1989.5
21세기 농정자료 시리즈 9

21世紀를 향한 農山漁村發展과 새 戰略

崔 洋 夫(首席研究委員)
許 璋(研 究 員)
李 政 紀(研 究 員)
李 炳 璣(研 究 員)

한국농촌경제연구원

21世紀 農政企劃班

班　　長：崔　洋　夫(首席研究委員)

農業分野：李　貞　煥(首席研究委員)

林業分野：李　廣　遠(研 究 委 員)

水産分野：朴　星　快(研 究 委 員)

農村分野：崔　洋　夫(首席研究委員)

研 究 員：李炳璣, 李政紀, 許　璋, 李光烈

머 리 말

불과 12년 후면 우리는 21世紀에 진입하게 된다. 우리 사회에 급격히 밀려오고 있는 開放化, 民主化, 情報化의 물결에 따라 農政을 둘러 싼 여건은 變化의 속도와 폭에 있어서 과거와는 다르게 변화하고 있으며, 이에 따라 미래를 향한 정책 선택에 어려움을 겪고 있는 것이 오늘의 農政現實이다. 따라서 오늘의 이 시점에서 당면한 韓國農政의 課題를 도출하고 21世紀를 향한 바람직한 우리 農政의 진로를 모색하는 일은 매우 중요한 작업이라 할 수 있다.

當 硏究院에서는 과거와 미래의 연장선상에서 오늘의 農政問題를 풀어나가기 위해 1987년 2월에 「21世紀 農政企劃班」을 설치하여 국내외의 급격한 政治·經濟變化에 대응하는 農林水產經濟의 장기발전과제를 도출하고, 21世紀를 향한 바람직한 농정방향을 모색하기 위한 작업을 추진하여 왔다.

본 자료시리즈 6, 7, 8, 9는 農業, 林業, 水產業, 農山漁村의 4개부문에 대한 21世紀 農政企劃班의 最終案을 수록한 것이다. 본 硏究를 위해 21世紀 農政企劃班에서는 먼저 專門家 意見調査를 통해 도출된 農政에 대한 문제인식과 바람직한 未來像을 토대로 각 부문별 試案을 작성하였다. 작성된 試案에 대해 學界, 政府, 農漁民團體의 대표 등이 참여한 전문가 초청 토론회와 전문가에 대한 검토 의견 조사를 통한 수정·보완의 과정을 거쳐 본 最終案이 작성된 것이다.

많은 어려움에도 불구하고 본 硏究를 수행하여 주신 執筆陣과 의견조사 및 초청 토론회에 응해 주신 각계 각층의 專門家 및 政府關係官, 農漁民代表 여러분께 이 자리를 빌어 감사의 말씀을 드린다. 아울러 본 자료가 21世紀의 바람직한 農業, 農村, 農民의 미래를 실현하는데 중요한 座標가 되기를 바라마지 않는다.

1989. 5.

韓 國 農 村 經 濟 硏 究 院

院 長 金 榮 鎭

빈 면

目　　次

第 1 章　農山漁村의 現實과 問題狀況

1. 1,400만의 삶의 현장 : 農村, 山村, 漁村 …… 1
2. 동전의 앞뒤문제 : 국토문제로서 농촌문제 …… 3
3. 우리의 農村, 山村, 漁村 : 어디로 가야 하는가? …… 5

第 2 章　農山漁村의 變化와 展望

1. 우리사회의 大轉換과 새물결 …… 8
2. 產業化의 衝擊과 農山漁村의 變化 …… 12
3. 새로운 與件과 展望 …… 25
4. 分散的 都市化의 촉진 …… 28

第 3 章　21世紀를 향한 農山漁村 發展의 座標와 새戰略

1. 農山漁村 發展의 새 座標 …… 33
2. 農山漁村의 發展目標와 課題 …… 38
3. 農山漁村 發展戰略의 새로운 選擇 …… 41

第 4 章　農山漁村經濟의 多元化

1. 農山漁村經濟의 構造와 性格 …… 48
2. 農山漁村經濟 發展의 基本方向과 課題 …… 51
3. 地域農業(林業, 水產業) 發展의 組織化 …… 54
4. 農村工業開發의 體系化 …… 56
5. 農山漁村의 休養·레져產業 개발 …… 59
6. 農山漁村 經濟發展을 위한 基盤造成 …… 60

第 5 章　農山漁村 定住環境의 都市化

1. 農山漁村 定住環境 都市化의 基本方向 …… 62
2. 農山漁村地域의 定住體系 確立 …… 65
3. 農山漁村地域 中心地와 마을綜合開發 …… 70
4. 農山漁村 道路體系의 確立과 計劃的 開發 …… 79

第 6 章　農山漁村 住民生活의 福祉化

1. 農山漁村 住民生活 福祉化의 基本方向 …… 84
2. 農山漁村의 敎育革新 …… 85
3. 農山漁村의 醫療環境 改善 …… 93
4. 老人福祉制度의 確立 …… 99
5. 貧困層의 生計安定과 自活支援 …… 104

第 7 章　農山漁村社會의 開放化와 民主化

1. 農山漁村社會의 開放化와 民主化의 基本方向 …… 111
2. 農山漁村 社會集團의 民主化 …… 113
3. 農山漁村文化의 暢達 …… 117
4. 農漁民 社會敎育의 擴大 …… 120
5. 農山漁村 自治行政의 確立 …… 123
6. 農山漁村 開發方式의 轉換 …… 129

表 目 次

第 1 章

表 1－1 國土上 農山漁村地域의 位置, 1985 …… 2

表 1－2 農山漁村地域人口의 減少, 1960～85 …… 5

第 2 章

表 2－1 토플러의 관점에서 본 각사회의 기본원칙 …… 10

表 2－2 농가경영주의 연령별 농가분포 …… 17

表 2－3 農村青壯年層의 離村意思 …… 22

表 2－4 都·農間의 生活環境隔差 比較, 1986 …… 22

表 2－5 部門別 發展指標의 構成 …… 23

表 2－6 農村地域別 發展水準 比較, 1985 …… 23

表 2－7 우리 經濟에 있어서 情報產業의 發展展望 …… 27

表 2－8 都市·農村人口의 展望 …… 29

表 2－9 地方化時代의 地域開發戰略 …… 31

第 3 章

表 3－1 21世紀를 향한 農山漁村發展을 위한 10大 課題 …… 40

表 3－2 農村地域綜合開發方式의 戰略的 意味 …… 46

第 5 章

表 5－1 小都市와 小都邑의 主要 定住環境 施設(案) …… 71

表 5－2 類型別 農山漁村의 綜合的 整備의 基本方向(日本, 1977) …… 76

表 5－3 都市와 農村地域道路開發 實態比較, 1985 …… 80

表 5－4　農村地域의 道路類型別 開發需要(3個 地域事例) …… 80

第 6 章

表 6－1　農村學生의 進學率 向上 …… 86
表 6－2　農村住民들의 子女敎育 希望水準 變化 …… 86
表 6－3　의료자원당 도시·농촌지역 주민수 추이, 1983～85 …… 94
表 6－4　의료시설 접근 소요시간별 가구분포(도보) …… 95
表 6－5　保健醫療院 機構 構成案 …… 96
表 6－6　家口主 年齡別 農村家族 形態 …… 99
表 6－7　農漁民 年金制度의 基本構想案 …… 102
表 6－8　貧困階層 策定基準 …… 104
表 6－9　貧困階層의 區分과 保護內容 …… 105

圖 目 次

序 1 章

圖 1－1 國土上의 「나머지 지역」으로서 農山漁村 …… 2

圖 1－2 서울·大都市中心의 從屬的 國土開發 …… 4

第 2 章

圖 2－1 우리 社會의 産業情報化社會로의 大轉換 …… 9

圖 2－2 우리 사회의 大轉換과 변화의 새물결 …… 11

圖 2－3 傳統的 農村의 構造 …… 13

圖 2－4 産業化의 衝擊과 傳統的 農村의 變化 …… 15

圖 2－5 農家人口의 年齡別 構成比 …… 17

圖 2－6 農村住民들의 生活圈 擴張 …… 19

圖 2－7 農村地域別 發展水準, 1985 …… 24

圖 2－8 都市化 曲線 및 時期 …… 29

第 3 章

圖 3－1 21世紀 産業 情報化社會의 農村 …… 34

圖 3－2 21世紀의 바람직한 農山漁村像 …… 35

圖 3－3 21世紀를 향한 농산어촌발전의 목표와 과제 …… 39

圖 3－4 農村發展戰略의 새로운 構想 …… 44

圖 3－5 農村地域綜合開發方式의 基本性格 …… 45

第 4 章

圖 4－1 農山漁村 經濟의 槪念 …… 49

圖 4－2 지역총생산의 산업별 구성비, 1985 …… 49
圖 4－3 農山漁村地域經濟 發展의 基本方向과 戰略 …… 51
圖 4－4 農山漁村地域經濟發展을 위한 基本課題 …… 53
圖 4－5 地域農業(林業, 水產業)發展을 위한 조직화 …… 55
圖 4－6 農工地開發關聯政策의 體系化 …… 57
圖 4－7 農漁家勞動力의 農工地區就業擴大를 위한 協助體制의 具體化 …… 58
圖 4－8 農山漁村地域經濟發展을 위한 기반조성 …… 61

第 5 章

圖 5－1 農山漁村空間의 定住環境的 特性 …… 63
圖 5－2 農山漁村 定住環境開發의 基本課題 …… 64
圖 5－3 農山漁村地域의 定住體系 …… 65
圖 5－4 農山漁村地域 定住生活圈의 空間構成 …… 66
圖 5－5 農山漁村地域의 定住體系 類型 …… 67
圖 5－6 農山漁村地域 定住體系設定 事例 …… 68
圖 5－7 市場利用實態를 통해서 본 生活中心地와 行政中心地의
현실적 괴리(公州地域事例, 1985) …… 72
圖 5－8 마을 綜合開發의 事例 …… 75
圖 5－9 農村道路의 種類와 水準 …… 82

第 6 章

圖 6－1 農山漁村住民生活의 福祉化의 基本課題 …… 85
圖 6－2 農村教育環境의 累積的 惡循環 …… 87
圖 6－3 農村教育革新의 基本課題 …… 89
圖 6－4 농산어촌지역 의료전달체계의 확립 …… 97
圖 6－5 農村老人福祉制度 確立의 基本方向 …… 101
圖 6－6 農村地域 貧困家口의 規模推定, 1986 …… 106
圖 6－7 貧困農林漁家의 類型的 性格에 따른 自活支援 …… 109

第 7 章

圖 7－1　農山漁村社會의 開放化와 民主化를 위한 基本課題 …… 112
圖 7－2　農漁民 團體들의 葛藤과 統合 …… 114
圖 7－3　農村文化暢達의 基本方向과 課題 …… 119
圖 7－4　지방정부의 自治財政基盤 강화방안 …… 127
圖 7－5　農山漁村開發方式의 轉換 …… 130

빈 면

第 1 章

農山漁村의 現實과 問題狀況

1. 1,400만의 삶의 현장 : 農村, 山村, 漁村

급격한 산업화의 衝擊속에서 産業情報化社會로의 轉換이란 葛藤을 겪고 있는 우리 사회가 직면하고 있는 국가적 과제의 하나는 農山漁村 問題이다. 농산어촌문제란 농산어촌지역이 국민들의, 농어민들의 삶터로서 定住性을 喪失하고 있는 위기적 상황을 말한다. 농산어촌지역이 사람들이 "살고싶어 하는 곳"이 아닌 "언젠가는 떠나야 할 곳", "떠나지 못해 남은 사람들이 살고 있는 곳"이 되면서 過疏化와 空洞化 그리고 貧困化되고 있기 때문이다.

농산어촌의 정주성 상실이란 농산어촌지역이 사람들로 하여금 그 곳을 살터로 마음을 定하고 살게 하는(住) 힘을 잃어 버렸음을 의미한다. 그것은 농산어촌지역이 住民들에게 안정된 소득과 일자리, 편리하고 쾌적한 생활환경, 장래에 대한 비젼, 그리고 그 곳에서의 삶에 대한 보람과 긍지 등을 마련해 주지 못하고 있음을 의미한다. 도시에 비한 相對的 落後속에서 농산어촌지역은 아직도 住民들의 안정된 삶의 터전이 되지 못하고 있기 때문이다.

농산어촌지역이 定住性을 喪失하고 있다는 사실은 〈表 1-1〉, 〈圖 1-1〉과 같이 국토 면적의 90% 이상을 점유하고 있고, 아직도 1,400만의 삶의 場인 郡單位 地域社會가 흔들리고 있음을 의미한다.[1]

---

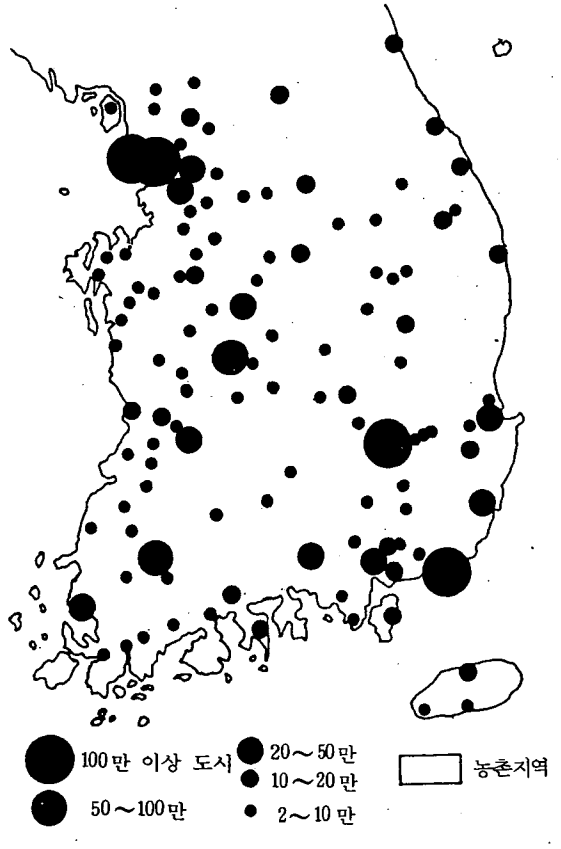
1) 어디서 어디까지를 농산어촌지역으로 보느냐에 대해서는 입장에 따라 다를 수 있다. 우리나라의 경우 대체로 행정구역상 市지역(都市)를 제외한「나머지 지역」을 농촌지역으로 파악하고 있다. 이와같은 慣行이 지나치게 都市中心的이고 都農分離的인 국토인식이란 批判과 함께 최근에는 定住生活圈의 개념에 기초한 都農統合的인 農村地域의 공간적 범역이 새롭게 제시되고 있다. 자세한 내용은 崔洋夫 · 李正煥(1987, 172~183쪽) 참조.

表 1－1 國土上 農山漁村地域의 位置, 1985

구 분	면 적(㎢)	인 구(천명)[1]	인구밀도(인/㎢)	비 고
전 국	99,143.3(100.0)	40,467(100.0)	408	
도 시	7,087.7(7.1)	26,458(65.4)	3,734	1특별시, 3직할시, 59시
농 촌	92,057.6(92.9)	14,009(34.6)	152	139개군
산 촌	53,282.0(57.9)	4,104(29.3)	77	51개군
어 촌	16,282.0(59.9)	3,274(23.4)	201	52개군
일반어촌	22,456.6(24.4)	6,631(47.3)	295	36개군

1) 도시는 시부, 농촌은 군부임(산촌은 산지율이 높은 군, 어촌은 도서와 해안선을 갖고 있는 군임).

圖 1－1 國土上의 「나머지 지역」으로서 農山漁村



資料 : 崔洋夫 · 李正煥, 1987, 35쪽.

2. 동전의 앞뒤문제 : 국토문제로서 농촌문제

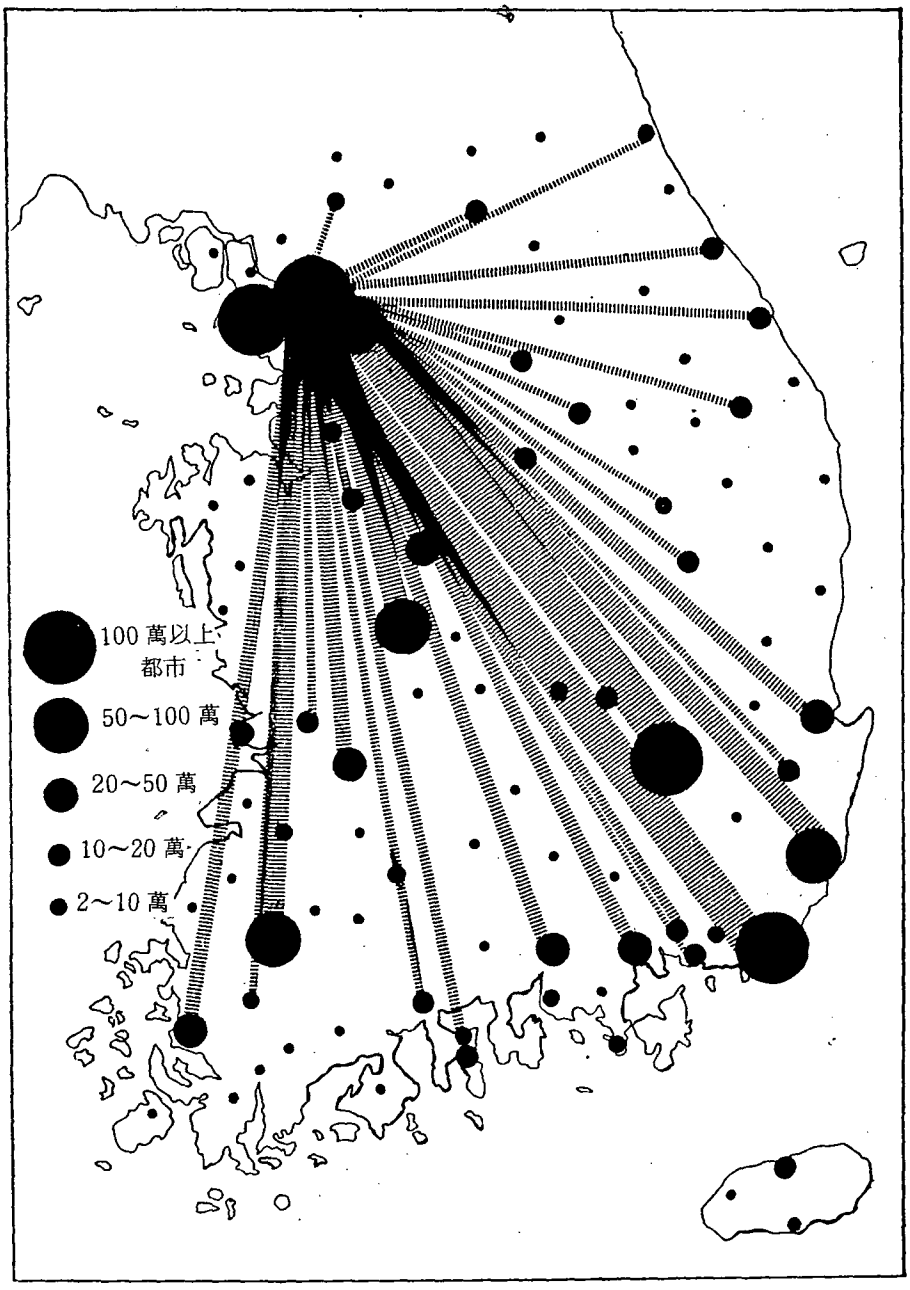
오늘의 우리사회에서 農山漁村의 定住性喪失이 문제가 되는 것은 그것이 國土의 바람직한 將來와 관련하여 「과연 우리가 앞으로 지향해야 할 바람직한 定住樣式은 무엇인가」라는 질문을 우리 사회에 제기하고 있기 때문이다. 바꾸어 말하면 현재와 같은 농산어촌지역에서의 급격한 인구의 감소와 대도시 집중은 과연 이대로 좋은가 라는 의문이 일고 있기 때문이다.

만약 21世紀를 향한 우리 국토의 바람직한 定住像이 몇개의 大都市를 중심으로 한 인구 5,000만의 都市社會가 되는 것이라고 한다면 농산어촌지역의 空洞化는 문제가 된다고 볼 수는 없다. 그러나 만약 그렇지 않다면, 농산어촌지역에서의 人口定着을 촉진시키기 위한 농산어촌의 定住性 回復을 위한 국가적 노력은 더 늦어지기 전에 서둘러져야만 한다. 농촌지역에서의 인구감소는 과연 농산어촌이 지역사회로서 維持力(sustain ability)을 가질 수 있는가라는 의문이 들 정도로 어떤 限界線(critical level)을 넘어서고 있다고 판단되기 때문이다.

산업화의 물결이 본격화 된 1960년대 이후 지난 30여년간 成長據點開發論에 입각한 서울·수도권, 大都市 從屬的인 국토개발은 대도시의 過密化와 농산어촌의 過疎化를 동시에 촉진시켜 왔다. 특히, 1970년대 중반이후 농산어촌지역에서의 자연증가율을 상쇄하는 사회적 이동에 의한 연구감소는 농촌지역인구의 노령화를 가져 왔고, 취학아동의 급격한 감소는 농산어촌지역에 있어서 정상적인 국민학교 교육의 유지 그 자체를 위협하고 있는 것이 현실이다. 다른 한편으로 도시의 異常肥大는 또다른 교육문제와 함께 주택, 교통문제는 물론 달동네, 실업, 범죄, 공해문제 등에 이르는 도시문제를 낳고 있으며, 도시의 유지와 관리를 위한 社會費用(social costs)을 증대시키고, 규모의 비경제성은 물론 정치적, 사회적 불안정성을 증대시키고 있다.

따라서 농촌문제와 도시문제는 동전의 앞뒤문제로 「도시·농촌문제의 累積的 惡循環」이라는 國土問題를 야기시키고 있다. 국토의 불균형적 발전은 국가전체로서 效率性은 물론 衡平性의 동시적 低下를 낳고 있다. 농촌문제를 농산어촌지역으로만 국한시켜 볼 수 없는 것도, 역시 도시문제를 도심지역으로만 국한시킬 수 없는

圖 1-2 서울·大都市中心의 從屬的 國土開發



資料：崔洋夫·李正煥, 1987, 33쪽.

表 1-2 農山漁村地域人口의 減少, 1960~85

단위 : 1,000명, %

구 분	인 구						연 평 균 증 감 률				
	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1960~1966	1966~1970	1970~1975	1975~1980	1980~1985
총 인 구 (A)	24,989	29,160	30,852	34,679	37,407	40,420	2.6	1.4	2.4	1.5	1.6
도시인구(시부)	6,997	9,780	12,685	16,770	21,410	26,418	5.58	6.7	5.58	4.88	4.20
농촌인구(군부)(B)	17,992	19,379	18,167	17,909	15,997	14,002	1.24	△1.6	△0.29	2.26	△2.66
농촌인구비율(B/A)	72.0	66.5	58.9	51.6	42.8	34.6	—	—	—	—	—

자료 : 金日炫, 1988, 22~22쪽.

것도 그 때문이다. 농촌지역의 문제가 도시문제로 이전되고 있다는 점에서 농촌문제는 국토의 문제로서, 우리들의 바람직한 定住樣式의 문제로서 새롭게 재조명되지 않으면 안된다.

3. 우리의 農村, 山村, 漁村 : 어디로 가야 하는가?

우리 時代의 국토문제로 농촌문제를 설정하고 이를 해결하기 위한 실천방안을 國民的 合議속에 마련하기 위해서는 우리 社會에서 農村이 갖는 진정한 의미가 무엇인가에 대한 되새김이 필요하다. 농촌은 우리들의 마음의 故鄕이다는 감상적 발상으로 농촌문제에 접근하는 데는 한계가 분명하다. 都市問題의 악화를 억제하기 위한 하나의 수단으로 농촌문제를 보는 데도 한계가 있다. 都市中心의 産業社會에 있어서 농촌이 갖는 의미가 새롭게 정립되지 않으면 안된다. 그것은 결국 21세기의 성숙한 産業情報化社會라는 국가발전 지향 속에서 찾아지지 않으면 안된다.

우리가 바라는 21세기의 바람직한 성숙한 産業情報化社會는 지난 30여년의 대도시 중심적인 국토개발이 일으켜온 부작용을 극복하고, 그동안의 機能主義的 국토인식에서 벗어나 사람중심의 自治的 地域社會가 실현되는 사회이다. 국토로서, 삶터로서 모든 지역들이 각각이 지닌 자연환경적, 문화역사적 특성을 토대로 개성과

다양성을 갖고 자율적으로 운영되는 사회가 되는 것이다. 우리 사회에 진행되고 있는 민주화와 지방화 그리고 정보화의 새물결들은 지난 30여년간의 우리사회의 집중화와 획일화를 분산화와 다양화, 개성화의 방향으로 전환시키고 있다.

따라서 이러한 변화의 물결들은 국토공간을 도시라는 點(또는 섬)의 관점에서 파악해온 우리들에게 定住의 場(面 또는 領域)으로 파악할 것을 새롭게 요청하고 있다. 都市－農村의 二分法的인 思考에서 벗어나 都市－農村의 변증적법인 새로운 統合을 요청하고 있다. 농촌을 상실한 도시, 도시가 없는 농촌은 그 어느 것도 人間들에게 완전한 삶의 터전을 마련해 줄 수 없기 때문이다. 사회가 산업사회로 발전되어 갈수록, 농촌이 보유하고 있는 문화 역사적 전통성, 生態環境資源의 快適性, 地域社會로서의 自治性 등은 산업사회에 대한 정치 문화적 안전판으로서 사회적 균형감을 갖게하는 중요한 역할을 수행하기 때문이다. 농촌이 단순한 기능적 의미에서 食糧生產基地로서가 아니라 人間定住의 自治的 地域社會(이 때의 농촌의 의미에는 농촌중심기로서의 도시까지를 포함하고 있다)로서 인식되어야 함은 그 때문이다.[2)]

따라서 성숙한 產業情報化社會란 결국 分散的 都市化를 통하여 地域社會들이 지역적인 개성을 갖고 다양성 있게 產業社會化된 사회를 의미한다. 그것은 지역사회로서 농촌, 산촌, 어촌지역사회가 보다 개방되고 민주화되고, 자치화되고, 산업화되는 것을 의미한다. 그것은 바꾸어 말하면 농산어촌지역이 定住性을 回復하는 것을 의미한다. 농산어촌지역이 생태환경의 장, 문화역사의 장, 그리고 정치, 경제, 사회의 장으로서 人間定住의 自治的 地域社會가 되는 것이다.

이상의 관점에서 보았을 때, 민주화되고, 지방화되고, 정보화된 21世紀의 성숙한 產業情報化社會에서 農村, 山村, 漁村은 地域社會로서 國土空間에 있어서 定住體系上의 기본단위가 되며, 自治行政의 最少單位가 된다.

그렇다면 우리에게 남은 문제는 농산어촌지역을 人間定住의 자치적 지역사회로 새롭게 건설하는 일이고, 定住性을 회복시키는 일이다. 과연 그것은 어떻게 가능할 수 있는가? 어떠한 발전전략이 필요한가?

---

2) 농촌중심도시에는 대체로 인구 10만이하의 소도시나 읍, 또는 면 소재지와 같은 소도읍이 포함된다. 이러한 관점에서 농촌중심도시를 중심으로 형성되는 하나의 생활권을 農村定住生活圈이 되며, 그러한 생활권의 공간적 범역을 農村地域이라고 부를 수 있다

本 報告書는 이상과 같은 문제의식을 토대로 오늘의 농산어촌이 당면하고 있는 문제상황을 우리사회의 급격한 産業社會로의 大轉換에 따라 전통적인 농촌질서가 해체되고 산업사회의 새로운 질서로 再統合되는 과정에서 야기된 構造的 矛盾으로 파악하고, 그 과정에서 빠른 속도로 변화되고 있는 농산어촌의 變化를 검토하고, 21世紀를 향한 농산어촌지역사회의 바람직한 발전의 未來像과 이를 실천할 수 있는 새 戰略을 제시한 것이다.

