

출장결과보고
2008.12.

경제협력개발기구(OECD)
지역개발정책위원회(TDPC) 및 관련 작업반 회의

농촌발전연구센터

권 인 혜

목 차

I. 출장 개요 1

II. 일정 및 주요 회의 안건 1

III. 주요 회의 내용 2

1. OECD 지역개발정책위원회(TDPC) 제17차 지역지표작업반 회의 2

□ 회의 개요 2

□ 주요 논의 내용 2

1. 핵심 내용 2
2. 상세 내용(의제별 세부 논의 결과) 4

2. OECD 지역개발정책위원회(TDPC) 제10차 농촌지역정책작업반 회의 6

□ 회의 개요 6

□ 주요 논의 내용 6

1. 핵심 내용 6
2. 상세내용 7
 - 1) 최근의 위기상황 및 '09년 장관급 회담 준비를 위한 토론 7
 - 2) 사례국의 농촌정책 전략 추세: 중국, 이탈리아, 스페인 8
 - 3) 농촌지역의 공공서비스 전달 문제: 이슈 페이지 11

□ 농촌작업반회의에 대한 관찰 및 시사점 12

3. 제20차 OECD 지역개발정책위원회(TDPC) 회의 13

회의 개요 13

주요 논의 내용 13

1. 핵심 내용 13

2. 상세 내용(의제별 세부 논의 결과) 16

<붙임 1> 제10차 농촌지역정책작업반 회의: 사례국의 지역정책 발표내용 요약 23

사례국 발표1: 중국 23

사례국 발표2: 스페인 31

사례국 발표3: 이탈리아 37

<붙임 2> 제10차 농촌지역정책작업반 회의 이슈 페이퍼(Issue paper):

농촌지역의 공공서비스 공급 43

I. 출장 개요

1. 출장건명: OECD 지역개발정책위원회 및 관련 작업반 회의 참석 해외출장
2. 출장 목적
 - 경제협력개발기구(OECD) 지역개발정책위원회(TDPC) 제20차 회의 및 관련 작업반 회의 참석
 - 제17차 지역지표작업반 회의, 제10차 농촌지역정책작업반 회의 등 관련 작업반 회의 참석
 - 지역개발정책에 대한 OECD 국가들의 국제적 동향을 파악하고, 향후 농어촌 지역개발정책 연구시 참고
3. 출장자: 권인혜(농촌발전연구센터 초청연구원)
4. 출장 지역: 프랑스 파리(OECD 본부)
5. 출장 기간: 2008. 11. 29(토) ~ 12. 6(토) (6박 8일)

II. 일정 및 주요 회의 안건

날 짜	일 정	주요 안건
2008.11.29	출국	한국(서울) → 프랑스(파리)
11.30	회의 준비	회의 참석 준비
12.1	제17차 지역지표작업반 회의 참석	<ul style="list-style-type: none"> · 「Regions at a glance」 2009년 · OECD 지역경제 성장 원천 · 혁신 : 지역성과의 측정과 정책결과
12.2	제10차 농촌지역정책작업반 회의 참석	<ul style="list-style-type: none"> · 지역정책전략의 추세(중국, 이탈리아, 스페인) · 농촌지역의 공공서비스 공급
12.3	제20차 지역개발정책위원회 회의 참석	<ul style="list-style-type: none"> · 각 작업반의 회의 결과 보고 · 혁신과 지역 : 종합보고
12.4	제20차 지역개발정책위원회 회의 참석	<ul style="list-style-type: none"> · 지역혁신에 관한 OECD검토(멕시코, 이탈리아) · 중국의 농촌정책, 덴마크 코펜하겐의 사례
12.5~12.6	입국(기내에서 1박)	프랑스(파리) → 한국(서울)

III. 주요 회의 내용

1. OECD 지역개발정책위원회(TDPC) 제17차 지역지표작업반 회의

□ 회의 개요

1. 주요 의제: 장관급 회의 배경보고서, Regions at a glance 2009년판, OECD지역 경제성장 원천, 혁신(지역성과의 측정과 정책 결과), OECD eXplorer, 이주와 지역발전 등
2. 일시: 2008년 12월 1일 10:00~18:00
3. 장소: 파리 OECD 본부 CC4

□ 주요 논의 내용

1. 핵심 내용

- 1) 최근의 금융위기, 경제위기 대응을 위한 지표작업반의 역할 논의
 - 전세계적으로 확산되고 있는 금융위기와 경기침체에 효과적으로 대응하기 위한 OECD와 지표작업반의 역할에 대한 논의 진행
 - 경기침체 등 경제위기에 대한 국제사회의 논의를 이끌어내야 하는 OECD로서, 이에 대한 보다 신속한 대처가 필요하다는 회원국들의 의견이 개진
 - * OECD는 경제위기에 대응하여 일련의 Action Plan을 수립 중으로, 지역개발 차원의 적극적 기여를 촉구
 - 프랑스, 캐나다, 남아공 등 회원국들은 최근의 위기로의 대응을 위해 각국이 대규모 공적자금 투입을 통한 공공투자 등의 정책방향을 마련 중에 있는 상황에서, 지표작업반은 그 동안의 축적된 논의와 자료를 바탕으로 정책담당자에게 정책 방향을 제시하는 역할을 담당해야 함을 언급
 - 한국은 현재의 금융, 경제위기가 지역에 어떠한 파급효과를 미칠지 예측이

어려운 상태에서, 1997년 외환 위기를 겪고 이를 성공적으로 극복해 낸 한국의 경험을 통해 회원국들에게 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것임을 언급

2) 2009년도 TDPC 장관급 회의 준비를 위한 논의

- 2003년 이후 두 번째로 개최 예정인 2009년도 TDPC 장관급 회의에 대해 지표작업반이 공헌할 수 있는 방안에 대해 논의
- 회원국들은 동 장관회의가 그간의 TDPC 논의 성과를 종합함과 동시에 현재의 금융 및 경제위기의 영향을 예측하고 효과적인 정책방안을 제시할 수 있는 기회가 될 것임을 언급
 - 그러나 독일 등 일부 회원국들은 현재의 경제위기에 대응하기 위해서는 내년 장관회의가 아닌, 현 시점에서의 신속한 논의를 통해 조속히 대응방향을 제시해야 할 필요성도 있음을 언급
- 또한 장관회의 배경보고서 초안에 대한 지표작업반 차원의 지속적인 의견제시 및 반영을 통해 2009년도 장관급 회의시 각 국의 정책담당자들에게 경제위기 등 여러 도전에 대처하기 위한 정책적 방향을 제시하기로 합의

3) OECD 지역내 경제 성장 원천 보고서 리뷰

- 그 동안 작업이 진행되어 온 OECD 지역내 경제성장의 원천을 분석한 보고서의 최종본 초안에 대한 발표 및 토론 진행
- 지역 발전은 지역내의 인프라, 인적자본, 혁신, 집적경제 등 내생적 요인에 의해 영향을 받는다는 분석결과를 제시하고, 지역의 발전을 위해 이러한 지역의 내생적 요인을 촉진시키기 위한 정책이 필요하다는 시사점을 도출
 - 지역내에 인적자본이 충분하고 혁신활동이 활발한 경우, 도로 등 인프라 구축은 지역발전을 촉진
 - 고등학력을 지닌 인적자본이 풍부하고, 지식집약산업 고용 및 R&D 지출 등 혁신활동이 활발할수록 지역이 발전

- 지역내 산업분야가 특화되고, 이들 산업의 규모가 확대될수록 지역이 발전
- 경제적인 수요와 공급이 이루어지는 시장과의 거리가 가깝고, 접근성이 뛰어난 지역일수록 발전에 유리

2. 상세 내용(의제별 세부 논의 결과)

1) 의장개회 선언 및 OECD 사무국 발언

- 의장은 개회선언과 더불어, 내년도 TDPC 장관회의에 대한 지표작성반 차원의 논의가 필요함을 언급하고 이에 회원국들의 적극적인 참여를 요청
- OECD 사무국에서는 장관급 회의 준비를 위해 1월 워싱턴에서 개최될 워크숍에 이어 2월 확대 Bureau 회의 개최 계획 등 장관회의 준비 스케줄을 보고

2) 장관급회의 배경보고서 분석

- 장관급 회의 배경보고서는 소득이나 고용 등 OECD 국가에서의 지역불균형은 지속적으로 진행되고 있다는 분석결과를 발표하고, 이에 대한 토론을 진행
 - 회원국들은 배경보고서가 장관급 회의 및 각국의 지역정책 수립에 유용하게 활용되기 위해서는, 단순한 분석수준에 그치는 것이 아니라 정책적 방향까지 제시해 주어야 함을 지적
- 사무국은 동 보고서가 장관급 회의 배경보고서의 한 부분에 불과함을 언급하고, 전체 보고서에서는 이에 대한 논의가 이루어질 것임을 언급하며 회원국들의 적극적인 의견개진을 독려

3) OECD 지역내 경제성장의 원천 보고서 발표 및 분석

- OECD 지역내 경제성장 추세 및 영향요인을 다양한 틀을 이용해 분석한 보고서의 최종판 초안을 보고
- 지역발전을 촉진하는 주요 요인으로 인프라, 인적자본, 혁신, 집적경제

등을 도출하였으며, 이들이 지역발전에 미치는 영향 및 상호관계 등을 분석하여 제시

- 특히 지역발전을 위해서는 물적 인프라 확충만이 최선은 아니며, 지역내 인적자본의 확충이나 혁신활동의 촉진 등의 정책을 함께 추진할 때 효과가 있다는 의미 있는 결과 도출
- 다만 캐나다 등 회원국들은 동 보고서의 풍부한 분석결과에 대해 긍정적인 의견을 피력하면서도 정책입안자들에게 필요한 실질적이고 구체적인 시사점이 도출되지 않았음에 대한 우려를 표현
- 한국은 동 보고서에 제시된 요인 외에도 다층적 거버넌스, 사회적 역량 등이 중요한 요인이 될 수 있음에도 이것이 간과되어 있음을 언급

4) Regions at a glance 2009년도판 보고

- OECD 지역단위의 문제와 지역유형화 이슈를 다룬 OECD at a glance의 최종안에 대한 보고 및 토의 진행
- 일본 등 회원국들은 각 국가별 지역 단위에 대한 정의 및 해석이 다르다는 점을 감안할 필요가 있음을 언급하고 향후 이에 기반한 지속적인 연구가 필요함을 언급

5) OECD eXplorer Version 2 소개

- Prof. Mikael Jern은 지역 데이터를 탐색, 분석하기 위한 프로그램인 OECD eXplorer(<http://www.oecd.org/gov/regionaldevelopment>)를 업데이트한 프로그램에 대한 소개
- Interactive 방식이 가능한 동 프로그램에 대해 각국은 많은 관심을 표명하고, 이 프로그램이 유용한 분석툴이 될 수 있음을 언급

6) 이주와 지역발전 : 캐나다, 이탈리아, 노르웨이, 영국

- 최근, 지역발전의 중요한 이슈로 부각되고 있는 인구이동의 현황과 추이

를 분석한 결과와 지역발전과의 관계에 대한 캐나다, 이탈리아, 노르웨이, 영국의 발표가 진행

- 인구이동의 현황과 추이를 분석함으로써 중앙정부 정책담당자기 지역 발전을 위해 활용할 수 있는 정책적 시사점 제시가 필요하다는 회원국의 의견 제시

2. OECD 지역개발정책위원회(TDPC) 제10차 농촌지역정책작업반 회의

□ 회의 개요

1. 주요 의제: 지역정책 전략(중국, 스페인, 이탈리아), 농촌지역의 공공서비스 공급
2. 일시: 2008년 12월 2일 10:00~18:00
3. 장소: 파리 OECD 본부 CC4

□ 주요 논의 내용

1. 핵심 내용

- 9차 회의 결과에 대한 보고 및 승인, 9차 회의시 선출된 사무국 대표단 중 1명 교체에 대한 승인
- 2009년 3월에 예정된 장관급 회담의 준비 상황 및 각 작업반의 기여 당부
 - 현재 작성된 Background report와 Policy report 1차 초안은 2009년 1월 15일 워크샵(워싱턴) 및 2009년 2월 6일 확대사무국 회의를 거쳐 확정될 예정임
 - 특히 최근의 국제적 금융위기를 비롯하여 에너지, 식량, 환경 등 여러 위기 상황이 농촌지역에 미치는 부정적 영향과 이에 대해 농촌지역이 가지는 재생에너지, 식량, 농촌어메니티 등의 잠재적 경쟁력에 대해 제20차 TDPC 회의에 보고할 예정임
- 농촌정책에 대한 각 국의 전략을 파악하기 위해 중국, 이탈리아, 스페인

의 농촌정책 고찰

- 각국의 농촌지역은 인구감소·고령화·서비스 인프라 부족 등의 유사한 어려움을 겪고 있으며, 농촌정책 관련 추진 주체들간의 협력·조화, 농촌영향 평가제도 도입 등이 공통적 대안으로 제시됨
 - 특히 중국은 급속한 산업화 및 도시화로 인해 농촌 인구 유출이 심각한 수준임. 최근 “새로운 사회주의 농촌건설”(NSC)로 대표되는 중국의 농촌정책은 시장지향적 접근을 기본으로 하고 있으며, 농촌의 토지소유권에 대한 관심 증가 및 농업·농촌에 대한 조세개혁 등이 특기할 만한 사항임
- 농촌지역의 공공서비스 전달 문제에 대한 이슈 발굴·제기
- ‘08.4.3~4 열린 쉐런 회의의 주제였던 이 문제는 ‘09~‘10년에 걸쳐 지속적으로 본 작업반 차원에서 논의될 예정임
 - 사무국은 향후 지속적 논의를 위한 이슈제기 차원에서 농촌 공공서비스의 정의·공공서비스 전달 주체(기업·자발적 참여자 포함)·공공서비스의 최저기준 설정 문제·비용부담 문제 등을 제시함

