제3회 한·중 국제학술회의 참석 결과

□ 목 적

○ 한·중 양국의 지속가능한 경제사회 발전의 실현 방안에 대한 논의를 통해 학술·문화 차원의 교류협력 강화

□ 일시 및 장소

○ 일 시: 2007. 12. 11(화) ~ 12. 14(금)

○ 장 소: 중국 북경

□ 참석자(한국측 8인)

○ 연구회(2인): 이종오 이사장, 이상철 실장

○ 경북대(1인): 이정우 경제통상학부 교수

○ 연구기관(5인): 최영기 한국노동연구원 원장, 최정섭 한국농촌경제연구원 원장 등 5명

※ 제3회 한·중 국제학술회의 참석자 명단 <첨부 2>

□ 주최 및 주관

○ 주최: 한국 경제·인문사회연구회, 중국 중국사회과학원

○ 주관: 중국 중국사회과학원 수량경제 및 기술경제연구소

□ 일　정

일자	일정	장소
11일 (화)	인천 – 북경	국제호텔
12일 (수)	– 제3회 한·중 국제학술회의 참석 및 발표 “한국농촌개발정책의 변화 <첨부1>” – 농경연 북경사무소 방문 업무보고 청취 – 유관기관 만찬 (농경발전연구중심 등)	중국사회과학원 회의실
13일 (목)	사회과학원 농촌발전연구소 소장 면담 농업과학원 농경발전연구중심 방문	
14일 (금)	북경 – 인천	

※ 제3회 한·중 국제학술회의 진행순서 <첨부 3>

❑ 농경연 북경 사무소 방문: 정정길 소장으로부터 업무보고 청취
(사무원 채용) – “쓸 사람이 주관적으로 선택하면 임명절차를 밟아주겠다”
시험위원에 주중 농무관, 농과원 관계자, 본원 보직자 참여 권고

❑ 만찬: 농업과학원 농촌경제발전연구중심 친푸 주임, 이쇄평 실장, 사회과학원 농촌발전연구소 이 성귀 박사, 정정길 박사 (협력 방안 협의)

❑ 사회과학원 농촌발전연구소 장효산 소장 방문
(이주 부소장, 정정길 박사 배석)
업무 협력 관계 협의, 중국사무소 활용, 개소식 초대 (수락)
원장을 내년 사회과학원 세미나에 초청 (수락)

❑ 중국 농업과학원 농촌경제발전연구중심
청사 신축 현장 방문: 부소장, 이쇄평 실장, 설계하 부연구원 안내 (오찬)

<첨부 1>**최 정섭 원장 발표문**

한중국제학술회의

한국 농촌개발 정책의 변화

[당일 발표용]

2007년 12월 12일

최 정섭 원장

KREI
한국농촌경제연구원

한국 농촌개발 정책의 변화

한국농촌경제연구원 원장 최 정섭

1. 서론

기조발표 통계에서 금년 중국의 경제성장률 전망치가 1차 산업 4.6%, 2차 산업 13.5%, 3차 산업 10.7%라고 하였다. 이러한 성장률 격차가 농업·농촌과 일반 경제의 격차를 유발한다.

중국 공산당과 국무원은 2004년부터 금년까지 4년간 연속하여 농업 및 농촌문제를 '제1호 문건'의 주제로 삼았다. 그 과정에서 '사회주의 신농촌건설'이 중요한 농촌정책으로 떠올랐고, 이 '신농촌건설'의 참고 사례로 한국의 새마을 운동이 관심을 불러 일으킨 것 같다. 새마을 운동은 한국의 농촌개발 정책 중 하나이다. 따라서 이를 이해하기 위해서는 한국의 상황과 농촌개발 정책에 대한 전반적 이해가 필요하다.

한국은 국토 면적, 토지 이용, 인구 면에서 중국의 절강성과 비슷한 것으로 알려져 왔다. 한국은 1961년 이래 대통령중심제가 유지되고 있다. 1961년부터 1979년까지 집권한 박정희 대통령은 막강한 권력과 강한 의지로 새마을 운동을 추진하였다.

한국에서 지방자치제는 1995년 도입되었다. 15개 광역자치단체, 77개 시, 88개 군, 69개 자치구에서 4년 임기의 지방자치단체장과 지방의회의원을 주민이 직접 선출한다. 지방자치제를 실시한 이후에도 분권이 강화되었지만, 중앙정부는 재정 지원을 통해 지방자지단체를 직접적으로 통제하고 있다.

