

# 농촌정책의 역사와 현재

## - 농촌공간정책의 패러다임 전환

김정연  
사회투자지원재단 이사

### 우리나라의 농촌공간정책사

우리나라의 농촌공간정책은 농업 부문의 보조 역할의 위상을 지나다가 시대 흐름에 따라 점차 확대되어 왔다. 연대별 주요 정책 추진 현황을 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

시대별 농촌공간정책 추진 내용 및 특성

기간	주요 정책	정책사업 및 프로그램 특성	공간 범위	개발전략
1950년대 후반~ 1960년대	지역사회개발 (CD프로그램)	- 농업지도 - 생활환경 개선	마을	하향식 개발
1970년대	새마을운동	- 농업생산 확대 - 생산기반 개선 - 생활환경 개선 - 자원개발 및 소득증대 활동	마을, 마을권	하향식 개발, 그러나 지역사회의 자발적 참여 유도
1980년대	종합적 농촌지역개발	- 생활환경 개선 - 생산기반 개선 - 농촌산업화 추진 - 농외소득 기반 다양화	시·군	하향식 및 외생적 개발, 농촌생활권 종합개발
1990년대	정주생활권 개발	- 생활환경 개선 - 문화·복지시설 확충 - 개별 단위사업 증대	읍·면	하향식 개발, 단위사업 중심 개발
2000년대	복합생활공간 개발 및 삶의 질 향상	- 생활환경 정비 및 삶의 질 향상 - 지역에 특화된 농촌의 자원 개발과 산업화 - 도·농 교류 증대 - 통합적 농촌개발을 위한 제도 수립	마을(권역) 및 읍·면	하향식, 상향식, 내생적 개발의 혼합

기간	주요 정책	정책사업 및 프로그램 특성	공간 범위	개발전략
2010년대	통합적 농촌개발	- 포괄보조금제도 도입 - 6차 산업화 촉진 - 생활환경 정비 및 삶의 질 향상 - 지역 간 연계 협력사업 추진	마을(권역), 읍·면 및 지역 간 연계	자율적 개발, 집중과 네트워크 전략
2020년대	생활권계획 농촌협약 농촌공간정비	365생활권 실현(생활서비스의 원활한 충족) 마을 단위사업 지방이양과 농촌협약 농촌공간계획 제도화와 농촌다움 증진	농촌특화(정비)지구, 중층적 농촌생활권	농촌공간의 재구조화 및 기능적 재생

출처: 송미령 외(2013, p.12)의 내용을 보완함.

이를 농촌공간정책의 관점에서 재정리하면 마을 단위 공간을 대상으로 한 지역사회개발과 새마을운동기(1960~1970년대), 농촌공간정책의 기본 틀을 형성하여 오늘날까지 영향을 미치고 있는 농촌정주생활권 전략과 농촌종합개발 방식의 도입·실험기(1980~1990년대), 농촌의 다원적 가치를 제고하고 농촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 농촌개발 정책영역의 확대 및 통합적 농촌개발기(2000~2010년대), 농촌협약 추진 및 농촌공간계획 제도적 기반 구축을 통한 새로운 전환 모색기(2020~)로 구분할 수 있다. 이 글에서는 이러한 시기 구분에 따라 우리나라 농촌공간정책의 전개 과정을 정리하고자 한다.

### 지역사회개발과 새마을운동 (1960~1970년대)

우리나라의 농촌개발정책은 지역사회개발(community development) 프로그램이 추진된 1950년대 말부터 시작되었다. 1950~1960년대 농촌개발정책은 농촌 주민들이 절대빈곤을 극복하고 농업생산성을 확대하는 것이 주요 정책 목표였다. 이런 목표하에 농업지도와 주거환경 개선에 주로 초점을 두어 지역사회개발 프로그램이 추진되었다. 지역사회개발 프로그램은 1960년대까지 지속되었으며, 처음에는 개별 마을 중심으로 추진하다가 나중에는 5~10개 마을을 개발지구로 함께 묶어 지역사회개발 시범사업을 추진하였다.