第 2 章

農山漁村의 變化와 展望

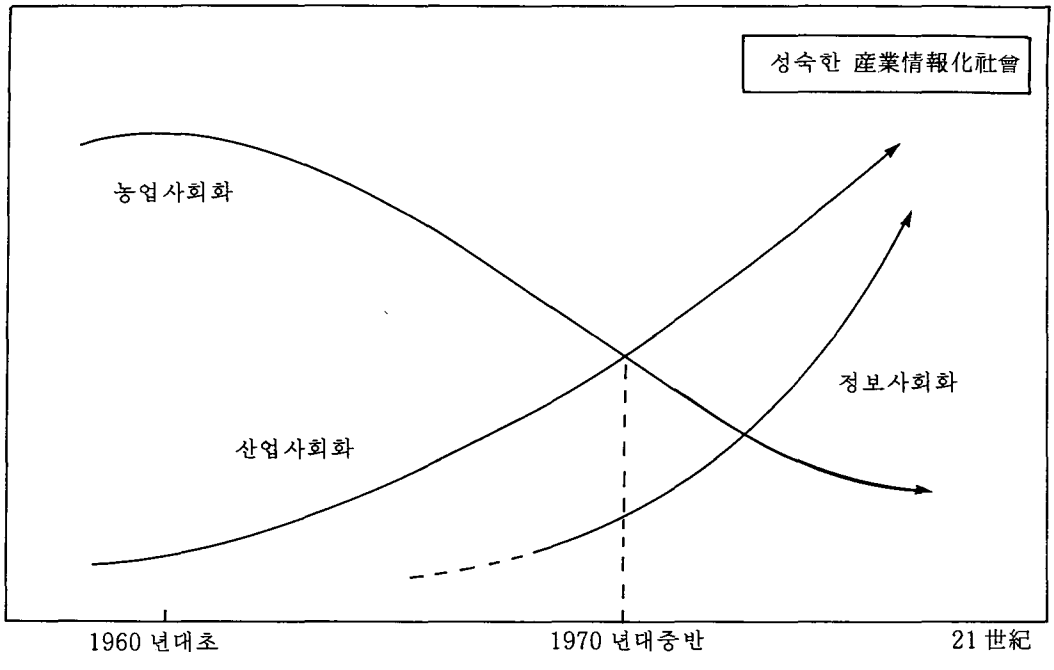
오늘의 우리사회가 당면하고 있는 農山漁村問題의 구체적인 해결방안을 마련하기 위해서는 먼저 지난 30년간 우리사회에서 진행되어 오고 있는 變化의 새물결들과 그에 따른 전통적 농촌의 해체, 그 과정에서 발생하고 있는 문제들과 농촌 그 자체의 構造的인 변화, 그리고 그것들이 農村의 將來에 어떠한 의미를 갖고 있는가에 대한 展望을 필요로 한다.

1. 우리사회의 大轉換과 새물결

5千年 歷史에서 아시아몬순지역의 「農業社會」로 발전하여온 우리사회는 지난 30여년의 급격한 고도성장과정을 거치면서 「產業社會」로의 大轉換을 이루어 왔다. 西歐社會가 17世紀以後 200~300年을 걸쳐 產業社會로 발전한 것에 비한다면 우리의 사회발전은 그 속도를 30년으로 압축시켜온 급격한 것이었다. 더욱이 우리사회는 서구가 「後期產業社會」라고 부르는 「電子革命」이 가져온 「情報化社會」의 물결을 동시에 타고 있다. 따라서 21世紀를 展望할 때 우리는 성숙한 「產業情報化」로의 발전이라는 새로운 도전을 받고 있다.

우리사회의 產業社會로의 大轉換은 전통적인 農業社會의 해체와 산업사회의 질서와 가치에 의한 再統合을 의미한다. 따라서 이러한 대전환의 과정에서 사회적 葛藤과 긴장의 발생은 構造的인 것이다. 더욱이 급격한 속도를 가진 압축된 발전을 이루어온 우리의 경우 大轉換의 衝擊과 葛藤은 그 강도가 심할 것이란 점은 쉽게 예상될 수 있다(김진현, 1988, 251~254쪽).

圖 2-1 우리社會의 産業情報化社會로의 大轉換



엘빈 토플러(1981)의 견해에 의하면 人類文明의 發展은 농업사회의 산업사회로의 전환, 다시 산업사회의 정보화사회로의 전환으로 설명된다. 각 사회는 그 나름대로의 사회질서유지와 조직의 원리를 가지고 있고 사회권한에 따라 그러한 원리들의 변화가 동시적으로 진행된다.

지난 30여년간 압축된 산업화의 과정을 걸어온 우리 사회는 情報化의 새 물결과 함께 성숙한 産業·情報化社會를 향한 새로운 도전을 받고 있다. 우리의 도전은 産業社會로의 대전환이 아직도 진행중인 상태에서 정보화의 새 물결을 흡수해야 한다는 차원에서 새로운 創造的 挑戰이 아닐 수 없다.

더욱이 지난 30여년의 성장위주의 經濟主義的 가치가 파생시켜온 부작용의 극복이란 차원에서 새롭게 일고 있는 민주화, 지방화의 물결, 우리 경제의 국제적 지위 향상에 따른 개방화의 물결 등을 동시에 수용하면서 성숙한 産業·情報化를 지향해야 하는 우리들의 과제는 그만큼 새로운 도전이 되고 있다.

산업정보화사회로의 大轉換이 일으키고 있는 우리사회의 변화의 새물결-공업화, 시장화, 분산적 도시화, 그리고 민주화, 지방화, 정보화, 개방화 등은 농산어촌지역사회의 변화를 촉진하는 새로운 與件이 되고 있다. 따라서 그것들이 농산어촌의

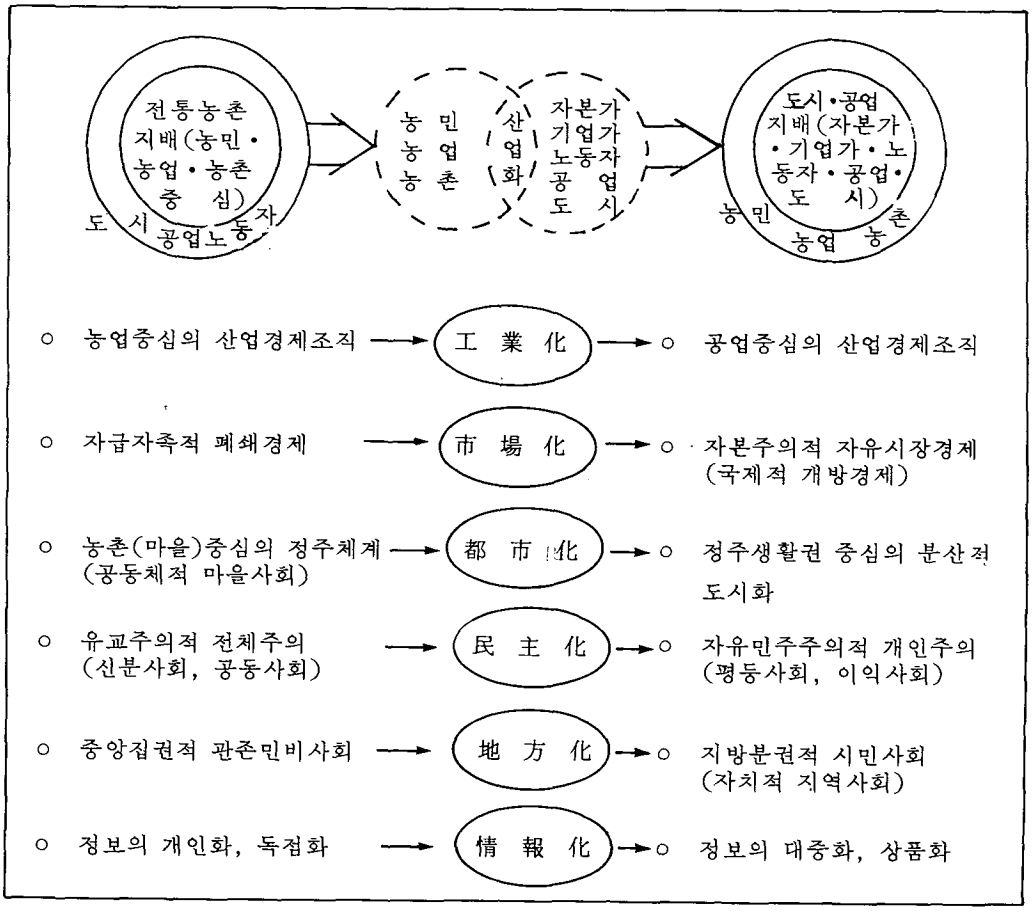
表 2-1 토플러의 관점에서 본 각 사회의 기본원칙

제1의 물결(농업혁명) (약 1만년전~)	제2의 물결(산업혁명) (약 300년전~)	제3의 물결 (현재 ~)
○수렵, 어로, 채집생활로부터 농경생활로 ○인간과 자연의 조화 ○생활양식은 다양화하고 자급자족이 기본 ○지방색이 중요한 문화를 형성, 일터와 거주지의 一體化	〔規格化〕 hardware뿐 아니라 software에 이르기까지 여러가지 特質이나 相異點이 劃一化한다. 〔分業化〕 노동의 다양성이 상실되고, 분업화, 전문화가 진행된다. 〔同時化〕 일정한 시간이나 步調를 지닌 산업사회의 체계속에 일이나 생활이 짜여진다. 〔集中化〕 에너지원인 化石燃料에의 과도집중, 도시·공장에의 인구집중, 자본·생산에의 집중이 이루어진다. 〔極大化〕 「큰 것」은 곧 「효율적」이라고 생각된다. 대량생산, 대량판매, 대량소비가 지배적 〔中央集權化〕 경제, 기업, 정치의 중앙집권화가 이루어진다.	〔탈規格化〕 개성적인 서비스나 상품이 제공된다. 〔複合化〕 노동이 複合化하고 생산과 소비가 一體化한다. 〔時間의 多樣化〕 획일적인 Schedule로부터 융통성이 있는 Schedule로 變한다. 〔分散化〕 再生可能하고 다양한 에너지源의 활용, 경제의 지역·부문별 세분화가 이루어진다. 〔小規模化〕 다양한 수요에 부응한 少量 多種生産, 注文生産이 이루어진다. 〔地方分權化〕 지역의 특수성이 살아난다. 각 수준별로 의사결정이 이루어지게 된다.

資料 : 마쓰모토사쿠에(松本作衛, 이광원·허장 역), 1987, 15쪽.

현재와 장래에 대해서 갖고 있는 의미가 무엇인가에 대한 체계적인 이해는 농산어촌지역의 바람직한 發展의 樣像의 설정에는 물론 구체적인 發展戰略의 선택에도 중요한 의미를 함축하고 있다.

圖 2-2 우리 사회의 大轉換과 변화의 새물결



2. 産業化의 衝擊과 農山漁村의 變化

가. 傳統的 農村의 構造[1)]

傳統的 意味에서[1)] 우리의 農村은 마을 또는 부락(自然部落)으로 불리우는 일정한 지리적 공간에 대부분 農林漁業을 生業으로 하는 農漁民들로 구성된 地域共同體 또는 生活共同體였다.

마을사회의 기본 구성단위인 農漁家는 기본적으로 小農的 家族經濟로서 일정한 면적의 자가소유토지와 가족노동력에 의존하였다. 그들에 의해서 수행되는 농업, 임업, 어업은 산촌, 어촌지역의 경우 半農半漁, 半農半林의 성격을 띠고 있었으며, 農業이 主業을 이루었다. 農業 그 자체는 아니나 몬슨의 畜作중심의 自給的 生計農業이 지배적이었다.

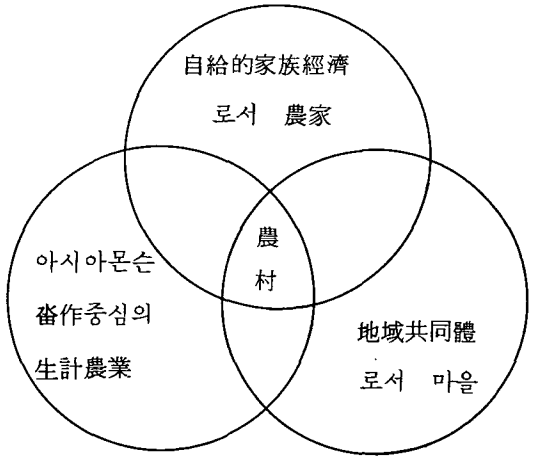
일반적으로 마을의 농어민들 상호간에는 혈연적인 유대를 맺고 있는 경우가 많았고, 강한 「우리 마을 意識」으로 소속감과 일체감을 공유하는 공동체의식을 갖고 있었다. 전통적 농촌의 경우는 사회질서의 유지, 통합의 기능을 수행하는 小宇宙였으며, 주민들의 생활에 필요한 정치, 사회, 경제, 문화, 교육 등은 1次的으로 마을을 중심으로 충족시키는 自己完結的(Self-contained)인 生活空間 내지는 定住社會였다.

따라서 주민들의 생활은 마을을 중심으로 이루어졌고, 특히 도로, 교통, 통신 등이 미발달된 상태에서 자연환경적 조건에 따른 고립성, 오지성, 국지성 등으로 마을과 外部社會와는 대체로 유리되어 있었다. 마을주민들은 대체로 5日市場圈의 범위내에서 외부사회와 접촉하였고, 商人들을 통한 간접적인 접촉이 이루어 졌었다. 農林漁業은 생존을 위한 生業이였고 그 자체는 하나의 生活樣式을 이루었다. 상공업은 마을공동체의 필요에 따라 농업에 부수되어 手工業的으로 이루어졌다. 전통적 농촌에서는 토지생산력에 기초하는 농업을 영위하면서 노동력의 집약적 이용이

---

1) 여기에서 傳統的이란 산업화가 본격화 되기 이전의 1950~60年代의 農村을 의미한다. 傳統的 農村의 構造와 性格에 대해서는 崔洋夫·吳乃元(1986, 7~19쪽) 참조.

圖 2-3 傳統的 農村의 構造



강조되었다. 특히, 아시아몬슨 답작농업이 중심이었기 때문에 계절적으로 집중적으로 발생하는 노동력 수요를 집단적으로 해결하기 위하여 두레나 품앗이와 같은 勞動力 共同利用組織이 발전하였다.

또한 個別的으로 수행하기 힘든 관혼상제 등의 수행을 위하여 相扶相助를 목적으로 하는 契가 자생적으로 다양하게 조직·발전하였다.

마을 외부와의 交易이 우연적으로 존재하고 주민의 대부분이 농업에 종사하는 여건 속에서 농가간의 생활수준의 격차는 그다지 크지 않아 경제적으로 높은 同質性을 유지할 수 있었다. 자본주의적 시장경제 및 화폐경제의 미발달 속에서 마을내, 또는 마을간에 있어서 농어민의 사회적 지위 등은 경제적 요인보다는 오히려 전통적, 신분적 요인들이 더 크게 작용하였다.

마을사회를 지배하는 價値體系는 家父長的 權威主義와 身分的 序列意識, 共同體意識 등이 중심을 이루었다. 특히 儒敎的 家族主義 倫理는 基層의 價値로서 절대적인 영향력을 행사하여 왔다.

統合的으로 傳統的 農村의 구조적 성격은 한마디로 마을이라는 고립되고 한정된 공간을 중심으로 농업을 생업으로 하는 同質的 農家(농어민)들로 조직되고 통제되고 자율성을 가진 하나의 地域集團 내지는 자급자족적이고 자기단결적인 生活共同體였다고 말할 수 있다.

나. 産業化의 衝擊과 農山漁村의 變化

1 産業化의 衝擊

傳統的인 농업·농촌중심의 사회에서 공업화와 도시화, 시장화를 기본으로 하는 産業化의 새물결의 시작은 전통적 농촌의 구조를 해체시키는 外的 衝擊으로 이해될 수 있다. 農業·農村 內部의 生産力發展에 의한 산업화가 자생적으로 발생된 것이라고 한다면 산업화 그 자체는 자연스런 발전의 과정, 변화의 과정으로 파악될 수 있다.

그러나 농업·농촌 내부의 변화가 없는 상태에서 국가발전의 이념과 수단으로서 産業化가 計劃되고 촉진될 때[2] 産業化 그 자체는 전통적인 농업·농촌중심의 정치, 경제, 사회, 문화구조를 해체시키고 변모시키는 衝擊要因이 된다. 産業化의 계획 속에는 그와 같은 변화 그 자체가 이미 전제되어 있기 때문이다.

이러한 관점에서 지난 30여년간의 압축된 산업화의 진행은 전통적 농촌의 해체와 변화를 촉진시켜온 직접적인 요인이었다. 농어민의 입장에 보았을 때 산업화는 그것에 어떻게 대응해야 할 것인지에 대한 충분한 준비도 안된 상태에서 수용할 수 밖에 없는 하나의 文化的 衝擊이라 하지 않을 수 없다.

農山漁村의 마을사회에 밀려오기 시작한 産業化의 충격은 1次的으로 농업노동력의 공업인력화를 통한 농가인구의 절대적 감소와 도시로의 이동을 촉진시키고, 그것은 다시 농어가의 家族 構造의 변모와 함께 농촌사회 전체의 인구구조의 변화를 촉진시킨다. 더욱이 자본주의적 시장경제와 화폐경제의 발전은 生計農業을 상품생산의 상업농업으로 변모시킨다. 뿐만 아니라 도로, 교통, 통신의 발달 속에서 고립된 마을사회의 외부사회와의 접근도를 높히고, 마을사회의 개방성을 증대시킨다. 個人的 利益을 우선적으로 추구하는 개인주의적 이익사회의 발전은 地域的인 生活共同體였던 마을의 해체를 촉진시킨다. 이러한 일련의 과정들은 결국 전통적 농촌의 조직과 질서, 가치 등을 붕괴, 해체시키고, 산업사회의 새로운 질서와 가치에

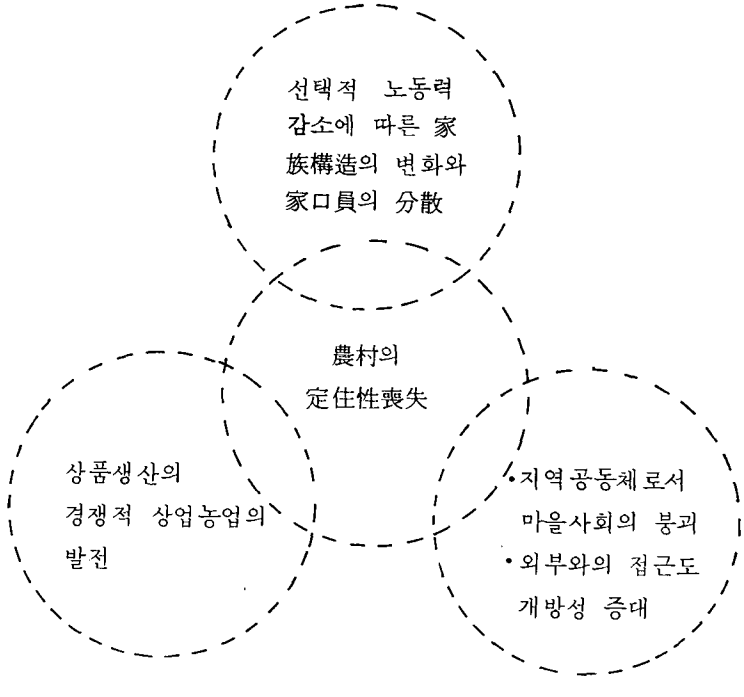
---

2) 이러한 입장을 「自生的 産業化論」과는 구분하여 「戰略的 産業化論」이라고 부를 수 있다. 産業化를 촉진시키기 위한 戰略을 선택한다는 점을 강조하는 입장이다.

의한 再統合을 촉진시킨다. 오늘의 우리 농산어촌은 바로 그와 같은 산업화의 충격속에서 해체와 재통합의 격변속에서 갈등을 겪고 있다. 그리고 그와 같은 격변에 신속하게 능동적으로 대응할 수 있는 능력을 제대로 갖지 못한 농어민들에게 있어서 산업화의 충격과 그에 따른 갈등은 심각한 生存의 問題를 일으키고 있다. 그러나 문제의 심각성은 농어민들이 農山漁村地域에서 그와 같은 충격에 대응할 수 있는 農山漁村의 對應力을 키우는 농산어촌발전에 대한 국가적 비젼이나 실천방안이 제시되지 못하고 있으며, 오히려 도시·공업중심의 산업화로 인한 도시의 발전과 농촌의 상대적 낙후를 심화시키고, 농산어촌 주민들에게는 농산어촌을 살터로서 定하는 것을 포기하고 도시로 떠날 것을 촉진시키고 있다는데 있다.

따라서 産業化의 衝擊은 전통적 농촌의 해체를 촉진시켜 왔지만 再統合을 위한 농촌의 定住性을 키우지 못하므로써 농촌사회는 그만큼 심한 갈등을 겪고 있으며 定住性 喪失이라는 위기적 문제상황에 직면하게 되었다고 평가할 수 있다. 특히 농촌에 있어서 지역공동체로서 마을, 가족경제로서 농림어가가 구조적인 해체와 변화를 겪음으로써 재통합을 주도할 새로운 구심점의 형성이 안되고 있다는 점에서 그러한 갈등은 심화되지 않을 수 없다는 것이 오늘의 현실이다.

圖 2-4 産業化의 衝擊과 傳統的 農村의 變化



2 選擇的인 人口減少

産業化의 급격한 진행과 더불어 農林漁業 人口, 農林漁家 人口의 절대적 감소는 자연스러운 현상의 하나이다. 그리고 그것이 농림수산업이나 농산어촌사회의 변화와 속도를 같이 하면서 감소된다면 더욱 바람직할 수도 있다. 그러나 문제는 그와 같은 감소가 아니라 젊은 세대를 중심으로, 고학력자를 중심으로 選擇的인 人口減少가 급격하게 진행되고 있다는 데 있다.

이상과 같은 農林漁家人口의 선택적 감소는 〈圖 2-5〉와 같은 농가인구의 老齡化, 女性 勞動力의 역할증대와 함께 농번기의 농업노동력 부족의 심화, 그리고 농업노동력의 質的 低下와 營農後繼者의 단절이라는 문제를 연쇄적으로 일으키고 있다. 특히, 농가경제에서 의사결정을 담당하고 있는 經營主의 高齡化와 영농후계자의 단절은 장기적으로 이들이 탈농 은퇴에 따른 農業構造의 再編成을 촉진시켜 나갈 것으로 전망된다.

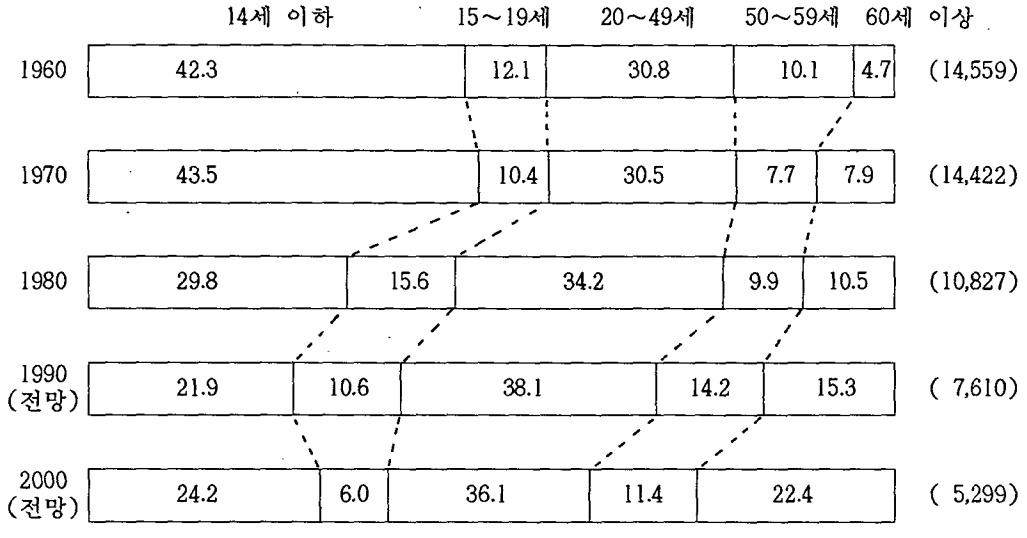
농림어가인구의 선택적 감소에 따른 농업노동력 조건의 악화와 함께 진행되고 있는 농가수준의 변화는 農家家口員의 分散移動에 따른 家族의 해체와 분산, 그에 따른 「一家族 多家口」의 형성이다. 이러한 현상은 사회적 안정기반인 家族秩序의 붕괴를 의미하며, 가구원들의 분산거주에 따른 경제적 부담의 증대는 물론 사회적 심리적 불안정성을 증대시킨다.

다른 한편을 젊은 靑壯年層을 중심으로 한 인구의 감소는 마을사회 人口構造의 변화와 함께 契 등과 같은 마을 사회집단의 해체 또는 위축을 낳고 있다. 전통적인 누레나 품앗이 활동의 소멸을 촉진시키고, 마을사회집단의 광역화와 個人的 利益에 바탕을 둔 새로운 協同體의 형성을 촉진시키고 있다.

동시에 농가인구의 고령화는 지금까지 농촌사회에서 여론지도자로서 활동해온 世代들의 일선으로부터 은퇴를 촉진시키면서 30~40代를 주축으로 하는 새로운 지도 勢力의 등장을 가속화시키고 있다. 그것은 마을사회에서 指導層의 世代交替를 의미한다.

農林漁家의 選擇的 人口減少는 경제적, 사회적, 문화적, 행정적 측면에서 광범위한 파장을 일으키고, 傳統的 농촌의 기본질서를 그 뿌리에서부터 흔들고 있다고 평가할 수 있다.

圖 2-5 農家人口의 年齡別 構成比



주 : 1) 전망치는 KREI 추정치임.
2) ( )안은 농가인구(단위 : 千名)
자료 : 농수산부, 농림통계연보, 각년도.

表 2-2 농가경영주의 연령별 농가분포

단위 : 1,000명, %

	計	20세이하	25~34세	35~44세	45~54세	55세 이상
1960	2,329(100.0)	102(4.0)	436(19.0)	618(27.0)	612(26.0)	560(24.0)
1970	2,483(100.0)	77(3.2)	436(17.6)	688(27.7)	642(25.8)	641(25.7)
1975	2,379(100.0)	76(3.2)	359(15.1)	705(29.7)	619(26.0)	620(26.0)
1980	2,155(100.0)	41(1.9)	241(11.2)	539(25.1)	628(29.1)	706(32.7)
1984	1,974(100.0)	29(1.5)	163(8.2)	491(24.9)	598(30.3)	693(35.1)

註 : 1984年度는 推定値임. ( )는 構成比(%)임.
資料 : 農水産部, 「農業센서스」, 各年度.

3 競爭的 商業農業의 進行

자본주의 市場經濟의 原理에 바탕을 둔 産業化의 진행은 전통적인 自給的 生計農業을 市場指向的 商品生産의 商業農業을 촉진시킨다. 이와 같은 農業의 상업화는 食糧消費人口에 해당하는 농가 노동력의 대량적인 도시지역의 이동에 따라서 더욱 가속된다. 都市居住人口의 증가에 따라 農産物의 場所的 移動이 불가피해지기 때문이다.

商業農業의 進行은 농가간, 농업지역간에 있어서 작목선택, 기술수준의 차이를 유발시키고 치열한 시장경쟁을 촉진시키면서 농업의 자본화와 다른 한편으로는 지역적 전문화를 가져온다. 그것은 전통적 農村의 특징의 하나였던 同質性이 무너지고 異質化가 촉진되며 그에 따른 利害關係도 농가간, 지역간에 차이를 갖게 되는 것을 의미한다.

농업의 상업화와 자본화의 진행은 지금까지 지역단위, 또는 5日市場圈의 範圍에서 自己完結的 성격이 강했던 農業을 차츰 2, 3次 産業과의 연계성을 증대시키고, 産業으로서 농업의 성격을 1次産業에만 국한하지 않은 農産複合體(agro-industry complex)로 변모시킨다.

따라서 이러한 경쟁적 상업농업의 진행에 따른 생산력과 생산관계의 변화는 지금까지 농업에 종사해왔던 농업노동력의 추가적인 감소를 진행시킨다.

産業化가 전통적인 生計農業을 商業農業으로 탈바꿈시키는 外的 衝擊要因이 되고 있다는 점에서 발전적인 역할을 수행한다고 평가할 수도 있다. 그러나 商業農業의 구조는 본질적으로 不特定多數라는 不確實한 市場需要를 전제로한 생산이란 점에서 수요와 가격의 불안정성, 그에 따른 소득의 불안정성이란 새로운 문제를 안고 있다. 더군다나 소비, 생산, 가격 등에 관한 完全한 情報가 제공되지 않은 상태에서 상업농업의 진전은 농업의 불안정성을 더욱 가중시킨다. 오늘의 농가경제가 불안정해지고 있는 기본적인 요인도 결국은 상업농업의 구조적 不安定性을 극복할 수 있는 사회간접자본의 형성이 미흡하기 때문이라고 볼 수 있다.

