부 차원에서는 농촌에서 활동하는 민간 주체들의 역할을 확대하도록 EU의 리더(LEADER) 프로그램 방식 사업을 지원하는 방법을 모색할 필요가 있다. 기존의 지자체 보조 방식만이 아니라 현장의 민간 활동 조직을 지원하는 사업 방식을 새롭게 마련하는 것이다.”(성주인·송미령 2019: 49)

현장의 민간 활동 조직을 지원한다고 할 때 여러 측면의 관여가 있을 수 있지만,

앞서 언급한 정부의 자치분권 정책 기조 안에서 당장 검토해야 할 것은 ‘마을계획’이다. 마을계획은 정책사업을 전제하지 않은 상태에서도 농어촌 주민들이 주도해 지역사회의 의제를 형성·도출하고 문제 해결 전략의 윤곽을 예비해 두는 과정이 될 수 있다. 즉 ‘선계획, 후지원’이라는 과정 지향에서 ‘선계획’을 달성할 중요한 기회일 수 있다. 특히, 중앙정부 특정 부처의 특정 정책사업을 전제하지 않고 농어촌 지역사회 주민의 실제 필요(needs)를 식별하는 수단으로 기능할 수 있다. 읍·면처럼 작은 장소 단위에서 농어촌 주민이 이른바 ‘마을계획’을 수립하는 사례가 출현하고 있다. 이 같은 계획의 목적은 지역사회의 의제를 도출하는 데에 있다. 그러므로 지방자치단체 행정과 주민의 관계 차원에서 드러나는 단절을 해소하고 주민 참여를 촉진하는 데 초점을 두기 마련이다.<sup>12)</sup> 특히, 농어촌에서 마을계획의 내용 상당 부분은 결국 농어촌 정책사업과 연계될 개연성이 크다. 그러므로 현재 정부의 지방분권 정책 기조 속에 제안된 ‘마을계획’ 제도를 주의 깊게 검토할 필요가 있다.

## 2. 정책 추진 방향 및 과제에 관한 인식의 지형

### 2.1. 조사 및 분석 방법 개요

‘지속가능한 농어촌’ 발전의 관점에서 중장기 농어촌 정책과제를 다양하게 제시할 수 있다. 농어촌 정책 관련 연구자들이 참여한 전문가 토론회 결과를 토대로 현재 농어촌이 처한 현실을 파악하고, 향후 20~30년을 염두에 두어 추진할 만한

---

12) 가장 기초적인 지역 단위에서 주민들이 능동적으로 참여해 계획을 수립하도록 정책을 통해 지원하는 발상은 외국에서도 오래 전부터 제기되었고, 실제로 그런 정책이 추진된 바 있다. 2000년대 초반에 시도되었던 영국의 ‘패리쉬(parish) 및 타운(town) 계획’ 수립 지원 정책을 그 대표적인 사례로 들 수 있다. 영국에서 패리쉬는 인구 수백에서 수천 명 수준의 가장 기초적인 자치 행정구역 단위다. 그 상위 수준에 카운티(county)가 있다.

정책과제에 대한 전문가들의 견해를 분석하였다.

개별 사안에 대한 전문가들의 주관적 견해가 일치하지 않을 수 있다. 그리고 개별 사안에만 집중하여 놓여준 정책과제의 당위성 혹은 중요성을 판단할 경우 개별 사안과 정책 방향 사이의 논리적 정합성이 미흡할 수 있다. 전문가들의 견해를 비슷한 것끼리 유형화한다면 그들이 인식하는 놓여준 정책과제와 관련하여 일정한 논리적 구조를 그려낼 수 있다.

여기에서는 Q-방법 조사를 이용하여 다양한 증장기 놓여준 정책 개별 사안에 대한 전문가들의 주관적 견해들을 유형화함으로써 증장기 놓여준 정책의 방향과 내용을 알아본다. Q-방법은 Stephenson(1935)이 개발한 조사 방법론으로서 요인 분석(factor analysis) 또는 주성분 분석(principal component analysis)을 이용하여 조사 참여자의 특정한 대상이나 현상에 대한 주관적 인식을 유형화한다. 조사 참여자의 생각, 의견, 태도 등에 대한 구체적 정보를 파악하여 유형화된 집단의 특성을 알아볼 수 있는 장점도 있다.

## 2.2. 조사 및 분석 방법

농업 정책 연구와 관련된 대학 및 연구기관 소속 전문가뿐만 아니라 농민단체 장 등 현장 활동가 총 240명을 조사 참여자로 정하였다. 인구, 경제, 환경 분과 토론회 참여자와 농특위 본위원 및 분과위원도 일부 포함되었다.

선행 연구와 전문가 토론회에서 제시된 주요 내용을 토대로 향후 인구, 사회, 환경, 경제 등 다양한 관점에서 바라본 놓여준 정책과제들을 49개의 규범적 진술문(normative statements) 형식으로 작성하였다<표 3-1>. 다음으로, ‘연구의 배경 및 목적’, ‘놓여준의 현실 진단’, ‘49개의 Q-방법 진술문’을 한 세트로 구성하여 조사 참여자에게 이메일로 배부하였다. 조사 참여자는 먼저 ‘연구의 배경 및 목적’과 ‘놓여준의 현실 진단’을 읽은 후 49개의 Q-방법 진술문들을 ‘동의하지 않거나 약간 동의한다’, ‘동의한다’, ‘매우 동의한다’로 대분류하게 된다. 다음으로, 3개 유형으로 대분류된 Q-방법 진술문들을 1~13점의 동의 정도에 따라 유사정규분포

Q-방법 테이블에 배치하게 된다(Q-분류).

〈표 3-1〉 농어촌 중장기 정책과제 진술문 49개

번호	내용
Q1	귀농·귀촌 등 인구를 유입해 농촌의 활력을 회복하게 하는 정책이 중요하다.
Q2	인구 유입 및 유지를 위해서는 농촌에 양질의 일자리를 만드는 것이 중요하다.
Q3	스마트 농업 등 기술과 자본 중심의 농업구조로 전환시켜야 한다.
Q4	농촌 전역에서 다양한 연령층 및 계층의 국민들이 거주하며, 5도2촌 등 한 사람이 여러 곳을 거주하려는 수요를 충족할 수 있는 정주공간 정책이 중요하다.
Q5	토박이 주민, 외국인, 다문화 가족, 귀농·귀촌인, 청년, 노인, 여성 등 다양한 계층이 공동체를 이룰 수 있게 하는 사회적 포용 정책이 중요하다.
Q6	용도 구분이 지정되지 않아 농촌 지방자치단체가 재량껏 쓸 수 있는 예산 지원 등 지방으로의 재정분권이 필요하다.
Q7	농촌 지방자치단체의 주민자치 역량을 향상시키는 정책이 중요하다.
Q8	농촌 생활중심지 중 골라서 선별적으로 투자하고, 배후 지역의 주민들이 그 중심지에 접근하기 용이하게 만드는 방식으로 압축적 지역개발 정책을 추진해야 한다.
Q9	농촌 주민이 삶의 질 측면에서 전국 어디에 거주하든 국가가 보장하는 최소한의 수준을 누릴 수 있게 보장해주는 정책이 필요하다.
Q10	농촌에서 출산 및 영유아 보육과 관련된 정책을 강력하게 추진해야 한다.
Q11	농촌 학교 정책이 인구 유입 및 유지에 있어 중요하다.
Q12	고투입 농업에서 저투입 농업으로 전환해야 한다.
Q13	농업환경뿐만 아니라 농촌 환경 전체를 농정 분야에서 중요하게 반영할 수 있도록 정부 정책 당국의 담당부서를 재편하는 등 환경과 관련해 정책추진체계를 크게 바꾸어야 한다.
Q14	농업 분야 온실가스를 감축 목표를 설정하기 위한 사회적 대화와 계획 등의 노력을 기울여야 한다
Q15	도시농업 확산 등 농업 활동이 지닐 수 있는 생태환경적 가치에 대한 국민 인식을 제고해야 한다.
Q16	농업 및 농촌 분야 전반에서 에너지 전환을 중요한 정책과제로 설정해야 한다.
Q17	농촌 지역개발 정책사업에서 저탄소 개발방식을 도입해야 한다.
Q18	농업환경정책과 농림축산식품부가 아닌 타 부처들의 환경 관련 정책을 연계해야 한다.
Q19	농촌 환경 문제에 대응해 실천할 수 있는 지역사회의 조직이나 거버넌스 등 지방 수준의 정책 추진체계가 필요하다.
Q20	농업 및 농촌 환경을 지키려는 노력에서 마을이나 조직 등 집단적이거나 공동체적인 단위의 활동이 필요하고 중요하다.
Q21	첨단과학기술을 활용해 환경 문제에 대응해야 한다.
Q22	농촌공간계획 등 지역계획이나 토지이용계획 같은 제도를 환경 보전관리 측면에서 강화, 재편해야 한다.
Q23	환경문제에 소비자도 적극 참여할 수 있도록 먹거리 정책과 환경보전 정책을 연계해야 한다.
Q24	농업환경정책이 농촌환경 보전이라는 종합적인 목표 안에서 추진될 수 있게, 농지를 포함한 농촌 공간 자체를 대상으로 하는 종합적인 '농산어촌 환경보전 프로그램'으로 개편해야 한다.
Q25	농업용수를 포함하여 물관리 정책을 환경이라는 관점에서 재편하고 추진해야 한다.

번호	내용
Q26	양분총량제, 축산 사육총량제, 비료·농약 사용에 대한 탄소세 부과, 농업용 전력요금 인상 등 개별적 정책마다 정량적 목표와 시나리오를 마련해 추진해야 한다.
Q27	농업생태계, 농업환경 및 자연자원을 지속가능하게 유지하고 보전하는 직종으로서 '녹색일자리'를 늘려야 한다.
Q28	농촌이 전 국민을 위한 여가 및 휴양 공간으로서 주목받도록 농촌관광 산업을 다양화하고 전문화해야 한다.
Q29	신재생 에너지 시설의 입지와 관련해 환경 및 경관 측면에서 적절하게 관리해야 한다.
Q30	농업생산 외에도 농산물 가공, 제조업, 체험관광 등을 다양한 산업을 활성화해야 한다.
Q31	건강하고 안전한 로컬푸드 공급체계를 강화해야 한다.
Q32	농공단지 등 농촌의 산업집적지를 개선해야 한다.
Q33	농촌 지역의 다양한 요구에 부응하는 사회적 일자리를 만들어야 한다.
Q34	청년 농업 인력을 육성해야 한다.
Q35	농촌을 새로운 산업, 새로운 비즈니스가 생겨나는 혁신 경제의 장소로 만들어야 한다.
Q36	6차산업화 등 지역에서 산업 부문의 융복합 전략을 통해 농촌 지역특화산업의 구조를 고도화해야 한다.
Q37	시군 수준을 넘어서 광역 단위 내에서 지자체 간의 연계, 거점 도시와 농촌 지역의 연계 등을 촉진하는 지역경제 정책이 필요하다.
Q38	테크노파크 등 지역산업 육성기관과 농업·농촌산업 육성 기관 간의 협력을 강화해야 한다.
Q39	농촌과 관련된 다양한 정책을 분담하는 정부 부처 간의 '칸막이'를 해소하고 협력해야 한다.
Q40	농촌 정책의 계획과 현장 실행 과정에서 민간이 주도하는 가운데 민·관 협력 구조가 뒷받침되어야 한다.
Q41	정밀농업, 스마트농업, 디지털농업 등 과학기술을 잘 활용해 생산성을 높여야 한다.
Q42	농촌 사회에서 배제되어 있는 노인, 장애인, 다문화가족, 외국인 등의 사회적 포용을 위한 정책이 확대되어야 한다.
Q43	농촌 정책의 현장에서 주민을 조직하거나 정책사업을 기획하고 실행하는 과정에 도움을 주는 중간지원조직을 육성하고 지원해야 한다.
Q44	인구 과소화로 인해 시장기능이 작동하지 않는 농촌 지역 주민에게 필요한 재화나 서비스를 공급하는 새로운 체계로서 사회적 경제 방식을 적극적으로 활성화해야 한다.
Q45	중앙정부의 관여나 개입을 최소화한 상태에서 혁신적이고 실험적인 정책을 농촌 지방자치단체가 추진할 수 있게 해야 한다.
Q46	국가가 기본적으로 제공하는 보건의료 및 복지 서비스 외에도 농촌 지역사회 주민이 모자란 부분을 스스로 채울 수 있는 지역사회 복지 모델을 만들고 확산해야 한다.
Q47	농촌 지역사회에서 돌봄, 환경 및 경관 관리 등 필요하지만 시장에 맡겨서 할 수 없는 공공적이고 사회적인 일에 참여할 인적 자원을 적극적으로 도시로부터 유치해오는 정책이 필요하다.
Q48	주민들이 연합한 자생적 조직을 바탕으로 추진하는 것을 전제로 하는 농촌 정책이 주류를 이루어야 한다.
Q49	농촌에서 여성의 역할이 증대되는 추세에 걸맞게 성평등과 여성의 관점을 고려하여 농촌정책 전반에 걸쳐 개선할 필요가 있다.

자료: 저자 작성.

통계분석의 편의를 목적으로 1~13점으로 응답된 진술문을 -6~+6점 단위로 변



환하였다. 조사지 배부 및 회수 기간은 2020년 10월 23일부터 열흘이었다. 총 240명 중 59명이 기간 내에 조사를 완료하였다. 유효 응답 건수는 52건이었다. 52건의 유효 응답자들로 P-샘플을 구성하였다<표 3-2>.

<표 3-2> P-샘플 구성 및 특징

단위: %

항목	구분	구성비율
성별	남성	65.4
	여성	34.6
나이	30~39세	5.8
	40~49세	36.5
	50~59세	48.1
	60세 이상	9.6
직업군	대학교수	9.6
	구기관 소속	36.5
	중앙정부 부처 및 지자체 공무원	3.9
	농민단체 등 현장 활동가	50.0

자료: Q-방법 조사 결과.

P-샘플 52명 중 남성이 65%, 여성이 35%였다. 30~39세의 비율이 6%, 40~49세의 비율이 37%, 50~59세의 비율이 48%, 60세 이상의 비율이 10%였다. P-샘플의 직업군 분포는 대학 교수가 10%, 농업 관련 연구기관 소속 연구자가 37%, 농민단체 등 현장 활동가가 50%였다.

## 2.3. 분석 결과

### 2.3.1. 진술문에 대한 동의 정도 분석

52명 응답자들의 Q-방법 진술문에 대한 동의 정도를 분석할 목적으로 각 진술문에 대한 평균 점수를 계산하였다. 이중 평균 점수가 +1점 이상이면 동의 정도가 높은 것으로, -1점 이하면 동의 정도가 낮은 것으로 판단하였다<표 3-3>. 평균 동

의 점수는 -6점에서 +6점까지 분포될 수 있다. 49개 진술문 전체에 대한 평균 동의 점수는 부록에 포함하였다.

“농촌 주민이 삶의 질 측면에서 전국 어디에 거주하든 국가가 보장하는 최소한의 수준을 누릴 수 있게 보장해주는 정책이 필요하다.”는 진술문에 대해 응답자들의 동의 수준이 매우 높았다 (평균 2.59점). 다음으로, ‘농산어촌 환경보전 프로그램 개편’에 관련된 진술문에 평균 동의 점수가 2.23점으로 높았으며, “청년 농업 인력을 육성해야 한다.”는 진술문에 대해서는 평균 동의 점수가 2점 이상으로 동의 수준이 높은 편이었다.

평균 동의 점수가 1~2점인 진술문을 살펴보면, ‘집단적 또는 공동체적 자조활동의 중요성’을 나타낸 진술문에 대해 응답자들의 평균 동의 점수가 1.67점으로 높았다. ‘주민자치 역량 강화’와 관련된 진술문에 대해서도 평균 동의 점수가 1.57점으로 높았다. ‘농촌 정책을 담당하는 정부 부처의 협력’을 피력하는 진술문에 대해 평균 동의 점수가 1.57점으로 높았으며, ‘사회적 경제’, ‘로컬푸드’의 활성화를 주장하는 진술문에 대해 응답자들의 평균 동의 점수가 각각 1.42, 1.07점으로 다소 높았다.

반면, ‘스마트 농업을 중심으로 하는 기술과 자본 중심의 농업 구조 전환’에 관련된 진술문에 대해 응답자들의 평균 동의 점수가 -3.32점으로 매우 낮았다. ‘테크노파크 등 지역산업 육성 기관과 농업·농촌 산업 육성 기관의 협력’, ‘농촌의 산업 집적지 개선’, ‘과학기술을 활용한 농업 발전’에 관련된 진술문에 대해서도 응답자들의 동의 수준이 매우 낮았다. ‘물 관리 정책 재편’, ‘개별적인 농업환경정책에 대한 규준마련’, ‘다양한 공간적 거주수요 방안 마련’과 관련된 진술문에 대해서도 동의 수준이 낮았다.

〈표 3-3〉 응답자들의 동의 정도가 높거나 낮은 진술문

구분	번호	진술문	평균 점수
동의 정도 높음 (평균 +1점 이상)	Q9	농촌 주민이 삶의 질 측면에서 전국 어디에 거주하든 국가가 보장하는 최소한의 수준을 누릴 수 있게 보장해주는 정책이 필요하다.	2.59
	Q24	농업환경정책이 농촌환경 보전이라는 종합적인 목표 안에서 추진될 수 있게, 농지를 포함한 농촌 공간 자체를 대상으로 하는 종합적인 '농산어촌 환경보전 프로그램'으로 개편해야 한다.	2.23
	Q34	청년 농업 인력을 육성해야 한다.	2.01
	Q20	농업 및 농촌 환경을 지키려는 노력에서 마을이나 조직 등 집단적이거나 공동체적인 단위의 활동이 필요하고 중요하다.	1.67
	Q7	농촌 지방자치단체의 주민자치 역량을 향상시키는 정책이 중요하다.	1.57
	Q39	농촌과 관련된 다양한 정책을 분담하는 정부 부처 간의 '칸막이'를 해소하고 협력해야 한다.	1.57
	Q44	인구 과소화로 인해 시장기능이 작동하지 않는 농촌 지역 주민에게 필요한 재화나 서비스를 공급하는 새로운 체계로서 사회적 경제 방식을 적극적으로 활성화해야 한다.	1.42
	Q31	건강하고 안전한 로컬푸드 공급체계를 강화해야 한다.	1.07
동의 정도 낮음 (평균 -1점 이하)	Q3	스마트 농업 등 기술과 자본 중심의 농업구조로 전환시켜야 한다.	-3.32
	Q38	테크노파크 등 지역산업 육성기관과 농업·농촌산업 육성 기관 간의 협력을 강화해야 한다.	-3.03
	Q32	농공단지 등 농촌의 산업집적지를 개선해야 한다.	-2.67
	Q41	정밀농업, 스마트농업, 디지털농업 등 과학기술을 잘 활용해 생산성을 높여야 한다.	-1.98
	Q21	첨단과학기술을 활용해 환경 문제에 대응해야 한다.	-1.82
	Q25	농업용수를 포함하여 물관리 정책을 환경이라는 관점에서 재편하고 추진해야 한다.	-1.5
	Q26	양분총량제, 축산 사육총량제, 비료·농약 사용에 대한 탄소세 부과, 농업용 전력요금 인상 등 개별적 정책마다 정량적 목표와 시나리오를 마련해 추진해야 한다.	-1.40
	Q4	농촌 전역에서 다양한 연령층 및 계층의 국민들이 거주하며, 5도2촌 등 한 사람이 여러 곳을 거주하려는 수요를 충족할 수 있는 정주공간 정책이 중요하다.	-1.07

자료: Q-방법 조사 결과.

### 2.3.2. 응답자 유형화

주성분 분석 방법을 이용하여 중장기 농어촌 정책과제에 대한 응답자들의 주관성을 분석하고, 이들을 분류하였다. 응답자들을 3개의 유형으로 분류할 수 있었다. 그리고 어느 유형에도 속하지 않는, 즉 3개의 유형과 매우 이질적인 1개의 유형을 찾을 수 있었다. 3개의 유형은 중장기 농어촌 정책과제 개별 사안에 대한 주관성이 발현된 대표 진술문(representative statements)에 대한 응답 결과로 구별된다. 정수 단위로 측정된 순위화된 요인점수(ranked factor score)는 각 유형 응답자들의 대표 진술문에 대한 동의 정도를 보여준다.

#### (가) 유형 1의 대표 진술문 및 특성

유형 1에 속하는 응답자들은 총 27명으로, 직업 구성은 정책 연구기관 소속 연구자 7명, 중앙부처 및 지자체 공무원 2명, 농민단체 등 현장 활동가 18명으로, 전반적으로 현장 활동가의 비율이 매우 높았다.

‘농촌 주민의 삶의 질 관련 정책(Q9)’, ‘사회적 경제 활성화(Q44)’, ‘민관 주도 및 협력 방식의 농촌 정책 계획(Q40)’, ‘청년 농업 인력 육성(Q34)’, ‘집단적·공동체적 농업·농촌 환경 보전(Q20)’, ‘농촌 학교 정책(Q11)’, ‘주민들이 연합한 자생적 농촌 정책(Q49)’의 필요성 또는 중요성을 표현한 진술문에 대해 유형 1 응답자들의 동의 수준이 높았다<표 3-4>.

〈표 3-4〉 유형 1(27명)의 대표 진술문

번호	대표 진술문	순위화된 요인점수		
		유형1	유형2	유형3
Q9	농촌 주민이 삶의 질 측면에서 전국 어디에 거주하든 국가가 보장하는 최소한의 수준을 누릴 수 있게 보장해주는 정책이 필요하다.	6	5	1
Q44	인구 과소화로 인해 시장기능이 작동하지 않는 농촌 지역 주민에게 필요한 재화나 서비스를 공급하는 새로운 체계로서 사회적 경제 방식을 적극적으로 활성화해야 한다.	5	0	1
Q40	농촌 정책의 계획과 현장 실행 과정에서 민간이 주도하는 가운데 민-관 협력 구조가 뒷받침되어야 한다.	5	-1	-1

번호	대표 진술문	순위화된 요인점수		
		유형1	유형2	유형3
Q34	청년 농업 인력을 육성해야 한다.	4	2	1
Q20	농업 및 농촌 환경을 지키려는 노력에서 마을이나 조직 등 집단적이거나 공동체적인 단위의 활동이 필요하고 중요하다.	4	0	2
Q11	농촌 학교 정책이 인구 유입 및 유지에 있어 중요하다.	3	-4	-1
Q49	농촌에서 여성의 역할이 증대되는 추세에 걸맞게 성평등과 여성의 관점을 고려하여 농촌정책 전반에 걸쳐 개선할 필요가 있다.	2	-3	-1
Q48	주민들이 연합한 자생적 조직을 바탕으로 추진하는 것을 전제로 하는 농촌 정책이 주류를 이루어야 한다.	2	-1	-4
Q22	농촌공간계획 등 지역계획이나 토지이용계획 같은 제도를 환경 보전관리 측면에서 강화, 재편해야 한다.	1	-3	5
Q23	환경문제에 소비자가 적극 참여할 수 있도록 먹거리 정책과 환경보전 정책을 연계해야 한다.	1	0	4
Q47	농촌 지역사회에서 돌봄, 환경 및 경관 관리 등 필요하지만 시장에 맡겨서 할 수 없는 공공적이고 사회적인 일에 참여할 인적 자원을 적극적으로 도시로부터 유치해 오는 정책이 필요하다.	1	-2	-3
Q2	인구 유입 및 유지를 위해서는 농촌에 양질의 일자리를 만드는 것이 중요하다.	0	4	3
Q13	농업환경뿐만 아니라 농촌 환경 전체를 농정 분야에서 중요하게 반영할 수 있도록 정부 정책 당국의 담당부서를 재편하는 등 환경과 관련해 정책추진체계를 크게 바꾸어야 한다.	0	-1	3
Q10	농촌에서 출산 및 영유아 보육과 관련된 정책을 강력하게 추진해야 한다.	0	-2	-1
Q45	중앙정부의 관여나 개입을 최소화한 상태에서 혁신적이고 실험적인 정책을 농촌 지방자치단체가 추진할 수 있게 해야 한다.	0	-3	-2
Q14	농업 분야 온실가스를 감축 목표를 설정하기 위한 사회적 대화와 계획 등의 노력을 기울여야 한다	-1	-1	4
Q16	농업 및 농촌 분야 전반에서 에너지 전환을 중요한 정책과제로 설정해야 한다.	-1	-5	2
Q37	시군 수준을 넘어서 광역 단위 내에서 지자체 간의 연계, 거점 도시와 농촌 지역의 연계 등을 촉진하는 지역경제 정책이 필요하다.	-2	6	-1
Q36	6차산업화 등 지역에서 산업 부문의 융복합 전략을 통해 농촌 지역특화산업의 구조를 고도화해야 한다.	-2	4	-4
Q25	농업용수를 포함하여 물관리 정책을 환경이라는 관점에서 재편하고 추진해야 한다.	-3	-6	3
Q28	농촌이 전 국민을 위한 여가 및 휴양 공간으로서 주목받도록 농촌관광 산업을 다양화하고 전문화해야 한다.	-3	2	-2
Q26	양분총량제, 축산 사육총량제, 비료·농약 사용에 대한 탄소세 부과, 농업용 전력 요금 인상 등 개별적 정책마다 정량적 목표와 시나리오를 마련해 추진해야 한다.	-3	-5	3
Q21	첨단과학기술을 활용해 환경 문제에 대응해야 한다.	-4	0	-3
Q8	농촌 생활중심지 중 골라서 선별적으로 투자하고, 배후 지역의 주민들이 그 중심지에 접근하기 용이하게 만드는 방식으로 압축적 지역개발 정책을 추진해야 한다.	-4	2	0

자료: Q-방법 조사 결과.

반면, ‘농업 온실가스 감축을 위한 사회적 대화와 계획(Q14)’, ‘에너지 전환 정책(Q16)’, ‘지역경제 정책(Q37)’, ‘지역특화산업 구조의 고도화(Q36)’, ‘물관리 정책의 재편(Q25)’, ‘농촌관광 산업의 다양화 및 전문화(Q28)’, ‘개별적 농업환경 정책 목표 설정(Q26)’, ‘첨단과학기술을 활용한 환경 문제 대응(Q21)’, ‘압축적 지역 개발정책 추진(Q8)’의 중요성 또는 필요성을 나타낸 진술문에 대해서는 동의 수준이 낮았다.

전반적으로 이들은 농촌 주민이 중심이 된 내생적·자조적 농촌 사회 및 발전 정책의 수립을 표현한 진술문에 강하게 동의하였다. 반면, 농촌 환경 개선 및 경제 정책과 관련된 에너지, 6차 산업, 과학기술, 물관리 정책 등 농촌 주민이나 자치조직이 주도한다기보다는 정부나 지자체가 중심이 되는 정책 계획 및 실행이 반영될 수 있는 사안에 대해서는 동의하지 않는 듯하다.

#### (나) 유형 2의 대표 진술문 및 특성

유형 2에 속하는 응답자들은 총 10명으로, 정책 연구기관 소속 연구자 5명과 농민단체 등 현장 활동가 5명으로 이루어졌다.

이들은 ‘광역 단위 내에서의 농촌 지역경제 정책(Q37)’, ‘농촌 주민의 삶의 질 관련 정책(Q9)’, ‘다양한 농촌산업 활성화(Q30)’, ‘농촌 지역 특화산업의 구조 고도화(Q36)’, ‘혁신 경제의 장으로서의 농촌(Q35)’, ‘농촌관광 산업의 다양화·전문화(Q28)’, ‘압축적 지역개발 정책(Q8)’과 관련된 진술문에 높은 수준의 동의를 보였다<표 3-5>.

〈표 3-5〉 유형 2(10명)의 대표 진술문

번호	대표 진술문	순위화된 요인점수		
		유형1	유형2	유형3
Q37	시군 수준을 넘어서 광역 단위 내에서 지자체 간의 연계, 거점 도시와 농촌 지역의 연계 등을 촉진하는 지역경제 정책이 필요하다.	-2	6	-1
Q9	농촌 주민이 삶의 질 측면에서 전국 어디에 거주하든 국가가 보장하는 최소한의 수준을 누릴 수 있게 보장해주는 정책이 필요하다.	6	5	1

번호	대표 진술문	순위화된 요인점수		
		유형1	유형2	유형3
Q30	농업생산 외에도 농산물 가공, 제조업, 체험관광 등을 다양한 산업을 활성화해야 한다.	-1	5	-1
Q36	6차산업화 등 지역에서 산업 부문의 융복합 전략을 통해 농촌 지역특화산업의 구조를 고도화해야 한다.	-2	4	-4
Q35	농촌을 새로운 산업, 새로운 비즈니스가 생겨나는 혁신 경제의 장소로 만들어야 한다.	-2	3	-3
Q28	농촌이 전 국민을 위한 여가 및 휴양 공간으로서 주목받도록 농촌관광 산업을 다양화하고 전문화해야 한다.	-3	2	-2
Q8	농촌 생활중심지 중 골라서 선별적으로 투자하고, 배후 지역의 주민들이 그 중심지에 접근하기 용이하게 만드는 방식으로 압축적 지역개발 정책을 추진해야 한다.	-4	2	0
Q41	정밀농업, 스마트농업, 디지털농업 등 과학기술을 잘 활용해 생산성을 높여야 한다.	-5	1	-5
Q4	농촌 전역에서 다양한 연령층 및 계층의 국민들이 거주하며, 5도2촌 등 한 사람이 여러 곳을 거주하려는 수요를 충족할 수 있는 정주공간 정책이 중요하다.	-3	1	-3
Q21	첨단과학기술을 활용해 환경 문제에 대응해야 한다.	-4	0	-3
Q23	환경문제에 소비자가 적극 참여할 수 있도록 먹거리 정책과 환경보전 정책을 연계해야 한다.	1	0	4
Q44	인구 과소화로 인해 시장기능이 작동하지 않는 농촌 지역 주민에게 필요한 재화나 서비스를 공급하는 새로운 체계로서 사회적 경제 방식을 적극적으로 활성화해야 한다.	5	0	1
Q3	스마트 농업 등 기술과 자본 중심의 농업구조로 전환시켜야 한다.	-6	0	-6
Q48	주민들이 연합한 자생적 조직을 바탕으로 추진하는 것을 전제로 하는 농촌 정책이 주류를 이루어야 한다.	2	-1	-4
Q14	농업 분야 온실가스를 감축 목표를 설정하기 위한 사회적 대화와 계획 등의 노력을 기울여야 한다.	-1	-1	4
Q13	농업환경뿐만 아니라 농촌 환경 전체를 농정 분야에서 중요하게 반영할 수 있도록 정부 정책 당국의 담당부서를 재편하는 등 환경과 관련해 정책추진체계를 크게 바꾸어야 한다.	0	-1	3
Q27	농업생태계, 농업환경 및 자연자원을 지속가능하게 유지하고 보전하는 직종으로서 '녹색일자리'를 늘려야 한다.	0	-2	0
Q22	농촌공간계획 등 지역계획이나 토지이용계획 같은 제도를 환경 보전관리 측면에서 강화, 재편해야 한다.	1	-3	5
Q12	고투입 농업에서 저투입 농업으로 전환해야 한다.	0	-3	0
Q38	테크노파크 등 지역산업 육성기관과 농업·농촌산업 육성 기관 간의 협력을 강화해야 한다.	-5	-4	-5
Q11	농촌 학교 정책이 인구 유입 및 유지에 있어 중요하다.	3	-4	-5
Q16	농업 및 농촌 분야 전반에서 에너지 전환을 중요한 정책과제로 설정해야 한다.	-1	-5	2

번호	대표 진술문	순위화된 요인점수		
		유형1	유형2	유형3
Q26	양분총량제, 축산 사육총량제, 비료·농약 사용에 대한 탄소세 부과, 농업용 전력요금 인상 등 개별적 정책마다 정량적 목표와 시나리오를 마련해 추진해야 한다.	-3	-5	3
Q25	농업용수를 포함하여 물관리 정책을 환경이라는 관점에서 재편하고 추진해야 한다.	-3	-6	3

자료: Q-방법 조사 결과

반면, ‘지역주민 자생적 농촌 정책(Q48)’, ‘온실가스 감축 목표를 위한 사회적 대화와 계획(Q14)’, ‘환경정책 추진체계 개편(Q13)’, ‘녹색 일자리(Q27)’, ‘에너지 전환 정책(Q16)’, ‘개별적 농업환경 정책 목표 설정(Q26)’, ‘물관리 정책의 재편(Q25)’ 등을 주장하는 진술문에 대해서는 동의 수준이 낮았다.

전반적으로 이들은 다양한 방식으로 농촌 산업을 육성하고 농촌을 대상으로 한 새로운 혁신산업을 발굴하고 이를 농촌에 적용하는 사안을 나타내는 진술문에 대해 동의 수준이 높았다. 반대로, 농촌 환경 개선 및 경제 정책에 관련된 진술문에 대해서는 동의 수준이 낮았다.

#### (다) 유형 3의 대표 진술문 및 특성

유형 3에 속하는 소수 응답자들은 총 8명으로 대학교수 2명, 정책연구기관 소속 연구자 1명, 농민단체 등 현장 활동가 5명으로 이루어졌다. 이들은 ‘농업환경정책의 정부 부처 간 연계(Q18)’, ‘지역계획이나 토지이용계획을 환경 보전관리 측면에서 강화 및 재편(Q22)’, ‘종합적 농산어촌 환경보전 프로그램 개편(Q24)’, ‘농업 온실가스 감축 목적의 사회적 대화와 계획(Q14)’, ‘저탄소 개발 방식의 도입(Q17)’, ‘먹거리 정책과 환경보전 정책의 연계(Q23)’, ‘환경정책 추진체계 개편(Q13)’, ‘물관리 정책의 재편(Q25)’, ‘개별적 농업환경 정책에 대한 목표 설정(Q26)’, ‘신재생에너지 관리(Q29)’와 관련된 진술문에 대해서 높은 수준의 동의를 보였다<표 3-6>.

반면, ‘농촌 학교 정책(Q11)’, ‘지역경제 정책(Q37)’, ‘지역 사회복지 모델



(Q46)', '농촌관광 산업의 다양화·전문화(Q28)', '중간지원 조직의 활성화(Q43)', '첨단과학기술을 활용한 환경 문제 대응(Q21)', '농촌 지역 특화산업의 구조 고도화(Q36)', '주민들이 연합한 자생적 농촌 정책의 주류화(Q48)'에 관련된 진술문에 대해서는 낮은 동의 수준을 드러냈다. 이들은 농업환경 정책과 관련된 다양한 세부 정책 사안의 실행을 요구하는 진술문에 강하게 동의하였다. 반면, 농촌 주민 또는 조직이 중심이 되거나 주도하는 일련의 농촌 지역 및 사회 정책의 추진을 요구하는 진술문에 대해서는 동의 수준이 낮았다.

〈표 3-6〉 유형 3(8명)의 대표 진술문

번호	대표 진술문	순위화된 요인점수		
		유형1	유형2	유형3
Q18	농업환경 정책과 농림축산식품부가 아닌 타 부처들의 환경 관련 정책을 연계해야 한다.	-2	-1	6
Q22	농촌공간계획 등 지역계획이나 토지이용계획 같은 제도를 환경 보전관리 측면에서 강화, 재편해야 한다.	1	-3	5
Q24	농업환경정책이 농촌환경 보전이라는 종합적인 목표 안에서 추진될 수 있게, 농지를 포함한 농촌 공간 자체를 대상으로 하는 종합적인 '농산어촌 환경보전 프로그램'으로 개편해야 한다.	2	3	5
Q14	농업 분야 온실가스를 감축 목표를 설정하기 위한 사회적 대화와 계획 등의 노력을 기울여야 한다	-1	-1	4
Q17	농촌 지역개발 정책사업에서 저탄소 개발방식을 도입해야 한다.	-2	-2	4
Q23	환경문제에 소비자가 적극 참여할 수 있도록 먹거리 정책과 환경보전 정책을 연계해야 한다.	1	0	4
Q13	농업환경뿐만 아니라 농촌 환경 전체를 농정 분야에서 중요하게 반영할 수 있도록 정부 정책 당국의 담당부서를 재편하는 등 환경과 관련해 정책추진체계를 크게 바꾸어야 한다.	0	-1	3
Q25	농업용수를 포함하여 물관리 정책을 환경이라는 관점에서 재편하고 추진해야 한다.	-3	-6	3
Q26	양분총량제, 축산 사육총량제, 비료·농약 사용에 대한 탄소세 부과, 농업용 전력요금 인상 등 개별적 정책마다 정량적 목표와 시나리오를 마련해 추진해야 한다.	-3	-5	3
Q29	신재생 에너지 시설의 입지와 관련해 환경 및 경관 측면에서 적절하게 관리해야 한다.	-1	-2	2
Q16	농업 및 농촌 분야 전반에서 에너지 전환을 중요한 정책과제로 설정해야 한다.	-1	-5	2
Q9	농촌 주민이 삶의 질 측면에서 전국 어디에 거주하든 국가가 보장하는 최소한의 수준을 누릴 수 있게 보장해주는 정책이 필요하다.	6	5	1

번호	대표 진술문	순위화된 요인점수		
		유형1	유형2	유형3
Q44	인구 과소화로 인해 시장기능이 작동하지 않는 농촌 지역 주민에게 필요한 재화나 서비스를 공급하는 새로운 체계로서 사회적 경제 방식을 적극적으로 활성화해야 한다.	5	0	1
Q7	농촌 지방자치단체의 주민자치 역량을 향상시키는 정책이 중요하다.	4	3	1
Q19	농촌 환경 문제에 대응해 실천할 수 있는 지역사회의 조직이나 거버넌스 등 지방수준의 정책 추진체계가 필요하다.	1	2	0
Q8	농촌 생활중심지 중 골라서 선별적으로 투자하고, 배후 지역의 주민들이 그 중심지에 접근하기 용이하게 만드는 방식으로 압축적 지역개발 정책을 추진해야 한다.	-4	2	0
Q33	농촌 지역의 다양한 요구에 부응하는 사회적 일자리를 만들어야 한다.	1	1	0
Q11	농촌 학교 정책이 인구 유입 및 유지에 있어 중요하다.	3	-4	-1
Q37	시군 수준을 넘어서 광역 단위 내에서 지자체 간의 연계, 거점 도시와 농촌 지역의 연계 등을 촉진하는 지역경제 정책이 필요하다.	-2	6	-1
Q46	국가가 기본적으로 제공하는 보건 의료 및 복지 서비스 외에도 농촌 지역사회 주민이 모자란 부분을 스스로 채울 수 있는 지역사회 복지 모델을 만들고 확산해야 한다.	3	1	-2
Q28	농촌이 전 국민을 위한 여가 및 휴양 공간으로서 주목받도록 농촌관광 산업을 다양화하고 전문화해야 한다.	-3	2	-2
Q43	농촌 정책의 현장에서 주민을 조직하거나 정책사업을 기획하고 실행하는 과정에 도움을 주는 중간지원조직을 육성하고 지원해야 한다.	3	4	-2
Q21	첨단과학기술을 활용해 환경 문제에 대응해야 한다.	-4	0	-3
Q36	6차산업화 등 지역에서 산업 부문의 융복합 전략을 통해 농촌 지역특화산업의 구조를 고도화해야 한다.	-2	4	-4
Q48	주민들이 연합한 자생적 조직을 바탕으로 추진하는 것을 전제로 하는 농촌 정책이 주류를 이루어야 한다.	2	-1	-4

자료: Q-방법 조사 결과.

## (라) 유형 차이 분석

대표 진술문에 대한 응답을 토대로 3개 유형의 응답자들의 중장기 농어촌 정책 과제에 대한 전반적인 인식 차이를 파악할 수 있다. 각 유형이 대표하는 진술문에 대한 순위화된 요인점수 간 상관계수 값을 계산하였다.

〈표 3-7〉 유형 차이 분석(상관계수)

항목	유형 구분	유형 1	유형 2	유형 3
유형 1 대표 진술문	유형 1	1.00		
	유형 2	0.08	1.00	
	유형 3	0.06	-0.20	1.00
유형 2 대표 진술문	유형 1	1.00		
	유형 2	0.05	1.00	
	유형 3	0.36	-0.26	1.00
유형 3 대표 진술문	유형 1	1.00		
	유형 2	0.28	1.00	
	유형 3	-0.05	-0.40	1.00

자료: Q-방법 조사 결과.

유형 1의 대표 진술문 24개를 기준으로, 유형 1과 유형 2의 요인점수 상관계수 값은 0.08로 정(+)의 관계가 크게 나타나지는 않았다. 유형 1과 유형 3의 요인점수 상관계수 값은 0.06으로 정(+)의 관계가 크게 나타나지 않았다. 반면, 유형 2와 유형 3의 요인점수 상관계수 값은 -0.20으로 상관관계가 부(-)의 방향으로 다소 높게 나타났다.

유형 2의 대표 진술문 24개를 기준으로, 유형 1과 유형 2의 요인점수 상관계수 값은 0.28로 정(+)의 상관관계가 다소 높게 나타났다. 유형 1과 유형 3의 요인점수의 상관계수 값은 0.36으로 정(+)의 관계가 높게 나타났다. 유형 2와 유형 3의 요인점수 상관계수 값은 -0.26으로 부(-)의 상관관계가 다소 높게 나타났다.

유형 3의 대표 진술문 25개를 기준으로, 유형 1과 유형 2의 요인점수 상관계수 값은 0.28로 정(+)의 관계가 다소 높게 나타났다. 유형 1과 유형 3의 요인점수 상관계수 값은 -0.05로 매우 약한 부(-)의 관계를 보였다. 유형 2와 유형 3의 요인점수 상관계수 값은 -0.40으로 부(-)의 상관관계가 높게 나타났다.

각 유형을 대표하는 진술문에 관계없이 유형 1과 유형 2의 요인점수 상관계수 값은 그 크기에 차이가 있지만 모두 정(+)으로 나타났다. 이는 유형 1과 유형 2가 중장기 농어촌 정책과제의 개별 사안에 있어서 약하게나마 그 인식의 유사성이 있음을 나타낸다. 각 유형의 대표 진술문에 관계없이 유형 2와 유형 3의 요인점수의

상관계수는 부(-)로, 그 크기가 -0.40 ~ -0.20으로 다소 높거나 높은 관계를 보여준다. 이는 유형 2와 유형 3이 중장기 농어촌 정책과제 개별 사안에 대한 인식에 어느 정도 차이가 있다는 것을 보여준다. 반면, 유형 1과 유형 3의 요인점수 상관계수는 그 크기와 부호에 있어서 일관성이 보이지 않는다. 이는 두 유형이 인식하는 중장기 농어촌 정책과제 개별 사안에 대하여 인식의 유사성 또는 이질성을 찾기 어렵다는 것을 나타낸다.

### 2.3.3. 합의점

응답자들이 3개의 유형으로 분류되고 이들을 대표하는 진술문이 다르더라도 3개 유형에 속한 응답자들의 동의 정도가 매우 높거나 낮은, 즉 유형에 관계없이 비슷한 동의 수준을 보이는 진술문을 찾을 수 있다. Q-방법은 이러한 진술문을 합의 진술문(consensus statements)으로 분류한다. 3개 유형에 속한 35명의 응답자들의 합의된 진술문은 총 5개였다<표 3-8>.

〈표 3-8〉 합의된 진술문(Consensus Statements)

번호	진술문	순위화된 요인점수		
		유형1	유형2	유형3
Q5	토박이 주민, 외국인, 다문화 가족, 귀농·귀촌인, 청년, 노인, 여성 등 다양한 계층이 공동체를 이룰 수 있게 하는 사회적 포용 정책이 중요하다.	2	1	2
Q15	도시농업 확산 등 농업 활동이 지닐 수 있는 생태환경적 가치에 대한 국민 인식을 제고해야 한다.	-1	0	0
Q32	농공단지 등 농촌의 산업집적지를 개선해야 한다.	-4	-4	-4
Q39	농촌과 관련된 다양한 정책을 분담하는 정부 부처 간의 '칸막이'를 해소하고 협력해야 한다.	3	2	2
Q42	농촌 사회에서 배제되어 있는 노인, 장애인, 다문화가족, 외국인 등의 사회적 포용을 위한 정책이 확대되어야 한다.	1	1	0

자료: Q-방법 조사 결과.

각 유형의 응답자들은 ‘다양한 계층이 농촌 공동체를 이룰 수 있게 하는 사회적 포용 정책의 중요성(Q5)’을 주장하는 진술문에 대해 요인점수 1~2점 수준의 동의 정도를 보였다. ‘농업 생태환경적 가치에 대한 국민인식 제고(Q15)’에 관련된 진

술문에 대해서는 동의 수준이 요인점수 -1~0점 정도로 중간 정도로 동의하였다. ‘농촌의 산업집적지 개선(Q32)’에 관련된 진술문에 대해서는 요인점수가 -4점으로 3개 유형 모두 강하게 반대하였으나, ‘농촌 정책에 대한 정부 부처 간 협력(Q39)’의 필요성을 나타내는 진술문에 대해서는 요인점수가 2~3점으로 동의 수준이 높았다. ‘농촌 사회에서 배제된 사람들에 대한 사회적 포용 확대(Q42)’에 대해서는 요인점수 0~1점으로 보통 정도로 동의하였다.

#### 2.3.4. 최소 동의 및 최대 동의 진술문 분석

52명의 응답자들이 가장 동의하지 않거나(-6점), 가장 동의한(+6점) 진술문 중 그 빈도가 4건 이상인 진술문을 각각 집계한 후, 그 이유를 핵심어 중심으로 제시하였다<표 3-9, 3-10>.

〈표 3-9〉 최소 동의 진술문과 이유

번호 (빈도)	진술문	개략적 이유
Q3 (16)	스마트 농업 등 기술과 자본 중심의 농업구조로 전환시켜야 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현실상 어려우며, 인적자원의 불균형 야기</li> <li>· 자본과 과학기술이 주도하는 혁신은 지역사회 배제를 야기</li> <li>· 자본 중심의 농업 구조가 농촌 양극화를 야기</li> <li>· 자본 중심의 농업 구조로 인해 소농이 몰락될 수 있음</li> <li>· 지속가능한 농업과 환경, 농민의 존속에 방해가 됨</li> <li>· 농업, 농촌은 기술과 자본의 관점이 아니라 사람의 관점에서 보아야 함</li> <li>· 자본보다는 중소농 중심의 정책이 필요</li> <li>· 소수를 위한 자본 중심의 농업구조는 지양해야 함</li> </ul>
Q49 (4)	농촌에서 여성의 역할이 증대되는 추세에 걸맞게 성평등과 여성의 관점을 고려하여 농촌 정책 전반에 걸쳐 개선할 필요가 있다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌의 현실상 성역할에 대한 주체별 인지가 도시와 큰 차이가 있고, 그로 인한 농촌 마을의 정주여건 개선이나 마을공동체 활성화에 부정적 영향을 미친다고 판단되지는 않음</li> <li>· 다른 사안에 비해 중요하지 않다고 판단됨</li> <li>· 여성만을 위한 정책은 작위적임</li> <li>· 여성의 관점을 고려한 정책 개선이 오히려 성불평등의 요소임.</li> </ul>

자료: Q-방법 조사 결과.