1970년대에는 새마을운동이 추진되면서 ‘근면, 자조, 협동’이라는 슬로건을 앞세워 농업생산성 증대와 농촌지역 생활환경 개선에 박차를

가하였다. 농촌 주민들의 참여를 촉진하고 이를 통해 마을 길 넓히기, 지붕 개량, 소하천 정비, 마을 정비 등 주로 주거환경 개선을 목적으로 농촌 지역개발정책을 추진하였다.

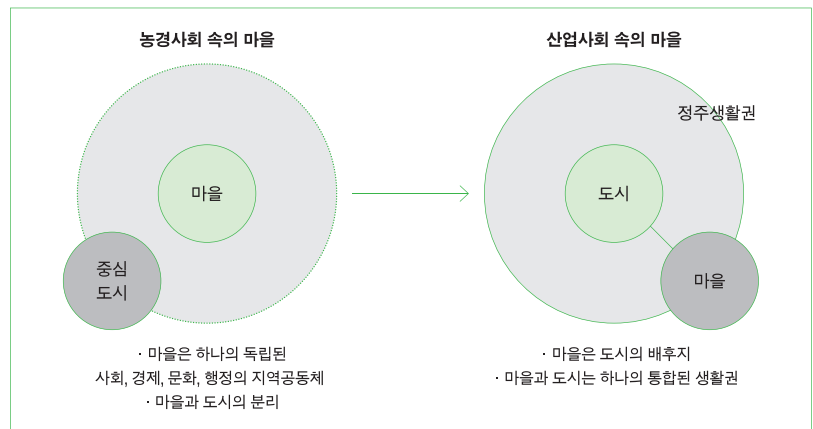
이러한 새마을운동을 통해 농촌 주거환경이 개선되고 농촌 지역사회의 리더들이 양성되는 등의 정책 효과를 얻을 수 있었다. 새마을운동은 농촌에서 시작되어 그 성과를 바탕으로 도시로 확대 추진되었다.

그러나 후술하는 바와 같이 농촌지역이 산업사회에 편입되어감에 따라 개별 마을 중심의 새마을사업 방식의 한계가 드러나 1975년부터는 2~5개의 마을이 공동으로 추진하는 협동권 새마을사업을 도입하고, 1977년부터는 단위협동조합을 시발점으로 새마을종합개발사업을 추진하는 등 개선방안을 모색하게 되었다.

**농촌정주생활권전략과  
농촌종합개발 방식의  
도입과 전개  
(1980~1990년대)**

1960년대부터 빠르게 진행된 산업화·도시화로 농촌지역에서도 자금자족적인 농촌사회가 산업사회의 시장경제 체제로 편입되면서 농업의 상업화와 전문화가 촉진되었다. 이에 따라 교육·문화·시장 등의 일상생활 서비스에 대한 농촌주민의 수요가 증대되어, 이전에는 마을에서 대부분 충족되었던 사회·경제·문화 활동이 읍면소재지와 주변 도시에서 이뤄지게 되었다.

**산업화에 의한 농촌주민의 생활권 변화**



출처: 한국농촌경제연구원 농어촌지역종합개발연구단(1987, p.8)

이 같은 농촌주민의 생활공간 확대에 따라 1981년 당시 내무부는 정주생활권개발 연구를 진행하였고, 이 과정에 참여하였던 한국농촌경제연구원은 1984년부터 농촌정주생활권전략과 농촌종합개발 방식을 정립하기 시작하였다.

여기서 정주생활권은 '인간정주생활의 기본단위가 되는 권역으로서, 그 속에 살고 있는 주민들이 일상생활에 불편 없이 그리고 생존을 위협받지 않고 안정된 인간적 삶을 누릴 수 있도록 그들에게 필요한 기본수요를 충족시켜주는 일상 생활권'으로 상정한다(최양부, 정철모, 1984). 농어촌정주생활권 내부의 정주체계는 인구 2만~10만 명의 시·군청소재지가 정주생활권 전체를 서비스하고, 인구 3,000명 이상의 읍·면소재지는 주변의 2~3개 면을 서비스하는 것으로 상정하였다(최양부, 이정환, 1987, pp.179-183).