산업화의 진행에 따른 농업 그 자체의 성격변화, 특히 농업의 2, 3次産業化와 함께 제조업, 서비스업 등 비농업 부문의 발전은 농촌지역경제의 多元化(diversification)을 촉진시키고, 농촌지역간의 異質性을 더욱 확대시킨다. 이러한 변화들은 결국

지역적으로 고립되어온 마을사회의 외부사회와의 접촉을 증대시키고 마을중심의 共同體的 농촌의 해체를 가속시킨다.

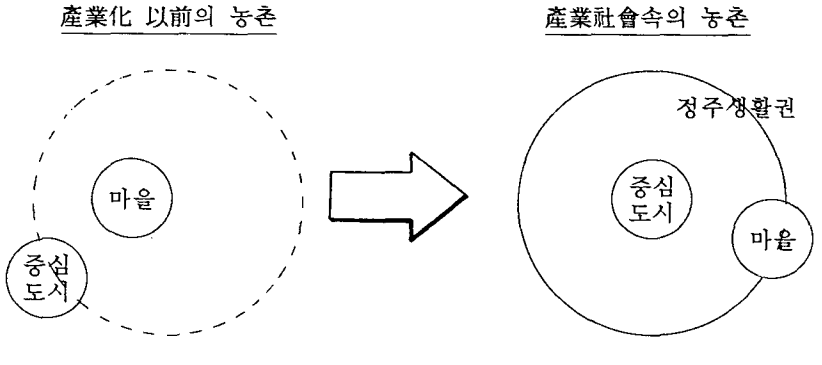
[4] 마을중심社會의 해체와 生活圈 擴張

傳統的 農村에 밀어닥친 산업화의 물결은 자급자족적 생활공동체인 마을중심사회를 해체시키고 마을주민들의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 활동영역을 확장시키는 역할을 수행한다.

농촌지역에 있어서 도로, 교통망의 확충과 통신, 전화, TV, 라디오 등 정보통신매체의 대량보급에 따라 농촌주민들과 외부사회와의 공간적, 사회적, 경제적 거리가 단축되면서 그들의 生活, 意識, 活動의 확장이 촉진된다. 특히 商業農業의 발전에 따라 消費地 都市와의 접촉이 빈번해지면서 情報의 同時化가 일어난다.

傳統的 農村에서 마을이 담당해 왔던 사회, 행정, 교육, 문화 등의 기능도 농촌지역 행정의 강화, 근대적 교육제도의 발전 등에 따라 근접한 都市를 중심으로 새롭게 再編된다. 이러한 일련의 변화과정에서 마을은 농촌주민들의 生活中心地에서 오히려 都市의 背後地로 位置가 바뀌고, 市·邑과 같은 都市들이 농촌주민들의 새로운 생활중심지로 발전한다. 특히 농촌지역의 소도시나 소도읍들은 농촌주민들이

圖 2-6 農村住民들의 生活圈 擴張



- ○ 마을은 하나의 獨立된 社會, 經濟, 文化, 行政의 地域共同體
- ○ 마을과 都市의 分離
- ○ 구성원을 統合·統制하는 기능 수행
- ○ 마을은 都市의 背後地
- ○ 마을과 都市는 하나의 統合된 定住生活圈
- ○ 주거·생활공간으로서의 마을개념 축소

일상생활에 필요한 사회적, 문화적 또는 公共的 서비스를 제공하는 중심지로서 그 기능이 강화된다. 따라서 이들 農村中心都市가 그와 같은 서비스 제공의 기능을 얼마나 적절하게 수행하고 있느냐에 따라서 마을단위 농촌주민들의 생활은 직접적 인영향을 받게 된다. 이러한 관점에서 농촌의 중심도시와 그 배후지인 마을은 空間的으로 분리될 수 없는 하나의 統合된 生活圈(이것을 定住生活圈이라 부른다)을 형성하고 있다.

오늘의 農村이 당면하고 있는 定住性의 喪失이라는 문제도 사실은 국토공간을 面(生活圈)으로 보지 않고 點(都市)으로 파악하고, 都市規模의 經濟性이란 논리로 농촌지역의 소도시와 소도읍을 개발과정에서 소외시킴으로써 이들 농촌중심도시들이 농촌주민들의 생활안전을 위한 기능을 제대로 수행할 수 없게 된데서 비롯되었다고 볼 수도 있다.

5 農漁民의 意識, 價値觀 變化

産業化의 衝擊속에 진행되고 있는 傳統的 農村의 해체와 구조적 변화는 농어민들의 의식, 가치, 행위에도 커다란 영향을 미쳐왔다. 농촌사회의 전통적 가치체계를 형성하여 온 유교주의, 가부장적 권위주의, 신분적 서열의식 등이 약화되고 공동체적 의식도 크게 약화되었다. 치열한 시장경쟁, 개인적 이익의 추구, 個性과 人格, 人權의 존중 등과 같은 자유민주주의적 가치가 산업화의 진행과 함께 확산되면서 농촌사회에 있어서도 마을共同體, 전체보다는 個人의 의미가 크게 부각되었다. 특히, 個人主義에 바탕을 둔 自由民主主義的 가치와 제도의 확대는 권위주의적인 농촌사회의 가치체계를 부정하고 있다. 더욱이 個人의 經濟的 利益追求를 우선으로 하는 市場經濟原理의 확대는 個人主義的 次元을 넘어서 個人 또는 家族利己主義를 보편화시키고 있다. 이러한 새로운 가치에 대한 지지정도는 젊은층일수록, 학력수준이 높을수록 높게 나타나고 있다. 따라서 연령이 많은 世代에 있어서 전통적 가치의 붕괴에 대한 適應의 한계는「意識의 遲滯」현상을 일으키고,「아노미(anomie)」상태를 일으키고 있다.

따라서 産業化의 충격은 傳統的 農村의 기본적인 가치체계를 무너뜨리고, 새로운 價値體系를 둘러싼 世代間의 갈등이란 문제를 일으키고, 그만큼 농촌사회를 불안정하게 하는 요인이 되고 있다. 특히, 傳統的인 마을 共同體 중심의 농촌사회가

個人, 自由, 平等, 民主 등의 새로운 가치체계를 수용, 生活化 내지는 制度化시키지 못하고 있는 상황에서 無規範性은 정신적 혼란과 행위의 일관성 결여, 무원칙, 편의주의, 利己主義만을 조장시킨다는 점에서 오늘의 농촌사회가 겪고 있는 정신적 방황과 갈등은 심각한 것이라 할 수 있다.[3]

6 都農間의 發展隔差와 定住性 喪失

급격한 産業化의 충격속에서 전통적 가치와 질서가 무너지고, 構造的 變化와 해체를 겪고 있는 오늘의 농촌이 당면하고 있는 문제가 定住性 喪失이라고 하는 점은 앞에서도 지적한 바와 같다. 이러한 정주성의 상실은 〈表 2-3〉과 같이 젊은 세대와 고학력자들의 높은 離村意思에서도 확인되고 있다. 定住意思가 낮다고 하는 것은 농촌의 현재에 대한 불만과 將來에 대한 不安이 있음을 의미하고, 자신들의 발전의 기회와 가능성을 농촌에서는 기대할 수 없다고 생각하기 때문이며, 그것은 곧 농촌이 定住性을 갖지 못하고 있음을 의미하기 때문이다.

농촌의 定住性 喪失은 農村社會가 내부적으로 겪고 있는 구조적인 變化의 葛藤 이외에 都市와의 相對的인 發展隔差에서 오는 농촌주민들의 소외감과 박탈감, 패배감 등에 의해서 더욱 가속화되고 있다고 볼 수 있다. 그리고 그러한 정주성의 상실은 모든 농촌지역에서 보편적으로 나타나는 현상이면서도 구체성에 있어서는 각각의 농촌지역이 지닌 특성, 여건, 지역내부의 외부충격에 대한 대응력 등에 따라서 차이를 가지고 나타난다고 말할 수 있다.

農村의 定住性 程度를 나타내는 몇개의 개발지표를 중심으로 郡間의 發展水準을 비교한 李正煥 外(1987, 120~127쪽)의 연구는 그와같은 사실을 실증적으로 보여주고 있다. 農村地域間에도 서울·수도권 근교지역이나 부산과 울산을 축으로 형성된 동남권 근교지역에 해당하는 농촌지역의 발전수준은 비교적 높게 나타나고 있으나, 상대적으로 태백산간의 동북지역에서 중부 내륙, 그리고 서남해안으로 이어지는 농촌지역은 낮은 발전정도를 보이고 있다.

---

3) 오늘의 우리사회에서 무규범성의 혼란은 비단 농촌에만 국한된 문제가 아니라 오히려 우리사회 전체가 겪고 있는 갈등이라고 말할 수 있다.

表 2-3 農村靑壯年層의 離村意思[1]

단위 : %, 명

독립변인		이촌의사				계(N)	X^2	Gamma
		꼭도시로 떠날생각	가급적 도시로 떠날생각	도시로떠날생각이 별로없음	도시로떠날생각이 전혀없음			
연령	20대	18.1	46.8	27.7	7.4	100.0(94)		
	30대	5.8	53.7	29.8	10.7	100.9(121)	12.93[2]	0.165
	40대	7.4	47.8	30.1	14.7	100.0(136)		
농지소유	0.5ha미만	12.6	50.5	27.2	9.7	100.0(103)		
	0.5~1.0ha미만	7.8	49.0	33.3	9.8	100.0(102)	7.05	0.087
	1.0~2.0ha미만	9.9	53.5	26.7	9.9	100.0(101)		
	2.0ha이상	5.7	40.0	34.3	20.0	100.0(35)		
학력	국졸이하	7.0	45.5	32.2	15.4	100.0(143)		
	중졸	9.4	52.9	28.2	9.4	100.0(85)	7.44	-0.187
	고졸이상	13.0	52.0	26.8	8.1	100.0(123)		

1) 경기 여주, 충남 예산, 경북 안동, 경남 밀양, 전남 승주군의 13개 부락에서 20~49세의 남자 351명에 대한 조사결과임.

資料 : 洪東植, 1988, 200쪽.

表 2-4 都·農間의 生活環境隔差 比較, 1986

	道路鋪裝率(%)	上水道普及率(%)	下水道普及率(%)	病院病床數(個/10,000명)	電話普及率(回線/100名)
全國	54.2	68.0	18.1	26.2	20.2
大都市	73.8	95.3	36.8	33.0	27.3
中小都市	69.6	84.1	6.9	36.3	34.3
農漁村	34.1	20.2	0.0	9.4	7.3

註 : 1) 大都市 : 서울, 釜山, 仁川, 大邱, 光州, 大田 등 6個市

2) 中小都市 : 市級都市중 大都市 除外

3) 農漁村 : 邑·面

資料 : 朴圭悅, 1988.

表 2-5 部門別 發展指標의 構成

부 문	지 표
1. 소 득	(1) 가구당 평균소득(천원)
	(2) 100가구당 자동차 보유대수
	(3) 1인당 조세부담액(천원)
2. 산 업 기 반	(1) 경지율
	(2) 기계화 정도
	(3) 가구당 공업부가가치(천원)
3. 서비스시설	(1) 1,000인당 식품접객업소수
	(2) 1,000인당 환경위생업소수
	(3) 10,000인당 시장수
4. 교통·통신	(1) 도로포장률
	(2) 100가구당 전화보급대수
5. 의 료	(1) 1,000인당 의사수
	(2) 1,000인당 병상수
6. 재 정	(1) 재정자립도
	(2) 1인당 투자비
7. 생 활 환 경	(1) 상수도 보급률
	(2) 주택 보급률

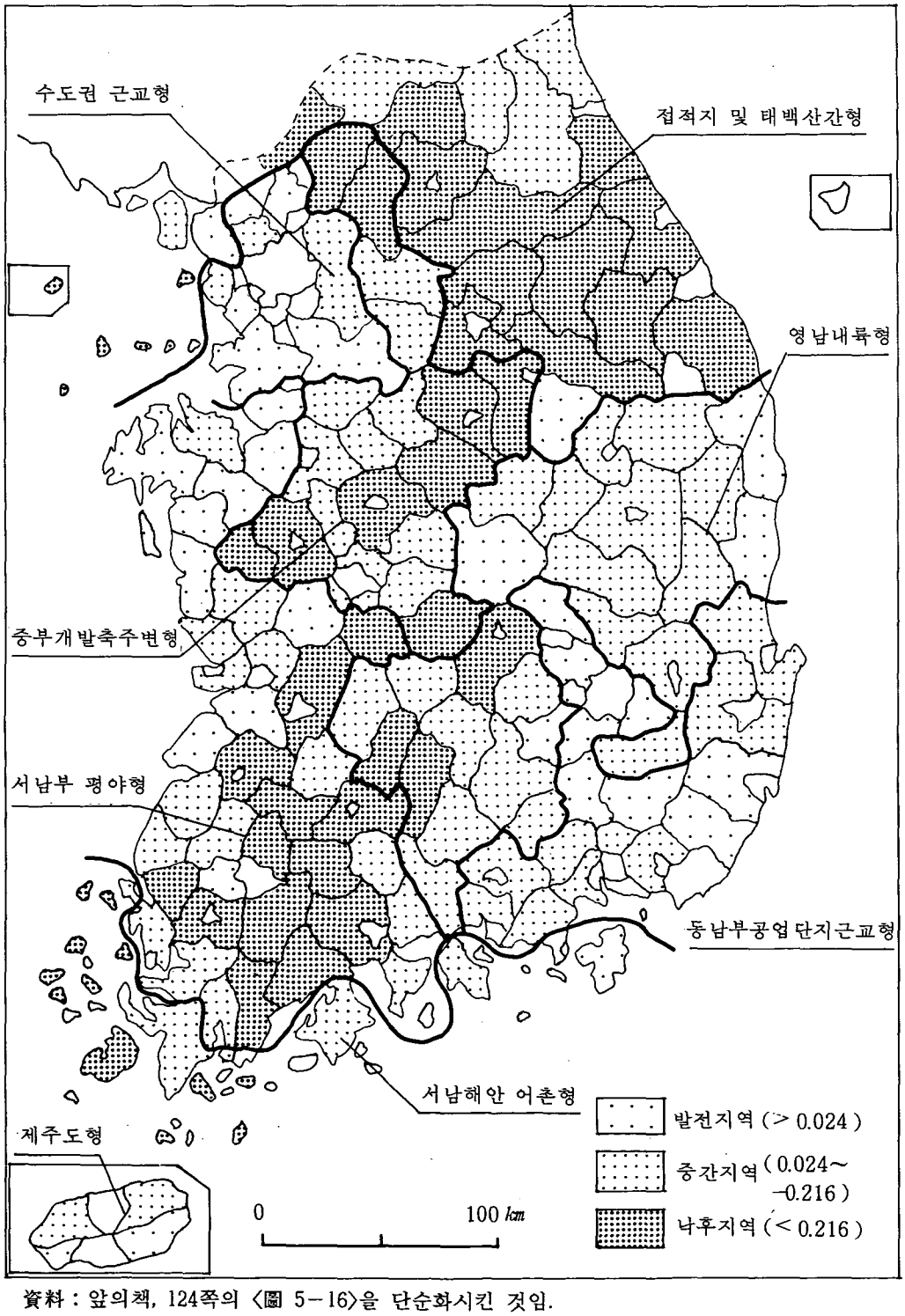
자료 : 李正煥·金正淵·李政紀, 1987, 122쪽.

表 2-6 農村地域別 發展水準 比較, 1985

농촌지역유형*	종합발전지수	부문별발전지표						
		소 득	산업기반	서비스시설	교통·통신	의 료	재 정	생활환경
수도권근교형	0.606	1.514	0.856	−0.222	0.992	−0.455	2.642	−1.034
접적지 및 태백산간형	−0.235	−0.421	−0.123	0.527	−0.288	−0.399	0.021	−1.033
중부개발축주변형	−0.148	−0.056	0.031	0.087	0.027	−0.140	−0.356	−0.594
영남내륙형	−0.036	−0.095	−0.500	−0.154	−0.107	−0.178	−0.443	0.753
동남부공업단지근교형	0.328	0.461	0.147	0.223	0.511	−0.142	0.245	0.901
서남부평야형	−0.017	−0.113	0.172	−0.443	−0.141	0.429	−0.178	0.117
서남해안어촌형	−0.393	−0.637	−0.254	−0.455	−0.708	−0.207	−0.349	−0.233
제주도형	0.259	0.582	−1.666	−0.520	−0.061	−0.428	−0.076	2.377

資料 : 앞의책, 125쪽을 간추린 것임.

圖 2-7 農村地域別 發展水準, 1985.



資料 : 앞의책, 124쪽의 〈圖 5-16〉을 단순화시킨 것임.

이러한 현상들은 오늘의 농촌이 都農間의 발전격차와 함께 農村地域間의 發展隔差라는 문제에 당면하고 있으며 따라서 그만큼 농촌간의 異質性이 높아져 있음을 함축하고 있다. 이것은 바꾸어 말하면 농촌지역의 定住性 回復을 위한 發展戰略이 劃一的인 것이기 보다는 地域性을 반영할 수 있는 것이어야 함을 강하게 시사하고 있다.

結論的으로 오늘의 農村은 지난 30여년간의 급격한 産業化의 衝擊속에서 전통적 농촌질서의 해체과정을 겪고 있으며, 새로운 産業社會의 가치와 질서에 의한 再統合의 과정에서 많은 갈등을 겪고 있고, 都市와의 상대적 낙후속에서 定住性의 喪失이라는 위기를 맞고 있다고 평가할 수 있다. 오늘의 현실을 위기적이라고 보는 것은 농촌지역사회가 기존의 구심을 상실한 채, 그것을 대체할 수 있는 새로운 구심을 확립하지 못한 채 뿌리에서부터 흔들리고 있기 때문이다. 더군다나 마을사회의 붕괴와 이를 대체할 수 있는 광역화된 지역사회의 형성이 아직도 불확실하고, 농촌지역사회를 이끌어 가는 주도적인 위치에 있는 주체세력의 형성이 아직도 불확실한 상황에서 지역 나름대로도 外部에서 오는 충격을 흡수하고 이에 대응할 수 있는 조건을 갖추지 못하고 있기 때문이다.

이상과 같은 지역사회로서 농촌사회의 흔들림은 결국 우리사회 전체의 不安定性을 더욱 증폭시키는 작용하고 있다. 더욱이 都市에서 勞動者集團을 형성하고 있는 많은 청장년층이 농촌지역에 남아 있는 家族들과 分散된 가족관계를 맺고 있다는 현실은 농촌사회의 불안정 그것이 바로 도시의 불안정으로 이어지는 결과를 낳고 있다. 農村漁村의 問題를 단순히 지역적으로 국한된 문제로만 볼 수 없고, 국가관리적 차원에서 거시적으로 파악하고 그에 대한 종합적인 대책을 세워야만 하는 이유도 거기에 있다.

3. 새로운 與件과 展望

그렇다면 산업화의 충격속에서 變化의 葛藤을 겪고 있는 농산어촌의 將來는 무엇인가? 앞으로 21世紀를 향한 농산어촌의 발전과 변화에 대한 전망은 무엇인가?

지난 30여년간 중앙정부가 주도해 온 대도시 중심의 국토개발이 일으킨 경제적, 사회적 부작용들을 극복하는 문제는 국가적 최우선의 과제가 되고 있다. 정보화(imformationization)의 새로운 물결과 함께, 脫集中化, 脫劃一化를 갈망하는 사회적 요구들은 分散的 都市化, 地方化, 民主化라는 변화의 새물결을 이루고 있다. 이러한 물결들은 그것이 社會發展을 위한 歷史性을 띤 물결이라는 점에서 거스를 수 없는 힘을 이루고 있다.

이러한 변화의 새 물결들은 지난 30여년간 농촌을 「나머지 지역」으로 소외시켜 온 힘에 대한 批判的 視角과 反省을 담고 있다는 점에서 앞으로의 농촌발전에 가능성을 부여하는 새로운 與件이란 큰 의미를 함축하고 있다.

가. 情報化의 새물결

情報化社會는 전자 및 통신기술의 발달에 의한 情報의 대량적 상품화가 가능해짐으로써 산업 및 생활의 정보화를 촉진, 情報가 중추적인 역활을 담당하는 사회를 말한다.[4] 이러한 정보화의 물결은 산업혁명이래 급속히 發展하여 온 産業社會가 노정하고 있는 수많은 문제점들 — 자연자원과 토양의 황폐화, 이용가능 자원의 限界化, 食糧問題, 個人의 人間性 상실 —을 새로운 차원에서 해결할 것으로 기대되고 있다.

〈表 2—1〉에서와 같이 '제2의 물결'이 지배했던 산업사회의 기본원칙이 새로운 원칙들로 대체되면서 '제2의 물결'의 사회속에서는 '사람이 살기 어려운 낙후지역'으로 인식 되었던 농촌도 새로운 발전의 가능성을 모색할 수 있다.

---

4) 정보화사회의 개념은 학자에 따라 다양하게 사용되고 있으나 첫째, 경제사회학적 관점에서 탈공업화 사회(post—industrial society), 또는 지식사회(knowledge society)로 보는 견해(D. Bell, M. Porat, F. Machlup), 둘째, 탈대량화 사회로 보는 견해로 "mega—trend"의 저자 J. Naisbitt와 "제3의 물결"로 유명한 A. Toffler가 이에 속하며, 셋째, 컴퓨터와 통신기술의 진보를 통한 전자기술사회(telematic society)로 보는 견해(J. Martin, Y. Masuda)로 나누어 볼 수 있다(산업연구원, 1986. 40~56쪽, 성진극, 1987, 1~3쪽).

이러한 모든 개념에 공통되는 것은 농경사회 → 공업사회(산업사회) → 정보사회로 이행되는 인류역사발전단계에 비추어 토지나 자본, 자원이 주가 되는 것이 아니라 앞으로는 지식이나 정보(knowledge and information)가 주가 되는 사회가 될 것이라는 점이다.

表 2-7 우리 經濟에 있어서 情報產業의 發展展望

단위 : 億원, %

區 分	1987年			2000年		
	金 額	GNP對比	전자산업대비	金 額	GNP對比	전자산업대비
國民總生產(GNP)	972,520	—	—	2,452,000[1]	—	—
電子產業 生產額	139,400	14.3	—	608,096[2]	24.8	—
情報產業 生產額	30,564	3.1	21.9	429,265	17.5	70.6
컴퓨터H/W·반도체	29,282	3.0	21.0	401,730	16.4	66.1
情 報 處 理	895	0.1	0.6	17,638	0.7	2.9
情 報 通 信	387	0.0	0.3	9,897	0.4	1.6

1) 2000年 달러當 원貨 換率은 700원 假定

2) 2000年 電子產業 生產額은 產業硏究院「國家發展 長期展望」에서 추정한 GNP對比 비중을 利用, 算出

資料 : 韓國情報產業聯合會, 1988, 12쪽에서 再引用.

정보화의 물결은 가정생활, 의료, 교육, 복지 등 여러 분야에서 공간적 거리를 축소시켜 농촌이 입지속성 때문에 겪는 불리함을 극복할 수 있게 하기 때문이다. 통신기기와 컴퓨터의 보급확대는 시간과 공간거리의 장애를 극복, 국토공간상 어느 곳에 살더라도 격차를 느낄 수 없게 만들 것이기 때문이다. 교육이나 의료환경 등 농촌사회 발전에 첨단통신기기와 정보매체가 이용됨으로써 도시와 농촌간의 생활환경격차가 완화될 수 있는 가능성도 높아질 것이다. 또 중앙정부-지방정부간에 정보네트워크가 형성됨으로써 행정기능의 지역분산이 원활해지고 행정사무능력의 확대, 행정서비스내용의 충실화가 가능해 질 것이다. 이처럼 정보화는 순기능적인 측면에서 보면 농촌지역에서도 도시적인 삶을 가능케 하고 지방화의 확산에도 이바지할 것이다.

21世紀가 시작되는 2000年에 이르면 정보산업이 GNP에서 차지하는 비중은 〈表 2-7〉에서와 같이 1987년의 3.1% 수준에서 17.5% 수준으로 급격히 증가할 것으로 전망되고 있다. 따라서 정보통신매체의 보급률도 획기적으로 높아져 농촌지역에서도 수집가능한 情報量이 增大하고 農村주민의 정보에 대한 關心과 生活 및 농업에의 응용도 크게 늘어날 것으로 전망되고 있다. 따라서 情報化社會의 진행은 도시의

혼잡을 벗어난 快適한 전문적 생활환경 속에서도 도시적 편리성을 확보할 수 있게 함으로써 農村을 人間定住의 場으로서 再發見하는 새로운 계기를 만들어 나갈 것으로 전망된다.

4. 分散的 都市化의 촉진

多樣性과 個性의 욕구가 저렴한 비용으로 가능할 수 있게 하는 情報化의 확산이 사람들의 定住樣式에 큰 변화를 가져다 줄 것임에는 틀림이 없다. 급격한 산업화의 진행과정에서 불가피했던 大都市를 중심으로한 集中的 都市化(concentrated urbanization)는 그것이 일으키는 사회적 비용 때문에 스스로 限界를 갖게 되고 차츰 分散的 都市化(dispersed urbanization)를 촉진시키게 될 것이다. 그것은 바꾸어 말하면 대도시 중심의 도시화 보다는 지방의 소도시, 읍급 또는 면소재지급의 小都市나 小都邑을 중심으로 한 都市化의 진행을 의미한다.

일반적으로 都市化는 人間들의 삶의 條件이란 관점에서 工業化와 함께 산업사회화 정도를 나타내주는 의미로 사용되어 왔다. 그러나 그것이 단순히 都市地域에 거주하는 人口의 比로서 측정되기 시작하면서 그 본래적 의미를 상실하여 왔다고 말할 수 있다. 다시 말하면 단순히 도시지역에 거주하는 인구수가 많다고 해서 모든 도시들이 도시적 편익성과 자유성, 복리성을 주민들에게 제공하고 있다는 것을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 都市化率 그 자체는 도시지역을 정하는 기준에 따라서 얼마든지 가변적인 것이 될 수 있으며,[5] 따라서 도시화율이 높다고 해서 진정한 의미의 도시화가 이루어졌다고 말할 수는 없다.

이러한 관점에서 보았을 때 21世紀를 향한 都市化는 결국 대도시와 중소도시, 소도읍간에 나타나고 있는 都市化 水準의 격차를 해소시키는 방향에서 중소도시와 소도읍 등을 중심으로 진행되지 않을 수 없다.

---

5) 우리나라의 경우 행정구역상 市급 이상의 도시를, 또는 人口 2,000명 이상의 邑급 도시를 기준으로 도시화율을 산출하고 있다. 그러나 실제에 있어서 인구 10만 이하의 소규모 市나 邑이 都市化의 본래적 의미대로 주민들의 생활향상, 복지수준의 향상을 의한 조건을 제대로 갖추는 진정한 도시화를 이루었는지는 의문이 아닐 수 없다.

圖 2-8 都市化 曲線 및 時期

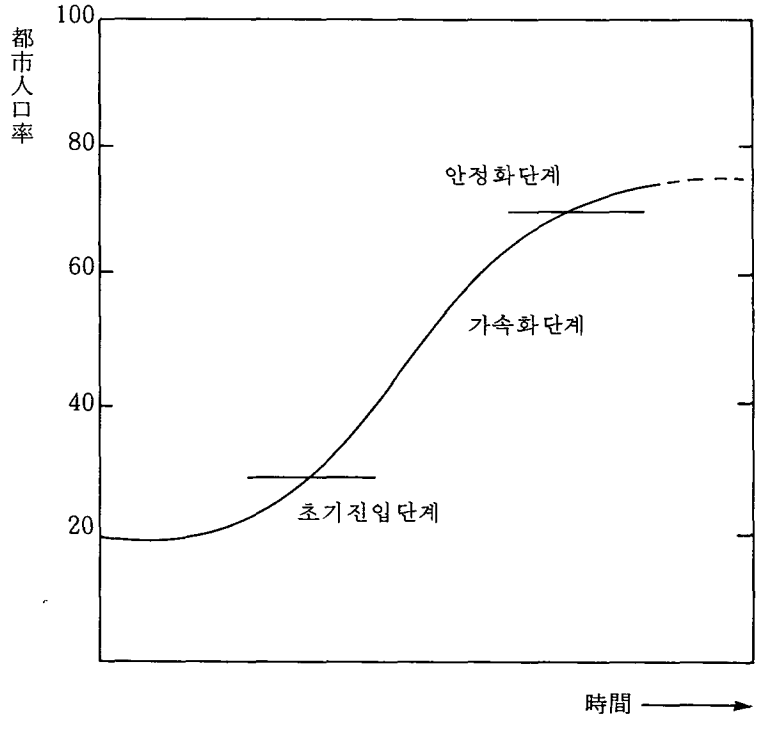


表 2-8 都市·農村人口의 展望

단위 : 1,000명

	總 人 口	都 市[1]	農 村
1960	24,989(100.0%)	6,997(28.0)	17,992(72.0)
1980	38,124(100.0%)	21,820(57.2)	16,304(42.8)
2000	49,355(100.0%)	38,070(77.1)	11,284(22.9)

1) 市級 都市의 人口임.

