

# 地方自治下 農村開發의 課題와 戰略

金 銑 基

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

任 錫 會

(韓國地方行政研究院 研究員)

## 〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 農村開發에 있어서 地方自治의 意義
- III. 農村의 問題狀況과 開發 課題
- IV. 農村開發의 基本方向과 戰略
- V. 結 論

## I. 序 論

현재 우리의 農村은 매우 어려운 실정에 있다. 대부분의 農村이 그간의 국가 발전에도 불구하고 아직도 상대적인 落后地域으로 現存하고 있으며, 그 격차가 날로 심화되고 있다. 지난 20여년간의 급속한 産業化 過程에서 農村은 慢性的 過剩人口의 압박과 절대적 빈곤의 桎梏은 벗어났지만 상대적 저발전이라는 새로운 問題에 봉착하고 있다. 더욱이 최근에는 국제적 개방화의 가속화와 함께 취약한 生産基盤下에 있는 農村地域은 그 問題가 危機的 狀況이라는 인식에까지 이르고 있다.

그러나 지금까지 農村問題를 해결하기 위한 많은 정책적 대안들이 모색되었지만 이렇

다할 성과를 거두지 못하고 있으며, 오히려 農村問題는 악화되는 경향마저 있다. 農村은 분명 우리 국토공간의 한 부분이고, 어느 한 부분이 썩고 굼아서는 전체가 그 기능을 제대로 발휘할 수 없다는 점에서 오늘날 農村問題의 해결이 國土開發에 있어서 가장 큰 課題의 하나가 됨은 자명한 일이다.

아울러 최근에는 地方自治制의 실시를 앞두고 그에 따른 제반 사회경제적 여건의 변화에 대하여 많은 관심이 모아지고 있다. 地域開發의 분야에 있어서도 地方政府 役割의 상당부분이 이 분야와 관계가 깊다는 점에서 地方自治制가 실시됨에 따라 보다 효과적 地域開發이 이루어질 것으로 기대되고 있다. 동시에 地方自治와 더불어 地域開發에 관한 새로운 政策의 構想과 예상되는 問題點들이 논의되고 있다. 그러나 아직까지 대부분의 논의들은 광범위한 일반론적 수준에 머물고 있으며 구체적인 戰略的 代案들을 제시하고 있지는 못하다. 마찬가지로 農村開發의 問題에 있어서도 地方自治가 갖게 될 의미와 그 實踐的 課題에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있는 형편이다.

地方自治의 실시 자체가 곧바로 農村開發의

새로운 轉機가 될 수는 없겠지만 그것을 둘러싼 제반 환경에 변화를 가져올 것은 분명하며 農村開發의 方向이나 計劃過程에 과거와는 다른 많은 영향들을 미칠 것이다. 그것은 기존의 정책적 대안들이 중앙집권적 정치경제체제를 전제로 한 것인데 비해 앞으로는 대부분의 地域開發戰略이, 특히 실천단계에서는 分權的體制下에서 운영될 수밖에 없기 때문이다. 중앙집권적 체제하에서 이루어진 그간의 國土開發이 사실상 국토공간의 불균형성장을 가져왔으며, 오늘날 農村地域問題의 악화가 그러한 불균형성장의 한 결과임을 생각한다면 農村開發에 있어서 地方分權化는 그 의미가 매우 크다. 그러므로 地方自治의 실시를 얼마 남겨두지 않은 현 시점에서 地方自治와 農村開發의 관련성을 파악하고 보다 구체적인 戰略的 代案들을 검토하는 일은 중요한 課題가 아닐 수 없다.

이러한 問題認識에서 본 연구는 農村開發에 있어서 地方自治가 갖는 의의를 조명함과 아울러 우리 나라 農村地域이 겪고 있는 當面問題와 그에 따른 開發課題 및 地方自治制下에서의 開發方向과 그 戰略的 代案들을 모색하여 봄으로써 危機的 狀況에 몰리고 있는 農村地域의 契機的 轉換을 위한 政策의 基本틀을 제시하고자 한다.

## II. 農村開發에 있어서 地方自治의 意義

### 1. 地方自治와 理念과 目標

地方自治의 概念은 論者들간에 다소 차이는

있지만 일반적으로 ‘地方自治’란 말 그대로 地方의 政治와 行政을 그 地方住民이 住民의 대표자를 통해 자율적으로 처리하는 제도로 정의된다. 즉 地方自治는 地方의 事項을 地方住民 스스로 처리하는 통치행정의 방법이다. 따라서 地方自治는 獨自性과 自律性 및 責任性을 본질로 하고 있으며, 이런 점에서 흔히 풀뿌리 민주주의로 표현되듯이 地方自治의 온전한 실시는 민주화된 성숙사회의 지표로서 이야기된다.<sup>1)</sup>

이른바 현대민주주의는 ‘시민의 자유를 위한 시민권의 擴大’와 ‘시민의 평등을 위한 시민권의 확립’을 基本理念으로 한다. 이러한 현대민주주의의 基本理念과 관련하여 地方自治는 地域民主主義를 이룩하는 동시에 地域의 民主化를 통해 국가 전체의 민주적 토대를 형성한다. 그것은 地方自治制가 다양성을 기초로 한 현대사회의 다원적 구조하에서 각 地域의 住民들로 하여금 그들의 생활과 밀접히 관련되어 있는 사무를 그들 자신의 의사에 따라 처리토록 함으로써 국민주권의 민주주의의 원리를 실천하고, 그를 통해 地域民主主義를 방어하고 국가 전체의 민주화를 가능케 하기 때문이다. 따라서 地方自治의 理念은 곧 민주주의의 이념과 일맥상통하며, 또한 그것을 실천하는 수단이 된다.

뿐만 아니라 地方自治는 住民들에게 地域共同體的 삶을 영위하게 하는 기초가 된다. 地域住民들은 地域內的 公共事業을 원칙적으로 自主財源에 의해 추진하게 되기 때문에 각 階層의 利害를 불문하고 地域問題에 대하여 스

1) 김재균, 「한국의 민주주의와 지방자치」, 한마당, 1990, pp.21~26.

스로 責任을 지지않을 수 없다. 따라서 地域住民은 살기 좋은 고장을 만들기 위하여 공동체적 노력을 기울이지 않을 수 없으며, 이것이 곧 地方自治의 이념이자 지향하는 목표이다. 즉 중앙집권적 체제하에서는 住民의 욕구에 대한 수용이 스스로의 의사결정에 따라 이루어지는 것이 아니라 중앙의 일방적 의사에 의해 결정되지만 자치체하에서는 국가적 관련사항이 아닌 이상 의사결정이 住民에게 달려 있고, 그 성과 역시 住民이 책임져야 할 問題이다. 그러므로 住民은 수동적 자세에서 벗어나 적극적이고 능동적으로 그들의 능력을 地域發展을 위하여 발휘하게 되며, 그 결과에 대하여 보다 만족하게 된다. 이처럼 地方自治의 이념과 목표는 자율과 책임에 바탕을 두고 地域의 민주적 토대를 굳건히 하는 한편 住民의 參與속에 地域의 發展을 최대로 기하는 것에서 찾을 수 있다.