2. 상세내용

1) 최근의 위기상황 및 ‘09년 장관급 회담 준비를 위한 토론

- 최근의 국제적 금융위기 등 국제적 공조가 필요한 위기상황에 대응하기 위해 행동 계획(action plan)을 세우고 장관급 회담 등을 통해 각국의 견해를 나누는 것은 매우 중요
- 농촌지역의 개발과 공공서비스 전달에 대한 국제적 금융위기의 영향을 분석하는 것이 중요하나, 이는 국가별·지역별로 다양한 형태로 나타남
- 미국의 경우 최근의 에너지 위기 및 환경오염 등의 영향으로 농촌지역의 에너지 산업 활성화라는 긍정적 측면이 나타나는 반면, 부동산 시장의 불황으로 인한 농가경제의 악화와 같은 부정적 영향도 함께 나타남
 - 남아공의 경우 최근의 금융위기는 더 이상 새로울 것이 없는 위기상황임을 고려할 때, 각국이 처한 상황에 따라 최근의 금융위기가 갖는 의미도 다르게 나타남을 의미

- 따라서 농촌지역이 최근의 위기상황을 극복해 나갈 수 있는 혁신적 아이디어를 발굴하고 함께 공유하는 것이 필요
- 최근의 금융위기는 농촌지역의 인프라 구축 등에 대한 투자를 감소시키는 등 부정적 영향을 끼치는 것이 사실이지만, 중국·이탈리아·스페인의 사례에서 나타나듯 농촌지역은 재생에너지 생산·식량 공급·어메니티 자원을 통한 휴식제공·물부족 등 환경오염에 대한 완충지 등의 역할을 제공함으로써 최근의 위기 극복을 위해 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대

2) 사례국의 농촌정책 전략 추세: 중국, 이탈리아, 스페인¹⁾

< 사례발표 1: 중국 >

① 주요 발표내용(사무국)

- 최근 중국의 농촌정책 전략인 "새로운 사회주의 농촌의 건설(NSC: New Socialist Countryside)"은 장기적으로 중국의 경제 성장을 위한 농업, 산업, 국방, 과학·기술 부문의 현대화를 목표로 하며, 보다 시장지향적 접근과 자치적 농촌 거버넌스 시스템으로의 전환을 의미
- 그러나 ①농촌정책의 복잡한 거버넌스 시스템과 각 부처 분절화로 인한 일관성 및 효과성의 부족, ②농촌 조세개혁의 부작용과 정부간 이전지출의 역기능, ③약한 지방 거버넌스로 인한 중앙정부 정책의 이행 미흡 등이 한계
- 토지 권한에 대한 법적 완비, 주거용 토지에 대한 시장거래 및 저당 설정 허용, 토지 수용 정책의 법제화 등 토지이용 관련 정책이 가장 시급히 해결해야 할 과제
- 이외에도 도시-농촌간 연계 및 농업 이외 분야를 활용한 농촌 경제의 다변화, 지속가능한 환경 정책, NGO 등의 정책 참여 확대 등을 제안

1) 사례 발표의 보다 자세한 내용은 <붙임 1> 참조.

② 해당 국가·동료 평가(Peer review) 및 주요 토론 내용

- 제반 농촌 문제에 대해 도시화를 유일한 해결책으로 보는 견해도 있으나 이는 바람직하지 않음. 농촌지역에 거주하고 있는 7억 인구의 삶의 질, 향후 새로운 산업을 지탱하는 농촌지역 역할의 중요성을 고려할 필요

< 사례발표 2: 스페인 >

① 주요 발표내용(사무국)

- 스페인 역시 인구 감소·고령화·공공서비스 부족 등의 문제를 겪고 있지만, 농촌 관광이나 농촌지역 제조업 등의 영향으로 농촌 경제의 다양성은 비교적 높음. 또한 독특한 자연 자원, 재생에너지 생산 등의 강점 보유
- 지난 20년간 스페인의 농촌정책은 EU의 LEADER 프로그램을 PRODER라는 자국 모형으로 변용하여 적용하는 등 EU 프로그램을 많이 차용. 최근에는 농촌정책과 관련된 정부조직 개편, 관련 법 제정 등 중요한 정책적 전환이 추진 중
 - * 최근 기존 정부조직이 통합되어 MARM((Ministry of Agriculture, Fisheries, and Food)출범, LDSMR(Law on Sustainable Development of Rural Areas)이 제정·승인
- 이에 따른 새로운 집행체계는 관련 주체간 수직적 조율이라는 해결과제를 남기며, 농촌영향평가제도 도입 및 EU 프로그램과의 연속성·수렴성이 필요

② 해당 국가·동료 평가(Peer review) 및 주요 토론 내용

- 스페인은 EU의 LEADER 프로그램에 대한 높은 참여 외에도, 자국의 특성을 고려한 농촌개발 프로그램을 개발·정비하는 노력을 추진 중
- 이러한 독자적 모델에서는 농촌 지역의 발전을 위해 지역 행위자의 참여를 확대하는 거버넌스를 구축하고자 노력
- 멕시코는 2001년 관련 법 제정 등의 선형적 경험을 통해 수평적·수직적

협력과 조율을 끌어내는 과정이 결코 용이하지 않지만, 시행착오를 통해 구체적인 방안을 도출할 수 있음을 언급

< 사례발표 3: 이탈리아 >

① 주요 발표내용(사무국)

- 이탈리아는 국가적으로 농촌 지역의 비율은 낮지만, 농촌지역이 경제적으로 다변화되어 있어 일인당 GDP는 높은 편. 그러나 경제 성장률에서는 여전히 농촌지역의 상대적 낙후성이 나타남
- 이탈리아 역시 고령화 및 인구 감소, 서비스의 전달, 환경보존 및 물 사용 등이 직면한 정책적 도전
- 이탈리아의 농촌 정책은 농업 정책과 지역 발전 정책으로 구성되며, 지역(regional) 단계에서는 EU의 체계에 따라 집행. 한편, 정책의 추진체계가 복잡한 양상을 보이는데, 농업부(Ministry of Agriculture)와 경제발전부(Ministry of Economic Development)가 농촌 정책의 골격을 형성
- 정책 제안으로서 ①중앙 및 지방 차원에서 관련 주체간 협력 강화, ②정책 수립시 해당 지역에 대한 분석 결과를 반영, ③농촌영향평가 활용 등이 제시

② 해당 국가·동료 평가(Peer review) 및 주요 토론 내용

- 이탈리아는 농업에 대한 계획에 정책적으로 집중하는 경향이 있으나, 농업 이외의 농촌의 지역적 자산, 성장 가능성, 추진 주체들의 협력 등에 대하여 초점을 맞출 필요
- 가장 낙후된 지역에 대한 개발 프로그램뿐만 아니라 이보다 발전된 지역들의 발전에 대해서도 고려하는 것이 중요. 따라서 정책을 보다 정교하게 재(再)디자인할 필요
- 독일과 이탈리아는 모두 분권적 체제 하에서 국가의 가장 부유한 지역이 농촌지역에 위치하며 이는 농촌지역의 새로운 잠재력을 의미

3) 농촌지역의 공공서비스 전달 문제: 이슈 페이퍼²⁾

① 주요 발표내용(사무국)

- 향후 심화된 논의를 위해 토론의 기초 및 핵심 쟁점사항을 발굴하고자 다음과 같은 10개의 대분류된 이슈를 제기
 - a)농촌 공공서비스의 정의 b)원격지에 대한 서비스 전달 c)복잡한 인구 유출과 이동의 역동성 반영 d)농촌지역 인구 추세 고려 e)최저기준 설정 f)서비스 공급 주체 g)서비스 전달 비용 조달 h)혁신적 전달 체계 도입 i)영역별 정책에 대한 농촌영향평가제도 도입 및 강화 j)의사결정과정에서 시민들의 참여 및 농촌의 목소리 반영 강화

② 주요 토론 내용

- 농촌 지역에 대한 공공투자의 비효율성에도 불구하고 반드시 농촌 지역에 대한 공공서비스 전달이 필요한가라는 보다 근본적 물음을 던질 수 있는 바, 농촌은 인간의 기본적 욕구인 식량을 생산하는 공간이라는 점을 감안해야함
- 농촌지역의 공공 서비스 전달 주체로서 지역의 자발적이고 능동적인 참여(voluntary actions)를 고려할 필요
- 공공서비스의 정의는 시대별·국가별 상황에 따라 달라질 수 있음
- 도시에서 멀리 떨어진 농촌지역에 대한 서비스 전달뿐만 아니라 점차 증가하고 있는 도시 주변부 통근 지역(commuting areas)에 대한 서비스 공급에 대해서도 관심을 가질 필요 증가
- 지역에 공급되는 공공서비스를 체계적인 지표로 나타내고 이를 추적하는 작업이 필요

2) 이슈 페이퍼에 관한 보다 자세한 내용은 <붙임 2>를 참조.

□ 농촌작업반회의에 대한 관찰 및 시사점

- 금번 OECD회의에서 발표된 사례국의 농촌지역 현황을 검토한 결과, 정도의 차이나 국가의 특수한 상황이나 사회·경제적 맥락에 따라 일부 특징적인 부분을 제외하고는 타국의 농촌지역에서도 인구 유출과 고령화, 공공서비스 전달의 한계 등 유사한 어려움을 겪고 있음을 확인함
- 이에 대한 대응 방안으로 각국에서 현재 추진 중인 지역정책 전략들에서는 우리나라의 지역개발정책이 마주하고 있는 유사한 문제점들과 이의 해결을 위한 노력을 발견할 수 있었음
- 예컨대, 보다 효과적인 정책 수행을 위한 관련 주체들 간의 협력 등 지역정책 추진 상의 거버넌스 구축, 도시-농촌 간 연계의 대응 및 활용을 통한 지역의 발전, 농업 외 분야의 강화를 통한 지역경제 다변화, 지속가능한 환경 정책의 고려, 농촌영향평가제도 도입 등이 몇 가지 공통적 대안으로 제시됨
- OECD 농촌작업반 회의에서 논의되는 내용들은 우리나라 농촌이 마주하는 것과 유사한 현실적 어려움들을 반영하고 있으면서도, 농촌개발정책 적용에 있어서의 유사한 고민들에 대한 대응 방안 및 시행착오들을 검토할 수 있는 거울이 됨.
- ☞ 이러한 측면에서 우리나라 농촌 발전에 유용한 시사점을 도출하고 보다 바람직한 농촌발전정책 대안을 모색할 수 있는 기회로 활용할 수 있음.
- 한편, 금번 OECD 농촌작업반 회의에서는 농촌지역의 발전을 위해 전략 모색이 필요한 핵심 이슈로서 ‘공공서비스의 혁신적 전달 체계 구축’ 문제를 제기함
 - 발전적 논의를 위해 공공서비스 전달과 관련하여 논의가 필요한 다양한 측면의 이슈들을 제안함. 각 이슈와 관련한 문제점들을 해결해 나가는 데 있어 향후 참여국들이 공동으로 아이디어를 모색해 나가고자 함
 - 농촌 공공서비스의 범위 정의, 공공서비스 전달 주체(기업·자발적 참여자 포함), 공공서비스의 최저기준 설정, 서비스 전달의 비용 부담 문제 등을

제시함

- 농촌지역에 대한 공공서비스 전달 문제는 '08.4.3~4 열린 독일 쾰른 회의의 주제이기도 했으며, 2009년~2010년에 걸쳐 OECD 농촌작업반회의에서 지속적으로 논의될 주제임
- ☞ 현재 우리나라도 농촌지역의 공공서비스 최저기준을 설정하고 보다 효과적·효율적 전달 체계를 구축하는 등 공공서비스 공급에 관한 관심이 증가하고 있으므로, 지속적으로 OECD의 관련 논의 추세를 파악할 필요성이 있음

3. 제20차 OECD 지역개발정책위원회(TDPC) 회의

□ 회의 개요

1. 주요 의제: 장관급 회의 배경보고서, 혁신과 지역, 지역혁신 검토(멕시코, 이탈리아의 Piedmont), 칠레 지역 검토, 중국 농촌지역 검토 등
2. 일시: 2008년 12월 3~4일 10:00~18:00
3. 장소: 파리 OECD 본부 CC4

□ 주요 논의 내용

1. 핵심 내용

1) 2009년도 장관급 회의 준비를 위한 논의

- 의장은 2009년 3월 30~31 파리 OECD 본부에서 개최 예정인 장관급 회의에 각 회원국의 관계 장관이 참여할 수 있도록 노력해줄 것을 요청하며