資料 : 한국인구보건연구원, 1985, 39쪽.

慣行的인 指標인 都市人口率로 계속되는 도시화는 일반적으로 〈圖 2-8〉과 같은 로지스틱 曲線을 그리고 도시화율은 80% 수준에서 한계를 나타낸다. 이러한 점을 감안할 때 우리나라의 市級 都市人口의 비율은 2000年에는 77%에서 안정상태를 찾아갈 것으로 전망되고 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 인구 10만 이하의 小都市를 農村속의 도시(rural cities & towns), 농촌정주생활권의 중심도시(rural centers)라는 관점에서 파악한다면 농촌지역의 인구수준은 예측되는 수준보다는 훨씬 높은 것이 될 것이다.

결국 중요한 것은 산업화 과정에서 등장한 개념인 都市-農村의 二分法에 의한 都·農分離的 思考는 情報化 社會, 地方分權的 社會에 있어서는 定住生活圈의 개념에 기초한 都·農 統合的 思考로 바뀌지 않을 수 없다는 점이다. 그리고 分散的 都市化의 촉진은 더욱 더 그러한 방향으로의 인식과 발상의 전환, 개발전략의 전환을 촉진시키게 될 것으로 전망된다. 따라서 農山漁村地域에 대한 定住空間으로서의 再發見은 역시 지금까지 농촌을 단순한 食糧生産空間 또는 마을 空間으로 인식해온 우리들의 편협성을 수정하게 하는 요인으로 작용하게 될 것이다. 특히 農山漁村의 資源에 대한 非農業的 需要(예를 들면 주택, 휴양 레저 등)의 증대와 非農民을 주축으로 하는 人口의 U-턴 현상들은 농촌의 모습을 크게 변모시켜 나가게 될 것이다.

다. 地方化와 地域社會의 形成

情報化, 分散的 都市化와 함께 또하나의 變化의 새물결을 이루고 있는 地方化는 21世紀를 향한 農村發展에 결정적인 역할을 수행하리라는 점에서 전략적 의미를 담고 있다. 특히, 情報化에 기초한 地方化는 개성있는 地域社會의 形成을 가능케 할 수 있기 때문에 大都市 中心의 정주양식에도 큰 變化를 가져올 것이다. 1989년도 부터 실시될 것으로 예정되어 있는 地方自治制는 그러한 地方化時代의 도래를 앞당기게 될 것이다. 이러한 地方化의 물결이 확산됨에 따라 쾌적한 삶을 추구하는 새로운 생활양식이 대두하고 이에 따라 농산어촌의 地域社會를 새로운 定住空間으로 찾는 인구의 이동을 촉진시킬 것이다.

地方化時代의 진전은 中央政府의 획일적이고 하향적인 개발 行政의 추진을 어렵게 만들고, 地域住民의 참여와 地域的 특성을 고려한 地方中心의 지역개발을 촉진

表 2-9 地方化時代의 地域開發戰略

	지 역 개 발 전 략 의 轉 換		
개 발 목 표	능 률(성장)	→	성장과 형평의 동시추구
개 발 전 략	대도시 중심의 총량적 성장전략 (성장거점 개발)	→	정주생활권 중심의 기본 수요 전략 (생활권 형성)
개 발 방 식	거시적(하향식) 획일적	→	미시적(상향식) 다양성
의사결정형태	중앙집권적 (지배 종속관계)	→	지방분권적 주민참여 (협력보완관계)
개발공간범역	공간기능적 분할 (도·농 분리)	→	정주공간적 통합 (도·농 통합)

시킬 것이다.

특히, 地方化의 확산은 산업화의 충격으로 인한 마을사회의 붕괴에 따라 구심점을 찾지 못하고 있는 농촌에 있어서 地方自治의 最少單位인 郡을 주체로 하는 새로운 地域社會의 形成을 가능케 한다는 점에서 농촌지역발전이 새로운 활력소가 될 것으로 전망된다. 이러한 地域發展主體의 새로운 형성을 지난 30여년간의 中央政府中心의, 대도시 위주의 성장거점개발론에 따른 지역개발전략을 地方政府中心의 정주생활권개발전략으로 전환시키게 될 것이다.

라. 民主化와 多元的 市民社會의 形成

民主化의 물결과 함께 자유시장경제질서의 새로운 확립, 情報化에 의한 정보매체의 광범위한 보급, 근대적 교육과 교육수준의 향상 등은 국민들의 民主市民意識의 성장을 가져오고 관료주의적이고 권위주의적 가치에 대한 비판정신을 함양시킨다.

더욱이 산업화의 진행에 따른 다양한 社會階層의 形成은 각각의 利益을 대변하는 다양한 社會集團을 형성시키고 同質的, 劃一的 社會에서 多元的 社會로의 구조적 변화를 촉진시킨다. 따라서 개인적 자유와 이익 등을 존중하는 사회에서 다양한

계층, 집단간에 다양한 意思가 사회적으로 表出되기 시작하며 이것은 사회적 긴장과 갈등을 낳는다.

따라서 그와 같은 사회적 갈등은 권위주의적인 방식으로 해결하는 것은 불가능해지며, 결국은 議會를 통한 民主主義方式에 의한 해결의 모색이 이루어짐으로써 民主化는 가속된다. 다시말하면 民主化 그 자체는 산업사회내부에서 구조적으로 발생하는 사회적 갈등과 긴장을 해결하는 메카니즘의 제도화, 질서화, 생활화를 의미한다. 민주화는 다원화된 시민사회에서 사회적 긴장과 갈등을 조정, 해소시키는 정치적, 사회적 질서의 새로운 형성이라고 말할 수 있다.

우리사회에서 일고 있는 民主化의 물결도 결국은 傳統的인 관존민비의 권위주의에서 벗어나 個人의 자유와 가치에 대한 존중과 그들간의 平等한 社會關係를 새롭게 제도화하고 이를 토대로 議會民主主義方式에 의한 사회발전을 촉구하는 국민적 욕구라고 말할 수 있다. 그것은 朝鮮王朝의 붕괴이후 우리 근대사를 형성해온 하나의 커다란 물줄기라는 점에서 逆流될 수 없는 歷史性을 띠고 있다.

21世紀를 전망할 때 多元的 民主社會의 운영 메카니즘으로서 民主主義의 제도적 정착은 農山漁村發展에도 새로운 활력을 불어넣게 될 것이다. 특히, 농축수협 등의 농어민단체들의 민주화를 통한 자율성 증대는 이들 단체들의 경제적, 사회적, 정치적 역할을 강화시키게 될 것이고, 농어민의 복지증진과 농산어촌지역발전에 대한 책임을 높히는 작용을 하게 될 것이기 때문이다.

第 3 章

21世紀를 향한 農山漁村發展의 座標와 새戰略

1. 農山漁村發展의 새 座標

가. 産業情報化社會와 農村 : 새로운 農村觀의 定立

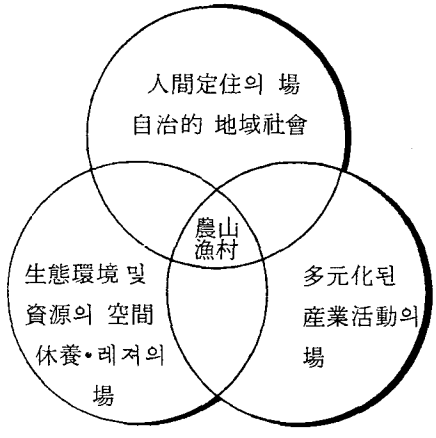
지난 30여년간 産業化의 충격속에서 傳統的 農村은 그 基底가 붕괴되어 왔고, 전통적 농촌의 유지를 가능케 하였던 가치체계, 행위규범, 원리 등이 무너져 왔다. 그러나 오늘의 농촌은 그러한 變化의 갈등을 새롭게 統合시킬 수 있는 未來에 대한 비젼을 설정하지 못한채 구심을 잃고 방황하고 있으며, 定住性의 喪失을 경험하고 있다는 점에서 심각한 위기적 상황을 맞고 있다. 그러면서도 우리 사회에 일고 있는 變化의 새 물결들, 情報化, 分散的 都市化에 대한 요구, 民主化와 地方化 등은 농촌의 장래에 대한 새로운 가능성을 제시하는 새로운 與件으로 등장하고 있다.

이상과 같은 현실은 무엇보다도 시급히 21世紀의 성숙한 産業情報化社會로의 發展이라는 국가발전방향을 전제로 農村이 갖는 기능과 의미를 새롭게 定立할 것을 요청하고 있다. 이것은 바꾸어 말하면 지금까지의 農業社會的 視角에서, 또는 脫貧困을 위한 經濟成長 至上主義的 視角에서 보아온 농촌관에서 벗어나 성숙한 산업·정보화사회, 민주화되고 지방화된 사회에 걸맞는 새로운 農村觀의 사회적 정립을 의미한다.

21世紀의 産業情報化社會에 있어서 農山漁村은 다음과 같은 3가지 점에서 새로운 의미를 부여받게 될 것으로 생각된다.

첫째, 농산어촌지역이 地方化時代의 자치행정의 최소단위가 되기 때문에 自治的

圖 3－1 21世紀 産業 情報化社會의 農村



地域社會로서 새로운 位相을 설정할 수 있게 되었다는 점이다.

둘째, 集中的 都市化의 한계에 따른 도시화의 분산, 정보화의 진행은 농산어촌지역이 단순한 食糧生産基地로서가 아닌 人間定住의 場, 모든 産業活動의 場으로서 역할을 수행하도록 할 것이라는 점이다.

셋째, 농산어촌지역이 보유하고 있는 生態環境資源의 休養, 레져, 환경, 공기정화, 수자원 함양 등 많은 公益的 機能에 대한 재인식이 이루어 지게 되고, 이에 대한 국민적 수요가 확대되리라는 점이다.

따라서 농산어촌지역은 지금까지 경제성장의 극대화를 위한 식량공급과 노동력 공급의 역할에서 벗어나 국민들의 快適한 삶을 위한 定住空間으로 새롭게 인식되게 될 것이다. 농산어촌 그 자체는 생태환경공간, 인간정주공간, 산업활동공간이 統合된 자치적 지역사회가 될 것이다.

이상과 같은 산업의 의미와 역할에 대한 새로운 전망을 지금까지의 식량, 농업(또는 임업, 수산업)의 관점에서 보아온 우리 사회의 農村觀을 人間과 地域의 관점에서 하나의 定住空間, 地域社會로 새롭게 정립할 수 있게 한다.[1] 그리고 이러한 인식과 발상의 전환은 이미 시작되었다고도 볼 수 있다.

---

1) 지금까지 우리나라에서 地域社會는 마을이나 부락단위를 지칭하여 왔다. 여기에서 지역사회의 空間的 範域은 地方自治의 最少單位 또는 定住生活圈單位를 의미하는, 공간적으로 확장된 범역을 의미한다.

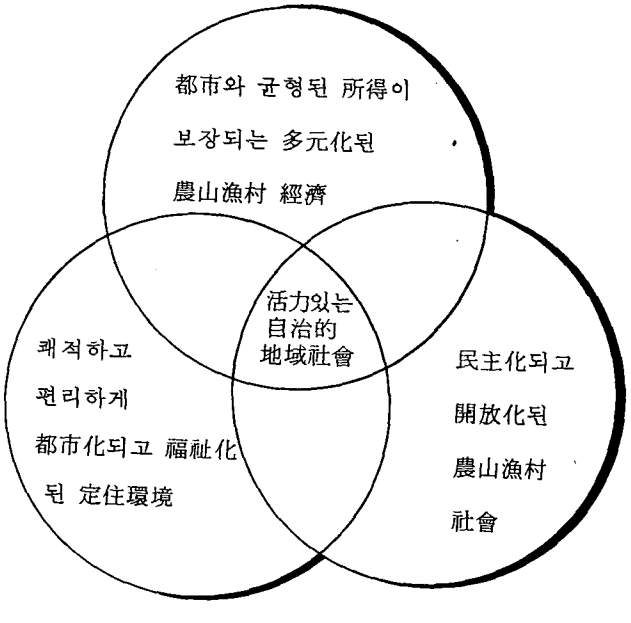
나. 21世紀의 바람직한 農村像[2)]

이상과 같은 21世紀 産業·情報化社會에 있어서 농촌이 갖는 의미와 사회적 역할에 대한 새로운 정립은 21세기의 바람직한 農村像의 구체적인 모습을 설정할 수 있게 한다.

21世紀의 바람직한 農村은 기본적으로 농촌주민들이 농촌을 떠나지 않고서도 안정된 소득과 일자리를 가지고, 도시에 못지 않은 편리하고 쾌적한 환경속에서 장래에 대한 희망, 긍지와 보람을 가지고 살아가는 농촌이라고 想定할 수 있다. 그것은 定住性을 回復한 농촌을 의미하며, 풍요로움 속에서 自治性을 가진 個性있는 地域社會로서 농촌을 의미한다.

21世紀의 바람직한 農村像을 좀더 구체적으로 표현한다면 〈圖 3-2〉와 같다.

圖 3-2 21世紀의 바람직한 農山漁村像



2) 21世紀農政企劃班의 21세기농정자료시리즈 2, 7~13쪽의 내용을 부분적으로 修正補完한 것임.

[1] 都市와의 균형된 所得이 보장되는 농산어촌

도시와 均衡된 所得의 水準이란 대체로 都市勤勞者나 도시중산층 家口所得과 均衡을 이루는 水準을 의미한다.

그와 같은 도시와의 균형소득이 보장되기 위해서는 무엇보다도 먼저 農林水產業이 職業으로서 安定되어 있고 이를 통한 所得이 安定的으로 確保되야 한다. 동시에 農村工業化 내지 工業의 地方分散으로 農工地區가 造成 運營됨으로써 農漁民들이 出退勤하면서 就業하여 農外所得을 올릴 수 있어야 하고, 農山漁村에 부존되어 있는 山林, 호수, 해안 등 자원이 목장, 낚시터, 골프장, 종합레크레이션 場所로 適切히 開發되어 새로운 就業機會를 提共하는 등 부업 및 兼業所得을 올리 수 있는 機會가 손쉽게 주어져야 한다.

즉, 山林은 더욱 푸르게 가꾸어져 國土環境의 保存과 아울러 都市民들의 觀光休養場所로 提共됨으로써 山村住民의 所得增大를 가져오고, 쾌적한 漁村環境 造成에 따른 觀光需要增大로 漁村에 位置한 觀光業所가 活氣있게 運營되어 漁民所得 增大에도 큰 몫을 차지할 수 있어야 한다.

綜合的으로 都市와 均衡된 소득이 保障되는 農山漁村이란 農漁民들이 農林水產業과 함께 農村工業, 農村의 休養, 觀光產業 등 多樣한 農業이외 산업에 就業하면서 最小한 都市勤勞者 家口와 비슷한 水準의 所得을 얻고 있는 多元化된 상태의 농산어촌이라고 말할 수 있다.

이상과 같은 農山漁村은 經濟的 관점에서 보았을 때 農林水產業을 기간산업으로 하면서도 오히려 2, 3次 產業(농림수산업과 연관된 산업을 포함하여)이 큰 비중을 차지하는 多元化된 產業經濟構造로 再編成된 상태를 말한다.

[2] 定住環境이 쾌적하고 편리하게 都市化된 농산어촌

21세기의 바람직한 農山漁村의 定住環境은 都市的 편익과 전원의 餘裕가 調和를 이루어 쾌적성과 便利性이 동시에 充足된 곳으로 상정된다.

地方道, 마을進入路 등이 國道에 못지 않게 넓어지고 鋪裝이 되어 道路網이 造成되고, 交通手段이 대폭 擴充되어 마을과 邑·面 등 隣近 中心都市間의 接近性도 아주 좋아진다. 집집마다 電話가 있고, 全國이 自動通話圈에 속해 있어서 農漁村

通信網이 現代化되어 있으며, 또한 農村住民들은 上水道, 下水道, 변소 등 주위환경이 都市의 文化住宅처럼 깨끗이 정돈된 現代式 住宅에서 세탁기, 가스레인지 등 電子製品과 自動車 등 각종 便宜施設을 골고루 갖추고 質 높은 삶을 영위하고 있으며, 自家用을 利用하여 隣近 都市로 出·退勤하는 사람도 눈에 많이 띠게 된다.

가까운 거리에 農協, 水協, 山林組合 등이 經營하는 백화점식의 대형 流通센터가 位置하고 있으며, 또한 文化館, 體育館, 劇場, 演劇館 등 다양한 文化施設이 갖추어져 있어 주민의 여가선용 활용도 활발하여 진다. 몸이 아플 때 診療費에 대한 걱정없이 가까운 병·의원에 가서 治療를 받을 수 있으며, 都市로 전학하지 않아도 자기 발전을 할 수 있는 教育環境이 造成되어진다. 즉, 全 農山漁村住民이 醫療保險惠澤을 받으면서 최소한 邑面單位까지 常住醫療陣 및 專門醫가 정착할 정도의 내실있는 醫療施設과 人力이 擴充되어질 것이며, 教育施設이 改善되고 優秀한 教師가 확보되어 구태여 子女를 都市로 보내지 않더라도 大學進學에 불리함이 없도록 教育의 質的 水準이 向上되어 진다. 또한 災害保險과 연금제도가 정착되어 災害로부터 農家가 保護되며, 農漁民들이 안락한 노후생활을 영위하게 되어 진다.

農地, 山地, 바다 등의 生態環境資源들이 잘 가꾸어져 多目的 利用이 가능해지고, 이들 환경자원들은 도시민을 위한 휴양, 레져, 위락자원이 되면서 농산어촌주민들의 소득자원이 된다.

綜合的으로 農山漁村의 定住環境을 자연적이고 전원적인 快適性을 유지하면서 편리하게 도시화 되고, 사회복지 시설 등 公共서비스의 확충과 질적 개선으로 안정화되어 있다.

3 活力있는 自治的 地域社會로서 농산어촌

活力있는 자치적 地域社會로서의 바람직한 農山漁村의 모습은 農漁民을 포함한 농촌주민들이 農村의 삶에 긍지를 가지고 農村에 居住하면서도 자유스럽게 自己實現을 할 수 있는 민주화되고 개방화된 상태로 상정된다. 그것은 農山漁村 住民들이 活氣에 찬 모습으로 스스로 地域社會의 발전을 이끌어 가고 있는 모습이다. 즉, 農漁民 스스로 選擇하고, 결정하고 불만을 合意 解決할 수 있는 組織이 結成되어 있다. 또 農協, 水協, 畜協, 山林組合 등이 農漁民들의 순수한 自治的 組織으로 運營되고 있으며, 農漁村地域의 開發은 地方政府를 중심으로 자율적으로 이루어지며,

농촌주민들의 의사가 政策에 反映될 수 있는 制度的 裝置가 다방면에서 만들어져 있어 行政에 대한 參與度와 성취감도 높인다.

특히, 地方自治制가 定着되어 國家나 상위자치기구의 委任事務나 명령에 의한 業務는 대폭적으로 축소되어 있어서 名實相符한 自治機能이 발휘되게 한다. 이에 따라 '地域特性에 맞는 行政'이 시행되고 있으며, 경직되고 획일적인 관주도의 地域社會開發이 아니라 옛부터 전래되어온 그 향토의 고유한 특색과 개성을 보존한 多樣하고 정취어린 옛 故鄕의 맛이 느껴질 수 있도록 開發이 되고 있다. 그리고 영농어 지도 또한 國家 次元에서 政策的으로 強要되는 것이 아니라 자발적인 영농어 경영을 적극 支援하는 方式으로 되어 있다.

綜合的으로 21세기의 농산어촌은 서울이나 기타 대도시에 비해 經濟的, 社會的, 文化的, 政治的 惠澤과 權利行使에 있어 조금도 손색이 없는 活氣있는 自治力을 가진 農山漁村이라고 말할 수 있다.

2. 農山漁村의 發展目標와 課題

21世紀 產業情報化社會의 바람직한 農山漁村像인 「풍요롭고 쾌적한 自治的 地域社會」는 그것이 단순한 이상이 아니라 實現되어야 할 理想이란 점에서 오늘의 우리 사회가 추구해야할 21世紀를 향한 농산어촌발전의 목표라 하지 않을 수 없다. 농산어촌이 자치적 지역사회가 된다는 것은 〈圖 3-2〉와 같이 농산어촌지역경제가 다원화 되고, 정주생활환경이 도시화 되고, 농산어촌사회가 민주화되는 것을 함축하고 있다. 그것은 바꾸어 말하면 지역사회로서 농산어촌사회가 우리 사회의 산업·정보화의 보편적인 발전 추세에 따라 산업·정보화 사회로 발전하는 것을 의미한다.

따라서 이상과 같은 우리의 농산어촌이 지향해야 할 21세기의 바람직한 미래상을 실현하기 위한 구체적인 목표와 기본과제들을 정리하면 〈圖 3-3〉과 같다.

첫째, 農山漁村經濟의 多元化는 농산어촌경제의 기간산업인 농림수산업의 능률화와 함께 새로운 고용기회의 창출, 소득원의 다양화라는 차원에서 농촌공업개발을 추진하면서 농산어촌지역의 부존자원들을 국민소득화시키는 것을 의미한다. 특히

圖 3-3 21世紀를 향한 농산어촌발전의 목표와 과제

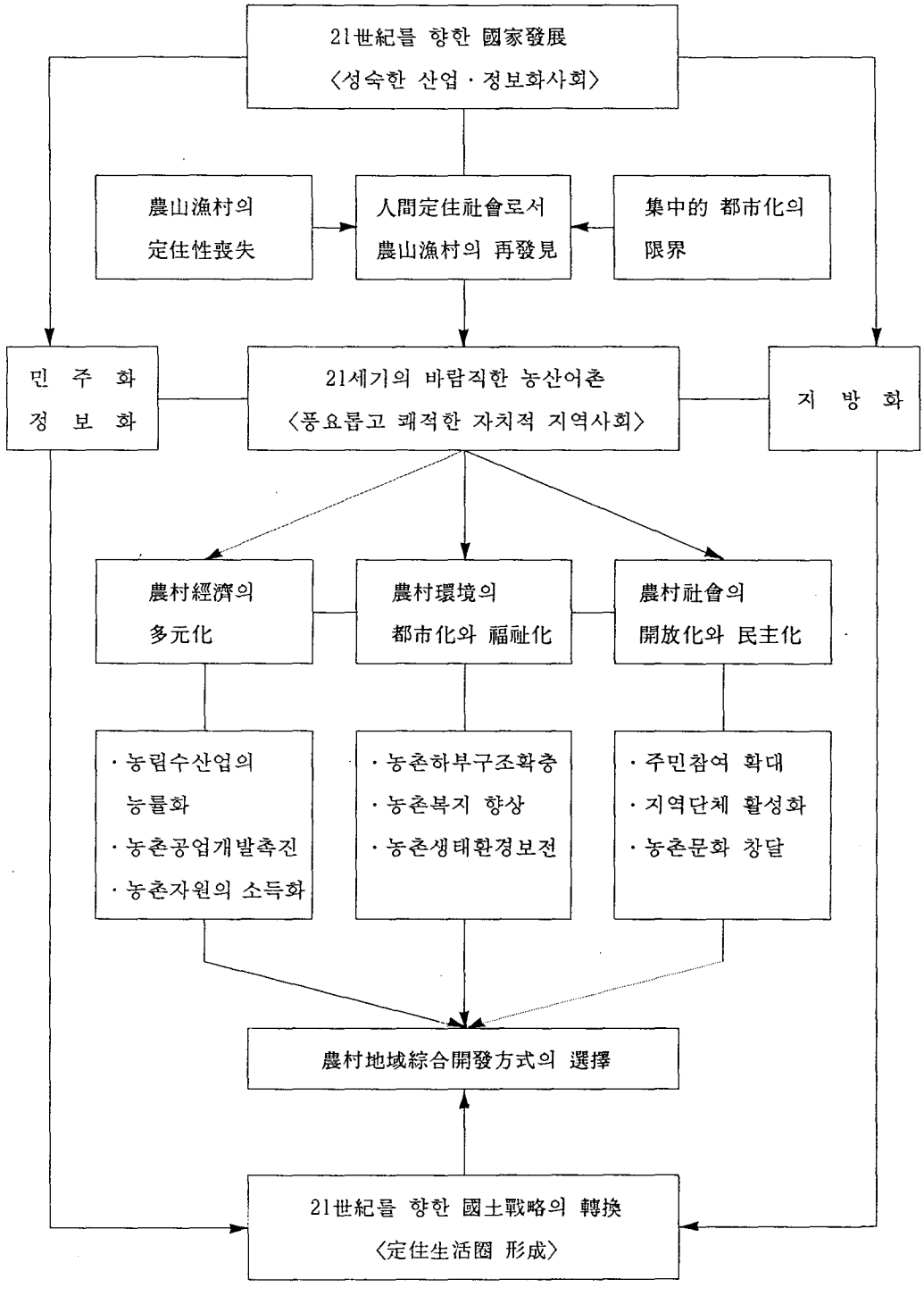


表 3-1 21世紀를 향한 農山漁村發展을 위한 10大 課題

順位	基本課題	主要內容
1	農村道路·交通網 擴充	都市以下의 도로(마을간, 마을진입로 등)의 확장 포장, 버스운행 확대, 마을버스 운행 등
2	農村醫療基盤 擴充	군단위에서 2次 진료까지 가능할 수 있도록 종합병원 설립 및 의료인 확보 등
3	農村敎育與件 改善	교육비 부담경감을 위한 장학, 의무교육확대, 농촌교육시설개선, 우수교원확보 등
4	農村工業 育成	농공지구조성 확대(군당 2~3개)
5	農業機械化	농기계구입 특별지원, 공동이용관리제도 발전, 한국형 농기계 개발 등
6	農家所得水準의 向上	도농간의 소득격차 해소, 영세농어민 자활대책 수립 등
7	文化慰樂施設 擴充	군단위 문화, 복지센타 건립, 사회체육시설, 도서관 건립 등
8	農水產物 價格安定	가격안정화(특히, 품목별 가격보장, 예시가격, 수매 등) 정책추진 등
9	生產基盤 整備	경지정리, 농로, 하천 등의 종합정비 등
10	住宅 및 聚落構造 改善	농촌환경에 맞는 주택모형개발 보급 및 취락(마을) 이전, 통합정비

資料 : 21世紀農政企劃班 21세기 농정자료시리즈 2, 25~38쪽의 내용을 要約한 것임.

여기에서 농림수산에의 능률화란 "地域農業(林業, 水產業)"의 차원에서 지역적인 比較有利性에 따라 전문화하고 조직화하는 것을 의미한다.

둘째, 農山漁村 定住生活環境의 都市化는 농산어촌지역이 物的 環境(예 : 도로, 교통, 통신 등)이나 社會 福祉的 環境(예 : 의료, 교육 등) 등의 면에서 도시와 못지 않은 수준을 갖추는 것을 의미하며, 동시에 農山漁村이 가진 快適性, 田園性의 확보유지를 위하여 농산어촌의 生態環境을 관리·보전하는 것을 의미한다.

마지막으로 農山漁村 社會의 民主化는 농산어촌 주민들이 자기지역에 대한 귀속감과 자긍심을 높힐 수 있도록 주민들의 의사결정과정에의 참여를 높히고, 지역

의식의 회복을 위한 지역의 향토적 특성, 역사, 문화의식을 함양하고, 이를 촉진하기 위한 지역주민들의 단체활동을 활성화시키는 것을 의미한다.

〈表 3-1〉에서 나타나고 있는 21世紀의 농산어촌을 도시에 못지 않은 수준으로 끌어 올리기 위하여 시급히 착수해야 할 10大課題[3]들도 기본적으로 앞에서 언급한 3大目標와 課題들의 범주에서 크게 벗어나지는 않는다고 생각된다.

그러나 이상과 같은 목표를 달성하기 위한 과제들을 효과적으로 수행하기 위해서는 國土戰略의 轉換과 함께 농촌발전전략의 새로운 選擇이 요청된다. 「새 술은 새 부대」라는 관점에서 새로운 定住生活圈의 槪念에 입각한 綜合開發方式의 선택은 무엇보다도 시급한 또 하나의 과제가 아닌가 생각한다.