## 2. 農村開發과 地方自治의 關係

地域開發의 理念과 目標은 국민이 국토의 어느 地域에 살든지간에 모든 국민이 향유할 수 있는 동일한 가치의 생활수준을 유지할 수 있도록 국토공간을 형성하는 것이지만 開發의 주체가 住民이고 그들의 협동에 의해서 이루어진다는 점에서 地方自治의 그것과 큰 차이가 없다.<sup>2)</sup> 그러나 지금까지 우리 나라의 地域開發은 官主導의 開發로서 地方政府나 住民의 의사가 별로 고려되지 않은 중앙정부의 일방적인 下向式 計劃이었다고 할 수 있다. '80년

대 이후 經濟第一主義 開發戰略에 대한 비판과 아울러 上向式 開發論이 대두되었던 하지만 커다란 흐름에 있어서는 여전히 國土計劃 優先論에 입각한 중앙정부의 판단하에 地域開發이 이루어져 왔다. 이들 정책은 中央과 地方의 關係를 주·종적 관계로 파악하고 대부분 地域住民의 實質的인 參與없이 地域開發을 추진해 온 것이 사실이며, 農村開發에서도 이점이 예외는 아니다. 그동안의 地域開發에 있어서는 총량적인 국가발전을 목표로 이와 相馳되는 住民의 이해나 복지는 무시되는 경향이 허다하였으며 이른바 불균형 성장이론에 바탕을 둔 地域開發이 이루어지는 과정에서는 더욱 그러하였다. 오늘날 農村이 疲弊하고 사람이 살만한 곳이 못되게 된 것도 중앙집권적 정치경제체제하에서 추진된 下向式 地域開發의 結果이며, 地域間 不均等發展의 대표적인 보기라고 할 수 있다. 더욱이 地域開發의 내용과 표현이 地域의 文化的 特殊性에 입각한 地域의 有機的 變化를 전제로 하는 것임에도 불구하고, 지금까지 地域開發의 내용은 그러한 地域의 文化적 가치를 전혀 고려하지 않은 채 획일적으로 이루어져 왔다.

그러나 地方自治에 의해 地方政府의 주도적 역할과 주민의 적극적인 參與가 보장될 것으로 전망할 경우 앞으로 住民을 위하고 地域의 文化적 가치가 존중되는 보다 효과적인 地域開發이 이루어질 것으로 기대할 수 있다. 특히 農村開發에 있어서는 그러한 가능성을 더욱 내포한다. 그것은 진정한 의미에서의 地域開發을 住民의 自主的 參與와 自助的 努力 그리고 공동체적 협동관계를 바탕으로 한 것이라고 할 때 農村은 그러한 전제들을 지금까지 충분히 가져왔기 때문이다. 물론 급격히 산업화

2) 장태욱, "지역개발과 지방자치간의 접목", 「지방자치」, 제4권, 제7호, 1989, pp.20~21.

되는 과정에서 農村住民들의 전통적인 가치관과 협동조직이 해체되는 과정에 있지만 아직 우리의 農村은 地域開發이나 地方自治의 基本理念과 정신에 부합되는 사회문화적 가치체계를 간직하고 있다. 이것은 아무리 기계화가 되고 경제활동에 있어서 農家の 분화가 일어난다 할지라도 우리 나라의 農村이 일차적 生産 基盤으로 삼고있는 농업활동의 성격에서 비롯되는 것으로 공동체적 협동관계를 일정정도 유지하게 된다. 또한 대부분의 農村은 耕地를 포함한 촌락을 단위로 구성되며 住民들은 노동, 주거, 공동체생활 등 대부분의 基本存在機能(Grunddaseinfunktionen)<sup>3)</sup>을 그 촌락내에서 영위하게 된다. 따라서 農村은 生産空間으로서 뿐만 아니라 住居空間으로서, 共同體의 生活空間으로서 동시에 기능하는 공간적 특성을 갖는다. 農村空間의 이러한 성격은 地方自治에 의해 주어지는 地域開發의 진정한 의미를 포괄적으로 수용할 수 있는 가능성을 내포하는 것이다.

물론 農村地域이라 했을 때 단위 촌락으로만 구성되는 것이 아니라 중심도시와의 기능적 연계를 갖는 전영역을 포함하는 것이다. 그러므로 農村開發은 중심도시와 일체화된 권역내에서 이루어져야 한다.<sup>4)</sup> 이러한 개념의 農村地域은 우리 나라에 있어서 현행 행정구역상 대개 郡地域과 일치하며, 基礎自治團體의 領域에 해당한다. 基礎自治團體의 空間的 範

圍는 農村開發에 있어서는 지금까지 定住生活圈이라는 개념으로 포섭되어 왔다. 이 정주생활권은 地域住民이 인간적인 삶을 살아가는데 있어서 필요한 일상적인 생활의 基本需要를 충족할 수 있는 공간으로 그 開發은 住民의 욕구에 실질적으로 부합하는 것이어야 한다. 따라서 定住生活圈의 開發은 住民 스스로가 직접 피부로 느끼고 있는 問題를 찾고 開發過程에 參與하여 결과에 만족하는 것이 될 때 기대한 성과를 얻을 수 있다.<sup>5)</sup> 그러나 대부분의 地域開發이 그러했던 것과 마찬가지로 上向式 開發方式이라고 주창되어 온 定住生活圈 開發 역시 住民의 參與는 매우 제한적이었으며, 住民의 필요와 욕구를 반영하여야 할 地方自治團體의 역할 및 권한은 형식적인 수준에 머물러 왔다. 때문에 각 自治團體의 定住生活圈 開發計劃이란 中央政府의 基本方針에 따라 천편일률적으로 작성되고 실질적으로 地域住民이 參與할 수 있는 계기가 거의 마련되지 못하였던 것이다.

이제 地方自治를 통해 앞으로 農村開發에 있어서 과거와는 달리 地方政府의 自主的 計劃權과 住民參與의 통로가 제도적으로는 어느 정도 마련되게 되었다. 그리고 農村은 특히 小單位 地域開發에 있어서 住民의 자조적이고도 공동체적 參與가 그 어떤 地域開發보다도 유리한 입장에 있다. 問題는 얼마만큼 地域開發의 독자성을 부여하고 住民들로 하여금 地域에 대한 주인의식을 갖도록 하며 실질적인 住民參與의 기회를 제공하느냐에 있다. 이것

3) Maier, J. u.a., *Sozialgeographie*, Wasmann, 1977, S. 100. f.

4) 柳佑益, "農村地域의 空間的 特性과 開發戰略", 韓國 農村經濟研究院, 第1次 農村地域 綜合開發 워크샵報告書, 「農村地域 綜合開發研究의 課題」, 1985, pp.69~83.

5) Lee D.A. et.al., *Rural development and the State*, London: Methuen, 1983, pp.12~13. 의 농촌종합개발의 일반적 조건을 참조할 것.

은 地方自治와 관련해 볼 때 자치권한을 보장해 주고,<sup>6)</sup> 그것을 심분 발휘할 수 있도록 자치능력을 확보해 주는 것이다. 그리고 地域開發의 戰略에서는 高揚된 住民의 參與意識을 구체적인 모습으로 조직해낼 수 있는 開發모델을 구상하고 그것이 실천적으로 옮겨질 수 있도록 정책적으로 지원하는 것이다. 이와 같은 형태로 地方自治와 農村開發이 결합하게 될 때 當該地域 住民의 福利가 보장되는 地域開發은 물론 건전한 풍토의 地方自治制의 정착도 가능하게 될 것이다.

### Ⅲ. 農村의 問題狀況과 開發課題

地域開發에 있어서는 어떻게 開發할 것인가도 問題이지만 무엇을 開發할 것인가가 선행하여 중요하다. 따라서 開發戰略이란 무엇을 어떻게 開發할 것인가를 모두 포함한다. 무엇을 開發할 것인가는 當該地域의 問題狀況과 관련된다. 그것은 地域開發의 의미가 地域이 안고 있는 經濟, 社會, 文化 等の 問題解決을 통해 地域의 成長을 도모하는 데 있기 때문이다. 이러한 관점에서 農村開發 역시 農村의 問題狀況 위에서 모색될 수밖에 없다.

6) 地域開發을 地方自治行政의 주된 機能으로 상정할 때 自治團體의 이것을 지방행정기능으로 귀속시키는 機能再分配가 뒤따라야 하고, 지방자치단체 중심의 개발계획 수립과 심의기능의 설치가 수반되어야 한다. 그러나 아직 이러한 지방자치단체의 기능과 역할 배분에 관한 명확한 제도적 장치가 마련되어 있지 못하다.