52명의 응답자 중 16명이 ‘스마트 농업 등 기술과 자본 중심의 농업 구조 전환 (Q3)’ 진술문에 대하여 가장 동의하지 않았다. 그 이유로, 현실상 기술과 자본 중심의 농업 구조가 바로 농업·농촌에 적용되기 어렵다는 주장이 있었다. 또한, 농촌 양극화, 지역사회 배제, 소농의 몰락, 소수를 위한 자본 중심의 농업 구조 지양 등 농촌 사회의 지속가능성에 걸림돌이 될 수 있다는 이유가 주를 이루었다. 4명의 응답자가 ‘성평등과 여성의 관점을 고려한 농촌 정책 개선(Q49)’과 관련된 진술문에 대해 가장 동의하지 않았다. 그 이유로, 정책의 작위성, 역차별적 요소, 도시와 농촌에 있어서 성역할의 차이 등을 제시하였다.

〈표 3-10〉 최대 동의 진술문과 이유

번호 (빈도)	진술문	개략적 이유
Q9 (10)	농촌 주민이 삶의 질 측면에서 전국 어디에 거주하든 국가가 보장하는 최소한의 수준을 누릴 수 있게 보장해주는 정책이 필요하다.	· 도시와 마찬가지로 농촌에서 기본적인 삶의 질이 보장되는 것은 기본권적 문제임 · 농촌 지역사회 유지를 위해서 필요함 · 농촌 주민의 생존권과 관련된 문제임 · 농촌 붕괴 방지를 위해서 필요함
Q13 (6)	농업환경뿐만 아니라 농촌 환경 전체를 농정 분야에서 중요하게 반영할 수 있도록 정부 정책 당국의 담당부서를 재편하는 등 환경과 관련해 정책추진체계를 크게 바꾸어야 한다.	· 농촌 공간의 가치 증진과 환경보전관리 정책의 체계적 추진을 위해 필요. · 생애 주기에 따라 공간을 소비하는 유형이 다양화되고 있으므로, 이를 반영해야 할 것 · 지자체의 특성과 역량을 고려하지 않은 전국에 똑같은 사업에서 벗어나, 상향식 사업에 적합한 환경정책이 필요 · 농업환경은 용수, 대기, 토양 등 모든 농업 활동과 연계되어 있으며, 현재까지 지속된 고단위 투입농법에서 사람 중심의 농업으로 나아가야 함
Q24 (5)	농업환경정책이 농촌환경 보전이라는 종합적인 목표 안에서 추진될 수 있게, 농지를 포함한 농촌 공간 자체를 대상으로 하는 종합적인 ‘농산어촌 환경보전 프로그램’으로 개편해야 한다.	· 지속가능한 농어촌을 위해 농어민의 삶의 질 향상과, 이를 위한 환경보전이 중요 · 향후 농업환경정책의 중요성이 지속적으로 확대될 것임 · 향후 국민이 요구하는 농어촌과 농수산물에 친환경이 필수적 이므로
Q34 (4)	청년 농업 인력을 육성해야 한다.	· 농어촌을 이어가는 사람들이 유입되고 살아가야 함 · 미래농업에서 가장 중요한 것은 사람 · 농촌 고령화를 고려했을 때, 전문적인 농업인력의 육성이 필요 · 농업·농촌의 근간은 농업인이며, 도시근교 은퇴자의 유입보다는 청년들이 들어와야 함

자료: Q-방법 조사 결과.

52명의 응답자 중 10명이 ‘농촌 주민의 삶의 질 관련 정책(Q9)’과 관련된 진술문에 가장 동의하였다. 그 이유로, 기본권 보장, 농촌 지역사회의 유지, 농촌 주민의 생존권, 농촌 붕괴 방지 등을 이유로 제시하였다. 6명의 응답자가 ‘환경정책 추진체계 개편(Q13)’ 관련 진술문에 가장 크게 동의하였다. 그 이유로, 농촌 공간의 가치 증진, 공간 점유 유형의 다양화, 상향식 농촌 환경 사업을 목적으로 한 정책 방향 개편, 사람 중심의 농업을 제시하였다. 5명의 응답자가 ‘종합적 농산어촌 환경보전 프로그램 개편(Q24)’ 관련 진술문에 동의하였으며, 그 이유로 지속가능한 농어촌을 위한 농어민의 삶의 질 향상과 이를 위한 환경보전의 중요성, 친환경을 제시하였다. 4명의 응답자가 ‘청년 농업 인력 육성(Q34)’ 관련 진술문에 동의하였으며, 이유로는 농어촌 지속가능 목적, 전문 농업인력 육성 등을 제시하였다.

## 2.4. 시사점

이상의 Q-방법 분석 결과를 통해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 각 유형별 전문가 집단이 지지하는 농촌 정책의 추진 주체, 방향 또는 내용이 지지하지 않는 그것들과 분명히 다르게 나타났다. 유형 1 집단은 농촌 주민이 중심이 된 내생적·상향적 농촌정책을 중요하게 인식하는 반면, 정부 또는 지자체가 주도하는 하향식 농촌정책 방안을 지지하지는 않았다. 유형 2 집단은 일련의 농촌 산업 및 지역경제 활성화 정책과 같은 ‘지역경제’ 분야 농촌 정책의 필요성에 대해 강하게 동의하였지만, ‘환경’, ‘녹색’, ‘온실가스’ 정책과 같은 농촌 환경보전 정책의 필요성에 대해서는 대체로 동의하지 않았다. 유형 3 집단은 ‘거시적’ 관점의 환경정책 집행에 관련된 정책 방안을 지지하지만, ‘자생적 농촌정책’, ‘중간지원조직의 활성화’, ‘농촌 학교정책’과 같이 지역 중심 또는 농촌 주민 또는 조직이 중심이 된 ‘미시적’ 정책 방안의 필요성은 지지하지 않았다. 그러나 이 같은 차이는 집단 간의 의견이 모순되거나 충돌하기 때문이라기보다는, 응답자들 사이에 강조점이 다르기 때문에 드러나는 것이라고 이해해야 한다.

둘째, 전문가들은 중장기 농촌 정책의 계획과 이행에 있어서 농촌 인구 감소 문

제를 중요하게 인식했다. 평균 동의 점수를 살펴보면 응답자들은 ‘청년 농업 인력 육성(Q34)’, ‘농촌 인구 과소화에 따른 시장실패 보완을 위한 사회적 경제 육성(Q39)’과 같은 농촌 인구 감소에 대응할 구체적 정책 방안을 강조했다. 반면, ‘스마트 농업(Q3)’, ‘테크노파크(Q38)’, ‘정밀농업 및 디지털 농업(Q41)’등과 같이 과학기술기반 농업 진흥을 목적으로 한 정책 방안을 높은 우선순위에 두는 것에 대해서는 매우 강하게 반대하였다. 근래 4차 산업기술을 기반으로 한 스마트 농업의 중요성이 거론되기도 하지만, 적어도 본 연구의 Q-방법 전문가들은 이에 대해 그리 동의하지 않는 듯하다. 특히, ‘스마트 농업(Q3)’에 관련된 진술문에 대해 52명의 응답자 중 16건이 ‘현실상 적용의 어려움’, ‘자본 중심의 농업 구조로 인한 부작용’, ‘지역사회 배제’, ‘기술과 자본의 관점이 아닌 사람 중심의 농업·농촌’ 등을 이유로 이를 가장 동의하지 않는 정책 방안으로 선별하였다. 더욱이, “농공단지 등 농촌의 산업 집적지를 개선해야 한다(Q39).”는 진술문에 대해 응답자 유형에 관계없이 공통적으로 동의 정도가 낮게 나타난 것은 근래 4차 산업혁명 과학기술을 필두로 진행되는 농산업 클러스터 육성 정책이 전문가들 사이에서 지지받지 못한다는 것을 보여준다.

셋째, 농촌 사회 구성원을 위한 포용 정책이 중요하다. ‘토박이 주민, 외국인, 다문화 가족, 귀농·귀촌인, 청년, 노인, 여성 등 다양한 계층의 공동체 구성(Q5)’뿐만 아니라 ‘농촌 사회에서 배제되어 있는 노인, 장애인, 다문화 가족, 외국인 등의 사회적 포용을 위한 정책이 확대(Q42)’와 같은 농촌 사회 내의 잠재적 취약계층을 포용할 정책 마련에 응답자 유형에 관계없이 동의 정도가 어느 정도 높게 나타났다.

넷째, ‘농업 및 농촌 환경을 지키려는 노력에서 마을이나 조직 등 집단적이거나 공동체적인 단위의 활동(Q20)’, ‘농촌 지방자치단체의 주민자치 역량을 향상시키는 정책(Q7)’, ‘인구 과소화로 인해 시장 기능이 작동하지 않는 농촌 지역 주민에게 필요한 재화나 서비스를 공급하는 새로운 체계로서 사회적 경제 방식을 적극적으로 활성화(Q44)’와 같은 농촌 주민 및 공동체가 주도하거나 주도할 수 있게 자생적 조직 역량을 함양할 정책 방안을 마련하는 것도 중요하다. 상기 3개의 진술문들은 평균적으로 적어도 1.4점 이상의 동의 정도를 보였으며, 앞으로 농촌 주민



의 참여를 활성화할 방안이 필요하다는 것을 시사한다.

다섯째, 응답자들의 평균 동의 점수(2.59점)가 가장 높은 진술문이 “농촌 주민이 삶의 질 측면에서 전국 어디에 거주하든 국가가 보장하는 최소한의 수준을 누릴 수 있게 보장해주는 정책이 필요하다(Q9).”였다. 또한, 총 10명의 응답자들이 이에 가장 강하게(+6점) 동의하였으며, ‘농촌 지역사회 유지’, ‘농촌 주민의 생존권 문제’, ‘농촌 붕괴 방지’ 등을 이유로 제시하였다. 이는 다른 어떤 정책 방안보다도 농촌 주민의 기본권, 더 나아가 행복추구권을 확실히 보장하는 정책이 매우 중요하다는 것을 의미한다.

### 3. 정책 전환 방향

이상의 논의를 종합하고 압축하여 농어촌 정책 전환의 방향을 다섯 가지로 정리하여 제안하면 다음과 같다.

첫째, 물리적 인프라 확충과 지역산업 육성 우위에서 농어촌 환경과 지역사회와 관련된 정책과제에 높은 우선순위를 두는 방향으로 무게중심을 이동시킨다.

둘째, 농어촌 주민의 자율과 협동·연대에 기초한 정책사업 추진 방식을 정착하여, 공동풀자원(common pool resource)의 지속가능한 관리를 도모한다.

셋째, 시·군이나 리 단위에 초점을 둔 정책사업 못지않게 읍·면을 범역으로 하는 정책사업을 강조한다.

넷째, 전략적 적소 관리를 염두에 둔 정책 안배로, 혁신적이고 실험적인 프로젝트 운영 및 관찰을 강조한다.

다섯째, 중앙정부 의존적일 수밖에 없는 공모제 보조금 방식에서 계획협약 제도로 이행, ‘패키지 방식’의 계획협약 제도에서 ‘아젠다 방식’의 계획협약 제도로 이행한다.



## 제4장

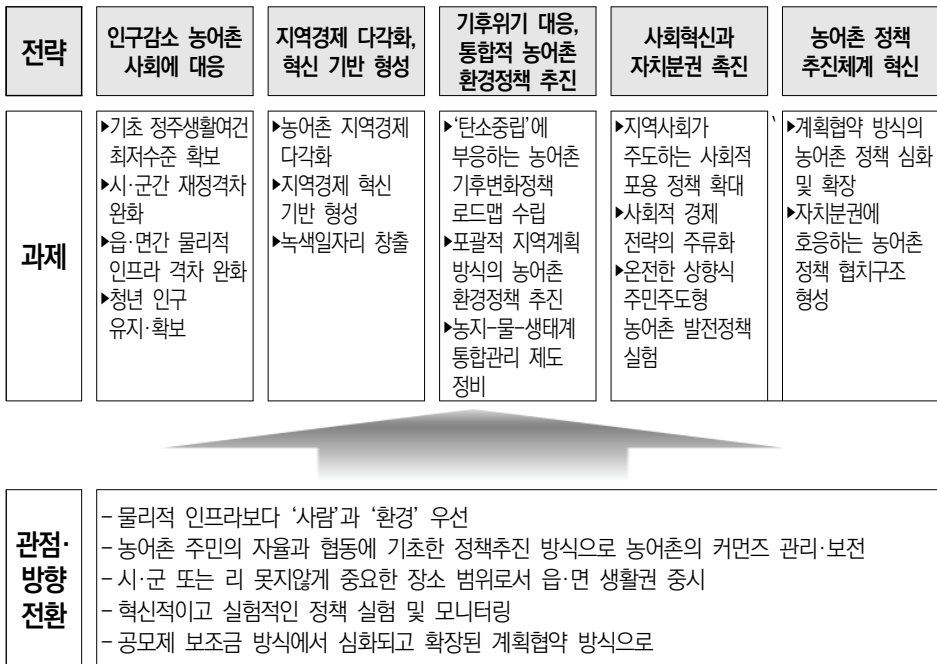
# 농어촌 정책의 중장기 구상



# 농어촌 정책의 중장기 구상

## 1. 개요

비전: 지속가능한 농어촌, 국민이 함께하는 미래



## 2. 전략과 과제

### (전략 1) ‘인구 감소 농어촌 사회’에 대응

현재까지는 농어촌 인구의 비율이 18~20%를 유지하고 있지만, 장기적으로는 도시뿐만 아니라 농어촌 인구도 자연감소 추세에 접어들 것이다. 비록, 귀농·귀촌 등 사회적 요인에 기댄 인구 유입 노력이나 출생률 제고 노력 등을 농어촌 지방자치단체와 중앙정부가 펼치고 있지만, 장기적인 인구 변동 추세를 역전시키는 것은 사실상 불가능하다. 이를 염두에 두고, ‘인구 감소 농어촌 사회’에 대응할 전략을 마련해 추진해야 한다.

#### 과제 1-1. 기초적인 정주생활 여건의 최저수준 확보

농어촌 인구의 감소와 공간적 분포 추세를 고려할 때, 자연마을 및 행정리 수준의 생활권 기능은 대폭 축소되고 면 단위의 기초 생활권도 유지하기 어려울 수 있다<sup>13)</sup>. 5도2촌, 4도3촌 등 다지역 거주 수요를 충족할 수 있는 미래형 정주공간으로 발전될 수 있도록 과소화·저밀도화 된 농촌 공간 문제에 대응해야 한다. 귀농어·귀어촌 등 농어촌으로 인구가 유입되면서 농어촌 인구가 증가하고 인구 과소화 마을이 줄어들고 있다. 그러나 2030년대 우리나라의 인구가 감소하기 시작한다는 장래 인구 추계와 현재 농어촌의 저출생·고령화 상황을 감안하면, 순유입 인구가 계속 증가하더라도 농어촌의 인구 총량은 감소할 것이다. 농어촌 마을의 과소화·공동화는 현재의 양상과는 달리 다시 심화될 것이라 전망된다. 농어촌 주민은 자연마을이나 행정리 수준, 읍·면 수준, 군 수준 등의 다층적인 생활권 위계 구조에

13) 농촌의 인구 감소와 경제 활동 저하는 기초 생활서비스 공급망을 약화시켜, 읍·면 단위 기초 생활권을 붕괴시킨다. 실제 생활에 필수적인 서비스 20종 중 일부 분야의 공급 업체가 없는 읍·면 비율이 높아지고 있다. 1998~2017년 10년 사이에 슈퍼마켓·편의점이 없는 읍·면 비율이 35.9%에서 47.7%로 증가하였고, 약국이 없는 읍·면은 35.3%에서 64.5%로 증가하였다(부록 1).

서 일상생활을 영위했으나, 농어촌 인구의 감소와 공간적 분포 추세를 고려할 때, 자연마을 및 행정리 수준의 생활권 기능은 대폭 축소되고 면 단위의 기초 생활권도 유지하기 어려울 수 있다. 도시민의 전원 거주 수요는 일부 근교 지역이나 여건이 좋은 마을에서 특정 계층을 중심으로 선별적으로 실현되며, 대다수 마을은 고령화·과소화를 겪는 등 농어촌의 미래 지속가능성이 위협받을 것이다. 또한 새로 유입된 상대적으로 젊은 인구는 농업 중심의 기존 주민과는 다른 경제활동을 하며 마을 공동체 활동 참여가 저조하므로, 귀농·귀촌인과 기존 주민 간 갈등이 발생할 가능성이 크다.

이러한 상황을 고려하여 생활서비스 제공의 중심지를 보호하고 유지해야 한다. 읍 소재지를 중심으로 경제·교육·의료·문화 등의 서비스가 집중된 농어촌 생활 우수 거점을 확보하고, 우수 거점의 기능을 보완하면서 이용 빈도가 높은 일상적인 기초서비스를 제공하는 기초 생활서비스 중심지(시·군당 3~4개 생활권의 중심)를 면 소재지 중에서 선별해 지원하며, 더욱 작은 단위의 일상적인 주민 활동을 지원하기 위해 작은 거점을 육성한다. 면 단위 이하의 권역을 대상으로 주민들의 일상적 서비스와 지역사회 활동 구심 역할을 하는 작은 거점을 육성하고, 마을 단위를 넘어서는 지역공동체 단위의 주민 활동 및 커뮤니티 비즈니스 활동의 장소로 기능하도록 유도한다. 서비스 제공 거점인 우수거점과 하위 중심지 서비스 간에 기능 분담 체계를 구축하여 주민복지·문화·여가·교육 등 서비스 배달 프로그램을 지원한다. 또한 지역사회 주도의 자율적·창의적 서비스 전달 조직을 육성해 인구가 적은 지역 주민들의 생활서비스 요구를 충족하도록 해야 한다. 이로써 삶의 질과 관련된 국가 최저기준을 충족시킬 수 있도록 한다<sup>14)</sup>.

이를 위해, 중요한 공공 서비스와 일상생활에 필수적인 상업적 서비스의 최저

14) 농어촌과 도시 간 생활 여건 격차를 줄이고 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 위해, '삶의 질 법'은 국민으로서 누려야 할 핵심 서비스 항목과 최소한의 수준을 규정하고 있다(농림축산식품부고시 제 2015-176호 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용). 제3차 삶의 질 향상 계획에 따르면 핵심 서비스 항목은 보건·복지·교육, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 문화·여가·환경·경관, 안전 등 7개 부문 17개 세부항목으로 구성된다(부록 2)

기준을 달성하기 위한 재정사업 추진체계를 별도로 마련해 운영한다. 특정 지역에 특정 항목의 공공 서비스 기준이 충족되지 못하는 경우, 기존의 중앙정부-지방자치단체 재정 부담 규칙이나 관련 정부 부처별 업무 분장의 논리를 뛰어넘는 특단의 조치가 가능해야 할 것이다. 일상생활에 필수적인 상업적 서비스에 관해서는 최소한의 수준을 유지할 수 있도록 주민들이 협동조합 등 사회적 경제 방식으로 자구책을 마련하도록 권장하며, 이에 대한 재정지원의 문을 열어야 한다.

대중교통 여건이 열악한 마을을 중심으로 농어촌형 교통모델을 확대·도입<sup>15)</sup>하고 주변 중심지와 연결성을 강화하여, 농어촌 내에서 교통이 불편하여 생활서비스를 이용하지 못하는 경우가 없도록 한다. 이를 위해 기존 운수업체의 버스, 택시 이외에 협동조합, 마을기업 등 주민 조직이 운영하는 커뮤니티 교통 모델 확산을 유도한다. 원격 농어촌에서 행복버스 등을 통한 필수 서비스 전달, 무인자동차, 원격 진료 등 혁신적 생활서비스 전달 방식을 적극적으로 실험하고 도입한다.

## 과제 1-2. 농어촌 시·군 간 재정력 격차 완화

주로 도시 근교와 읍 지역으로 인구가 집중될 것이라 예상된다. 현재에도 농어촌 지역 간, 한 지역 안에서도 읍 지역과 면 지역 사이에 인구 밀도 격차는 크게 벌어지는 추세이고, 앞으로 더욱 심화될 것이다. 인구가 증가하는 지역의 인구구조와 사회 특성은 도시와 유사한 모습으로 변할 것이다. 반면에, 인구가 감소하는 지역에서는 기초 생활서비스 유지에 필요한 최소한의 인구수를 유지하기 어렵기 때문에 하나의 기초 생활서비스 공급 시설이 감당해야 할 지역 면적이 더 넓어지게 될 것이다.

이 같은 인구의 공간적 불균형은 지방 재정의 불균형을 초래할 수 있다. 지방재

15) 농촌 인구의 감소는 읍·면 소재지의 중심지 기능 저하와 교통 서비스의 질적·양적 악화를 야기한다. 이에 전라남도의 '100원 택시', 전라북도의 '행복콜버스', 충청북도의 '시골마을 행복택시', 경상남도의 '브라보택시', 경기도의 '따복택시' 등의 교통 여건 개선사업이 광역 지자체 중심으로 추진되고 있다. 중앙정부는 2014년부터 대중교통이 운행되지 않는 농촌 마을을 중심으로 '택시 운임 보조'와 '수요 응답형 버스 운행' 사업을 지원하고 있다(부록 3).



정 교부금은 지자체의 인구 규모에 비례하여 배분된다. 향후 농어촌 내 인구 격차가 심화할수록 인구 규모가 작은 지방자치단체의 지방재정은 더욱 열악해지고, 기초 생활서비스를 유지하는 데 필요한 재원을 마련하기가 더 어려워질 수 있다. 지방재정이 악화되면, 국가 최저기준에 맞는 기초 생활서비스를 공급하기 어려워질 것이다. 따라서 농어촌 지역 간 재정력 격차를 완화하기 위한 중앙정부의 역할이 필요하다<sup>16)</sup>. 국세의 일정 부분을 교부금으로 조성하여, 인구 과소 지역에서 시행되는 국가 최소기준을 달성하기 위한 기초 생활서비스 확충 사업에 사용하도록 한다.

### 과제 1-3. 물리적 인프라의 읍·면 격차 완화

이른바 ‘생활SOC’라고도 하는, 기초 수준의 물리적 인프라 측면에서 읍 지역과 면 지역 사이의 격차가 두드러지고 있다. 이 추세를 완화하려면 ‘면 단위’ 별도 모델을 구축하고 정책을 추진할 필요가 있다. 종래의 농어촌 개발은 중심지에 시설을 집중 개발하고 네트워크를 통해 서비스 접근성을 높이는, 집중과 연계를 통해 기초 생활서비스를 제공하는 방식이다. 하지만 농어촌에서는 인구밀도가 낮아, 서비스 시설을 유지할 수 있는 규모의 인구가 넓은 지역에 분산 거주한다. 서비스 전달 비용이 더 들게 마련이다. 접근성 측면에서 보자면 기초 생활권 단위인 ‘면’을 중심으로 기초 생활서비스 제공 시설을 확보해야 한다. 그러나 모든 면 지역에 상당한 규모의 서비스 시설을 조성하는 것은 재정 효율성을 이유로 하는 반론에 부딪힐 수 있다. 그러므로 주의 깊은 선택 전략이 필요하다. 이를 전제로, 필수적인 생활서비스 시설을 인구가 적은 면 지역에서 먼저 확충하고 인구가 많은 면 지역에서부터 덜 긴요한 생활서비스 시설을 추가적으로 배치하는 구상이 있어야 한다. 그렇게 함으로써 읍과 면의 격차를 완화해야 한다.

---

16) 농어촌 기초 생활서비스를 공급하기 위한 재정이 취약한 지역은 관련 정책사업 추진 시 「국가균형발전법」에 따른 국고보조율 상향 등 지방재정 조정 제도의 혜택을 볼 수도 있다(부록 4). 그러나 이 밖에도 지방자치단체 사이에 재정을 조정하는 ‘수평적 지방재정 조정 제도’가 필요하다는 주장이 있다.

## 과제 1-4. 청년 인구 유지·확보

농어업 기반과 농어촌 지역사회를 유지하려면 청년 농업인을 육성하고 그 정착을 지원하는 동시에 사회적 경제 등과 연계한 농림어업 소득원과 농어촌 일자리를 만들어야 한다. 청년 농업인 집단을 중심으로 생산성 향상, 가치사슬 혁신 등을 통한 농업 부가가치 확대를 도모하여야 한다. 또한, 중소 규모 농가가 농어촌 지역에서 생활할 수 있는 소득 기반인 농외소득원 개발, 겸업이 가능한 다양한 일자리를 확충해야 한다. 하지만, 그 전제 조건으로 우선은 농촌에 청년 인재를 유입하는 특단의 조치가 필요하다. 아주 시급한 정책과제다. 그러므로 아래와 같이 (가칭)‘농어촌 지역 활성화를 위한 청년 인재 협력단 사업’을 제안한다.

농어촌에서 공적 활동을 수행할 인재를 유치하는 (가칭)‘농어촌 지역 활성화를 위한 청년 인재 협력단’은, 일본의 지역 활성화와 지방 재생을 목적으로 2009년 도입된 지역부흥협력대<sup>17)</sup>와 유사한 개념의 정책이다. 수자원 보전 및 감시, 환경보전, 주민 생활 지원, 지역활성화 사업 등에 종사할 사람을 확보하기 위해 정부가 인건비를 제공하고 모집한다. 일본의 ‘지역부흥협력대’는 수도권 지역에서 인구와 소 지역 등 조건불리 지역의 지방으로 이주한 사람을 지방자치단체가 ‘지역부흥협력대원’으로 위촉하는 제도이다. 대원으로 위촉된 사람은 최장 3년 동안 해당 지역에 거주하면서 지역사회와 연관된 다양한 ‘지역협력 활동’에 참여한다.

---

17) 지방으로 이주한 청년에게 지방자치단체가 ‘지역부흥 협력대원’으로 위촉하고 인건비와 활동비를 지원함으로써, 협력대원이 그 지역에 정착하도록 유도하는 제도이다. 2009년 31개 자치단체에서 89명 선발을 시작으로 매년 증가하여 2015년에는 673개 자치단체 2,625명이 선발되었다. 근년에는 해마다 5,000명 정도를 선발했다. 유사한 청년 유인 및 정착 제도로 우리나라 전라북도가 ‘농촌 과소화 대응 인력 육성 사업’을 시행한 바 있다(부록 5).

## (전략 2) 지역경제 다각화 및 혁신 기반 형성

농어촌 지역경제는 농업 및 어업 등의 1차 산업과 주민 대상 자영업 및 지방자치단체 행정으로 구성된 3차 산업만 남은 형국이어서, 제조업과 여타 다양한 서비스업 부문이 취약한 기형적 구조로 변하고 있다. 경제활동의 다양성이라는 측면에서 지역경제가 균형을 잃음으로써, 일자리 창출 및 지역경제 혁신 잠재력이 약화되고 있다. 이에 대응해야 한다. 특히 도시 근교가 아닌 전형적인 농산어촌의 경우, 지역경제 다각화 전략이 농림어업과 일정한 연관을 이루는 가운데 펼쳐지는 것이 바람직하다.<sup>18)</sup> 구체적으로는 농어촌 관광이나 농수산물을 활용한 가공산업이 우선적인 다각화 정책의 대상이 될 터이다. 그리고 장래에는 녹색일자리가 농어촌에서 확충해야 할 중요한 부문이 될 것이다.

### 과제 2-1. 농어촌 지역경제 다각화

#### 가. 농어촌 관광 산업 다양화 및 전문화

농촌관광의 양적 성장 지속으로 국민들의 농촌관광 지출 총액이 연간 7조 원을

---

18) 농어촌 발전을 지역 내부에서 동력을 얻어 진행되는 내생적 변화 과정의 결과라고 보는 입장에서, 게다가 도시화가 많이 진행되지 않은 농어촌 지역에서는 여전히 농어업 종사 인구가 다수를 차지한다는 점을 고려해야 한다. 우호적이지 않은 농어업 경영 환경 변화에 대응하려는 농어업인들의 ‘새로운 농어업 실천’은 그저 부문 산업으로서의 농어업 내부에서만 일어나는 변화가 아니다. 결과적으로 농어촌 발전을 견인한다. 이런 종류의 ‘새로운 농업 실천’을 두고 플루흐(J. D. van der Ploeg)를 비롯한 유럽의 여러 연구자들이 ‘다기능 농업(multifunctional agriculture)’이라고 개념화한 바 있다. 특히, 플루흐는 다기능 농업을 농민들이 스스로 자신의 영농을 지속하기 위해 더욱 농민스러운(peasant-like) 방식으로 영농을 바꾸어나가는 것과 동일시하면서 그런 변화를 재농민화(re-peasantization)라고 의미를 중첩 부여한다. 이른바 ‘다기능 농업’이나 ‘재농민화’ 개념은 국내에도 소개된 바 있으나, 농촌 발전 정책 논의에서는 자주 사용되지는 않는 용어다. 그보다는 ‘농업의 6차산업화’라는 용어가 널리 알려져 있으나, ‘재농민화’ 개념이 함의하는 세 가지 축의 변화를 모두 포괄하지는 않는다. 재농민화는 ‘심화’, ‘확장’, ‘기반 재편’의 세 방향 중 하나 이상으로 진행될 수 있다. ‘농업의 6차산업화’는 그것들 중에 ‘확장’에 해당된다. <부록 6>에 재농민화-다기능 농업의 전개가 농민 주도 농촌 발전으로 귀결될 수 있음을 유럽의 사례를 경험적 근거로 제시한 플루흐의 논의를 옮겨 소개한다.

초과하고 있다(2018년 기준). 2018년 기준으로 만 15세 이상 국민들의 1인당 평균 농촌관광 횟수는 1.6회, 일수는 2.5회, 지출액은 16만 4000원이었으며, 국민들의 농촌관광 경험률은 41.1%에 달하고 있다. 특히 우리나라에서 농촌관광 부문의 발전 초기인 2003년과 2018년을 비교할 시 농촌관광 경험률은 4.1배, 농촌관광 횟수와 일수는 각각 12.3배와 11.5배 증가하였다. 국내 농촌관광 시장이 확대되었지만 부문 산업으로서 꼴을 갖추지 못했고 지원 기반도 충분치 않다.

현재 농촌관광에 대한 정부 정책은 농촌체험휴양마을, 농촌교육농장, 농가맛집, 관광농원, 농촌민박, 농촌형승마시설 등 개별 사업자 지원에 맞추어져 있어 한계가 있다. 향후 농촌관광을 지속적으로 발전시키고 농촌 지역경제 활성화에 중추적인 역할을 담당하도록 육성하자면 농촌관광에 연계된 다양한 분야와 주체들을 함께 육성하고 산업 체계 구축을 지원하는 정책이 필요하다<sup>19)</sup>. 이를 위해서는 농촌관광 전문 인력 및 기업 양성, 네트워크형 농촌관광 비즈니스 모델의 발굴·확산이 요구된다. 농촌관광을 농촌 경제의 기반 산업으로 육성하려면 기획 및 운영 전문 인력을 양성하고, 농가 및 마을 주민들로 구성되는 관광 경영체와는 별도로 농촌관광 전문 기업을 육성할 필요가 있다. 또한 농촌의 인적자원 부족을 고려하여 농촌관광의 자원과 농촌관광 사업자별 프로그램을 네트워크화 하는 농촌관광 비즈니스 모델을 발굴하여 확산시킬 필요가 있다.

## 나. 단순 가공이 아닌 농촌 제조업 육성

지역의 농업생산물을 활용한 가공 산업의 후방 연계 안정화를 도모한다<sup>20)</sup>. 농

---

19) 농촌관광이 농촌 경제 활성화에 직접 기여하기 위해서는 관광객 증가와 함께 관광객의 소비가 순환하여 지역경제가 활성화되는 지속가능한 관광산업이 형성되어야 한다. 지속가능한 관광은 1995년 스페인 란사로테(Lanzarote)에서 채택한 '지속가능한 관광 헌장'에서 시작되는데, 주요 내용은 지역공동체가 관광의 핵심 요소가 되어야 하고, 관광의 편익과 성과가 지역 사회에 폭넓게 돌아갈 때 관광은 지속가능하다는 것이다. 우리나라에서 지역 공동체를 중심으로 한 지속가능한 관광을 위한 프로젝트로 2013년 시작한 '관광 두레'가 있다. '관광 두레'사업은 관광의 혜택이 지역 주민에게 돌아가는 지역관광 활성화로, 주민이 주도하는 지역관광 모델을 만들고 주민사업체가 자생력을 키워서 지속가능성을 높이는데 사업 목적이 있다. 보다 자세하게 <부록 7>에 소개한다.

업생산 인력 감소 및 고령화로 인해 발생하는 농촌 가공 산업의 원료 수급 불안정 문제를 해소하여 가공 기업의 경쟁력을 강화해야 한다. 마을 및 지역 단위 노동력 품앗이, 지형 특성(한국의 산악지형)에 적합한 농업 자동화 시스템 보급, 고령농 및 여성농에 알맞은 농기계 도입·확산 등을 꾀한다. 이로써 농업인력 부족과 생산 불안정 문제를 해소하고 농촌 가공 기업의 발전을 도모한다. 또한 농가 중심의 단순 가공이 아닌, 제품의 기획과 생산, 마케팅을 전문적으로 수행할 수 있는 농촌 기업 중심의 농촌 제조업을 육성한다.

#### 다. 녹색 일자리 창출<sup>21)</sup>

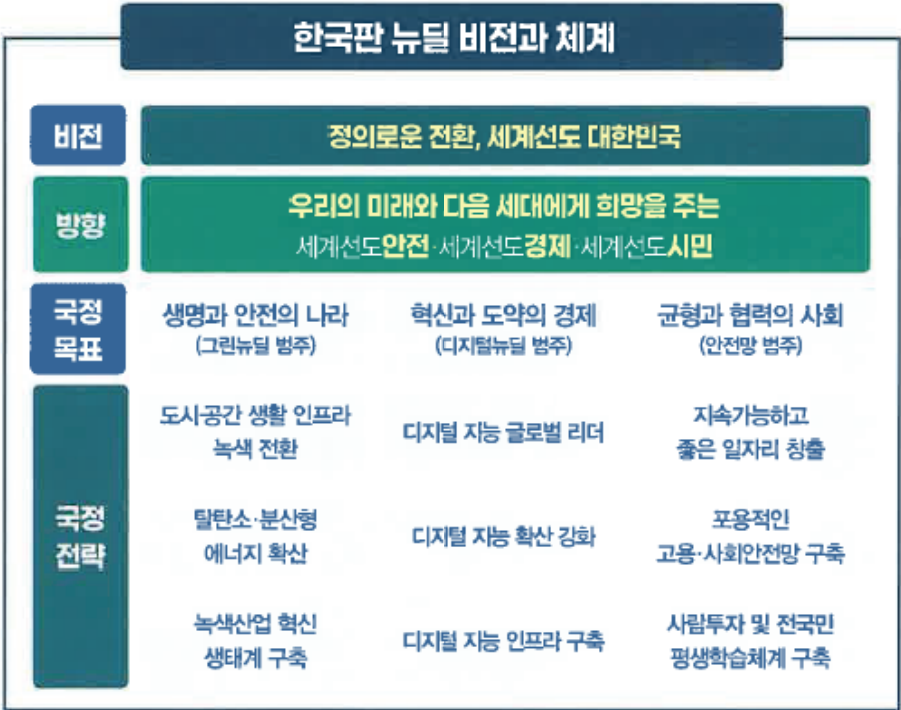
구직난이 심화되는 경제 상황 속에서 농업·농촌이 청년층을 위한 녹색 일자리 분야에서 창업 및 일자리 기회를 제공한다. 친환경 또는 유기 농업, 친환경 농산물을 활용한 농식품 가공 등의 분야에 진입하려는 청년층을 지원한다. 에너지 절감형 농촌 가정 난방기 제조·설치·관리, 농촌 주택 친환경 리모델링·관리, 농촌 생활 쓰레기 및 폐기물 처리·관리 등 농촌 생활 기반 녹색 일자리를 창출하고, 농촌의 녹색 일자리 분야(청년) 창업 및 근로자에 대한 체계적인 교육·훈련을 지원한다. 농공단지 등 기존의 농촌 산업 입지 시설을 리모델링하고 운영 체계를 개편해 녹색 일자리 창출 기반을 구축한다. 지역의 농업생산과 연계할 수 있는 녹색 기업을 유치하고 관련 일자리를 창출한다. 이와 관련된 내용을 한국판 뉴딜<그림 4-1>에 농어촌 그린 뉴딜 사업으로 발굴하여 추진한다. 현재 한국판 뉴딜의 주요 내용<sup>22)</sup>, 그리고 그린 뉴딜과 관련된 추진 과제에 농어촌 관련 정책사업이 거의 없는

20) 전방산업과 후방산업은 한 재화가 생산 및 판매되는 과정에서 서로 연관된 산업을 말한다. 전방산업은 재화의 최종 판매와 관련된 산업이며, 후방산업은 재화의 생산 요소 관련 산업이다. 지역의 농업생산물물을 활용한 가공 산업의 후방연계 안정화는 종자, 농약, 비료, 농기계와 같은 농업생산요소 산업의 내실화에서 시작된다. 전방 연계와 관련해서는 최근 ‘로컬푸드’라는 말로 표현되는 몇 가지 사례가 있다. 이를 <부록 8>에 소개한다.

21) 전세계적인 기후변화에 대한 인식과 실제로 증가하고 있는 탄소배출량 증가에 대응하여 각국 정부는 녹색성장(green growth)과 녹색 일자리(green job) 창출에 주력하고 있다. 녹색 일자리의 정의 및 개념, 창출 방법을 <부록 9>에 제시한다.

실정이므로, 농촌에서 녹색 기업을 육성하고 녹색 일자리 창출을 지원할 수 있는 사업을 마련할 필요가 있다.

〈그림 4-1〉 한국판 뉴딜의 비전과 체계



자료: 정책기획위원회(2021: 16).

22) 이른바 ‘한국판 뉴딜’은 2020년 코로나19 감염병 확산을 계기로 향후 사회질서의 큰 변화가 예견된다는 논의와 더불어 구상되기 시작했다. “한국판 뉴딜은 포스트코로나 시대에 당면한 방역위기, 경제위기, 공동체위기에 대응하고, 21세기 대한민국을 디지털경제시스템, 그린사회생태계, 휴먼공동체로 전환시키려는 초정권적 국가혁신 전략이다.”라고 정책기획위원회(2021)는 설명한다. 이 같은 구상은 2020년 7월 14일 ‘한국판 뉴딜 국민보고대회’ 때에 처음 윤곽을 드러냈고, 이후 2020년 9월 3일 ‘제1차 한국판 뉴딜 전략회의’와 2020년 10월 13일 ‘제2차 한국판 뉴딜 전략회의’를 거치면서 새로운 내용들이 추가되었다. 가령, 제2차 전략회의 때에는 ‘지역균형 뉴딜 추진방안’이 발표되기도 했다. 그러므로 ‘한국판 뉴딜’ 전략은 완성된 것이 아니며, 앞으로도 계속 새로운 구상들이 덧입힐 것이라고 예상할 수 있다. 한국판 뉴딜의 주요 내용을 요약한 자료로 정책기획위원회에서 발간한 《한국판 뉴딜, 무엇을 할 것인가?》라는 소책자가 있다. <부록 10>에 한국판 뉴딜의 분야별 핵심 내용을 요약한 도표를 첨부하였다.

## 과제 2-2. 농어촌 지역경제 혁신 기반 형성

농촌을 낙후된 지역으로만 간주하는 게 아니라, 국가 발전을 주도하는 저밀도 경제 실현 공간으로 육성한다. 새로운 산업의 생산 공간, 국민들이 소득을 지출하는 소비 공간, 모두가 즐겨 찾는 문화·여가 공간으로서의 농촌을 객관적 사실에 기초하여 홍보하고, 기업을 유치하여 일자리를 창출하며, 더 많은 국민들이 찾아오도록 함으로써 저밀도 경제 공간으로서 농촌의 입지를 강화하는 방향으로 정책을 추진한다. 구체적으로, 지역 상황을 고려한 농촌 지역 산업 고도화 전략을 추진한다.

### 가. 지역 상황을 고려한 농촌 지역산업 고도화

우리 농촌이 발전 수준, 산업기반 실태, 지역발전 목표 등 여러 측면에서 다양한 공간으로 구성되고 있음을 고려해, 농촌 지역의 산업 고도화 전략을 크게 두 가지 트랙으로 실천하여 저밀도 경제의 확대를 추진한다. 농촌의 특화산업 기반 구축 전략을 마련<sup>23)</sup>해 추진한다. 그리고 농촌의 스마트 전문화 전략<sup>24)</sup>을 추진한다. 단순한 특화산업 발전 기반 구축을 넘어 기존의 정책사업을 통해 마련된 특화산업 등을 고도화하고 관련 기술의 개발과 새로운 연관 산업 분야의 일자리를 창출한다. 핵심 대상을 중심으로 기술적 융복합을 통해 산업간 융복합을 추진<sup>25)</sup>한다.

23) 특화산업기반 구축 전략에 관련된 지역농업클러스터, 향토산업육성사업, 6차 농산업화에 대한 간략한 논의를 <부록 11>에 제시한다.

24) 스마트 전문화 전략의 정의와 주요 사례가 <부록 12>에 제시되어 있다.

25) 산업 융복합의 적용으로 현재 6차 농산업화가 진전되고 있으며, '지역융복합산업 육성법'을 통해 융복합산업 육성 정책의 방향이 법제화되었다. 이탈리아의 투스카니 와인루트(Tuscany Wine Route)가 지역융복합산업의 성공적 사례인데, <부록 13>에 소개하였다.

## 나. 새로운 비즈니스 창업을 위한 혁신기반 조성

지역혁신 거점을 구축<sup>26)</sup>하고, 이를 기반으로 활용 가능한 지역 자원 발굴, 동 자원의 특화산업 기반 구축, 관련 기업 육성, 인력 양성, 일자리 창출 등을 도모해야 한다. 창업, 교육·훈련, 인큐베이팅 기능을 강화한다. 6차산업 지원센터, 지역대학, 연구·실험기관, 공동가공센터, 실업계 고등학교 등 다양한 지역혁신 주체들의 협력 네트워크 구축을 지원한다. 이와 더불어 다양한 유형의 비즈니스 모델을 발굴·확산한다. 농업, 가공, 관광 등 일부 분야에 한정하지 않고, 농업생산 분야, 가공·제조 분야, 유통 분야, 관광 분야, 농촌 생활 분야, 문화·여가 분야 등 다양한 농촌 비즈니스 분야를 발굴한다.

---

26) 지역혁신 거점은 혁신자원(인적혁신, 공간혁신, 산업혁신)을 지역 내로 유인·육성시켜 국가균형발전과 지역 성장 기반을 조성하는 지역을 의미한다. 관련된 정부 정책으로는 지역혁신 거점의 규모에 따라, 국가균형발전과 신지역 성장거점 육성을 위한 혁신도시발전계획과 국가혁신클러스터, 지역혁신 기반 조성을 위한 도시재생 및 농촌 신활력플러스 사업 등이 있다. 보다 자세한 내용은 <부록 14>에 기술하였다.



### (전략 3) 기후위기 대응 및 통합적 농어촌 환경 정책 추진

기후위기 대응, 2050 탄소중립, 농업환경, 농어촌 공간계획 등 현재 또는 장래에 걸쳐 ‘환경 문제’와 관련한 이슈들이 산적해 있다. 자연생태계 공간이 많이 남아 있고 농업이라는 경제활동이 이루어지는 특수성 때문에 ‘농어촌 환경 정책’이라는 독자적인 정책 범주 안에서 나름의 추진체계를 갖추어야 할 필요성이 제기된다. 하지만 현재는 관련 정책 수단이 분절·파편화되어 있거나, 상위 수준의 목표와 전략이 설정되어 있지 않다.

농촌은 생산공간으로서 뿐만 아니라 여가나 휴양을 위한 장소로서도 각인될 것이며, 자연환경 보전의 필요성이 강조될 것이다. 하지만 인구 과소화와 지역 쇠퇴로 인해 환경 및 경관을 관리하지 못하는 농촌 지역이 증가하고, 축산 부문의 성장과 확대와 더불어 악취, 수질오염 등 환경 문제가 심각해질 것이다. 그런데 농어촌의 환경 정책이 다른 영역의 개발 정책, 수자원 정책 등과 분리되어 수립될 경우, 정책 결정의 우선순위에서 밀려 소기의 성과를 달성하기 어렵다.

#### 과제 3-1. ‘탄소중립 선언’에 부응하는 기후변화 대응 농어촌 정책 로드맵

농업 분야 온실가스 배출량 감축을 위한 저탄소 이행 전략을 시급히 수립·추진한다. 농업 분야의 에너지 효율성 향상, 비료·농약 등 화학 투입재 사용 절감, 재생에너지 보급 및 확대, 새로운 양분관리모델(경축순환) 구축, 농경지의 이산화탄소 흡수량을 높일 ‘저탄소 농업’ 모델 구축 및 확산 등 구체적인 온실가스 저감 목표를 설정하고, 실현가능한 정책수단을 확보한다. 이런 준비를 바탕으로, 농업정책 전반에 대한 기후변화 대응과 관련된 점검 및 조정, 환류 절차를 체계화한다. 농업 분야 기후변화 영향 및 취약성, 에너지 사용량에 대한 자료 조사 체계와 데이터베이스를 구축한다. 기후변화와 농업의 연관 관계를 분석하고, 효과적으로 대응하기 위한 정책 지원체계를 형성한다. 그리고 에너지 자립, 지역순환농업, 환경·생태계 보호 등에서 활동할 농촌 지역의 자율적 실천 조직을 육성한다.<sup>27)</sup>

### 과제 3-2. 포괄적 지역계획에 근거한 농어촌 환경 정책 추진체계 마련

중기적으로는 ‘농업-환경 보전 프로그램’을 개편·추진하여 포괄적이고도 전면적인 농어촌 환경 정책의 새로운 실험을 진행한다. 이 같은 실험을 통해 농어촌의 환경·생물다양성 보호, 농업환경 보전, 생활환경 정비·복원 등의 활동에 농업인을 비롯한 농촌 주민이 적극적으로 참여하게 할 방안을 마련해야 한다. 그리고 주민의 참여가 조직적으로 이루어지는 지역 단위의 환경관리 거버넌스의 토대를 확보해야 한다<sup>28)</sup>. 생태농법 혹은 저투입 농업기술 개발 및 보급, 지역환경 조사 등 다방면으로 활동하는 인적자원을 육성할 체계를 갖추고, 이를 통해 사회적 일자리를 창출한다.