정주생활권 개발을 위해서 중심도시와 배후 농어촌 간 상호 보완성과 연계성을 강화하는 도농통합개발(Rural Urban Integrated Approach), 농촌경제·농촌사회·생활환경·지역문화관광 등을 포괄하는 종합개발, 주민의 개발수요와 우선순위에 따라 지역개발을 추진하는 상향적 개발 등의 접근방법을 채택하였다.

농촌지역종합개발 방식의 정책화를 위해 범부처 차원에서 1985년부터 3개 실험지역(충남 공주군, 전남 강진군, 경북 청송군)에 대한 농어촌지역종합개발계획을 수립하면, 이 계획에 의해 제안된 사업 추진을 위해 필요한 투자 사업비 중에서 해당 자치단체의 예산 범위를 초과하는 재원에 대해서 중앙정부가 지원하기로 하였다. 1986년 3월에는 농어촌종합대책에서 농어촌지역종합개발 방식 및 지역별 예산편성 방식의 정책화를 천명하였으며, 이와 관련하여 중앙과 지방의 행정 추진체계가 변화되고 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률'(법률 3874호)을 제정하여 보조금 신청주의를 도입하는 등 제도적 기반을 구축하였다.

그 결과 마을 단위 개발로부터 시·군 단위의 농어촌지역개발정책으로 획기적인 변화를 이루어 낸 이 정책 모형은 실험 단계에서 종료되고 말았으나, 그 이후 시대별로 농어촌지역개발정책이 형성, 변화해 온 과정에서 지향가치, 접근방식, 공간 단위, 대상영역, 추진체계 등에 있어서 기본적인 토대가 되고 있다.

1980년대 후반에 이르러 도농격차 확대로 이농현상이 심화되고 우루과 이라운드 협정에 의한 농산물시장 개방으로 농업 경쟁력 약화에 대한 사회적 우려가 커짐에 따라, 농업구조 개편을 통한 농업생산성의 향상과 농촌인구 유지를 위한 농촌 정주생활환경의 개선이 중요한 과제로 부상하였다. 이에 따라 1990년대의 농어촌지역개발정책은 농어촌정주생활권개발로서 그 표현에서 보는 바와 같이 1980년대에 제안된 농어촌지역 종합개발 방식을 수용코자 하였으나, 농산물시장에 대한 대외 개방 압력이 심화되면서 농업경쟁력 강화 정책이 중심이 되고 공간정책적 측면은 상대적으로 위축되어, 읍·면 단위의 생활환경정비사업 위주로 축소되어 추진되었다. 그러나 ‘농어촌발전특별조치법’(1990)과 「농어촌정비법」(1994)을 제정하여 제도적인 기반을 구축함으로써 안정적으로 예산을 확보하고 사업을 추진할 수 있었다.

### 농촌생활권 발전 전략의 계승과 일반농산어촌농촌개발 (2000~2010년대)

농촌공간계획 차원에서는 2000~2010년대에 도 각 정부의 농촌개발정책에서 농촌정주생활권 접근방식을 수용하면서 농촌개발 시책을 추진하였다.

참여정부는 배후 농어촌에 대한 생활서비스 공급 중심지 역할을 하는 소도읍(읍급도시)을 거점기능을 갖춘 농촌지역의 산업·문화중심지로 육성하기 위해 2003년부터 지방소도읍육성사업을 추진하고, 배후마을은 소도읍과 연계하여 권역 단위로 묶어 2004년부터 농어촌마을종합개발을 추진하였다. 참여정부의 농어촌지역개발은 명시적으로 제시하지는 않았으나 도농통합적인 농어촌정주생활권 전략을 전제적으로 수용하고 있었다.