## 1. 農村의 問題狀況

### 가. 農村人口의 급격한 減少에 따른 過疏化

공업화 위주의 經濟開發政策이 본격적으로 추진된 1960년대 이후 農村地域의 변화에서 가장 두드러진 것은 人口의 급격한 감소이다. 1968~69년 絶對農家人口가 1,590만명을 정점으로 감소하기 시작하였으며, 1970년에는 全國人口에서 면급이하의 農村人口가 차지하는 비중이 49.9% 수준으로 떨어졌다. 그 후 1988년까지 農村은 연평균 약 34명이상의 人口가 감소하면서 현재는 全國人口의 약 20%만이 農村地域에 거주하고 있을 뿐이다. 農家人口의 감소추세는 이러한 農村人口의 감소보다 더욱 가속적이어서 1975~87년까지 무려 연평균 46만명이 감소하여 현재 總人口에서 農家人口의 비중은 약 18%에 불과하다. 이것은 대부분 農村人口가 도시로 이동한 결과로 1980년대 이후 감소율이 점차 둔화되고 있지만 매년 약 28만에 가까운 人口가 도시로 여전히 유출되고 있다.<sup>7)</sup> 우리 나라의 總人口가 1970~88년 사이 약 36.2% 증가한 것을 감안한다면 農村人口의 감소는 실로 엄청난 속도로 이루어졌으며, 세계적으로도 그 예를 찾아보기 힘들다. 향후 農村人口의 감소는 적어도 당분간은 이러한 추세를 계속 보일 것으로 예상된다. 장기국가발전구상에서도 2000년에는 農家人口가 總人口에서 9~10%를 차지하는 수준이 될 것으로 상정하고 있다.<sup>8)</sup> 農村人口는 이러

7) 經濟企劃院, 主要經濟指標, 1990.

8) 韓國農村經濟研究院, 2000年을 向한 國家長期發展構想 - 農業部門 -, 1986, pp.128~130.

한 農家人口에 약간의 非農家人口가 포함된 것으로 全國人口에서 차지하는 비중이 다소 상향되겠지만 10%를 조금 넘는 수준이 될 것이다.

주지하는 바와 같이 이러한 人口의 급격한 감소는 지금까지 農村地域의 변화에서 가장 중요한 요인이 되어 왔다. 현재의 추세로 미루어 앞으로 감소율이 점차 낮아지겠지만 人口流出은 農村地域의 변화에 여전히 지대한 영향을 미칠 것이다. 그것은 이미 절대적으로 人口가 크게 감소한 상태에서 약간의 人口流出도 과거에 못지 않는 큰 효과를 갖기 때문이다. 따라서 人口의 유출 및 감소의 추세와 그것이 미칠 영향에 대한 분석은 農村問題의 대책에서 매우 중요하다.

지금까지 人口減少가 農村地域에 미친 효과는 그 성격에 따라 두 시기로 나누어 볼 수 있다. 공업화정책이 본격화되기 이전 우리의 農村은 絶對的 過剩人口狀態에 있었다. 그러므로 1960년대 이후 초기에는 離村向都에 의한 人口의 減少가 農村地域의 過剩人口를 해소하는 등 비교적 긍정적인 효과를 나타냈었다고 할 수 있다. 그러나 점차 人口의 유출이 급속히 진행되면서 農村勞動力이 현저하게 부족하게 되고 農村의 發展潛在力이 약화되는 등 부정적 효과가 두드러지게 되었다. 바야흐로 이른바 過疏化의 問題가 農村에서 대두하게 된 것이다. 이런 과소화의 問題는 이웃 일본에서는 이미 고도경제성장기인 '60년대부터 경험했던 현상으로 가장 심각한 地域問題의 하나로 지적되고 있다. 그것은 過疏化가 地域의 모든 기능을 축소시키고 地域發展의 역동성을 무너뜨리기 때문이다. 우리 나라에서도 대도시주변을 제외한 대부분의 農村이 이같은 過

疏化의 傾向을 보이고 있으며, 生産基盤이 저열하고 접근성이 불량한 일부 산간오지의 農村地域에서는 그 수준을 뛰어넘어 촌락 자체가 空洞化되는 현상마저 보이고 있다.

#### 나. 農村勞動力의 量的, 質的 低下

현재 農村地域에서 人口의 減少에 의해 대두되는 問題는 무엇보다도 노동력 구조의 양적, 질적 저하이다. 人口의 급격한 감소에 의해 농업노동력의 절대적 부족과 함께 영농의 과학화, 전문화를 위한 노동력의 확보가 어렵게 되어 가고 있다. 노동력의 부족은 자연히 農村勞賃의 상승을 가져와 自家勞動力만으로 농업생산이 어려운 狀況에서 농업생산성을 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 그러나 이보다 더 심각한 것은 農村勞動力의 질적 저하이다. 農村人口가 절대적으로도 감소하고 있지만 人口流出을 연령구조면에서 보면 경제활동력이 가장 왕성한 청장년층에서 집중적으로 일어나고 있다. 農家人口를 연령별로 보면 농사를 담당하여야 할 가장 핵심적인 연령이 20~49세인데, 이들의 숫자가 1975년 4백 2십만명에서 1987년 2백 5십만명으로 무려 1백 7십만명이 줄었다.<sup>9)</sup> 반면 전체적인 人口減少에도 불구하고 50세 이상의 老齡層 人口는 總農家人口에서 차지하는 비율이 동기간 17.2%에서 30.6%로 늘어났다. 이것은 농촌 노동력이 질적으로 얼마만큼 낮아졌는가를 단적으로 보여주는 증거이다. 우리 나라의 전체적인 연령별 人口構造가 점차 노령화의 추세를 보이고 있지만 農村地域에서의 노령화 추세는 청장년층

9) 농림수산부, 농림수산 통계연보, 각년도.

人口의 選別的 流出(selective outmigration)로 인하여 더욱 빠른 속도로 진행되고 있다.

산업구조의 고도화와 함께 농업부문에 있어서도 노동력의 질이 높아져야만 영농의 과학화도 생산성의 향상도 기할 수 있다. 현재와 같은 청장년층 중심의 급격한 人口減少에 따른 農村勞動力의 노령화와 부녀자화는 시장경제적 구조 속에서 농업의 발달을 제약하는 가장 큰 요인이다. 또한 農村의 産業構造를 농업 중심에서 공업중심으로 전환한다고 하더라도 그에 상응하는 노동력의 확보가 어려울 것으로 예상된다. 1986년 이후 農漁村 所得開發促進法<sup>10)</sup>에 의해 추진되고 있는 농공지구의 조성에서 이미 이러한 農村勞動力의 구조적 취약성이 問題로 대두되고 있다.<sup>11)</sup> 農村地域에 공장을 입지시키고자 하더라도 생산라인에 투입될 수 있는 노동력을 구하기가 어렵기 때문에 기업은 기술직에 종사할 인력을 인근 都市地域에서 구할 수밖에 없고, 반면에 農村住民은 단순노무직에 종사하는 경우가 대부분이다. 따라서 기업은 기업대로 인력난을 겪게 되어 생산성이 저하되고, 農村住民은 住民대로 저임금의 단순노무직에 종사케 됨으로써 소득증대의 효과를 별로 기대할 수 없게 된다. 이와 같이 진퇴양난에 빠진 農村勞動力의 問題가 오늘날 우리 農村의 現實이다.

#### 다. 農村經濟基盤의 弱화

農村은 국토공간에서 농업을 일차적인 經濟

10) 현재는 1990년 4월에 제정된 農漁村 發展特別措置法에 의해 규정되고 있음.

11) 임석희, "농촌공업화전략: 그 성격과 평가", 「공간환경」, 제5호, 1988, pp.3~6.

