

# 제주지역 미래 농촌정책 아젠다(agenda)에 대한 소고

제주발전연구원 연구위원 강 승 진

## 1. 문제의 제기

- 농촌정책(농촌개발정책)은 농촌지역의 주거, 교육, 의료 등의 문제 해결을 통한 지속가능성 확보와 주민의 삶의 질 향상을 위하여 지역의 자원을 활용하고 주민의 참여를 유도하여 경제적 번영, 사회적 통합, 환경적 가치 고양 등을 도모하는 공적 접근을 말한다.<sup>1)</sup>
- 농촌이라는 공간은 주민과 일자리, 토양·기후·환경 등 자연의 유기적결합체이다. 또한 인구증감과 인구구조 변화, 고용·산업 및 소득구조, 토지이용구조와 생활환경 등이 상호 밀접하게 연계되어 내부적 인과관계를 형성하고 농촌지역의 특성을 결정하게 된다.
- 최근 세계 환경변화와 경제발전에 따라 농촌의 기능과 역할은 복잡화·다각화되고 있는 가운데 산업사회가 고도로 성숙되어 사람들의 가치관이 환경·문화·삶의 질 중시 등으로 대전환되면서 농촌에 대한 가치가 재인식되고 있다.
- 이러한 맥락에서 농촌에 대한 가치가 재인식됨에 따라 미래 농촌활성화 정책 추진을 위해서는 인구감소와 고령화, 소득구조, 외부환경, 공공서비스, 소비자 트렌드 변화 등과 연계한 방안이 필요하다. 이를 위해 국내외 농촌정책방향에 대해 살펴보고 인구, 토지, 자원, 생활환경, 산업 등 제주지역 기준을 사례로 농촌정책 아젠다에 접근하고자 한다.

1) 김두순 외, 농촌활성화지원센터의 업무 중요도 설정에 관한 연구, 농어촌지도와 개발, 2013을 참조하여 재작성

## 2. 중앙정부의 농촌정책 추진 방향

### 1) 중앙정부(농림축산식품부)의 농정과제 실천 계획

- 안전한 농식품의 안정적 공급
- 기술농업 및 6차산업화로 농식품산업 경쟁력 강화
- 맞춤형 농가소득 및 경영 안정
- 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상
- 스마트 농정체계 구축이며, 산업별·품목별 실천 계획으로는 식량산업, 원예산업, 축산업, 임업, 식품산업, FTA 대책 방향을 주로 하고 있다.
  - 이 중에 농촌과 연관된 직접적인 과제라고 하면 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상으로 중앙정부의 농촌정책은 농업정책 중심에 밀려 매우 미약한 편이다.