3. 農山漁村 發展戰略의 새로운 選擇

가. 慣行的 戰略의 評價와 反省

21세기의 바람직한 農山漁村像의 실현 위한 方案의 하나로서 왜 새로운 發展戰略의 選擇이 있어야 하는가를 이해하기 위해서는 지난 30여년간의 高度成長年代에 채택되어온 農山漁村開發을 위한 慣行的 戰略의 評價와 限界에 대한 체계적인 검토가 요청된다.

국가적인 經濟社會發展戰略, 또는 國土開發戰略과 유리된 독립적인 농산어촌개발전략을 생각할 수는 없다는 관점에서 본다면 지난 30여년의 농촌개발전략도 결국은 고도경제성장을 추진하는 산업화 전략의 일환으로 추진되어 왔다고 평가할 수 있다. 그것은 바꾸어 말하면 「經濟成長의 極大化를 위한 農村의 役割」이란 관점에서 농촌은 공업화를 위한 勞動力과 食糧의 供給基地로서 인식되었다. 따라서 농촌개발은 주민들의 쾌적하고 풍요로운 삶을 위한 人間定住의 場으로서 농촌을 개발하기 보다는 오히려 食糧增産을 위한 農業開發에 촛점이 맞추어졌다. 이러한

3) 21世紀農政企劃班에서 1987년에 실시한 전문가 175명에 대한 의견조사의 결과를 요약한 것임.

정책의 편향성은 農業 그 자체의 발전속에서도 농촌은 定住의 場으로서 그 기능을 제대로 수행할 수 없는 결과를 초래하였다. 더욱이 같은 기간동안 成長據點論에 입각한 大都市偏向的인 국토개발전략의 추진으로 농촌지역의 도시에 비한 상대적 낙후는 더욱 심화되어 왔다.

도·농간의 확대되는 발전 격차를 극복하기 위한 노력으로 추진된 1970년대의 농촌새마을運動은 마을환경개선에 기여하기도 하였으나 전반적인 국토정책의 변화가 前提되지 않은 채 運動的 次元으로 추진된 새마을운동도 한계를 가질 수 밖에 없었다.

지난 30여년간의 농촌개발을 위한 많은 정책적 노력들은 다음과 같은 몇가지 점에서 오늘의 定住性 喪失로 위기를 맞고 있는 농촌문제의 해결이나, 21세기의 바람직한 미래상의 실현에 대해서 한계를 가지고 있다.

첫째는 과거와 같은 大都市偏向的이고, 都市, 農村 分散的인 국토개발전략, 지역개발전략의 基調가 수정되지 않는 한 농촌개발은 주류(mainstream)에서 벗어나 부분적이고 일시적 또는 임기응변적(ad hoc)인 속성을 벗어나기 어렵다는 점이다.

둘째는 住民의 관점(사람의 관점), 地域 관점이 아닌 事業(project)의 관점에서 농촌개발을 파악할 때 단일사업의 성공적인 목표달성에도 불구하고 그것은 定住性의 관점에서 볼 때는 항상 부수적이고 부분적인 것이 될 수 밖에 없다. 농촌개발은 定住性의 함양이란 관점에서 전체적, 종합적, 포괄적으로 파악하지 않는 한 한계를 가질 수 밖에 없다.

셋째는 농촌개발의 공간적 범위를 마을개발로 한정하는 인식의 한계이다. 이것도 사실은 지역이나 주민의 관점에서 그들의 총체적인 삶의 조건을 생각하지 않기 때문에 일어나는 인식의 한계이다. 농촌주민들이 일상생활에 필요한 기본수요를 충족시킨다는 관점에서 보았을 때 마을개발은 불완전하고 불충분한 것이 되지 않을 수 없기 때문이다.

넷째는 농업개발이 농촌개발의 주요한 한 부분을 차지하고 있는 것이 사실이지만 그렇다고 농촌개발의 모든것이 농업개발이 될 수는 없다는 점이다.

마지막으로 농촌지역개발의 주체는 기본적으로 地方政府와 地域住民일 수밖에 없다. 따라서 중앙정부에 의해서 획일적으로 선정되고 지시된 개발사업들이 얼마나 지역주민들의 개발수요와 지역적인 우선순위를 존중하고 반영하고 있는지는 의

문이 아닐 수 없다.

종합적으로 평가할 때 오늘의 농촌이 안고 있는 定住性喪失이라는 위기적 문제상황은 농촌발전을 국가발전전략의 主流에서 소외시켜온 대도시중심적인 개발전략 그 자체에 의해서 오히려 확대되어 왔다고 볼 수 있다. 여기에 지역성을 무시한 중앙정부중심의 事業爲主의 개발정책들이 그와 같은 정주성상실에 대한 지역적 대응능력을 오히려 약화시켜온 것이 아닌가라고 평가할 수도 있다.

21世紀를 향한 민주화, 지방화, 정보화 등의 새로운 變化의 물결 등을 감안 할 때 지난 30여년간의 정부주도의 관료주의적이고 획일화된 농촌지역개발방식들은 오히려 농촌개발을 억제하는 걸림돌이 되고 있다고 평가하지 않을 수 없다. 농촌발전전략의 새로운 선택, 농촌개발방식의 새로운 전환이 시급히 요청되고 있는 것도 바로 그 때문이다.

나. 새로운 發展戰略의 選擇 : 農山漁村地域綜合開發方式

21세기의 바람직한 農山漁村像인 풍요롭고 쾌적한 自治的 地域社會의 실현을 위한 새로운 發展戰略은 慣行的 戰略의 한계를 극복할 수 있어야 한다는 점에서 다음과 같은 몇가지 조건을 充足시킬 수 있어야 한다.

첫째, 지금까지의 農·都分離的이고 都市中心的인 개발의 한계를 넘을 수 있어야 하고 따라서 農都統合을 촉진시킬 수 있어야 한다. 동시에 지금까지의 농촌개발을 마을개발 수준으로 한정시켜온 시각의 확장이 가능하여야 한다.

둘째, 농촌개발을 농업개발로 생각하는 편협성을 극복하고 농촌지역 또는 주민의 관점에서 그들의 총체적인 삶의 조건을 종합적으로 개선시킬 수 있어야 한다.

셋째, 민주화, 지방화, 정보화 등의 새로운 변화의 물결을 감안, 지역주민의 참여를 토대로 지역여건에 맞는 上向的 開發을 추진할 수 있도록 적어도 地方自治行政의 單位가 될 수 있는 범위에서 농촌개발단위가 설정되어야 한다.

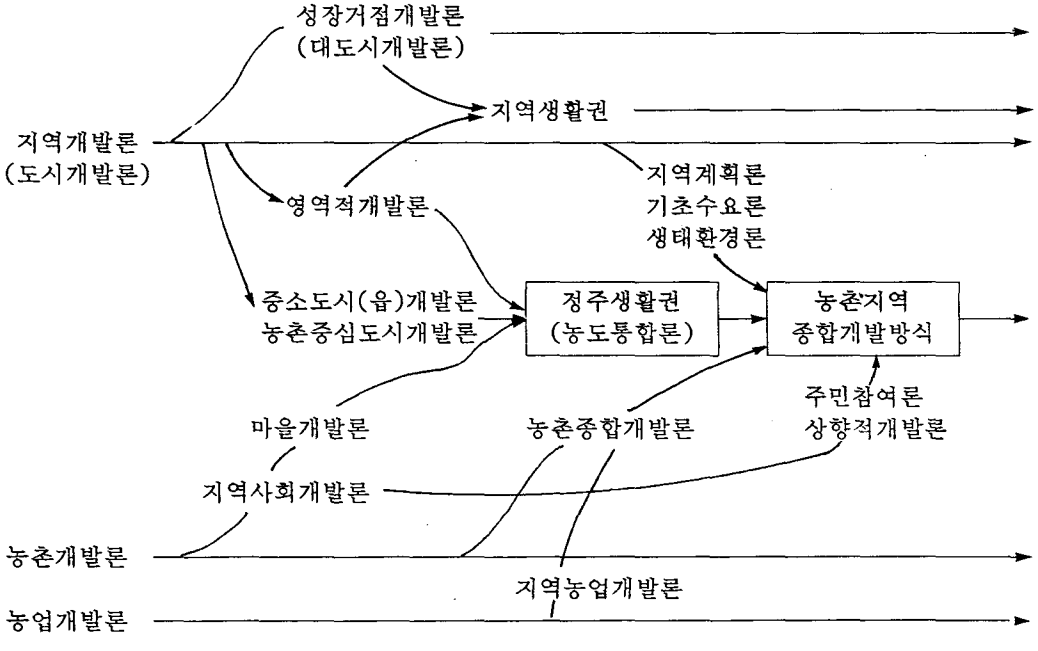
이상과 같은 조건들을 감안 21세기를 향한 새로운 농촌발전전략으로서 農都統合을 가능케 하는 定住生活圈을 개발의 기본단위로 하는 農山漁村地域綜合開發方式을 들 수 있다.[4]

---

4) 이에 대한 자세한 설명은 다음책 참조 : 崔洋夫·李正煥, 1987. 74~86. 134~152쪽.

定住生活圈은 지금까지 都市·農村二分法에 의해서 분리되어온 都市(市·邑급 도시)와 農村(마을)을 中心地와 背後地의 개념에서 統合된 하나의 生活空間을 의미한다. 行政의 관점에서 관행적으로 분리되어온 市, 또는 군으로부터 분리 시로 승격된 읍 등은 흔히 농촌으로 불리우는 주변面에 거주하는 주민들의 日常生活의 中心地가 되어 있기 때문이다. 따라서 行政的 分離를 전제로 하는 중심도시개발이나 마을개발의 독립적인 추진은 한계를 가질 수 밖에 없다. 농촌주민들의 定住環境을 개선하고, 하나의 地域社會로서 生活圈을 형성시키기 위해서는 〈圖 3-4〉에서와 같이 도시개발론적 시각과 마을개발론적 시각들이 정주생활권의 관점에서 통합되지 않으면 안된다.[5]

圖 3-4 農村發展戰略의 새로운 構想



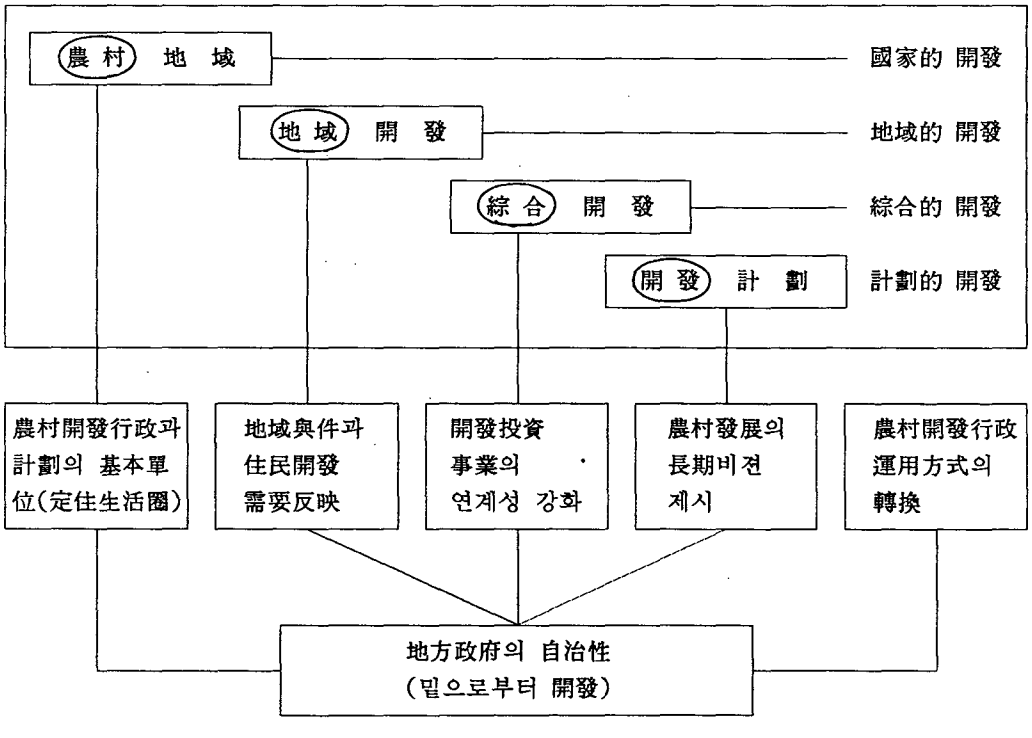
資料 : 崔洋夫(1988a)의 444쪽 그림3을 수정한 것임.

5) 이와같은 관점에서 우리나라에서 학문적으로 분리되어 대화가 이루어지지 않고 있는 지역개발론분야와 농촌개발론(특히, 마을개발이나 지역사회 개발론) 분야간의 학문적 만남이 이루어져야 함을 함축하고 있다. 학문적 독자성이나 특수성이 강조되기에 앞서 그것들이 어떻게 지역주민, 특히 농촌주민들의 삶의 조건의 향상에 유용한 것들이 될 수 있는가가 논의되지 않으면 안되기 때문이다.

이와같은 定住生活圈은 공간적으로 그것이 地方自治行政의 최소단위, 개발계획 수립의 최소단위가 될 수 있다는 점에서 실천적 의미를 갖는다.

地方化의 진행과 함께 定住生活圈을 자치행정의 기본단위로 설정할 경우, 이를 단위로 하는 地域綜合開發方式의 選擇이 가능할 수 있다. 다시 말하면 지방정부를 주체로 지역적 특성을 감안한 지역의 장기발전계획을 수립, 이를 토대로한 계획적인 개발이 가능할 수 있기 때문이다.[6] 그리고 그와같은 계획은 지역의 개발우선을 반영할 수 있을 뿐만 아니라 개발사업들간의 상호연계성을 감안한 종합적인 개발을 가능하게 하기 때문이다. 이상과 같은 農村地域綜合開發方式의 기본구조를 요약 정리하면 〈圖 3-5〉와 같다.

圖 3-5 農村地域綜合開發方式의 基本性格



資料 : 崔洋夫 · 李正煥, 1987, 138쪽.

6) 이상과같은 관점에서 수립된 계획으로는 韓國農村經濟研究院(1982) 참조.

表 3-2 農村地域綜合開發方式의 戰略的 意味

	慣行的 戰略	새로운 戰略
開發主體	○中央政府(事業別 관계부처)	○地方政府와 地域住民 (中央政府의 投資支援)
開發單位	○個別事業 또는 마을單位	○定住生活圈單位 (現在 行政區域上 郡單位)
開發事業	○中央政府가 선정한 指示事業 (補助金內示事業) -農業開發事業中心	○地域의 特性과 住民意思에 따른 開發優先事業 (補助金 申請事業) -住民福祉向上과 地域發展을 위한 事業
投資方式	○指示부처에 따라 個別事業別 分散投資	○地方政府單位에서 投資效果를 높이기 위한 綜合連繫 投資
行政方式	○下向的 方式 ○補助金內示에 의한 事後的 豫算編成	○上向的 方式과 下向的 方式의 調和 ○一貫性있는 開發行政推進 ○地域單位로 長期發展에 대한 비젼의 제시 (農村地域 綜合開發計劃) ○開發計劃에 의한 事前的인 地域別 豫算編成 및 補助金 申請
特 徵	○中央集權的 行政運用	○地方化時代에 부응하는 分權的 行政 運用

資料：崔洋夫·李正煥, 1987, 152쪽.

農村地域綜合開發方式이 21세기의 農村發展을 위한 하나의 새로운 戰略的 意味를 갖는 것은 地方政府와 지역주민이 지역개발의 주체가 되어 능동적으로 지역발전을 위한 장기비젼을 수립하고 이를 토대로 예산을 편성 중앙정부에 대해서 補助金을 申請함으로써 地方化時代에 알맞는 새로운 行政運用方式을 제시하고 있다는 점이다. 따라서 地方政府는 지역성을 감안한 지역주민의사에 기초한 농촌발전행정을 수행할 수 있고, 중앙정부는 補助金申請에 대한 심의를 통하여 지방정부간의

不均衡을 시정할 수 있는 행정을 펼수 있기 때문이다. 農村地域綜合開發方式이 갖는 새로운 戰略的 意味를 慣行的 戰略과 비교정리하면 〈表 3-2〉와 같다.

結論的으로 21世紀를 향한 農村發展戰略은 기본적으로 地方化, 民主化라는 새로운 변화의 물결을 수용하면서 농산어촌을 풍요롭고 쾌적한 自治的 地域社會로 가꾸어 나갈 수 있어야 한다. 그리고 農村을 都市와 統合시키면서 농촌이 지닌 쾌적성과 전원성, 그리고 도시적 편익성을 조화시킬 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 定住生活圈의 개념과 농촌지역종합개발방식은 하나의 代案的 發展戰略이 될 수 있다고 평가할 수 있다.

第 4 章

農山漁村經濟의 多元化

1. 農山漁村經濟의 構造와 性格

農山漁村經濟란 우리가 産業經濟의 관점에서 일반적으로 사용하고 있는 農村經濟, 林業經濟 또는 水産經濟라는 용어에 비한다면 생소한 용어이다. 農山漁村經濟란 地域經濟의 관점에서 農村, 山村, 漁村이라고 부르는 일정한 地域의 經濟를 의미한다. 이때의 地域의 공간적 범역은 그것을 設定하는 기준에 따라 다를 수는 있으나 여기에서는 地域開發을 위한 自治行政의 최소단위가 되는 定住生活圈의 범역을 전제로 定住生活圈 가운데 農村性이 높은 것을 農(山漁)村 地域이라고 부른다.[1] 여기에서 구태여 그와 같은 定住生活圈을 農村型 定住生活圈 또는 農(山漁)村地域이라고 부르는 것은 이들 定住生活圈의 生態環境的, 그리고 空間構成에 있어서 나타나는 특성을 강조하기 위한 때문이다. 그리고 農村, 山村, 漁村을 구분하여 부르는 것은 그 지역이 가진 기본적인 부존자원인 農地, 山地 또는 바다가 결정하고 있는 자연환경적, 지형지세력 특성을 강조하기 위한 것이다. 이들 지역이 산업경제의 측면에서는 대체로 農林業, 農水産業이 복합된 성격을 띠고 있기 때문에 그 측면에서는 農山村, 農漁村이라고 부를 수도 있다.

---

1) 農村性이 높은 定住生活圈이란 中心都市의 人口規模가 背後地의 人口規模보다 작은 背後地依存的인 성격을 가진 중심도시를 중심지로 형성되는 정주생활권을 의미한다. 우리나라의 경우 대체로 인구 10만 이하의 市, 邑에 의해서 형성되는 정주생활권이 여기에 속한다. 이러한 기준에 의하면 農山漁村地域의 공간적 범역으르 행정단위를 기준으로 할 때 인구 10만 이하의 市와 郡의 地域에 해당한다. 더욱 자세한 내용은 다음 참조 : 崔洋夫 · 李正煥, 1987, 172~183쪽.

圖 4-1 農山漁村 經濟의 槪念

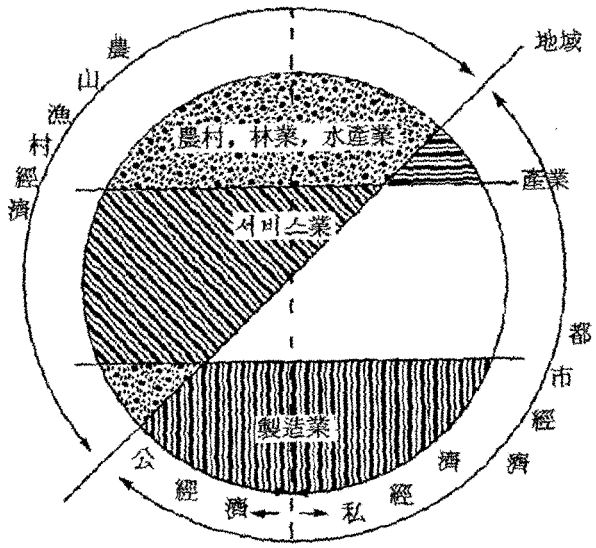
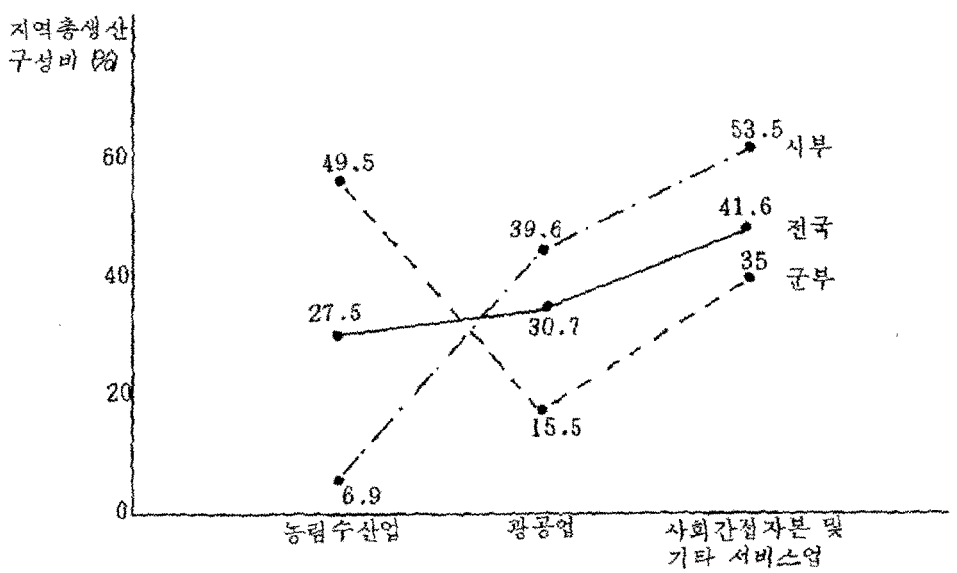


圖 4-2 지역총생산의 산업별 구성비, 1985



이러한 관점에서 農(山漁村)經濟는 經濟開發行政의 최소단위가 되는 地域經濟이며, 특성에 있어서는 지역경제가 가진 부존자원의 성격상 농지, 산지, 바다자원의 이용을 목적으로 하는 농림업, 또는 농수산업이 기간산업을 형성하고 있는 경제라고 말할 수 있다. 현재의 수준에서 이들 지역은 관행적인 1, 2, 3次 産業分類에 따른다면 1次産業에 절대적으로 의존하고 있다. 그러나 시장경제의 발전, 농림수산업 그 자체의 2, 3次産業化 추세에 비추어 농산어촌경제를 지역경제의 관점에서 정기적으로 전망한다면 1次産業的인 농림수산업이 항상 지역경제의 기간산업이 될 것이라고 보기는 어렵다. 오히려 농지, 산지, 바다資源의 다목적 이용에 따른 資源利用型의 새로운 형태의 2, 3次産業化 등으로 전통적인 의미의 농산어촌경제의 모습은 크게 변모되어 나갈 것으로 전망된다.

그러나 〈圖 4-2〉와 같이 오늘의 현시점에 있어서 農山漁村地域經濟는 1次産業的 意味의 農業, 林業, 水産業에 절대적으로 의존하고 있으며, 또 그 때문에 소득성장의 한계, 새로운 고용기회의 창출이란 점에서 많은 문제를 안고 있고, 도시지역에 비한 상대적인 成長隔差 속에서 침체상황을 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다.

특히, 定住性의 回復이란 관점에서 보았을 때 앞으로 농산어촌의 지역경제가 지역주민들에게 어떻게 안정적인 고용기회와 소득기회를 마련해 줄 수 있는가는 이들 지역경제가 당면하고 있는 최대의 과제가 아닐 수 없다.

더군다나 農林水産業 그 자체가 能率化를 위하여 기계화, 과학화되고 그에 따라 규모화되어 간다고 했을 때 1次産業으로서 농림수산업이 가진 21세기를 향한 노동흡수력(labor absorption capability)에는 한계가 있다고 전망할 수 있다. 장기적으로 현재 농림수산업에 취업하고 있는 노동력의 상당부분이 오히려 감소되어야 한다고 할 때 이와 같이 감소되는 노동력을 지역단위에서 흡수할 수 있는 지역경제차원에서의 고용기회의 새로운 창출은 시급한 과제라 하지 않을 수 없다.

이상과 같은 현실들은 지금까지 농업, 임업, 수산업의 1차산업적 측면에서 인식하여온 農山漁村經濟를 地域經濟의 관점에서 총체적으로 새롭게 파악할 필요성을 증대시키고 있다 더욱이 지방화시대를 전제로 할 때 지역경제의 총체적인 성장, 산업구조, 지역투자와 저축, 고용증대, 지역부가가치의 증대 등과 같은 지역경제에 대한 巨視的 認識과 이를 토대로 한 地域經濟의 活性化를 위한 새로운 戰略의 選

擇이 불가피하다. 이것은 바꾸어 말하면 産業經濟의 관점에서 농업, 임업, 수산업을 총량적으로 국가적으로 파악해 온 관행에서 벗어나 地域經濟의 관점에서, 地域住民의 소득과 고용증대의 관점에서 농산어촌경제를 파악하고, 농업, 임업, 수산경제를 파악하는 發想의 轉換을 의미한다.

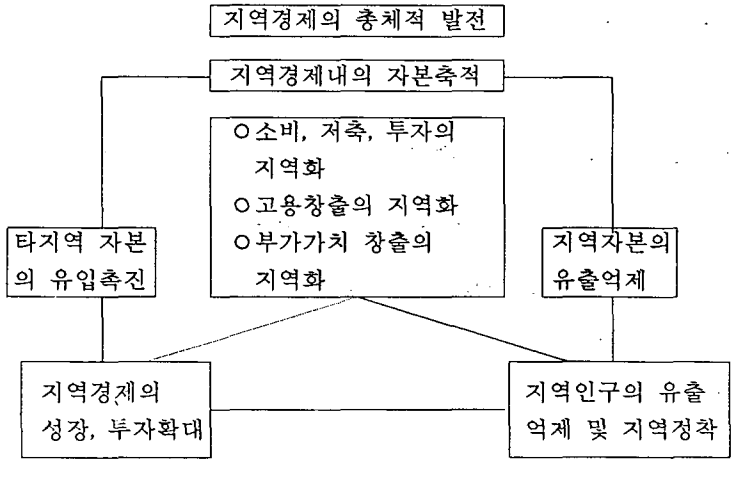
2. 農山漁村經濟 發展의 基本方向과 課題

가. 基本方向과 戰略

21세기 산업정보화사회의 자치화된 지역사회로서 농산어촌을 파악할 때 이 地域의 경제발전을 위한 기본방향과 戰略을 정리하면 〈圖 4-3〉과 같다.

일반적인 수준에서 자치성을 가진 지방행정을 전제로 할 때 지역경제발전이란 해당 지역의 경제발전을 의미하며, 그 지역의 경제성장, 소득증대, 자본축적, 투자증대, 고용증대 등을 의미한다. 지역주민들에게 안정된 일자리를 제공하고 타지역 주민(예 : 도시근로자가계)과 사회적으로 균형된 소득수준을 마련해 주는 것이 지역경제가 지향해야 할 기본목표가 되기 때문이다.

圖 4-3 農山漁村地域經濟 發展의 基本方向과 戰略



資料 : 崔洋夫, 1987, 41쪽.

이러한 목표를 달성하기 위해서는 地域經濟를 중심으로 하는 소비, 저축, 투자의 지역화, 고용창출의 지역화, 부가가치확률의 지역화가 이루어져야 하고, 이를 통한 지역경제내부의 자본축적이 촉진되어야 한다. 이것은 비꾸어 말하면 그 지역으로부터 자본유출을 최대한 억제하면서 타지역으로부터의 자본유입을 촉진시킴으로써 지역인구의 지역정착을 촉진시키는 것을 의미한다.

물론 自治行政單位로 설정된 地域經濟는 국민경제 속의 開放된 部分經濟이기 때문에 地域次元에서 경제발전을 생각하는 데는 많은 제약이 있는 것은 사실이다. 그러나 모든 地域經濟가 부분경제로서 국민경제내에서 처해 있는 與件이 同質的이라고 하는 사실 때문에 오히려 각각의 지역경제가 얼마나 타지역경제에 비하여 競爭的 優位를 확보할 수 있으며, 지역경제로의 자본유입과 인구유입을 촉진시킬 수 있을 만큼 주체적으로 지역경제발전을 추진하느냐는 중요한 과제가 아닐 수 없다. 바꾸어 말하면 동일한 여건 속에서도 각각의 지역경제가 주체적으로 그 지역이 갖고 있는 부존자원을 바탕으로 개발의 잠재력을 극대화시키고 地域的인 競爭的 優位를 확보하는 정도에 따라서 地域經濟間의 발전수준에는 차이가 나타날 수 있기 때문이다.