基盤으로 하는 地域으로 규정된다. 최근 農村의 經濟基盤으로서 농업 이외의 다른 산업의 비중이 점차 높아지는 경향이 있지만 여전히 농업은 農村住民에게 있어서 가장 중요한 경제 활동이다.

농업은 구조적 측면에서 생산, 유통 및 분배 구조로 크게 나누어 볼 수 있다. 이들 중 가장 기본이 되는 것이 생산구조이다. 어떠한 목적에서 어떠한 수단과 방법을 사용하여 무엇을 생산하느냐는 양식, 이른바 생산양식이 성립함에 따라 유통과 분배가 규제되기 때문이다. 우리나라의 농업은 생산구조적 측면에서 전통적으로 자급자족적인 小農經濟體系를 유지하여 왔다. 생計農이라 규정되는 이러한 농업 형태는 가족노동에 의존하여 생산된 농산물 중에서 대부분을 農家에서 소비하고 나머지 일부 잉여를 시장에 내다 파는 前資本主義의 生産樣式이라 할 수 있다. 그러나 産業化의 過程에서 이러한 농업구조는 많은 변모를 하였다. 우선 市場經濟的 要素가 農村地域에 침투함으로써 전체적으로 농업생산의 상업화가 크게 진전되었다. 현재 대부분의 農家は 일부 주곡을 제외하고는 환금성 작물을 재배하고 그에 대한 소득 의존도가 높다. 이같은 영농의 상업화와 함께 농업생산의 地域的 特化 및 專門化의 경향도 더욱 진행되고 있으며, 農家間의 階層의 分化도 이루어지고 있다.

그러나 농업생산구조의 이러한 변화에도 불구하고 우리나라의 농업은 경영규모의 측면에서 아직 영세성을 면치 못하고 있다. 이는 근본적으로 경지의 협소에서 비롯되는 것으로 그간 農家の 감소에 의하여 조금씩 擴大되어 나가고는 있지만 호당 평균 경작면적은 1.17ha(1988년)밖에 되지 않으며, 경지규모 1ha

미만의 영세소농의 비율이 60%를 상회한다.<sup>12)</sup> 生産過程이나 價値實現過程에서 제조업 등 다른 산업부문에 비하여 불리한 조건을 갖는 농업이 현대산업사회에서 열위에 놓일 수밖에 없는데다가, 우리 나라의 농업은 규모가 영세함으로써 영농을 통한 擴大再生産이 어려워 더욱 불리한 위치에 놓여 있다.

1989년 4월에 발표된 農漁村發展綜合對策에 의하면 앞으로 경지규모 2.7ha 이상의 전업농 50여만호를 집중육성한다 하지만 현재로서는 2000년대가 되어도 全體農家の 평균경지면적은 2ha를 넘지 못할 것으로 예상된다. 人口의 급격한 감소에 따른 농업노동력의 부족으로 기계화영농이 절대적으로 요구되지만 경지 규모상 제한적으로 이뤄질 수밖에 없다. 농업기계화에 있어서 경지규모가 10ha는 되어야 농기계 도입에 의한 경제성이 확보된다. 경지규모의 협소성 때문에 지금까지 우리나라 농업의 기계화는 소규모 동력을 이용하는 수준에서 발달해 왔다. 트랙터, 콤팩트 등 동력의 규모가 크고 다양한 영농활동을 가능케 하는 중대형 농기계의 활용이 필요하지만 經營規模의 擴大가 이루어지지 않은 단계에서의 이러한 기계화는 투하노동의 절감효과가 크지 않을 뿐만 아니라 기계이용율을 저하시킴으로써 과잉투자의 가능성마저 갖게 된다. 고가의 농기계가 그 가치만큼 활용되지 못하는 問題는 이미 많은 農家에서 경험하고 있는 터이다. 이러한 농기계 이용상의 한계와 비효율성은 결국 농산물 생산비 증가의 압박요인이 된다. 노동력이 부족한 가운데 수지가 맞는 농업으로서 상업화와 전문화가 이루어지기 위해서는 기계

화를 전제로 한 농업기술의 향상이 절대적으로 요구되지만 현실적으로는 매우 어려운 狀況이다.

이상의 농업생산구조의 변화 및 그와 관련한 問題들이 內生的 要인에 의한 것이라면 최근 農村의 經濟基盤을 약화시키는 요인에 있어서 국제적 여건의 변화에 따른 외생적 변수들이 더욱 중요시되고 있다. 특히 농산물 시장의 급격한 국제적 개방화와 그 압박은 향후 우리나라 農村의 經濟基盤의 장래를 결정하는 가장 중요한 요인으로 인식된다. 내생적 요인에 의해서 주어지는 農村經濟基盤의 低發展에 겹쳐지는 개방화의 압력은 그나마 유지되던 農村經濟를 밑으로부터 완전 붕괴시켜 나갈 것으로 예상된다.

진행중인긴 하지만 「우루과이 라운드(UR)」 농산물분야 협상의 기조는 지금까지 수입이 억제되던 농산물을 거의 완전개방하고 일체의 농업보조금을 취소함으로써 축소하도록 되어 있다. 쌀, 보리의 정부수매에 의한 이중 곡가제나 가격안정정책, 영농자금지원 등 각종 농업지원정책의 대폭적인 수정이 불가피한 狀況이어서 농민, 즉 農村住民에게 줄 타격은 엄청날 것으로 보인다. 이미 바나나의 수입자유화에 의한 국내 바나나 栽培農家の 경쟁력 상실에서 보듯이 적절한 代替作物을 開發하지 못한 가운데 밀려오는 수입농산물은 일파만파로 農村의 經濟的 基盤을 잠식할 것이다.

그렇다면 農村經濟基盤으로 농업 이외의 다른 산업부문의 현상상은 어떠한가. 제조업을 농업 이외에 가능성 있는 주요한 經濟基盤이라 볼 때, 현실은 農村地域에 있어서 제조업활동이 거의 전무하다 할 정도로 미약하다. 정부는 경쟁력이 없는 1백만 零細農家를 脫農시킬

12) 농림수산부, 농림수산 통계연보, 1989.



計劃이지만 농공지구의 조성 이외에 이렇다할 복안을 제시하고 있지 못하다. 최근 非都市地域, 즉 農村地域에서의 제조업활동이 증대하고는 있지만 이는 일부 대도시 주변과 수도권에 한정된 것이다.

#### 라. 農村生活環境의 惡化

農村地域에서의 人口減少는 사실상 農村이 사람이 살만한 곳이 못된다는 데 있다. 이것은 農村地域의 經濟地盤이 취약한데서 비롯되기도 하지만 삶의 條件으로서 생활환경이 악화되고 있는데 기인하는 바 크다. 교육, 의료, 교통, 문화 등 생활환경의 대폭적인 개선없이 현재의 農村問題의 해결을 기대할 수 없다.

특히 教育問題에 대한 農村住民의 관심은 욕구변화에서 가장 두드러지게 나타난다. 조사된 바에 의하면 農村住民의 자녀교육에 대한 욕구수준은 갈수록 높아지는 것에 견주어 農村地域과 그 중심도시에는 적절한 고등교육 기관이 현저히 부족한 실정이다. 따라서 農村住民들은 자녀의 고등교육을 위해서는 그들을 대도시로 유학보내지 않으면 안된다. 1986년 농협의 조사에 따르면 農村出身의 고등학교 학생 중 外地에서 공부하고 있는 학생의 비율은 29.4%, 대학생의 경우 75.4%에 달한다. 결국 農村住民은 都市住民에 비하여 더 많은 교육비를 부담하지 않을 수 없다. 실제로 농수산부의 農家經濟調查結果를 보면 農家の 평균 교육비지출은 연간 58만6천원인 반면 도시 근로자가구는 평균 31만 5천원(1987년)을 지출하고 있어 일반 農村住民의 교육비부담이 都市住民의 2배 가까이되고 있다. 이러한 農村住民의 과중한 교육비부담은 農家經濟의 악화를

초래하며 農家負債를 증대시키는 주요한 요인이 된다.