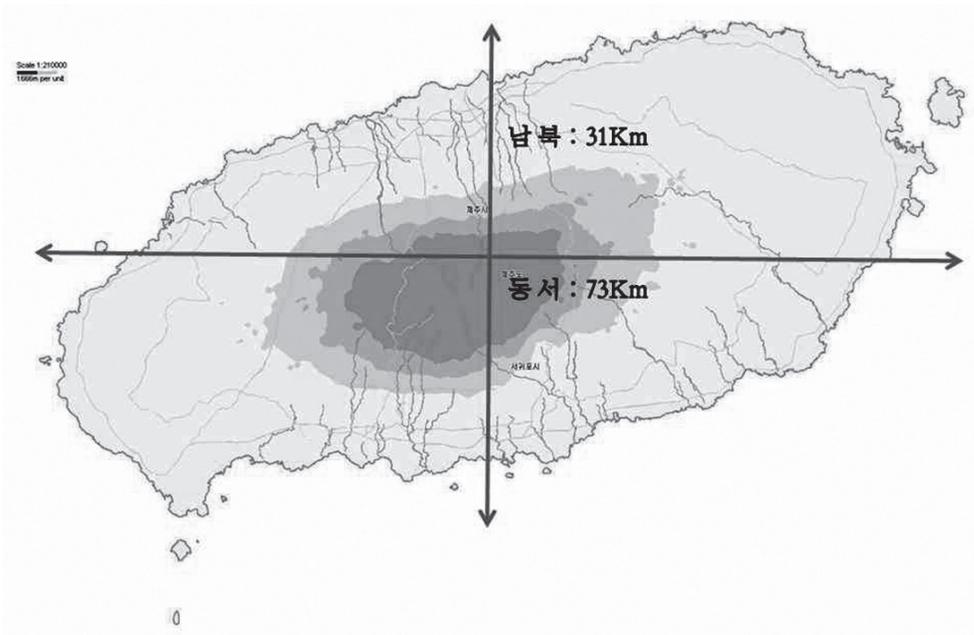
### 2) 중앙정부의 직접적 주요 농촌정책

- 목표 : 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상
- 주요 추진과제
  - 농촌 중심지 활성화, 농촌마을 리모델링, 지역 간 연계협력 촉진, 주민 자발적 깨끗한 농촌 만들기 등 지역행복생활권 구축
  - 농촌행복 교육·문화 서비스, 농촌행복 보건·의료 서비스, 농촌행복 교통·안전 서비스, 농촌행복 주택·에너지 서비스 등 농촌주민 서비스 향상
  - 고령자 친화형 공동이용시설 확대, 복지서비스 제공 경로 다양화, 통합적 복지 서비스 지원, 주민주도 복지공동체 육성 등 생활 체감형 복지 확산
  - 유아·청소년 복지 강화, 농업인 복지 강화, 취약계층(고령층) 복지 강화, 여성·다문화 복지 강화 등 농촌 복지 사각지대 해소
  - 함께하는 우리 농촌 운동, 공동체 리더 육성, 농촌재능기부 활성화, 귀농·귀촌 지원 강화 등 도농상생 기반의 농촌활력 창출 등이다.

### 3. 제주도의 농촌정책 추진 방향

#### 1) 제주특별자치도 농업·농촌 특징

- 제주지역의 농촌정책은 중앙정부와 달리 지역특성에 적합하게 농업중심의 정책으로 추진되어 왔다. 특히 감귤을 중심으로 마늘, 양파, 당근, 무(겨울무), 감자, 양배추, 브로콜리 등 8개 주요 지역특화 작목 및 축산물 중심의 생산과 유통 중심의 농정을 추진하고 있다.



- 제주지역은 반나절 생활권으로 제주시와 서귀포시를 경계로 12개 읍·면이 도·농어 복합지역의 특성을 갖고 있음. 지역별 토양, 기후에 따른 특성으로 농작물 재배의 차이가 다양하게 나타난다.
- 최근 20~40대를 중심으로 '생태와 문화 지향형' 이주의 흐름이 많아지고 있으며, 삶의 질을 선택하는 사람들, 창조적인 에너지가 많은 창작자나 문화·예술계 종사자들의 이주가 많아지고 있다.

- 1970년대부터 관광산업 발달로 관련 산업 이주자가 늘어나다가 1990년대 후반부터 항공산업 발전과 1차산업에 대한 관심 고조로 귀농·귀촌 인구가 증대되고 있다.

## 2) 제주특별자치도의 주요 농정실천계획

- 자연, 문화, 사람의 가치를 키우는 도정정책과 연계한 농정
- FTA대응 창조형 농정 실천
- 제주형 세계일류 식품산업 육성
- 감귤산업을 세계명품산업으로 육성
- 환경·인간·동물복지를 담은 융복합축산업 육성
  - 위 4개의 전략과제를 중심으로 농업·농촌정책이 추진되고 있으며, 농촌정책과 관련된 정책으로 별도 추진되는 시책은 없으나, 추진과제로 명품 농업·농촌 육성 정책이 있다.
  - 특별자치행정국에 농촌정책의 일부가 있으며, 이는 각 읍·면별 정주여건 체계적 개선을 위한 인구유입정책이다.

## 3) 제주특별자치도의 농촌정책

- 목표 : 새로운 희망 농정시책 발굴·접목으로 명품 농업·농촌 육성
- 주요 추진과제
  - FTA 대응 전국유일 ‘친서민 5대 영농시책’ 영세농업인 지원 강화
  - “흑룡만리 제주발담”이 국가농어업유산 지정 및 세계중요농업유산 등재로 제주 농업·농촌 자원 위상 제고
  - 전국 최초 농어촌지역 읍면고등학교 통학 농업인 자녀 교통비 지원
  - 도내 모든 학교(어린이집 포함) 친환경농산물 전면 급식 시행
- 목표 : 70만 시대를 향한 정착주민 정주여건 체계적 개선
- 주요 추진과제
  - 이주민들의 안정적 제주정착 지원으로 인구 70만 창출기반 마련
  - 도민과 정착주민간 상생 협력으로 제주의 가치를 키우는 새로운 성장동력 확보

- 정착주민들이 어려움을 겪고 있는 제주지역의 독특한 문화, 언어, 생활양식 등에 조기 적응할 수 있도록 맞춤형 지원 정책 필요
- 정착주민간 네트워크를 활성화하여 성공경험과 노하우 공유를 지원하기 위한 방안 모색 필요
- 정착주민들의 지식과 재능을 지역발전의 동력으로 활용하기 위한 대책 필요 등이다.