회의 준비 일정을 소개

※ 2009년도 TDPC 장관급 회의 개요

- 2003년 장관급 회의 이후 2번째로 개최되는 TDPC 장관급 회의로서 그간의 성과를 평가하고 앞으로의 정책방향을 제시하기 위해 개최
 - 핀란드 공공관리지역행정장관을 의장으로, 각국 지역정책 담당 장관 이외에 지방정부, NGO 등 지역정책과 관련된 다양한 주체들이 참석
 - 2009년 3월 30일(포럼) 및 31일(장관회의) 개최될 예정이며, 31일 장관회의는 4개 세션으로 구성(최근의 지역정책동향 리뷰, 금융위기 이후 성장을 위한 지역정책의 기여방안, 지역의 혁신 촉진, 다층적 거버넌스를 위한 문제점의 해결)
 - 모든 회원국들은 준비를 위한 사무국의 노력에 만족감과 감사를 표시하였으나, 스위스, 벨기에 등 다수 회원국들은 한정된 시간에 비해 의제 범위가 지나치게 광범위한 것에 대해 우려를 표시
 - 또한, 금융 및 경제위기 극복을 위한 지역정책 차원의 대응방안에 대한 논의와, 장기적 관점에서 지역의 경쟁력을 강화할 수 있는 지역정책 원칙에 대한 논의가 필요함을 강조
 - 우리나라는 금융 및 경제위기 대응방안과 관련, 균형과 효율성이라는 지역정책의 두 패러다임간 균형을 잃지 말아야 함을 강조
 - 또한, 지역 경쟁력을 강화하고 삶의 질을 향상시키기 위한 새로운 패러다임으로서 국토 및 지역재생 정책을 언급하고, 장관급 회의에서의 논의를 통해 이의 정책방향을 모색하는 것을 제안
 - 회원국들의 의견에 대해 의장 및 사무국은 웹기반의 의견 공유 등 회원국과의 지속적인 논의를 통해 이를 조정해나갈 것임을 언급하고, 회원국의 적극적인 참여를 요청
- 2) TDPC mandate 갱신 및 심층 평가 관련
- OECD 공공개발국 국장 Mrs. Odile Sallard는 2009년 말까지 TDPC Mandate의 갱신작업이 이루어 질 것임을 보고

- 또한, 2009~2010년간 OECD 사무국의 TDPC에 대한 심층 평가가 진행될 예정임을 보고하고, 회원국들에 대한 인터뷰, 설문조사를 통해 2010년도 2/4분기 초안이 도출될 예정임을 보고

3) OECD 도시정책 리뷰 관련

- TDPC 및 산하작업반 작업 진행현황 보고와 관련, 도시작업반 의장인 Mr. Adam Ostry(캐나다)는 향후 국가 도시정책 리뷰를 착수할 예정이며, 최초로 한국 정부의 지원을 통해 한국의 도시정책 리뷰를 시작할 예정임을 보고
- 한국은 현재 이를 위한 예산이 국회 심의중임을 언급하고, 향후 국회에서 예산이 확정될 시 사무국과 실무적 협의를 통해 내년부터 도시정책 리뷰가 진행되기를 희망함을 발언

4) 지역혁신 리뷰 및 국가지역리뷰 관련

- 멕시코, 이탈리아에 대한 지역혁신 리뷰와 칠레에 대한 지역정책 리뷰, 덴마크 코펜하겐에 대한 대도시 정책 리뷰가 진행됨
- 특히 칠레의 경우, 중앙집중적인 국가로 단기간에 강력한 경제성장을 달성하였으나, 지속적인 성장동력 확보를 위해 지방분권적 지역정책을 추진하고 있다는 점에서 한국과의 많은 연관성을 드러내며, 한국의 교육시스템 등을 지역균형발전을 위한 우수사례로 제시
 - 한국은 칠레의 지역정책 리뷰의 완성도 및 OECD 회원국에 대한 유용한 시사점에 대해 높이 평가하고, 한국 또한 제시된 사례와 같이 중앙집중적인 방식에서 지역의 역량 강화를 통한 지속적인 경쟁력 확보를 위해 많은 노력을 기울이고 있음을 설명

5) OECD eXplorer 관련 : 지역정보 탐색을 위한 상호작용 지도

- OECD 사무국 Mr. Lars Tygesen은 경제, 노동, 건강, 교육, 거버넌스 등

지역과 관련한 정보를 분석하기 위한 도구로서, OECD eXplorer의 업그레이드 버전을 소개

- 정책담당자, 전문가, 일반인 등 모든 사람들에게 지역과 관련한 유용한 정보를 제공할 수 있는 웹 기반의 상호작용적인 프로그램으로서, 내년 3월 제작 완료 및 상용화 예정
- * OECD 홈페이지(www.oecd.org/gov/regionaldevelopment)에서 이전 버전 및 향후 업데이트 버전 사용 가능

2. 상세 내용(의제별 세부 논의 결과)

1) OECD 부사무국장의 20차 TDPC 개최 발언

- OECD 부사무국장 Mr. Aart de Geus는 제20차 TDPC에서 다루어야 할 의제 및 방향에 대한 소개발언을 진행
- 특히, 내년 3월 TDPC 장관회의와 관련하여, 다층적 거버넌스에 대해 초점을 맞추어야 함을 강조
 - 또한, 최근의 금융 및 경제위기에 지역정책 차원에서 어떻게 대응해야 하는지 정책담당자들에게 대안을 제시하는 역할을 TDPC가 담당해야 하며 금번 20차 TDPC와 내년도 장관회의는 이를 위한 매우 시기적절한 기회가 될 것임을 언급

2) 의제 및 Bureau 멤버 교체 승인

- 20차 TDPC 의제 승인 및 사의를 표명한 Mrs. Sylvie Esparre(프랑스)에 이어 Bureau 멤버로 추천된 Mrs. Odile Bovar에 대해 스위스, 헝가리, 캐나다의 지지 발언을 통한 승인

3) TDPC 관련 OECD 주요 사항 보고

- 공공개발국(GOV) 국장인 Mrs. Odile Sallard는 지역개발정책위원회와 관

런, OECD 차원의 진행사항에 대해 보고

- 2009년 개최될 장관회의와 더불어, 2009년 말까지 TDPC Mandate의 갱신작업이 이루어질 것임을 보고
- 또한, 2009~2010년간 OECD 사무국의 TDPC에 대한 심층 평가가 진행될 예정임을 보고
 - OECD 사무국의 평가 코디네이터인 Mr. Kevin Williams는 동 심층평가는 회원국들에 대한 인터뷰, 설문조사를 통해 진행될 예정이며 2010년도 2/4분기 초안이 도출될 예정임을 보고
 - 미국은 Mandate 갱신작업 및 심층평가가 시간적으로 겹치는 부분에 있어 두 작업의 관계에 대해 의문을 표시하였으며, 사무국은 Mandate 갱신작업을 2009년 말보다 일찍 완결하여 이를 심층평가에 반영하거나, 평가결과를 다음번 Mandate 갱신때 반영할 수 있을 것임을 설명

4) 의장 및 산하작업반 의장 보고

- TDPC 의장 및 산하작업반(지표, 농촌, 도시) 의장의 지난 회의 이후 진행상황 및 앞으로의 방향에 대해 소개

< TDPC >

- TDPC 의장인 Mr. Mark Drabentstott(미국)은 19차 회의이후 진행사항 및 20차 TDPC의 주요 논의 필요사항에 대해 소개
- 특히, 최근의 경제, 금융위기로 인한 경기침체 극복을 위해 각국 정부들은 대규모의 공적자금 투입을 통한 경제 활성화 정책을 추진 중임을 언급
 - 이는 TDPC에 있어 이들 정부에게 이를 어떻게 활용할 것인지 유용한 정책방향을 제시해 줄 수 있는 커다란 기회임을 강조
- 3월 장관급 회의는 이러한 TDPC의 새로운 역할을 강조하는 기회가 될 것이며, 이를 위한 주요한 방향을 언급
 - 공적자금을 통한 공공투자에 있어 각 지역의 특성을 감안하여 투자 우선순

- 위 선정 및 투자방법이 결정되어야 함
- 지역역량 강화가 경제발전의 핵심 요소라는 사실을 인식하여, 공공투자 시스템을 기존의 일률적이며 하향식 방식이 아닌, 지역의 특성을 감안하여 지역의 역량을 강화할 수 있는 방식으로 전환하여야 함
- 또한, 지역발전과 금융시장과의 밀접한 관계를 감안하여 최근의 금융시장 규제 재정비 논의에도 적극적으로 참여하여야 함
- 금번 장관급 회의는 지역발전이 국가 전체 발전에 기여한다는 점을 강조할 수 있는 커다란 기회가 될 것으로 그 동안의 TDPC 작업을 바탕으로 이를 준비해나갈 수 있도록 회원국들의 적극적인 참여를 독려

< 농촌작업반 >

- 농촌작업반 의장인 Mr. Richard Wakeford(영국)은 16차 회의 이후 진행사항 및 12.2일 개최된 17차 회의 결과에 대해 보고
- 중국, 스페인, 이탈리아 농촌정책리뷰의 진행상황에 대해 보고하고 농촌서비스 전달과 관련한 작업을 착수하였음을 보고
- 또한, 장관급 회의가 그 동안의 성과를 통해 시사점을 얻을 수 있는 기회가 되어야 함을 강조하고, 이를 위해 혁신과 거버넌스, 농촌서비스 접근성의 균형에 대해 논의될 필요가 있음을 언급

< 도시작업반 >

- 도시작업반 의장인 Mr. Adam Ostry(캐나다)는 2009년 6월 완료예정인 코펜하겐 및 토론토 지역리뷰와 현재 진행중인 베니스, 광둥 지역리뷰, 한·일 정부 공동지원으로 진행중인 환황해권 도시간 협력방안 연구에 대해 언급
- 또한, 2008년 10월 밀라노에서 개최된 '도시경쟁력과 기후변화' 워크숍이 성공적으로 개최되었음을 언급하고, 내년도 6월 스페인 라스팔마스에서 차기 워크숍이 개최 예정임을 보고

- 향후 작업은 각국 정부의 도시정책 리뷰에 대해 초점을 맞출 것이며, 최초로 한국정부의 지원을 통한 한국의 도시정책 리뷰에 착수할 계획임을 언급
 - 한국은 이를 위한 한국정부의 예산이 현재 국회 심의중임을 소개하고, 동 예산안이 확정되는 대로 내년도 한국의 도시정책 리뷰의 착수를 희망함을 표명

< 지표작업반 >

- 지표작업반 의장인 Mr. Dev Virdee(영국)은 장관급 회의를 위한 배경보고서에 포함된 OECD 지역내 경제성장 원천 보고서의 진행상황을 보고하고, 추후 상세 보고서가 출판 예정임을 소개
- 또한, OECD Regions at a glance 2009 최종보고서 도출과 함께, 지역간 이주의 원인 및 유형 연구가 진행중임을 보고

5) 2009 TDPC 장관급 회의 보고 및 토의

- 의장은 2009년 3월 30~31 파리 OECD 본부에서 개최 예정인 장관급 회의에 각 회원국의 관계 장관이 참여할 수 있도록 노력해줄 것을 요청하며 회의 준비 일정을 소개
 - 12월 10일 장관회의 준비 진행상황에 대해 OECD 심의회에 보고될 예정이며, 2009년 1월 워싱턴에서 개최될 워크샵에 이어 2월 확대 Bureau 회의를 통해 장관회의 의제를 결정 예정
 - 장관회의 의제는 그 동안의 TDPC 논의 성과와 현재의 상황들을 분석한 배경보고서와 이를 기반으로 각 국 장관들에게 정책적 대안을 제시하는 정책보고서로 구성될 예정
 - 특히, 2월 확대 Bureau 회의는 Bureau 멤버 뿐만 아니라 회원국 모두가 참여 가능함을 언급하고, Bureau 회의 이전 각국의 의견을 질문서 등을 통해 수렴 예정임을 보고
- 이후 장관회의 준비계획 및 배경보고서, 정책보고서에 대한 각 회원국들의 의견 제시 및 토의가 진행
 - 모든 회원국들은 장관회의 배경보고서, 정책보고서의 완결성과 이를 위한

사무국의 노력에 만족감과 감사를 표시

- 그러나 스위스, 벨기에 등 다수 회원국들은 한정된 시간에 비해 의제 범위가 지나치게 광범위한 것에 대해 우려를 표시
 - 이탈리아 등에서는 배경보고서가 정책보고서의 논리적 근거와 정책적 메시지를 제공할 수 있도록 상호 연계되어야 함을 지적
 - 금융 및 경제위기 등 대내외적인 여건 변화와 도전에 대응할 수 있도록 지역정책의 패러다임 전환(paradigm shift)이 필요함을 언급
 - 금융위기 극복을 위하여 지역정책이 어떻게 국가의 경제적 목적에 부합할 수 있을지에 대한 논의가 중점적으로 이루어져야 함을 언급
 - 또한, EU, 노르웨이, 우리나라 등은 현재의 금융위기가 지역정책의 패러다임을 과거의 하향식, 단기적 접근으로 회귀시킬 우려가 있음을 언급하고, 장기적 관점에서 지역의 경쟁력을 강화할 수 있는 지역정책 원칙의 필요성을 언급
 - 또한, 지역정책에 있어서 중앙 및 지방정부 등 공공부문 관련내용만 포함되어 있고, 민간부문(business sector)의 역할이 제외되어 있음을 지적
 - 또한, 혁신과 거버넌스 차원에서 각 국가의 지역에 대한 공공투자 방식이 제시되고, 조속한 시일내에 정책적 메시지도 도출해야 함을 강조
 - 우리나라는 이와 더불어, 지역 경쟁력을 강화하고 삶의 질을 향상시키기 위한 새로운 패러다임으로서 국토 및 지역재생 정책을 언급하고, 장관급 회의에서 동 정책의 중요성을 공유하고 정책적 방향을 모색하는 기회가 되기를 희망
- 회원국들의 의견에 대해 의장 및 사무국은 웹기반의 의견 공유 등 회원국과의 지속적인 논의를 통해 이를 조정해나갈 것임을 언급하고, 회원국의 적극적인 참여를 요청