이와 같은 점은 의료복지에 있어서도 대동소이하다. 현재 대부분의 農村地域에서의 의료서비스는 약국이나 보건지소의 수준을 넘지 못하고 있으며, 이마저 면소재지를 중심으로 제한되어 있다. 따라서 간단한 진료를 위해서라도 장거리를 이동할 수밖에 없으며, 그만큼 農村住民에게는 의료비부담이 증대될 수밖에 없다. 의료인력의 질적인 면에서는 더욱 심각하여 農村地域에서 專門醫는 태부족한 실정이다. 農村의 老齡人口가 증가하면서 의료수요는 더욱 많아지는 경향이지만 실질적인 의료서비스의 量的, 質的 擴大는 거의 이루어지지 않고 있다. 더욱이 의료서비스는 긴급서비스(ambulance service)의 성격이 강함에도 불구하고 農村地域에서는 이를 위한 地域醫療體系가 거의 마련되어 있지 않은 형편이다.

또한 대부분의 農村地域에서는 여전히 교통·통신시설이 미흡하다. 오늘날 農村住民의 생활권은 인근의 시나 읍을 중심으로 광역화되고, 그 이상으로 더욱 擴大되는 경향에 있다. 마을사회는 農村住民들의 일상생활에 필요한 基本需要와 서비스를 충족시킬 수 없는 단순한 거주 및 생산활동의 공간으로 변모해가고 있다. 그러나 이러한 農村住民의 行動空間(action space)의 擴大에도 불구하고 교통수요를 수용할 수 있는 교통·통신시설이 적절히 공급되지 못하고 있다. 최근 면급 중심지의 급격한 기능 쇠퇴로 인한 근접 서비스공급기능의 미약때문에 보다 장거리를 이동해야 하는 農村住民에게는 교통·통신의 미발달에서 오는 接近性的 制約으로 都市住民에 비해 상대적으로 더 많은 사회적 비용을 부담하여

야 한다.

그러나 오늘의 農村生活環境의 問題는 단순히 현상적으로 그 수준이 낮다는 것에만 있지 않다. 오히려 經濟基盤의 약화와 生活環境의 악화가 人口의 流出을 가져오고, 人口流出은 다시 생활환경을 더욱 악화시키는 구조적 악순환에 놓여 있다는 것이 더 큰 問題이다. 즉 農村人口의 감소는 서비스기능에 대한 需要基盤의 약화를 가져오는데 이는 곧 서비스기능의 立地效率性(locational efficiency)을 저하시키는 요인이 되며 역으로 적절한 수준의 서비스공급이 제한되고, 결과적으로 악화된 생활환경은 또다시 人口의 流出을 조장하게 되는 것이다. 需要基盤이 극도로 약화되어 서비스기능의 존립에 필요한 需要의 最小要求值(threshold)가 충족되지 않는다면 그 서비스의 공급은 중단될 것이고, 이것은 農村地域에 잔류한 住民에게는 생활환경의 악화라는 모습으로 나타나기 때문이다. 따라서 결국에는 생활환경의 악화→인구감소→생활환경의 악화라는 일련의 惡循環過程을 계속할 수밖에 없다. 또한 수요의 최소요구치가 충족되지 않는 서비스기능을 유지하고자 한다면 막대한 비용이 발생하지 않을 수 없다. 이른바 과소화가 가져오는 가장 큰 問題는 이러한 현상들이다.

## 2. 農村開發의 課題

현재 農村이 안고 있는 問題는 어느 한 부문에 국한되어 있지 않다. 근본적으로는 經濟的 基盤이 취약하다는 데 問題가 있지만 경제적 측면에서의 접근만으로는 해결하기 어려운 여러가지 복잡한 過程이 복합되어 있다. 지금까지 수많은 農村開發政策들이 있었음에도 불구하고

하고 사실상 효과적인 農村問題의 대책이 되지 못하였던 것은 개별적 사안에 대한 部門論的 接近方式으로 추진되었기 때문이다. 뿐만 아니라 각각의 農村政策들은 전체적인 연계성 없이 일회적 내지는 단기적으로 이루어져 왔다. 農村問題가 危機的 狀況으로까지 치닫게 된 것은 그간의 급속한 經濟成長 過程에서의 전체 社會經濟的 問題들이 農村-農業部門에서 누적적으로 악화된데 더하여 이러한 정책적 오류에서 기인하는 바 크다. 따라서 農村問題를 해결하기 위한 대책은 어느 한 부문이 아닌 종합적이고 장기적인 안목에서 추진되어야 한다. 사업의 추진단계에서 부문적인 접근이 될 수밖에 없다 하더라도 전체 農村問題의 惡循環 過程을 파악하는 가운데 연계성 있게 이루어져야 할 것이다.

이러한 관점을 전제로 현재 農村의 問題狀況에 비추어 農村開發의 課題는 다음과 같이 설정될 수 있다.

첫째, 가장 시급히 손대야 할 것은 農村人口 問題이다. 더 이상 農村人口問題를 방치해서는 農村問題의 파국적 국면을 면치 못할 것이다. 실제로 사람이 살지않는 農村은 農村이 아니라 황무지임에 다름없다. 현재 農村人口의 감소와 勞動力 構造變化가 갖는 시사점은 장기적으로 農村人口의 비율을 지금의 수준보다 낮춘다 하더라도 그것이 노동력의 질적 저하를 가져오지 않는 方向에서 이루어져야 한다는 것이다. 즉 農業과 農村經濟를 담당할 청장년층의 유출을 최대한도로 억제하면서 適正人口가 조절되어야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다도 이들을 農村地域으로 유인·정착할 수 있는 정책과 투자가 모색되어야 한다.<sup>13)</sup>

이웃 일본의 경우 최근 農村開發의 主要點

은 農村을 주체적으로 이끌어 나갈 수 있는 청년층, 특히 청년층을 어떻게 農村地域에 정착할 수 있도록 하느냐에 초점이 모아져 있다. 청년층의 정주는 장기적으로 農村地域의 발전 잠재력을 확보한다는 점에서 地域開發의 성패의 중요한 관건이 된다. 경쟁력 있는 농업발전을 위해서는 기계화와 함께 농업기술면에서도 발전이 있어야 한다. 생계를 꾸려나가기에 바쁜 노인과 부녀자에 의해 이루어지는 농사로서는 이를 기대할 수 없다. 農村經濟를 주체적으로 담당할 이들 청년층의 農村地域定住를 유도하기 위해서는 단순한 경제적 지원만으로는 어렵다. 이들도 도시 못지 않는 생활환경을 누릴 수 있도록 여가공간이나 문화공간도 마련하여 주어야 한다.

마찬가지로 농산물 시장의 개방화와 관련하여 국제적으로 농업보조금이 심각한 쟁점이 되고 있는 狀況에서 농업지원과 후계자 양성은 자금지원중심에서 보다 포괄적이고 유연한 형식으로 전환되어야 한다. 특정품목과 관련되지 않은 一般的인 福祉政策의 擴大와 더불어 농산물의 판매지원, 新農産物의 開發 및 품질향상을 위한 기술지도, 농지확보, 교육환경 개선 등 다각적인 수단이 동원될 필요가 있다.

아울러 현재의 人口減少速度를 낮출 필요가 있다. 지금까지 農村人口의 감소율을 보면 1980년대 들어와 그 추세가 다소 둔화되고는 있지만 여전히 상당한 수준으로 유지되고 있다. 이것은 그간의 고도경제성장이 農村人口

의 도시이동을 재촉한데 이유가 있겠지만 그러한 변화에 農村이 적절하게 대응할 수 있는, 적어도 정책적으로 그 부정적 효과를 완충할 수 있는 시간적 여유없이 너무 빠르게 진행되는데 문제가 있다. 그러므로 農村人口의 減少는 農村地域이 적응력을 갖고 경제적 균형을 이루는 수준에서 보다 완만하게 유도되어야 한다.