## 4. 외국의 주요 농촌정책

### 1) 외국의 농촌정책 변화 개요<sup>2)</sup>

- 최근 여러 선진국들은 농촌정책의 패러다임 전환을 시도하고 있다. 그 배경에는 다음과 같은 세 가지 요인들이 공통되게 작용하고 있다.
  - 농촌 어메니티에 대한 관심 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구 변화
  - WTO 체제 출범 이후 더욱 커지고 있는 농업정책 개혁에의 압력
  - 지방 분권화 등이다.
- 농촌지역에 대한 과거의 접근이 균형에 초점을 둔 ‘평균화(equalization)’ 전략으로서 농가 소득 향상, 농가 경쟁력 강화를 목표로 하였다면, 새로운 접근은 농촌지역에 잠재하는 다양한 자원의 가치를 현실화하고 그간 활용되지 못했던 자원을 재발견함으로써 ‘농촌지역 경쟁력을 강화’하는 전략이라 할 수 있다.
- 과거에는 농촌정책이 주로 농업 부문에 초점을 맞추고 있었으나, 최근에는 농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업 부문으로 다각화하는 추세가 명백히 나타난다. 이와 함께 농촌주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 부문에 대한 투자 역시 강조되고 있다.

2) 한국농촌경제연구원, 외국의 농촌정책 동향과 시사점 인용 및 재편집, 2009.12.

〈표〉 농촌정책의 새로운 패러다임

구 분	과거 접근법	새로운 접근법
목표	평준화, 농가 소득, 농가 경쟁력	농촌지역의 경쟁력(competitiveness), 농촌지역 자원의 가치 현실화(valorization), 활용되지 않았던 자원의 재발견
핵심 대상부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업 부문 (예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등) 주민의 삶의 질 향상 부문*
주요수단	보조금 지원	투자
주체	중앙정부, 농업인	각급 정부들(초국가정부, 중앙정부, 지방정부 등), 농촌지역의 다양한 이해당사자(공공부문, 민간부문, NGOs 등)

주 : \* 은 기존의 지역정책 영역에서 계속 추진.

자료 : OECD, 2006, "The New Paradigm: Policies and Governance, OECD Publishing, Paris, France.

## 2) 각국(영국, 독일, 일본) 특성의 요약<sup>3)</sup>

### ▶ 영 국

- 2000년에 제시된 영국의 농촌정책의 비전은 양질의 공공서비스 접근성 개선, 다각화된 경제 기반 마련, 환경의 유지·향상, 미래 대응 및 정부로의 농촌의 목소리 전달 등으로 요약할 수 있다. 이러한 비전은 여전히 농촌정책의 중심이 되고 있으며, 지속가능한 농촌을 위한 경제·사회·환경에 관한 이슈들을 모두 포괄하는 것이다.
- 2007년부터 2013년까지 추진되는 영국의 농촌발전 프로그램 RDPE(Rural Development Programme for England)에서는 제2축인 환경 부문에 전체 예산의 74.5%를 투입했다. 또한 비농업부문 다각화, 기초서비스 공급, 농촌의 문화유산 보전·개선 등이 추진되는 제3축에 8.6%, 경쟁력 제고, 삶의 질 향상, LAG 운영 등이 추진되는 제4축에 5.0%의 예산이 배정되어 농촌개발정책의 대상 범주가 상당히 확대되고 있음을 볼 수 있다.

### ▶ 독 일

- 독일의 농촌정책은 농림업의 경쟁력 강화, 환경·경관의 개선, 농촌 삶의 질 개선 및 농촌경제 다각화, 고용 및 다원화를 위한 지역역량 배양 등을 목표로 한다.

3) 한국농촌경제연구원, 외국의 농촌정책 동향과 시사점 인용 및 재편집, 2009.12.

- 농촌개발펀드(ELER) 시행령의 집행을 위한 국가전략에서도 농업의 부문의 새로운 소득원 및 일자리 창출, 혁신 잠재력의 개선, 자연환경 및 경관 보전, 농촌 공간의 삶의 질 유지·개선 등을 지향한다.
- 독일의 농촌공간 정책에서는 부문 초월적 촉진 정책을 통해 농촌공간을 위한 종합정책 차원에서 시너지효과를 가져오고 있으며, 지역적 맥락을 강조하여 지역 통합적 측면에서 다부문, 파트너십, 협력, 네트워크, 혁신이 강조된다.