공익직불제를 통해 농업환경 보전을 포함한 농업인의 공익적 농업 활동을 장기적, 점진적으로 강화한다. 공익적 농업 활동을 유인하기 위해 농업인에 대한 직접 지불 방식 혹은 농업환경 보전 활동에 소요되는 인건비성 경상비 등의 예산을 지원한다. 공익직불제 이행 점검 체계를 정립하고, 직불제 운영에 대한 책임을 담당하도록 직불제 전담 시행 기구를 설립한다. 그리고 선택형 직불제를 지속적으로

---

27) 에너지, 농업-환경, 생태계 등 여러 측면에서 이루어져야 할 보전 및 관리 활동은 다종다양할 터이다. 게다가 지역마다 제각기 여건이 달라서 활동계획의 구체적 내용도 달라질 수밖에 없다. 이런 종류의 활동을 효과적으로 추진하려면, 지역사회 구성원의 자율성에 기초한 실천 조직이 필수적이다. 농업인 개인에게 지급하는 인센티브 정책이나 일괄적인 규제만으로는 달성할 수 없는 목표를 설정하고 정책을 시행해야 할 것이기 때문이다. 2014년에는 유럽연합도 농업-환경 정책을 추진할 때 ‘개별 농업인 단위’뿐만 아니라 ‘농업인 등의 조직 단위’에도 지원할 수 있게끔 규정을 개정하였다(EU Regulation No 1305/2013, Article 28). 네덜란드는 여기서 한 걸음 더 나아가 2017년부터 농업-환경-기후 정책에서는 (주민들이 결성한) 협동조합만이 지원 정책의 수혜를 받을 수 있게 조치하였다. 네덜란드 정부가 단행한 그 같은 조치의 배경과 내용을 개관한 자료를 <부록 15>에 옮긴다. 집합적 활동을 강조하는 방향으로 유럽에서 일어나기 시작한 정책 변화의 기원은, 1990년대 초반에 네덜란드 북부 프리지아 지역에서 주민들이 자율적으로 조직한 ‘북프리지아숲 지역협동조합(The Northern Frisian Woodland Territorial Cooperative)’의 인상적인 활동에 있다. 이 협동조합의 설립 배경과 활동 내용을 소개한 자료를 <부록 16>에 옮겼다.

28) 여기서 지역 단위의 환경관리 거버넌스는 정부주도의 하향식 방식이 아닌 지역 주민 및 자치회가 중심이 되어 지역의 환경 문제를 식별하고 해결 방안을 계획하는 일련의 과정을 의미한다. 이에 대한 논의를 <부록 17>에 제시한다.

확대한다. 선택형 직불제가 친환경농업 및 경관보전, 농지활용 외에도 환경·경관·생활환경·농업유산 보전·관리 전반을 다룰 수 있도록 그 범위를 확대한다.

농업·농촌 환경 보전 및 기후변화 대응에 대한 고려가 반영된 여러 분야의 중장기 계획이 통합된 농촌공간계획<sup>29)</sup>을 수립하여 운영해야 한다. 이로써 농촌 공간의 개발행위는 농촌의 미래상이 반영된 중장기 계획 내에서 이루어지도록 한다. 토지이용 제도를 개선하여 농촌 난개발 방지, 동식물 서식지 및 생물다양성 보호, 수계·산지 등 생태녹지축 보존, 농업유산 보전 등을 위한 제도적 장치를 마련한다.

### 과제 3-3. 농지-물-생태계 통합 관리를 위한 제도 정비

농업·농촌 환경 보전 및 기후변화 대응을 적극적으로 고려하면서도 여러 분야의 중장기 계획이 통합된 농촌 지역 수준의 계획 제도를 정책 추진의 핵심으로 삼아야 한다. 좁게는 농경지를 중심으로 하는 ‘공익형 직불제’의 영역을 포함해 넓게는 농경지, 농어촌 마을, 임야 등을 포함한 ‘농어촌 환경’이 포괄적인계획의 대상 범위가 되어야 하며 다양한 정책 수단들이 그 계획 안에서 추진되어야 한다. 농어촌 지역 환경에 큰 영향을 미치는 농지와 수자원을 통합 관리하기 위한 농지·물·환경의 통합관리체계를 구축하는 게 중요하다. 농업·농촌 환경 정책에서 수질·수량 관리, 수생태계 보존, 수해 방지 등 통합적 물관리를 위한 정책 수단을 확보하고, 유역 단위 물관리를 위한 지역 거버넌스를 구축한다. 이 같은 정책 추진은 중앙정부 차원에서도 큰 규모의 정책 추진체계 변화가 있어야만 가능하다. 농림축산식품부의 여러 부서로 나뉘어 있는 ‘환경’ 관련 정책을 통합하여 관리할 국 단위 부서를 신설할 필요가 있다. 그 부서에서 환경 관련 정책을 총괄하며 기후변화 및 농

---

29) 농촌공간계획은 농촌 지역의 난개발·저개발 문제를 풀고 헌법에 따른 주민 기본권을 보장하기 위해서 농촌의 자원과 공간구조 등을 고려한 토지이용 구상을 제시하고 농촌개발사업과 농촌공간계획시설을 합리적으로 배치하는 전략계획이다. 국토계획체계에 있어 도시계획과 병렬적으로 위치할 수 있는 농촌 지역 대상의 계획수립 요건 및 토지이용 관리수단 등을 포함하는 포괄적 개념으로, 생활 SOC 공급, 쾌적한 주거환경을 위한 난개발 요소 정비 등 체계적·전략적 계획 수립을 통한 효율적 농촌공간 관리를 도모한다. 농촌공간계획의 배경과 현황을 <부록 18>에 소개하였다.

어촌 환경과 관련된 다양한 정책 목표를 조정하고 통합한다. 그리고 높은 수준의  
법률적 근거를 마련해야 한다.

## (전략 4) 농어촌의 사회혁신과 자치분권 촉진

적지 않은 기간 동안 농어촌 정책은 ‘상향식’, ‘내생적’, ‘주민 참여’ 등의 언표와 더불어 지역사회의 자조(自助) 역량을 강조했고 지방자치단체의 자기주도성을 신장시키려 노력했다. 그러나 여전히 성과는 미흡하고 변화는 더디다. 한편, 농어촌 지역사회의 인구는 줄어들면서도, 인구사회학적 구성은 갈수록 복잡다양해지고, 공동체성 혹은 사회자본(social capital)은 약화되며, 행정 분야 간의 ‘칸막이’ 문제는 해소되지 않는 상황이다. 과감한 전환이 없다면 농어촌 지역사회의 상호작용과 관련된 사회 정책은, 분할과 축소가 병진하면서 퇴행할 가능성이 높다. ‘퇴축(involution)’을 막고 ‘진화(evolution)’를 견인하여 농어촌의 사회혁신과 자치분권<sup>30)</sup>을 촉진해야 한다.

### 과제 4-1. 지역사회가 주도하는 사회적 포용 정책 확대

#### 가. 농어촌 주민 주도 지역사회 복지 정책 추진

정부 주도의 지역사회 복지 시스템의 한계를 보완할 목적으로 농어촌 주민이 개입하고 주도하는 지역사회 돌봄체계<sup>31)</sup>를 형성하고 성과를 확산한다. 사회적장과 같은 농어촌의 자원을 활용하여 장애인, 노인, 취약계층 등에게 일자리를 제공하고, 이들의 사회통합을 도와준다. 사실상 시장화된 방식으로 추진되는 노인 장기요양보험 등 국가의 공적 돌봄체계가 닿지 못하는 농어촌의 노인, 장애인 등에 대한 돌봄 문제에 지역사회 주민이 협동적인 방식으로 대응할 수 있게 장려하고 지원해야 한다. 농어촌 인구 및 가구 구조의 급격한 변화로 인해 사회적 돌봄 수

30) ‘자치분권’은 “국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분해 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루고, 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것(대한민국 정책브리핑)”으로 정의된다. 김정섭 외(2019)는 자치분권의 기본 목적이 “지역의 특징적 여건을 잘 반영하고 창의적인 정책 아이디어를 촉진하여 지역의 자율과 책임을 강화하는 것”에 있다고 본다. 지방자치법 개정에 대한 논의와 자치분권계획에 대한 논의를 〈부록 19〉에 첨부한다.

31) 지역사회돌봄체계의 세부적 정책 구상에 대한 내용은 〈부록 20〉에 제시되어 있다.

요가 증가하였지만, 돌봄 서비스의 공급이 수요에 못 미치는 상황이다. 한편 공적 돌봄체계의 강화를 목적으로 농어촌 보건의료 체계, 건강증진 및 응급의료 시스템을 확대하고, 돌봄 사각지대에 놓여 있거나, 잠재적으로 놓일 수 있는 사람들을 식별하고 돌봄 수요를 상세화한다.

<글상자 4-1> 지역사회통합돌봄의 개념과 필요성<sup>32)</sup>

급속히 진전된 고령화로 인해 농촌 노인 돌봄 수요가 증가하였다. 노인뿐만 아니라 장애인, 다문화 가족 등 소수 취약계층을 위한 돌봄 수요도 꾸준히 증가하고 있다. 농촌에서는 돌봄 서비스 공급 기관이 멀리 있다는 점, 낮은 인구밀도에 따른 민간 돌봄 서비스 제공 기관의 수익성 문제, 분절적인 돌봄 지원사업 등의 이유로 돌봄 수요자가 ‘농촌에 살기 때문’에 적절한 돌봄을 받지 못하는 경우가 적지 않다. 가령, 신체·인지 기능이 떨어져 돌봄을 받아야 하지만 공적 돌봄 대상자가 아닌 경증 치매 노인이 이용할 수 있는 시설 및 서비스가 농촌에는 크게 부족하며, 서비스 대상으로 선정된 중증 상태의 농촌 노인도 원거리의 시설을 이용하기가 쉽지 않다. 장애인도 시설 및 서비스가 부족한 가운데 사회적 고립 속에서 돌봄을 받지 못하고 방치되어 상태가 악화되고 생활 시설에 입소해야 하는 사례가 많다.

노인, 장애인 등의 삶의 질을 높이고 고령화로 인한 요양비용 및 의료비 증가 문제를 해결할 목적으로 정부는 ‘지역사회통합돌봄 선도 사업’을 추진 중이다. ‘지역사회통합 돌봄’은 ‘기존의 의료 및 공적 돌봄 체계를 지역사회 중심으로 전환하고 각기 따로 제공하던 각종 돌봄을 통합하여 돌봄 대상자가 익숙한 지역사회에서 삶을 영위하도록 지원하는 사회 서비스 체계’라고 정의할 수 있다. 정부는 선도 사업에 참여할 기초 지방자치단체로 1차에 8곳, 2차에 8곳 등 총 16곳을 선정하였다. 농촌 지역 중에서는 충남 청양군과 충북 진천군이 선정되었다. 진천군은 경로당을 중심으로 한 거점 돌봄 센터 운영, 노인 영양식 제공 사업을 중심으로 선도사업 모형을 개발하고 있다. 청양군은 건강재활센터, 종합복지관, 나눔(쉐어)형 주택을 포괄하는 거점 시설인 고령자 복지 주택을 중심으로 선도 사업을 추진하고 있다.

선도 사업이 이제 막 시작되었지만 농촌 마을 주민의 직접적인 참여 수단 부재, 지자체 중심의 하향식 돌봄 방식이 한계라고 지적된다. 특히 농촌 노인이 직면할 사회적 소외 문제를 선도 사업이 해결해 주지 못하고 발달장애인에겐 공동체의 일원으로 생활할 적극적 기회를 부여하지 못하며, 단순히 탈시설과 주거 제공에만 중점을 두고 있다는 비판이다.

돌봄 제공 인프라가 부족한 농촌 지역에서 돌봄 체계의 한계를 극복하고 효과적으로 돌봄을 제공할 방안으로 농촌 주민이 주도하는 돌봄이 대안으로 제기된다. 마을의 현실을 가장 잘 아는 당사자는 해당 농촌 마을의 주민이며, 이들이 스스로 돌봄 수요를 식별하고 서비스를 기획할 역량을 키워 돌봄 해당자에게 적절한 돌봄을 제공하는 것이 새로운 ‘지역사회 돌봄’ 모형의 기본 개념이다.

### 전남 영광군 여민동락공동체

여민동락(與民同樂)은 '백성과 더불어 즐거움을 함께 한다'라는 뜻이다. 돈을 벌고자 농사를 짓거나 복지 사업을 진행하는 것이 아니라 농촌 지역사회와 함께 더불어 살아가는 삶을 꿈꾼다. 2007년 묘량면으로 이주한 귀농·귀촌인들이 '여럿이 함께 만드는 즐거운 세상'이라는 뜻의 비영리 민간 조직인 '여민동락(與民同樂)'을 설립하면서 시작되었다. 농촌 재가노인복지사업을 시작으로 정기적인 도시민 의료봉사 활동과 법정리별 마을 문화마당 개최, 무료 안부 상담 전화 '사랑의 도깨비'와 동락 카페 운영 등 지역 노인들의 생활 여건 개선을 위한 지역사회 복지 활동을 추진하였다. 14년 간 전남 영광군 묘량면에서 마을 주민과 더불어 사는 삶을 추구하고자 재가노인복지 사업, 노인일자리 복지, 마을 복지사업, 생필품과 먹거리 제공과 같은 농촌형 사회서비스 등 지역 노인들을 위한 다양한 복지 활동 등을 실천하며 자립 공동체를 실현하고자 노력하고 있다.



〈재가노인복지서비스〉



〈사회적농업〉



〈동락점빵 사회적협동조합〉

자료: 여민동락공동체 내부자료

## 나. 다문화 집단<sup>33)</sup>의 통합 전략 마련 및 취약계층 등의 노동통합

농어촌에서 노동통합형 사회적 경제 방식의 경제활동을 촉진한다. 농어촌 사회에서 잠재적으로 배제될 수 있는 취약계층의 특징과 형태를 면밀히 반영하여 사회적 기업인과 피고용인의 직무별 최적 매칭을 유도한다. 농어촌 취약계층을 위한 일자리 제공의 범위를 넘어 농어촌 일반 노동시장으로 진입을 위한 교육 프로그램을 사회적 기업 운영에 반영하고, 농어촌 자활근로사업<sup>34)</sup>과 같은 인적자원 관리 방안을 마련한다.

32) 김남훈 외(2020)와 김남훈·김정섭(2021)의 자료를 재구성하였다.

33) 내국인/외국인/다문화 가정, 노인/청년/아동/청소년, 남성/여성, 귀농·귀촌인/토박이주민 등.

34) 농어촌 자활 근로 사업에 대한 간략한 논의가 〈부록 21〉에 제시되어 있다.

## 과제 4-2. 농어촌 정책에서 사회적 경제 전략의 주류화

### 가. 사회적 경제 방식의 공공·사회적 일자리 정책 전면적 확대 시행

농어촌 정책의 사회적 경제 중장기 전략 및 로드맵을 수립하여 사회적 경제 조직이 공익적 역할을 수행하면서 일자리도 창출하는 방식의 정책을 발굴·추진한다. 사회적 경제의 관점에서 농어촌 보육시설 및 학교 유지와 관련된 정책 관점 전환 및 기준 지표의 탄력적 운영 방안을 마련한다.

### 나. ‘농어촌 사회적 경제 정책 로드맵’ 수립

그동안 정부에서 ‘농어촌 사회적 경제 대책’ 등을 발표했고, 농특위에서도 최근에 안건을 통과시킨 바 있으나, 중장기 관점에서 사회적 경제 전략을 포괄적으로 그리고 깊이 있게 검토한 전략 구상은 아직 제출된 바 없다<sup>35)</sup>. 농어촌 지역에서는 특히 주민의 연대와 협동을 기초로 한 ‘생활경제’ 유지 전략으로서 사회적 경제가 유효하다. 시장실패와 공공 부문의 투입이 낮은 것이 농어촌 지역의 특징이기 때문이다.

농어촌 인구 감소로 인해 ‘생활경제’가 해체되는 상황에서 아래에 제시된 ‘홍성군 생미식당’ 사례는 농어촌 주민의 ‘생활경제’ 유지를 위한 노력을 보여준다<sup>36)</sup>. 때로는, 정부실패가 발생할 수도 있다. 따라서, 사회적 경제 전략을 단지 민간 부문의 협동 노력 정도로 이해하는 것이 아니라, 공공 부문이 적극적으로 관여하는 가운데 민간-공공의 협치를 이루는 거버넌스 전략으로 이해하는 관점이 필요하다.

#### <글상자 4-2> 협동조합 생미식당

당연히 국가가 보장해야 마땅하지만 농촌에는 없는 게 있다. 더러는 정부 정책 때문에 유지

35) 사회적 경제 정책에 대한 그동안의 정책사업에 대한 정리가 <부록 22>에 제시되어 있다.

36) 이와 더불어 <부록 23>에 홍성군 장곡면 도산2리의 협동연결망 사례도 덧붙인다.



되기도 하지만, 사라진 것이 아주 많다. 어느 학자는 이를 두고 “인구와 시설(자본)을 ‘집적 공간’과 ‘해체 공간’으로 분화된 공간 구조에 편중 배치하는 시장 기구의 선별적 통합과정이 진행된 결과”라고 설명한다. 남은 사람에겐 꼭 필요한데 사라진 것들, 그것들을 어떻게 회복할까? 손쉽고 포괄적인 해결책은 없다. 협동조합, 마을만들기, 커뮤니티 비즈니스, 사회적 경제 등 지역사회의 자율적이고 집합적인 실천이 대안일 수 있다. 물론, 그런 실천만이 답이라고는 생각하지 않는다. 그렇지만 주민 스스로의 힘으로 무언가 시작할 출발점이 되기엔 충분하다.

읍내에 식당 하나 없는 곳, 충청남도 홍성군 장곡면은 여느 농촌과 다를 바 없다. 몇 해 전 장곡면에 식당이 생겨났다. 협동조합 식당이다. 이름은 생미식당. 3년 전 그곳에 들른 우리는 외지인이어서 밥상 앞에 앉아 차려주는 밥을 먹었다. 가격은 7,000원이었다. 동네 사람들은 5,000원을 내고 줄을 선다. 스테인리스 식판에 밥과 찬을 담아 와 여러 명이 둘러앉아 먹는다. 셀프 서비스다. 또는 시골밥상 뷔페다. 춘삼월 농번기에 식당은 성황이다. 생미식당에 갔던 날, 식당 차린 연유를 캐물었다. 장곡면에 ‘젊은 협업농장’이라는 곳이 생겼단다. 귀농한 청년들이 농사를 배우면서 순조롭게 지역에 정착하도록 돕자고 설립한 협동조합 농장이다. 채소를 생산한다. 농장의 젊은이들, 몇 달 동안 라면과 한 가지 반찬으로 끼니를 때웠단다. ‘반찬이 여러 가지 나오고 그 종류도 바뀌는 밥 좀 먹자’는 심사로, 이웃의 규모가 큰 영농조합법인 구내식당에 신세 지기 시작했다. 두 법인의 식구들이 더불어 밥 먹다가 어느 날엔가 ‘지금 열 몇 명이 밥을 먹고 있네. 식당을 차려도 되겠는데.’라고 생각했다. 그 자리가 생미식당 협동조합 창립 준비 모임이었던 셈이다.

농사일 바쁜 철에 새참을 이고 와서 농막에 둘러앉아 밥 먹던 풍경, 사라진 지 오래다. 농번기 들판에선 읍내에 전화 걸어 짜장면을 시켜 먹는 광경이 흔하다는 신문 기사가 있었다. 그 글을 읽은 때가 1990년대 중반이다. 음식을 배달시킬 중국집도 없는 농촌을 만나기가 어렵지 않다. 작금의 엄연한 실정이다. 사정이 이러하니 어르신 두 분이서, 또는 혼자서 일하다가 점심을 챙기는 것도 곤란하다. 장곡면에서 협동조합으로 식당을 차린 그 발상은 농촌 지역사회의 ‘필요’에 정확하게 맞아 떨어졌다. 젊은이나 늙은이나 일하다가 찾아온다. 소박하지만 풍성한 식사를 즐긴다. 밥심으로 일한다고 하지 않았던가. 함께 온 어떤 이가 아는 척 질문했다. “오늘 보니 장사가 아주 잘 되는군요. 이 식당은 협동조합이라는데 수익이 나면 어떻게 합니까? 조합원들에게 배당을 주니까, 아니면 선진지 견학이나 여행 같은 형태로 혜택을 주니까?” 돌아온 대답이 의미심장했다. “협동조합 생미식당은 밥 먹자고 만든 겁니다. ‘필요’를 해결하려고 협동조합 하는 겁니다. 돈이 남아도 배당 안 할 겁니다. 돈이 남으면 밥값을 내려야지요. 밥 먹자고 하는 겁니다.” 협동조합 실천의 어떤 정수(精髓)를 벼락 같이 깨우치는 말이었다.

(자료: 김정섭. 한국농어민신문 기고 (2016.12.27).)

### 과제 4-3. 온전한 상향식 주민주도형 농어촌 발전 정책 실험

지방자치단체가 보조하는 예산집행 방식이 아닌 민간보조 방식의 별도 예산사업 추진 방안을 마련한다. 특히, 사업 예산의 용도를 사업시행지침에 사전적으로 규정하지 않고, 예산의 상한만을 한정하며 금액을 정하지 않은 채 농어촌 주민이 직접 3년 간의 사업을 기획하게 한다. 지역 주민이 주도하되 지방자치단체 행정은 사업을 조력하는 방식의 창의적 기획을 실험하며, 마을 만들기 중간지원조직 등 조력기구의 참여 효과를 실험하고 결과를 평가한다. 이 실험적인 정책사업을 ‘한국판 LEADER 프로그램’이라 해도 좋다.

아울러, 그러한 실험적 정책을 모니터링하고 평가할 민간기구를 창설·운영한다. 구체적으로는 정부가 민간기구에 정책 혁신 관련 조사, 분석, 평가 업무를 위탁할 방안을 마련해야 할 것이다. 특히, 정부, 준정부기관, 공기업 등의 직접 참여를 배제해야 한다. 이를 위해, ENRD(The European Network for Rural Development)와 EU의 사례를 참고할 필요가 있다. EU의 경우 농촌 혁신 사업에 대한 모니터링과 사후 정책평가를 필요적 과정으로 인식하고, 이를 사업 내용에 포함하고 있다.<sup>37)</sup> 모니터링의 주체가 누구인가에 따라 기관별 이해관계와 관심 내용이 다를 수 있고, 정부 및 지자체 재정이 혁신 사업에 투입될 경우, 관련 기관이 직접적으로 사업 평가에 참여할 유인을 갖게 된다. 따라서, 민간기구에 정책 혁신의 효과성을 조사, 분석, 평가하여 사업의 지속성을 평가하게 한다. EU의 농어촌 정책 혁신 모니터링을 참고하여, 민간기관에게 모니터링을 위탁함과 동시에, 모든 모니터링과 관련된 자료를 정보시스템에 저장하여, 필요시 농어촌 혁신사업의 효과성과 결과에 접근할 수 있게 권한을 부여한다.

---

37) EU 농촌혁신정책의 사후 평가는 독립적인 기관이 수행하며, EU 회원국의 농촌정책 담당 기관이 모니터링 평가에 필요한 자료를 상기 기관에 제공한다. 모니터링은 사전평가(ex-ante evaluation), 중간평가(mid-term evaluation), 사후평가(ex-post evaluation)의 3단계로 이루어지며, 평가 보고서가 회원국 담당기관, 모니터링 위원회, EU 집행위원회에서 검토되고, 최종 결과가 대외적으로 공표된다.

## (전략 5) 농어촌 정책 추진체계 혁신

### 과제 5-1. 계획협약 방식의 농어촌 정책 심화·확장

농어촌 정책 추진을 효과적으로 추진하려면 먼저 국가가 농어촌 정책에 개입하는 방식을 바꾸어야 한다. 현재 공모제 사업 추진 방식하에서 정부는 사업의 세부 추진과정까지 의사결정권을 갖는다. 이 방식에서는 지자체의 창의적인 도전이나, 기존에 존재하지 않았지만 지역사회에 필요한 다양한 소규모 사업들을 발굴하여 지원하기 어렵다. 현재 시도되는 ‘농촌협약사업’, ‘지역발전투자협약사업’ 등 지역개발 분야 정책사업에 편중된 계획협약의 범위를 지역농업, 환경, 보건복지 등 제반 정책 영역으로 확장하고 패키지(또는 메뉴) 방식에서 아젠다 방식 계획협약의 형식으로 심화·발전해야 한다<sup>38)</sup>. 또한, 계획협약을 추진할 재정을 포괄하는 “농어촌 정책 특별회계”를 설치하여 ‘지자체 자본보조’ 위주에서 ‘민간 경상보조’ 또는 ‘민간 위탁계약’ 위주로 예산집행 방식을 전환해야 한다.

정책사업의 구체적인 내용과 형식에 관해 농어촌 주민이 의사결정권을 갖고 참여하도록 사업 추진 방식을 바꾸어야 농어촌 지역의 계획 수립 경험을 축적하고 역량을 확보할 수 있다. 유럽의 LEADER 프로그램이 혁신적인 것은, 기본적으로 의사결정 권한을 주민이 갖는다는 점에 있다. 주민 중심의 정책 수립과 사업 시행 의사결정 경험과 역량이 쌓이면, 단위 사업 중심에서 아젠다 중심의 계획협약 제도로 전환할 여건이 조성된다.

현재 논의되는 농촌협약과 지역발전투자협약사업은 주로 기존의 사업을 모태로 하기 때문에, 지역개발 분야에 치우쳐 있다. 하지만 효과적인 정책의 시행을 위해서는, 지자체의 농업·환경·보건복지 등 모든 사업들이 지자체의 비전과 목표에

---

38) 지방분권과 지방자치의 확대 기조에 따라, 단위 사업을 매개로 정부의 농어촌 정책 목표를 실현하는 방식이 더 이상 효력을 갖기 힘든 상황이다. 농촌협약 제도는 중앙정부의 정책 방향을 실현하는 동시에 지자체의 농촌발전 전략 추진을 중앙과 지방이 협력하여 지원하는 체계이다. 농촌협약 제도의 자세한 내용과 개선 방향은 〈부록 24〉에 수록하였다.

맞추어 일관된 흐름을 갖는 하나의 종합계획에 포함되어야 한다. 그리고 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 다년도에 걸쳐 집행할 수 있도록 재정지원 방식을 개선해야 한다.

## 과제 5-2. 자치분권에 호응하는 농어촌 정책 협치구조 형성

농어업회의소, 마을만들기 및 사회적 경제 네트워크, 읍·면 주민자치회 등 자치분권의 움직임과 결합한 정책사업을 시급히 추진해야 한다. 민간이 자발적으로 지방자치단체가 주관하는 농정에 참여할 지방농정 거버넌스를 확립해야 한다. 현장 농업인과 농업인 단체의 이익을 적극적으로 반영할 기관인 농어업회의소의 전국적인 확산과 안착을 지원한다. 이를 통해, 협치 농정의 기틀을 마련하고, 현존하는 다수 농어촌 조직의 개별 활동 수준을 넘어, 농어업회의소를 통해 농어업계 전반이 정부 및 지방자치단체와 대등하게 교섭할 협상 역량을 함양하게 돕는다.

다른 한편으로는, 조력 기구(예: 마을만들기 중간지원조직<sup>39)</sup>) 활동가, 농어촌 지자체 임기제 공무원 등 농어촌 현장에 전문 인력을 확보·배치·양성하는 데 자원을 투입해야 한다. 그렇게 함으로써 민/관의 대등한 파트너십에 바탕을 둔 정책을 추진할 수 있다. 마을만들기 관련 사업은 전적으로 주민이 주도하되, 마을만들기 사업 관련 기금을 설치하여 사업의 재정적 독립성을 보장하고 사업 내용과 목적에 적절하게 지출될 수 있도록 제도를 마련한다.

주로 국비가 포함된 보조금 사업으로 추진되는 다수의 농어촌 정책사업에서, 개인에 대한 지원이 아니라 협동조직을 형성한 주민의 집합적 활동을 지원하는 방식으로 과감하게 전환해야 한다. 그 전제는 주민자치 활동에 기반한 읍·면 수준의 주민 주도 지역계획이 수립되어야 한다는 점이다. 이른바 ‘마을계획’ 제도를 공식적으로 도입하고 농어촌 정책과 연계해야 한다. 그런 방식으로 주민이 농어촌 지역 내 사회문제를 직접 해결할 뿐만 아니라, 농어촌 지역재생, 환경 개선, 삶의 질

---

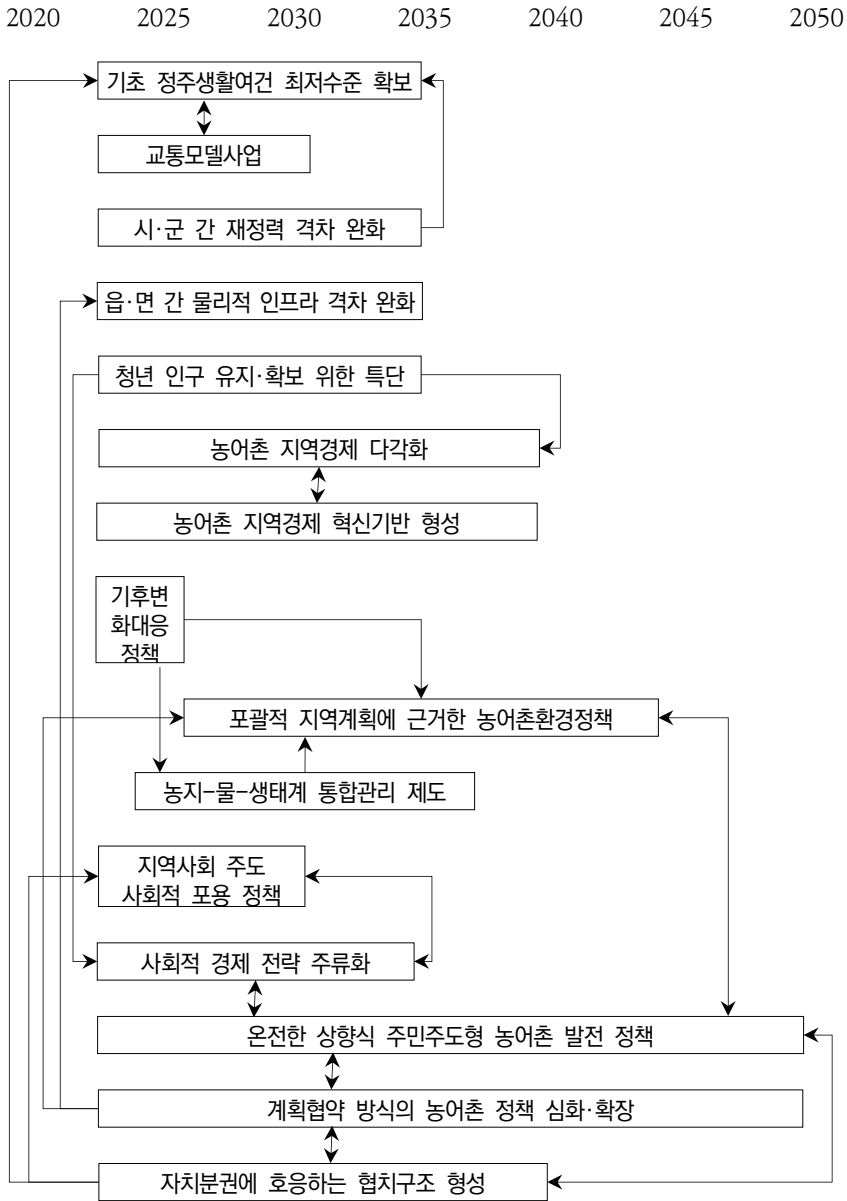
39) 중간지원조직의 현황, 활동 사례 및 역할을 <부록 25>에 제시하였다.

서비스 개선과 같은 지역의 문제를 주체적으로 해결할 수 있도록 지원한다.

### 3. 로드맵

앞 절에서 제시한 ‘5대 전략’에는 총 15개의 정책과제가 포함되어 있다. 이 정책 과제들을 동시에 획일적인 리듬에 맞추어 추진하는 것은 합리적이지 않다. 어떤 종류의 정책과제는 당장 추진해야 할 시급성이 높으면서도, 개별 정책사업을 새로 마련하거나 기존의 정책사업을 수정하여 추진할 수 있다. 또 다른 종류의 정책과제는 법령 등의 제도를 정비하지 않고는 추진하기 어렵다. 즉, 선결 조건이 되는 다른 정책과제가 있는 것이다. 또 다른 어떤 경우에는, 장기간 동안 꾸준히 정책 실행을 거쳐 개선시켜 나가야 하는 것도 있다. 그렇기 때문에 정책과제 추진의 시점, 기간(장기/단기), 선후의 논리적 연관 등을 고려해야 한다. 이를 단순하게 요약하면 다음 그림과 같다.

〈그림 4-2〉 중장기 정책과제 흐름도



자료: 저자 작성.

- 강상욱. 2012. “스마트 전문화, 새로운 지역혁신을 위한 전략” 『나라경제:세상은 지금』. 76-78. 한국개발연구원.
- 국승용·임지은·이형용. 2018. 『농촌지역 사회적경제 발전을 위한 정책과제』, 한국농촌경제연구원.
- 김광선·김남훈·서형주. 2019. 「농촌 활성화를 위한 창조계층 활용 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김기태·임현록·정지영·이건희·박영범·김종안·임경수. 2017. 『농촌지역 사회적경제 활성화를 위한 정책 지원 방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김남훈·조승연·하혜지. 2020. 『농촌형 지역사회 돌봄 모형 개발 및 확산 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김남훈·김정섭. 2021. “주민이 함께하는 농촌 공동체 돌봄.” 농업전망 2021. 한국농촌경제연구원.
- 김승택. 2008. “녹색 일자리(Green Job)의 정의와 창출방안” 『노동리뷰』. 한국노동연구원.
- 김용렬·정도채·이형용. 2017. 『지역단위 6차산업화 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김용렬·민자혜. 2012. 『향토산업육성사업의 성과와 정책 수요 조사 결과』, 한국농촌경제연구원.
- 김용욱·성주인·민경찬. 2018. 「농촌 주민의 교통서비스 이용 여건과 개선 과제」. 농정포커스. 한국농촌경제연구원
- 김윤정·오세홍. 2013-14. 『스마트 전문화 전략을 중심으로 본 EU 지역과학기술정책 동향』, 한국과학기술기획평가원.
- 김정섭·황의식·김용렬·김정승·윤채빈·강마야·이도경·김태곤. 2019. 『지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안(2/3차년도)』, 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·김경인(2017). “살림살이 전략으로서 다중경제활동과 농가의 분화”, 《농촌사회》 27(1): 7-57. 한국농촌사회학회.
- 김정섭(2018). “농업환경의 보전과 지역사회의 실천: 네덜란드 지역협동조합의 기원과 특징”, 《마을》 3: 115-129. 마을학회 일소공도.
- 김정섭·김남훈·김정승·조여니·강마야·이도경. 2020. 『지방분권을 위한 농정 추진 체제

- 개편 방안(3/3차년도).』, 한국농촌경제연구원.
- 김정섭. 2018. “사회적 농업, 농업과 농촌의 탈영토화-홍성군 장곡면 사례-.” 『농촌지도와 개발』 25(3): 121-133.
- 김정섭·김경덕·임지은. 2015. 『농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안.』, 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·김남훈. 2019. 『농어촌 자활사업 활성화 방안.』, 한국농촌경제연구원.
- 김정호·박문호·김태연. 2004. 『지역농업 클러스터의 형성과 발전 방향.』 한국농촌경제연구원.
- 김정호. 2004. “지역농업 클러스터의 가능성과 과제.” 『농업경영·정책연구』 31(3): 514-534.
- 김현곤·김주원. 2012. 『사회현안 해결을 위한 新사회혁신 전략.』 한국정보화진흥원.
- 나혜진·정해림·정기천·이용준·김지선·임혜림·박혜리·이진영·장은혜. 2017. 『구례군 농산물종합가공센터 건립, 운영 컨설팅.』, 한국식품정보원.
- 류종현. 2018. 『지역혁신 거점 연계와 강원도 재설계.』 강원연구원.
- 마상진·김종인·김경덕. 2015. 『농업의 미래 성장을 위한 6차 산업화 전문인력 육성방안.』 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·심재현. 2019. 『지방분권시대 농촌 지역개발의 거버넌스 정립방안 연구.』 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·심재현·한이철·서형주·민경찬. 2020. 『농촌공간계획 수립 기본방향 연구.』 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·심재현·한이철·서형주·민경찬. 2020. 『농촌공간계획 수립 실증연구.』 한국농촌경제연구원.
- 송성환·박혜진. 2019. 『농업·농촌에 대한 2018년 국민의식 조사 결과.』 한국농촌경제연구원.
- 오용준·오혜정·정옥식·여형법·임형빈·명형남·백승희. 2019. 『충청남도 도시·환경계획 통합관리방안 연구.』 충남연구원.
- 임호. 2016. “사회혁신 도구, 리빙랩 이용 활성화 방안.” BDI 정책포커스. (315) 1-12. 부산발전연구원.
- 박문호·김용렬·김영준. 2014. 『지역특화 농산업 추진실태 평가와 발전방안.』, 한국농촌경제연구원.



- 박재형. 2018. 『강원도 향토산업 육성사업의 발전방향에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 장민기·임성규·김경환·강마야·김기현·김연민·이윤미·정상택·이지혜. 2007. 『지역농업 클러스터 활성화를 위한 본 사업 추진 방향 연구』, 지역농업네트워크.
- 정경희·오영희·이윤경·오미애·강은나·김경래·황남희·김세진·이선희·이석구·홍송이. 2017. 『2017년도 노인실태조사』, 한국보건사회연구원.
- 최강식. 1997. 『기술진보와 노동시장의 변화』, 한국노동연구원.
- 한재각·이정필·김현우. 2010. “녹색일자리와 정의로운 전환.” 『한국노총 고용·노동시장 포럼』, 1-32.
- 황영모. 2013. “전라북도 사회적 경제 조직 실태분석과 활성화 방안.” 『2013 정책브리프』 전북연구원, 1-16.
- 황영모. 2019. 『농촌지역 생활돌봄과 청년일자리 정책방안』, 전북연구원.
- 황영모·나정호. 2019. “농촌지역 사회적경제 활성화 사례와 시사점-완주군 사회적 경제 사례.” 『2019 정책브리프』 전북연구원, 1-11.
- 농림축산식품부. 2021. 농촌융복합활성화지원.
- 농림축산식품부. 2018. 보도자료: 농업환경보전프로그램.
- 법제처. 국가법령정보센터. 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률.
- 행정안전부. 보도자료. “지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련.”. 2020.12.29.
- 농림축산식품부. 보도자료. 2019. “사회적경제와 연계한 농산어촌 활성화 방안.”. 2020.12.29.
- 정책기획위원회(2021). “한국판 뉴딜, 무엇을 할 것인가? - 포스트코로나 시대 대한민국 혁신전환의 비전과 전략”. 정책기획위원회.
- Bossier, F., and T. Bréchet. (1995) A fiscal reform for increasing employment and mitigating CO2 emissions in Europe. *Energy Policy*. 23(9), 789-798.
- Brunori, G, and A. Rossi. (2000). Synergy and Coherence through Collective Action: Some Insights from Wine Routes in Tuscany. *Sociologia Ruralis*. 40, 409-423.
- Geller, E. S. (1992). Solving environmental problems: A behavior change perspective. In S. Staub & P. Green (Eds.), *Psychology and social responsibility: Facing global challenges* (p. 248-268). New York University Press.
- Florida R. 2002. *The rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work*,

- Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Ministry of Economic Affairs(2016). *The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme: Background, procedures and legal and institutional implications*, The Hague: Ministry of Economic Affairs.
- NFW(2004). *Intentieverklaring en werkprogramma*, Drachten: NLTO.
- NFW 지역협동조합 홈페이지. <<http://www.noardlikefryskewalden.nl>>.
- O'Connor, D., H. Renting, M. Gorman and J. Kinsella(2006). *Driving Rural Development Policy and Practice in Seven EU Countries*, Assen: Royal van Gorcum.
- Oostindie, H. and N. Parrot(2001). *Farmers' Attitudes to Rural Development: Results of a Transnational Survey*. Working Paper, Impact Programme. [www.ruralimpact.net](http://www.ruralimpact.net).
- Oostindie, H., J. D. van der Ploeg and H. Renting(2002). Farmers' experiences with and views on rural development practices and process: outcomes of a transnational European survey, in J. D. van der Ploeg, A. Long and J. Banks(eds.), *Living Countrysides: Rural Development Processes in Europe: The State of the Art*. Doetinchem: Elsevier, pp.214-230.
- Ostrom, E. 2015. "Governing the Commons". Cambridge University Press.
- Ploeg, J. D. van der(2008). *The New Peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an area of empire and globalization*, London: Earthscan.
- Ploeg, J. D. van der(2018). *The New Peasantries: rural development in times of globalization*, New York: Routledge. [김정섭 옮김, 《새로운 농민: 세계화 시대의 농촌 발전》, 도서출판 한국농정, 2019.]
- Ploeg, J. D. van der, A. Long and J. Banks(2002). *Living Countrysides: Rural Development Processes in Europe: The State of the Art*, Doetinchem: Elsevier.
- Ploeg, J. D. van der and T. Marsden(2008). *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development*, Assen: Royal Van Gorcum.
- Pollin, R., Garrett-Peltier, H., Heintz J. and H. Scharber(2008), Green Recovery : A Program to Create Good Jobs and Start Building a Low-Carbon Economy, PERI, University of Massachusetts-Amherst.
- TEPSIE. 2014. Social Innovation Theory and Research: A Guide to Researchers, TEPSIE.
- UNEP(2007), Background Paper on Green Job.

- Ventrua, F. and P. Milone(2005). *Innovatività Contadina e Sviluppo Rurale: Un'analisi neo-institutionale del cambiamento in agricoltura in tre regioni del Sud Italia*, Milano: Franco Angeli.
- Ventura, F. , P. Milone and J. D. van der Ploeg(2007). *Qualità della vita fuori città*, Perugia: AMP Editore.



## 기초 생활권 유형별 서비스 공급업체가 없는 읍·면 비율

〈부표 1-1〉 서비스 공급 업체가 없는 곳의 비율

단위: %

	읍			면			읍면 전체		
	1998	2008	2017	1998	2008	2017	1998	2008	2017
슈퍼마켓/편의점	4.3	7.2	31.9	41.3	44.0	50.4	35.9	38.7	47.7
우체국	44.9	23.2	75.4	28.5	15.0	23.8	30.9	16.2	31.3
금융기관 (우체국 포함)	7.2	8.7	39.1	5.7	4.7	11.5	5.9	5.3	15.5
세탁소	14.5	13.0	59.4	72.0	78.9	85.5	63.7	69.3	81.7
음식점	2.9	2.9	8.7	4.7	3.4	11.1	4.4	3.4	10.7
주점	10.1	8.7	46.4	49.9	54.1	60.9	44.1	47.5	58.8
이·미용실	5.8	7.2	23.2	30.0	37.1	48.6	26.5	32.8	45.0
목욕탕	26.1	24.6	79.7	86.2	85.3	92.6	77.5	76.5	90.8
찻집	4.3	10.1	47.8	9.3	29.5	45.5	8.6	26.7	45.8
치과의원	34.8	36.2	89.9	91.2	90.9	96.8	83.0	83.0	95.8
약국	14.5	14.5	56.5	38.8	54.3	65.8	35.3	48.5	64.5
병의원 (보건소 포함)	8.7	11.6	40.6	36.9	32.2	22.6	32.8	29.2	25.2
유아교육기관 (유치원 포함)	15.9	17.4	58.0	59.5	45.9	60.9	53.2	41.8	60.5
초등학교	24.6	31.9	76.8	18.2	22.6	56.8	19.1	23.9	59.7
중학교	49.3	60.9	89.9	46.4	55.3	76.9	46.8	56.1	78.8
고등학교	46.4	55.1	75.4	80.3	83.8	88.7	75.4	79.6	86.8
학원	10.1	13.0	44.9	56.0	66.8	84.0	49.4	59.0	78.4
문화여가 시설	69.6	76.8	76.8	96.3	96.6	89.2	92.4	93.7	87.4
치안행정기관	17.4	23.2	78.3	12.3	9.3	33.2	13.0	11.3	39.7
소방서	46.4	50.7	87.0	46.9	45.7	64.1	46.8	46.4	67.4

출처: KT의 전화번호부를 이용하여 작성.

## 농어촌 서비스 기준

〈부표 2-1〉 부문별 농어촌 서비스 제공 목표

부문	핵심항목	세부내용
1. 보건복지	가. 진료서비스	시·군 내에서 내과, 한방과, 정형외과, 산부인과 등 중 요과목 진료가 가능한 비율을 80% 이상으로 한다.
	나. 응급서비스	응급환자 발생 시 기본적인 응급장비가 마련되고 전문 인력이 동승한 구급차가 30분 이내 도착하여 응급처치 서비스를 받을 수 있는 비율을 97% 이상으로 한다. 도서 지역의 경우 헬기·선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.
	다. 노인	도움이 필요한 노인이 주 1회 이상 재가 노인복지 서비스를 받을 수 있는 비율을 80% 이상으로 한다.
	라. 영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 읍·면 내에서 영유아 보육시설을 이용할 수 있는 비율을 80% 이상으로 한다.
2. 교육	가. 초중학교	지역 여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게 적절한 통학 수단을 제공한다.
	나. 평생교육	읍·면 내 평생교육 거점 시설에서 평생교육을 받을 수 있는 비율을 40% 이상으로 한다.
3. 정주생활 기반	가. 주택	최저 주거 기준 이상 주택에서 거주할 수 있는 가구의 비율을 95% 이상으로 한다.
	나. 상수도	면 지역 상수도 보급률을 82% 이상으로 한다.
	다. 난방	읍 지역 도시가스 주택보급률을 65% 이상으로 한다. 도시가스 보급이 어려운 지역에서는 LPG 소형 저장 탱크 등 난방비 저감 정책을 추진한다.
	라. 대중교통	마을 내에서 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 대중교통운행이 어려운 지역은 준대중교통 프로그램을 도입한다. 도서 지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운항된다.
	마. 광대역 통합망	광대역통합망 구축률을 90% 이상으로 한다.
4. 경제활동·일자리	창업 및 취업 컨설팅 교육	시·군 내에서 사업체 창업 및 취업에 관한 전문적인 컨설팅 또는 교육서비스를 받을 수 있다.
5. 문화·여가	문화시설 및 프로그램	시·군 내 문화예술회관 등 문화시설에서 월 1회 이상 문화 프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.
6. 환경·경관	하수도	하수도보급률을 85% 이상으로 한다.
7. 안전	가. 방법설비	범죄 예방을 위해 마을 주요 지점과 주요 진입로의 방범용 CCTV 설치를 60% 이상으로 한다.
	나. 경찰 출동	범죄취약 지역은 마을별로 1일 1회 이상 순찰을 실시한다.
	다. 소방 출동	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 한다.