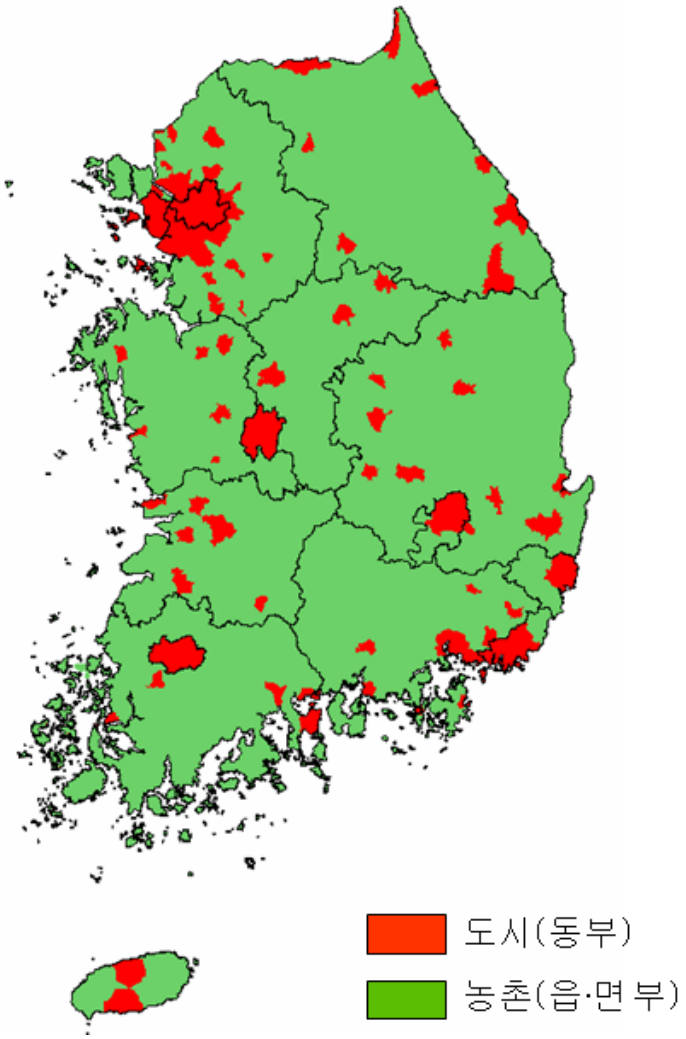
지방자치단체의 재정자립도는 낮은 편이다. 2006년에 '군' 단위 재정자립도는 평균 16.1%였다. 군의 35%가 자체수입으로는 공무원의 인건비도 충당하지 못하고 있다. 중앙정부는 지방자치단체의 부족한 재원을 교부세나 보조금으로 지원하고 있다. 교부세는 정해진 규칙에 의해 자동적으로 배분되고, 일단 배분되면 자치단체의 일반재원으로 사용되기 때문에 지방재정의 자율성을 저해하지 않는다. 반면에 보조금은 중앙 부처가 자금의 사용 용도를 지정하기 때문에 지방자치단체 통제 수단으로 활용된다. 예를 들어 농림부는 농업 및 농촌개발 보조 사업비를 통해 정책을 구현한다.

한국에서 도시와 농촌의 구분은 명확치 못하다. 과거에는 편의상 市는 도시, 郡은 농

촌으로 분류하였으나 1990년 초 統合市가 생겨나서 행정상으로는 시이지만 중심의 시가지를 제외하고 주변이 전형적인 농촌지역인 곳이 많기 때문이다. 따라서 洞을 도시, 邑·面을 농촌으로 구분하는데 이렇게 구분하면 농촌인구는 2005년에 8,703천 명으로 전체인구의 18%이다. 도시와 농촌의 구분이 어렵지만 분류가 필요한 이유는 '농촌지역 고등학생의 대학진학 특혜'와 같이 농촌지역에만 적용되는 정책이 있기 때문이다.

한국은 도시와 농촌의 차이보다는 지역 간 차이가 더욱 심한 편이다. 즉, 수도권 및 부산-마산 지역 주변과 나머지 지역 간의 격차가 심하다. 수도권과 부산 주변 농촌지역은 고용기회가 많아 인구가 증가하고 있는 반면, 원격지 중소도시는 인구가 감소하고 있다.

<한국의 도시와 농촌>



3. 1960년대 지역사회 개발과 1970년대 새마을 운동

3.1. 지역사회 개발

농민들이 모여 살고 있는 마을에서는 자치조직이 공동자산 관리, 예산 집행을 담당하였다. 마을공동체에서 마을 제사와 농사일 품삯 결정, 마을 유지에 필요한 공동 노동, 공동 건축물 축조 및 보수, 도로와 하천 관리를 자치적으로 추진하였다. 이러한 마을공동체의 전통이 새마을 운동의 기반이 되었다.

일본 통치로부터의 해방, 정부 수립, 한국전쟁 등 혼란한 시기가 지나고 농촌개발사업이 추진되었다. 1950년대 후반에 시작하여 1960년대에 추진된 지역사회 개발 운동은 제2차 세계대전 이후 개발도상국의 농촌지역 개발을 위해서 국제연합(UN)과 국제협력청(ICA: International Cooperation Administration)에서 채택했던 농촌개발 모형을 국내에 적용한 사례이다.