둘째, 農村의 經濟的 基盤을 확충하여야 한다. 현재 우리의 農村이 당면하고 있는 가장 큰 問題의 하나는 그간의 총량적인 국가경제 성장에도 불구하고 도리어 經濟的 基盤이 취약해졌다는 것이다. 영세한 경영규모, 부족한 노동력, 기계화의 어려움, 농산물 수요변화 등 여러가지 점에서 農村經濟로서의 농업의 한계가 뚜렷이 부각되고 있다. 그리고 농산물시장의 국제적 개방추세는 국가에 의한 농업지원에도 분명한 한계를 설정하고 있다. 농업을 보호하고자 하더라도 현재와 같이 대외의존도가 높은 수출지향적 경제구조 하에서는 상대적으로 우리의 농산물시장을 개방하지 않을 수 없다. 이러한 사정하에서 우리 나라의 농업이 나갈 길은 오직 농업 그자체의 자생적 경쟁력과 생산성 향상을 이루어내는 것밖에 없다.

그리고 農村의 經濟基盤으로서 농업에의 의존도를 줄여나가야 한다. 즉 農村資源과 관련된 農村工業化의 추진으로 農村經濟基盤을 전통적인 농업에서 農村關聯工業으로 전환하여야 한다. 그리고 규모있는 영농을 할 수 없는 영세농은 탈농시키면서 스스로 경쟁력을 가질 수 있는 전업농을 중점 육성하여야 한다. 아울러 지금까지 단순히 농산물 생산과 공급에만 한정되어 왔던 전통적 개념의 농업(farming)을 農業資材供給(resource firms), 公·私的

13) 地域社會計劃センター, 「農山漁村の環境整備事業の手引」, 1982. pp.55~66.

國土廳地方振興局山村豪雪地帯振興課, 明日の山村をめざして-その役割と新たな展開-, 地球社, 1986, pp.81~82.

農業서비스(연구조사, 행정지원, 금융 등), 농산물 유통체계(저장, 가공, 분배 등)가 포함된 현대적 농업산업(agricultural industry)으로 전환하도록 하여야 하며, 이를 위하여 地域적으로 특화된 형식의 農業關聯企業(agribusiness)을 육성하여야 한다.<sup>14)</sup> 이러한 농업산업부문에는 농민 또는 農村住民이 주도적으로 參與할 수 있어야 하며, 農村工業化의 戰略도 장기적으로는 이와 같은 맥락에서 추진되어야 한다. 현재와 같이 農村住民의 主體的인 參與가 제한된 획일적인 농공지구의 조성은 지양되어야 한다. 住民의 實質的인 參與하에 농업산업이 육성되고 農村工業化가 추진된다면 농산물 시장이 국제적으로 개방된다해도 그 충격효과는 상당히 제한적일 것이다.

그러나 農村工業化는 그것이 어디까지나 농업활동과 대립적 관계가 아니라 보완적 관계에 있음을 인식할 필요가 있다. 농업활동 그 자체를 위축시키면서 農村工業化를 추진하여서는 안된다는 것이다. 우리나라 농업에 한계가 있다고 해도 농업활동 자체를 무시하는 것보다는 그 한계를 최대한도로 줄여나가는 것이 정당하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 지금까지의 農村工業化는 농업소득의 병진적 증대를 위한 농업경영의 육성시각이 고려되지 않는 경향이 다분하였다.<sup>15)</sup> 農村所得增大方案으로서의 農村工業化라고 하는 것은 현재로서는 農村에 공업을 도입하는 것만을

가리키며, 그 이상 아무런 구체적 내용을 담고 있지 않다.

아울러 농업구조의 개선에 있어서 經營의 共同化가 필요하다. 정부의 計劃은 앞으로 농업구조를 50만호 가량의 규모있는 전업농 중심으로 개편하여 과학적이고 기계화된 영농을 추진한다는 것이다. 물론 이 경우의 擴大된 농지는 탈농시킨 農家の 耕地로부터 공급된다. 그러나 대책없이 기존의 農家를 탈농시키고 몇몇 개별경영의 규모확대보다는 전농민적 규모에서 전개되는 個別小農經營의 共同化에 의한 規模擴大와 그에 수반한 기계화가 바람직하다.<sup>16)</sup> 이는 개별경영 중심의 전업농이 육성된다해도 그 경지규모는 마을 단위로 공동화된 경영체제보다 기계화의 경제성 확보가 어려울 것이기 때문이다.

세째, 農村住民이 피부로 느끼는 생활환경의 개선이 시급하다. 오늘날 농촌문제가 심각하게 된 것은 생활환경이 악화된 데에도 큰 이유가 있다. 農村地域의 경제적 활성화를 기하는 것도 중요하지만 農村生活環境의 問題를 해결하는 것도 시급한 課題의 하나이다. 生活環境의 問題는 무엇보다도 가장 일상적으로 경험하는 것이기 때문이다.

農村의 經濟的 基盤이 탄탄해지고 소득수준이 도시민 못지 않게 향상된다면 農村住民은 현재보다 훨씬 풍요로운 삶을 영위할 수 있을 것이며 굳이 農村을 떠나려 하지 않을 것이다. 농업구조를 개선하고 農村工業化를 추진하는 이유가 바로 여기에 있다. 그러나 생활수준의 향상은 간접적이긴 하지만 생활환경의 개선을

14) 金成勳·金雄彩, “小農經濟下的 農業關聯產業 育成方案 - 食品加工을 中心으로 -”, 「農村經濟」, 第12卷, 第3號, 1989, pp.31~33.

15) 張在右, “農村發展과 農村工業化論”, 「農村經濟發展의 方向과 主要政策課題」, 韓國農業政策學會 심포지움 주제論文, 1988, pp.45~48.

16) 金炳台, “農業構造改善과 農地政策”, 「農村經濟發展의 方向과 主要政策課題」, 韓國農業政策學會 심포지움 주제論文, 1988, pp.37~38.

통해서도 얻을 수 있다. 즉 農村의 생활환경을 개선하여 줌으로써 직접적인 소득증대는 아니지만 農村住民은 적은 비용으로 보다 많은 사회적, 문화적 기회를 누릴 수 있기 때문이다.

교육환경의 예에서 단적으로 볼 수 있듯이 農村住民은 都市住民에 비해 많은 경제적 부담을 져야 하며, 가족이 居住分裂되는 양상까지 일어난다.<sup>17)</sup> 또 사회적 하부시설이나 교통·통신의 미개발에 의한 접근성의 제한 때문에 農村住民은 더 많은 사회적 기회비용을 지불해야 한다. 農村生活環境의 改善은 農村住民이 갖는 이러한 問題를 해결하고 실질적인 생활수준을 제고해준다는 데 의미가 있다.

그러나 생활환경의 개선은 다른 어떤 영역의 開發보다도 住民의 의사가 적극적으로 반영되어야 한다. 실제로 살고 있는 사람만이 地域의 生活環境問題를 명확히 알 수 있기 때문이며, 그들의 開發需要가 우선적으로 충족되었을 때 가장 만족스러운 方向에서의 생활환경개선이 되기 때문이다.

#### IV. 農村開發의 基本方向과 戰略

##### 1. 住民參與의 擴大

地方自治下에서 農村開發은 우선 住民의 적극적인 參與가 前提되어야 한다. 그래야만 앞서도 언급한 바와 같이 住民을 위한 地域開

發은 물론 地方自治 본래의 이념과 목표가 실현될 수 있다.