출처: 농림축산식품부 고시 제2015-176호

## 농어촌 대중교통 서비스 개선 정책<sup>40)</sup>

농촌 인구의 감소는 읍·면 사무소 소재지의 중심지 기능 저하와 교통 서비스의 질적·양적 약화를 야기한다. 자동차를 이용하여 10분 이내에 기초 생활서비스를 제공하는 시설에 도달할 수 있는 농촌 마을의 수가 줄어들고 있다.

〈부표 3-1〉 기초 생활서비스를 10분 이내 이용할 수 있는 행정리 비율(2010~2015)

단위: %, %p

구분	읍부			면부		
	2010년	2015년	증감	2010년	2015년	증감
재래시장	42.8	40.4	-2.4	21.5	18.8	-2.7
임시보습학원	53.4	47.4	-6.0	22.6	14.2	-8.4
약국	56.8	53.1	-3.7	39.3	34.6	-4.7
보건소	45.7	43.0	-2.7	48.5	45.1	-3.4
아·미용실	59.4	57.1	-2.3	44.3	41.0	-3.3

자료: 통계청 농림어업총조사 지역조사 2010, 2015. 김용욱 외 (2018)에서 재인용.

여러 지방자치단체가 교통이 취약한 농촌 지역 주민을 위한 교통 서비스 개선 사업을 시행하는데, 그 숫자가 계속 늘고 있다. 전라남도가 시작한 ‘100원 택시’ 사업은 중앙정부 사업과 연계하여 전국에 확산되고 있다. 충청북도의 ‘시골마을 행복택시’ 사업은 택시 요금 부담을 경감해 농촌 고령인의 이동성을 증진시키는 사업이다. 농어촌 버스와 비슷한 요금으로 택시를 탈 수 있게 지원한다. 이 사업은 2015년부터 시작하였고 2017년 충청북도 내 모든 시·군에서 서비스를 제공하고 있다. 이 외에도 전라북도의 ‘행복콜버스’, 경상남도의 ‘브라보택시’, 경기도의 ‘파복택시’ 등 시·도 단위의 농촌 교통 서비스 사업들이 도 내 교통 취약 지역을 대상으로 추진된다.

40) 김용욱 외 (2018) 보고서에서 요약 및 발췌.

농식품부는 2013년 ‘농어업인 삶의 질 위원회’를 통해 농어촌 지역에 특화된 교통수단 확보의 필요성을 제기하고, 2014년부터 교통 서비스가 원활하게 이루어지지 않는 농촌을 중심으로 ‘농촌형 교통모델 사업’을 도입하였다. 인구밀도가 낮고 도로 여건이 열악하며 민간 대중교통 서비스가 열악한 농촌에서 고령자들의 이동 특성을 고려하여 ‘택시 운임 보조’와 ‘수요응답형 버스 운행’ 방식을 병행하여 추진하는 사업이다. 택시 운임 보조는 주민이 콜센터나 지정된 택시 기사에게 연락해 원하는 시간과 장소에서 택시를 이용하고 저렴한 수준의 택시 요금을 지불하는 방식이다. 수요응답형 버스 운행은 지역 특성과 주민 수요에 맞추어 버스 노선 및 운행 시간 등을 탄력적으로 조정해 운영하는 모델이다. 이때는 주로 소형 버스나 승합차 등을 이용해 교통 수요량에 대응한다.

국토교통부는 농촌 교통 문제를 해결하기 위해 대중교통 운영 효율화를 위한 제도 개선을 추진하였다. 농어촌 버스는 소형 버스로도 운행할 수 있게 요건을 완화하고, 한정면허제를 도입해 여객의 범위, 노선, 기간 등을 한정할 경우 면허를 내줄 수 있게 규제를 완화하였다. 또한 농어촌 지역에서는 교통 수요가 적고 불규칙하다는 점을 고려해 「여객자동차 운수사업법」에 수요응답형 교통 수단을 추가하여, 탄력적인 대중교통 서비스의 운영이 가능하도록 제도를 개선하였다. 그리고 선정된 시·군에 3년 동안 연간 5000만~1억 원 수준의 자금을 수요응답형 대중교통 지원사업으로 보조하였다.



## 지방재정 조정 제도<sup>41)</sup>

국민은 어디에 거주하든지 지역에 관계없이 정부로부터 최소한의 생활서비스를 제공받을 권리가 있다. 기초생활서비스와 관련된 주민의 수요, 분포, 효용, 비용 등에 있어 지방자치단체가 중앙정부보다 정보를 더 많이 가지고 있기 때문에 지방자치단체가 기초 생활서비스의 공급주체가 되면 효율성을 높일 수 있다. 이때 지방자치단체는 세입 여건에 관계없이 최소한의 기본적인 수준을 주민에게 제공해야 하지만, 일부 지방자치단체는 자체 세원으로 기초 생활서비스를 공급하는데 필요한 재원을 충당하지 못한다.

지방재정 조정 제도는 생활에 필수적인 복지 서비스 등의 균등한 제공을 위해 지방자치단체마다 세입 여건에 따라 발생하는 세원 불균형에 따른 재정력의 차이를 해소하려는 제도다. 특히 주민들이 기초 생활서비스에 접근하기 어려운 농어촌 지역(취약 지역)에서 관련 정책·사업을 추진할 때, 「국가균형발전법」에 따른 국고보조율 상향 등 방법을 통해 농어촌 서비스 기준 이행률을 제고할 가능성이 있다.<sup>42)</sup>

지방재정 조정 제도는 수직적 제도와 수평적 제도로 구분된다. 수직적 지방재정 조정 제도는 중앙정부와 지방자치단체 간 조정 제도로서, 각 정부 단위별 지출과 수입의 구조적 괴리를 조정하는 제도다. 조세 원칙상 지방세원은 국세에 비해 상대적으로 매우 제한적이다. 중앙에서 지방으로 사무가 많이 이양됨으로써, 지역의 공공재 공급 기능이 확대될 경우 늘어나는 재정지출에 지역의 재정 수입이 미치지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 불가피하게 상대적으로 재원이 풍

41) 지방행정연구원(2017). 「지방재정조정제도」에서 발췌.

42) “국가균형발전특별법 제39조(세출예산의 차등 지원) ① 정부는 회계의 세출예산을 편성할 때 지방자치단체의 재정 상황 및 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.”

부한 중앙으로부터 지방자치단체로 이전되는 재원, 즉 보조금에 의존할 수밖에 없다. 지방자치단체의 필수 재정 지출에 비해 부족한 재정 수입을 중앙정가 지원하는 제도를 수직적 지방재정 조정 제도라고 한다.

한편 수평적 지방재정 조정 제도는 지방자치단체 상호 간에 재정력의 차이를 조정하는 제도이다. 지방세원은 사회·경제적 여건, 인적 구성, 입지 등 다양한 요인에 의해 결정된다. 지역 간 지방세원의 격차는 기초 생활서비스 공급의 지역 간 격차, 기회의 불균등, 지역 간 발전 수준의 격차를 유발한다.

## 지역부흥협력대<sup>43)</sup>

지역부흥협력대는 일본에서 시행되는 제도로 수도권 지역에서 인구 감소가 진행되어 인구 공동화가 진행된 지역 등 여건이 좋지 않은 지역으로 이주한 사람을 지방자치단체가 ‘지역부흥협력대원’으로 위촉하는 제도이다. 위촉받은 대원은 해당 지역에 일정 기간(1년~3년) 동안 살면서 지역 활성화 활동에 참여하거나(지역 브랜드 또는 특산품 개발·홍보·판매 등), 농림수산업에 종사하며 주민의 생활을 지원하는 등 지다양한 활동(지역협력 활동)을 수행한다. 협력대원이 지역협력 활동을 끝낸 후에 그 지역에 정착하여 지속적으로 활동하도록 유도하는 것이 지역부흥협력대 사업의 궁극적인 목적이다.

지역부흥협력대의 목적은 일본 총무성 관점에서 장기적으로 인구 감소와 고령화 등의 문제가 심각한 지방으로 도시의 인재를 적극 유치하고 일자리를 제공함으로써 정주·정착을 유도하여, 도시 거주 청년의 요구를 충족시키면서 농촌 지역 사회의 유지와 지역 사회의 역량 강화를 도모하는 데 있다. 시·정·촌 관점에서는 단기적으로 타 지역 사람들이 지역 만들기 활동을 지원하도록 유도함으로써 각종 지역협력 사업에 타 지역 사람들이 참여할 수 있도록 하는 데 목적이 있다.

2009년에 시행된 사업으로 2009년 31개 자치단체에서 89명을 선발한 것을 시작으로 매년 증가하는 추세이다. 2015년에는 총 673개 자치단체에서 2,625명의 협력대원이 활동하고 있다. 선발된 협력대원은 주민등록지를 기존에 살고 있는 도시 지역에서 산촌, 어촌, 도서 등 협력대 활동을 하는 지역으로 이동해야 한다. 연령별 대원의 성비는 남성이 약 60%로 여성에 비해 다소 많다. 연령대는 20~30대 젊은 층이 약 80% 정도를 차지하며 압도적으로 많다. 지자체가 각각의 기준에

43) 한국농촌경제연구원의 「농업 인력 육성 및 농촌 발전 정책과제」, 귀농귀촌. 귀농·귀촌 정책 연구 포럼 제4차 토론회 자료집에서 발췌함.

따라 협력대원을 선발한다. 일부 지자체에서는 지역에서 필요한 특정 분야의 전문성을 가진 사람을 선발하기 위해 특별한 조건을 제시하는 경우도 있다. 지자체는 선발된 협력대원의 초기 정착을 돕기 위해 월 2회 정도의 자유허동 기회 제공, 차량 제공, 자격증 취득 지원 등 지역 여건에 맞추어 지원 정책을 별도로 수립하여 운영한다.

〈부표 5-1〉 지역부흥협력대원 수 및 시행 중인 지자체 수 추이

단위: 명, 개

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
협력대원(누계)	89	257	413	617	978	1,511	2,625
지자체(누계)	31	90	147	207	318	444	673

자료: 일본 총무성 홈페이지 자료.

협력대원의 역할은 지역 자원의 발굴, 정보 제공, 도농교류 지원, 각종 사회적 사업 지원 등으로 다양하다. 궁극적으로 타 지역 사람들이 지역 만들기 사업에 종사하면서 경제활동을 하여 현지에 정착할 수 있도록 유도하는 것이다. 또한, 도시민 유인을 통하여, 인구감소와 고령화로 인한 지역의 경제적·사회적 활력 증진을 유도하는 데 의도가 있다.

총무성에서는 지방자치단체에 특별교부세로 대원 1인당 보상비(연간 200만 엔~250만 엔)와 활동비(연간 150만 엔~200만 엔)을 지원한다. 2014년부터는 최종 연차 또는 임기 종료 후 1년간 협력대원의 창업에 필요한 경비를 100만 엔 이하 수준에서 추가 지원한다.

2015년 지역부흥협력대 실태 조사 결과(총무성)를 보면, 협력대원 중 약 59%가 임기 만료 후에도 활동했던 지역에 계속 남은 것으로 나타났다. 이는 지역부흥협력대 제도의 목적에 어느 정도는 부합하는 결과이다. 취업(47%), 취농(18%), 창업(17%) 순으로 조사되었다. 창업의 경우 2013년에 9%에서 2015년 17%로 2배 가까이 급증했다. 창업의 형태는 NPO법인, 농업법인, 음식점, 카페, 경영컨설팅 등 다양하다.

마을 내 빈집 감소와 활기 증가, 새로운 관점에서 지역 자원 조망과 발굴, 지역 주민들의 행사 관심 증가와 참여 등이 주요한 성과로 평가된다.

#### 사례 1: 니이가타현

- 개요: 협력대원 15명 선발, 몇 개의 마을로 묶어 1명씩 배치
- 주요 활동: 지역행사 지원, 주민 생활 지원, 도농교류 활동 지원 등
- 특징: 주민들과의 신뢰 구축 강조, 협력대원은 주민들의 상담 역할 담당

#### 사례 2: 나가사키현

- 개요: 생물다양성, 섬 디자인, 섬 활성화, 약초 4개의 중점,분야에 5명 선발
- 주요 활동: 지역 내 생물다양성 보전 활동, 특산물 개발, 지역 홍보, 식물자원 활용 등
- 특징: 특정 분야 전문성을 가진 대원 선발, 구체적 활동 제시

#### 사례 3: 시마네현

- 개요: 향토(농가)레스토랑 활성화를 위해 관련 전문성을 가진 대원 선발
- 주요 활동: 지역 관광협회가 운영하는 이탈리아 레스토랑에서 조리, 연구 활동
- 특징: 지역의 약점을 구체적으로 보완

우리나라는 전라북도에서 지역부흥협력대와 유사한 ‘농촌 과소화 대응 인력 육성사업’을 추진해 낙후된 농촌 지역의 공동체 활성화를 도모한 바 있다. 전라북도 무주군은 안성면과 적상면 2개 면을 대상으로 12개(춘락마켓, 여성커뮤니티(맘카페), 찾아가는 마을미디어, 산촌마당캠핑, 청년공동체, 안성면 소식지, 공동체 역량 강화, 마을 기초조사 및 지도 제작, 찾아가는 문화·복지 서비스, 백서 제작, 사회적 농업, 농촌 교육·문화·복지 지원사업)의 사업에 관여하면서 안성면과 적상면의 공동체 활성화 프로그램을 시행했다. 사업단이 안성면과 적상면 내에서 중간지원 조직으로서 역할을 할 수 있는 토대를 마련하였다. 또한 사업단은 사업을 진행하면서 마을 리더, 면 행정, 협의체 회원, 여성 커뮤니티 등 다양한 분야의 주민들과의 교류하며 공동체 네트워크 구축을 시도하였다.

농식품부에서 공모한 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’에 2018년에 선정되어 2019년까지 2년 간 농업의 사회적 가치를 지역에 전파하고 취약계층과 장애인에게 농업을 통한 건강 증진과 지역 지킴이로서 활동할 수 있는 여건을 마련하였다. ‘무주군 사회적 농업 협의체’를 구성하여 사회적 농업에 관심 있는 7개의 협력 농가를 네트워킹하는 등 사회적 농업의 확산을 위해 노력하였다.

농어촌희망재단의 공모사업을 시행하여 안성면 내 안성초등학교 학부모와 학생 25명을 대상으로 수채화, 도예교실을 운영함으로써 안성면 내 주민과 세대 간의 교류 활성화에 기여하였다.

도시 청년과 농촌 청년들로 구성된 사업단의 인재 육성 모델은 도시 청년들을 지역으로 유입시키고, 정착할 수 있는 바탕을 마련하는 데 기여한 것으로 평가된다. 청년 정착의 실패 원인으로 꼽혔던 안정적인 일자리 제공, 인적 네트워크 형성, 정착지 지역민과의 교류 미비, 생활 기반 시설의 미비 등으로 인한 재유출 문제를 극복할 수 있는 모델을 제시하였다. 일자리 제공과 시범사업을 시행하여 청년들이 농촌 활동가와 지역 전문가로 성장할 기회를 제공하였다.

행정안전부가 추진하는 ‘지역주도형 청년 일자리’ 사업은 청년에게 일자리를 제공한다는 측면에서 일본의 ‘지역부흥협력대’와 전라북도의 ‘농촌 과소화 대응 인력 육성사업’과 유사하다. 지역주도형 청년일자리 사업은 지방자치단체가 지역 청년 일자리를 창출하기 위한 사업을 만들어 운영하는 사업이다. 사업 대상은 사업 참여기간 동안 해당 지자체에 거주하면서 주민등록을 유지하는 39세 이하 청년이다. 지역주도형 청년일자리 사업은 크게 지역 정착 지원형과 지역 포스트 코로나 대응형으로 구분된다.

지역정착지원형은 청년들이 지역의 일원이 되어 살아가도록 지역별 상황에 맞는 맞춤형 일자리와 임금을 지원하는 사업이다. 지원자는 지역에 기반을 둔 마을 기업, 협동조합, 농어업법인, 중소기업 등에서 일하게 되는데, 최초 2년 동안 지원받을 수 있고 지역에서 취업하는 경우 1년 간 추가로 지원받을 수 있다.

지역 포스트 코로나 대응형은 비대면·디지털 기술을 활용한 직무에 대한 경험과 구직 활동을 지원하는 사업이다. 지역에 기반을 둔 기업에서 비대면·디지털 기

술과 결합할 수 있는 업무에 종사하는 청년을 지원한다. 1년 이내 기간 동안 연 2400만 원 내외의 임금을 지원받는다.

‘지역주도형 청년 일자리’ 사업은 지역에서 활동하는 청년을 지원한다는 점에서 일본의 지역부흥협력대 사업과 공통점이 있다. 하지만 지역부흥협력대 사업이나 농촌 과소 화대응인력 육성사업은 일할 수 있는 청년이 ‘없는’ 농촌 지역에서 도시 청년의 이주를 전제로 지원하고 지역 내 정착을 유도한다. 이와 달리, 행정안전부 지역주도형 청년 일자리 사업은 지역 내 주민등록 유지를 전제로 지원하기 때문에 기존에 거주하는 청년도 지원받을 수 있다는 점에서 구분된다.

## 다기능 농업과 농촌 발전<sup>44)</sup>

유럽에서는 1990년대부터 약 30년 동안 재농민화 과정이 다양하게 확산되었다. 이 같은 풀뿌리 수준의 변화는 새로운 활동을 발전시키기 시작한 농업인 수가 증가하면서 시작되었다. 이중 쥐어짜기(double squeeze)라고도 표현되는, 농업소득에 대한 지속적 압박에 대응하고자, 그리고 농장을 지킬 새로운 방어선을 만들어내고자 농업인들은 새로운 활동을 발전시켰다. 유럽연합이 2000년부터 농촌발전 정책(European Policy for Rural Development)을 실행한 이후로, 유럽연합의 법규와 정책 자금이 그 같은 농업인들의 수많은 풀뿌리 실천을 지원했다(O'Connor 외, 2006). 그리하여 종래의 공동농업정책(이후로 제1축(Pillar 1)이라고 알려졌다)과는 별개로 제2축(Pillar 2)이 마련되었다. 플루흐가 유럽을 배경으로 농업의 다기능성(multifunctionality) 및 새로운 형태의 비용 절감 노력이 발전하는 과정을 서술한 내용을 간략하게 소개할 터이지만, 그런 흐름은 한국에서도 다양한 방식으로 진행되었고 여전히 현재 진행형이다.

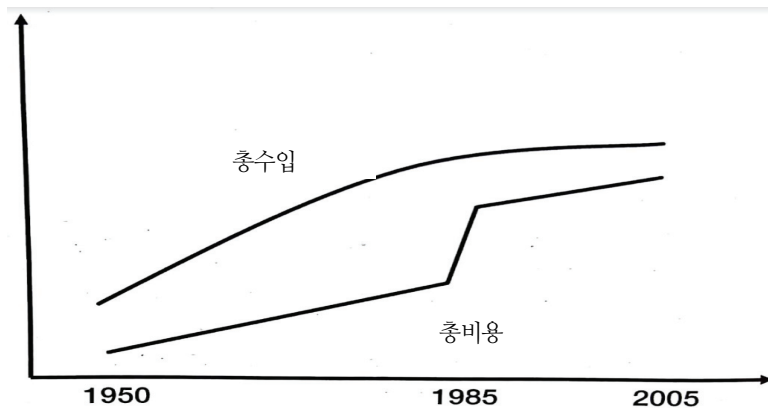
<부도 6-1>은 제2차 세계대전 이후 네덜란드 농업의 발전 과정을 개관한 것이다. 1980년대 중반 포화점에 이를 때까지 농업생산이 크게 증가했다. 네덜란드 농업 전체의 조생산가치(Gross Production Value)는 더는 크게 증가하지 않고 안정화되기 시작한 것과 더불어, 농업이 환경에 끼치는 부정적 효과를 억제하려고 도입한 새로운 규제 정책과 다양한 쿼터 제도에 농업인들이 대응하는 가운데 총비용이 증가하기 시작했다. 그림에서 나오는 것처럼 조생산가치와 비용 사이의 차

44) 이 글은 플루흐의 저서 *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*(2008)과 그것을 대폭 개정해 출판한 *The New Peasantries: Rural Development in Times of Globalization*(2018)에서, ‘재농민화’라고 표현한 다기능 농업으로의 농업 변화가 농촌 발전과 어떻게 상호작용하는지를 논의한 내용을 발췌·요약하고 설명을 덧붙인 것임을 밝혀 둔다.



이, 즉 전체 농업의 부가가치는 1950년 불변가격으로 따졌을 때 1950년에 9억 7500만€였던 것이 1980년에는 10억 3500만€로 증가했다. 그런데 1980년대 중반부터는 계속 감소해 2015년에는 7억 7400만€가 되었다. 이런 현상은 ‘이중 쥐어짜기’라고 알려져 있다. 비용은 계속 오르는데 농장 수취가격은 정체되거나 하락해, 농업 소득에 강력한 하방 압력이 작용하는 상황을 말한다.

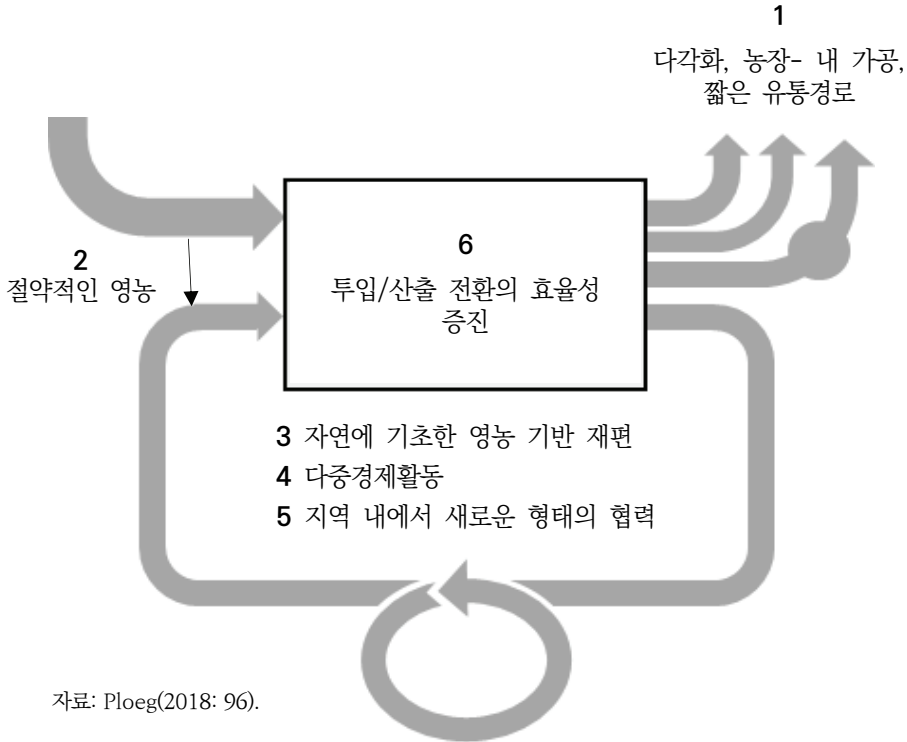
〈부도 6-1〉 이중 쥐어짜기



자료: Ploeg(2018: 92).

비용이 상승하고 농업 조수입이 정체된다는 건 농가들이 농업소득 악화의 위협에 직면했음을 뜻한다. 이에 대응하여 농업 경영 규모를 확대해 경쟁력을 높인다는 통상적인 대응책은 날이 갈수록 매력을 잃고 있다. 농지를 더 많이 매입하고 새로운 테크놀로지에 투자하려고 용자를 얻어도 규모 확대가 가져오는 수확량 증대보다 비용이 더 많이 드는 경우도 흔하다. 그래서 유럽에도 ‘확대할 것이냐, 아니면 소멸할 것이냐’라는 딜레마에 직면한 농가들이 많다. 바로 이 지점에서 농업인들은 다기능 농업이라는 새로운 시도를 꾀하는데, 그것이 농촌 발전과 맞물린다. 이런 다기능 농업은 농업인이 자신의 영농 과정을 재편하면서 적응하는 과정, 플루흐의 용어를 빌린다면 재농민화 과정의 일부분이다.

## 〈부도 6-2〉 재농민화의 메커니즘



다기능 농업 확산(또는, 재농민화)이 일부 농업인의 사례에 불과한 것인지, 아니면 심대하고 중장기적인 변화로 자리를 잡게 될 경향인지를 판단할 수 있는 조사연구가 1999년에 유럽에서 아일랜드, 영국, 네덜란드, 독일, 스페인, 이탈리아, 프랑스 등을 배경으로 진행되었다(Ploeg, Long and Banks, 2002). 이들 유럽 6개국에서 3,264명의 주업 농업인을 대상으로 조사가 이루어졌다.

이 조사에 따르면, 당시에 농업을 주업으로 삼은 농업인들 가운데 절반 이상이 ‘심화’ 또는 ‘확장’이라고 묘사할 수 있는 활동을 적극적으로 추구했다<부도 6-3>. 심화란 생산물 한 단위당 부가되는 가치를 더 증대하는 활동을 뜻한다. 유기농업, 고품질 농산물 생산, 지역 특산물 생산, 농장 내 가공, 직접 마케팅 등이 그 전형적인 사례다. 확장이란 농장에 비농업 활동을 부가하는 것을 뜻

한다. 이런 활동은 농장에서 산출할 수 있는 부가가치를 높인다. 대가를 지불 받는 형식으로 이루어지는 자연·생물다양성·경관 관리, 에너지 생산, 농업관광, 돌봄농업(care farming), 보다 전통적인 광범위한 영역의 농촌 서비스 등을 그 예로 들 수 있다. 그런 식으로 주업 농업인 중 절반 이상이 <부도 6-2>에 표현한 재농민화의 ‘1번 흐름’에 참여했다.

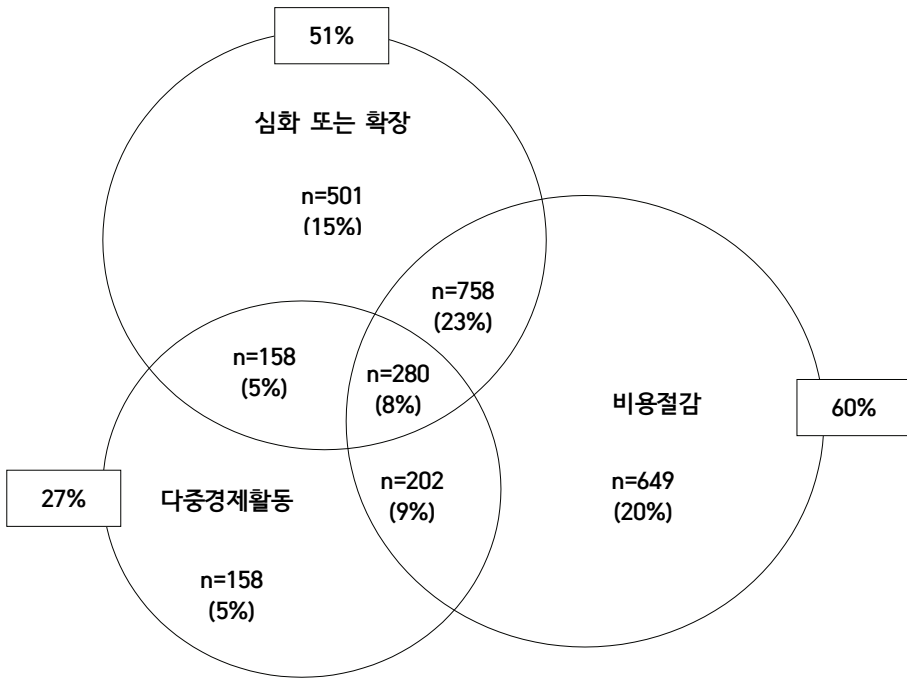
규모 확대를 통해 비용을 절감하는 것과는 반대되는 방식으로 비용을 절감하는 새로운 활동에 참여하는 것(부도 6-3에서 흐름 2와 흐름 3)은, 눈에 잘 띄지는 않지만, 재농민화가 전개되는 영역 중 두 번째로 중요한 영역이다. 앞에 소개한 조사 결과에 따르면 농업인의 60퍼센트가 이미 그 영역에 적극적으로 참여하고 있었다.

그밖에도 다중경제활동(pluriactivity)을 살펴볼 필요가 있다. 다중경제활동이란, 간단히 말하자면, 농가 경제에서 자가 영농 외 경제활동을 병행하는 것을 말한다(김정섭·김경인, 2017: 10-11). 과거에는 다중경제활동을 농민층 소멸의 표상으로 간주하는 경향도 있었지만, 실은 농민층이 스스로를 새롭게 재구성하는 메커니즘으로 활용된다. 앞서의 조사에서 유럽의 농업인 중 27퍼센트가 다중경제활동에 참여하는 것으로 나타났다.

이처럼 추가적인 부가가치를 탐색하고 만들어낸다는 점이 재농민화의 중요한 특징이다. 심화 및 확장 활동은 각기 34억€와 25억€를 6개 주요 유럽 국가들에서 농업 부문의 추가적인 부가가치로 창출했다(Ploeg, Long and Banks, 2002). 이는 네덜란드의 총농업소득의 두 배에 달하는 금액이다. 심화와 확장이 가져온 그런 효과와 더불어, ‘절약적 영농’도 6개국 전체를 합쳐서 농가소득에 57억€를 기여한 것으로 파악되었다.

### 〈부도 6-3〉 새롭게 등장하는 재농민화의 표현

농촌발전 활동 참여 실태 개관 (EU 6개국, n=3264)



자료: Oostindie 외(2002: 218).

그런데 재농민화(또는 다기능 농업)의 효과는 농가 경제에서만 의미가 있는 게 아니다. 이 글에서 결국 강조하고 싶었던 부분인데), 이탈리아에서 수행한 연구<sup>45)</sup>에서는 이런 방식의 농민이 주도하는 농촌 발전이 그 농촌 지역의 삶의 질에 상당히 그리고 유의미하게 기여한다는 점이 밝혀졌다(Ventura *et al.*, 2007; Ploeg, 2018에서 재인용). ‘농민 주도 농촌 발전’은 사회 연결망 공고화·강화·확장을 만들어낸다. 새로운 인프라 구조(상점, 돌봄시설, 농업관광 시설)를 만들어내고, 자연환경 보호 및 개선에도 기여한다. 이런 효과들은 ‘신농촌 지역(new rural aresa)’에서 두드러지

45) 1,445명의 농촌 주민을 표본으로 조사한 연구다.

는데(Ventural and Milone, 2005; Ploeg, 2018에서 재인용), 신농촌 지역에서는 다른 농촌 지역보다 농장 수 감소가 덜하다(또는 전혀 감소하지 않은 경우도 있다). 그리고 새로운 형태의 다기능 농업이 꽃을 피운다. 이런 일들이 일어나면서 농촌으로 이주하려는 의향을 지닌 사람들에게 다기능 농업이 활발한 지역은 더욱 매력적인 곳이 된다. 그렇게 해서 흥미로운 시너지가 나타난다. 농업인은 모든 종류의 다기능(가령, 잘 가꾼 경관, 풍부하고 다채로운 지역 먹거리(local food), 접근성 등)를 공급함으로써 지역을 더욱 매력적인 곳으로 만들고, 이는 지역의 구매력과 유효 수요를 증진하는 새로운 농촌 거주자를 끌어들인다.<sup>46)</sup> 이것이 지역경제가 강화되는 방법이다(Ploeg and Marsden, 2008).

농업인들이 날이 갈수록 힘들어지는 농업경영 여건 변화에 재농민화-다기능 농업이라는 방식으로 대응하는 경향이 20세기 말부터 유럽 국가들에서 두드러지게 나타났다. 한국도 마찬가지여서 ‘다기능 농업’ 혹은 ‘재농민화’라는 개념이 널리 퍼지는 않았지만, 농업관광, 농가 내 가공, 로컬푸드 직매장 등등의 활동이 최근 20여 년 사이에 활발하게 전개되었다. 이런 지향의 움직임은 미시적으로는 농가 경제의 지속가능성을 확보하려는 노력이지만, 중범위적으로는 농촌 지역을 발전시키는 메커니즘으로 자리를 잡게 된다. 나중에는 지역경제 활성화뿐만 아니라 그런 활동이 펼쳐지는 지역으로 이주하려는 정주 수요까지 충족함으로써 인구학적 지속가능성에도 기여할 수 있다. 한국에서 그런 사례를 들자면, 아마도 전북 완주군이나 충남 홍성군을 말할 수 있겠다. 완주군은 로컬푸드 운동을 중심으로 본격화된 다기능 농업과 농촌 발전 실천이 지역 전체의 혁신과 변화에 영향을 주었고, 홍성군에서는 홍동면과 장곡면을 중심으로 오랫동안 진행된 유기농업 실천이 지역발전의 중요한 메커니즘으로 작용한다. 이처럼 다기능 농업을 매개로 하는 농촌 발전을 두고 ‘농민 주도 농촌 발전’이라고도 부를 수 있겠다.

---

46) 이에 관해서는 앞서 인용한 벤추라 외(Ventura *et al.*, 2007)의 연구를 소개한 영문 자료로서, 플루흐(Ploeg, 2008)를 참고.

## 지역사회를 중심으로 한 농촌관광: 관광두레<sup>47)</sup>

관광두레는 지역 주민들이 자발적으로 법인체를 만들어 지역을 방문하는 관광객을 상대로 숙박, 음식, 기념품, 여행, 체험 등 관광산업을 경영하도록 육성하여, 주민 공동체 기반의 지속가능한 관광산업을 활성화하려는 사업이다. 주민이 지역 고유의 특색을 지닌 관광 사업체를 창업할 수 있도록, 사업체 발굴에서부터 경영 개선까지 정부가 지원하고, 관광객의 소비가 지역발전으로 이어지는 자생적 관광 생태계를 조성하여 지역 일자리를 창출하는 것이 일차적인 목표다.

전통적인 관광 정책사업은 지역을 방문하는 관광객 수를 늘리는 데 집중하였고, 좋은 관광 상품은 가장 많은 관광객이 방문하는 곳이었다. 관광의 경제적 효과 측면에서 이러한 정책사업은 관광객이 증가하면 지역 내 소비도 증가하고 산업 간 연관도에 따라 지역경제가 활성화된다는 가정이 내재되어 있다. 이런 관점에서 관광의 경제적 효과를 측정하는 방안으로 산업 연관표를 이용한 투입-산출(Input-Output)분석이 이루어져 왔다. 하지만 관광객이 증가하더라도, 관광객이 소비하는 상품이 지역 외에서 생산되는 경우에는 관광의 지역 내 효과가 크지 않다. 관광이 활발해지면서 지역 내 일자리와 소득이 실질적으로 증가하려면 관광 상품이나 서비스를 생산하고 판매하는 공급자와 수요자가 관광을 중심으로 함께 관광산업을 형성해야 한다.

관광두레는 문화체육관광부, 한국문화관광연구원, 한국관광공사, 지자체, 관광두레PD가 사업의 주체로 참여하여 2013년 시작된 사업이다. 문화체육관광부는 기본계획 수립과 재정지원을 담당하고, 한국문화관광연구원은 관광두레PD의 활동 지원과 관리, 주민 사업체의 발굴과 육성, 사업 모니터링 및 평가, 사업 분과별 프로젝트 운영 등 사업을 총괄 운영한다. 한국관광공사는 홍보와 마케팅을 지

47) 2019 관광두레 연간 실적보고서에서 발췌.

원하고 지자체는 관광두레 사랑방을 제공하고 지역자원 연계 지원 등 간접 지원을 담당한다.

관광두레PD는 지역 관광두레를 총괄한다. 관광두레 사업은 사업 주체인 관광두레PD, 주민사업체, 지자체 등이 능동적으로 연계되어 진행되는 사업이다. 관광두레PD는 관광두레사업단과 주민, 지자체와 주민, 주민 간 중간 지원 역할을 수행하는 활동가로, 관광두레 사업의 가장 큰 특징이지 핵심 주체이다. 지역에 정통한 관광두레PD가 지자체와 매칭해 사업을 신청하는 구조로 진행된다. 매년 100여 팀이 신청해 10팀 내외로 선정된다.

관광두레 사업은 일방적으로 사업비를 제공하지 않고 사업체의 성장 단계에 따라 필요한 소프트웨어를 중점적으로 지원한다. 사업체당 최대 5000만 원 까지 지원하며 주민사업체는 10%를 스스로 부담해야 한다. 관광두레PD가 주민사업체에 필요한 사항을 신청하면 문화체육관광부를 통해 예산을 지원받는다. 지자체에서는 재정지원은 하지 않는 대신, 관광두레PD와 주민들이 사용할 수 있는 공유 공간인 ‘사랑방’을 지원한다. 관광두레사업 대상 지역으로 선정되면, 기본적으로 3년간 사업이 추진된다. 1차 연도에는 주민사업체를 발굴하고 주민 참여 워크숍을 통해 사업계획서를 작성한다. 2차 연도에는 주민사업체의 역량을 강화하고 시범사업을 통해 창업 및 경영을 경험케 한다. 3차 연도에는 주민사업체 간 연계 협력을 통해 관광두레 생태계를 구축하고 지속가능한 성장 기반을 구축한다.

2013년 5개 지역에서 시범사업을 진행하였고, 2019년에는 46개 지역에서 192개 주민사업체에 창업과 경영 개선을 지원하였다. 2020년 현재 관광두레를 통해 창업을 준비하는 ‘신규’ 주민사업체는 160개 사업체에 924명, 경영 개선을 이루고 있는 ‘개선’ 주민사업체는 32개에서사업체 272명이다. 사업 분야별로 식음 분야에 74개 사업체 408명이 참여하고 있고, 체험에 50개 사업체 374명, 기념품 39개 사업체 191명, 여행에 19개 사업체 107명, 숙박에 10개 사업체 123명이 사업체를 운영하고 있다. 지역별로는 2020년 2월 현재 4개 광역시(광주, 대구, 대전, 인천), 8개 도(경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남), 46개 시·군·구가 관광두레 사업에 참여하고 있다.

## 로컬푸드 산업의 후방연계 안정화

농업생산과 식품 소비의 행태가 단순히 먹거리 수급을 넘어 편의성과 식품안전성, 소비자의 웰빙 추구에 따른 고품질의 농산물 수요 증가의 방향으로 변모하고 있다. 이에 따라 지역 농산물, 이른바 로컬푸드에 대한 관심과 수요가 증가하였는데 일반적으로 지역 농산물 가공 환경은 영세하고 기술적 기반이 취약하여 유통과 판로 확보에 어려움을 겪는 경우가 많다(나혜진 외 2017). 또한 상품 가치가 낮은 원료의 사용과 위생 문제, 미흡한 가공 기술 관리로 인해 소비자가 요구하는 양질의 농산물과 실제로 공급되는 농산물의 품질 차이가 발생하고, 결과적으로 로컬푸드 제품의 가격이 품질을 적절히 반영하지 못하게 된다.

이에 따라, 농산물 공동가공시설(종합가공기술지원) 구축의 필요성이 증대하였으며 시·군 농업기술센터가 중심이 되어 지역 농업인들이 쉽게 이용할 수 있는 공동가공시설 구축 사업이 본격화되고 있다. 2017년을 기준으로 전국 87개 시·군이 농산물종합가공센터를 운영 중이다. 농식품부는 지자체별 농산물종합가공센터가 2017년에 25개소, 2018년에 30개소를 추가적으로 설치하였다. 지자체별 농산물종합가공센터는 로컬푸드 소비 활성화 및 수요 증가에 대응한 것인데 단순히 농산물종합가공뿐만 아니라 창업보육 프로그램 운영, 전문가 네트워크 구축 등 농산물생산 및 유통, 창업 등 자립경영에 도움이 되는 프로그램도 제공하고 있다.



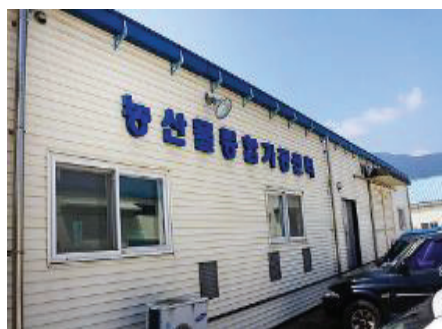
# <글상자 8-1> 농산물 공동가공시설 사례

경남 거창군의 농산물가공지원센터는 약 25억원의 시설비용과 296평에 이르는 부지에 농산물 가공 대형설비를 도입하여 건립되었다. 주료가공 품목은 과일, 고로쇠, 건조 분말, 반찬류, 빵과자 등이며, 센터에서 생산된 가공품이 거창군 학교급식의 재료로 납품되고, 거창군 로컬푸드 직매장으로 공급된다.



자료: 나혜진 외(2017).

전북 장수군의 경우 사과와 오미자 생산자를 대상으로 협동조합을 구성하여 센터 장비를 이용한 제품 생산이 진행 중이다. 센터가 식품제조가공업종에 등록되고 협동조합은 유통판매업 신고를 통해 가공품을 공급하지만, 협동조합 운영의 전반적 사항을 센터가 지원한다. 협동조합과 센터의 협력을 통해 고품질의 사과 및 오미자 가공품이 생산되고 있으며, 센터가 가공품 판매와 홍보도 지원하고 있다. 장수드림협동조합사이트에나 인터넷 쇼핑몰에 가공품이 판매되고 있다.



자료: 나혜진 외(2017).

## 녹색 일자리 창출

### 9.1. 배경

최근 문재인 정부는 ‘탄소중립 2050’을 선언하며 기후위기 대응에 우리나라의 전면적인 참여를 역설하였다. 전 세계적인 경제 및 기후 위기의 상황에서 경제성장과 지속가능한 환경 보호를 동시에 달성하는 녹색 성장 담론이 화제다. 탄소 배출량 증가에 따른 해수면 상승, 월간·연간 강수량 패턴의 변화, 아열대 사막의 확장, 빙하와 영구 동토층의 감소는 농업생산량 감소와 재해 취약성 증가로 연결된다. 기후변화에 대한 논의가 OECD 국가들을 중심으로 있었으며, 특히 Stern은 2006년에 ‘기후변화 경제학에 관한 보고서’를 통해 기후변화가 전 세계 경제에 미칠 영향을 논의하였다.

경제성장은 곧 일자리 창출로 귀결되는 데, 환경 보호와 경제성장과는 역의 관계에 있다는 것이 주류 경제학에서 정설로 자리 잡은 지 오래다. 하지만, 근래 환경 보호와 경제성장에 따른 고용 증가를 동시에 달성하는 이중 배당(Double dividend)을 실증적으로 분석한 연구가 등장하고 있다. Geller 외(1992)는 미국에서 에너지 효율적 기술의 사용으로 일자리가 오히려 증가할 수 있다고 주장하였으며, Bossier-Brechet (1995)은 유럽에서 기후변화 대응을 목적으로 한 조세 개편이 이산화탄소 등 온실가스 배출량을 감소시키는 동시에 추가적 고용을 창출할 수 있다고 주장하였다. 녹색 성장 정책을 통해 창출된 일자리를 녹색 일자리로 볼 수 있지만, 녹색 일자리가 최근에 등장한 개념인 만큼, 무엇이 녹색 일자리인지, 그 범위는 어느 정도인지 논의가 분분하다.

## 9.2. 녹색 일자리의 정의 및 개념

녹색 성장의 전제 조건으로 녹색 일자리 창출이 거론된다. 재생 에너지 사용, 에너지 효율화, 환경오염 방지 등을 목적으로 하고, 이로 인해 파생되는 일자리가 녹색 일자리로 여겨지곤 한다. 대개 녹색 일자리에 대한 대중의 인식도 이와 비슷하지만, 연구자들이 제시하는 녹색 일자리의 정의 및 개념과는 다소 차이가 있다.

김승택(2010)은 선행 연구를 검토하여 ‘저탄소 녹색성장’을 목적으로 하는 산업의 일자리를 녹색 일자리라고 좁게 정의하였다. 재생 및 대체 에너지, 에너지 효율화, 친환경 산업 등이 이러한 산업에 해당된다. 한재각 외(2010)는 녹색 일자리의 가장 간단한 정의로 ‘환경 보호에 기여하는 일자리’를 제시하였다.

논의를 확장하면 녹색 일자리를 친환경적 경제성장에 관련된 일체의 일자리까지 포함할 수 있다. 이러한 광의의 녹색 일자리는 관련 산업뿐만 아니라 한 산업이 녹색 산업으로 전환하는 과정에서 변이 및 개편되는 일자리까지도 포함할 수 있다. UNEP(2008)는 ‘환경의 질 보전과 복구에 관련된 과학, 기술, 관리 분야의 일자리뿐만 아니라 여기서 파생되는 일자리’ 까지 녹색 일자리라고 그 범위를 폭 넓게 보았다.

학술적 논의의 범위에서 벗어나 실제로 산업체 전반에서 인식되는 녹색 일자리의 범위는 이보다는 협소하다. 오바마 정부가 제시한 녹색 일자리 정책과 관련된 주요 산업은 재생 에너지 산업, 유기농업, 바이오 연료, 재활용 및 폐기물 처리 관련 산업 등에 국한된다(한재각 외 2010). Pollin 외(2008)는 녹색 일자리 창출 산업으로 재생가능 에너지(태양력 및 풍력), 친환경농업 및 식품, 건물 개보수, 대중교통, 재활용 및 폐기물 관리로 총 6개 산업군을 제시하였다. 이와 같이, 녹색 일자리의 범위 및 정의에 대한 인식에는 차이가 있지만, 기본적으로 환경 부하 최소화라는 제약 조건하에서 효율적 생산을 목적으로 하는 산업에서 창출되는 일자리라고 말할 수 있다.

### 9.3. 녹색 일자리 창출 전략

녹색 성장 관련 산업에 대한 투자가 필요하다. 김승택(2010)은 신산업에 대한 대규모 투자는 새로운 고용의 창출과 동시에 대체 고용 효과가 발생하여 사양산업의 일자리 감소가 진전될 수 있으므로, 산업 전반에 걸쳐 직접적인 고용 효과는 그리 높지 않을 것이라 지적하였다. 반면 녹색 산업을 환경 보전을 고려한 기술 발전 방식이 적용된 산업이라 전제한다면, 기술 진보는 새로운 녹색 산업의 형성 과정을 통해 새로운 녹색 일자리를 창출해 내는 과정이 될 수 있다(최강식 1997). 이를 위해, 무엇보다 기술 개발을 추진할 수 있는 R&D 인력을 충분히 확보해야 하고, 녹색 신기술에 집중적으로 투자하고 있는 미국, EU, 일본 등과의 기술 격차를 줄여 기술의 생존력을 강화해야 한다.