MB정부는 광역경제권정책의 보완적 공간정책 수단으로서 기초생활권정책을 추진하였다. 기초생활권은 “중심지로부터 가까운 거리에서 주민들의 기본수요를 충족시키기 위하여 중심지와 배후지역으로 이루어진 정주생활권과 동일한 개념”으로 보고, “소도읍 또는 중소도시를 중심으로 일상생활에 필요한 기본수요를 충족시키는 기능을 수행”하는 곳으로 정의하여 1980년대의 정주생활권론을 계승하였다. 나아가서 MB정부의 기초생활권정책은 주민 생활권의 광역화 현상의 수용 및 과소지역

의 규모의 경제 달성을 위해 시·군 연계생활권 형성 및 연계·협력사업을 추진하였다는 점에서 진일보했다고 평가할 수 있다.

박근혜 정부는 지역·계층을 아울러 모든 국민의 삶의 질 향상을 중시하는 방향으로 지역발전정책의 기초를 채택하였다. 이를 위한 핵심전략으로서 주민의 일상 생활권을 대상으로 주민체감형 정책을 구현하기 위하여 ‘지역행복생활권’ 개념을 도입하고, 주민의 생활과 밀접한 교육·문화·복지·환경 등 관련 정책 및 사업을 중점 추진하였다. 여기서 지역 행복생활권은 2~4개의 연결한 지자체들이 합의하여 구성하는 것으로서 농어촌생활권(21개), 도농연계생활권(14개), 중추도시권(20개), 시범생활권(8개)으로 구성되었다. 농어촌생활권은 도시적 특성보다 농촌성이 완전한 소도시와 인근 농어촌 지역으로 구성되며, 지역 간 상호 보완적 연계와 통합을 통한 시너지 효과 창출을 중시하였다. 이와 같이 지역행복생활권은 ‘일상생활권, 삶의 질 충족’이라는 면에서는 이전의 정주생활권이나 기초생활권과 개념적으로 동일하나, 생활권의 범위가 훨씬 넓다는 점과 지자체 간 협력을 통해 정책 효율성을 높이고 상생발전을 강조한 점에서 차별성을 지닌다.

문재인 정부는 농촌생활권 발전전략을 보다 구체화하여 누구나 살고 싶은 농촌공간을 조성하기 위한 과제의 하나로 365생활권 구축(정주여건개선) 전략을 도입하고, 이를 위한 핵심수단으로 읍·면-배후마을을 연계하여 복합 생활SOC 거점을 확충(농촌중심지, 기초생활거점 등)하고 서비스 전달체계 구축(커뮤니티 버스 운영, 찾아가는 문화·교육·복지 등의 생활서비스 프로그램 운영 등)을 도모하였다.

2000년대에 들어오면서 농촌개발 관련 회계 제도도 변화되어 왔다. 2005년에는 각 부처별로 분산 추진되던 균형발전 관련 사업을 하나의 회계로 통합한 ‘국가균형발전특별회계’를 도입하고, 2010년에는 기존의 210개 지역개발사업을 24개 사업군인 포괄보조 사업으로 묶어 통합한 포괄보조금제도를 도입하여 지자체가 예산 한도 내에서 자율적으로 지역개발사업을 계획·추진할 수 있도록 제도적으로 보장하였다. 농촌개발사업은 시·군·구 자율편성사업 중 주로 일반농산어촌개발사업으로 추진되었으며, 읍·면 지역을 포함한 농촌 시·군 중에서 특수상황지역을 제외한 123개 시·군을 대상으로 하였다. 일반농산어촌개발사업의

## 농촌협약 추진 및 농촌공간계획 제도적 기반 구축 (2020~)

내역사업의 구성은 거의 매년 개편되어 왔으며, 2020년부터는 지방분권 추진의 일환으로 농촌 중심지 활성화사업, 기초생활거점조성사업, 시·군 역량강화사업, 테마형 서비스 거점 조성사업, 농촌신활력플러스사업만 농림축산식품부가 관리하고, 마을만들기사업과 기초생활인프라 정비사업은 지방에 이관하였다.