地域開發에 있어서 住民參與의 問題가 비단 農村開發에만 해당하는 것은 아니지만 農村開發은 住民參與란 점에서 보다 유리한 조건을 갖고 있다. 왜냐하면 農村과 같이 小地域(area) 위주의 開發事業은 그보다 큰 地域(region)이나 地區(district)의 開發에 있어서보다 住民이 민주적으로 參與하는 計劃立案의 실현이 용이하기 때문이다.<sup>18)</sup> 또한 住民參與를 집단적 형태로 파악할 때, 그 기초단위가 되는 農村마을은 地方自治의 세포가 된다. 즉 農村마을은 住民生活의 공간적 거주단위인 동시에 생산활동을 주축으로 긴밀한 인간관계가 이루어지는 사회적 상호작용의 단위이다. 따라서 農村마을은 社會的 統一性이란 성격을 가지며, 住民이 '우리'라고 하는 同一體意識(We-feeling)을 형성하는 단위가 된다. 이와 같은 農村마을의 성격은 地方自治의 이념에서 보았을 때 農村마을로 하여금 住民參與의 單位를 이루게 하는 의미를 갖는다.<sup>19)</sup>

그러나 앞으로 地方自治의 전개양상에 따라 住民參與의 계기가 보다 효과적으로 마련되겠지만 현실적으로 우리 나라의 農村開發은 住民이 參與할 여지를 거의 두지 않고 있다. 정부가 지금까지의 농업 및 농촌관련 제대책을 종합하여 내놓은 농어촌발전종합대책과 이를 바탕으로 최근 제정·공포한 농어촌발전특별조치법(1990년 4월)에 의하면 農村開發事業에 있어서 농민의 주체적인 參與를 보장하는 조

17) 柳佑益, "農村地域 下位中心地體系의 改善方案", 「農村生活環境改善을 위한 政策課題」, 韓國農村經濟研究院 第6次 農漁村地域 綜合開發 워크샵報告書, 1988, pp.102~104.

18) UN/ESCAP(編), 農村中心圈 開發의 理論과 指針, 韓國農村經濟研究院(譯), p.77

19) 김태일, "국가의 지배와 농민", 「지역사회 지배구조와 농민」, 연구사, 1990, pp.35~37.

항은 찾아 보기 힘들다. 다만 농업구조개선을 위한 현지 농민주도의 營農組合法人 육성과 定住生活圈開發에 있어 公청회 등을 통한 住民意見 청취에 대한 규정정도가 있을 뿐이다. 물론 農漁村 休養地開發事業, 定住圈 開發事業, 奧地開發事業 등에서 민간자본의 유치를 위한 규정과 각종 지원책을 마련하고는 있지만 근본적으로 당해 地域住民의 參與와 支援을 보장하는 것은 아니다. 地域開發에 있어서 민간활력의 적절한 도입이 필요하지만, 그것은 地域化된 民間活力이어야 한다. 즉 민간자본이라 했을 때 단순한 민간자본이 아니라 地域民間資本이어야 하며 小地域 爲主의 農村開發에서는 더욱 그러하다. 또한 地域民間資本의 參與가 이루어져야 開發效果의 內部化가 공고히 될 수 있다. 아무리 민간자본의 參與로 地域開發이 잘되더라도 地域民間資本이 아니라면 開發의 果實이 當該地域에 귀속되지 않고 대도시를 위시한 다른 地域으로 유출될 가능성을 갖게 된다. 여기에 地域住民 參與擴大의 필요성과 당위성이 있다.

그러면 農村開發에 있어서 地域住民의 參與는 戰略的으로 어떤 형식으로 유도되고 확보될 수 있는가. 1970년대 초반 우리의 農村은 勤勉, 自助, 協同이란 정신적 바탕의 이른바 새마을운동을 통해 궤단도 분명히 있었지만 획기적인 사업성과를 올릴 수 있었다. 이런 점에서 새마을운동과 같은 인보적 정신에 基盤한 住民參與의 開發方式이 필요하다. 그러나 오늘날의 農村狀況은 그와 같은 정신적 기초에 의존할 수 없을만큼 많은 변모를 하였다. 무엇보다도 農村住民들간의 관계에 있어서도 '우리'라고 하는 同一體意識이 존재하긴 하지만 주고 받는 식의 경제원리가 지배적인 것으

로 되어 가고 있다. 새마을운동이 점차 쇠퇴하게 된 것도 이러한 時代的 狀況에 적응하지 못하였기 때문이다.<sup>20)</sup> 그러므로 성공적인 農村開發을 위한 住民의 參與는 공익과 사익이 조화된 가운데 경제적 원리가 적용되는 방식이어야 한다. 住民參與의 組織이 어떠한 형식이 되든 農村社會構造의 변화를 수용하는 이러한 경제원리의 반영이 불가피하다.

동시에 공적 이익의 확보를 위해, 그리고 정책적, 기술적 지원을 위해 住民 參與組織에 정부기관 내지는 공공기관이 함께 하여야 하겠지만 제한적 범위에서 머무르는 것이 바람직하다. 住民의 參與는 어디까지나 內發的이어야 하며 그들의 주체성이 보장되고, 관주도의 경직화가 제어되어야 하기 때문이다. 새마을운동이 결국에 실패하였던 한 이유도 지나친 관주도하에 住民參與가 비자발적으로 동원된 성격의 것이었다는 점이다. 이런 점에서 住民 參與組織은 住民의 주도하에 경제적 원리에 기초하면서 공공단체와 민간이 합작하는 公社的 體系<sup>21)</sup>가 바람직하다. 그러나 현실적으로 이러한 공사적 조직에 農村住民이 인력지원 이외에 출자할 수 있는 능력은 대부분 미약하다. 따라서 開發效果의 域外流出을 막기 위해 외부민간자본의 參與를 제한하여야겠지만 출향인의 경우 일정 정도 허용하고, 현지민의 경우 토지소유자의 소유토지의 출자를 가능토록

20) 朴種貴, "自治開發의 構想", 「地方自治」, 創刊號, 1988, pp.103~104.

21) 이와 같이 공공부문과 민간부문이 合作하는 형태의 지역개발은 흔히 제3섹터방식에 의한 지역개발이라 한다. 제3섹터에 의한 지역개발은 國家單位 事業보다는 地方開發事業에서 公·私의 接近을 통해 이루어지는 것이 일반적이다.

하는 것도 한 방법이 된다.

또한 현재로서는 農村開發에 있어서 住民參與의 공사적 조직의 한 주체가 되어야 하는 地方自治團體의 공동출자가 매우 제한적으로 규정되어 있다. 즉 地方公企業法에 의하면 地方自治團體의 민간과 합작하는 地方公社에 1/2 이상 출자하는 경우에만 허용하고 있어, 이 규정에 따른다면 住民의 주도적인 參與가 어렵게 되어 있어 地域住民의 적극적 參與와 주도적 역할이 가능하도록 제도적 개선이 요구된다. 아울러 이러한 公社的 組織이 농업구조 개선사업, 생활환경 개선사업, 농촌자원 관련사업, 환경보존사업 등의 參與를 통해 農村開發을 적극적으로 담당할 수 있도록 기존의 농어촌 종합대책에도 제도적 장치가 보완되어야 할 것이다.

## 2. 空間構造의 再編成

地域開發의 한 목표는 地域의 空間構造를 보다 바람직한 方向으로 변화시키는데 있다. 이러한 空間構造는 地域開發의 결과이자 동시에 결과된 空間構造는 다시 地域開發의 내용을 규제하는 조건이 된다. 이런 점에서 空間構造를 어떤 형식으로 편성시키느냐는 地域開發에 있어 중요한 問題이다.