두 번째로, 녹색 기술 개발이 기술의 차원에 머무르지 않고, 새로운 시장수요를 창출하게 이끄는 장기적 플랜이 필요하다. 김승택(2010)은 건설 부문의 탄소 배출량 감소가 다른 어떤 산업 부문에서의 탄소 배출량 감소보다 중요하다는 것을 근거로, 건설 부문에서 에너지 효율화를 이끌 수 있는 냉난방 시스템, 가전제품, 조명 장치 등에 대한 시장 수요 증가로 인해 녹색 일자리가 일부 창출되었다고 주장한다. 이때, 정부가 이러한 녹색 기술이 접목된 소재 및 건축 자재에 대해 새로운 표준을 제시하고, 이러한 표준이 시장에서 건설 규범으로 인식된다면, 건설 부문 전체적으로 녹색 기술이 확산되는 동시에 새로운 시장 수요를 창출할 수 있을 것이다.

세 번째로, 취약계층을 위한 녹색 일자리 창출이 필요하다(김승택 2010). 녹색 일자리를 넓은 범위에서 판단한다면 녹색 기술 산업과 관련된 후방연관산업도 이에 포함되고, 결과적으로 녹색칼라 직종(green collar jobs)도 녹색 일자리에 해당한다. 가령, 하이브리드 자동차 부품 생산직, 에너지 효율적 건축 자재 생산, 친환경 방식의 폐기물 재활용, 재활용 복사용지 생산, 태양열 장비 생산 등 주로 1, 2차 산업 관련 일자리가 녹색칼라 직종에 해당된다. 김승택(2010)은 취약계층의 고용 증진을 목적으로 이와 같은 직종 노동시장 진입을 촉진할 필요가 있다고 주

장하며, 녹색 일자리 노동 프로그램을 제공할 목표 취약계층을 식별하고 필요 기술을 몇 개월 정도 교육할 수 있는 과정이 필요하다는 의견을 피력하였다.

네 번째로, 사회적 기업을 통한 녹색 일자리 창출을 고려해 볼 수 있다. 한재각 외(2010)는 가구, 컴퓨터 등의 전자제품을 재활용하여 취약계층에게 무상 제공하거나 낮은 가격에 판매하는 일자리를 사례로 들어 재활용 분야에 사회적 기업이 진출할 수 있다고 주장한다. 특히 노동 취약계층에게 사회적 기업의 녹색 일자리가 제공될 수 있는데, 재활용 분야뿐만 아니라 도시재생 관련 산업에서도 자활공동체나 사회적 기업을 통해 일자리가 제공되는 경우가 있다. 사회적 기업이 수익성의 관점에서 신규 기업의 진출이 쉽지 않은 것이 보통이지만, 이를 사회서비스의 관점에서 바라본다면, 사회적 기업이 제공하는 녹색 일자리는 노동시장에서 배제되어 있는 취약계층 인력을 적극적으로 활용할 방안이 될 수 있을 것이다. 더욱이 재활용 산업은 정부 지원금 대비 매출액이 다른 사회적 기업에 비해 높으므로(한재각 외 2010), 교육, 간병, 가사지원과 같은 분야의 사회적 기업보다 지속가능성이 높고 진입이 용이하다.

## 한국판 뉴딜의 분야별 핵심 내용<sup>48)</sup>

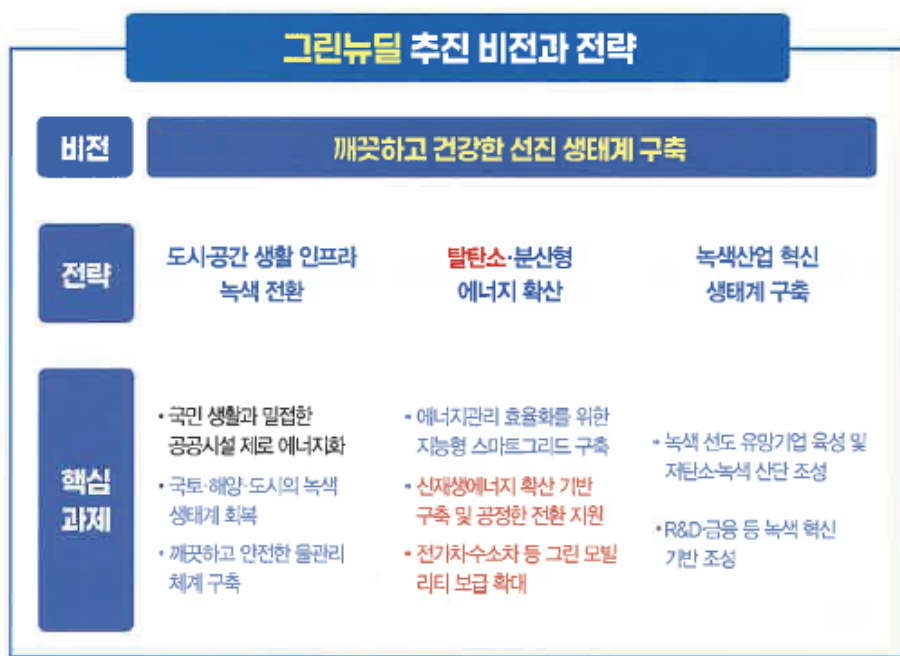
### 1. 디지털 뉴딜

디지털뉴딜 추진 비전과 전략			
비전	다 함께 누리는 사람 중심의 디지털 혁신		
전략	디지털 지능 글로벌 리더	디지털 지능 확산 강화	디지털 지능 인프라 구축
핵심 과제 <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 데이터 구축, 개방, 활용 (데이터 델)</li> <li>• 수퍼휴먼 디지털 지능 프로젝트 (Moonshot Project)</li> <li>• 1, 2, 3차 전산업으로 AI, 5G 융합 확산 (디지털 지능 전송)</li> <li>• 국가 AI 연구소(가칭) 설립</li> <li>• 디지털 First-Mover 인재 양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SMB 디지털 근무 및 디지털 비즈니스 확산 및 강화</li> <li>• 디지털 교육 AI 플랫폼 확산 및 강화</li> <li>• 디지털 헬스케어 확산 및 의료</li> <li>• K-라이프 보호 체계 구축 (K-보안, K-안전)</li> <li>• 디지털 지능형 정부 구현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털 지능 SOC (클라우드, 교통, 통신)</li> <li>• 디지털 지능 산업 밸리 구축</li> </ul>

1) 국정전략 명칭이나 핵심과제의 내용이 일부 수정·변경된 것은 **파란색**으로, 신설·추가된 것은 **빨간색**으로 표기하고 정부발표내용과 동일하거나 거의 유사할 경우에는 **검정색**으로 표기, 다음 분야별 내용에서도 동일하게 적용

48) 이 부록의 내용은 정책기획위원회가 한국판 뉴딜을 소개하려고 만든 소책자 《한국판 뉴딜, 무엇을 할 것인가?》의 제3장을 옮긴 것이다.

## 2. 그린 뉴딜



### 3. 안전망 강화

안전망 강화 추진 비전과 전략			
비전	사람 중심의 혁신적 포용사회		
전략	지속가능하고 좋은 일자리 창출	포용적인 고용·사회안전망 구축	사람투자 및 전국민 평생학습체계 구축
핵심 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용시장 신규 진입 및 일자리 전환 지원</li> <li>디지털 경제에서의 새로운 취약계층 대응 및 일자리 전략 수립</li> <li>사람중심의 공공서비스 전달체계 인력 및 지속 가능한 좋은 일자리 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소득 중심의 전 국민 사회 보험 구축을 위한 정책 패러다임 전환</li> <li>고용·사회안전망 사각지대를 보완하는 고용안정·생활지원 정책 확대 추진</li> <li>사회안전망 포용성 강화를 위한 복지정책 선정체계 개편 및 보장수준 확대</li> <li>공공 사회서비스 확대 및 긴급 돌봄 등 핵심 서비스 공공성 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>디지털·그린 뉴딜 및 신기술 분야 핵심 인재 양성</li> <li>일-학습 순환 및 일자리 전환 지원을 위한 평생 학습 및 직업능력 개발체계 구축</li> <li>미래적응형 혁신적 직업훈련체계 개편</li> </ul>

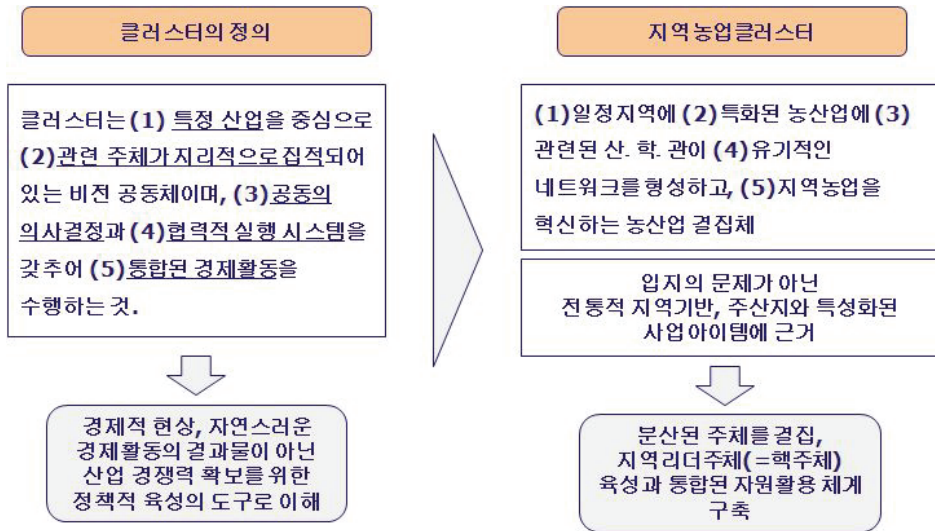


## 특화산업 구축 전략 과제

저출생·고령화로 인한 농촌 인구 감소와 생산력 저하에 대응하여 농업생산 활성화와 농산업의 부가가치 제고를 목적으로 몇 가지의 지역특화농산업 시책이 추진되었다(박문호 외 2014). 이미 OECD 국가를 중심으로 선진국들이 지역특화농산업 시책을 추진한 적이 있었다(김정호 2004). 지역농업클러스터, 향토특산물육성, 6차산업화 사업 등이 우리나라에서 지역산업클러스터의 범주에 속하는 개별 시책인데, 전반적으로 지자체의 미흡한 계획 수립 및 관리로 인하여 지역특화농산업 시책의 목적 달성에 다소 미흡한 부분이 있었다는 의견이 있다.

지역농업클러스터는 ‘일정 지역에 특화된 농산물의 생산·유통·가공 등과 관련된 농업 경영체와 농산업체, 산학기관, 정부 및 지자체가 경쟁과 협력을 통하여 지역농업 혁신의 상승효과를 이루어 나가는 집합체(김정호 2004)’이며, 보성녹차 클러스터를 한 사례로 제시할 수 있다. 보성녹차 클러스터에서 보성 녹차 생산자 연합회를 중심으로 녹차 생산 및 가공이 이루어지며, 이 중 대규모 사업체는 가공품 유통에도 관여하고 있다. 특히 보성군청이 녹차 산업의 비전과 방향 제시, 생산단지 조성 지원, 각종 녹차 생산품을 이용한 문화 관광 활동 지원, 신규 브랜드 개발 등 다양한 측면에서 사업을 지원한다. 연구기관으로서 전남농업기술원 산하 시험장인 보성 녹차시험장, 전남대와 순천대가 협력하고, 농자재업체, 디자인, 제약회사까지 다양한 분야의 산학협력이 녹차 생산을 중심으로 집적되어 있다. 이와 같이 지역농업클러스터는 집적의 이익을 바탕으로 산·학·연·관이 연계하여 농산업 부문에서의 시너지 효과 창출을 목적으로 하는 조직체 정도로 이해될 수 있다. 지역농업클러스터는 지역의 농업 자원을 기반으로 하고, 1·2·3차 산업을 포괄하는 복합 산업화를 지향하며, 지자체 주도의 행정을 특징으로 한다<부도 11-1>.

## 〈부도 11-1〉 클러스터와 지역농업 클러스터의 구성



자료: 나혜진 외(2017).

2006년 농식품부의 주도로 지역농업클러스터 시범사업이 실시되었는데, 포천 한과, 경남 양돈, 괴산 고추, 임실 치즈 등 총 20개 시범사업단이 선정되었으며, 중앙정부 주도의 농정에서 벗어나 지역의 자율적 품목 선택과 기획에 의해 추진되는 지역농업의 경쟁력 강화를 목표로 두었다. 2005년 시범사업단 선정 이래 2007년까지 국고 513억, 지방비 521억, 자부담 253억이 소요되었으며, 경북 한우가 103억 원으로 최대 규모 사업단으로 선정되었다. 지역농업클러스터 시범사업으로 지역 자율적 농정 사업 계획 수립, 지역경제 발전, 산업경쟁력 제고, 농산물 매출 확대 및 부가가치 창출 등의 성과를 이루었다고 평가받는다. 반면 지역이 주체적으로 클러스터 모델을 제시하는 과정에서 사업 관리의 혼란이 발생하였으며, 신활력사업의 내용과 비슷한 클러스터사업이 같은 지역에서 비슷한 시기에 중복 투자되어, 사업 비효율성과 행정 낭비가 발생하였다. 또한 시범사업 일정이 3년으로 지나치게 짧아 체계화된 사업을 추진하지 못하는 문제점도 발생하였다(장민기 외 2007).

향토산업육성사업은 향토자원을 이용한 사업화를 통해 부가가치를 창출하여

지역발전을 도모하는 목적의 사업이다(박재형 2018). 2007년부터 농식품부가 경기 13개소, 강원 27개소, 충북 10개소, 충남 30개소 등을 선정하여 국가균형발전과 향토자원 이용 및 보전의 목적으로 지금까지 추진되고 있다. 언론에 자주 보도되는 강원 화천 산천어 사업이 향토산업육성사업의 사례이다. 2018년을 기준으로 향토산업 총 사업지구는 250개소로, 이중 200개소는 사업이 완료되었으며, 50개 사업이 진행 중이다<부표 11-1>.

〈부표 11-1〉 향토산업 육성사업 추진 현황

단위: 개소

구분		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	광역시	비고
계	250	13	27	10	30	32	57	32	28	16	5	
2007년	18	2	-	2	2	1	3	2	3	2	1	완료
2008년	28	-	4	1	2	4	8	2	5	-	2	완료
2009년	28	1	1	2	1	5	7	7	3	1	-	완료
2010년	28	1	2	-	5	6	7	4	2	1	-	완료
2011년	29	3	4	-	3	4	5	2	5	1	2	완료
2012년	26		5	2	5	2	5	4	1	2	-	완료
2013년	24	1	2	2	3	4	4	4	2	2	-	완료
2014년	19	1	2	1	2	2	6	1	3	-	-	완료
2015년	14	2	2	-	1	1	5	-	1	2	-	시행 중
2016년	16	1	2	-	3	1	3	3	1	2	-	시행 중
2017년	12	-	2	-	2	1	3	1	1	2	-	시행 중
2018년	8	1	-	-	1	1	1	2	1	1	-	시행 중

자료: 박재형(2018). 『2019년도 향토산업 육성사업 신규 사업지구 선정 가이드라인』에서 재인용.

지역 역량 강화, 지역 특화산업 체계 구축, 지역 사업체 매출 증대와 같이 향토산업육성 사업이 지역발에 어느 정도 기여하였다는 평가가 있었다. 공모제 방식을 통해 사업 대상 지역을 선정하여 사업비의 비효율적 집행을 방지하고, 중앙 단위에서 지역 균형발전을 도모함으로써 사업 안정성을 확보했다는 장점이 있었다

고도 평가된다. 반면 공모제 방식으로 인해 시·군 단위의 통합적 지역개발계획 수립이 저해되고 중앙정부 사업비 확보에만 집중하여 실제 사업 시행을 소홀하게 되었으며, 지자체의 자율성이 침해 되었다는 의견도 있다. 향토산업 육성을 위한 정책 방향 수립에 있어서 지역 내에서 향토산업에 참여하려는 사업체가 영세하고 역량이 부족하며 전문가 자문이 필요하다는 의견이 있었으며 중간지원조직을 육성하여 향토산업의 코디네이터로서 역할을 부여할 필요가 있다는 의견이 있다(김용렬·민자혜 2012).

6차 농업은 농업경영체가 단순히 농산물 생산의 범위를 넘어 가공·유통·체험 등 부가가치 창출을 목적으로 한 조직화된 산업을 의미한다(마상진 외 2015). 최근 농산물 시장 개방과 농가 고령화 등 대외적으로 어려운 여건 속에서 지역의 자원을 활용한 일자리와 부가가치 창출을 주 목적으로 한다(김용렬 외 2016). 충북 영동군의 와인, 충남 서천군의 소곡주, 전북 순창의 장류, 경남 하동군의 녹차가 잘 알려진 6차 농업 생산품이며, 농식품부와 각 지자체, 이해당사자(생산자, 생산자 협동조합 등), 직간접 공급자 및 수요자가 협력하여 시·군 단위로 사업이 추진되고 있다. 상기 품목의 생태계 특성을 분석한 연구(김용렬 외 2016)에서는 생산성, 수익성, 지속가능성 등이 품목에 따라 큰 편차를 보였으므로, 전반적인 6차 농업의 성과가 품목별로 이질적이라고 볼 수 있다. 6차 농업의 성과 제고를 위하여 지역 단위의 협력 네트워크가 매우 중요한데, 기업, 지원기관, 혁신주체, 농업경영체 간의 협의체의 협력관계를 중장기적으로 유지할 방안이 필요하고, 지역 및 품목 간 6차 산업화 정책에 따른 정책 수단의 차별화가 필요하다. 무엇보다도 사업이 안정적 단계로 진입한 경우 사업의 다각화와 새로운 부가가치 창출을 위한 지원 방안이 필요하다(김용렬 외 2016).

## 스마트 전문화 전략

스마트 전문화 전략은 지역 투자의 효율성을 증대하고 지역의 혁신 역량을 강화하여 지역 및 국가 경제의 성장을 목적으로 하는 통합적 개발전략을 말한다. 기존의 지역혁신 정책에 있어서 지역 특성에 대한 고려가 적었고, 탈지역적·국제적 시각의 부재로 인하여 지역의 특성을 그 이상으로 연계하는 시도가 적었다는 것에 대한 대안으로 등장한 개념이다. 스마트 전문화 전략은 2007년 Foray가 처음 소개하였는데(김윤정·오세홍), 2009년 11월 EU의 보고서 ‘성장을 위한 지식(Knowledge for Growth)’에 그 개념이 상세화되었다(강상욱 2012).

우리나라 지역의 과학기술 진흥 정책은 그동안 중앙정부 주도의 하향식 방식이 주종이었으며, 지역 간 획일화된 정책 시행과 지역 내, 지역 간 중복 투자가 문제라고 자주 지적되었다. 반면 전남 광주는 스마트 전문화 전략을 광(光) 산업에 적용하였는데, 전략 추진을 위해 광주 테크노파크를 중심으로 ‘광주 광산업 스마트 전문화 전략 연구기획위원회’를 설립하였다. 이를 통해 지역의 특성과 잠재력을 분석하기 위한 기술적 경쟁력, 인프라 역량 강화, 기업역량 강화 전략을 제시하고 광주의 산업 및 인구 특성을 조사하였으며, 광 산업을 기반으로 하는 융합산업 도시 건설에 대한 목표를 수립하였다. 특히 기본 인프라 및 거버넌스, 광산업 혁신 기술 및 인력, 기업의 역량을 고려하여 LED/OLED, 광통신, 센서 기술, 광물질 응용 분야를 특화 분야로 설정하였다(김윤정·오세홍 2013).

## 농촌(지역)융복합산업

농식품부는 지역(농촌)융복합산업을 활성화하여 농업인의 소득을 제고하고, 일자리를 창출하는 등 농촌 경제의 전반적인 활성화를 꾀하고 있다. ‘농촌융복합산업 활성화 지원’으로 불리우는 이 사업은 농업경영체를 대상으로 성장 단계별로 지원하여 농촌융복합산업 경영체로서의 육성을 추진하고, 생산·가공·관광 등이 연계된 지역 특화산업 후보군을 선정하여 후보군을 대상으로 지구 단위의 단계적으로 사업을 지원하는 것을 골자로 한다(농식품부 2021). 농산물을 생산하는 1차 산업, 농산물 가공의 2차 산업, 유통·판매 등을 포함하는 3차 산업의 총화(總和)가 시너지 효과를 창출할 때, 이를 6차 융복합산업의 목적이 달성되었다고 볼 수 있다. 2015년 6월에 제정된 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」을 근거로 사업이 추진된다. 법률 제정 이유와 내용은 아래 글상자에 제시되어 있다.

### <글상자 13-1> 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」 제정 이유

현재 우리나라 농업은 시장개방의 확대, 영세한 토지환경 및 고령화, 농가소득 정체 등으로 인하여 경쟁력이 점차 저하되고 있는 실정으로, 농업의 경쟁력을 강화하기 위해서 농업을 제조·가공·유통·관광 등 타 산업과 연계하여 종합산업으로 육성시켜 나가야 할 필요성이 대두되고 있는 바, 최근 산업간 경계가 약화되고 산업간 통합이 강화되는 경향을 반영하여 농업의 경우에도 생산부터 가공·판매 및 체험까지 함께 수행하여 소득을 증가시키고 부가가치를 높이고자 하는 경우가 증가하고 있으나, 체계적인 정부의 지원제도가 마련되어 있지 않고 규모가 영세하여 시행과정에서 많은 어려움을 겪고 있음.

이에 농촌 지역의 농특산물 등 유·무형의 자원을 이용하여 가공·유통·관광 및 이와 관련된 재화 또는 용역을 제공함으로써 경제적 부가가치를 창출하는 산업을 농촌융복합산업으로 정의하고, 이에 대한 정부의 육성 및 지원에 관해 필요한 사항을 법률로 정함으로써 새로운 농업의 소득원 창출을 도모하고 부가가치를 높여 농촌의 활력을 제고시키고자 하려는 것임.

자료: 법제처, 국가법령정보센터

농촌융복합산업의 성공과 확산에 있어서 가장 중요한 요소가 농산업 경영주체의 구조화된 일관성(Structured Coherence)인데, 이는 개별 농산물이 1차부터 3차까지의 과정을 거치는 과정에 농업경영체가 통합적으로 관여(integrated farmers' efforts)한 정보의 교류와 협력을 근간으로 한다(Brumori·Rossi 2000). 각 농산업체의 비교 우위에 있는 부문을 분명히 특화하고 다른 농산업으로 진입하기보다는 국지-국제적 협력(local-global relations)을 통한 비용절감과 부수효과 창출이 농촌융복합사업의 핵심 요소이다(Brumori·Rossi 2000). 이러한 구조화된 일관성과 협력관계가 모범적으로 발현된 사례로 이탈리아의 투스카니 와인 루트의 농촌융복합산업을 소개한다.

### <글상자 13-2> 이탈리아의 투스카니 와인 루트 사례

1993년에 열린 이탈리아 소믈리에 연합회(Italian Association of Sommeliers)에서 이탈리아 투스카니 지방의 ‘코스타 데글리 에트루치(Costa degli Etruschi) 와인루트’ 개발에 대한 계획이 논의되었고, 1994년 착수가 본격화되었다. 개발계획 초기에는 투스카니 지역의 도청이 주도적인 역할을 수행하였으며, 와인생산과 관련된 여러 부문의 당사자가 ‘콘소시엄(Consortium)’을 구성하는 것이 과정의 핵심적 내용이었다. 이전에도 코스타 데글리 에트루치 와인루트의 시작을 암시하는 움직임이 있었는데, 1970년대에 일부 와인 생산 등이 고품질 양조용 포도 재배에 적지라는 점을 알고, 국제적 수요가 있는 까르베네, 메를로 등의 품종을 도입하여 재배 시작하였다. 1980년대에는 연구개발(R&D)을 위해 콘소시엄이 형성되었는데, 이를 기반으로 사업체들이 지역 내외의 박람회 등에 참여하여 지역의 와인을 홍보하거나 품질을 향상하기 위한 협력 활동을 전개하였다. 최초의 농업체험관광이 이 즈음에 구상되었는데, 1990년대에는 농업관광 시장이 확대되는 추세 속에서 ‘와인루트 콘소시엄’이 결성되었다. ‘와인루트 콘소시엄’에 속한 여러 농장들이 시음시설을 갖추었으며, 최초의 지역 농업 관광 안내책자가 발간되면서, 지역의 여러 사업체들이 농업관광의 컨셉하에 경영활동을 조율함. 와인루트 콘소시엄에는 포도농장주, 수공장인, 와인거래상, 호텔경영자, 레스토랑, 와인판매상, 캠핑장, 자연공원, 지역특산품인 꿀 생산자, 살라미 수제가공농가, 수제잼 생산 농가, 와인바경영자 등 다양한 경영자들이 참여하였다.

콘소시엄이라는 협력조직 기반 위에서 여러 경영주체들이 새로운 활동을 전개하였는데, 1992년, 와인생산자들이 ‘농장개방운동(open cellar initiative)’을 시작하였다. 같은 날 모든 포도농장이 방문객들에게 개방되어 생산자들이 방문객을 개별적으로 맞이하였으며, 시청의 후원하에 공공 광장 등지에 와인 및 관련 상품들을 전시하고 판촉하는 행사가 이루어지고, 지역의 관광 관련 일정을 홍보하는 달력을 제작하여 이탈리아 전역에 배포하였다. 와인 생산자들은 와인관광뿐만 아니라 와인과 직접 관련이 없는 지역특산품 브랜드 개발 및 판촉 활동에도 적극적으로 참여하였고, 농장에서의 직판이 활성화되고 매출이 증가하였다.

이로써 코스타 데글리 에트루치 와인루트에 참여한 와이너리의 수익성이 증가하고 와인농장의 새로운 경제활동 등의 기회가 창출되는 등의 효과를 거두었다. 단, 모든 투스카니의 와인루트가 성공을 거둔 것은 아니었다. 투스카니에는 14개의 와인루트가 있지만 코스타 데글리 에트루치 와인루트가 성공할 수 있었던 것은 융복합 시너지 창출을 목적으로 한 지역 내 주체들의 네트워킹 과정(콘소시엄 구성)에 주력했기 때문인 것으로 보여지며, 서로 다른 부문 종사자(포도농가, 호텔, 레스토랑, 양봉 등)들이 연계협력하며, 연계(link)가 형성되면, 그 다음으로는 공동의 목표를 설정하고 그것을 성취하기 위한 전략적 제휴 활동(joint action)을 기획하는 것이 중요하다는 것을 시사한다.



## 지역혁신 거점<sup>49)</sup>

지역혁신 거점은 혁신자원을 지역 내로 유인·육성해 주변 지역과 같이 발전하는 지역을 의미한다. 지역발전에 있어 물리적인 하부구조보다 기술·혁신·기업 활동 환경 등이 중시되면서, 지역혁신 주체의 역할이 과거보다 강조되고 지역혁신 거점이 지역발전 정책의 주요 요소라고 인식된다. 따라서 지역혁신 거점 전략은 지역혁신 관련 시설을 집적시키고 시설 간 교류의 허브 역할을 하는 핵심 지구를 통하여 다른 혁신 자산들을 엮어 나가는 공간 전략을 채택한다.

정부의 지역혁신 거점 전략은 규모에 따라 국가균형발전을 위한 신지역혁신 성장거점 육성과 지역혁신 기반 조성 전략으로 구분된다. 신지역 성장거점 및 혁신 성장 전진기지 육성사업은 국가균형발전과 신지역 성장 중심 육성을 위한 정책으로 혁신도시발전종합계획(2018~2022)과 14개 시·도별 국가혁신 융·복합단지(국가혁신클러스터) 지정 및 육성계획을 의미한다. 국가혁신 융·복합단지는 혁신도시와 산업단지 등 지역 핵심 거점을 연계하는 혁신 거점 클러스터의 구축 및 육성 정책이다. 혁신 프로젝트, 기업투자 유치, 보조금·규제혁신·금융·재정 등을 지원하고, 지역 주도 업 육성 권한을 부여하여 지역대표 산업을 중심으로 한 혁신 생태계 조성을 목적으로 한다. 혁신성장을 위한 시작으로 ‘지역 중핵 기업’ 182개를 선정하였고 2024년까지 신규 고용 1만여 명, 2조 8000억 원 매출을 계획하고 있다. 혁신도시 시군 2는 혁신도시를 중심으로 신지역성정의 거점을 구축하는 정책으로, 전국 10개 혁신도시별 발전 비전 및 131개 맞춤형 과제를 통해 혁신도시별 특화별전을 꾀하고 있다.

지역혁신 기반 조성을 위해서는 도시재생(뉴딜)과 농촌 신활력플러스 사업을 추진하고 있다. 도시재생사업은 주거복지, 도시 활력 회복, 일자리 창출, 공동체

49) 류종현(2018)에서 발췌.

회복을 목표로 도시 내 공간적 불평등을 완화하고 혁신기반을 조성하는 사업이다. 전국 250곳에 청년 중심 혁신거점을 조성하였고, 청년 창업가, 스타트업 회사에 창업 인큐베이팅 공간을 시세보다 50% 정도 저렴한 가격으로 제공하고 있다. 또한 유희 국·공유지나 노후 공공청사를 활용하여 청년의 창업·복합문화공간을 조성하여 제공하고 있다.

농촌 신활력플러스 사업은 농촌의 자립적 성장 기반을 구축하고 지속가능한 혁신거점 100개소를 조성하는 사업이다. 사업의 자율성과 유연성을 위해 지자체가 자율적으로 수립한 사업계획에 국가와 지자체가 협약해 안정적으로 지원하는 농촌 계획협약 제도를 시행하고 있다.

일본은 지역혁신 거점 정책과 유사한 지방창생 프로젝트를 운영하고 있다. 지방창생 프로젝트는 크게 ‘마을, 일, 사람 창생’ 세 가지로 요약된다. 마을 창생은 꿈과 희망을 갖고 윤택하고 풍요로운 생활을 마음 놓고 영위할 수 있는 지역사회를 형성하는 것을 의미한다. 사람 창생은 지역사회를 젊어질 다양한 개성과 인재를 확보하는 것이고, 일 창생은 지역에 있는 자원을 활용하여 일자리를 만들어 지역 소멸을 방지하고 활력을 증진시키는 프로젝트이다.

일본 후쿠이현 사바에서 지역혁신 모델은 안정된 일자리와 완벽한 교육환경을 바탕으로 새로운 선순환 구조를 만들어낸 모델이다. 지역혁신을 통해 세계 3대 안경 산지, 젊은이들이 가장 와서 살고 싶어 하는 도시로 변모하였고, 일본 내에서 초등학교 학력평가 1위, 대졸 취업률 1위, 노동자 세대 실수입 1위, 일본 내 행복도 평가 10년 간 1위를 달성하였다.

도쿠시마현 가미야마초(神山町)는 도시민 유인 정책, IT 기업과 청장년층의 귀촌지로 각광 받고 있는 사례이다. IT나 영화산업, 빅데이터 중심으로 전통 문화와 창조산업을 하나의 공간에 융합, 가미야마 밸리 위성사무실을 구축하였다. 사업 결과 가미야마정(인구 6,000명 과소마을) IT마을은 30세 전후 젊은 인구가 증가하고, 청년층 지역인재 고용과 고향으로 U턴하는 인구가 증가하고 있다.

## 네덜란드의 새로운 농업-환경-기후 정책에서 협동조합 접근방법: 배경, 절차, 법제도 측면의 시사점<sup>50)</sup>

### 15.1. 서론

2014년에 유럽연합 농촌발전 규정(Rural Development Regulation)이 농업-환경-기후 정책수단에 집단적 접근방법을 적용하는 옵션을 도입한 이후(EU Regulation No 1305/2013, Article 28), 네덜란드 정부는 그러한 집단적 접근방법에 대해서만 정책을 시행하기로 결정하였다. 2016년에는 더 이상은 개인 단위의 보조금 신청이 불가하게 만든 새로운 정책이 도입되었다. 이러한 접근방법은 환경 협동조합(environmental cooperatives)이라는 오래된 네덜란드의 전통에도 부합하는 것이다. 유럽의 다른 곳에서도, 심지어는 전 세계적으로 지역 수준의 협력과 지역사회(community)에 바탕을 둔 접근방법이 점차 더욱 흔한 일이 되어가고 있다. 환경 서비스의 집합적 전달에 관한 OECD의 2013년 보고서 또한 흥미로운 사례들을 제시하였다.

집단적인 접근방법이 이처럼 점점 인기를 끈다고 해서, 농업-환경에 대한 협동조합 접근방법이 실현하기 쉽다는 뜻은 아니다. 지난 여러 해 동안 네덜란드 정부는 유럽연합 집행위원회와 긴밀하게 접촉하여 현실에서 작동할 수 있는 규칙과 규정을 정립하려고 노력했다. 이 문서에서 우리는 그것을 두고 “네덜란드 모델”이라고 이름붙이고 상세히 설명할 것인데, 유럽연합 규정에 부합해야 한다는 점과

50) 네덜란드 경제부(Ministry of Economic Affairs)가 간행한 소책자 《The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-Climate Scheme: Background, procedures and legal and institutional implications》의 주요 내용을 한글로 옮겼다.

아울러 자체 실행이라는 관점에서 특별한 주의가 필요하다.

## 15.2. 네덜란드는 왜 협동조합 접근방법을 선택했는가?

집단을 지원하는 방안, 그것도 심지어는 협동조합에게만 지원하는 방안을 도입하기로 네덜란드 정부가 결정한 데에는 네 개의 중요한 이유가 있다.

첫째, 농업-환경정책의 효과성에 대한 논쟁이 계속되는 과정에서 농경지의 생물다양성 감소 추세를 역전시키려면 농장들 간의 경계를 넘나드는 접근방법이 필요하다는 점이 점차 분명해졌다. 이는 특히 농경지에 서식하는 조류와 생태이동통로(ecological corridor)에 해당되는 이야기인데, 조류와 생태이동통로는 네덜란드에서 중요한 보전 대상이다. 이러한 이유로 정부는 지역 수준의 강력한 조율과 생태적 지침을 선택하였는데, 개별 농장 단위의 지원이 지역적 목표에는 해롭기까지 한 상황을 만들어내었기 때문이다. 협동조합 접근방법이 금전적 가치 측면에서도 더 나을 것이라고 정부는 기대한다. 한편, 농업인들은 농업-환경 정책 예산을 계속 받을 수 있게 되기를 원하는데, 농업-환경 정책 예산은 비용-효과 측면에서 결과가 신통치 않을 때 삭감되기 쉬운 대상이다.

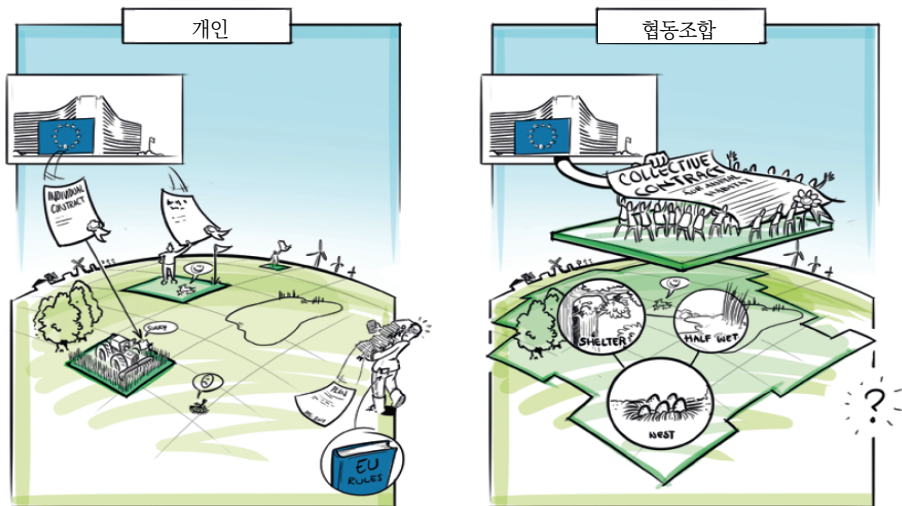
둘째, 보전 활동의 내용, 보전 활동이 이루어지는 정확한 위치, 그에 따른 금전적 보상 등의 관점에서 더욱 유연해야 할 필요성이 높아지고 있다. 농장의 생물다양성 동학(dynamics) 때문에, 가령 기상조건 같은 요소들의 연간 단위 혹은 계절 단위 특이성을 고려한 여유를 두지 않는 정적(靜的)인 정책 설계는 효과적일 수 없다. 협동조합이 농업-환경정책 지원의 최종 수혜자가 되게 만듦으로써, 보전 활동과 지원금 지불을 지방 수준에서 미세조정할 여지를 가질 수 있는 더욱 단순한 정책을 설계할 수 있다. 국가가 승인할 수 있는 보전 활동의 기나긴 목록을 만드는 대신에, 실제 이루어지는 보전활동을 실시간으로 통보받고 협동조합이 지방 수준에서 미세조정하게 함으로써, 보전 목표에 더욱 강조점을 둘 수 있게 된다. 이는 농업 경영체의 기업과 정신과 생태적 혁신을 더욱 촉진할 것이라고 기대된다. 보조금 신청자 및 수혜자 수가 급격하게 줄어든다 해도, 이러한 접근방법으로 인해 정부

는 실행 비용을 상당히 줄일 수 있다.

셋째, 개별 농장을 지원하던 과거의 정책은 상당히 높은 오차율을 기록했다. 협동조합을 만들어 농업인들이 함께 일함으로써 행정 절차를 단순화하는 동시에 정책 의무사항 준수율을 높일 수 있게 된다.

그리고 마지막으로, 네덜란드는 농업-환경협동조합의 전통이 오래된 곳이다. 지난 20년 동안 농업-환경 협동조합 수가 늘어나 지금은 160개 이상이다. 이들 농업-환경 협동조합은 ‘공공재 생산자 협동조합’으로서 기능하며, 정부뿐만 아니라 농업인들에게도 신뢰할 수 있는 파트너가 되었다. 이는 새로운 정책 설계를 위한 사회적 구조가 이미 마련되어 있었음을 뜻한다. 네덜란드 전역에 확장되기만 하면 되는 일이다.

#### 〈부도 15-1〉 농업환경 정책의 집단적 접근방법

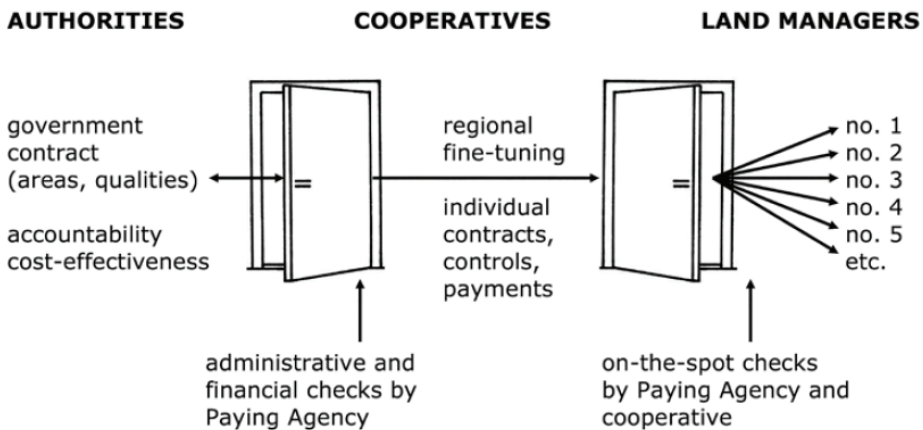


### 15.3. 네덜란드 모델은 어떻게 작동하는가?

#### “앞문-뒷문의 원칙”

새로운 정책은 이른바 “앞문-뒷문의 원칙”을 따른다. 앞문에서는, 정부가 지역 협동조합과 협약을 체결한다. 이 협약에는 농업-환경 보전 목표가 설정되어 있고, 그런 목표를 달성하기 위해 행하려는 보전 활동의 유형이 설명되어 있다. 협약은 6년 단위로 체결되는데, 여러 종류의 보전활동에 대해 지급되는 단위면적당 평균 지불액을 근거로, 생물종 서식지당 예산이 특정한 지역의 토지 면적에 대해 특정한 수준의 서식지 보호를 실현한다는 조건으로 체결된다. 뒷문에서는, 협동조합이 개별 농지 이용자와 협약을 체결한다. 이 협약에는 현장에서 생물 서식지 수준을 실현하는데 필요한 구체적인 활동과 그에 따른 대가 지불에 관한 내용이 모두 포함된다. 앞문과 뒷문 사이에서는, 보전활동 및 보조금 지불에 관한 지역 수준의 미세 조정이 일어난다.

〈부도 15-2〉 최종 수혜자로서 농업-환경 협동조합이 핵심적 역할을 하는 네덜란드 농업-환경 정책의 “앞문-뒷문 시스템”



제도적인 내용을 부연 설명하기는 하겠지만, 여기에서는 새로운 정책하에 관계 주체들의 책임 분담을 다음과 같이 설명한다.

〈부표 15-1〉 네덜란드 농업-환경-기후 정책에서 관련 주체들의 역할 분담

중앙정부	도 정부 (보전정책 실행 책임)	협동조합 (최종 수혜자)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국가 수준에서 목표 설정</li> <li>▶ 보전활동 및 대가지급과 관련하여 광범위한 '메뉴(카탈로그)' 제시</li> <li>▶ 정책 추진 상황에 대한 보고 및 관련 지식 증진</li> <li>▶ 조절 및 벌칙과 관련된 국가 수준의 정책 틀 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정책 목표가 되는 생물종 추가 선정</li> <li>▶ 지역의 목표를 바탕으로 보전 활동이 가장 효과적으로 진행되어야 할 지역 지정</li> <li>▶ 보전 우선순위, 지정 지역의 수, 도내 협동조합의 수 등에 따라 예산 배분</li> <li>▶ 6년짜리 계약을 기준으로 하는 신청서를 협동조합들로부터 접수. 관련된 협동조합과 만나서 '수요' 및 '공급'의 관계 측면에서 논의</li> <li>▶ 정책 실행 전에 사전 타당성 평가</li> <li>▶ (구체적인 보전관리 활동이 포함된) 6년 짜리 관리계획을 협동조합으로부터 접수</li> <li>▶ 정책 실행 과정의 행정적 사무, 중앙정부와 협동조합의 행정 체계 호환성 확보</li> <li>▶ 감독 및 승인과 관련된 국가 정책을 설정에 기여</li> <li>▶ 협동조합이 계약 조건을 충족하는데 실패할 경우 벌칙 부과에 관한 의사결정</li> <li>▶ 모니터링, 3년 주기로 정책 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 6년 짜리 계획 및 연간 관리계획 수립</li> <li>▶ 생태적 관리 지침 제안</li> <li>▶ 협동조합에 벌칙이 부과될 경우, 개인별 벌칙 분배에 관해서 그리고 보전관리 활동 대가가 지급될 경우 개인별 분배에 관해서 조정할 지침 개발</li> <li>▶ 지역에서 보전관리 활동 대부분을 실행</li> <li>▶ 수행한 실제 보전관리 활동에 관해 자금지급기관과 의사소통</li> <li>▶ 매년 보전활동을 평가하고 필요한 경우 관리계획 상의 보전활동 변경 결정</li> <li>▶ 자금 지급기관에 매년 지급 요청</li> <li>▶ 연례 보고, 조합원 및 일반 대중에게 농업환경에 관해 교육하고 홍보</li> </ul>



이 같은 새로운 정책의 핵심 요소를 요약하면 다음과 같다.

- ▶ 개별 농장의 농경지 단위가 아니라 생물종 서식지 단위로 보전 정책을 구사할 수 있는 경관-스케일의 접근방법
- ▶ 최종 수혜자인 협동조합에 중개자 지위를 부여함으로써, 농장 및 농경지 수준에서 보전 활동과 보조금 지급 측면의 유연성 증대
- ▶ 농업-환경 보전의 모든 단계(관리계획 수립, 협약을 체결할 개별 농업인 확보, 현장에서 실제 보전 활동 등이 이루어지는 단계들)에서 생태 가이드라인을 제시
- ▶ 협약에서 보전 활동이 이루어져야 할 지역과 각 지역마다 지켜야 할 의무준수 사항을 구분하여 명확히 하는 맞춤형 관리. 이처럼 두 겹[지역과 의무준수 사항]으로 이루어진 시스템 덕분에 유연성이 생겨난다. 해마다, 그리고 심지어는 한 계절 사이에도 농업-환경관리상의 접근방법을 변경하는 것이 가능해진다. 농업-환경 보전 활동에 있어 경미한 변경은 실시간으로 통보한 후 바로 이루어질 수 있다.
- ▶ 지역의 농업인과 여타의 관련 당사자(예: 환경보전활동 조직, 환경운동을 하는 NGOs, 생태계 관련 조언이나 모니터링을 제공하는 대학 등) 사이에서 참여를 증진하고, 협동조합이 스스로 제공하는 생태학적 지침과 관련해서도 시너지를 증진한다.

## 15.4. 협동조합 접근방법의 이점

네덜란드의 새로운 농업-환경-기후 정책이 추구하는 주된 목표는 정책 성과를 높이고 정책 실행 비용을 낮추는 데 있다. 협동조합 접근방법을 따를 때 다음과 같은 여러 잠재적 이점이 있다.

- ▶ 농장의 경계를 넘나드는 수준에서 조율함으로써 농경지 수준을 넘어서는 생물종 및 서식지(예: 농경지에 사는 조류, 생물이동통로 등)를 더욱 효과적으로 보호할 수 있는 접근방법이다.



- ▶ 농업인들과 긴밀하게 관련된 조직이 정책 실행을 주도함으로써 농업인의 참여도를 높이고, 참여의 범위를 확장한다.
- ▶ 지역 수준의 조율을 통해 환경보호단체, 여타 관련된 조직이나 단체, 환경보호 분야의 수많은 열정적 자원봉사자들까지 농업-환경 보호에 참여시킬 수 있다.
- ▶ 네덜란드의 사례로 볼 때, 협동조합이라는 특성과 협동조합의 업무 처리 절차 때문에 다음과 같은 일이 가능해진다. 강력한 생태적 지침 시행, 적절한 지역이나 농경지 선정, 생태 가이드라인을 따르는 적절한 정책 수단 마련, 정책에 참여하는 농업인들을 대상으로 하는 집중적인 교육과 지도활동, 농업-환경관리의 전문화 등.