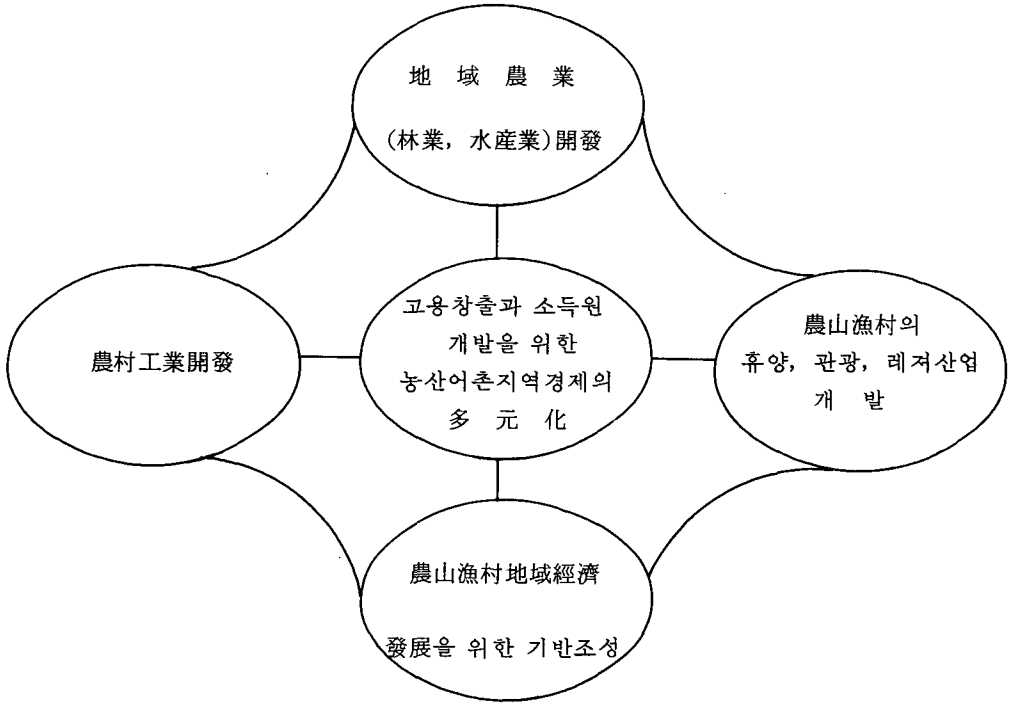
中央政府가 主導하는 經濟開發時代에 있어서는 地域經濟의 意味는 무시될 수 있는 것이었다. 그러나 地方化時代에 있어서는 각각의 지역이 地域利益의 極大化내지는 地域經濟發展의 極大化란 관점에서 주체적으로 지역경제개발을 구상하고 추진하는 문제는 중요한 의미를 갖게 된다. 地方化時代를 지향하는 우리사회에 있어서 地域經濟의 發展은 모든 지방정부가 당면하게 될 기본과제라 하지 않을 수 없다.

나. 農山漁村地域經濟 發展의 基本課題

오늘의 農山漁村地域經濟가 당면하고 있는 문제는 그것이 지나치게 1次產業的 農林水產經濟에 의존하고 있으며, 소득성장과 고용창출에서 한계를 가지고 있다는 데 있다. 따라서 지역주민들에게 안정된 소득과 일자리를 제공한다는 관점에서 농산어촌지역경제는 定住性 함양을 위한 기본조건을 충족시키지 못하고 있다고 말할 수 있다.

따라서 〈圖 4-4〉와 같이 農山漁村地域經濟의 發展을 위해서는 기본적으로 지역단위에서의 고용창출과 소득원개발이란 관점에서 농산어촌 지역경제의 다원화

圖 4－4 農山漁村地域經濟發展을 위한 基本課題



(diversification)가 추구되어야 한다. 이것은 농산어촌지역경제의 기간이 되는 農業, 林業, 水産業을 地域의 관점에서, 다시 말하면 地域的 比較優位性을 극대화시키는 관점에서 組織化시켜야 하고, 지역이 가진 여건 등을 감안 工業開發과 휴양, 관광, 레져산업의 개발이 적극적으로 추진되어야 한다. 그러나 이상과 같은 과제들은 地方政府를 중심으로 지역내부에서 계획되고 추진되어야 하나 地域經濟 및 地域資源에 대한 情報와 統計資料 등이 극히 제한되어 있고 이에 대한 전문적인 조사연구의 부족, 전문가 부족 등을 극복하기 위한 基盤造成에 대한 투자가 확대되어야 한다.

結論的으로 農山漁村地域經濟의 發展은 지금까지의 농업, 임업, 수산업 개발로 한정된 시각에서 벗어나 지역이 가진 모든 부존자원과 잠재력을 다양하게 실현시킴으로써 고용창출과 소득원을 개발하는 차원에서 농산어촌지역 경제구조를 再編成하고 多元化시키는 것이 바람직하다. 이와 같은 과제들의 추진은 地方政府를 중심으로 주체적으로 이루어져야 하며 특히 地域利益의 極大化라는 차원에서 이루어져야 한다.

3. 地域農業(林業, 水產業)發展의 組織化

地方政府를 주체로 하는 地域經濟, 특히 農山漁村地域經濟의 開發에 있어서 핵심적인 과제의 하나는 地域次元에 있어서의 농업, 임업, 수산업의 개발이다. 이들 지역이 가진 부존자원의 특성을 감안할 때 農林水產業은 이들 地域經濟의 基幹產業을 형성하고 있기 때문이다.

傳統的인 自給指向的인 生計農業의 市場指向的인 商業農業으로의 전환에 따라 시장을 중심으로 한 농가간, 지역간 競爭의 확대는 農業發展의 地域化를 촉진시키고, 地域農業을 형성시킨다.

다시 말하면 각각의 지역이 가진 자연환경적, 사회경제적, 입지적 특성을 기초로 市場에서의 競爭的 優位를 확보하기 위한 노력이 지역적으로 전개되면서 品目(作目)의 選擇, 市場出荷時期를 전제로 한 地域技術體系, 作付體系의 확립 등에 있어서 地域化가 촉진된다. 이러한 결과들은 지역간에 있어서 相對的인 기술, 생산격차, 소득격차를 유발하면서 농업발전의 지역적 상대성을 강화시키게 된다.

市場經濟下에서 農業發展의 地域的 相對性의 발생을 단순히 특정품목을 중심으로 한 生產의 지역적 전문화 (또는 集中化) 뿐만 아니라 같은 品目의 경우에 있어서도 出荷時期의 조정을 통한 市場의 時間的(특히 月別) 分割과 이에 따른 供給의 地域的 差別化를 촉진시킨다. 이러한 農業經濟構造의 지역적 차이 발생은 각 지역들간의 地域的 比較優位性을 확보하기 위한 노력의 결과이며, 그에 따른 農業技術發展의 地域化의 결과라고 말할 수 있다.

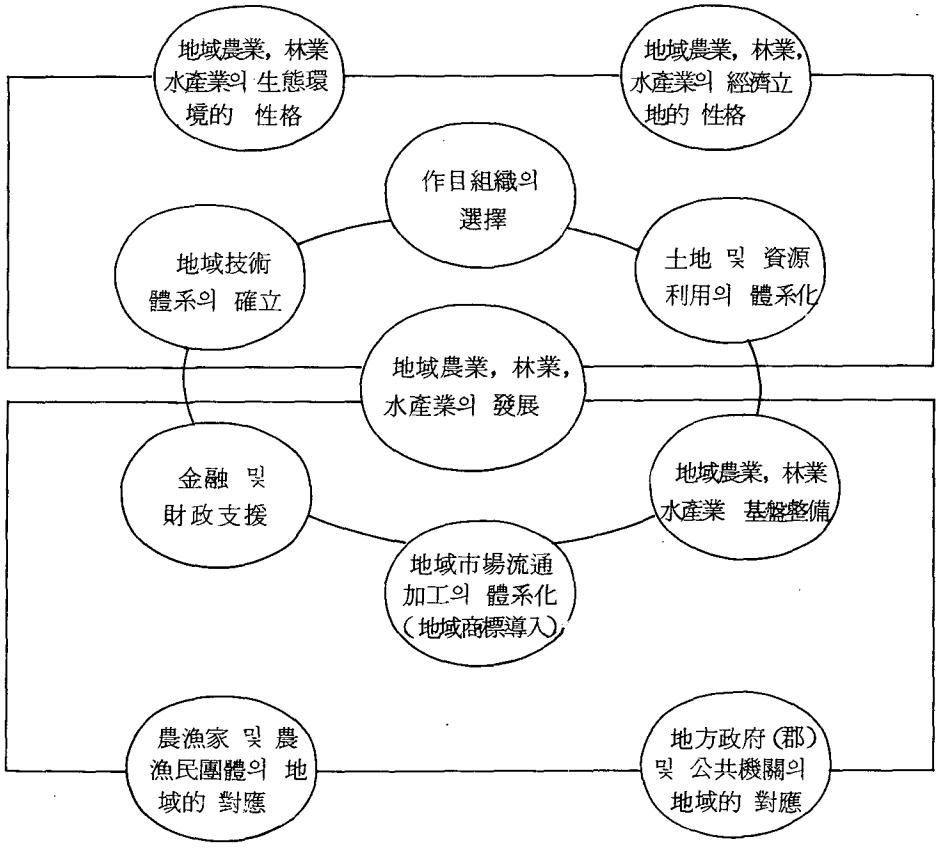
이상과 같은 地域的 相對性의 문제들은 林業, 水產業의 경우에 있어서도 결코 예외는 아니다. 특히, 이들 산업의 경우는 資源利用產業으로서의 성격이 농업보다 강하기 때문에 부존자원인 산지와 바다의 지역적 수준에서의 입지적 특성, 예를 들면 지형, 지세, 기후 등 자연환경적 특성과 생태적 특성들이 產業의 성격과 구조를 결정하고, 그에 따라서 지역적인 차이를 유발시킨다.

農業發展의 地域化 現象이 보편적으로 나타나면 지금까지 中央政府에 의한 국가목표에 따른 획일적인 農業(林業, 水產業)行政의 추진은 국가이익과 地域利益의 不一致를 낳고 그에 따른 갈등을 심화시키게 된다. 특히, 地域間에 다양하게 나타

나는 地域的인 利益關係를 어떤 하나의 指標(예를 들면 國家目標)로서 조정하는 것이 현실적으로 불가능하게 된다. 여기에서 地方政府의 새로운 역할이 요청되게 된다. 더욱이 地方化의 진행에 따라 地域利益의 극대화를 위한 지방정부의 주체적인 역할은 더욱 강조되게 된다. 다시 말하면 地方政府에 의한 지역적 특성에 맞는 地域農業, 林業, 水產業의 발전을 위한 노력이 체계적으로 일어나지 않으면 안된다. 이것이 〈圖 4-5〉와 같은 地域農業(林業, 水產業)發展을 위한 組織化이다.

地方政府를 주체로 지역이 가진 生態環境的, 經濟立地的 특성을 감안, 그 지역의 比較優位性을 극대화시키기 위해서는 작목의 선택과 기술체계확립, 기반정비, 금융지원 등이 지역단위에서 일관성있게 이루어지게 하고, 地域 商品의 경쟁력확보를

圖 4-5 地域農業(林業, 水產業)發展을 위한 조직화



資料 : 崔洋夫. 1986, 20쪽

위한 노력이 지역 전체적으로 이루어져야 한다. 이와 같은 노력이 지방정부, 지역의 농어민 및 그들 단체, 그리고 관련 공공기관에서 공동적으로 일어나도록 하기 위해서는 지역농업(임업, 수산업)발전의 조직화가 추진되어야 한다.

이를위한 實踐的 手段의 하나가 地方政府에 의한 「地域農業(林業, 水產業)發展計劃」의 수립이다. 지역이 가진 특성과 여건을 감안, 지역농업, 임업, 수산업에의 장기발전 목표를 설정하고 이에 대한 지역차원의 合意를 바탕으로 일관성있는 개발이 이루어지도록 하는데 「發展計劃」은 하나의 座標를 제시할 수 있기 때문이다.

이러한 地域農業, 林業, 水產業發展의 조직화는 지방정부 단위의 공공기관과 농어민단체들의 기능과 역할의 재정립, 그에 따른 관련기관과 단체들간의 유기적 관계 강화를 필요로 한다. 이를 위해서는 지금까지의 중앙정부, 또는 중앙기관의 직접적인 지휘와 통제를 받아온 이들 기관과 단체들이 지역적으로 부여된 역할을 수행할 수 있도록 자율화되고 민주화되지 않으면 안된다. 郡單位 農村, 漁村指導所의 位相再定立과 農, 畜, 水協 등 농어민단체들의 민주화는 地域農業, 林業, 水產業發展의 組織化란 관점에서 우선적으로 추진되어야 할 시급한 과제가 되고 있다.

특히, 農村指導所를 地方化時代의 地域農業發展을 위한 기술 및 교육훈련, 地域農業에 대한 조사연구와 長期發展計劃의 樹立 등과 같은 종합적인 기능을 수행할 수 있도록 「農業開發院」으로 擴大 改編하는 방안이 적극적으로 검토될 필요가 있다.

4. 農村工業開發의 體系化

농산어촌지역경제의 多元化를 통한 새로운 고용창출과 소득원 개발을 위한 第1의 課題는 역시 農村工業開發의 적극적인 추진이다.

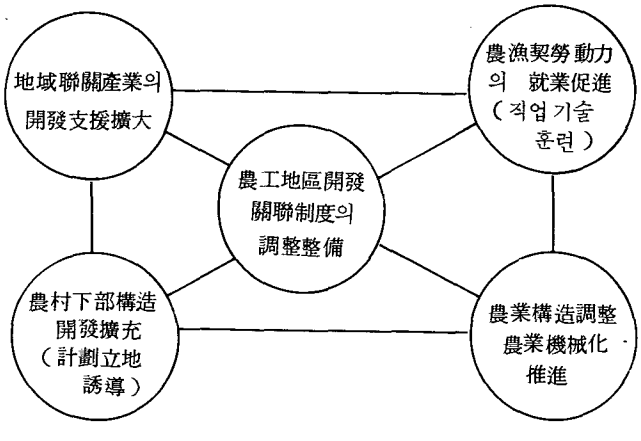
1984년 「農漁村所得源開發促進法」의 제정과 함께 1985년 7個의 地區指定을 시작으로 추진되고 있는 農工地區(또는 農工團地)의 개발은 농촌공업개발의 본격적인 추진이란 관점에서 바람직한 정책이 아닐 수 없다. 특히, 1993년까지 350個의 農工地區를 조성, 약 100만명의 새로운 고용기회를 창출하겠다는 정부의 목표는 농촌지역경제의 활성화와 多元化를 위해서 실현되어야 할 목표가 아닐 수 없다. 하나의 農工地區가 조성되고 공장건설이 완료되어 가동하기까지에는 보통 2年 정도의 시간

이 소요되고, 그것이 地域經濟에 미치는 파급효과도 최소한 5~6年의 시간이 경과되면서 장기적으로 나타나기 때문에 농공지구개발이 농림어가의 農外所得增大나 지역주민에 대한 고용증대 등에 즉각적인 효과가 발생하지 않는다고 해서 농공지구개발정책 그 자체를 부정적으로 과소평가하는 것은 성급한 판단이 아닐 수 없다.

農工地區開發이 농산어촌지역경제의 발전에 대해서 갖는 잠재력, 영향력 등을 감안할 때 앞으로의 과제는 開發이 이루어진(또는 이루어질) 農工地區와 地域經濟와의 유기적 통합도를 높이고, 지역경제에 대한 긍정적인 파급효과를 극대화시키며, 농공지구개발의 부정적 효과를 최소화시키면서 특히 농림어가의 농외소득증대에 대한 기여도를 높여 나가는 일이다.

따라서 農工地區開發政策이 추구하는 이상과 같은 목표들을 효과적으로 달성하기 위해서는 農工地區開發 關聯政策들의 地方政府 次元에서의 體系化가 〈圖 4-6〉과 같이 이루어져야 한다.

圖 4-6 農工地開發關聯政策의 體系化

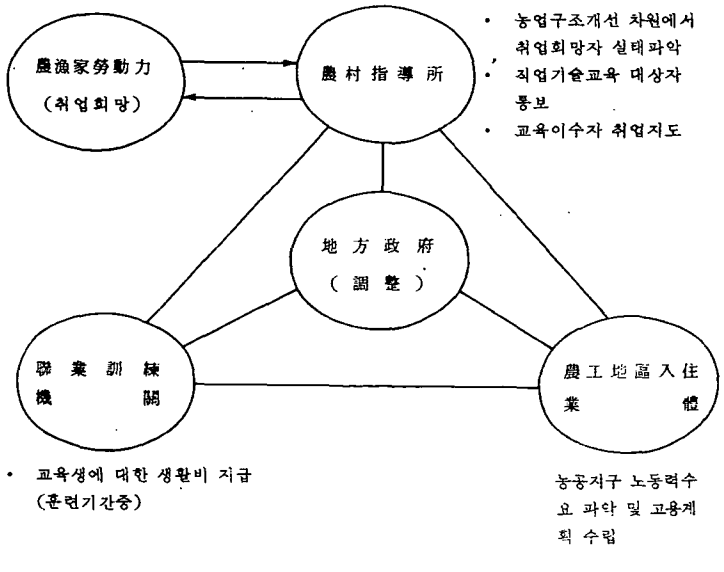


첫째는 농공지구개발이 농가경제의 농외소득증대에 미치는 효과를 극대화시킬 수 있도록 농가가구원들의 농공지구취업을 지원하는 방안이 체계적으로 확립되어야 한다. 이를 위해서는 적어도 다음과 같은 연관정책들의 체계화가 이루어져야 한다. 즉 農家經濟의 勞動力실태 조사를 통하여 轉業 또는 兼業을 희망하는 노동력을 파악하고, 이들의 安定된 就業을 위한 技術訓練과 취업알선(또는 취업지도)이 이루어져야 한다. 그리고 이와같은 농가노동력의 농외취업 촉진이 農業構造의 改善이란 관점에서 이루어지도록 하고, 특히 農業機械化에 대한 우선적인 지원이 이루어지도록 하여야 한다.

아직도 농번기에는 농업노동력이 절대적으로 부족하고 농한기에는 노동력의 유휴화가 존재하고 있는 현실에서 農業構造調整과 연계되지 않은 農工地區開發의 일방적인 추진은 農工地區入住業體에게는 노동력 확보의 문제를 일으키거나, 농업노동력 부족 문제를 심화시키는 부작용을 일으키게 될 것이기 때문이다. 따라서 농공지구개발과 함께 공장취업, 직업전환 등을 희망하는 농가의 노동력을 파악하고, 이들에 대한 체계적인 직업기술 교육과 취업지도를 강화하면서 그들이 희망할 경우 그들의 農耕地를 농업에 전업적으로 종사하는 농가들이 이용할 수 있도록 長期賃貸借 또는 農地販賣 등을 유도, 農地有動化를 촉진시키는 한편, 전업농가들에 대한 농업기계화 또는 농지구입자금의 지원 등이 동시적으로 추진되어야 한다.

農業構造調整과 연계된, 農家勞動力의 원활한 농공지구취업을 추진하기 위해서는 地方政府를 중심으로 職業訓練機關, 農工地區入住業體, 그리고 農村指導所간의 협조체제가 〈圖 4-7〉과 같이 강화될 필요가 있다. 특히, 農村指導所는 農家經濟의 勞動力 實態를 파악, 농업구조조정 차원에서 농공지구 취업을 전제로 하는 기술교육훈련 대상자를 선정하는 역할을 담당하는데 가장 적합한 기관이 아닌가 생각된다. 둘째는 農工地區의 무질서한 농촌입지와 農耕地잠식을 억제하기 위한 計劃立地의 유도와 이를 지원하기 위한 종합적인 농촌하부구조의 개발 확충이다. 農工地區는 農村地域의 중심도시가 되는 市나 邑級都市를 중심으로 그 주변지역에 입지하

圖 4-7 農漁家勞動力의 農工地區就業擴大를 위한 協助體制의 體系化



는 것이 바람직하며 농공지구의 파급효과를 극대화시킬 수 있다. 따라서 地方政府 次元에서 土地利用計劃에 의한 農工地區의 空間的 配置가 합리적으로 이루어질 수 있도록 농공지구의 입지선정에 대한 기준이 확립되어야 한다.

특히, 立地選定과 관련 농공지구에 의한 公害의 發生을 근본적으로 抑制하고 그의 擴散을 방지할 수 있는 조치들이 효과적으로 이루어질 수 있는 立地에 대한 배려가 있어야 한다.

셋째는 農工地區와 地域經濟와의 유기적 통합관계를 극대화시키기 위하여 농공지구 입주업체들의 聯關產業의 지역적 육성 지원이 필요하다. 원부자재의 공급과 관련, 지역적으로 공급이 가능한 농림수산물의 안정적 생산과 공급을 위한 契約에 의한 계획생산 등이 체계화되어야 한다. 기타 각종 서비스업, 도소매업 등을 활성화시키는 노력이 이루어져야 한다.

마지막으로 地方政府 次元에서 이상의 농공지구개발 연관정책들이 일관성있게 추진될 수 있도록 관련제도들의 정비가 이루어져야 하며, 특히 地方政府의 商工行政機能을 강화, 관련정책들에 대한 조정능력을 강화하여야 한다.

5. 農山漁村의 休養·레저產業 개발

農山漁村地域이 보유하고 있는 山地와 바다資源은 產業社會의 都市民들에게 休養·레저의 空間이 된다는 점에서 새로운 所得源으로 부각되고 있다.

소득수준의 향상에 의해 여가에 대한 관심이 높아지면서 휴양·레저에 대한 도시민의 수요는 크게 늘어나고 있고, 그와 같은 추세는 앞으로 계속 되어질 전망이다. 따라서 부가가치가 높고, 새로운 고용기회를 창출시킬 수 있는 휴양·레저산업과 관광산업의 개발은 특히 산촌지역과 어촌지역 경제의 활성화를 위한 새로운 가능성을 높여 주고 있다. 山村地域의 경우 山地의 多目的 利用을 통한 휴양림조성과 휴양촌개발, 야생동물의 사육과 수렵, 스키, 골프장 등 야외체육시설의 개발, 다양한 등산로의 개발, 야영장 설치 등이 적극적으로 추진되는 것이 바람직하다. 관광농원의 조성, 해수욕장개발, 바다낚시터 개발 등 농촌, 산촌, 어촌이 가진 다양한 環境資源을 상품화하고 적극적으로 개발해 나가기 위해서는 현재의 농지, 산지, 바다

利用에 관한 제도를 정비, 이들 자원에 대한 多目的 利用이 가능할 수 있게 하여야 한다.

동시에 이들 자원에 대한 接近度를 높이기 위한 산촌, 어촌지역에 의한 사회간접자본을 확충하고, 이를 위한 투자가 확대되어야 한다. 특히, 산지에 있어서 林道開發, 어항, 선착장개발이 확대되어야 한다.

그러나 이러한 휴양·레져산업의 개발이 농산어촌주민들의 새로운 소득원이 될 수 있도록 하기 위해서는 地方政府와 地域住民들의 주체적 참여에 의한 開發計劃의 樹立과 年次的인 추진이 바람직하다. 단기간내에 개발을 서두를 경우 부족된 자본을 마련하기 위해서는 외부자본의 유입이 불가피하게 되고, 이 경우 지역주민이 오히려 소외되어 개발이익의 外部流出이 일어나게 되기 때문이다.

따라서 地方政府內에 「휴양·레져産業開發 企劃團」을 설치 利害當事者의 참여를 촉진하고, 장기 개발계획을 수립, 이 계획에 따라 적어도 5년, 10년을 개발 목표로 설정, 지역주민들에 의한 개발을 추진하는 것이 바람직하다.

6. 農山漁村 經濟發展을 위한 基盤造成

地方化時代에 있어서 農山漁村地域經濟의 發展은 기본적으로 地方政府와 지역주민들의 주체적이고 능동적인 참여와 협력을 전제로 한다. 지역경제의 발전을 위한 계획의 수립과 집행이 지역의 특성과 여건, 현실에 알맞게 이루어져야 하기 때문이다. 그리고 이것이 현실적으로 가능하기 위해서는 地域經濟에 대한 정확한 통계, 정보가 수집, 분석되어야 한다.

그러나 오늘의 地方政府는 지난 30년간 중앙정부의 統制와 指示속에 있어 왔기 때문에 주체적으로 지역경제의 발전계획을 자율적으로 수립할 수 있는 전문가를 확보하고 있지도 못하며, 자기 地域經濟의 구조와 특성 등에 대한 체계적인 통계, 정보도 갖추지 못하고 있는 것이 현실이다.

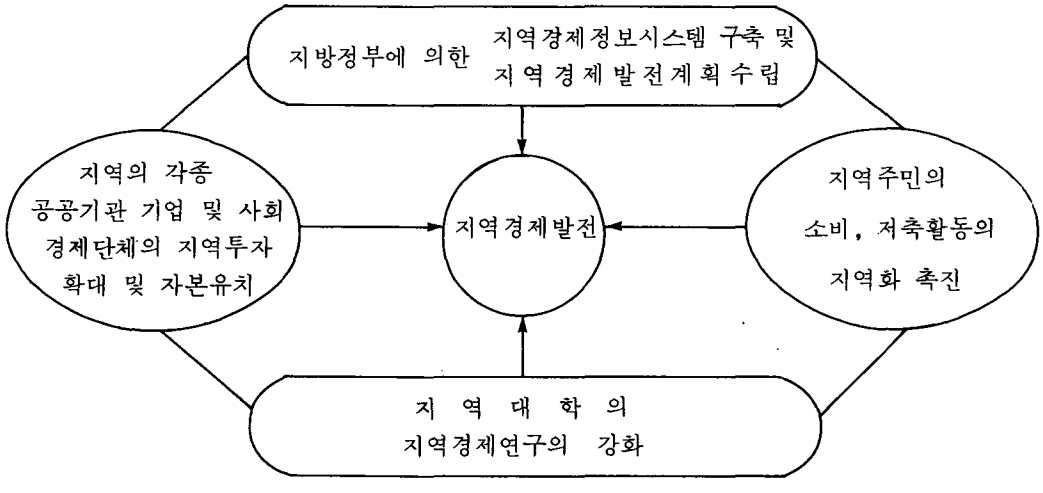
따라서 農山漁村地域經濟의 發展을 위한 노력은 地方政府 次元에서 「地域經濟情報시스템」을 구축하는 일에서부터 착수하지 않으면 안된다. 지역경제의 산업, 고용구조, 소득수준 등에 대한 체계적인 통계자료가 수집, 분석되고 이를 기초로 한 지

역경제정보가 체계화되어야 하기 때문이다.

동시에 지역경제를 전국경제 또는 타지역경제와 비교 분석하고, 지역경제가 가진 잠재력과 취약점 등을 평가, 지역경제 발전의 방향과 과제 등을 분석하는 「地域經濟研究」가 활성화되어야 한다. 특히, 地域의 大學들이 地方政府와 연계, 지역경제연구를 추진할 수 있는 기반의 조성은 특히 시급한 과제가 되고 있다. 地方化時代의 농산어촌지역 경제발전을 효과적으로 추진하기 위해서 지방정부는 지역경제의 장기발전에 대한 비전을 제시하는 지역경제 발전계획을 가져야 하고, 이를 가능케하는 「지역경제정보시스템」을 갖추어야 하며, 「地域經濟研究」를 수행할 地域大學에 대한 研究支援을 강화하여야 한다.

이와같은 지역경제발전을 주도하는 주체성의 확립을 토대로 지방정부는 지역주민들의 경제활동, 특히 소비와 저축, 투자활동이 지역을 중심으로 이루어지도록 유도하여야 한다. 그리고 지역의 공공기관이나 기업들의 지역투자가 그 지역의 장기발전계획을 지원하는 차원에서 일관성있게 이루어질 수 있도록 지방정부의 주체적인 조정관리 능력이 강화되어야 한다.