1955년 '한·미합동경제위원회'는 한국전쟁 이후 피폐해진 농촌경제의 재건과 농촌지역 개발을 위해 '지역사회 개발사업'을 권유하였고 한국 정부는 1958년도에 이를 국가사업으로 채택하였다. 지역사회 개발사업은 '부흥부(폐지)'에서 추진하다 '건설부'와 '농림부'를 거쳐 1962년 '농촌진흥청'으로 이관되었다. 정부는 부락에서 주민과 지도원이 수립한 사업계획이 추진될 수 있도록 예산과 기술을 지원하였다. 이러한 사업은 주민들의 노력과 재정으로 추진하는 '자조사업'과 외부의 지원을 받아 추진하는 '보조사업'으로 구분하였다. 이 '지역사회 개발사업'은 1970년대 새마을 운동의 추진 방식과 전략의 모델이 되었다.

3.2. 새마을 운동

1962년에 시작된 경제개발 5개년 계획은 공업화 중심의 개발 전략을 채택하였다. 그 결과 도·농간 격차가 심화되었다. 이농으로 인하여 1968년부터 농업인구가 감소하기 시작하였으며, 도·농간 성장 격차의 결과 농민 불만이 고조되어 정치적인 부담이 되었다.

도시에서는 농촌 인구가 유입됨에 따라 교통, 주택, 상하수도, 교육 등의 문제가 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 농촌인구를 유지할 필요성이 생겼다. 농가소득을 제고시키고 도로, 주택, 상하수도, 농로, 경지기반, 하천 등 농촌의 주거환경과 생산기반의 정비, 사회간접자본의 조성 등에서 도시에 상응하게 가꾸는 일이 당면 과제

로 부각되었다.

수출주도형 경제성장 전략은 1960년대 말 세계경제의 침체로 위협을 받았다. 이를 타개하기 위해 내수를 진작시키기 위한 대대적인 공공 투자정책이 필요하였다. 새마을 운동을 시작한 배경 중의 하나는 이러한 공공투자의 필요성이었다[1].

새마을 운동은 전통적 마을공동체에 1960년대의 '지역사회 개발사업'의 경험을 가미한 농촌개발 전략이다. 정부의 주도(하향식 전략) 와 마을공동체의 개발 전통(상향식 전략)이 병행되었다. '중앙정부-도- 군-면-마을'로 이어지는 체계를 갖추고 중앙 정부의 강력한 의지로 추진되었다. 그러나 대부분의 사업은 마을주민이 정부에서 지원한 시멘트와 철근을 가지고 마을총회에서 스스로 할 일을 결정하고 추진하였다.

새마을 운동은 도로, 교량, 마을안길과 같은 마을 환경개선사업과 소득작목 입식, 새마을 공장 등과 같은 소득개발 사업, 주민의식교육 등을 포함한 종합개발사업이다. 그리고 뛰어난 성과를 보이는 마을에 더 많은 지원을 하는 방식을 채택한 점도 특징이라 할 수 있다.

1971-1982년까지 새마을 운동에 총 5조 2,583억 원이 투자되었다. 이 중 정부가 51%에 해당하는 2조 7,987억 원, 주민들이 49%에 해당하는 2조 4,596억 원을 투자하였다. 주민의 투자분은 노동력과 토지 등의 현물로 구성되어 있다. 이처럼 주민의 부담분이 절반 정도에 해당하는 것은 새마을 운동이 주민참여를 바탕으로 이루어졌다는 사실을 보여 준다. 분야별로 살펴보면 소득증대 분야에 44.0%, 복지환경 분야에 29.0%, 생산기반 분야에 21.0%, 정신계발 분야에는 4.0%가 투자되었다.

농가 소득은 1971년도 356천 원에서 1982년도에는 4,465천 원으로 증대하였다. 1971년 당시 농가의 소득은 도시근로자 소득의 78.8%를 차지했고, 1982년도에는 도시근로자 소득의 103.2%에 달했다.

<표 2>는 새마을 운동의 주요 실적을 정리한 것이다.

1) 새마을 운동이 시작된 1971년도에 전국 33,267개 마을에 1개 마을당 시멘트 335포를 공급하여 전국적인 대규모 공공투자 사업을 추진한 사실이 이를 뒷받침 해준다.