#### 네덜란드에서 농업-환경 협동조합의 핵심 역할

새로운 농업-환경 정책 도입을 앞두고, 네덜란드 농업인들은 40개의 농업-환경 협동조합을 새로 창립했다. 그 범위는 네덜란드 전국을 다 감당할 수준이다. 이는 농경지에서 생물다양성을 보전하려는 노력에서 협동조합 접근방법을 취한 네덜란드의 오래된 전통의 산물이다. 이 같은 전통은 1990년대 초반에 시작되었다. 독일과 덴마크의 사례에서 영감을 얻은 최초의 환경 협동조합이 그때 설립되었다. 2015년까지, 약 160개의 지역 협동조합이 설립되었다. 그것들 중 다수가 다양한 농촌 발전 활동을 펼쳐왔다. 이 협동조합들은 모두 법적 실체다. 그러나 크기 면에서는 상당한 차이가 난다(작게는 수천 ha에서 크게는 10만ha 이상의 면적을 감당한다). 구성원 측면에서도 다양하다(일반 시민들에게도 개방된 협동조합이 많지만, 농업인들만 가입할 수 있는 협동조합도 일부 있다).

## 농업환경 보전과 지역사회의 실천: 네덜란드 지역협동조합의 기원과 특징<sup>51)</sup>

### 16.1. 서론

농업환경과 자연환경은 다르다. 자연환경을 유지하려면 말뜻 그대로 ‘스스로 그러하도록’ 두는 게 가장 좋은 방법일 테다. 이와 달리, 농업환경은 경작생태계, 즉 ‘농민이 개입해 농작물을 키우는 생태계’다. 사람의 접근을 차단하기만 하면 되는 장소가 아니다. 농업환경에서는 농업생산 활동과 자연의 생물학적 재생산 과정이 균형을 이루어야 한다. 농업환경에서 인간은 충분한 농산물을 얻는 동시에 자연의 생물다양성도 최대한 풍요롭게 유지되어야 한다. 아무런 개입 없이 그냥 두면 농업생산이 충분하게 이루어지기 어렵고, 농업생산 극대화만을 추구하면 자연의 다양성과 재생산을 저해한다. 그렇기 때문에 특별한 방식의 인간 활동이 필요한 곳이 농업환경이다.

농업환경을 잘 보전해야 한다는 문제 제기는 오래전부터 있었다. 이른바 ‘친환경농업 육성 정책’이 본격화한 게 1990년대 후반이다. 그런데 친환경농업 육성 정책은 농업환경 보전이라는 목적에 충실하기보다는 안전한 먹거리 생산이라는 목적에 치우쳐 추진되었다. 그러다보니 친환경산물 인증제도, 친환경농산물 가격이나 유통 구조에 관한 이야기는 많지만 실제로 농사짓는 땅과 주변의 땅, 물, 동식물, 흙, 미생물 등으로 이루어진 특정한 장소에 관한 이야기는 나오지 않는다. 친환경농업 육성 정책을 펼친 지 20년이 지났는데, 어느 농촌 지역의 농경지 주변 식

51) 2018년 8월 마을학회 일소공도가 주관한 월례 세미나에서 발표된 원고를 다시 정리하여 《마을》 제 3호에 게재한 글을 여기에 옮긴다. 주요 내용은 Ploeg(2008, 2018)에 소개된 내용과 NFW 지역협동조합의 홈페이지에 소개된 내용을 요약한 것으로, 꼭 필요한 경우가 아니면 별도로 인용주를 달지 않았다. 그 문헌 목록은 다음과 같다. 더 상세한 자료는 Ploeg(2008)를 참고.

생이나 동물상이나 경관이나 수질이 어떻게 바뀌었는지에 관한 이야기를 들은 적이 별로 없다.

그런 탓인지 최근 정부는 기존의 ‘친환경농업 육성 정책’과는 일단 별개로 ‘농업환경 보전 정책’을 추진하기 시작했다. “농업환경보전 프로그램은 토양·용수 등 농업환경과 생태계의 보전과 농촌경관을 개선하기 위한 지역 주민들의 활동을 지원하고 점검·관리하는 사업으로 현 정부의 국정과제이자 농업의 지속가능성을 제고하기 위한 핵심 과제”(농림축산식품부 보도자료)라는 언급에서 보듯, 그 중요성을 크게 강조한다. 그러나 구체적으로 어떤 활동이 펼쳐져야 농업환경이 유지해야 할 균형을 잘 찾을 것인가라는 물음에 충분히 답할 만큼 경험과 자료가 쌓여 있지 않은 게 사실이다. 게다가 농업환경을 보전하는 활동을 어떻게 자발적으로 조직할 것이냐는 문제도 풀어야 할 만만치 않은 숙제다. 그런 조직화의 경험도 두렵지 않기 때문이다.

이 글에서는 지역의 농민을 포함한 여러 주민들이 자율적으로 농업환경을 돌보고, 여기에서 더 나아가 다양한 농촌 발전 활동을 수행한 네덜란드 프리지아Frisia 지역의 사례를 소개한다. 유럽연합EU이나 네덜란드의 농업환경 정책에 일종의 표준을 제시하고 있는 ‘북프리지아숲 지역협동조합’<sup>52)</sup>(Northern Frisian Woodlands territorial cooperative)의 사례다. NFW는 네덜란드에서 가장 유명한 지역협동조합(territorial cooperative)이다. 기존 농업 부문에서 형성된 ‘농업생산자 조직’(syndicate)이라는 틀을 바탕으로 농업 부문의 이익을 대변하고 정부와 협상하던 통상적인 방식이 실제적인 성과를 거두지 못하는 상황에서, 농사를 짓거나 농촌에 사는 인구 집단이 능동적으로 참여해 자기 지역에서 이루어지는 농업의 전환이나 농촌 발전의 과정을 주도하는 새로운 형태의 자기-조절(self-regulation) 노력이라 평가할 수 있다. 이 글에서 NFW 지역협동조합 사례를 소개하는 까닭은, 농산물 시장을 바라보고 움직이는 관점과 조직 형태만으로는 농업환경 보전 문제에 적절하게 접근할 수 없다고 보기 때문이다.

---

52) 이하에서는 NFW라고 약칭한다.

## 16.2. NFW의 간략한 역사

북프리지아 삼림 지역은 네덜란드 북부 지방 프리슬란트(Friesland) 도(都)의 북동부에 있다. 약 160년 전부터 농민들이 만들어 유지해 온 생울타리(hedgerow)가 이 지역 경관을 대표하는 특징이다. 다채롭고 아름다운 경관이 넓게 펼쳐져 있다. 생울타리는 네덜란드 정부가 이 지역을 특별히 관심을 기울이고 지원해야 할 가치가 있는 ‘국가 경관지역’(national landscape)으로 지정하였다. NFW는 약 25년 전에 이 지역에서 결성된 협동조합으로서, 네덜란드 최초이자 가장 유명한 지역협동조합이다. 현재 NFW의 조합원 수는 약 900명인데, 대부분 농민이거나 농사를 짓지는 않지만 약간의 농지를 지닌 지역 주민이다. NFW가 관여하는 토지 면적은 약 5만 ha다. 이 면적의 상당 부분을 NFW가 농업환경 보전이라는 관점에서 관리한다.<sup>53)</sup> 지역 농민의 80퍼센트 정도가 NFW에 가입해 있다. 이런 모습이 인상적이지만, 25년 전에는 아주 작고 취약한 지역 운동으로 출발했다. 그 이후 NFW는 꾸준히 발전했고, 네덜란드 농업 정책의 여러 분야에 영향을 끼쳤다. NFW의 탄생과 발전 과정을 아래에 요약한다.

1990년대 초반 네덜란드 정부는 자연을 산성비로부터 보호하려는 목적으로 법률을 제정했다. 산성에 민감한 자연 요소들이 밀집한 구역을 지정하고, 그 구역 안에서 농업 활동을 확대하지 못하게 하는 것이 주된 내용이었다. 생울타리의 밀도가 높은 곳에서는 모든 농업 활동을 ‘동결’해야 하는 상황이 되었다. 이런 계획은 지역 농민들의 분노를 불러일으켰다. 정부가 보전하려는 그 경관은 19세기 중반부터 형성된 것인데, 바로 당시의 농민들이 만들었고 그 후손들이 늘 돌봐온 경관이기 때문이다.

---

53) 서울시의 면적이 약 6만 ha, 충청남도 홍성군의 면적이 약 4만 4000ha다.

〈부도 16-1〉 생울타리 경관, 생울타리 단면도, 생울타리 경관 관리에 나선 농민들



자료: NFW 웹사이트(<http://www.noardlikefryskewalden.nl>).

정부와 지역 농민들 사이의 갈등 국면에서, 우여곡절 끝에 일종의 협약을 체결하게 되었다. 농민들이 생울타리, 습지, 열 지어 식재된 오리나무 방풍벽, 모래길 등을 유지하고 보호하는 것을 전제로, 생울타리 대부분을 산성에 민감한 자연 요소라고 지정하지 않기로 약속한 것이다. 농민들은 이 약속, 즉 농업환경을 스스로 보전하겠다는 약속을 실행하려고 1992년 봄에 두 개의 조직을 만들었다. 이후 인근 지역에서 또 조직들이 생겨났고, 2002년에 이들 여섯 개의 협회 및 협동조합이 연합한 NFW 지역협동조합이 결성되었다.

당시 네덜란드 농업부 장관이던 판 아트센(van Aartsen)과 NFW 지역협동조합이 협약을 체결함으로써, 농민들에게는 스스로 참신한 시도를 몇 가지 실행할 수 있는 여지가 생겼다. 그 참신한 시도란, 생울타리와 오리나무 방풍벽을 유지하기 위한 대형 프로그램<sup>54)</sup>과 지역의 지속가능성을 높이기 위해 농민들이 주도하는 다양한 프로그램을 말한다. 이런 프로그램들을 실행할 여지를 남기기 위해 중앙정부도 일방적으로 마련한 규제들 중 몇 가지가 면제되었다.

이 협약을 따라 농민들은 스스로 지역의 농업환경에 적합한 경관 및 자연 관리 모듈(module)을 개발했고, 다수의 농민이 그 활동에 참여했다. 그러면서 농민들이 두 측면에서 농업 활동을 수정하는 것이 환경을 효과적으로 개선하는 데 아주

54) 이 프로그램은 나중에 네덜란드의 국가 정책인 '농업인에 의한 자연관리 프로그램(Programma Beheer)'을 구성하는 요소 중 하나가 되었다.

중요했다. 하나는 초지에서 화학비료 사용을 크게 줄이는 것이었고, 다른 하나는 축산 분뇨를 ‘좋은 거름’으로 만드는 일이었다. 이 과정에서 생울타리로 둘러싸인 작은 필지에도 들어가기 적합한 ‘환경친화형’ 거름 살포 기계를 고안하거나, 거의 모든 농민들이 양분수지기록시스템(nutrient accountancy system)을 활용하는 등의 노력이 뒤따랐다. 그 결과 몇 년 사이에 단위면적당 질소 배출량이 크게 감소하면서 농가소득은 증가하는 효과를 거두었다.

이후 NFW는 경관과 자연을 유지하고 증진하는 다양한 활동에 관여하게 되었다. 지역의 80퍼센트에 해당되는 면적에서 일정한 형태의 자연 및 경관 관리 활동을 조직적으로 전개했다. 그 결과 농가 각각의 노력으로 얻을 수 있는 것보다 훨씬 더 높은 수준의 경관 개선 및 생물다양성 증대 효과를 이룰 수 있었다. 이처럼 자연 및 경관을 농민들이 협동조합의 틀을 바탕으로 관리함으로써, 지역경제에도 연간 400만 유로의 추가 소득이 유입되었다. 관광객 등 방문객이 증가했고, 자연 및 경관 관리 활동에 대한 공공 부문의 대가 지불이 그 원천이었다.

#### 〈부표 16-1〉 NFW의 자연 및 경관 관리 활동 범위(2004년)

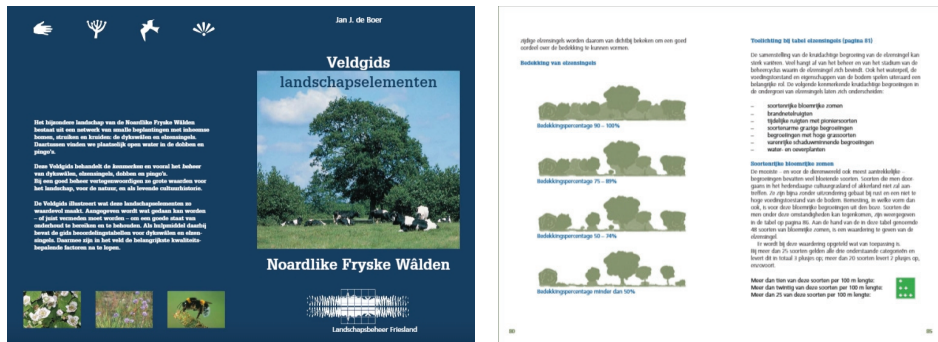
필지 경계 관리	900ha
목초지 조류 보호	12,000ha
자연 조건이 불리한 곳에서 농사짓기	3,700ha
거위 보호	3,000ha
생울타리	344km
오리나무 방풍벽	860km
연못	430개소
잡목이 우거진 숲	9ha
버드나무 가지치기	457그루

자료: Ploeg, J.D. van der(2018: 185).

농업환경을 가꾸고 유지하려는 농민들의 실천 과정에서 방대하고 다양한 자료들이 누적되었다. 농민들은 희귀한 야생 조류의 서식지 및 생울타리 현황, 곤충이

나 식물 등의 생태학적 분포 등을 기록으로 남겼다. 그뿐만 아니라 나름대로 고안한 거름을 살포하고 화학비료 사용을 줄임으로써 얻게 된 질소 방출 저감 효과, 조사료 영양 성분, 우유 생산성 등에 관한 자료 등도 기록으로 남겼다. 생울타리 경관 등 농업환경관리 활동 지침서를 NFW 주도하에 농민들이 스스로 만들어 학습하고 활용하기도 했다. 이 같은 자연, 경관, 환경, 농업생산 등에 관한 자료들이 결국에는 과학자와 농민이 함께 수행하게 된 연구 프로그램의 토대가 되었다. NFW에서는 이 연구를 두고 ‘농업인 주도 연구’(farmer-guided research)라고 불렀다. 농경지와 농업환경 자체는 ‘현장 실험실’(field laboratory)이 되었다. 이 연구 프로그램은 과학과 실천 사이의 경계를 무너뜨리고 변형시켰다. 연구 프로그램이 성장하면서 지역 농민들이 앞장서서 ‘지역을 스스로 조직하는 운동’의 메커니즘을 낳기도 했다.

## 〈부도 16-2〉 생울타리 경관 관리 활동 지침서 표지와 내용

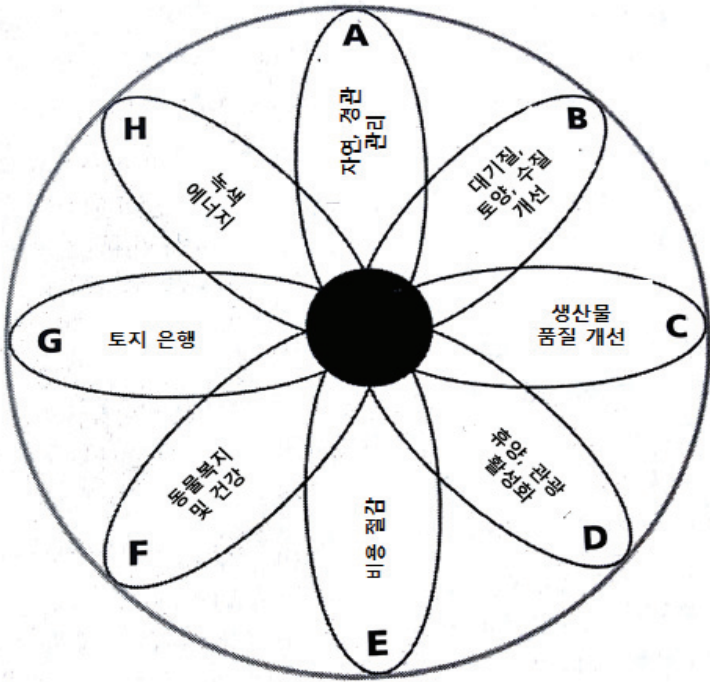


자료: NFW 웹사이트(<http://www.noardlikefryskewalden.nl>). 2018년 1월 3일 접속.

2003년 이후로 NFW는 활동 영역을 크게 확장했다. 그림 3은 그렇게 확장된 활동 영역을 종합적으로 보여주는 것으로, NFW가 2004년에 수립한 ‘활동 계획’에 제시한 주요 활동 목표다. 활동계획에는 약 30개의 구체적인 기획이 포함되어 있다. 지역경제와 지역의 지속가능성에 관계된 다양한 영역의 활동을 계획했다. 이 계획은 지역의 농민들이 주축이 되어 스스로 지역발전 계획을 수립한 사례라 할 수 있다. 물론, NFW로 대표되는 농민들만이 참여하는 가운데 수립한 계획은 아니

다. 계획 수립에 다양한 기관들이 파트너십을 유지하면서 참여하였고, 그 과정에서 ‘지역환경 협약’을 NFW와 맺었다. ‘지역환경 협약’에 서명한 기관으로는 프리슬란트 도 정부, 네덜란드 농업부, 네덜란드 공간계획부, 지역 물관리위원회, 프리슬란트 도에 속한 다섯 개의 시청, 환경운동 단체들의 연합회, 자연보호 단체들, 와게닝겐 대학 등이 있다. NFW와의 협약에 참여한 파트너 기관·단체들이 매년 두 차례 모여 계획 실행과 관련된 문제를 논의하는 ‘지역위원회’(territorial board)가 새로 만들어졌다. 지역발전계획 수립은 지방자치단체의 책무로만 규정되어 있고, 그렇게 인식되는 게 일반적인 한국 농촌의 현실에 시사하는 바가 크다.

〈부도 16-3〉 NFW 활동계획의 주요 목표



자료: NFW(2004; Ploeg(2018)에서 재인용).



### 16.3. 결론: 농민 스스로 가꾸는 농촌

소규모 낙농이 주된 경제활동인 네덜란드 프리지아 북부 지역에서, 중앙정부의 하향식·일방적 환경 정책에 농민들이 반발하면서 스스로 주도하는 농업환경 보전 활동이 조그맣게 시작되었다. 25년이 지난 지금 그 실천은 NFW 지역협동조합이라는 강력한 협동조합의 활동으로 이어져, 농업환경 보전 활동뿐만 아니라 지역을 스스로 가꾸는 다양한 활동으로 영역을 확대해가고 있다. 농업환경 보전 정책이라는 측면에서만 보더라도 NFW의 활동은 네덜란드 정부 정책의 표준이 되었고, 유럽연합의 공동농업정책에도 중대한 영향을 끼치고 있다. 그런데, NFW 사례를 ‘농업환경을 잘 보전하고 있다’는 성공사례 정도라고만 평가할 수는 없다. 농업환경을 잘 관리하자는 실천이 농민의 자율성을 매개로 지역의 지속가능성을 위한 다양한 사회적 관계 구조, 참신한 실천, 영농실천과 과학의 경계 허물기 등 처음에는 결코 예상할 수 없었던 ‘전환들’을 이루어냈기 때문이다. 그런 전환들을 몇 가지 측면에서 아래와 같이 정리할 수 있겠다.

NFW 지역협동조합의 실천은 농업환경 보전뿐만 아니라 지역발전 전반에 관한 거버넌스를 만들어냈다. 이때 거버넌스란 여러 개의 장기판 위에서 동시에 게임을 하면서 다양하게 움직이는 운동들을 적절하게 그리고 진보적으로 진화하는 흐름으로 조율해 내는 역량을 뜻한다. 지역 상황에 부정적인 영향을 끼치는 정책에 관련해서는 ‘예외’를 만들고, 농민이나 농촌 주민의 집합적인 실천이 원만하게 굴러갈 수 있게 조직을 만들고, 구성원들에게 제공하는 자원이나 지식이 효과적으로 기능하게 만드는 일이다. 거버넌스가 성공적이면, 전에 없던 참신한 실천들을 시도하고 한데 묶어 시너지를 창출할 여지가 생겨난다. 이런 시너지는 새롭게 도입한 실천이 통상적인 것보다 더 우수하다고 평가받게 만드는 바탕이 되며, 다양한 행위자들의 연합이나 협력을 다시 촉진한다. 그리하여 다양한 행위자들의 다양한 활동을 이음새 없는 패턴으로 만드는 ‘통합’이 가능해진다. 중앙정부의 분절되고 파편화된 법제나 정책에서 나오는 차이와 불연속성을 넘어서는 것이 통합이다. 지역의 활동들을 조율해 보다 넓은 연결망을 구성하는 것도 통합이다. 그렇

게 해서 NFW의 활동이 얻은 것은 ‘농민의 자율성’과 ‘농촌 지역의 지속가능성’에 대한 긍정과 희망이라 말할 수 있다.

이 글의 서두에서 언급한 것처럼, 정부는 농업환경 보전 정책을 새롭게 설계하여 추진하기 시작했다. 정책 입안은 중앙정부의 몫이고, 실행은 농민의 몫이라는 기존의 틀은 바뀌지 않은 상태다. 중앙정부, 지방자치단체, 전문가 체계(expert system) 등 ‘농사짓지 않고, 지역에 살지 않는 이들’이 ‘농사지으며 지역에 사는 이들’은 무엇을 어떻게 해야 하는지를 결정하고 그런 실천에 대한 대가를 얼마나 어떻게 지불할지도 결정하는 식이다. NFW 지역협동조합 사례에서 배울 것이 있다면, 외부로부터 떨어지는 권유나 강제를 전면적으로 거부하지도 온전히 순응하지도 않으면서, ‘농민 스스로 농사지으며 살아갈 지역을 여럿이 함께 돌보고 가꾸는 것’이 불가능한 게 아니라는 점이다.

## 지역 단위 환경관리 거버넌스

그간 ‘친환경농업’의 기치 아래 친환경농산물의 생산, 안전성 인증, 유통 구조, 농가소득 보장을 위한 정책 수단이 연달아 제시되었다. 추가적으로 최근 정부가 농업환경 보전 프로그램을 추진하겠다고 공표하였고 정책과제의 목표로 “토양·용수 등 농업환경과 생태계의 보전과 농촌경관을 개선하기 위한 지역 주민들의 활동을 지원하고 점검·관리하는 사업으로 현 정부의 국정과제이자 농업의 지속가능성 제고(농림축산식품부 보도자료)”를 제시하였다.

농업환경 보전 정책이 다양한 프로그램의 형식으로 추진될 수 있지만, 각 프로그램의 성격과 프로그램의 시너지가 농업환경 보전의 궁극적인 목적을 달성할 수 있겠느냐가 중요하다. 먼저 농업환경의 최저수준 방어를 위해 타당한 규제 장치를 마련해야 하고 농업인의 농업환경 보호를 독려할 금전적 이익(incentives)이 다양한 형태를 갖춰야 한다. 농업환경 친화적인 농업 생산물, 즉 친환경 유기농산물이 높은 가격으로 시장에서 판매되지만, 판매 가격이 친환경 유기농산물을 생산하는 농업인의 노력과 비용, 위험 부담을 적절히 반영하고 있는지도 생각해 보아야 한다. 무엇보다도 농업환경 보전 프로그램의 추진 주체를 주민자치 조직을 중심으로 다양화할 필요가 있고, 프로그램 설계에 있어서 고령화된 농촌 인구의 특성을 반영할 필요가 있다.

농업환경 보전 프로그램의 향후 방향을 제시할 수 있는 이론적 사례로서 오스트롬의 ‘공유지 관리’이론을 제시할 수 있다. 이를 아래의 글 상자에 서술한다.

<글상자 17-1> 오스트롬의 공유지 관리 이론 개요

2009년 노벨경제학상 수상자인 제도경제학자 엘레나 오스트롬(Elinor Ostrom)은 ‘공유지 관리(Governing the commons)’에서 바람직한 공유자원 관리방안을 제시하였다. 비경합성·비배제성의 특징을 갖는 공유자원은 사람들에 의해 무분별하게 이용되고 결과적으로 황폐화될 수 있다. 공유 자원을 국가 차원에서 관리하려면 엄청난 관리 비용이 문제가 되고 실제로 관리가 효율적일 수도 없으며, 시장 기구를 이용하여 공유지를 이용자에게 분할하는 방법도 실현 가능성이 낮다. 가령, 공동 어장을 이용자에게 분할하더라도, 수면 아래에 있는 물고기들을 이용 권한에 맞게 분배하기 어렵다.

오스트롬은 바람직한 공유자원 관리의 방안으로 주민자치적 관리(self-governance)를 통한 상호 견제와 제재를 제시하였다. 주민자치 조직과 같은 경우 정부, 지자체, 시장이 접근할 수 없는 정보를 가지고 있고, 농촌 마을에서 공유 자원을 어떻게, 언제 관리하는 것이 바람직할지 알고 있다. 오스트롬은 공유자원이 수인(受忍) 한도 이상으로 황폐화된다면, 주민자치적 행동이 공유자원을 효율적인 방법으로 복원하는 움직임이 발생할 수 있다고 하며 정부나 지자체는 이를 지원할 수 있다.

## 농촌공간계획<sup>55)</sup>

농촌은 국민의 정주·여가 장소이자 미래 성장 공간으로서 가치가 증대되고 있다. 미래 전망 모형을 통한 시뮬레이션 결과 전국 인구는 2040년 경 약 5058만 명, 농촌 인구는 1015만 명이 될 것으로 추계된다. 농촌 인구 비중은 전국 인구 감소 추세와 농촌 인구의 증가로 인해 2040년경에는 20.1%까지 증가할 것으로 예측된다. 또한 소득 수준 향상 및 도농교류 활성화 등에 따라 깨끗하고 조화로운 농촌 환경 및 다원적 가치에 대한 국민적 수요도 확대되는 추세이다.

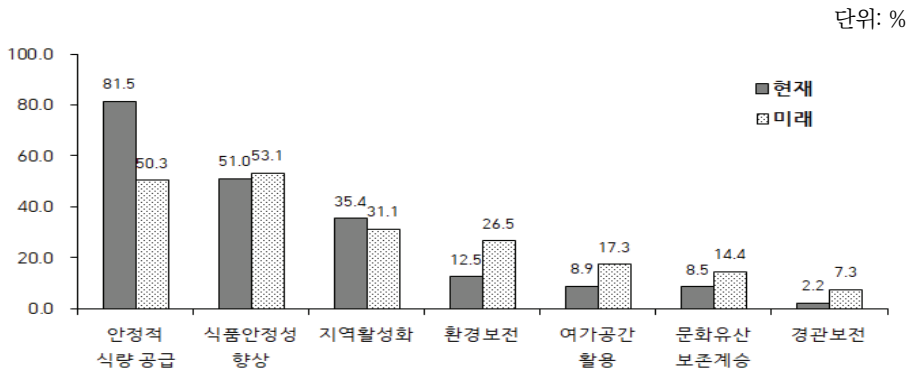
농촌은 정부의 혁신적 포용성장을 주도할 공간으로서 잠재력이 높아지는 추세다. 농촌의 열악한 기반시설이나 정주 여건에도 불구하고, 혁신 창출 공간으로서 풍부한 잠재력을 보유하고 있다. 농업·농촌의 현재 및 미래 역할에 대한 도시민 인식 조사 결과, 현재에 비해 미래에는 식량 공급 역할은 줄어들고, 환경 보전, 여가 공간 활용, 문화유산 및 경관 보전을 위한 농업·농촌 역할이 더욱 중요해지는 것으로 조사되었다(송성한·박혜진 2018).

반면, 농촌의 가치를 저해하는 난개발과 저개발 심화 현상이 동시에 발생하고 있다. 농지 한가운데에 건설된 고층의 나홀로 아파트, 주거지 인근에 들어선 유해 물질 배출 공장, 경관이 수려한 곳에 건설된 어울리지 않는 모습의 주택단지 등이 대표적 사례인 난개발은, 경관 훼손 및 오염 피해와 같은 다양한 외부 불경제 효과를 유발한다. 충청남도의 경우 전체 인구의 5.2%인 약 11만 명이, 자연취락지구 전체 면적 중 52.2%가 유해 화학물질 배출 영향 범위(500m)에 노출되어 있다(오용준 외 2019). 주변 경관을 고려하지 않는 입지나 개발에 따른 경관 난개발은 농촌 고유의 경관을 훼손하고 시각적 혐오감·소음 등으로 인해 주민들의 일상생활에 부정적인 영향을 미치고 있다. 「삶의 질 향상 특별법」, 「농어촌정비법」, 「경관

55) 송미령 외 (2020)에서 발췌함.

법」 등을 통해 경관관리의 틀은 마련되었으나, 실효성을 확보하지 못하고 있는 실정이다.

#### 〈부도 18-1〉 농업·농촌의 역할에 대한 도시민 인식 변화(중복응답)



자료: 송성환·박혜진(2019). KREI 농업·농촌 국민의식조사 결과

지역별로 문제 양상이 다르기는 해도 어떤 식으로든 난개발 현상이 농촌 곳곳에서 벌어지고 있다는 것을 알 수 있으며, 향후 농촌공간 정비 시 주된 정비 요소가 이들 시설이 되어야 함을 시사한다. 송미령 외 (2020)가 실시한 2019년 지자체 공무원의 지역 인식조사 결과, 농촌 난개발 정도가 심각하다고 응답한 비율(34.3%)이 그렇지 않다고 응답한 비율(20.9%)보다 높았다. 특히 인천·경기 및 충청권의 시·군에서 난개발이 심각하다고 응답한 비율이 50%를 넘었다. 농촌 토지 이용과 관련하여 농촌의 자연경관과 농지 보전(42.5%), 무분별한 난개발 방지(35.8%)를 가장 중요하게 고려해야 한다고 응답하였다.

반대로 낙후 농촌 지역에서는 인구 유출 및 고령화, 농업 쇠퇴 등으로 공·폐가 및 휴경지가 증가하고 있지만, 이용 빈도가 낮은 시설은 유지관리가 소홀하거나 아예 방치되는 등 정비가 제대로 이루어지지 않고 있다. 과소화 마을일수록 마을 단위에서 이루어지던 공동체 활동 기반이 더욱 약화되는 경향이 강하다. 이러한 고령화와 공동화의 심화로 장래 상당수의 농촌 마을의 존속이 불투명하다는 전망도 제기되는 상황이며, 마을 단위의 자생력을 찾기 힘들 뿐 아니라 상당수 면 단위

에서도 자족적인 발전을 기대하기 힘든 상황이다.

따라서 난개발·저개발 문제 대응 및 농촌 자원의 가치 제고를 위한 효과적 정책 수단이 필요하다. 농촌 자원의 가치를 높이기 위해서는, 농촌의 중장기 비전과 토지이용계획에 입각한 농촌공간계획이 수립되고, 개별 개발사업들은 공간계획에 근거하여 집행되어야 한다. 「국토계획법」에 따른 도시·군계획은 농촌을 포함한 전 국토의 장기적인 발전 방향을 제시해야 하지만, 전 국토의 83.3%에 해당하는 농촌(비도시지역)에 대한 구체적인 공간계획이 부족하다. 특히 농촌다움 보전이나 농촌 난개발·저개발 문제 대응에 관한 구체적인 내용을 담지 못한 실정이다.

농촌 지역은 「국토계획법」상 의제 처리를 통해 「농지법」, 「산지관리법」, 「자연공원법」 등의 다양한 개별법상 규제를 받도록 하고 있으나, 개별 법률에서도 사실상 용도지역 내에서의 행위 제한 정도만 규정하고 있을 뿐, 해당 공간에 대한 체계적 계획은 이루어지지 않고 있다. 즉, 농촌 공간은 계획체계 상에서 제도적 공백으로 남아 있는 것이다.

한편, 농촌관련 각종 계획은 「농업·농촌기본법」, 「삶의 질 향상 특별법」, 「농어촌정비법」, 「농어촌마을 리모델링 특별법」, 「농지법」 등 주로 5개 법률에 근거하여 모두 26개의 계획이 규정되어 있다. 하지만 계획 대부분이 해당 지역 전체의 종합적 공간계획에 대한 고려가 미흡하며, 실행력이 부족하거나 사업계획 성격의 계획이라는 점에서 지역의 장기 비전 및 방향성을 가진 공간계획의 위상을 가지기에는 근본적으로 한계를 보인다. 종합계획인 국가 농발계획은 농촌의 미래 변화에 대한 예측이나 농촌 공간구조에 관한 내용이 포함되어 있지 않고 단기적인 산업육성책이나 개별 농촌 개발 사업 수준에 머무르고 있는 실정이다. 시·군 농발계획은 공간 발전 구상과 관련하여 중심지 설정, 하위 생활권 설정 및 시·군 공간발전 구상도를 작성하도록 규정하고 있지만, 실제로는 농촌 공간관리를 위한 토지이용의 방향을 제시하지 못하고 농촌 개발 사업의 위치를 표시하는 수준에 그친다. 「농어촌정비법」이 규정한 스무 개가 넘는 계획들은 지자체의 구속력과 인지도가 낮아 효과성이 낮다. 또한, 농업·농촌 관련 계획들은 「국토계획법」에 의한 공간계획체계와 별다른 관련을 갖지 못함은 물론이고, 사업들을 서로 연계하고 조

정할 만한 담당 부처 간 협력체계도 미비한 상황이다. 하나의 시·군 내에서 진행되는 사업들 상호 간에도 긴밀한 연계와 조정 체계가 마련되지 못하고 있어 종합적 시각을 가지기 어렵다.

지방분권 강화와 재량 확대, 한국형 뉴딜 추진, 포스트 코로나 사회로의 전환 등 농촌을 둘러싼 여건이 변화하고 있다. 지방분권 확대와 중앙정부 사업의 지방 이양 등 정책 환경 변화에 따라 기존의 예산사업 중심의 농촌정책 관행을 탈피, 지자체 중심의 중장기 비전과 시행계획에 따른 농촌정책 수립이 필요하다. 포스트 코로나 사회에 대비한 분산적·자립적 농촌 생활권 육성 정책을 강화해야 한다. 대규모 감염병에 취약한 은퇴 연령층의 교외지역 및 농촌 지역 거주 선호 확산이 예상됨에 따라, 자립적인 중소도시 및 농촌 생활권 공간 전략이 필요하다. 농촌 중심지 기능의 지속적 육성을 기반으로 국토 전체에 걸친 분산적·자립적 정주 기반을 구축하고, 이를 뒷받침할 보건·의료, 복지, 교육, 문화 등 전 영역에 걸친 새로운 농촌 공간의 구축이 필요하다.

새로운 농촌 환경에 적합한 장기적인 농촌공간계획을 수립하고 이에 따른 발전 계획을 시행해야 한다. 지자체는 지방분권, 한국형 뉴딜과 포스트 코로나 사회로의 전환으로 바뀐 농촌 환경과 지역 특성을 반영한 미래 비전을 반영한 농촌공간 계획을 수립하고 시행할 필요가 있다. 「국토계획법」에 기초한 도시 중심의 토지 이용 및 공간계획과 단기적 사업 성격의 기존 농업·농촌 부문 계획의 한계를 극복할 수 있는 실질적인 계획을 수립해야 한다. 그리고 지자체와 주민이 스스로 결정한 미래 비전과 발전 방향을 추구해갈 수 있도록 정부 차원에서 보호·지원하도록 제도를 개선해야 한다.



## 지방자치법 개정과 자치분권<sup>56)</sup>

지방자치분권의 제도적 기틀인 지방자치법은 1949년 「지방자치법」 제정을 통해 기초가 잡혔고, 1988년 본법 전문 개정을 통하여 내용이 상세화되었다. 1991년에는 지방선거를 통해 지방의회가 구성되고, 지자체장을 선출한 1995년 비로소 지방자치제가 실질적으로 시작되었다(김정섭 외 2019). 이후 32년 만에 「지방자치법 전부개정법률안」 관련 5개의 법률의 제·개정안이 2020년 6월 30일 국무회의에서 통과되고 국회에 제출된 후 동년 12월 9일 본회의에서 의결되어 지방자치분권의 제도적 틀이 완성되었다.

「지방자치법」 전부개정의 주요 내용을 크게 4가지로 나눌 수 있다. 첫 번째 내용은 “획기적인 국민주권의 구현”이다. 「지방자치법」 개정 목적에 ‘주민자치’의 원리가 명시되었고, 지방의 정책 결정 및 집행에 주민의 참여권이 신설되었다. 「주민조례발안법」이 별도 제정되어 지방의회에 조례안의 제·개정 및 폐지를 청원할 수 있게 되었고, 주민조례발안과 주민감사청구의 인구 제한이 완화되었으며 연령 제한을 19세에서 18세로 하향하였다. 또한 주민투표를 통해 지자체의 기관 구성 형태를 선택할 수 있는 근거를 마련하였다.

두 번째 내용은 “지자체 단체의 역량 강화 및 자치권 확대”이다. 지역 사무를 지역에 먼저 배분하고, 국가-지방 간의 사무 배분 원칙과 준수 의무를 규정하여 지자체의 국제 교류 및 협력 추진 근거를 마련하였다. 조례 위임사항에 대해 하위 법령에서 위임의 내용과 범위를 제한 및 규정하지 못하게 방지하였으며 인구 100만 이상의 대도시를 특별시로 구분하여 시군구 특례를 부여할 근거를 마련하였다. 또한 지방의회 사무직원 임용권을 의회 의장에게 부여, ‘정책 지원 전문인력제’를 도입하였다.

56) 김정섭 외(2019)와 행정안전부 보도자료(2020.12.)를 정리한 것이다.

세 번째 내용은 “지자체 운영의 책임성·투명성”제고와 관련된다. 지방의회의 투표 결과, 의정 및 집행 기관의 조직·재무 등에 관련된 정부를 지역 주민에게 공개할 수 있도록 정보 공개 시스템을 구축할 수 있게 하였다. 지방의회에 윤리특별 위원회와 윤리자문위원회 설치를 의무화하였다. 또한 지방의원의 겸직 금지에 대한 규정을 더욱 구체화하고, 겸직 허용 시 내용을 공개하도록 하였으며 위법 행정에 대한 정부의 지도·감독 장치를 보완하였다.

네 번째로, “중앙-지방 협력관계 구축 및 효율적 행정 제고”를 들 수 있다. ‘중앙 지방협력회의’를 설치하여 국가 주요 시책에 지자체가 참석할 수 있게 하고 행정 구역과 생활권의 불일치로 발생하는 불편 해결을 위한 자율협의체와 중앙분쟁조정위원회 조정 절차를 마련하였다. 또한 지자체 간의 협력에 기반한 특별지자체 단체의 구성근거를 체계화하고 ‘행정협의회’ 설립 절차를 간소화하며 지방자치 단체장 인수위원회 운영근거도 마련하였다. <부표 19-1>에 지방자치법 주요 신·구 법령 비교표가 제시되어 있다.

〈부표 19-1〉 지방자치법 전부 개정안 주요 내용

목적	분야	현행	개정
획기적인 국민주권 구현	목적규정 (제1조)	- 목적규정에 주민참여에 관한 규정 없음	- 목적규정에 ‘주민의 지방자치행정에 참여에 관한 사항’ 추가
	주민참여권 강화 (제17조)	- 주민 권리 제한적 : ①자치단체 재산과 공공시설 이용권 ②균등한 행정의 혜택을 받을 권리 ③참정권	- 주민 권리 확대 : 주민생활에 영향을 미치는 정책 결정 및 집행과정에 참여할 권리 신설
	주민조례 발안제 도입 (제19조)	- 단체장에게 조례안 제정, 개·폐 청구	- 의회에 조례안을 제정, 개·폐 청구 가능(별도법 제정)
	주민감사 청구인 수 하향조정 (제21조)	- 서명인 수 상한: 시·도 500명 50만 이상 대도시 300명 시·군·구 200명	- 상한 하향조정: 시·도 300명 50만 이상 대도시 200명 시·군·구 150명
	청구권 기준 연령 완화 (제21조)	- 19세 이상 주민 청구 가능	- 조례발안, 주민감사, 주민소송 18세 이상 주민 청구 가능

목적	분야	현행	개정
	자치단체 기관구성 형태 다양 화 (제4조)	- 기관 분리형(단체장-지방의회)	- 주민투표 거쳐 지방의회와 집행 기관의 구성 변경 가능 (기관분리 형·통합형 등) * 추후 여건 성숙도, 주민요구 등을 감안하여 별도법 제정 추진
역량강화와 자치권 확대	사무배분 명확화 (제11조)	- 지방자치법에 국가·지방간 사무배 분 원칙 및 준수의무 등 미규정 (지방분권법에서 규정)	- 보충성, 중복배제, 포괄적 배분 등 사무배분 원칙 규정 - 사무배분 기준에 대한 국가와 자 치단체의 준수의무 부과
	국제교류·협력 근거 신설 (제10장)	- 규정없음	- 국제교류 협력 및 국제기구 지원, 해외사무소 운영근거 마련
	자치입법권 보장 강화 (제28조)	- 조례의 제정범위 침해 관련 미규정	- 법령에서 조례로 정하도록 위임 한 사항에 대해 법령의 하위법령 에서 위임내용·범위를 제한하거 나 직접 규정하지 못하도록 규정
	특례시 및 자치단체 특례 부여 (제198조)	- 규정없음	- 100만 이상은 특례시로 하고, - 행정수요·균형발전 등을 고려하 여 대통령령에 따라 행안부장관 이 정하는 시·군·구에 특례 부여 가능
	지방의회 인사권 독립 (제103조)	- 의회 사무처 소속 사무직원 임용권은 단체장 권한 ※ 지방공무원법에 따라 임용권의 일 부를 지방의회의 사무처장 등에 위 임 가능	- 지방의회 소속 사무직원 임용권 을 지방의회 의장에게 부여
	정책지원 전문인력 도입 (제41조)	- 규정없음 ※ 제주특별법에 따라 제주도만 의원 정수 1/2범위에서 정책연구위원 운영(21명)	- 모든 지방의회에서 의원정수 1/2 범위에서 정책지원전문인력 운영 가능 ※ 단, 2023년까지 단계적 도입
	지방의회 운영 자율화 (제5장)	- 회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사 항이 법률에 상세 규정	- 조례에 위임하여 지역 특성에 맞 게 정하도록 자율화
책임성과 투명성 제고	정보공개 확대 (제26조)	- 자치단체 정보공개 의무·방법 등 미 규정	- 의회 의정활동, 집행부 조직·재 무 등 정보공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설 - 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고
	의정활동 투명성 강화 (제74조)	- 지방의회 표결방법의 원칙 관련 근 거 미비	- 기록표결제도 원칙 도입

목적	분야	현행	개정
	지방의원 겸직금지 명확화 (제43조)	- 겸직금지 대상 개념이 불명확 - 겸직신고 내역 외부 미공개	- 겸직금지 대상 구체화 - 겸직신고 내역 공개 의무화
	지방의회 책임성 확보 (제65조)	- 윤리특위 설치 임의규정 - 윤리심사자문위 설치 미규정	- 윤리특위 설치 의무화 - 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치, 의견청취 의무화
	시·군·구 사무수행 책임성 강화 (제189조)	- 시·군·구의 위법 처분·부작위에 대해 국가가 시정·이행명령 불가	- 국가가 보충적으로(시·도가 조치를 취하지 않을 경우) 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 시정·이행명령 가능
중앙-지방 간 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고	중앙지방 협력회의 (제186조)	- 규정없음 ※ 대통령-시도지사 간담회 운영	- '중앙지방협력회의' 신설 (별도법 제정)
	국가-지방 간 협력 (제164조)	- 규정없음	- 균형적 공공서비스 제공, 균형발전 등을 위한 국가-자치단체, 자치단체간 협력의무 신설
	자치단체 사무에 대한 지도·지원 (제184조)	- 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 관할 지방자치단체의 사무에 대한 조언·권고·지도 가능	- 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 조언·권고·지도에 대한 단체장의 의견제출권 신설
	매립지 관할 결정 절차 개선 (제5조)	- 매립지 관할 관련 이견이 없는 경우에도 중분위 절차를 거쳐 결정	- 분쟁 없는 경우 별도 심의의결 절차 생략 등 결정 가능
	경계조정 절차 신설 (제6조)	- 규정없음	- 자치단체 간 자율협의체를 통해 경계조정 협의 추진 - 이해결시 중분위 심의를 거쳐 조정 가능
	단체장 인수위원회 (제105조)	- 규정없음	- 시·도 20명, 시·군·구 15명 이내에서 임기 시작 후 20일 범위내로 단체장 인수위 자율 구성
	행정협의회 활성화 (제169조)	- 설립시 지방의회의 의결 필요 - 자치단체 간 협력에 대한 지원근거 없음	- 설립시 지방의회에 보고로 간소화 - 관계 중앙행정기관의 장은 협력 활성화를 위해 필요한 지원 가능
	특별지방 자치단체 (제12장)	- 세부사항 미규정 ※ 현행 법 제2조제3·4항에 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정(대통령령 미규정)	- 2개 이상의 자치단체가 공동으로 광역사무 처리를 위해 필요시 특별지방자치단체 설치·운영 근거 규정

자료: 행정안전부 보도자료, 『지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기를 마련』, 2020.12.29.

## 지역사회 돌봄 활성화 방안<sup>57)</sup>

지역사회통합 돌봄 활성화 정책 구상으로 4단계 플랜이 유용하다. 먼저 돌봄 시설과 서비스에 대한 정책 요구사항을 제시한다. 돌봄 조직을 운영하고 면 지역에 돌봄을 제공하려면 사무국 활동가에게 인건비를 제공해야 하며 면 중심지와 배후 마을을 오가는 교통수단(송영 서비스)이 필요하다. 주간보호서비스는 사회적 관계 형성과 심리·정서 상태 개선 측면에서 노인들에게 효과가 크기 때문에 노인 인구 700명 이상의 면 지역에는 주간보호시설이 필요하다. 돌봄조직이 노인맞춤돌봄서비스 수행기관으로 지정받으면 대상자의 수요에 맞는 맞춤형 통합 서비스를 제공할 수 있으므로 면 단위에서 활동하는 소규모 돌봄조직이 노인맞춤돌봄서비스 수행 기관으로 지정받을 수 있도록 보건복지부 및 지방자치단체와 협의할 필요가 있다.

두 번째로, 2단계로 구성된 ‘농촌 돌봄조직 지원 사업’방안을 제시한다. 돌봄조직의 역량이 사업의 성패에 결정적일 것이다. 따라서, 활동가가 돌봄조직 역량 강화와 주민 합의 형성을 위한 인건비와 돌봄조직이 돌봄 기획 및 운영 능력을 키우고 주민이 자치력을 향상할 일련의 프로그램에 대한 재정을 지원한다. 단, 돌봄 사업의 지속가능성을 위한 최소한의 재정지원은 보장되어야 한다.

세 번째로, 돌봄 시범사업의 단계이다. 돌봄조직 활성화 사업 1단계인 돌봄조직 육성을 시범 사업으로 우선 추진하여 면단위에서 돌봄 공동체 확산을 꾀할 수 있다. 돌봄조직 활성화 사업이 확정되기 전이라도 신활력플러스사업이나 시군역량 강화사업 등 농식품부 사업의 일부를 활용하여 시범 사업을 실시할 수 있으며, 이를 통해 성공 사례를 발굴하고 확산해야 한다.