6) OECD eXplorer : 지역정보 탐색을 위한 상호작용 지도

- OECD 사무국 Mr. Lars Tygesen은 경제, 노동, 건강, 교육, 거버넌스 등 지역과 관련한 정보를 분석하기 위한 도구로서, OECD eXplorer의 업그레이드 버전을 소개

7) 지역혁신정책 : 지역혁신정책의 측정 및 혁신의 거버넌스

- 지역혁신을 위한 그동안의 정책성과를 평가하고, 향후 지역혁신의 정책적 방향을 제시하기 위한 노력으로서, 지역혁신성과의 측정 및 혁신의 거버넌스에 대한 초안 보고서에 대한 발표 진행
- 사무국은 지역혁신성과의 측정 초안 보고서와 관련, R&D 투자비율, 첨단기술산업의 고용율, 공공/민간의 R&D 투자비중 등 지표의 측정을 통해 혁신활동은 지역에 집중되는 경향을 보이며, 이들 지표들은 밀접한 상관성을 지닌다는 결과를 보고
- 혁신과 거버넌스와 관련, MERIT의 Claire Nauwelaers는 지역차원의 혁신관리를 위한 사례로서 지역혁신기관의 정의, 특징, 발전모델 등을 소개

8) OECD 지역혁신 리뷰 : 멕시코, 이탈리아

- 2008년 착수한 영국(북잉글랜드), 멕시코(15개 주), 이탈리아(피에몬테)에 대한 지역혁신 리뷰와 관련, 멕시코와 이탈리아에 대한 리뷰 결과를 소개
- 멕시코의 경우, 노동생산성 향상율, GDP 증가율 등에서 매우 저조한 성장을 보이고 있으며 각 지역간 격차도 매우 큰 것으로 나타남(한국은 멕시코와 달리 노동생산성 등의 성장률이 매우 높은 사례로 제시)
 - 이를 극복하기 위한 방안으로 지역혁신 시스템과 클러스터 구축을 제시하였으며, 이를 위한 각 지역에 적합한 중앙, 지방정부 차원의 정책 추진을 위한 거버넌스 시스템을 제안
- 이탈리아의 경우 지방에 대한 권한이양, 지역혁신 종합계획 수립 및 정책 추진 등을 통해 지역혁신을 위해 지속적인 노력 중
 - 그 중 피에몬테는 R&D 투자비율이 가장 높은 지역중 하나로 높은 첨단기술산업 종사자 중 혁신활동이 활발한 지역임
 - 이러한 피에몬테의 혁신정책은 장기적인 경기성장률 둔화 등 도전을 맞고

있으며, 이를 극복하기 위한 방안을 제시

9) TDPC 정규 읍저버 승인

- TDPC 정규 읍저버와 관련, 칠레에 대한 정규 읍저버 자격 갱신 및 남아공에 대한 신규 읍저버 자격 부여 승인(2년 기간)

10) 칠레 국가지역 리뷰

- 칠레는 강력한 경제성장과 정치적 안정을 확보한 중앙집중적 국가이나, 지속적인 성장동력 확보 등을 위해 지방권한 이양 등 지방분권화를 추진 중임
- 그러나, 여전히 중앙집중적인 정책결정으로 인해 지역의 특성에 맞춘 효과적인 지역정책이 이루어지지 못하고 있으며, 이는 지역의 성장 잠재력을 개발하는 데 장애로 나타남
- 이를 극복하기 위한 방안으로, 지역의 역량을 강화하기 위한 다층적 거버넌스, 정책추진의 효과적 조정 등 지속적인 지역균형 정책추진의 필요성을 강조

11) 도시 경쟁력과 거버넌스 : 코펜하겐 사례

- 코펜하겐 시장 Mr. Claus Juhl은 코펜하겐에 대한 대도시 리뷰를 통해, 우수한 성장지표를 보여주고 있는 코펜하겐이 직면하고 있는 상황에 대한 리뷰를 진행함
- 분권화된 국가 체제 하에서 코펜하겐은 도시 경쟁력 강화를 위해 많은 노력을 기울여 왔으나, 노동인력의 잠재력 극대화, 우수한 외국 인력의 확보에 있어 어려움을 겪고 있는 상황임
- 이를 극복하기 위한 방안으로, 고등교육, 혁신, 기업가 정신, 주택보급, 도시환경 정비 등의 노력과 더불어, 이러한 정책추진을 위한 코펜하겐 시의 역량강화가 필요함을 제시

<붙임 1> 제10차 농촌지역정책작업반 회의: 사례국의 지역정책 발표내용 요약

□ 사례국 발표1: 중국

1. 중국 농촌에 대한 프로필

□ 농촌지역의 현황

- 2006년 집계된 중국의 농촌 인구는 7억 3천 7백만 명으로, 전국 인구의 56%를 차지하여 여전히 농촌이 우세한 국가(predominantly rural country)임.
 - 농촌 지역 간에도 인구 분포의 불균등이 심하여, 8개 지방(province)에 농촌 인구 절반이 거주하고 있으며 지방에 따라 인구 밀도의 차이(10명/km²~300명/km²)도 극심한 편임.
 - 경제 성장에 따라 농촌 인구가 일자리를 찾아 도시 및 해안 지방(coastal provinces)으로 대규모 이주해 온 결과, 1990년대 중반 8억 5천 9백만 명이었던 인구가 7억 3천 7백만 명으로 감소함.
- 지난 30년 간 1인당 농촌가구 실질소득은 1980년과 2007년 사이 거의 5배 상승하고, 이에 따라 절대적·상대적 농촌 빈곤도 감소함.
 - 1970년대 말부터 1980년대 초까지 일련의 농업 개혁으로 인해 집단적 시스템에서 가구 기반 농업으로 옮겨가고, 이 시기 농촌 세계 개혁, 농촌 기업 진흥 등 각종 개혁이 병행됨.
- 그러나 도시-농촌 간 소득 격차 및 농촌 지역 간 소득 격차는 더욱 심화됨.
 - 도시/농촌의 1인당 소득 비율: 2.6(1978) → 1.8(1985) → 3.3(2007)
 - 빈곤율의 지방 간 차이도 매우 커서, 대부분의 해안 지방이 0.5%인 반면 서부 지방에서는 5%를 넘음(2005년 기준).
- 최근의 성장에도 불구하고 서비스의 접근성(보급) 측면에서는 여전히 지역 간 격차가 심함. 또한 수치적으로 보급률에는 반영되지 않는 서비스의 질적 차이도 존재함.

- 예컨대, 전국 평균 80%의 마을이 우체국 서비스를 이용할 수 있으나, 서부 지역은 이보다 적은 71%만이 이용 가능함.
- 중국 농촌의 경제에서 1차 산업이 여전히 주요 부문을 차지하고 있으나, 농업 생산성은 여전히 낮으며, 고용 및 농촌 소득 측면에서 그 중요성이 점차 감소하고 있음. 또한 농촌 지역의 사업체들이 성장해 감에 따라 농촌 산업의 구조에서도 다변화가 진행됨.
 - 2006년 전체 고용의 58%, 생산 가치의 76%를 제조업이 차지하며, 상업, 건설, 주택, 사회복지사업 등 3차산업 역시 포함함.
- 이 밖에도 자연·문화·에너지 자원 등 농촌 경제 다변화를 위한 개발되지 않은 잠재력이 남아 있음. 한편, 급속한 경제 성장은 보건 및 자연 자원 측면에서 심각한 위기를 낳고 있기도 함.

□ 농촌 지역의 특성

- 중국의 농촌 지역은 지역에 따른 차이가 매우 심함. 따라서 지역의 차별적 수요와 기회 요인에 맞춘 유연성 있는 정책이 요구됨.
- 중국의 농촌은 지방(provinces)에 따라서도 그 특성이 다르게 나타나지만, 동일한 지방 내에서도 지역에 따른 차이가 큼. 더욱이 서로 그다지 멀리 떨어져 있지 않은 농촌 지역 간에도 현격한 차이를 보이기도 함.
- 중국 농촌 지역을 특성에 따라 빈곤한 농촌, 강한 인구유출을 보이는 농촌, 곡물 생산에 의존적인 농촌, 다변화된 농촌, 도시 주변부 농촌의 5가지 유형으로 구분함.³⁾

2. 정책 평가

□ 농촌 정책의 특징

3) 이러한 유형화는 인구 밀도, 가구 소득, 유리된 지역, 농업의존도, 자연적·문화적 어메니티, 경제 다변화 정도, 지배적 산업, 도시성이 우세한 지역(predominantly urban provinces/municipalities)의 비율 등의 요인에 따라 구분한 것이다.

- 농촌정책에 대한 중국의 접근은 빠른 속도로 진화하고 있으며, 최근 "새 사회주의 농촌의 건설(NSC: New Socialist Countryside)" 전략을 취함.
 - 장기적으로 중국의 경제 성장을 위한 농업, 산업, 국방, 과학·기술 부문에서의 현대화를 꾀하며, 보다 시장에 기반한(market-based) 접근, 그리고 보다 자치적인 농촌 거버넌스 시스템으로 전환해 감을 의미함.
- 이러한 과정에서 지역 간 불균형이 심화되고 있는 현상에 주목하여 농촌 지역에 대한 투자를 증대하고 있음.
 - 농촌 지역에 대한 정부 예산을 증가시켜, 2004년부터 2007년 사이 농촌 지역에 대한 정부 지출이 약 2배로 늘어났으며 이는 75%의 실질적 증대를 의미함.
 - 전체 예산 지출 중 농촌 지역에 대한 지출은 2004년 8.2%에서 2007년 9.1%로 증가함. 이 중 농업 부문의 비중이 가장 크고(55%), 다음으로는 농촌 인프라(23%), 농촌 사회 개발⁴⁾(20%) 등임.

□ 정책 과제들

- 그러나 중국은 새 사회주의 농촌 전략을 수행하는 데 있어 다음과 같은 몇 가지 정책 과제들을 맞고 있음.
- 첫째, 농촌정책의 복잡한 거버넌스 시스템과 각 부문에 따른 분절화 등 정책의 일관성과 효과성이 부족함.
 - 농촌 정책 추진을 위한 추진체계는 매우 복잡한 양상을 보임.
- ※ 중국 공산당 중앙위원회(Central Committee of the Communist Party of China) 및 이와 연계된 두 개의 선두 그룹들(CLGFE and CLGRW), 핵심 주 위원회(State Council) 기관과 고문기관으로서 주위원회 발전연구센터(DRC), 다수의 주 위원회 기구들(State Council Agencies), 재정부(Ministry of Finance)와 국가발전및개혁위원회(National Development and Reform Commission)를 위시한 각 부처들 등을 포함.

4) 사회 개발(social development)은 농촌 지역의 교육, 보건·의료, 농촌의 빈곤 완화, 농촌 사회 보장 등을 통틀어 의미한다.

- 각 부처나 사무국들에 속한 하위 조직(entities)들이 최소 카운티(county) 단계까지 존재함으로 인해 복잡한 추진체계는 지방정부 차원에서도 반복되어 나타남.
- 둘째, 농촌조세개혁으로 인한 부작용과 함께 정부 간 이전지출의 역기능 발생이 발생함.
 - 중국의 예산 제도는 여전히 낮은 지방의 자율성, 재정 이전지출에의 의존성 증대, 지역 간 심각한 격차 등의 문제를 가지고 있음.
 - 지방 정부(Provincial government)는 지방세의 기본 금액이나 세율 결정의 권한이 없고, 중앙정부의 정책 선호에 맞추어 지방 재원을 투입하는 지방정부에 대하여 인센티브를 부여하는 등 자율성을 침해받고 있음.
 - 농촌조세개혁(rural tax and fee reform)은 농업인에 대해 부과되던 과도한 세금 부담을 줄인다는 취지로 진행되었으나, 지방정부가 자체적으로 재원을 마련할 수 있는 수단까지도 없어짐으로써 지방의 재정력이 더욱 약화되는 결과를 초래함.
- 셋째, 지방 거버넌스가 미약함으로 인해 중앙정부 정책의 이행이 미흡함.
 - 중앙정부 또는 부유한 지방(provincial)정부에서는 고급 교육을 받은 공무원들로 인해 높은 역량을 보이는 데 반해, 최하위 단계의 지방정부에서는 공무원 역량이 지역에 따라 매우 큰 차이를 보임. 이는 새 사회주의 농촌 건설 전략이 과거 부문별 정책과 달리 부문 간 협력적·전략적인 역량을 요구하는 만큼 주요한 걸림돌이 되고 있음.
 - 특히 기초지방정부(local government)에서는 담당 공무원을 선정하는 과정이 비(非)경쟁적이고 불투명한 방법으로 이루어짐으로써 역량을 떨어뜨리게 되기도 함. 또한 지방 공무원의 봉급이 충분히 경쟁력을 갖추지 못함으로써 부정부패의 동인이 되는 경우도 발생함.