<표 2> 새마을 운동의 주요 실적

세부사업명	단위	총 목표	실적(1971-1982)	진도(%)
농촌도로				
○농로개설	㎞	67,961	64,686	95.2
○새마을도로포장	㎞	51,956	6,187	11.9
○소교량가설	개소	87,324	82,596	94.6
기반정비				
○도수로	㎞	6,756	5,502	81.4
○소류지	개소	15,034	13,463	89.6
○보시설	개소	40,433	33,364	82.5
공공이용시설				
○마을회관	동	49,143	39,231	79.8
○마을창고	동	28,915	22,468	77.7
○공동작업장	동	34,665	6,323	18.2
○공동축사	동	32,729	5,099	15.6
소득증대사업				
○소득작목개발	단지	1,643	1,616	98.4
○영세농자립시범사업	호	11,000	4,100	37.3
○새마을기계화영농단	개소	20,000	1,622	8.1
○초지조성	ha	34,000	1,088	3.2
○새마을소득종합개발	지구	421	421	100.0
○농특사업	단지	2,195	2,185	99.5
○농어촌저축	억원	26,876	21,109	78.5
주거환경개선				
○농촌주택개량	천동	569	258	45.3
○취락구조개선	마을	5,347	3,047	57.0
○농촌변소개량	천동	1,229	48	3.9
○하수구 설치	㎞	19,293	17,202	89.2
문화복지시설				
○새마을유아원	개소	4,581	1,871	40.8
○간이급수시설	개소	39,302	31,264	79.5
○벽지노선개발	노선	1,225	1,062	86.7
소하천정비	㎞	27,885	21,562	77.3
치산녹화				
○마을양묘	백만본	1,818	1,091	60.0
○마을사방	ha	6,400	1,719	26.9
전기통신				
○자연부락단위통신망	회선	15,543	2,043	13.1
○이동통신망	리동	37,146	37,146	100.0
○농어촌전화	천동	2,834	2,777	98.0
농어민후계자육성	명	52,033	39,600	76.1
새마을지도자교육	천명		184	-

자료: 내무부, 1983, 「새마을 운동」에서 발췌]

4. 정부 주도 농촌개발 방식의 정착(1980-1990년대)

4.1. 배경

1980년부터 1990년 까지 한국 경제에서 농림어업이 차지하는 비중을 살펴보면, 생산액은 1980년 13.5%에서 1990년 7.6%로 감소하였으며, 취업자수는 1980년 32.3%에서 1990년 17.1%로 감소하였다. 또한 농가인구는 1980년 10,827천 명(28.4%)에서 1990년 6,661천 명(15.5%)으로 감소하였다.

농가의 가계수지도 악화되었다. 농산물 가격지지가 축소됨에 따라 농가소득이 한계에 달하였으며, 농업자금에 대한 금리 우대조치가 없어지면서 농가의 금리부담이 증대하였다. 1980-1986년간의 자료에 의하면 농가 소득은 2.2배 증가한 반면 농가 소비는 2.3배, 농가부채는 6.6배나 증가하였다.

1960-1970년대 경제 성장으로 정부 예산은 급속히 증대되었다. [<표 3>에서 보는 바와 같이] 1970년의 정부 세출예산은 약 86백억 원이었는데 1980년에는 10조 원을 넘었고, 1990년에는 38조 원에 달했다.

<표 3> 한국 정부의 예산 규모(세출기준)

년도	1970	1980	1990	2000	2005
세출예산(백만 원)	862,799	10,694,009	38,482,868	152,252,015	192,399,818

자료: 기획예산처

농업의 어려움을 정부가 나서서 해결해야 한다는 국민적 공감대 위에 정부는 각종 농업·농촌 대책을 마련하였다. 1986년 '농어촌종합대책', 1987년 '농어가부담경감대책', 1989년 '부채경감특별대책', 1989년 '농어촌발전종합대책' 등이 그것이다. 정부의 각종 대책 속에서 농촌개발도 점차 주요한 분야로 자리 잡아서 예산배정이 증가하고 그에 따라 사업도 다양해졌다.

4.2. 주요 목표

1980년대와 1990년대 농촌개발 정책의 주요 목표는 생활여건 개선과 농외소득 증대라고 요약할 수 있다. 농촌의 생활여건 개선은 '도시 못지 않은 농촌생활환경 조성'을 목표로 농촌지역의 도로·통신·하천 등 기반시설을 정비하고, 교육·의료·복지 시설을 정비하여 주거환경을 개선하는 데에 초점이 모아졌다. 농업 외 소득을 증대하기 위해 농공단지 등을 조성, 농

촌에 공장을 입지시켜 농산물의 가공 및 농가의 취업기회 확대와 지역특산품 개발에 정책목표가 설정되었다.