57) 김남훈 외(2020)와 김남훈·김정섭(2019)의 자료를 이용하였다.

### 〈부도 20-1〉 농촌 돌봄조직 활성화 사업(안) 개요

단계	목적	주체	주요 과업	지원내용
1	농촌 돌봄조직 육성 사업	돌봄 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄조직 형성</li> <li>• 공동체 및 주민 역량강화</li> <li>• 장애인·정신 질환자 주민 의식 개선</li> <li>• 주민과 돌봄 사업 방향 합의 도출</li> </ul>	활동가 인건비, 공동체 및 주민 교육비, 네트워크 구축비
↓				
돌봄조직의 돌봄법인 전환 또는 신규 돌봄법인 설립				
↓				
2	농촌 돌봄조직 활성화 사업	돌봄 법인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄시설 설치 및 운영</li> <li>• 지속 가능한 돌봄 제공</li> <li>• 주민 및 사회적 배제 계층 일자리 제공</li> <li>• 민·관 거버넌스, 중앙부처 간 협력</li> </ul>	활동가 인건비, 활동지원비, 송영·교통비, 네트워크 구축비, 시설비 등

자료: 김남훈·김정섭(2019).

네 번째 단계는 정부 부처 및 지자체와의 협력 강화이다. 이미 2020년 3월 25일 교육부, 행정안전부, 농림축산식품부, 보건복지부, 국토교통부(이하 ‘5개 부처’)는 5개 부처가 각기 시행하는 주요 사업을 읍·면·동 수준에서 연계하여 정책효과를 높이고 주민이 주도하는 협력 사업을 발굴·지원하겠다고 발표한 바 있다. 2020년 12월 28일에는 관계부처 합동으로 지역공동체 기반 사회서비스 전달체계를 확립에 협력하겠다고 발표하였고, 세부적으로 농어촌 지역 특수성을 반영한 읍·면 단위 돌봄 협의체를 구성하고 농촌형 생활SOC 복합센터에 주간보호시설 등 돌봄 시설을 구축하기로 하였다. 또한 지역사회통합돌봄 선도사업 지역 2곳을 선정하여 시범 사업을 운영하고 향후 사업 평가를 거친 후 선도사업을 전국으로 확대하기로 하였다. 이를 반영하여 돌봄 조직이 돌봄 계획을 수립할 때 계획안에 정부부처 사업을 포함하여 농촌 공동체 돌봄을 추진해 볼 수 있다.

농어촌 자활근로사업<sup>58)</sup>

자활지원사업은 2000년 제정된 「국민기초생활보장법」에 근거하여 근로능력이 있는 저소득층, 즉 기초생활보장 수급자와 차상위자에게 자활사업 참여를 조건으로 하여 생계급여를 지급하고 자활지원 서비스를 제공하여 참여자의 노동시장 역량을 제고하는 것을 목적으로 한다.

하지만, 농어촌 지역은 도시에 비해 일자리가 부족하고 인구가 적어 근로의사를 가진 사람이 취업 및 창업하기 어렵고, 소비시장 역시 규모가 작아 자활기업이 쉽게 진입하기 어려운 면이 있다. 가령, 인구 천 명당 사업체 수가 농어촌에서 85.2개로 도시의 인구 천명 당 사업체 수 84.6개와 비교하여 많으나, 인구 천 명당 취업자 수는 농어촌이 366.1명으로 도시의 455.0명과 비교하여 적다<부표 21-1>. 이는 농어촌 지역에 부족한 상용 일자리와 취약한 자영업 운영 기반을 단적으로 나타낸다. 결과적으로 농어촌 지역에서 구직 의사가 있는 노동시장 참여자의 취업 및 창업 장애 요인으로 작용한다. 더욱이 농어촌 지역에 부족한 대중교통 문제도 읍 지역을 중심으로 집중 위치된 자활센터로의 접근을 어렵게 한다.

〈부표 21-1〉 지역유형별 사업체 수 및 천명 당 사업체 수

지역 유형	사업체		종사자	
	사업체 수	천명 당 사업체수	종사자 수	천명 당 종사자 수
농어촌형	334	85.2	188	366.1
도농형	769	82.3	519	410.6
도시형	2,843	84.6	2,420	455.0
합계	3,947	84.2	3,127	420.6

자료: 전국사업체조사(2017). 김정섭·김남훈(2019) 재인용.

58) 김정섭·김남훈(2019) “농어촌 자활사업 활성화 방안 연구”를 정리하였다.

이렇게 농어촌 지역에서 자활근로사업을 추진하는 데에 어려움이 있지만 최근 사회적 경제와의 협력적 연결망을 통해 농어촌 지역에서 자활근로사업이 활기를 보이는 경우가 있다. 가령, 전북 완주군에서 2018년에 400개의 사회적 경제 조직이 연계하여 ‘완주 사회적 경제 네트워크’의 사회적 협동조합으로 법인화되었고, 네트워크 내에 자활기업 9개가 참여하고 있다. 이를 통해 자활기업의 보호와 동시에 사회적 경제 네트워크의 내·외연적 성장을 이루어 내었다. 더 나아가 전북 남원시 지역자활센터, 제주 이어도지역자활센터, 경북 봉화군 지역자활센터 등 지역자활센터가 사회적 협동조합으로 전환한 사례도 보인다. 이와 같이 농어촌의 지역자활센터가 사회적 협동 연결망에 적극적으로 참여하는 시도가 농어촌 지역 자활 근로 활성화에 도움이 된다.



## 사회적 경제 분야의 주요 정책사업

문재인 정부는 포용성장의 정책 방안으로 사회적 경제 활성화를 국정과제로 채택하였다. 2017년 10월 정부 주무부처 합동 일자리 위원회에서 사회적 경제 활성화 방안을 발표하였다. 사회적 경제를 “구성원간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동”이라고 정의하였다. 다시 말하면, 사회적 경제는 사회적 경제 구성원의 자율·민주, 연대·협력을 바탕으로 국가와 시장의 경계에서 사회적 가치를 추구하는 민간의 경제활동이다. 사회적 경제에 대한 개념 및 정의가 2000년 이후 시행된 정부 사업과 관련 법령에도 제시되어 있다<부표 22-1>.

〈부표 22-1〉 사회적 경제 기업의 개념 및 특징

종류	근거법령	소관부서	개념 및 정의
사회적 기업	사회적기업 육성법(2007)	고용노동부	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구하며 재화 및 서비스의 생산, 판매와 같은 영업 활동을 하는 기업으로서 사회적기업육성법 제 7조에 따라 고용노동부 장관이 인증한 기업
마을기업	마을기업 육성 사업 시행지침 (2011)	행정안전부	지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역 공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을단위의 기업
협동조합	협동조합 기본법(2012)	기획재정부	조합원의 필요에 의해 자발적으로 결성되어 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체
자활기업	국민기초생활보장법(2012)	보건복지부	지역자활센터의 자활근로사업을 통해 습득된 기술을 바탕으로 1인 혹은 2인 이상의 수급자 또는 저소득층 주민들이 생산자협동조합이나 공동사업자 형태로 운영되는 기업

자료: 한국사회적기업진흥원, 『4대 사회적경제기업』.

사회적 경제 기업은 고용 창출 및 안정, 유희 인력 활용, 소득 양극화 감소, 사회

안전망 강화, 공동체 복원 등에 기여하고 있고 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 사회적 기업 및 협동조합 등의 성공 사례는 매우 많아 모두 열거할 수 없지만, 발달 장애인이 주로 고용된 베어베터(인쇄물, 커피 제조)나 인천 지역 서점 60여 곳의 사업자가 조합원으로 활동하는 인천서점 협동조합 등을 거론할 수 있다(농식품부 보도자료).

농어촌 지역의 사회적 경제 조직이 주목받고 있다. 도시에 비해 농어촌 지역의 복잡한 인구 구성, 구성원 간 격차의 확대 등으로 인해 취약계층 및 소수자의 사회적 배제 문제가 심화됨에 따라 주민이 자조적으로 삶의 질의 여건을 개선하려는 노력에서 비롯된다. 농촌 주민들은 농협, 신협, 영농조합법인 등과 같은 협동·자조 조직을 운영해 본 경험이 있고, 익명화된 도시민에 비해 지역사회 구성원들의 대면 접촉의 빈도와 밀도가 크거나 높으므로 사회적 경제 조직이 더욱 활성화될 내생적 기반이 마련되어 있다(김정섭 외 2016). 또한 농촌 지역의 사회적 경제 조직이 농산물 생산·가공·판매뿐만 아니라 고령자와 장애인 등 취약계층을 위한 일자리를 제공하며 영세 소농의 농산물 판매 지원, 독거 노인을 위한 식사 및 송영 서비스 제공 등 사회서비스로서도 기능하고 있다(황영모·나정호 2019).

반면, 농촌 지역의 사회적 경제 조직은 대체적으로 경제·사회적 기반이 취약하여 주류적 일반 기업의 형태로 성장하기 어렵고 개별적 영세 조직으로 잔류할 가능성이 높아 사업과 활동에 어려움에 직면할 수 있고(황영모, 2013) 때로는 쉽게 소멸할 가능성이 크다(황영모·나정호 2019).

사회적 경제 조직의 출현과 지속적인 성장을 도모하는 일련의 사회적 경제 육성과 관련된 방안이 정부 주무부처를 중심으로 제시되고 있다. 크게 보면 고용노동부의 사회적 기업 지원 정책, 행정안전부의 마을기업지원 정책, 기획재정부의 협동조합 지원 정책, 농식품부의 농촌공동체회사 지원사업과 사회적 농업 활성화 지원사업이 대표적인 사회적 경제 관련 정책사업이다. 농촌 지역 사회적 경제와 관련된 주요 정책 방안을 주관 주무부처 별로 구분하여 <부표 22-2>에 제시하였다.

〈부표 22-2〉 농촌 적응 사회적 경제 조직 육성 관련 사업

주무 부처	사업	목적	주요 연혁 및 내용
농식품부	들녘 경영체 육성	50ha 이상 들녘의 규모화·조직화 및 공동 경영을 통해 생산비 절감 및 경쟁력을 제 고, 유휴자원을 활용한 사업다각화로 농가 소득 창출	2009년 부터교육·컨설팅및시설장비지원에 서, '16년부터는 공동경영의 질적 성장과 들 녘경영체를 통한 지역단위 사업의 활성화를 위해 사업다각화를 지원
	농촌 공동체 회사	농촌공동체 회사 법인(농촌마을 주민 또는 단체가 농촌의 인력, 농산물, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 농촌에 일자리 및 소 득을 창출하거나 사회서비스를 제공) 또는 단체를 육성하여 농촌에 부족한 사회서비스 확충 및 일자리 창출을 통해 농촌 활력증진	2011년 부터 사회서비스 및 소득사업 진행
	신활력 플러스	민간조직을 중심으로 지역의 고유자원을 활용하여 지역 특화산업을 육성하고 사회 적 일자리 창출	2018년 부터 총사업비(시군당 4년간 70억 원)의 30% 이상을 활동가 및 조직, 네트워크 활성화 부문으로 배정하였고 이를 통해 농촌 주민의 전문성을 강화하고 사회적 경제 조직 이 역량 강화 프로그램을 직접 운영할 수 있는 기회를 제공
	로컬 푸드	지역에서 생산되는 농산물을 활용하는 다 양한 먹거리 관련 활동을 발굴·지원하여 사회적 가치 창출	2012년 부터 전복 완주를 중심으로 지자체와 사회적경제조직 시민단체 등 민간 이 협력하여 지역 먹거리 관리체계를 구축 운영하는 푸드플랜 수립 지원
	사회적 농업	사회적농업을 통해 사회적 약자를 대상으 로 돌봄 교육 고용 등을제공하는 사회적 농 장 지원	사회적경제 조직도 사회적농업 활성화 지원 사업(2018년 부터)에 참여할 수 있도록 시행지침 제정(2018.02)
	농촌 교육 농장	농장을 학습공간으로 활용하여 농업경영 을 다각화할 수 있도록 농촌체험 프로그램 운영 지원	2006년 부터 개별 농가단위로 운영되는 농 업·농촌 교육 체험 농장 간의 협업을 통해 사 회적경제조직으로 발전하도록 유도
	산림 일자리	산림분야에 특화된 전단계별 지원시스템 을 구축하여 지역 특화 사회적경제조직 육 성과 일자리 창출	2013년 부터 지역별로 특화된 산림비즈니스 모델 개발 및 지역공동체를 발굴하여 이들이 중심이 되는 사회적 경제기업을 육성 및 지원
고용노동부	사회적 기업 육성	취약계층에게 사회서비스 및 고용 창출, 지 역사회 공헌	2008년: 사회적경제 육성 5개년 기본 계획 실행 2011년: 사회적기업에 대한 간접지원방식(사 업개발비) 확대 2011년: 지역형예비사회적기업 2012년: 부처형 예비사회적기업 지정제 실시 2013년: 제2차 사회적기업 육성 기본계획 시행
행정안전부	마을 기업	지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익 사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역 공동체 이익을 효과적으로 실현하는 마을 기업 육성	2010년: '자립형지역공동체사업' 시범도입 2011년: '마을기업지원사업' 명칭 변경 2013년: 예비마을기업 사업 도입 2015년: 자립형마을기업 개념 도입

주무 부처	사업	목적	주요 연혁 및 내용
기획재정부	협동 조합	협동조합 법인격 도입을 통한 시장경제 보 완, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전 기여	2011년 12월: 「협동조합기본법」 제정 2012년 12월: 협동조합 설립 개시 2013년: 제 1차 협동조합 기본계획 실시 2017년: 제 2차 협동조합 기본계획 실시
보건복지부	자활 기업	근로능력자의 기초생활 보장, 근로역량 배 양 및 일자리 제공을 통한 탈빈곤 지원	1961년: 「생활보호법」 제정 1996년: 자활시범사업 시행(전국5개소) 1999년: 「국민기초생활보장법」 제정, 2000.10 시행 2009년: 자활 인큐베이팅 사업 실시 2012년: 자활공동체에서 자활기업으로 명칭 변경

자료: 김기태 외(2017). 『농촌지역 사회적경제 활성화를 위한 정책 지원 방안 연구』, 농식품부 보도자료 『사회  
적경제와 연계한 농산어촌 활성화 방안(2019.12.)』를 정리한 것임.

## 홍성군 장곡면의 사회적 농업 사례<sup>59)</sup>

사회적 농업은 장애인, 소수자, 이주민 등 지역사회에서 배제될 수 있는 사람들의 노동 및 사회통합을 농업을 통해 지향하는 실천이라고 이해할 수 있다. 한국에서 드문드문 태동하고 있는 사회적 농업의 성공적인 실천 사례를 살펴보면 근본적으로 사회통합을 목적으로 하고 다양한 주체의 협력, 즉 다층적 사회적 경제 연결망을 통해 기능한다.

충남 홍성군 장곡면의 ‘젊은협업농장’은 2011년 설립 초기부터 사회적 농업을 목적 및 수단으로 하여 교육, 교류, 공생을 지향하였다. 일부 사회적 농장들이 사회적 목적과 함께 부분적으로 상업화된 특성을 보이지만, ‘젊은협업농장’은 ‘함께 살아가는 농촌’을 목표로 상업화와는 거리를 두었다. 외적 목표와 더불어 내적으로도 ‘젊은협업농장’은 조직의 형식, 농장 내·외 활동, 농장의 재무 구조에 있어서 사회적 농업의 바람직한 특징을 보인다. 우선, ‘젊은협업농장은’ 협동조합의 형식으로 설립되어 ‘지역 사회에서 필요한 청년 인재 육성’의 목표를 세웠다. ‘교육’과 ‘노동’의 적절한 균형점을 모색하였고 지역사회의 다양한 활동의 적극적으로 참여하였으며 적정 수준의 농업생산성을 달성하였다.

‘젊은협업농장’ 인근의 ‘행복농장’ 역시 협동조합 법인의 형식으로 조직되었으며 지역사회 장애인을 대상으로 농업활동을 통한 사회화를 목적으로 한다. 농작업이 포함된 돌봄 체계를 구성하여 단순·일반적인 원예농장이 아니라 사회적으로 배제된 사람들을 위해 사회적 농장으로 운영된다. 조합원 중 ‘젊은협업농장’의 법인 조합원 1명이 포함되어 있어 다른 사회적 농장과 소통의 고리가 마련되어 있다. 2017년에 ‘자연구시’ 프로그램을 시행하여 복지관 및 시설에 소속된 만성 정신질환자의 자립 기반을 마련하였으며, 충남 광역정신건강복지센터와도 협력하

59) 김정섭(2018)의 “사회적 농업, 농업과 농촌의 탈영토화-홍성군 장곡면 사례-”연구를 바탕으로 한다.

고 있다. ‘젊은협업농장’과 마찬가지로 농업과 돌봄의 균형을 달성하여 생산성 극  
대화의 목적보다는 사회적으로 배제된 사람들의 사회통합을 우선한다.

## 농촌 계획협약

1990년대 지방자치기 시작된 이후, 20여 년 동안의 농정 추진체계는 지방분권과 주민참여 확대라는 두 축을 중심으로 변해왔다. 농촌개발 정책에서 주민 참여를 확대하려는 노력은 2000년대 초반 공모제 방식의 마을단위 개발 사업을 추진하면서 본격적으로 시작되었다. 이후, 공모 방식의 국고보조사업이 지니는 한계, 즉 농촌 지방자치단체 간의 국고 확보 경쟁과 개별 사업이 지니는 협소한 사업 범위 문제를 해결하면서 더욱 분권적인 방식으로 추진체계를 개편했다. 균특회계에 국한된 것이기는 하지만, 포괄보조 방식을 도입함으로써 적어도 형식면에서는 더욱 지방분권적인 농정 추진체계로 개선되었다고 볼 수 있다. 그런데 지방분권의 확대 정책에 따라 균특회계 중 농정 분야 사업이 대거 지방 이양되었다.

지자체의 농촌 지역개발 정책 추진체계 구축을 위해서 먼저 부서별로 분산 추진되던 방식을 극복하고, 다양한 영역을 아우르는 통합적 농촌정책 추진체계가 지자체 행정 조직 내에서 형성되어야 한다. 장기적으로는 행정 조직 내에 농촌계획 직렬을 도입하는 방안을 중앙정부 차원에서 모색할 필요가 있으나, 단기적으로는 계약직 민간 전문가를 행정조직 내에 채용하여 활용토록 유도해야 한다.

지방으로 권한이 이양된 각종 사업들이 제대로 운영되기 위해서는 농촌 공동체 주도의 정책 추진체계를 형성하고, 지자체의 통합적인 농촌 정책 거버넌스가 구축되어야 한다. 농촌 공동체 주도의 농촌 정책 추진체계를 형성하기 위해서는 다음과 같은 과제들이 요구된다.

- 농촌 공동체의 지역개발 역량 강화를 위해 다양한 주민 조직이 참여할 수 있도록 농촌 지역개발사업 추진 절차와 방식의 개선이 요구된다.
- 공동체 활성화의 단위를 기존 마을 단위에 한정하던 관행에서 벗어나 보다 확대된 공간 범위를 대상으로 새롭게 조직할 필요가 있다.

- 주민들이 희망하는 사업이면 별다른 검증 절차나 별다른 제약 없이 예산을 지원했던 기존의 단순 상향식 사업 추진 방식을 지양하고 지역사회의 다양한 주체들을 대표하는 대의기구 형태의 농촌 지역개발 추진체계를 구성해 사업을 추진해야 한다.
- 중앙정부 지침에 맞추어 지역별 차별 없이 획일적인 내용으로 사업을 추진하던 기존 관행에서 벗어나 공동체 조직들이 제안하는 사업들을 자율적으로 추진할 수 있도록 해야 한다.
- 농촌 지역개발 정책의 효과적 추진을 위해 중간지원조직에 적극적인 역할 부여가 요구되며 이러한 중간지원조직은 지역별 여건을 고려, 획일적으로 정하기보다는 다양한 방식을 취할 수 있도록 할 필요가 있다.

핵심적인 농촌 정책 아젠다를 지속적으로 추구하는 지자체를 대상으로 다양한 중앙정부 사업을 패키지 지원하는 농촌 계획협약 제도를 도입할 필요가 있다. 그리고 농촌 계획협약 제도를 성공적으로 추진하기 위해 지자체에 대하여 지원 가능한 사업 패키지를 구성하는 준비 작업이 이루어져야 한다. 계획협약 제도는 보조사업 중심에서 계획 중심으로 농촌 정책 방향을 전환한다는 의의도 있다.

농촌 계획협약 제도와 유사하게 균형발전위원회에서 주도하는 ‘지역발전투자협약 제도(투자협약)’이 있다. 투자협약은 국가균형발전정책을 정부와 지자체가 협력하여 추진하기 위해 국가와 지역의 이익이 조화되는 지역개발 프로젝트를 공동으로 선정하고, 사업계획 및 투자분담에 대해 상호 약속하는 활동을 의미한다. 이 제도는 프랑스의 ‘국가·레지옹 간 계획계약(Contrat de plan Etat-Région)’을 참고하여 설계되었으며, 「국가균형발전 특별법」 제20조에 그 근거를 두고 있다.

투자협약 제도는 지자체 주도의 사업계획에 기초하여 체결되기 때문에 지역의 자율성을 최대한 확보할 수 있으며, 여러 부처에 걸쳐 매년 칸막이식으로 추진되는 사업을 3~5년간 묶어서 추진함으로써 안정적인 재원 확보와 효율적인 성과 관리가 가능하다는 점에서 기존 방식과 차별화되고 있다.

농촌 계획협약 제도는 제도 설계에 따라 상당한 폭으로 달라질 수 있으므로, 다



음의 내용이 반영되도록 논의를 확장시킬 필요가 있다.

첫째, 현재 알려진 농림축산식품부의 구상은 중앙정부와 농촌 지방자치단체가 계획을 근거로 협약을 맺어 정책사업을 추진하는 방식이므로 ‘계획협약 제도’이기는 하지만, 구체적인 보조사업 기획 측면에서는 지방자치단체에 일정 부분 제약이 따른다. 주요 정책 의제에 합의한 상태에서 개별 세부사업들을 지방자치단체가 설계하는 이른바 ‘어젠다 방식’이 아니다. 상당 부분 세부사업들이 메뉴 방식으로 편성되어 그 안에서 지방자치단체가 선택하는 이른바 ‘패키지 방식’에 가깝다. 물론, 농촌 지방자치단체 입장에서 볼 때 제약으로 비칠 수도 있는 이 같은 한계를 단숨에 뛰어넘기는 어렵다. ‘통합메뉴 방식’ 또는 ‘포괄보조 방식’의 국고보조 농정 사업을 시행한 결과를 평가하고 성찰하여 지방에 재량권을 더욱 부여하는 ‘계획협약 제도’로 개선 반영할 필요가 있다.

둘째, 지방분권의 두 축이 ‘재정분권’과 ‘자치분권’이라고 할 때 재정이나 정책사업 계획 관련 재량권을 지방자치단체에 보장하는 것만으로는 충분치 않다. 지방자치단체가 지역사회 주민들로부터 의제를 수렴해 사업 계획 과정에 반영하게끔 유인하거나 강제하는 제도적 장치를 계획협약 제도에 포함시켜야 한다. 예를 들어, 현재 농촌 신활력플러스 사업의 시행지침이 규정한 것처럼 민간 부문 행위자가 사업추진단에 참여하여 사업 계획 수립을 총괄하게 하는 규칙을 도입할 수 있다. 그밖에도 다른 수단들을 강구할 필요가 있다. 지금 당장은 그렇게 하기가 어렵지만 장기적으로 계획협약에 포함될 정책사업의 범위가 넓어져 지방자치단체의 농정이 다루어야 할 정책의 대부분이 될 수 있다고 가정하면, 민간 부문 행위자가 사업추진단에 참여하는 방식만으로는 부족하다. 기본적으로 지방농정과 관련된 이해당사자들을 대의(代議)할 수 있는 제도적 형식이 필요해진다. 제한된 범위의 사업 계획이나 시행 못지않게 보조금 등 정책 자원을 합리적으로 분배하는 것도 중요한 과제이기 때문이다.

셋째, 농촌 지역 주민이 제기하는 의제를 충분히 반영해 지방자치단체 농정이 펼쳐지도록 계획협약 제도가 기여하려면, 농정 관련 의제를 평소에 지역의 민간 부문이 형성하고 정리해 둘 수 있도록 유인을 제공하는 제도 설계도 필요하다. 현

재 기초 지방자치단체들도 “농업·농촌 및 식품산업 발전계획”을 수립하도록 법정 의무 계획으로 편성하였고, 농림축산식품부는 지방자치단체에 ‘농발계획’을 수립할 때 면담, 토론회, 설문조사 등을 실시하여 반영하라고 지침을 시달한 상태다. 그러나 지역발전 의제는 5년에 한번 설문조사를 통해 형성될 수 있는 성질의 것이 아니다. 게다가 ‘농발계획’은 시·군 전체 지역을 범위로 삼기 때문에, 설문조사 등을 통해 얻게 되는 주민의 정책 수요는 구체성 측면에서 약점을 지니기 쉽다. 민간 부문 행위자들이 집합적으로 활동하는 ‘지역사회의 장’ 안에서 가능한 한 밀도 높은 의사소통이 이루어질 때 지역의 의제를 잘 형성할 수 있다.

## 중간지원조직의 개념과 역할<sup>60)</sup>

중간지원조직은 비영리조직(NPO)이나 비정부조직(NGO)의 활동을 지원하는 조직으로서 다양한 사회문제 해결을 목적으로 행정기관, 기업, 민간비영리단체, 주민 사이의 중개자 역할을 하는 조직으로 볼 수 있다(김정섭 외 2020 재인용; 김재현 외 2013: 5-6). 민간과 행정 부문의 ‘연결고리’로 역할하는 것이 일반적이다 <부표 25-1>.

〈부표 25-1〉 중간지원조직의 기능과 역할

기능	역할
정보수집 및 제공	- 사회문제를 해결하기 위해 필요한 각종 정보를 제공
자원과 기술의 중개	- 정보제공이나 상담업무 이외에 단체의 활동에 있어서 필요로 하는 자금, 인재 등을 지원하거나 이를 제공해줄 수 있는 제공자와 중개
인재육성	- 단체의 자립을 위해 필요로 하는 조직운영, 자금확보 등에 대응 가능한 인재 양성 - 활동가로 재무, 세무의 전문지식 및 컴퓨터 관련 지식, 기술을 갖고 있는 인재 육성
상담 및 컨설팅	- 단체가 체계적 활동을 할 수 있도록 경영 노하우를 제공하고 관련해서 어려운 점이나 문제 등을 컨설팅해 줌
네트워크 및 교류 촉진	- 다양한 형태와 가치관을 가진 기관들을 네트워크 하거나 각각의 기관이 가진 자원을 유용하게 활용해서 목적을 달성하도록 그것에 필요한 교류 및 견학, 토론회 등 의사소통을 도모
NPO 평가	- 기관의 활동지표를 활용해서 활동실태나 정보에 대한 수준을 정부·기업·개인 등 지원기관에게 제공
정책제안	- 사회적 문제를 이슈화하거나 새로운 문제해결방법을 창출 - 지역문제해결을 위해 새로운 사회시스템이나 방법을 구축, 정책제안기능을 강화
조사연구	- 중간지원조직만이 실행 가능한 조사 및 연구 활동을 통해 특정 사회 이슈를 해결할 수 있는 방안 제시 - 정책 제안 기능을 수행하기 위한 기초 작업 단계의 일환으로서 실행

자료: 김재현 외(2013) p. 12. 김정섭 외(2020) 재인용.

60) 김정섭 외(2020)의 “지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안(3/3차년도)”에서 발췌·요약한 것이다.

농정에 관련된 중간지원조직으로 지자체에서 마을만들기 활동을 위하여 직영 혹은 위탁의 형식으로 운영되고 있는 ‘마을만들기 중간지원조직’을 예로 들 수 있다(김정섭 외 2020). ‘마을만들기지원센터’ 또는 ‘마을공동체지원센터’와 같은 단체를 ‘마을만들기 중간지원조직’으로 볼 수 있다. 2006년 참여정부에서 ‘살기 좋은 지역만들기’ 사업으로 마을만들기 정책이 본격화되었으며, 이에 따라 여러 지방자치단체가 마을만들기 사업의 체계적 지원을 위한 중간지원조직으로 ‘마을만들기지원센터’를 설립하였다(박세훈 2015; 김정섭 외 2020 재인용). 마을만들기 지원센터는 중간지원조직의 역할뿐만 아니라 지역 주민의 마을만들기 운동을 촉매하는 역할을 한다.

마을만들기 중간지원조직은 설립 방식 및 형태, 규모, 운영 방식 등 다양한 모습을 보이며, 정부 공모사업 대행, 컨설팅, 교육, 개별 사업 지원뿐만 아니라 주민 리더 양성 및 역량 강화 사업, 외부 전문가와의 네트워크 형성 등 지원, 정보의 허브 역할, 마을만들기 추진 지역들간의 연계 및 네트워크 구축, 행정과의 협력 등을 수행한다(마을만들기 전국네트워크 2013: 278; 김정섭 외 2020 재인용). 한국마을지원센터연합<sup>61)</sup>이 발표한 전국의 마을만들기 중간지원조직은 총 117개소로서(광역시, 시, 군, 구 포함), 농촌 기초 지자체에 설치된 마을만들기 중간지원조직은 총 55개소에 이른다<부표 25-2>.

---

61) <http://www.koreamaeul.org/>

〈부표 25-2〉 농촌 지역에 위치한 마을만들기 중간지원조직

광역	기초	명칭
강원도	춘천시	(재)춘천시마을자치지원센터
	삼척시	삼척시도시재생지원센터
경기도	가평군	가평군마을공동체통합지원센터
	광주시	광주시도시재생지원센터
	김포시	김포시자치공동체지원센터
	안성시	안성시따복공동체지원센터
	양주시	양주시사회적경제지원센터
	양평군	양평군지역공동체지원센터
	용인시	용인시 마을공동체지원센터
	이천시	이천시행복공동체지원센터
	평택시	평택시사회적경제마을공동체지원센터
	포천시	포천시공동체지원센터
	화성시	화성시사회적공동체지원센터
경상남도	거창군	거창군마을만들기지원센터
	밀양시	밀양시마을만들기지원센터
	함안군	(사)함안군지역공동체활성화지원센터
경상북도	봉화군	봉화군농촌활력화센터
	의성군	의성군이웃사촌지원센터
전라남도	곡성군	곡성행복마을만들기지원센터
	광양시	광양시마을공동체지원센터
	나주시	나주시공익활동지원센터
	담양군	담양군풀뿌리공동체지원센터
	무안군	무안군마을공동체지원센터
	순천시	순천시마을공동체지원센터
	영광군	영광군마을공동체지원센터
	장흥군	장흥군마을공동체지원센터
	화순군	화순군마을공동체지원센터
전라북도	고창군	고창군공동체지원센터
	김제시	김제시농어촌종합지원센터
	남원시	남원시공동체지원센터
	무주군	무주군마을만들기지원센터
	부안군	부안군농어촌종합지원센터
	순창군	순창군마을공동체지원센터
	완주군	완주소셜굿즈센터
	익산시	익산시농촌활력지원센터
	임실군	(사)임실군마을가꾸기협의회
	장수군	(사)장수지역활력센터
	정읍시	정읍시공동체활성화센터
	진안군	진안군마을만들기지원센터

광역	기초	명칭
충청남도	공주시	공주시마을공동체종합지원센터
	금산군	금산군마을만들기지원센터
	논산시	논산시마을공동체지원센터
	당진시	당진시마을만들기지원센터
	보령시	보령시마을만들기지원센터
	부여군	부여군마을만들기지원센터
	서산시	서산시마을만들기지원센터
	서천군	서천군마을만들기지원센터
	아산시	아산시공동체지원센터
	예산군	예산군행복마을지원센터
	천안시	천안시마을공동체지원센터
	청양군	청양군지역활성화재단마을공동체지원센터
	태안군	태안군농어촌마을지원센터
	홍성군	홍성군마을만들기지원센터
충청북도	증평군	증평군행복마을만들기지원센터
	청주시	청주시마을공동체지원센터
총계	55개소	

주: 도농복합시 및 군 지역을 대상으로 조사함.

자료: 한국마을지원센터연합 홈페이지(<http://www.koreamaeul.org/>). 2020년 2월 17일 검색. 김정섭 외 (2020) 재인용.

‘마을만들기 중간지원조직’은 주로 농촌 정책에 관여하여 민간-행정을 연계하는 일종의 ‘거버넌스 조직’으로 기능하는 경우가 많지만, 구체적 활동은 사실 지역과 조직에 따라 매우 다양하다. 몇몇 ‘마을만들기 중간지원조직’은 자체적으로 연간 활동 보고서를 출간하여 그들의 활동을 기록하고 보여주지만 모든 조직의 연간 활동보고서에 접근할 수 있는 것은 아니다. 가령, 충남 청양군 마을만들기지원센터의 연간활동보고서를 살펴보면 개략적인 활동 내용을 파악할 수 있다.

〈글상자 25-1〉 “청양군 마을만들기지원센터 2019년 연간활동보고서” 목차에 제시된 주요 센터 활동

제2장 2019년 센터 활동

제1절 조사와 연구

- 1) 함께이음 정책
- 2) 농촌 정책 융복합 세미나
- 3) 마을만들기사업 모니터링
- 4) 마을만들기사업 DB 구축
- 5) 마을 자원조사 및 지표개발
- 6) 신활력플러스 사업 관련 주민조사

제2절 교육과 상담

- 1) 상담 및 컨설팅
- 2) 견학안내 및 사례발표
- 3) 활동가 교육
- 4) 현장포럼
- 5) 삼삼오오(三三五五)
- 6) 역량강화

제3절 소통과 홍보

- 1) 온라인 홍보
- 2) 오프라인 홍보
- 3) 마을만들기 기록물 제작
- 4) 공동체한마당
- 5) 행복마을콘테스트

자료: 김정섭 외 (2020)에서 재인용.

## 안건 제언(1): 농어촌 지역의 사회적 경제 활성화 방안

### I. 추진 배경

○ 농어촌 지역은 공간, 주체, 자원의 특성상 도시 지역 사회적 경제와는 차별화된 정책 필요하다.

- (공간) 농어촌 지역의 낮은 인구밀도와 분산적 거주 특성으로 인해 사회서비스의 조달능력이 약하고 조달비용이 상승하는 등 사회서비스 공급체계가 도시 지역과 다르다. 일자리 창출과 서비스 수혜자 중심의 정책적 관점에서는 공급비용이 높은 농어촌 지역에 필요한 만큼의 사회서비스가 제공되기 어렵다.
- (주체) 도시에 비해 부족한 역량으로 인해 사회적 경제 추진 주체가 부족하고, 급속한 과소화, 초고령화로 지역 내부에서 주체 확보가 곤란하여 도시 지역에 적용되는 주체 육성으로는 소기의 성과를 기대하기 어렵다. 농어촌 지역에서는 도시와는 달리 외부 주체 유입이 시급한 상황이다.
- (자원) 지역개발사업으로 설치된 시설의 유희화 정도가 도시에 비해 극심하고, 보전해야 할 자원과 문화유산 등이 방치되는 상황이다. 저이용·유희 시설과 환경·역사·문화 자원의 보전 활동의 주체로서 사회적 경제의 필요성이 제기되고 있으나 효과적 정책 수단이 미흡하다.
- (조직화) 농수협·신협 등 전통적 조직들이 사회적 경제 대상으로 고려되지 않아 지역 내 사회·경제적 자원의 연계·협력이 효과적이지 못하다.



## II. 농어촌 사회적경제의 현황과 문제점

### 1. 현황

- 농어촌 지역 사회적 경제 조직은 대부분 농림수산물의 생산, 가공, 유통 활동에 종사하고 있다. 농어촌 지역에는 6000개 이상의 사회적 경제 조직이 존재하는 것으로 추정되는데, 주된 활동영역은 농산물 생산·유통 40.9%, 제조·판매 13.8%, 환경·에너지 10% 등이다.
- 최근 농어촌 지역의 취약한 시장 기능을 보완하고 부족한 사회서비스 조달에 사회적 경제가 활용되는 사례가 증가하고 있다.
  - 생필품 판매(영광 동락점빵 사회적 협동조합), 청소년 등 주민교육서비스 제공(장수 초록누리 협동조합), 면 단위 지역버스 운영(횡성 금광골영농조합법인) 등 지역 주민들의 자발적 공동체 활동으로 재화와 서비스를 스스로 조달하는 사례가 늘고, 사회적 경제에 대한 지자체의 관심도 증가하고 있다.

### 2. 문제

- 농어촌의 사회적 경제는 주체, 지역자원 연계, 유통 및 판로개척, 자금·신용 조달, 네트워크 측면에서 취약하다. 우선 농어촌의 고령화·과소화 등으로 인해 사회적 경제 조직을 이끌어갈 주체와 물질 토대가 취약하여 공공 부문의 지원이 없이는 자립적 성장이 어려운 상황이다. 또한 각종 지역개발 사업으로 구축된 다양한 시설의 운영과 관리에 어려움이 많지만 이를 사회적 경제와 연계하려는 목적의식적인 노력이 부족하다.
- 농어촌의 사회적 경제 조직은 일반 경제 조직에 비해 규모가 작고 역량이 부족해 독자적인 홍보, 유통 및 판로개척이 어렵고, 기술력이나 담보 능력 부족으로 상업

적 금융기관을 통한 자금조달이 곤란하다.

- 2015년 조사에 따르면 농촌 지역 사회적 경제 조직의 운용상 어려움은 자금 관련 애로(운영자금 부족, 시설·설비투자 곤란)가 가장 높은 34.6%이고, 홍보 마케팅, 시장 확대, 거래처 확보 등 유통·판로 애로 30.8%이다.

○ 사회적 경제에 대한 주민 인식이 미흡하고, 농어촌 지역 사회적 경제 조직 간 네트워크가 미약하다.

- 농어촌 주민 대부분(63%)이 사회적 경제의 의미를 이해하지 못하며, 교육·일자리·생필품 구입·농기계수리 등 서비스 부족 문제 해결을 위해 도움 받을 기관이 없다는 응답이 전체의 61%(18년 조사)에 달하고, 개별 조직의 취약성을 인식하면서도 상호 연계·협력 활동은 잘 이뤄지지 않고 있다.

### 3. 정책 현황

○ 문재인 정부 출범 후 발표된 사회적 경제 활성화 방안('17.10)을 토대로 금융, 인재 양성, 지역공동체, 농산어촌 분야에 걸쳐 다양한 대책을 마련하고, 국가의 사회적 경제 활성화 의지에 따라 범부처형 정책을 추진 중이다.

- 사회적 경제의 변화와 발전을 위한 정책의 외형은 갖췄으나, 농어업·농어촌 분야 특성에 맞는 사회적 경제 지원 근거와 활성화 정책의 발굴 및 지원, 지역 주도의 추진체계를 구축하기 위한 정책적 노력이 미흡하다.

〈글상자 26-1〉 정부의 최근 사회적 경제 관련 정책 발표 연혁

(2017.10) 일자리위원회&관계부처 합동: 사회적경제 활성화 방안  
(2018.02) 관계부처합동(국조실 외): 사회적 금융 활성화 방안  
(2018.02) 관계부처합동(고용부 외): 사회적경제 인재양성 종합계획  
(2019.11) 관계부처합동(행안부 외): 지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고  
(2019.12) 관계부처합동(농식품부 외): 사회적경제 연계 농·산·어촌 활성화 방안  
(2020.01) 관계부처합동(기재부 외): 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략

- (정책) 농어촌의 경우 사회적 경제의 집중적인 육성보다는 기존의 다양한 사업을 연계해 사회적 경제를 폭넓게 확산시키는 데 중점을 두고 있다.
- 각종 지역개발 사업에의 참여와 금융 접근성의 확대 등을 담았지만 주체와 조직육성을 위한 구체적인 수단과 방법론은 미흡하다.
  - 농어업·농어촌의 다원적 기능과 공익적 가치 유지가 사회적 경제의 한 축이라는 인식을 공유하고, 이러한 인식이 반영된 정책을 마련해야 한다.
- (제도) 여러 부처에서 다양하게 시행되는 사업을 포괄하여 사회적경제 조직을 개념화하고 있으나 농어업·농어촌의 사회적 경제 조직은 제한적이며, 대표성이 부족하다.
- 20대 국회에서 발의된 ‘사회적경제 기본법(안)’은 모두 3개(각 유승민, 윤호중, 강병원 의원 대표발의)이며 사회적 경제 조직을 각각 정의하고 있으나 13개 조직은 공통으로 인정된다.
  - 사회적 경제 조직의 범주에 포함되지 않는 단체는 정책 대상에서 소외되고, 농어촌형 사회적 경제 조직이 제한적으로 정의되므로 이를 포괄적으로 규정하여 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다.

〈부표 26-1〉 20대 국회에서 발의된 사회적 경제 기본법(안) 내용

구 분	강병원의원안 (2019.3.6. 발의)	윤호중의원안 (2016.8.17. 발의)	유승민의원안 (2016.10.11. 발의)
사회적 경제기업의 범위	사회적기업·협동조합·마을기업·자활기업·농어업법인단체·소비자생활협동조합·농협·수협·산림조합·엽연초생산협동조합·신용협동조합·새마을금고·중소기업협동조합 등 13개 조직		
	우수문화사업자	예비사회적기업	장애인표준사업장· 장애인직업재활시설· 사회복지법인· 광역/지역자활센터

자료: 국회 기획재정위원회 「사회적경제 기본법(안) (의안번호: 2019005, 강병원 의원 대표 발의)」 검토보고서

### Ⅲ. 제안

#### 1. 읍·면 단위 중심의 사회적 경제 지원체계 구축

○ (주체) 주민의 일상생활권인 읍·면 단위를 중심으로 농어촌 사회적 경제 주체 및 조직의 육성을 지원한다.

- 마을환경관리, 노인·장애인·어린이 등 돌봄·교육·서비스, 지역공동체를 유지하는 ‘(가칭)농어촌 OO마을공동체 협동조합’을 설립·운영하도록 유도한다.
- 중간지원조직, 금융 조직과 협력해 읍·면 단위 지역 주체들이 사회적 경제에 원활하게 진입할 수 있도록 지원한다.
- 농어촌 신활력플러스, 어촌뉴딜 300, 농촌유휴시설활용 창업지원사업 등 지역에서 추진 중인 사업을 주체와 조직의 테스트베드(TB)로 활용한다.

○ (지원체계) 지방자치단체 중심의 사회적 경제 통합 지원체계를 갖추는 단계에서 행안부, 농식품부, 해수부 등 중앙정부 부처가 협력하여 농어촌 지역에서 다양한 사회적 경제 조직이 양성되도록 협조 지원체계를 유도한다.

- 지자체 추진체계, 민관 협치, 중앙·시도·시군의 중간지원조직 개선, 유휴시설 활용, 인재양성 등의 분야별 협업\* 계획을 수립하고 운영을 내실화하도록 유도한다.  
\* 공동 교육 및 인력 개발, 공동 기술 협력, 창업 지원, 멘토형 교차 컨설팅, 모델 개발 및 확산 전략, 공동 마케팅, 협동금융, 협동적 내부시장 등 형성
- 시·도 단위, 시·군 단위의 중간지원조직 등과 연계하여 협업을 추진한다.

○ 읍·면 단위 지원체계까지 고려해 행정과 민간의 협업체계를 마련하고 현장 밀착형 활동 지원과 결과를 공유할 수 있는 체계를 마련한다.

## 2. 농어촌의 지역 자원을 활용한 다양한 모델 개발·확산

○ 공공이 주도하는 농어촌 사업 추진방 식에서 지역 중심의 ‘민관 협치형 사업추진 및 관리방식’으로 전환하여 지역 역량을 축적한다.

- 지역의 자원을 활용하는 사회적경제 모델을 찾기 위한 시도를 장려하고, 도농 연대 방식으로 지역의 가치를 알리고 지역의 교류·관계인력을 확보한다.

○ (자원연계) 지역의 인프라, 인력과 공동체, 농·수·신품 등 ‘지역 중심의 민관 협치형 지역발전사업 및 관리방식’으로 전환되도록 공공과 협력한다.

- 지역 유희 시설, 활용 희망 시설에 대한 이용자 및 공급자 수요 조사 등을 중간에서 연계할 수 있을 만큼 현장을 잘 아는 사회적 경제 조직을 설립하거나 기존 조직에 위탁한다.

- 지방자치단체에서 각종 사업, 시설 관리·운영에 사회적 경제 조직이 참여하도록 지역 내 농수협, 신품, 산림조합 등과 협력하여 육성·지원 한다.

\* 2015년에 충청도에서 충남 아산 인주농협이 ‘지역주민과 농협이 함께하는 지역혁신 모델 구축사업’을 통해 요양원을 설립하였다.

- 급식 협동조합 등 먹거리 기반의 시·군 단위 모델 육성 프로그램을 도입한다.

○ 도시와 협력하여 농어촌 지역 사회적 경제 활동의 사회적 가치를 알리고 서로의 문제를 해결하는 활동을 확산한다.

- 도농 사회적 경제 특구 지정, 지역시설의 공유자산화 및 공유자산 이용 확대 등 공동사업을 발굴하고 추진한다.

- ‘도농연대 사회적 경제 조직 또는 기관’을 선정하고, 협동조합 간 교류활동을 촉진한다.

### 3. 농어촌 사회적 경제 조직의 법적 근거 마련

○ 농어업·농어촌을 대표하는 사회적 경제 조직을 개념화하고 법적 근거를 마련하기 위해 법률을 제정한다. 이를 위해 단기 및 장기적 차원에서 2가지 안을 제안한다.

- (1안) ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’에 ‘사회적 농어업 경영체’ 지정 및 지원 근거를 마련하고, 사회적 경제 기본법에서 정의하는 ‘사회적 경제 기업’에 ‘사회적 농어업 경영체’를 포함한다.

- (2안) 별도의 ‘(가칭)농어촌 사회적경제 육성 및 지원에 관한 법률’을 제정한다.

○ (1안) ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률(이하 ‘농어업경영체법’)’에 ‘사회적 농어업 경영체’의 정의, 지정 및 지원 근거를 마련한다.

- 현재 ‘농어업인 삶의질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 ‘삶의질법’)’에서는 제3조에서 ‘공공서비스’를 정의하고, 제19조의4에서 관련 단체(법인)에 대한 지원을 명시하고 있다.