자치분권종합계획(2018)에 따라 2020년부터 지방분권의 일환으로 중앙정부가 주관하던 정책사업의 관리 권한을 점차적으로 지방으로 이양하게 되었다. 농촌개발 분야에서도 마을만들기, 현장포럼, 기초생활인프라 정비, 농촌다움 복원 등의 사업을 지방으로 이양하게 됨에 따라 읍·면 소재지 등의 거점개발은 농림축산식품부가, 배후마을 정주여건 개선은 지자체가 각각 분담하게 되었다. 이에 따라 농촌공간에 대한 종합적 계획의 부재, 지역개발사업 간 연계 부족 등 예상되는 문제에 대해 대응방안을 마련할 필요성이 제기되었다.

농림축산식품부는 그 대응책으로 농촌공간계획체계를 재정립하고, 농촌협약제도를 도입하여 통합적인 농촌개발을 추진코자 하였다. 여기서 농촌공간계획체계는 시·군지역 전체를 대상으로 하는 장기(20년) 발전계획인 농촌공간전략계획, 시·군 전체 도는 일부 생활권을 대상으로 하는 중기(5년) 실행계획인 농촌생활권활성화계획, 그리고 주거환경이 심각하게 훼손된 특정 지구를 대상으로 유해성을 제거·완화하고 정주 여건을 개선하는 농촌정비지구사업계획으로 구성되었다. 이러한 농촌공간계획체계는 협력적·통합적인 농촌개발을 지원하는 측면과 함께 후술하는 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 「농촌공간재구조화법」)의 제정·시행과 원활하게 연계시키고자 하는 측면도 지니고 있었다.

농촌계획제도 개선 관련 다양한 연구와 정책실험을 바탕으로 2023년 3월 28일 「농촌공간재구조화법」을 제정함으로써 농촌공간 계획·관리의 새로운 전환이 이루어지고 있다. 이 법에 근거하여 농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침·기본계획·시행계획을 수립하고, 지역 특색을 고

려한 농촌특화지구를 지정·관리하도록 하며, 시행계획의 이행을 지원하기 위한 농촌협약 제도를 신설하는 한편, 중앙·광역·기초 농촌공간정책 심의회 및 농촌공간정책 지원 추진체계를 마련할 수 있게 되었다. 특히 주목할 점은 「농촌공간재구조화법」이 규정, 계획, 협약에 의한 공간 관리, 토지이용 관리, 사업 실행을 통합적으로 추진할 수 있는 장점을 갖춘 제도라는 것이다. 또한 농촌공간계획 기반 농촌특화지구 운용으로 농촌 여건에 효과적으로 대응하는 공간 관리와 토지이용 관리를 연계하는 제도적 기반을 구축하게 되었다는 점도 매우 중요하다.

이상과 같이 농촌의 난개발과 지역소멸 위기 등에 대응하여 농촌공간의 재구조화와 재생에 필요한 기초적인 추진 기반은 마련되었다. 새로운 농촌개발을 위한 기회의 창이 우리 앞에 열려 있는 것이다. 앞으로는 하위법령 등 제도적 기반의 충실화, 세부 정책수단의 도입 및 기법의 개발, 다양한 성과 창출과 확산 등이 효과적으로 이루어져야 하며, 이를 위해 R&D 기반의 정책 개발 및 모니터링, 다양한 이해관계자들이 참여하는 공론화와 협의·합의 과정 등이 원활하게 이루어지기를 기대해 본다.

#### 참고문헌

- 1 김정연. (2023). 한국농촌정책의 역사와 현재: 공간정책을 중심으로. 마을연구소 일소공도 발표자료.
- 2 농림축산식품부. (2020). 농업·농촌 100년. 한국농촌경제연구원 편, 627-661.
- 3 송미령, 성주인, 김광선, 심재현, 권인혜. (2013). 새정부 농촌지역개발정책 및 지역행복생활권 실행 계획 수립 연구. 한국농촌경제연구원.
- 4 최양부, 이정환. (1987). 농촌사회의 농촌개발전략-새로운 농촌지역 종합개발방식의 선택. 한국농촌경제연구원.
- 5 최양부, 정철모. (1984). 농어촌지역종합개발에 관한 연구 1 - 농촌지역의 정주체계와 중심지 개발. 한국농촌경제연구원.
- 6 한국농촌경제연구원 농어촌지역종합개발연구단. (1987). 농촌지역 종합개발 추진 개선방안(안).