圖 4-8 農山漁村地域經濟發展을 위한 기반조성



第 5 章

農山漁村 定住環境의 都市化

1. 農山漁村 定住環境 都市化의 基本方向

가. 農山漁村 定住環境의 特性

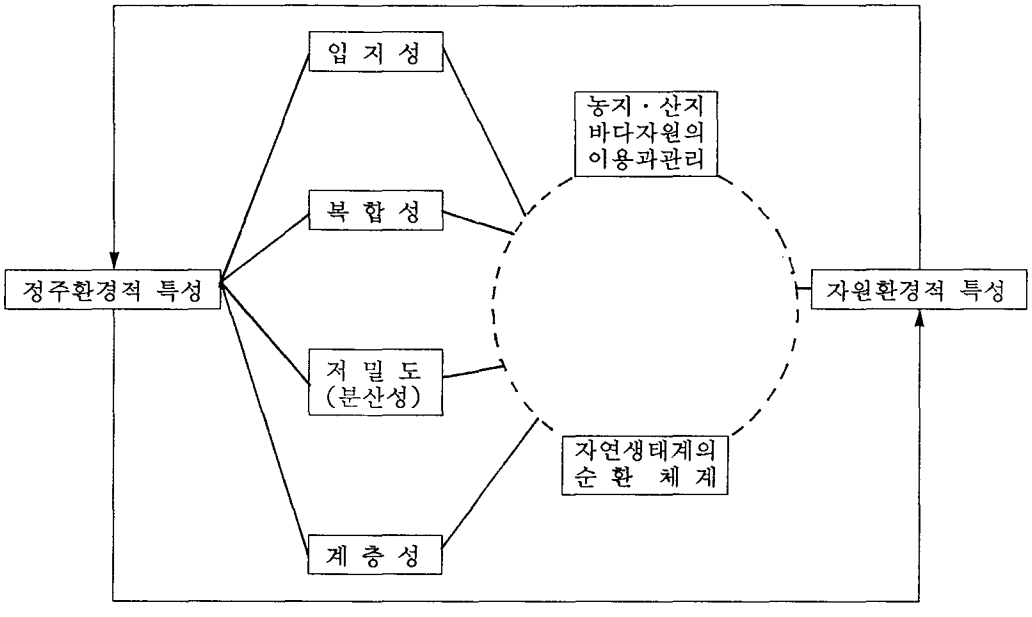
農山漁村을 21세기의 풍요롭고 쾌적한 자치적 地域社會로 발전시키기 위한 두번째의 課題는 定住生活環境을 도시에 못지 않은 수준으로 都市化시키는 일이다. 이때의 都市化란 주민들에게 都市的 便益性을 제공할 수 있도록 정주생활환경의 수준을 개선시키는 것을 의미한다.

그러나 農山漁村地域은 그 기본적인 성격에 있어서 自然生態環境, 즉 生態系(eco-system)의 일부로서 존재하고 있기 때문에 定住環境의 都市化는 이러한 환경적 특성과 조화를 이루지 않으면 안된다. 이 점에 있어서는 農山漁村 經濟開發, 특히 農村工業開發이나 휴양·레저산업개발의 경우도 例外는 아니다.

따라서 定住環境의 都市化를 추진하기 위해서는 다음과 같은 農山漁村이 갖는 空間的, 定住環境的 特性에 대한 인식이 전제되어야 한다. 이를 要約하면 〈圖5－1〉과 같다.

첫째는, 農山漁村地域의 定住環境은 自然生態系의 순환체계를 형성하고 있는 農地, 山地, 바다資源 그 자체와 이들 자원을 이용하고 유지관리하는 데 있어서 사용되는 기술수준 등에 의해서 직접적인 영향을 받는다. 다시 말하면 그 地域의 立地性 그 자체가 그 지역의 자원환경적 특성에 의해서 일차적으로 규제된다. 예를 들면 평야지, 경사지, 산촌, 어촌, 도시근교촌 등과 같이 그 지역의 立地性 자체가 定住環境의 기본성격을 결정하고 있기 때문에 定住環境의 開發은 자연히 자원환경적

圖5－1 農山漁村空間의 定住環境的 特性



특성의 제약 속에서 계획되고 추진되지 않으면 안된다.

둘째는, 農山漁村의 環境資源의 空間的 分散은 이들 자원을 이용하는 주민들의 定住에 있어서 분산거주를 초래한다. 도시에 비하여 농산어촌지역의 居住密度가 낮은 것은 그 때문이다. 따라서 居住地와 人口의 分散과 낮은 密度를 전제로 하여 定住環境開發이 이루어져야 하고, 따라서 도시에서와 같은 대규모의 집중공급 또는 처리방식은 자연히 한계를 가질 수밖에 없고, 그만큼 費用問題가 발생한다.

셋째는, 이상과 같은 分散性과 低密度 때문에 農山漁村地域에 있어서 定住單位는 階層性을 갖게 된다. 예를 들면 농산어촌주민들의 기본적인 정주단위인 마을로부터 대규모 중심부락, 면소재지와 같은 소도읍, 읍급도시와 같은 소도시들에 따라 주민들의 일상생활에 필요한 생활서비스의 종류, 규모, 질이 차이를 갖게 된다. 따라서 定住體系상에서 차지하는 위치에 따라 정주환경 개선을 위한 각종 서비스와 시설들을 적절하게 배치하고 그 규모를 결정하는 문제는 특별히 중요한 과제가 된다.

넷째는, 農山漁村空間의 複合性이다. 도시에서와 같이 주거, 생활, 생산활동 등이 기능적으로 분리되지 않고 住居와 生産活動이 혼합되어 복합적으로 이루어지기 때문에 定住環境開發은 생활환경의 개선과 생산활동의 능률화를 동시적으로 하나의 統一된 체계속에서 추진하는 방향에서 이루어져야 한다.

따라서 農山漁村地域에 있어서 生活環境의 都市化는 生態環境資源이 일으키는 定住環境의 특성을 전제로 하면서 주민들의 삶의 조건을 개선시키는데 필요한 물적환경의 개선이나 생활편익시설의 배치 등이 자연생태환경과 균형을 이루는 차원에서 이루어지지 않으면 안된다. 다시 말하면 農村的인 田園性과 快適性을 살리면서 都市的 便益性을 갖추는 定住生活環境의 개발이 이루어져야 한다.

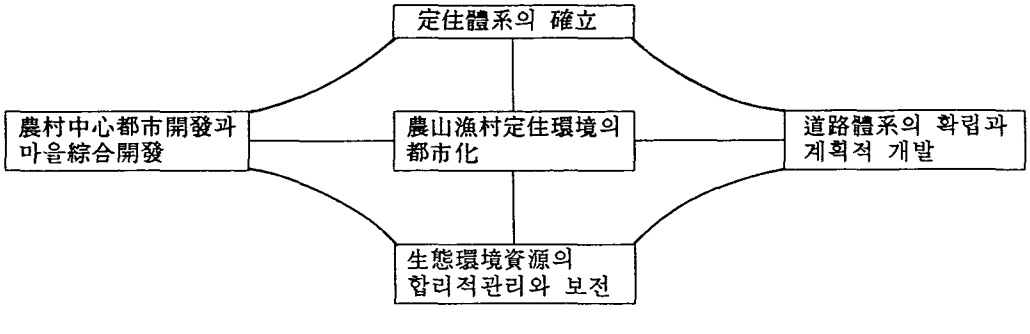
나. 定住環境開發의 기본방향과 과제

農山漁村地域의 定住環境的 特性은 定住環境의 개발이 다음과 같은 관점에서 계획되고 추진되어야 함을 시사하고 있다.

- ○ 立地的 특성과 類型에 따른 정주환경개발
- ○ 環境과의 調和를 이루는 정주환경개발
- ○ 定住單位의 階層性을 감안하는 定住體系에 따른 정주환경개발
- ○ 農村空間의 複合性을 감안한 정주환경개발
- ○ 높은 分散性과 낮은 居住密度를 고려한 정주환경개발

그러나 이상과 같은 方向에서의 定住環境開發은 과거와 같은 事業中心, 소도읍 가꾸기나 마을개발과 같은 局地的인 개발이 되어서는 안된다. 定住生活圈의 形成이란 관점에서 생활권내에 분산 입지하고 있고 定住單位間, 그리고 住民間의 유기적 통합성을 높이고 相互接近性을 높일 수 있는 방향에서 개발되지 않으면 안된다. 定住生活圈 그 자체를 하나의 完結性을 지닌 地域社會로 발전시킨다는 관점에서 개발되어야 하기 때문이다.

圖5－2 農山漁村 定住環境開發의 基本課題

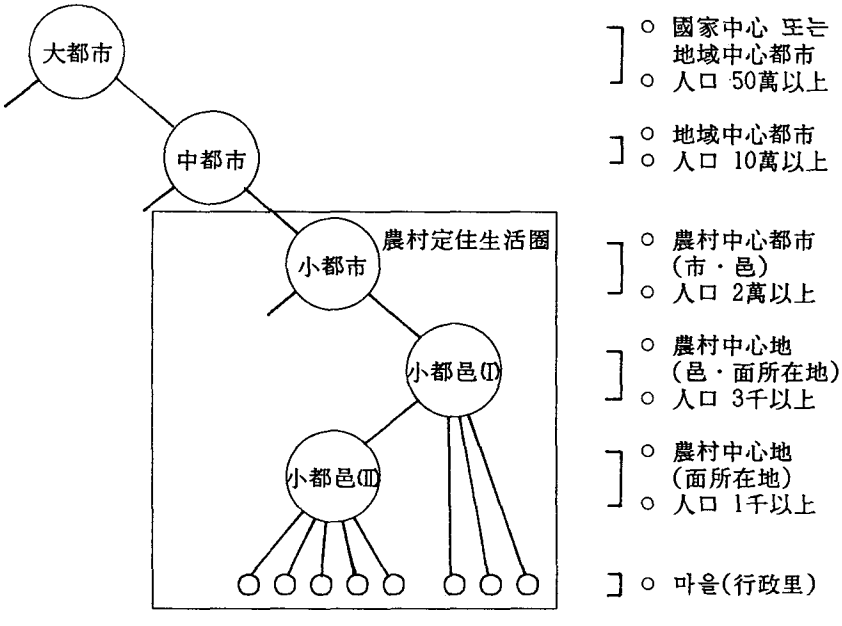


21세기를 향하여 農山漁村地域의 定住生活環境水準을 都市的 水準으로 높여나가기 위한 기본과제들 가운데 가장 기본적인 과제들을 정리하면 〈圖5－2〉와 같다. 이와 같은 과제들은 定住環境開發이 어떤 特定事業의 개발이 아니라 農山漁村의 定住生活圈 형성이란 관점에서 시급을 요하는 과제들이기 때문이다.

2. 農山漁村地域의 定住體系 確立

농촌정주생활권은 일반적으로 그 내부에 마을 → 면소재지 → 읍(시) 등으로 이어지는 계층구조를 갖고 있다. 이러한 농촌중심지의 계층체계를 가설적으로 정리하면 〈圖 5－3〉과 같이 마을 → 소도읍(Ⅰ,Ⅱ) → 소도시(시·읍)로 체계화시킬 수 있다. 이들은 農山漁村 住民들의 기본적인 定住單位이며, 각각은 주민들의 일상적인 생활을 위한 서비스의 제공, 생산활동의 지원이란 면에서 階層性을 갖고 있다. 특히, 小都市와 小都邑은 마을을 背後地로 하는 中心地로서 기능을 수행하고 있으며 上位中心地일수록 기능의 종류도 다양해지고 서비스 제공의 수준도 높아지고 있다.

圖 5－3 農山漁村地域의 定住體系



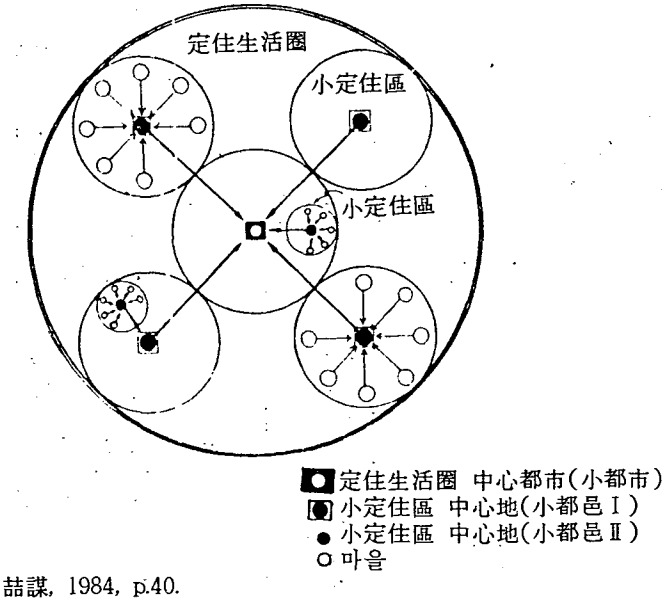
資料：崔洋夫·鄭喆謨, 1984, p.39.

따라서 背後地인 마을단위에 定住하고 있는 住民들의 安定된 생활이 이루어지도록 하기 위해서는 이들 中心地가 주민들에게 어떠한 종류와 수준의 서비스를 제공하고 있느냐는 중요한 의미를 갖는다. 이들 中心地들이 제기능을 하지 못하고 있을 때 住民들은 생활수요를 충족시키기 위해서, 또는 보다 높은 질의 서비스를 제공받기 위해서 上位都市(예, 中大都市)로 이동하기 때문이다.

定住生活圈內에 존재하고 있는 定住單位간의 階層性은 定住環境의 개발이 획일적이고 일률적으로 이루어져서는 안되며, 定住體系上의 住階와 기능에 따라 差別的으로 이루어져야 함을 시사하고 있다. 그리고 이들 定住單位들간의 상호 유기적인 역할분담이 定住生活圈 전체로서, 하나의 地域社會로서 完結性과 綜合性을 이룰 수 있도록 이루어져야 한다.

定住生活圈內의 定住體系의 階層性을 平面的인 空間構成의 次元에서 정리하면 〈圖 5-4〉와 같다. 다시 말하면 定住生活圈의 中心地인 小都市와 下位定住體系上의 중심지인 小都邑을 중심으로 형성되는 小生活圈(또는 小定住區), 그리고 마을생활권으로의 空間分割이 가능하다. 그리고 이들의 小生活圈들은 上位中心地인 小都市에 의해서 형성되는 定住生活圈에 통합되어 있기 때문에 重層的 관계를 맺는다.

圖 5-4 農山漁村地域 定住生活圈의 空間構成



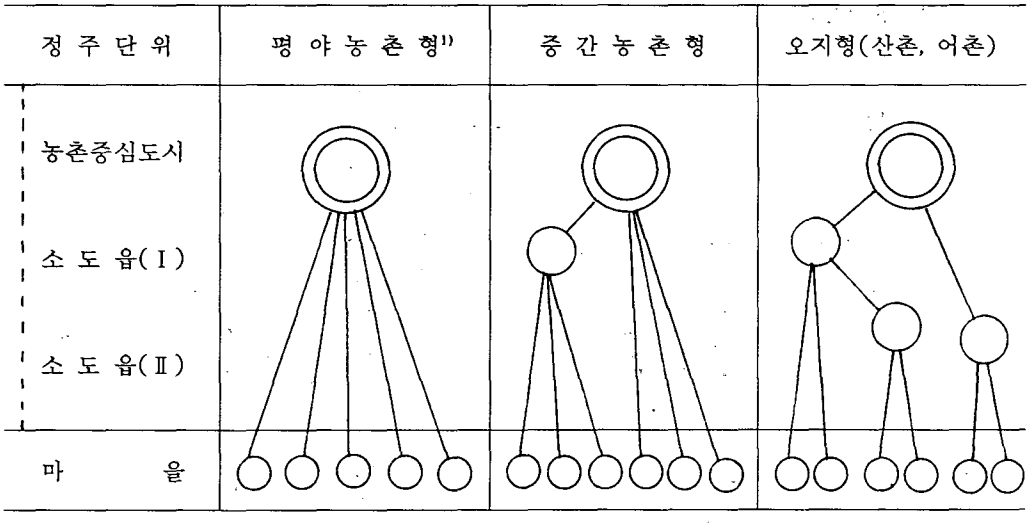
資料 : 崔洋夫 · 鄭喆謀, 1984, p.40.

그러나 이상과 같은 定住生活圈의 重層的 空間構成은 획일적인 것이 아니라 農山漁村地域의 立地的 性格에 따라 차이를 나타낸다. 예를 들면 도로, 교통망이 발전된 평야 농촌의 경우에 있어서는 小都邑의 중심지적 기능은 크게 약화되는 반면 小都市의 기능이 상대적으로 크게 나타난다. 반대로 지리적 특성 때문에 定住單位의 空間的 分散이 높고, 고립성이 심한 어촌(섬 포함)지역이나 산촌지역에 있어서는 小都邑(Ⅰ,Ⅱ)은 중요한 기능을 담당한다.

따라서 농산어촌지역에 있어서 定住體系는 立地的 特性에 따라서 〈圖 5-5〉와 같이 平野農村型, 中間農村型, 奧地型으로 구분할 수 있으며 특히, 山村과 漁村地域에서는 오지형이 일반적인 형태를 이룬다. 이들 지역에서는 上位中心地까지의 接近性이 지리적, 환경적 조건 때문에 제약되어 있기 때문이다.

이상과 같은 定住體系의 階層性 그에 따른 정주생활권내의 小生活圈(또는 小定住區)의 分割을 실제의 事例로 들어 설명하면 〈圖 5-6〉과 같다. 郡單位 행정구역체계(읍면-마을)를 生活圈과 中心地 體系에 따라 조정하면 지역여건에 따라서 몇개의 小生活圈 單位로 구획될 수 있다.

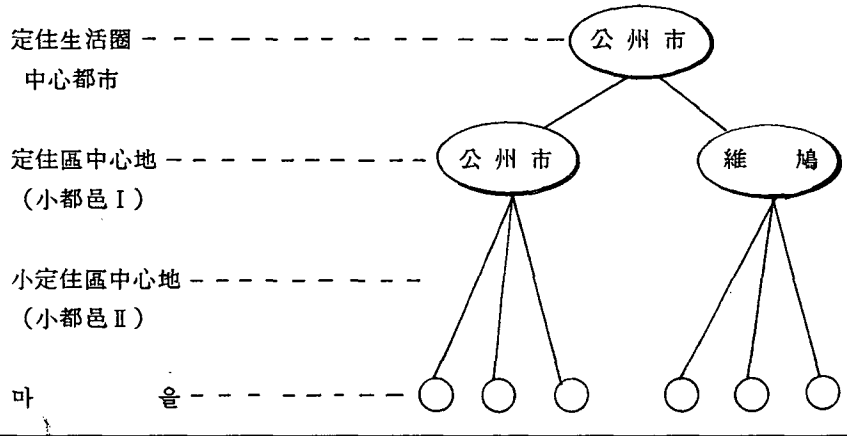
圖 5-5 農山漁村地域의 定住體系 類型



1) 도시근교 농촌형 포함.

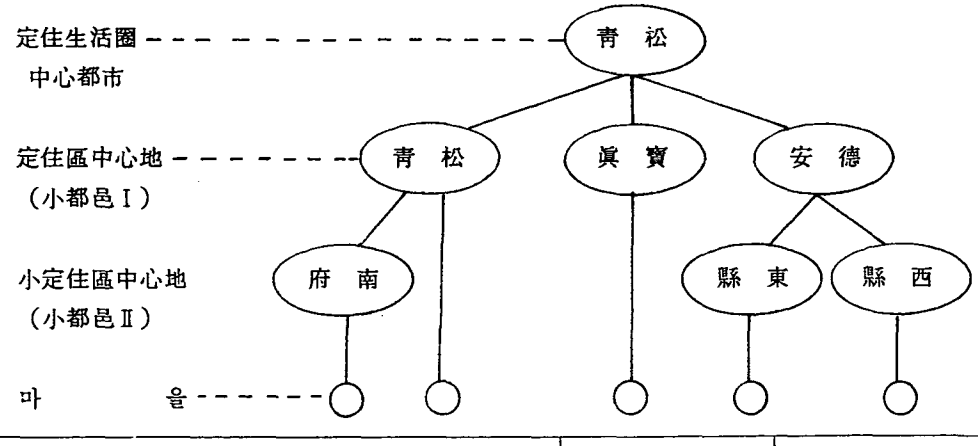
圖 5-6 農山漁村地域 定住體系設定 事例

A. 忠南 公州地域事例



小生活圈(定住區)	公州圈	維鳩圈
(行政區域)	公州市, 정안, 의당, 우성 장기, 반포, 계룡, 이인, 탄천면	유구, 신풍, 사곡면

B. 慶北 青松地域事例



小生活圈(定住區)	青松圈	眞寶圈	安德圈
(行政區域)	청송읍, 파천, 부동부남면	진보면	안덕, 현서, 현동면

이상과 같은 農山漁村地域의 定住環境開發은 定住生活圈의 형성이란 관점에서 定住體系의 階層性과 그로 인한 空間構成(즉, 생활권 분할)의 重層性을 기초로 하여 이루어져야 한다. 지난 30여년간 우리나라에서 추진되어 온 농촌환경개발은 그와 같은 계층성과 중층성을 대체로 무시한 채 마을개발, 소도읍개발 등을 事業위주로 局地的으로 수행하여 왔다는 점에 문제를 안고 있었다. 그 뿐만 아니라 행정편의주의에 따라 소도읍가꾸기의 경우 행정단위에 따라 모든 面所在地를 획일적으로 개발하거나, 마을의 공간적 위치, 규모에 관계없이 획일적인 마을개발이 추진되어 왔다. 이와 같이 계층성을 무시한 행정단위에 따른 획일적인 개발사업의 추진을 않을 경우 可視用 開發(보여주기 위한 개발)로 끝나고 한정된 투자재원의 낭비를 가져오는 결과를 낳았다.[1)]

이상과 같은 檢討들은 農山漁村의 定住環境開發이 효과있게 이루어지기 위해서는 무엇보다도 定住體系의 확립이 전제되어야 함을 시사하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 定住體系와 관련 小都市와 小都邑의 종류와 규모 및 공간적 분포, 기능 등에 관한 기초적인 연구가 되어 있지 않기 때문에 이에 대한 기초연구를 토대로 한 定住體系의 확립은 시급한 과제가 되어 왔다. 이 점에 있어서는 마을의 경우도 예외는 아니다.

따라서 定住體系의 확립을 위한 기초연구로서 農山漁村地域의 中心地에 대한 機能分析이 전국적인 규모로 수행되어야 하고, 이를 위해서는 「中心地 機能에 대한 센서스」가 실시되는 것이 바람직하다. 동시에 전국의 마을의 공간적 분포와 규모에 대한 기초조사, 그리고 농산어촌지역의 도로망체계에 대한 실태조사 등을 바탕으로 定住生活圈의 定住體系와 小都邑 및 마을의 空間的 統合과 再配置에 관한 作業이 시급히 착수되어야 한다. 21세기의 풍요롭고 쾌적한 농산어촌을 만들어 가기 위해서는 가장 기초가 되는 「農山漁村空間配置基本計劃」이 定住生活圈(郡)別로 수립되어야 한다. 定住環境改善을 위한 각종 시설과 서비스의 공간적 배치는 定住體系와 空間配置基本計劃에 따라 體系的으로 이루어져야 하기 때문이다.

---

1) 小都邑가꾸기 事業의 실태와 문제점에 관해서는 다음 참조 : 崔洋夫 · 鄭喆謨, 1984, 102~113쪽.

3. 農山漁村地域 中心地와 마을綜合開發

앞에서 검토한 바와 같이 農山漁村地域에 있어서 定住環境開發이 定住體系에 따라 이루어져야 한다고 할 때 中心地와 마을의 定住環境開發이 기본적인 과제가 된다. 다시 말하면 이들 中心地와 마을이 住民들에게 定住生活圈을 떠나지 않고서도 일상생활에 필요한 서비스를 제공할 수 있도록 서비스기능을 갖추게 하는 定住環境開發이 이루어져야 하기 때문이다.

가. 中心地 開發[2)]

定住生活圈의 형성이란 관점에서 中心地가 얼마나 중심성을 발휘할 수 있느냐는 결국 이들 중심지가 어떠한 서비스기능을 갖추고 있느냐에 따라서 결정된다. 이것은 바꾸어 말하면 小都市나 小都邑들이 주민들의 생활편익을 위한 기본적인 施設이나 공공 또는 민간기관들을 가지고 있어야 한다는 것을 의미한다. 〈表 5-1〉은 우리나라의 현실에서 소도시와 소도읍들이 기본적으로 갖추어야 할 주요시설들을 정리한 것이다. 여기에서 특히 강조되어야 할 점은 定住環境開發이 단순히 도로, 통신, 교통시설, 상하수도 설치 등과 같은 몇몇의 특정사업을 추진하는 것이 아니라 住民들의 總體的인 定住條件을 갖추어 주도록 하는 것이며, 〈表 5-1〉과 같은 다양한 시설들이 定住體系의 階層에 따라 각 中心地에 종합적으로 배치하는 것을 의미한다.

따라서 定住環境開發을 위해서는 農山漁村의 中心都市의 定住環境施設에 관한 기본실태조사를 통해서 각각의 중심도시가 어떠한 서비스나 施設이 부족한가에 대한 定住環境缺乏度에 대한 측정이 이루어져야 한다. 그리고 그러한 판단을 토대로 住民들의 開發需要를 감안, 定住環境開發이 優先順位가 결정되고, 年次計劃에 따라 일관성있게 추진되어야 한다. 이것은 定住環境開發의 대상과 범위 등에 대한 의사결정이 地方化되어야 함을 의미한다. 각각의 지역에 따라 定住環境開發 水準에 차이가 있기 때문에 어떤 획일적인 기준에 의한 개발이 불가능하기 때문이다.[3)]

---

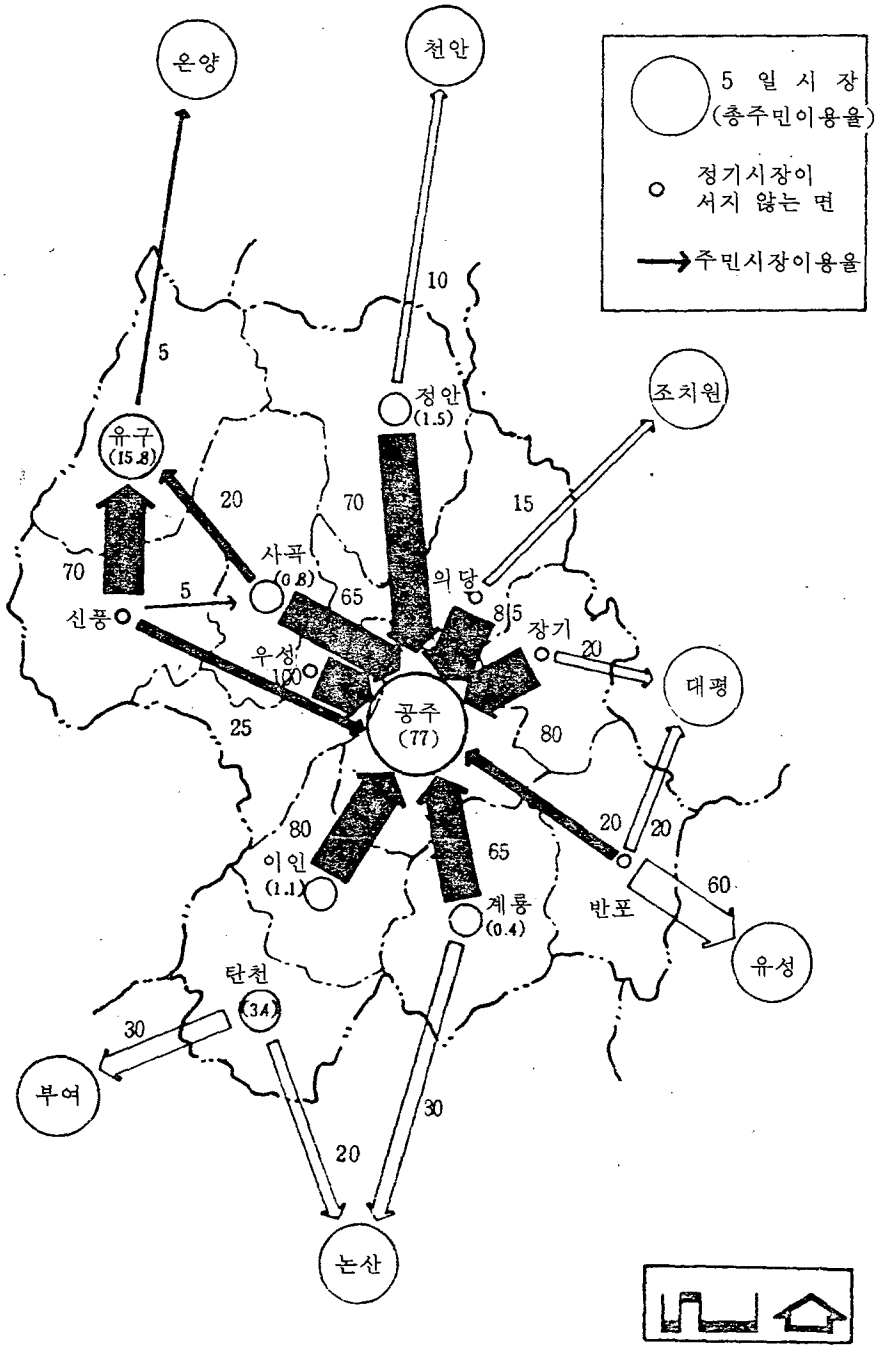
2) 中心地開發에 관한 실증적연구는 崔洋夫 · 鄭喆謀(1984) 참조.