3. 정책 제안

- 중국의 농촌 정책은 다차원 거버넌스, 토지이용, 서비스 전달, 경제 다변화 및 환경 정책의 5 가지 부문과 관련한 정책 제안을 들고 있음.

(1) 다차원 거버넌스

- 새 사회주의 농촌 전략이 정상적으로 수행되기 위해서는 보다 효과적이고 포괄적인 다차원 거버넌스 시스템(multi-level governance system)이 요구됨.
- 이를 위해 첫째, 정부 간 재정 시스템의 개혁은 지출 할당 방식의 수정, 지방의 수입원(revenue) 증대, 보다 효과적인 이전 시스템을 포함하여 수행되어야 함.
 - 중앙정부는 직접적으로 지방의 재정 재출에 관여하기 보다는 하위 정부가 지방에 필요한 수요를 만족시킬 수 있는 적절한 자원을 투입할 수 있도록 '게임의 법칙'을 정립하는 역할을 수행해야 함.
 - 지방세, 토지거래를 통한 수입, 사용자에게 부과하는 서비스 이용 요금 등을 투명한 지방세 시스템에 포함시켜, 이러한 지방 재원이 지역으로 투자되고 시민들에 의해 감독될 수 있도록 해야 함.
 - 재정 이전의 규모와 용도가 형평성과 효과성 관점에서 재검토되어야 함. 조정의 초점은 '얼마나 많이'가 아닌 '어떻게'가 되어야 하며, 꼬리표가 붙은 보조금이 아니라 새 사회주의 농촌 건설 정책의 목표와 연계시킨 포괄적 예산 이전(block transfer)이 되도록 함.
- 둘째, 농촌 정책 간의 조정 기능을 강화하고, 농촌영향평가를 실시하기 위한 중앙정부 차원의 노력이 요구됨.
 - 중앙정부는 여러 부문 간의 조정을 강화하고 체계화(formulise)하기 위한 과제를 맞고 있으며, 이를 위해 농촌 정책의 설계, 이행, 모니터링과 관련한 다양한 부처와 기관들 간의 협력·조정을 위한 공식적 만남을 마련해야 함.
 - 또한 중앙 부처들이 농촌영향평가를 수행하도록 함으로써, 각 부문의 정책들이 농촌 지역과 새 사회주의 농촌 건설 정책 및 타 농촌 관련 정책에 어떠한 영향을 미칠지에 대하여 검토하도록 함.
- 셋째, 중앙의 지침이 지역의 실정에 맞추어 적용될 수 있도록, 지역 기반 정책(place-based policies)을 보다 광범위하게 활용해야 함.

- 중앙정부 차원에서는 정책 간 조율과 농촌영향평가를 강화하는 노력이 과제라면, 그 하위의 지방정부 차원에서는 지역 기반 정책을 통해 중앙의 지침이 지방에 잘 안착되도록 하고, 행정 역량과 책임을 강화하며, 공공의 자문과 지역 주체(민간, 비정부 조직)의 참여를 모두 촉진·지원하는 노력이 필요함.
- 넷째, 보다 전문적이고 일관성 있는 농촌 사법 제도를 위한 법의 역할에 대한 요구와 책임성의 개선이 필요함.
 - 개혁을 추진하기 위해서는 지방의 재판관들이 중점적 역할을 담당해야 하며, 따라서 정치와 법 간의 합리적 분리를 통한 사법권의 독립성 보장이 요구됨. 이를 위해 사법권 영역의 재정 결정 방식과 재판관 임명권 등에서 변화가 필요함.
 - 특히 토지이용에 관한 판결이 사회적으로 많은 분쟁을 일으키고 있는 가운데, 이러한 상황의 시급성을 고려하여 농촌 지역에서의 법의 역할을 강화하기 위해, ① 가장 기초적 단계의 재판권의 질적 수준 향상과 ② 전국을 망라하여 일관성 있는 법의 시행이 조속히 추진되어야 함.

(2) 토지이용

- 농지권에 대한 법률⁵⁾의 이행이 보장되어야 함.
 - 농지에 대한 권리는 용익권으로서 농가에 30년 간 부여되고 만기 시 재계약할 수 있으나, 농업을 목적으로 하는 경우 이용권이 행정적 간섭 없이 자유롭게 이전될 수 있어 농업인이 안정적으로 농업에 종사하기 어려운 환경임.
- 주거용지에 대한 시장 거래 및 저당 설정을 허용해야 함.
 - 주거용지에 대한 법적 권리가 '변화 없이 장기간'으로 되어 있으나, 실제 관련 법이나 정책으로는 그러한 권리를 의미 있는 재산권으로 보고 있지 않음.
 - 농지와는 달리, 법에서 농촌 거주자가 주거용지로부터 수익을 얻을 권리를 가진다고 명시하고 있지 않고 있으며, 그러한 법적 모호성 하에서 주거용지권의 거래조차도 금지되어 있음.

5) 농지권에 대한 법률로 the Poverty Law(2007), the Rural Land Contracting Law(2002) 등이 마련되어 있으나, 법률을 이행하는 데 있어 문제가 발생하고 있음.

- 토지 수용 정책을 법제화시킬 필요가 있음.
 - 최근 토지 수용을 위한 보상과 보상 과정과 관련하여 정부규제 상에서 변화가 있었으나, 이러한 변화 내용이 사법적 권한을 갖기 위해서는 법률 상에 명기되어야 함.
 - 집단적으로 소유된 토지의 수용 근거로서 '공공의 이익에 합하여야 한다는 조항이 있으나, 법에서는 공공의 이익이 무엇인지 정의하고 있지 않음.
 - 현행 시스템 하에서는 상업적 시행자가 농촌 거주자들로부터 토지권을 직접 매입할 수 없으며, 공공의 토지 수용에 전적으로 의존할 수밖에 없음.

(3) 서비스 전달

- 농촌-농촌 간 또는 도시-농촌 간 간극을 줄이기 위한 보다 일관성 있고 재정력이 뒷받침된 농촌 서비스 전략을 모색해야 함.
- 보다 면밀한 정책 설계 및 이행을 위해서는 지역의 특성과 실정에 맞추어진 투자와 혁신적 서비스 전달 방식을 고안할 필요가 있음.
- 시장의 메커니즘을 이용하는 데 보다 우호적인 관점을 확보하고, 농촌의 협동조합 및 금융기관 등 비정부 조직들을 서비스 공급자로 활용하는 등 전략적 역할 분담 방식도 검토할 수 있음.

(4) 경제 다변화

- 중국 많은 지역이 부유해지면서 양적인 측면에서의 수요가 감소하고 소비자 선호도에 변화가 진행되고 있음을 반영하여, 농업 부문에 있어서도 다변화를 위한 노력이 요구됨.
- 농촌의 미래를 위해서는 농업 부문을 넘어선 정책으로 확대해야 함.
 - 정부에서는 ① 농촌 지역에서 비농업 부문의 고용을 확대하고, ② 농촌의 이민자들을 포용하며, ③ 점차 증가하고 있는 은퇴농을 유치하기 위한 사회보장 시스템을 마련하고, ④ 경작가능한 농지가 감소함에 따라 고부가가치를 생산하기 위해 농업생산 구

조를 다변화하는 노력을 기울여야 함.

- 도시-농촌 간 연계의 기회를 살린 기회들에 주목하고, 농촌 관광, 에너지 생산 등 새로운 부문에 대한 확고한 투자가 요구됨.

(5) 환경 정책

- 자연적 어메니티의 보존 및 지속가능한 발전과 경제 다변화를 위한 자원의 운영·관리가 중요함.
- 농촌의 풍요로운 생물학적 다양성을 효과적으로 활용하는 방법은 경제적·사회적 발전의 동력으로 작용할 수 있음.
 - 특히, 경제적으로 취약한 서부지방과 중부지방의 농촌 지역에서 자연자원의 보호를 위한 노력을 농촌 발전 계획에 통합시켜 적극적으로 발전 방안을 모색해 볼 수 있음.
- 수질 오염을 방지하고 농업용수 사용을 효율화하기 위한 노력이 계속되어야 함.
 - 농업용수사용협회를 설립하여 관개용수를 공급하는 데 발생한 손실을 보상하도록 (recover) 한다면 수요를 낮추고 용수 사용의 효율성을 높일 수 있을 것임.
 - 강이나 호수에 완충지대 지정, 집약적인 가축 방출물의 처리, 농업화학물의 효율적 도포 등을 통해 강·호수·대수층으로 농업 오염 물질이 방출되는 것을 막을 수 있을 것임.
- 농촌 사업체에 대한 모니터링 및 조사 작업을 강화하고 강제력을 행사할 수 있도록 함.
 - 농촌 사업체가 지역 주민들에 일자리 등을 제공하는 측면도 있으나, 다른 한편으로는 사업체 운영 과정에서 농촌에 심각한 오염 문제를 일으킴.
 - 오염 수수료 부과율을 높임으로써 환경오염으로 인한 부정적 외부효과를 내부화할 수 있을 것임. 또한 향후 '순환 경제' 개념의 실천을 강화할 필요가 있음.

□ 사례국 발표2: 스페인

1. 스페인 농촌의 프로필

□ 농촌지역의 현황

- 농촌 지역이 스페인 영토의 92%, 인구의 27%를 차지함.
- 인구 정주 상의 특징은 ① 해안 지역에 인구가 강하게 집중되어 있고, ② 몇 개 되지 않는 대형 도시와 많은 중간·소규모의 도시들로 구성된다는 점임.
- 중간지역(intermediate(IN) regions, 27개)의 비중이 매우 높음. 도시우세지역(Predominantly urban(PR) regions)은 7개, 농촌우세지역(Predominantly rural(PR) regions)은 18개임.
- 스페인은 다른 OECD국가들에 비해 영토, 인구, PR지역의 GDP 측면에서 낮은 순위를 차지함.
 - ※ 영토의 45%, 인구의 13%, GDP의 10%

□ 농촌지역의 특성

- 스페인의 농촌은 매우 혼성적임.
 - 현 상황에 대한 진단과 농촌에서 일어나고 있는 주요 흐름들을 볼 때, 단지 한 가지 유형의 농촌이 있는 것이 아니라 여러 가지 유형의 농촌이 존재함.
- 인구, 사회적, 경제적, 환경적 과제와 기회들은 산촌 지역(mountains)과 해안 지역(coasts)에 따라, 도시 주변부(periurban)와 원격 지역(remote regions)에 따라, 집중된 토지이용(latifundio)과 분산된 토지이용(minifundoi) 간에 달리 나타남.
- 인구 감소·고령화·공공서비스 부족 등의 문제를 겪고 있으나, 농촌 관광이나 농촌지역 제조업 등의 영향으로 농촌 경제의 다양성은 비교적 높음. 또한 독특한 자연 자원, 재생에너지 생산 등의 강점을 보유함.

- 스페인 농촌 지역은 특히 다른 언어와 문화를 가진 그룹들, 경관(landscapes)과 경제적 활동에 따라 다양한 지역을 포함하고 있음.

□ 정책 과제들

(1) 인구 감소(depopulation), 고령화와 사회적 도전들에 대한 대응

- 젊은 세대들이 도시로 이주하고 인구의 자연증가율이 마이너스 성장함에 따라 상대적 노령화와 인구 구성의 남성화(masculinization)가 진행됨.
- 원격지 농촌의 주민들은 공공서비스에 대한 접근성(accessibility) 및 이용가능성(availability) 측면에서 중대한 사회적 도전에 직면하고 있음.
- 상대적 빈곤 상태의 노인층과 외국인 이민자들은 상대적으로 더 낮은 정도의 사회적 기회를 가진 집단임.

(2) 농촌 경제의 경쟁력을 다양화하고 육성하기

- GDP와 고용 면에서 농촌의 역할이 상당 부분 쇠퇴하고 있으며, 농업 부문의 경쟁력 제고·특화(specialization)·현대화하는 것이 농촌이 살아남기 위해 결정적임
- 한편, 농촌 경제를 다양화하는 것은 대부분의 다양화된 지역에서 고용을 창출하는 매우 긍정적 효과를 보여 줌. 따라서, 농촌 정책은 경제 정책과 함께 정비되어야 함.

(3) 농촌-도시 간 연계 강화 및 도시주변부 지역의 균형 잡힌 발전 도모

- 마드리드를 제외하고는 해안지역에 인구가 강하게 모여들고, 중간급 도시들에 인구가 집중되면서, 다수의 선택된 클러스터들(selected clusters)이 출현하는 새로운 경향이 나타남.
- 이러한 경향은 점차 더욱 농촌 지역과 상호작용을 하고 있음.

- 더욱 많은 생산품들이 도시 경계의 바깥에서 생산되고, 사람들은 장거리로 출퇴근(commuting)하면서 몇 년 전만 하더라도 농촌이었던 지역을 방문하거나 이주하기도 함.
- 이러한 맥락에서, 도시 주변부 지역은 도시적 압박(urban pressure)뿐만 아니라 중요한 기회를 얻고 있다는 점에서도 중요한 정책적 도전을 맞고 있음.