이 시기 농촌개발 방식은 '중앙부처 주도의 하향식 개발'이었다. 중앙부처에서 사업의 내용, 사업비, 사업 대상지역까지 결정하고 지방자치단체는 시행만을 담당하는 경우가 많았다. 이러한 추진 방식으로는 지역의 중요한 사업이 중앙부처의 인정을 받지 못하여 실시하지 못하는 경우가 많았다. 한편 '농어촌특별세법'이 제정되어 15조원 규모의 재원확보가 이루어지는 등 농촌개발에 사용되는 사업비가 안정적으로 확보되었다. 또한 '농어촌발전특별조치법'(1990. 4. 7), '농어촌정비법', '도서 및 오지개발촉진법', '농어촌도로정비법' 등이 제정되어 농촌개발 사업의 추진을 법적으로 뒷받침해 주었다.

중앙정부 중심의 농촌개발 사업 추진 체계가 확립되는 과정에서 중앙 부처들은 유사 사업을 경쟁적으로 추진하는 경우도 많았다. 예를 들어 내무부(현 행정자치부)는 새마을 사업의 전통을 이어받아 '취락구조개선' 사업(기존마을재정비), '소도읍가꾸기' 사업, '소하천 정비'사업, '군도 건설' 사업을 추진하는데, 농림부에서도 '신마을조성' 사업, '면 중심지 정비' 사업, '농촌 생활환경 개선' 사업, '농로포장' 사업 등의 유사한 사업을 추진하였다.

4.3. 정책 성과

1980년대와 1990년대 정부의 지속적인 투자에 의해 농촌 생활여건은 대폭 개선되었다. 예를 들면, 1980년대 후반 모든 마을에 전기가 공급되었다. 2000년에는 농가 주택 중 약 29%가 전면 개량되었고 부엌, 화장실 등이 부분 개량된 주택도 25%에 이르렀다. 농촌지역의 도로포장률은 27%에 이르고 있다.

특히 마을 진입로와 마을간 연결도로 등은 대부분 포장되어 도서지역을 제외한 전국 대부분의 마을에 자동차를 타고 갈 수 있게 되었다. 상수도 보급률이 40%를 상회하였으며 대부분의 농촌지역 쓰레기 처리는 공공이 담당하고 있다. 또한 모든 마을에 마을회관과 노인당이 들어서게 되었다.

농촌의 의료서비스 체계도 향상되었다. 공공의료기관인 보건소(기초자치단체에 1개)와 보건지소(보통 읍면소재지에 1개), 보건진료소(읍면소재지에서 멀리 떨어진 마을에 위치)의 신·증축이 이루어졌으며 의료장비가 현대화되었다. 보건소에도 공중보건 한의사, 치과 의사 등이 배치되어 의료 서비스의 범위가 확대되었다. 또한 장애인 및 독거노인을 위한 가정방문 진료도 시작되었다.

1990년대 후반부터 농촌주민을 위한 특별 복지 제도가 갖추어지기 시작하였다. 1995년도에 농어촌까지 확대된 국민연금 보험료 일부를 정부가 지원하였고(1997년의 경우 1인당 월 2,200원), 농

어민의 의료보험료 부담을 경감(1998년의 경우 15%)하였다.

1984년부터 시작한 농공단지 조성정책에 의해 2000년에는 전국 농촌지역에 295개의 농공단지가 조성되었고 약 4,700개의 공장이 입주하여 8만 6천 개의 일자리가 서 창출되었다. 8만 6천 개의 일자리 중 24%가 농가구원이라는 점에서 농공단지 조성은 농외소득 증대에 기여하였다.

4.4. 문제점

1980년대부터 정부에 의해서 본격적으로 추진된 농촌개발정책은 성과가 많은 반면에 문제점도 적지 않았다. 첫째, 정부에 의존하는 성향이 커졌다. 주어진 기간에 정부 예산을 사용해야 하기 때문에 사업이 행정 계통을 중심으로 이루어지고 주민들의 참여는 점차 배제되었다. 주민들은 정부가 사업을 추진해 주는 데 익숙해져 의타심이 커졌다.

둘째, 모든 사업을 재정지출로 추진함으로써 투자 효과가 낮아졌다. 에 비해 효과가 떨어지는 결과를 낳았다. 예를 들어 과거 새마을 운동처럼 시멘트와 철근만을 정부가 지원하고 노동력과 토지를 주민이 부담하는 개발방식에서는 적은 예산으로 많은 곳을 정비할 수 있었지만 주민이 배제된 채 모든 사업을 정부예산으로 추진하는 개발방식에서는 투자에 비해 정비효과는 떨어졌다.

셋째, 정부의 농촌정비사업으로 농촌적 특성 혹은 농촌다움이 소멸되고 획일화되었다. 정부가 작성한 통일된 사업 지침에 의해 전국의 농촌이 정비되어 사업 후에는 비슷한 모습으로 바뀌었다. 예를 들어 농림부에서 1990년도에 추진한 문화마을 조성사업의 결과 전국 어디에서나 격자형의 마을 가로망, 비슷한 대지 넓이, 비슷한 주택 구조가 나타났다.