▶ 일 본

- 일본 농림수산성의 농촌정책은 농업의 다면적 기능 유지와 농촌의 자연환경보호가 근간을 형성하고 있다. 식량생산 공간으로서 농촌의 역할이 가장 중요하게 자리매김하고 있는 한편, 농촌경관 등 양호한 농촌 환경을 형성하기 위한 다양한 정책이 개발되고 있다.
- 식료·농업·농촌 기본계획(2005~2009년)에서는 지역 자원의 보전·관리, 농촌 경제 활성화, 도시-농촌 간 공생·대류, 농촌의 쾌적한 삶 실현 등을 농촌정책 방향으로 설정하고, 농업·농촌의 다면적 기능을 강조하는 사업들을 추진한다.

## 5. 향후 제주지역 농촌정책 방향(주요 아젠다)

- 농촌정책 목표/기조 : 프로 농업인, 마이다스 농업, 어메니티 농촌
  - ▶ 농업인과 농업, 농촌을 연계한 융복합농정을 추진한다.
  - ▶ 미래농정은 농업소득을 가지고는 농가소득 증대에 한계가 있어 농외소득 증대 방안이 필요하며, 이를 위해서는 농업인과 농업, 농촌을 연계한 농촌정책을 통해 시너지효과를 높인다.
- 우리나라/제주지역 농촌의 현황과 과제
  - : 개방화, 고령화·과소화·부녀화, 소비자 트렌드 변화, 농가소득 감소, 중노동, 농촌인력 부족, 도시화(개발), 귀농·귀촌 증가, 삶의 질 요구 등이 있다.
- 농촌정책 방향(Agenda) : 어메니티 농촌 조성 → 인(人口), 지(土地/地域), 자(資源), 생(生活環境/公共서비스), 업(産業)을 체계화한 농촌정책을 추진한다.

□ 미래 농촌정책 아젠다(안)

: 인(人)+지(土地, 地域)+자(資源)+생(生活環境)+업(產業)

1) 인(人) : 농촌정주 인구 증대

○ 필요성

- 농촌이 발전하려면 사람이 있어야 한다.
- 이를 위해 소득안정화, 고향지킴이, 인센티브 등 농촌정주 인구 증대 정책이 필요하다.

○ 주요 내용

- 지역적합형 귀농·귀촌 활성화
  - 수놓음공동체 문화 복원
  - 다문화를 농촌발전과 연계하는 정책 수립
  - 농촌학생에 대한 다양한 인센티브(다양한 장학금, 경영자금, 병역 혜택 등)
  - 직불제 확대와 경영안정 장치 보완을 통해 농가소득 안정에 기여
  - 농촌성공사례 홍보 확대를 통해 젊은 인력 유출 방지 및 귀촌인구 유입 확대
  - 농업회의소를 농업·농촌·농업인회의소(3농회의소)로 확대
  - 농촌주민 역량강화 프로그램 확대
  - 노동환경 개선
- : 농업인력 수급관리시스템 구축(농촌인력지원센터 확대/ 지역적합형 농업 기계화·첨단화 개발 및 보급(무인방제기 등) 등

2) 지(土地, 地域) : 적지적산(適地敵産), 적지적정(適地適政)

○ 필요성

- 농촌지역에 적합한 작물 재배 및 농촌정책을 도입한다.
- 적지적산을 도입하여 농가소득을 증대시킨다.
- 농촌지역별 적합한 농촌정책 도입으로 삶의 질을 제고시킨다.

○ 주요 내용

- 지역 특산형 농업 육성
- 다양한 직불제 도입으로 소득 안정화  
: 무역이득공유제를 농촌발전 정책과 연계
- 삶의 질에 적합한 어메니티 정책 도입
- 농촌환경 보전 및 관리를 위한 정책 수립
- 다양한 농촌 보조금 정책의 통합 등

3) 자(資源) : 농업·농촌자원 가치 제고 및 활용

○ 필요성

- 소비자 욕구에 적합한 독특한 농업·농촌자원을 활용한다.
- 농촌에 산재한 다양한 농업·농촌 자원을 입체적으로 활용한다.

○ 주요 내용

- 다양한 농촌자원 발굴 및 확대 정책  
: 농촌 역사, 문화, 경관, 농업시스템 등 독특한 자원 조사 및 발굴  
: 농촌 역사, 문화, 경관 등 유지 및 복원
- 농업·농촌유산 활용 및 지원방안 수립
- 국가농어업유산/세계중요농업유산 확대 및 지원 강화
- 지정된 국가농어업유산/세계중요농업유산 활용방안 수립
- 지역별로 특화된 농업농촌자원 활용방안 수립 등

4) 생(生活環境) : 농촌 공공서비스(농촌여건 개선) 확대

○ 필요성

- 농촌에 사람이 지속가능한 정주를 위해서는 다양한 생활환경 기반 구축이 필요하다.
- 이를 위해 공공서비스인 교육, 건강, 문화, 교통, 보육 등에 대한 공공서비스 확대가 필요하다.