(4) 환경적 관심사에 대응(검토)하고(adressing), 지속가능한 발전을 촉진함

- 풍부한 자연 자원들을 보유하고 있는 스페인의 경우, 농촌 지역에서 일어나는 환경적 재난에도 불구하고 자연 자원이 오히려 이에 대한 해결책이 될 수 있음. 또한 이미 상당 부분 기후 변화 등의 환경적 도전에 대응하고 있기도 함.
- 따라서, 농촌 정책과 환경 정책은 자연 자원을 경제적으로 개발·사용한다는 측면과 그 효용을 즐기고 가치를 안정시킨다는 측면 사이에서 균형점을 찾으려 하며 같이 대응해 나가야 함.

2. 스페인의 농촌 정책: 제도 및 거버넌스 상의 이슈들

- 스페인의 농촌 정책은 농업에 기반한(agriculture-based), 중앙집권적(centralized), 하향식 접근(top-down approach)으로부터, 환경적으로 중요한 농촌성(rurality)에 대해 인식하면서 지역에 기반한(territorial-based) 통합적 정책으로 진화해 옴.
- 이에 따른 새로운 집행 체계는 관련 주체 간 협력과 조율이리는 해결 과제를 마주하고 있으며, 농촌영향평가제도의 도입 및 EU 프로그램과의 연속성·수렴성에 대한 필요성도 제기됨.
- 스페인의 농촌개발 정책은 EU의 프로그램에 의한 수혜도도 상당히 높은 한편, EU의 LEADER 프로그램을 스페인 농촌 지역의 특성에 맞추어 PRODER라는 자국 모형으로 변용하여 적용하는 등의 노력도 기울이고 있음.

- 최근에는 농촌정책과 관련된 정부조직 개편, 관련 법 제정 등 중요한 정책적 전환을 추진하였음.
 - 최근 제정·승인된 LDSMR(Law on Sustainable Development of Rural Areas: 지속가능한 농촌지역 발전을 위한 법)과 새로이 통합되어 만들어진 부처인 MARM(the Ministry of Environment, Rural and Marine Affairs)⁶⁾은 국가적인 농촌 정책을 수립하기 위한 정책 방향의 중요한 전환을 보여주는 것임.
- 이러한 정책적 전환은 농촌 지역에 대한 서로 다른 정부 부처들과 행정기관들을 협력시키기 위한 노력의 일환으로 이루어짐.
- 이러한 정책적 전환은 상당히 짧은 기간 동안 일어났는데, 지방 차원(local level)과 지역 차원(regional level)에서의 새로운 농촌의 패러다임의 출현에 따른 것임.
 - 지방 차원에서는 특히 상당 부분이 LEADER프로그램을 통해 일어났고, 지역 차원에서는 장기 비전을 수립하고 많은 ACa(autonomous community: 자치커뮤니티)에서 협력이 가능한 정책적 도구를 마련하는 방식으로 이루어짐.
- 스페인은 복합 부문(multi-sectoral)과 다차원 거버넌스(multi-level governance)를 위한 정책적 도구에 있어 협력(coordination)을 위한 새로운 추진체계를 구축하고자 함.
- 그럼에도 불구하고 ① 국가적 차원에서의 수평적 협력, ② 중앙정부와 지방(regional)정부 간의 수평적 협력, ③ 광역지자체(regional)와 기초지자체(local) 간의 수평적 협력, ④ 시민사회(civil society: 지역 주민)의 참여 등의 장애 요인들이 남아 있어, 이에 대한 해결책 모색이 필요함.
 - 다만 이러한 제도적 전환이나 정책적 고민들은 모두 농촌 지역주민의 삶의 질 향상, 농촌지역의 경쟁력 강화, 도시-농촌 간 관계 형성 및 연계 강화, 지속가능한 자연 자원의 이용이라는 목적 하에서 이루어져야 함.

6) MARM(the Ministry of Environment, Rural and Marine Affairs)은 기존의 MMA(the Ministry of the Environment)와 MAPA(the Ministry of Agriculture, Fisheries, and Food)가 통합되어 만들어졌다.

3. 스페인 농촌의 새로운 단계를 향하여: 정책 이슈들

- LDSMR에 기반을 둔 정책 분야에서 PDRS(Program for Sustainable Rural Development: 지속가능한 농촌 발전을 위한 프로그램) 처음으로 복합 부문 (multi-sectoral) 정책을 설계함. → 이러한 맥락에서 다음의 네 가지 사항들을 우선적으로 고려함.

(1) 인구 감소(depoulation), 고령화(aging)와 사회적 도전들에 대한 대응

- 농촌에 남을 것인지 떠날 것인지를 결정하는 요인들에 대한 주목이 필요한데, 이는 정책의 두 가지 부분을 포함함.
- 첫째, 공공서비스에 대한 접근성 및 이용가능성을 고려해야 함. 이때 가장 기본적인 서비스로부터 정보 구득성 및 정보통신기술(ICTs)과 같은 보다 고차의 서비스들을 모두 망라함.
- 둘째, 농촌의 여성·젊은 세대·이민자들에 대한 자기 발전의 기회가 필요함.

(2) 농촌 경제의 경쟁력을 다양화하고 육성하기

- 농촌 지역의 기업을 대상으로 하는 지원 정책에 대한 분명한 관심이 필요함.
 - 기업의 이니셔티브를 마련하기 위해 긍정적인 사회적 규범(norm)과 풍토(climate)와 같은 요구 조건을 만족시키는 등 농촌 지역에 적응시키는 작업이 요구됨.
- 농촌 관광, 농촌 제조 클러스터, 지식집약적 서비스 활동 등과 같이 높은 잠재력을 가진 부문에 대한 특별한 지원이 필요함.
- 농촌 지역의 개발을 위해 금융기관(financial institutions)의 관여도를 보다 증

대시키는 일, 특히 자문 서비스 및 기업 지원(entrepreneurship aid) 측면에서 새로운 역할을 담당해야 함.

(3) 농촌-도시 간 연계 강화 및 도시주변부 지역의 균형 잡힌 발전 도모

- 토지이용 변화를 검토하고, 산업·상업·인프라 개발을 포함한 도시적 성장을 질서 있게 유도(ordering)할 수 있어야 함.
- 이러한 지역에서 직면하는 공공서비스에 대한 더 높은 요구를 만족시킬 수 있도록 해야 함.
- 이러한 도시주변부 지역들에 대하여 특별한 거버넌스를 구축하고, 더 좋은 계획(planning)에 대한 요구를 도시와 협력적으로 수행할 수 있도록 함.
- 혁신적 정책의 실험장으로서 도시주변부의 의미를 인식하고, 이러한 지역에서 농촌 정책이 담당할 수 있는 역할, 원격지 농촌 지역과의 관계 구축 등의 문제들을 검토할 필요가 있음.

(4) 지속가능한 농촌 경제를 구축

- 지속가능한 농촌 경제를 구축하기 위해, 최근 환경 정책과 농촌 정책 분야에서 일어난 제도 및 입법 상 변화의 이점을 활용하고자 함.
 - 이는 생물학적 다양성(biodiversity)의 관리·보전과 같은 공통된 이슈에 대한 대응이라 할 수 있으며, 삼림과 농지 이용에 있어서 기존과는 다른 전략이 필요함을 의미함.
- 특히 물과 토지와 같은 자연 자원의 관리, 농촌지역에서 재생가능한(renewable) 에너지 생산을 지방의 경제·환경적 전략 상에서 적절 수준으로 끌어올리기 위한 노력, 기후 변화와 관련된 위험을 낮추기 위한 대응 등이 그러한 전략이 될 수 있음.

□ 사례국 발표3: 이탈리아

1. 이탈리아 농촌의 프로필

□ 농촌지역의 현황

- 이탈리아는 농촌 지역 비율이 가장 낮은 OECD 국가들 중 하나임. 강하게 도시화된 국가로, 중소 규모 도시들의 밀집한 네트워크를 이룸.
 - 국토의 27%만이 농촌우세지역(predominantly rural area)이며, 이탈리아 전체 인구의 10%를 차지하고, 전체 GDP의 8%를 생산함.
- 한편, 이탈리아의 농업부(MoA: the Ministry of Agriculture)에서는 농촌 지역을 ① 특화된 집약적 농업을 하는 농촌 지역(RR SIA), ② 중간적 농촌 지역(IRR), ③ 개발 문제를 가진 농촌 지역(RR DP)의 3개 유형으로 구분함.
 - RR SIA는 인구의 22%를 차지하고 인구밀도가 보통 높으며 큰 도시 중심에 가까이 위치하는 지역임. 농업 활동이 상당히 특화되어 있고 자본 집약적이며, 이 지역에서만 농업 부가가치의 38%가 생산됨.
 - IRR은 인구의 24%, 국토의 32%를 차지함. 상당히 다변화된 경제를 가지며, 농업은 일반적으로 쇠퇴하는 추세임.
 - RR DP는 인구의 12%를 차지하고, 주로 산과 언덕 등지에 위치함. 인구 밀도가 가장 낮은 지역들이며 타 지역에 비해 공공/민간 서비스의 투자가 부족한 지역임.
- 이탈리아의 농촌 지역은 경제적으로 다변화되어(diversified) 있어 OECD 평균보다 더 높은 1인당 GDP를 보임.
 - 농업은 일반적으로 쇠퇴하는 경향을 보이지만, 경쟁적인 농식품(agro-food)산업 분야에서 농업이 제조업 및 서비스업과 융합되고 있어, 이러한 부문이 2007년 국가 수출의 9%를 차지함.
 - 이탈리아의 농촌 지역은 제조업이 주요한 역할을 담당함. 농촌우세지역에 이탈리아 제조업체의 12%, 157개 마셜산업지구(Marshallian Industrial District) 중 22개가 입지하고 있음.

- 그러나 이와 같이 농촌 지역의 잠재력에도 불구하고, 농촌 지역의 경제성장률은 여전히 전국 평균보다 낮은 수준임.

□ 농촌지역의 특성

- 이탈리아 농촌의 경쟁력은 다변화된 경제적 기반에 기인하는 것임.
- 농촌 지역은 전체 국토 중에서 상대적으로 적은 부분을 차지하고 있으며, 도시 지역과 잘 연결되어 있음. 이러한 맥락에서, 제조업과 서비스업 사업체들은 지방 GDP의 많은 부분을 생산하고 있으며, 지역 노동력의 상당 부분을 고용함.
- 다른 농촌 지역들에서는 뛰어난 자연적·문화적 어메니티를 활용하여 경쟁력 있는 농촌 관광 산업이 발전하고 있음.
- 한편, 농업 활동은 CAP(Pillar I)을 통해 많은 재정 지원이 이루어지고 있음에도 불구하고 지속적으로 산출이 감소하는 추세임.

□ 농촌 지역의 정책 과제

- 이탈리아의 농촌 지역은 다음과 같은 사회적·경제적·환경적 분야에서의 정책적 도전에 직면하고 있음.
 - 노인 인구가 매우 심하게 집중되고 있으며, 일부 지역에서는 인구 감소도 나타남. 이러한 불균형적 인구 구성으로 인해 기초 서비스의 질과 접근성 문제를 야기하고 있음.
 - 노령화와 인구 감소 문제는 외국인 이민자들로 인해 부분적으로 상쇄되기도 하지만, 외국 이민자 문제 역시 사회적 부담을 낳고 있음.
 - 도시의 불규칙한 팽창(urban sprawl)으로 인해 도시의 혼잡(congestion)이 농촌 지역으로 전이되고, 농촌의 GHG 방출량을 증가시키는 등의 문제도 나타남.
 - 환경의 가치가 저평가되고 오용되는 사례도 발생하는데, 집약적이고 특화된 농업은 토지와 물 등 자연 자원에 부담을 가중시킬 수 있음.

- 남부에 위치한 대부분의 고립된 농촌 지역에서는 조직된 범죄가 지역의 발전을 위태롭게 하기도 함.

2. 정책 평가

- 이탈리아의 농촌 발전 정책의 추진체계는 복잡한 모습을 보이는데, 이는 EU의 농업 및 지역 발전 정책 체계/framework)에 크게 영향을 받은 것임. 이와 함께 전통적으로 과거부터 현재까지 남부 지역에 대하여 지속적으로 지원하고 있음.
 - 이탈리아의 농촌 정책은 크게 농업 정책과 지역 발전 정책으로 구성되며, 지역 (regional) 차원에서는 EU의 체계로 이행되고 있음.
 - 농업부(Ministry of Agriculture)와 경제발전부(Ministry of Economic Development)가 각기 관여하여 그 나름의 프로세스를 통해 추진하는 방식을 통해 전체적으로 농촌 정책의 골격을 형성하고 있음.
 - 이러한 접근 방식에서는 보건·의료, 교육, 농촌의 삶의 질 등과 같은 농촌의 다른 요소들까지 포함하는 명확하고 통합적인 전략적 비전은 결여하는 것임.
- 자원 배분 측면에서 지역 발전 정책은 1차 부문에 대하여 강하게 집중되어 있으며, 농업 현대화 및 인프라 구축 등과 같이 전통적인 발전 모델을 선호하고 있음.
 - 2007년부터 2013년까지의 새로운 체제 하에서 일어난 주요한 변화에도 불구하고, 농업부의 사례를 통해 볼 수 있는 이탈리아의 농촌 발전 접근법은 주로 부문 정책에 대한 초점을 유지하고 있음.
 - 이는 복합 부문적이고 지역에 안착되는(embedded) 정책과는 상반되는 것임.
- 지역 정책에서 농촌의 특별한 문제점들에 대한 프로그램의 영향력은 광범위한 지역 발전 포트폴리오(portfolio)로 인해 상당히 제한되어 있음.
 - 2007년부터 2013년까지 지역 정책 자금의 15%만이 명확하게 농촌 지역의 조정 (intervention)에 투입된 것으로 나타남. 51.6%는 지역에 기반하지 않은 정책 수단

(measures)에 사용되었고, 3.7%는 도시 지역의 조정에 사용됨.