5. 2000년대 농촌개발 정책의 확대

5.1. 정책 추진의 배경

2000년대 농림어업의 상대적 비중은 더욱 저하되었다. 농림어업이 차지하는 비중을 살펴보면 생산소득은 1990년 7.6%, 2000년 4.6%, 2005년 2.9%로 하락하였다. 취업자 수는 1990년 17.1%에서 2000년 10.9%, 2005년 7.9%로 하락하였다. 농가인구 비중은 1990년 15.5%에서 2000년 8.5% 2005년 7.1%로 하락하였다.

농업소득의 감소로 농촌지역 인구의 지속적 감소와 고령화가 진행되었다. 전체 인구에서 농촌지역(읍면) 인구의 비중은 1990년 26%에서 2000년 20%, 2005년 18.1%로 하락하였다. 농촌지역에서 65세 이상의 고령자 비율은 1995년 11.8%에서 2000년 14.7%, 2005

년 18.6%로 증가하였다.

농촌지역의 인구가 감소함으로써 공공시설물이 유휴화되고 농촌중심지의 기능이 떨어졌다. 특히 초등학교의 폐교와 통합이 지속적으로 이루어졌다. 1960년대에는 1개 면에 3개 정도의 초등학교가 있었는데 2000년대에는 면 당 1개로 통합되었다. 농촌의 인구가 줄어들어 민간 의료기관의 농촌입지가 상대적으로 저조, 의료기관의 90% 이상이 도시에 집중되었다.[2)]

우루과이 라운드(UR) 협정 이후 농산물 시장 개방이 확대됨에 따라 농업·농촌에 대한 국민들의 인식도 변하기 시작하였다. '농촌은 식량생산 공간'이라는 고정관념에서 점차 벗어나 국토의 균형발전, 자연환경의 보전, 전통문화의 계승, 도시민을 포함한 전국민의 전원생활의 공간으로 인식되기 시작했다.

이러한 인식은 1997년 농협중앙회 조사 결과에도 잘 나타나 있다. 이 조사에서는 지금까지의 농업 농촌의 기능에 대해서 응답자의 69.4%가 식량공급기능이라고 대답하였는데, 앞으로 기대되는 역할로서는 식량공급기능(37.4%), 국토의 균형발전(27.3%), 자연환경의 보전(16.8%), 전통문화의 계승(5.5%), 전원생활의 공간(4.7%) 순으로 나타났다.

농정의 기본 방향도 변화하였다. 농업구조개선이 여전히 농정의 주요 목표이긴 하지만 소비자의 안전과 품질향상이 강조되고 친환경농업과 유통개선이 주요 정책목표로 등장하였다. 또한 지금까지 상대적으로 소홀히 다루어져 왔던 농촌주민의 소득, 복지, 지역개발정책이 다시 강조되기 시작하였다. 정책 추진도 정부 주도에서 벗어나 생산자, 지역주민, 소비자, 정부의 상호 협력체제를 강조하게 되었다. 이러한 기본 방향을 반영하여 농림부 예산에서도 농업생산기반 정비예산은 줄고 농가소득 직접지불 및 복지관련 예산이 증가하였다.

5.2. 정책의 변화

2000년대 농촌개발정책의 특징은 농업·농촌의 공익적 기능이 강조되었다는 점이다. 환경에 대한 국민들의 관심이 높아지면서 농촌이 가지고 있는 '어메니티(amenities)' 기능과 자연환경보전 기능, 농업의 국토유지 기능과 관련한 정책이 개발되었다. 또한 지금까지 편의성 위주의 농촌개발 정책도 점차 쾌적한 환경을 유지하고 확대시키는 쪽으로 변화하였다. 예들 들면 경관보전직불제와 같은 농촌의 쾌적성을 높이는 방향으로 전환되었다.

---

2) 2004년의 경우 종합병원 93.6%, 병상수 89.5%, 의료인력 88%가 도시에 집중한 것으로 보고되었다 (재경부 외, 2005)

농업인 또는 농촌주민만을 대상으로 정책을 펴다가 도시민을 포함한 것도 2000년도 이후의 농촌개발 정책의 변화이다. 농촌개발정책 대상자를 농촌 주민으로 한정하지 않고 도시민과의 관계 속에서 농촌의 미래를 찾고자 하는 노력이 가시화되었다.

농림부가 보조금을 지원하여 조성하는 문화마을의 입주 우선순위를 정할 때 과거에는 외지인은 제외하거나 낮은 우선순위를 주었지만 2000년부터는 농촌주민과 동등한 자격을 부여하였다. 이 밖에 도시와 농촌의 교류, 전원마을조성 등 도시민을 대상으로 하는 사업이 추진되었으며, '도시민 농가주택 양도세 면제', '도시민의 주말농사용 농지취득 허용' 등의 제도 정비가 시행되었다.