‘삶의질법’ 제19조의4(농어업인들의 일자리 창출 기여 등 단체에 대한 지원)

① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 농어촌의 지역공동체 활성화 사업을 추진하면서 농어업인들의 일자리 창출에 기여하거나 농어촌에 공공서비스를 제공하는 「민법」상 법인·조합, 「상법」상 회사, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제2호 및 제5호에 따른 농어업법인, 그 밖에 다른 법률에 따른 비영리단체에 재정지원 등 필요한 지원을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 지역공동체 활성화 사업의 기준, 지원 방법, 그 밖에 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다.

- ‘삶의질법’ 관련 체계를 그대로 준용하여 ‘농어업경영체법’에 농어업·농어촌 사회적경제조직을 더욱 포괄적으로 정의하고 그 지원을 명시한다.

- 종합하면, 신설할 핵심적인 조문(안)을 제시하면 아래와 같다.

‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법’

제27조의7(사회적농어업경영체의 지정)

- ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 농어업·농어촌 지역경제 활성화와 격차해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공에 기여하는 법인 또는 단체를 사회적농어업경영체로 지정할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 사회적농어업경영체의 지정요건 및 절차는 대통령령으로 정한다.

제27조의8(사회적농어업경영체 지원 등)

- ① 국가와 지방자치단체는 사회적농어업경영체에 대하여 경영에 필요한 시설·장비 및 교육·컨설팅 등을 지원할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 사회적농어업경영체의 지원, 사후관리 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ (2안) 신법 제정을 통한 활성화 기반과 중간지원조직 체계를 마련한다.

- 장기적으로 「(가칭)농어촌 사회적 경제 육성 및 지원에 관한 법률」 제정을 통해 농어촌·농어촌 분야 사회적 경제 종합적 육성체계를 구축한다.
- 기존 법률의 개정 및 ‘사회적 경제 기본법’ 제정에 따른 포괄적 지원체계의 혜택을 받는 것이 우선이며 기본적 지원체제로 부족한 농어업·농어촌 분야의 구체적 지원 제도를 마련할 필요성이 생길 경우 진행한다.

‘(가칭)농어촌 사회적경제 육성 및 지원에 관한 법률’ 구성안

제1장 총 칙

- ▶ 목적, 정의, 기본이념, 다른 법률과의 관계 등

제2장 농어촌 사회적경제 육성 및 지원 계획

- ▶ 기본계획 수립(농식품부), 시행계획 수립(지자체)
- ▶ 농어촌 사회적경제기업 인증제

제3장 농어촌 사회적경제 육성을 위한 기반조성

- ▶ 농어촌 사회적경제 실태조사, 종합정보관리
- ▶ 농어촌 사회적경제 중간지원(기능)조직
- ▶ 금융지원, 판로지원, 공공기관 우선구매, 홍보 및 교육, 연구·개발, 네트워크 및 협회설립 등

제4장 보 칙

제5장 벌 칙 등

- “(가칭)농어촌 사회적 경제 중간지원(기능)조직 체계” 마련을 통해 농어업·농어촌 분야 사회적 경제를 종합적으로 지원한다.

〈부표 26-2〉 농어촌 사회적 경제 중간지원조직 체계 구축을 위한 지원방안

조 직	구 분
농림축산식품부 해양수산부	법·제도 개선, 사업개발 및 지원 등
농어촌사회적경제 지원본부(중앙)	정보관리, 인증 등 제도 지원, 지원센터 관리, 연구·조사·평가, 네트워크 구축 등
농어촌사회적경제 지원센터 (각도 또는 권역별)	지역 내 정보관리, 지역 내 제도 지원, 경영지원, 교육지원, 금융지원, 홍보 및 판로지원, 네트워크 지원 등



## 안건 제안(2): 농어촌 지역공동체 돌봄 활성화 방안<sup>62)</sup>

### I. 추진 배경

#### 1. 농어촌 지역의 돌봄 현실

- 노인이나 장애인 등 마땅히 받아야 하는 돌봄을 받지 못하는데, 대상자가 ‘농어촌에 살기 때문’인 경우가 많다.
  - 도시에 살면 다양한 돌봄 서비스를 받을 수 있는데, 농어촌에서는 거리가 멀어 접근하기가 쉽지 않다.
  - 농어촌 지역의 인구밀도가 낮아 돌봄 서비스를 제공하는 민간 기관에 충분한 이익이 보장되지 않아, 서비스 공급의 유인이 부족하다.
  - 민간 부문의 돌봄 서비스 공급이 불충분할 경우 공공기관이 나서서 시설을 늘려야 하는데, 농어촌에서 돌봄 정책사업은 우선순위에 밀려 예산 확보가 어렵고 여러 종류의 관련 정책사업이 각기 분절된 채 시행되어 만족할 만한 효과를 거두기 어렵다.
- 노인장기요양보험이나 노인맞춤돌봄서비스 등의 공적(公的) 돌봄 대상자가 아닌 경증 상태의 노인이 이용할 수 있는 서비스나 시설이 농어촌에는 크게 부족하다. 공적 돌봄 서비스의 대상으로 선정된 중증 상태의 노인도 집에서 멀리 떨어진 돌봄 시설을 이용하기가 어렵다.
- 장애인도 시설 및 서비스 부족, 무관심 속에서 돌봄을 받지 못하고 방치되거나 어

62) 이 제안은 김남훈 외(2020)의 내용에 바탕을 둔 것이며, 김남훈·김정섭(2021)을 통해서도 발표된 것임을 밝혀둔다.

쩔 수 없이 생활 시설에 입소하게 되는 사례가 많다.

### 경증 인지장애 노인 사례

A씨는 10가구 정도가 모인 농촌 마을에 거주한다. A씨는 신체 기능은 정상이므로 일상생활을 하거나 집 앞 텃밭을 가꾸는 데 문제가 없다. 그러나 최근 기억력과 주의력이 떨어지는 정도의 경미한 인지장애를 겪었다. 치매안심센터 치매 검사, 장기요양등급 심사, 맞춤형돌봄서비스 신청을 했지만 신체기능이 정상이고 인지 장애도 심하지 않아 대상으로 선정되지 못했다. 인지 기능 저하를 예방하는 데 노인복지관이나 치매안심센터 프로그램이 좋다는 얘기를 들었지만, 자주 오지도 않는 버스를 2~3번 갈아타고 가야 한다는 말에 포기하였다. 경로당에 찾아와 제공하는 다양한 프로그램 얘기도 들었지만 A씨가 거주하는 마을의 경로당은 대상이 아니라는 얘기를 들었다. 10명 이상 참여하지 않으면 '찾아가는 경로당 프로그램'을 제공하지 않기 때문이다.

### 노인장기요양보험 4등급 노인 사례

B씨는 인구가 2,000명 정도인 면에 거주하는 노인장기요양보험 4등급 노인이다. 몇 년 전 등급 판정을 받은 후 방문요양 서비스를 이용했지만, 같은 처지의 이웃과 함께 어울릴 수 있는 주간보호 서비스를 이용하기로 했다. 문제는 B씨가 사는 면에는 주간보호시설이 없고 승용차로 왕복 2시간이 걸리는 곳에 있다는 점이다. B씨는 8시간의 주간보호서비스 중 2시간을 이동시간으로 사용한다. 신체기능이 떨어지는 B씨는 시설에 도착하여 약 1시간 동안 휴식을 취해야 하고 시설을 떠나기 전 약 1시간 동안 준비할 시간이 필요하다. B씨는 전체 8시간의 서비스 중 절반인 4시간밖에 서비스를 받지 못한다.

### 성인 발달장애인 사례

C씨는 몇 년 전에 발달장애가 있는 아들을 데리고 농촌으로 이주하였다. 그동안 장애가 있는 아들을 부양하느라 경제적 형편이 어려워졌고 도시의 높은 주거비와 생활비를 감당하기 어려워졌기 때문이다. 아들이 고등학교를 졸업했지만 마땅히 일할 곳을 찾지 못한 이유도 있었다. C씨는 농촌으로 이주했지만, 농촌에는 도시와는 비교할 수 없을 정도로 성인 발달장애인을 위한 서비스와 시설이 없었다. 면에는 장애인복지관이 아예 없었고 주변 도시에 있는 복지관까지는 거리가 멀어 생업에 바쁜 C씨가 데려다주고 데려올 여유가 없었다. C씨가 일을 하는 동안 아들은 집에 방치되고 이러한 사정을 알지 못하는 이웃 주민은 아들의 돌발 행동 때문에 C씨 가족과 마찰이 빈번했다. 돌봄을 제대로 받지 못한 장애 아들은 증증으로 발전했고 연로한 C씨는 아들을 생활 시설에 입소시켜야 했다.

## 2. 농어촌에 적합한 새로운 돌봄 체계의 필요성

- 열악한 돌봄 서비스 제공 체계, 지리적 불리함, 물적·인적 자원 부족 등의 제약을 극복하고 필요한 이들에게 돌봄을 효과적으로 제공하려는 목적으로, 농어촌 주민이 주도하는 돌봄 체계가 필요하다.
  - 그동안 민간 기관이나 공적 돌봄 체계가 해결하지 못한 문제를 주민 스스로 해결할 수 있는 역량을 갖추고 돌봄을 제공하는 ‘새로운 돌봄 체계’가 필요하다는 목소리가 커지고 있다.
  - 정부의 여러 부처가 기능 유형별로 각기 따로 제공하는 돌봄 서비스를 지역공동체 안에서 통합 제공할 수 있도록 주민 조직이 돌봄을 직접 기획하고 참여하는 체계가 필요하다.
  - 수익성 및 예산 부족 때문에 과소 공급된 돌봄 시설을 주민 조직이 설치하고 운영하며, 정부와 지방자치단체가 재정을 지원하는 지역공동체 돌봄을 추진해야 한다.
- 
- 지금까지 주민 주도의 지역공동체 돌봄에 관한 논의들이 있었고 일부 지역에서 시도되기도 했지만, 농어촌 지역을 대상으로 중앙정부가 적극적 관심을 가지고 정책을 기획하고 시행한 적은 없다.

## II. 현황과 문제점

### 1. 시설 중심 돌봄 체계와 농어촌의 미충족 돌봄 수요

#### □ 노인 돌봄

- 농어촌의 고령화율은 2020년 11월 기준 24.1%로 도시 고령화율 14.%보다 9.6%p 더 높다. 면 지역은 더 심각하여 고령화율이 31.3%로 동 지역보다 2배 이상 높으며, 면 지역에만 약 146만 명의 노인이 거주한다.

〈부표 27-1〉 지역별·연령별 주민등록 인구 현황 및 고령화율

단위: 만 명, (%)

지역 구분	총인구	65세 이상 인구		80세 이상 인구	
			(비율)		(비율)
도시(동)	4,213	613	(14.5)	132	(3.1)
농촌	971	234	(24.1)	67	(6.9)
읍	506	88	(17.4)	22	(4.4)
면	465	146	(31.3)	45	(9.6)
합계	5,183	846	(16.3)	199	(3.8)

자료: 행정안전부, 『주민등록인구현황』, 2020.11.

○ 돌봄의 필요성을 기준으로 살펴보면, 농어촌에 거주하는 노인층을 ‘공적 돌봄을 받는 노인’, ‘돌봄이 필요하지만 공적 돌봄에서 배제된 노인’, ‘건강하지만 삶의 질 개선이 필요한 노인’ 등으로 구분할 수 있다.

- 면 지역 거주 노인 146만 명의 27.3%인 40만 명 정도가 일상생활에 불편을 느끼는 잠재적 돌봄 수요자이지만(정경희 외, 2017), 그중 22만 명만 노인장기요양보험 및 노인맞춤돌봄서비스를 받는 공적 돌봄 대상자다. 나머지 18만 명은 대상자를 판정하는 기준으로는 정상이지만 신체기능과 인지기능이 경계선에 있어, 돌봄이 필요하지만 공적 돌봄을 받지 못하는 노인이다.

○ 농어촌 노인의 신체·인지 기능에 따라 필요한 돌봄 서비스를 제공해야 하지만 농어촌에는 시설과 서비스가 부족하다.

- 경계선에 있는 노인에게는 일상생활을 돕는 생활돌봄<sup>63)</sup>과 중증 상태로 악화되지 않도록 예방 돌봄을 제공해야 하지만, 그런 역할을 하는 노인복지관은 농어촌에 드물다. 노인 인구 1만 명당 시설 수가 동 지역에서는 0.5개, 면 지역에서는 0.1개다.

- 중증 노인에게 필요한 재가노인복지시설의 경우 노인 인구 1만 명당 시설 수가 동 지역에는 6.0개이지만 면 지역에서는 4.5개에 불과하다. 노인 인구 1만 명당 장기

63) ‘장보기, 말벗, 이동지원, 세탁, 주택관리, 가전제품 이용 등 일상생활에서 반드시 필요하지만 개인이 쉽게 해결할 수 없는 사회 서비스’라고 정의한다(황영모, 2019).

요양기관 수도 동 지역에서는 39.7개인데 면 지역에서는 19.0개에 불과하다.

〈부표 27-2〉 지역별 노인 돌봄 시설 수 및 노인 인구 1만 명당 시설 수

단위: 만 명, (개)

지역 구분	65세 이상 인구	노인복지법						노인장기요양법	
		노인여가복지시설 <sup>1</sup>		노인의료복지시설		재가노인복지시설			
		(인구당 <sup>2</sup> )	(인구당 <sup>2</sup> )	(인구당 <sup>2</sup> )	(인구당 <sup>2</sup> )	(인구당 <sup>2</sup> )	(인구당 <sup>2</sup> )	(인구당 <sup>2</sup> )	(인구당 <sup>2</sup> )
도시(동)	578	305	(0.53)	3,403	(5.89)	3,476	(6.01)	22,942	(39.69)
농촌	225	86	(0.38)	2,127	(9.47)	1,347	(6.00)	6,101	(27.16)
읍	83	69	(0.83)	758	(9.11)	710	(8.53)	3,409	(40.96)
면	141	17	(0.12)	1,369	(9.68)	637	(4.50)	2,692	(19.03)
전체	803	391	(0.49)	5,530	(6.89)	4,823	(6.01)	29,043	(36.18)

주: 1) 노인여가복지시설 중 노인복지관임.

2) 65세 인구 1만 명당 시설수를 나타냄.

자료: 행정안전부 『주민등록인구현황』, 보건복지부(2019) 『노인복지시설 현황』, 2019.12.

○ 주간보호시설은 노인장기요양 등급자에게 다양한 신체적·사회적 프로그램을 제공하고 사회적 관계를 형성토록 돕는 데 꼭 필요하지만, 면 지역에는 부족하다.

- 1200여 개 면 가운데 주간보호시설이 아예 없는 곳이 30%다. 면 지역에 노인 인구가 700명 이상이면 주간보호시설을 운영할 만큼의 수급자가 있을 확률이 높는데, 700명 이상 노인이 거주하는 면 가운데 주간보호시설이 있는 곳은 60% 정도다.

○ 농어촌의 대중교통 체계도 열악한 실정이어서 노인들이 서비스를 이용하기 어렵다.

- 동 지역들에는 노인복지관이 평균 0.2개소가 있음에 비해, 면 지역들에는 평균 0.01개소에 불과하다. 면 지역에 거주하는 노인이 노인복지관을 이용하기는 사실상 아주 어렵다.

- 재가노인복지시설 수는 동 지역에서 평균 1.7개소인데, 면 지역에서는 평균 0.5개소다. 장기요양기관 수도 동 지역 평균 11.0개인데 비해 면 지역의 평균값은 0.8개로 현저하게 적다.

- 전국 농어촌 읍·면에는 3만 6000개가 넘는 행정리가 있는데, 그중에 노선버스가 하

루 3회 미만으로 운행하거나 아예 운행하지 않는 행정리가 20%를 넘는다.

〈부표 27-3〉 지역별 노인 돌봄 시설 수 및 읍·면·동 행정구역당 시설 수

단위: 만 명, (개)

지역 구분	행정 구역 <sup>1</sup>	노인복지법						노인장기요양법	
		노인여가복지시설 <sup>2</sup>		노인의료복지시설		재가노인복지시설			
			(지역당 <sup>3</sup> )		(지역당 <sup>3</sup> )		(지역당 <sup>3</sup> )		(지역당 <sup>3</sup> )
도시 (동)	2,080	305	(0.15)	3,403	(1.64)	3,476	(1.67)	22,942	(11.03)
농촌	1,463	86	(0.06)	2,127	(1.45)	1,347	(0.92)	6,101	(1.61)
읍	251	69	(0.27)	758	(3.02)	710	(2.83)	3,409	(13.58)
면	1,212	17	(0.01)	1,369	(1.13)	637	(0.53)	2,692	(0.76)
전체	3,543	391	(0.11)	5,530	(1.56)	4,823	(1.36)	29,043	(4.94)

주: 1) 실제 읍·면·동 행정구역의 수가 아니라 통계 자료에 나타난 행정구역의 수입.

2) 노인여가복지시설 중 노인복지관임.

3) 읍면동 행정구역당 시설수를 나타냄.

자료: 행정안전부 『주민등록인구현황』, 보건복지부(2019a) 『노인복지시설 현황』, 2019.12..

- 이해를 돕기 위해, 충청남도 홍성군 장곡면과 서울시 관악구의 현황을 비교해본다.
- 관악구의 면적(29.57km<sup>2</sup>)은 홍성군 장곡면의 면적(54.91km<sup>2</sup>)보다 훨씬 작다. 그러나 관악구에서 운영 중인 노인복지시설 수가 149개나 되는데, 홍성군 장곡면에는 하나도 없다. 홍성군 전체를 보아도 16개에 불과하다.

## □ 발달장애인 돌봄

- 한국의 장애인 수는 크게 늘지 않는 정세 상태에 있지만, 발달장애인 수는 연평균 3.6% 증가했다.
- 2020년 6월 기준으로 전국의 발달장애인 수는 약 24만 5000명으로, 전체 등록 장애인 수의 9.3%를 차지한다. 발달장애인 중에서 지적장애인은 약 21만 5000명, 자폐성 장애인은 약 3만 명이다.

〈부표 27-4〉 연도별 전국 등록 장애인·발달장애인 증가 추이

단위: 명, (%)

구분	2012.12	2014.12	2016.12	2018.12	2019.12	2020.6
등록장애인	2,511,159	2,494,460	2,511,051	2,585,876	2,618,918	2,626,277
발달장애인	190,163 (7.57)	203,879 (8.17)	218,136 (8.69)	233,620 (9.03)	241,614 (9.23)	244,918 (9.33)
지적장애	173,257 (6.90)	184,355 (7.39)	195,283 (7.78)	206,917 (8.00)	212,936 (8.13)	215,230 (8.20)
자폐성장애	16,906 (0.67)	19,524 (0.78)	22,853 (0.91)	26,703 (1.03)	28,678 (1.10)	29,688 (1.13)

자료: 보건복지부, 『장애인 등록 현황』, 2012.12~2020.6.

〈부표 27-5〉 지역별·연령별 발달장애인 현황

단위: 명, (%)

지역 구분	18세 미만	18세-29세	30세-39세	40세-49세	50세-59세	60세 이상	합계
자치구·일반시	27,606 (55.5)	39,957 (56.1)	20,498 (50.9)	14,953 (45.2)	10,534 (38.8)	7,162 (35.7)	120,710 (50.0)
도농복합시	17,843 (35.9)	24,015 (33.7)	14,183 (35.2)	12,021 (36.3)	10,383 (38.2)	7,931 (39.5)	86,376 (35.7)
군지역	4,312 (8.7)	7,269 (10.2)	5,593 (13.9)	6,143 (18.5)	6,230 (22.9)	4,981 (24.8)	34,528 (14.3)
합계	49,761	71,241	40,274	33,117	27,147	20,074	241,614

자료: 보건복지부, 『장애인 등록 현황』, 2019년 말 기준.

○ 다른 종류의 장애인과 달리, 성인 발달장애인은 경제 상태 악화, 도시에서 부담해야 하는 높은 주거 및 생활 비용, 이웃과의 갈등 등을 이유로 농어촌으로 이주하는 경우가 많다.

- 18세 미만 영유아·학령기 발달장애인의 55.5%는 자치구와 일반시에 거주하지만, 발달장애인이 성인이 되고 나이가 많을수록 농촌에 거주하는 비율이 높다.

- 30대 발달장애인 중 49.1%, 40대는 54.8%, 50대는 61.2%가 도농복합시나 군지역에 거주한다. 군 지역에는 전체 발달장애인 중 18세 미만이 차지하는 비율이 8.7%이지만 50대는 22.9%에 이른다.

〈부표 27-6〉 지역별·서비스 종류별 발달장애인 서비스 이용 현황

단위: 명, %

지역 구분	장애인수	주간보호	거주시설	보호·근로 사업장	활동지원	전체 이용자	미이용자	이용률
대도시	11,523	727	802	983	1,198	3,791	7,732	32.8
중소도시	18,735	549	2,466	1,196	1,175	5,147	13,588	27.5
농어촌	4,489	122	313	252	155	841	3,648	18.7
전체	34,747	1,398	3,581	2,431	2,528	9,779	24,968	28.1

주: 1) 조사기간은 2013.9~11이며 직접 방문과 전화를 통해 진행함.

자료: 김용득 외(2013). 『2013 전국 성인 발달장애인 복지서비스 실태조사』.

○ 농어촌에 거주하는 성인발달장애인은 공적 돌봄을 이용하는 데 어려움을 겪는다.

- 도시와 농촌의 서비스 이용률을 비교하면 대도시 32.8%, 중소도시 27.5%, 농어촌 18.7%로 도시와 농촌 간 격차가 크다. 특히 농촌에서 30대 이상 발달장애인은 10명 중 1명 정도만 공적 돌봄 서비스 혜택을 받는 실정이다.

○ 농어촌 발달장애인의 서비스 이용률이 낮은 것은 서비스 공급이 부족하기 때문이다.

- 읍·면·동 행정구역 중에서 면이 차지하는 비율은 34.2%이지만 전체 장애인복지관 중에서 면 지역 장애인복지관이 차지하는 비율은 6.7%, 장애인 주간보호시설도 면 지역에 5.9%만 있어 도시와 큰 편차를 보인다.

- 장애인복지관과 장애인 주간보호시설은 상담과 사회심리·교육·직업·의료재활 등 필요한 재활서비스를 제공하는 시설인데 면 지역 거주 발달장애인이 이용하기는 매우 어려운 상황이다.



## 〈부표 27-7〉 지역별 장애인복지시설 현황

단위: 개소, (%)

지역 구분	행정구역 수	장애인거주시설		장애인지역재활시설		장애인직업재활시설	
		장애인공동 생활가정	지적장애인 거주시설	장애인 복지관	장애인주간 보호시설	근로사업장	보호작업장
도시(동)	2,080 (58.7)	617 (80.1)	141 (45.0)	187 (73.6)	649 (84.6)	42 (64.6)	402 (67.8)
농촌	1,463 (41.3)	153 (19.9)	172 (55.0)	67 (26.4)	118 (15.4)	23 (35.4)	191 (32.2)
읍	251 (7.1)	60 (7.8)	51 (16.3)	50 (19.7)	73 (9.5)	9 (13.8)	70 (11.8)
면	1,212 (34.2)	93 (12.1)	121 (38.7)	17 (6.7)	45 (5.9)	14 (21.5)	121 (20.4)
전체	3,543	770	313	254	767	65	593

자료: 보건복지부(2020). 『장애인복지시설 일람표』.

○ 서비스 제공기관에 바래다주고 데려오는 ‘송영’의 어려움도 문제다.

- 청장년기 말이나 중노년층 발달장애인의 부모는 나이가 많아 신체 능력이 떨어질 시기로 승용차로 발달장애인 자녀를 직접 읍이나 군 중심지 시설로 데려오거나 재활 시설로 출퇴근시키기 어렵다.
- 대중교통 수단인 버스는 농촌 지역에서 운행 횟수가 적고 자주 운행한다고 해도 발달장애인이 일반 버스를 이용하기는 어렵다.

## 2. 지역사회통합돌봄 선도 사업의 현황과 문제점

○ 고령화 때문에 발생하는 치료·요양 문제를 해결하고 장애인과 정신질환자의 삶의 질을 높이고자 정부는 ‘지역사회통합 돌봄 선도 사업’을 추진 중이다.

- 지역사회통합 돌봄은 기존 시설 중심의 돌봄 체계에서 벗어나 지역사회를 중심으로 각종 돌봄을 통합하여 대상자가 익숙한 지역사회에서 삶을 영위하도록 지원하는 사회 서비스 체계다.

○ 선도 사업을 수행할 기초 지방자치단체를 1차에 8곳, 2차에 8곳 등 총 16곳을 선정

하였으며 농촌 지역으로는 충남 청양군과 충북 진천군이 선정되었다.

- 진천군은 경로당을 중심으로 한 거점 돌봄 센터 운영, 노인 영양식 제공사업을 중심으로 선도사업 모형을 개발하고 있다.
- 청양군은 건강재활센터, 종합복지관, 셰어형 주택을 포괄하는 거점 시설인 고령자 복지주택을 중심으로 선도 사업을 추진하고 있다.

○ 그런데 물질·인적 자원이 부족한 농촌에서 통합돌봄 선도 사업이 추구하는 지방자치단체 중심 돌봄 체계는 면이나 행정리 단위 돌봄 수요를 모두 해결하기 어렵다.

- 시·군·구 단위 체계, 민간 기관 중심의 전문가 네트워크만으로는 지역사회 돌봄 시설 및 서비스 확대가 필요한 농촌에서 돌봄을 충분하게 제공하지 못할 수 있다.
- 접근성이 부족한 농촌에서는 지역 거점을 활용한 돌봄 제공이 필요하다.

○ 사회적 관계 형성과 지역사회 활동이 중요한 농촌의 돌봄 수요 특성을 고려해야 한다.

- 농촌 노인이 겪는 소외나 무위(無爲)·고독(孤獨) 등을 해결하는 데에는 사회적 관계를 회복하는 서비스와 정서적 돌봄이 필요하다.
- 낮에 가정에 방치되는 성인 발달장애인에게 지역사회에서 활동하고 공동체 일원으로 생활하도록 기회를 부여하는 서비스가 필요하다.

○ 지역사회의 주체인 주민이나 주민 단체, 주민 협의회, 민·관 거버넌스 등의 역할을 제시할 필요가 있다.

- ‘주체로서의 지역사회’라는 관점에서 주민의 역할을 확대하고 돌봄에 참여하는 수준으로 나아가야 한다.

### Ⅲ. 추진 방안

#### 1. 농어촌 지역공동체 돌봄 정책의 방향

##### □ 기본 방향

- 지리적 불리함, 물적·인적 자원 부족 등 열악한 환경에서 공적 돌봄 체계가 지니는 한계를 극복하려면 주민이 직접 돌봄을 기획하고 제공해야 한다.
  - 지역 내 인적·물적 자원을 상세하게 파악할 수 있어 지역 특성에 기반한 돌봄을 제공할 수 있다.
  - 배제되거나 돌봄을 충분히 받지 못하는 대상자를 잘 알고 지리적으로도 가까워 필요한 돌봄을 적시·적기에 제공할 수 있다.
  
- 농촌 주민이 주체로서 돌봄조직을 구성하고 참여하는 체계를 일러 ‘공동체 돌봄’이라 개념화할 수 있다.
  - 주민이 자치력을 발휘하여 직접 돌봄을 기획하고 시설을 운영하며 돌봄을 제공한다. 지역사회 내 제공자와 대상자 사이의 의견 차이를 조정한다.
  - 주민은 필요한 서비스와 제공 방법을 스스로 계획하고 지역사회 자원을 효율적으로 사용하여 돌봄을 제공하는 주체로서 활동한다.
  
- 주민 조직이 돌봄 시설을 설치·운영하고 돌봄 지원센터를 개소하여 ‘공동체 돌봄’을 기획·운영·관리할 필요가 있다.
  - 면 지역은 인구도 적고 접근성이 떨어져 민간 사업자가 충분한 이익을 창출하기 어렵고, 예산 문제 때문에 정부가 면 지역에 서비스를 크게 늘리기도 어렵다.
  - 면 중심지에는 전문 돌봄을 제공하는 시설을, 마을에는 생활돌봄과 문화·여가 프로그램, 공동 급식 등을 제공하는 시설을 운영한다.
  - 면과 마을 사이를 운행하는 마을버스를 확보하고, 면 중심지에는 돌봄 지원센터를

설치하여 공동체 돌봄을 총괄 관리하는 중심으로 활용한다.

- 공동체 돌봄은 지역사회 주민의 의견을 수렴하여 돌봄 대상과 서비스 제공에 관한 합의 도출을 전제로 한다.
- 주민이 최대한 많이 참여하여 의견을 개진하고 공동체 돌봄과 관련한 의사결정에 참여하도록 해야 한다.
- 대상자는 많지 않으나 농촌 지역사회에서 반드시 돌봐야 할 사회적 배제 계층도 공동체 돌봄에 참여할 수 있도록 배려해야 한다.

#### □ 노인 돌봄의 방향

- 농촌 노인에게 필요하지만 그동안 아예 없었거나 충분하게 제공하지 못한 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다.
- 농촌의 불리한 환경에서도 공적 돌봄 사각지대에 있는 노인 그리고 공적 돌봄 혜택을 받으나 실제로는 충분한 서비스를 이용하지 못하는 노인에게 돌봄을 제공하는 방안을 포함해야 한다.
- 주민이 주도하는 돌봄조직이 주간보호시설이 없는 면 지역에서 시설을 운영하여 미충족 돌봄 수요를 해결하고 지속가능한 공동체 돌봄을 제공하도록 한다.
- 돌봄조직이 사회적 경제 방식으로 면 지역에 주간보호시설을 운영하고 서비스를 제공하면 공동체 돌봄을 운영할 수 있는 최소한의 수익을 확보함은 물론 기타 다양한 사업에 시설을 이용할 수 있다.

## 충북 진천군의 ‘우리 동네 거점 돌봄 센터’

충북 진천군 지역사회통합돌봄의 가장 큰 특징은 거점 경로당을 중심으로 한 주민참여형 공동체 돌봄이라는 점이다. 진천군은 지역사회통합돌봄 선도사업을 추진하면서 기존 경로당 중 18개소를 ‘우리 동네 거점 돌봄센터(이후 거점 경로당)’로 선정하였다. 돌봄이 필요하지만 공적 돌봄을 받지 못하거나 신체적·정신적으로 건강하지만 향후 기능 약화에 대비하고자 예방적 돌봄을 원하는 노인이 프로그램을 이용할 수 있다.

거점 경로당에서 제공하는 프로그램은 건강증진프로그램, 영양교육, 만성질환관리, 치매 예방교육 등이다. 프로그램 선정에는 어르신들의 선호를 적극 반영하도록 노력한다. 여러 프로그램 중에서 거점 경로당을 중심으로 의료인이 거점을 방문하는 방문 보건·의료사업이 인기가 높다. 지역 의료기관 및 단체와 협력 체계를 구축하여 방문의료서비스를 운영 중인데 지역사회통합돌봄 사업 대상자에게 의료·보건 인력이 직접 방문하여 진료하는 왕진 사업과 유사하다. 양방·한방 의사가 거점 경로당을 방문하여 보건의로 서비스도 제공하며 물리치료가 방문하여 근골격계 질환 관리 프로그램을 진행하기도 한다.



〈거점 경로당 전경〉



〈방문 보건의로 서비스〉



〈건강증진 프로그램〉

자료: 연구진 촬영

○ 접근성을 개선하고자 이용자와 제공자 중간에 경로당과 마을 회관을 돌봄 거점으로 지정하여 서비스를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다.

- 진천군의 지역사회통합돌봄 선도사업에서는 마을 경로당을 ‘우리 동네 거점 돌봄 센터’로 지정하고 노인복지관에서 제공하는 건강 유지나 신체 기능 강화 프로그램을 돌봄 센터에서 운영한다.

## □ 발달장애인 돌봄의 방향

○ 발달장애인 주간활동서비스를 활용하여 주민들이 서비스를 기획·운영한다.

- 발달장애인 주간활동서비스는 만 18세 이상 65세 미만의 성인 발달장애인을 대상

으로 지역사회에서 체육이나 미술, 음악 등 각종 취미나 여가활동 등의 서비스를 제공하는 기관이 다양한 프로그램을 제공하는 사업이다.

- 일상생활 지원을 벗어나 발달장애인이 농촌 지역에서 사회적 관계망을 확대하고 지역사회 일원으로 인정받을 기회를 제공한다.
- 발달장애인을 돌보는 데 뜻이 있는 지역 주민이나 지역에 거주하는 발달장애인 부모가 주도하여 지역사회와 연대하고 협력할 수 있는 공론의 장을 만든다.

### 발달장애인 부모회 주도 농어촌 지역 주간활동서비스 제공 사례

농어촌 지역 주간활동서비스 제공기관은 현재 남해군과 산청군, 창녕군 등에 있다. 남해군 발달장애인 주간활동센터는 2019년 3월에 개소한 기관이다. 느티나무 경남장애인부모회 남해군지부에서 운영하며 전국 최초로 개소하였다. 현재 10명이 주간활동서비스를 이용하고 있다. 아트테라피, 커피숍체험, 풍선아트, 보건소 연계 작업치료, 운동치료, 미술활동, 음악활동 등의 프로그램이 있다. 창녕군에서도 장애인부모회 창녕군지부가 주간활동서비스를 제공하고 있다. 현재 10명의 발달장애인에게 창녕읍에서 주간활동서비스를 제공하고 있다. 남해군이나 창녕군과 같이 이미 주간활동서비스를 제공하는 조직을 지원할 수 있다면 면이나 마을 단위 발달장애인에게까지 서비스를 제공할 수 있다.



〈남해군 개소식〉



〈거제시 주간활동서비스〉



〈창녕군 현장 FGI〉

자료: 남해미래신문(2019.3.8.), 경남신문(2019.3.29), 연구진 촬영

- 지역사회 주민이 참여하는 가운데 다양한 프로그램을 제공할 때 발달장애인이 자연스럽게 공동체 일원으로 인정받을 수 있고 발달장애인이 지역사회 구성원으로 활동할 기회를 부여받을 수 있다.
- 농어촌 지역 서비스 제공 시 부여하는 제공 인력 특례 조항을 이용하고 다른 지역의 소규모 기관과 협력하여 프로그램을 다양화하고 더 많은 지역사회 구성원의 참여를 촉진할 수 있다. 가령, 사회적 농업을 실천하려는 농업인이 주간활동서비스

의 일환으로 ‘농장 활동 프로그램’을 운영할 수 있다.

## 2. 추진 모형

### □ (1단계) 돌봄 조직 형성

#### 가. 지역사회 주체 형성

- 공동체 돌봄에 대한 문제의식을 공유하고 현장에서 실천할 주민 조직이 필요하다. 농촌 지역사회에서 활동하는 역량 있는 주민 자치조직, 마을만들기 중간지원조직, 사회적 경제 연합 조직 등을 중심으로 돌봄조직을 구성하여 공동체 돌봄을 추진하는 것이 가장 빠르고 실현 가능한 길이다. 지역 내 복지기관 종사자, 주민센터 보건 복지팀, 보건지소·보건진료소 인력의 협력도 필요하다.

#### 나. 지역공동체 학습

- 지역사회 조직이나 지식·경험이 있는 전문가가 주체가 되어 학습 공동체를 조직하고 운영하는 것으로 시작한다.
- 사회복지사 자격이 있는 주민, 복지 관련 업무 경험이 있는 인력, 돌봄 관련 전문가 등이 공동체 학습을 주도한다.
- 학습은 크게 전문 자격이 있는 활동가 자조 학습, 주민을 대상으로 하는 전문 교육, 자치력 향상 교육으로 구분한다.

## 전남 영광군 여민동락공동체

여민동락(與民同樂)은 '백성과 더불어 즐거움을 함께 한다'라는 뜻이다. 돈을 벌고자 농사를 짓거나 복지 사업을 진행하는 것이 아니라 농촌 지역사회와 함께 더불어 살아가는 삶을 꿈꾼다. 2007년 묘량면으로 이주한 귀농·귀촌인들이 '여럿이 함께 만드는 즐거운 세상'이라는 뜻의 비영리 민간조직인 '여민동락(與民同樂)'을 설립하면서 시작되었다. 농촌 재가노인복지사업을 시작으로 정기적인 도시민 의료봉사 활동과 법정리별 마을 문화마당 개최, 무료 안부 상담 전화 '사랑의 도깨비'와 동락 카페 운영 등 지역 노인들의 생활 여건 개선을 위한 지역 복지 활동을 추진하였다. 14년간 전남 영광군 묘량면에서 마을 주민과 더불어 사는 삶을 추구하고자 재가노인복지 사업, 노인일자리 복지, 마을 복지사업, 생필품과 먹거리 제공과 같은 농촌형 사회서비스 등 지역 노인들을 위한 다양한 복지활동 등을 실천하며 자립 공동체를 실현하고자 노력하고 있다.



〈재가노인복지서비스〉



〈사회적농업〉



〈동락점빵 사회적협동조합〉

자료: 여민동락공동체 내부자료

- 전문 자격이 있는 주민 활동가 학습은 향후 법인으로 전환하여 돌봄을 제공하는 돌봄조직을 운영·관리하고 돌봄 제공을 계획하는 역량을 키우고자 운영한다.
- 돌봄조직을 운영·관리하는 경영지식, 사회적 경제 관련 지식, 대상 지역의 수요와 자원 조사에 대한 예비 학습, 복지계획 수립, 관련 법령 학습 등을 실시한다.
- 주민을 대상으로 교육 대상자를 발굴하고 전문성 향상과 자격 취득을 위한 교육을 지원한다.
- 일반 주민을 대상으로 자치력 향상을 위한 공동체 학습 프로그램을 기획한다.
- 마을만들기 중간지원조직, 사회적 경제 연합 조직, 농업회의소 등과 협력하여 자치력 강화 관련 학습 프로그램을 기획하고 제공한다.
- 낙인 효과로 인해 지역사회에서 배제되기 쉬운 장애인이나 정신질환자 등을 이해



하고 같은 주민으로 받아들일 수 있도록 인식을 개선한다.

#### 다. 계획 수립 및 지역공동체 내 합의 형성

- 누구에게 어떠한 서비스를 제공해야 하는가를 결정하는 단계다. 전체 주민 대상 수요조사, 주민 리더 면담 및 간담회, 토론회, 활동가 등의 의견 수렴을 진행한다.
  - 공동체 학습, 조사, 토론 등의 결과에 정당성을 부여하고 돌봄 계획을 수립하기 전에 대상과 방법, 추진 과제, 세부 과제 등을 결정한다.
  - 모든 주민을 대상으로 수요를 조사하여 지역 환경과 특성을 고려하여 돌봄을 기획하고 제공하는 기반으로 삼는다.
- 주민 면담, 주제별 간담회, 소규모 토론회 등을 이용하여 공동체 돌봄이 나아가야 할 목표와 그 과정에서 필요한 활동 등을 합의한다.
  - 수요 조사에서 파악한 수요에 대응하려면 어떠한 방식으로 공급해야 하는가, 어떠한 물리적 환경을 조성해야 하는가 등의 실질적인 진행 방향을 합의한다.

#### □ (2단계) 법인 설립

- 지역사회의 합의에 따라 돌봄 제공을 주도할 돌봄 법인을 설립한다. 법인을 설립함으로써 농촌 공동체 돌봄의 실행 가능성을 높이고 지속 가능성을 확대한다.
- 사회적 약자에게 돌봄을 제공한다는 목적하에 공공성을 바탕으로 운영하려면 사회적 협동조합 같은 비영리 사회적 경제 법인 형식이 바람직하다.
  - 면 지역과 같이 수익성이 떨어지는 곳에서 이용자에게 충분한 돌봄을 제공하려면 돌봄 대상과 지역을 선택·배제하지 않고 보편적 돌봄을 추구하는 공공성을 바탕으로 해야 한다.
  - 주민과 다양한 이해관계자가 협력과 연대 속에 참여 기반을 마련해야 한다.

## □ (3단계) 돌봄 서비스 제공

### 가. 돌봄 시설 설치

- 공동체 돌봄에 필요한 시설을 파악하고 주민과 합의한 바에 따라 면 지역 돌봄 시설을 설치한다.
- 면 중심지에는 노인을 위한 주간보호시설, 발달장애인을 위한 주간활동서비스 제공시설 등 전문 시설을 주민 합의에 따라 설치한다.
- 마을에는 경로당이나 마을회관을 활용하여 거점 돌봄 시설을 운영함으로써 접근성을 확보하고, 생활돌봄을 제공하거나 발달장애인 주간활동서비스를 제공하는 장소로 이용한다.
- 돌봄조직이 주간보호센터와 사업지원 센터를 설치하고 면 중심지와 행정리를 연결하는 버스를 운영하여 공동체 돌봄을 진행한다.
- 지역사회에서 비용을 부담하기 어려우므로 돌봄조직과 지방자치단체가 협력하여 기초생활거점 사업 등 보조금 사업을 이용해 면 중심지에 시설을 설치할 수 있다.
- 면 중심지에는 전문 돌봄 시설과 지원센터를, 배후 마을에는 소규모 돌봄 시설을, 면 중심지와 배후 마을 사이를 운행하는 교통 수단을 운영한다.

### 나. 돌봄 시설 및 프로그램 운영

- 돌봄조직이 면 지역에서 중증 노인을 대상으로 하는 주간보호 서비스와 방문요양 및 방문목욕 등의 재가노인복지서비스, 공적 돌봄에서 제외된 경증 노인을 위한 생활돌봄 및 예방 돌봄을 제공한다.
- 지역사회 노인의 수요에 맞춰 재가노인복지 서비스와 맞춤형돌봄서비스를 제공함으로써 운영에 필요한 수입을 확보하는 한편으로, 돌봄이 필요하지만 공적 돌봄에서 배제된 노인에게 생활돌봄을 제공하고 중증 상태로의 진행을 예방한다.
- 영양 관리 프로그램, 문화·여가 프로그램, 정서 지원 프로그램 등을 운영하여 농촌

노인의 삶의 질을 개선한다.

- 돌봄조직은 사회적 배제 계층을 위한 서비스 등을 기획·제공한다.
  - 지역사회 주민과 사회적 배제 계층이 서로 만나 공동체 돌봄을 논의하고 합의할 수 있는 공론의 장을 만들고 농산물 생산이나 가공과 같은 농업 활동을 매개로 지역사회 일원이 될 수 있도록 노력한다.
  - 예를 들어 농촌 거주 발달장애인이 지역사회 구성원으로 활동하고 인정받을 수 있도록 발달장애인 주간활동서비스를 기획하고 제공하거나 정신장애인에게 일자리를 제공할 수 있다.
- 생활돌봄과 공동급식 등을 제공하는 인력은 노동력 제공에 대한 기회비용을 보상하면 농촌 주민의 참여로 일부 해결할 수 있다.

#### 공동체 돌봄에서 주민의 돌봄 제공 의향 조사 결과

설문 결과에 따르면 돌봄이 필요한 이웃이 있다면 돌봄을 제공할 의향이 있다고 응답한 참여자는 348명으로 전체 응답자 580명 중 60.0%를 차지하였다. 돌봄을 제공할 의향이 있는 응답자의 약 95.3%가 시급 9,000원 이하의 대가에도 돌봄을 제공할 수 있다고 응답하였고 그 금액은 약 4,990원이 적당하다고 응답하였다. 응답자의 40.2%가 하루 약 3시간 정도 이웃에게 돌봄을 제공할 수 있으며 하루 2시간 가능하다는 응답자는 27.9%, 4시간과 1시간은 각각 15.5%와 7.2%를 차지하였다. 돌봄조직에서 주민에게 보상을 제안한다면 마을 단위에서 생활돌봄을 제공하는 데 주민이 참여할 수 있다.

자료: 한국농촌경제연구원 통신휘 대상 설문조사 결과

### 3. 지원 방안

- 지역사회 주체와 사회적 배제 계층의 필요를 반영하고 면 단위 농촌에 공동체 돌봄을 확산시키고자 2단계로 구성된 ‘농촌 돌봄조직 지원 사업’을 제안한다.

#### 〈부도 27-8〉 농촌 돌봄조직 활성화 사업(안) 개요

단계	목적	주체	주요 과업	지원내용
1	농촌 돌봄조직 육성 사업	돌봄 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄조직 형성</li> <li>• 공동체 및 주민 역량강화</li> <li>• 장애인·정신 질환자 주민 의식 개선</li> <li>• 주민과 돌봄 사업 방향 합의 도출</li> </ul>	활동가 인건비, 공동체 및 주민 교육비, 네트워크 구축비
↓				
돌봄조직의 돌봄법인 전환 또는 신규 돌봄법인 설립				
↓				
2	농촌 돌봄조직 활성화 사업	돌봄 법인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄시설 설치 및 운영</li> <li>• 지속 가능한 돌봄 제공</li> <li>• 주민 및 사회적 배제 계층 일자리 제공</li> <li>• 민·관 거버넌스, 중앙부처 간 협력</li> </ul>	활동가 인건비, 활동지원비, 송영·교통비, 네트워크 구축비, 시설비 등

자료: 연구진 작성.

- 돌봄조직의 역량이 사업의 성패를 좌우할 것이다. 활동가가 돌봄조직 역량 강화와 주민 합의 형성에 시간과 에너지를 쏟을 수 있도록 인건비 등을 지원한다.
  - 돌봄조직에서 전임으로 활동할 수 있도록 최소한의 인건비와 활동비를 보장하여 사업에 집중토록 해야 한다.
- 주민의 역량을 강화하고 합의를 도출하는 데 재정을 지원한다.
  - 돌봄조직이 돌봄 기획 및 운영 능력을 키우고 주민이 자치력을 향상할 수 있도록 교육 및 인식 개선 사업, 간담회나 토론회 등에 소요되는 재정을 지원한다.
- 지방자치단체장이나 담당자가 바뀌거나 지역사회 갈등이 존재하더라도 계속 돌봄을 제공할 수 있도록 지속가능성을 갖추어야 한다.

- 지역 주민이 주체로서 돌봄에 참여하도록 보장하고 사회적 경제 조직을 운영할 수 있는 최소한의 재정을 지원해야 한다.
- 면 단위 농촌에 공동체 돌봄을 확산하고자 돌봄조직 활성화 사업 1단계인 돌봄조직 육성을 시범 사업으로 우선 추진해볼 필요가 있다.
- 지역 내 다양한 주체가 참여하는 돌봄조직을 구성하고 돌봄 계획을 수립하도록 지원해야 한다.
- 돌봄조직 활성화 사업이 확정되기 전이라도 신활력플러스사업이나 시군역량강화 사업 등 농식품부 사업 일부를 활용하여 시범 사업을 실시할 수 있다.
- 마을만들기 중간지원조직, 사회적 경제 연합 조직, 사회적 농장, 사회복지단체 등 지역사회에서 활동 중인 주체가 참여하도록 하여 실행 가능성을 높인다.
- 시범 사업에 투입하는 재정도 많지 않아 빠르게 사업을 추진하여 성공 사례를 발굴할 수 있다.



대통령직속  
농어업·농어촌 특별위원회