- 이탈리아의 농촌발전 정책 체계는 EU의 체계와 자금이 크게 의존하고 있기 때문에 외부적 변화에 취약한 상태임.
 - 2013년 이후에는 이탈리아가 EU로부터 현재와 같은 수준의 지원을 지속적으로 받을 수 있다고 확신할 수 없는 상황이며, 더욱이 EU의 정책 형태 역시 불확실한 실정임.
- 현재의 농촌 거버넌스 체계에서는 중앙정부의 역할이 불명확하며 농촌영향평가를 위한 가능성은 상당히 한정되어 있다고 볼 수 있음.
 - 새로운 지역 기반 거버넌스 모델의 가장 큰 문제는 중앙정부가 농촌 정책 추진 시 지방정부를 지원하거나 조정하는 능력을 제한하고 있다는 점임.
 - 지역 단계에서 실행되는 서로 다른 국가 정책들 간의 연계가 부족하며, 농촌영향평가를 수행할 수 있는 국가의 능력도 결여되어 있음.

3. 정책 제안

- 이탈리아는 자국의 특성과 수요를 반영한 특색 있고 통합적인 농촌 발전 정책을 발전시킬 필요가 있음.
 - 이때 보다 광범위한 전략적 체계를 구축할 필요가 있으며, EU 정책과 자금 지원 수단이 이러한 광범위한 체계 내에 자리 잡을 수 있어야 함.
 - 또한 광범위한 체계는 농촌의 자원에 대한 변화하는 수요를 반영할 수 있어야 하고, 이탈리아 농촌의 탁월한 다양성을 강조할 필요가 있음. 또한 지역 고유의, 복합 부문적 시각을 견지해야 함.
 - 농촌 전략은 목표된 프로그램이 지역의 추진체계 환경을 향상시키고, 지역 경제를 다변화시킬 수 있도록 해야 함.
- 보다 집중적(focused) 농촌 정책을 통해 농촌의 비전으로 자금이 지원될 수 있도록 함. 이를 위해 첫째로, 공공 부문과 민간 부문을 망라한 농촌의 수요와 역량을 진단하고 이를 공유하여 정책 형성에 있어 중요한 정보를 제공하도록 함.

- 어떻게 농촌 지역이 변화하고 있고, 농촌 발전을 위해 어떠한 위기 요인과 장애 요인이 있는지 등 공통적으로 농촌의 실태에 대한 진단을 이해하고 있지 못하면 효과적인 정책 설계와 전달에 제한을 받게 됨. 따라서 민간 부문으로 하여금 농촌의 수요를 파악하고 농촌 정책의 결과물을 파악하는 데 참여시키는 것이 필요함.
 - 결과적으로 정책에 대한 민간 부문의 이해뿐만 아니라, 정책 설계 및 이행과 관련한 정보도 함께 얻을 수 있을 것임. 민간 부문은 지역의 자산을 어떻게 활용할지에 관한 아이디어와 정보를 얻을 수 있는 1차적 원천이기 때문임.
- 둘째로, 수평적·수직적으로 협력·조정하도록 정책 조율 기능을 확대해 나갈 필요가 있음.
- 보다 넓은 범위의 부처들이 상호 협력적으로 계획을 수립하고 전략적으로 접근할 수 있도록 제반 부문을 망라한 지역적 분석을 제공하고, 국가 차원에서 전망 계획(foresight planning)을 세우는 일이 중요함.
 - 특히, 농촌 공간과 농촌 인구에 영향을 미치는 비농업적 부문의 추세와 수요를 분석하고 이해하는 작업은 필수적임.
 - 이러한 방식을 통해 수평적 조정이 강화되고, 나아가 생산적인 수직적 조정까지도 가능할 것임. 단, 수직적 조정의 과정에서도 지역의 중심적 역할은 존중되어야 함.
- 목표에 맞춰진 세련된(well rounded) 정책 접근은 지속가능성에 중점을 맞추는 바가 필요함.
- 경제에 비해 환경의 가치를 저평가하고, 자연 자원을 무분별하고 지속가능하지 않은 방식으로 개발한 결과로 환경적 위협이 노정되고 있음.
 - 환경 자원은 경제와 커뮤니티 발전의 생명력을 받치는 기능을 담당하며 점차 더욱 중요하게 인식될 것임. 농업과 삼림, 관광·여가와 같은 주요 부문의 성장에 있어서도 이러한 부분이 신중히 고려되어야 할 것임.
- 특별히 통합된 농촌 정책은 ① 국가 전체적으로 사회적 결집력을 강화할 수 있어야 하고, ② 도시의 혼잡(congestion)과 다른 부정적 외부효과들에 대응하기 위해 기능적 차원(functional levels)에서의 계획을 강화하며, ③ 이민자들에 초점을 맞

준 사회적 정책을 발전시키고, ④ 산업 및 관광에서의 잠재력을 향상시킴으로써
농촌 경제의 다변화를 지원하며, ⑤ 자연적 어메니티를 보전하고 가치를 증진시키기
위한 사항을 포함하도록 해야 함.

농촌지역의 공공서비스 공급

1. 들어가는 말

- 공공서비스(Public services)는 형평성 차원에서뿐만 아니라, 농촌 지역의 경쟁력 차원에서도 중대한(crucial) 역할을 담당함.
 - 공공서비스는 농촌 지역 주민과 사업체의 복지 및 생산성을 담보하는 기초가 되고, 또한 지역과 더 나아가 국가의 성장 잠재력을 깨울 수 있는 수단이 됨.
- 최근의 농촌 정책 검토(Rural Policy Review)와 2008년 3월 독일 Cologne에서 열린 OECD 농촌발전포럼(OECD Rural Development Forum)에서 제기된 '농촌 지역 서비스 전달과 관련하여 10가지 주요 이슈들을 상정하고 논의하고자 함.'
 - 논의의 목적은 심도있는 분석이 아니라, 농촌 지역의 효과적·효율적 서비스 전달을 위한 정책적 도구를 개발하기 위해 논의의 기초를 마련하고, 향후 2009~2010년에 걸쳐 보다 면밀히 검토되어야 할 이슈들을 제기하는 것임.

2. 10가지 이슈에 관한 쟁점들

□ Issue #1: 농촌 공공서비스(Public Service)의 정의

- 공공서비스는 정부기관에 의해 공급되는 것뿐만 아니라, 종류에 따라서는 사업체(firms)나 개인적 시민(individual citizens), 또는 자원적 주체(voluntary basis)에 의해 공급되는 것까지 모두 의미함.
- 공공서비스는 본질적으로 '가치재(merit goods)'로서, 사회의 모든 개인은 서비스의 효용을 누리는 데 장애가 없어야 하고, 개인이 서비스를 이용함으로써 결과적으로 사

회에 긍정적 외부효과를 파급시키게 됨.

- 예컨대, 진입 장벽이 없는 양질의 교육 서비스를 제공하여 사회 구성원들이 집단적으로 높은 수준의 교육을 받을 수 있다면, 결과적으로 노동력의 생산성 증대 및 시민 참여의 제고, 범죄의 감소 등과 같은 사회 전체적 편익을 얻게 됨.

◇ 주요 문제 제기:

- OECD국가와 비(非)OECD국가들에서 정의하고 있는 공공서비스는 무엇인가?
- Cologne 회의와 농촌 정책 검토에서 사용된 공공서비스의 정의는 충분한 서비스 범위를 포함하고 있는가? 혹은 너무 넓은가?

□ **Issue #2: 오지 농촌(remote areas)으로의 서비스 전달**

- 먼 거리, 임계치를 만족하지 못하는 인구 규모, 낮은 인구밀도 등은 공공서비스 전달을 위한 비용을 증가시킴.
 - 특히, 먼 거리로 인한 제약은 농촌 지역 내에서의 서비스 연결성(connectivity)을 제한함으로써 부담을 가중시킴.
- 정보통신기술(ICTs)의 발전이 농촌 지역에서의 거리로 인한 손실(distance penalty)을 일부 해소하고 있으나, 여전히 대다수의 농촌 주민들이 물건을 구매하고 서비스와 정보를 얻는 방법은 거리 비용으로 인해 제약을 받고 있음.
- 기술적 진보에도 불구하고 전기, 물 공급, 우편 서비스, 대중교통 등과 같이 반드시 물리적 근접성이 요구되는 서비스의 전달을 위한 방법으로, 지리적으로 근접한 정주권 간을 연계하여 서비스 공급을 시도하기도 함. 그러나 인접한 지역이라 하더라도 접근성의 제약은 존재할 수 있음.

◇ 주요 문제 제기:

- 아주 기초적인 서비스를 지탱할 만한 임계치조차 갖추지 못하는 오지 농촌 지역과 소규모

7) Cologne 회의와 관련하여 www.oecd.org/gov/regionaldevelopment/cologne 웹사이트를 참조.

모 농촌 지역의 주민들이 직면하고 있는 특수한 어려움에 어떻게 대응할 것인가?

- 보다 큰 중심지와 효과적 연계를 어떻게 구축할 수 있는가?
- 정책의 형평성과 효율성 간 적절한 균형점을 취하는 문제(equity-efficiency trade off)에 있어 어떠한 분석적 방법이 기여할 수 있는가?

□ Issue #3: 복잡한 양상의 인구 전출·입 및 인구 이동의 역동성⁸⁾

- OECD국가들 간에도 인구 이동의 추이에 차이가 존재함.
 - 농촌 인구 증가율의 현격한 감소 또는 농촌 인구 감소를 겪고 있는 국가들(한국, 일본, 독일 등)이 있는가 하면, 농촌 인구 증가를 경험하는 국가들(프랑스, 스페인, 캐나다, 이탈리아 등)도 있음.
 - 그러나 농촌 인구가 증가하는 국가의 경우라 할지라도, 전체 농촌 지역 중 지극히 일부에 해당하는 지역만이 인구 증가로 인한 편익을 누리고 있음. 예컨대, 핀란드는 1996년 이후 도시 중심에 인접한 농촌 지역으로 인구가 이동하는 반면, 깊은 농촌 지역이나 인구 밀도가 낮은 농촌 등지에서는 인구가 빠져나감.
 - 이 밖에도 실제 나타나는 인구 전·출입의 양상은 더욱 복잡하여, 오지 농촌 지역 중에서 농촌 지역으로부터 인구가 역(逆)유출하는 추세(reverse out-migration trends)를 보이는 곳도 있음. (*스코틀랜드의 Highlands 와 Islands의 사례)
- 인구가 유출되는 농촌에서는 공공서비스에 대한 지역의 수요가 감소하면서 장기적으로는 지역의 지속가능성을 위협하고 있음. 이 경우, 규모의 경제를 이루지 못하므로 서비스 전달을 위한 단위 비용이 상승하는 문제에 직면함.
- 도시로부터 인구가 유입되는 농촌 지역의 경우 서비스 접근성의 측면에서의 늘어나는 수요를 감당해야 하나, 재정 역량이 이에 미치지 못하는 경우가 발생함.
- 최근에는 도·농 간 통근자들이 증가함에 따라, 도시의 중심과 긴밀히 연결되는 농촌 지역에서 서비스 수요가 높아지는 등 새로운 정책적 과제를 맞고 있음.

8) migration은 거주지를 옮기는 '인구 전·출입'으로, mobility는 거주지는 그대로이되 통근·통학이나 기타 사유로 다른 지역 간 일시적으로 이동하는 '인구 이동'으로 번역하였다.

◇ 주요 문제 제기:

- 복잡한 인구 이동 추세를 반영하기 위한 정부의 역량을 강화하기 위해 어떠한 선택이 가능한가?
- 정책결정시 정보를 제공하기 위해 어떠한 분석적 방법이 필요한가?
- 어떻게 농촌 지역의 인구 유출 추세가 전환될 수 있겠는가? 이것이 정책 목표가 되어야 하는가?
- 농촌 지역으로 이주하는 도시 인구의 가장 결정적인 특성은 무엇인가? 이러한 맥락에서, 농촌 지역으로 이주하는 '창조적 계층'의 역할은 무엇이 될 수 있겠는가?
- 인구가 유입되고 있는 농촌 지역에서 요구되는 서비스는 어떤 것인가?

□ **Issue #4: 농촌 인구의 노령화에 대한 대응**

- 농촌의 노령화가 진행되면서 과거 전통적 방식과 같이 자원적으로(voluntary action) 또는 협력적 노력(co-operative effort)을 통해 서비스를 제공하던 방식이 제약되고 있음.
 - 노령화로 인해 지역 내에서 이러한 활동을 담당할 수 있는 개인 노동력을 확보하기가 점차 어려워짐.
 - 전달 체계나 서비스 공급자에 대한 자격 기준에 있어 정부가 규제함으로써 인해 자원적 방식에 의한 서비스 공급은 더욱 제약됨.
- 한편, 노인 인구 증가라는 위기 요소에 대응하고자, 노인들이 지역에서 목표한 특정 서비스 분야에서 특화된 역할을 담당하도록 함으로써 지역 발전을 위한 기회 요소로 전환하는 데 성공한 지역의 사례도 있음. (*핀란드, 일본의 사례)

◇ 주요 문제 제기:

- 노령화가 진행되고 있는 다수 농촌의 경우 어떻게 지역 내에서 서비스가 유지될 수 있는가?