주민 참여를 강조하여 '사업 공모제'를 도입한 것도 2000년대의 커다란 변화이다. 사업 공모제는 중앙부처가 주관하여 하향식으로 사업대상지를 배정하는 방식에서 탈피하여 주민의 개발역량이 높은 곳을 사전에 심사·평가하여 사업 대상지로 삼는 방식을 말한다. 개발 역량이 낮은 곳에서는 사업을 해도 효과가 미미하였기 때문에 예산을 선택된 곳에 집중함으로써 효율적으로 사용하려는 전략이다. 2004년의 '농촌마을 종합개발사업', '녹색농촌 체험마을사업'을 시작으로 '소도읍육성사업', '면소재지개발사업', '신활력사업'이 사업 공모제 방식으로 추진되었다.

중앙정부는 포괄보조금을 지원하고 구체적인 사업은 지역에서 결정하는 추진체계가 정착되어 지방자치단체의 재량권이 강화된 것도 2000년대의 변화라 할 수 있다. 특히 2003년부터는 국가균형발전과 지방분권을 강조하여 농촌개발 정책에서의 지방자치단체의 역할이 강화되었다.

2000년대 이후에 새로 추진된 농촌개발 사업으로는 '마을단위 농촌관광개발사업', '도시와 농촌의 교류사업'(1사1촌운동, 1교1촌운동), '향토자원개발사업', '도시민의 농촌정주촉진사업'이 있다. 또한 농촌주민의 복지수준을 향상시키기 위한 각종 사업들이 확대되었다. 농촌의 교육문제를 해결하기 위해서 '농업인 자녀 학자금 지원', '농어촌학생 대학특별전형', '농어촌출신대학생 학자금융자사업'이 확대되었으며, 보건소, 보건지소 설치 및 보건의료 장비 지원, 농업인 건강관리실 지원을 통한 의료서비스 개선사업이 시행되었다.

농어민 국민연금 보험료 보조 및 특례노령연금의 지급, 의료보험(국민건강보험) 보험료 부담 경감과 급여 확대, 국민기초생활보장제도의 도입과 같은 복지 제도가 개선되었다. 또한 농가도우미제도의 도입, 농촌여성 일감 갖기 사업 추진, 농촌노인 생활지도 사업도 추진되었다.

2004년에 제정된 「농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법

(약칭 삶의질 특별법)」에는 농촌의 복지기반, 교육여건 개선, 지역개발촉진, 복합산업활성화라는 4개 분야에 대해 정부에서 추진해야 할 사업과 방식을 종합적으로 규정함으로써 향후 농촌개발의 추진 기반을 마련하였다. 또한 2004년에는 정부의 농업·농촌 중장기계획이 수립되고 향후 10년간의 투자계획이 마련됨으로써 농촌개발사업이 지속적으로 추진될 수 있게 되었다.

6. 요약 및 결론

1960년대 이후 한국정부는 농촌개발을 위해 다양한 정책을 추진하였다. 이러한 정부정책에 의해 농촌의 생활환경이 좋아지고 농촌주민의 복리 혜택이 증가하였다. 그러나 도시와 비교한 농촌의 상대적인 사정은 더욱 악화되었고 농촌 인구는 지속적으로 감소되고 있다. 이는 잘못된 정책의 결과라기보다는 산업화, 세계화 등의 트렌드가 농촌에 불리하게 작용하였고 농촌정책이 이에 상응하여 발전하지 못했기 때문이다.

한국에서 농촌의 쇠퇴는 농촌과 농촌주민의 문제만이 아니라 국가 발전에도 바람직하지 않다는 점에는 국민 대부분이 동의하고 있기 때문에 앞으로도 농촌발전을 위한 정책적인 노력은 계속될 전망이다. 다만 향후의 농촌정책은 지금까지와는 다른 방향에서 이루어질 전망이다.

한국사회는 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠른 속도로 변화고 있다. 한국의 정보화 수준은 세계 최고를 자랑하고 있다. 반면에 한국사회의 고령화는 세계 어느 나라보다 빠르게 진행되고 있다. 고속교통망의 정비로 한국의 좁은 국토는 더욱 더 긴밀하게 연결되고 있다. 한국사회는 서울을 중심으로 하는 도시국가로 변모하고 있다고 할 수 있다.

농업의 쇠퇴와 수도권으로의 인구 집중은 한국 농촌에 위기요인으로 작용할 것이다. 그러나 정보화의 진전, 직업과 자녀 교육에서 자유로운 은퇴인구의 증가, 도로·교통망이 정비되어 이것이 농촌에 새로운 가능성을 가져다 줄 것이다. 새로운 변화 속에서 한국의 농촌은 전국민의 거주지 혹은 휴양지로 급속하게 탈바꿈해 갈 것이다. 인근 도시로의 통근자, 도시에서의 귀향자, 주말을 농촌에서 보내는 사람 등 다양한 사람이 농촌에 살도록 하는 것이 새로운 목표이다.