○ 주요 내용

- 교육 : 교육과정별 농촌적합 교육시스템 도입
- 교통 : 나들이가 용이하도록 하는 교통체계 구축(마을버스협동조합, 행복택시, 착한택시 등 연계/확대)
- 보육 : 농촌지역 특화교육 및 유아 돌봄이 확대
- 문화 : 농촌전통문화 복원 전승체계 마련 및 공유 / 농촌주민 대상 새로운 문화 향유 기회 확대
- 건강 : 농부증 관련 지원책 마련
- 노인 : 소일거리 발굴 및 돌봄이 확대

5) 업(産業) : 6차산업화 및 신성장 분야 육성

○ 필요성

- 농업소득만으로는 농가소득 증가에 한계가 있으며, 이를 극복하기 위해서는 농외소득 증대 방안이 필요하다.
- 소비자 욕구를 충족시킬 수 있는 6차산업화로 다양화된 산업 및 상품 개발이 필요하다.

○ 주요 내용

- 지자체에 6차산업 전담 부서 설치 및 확대
- 지역적합형 6차산업화 추진
- 지역특화형 6차산업화 발굴 및 육성
- 고령화, 부녀화에 적합한 6차산업 육성
- 6차산업 확대를 위해 1사1촌 사업을 통한 투자유치 도입 및 확대
- 농촌문화·경관 등을 활용한 농촌관광 육성 등 지역적합형 신성장 분야의 육성 : (제주도) 1,500만명 관광객 및 500만명 요우커 대상
- 벤처농업인 육성 및 지원
- 농업·농촌을 먹거리산업과 연계 등

## 6. 마무리

- 우리나라 1인당 GDP가 2만8천불을 넘어가는 상황에서 선진국 농정사례에서 보듯이 과거의 농업중심의 농정보다는 농촌의 다원적 기능을 활용한 미래농정으로 가야 한다.
  - 지속가능하고 융복합화한 농촌정책 수립을 위해서는 선진국 농촌정책을 벤치마킹할 필요가 있다.
- 미래농정은 인·지·자·생·업의 융복합화된 농정형태가 요구되며, 지속가능한 어메니티 농촌정책을 위해서는 인·지·자·생·업 유형의 융복합화된 농촌정책 계획을 체계적으로 수립하여야 한다.
- 또한 강한 농촌정책 추진을 위해서는 농림축산식품부에 농촌정책국이 수석국으로 되어 있듯이, 제주도에 농촌정책을 추진할 전담부서(과) 설치 및 확대가 필요하다.

### ▶ 전국 농촌정책 전담부서 현황(2014년 기준)

- \* 농림축산식품부 : 농촌정책국/농촌정책과, 농촌복지여성과, 농촌산업과
- 경 기 도 : 농정해양국/농업정책과(농촌분야 담당)
- 강 원 도 : 농축산식품국/농촌정책과/농촌정책담당
- 충청북도 : 농정국/농업정책과/농촌환경개선팀(농촌분야 담당)
- 충청남도 : 농정국/농촌개발과/행복마을팀, 정주지원팀(농촌분야 담당)
- 전라북도 : 농축수산물국/농촌활력과/마을관광팀, 귀농귀촌팀, 농촌개발팀
- 전라남도 : 농축산식품국/농업정책과/농어촌개발담당(농촌분야 담당)
- 경상북도 : 농축산유통국/농촌개발과(농촌분야 담당)
- 경상남도 : 농정국/농업정책과/농촌개발담당(농촌분야 담당)
- 제 주 도 : 농축산식품국/친환경농정과/농업경영, 농업기반(농촌분야 담당)

**\* 참고문헌**

- 김두순외, 2013, 농촌활성화지원센터의 업무 중요도 설정에 관한 연구, 농어촌지도와 개발.  
한국농촌경제연구원, 2009.12, 외국의 농촌정책 동향과 시사점.  
농림축산식품부, 2013. 6, 2013년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획.  
농림축산식품부 <http://www.mafra.go.kr>  
경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도 각 홈페이지  
OECD, 2006, "The New Paradigm: Policies and Governance, OECD Publishing, Paris, France.