- 도시 지역 사회(urban community)가 농촌 지역 사회에 대하여 보조금을 지급(subsidize)해야 하는가?
- 공공 부문의 자원 배분에서 농촌 지역에 대하여 소요되는 높은 비용이 충분히 투자되고 있는가?
- 농촌의 노인층이 실버산업 발전의 기회 측면에서 강점으로 활용될 수 있는가?
- 성공 사례로서 배울 만한 경험으로는 어떤 것이 있는가?

□ Issue #5: 최저 기준(minimum standards)의 마련

- 기초 서비스란 '기본적 권리(basic rights)'로서 경제적·사회적·입지적 요소에 관계 없이 누구나 누릴 수 있어야 하는 가장 기본적인 서비스이며, 이러한 기초 서비스의 제공은 사회적 결속을 돕는 효과를 가짐.
- 기초 서비스는 공급하느냐 마느냐의 논리에서는 자유롭되, 경제적·사회적 지위나 지리적 입지에 따라 제공되는 서비스의 수준이 달라질 수 있음.
- 기초 서비스와 다른 서비스들 간 명확한 구분이 있는 것은 아니며, 정부와 국민 간의 사회적 계약(social contract)의 성격에 따라 국가별로도 차이가 있음.
 - 예컨대, 미국의 경우 보건·의료(health-care) 서비스가 정부의 책무로 되어 있음에도 보건·의료 서비스는 대부분의 경우 민간 부문에 의해 소유·운영됨. 반면 다른 OECD국가들의 경우 이는 주로 정부의 담당 영역에 속함.

◇ 주요 문제 제기:

- 농촌 지역에 따라 다른 서비스 수요가 어떻게 적절히 결정될 수 있는가?
- 정책 가이드의 원칙은 무엇이 되어야 하는가?
- OECD국가들은 어떻게 최저 기준을 정의하고 있는가?
- 기초 서비스는 인구 규모에 관계없이 어떠한 지역에 대해서도 공급되어야 하는가?
- 서비스 정책은 모든 거주자를 대상으로 해야 하는가, 아니면 취약 계층에 초점을 두어야 하는가?

- 최저 기준을 정의하는 일은 협력적(collaborative) 과정인가?

□ Issue #6: 서비스 공급자의 범위 및 역할의 결정

- 정부, 기업, 시민들의 집합적 활동과 같은 민간 부문 등 다양한 서비스 공급자가 존재하나, 공공서비스가 가치재임을 고려할 때 정부가 주도적으로 안내하는 (guiding) 역할을 담당해야 함.
- 서비스 전달 체계에 있어, 정부의 타당한 단계, 즉 중앙정부와 지방정부 간 어떤 식으로 전달의 책임을 할당해야 할지의 문제가 중요함.
 - 서비스 전달의 실제 적용에 있어서는 책임의 구분이 명확하지 않을 수 있음. 즉, 어떠한 단계의 정부가 관할 권역을 벗어난 지역의 서비스 전달에 영향을 미치도록 다른 단계의 정부와 교섭을 할 수도 있음.
- 농촌 지역에서는 서비스 공급자를 선택할 수 있는 여지가 거의 없으므로, 정부는 공공서비스의 전달을 위해 파트너 주체를 모색해야 함.
 - 이윤 창출 면에서 기업이 참여하기에 한계가 있으므로, 정부 기관이나 자원 부문 (voluntary sector)이 주로 담당함.
 - 이때 아주 필수적이지는 않거나, 양적·질적 측면에서 최저 기준이 중요하지 않은 서비스인 경우, 또는 지역 전체에 걸쳐 동질의 서비스를 제공할 필요성이 크지 않은 경우에는 자원 부문에서 담당할 수 있을 것임.
 - 그러나 자원 부문이 필수적이지 않는 서비스들만을 전달하도록 제한되는 것은 아님. 규모가 매우 작은 농촌 지역의 경우에는 지방정부의 재정력이 약하므로 정부에서 담당해야 하는 분야의 서비스들도 자원 분야에서 담당할 수 있음.
- 정부가 서비스 공급자를 파트너로 선정하는 경우, 서비스 전달의 대리인이 비용 최소화를 의도함에 따라 서비스의 질이 낮아질 수 있으므로 서비스 전달 실행에 대한 신중한 모니터링이 필요함.

◇ 주요 문제 제기:

- 농촌 지역의 서비스 전달에 있어 시민 사회와 민간 부문의 역할은 무엇이 되어야 하는가? 이들의 강점과 약점은 어떠한가?(What are the pros and cons?)
- 농촌 산업체(rural businesses)에 서비스를 공급하는 데 있어 금융기관의 현재 역할과 잠재적 역할은 무엇인가?
- 정부가 서비스 전달에 있어 비정부 조직의 참여를 어떻게 촉진할 수 있는가? 이를 어떻게 규제 또는 모니터링 할 수 있는가?

□ Issue #7: 서비스 전달을 위한 비용 조달

- 대부분의 OECD국가들에서는 지방정부가 공공서비스 전달을 위한 중심적 역할을 담당함. 일부 서비스들에 대해서는 더 상위 정부에 의해 위임되는데, 이 경우 상위 정부는 서비스 전달을 지원하기 위해 기본적으로 세제 혜택(tax space) 또는 직접적 자금 지원을 제공함.
- 서비스 전달을 담당하는 지방정부는 세금 또는 사용자 부담금(user charge)을 통해 비용을 충당하나, 많은 농촌의 지방정부는 주민들이 원하는 수준의 서비스를 만족시키기에 충분한 재원을 확보하지 못하는 어려움에 직면함.
- 서비스 공급의 방식(modes), 자금 조달, 공급자 등과 관련한 다양한 선택 옵션들이 서비스 전달을 위한 비용을 조달하기 위해 사용될 수 있음.
 - 사용자 부담금, 사용자 부담금과 정부 지원금의 혼합 등 서비스 성격에 따라 차별적 방안을 고안할 수 있음. 다만, 과도한 사용자 부담금으로 인하여 반드시 필요한 서비스로의 접근이 제한되거나 배제되지 않도록 함.

◇ 주요 문제 제기:

- OECD국가의 농촌 지역에 대한 서비스 공급을 위한 자금은 어떻게 조달되고 있는가?
- 어떠한 혁신적 전략들이 있는가?

- 금융기관의 역할은 무엇인가?

□ Issue #8: 혁신적 전달 체계(delivery mechanisms)의 창안

- 지역 및 지역 주민들의 필요, 선호도에 차이가 있기 때문에 공공서비스가 공급되는 환경 자체에도 차이가 발생하게 됨. 이와 같이 지역의 특성에 맞춘 혁신적 전달 체계에 대한 요구가 높아지고 있음.
- 최근의 농촌 정책 검토에서 지적하였듯, OECD국가와 비(非)OECD국가들의 질적·양적 혁신이 중요하게 부각되고 있음. 혁신적 서비스 전달을 위하여 활용될 수 있을 만한 몇 가지 접근 방법들은 다음과 같음.
 - 기능적으로 구분되는 지역의 범위와 행정적·정치적 범위가 불일치하는 경우, 지방의 행정구역 또는 서비스 전달 범위의 수정
 - 사용자를 서비스가 제공되는 곳으로 이동시키거나, 서비스를 사용자에게로 가져오는 방식의 활용
 - 커뮤니티를 근간으로 하는 전달 체계의 고안
 - 공공서비스 전달을 직·간접 고용 등 경제 활성화를 위한 동력으로 활용
 - 시장 기반의(market-based) 서비스 전달 채택
 - 서비스 전달을 위해 정보통신기술의 활용
 - 지방으로의 자원 배분 확대 및 성과 지표를 통하여 실행 성과에 기반한 위임자-대리인 계약 방식으로의 개선

◇ 주요 문제 제기:

- 최근 서비스 전달을 위한 지방자치시·군들 간 협력(municipal cooperation) 사례에서 잘 작동한 부분과 그렇지 못한 부분은 무엇인가? 계약, 인센티브, 파트너십의 역할은 무엇인가?
- 서비스의 질을 측정하기 위해 어떠한 지표들이 사용될 수 있는가?

- 국가적 목표(national target)의 역할은 무엇이며, 이는 지방의 특성과 상황에 충분히 민감한가?
- 보건·의료 및 교육 서비스를 전달하기 위해 어떠한 기술이 있으며, 이의 적합성(효과)은 어떠한가?
- 과거 전문적 영역이었던 분야에서의 유연성(예: 농촌의 일반적 상황들을 다루는 간호사나 지역사회 약사들)을 어떻게 높일 수 있는가?
- 농촌 지역 중에서도 하나의 중심된 입지(one centralized location)에 보다 다양한 서비스를 공급하는 방식이 서비스 접근성을 높이는 데 어떻게 기여하는가?

□ Issue #9: 각 부문 정책들에 대한 농촌영향평가의 창안 및 강화

- 교육, 보건·의료, 교통 등 각 부문의 정책(sectoral policies) 결정이 중앙정부와 지방정부의 농촌 발전 전략들과 어떻게 연계·조화될 수 있는가의 문제가 중요한 정책 과제임.
- 농촌 정책 검토에서는, 특정 부문에서 추진되는 정책이 농촌과 도시 지역에 어떠한 영향을 미치는 지에 대하여 농촌영향평가(rural proofing)를 강화하도록 촉구함.
- 영국의 농촌영향평가(rural-proofing) 및 캐나다의 농촌 렌즈(rural lens)와 같은 제도를 통해 일종의 '부처 간 조율 기구'의 역할을 기대할 수 있음.

◇ 주요 문제 제기:

- 어떻게 농촌영향평가가 정책 결정 과정에 반영될 수 있는가? 이에 장애가 되는 부분은 무엇인가? 이러한 혁신적 시도에서 어떠한 정치경제적 요소가 개입되는가?
- 이러한 작동 방식을 이미 받아들인 국가들로부터 배우게 된 점은 무엇인가?
- 의무적으로 농촌영향평가를 수행해야 하는 경우 얻는 것과 잃는 것은 무엇인가?
- 농촌영향평가 활용을 개선하기 위해 적용될 수 있는 인센티브가 있는가?

□ Issue #10: 정책 결정에 대한 주민 참여 및 '농촌의 목소리' 강화

- 농촌 주민들의 필요와 수요를 파악하는 것은 공공서비스의 효과적 전달을 위해 핵심적 요소임. 공공서비스는 주로 시민 개인과 기업에 의해 소비되므로 이들에게는 자신들이 필요한 서비스를 결정하는 데에도 역할이 부여될 수 있음.
- 공공 정책은 대다수인 도시민들의 수요를 크게 반영하게 되므로 농촌 지역에는 맞지 않는 경우가 존재함. 따라서 이와 같이 결정된 정책을 농촌 지역에 적용했을 때에는 부작용이 나타날 수 있기 때문에 제반 정책 결정에 대하여 농촌 지역의 실정에 적용 가능하도록 세분화할 필요가 있음.
- 일반적으로, 이러한 '집단적 농촌의 목소리(collective rural voice)'는 부문별 이익단체(sectoral interest groups)에 의해 조성·전달됨.
- 농촌 지역 주민들을 정책 수립 과정에 참여시키는 것은 민주적 가치에 대한 존중뿐만 아니라, 주민들로 하여금 정책 결정 과정에서 문제가 되고 있는 협의 사항을 이해하도록 하는 의미 역시 가짐.

◇ 주요 문제 제기:

- 농촌 서비스를 계획하는 데 있어 어떻게 주민 참여를 촉진할 수 있는가?
- 어떻게 서로 다른 이해관계를 가지는 주체들의 의견이 공정하게 반영될 수 있는가?
- 국가적으로 '농촌의 목소리'를 조직한 어떠한 경험 사례가 있는가?
- 이러한 시도가 농촌-도시 각자의 수요와 상보성을 보다 잘 이해하는 데 어떻게 기여하는가?
- 이러한 시도가 농촌 지역과 도시 지역의 서비스 공급을 위해 공정하고 합리적으로 투자하는 데 어떻게 기여하는가?

3. 결론

- 2006년 OECD의 새로운 농촌 패러다임(*New Rural Paradigm*)에서는 지역에 기반하는 경제적 발전에 대한 관심이 높아지는 가운데, 공공서비스를 지역 발전의 발판으로 삼기를 촉구하는 시각을 강조함.
- 공급되는 서비스의 유형, 공급자, 전달 방식, 재원 조달 방식 등은 지역에 따라 다양하게 결정될 수 있으며, 각국은 서비스 전달 비용은 낮추면서도 접근성을 높힌 양질의 서비스를 공급하고자 새로운 서비스 정책을 설계·전달·평가하기 위한 노력 중임.
- 농촌 서비스 전달 분야에 있어서의 혁신이 중히 요구되는 시점임. 특정 지역의 혁신 사례를 다른 지역에 바로 적용할 수는 없겠으나, 향후 지속적으로 연구되고 축적된 경험과 지식의 공유를 통해 지역에 맞는 정책 모델을 찾아나갈 수 있을 것임.