향후 한국의 농촌정책은 정보통신기술 등을 활용하여 주민들의 삶의 수준을 더욱 풍요롭게 하고, 농촌다움(어메니티) 등의 농촌자원을 소득으로 연결하며, 다양한 구성원

들이 공동체의 일원으로 자부심을 가지고 살아갈 수 있는 공간을 만드는데 초점이 두어질 것이다. 이러한 목표 달성을 위한 정책은 시작 단계에 있는데 앞으로 더 구체적인 정책이 개발될 것이다.

참고문헌

내무부. 1983.「새마을 운동」.
농림부. 1999.「한국농정50년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
박시현 외. 2006.「농촌의 미래 모습, 농촌공간 2020」. 한국농촌경제연구원.
재경부 외. 2005.「제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획('05~'09)」.
최양부・이정환. 1987. 「산업사회의 농촌발전 전략」. 한국농촌경제연구원.
http://lofin.mogaha.go.kr.

<첨부 2>

제3회 한·중 국제학술회의 참석자 명단

□ 한 국

NO	이 름	소속 / 직위
1	이종오 (Lee, Chong-Oh)	경제·인문사회연구회 이사장
2	이정우 (Lee, Joung-Woo)	경북대학교 경제통상학부 교수
3	최영기 (Choi, Young-Ki)	한국노동연구원 원장
4	최정섭 (Choi, Jung-Sup)	한국농촌경제연구원 원장
5	추장민 (Chu, Jang-Min)	한국환경정책·평가연구원 책임연구원
6	김주훈 (Kim, Joo-Hoon)	한국개발연구원 산업기업연구부 부장
7	지만수 (Jee, Man-Soo)	대외경제정책연구원 북경사무소 소장
8	이상철 (Lee, Sang-Chul)	경제·인문사회연구회 경영지원실 실장

□ 중 국

NO	이 름	소속 / 직위
1	武 寅 (Wu Yin)	중국사회과학원 부원장
2	汪同三 (Wang Tongsan)	중국사회과학원 수량경제 및 기술경제연구소 소장
3	陈光金 (Chen Guangjin)	중국사회과학원 사회학연구소 부소장
4	李周 (Li Zhou)	중국사회과학원 농촌발전연구소 부소장
5	齐建国 (Qi Jinaguo)	중국사회과학원 수량경제 및 기술경제연구소 부소장
6	马聪玲 (Ma Congling)	중국사회과학원 재무경제연구소 박사
7	沈骥如 (Shen Jiru)	중국사회과학원 세계경제 및 정치연구소 연구원

<첨부 3>

제3회 한·중 국제학술회의 진행순서

Opening Session

09:00-09:05 Opening Speech: Wu Yin, Senior leader, CASS

09:05-09:10 Opening Speech: Chong-Oh Lee, Chairman, National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences

09:10-09:20 Keynote Speech: Dr. Wang Tongsan, Director, Institute of Quantitative and Technical Economics, CASS

09:20-09:30 Keynote Speech: Prof. Joung-Woo Lee, Kyungpook National University

First Session

09:30-10:00 "Current Situation of China's Society"
Dr. Chen Guangjin, Deputy Director, Institute of Sociology

10:00-10:30 "Industrial Restructuring and the Growth of Korean Economy"
Dr. JOO HOON KIM, Senior Fellow, Korea Development Institute

10:30-10:50 Break

Second Session

10:50-11:20 "Thought of China's rural Reform and Development"
Institute of Rural Development

11:20-11:50 "Rural Development Policy of Korea"
President, JUNG SUP CHOI, Korea Rural Economics Institute

11:50-14:00 Lunch

14:00-14:30 "Analysis on China's rapid economic and Energy Saving and Emission reducing"
Prof. Qi Jinaguo
Deputy-director, Institute of Quantitative and Technical Economics, CASS

14:30-15:00 "Reasons of Environmental Policy-making of Korea"
Dr. Jang Min CHU, Research Fellow, Korea Environment Institute

15:00-15:30 "Prospective Analysis Tourism of 2008 and the 2008 Olympic Game"
Dr. Ma Congling, Research Fellow

15:30-15:50 Break

15:50-16:20 “Development and Thinking on Korean Economy and Society After Seoul Olympic Game”
President, YOUNGKI CHOI, Korea Labor Institute

16:20-16:50 “Economic Cooperation in East Asia”
Dr. Shen Jiru, Professor, Institute of World Economics and Politics, CASS

16:50-17:20 “Change on Korea-China economic relationship and new international division of labor”
Dr. Jee Mansoo, Director, Beijing office, Korea Institute for International Economic Policy

Closing Session

17:20-17:25 Closing speech