일반적으로 空間構造는 정치행정적 체계와 경제기능적 체계에 의해 구성된다. 이런 면에서 農村地域은 정치행정체계에 의해 面-郡으로 이어지는 空間構造를 가지는 동시에 경제기능적 체계에 의해 中心都市-背後農村으로 이어지는 空間構造를 갖는다. 흔히 經濟機能的 空間構造를 생활권이라고 표현하는데, 이는 오랜 역사를 두고 정치행정적 체계와 맞물

리어 발달함으로써 대체로 행정구역과 일치하는 경향이 있다. 그러나 사회경제적 변화라든가 교통·통신의 발달에 의해 생활권과 행정구역이 불일치하는 경우가 발생하게 된다. 현재 우리 나라의 農村地域은 급격한 산업화의 과정에서 이러한 현상들을 겪고 있다고 할 수 있다. 즉 農村住民의 생활권은 광역화되고 중심도시와의 관계가 더욱 밀접하게 되었는데도 불구하고 日帝가 1910년대에 구획한 행정구역이 거의 그대로 계속되고 있는 것이다. 이렇게 되었을 때 행정구역을 기초로 추진하는 地域開發이 실질적으로 住民의 생활권과는 乖離되는 問題가 발생하게 된다. 앞으로 地方自治制의 실시로 각 地方自治團體의 地域計劃權限이 커지게 되면 이러한 자치행정구역과 住民生活圈의 불일치에서 오는 問題는 더욱 심각해질 것이다.

地方自治와 관련하여 현재의 행정구역 분리방식이 갖는 地域開發 觀點에서의 問題點과 改善方向을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 中心都市와 背後農村을 포함한 農村地域은 대체로 基礎自治團體의 공간적 범위에 해당하게 되는데, 현재의 郡-市의 분리방식의 행정구역조정으로 사실은 대부분 하나의 생활권임에도 불구하고 2개의 自治團體 領域으로 나뉘어지는 경향이 있다. 地方自治法에 의하면 이러한 분리에서 오는 問題를 行政協議會, 自治團體組合 등을 통해 해결하고자 하지만, 이것 이전에 市가 분리된 郡部, 즉 背後農村은 地域住民의 생활수요를 충족시킬 수 있는 사회간접자본이 집적된 중심지의 자치행정권으로부터 분리됨으로써 궁극적으로 郡自治團體의 自治財政基盤의 약화는 물론 인력자원의 상실을 겪게 된다. 그 결과는 農村이 중심

도시와 일체화되지 못하고 분리된 채 불균형하게 開發되는 결과를 초래한다.

이는 우리가 都-農統合開發을 한다면서 실제로는 都-農分離開發을 하는 것으로서 자치 행정구역을 생활권에 일치시키는, 즉 분리된 農村地域 自治團體의 영역을 통합하는 空間構造의 재편성이 요구된다.

둘째, 현재 面은 自治團體에 해당하지 않을 뿐만 아니라, 그 소재지는 農村地域의 중심지로서의 기능을 거의 상실해가고 있다. 農村住民들은 대부분의 급양활동을 그 이상의 상급 중심지에 의존하고 일부 행정요소만 면소재지에서 구하는 경향이 있어 통행패턴의 불필요한 이중구조가 나타나고 있다. 이런 점에서 農村地域 행정구역의 체계를 현행 自然部落-里-面-郡에서 몇 개의 面을 합하여 大面으로 만들고 기존의 郡自治團體를 해체하는 대신 여기에 基礎自治團體의 기능을 부여하거나 혹은 면행정구역을 해체하고 중심촌락에서 郡으로 직접 이어지는 方向으로 空間構造의 재편성이 이루어져야 한다. 그러나 어떤 형식이 되었던 앞에서 지적한 중심도시와 일체화된 自治團體의 領域이 확보되어야 한다.

### 3. 地方財政基盤의 擴充

地方自治制下에서 地方政府의 役割은 사회복지, 산업·경제, 공공시설, 교육·문화등 地域開發機能이 전체 自治團體事務 중에서 77% 이상을 차지한다.<sup>22)</sup> 따라서 地方政府의 원활한 기능수행, 즉 地域開發을 위해서는 地方財政

基盤의 확충이 필수적이다. 地方自治法에 의해 地方稅의 내용이 강화된 것은 사실이지만 자치제의 실시에 따라 地域開發業務가 폭주할 것을 상정할 때 이를 위한 地方財政의 확충은 시급하다. 특히 農村地域을 공간적 범역으로 하는 郡自治團體의 財政力은 매우 취약한 바, 農村開發에 있어 地方財政基盤의 확충은 매우 시급한 과제이다.

이를 위해서는 地方財政의 토대가 되는 農村經濟基盤이 매우 미약한 점에 비추어 먼저 財政投融資의 活用, 地方交付稅制度의 政策機能強化, 國庫補助金の 差等化 등에 의한 中央財政의 地域開發 支援機能이 효율화되어야겠지만 地方自治에 걸맞는 地方財政의 自主化를 위해서는 郡自治團體 자체의 財政力이 강화되어야 할 것이다. 따라서 근본적으로 地方稅와 國稅의 배분비율 등 地方稅制의 개혁이 있어야 하며, 地域開發을 명목으로 공장을 農村地域으로 이전시키면서 그 유인책으로 地方稅(재산세, 등록세, 취득세 등)을 감면해주는 모순된 조세정책은 지양되어야 한다.

아울러 기왕에 農村開發을 위한 農漁村發展基金이 마련되어 있으므로 따로이 기금을 조성할 필요는 없지만 自治團體의 地方債發行은 활성화되어야 한다. 일반재원만으로 地域開發의 투자수요를 충족키 어렵다는 점을 감안한다면 자본시장을 통한 재원마련의 구상이 필요하다. 특히 地方政府가 추진하는 地域開發事業은 대부분 地域住民이 직접 편익을 얻을 수 있는 분야이므로 地方債를 통한 투자재원의 조달이 가능하다. 이러한 地方債의 원리금 상환은 원칙적으로 地方自治團體의 부담이어야겠지만, 農村地域의 경우 財政力이 취약하므로 일정 비율은 중앙정부가 지원해 줄 필

22) 金安濟, "地方自治와 地域開發", 「地方行政研究」, 1989, 第4卷, 第1號, pp.65-67.



요가 있다.<sup>23)</sup>

## V. 結 論

최근 地方自治를 앞두고 보다 나은 地域開發에 대한 기대감을 地方住民들이 갖고 있다. 그러나 地方自治가 된다해서 곧 보다 나은 地域開發로 이어지는 것은 아니다. 즉 地方自治 그자체가 만능의 처방은 아닌 것이다. 地方政府의 권한이 강화되고 地方政府를 地域住民이 통제한다고 해서 반드시 효과적인 地域開發이 이루어지는 것은 아니다. 地方自治와 地域開發이 접목되기 위해서는 地方自治의 장점을 십분 살릴 수 있는 制度的改善과 開發戰略의

변화가 요구된다.

우리의 農村狀況은 파국적 국면에 이르고 있다할 정도로 심각하며 무엇인가 획기적인 구상과 투자가 없다면 회생불능이 될 우려마저 느낀다. 이런 시점에서 地方自治의 실시는 그간 중앙집권적 정치경제체제 하에서의 開發過程에 변화를 가져올 수 있다는 점에서 農村開發의 새로운 전기를 마련하는 계기가 될 수 있다.

그러나 앞에서 언급하였듯이 실제로 이와 같은 계기가 되기 위해서는 몇가지 반드시 개선되어야 할 점이 있다. 그것은 다름아닌 住民參與의 擴大, 空間構造의 再編成, 地方財政基盤의 擴充 등 先決課題의 해결이다. 이것들은 현재 農村의 問題狀況에 비추어 어떠한 開發課題에 있어서도 똑같이 수반하여 추진하여야 할 일이다. 그래야만 地方自治下의 農村開發이 地方自治 본래의 理念과 目標를 실현하면서 경제적 효율성이 보장되는 동시에 地域住民에게는 人間主義的인 開發이 될 수 있다.

23) 일본에서는 이러한 지방채의 예로 過疎對策事業債, 邊地事業債 등이 있는데, 국가가 원리금 상환에 필요한 경비의 70%를 지방교부세로 충당해주고 있다.