3) 定住環境開發의 범위와 대상, 定住環境缺乏度 등에 관한 일반적인 論議는 다음 참조 : 崔洋夫, 1988b, 1~22쪽.

表 5-1 小都市와 小都邑의 主要 定住環境 施設(案)

	農山漁村中心地	
	小都邑	小都市
교통·통신	○ 우 체 국 ○ 정기버스주차장 ○ 소형주유소 ○ 자가발전시설	○ 종합터미날 ○ D.D.D전화 ○ 전신전화국 ○ 방송중계소 ○ 주 유 소 ○ 자동차수리 및 부품점
교육·문화	○ 유 치 원 ○ 국민학교 ○ 중·고등학교 ○ 탁 아 소 ○ 지역회관(도서관, 분관, 향토자료관)	○ 대학(전문, 일반) ○ 직업훈련원 ○ 문화회관(미술, 박물관) ○ 청소년회관 ○ 시민체육관 ○ 도 서 관 ○ 양 로 원
유통·써어비스	○ 정기시장 ○ 연 쇄 점 ○ 정 미 소 ○ 농기구수선소(소형) ○ 중형창고시설	○ 정기시장 ○ 상설시장 ○ 슈퍼마켓 ○ 농기구판매소 ○ 농기계, 기구수선센타 ○ 제 분 소 ○ 대형창고시설
금 융 시 설	○ 단위농업협동조합	○ 농업협동조합 군지부 ○ 은행지점
관 공 서	○ 면사무소 ○ 지서(파출소, 소방서) ○ 농촌지도소	○ 군청, 읍사무소 ○ 경찰서, 소방서 ○ 등기소, 지방법원지원 ○ 농촌지도소 ○ 교 육 청 ○ 수협조합 ○ 산림조합 ○ 세 무 서
사회복지, 위락시설	○ 다용도 공회당 ○ 광장 및 놀이터 ○ 다 방 ○ 근린공원 ○ 체육공원	○ 관광단지 ○ 문화재공원 ○ 실내체육관(공회당) ○ 극 장 ○ 직업보도시설 ○ 부녀상담소 ○ 공설운동장
의료·위생	○ 약국, 한약방 ○ 의원, 한의원 ○ 보건지소 ○ 이·미용원 ○ 쓰레기처리장 ○ 조 산 원	○ 종합병원 ○ 전문병원 ○ 보 건 소 ○ 건강관리 센타 ○ 분뇨수거장 ○ 하수 및 폐수종말처리장

圖 5－7 市場利用實態을 통해서 본 生活中心地와 行政中心地의 현실적 괴리(公州地域事例, 1985)



定住環境開發은 기본적으로 住民들이 일상생활에 필요로 하는 기본수요를 中心地를 중심으로 충족시킬 수 있도록 개발하는 것이기 때문에 中心地階層에 따른 定住體系의 확립은 정주환경개발의 기본전제가 된다. 여기에서 특히 강조되어야 할 점은 그와 같은 生活圈上의 中心地가 모든 行政的 단위의 중심지(예 : 읍, 면소재지 등)와 항상 일치하는 것이 아니라는 점이다. 예를 들면 〈圖 5-6〉과 같이 公州地域은 행정적으로는 1個 市와 11個 面으로 구성되어 있으나 生活圈의 차원에서 보면 2個의 中心地를 중심으로 형성되어 있다. 따라서 生活圈의 形成이란 관점에서 定住環境開發은 2個 中心地을 중심으로 이루어지는 것이 바람직하며, 11個 面所在地에 대한 획일적인 개발은 오히려 자원의 낭비만을 가져올 수가 있다. 公州地域의 경우 〈圖 5-7〉과 같이 公州市와 維鳩를 제외한 나머지 面所在地의 경우는 住民들의 生活圈의 中心地로서 기능을 수행할 수 없기 때문이다. 다만 최소한의 行政서비스를 제공하는 기능은 그대로 유지 될 수는 있다.[4]

나. 마을綜合開發[5]

우리가 흔히 마을이라고 부르는 定住單位는 전국적으로 자연부락의 개념으로는 68,000여개, 行政里의 개념으로는 약 35,400개가 분포되어 있다. 1970년대의 새마을運動은 이와 같은 마을(行政里)을 대상으로 마을도로, 주택, 소하천 등의 환경개선을 중점적으로 추진하여 왔다.

그러나 과거의 마을中心의 환경개발이 안고 있는 문제점은 첫째로 자연부락 단위로 분산되어 있는 마을들을 定住體系의 확립이란 관점에서 장기적으로 綜合整備하는 문제에 대한 검토없이 이루어졌다는 점이다. 더욱이 農家戶數의 감소에 따른 空家가 빠르게 증가되고 있는 현실을 감안할 때 장기적인 관점에서 마을의 통합을 통한 集村化가 검토되지 않는 한 마을의 환경개발은 자칫 투자의 낭비를 가져올 수도 있기 때문이다.

둘째는 마을은 기본적으로 住居生活의 空間이면서 農業生產活動의 中心地라는

---

4) 이러한 현실들은 현행의 面單位 行政組織의 성격에 대한 전면적인 재검토를 필요로 한다. 郡單位의 面-里洞 行政組織을 도시와 같이 區-洞 형태로 생활권 중심으로 재편성하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

5) 마을綜合開發에 관한 실증적 연구로는 崔洋夫 · 鄭起煥(1984) 참조.

空間的 特性에 대한 인식의 결여로 마을개발이, 예를 들면 마을의 도로개발이, 마을주민들의 생산활동이 이루어지는 耕地開發과 연계되지 못한 채 독립적으로 이루어져 왔다는 점이다. 〈圖 5-8A〉의 경우처럼 마을과 分離되어 독립적으로 耕地整理가 이루어졌을 경우 마을과 耕地間의 도로망연계의 不備로 住民들의 농기계를 이용한 경지접근이 문제를 일으킨다. 이것은 바꾸어 말하면 마을 중심으로 한 住民들의 生產活動을 위한 動線 등을 감안한 취락구조개선, 마을내 도로 및 마을과 경지간 도로개발, 경지정리, 하천 및 교량정비 등이 종합적으로 장기적 안목에서 계획되고 추진되어야 함을 의미한다. 이러한 관점에서 〈圖 5-8A〉의 경우를 가상적으로 구상하여 본 것이 〈圖 5-8B〉이다.

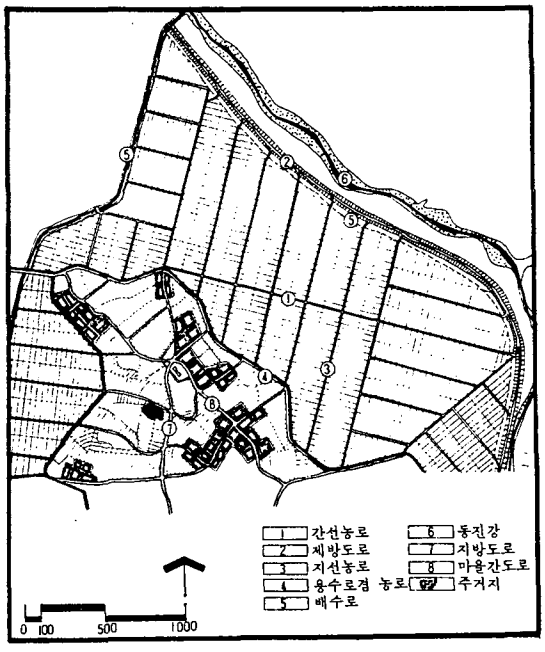
이상의 관점에서 보았을 때 21세기를 향한 마을개발은 기본적으로 都市計劃과 같은 개념의 「마을計劃」의 개념을 도입, 제도화시키고, 각각의 마을에 대한 종합적인 장기발전 구상에 의한 空間配置計劃을 수립, 일관성 있게 추진되는 것이 바람직하다. 물론 이 경우에 있어서 장기적으로 현재 소규모 호수로 분산 입지하고 있는 마을의 集村化를 위한 綜合整備 구상이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 農山漁村地域의 60,000여개에 달하는 自然部落의 立地實態와 再配置를 위한 기초적인 조사연구가 전국적인 규모로 추진되어야 한다.

그리고 마을開發은 각각의 마을이 처한 立地與件을 감안, 개발의 수준과 규모, 우선순위 등을 조정하여 다양한 개발이 이루어지도록 유도하는 것이 바람직하다. 이 문제와 관련 1977년 日本의 第3次 전국종합개발계획에서 제안된 〈表 5-2〉의 「農山漁村地域의 類型別 環境整備의 基本方向」은 앞으로의 마을綜合開發을 추진해 나가는데 많은 시사점을 주고 있다.

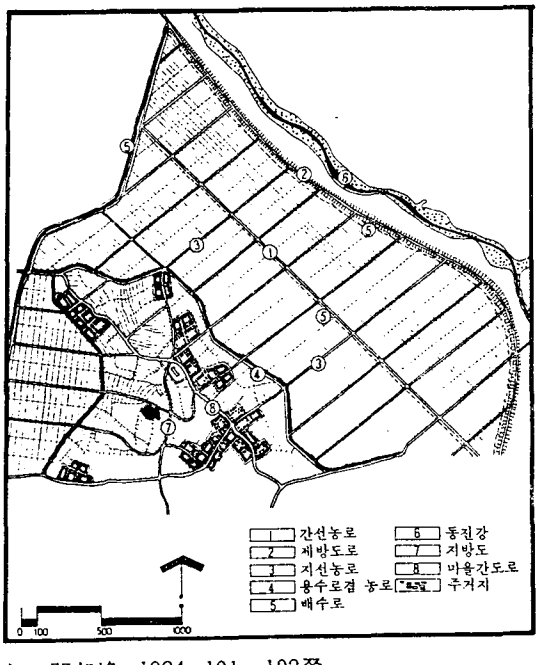
결론적으로 21세기 산업정보화사회에서 마을에 요청되고 있는 거주공간, 생산공간, 사회공간, 문화공간으로서의 機能을 충분히 수행하기 위해서는 지금까지의 단편적, 부분적인 개발방식에서 벗어나 마을의 경제, 사회, 문화, 그리고 물리적 공간구조까지를 포함하는 종합계획적 접근방식을 통한 마을開發이 이루어져야 한다.

圖 5-8 마을綜合開發의 事例

A. 마을과 유리된 耕地整理



B. 마을綜合開發(構想)



資料 : 崔洋夫 · 鄭起煥, 1984, 121~123쪽.

表 5－2 類型別 農山漁村의 綜合的 整備의 基本方向(日本, 1977)*

現況		整備方向			
地域類型	地域現況	整備類型	整備課題	基盤整備	環境整備
都市周邊農村地域	①都市化의 影響을 받아 非農家의 增加가 顯著하고 農家率이 20%를 차지할 程度로 混住化가 進行되고 있다. ②第2種 兼業農家가 70%以上이며 就業機會의 惠澤이 있다. ③家庭排水의 處理가 지연되고 河川, 農業用水路 등에 排水가 되고 있기 때문에 水質汚濁 등의 問題가 많다. ④土地利用은 山林地를 除外하고 農業的 土地利用이 約50%이고, 都市的 土地利用은 約30%이며, 特히 宅地利用은 20%以上이다.	都市近郊型整備	①都市와 均衡이 잡힌 發展을 企圖하여 相互便利를 享受하는 關係의 形成을 企圖한다. ②消費地인 都市에 隣接한 有利한 條件을 살려 新鮮한 食料品 등의 農業生產擴大를 企圖한다. ③都市的 土地利用으로의 需要의 要求에 對해 計劃的인 土地利用 調整으로 農地의 無秩序한 開發의 防止를 企圖한다.	高能率的인 集約農業이 可能토록 農道用排水施設의 整備를 重視한다.	都市化의 進展에 對應하여 聚落排水, 聚落內道路, 交通安全施設, 消火栓 등의 整備를 重視한다.
農村地域(1)兼業的 聚落地域	①人口는 自然的으로 增加하고 있다. 農家가 過半이지만 非農家가 增加되고 있는 混住社會이다. ②地理的 條件이 좋아 農家의 子弟는 본고장에서 分家, 獨立해 있고 離農者도 본고장에 定着하고 있다. ③生活環境施設의 整備는 全般的으로 지연되고 있다. ④土地利用은 山林地를 除外하고 農業的 土地利用이 約80% 點하고 있다.	綜合型整備	①地域社會로서 가장 安定된 地域이지만, 非農家의 增大나 兼業化의 進展에 依해 農業에 壓迫이 豫想되기 때문에 專業的 農家를 中心으로 兼業農家를 包攝한 地域農業의 組織化에 依한 農業의 振興을 企圖한다. ②地理的 條件이 좋아서 今後 都市化될 可能性이 높으므로 計劃的인 土地利用 調整을 企圖하여 均衡있는 發展을 꾀한다. ③混住化에 對應한 農村 Community育成을 꾀한다. ④都市와의 有機的 關聯性을 높인다.	高生產性 農業의 展開를 可能케 하도록 圃場整備, 用排水施設, 農道 등의 整備를 重視한다.	聚落內道路, 聚落排水, 集會施設 등의 整備를 重視한다.

現況		整備方向			
地域類型	地域現況	整備類型	整備課題	基盤整備	環境整備
(2)專業的 聚落地域	①젊은 層을 主體로 人口가 流出하고 있고, 農家率 約 80%의 專住地域이다. ②兼業化도 他地域에 比해 지연된다. ③生活環境施設의 整備는 더욱더 全般的으로 지연되어 있다. ④土地利用은 兼業的 聚落地域과 같은 農業的 土地利用이 約80%를 點하고 있지만 宅地, 工場의 利用은 兼業的 聚落地域보다 낮다.	綜合型整備	i)動力化에 依한 農村과 都市의 提携 ii)隣近都市로의 新鮮한 食料品의 供給等 地域需給圈의 形成 ①人口의 定着을 꾀한다. ②都市와의 便利確保 農產物의 現地加工의 振興, 工業의 計劃的 導入 등에 依해 人口의 定着이 企圖되는 地域에 있어서는 兼業的 聚落地域의 綜合型을 目標로 한다. ③農業의 積極的 振興을 꾀한다. ④便利의 確保를 꾀한다.	同上	聚落內道路, 聚落用水 등을 整備하지만 便利토록 하기 위해 國縣道나 幹線市町村道의 整備가 重要하다.
		農業專業型整備	同上	同上에 첨가하여 規模擴大를 爲해 森林利用과의 充分한 調整을 꾀하면서 農用地의 開發을 推進한다.	同上

現況		整備方向			
地域類型	地域現況	整備類型	整備課題	基盤整備	環境整備
山林地域	①人口의 減少, 高齡化 등이 가장 현저한 地域이다. ②農地의 開發, 森林管理의 停滯 등의 問題가 일어나 있다. ③生産基盤, 生活環境 施設의 整備가 현저하게 지연되어 있다. ④土地利用은 大部分 山林地이다. 山林地 以外로는 農村地域과 같이 거의가 農業的 土地利用이다.	山林綜合型整備	①立地條件이 不利한 地域이므로 그의 發展에는 困難한 問題가 많지만 農林業의 振興을 基本으로 하고 各 地域의 特性을 살린 畜産, 野菜 등의 農業生産, 林業生産, 特用林産(竹, 綠化木 등), 森林 Recreation 등의 資源活用型의 振興을 꾀한다. ②聚落과 都市를 連結하는 道路, 地方버스路線의 維持, 電話 등의 交通通信施設의 整備를 進行시켜 便利性을 높인다. ③現地産業의 振興이나 地域에 따라서는 便利性의 確保와 同時에 工業의 導入을 꾀한다. ④砂防, 保安林, 畜 Sliding 防止, 雪崩防止施設 등의 國土保全 施設의 整備를 꾀한다.	林道, 造林 등의 林業生産 基盤의 整備, 圃場整備 등의 農業基盤整備 및 農林産物의 流通加工施設 등의 整備를 진행시켜 特히 農業과 林業의 有機的 關聯을 配慮한 基盤整備를 꾀한다. 또 적게 利用되고 있는 舊薪炭林地의 綜合的 活用을 꾀한다.	水道, 道路, 醫療 등 生活의 基礎的 施設의 整備가 지연되고 있으므로 그의 積極的 整備를 꾀한다. 特히 周邊의 保健所, 醫療機關과 有機的인 聯關을 갖고 交通, 通信機關을 效率的으로 利用한 地域 醫療體制의 確立을 企圖한다. 또한, 敎育, 買物 등의 巡回體系의 擴充을

現況		整備方向			
地域類型	地域現況	整備類型	整備課題	基盤整備	環境整備
					꾀하는 것 以外 必要에 應해서 聚落의 統合을 꾀한다.
漁村地域	①人口는 減少傾向에 있지만 世帶數는 增加傾向에 있다. ②集密居狀態의 聚落이 많으며, 聚落內의 道路의 幅도 狹小하다. ③家庭排水는 處理함이 없이 河川이나 바다로 排水하고 있는 聚落이 많다.	漁村型整備	①養殖業, 栽培漁業 등의 導入에 依해 沿岸 漁業의 振興을 꾀한다. ②海邊의 觀光, Recreation 開發이 可能한 地域에서는 漁業과 調和를 바탕으로 이것들을 進行시킨다.	漁業基盤으로서의 沿岸漁場의 整備開發이나 漁港流通, 加工施設 등의 整備를 꾀한다.	集密居聚落이 많고 그의 環境이 나빠서 聚落內道路, 聚落排水, 폐물處理, 防災施設 등의 整備를 꾀한다.

* 第3次 全國綜合開發計劃(昭和 52年11月)을 바탕으로 하여 作成되었음.

4. 農山漁村 道路體系의 確立과 計劃的 開發[6)]

농촌주민의 활동영역이 확대되면서 농촌도로는 종래의 생산기반으로서 역할 뿐만 아니라 생활기반으로서의 역할도 증대하고 있다. 이에 따라 농촌도로망의 정비는 농촌환경개발의 핵심부문으로 인식되고 있다. 그러나 지금까지 우리나라의 도로개

6) 이 부분은 崔洋夫 · 金正淵 · 李鎭煥(1987)의 연구결과를 간추린 것임.

발정책은 대도시를 중심으로 국가적인 교통축을 형성하는데 주력하여 왔기 때문에 농산어촌지역내의 도로는 많은 문제점을 안고 있다.

農山漁村地域 道路의 低開發의 문제는 〈表 5-3〉, 〈表 5-4〉에서와 같이 2가지 측면에서 다음과 같이 지적될 수 있다.

表 5-3 都市와 農村地域道路開發 實態比較, 1985

單位 : *km*, %

	도 시			농 촌			계		
	총연장	포장연장	포장률	총연장	포장연장	포장률	총연장	포장연장	포장률
고속도로	246	246	100.0	1,169	1,169	100.0	1,415	1,415	100.0
일반국도	3,330	2,328	69.9	8,911	6,690	75.1	12,241	9,018	73.7
특별시도	10,018	7,133	71.2	—	—	—	10,018	7,133	71.2
지 방 도	1,410	476	33.8	8,757	2,491	28.4	10,167	2,967	29.1
시 군 도	7,350	3,853	52.4	11,073	1,687	15.2	18,423	5,540	30.1
계	22,354	14,036	62.8	29,910	12,037	40.2	52,264	26,072	49.9

資料 : 建設部, 建設統計便覽, 1986, 242~243쪽.

各道 統計年報, 1986.

表 5-4 農村地域의 道路類型別 開發需要(3個 地域事例)*

單位 : 個所, *km*, %

구 분		공 주 군		강 진 군		청 송 군	
		개 소 수	물 량	개 소 수	물 량	개 소 수	물 량
국도·지방도·군도		32(12.6)	233.3(28.2)	19(22.1)	84.3(41.4)	11(9.4)	67.9(27.2)
군	마을간도로	49(19.4)	245.3(29.6)	19(22.1)	61.9(30.4)	11(9.4)	53.1(21.3)
도	마을진입로	100(39.5)	198.7(24.0)	34(39.5)	31.3(15.4)	47(40.2)	81.6(32.7)
이	마을 안 길	—	—	3(3.5)	0.95(0.5)	18(15.4)	6.8(2.7)
하	농 로	63(24.9)	119.2(14.4)	7(8.1)	16.4(8.0)	28(23.9)	34.2(13.7)
도	기 타	9(3.6)	32.0(3.8)	4(4.7)	8.7(4.3)	2(1.7)	5.8(2.4)
로	계	221(87.4)	595.2(71.8)	67(77.9)	119.25(58.6)	106(90.6)	181.5(72.8)
합 계		253(100)	828.5(100)	86(100)	203.55(100)	117(100)	249.4(100)

*公州, 康津, 靑松地域 綜合開發計劃樹立時 把握된 開發需要物量임(1985).

資料 : 崔洋夫 · 金正淵 · 李鎭煥, 1987.

첫째는, 市郡道 이상의 法定道路의 경우 농촌지역에 위치하고 있는 도로들의 개발이 상대적으로 낙후되어 있다는 점이다.

둘째는, 郡道 이하의 非法定道路의 경우는 전국적인 수준에서 그 실태조차도 아직 파악되지 못하고 있으며, 따라서 도로체계도 정립되지 않은 상태에서 새마을도로, 또는 소득원도로 등의 이름으로 부분적으로 개발되고는 있으나 대부분의 도로는 개발의 사각지대로 남아 있다.

따라서 농촌지역에 위치하는 地方道, 郡道 등의 미개발은 농산어촌지역에 있어서 小都市, 또는 小都邑間의 接近性의 약화를 초래하고 광역적인 生活圈의 형성을 제약하는 요인이 되고 있다. 그 뿐만 아니라 마을과 마을을 연결짓는 마을간도로, 마을진입로, 농로 등과 같은 下位 非法定道路의 경우는 上位道路와 유기적인 통합체계를 갖추지 못하고 있기 때문에 마을 單位에서 거주하는 주민들의 日常生活에 심한 불편을 초래하고 있음은 물론 市場化되고 있는 농민들의 商業的 營農活動을 오히려 제약하는 요인이 되고 있다.

이외에도 도로의 종류에 따라서 관리주체가 정부부처별로 다원화되어 있기 때문에 국토공간 또는 地域空間의 정주체계에 따른 綜合的인 도로개발 행정의 수행이 어려운 것도 시급히 개선되어야 할 과제라 하지 않을 수 없다.

이상에서 살펴본 바와 같이 농촌도로는 그 기능이나 지역에 미치는 개발효과가 매우 큼에도 불구하고 아직 개발수준이 매우 저조할 뿐만 아니라 개발체계의 다원화로 인하여 효율적인 개발이 어려운 상태에 있다.

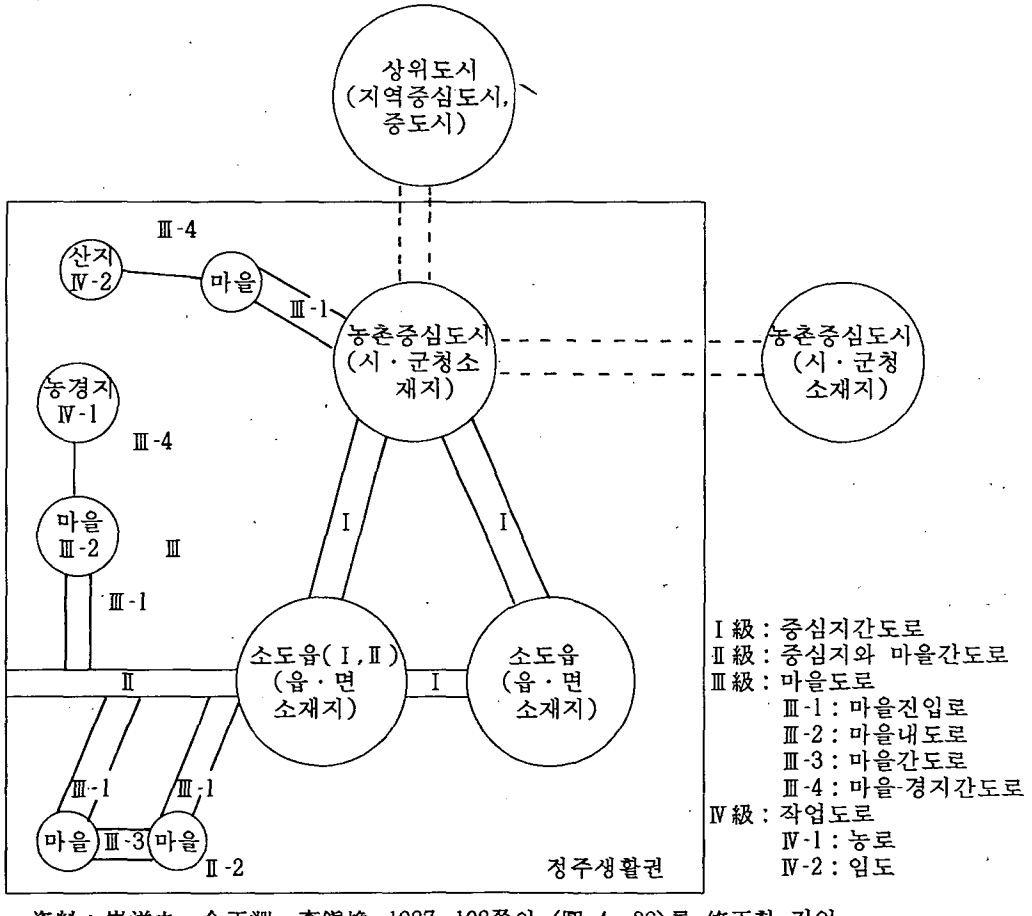
그러나 21세기를 향한 산업사회의 진전과 함께 농촌사회의 여건변화는 농촌도로 개발수요를 매우 높일 것으로 전망된다. 농업의 상업화·전문화현상은 농촌지역의 도시소비시장에 대한 의존도를 크게 높이게 될 것이다. 특히, 농산물의 신속한 시장출하를 위해 도시의 상품시장과 연결되는 도로와 교통, 통신수단의 현대화가 불가피하게 될 것이다. 또한 산업구조의 변화추세에 따라 농가인구는 계속 감소될 것으로 전망할 때 부족한 노동력과 상승하는 농촌임금을 상쇄하기 위한 농업기계화는 가속화될 것이다. 이러한 농업기계화 추세에 따라 농촌마을의 도로, 농로의 개선 필요성이 강조될 것이다. 산업화는 농촌주민들의 공간이동능력을 확대시킴으로서 전통적인 농경사회의 마을중심적 경제, 사회, 문화활동들을 농촌중심도시로 이동시켜오고 있다. 따라서 농촌중심도시의 개발과 함께 농촌중심도시와 배후마을

들을 효과적으로 연계함으로써 지역내의 접근성을 향상시킬 수 있는 도로망의 정비 필요성은 더욱 높아질 것이다.

따라서 앞으로 급격히 늘어날 것으로 예상되는 농촌지역의 다각적인 도로 수요에 대응하기 위해서 다음과 같은 기본방향에서 농촌도로개발이 시급히 추진되어야 한다.

첫째, 定住生活圈 全體의 기능적 활동체계를 적절히 뒷받침할 수 있도록 하기 위하여 定住體系에 따른 유기적인 도로 체계를 정립하고, 이에 따라 농촌도로가 개발되도록 한다. 기본적으로 도로체계는 지역도로·교통의 특성 및 도로기능을 고려하여 설정해야 하지만, 일반적으로 〈圖 5-9〉와 같이 4단계로 명확하게 구분하도

圖 5-9 農村道路의 種類와 水準



資料 : 崔洋夫·金正淵·李鎭煥, 1987, 108쪽의 〈圖 4-29〉를 修正한 것임.

록 한다. 즉, 농촌의 통과교통을 대상으로 하는 광역간선도로망과 농촌내부의 주요 교통의 연결을 꾀하는 내부간선도로망 및 택지구획이나 농경지구상호간을 연결하는 지선도로망 등 4단계로 도로망을 구분한다. 이때 광역간선도로망은 기초적인 생활권인 마을거주지를 떠나서 생활교통과 분리되도록 배치하고 연결성이 유지되도록 한다. 내부간선도로망은 주요 시설이나 마을간 및 광역간선과의 연결을 도모하도록 배치되어 있는지 검토하고 가능한 한 지선도로망과 분리할 것을 고려할 필요가 있다.

둘째, 郡道 이하의 도로는 노선당 연장이 길기 때문에 투자재원의 한도내에서 효율적으로 정비하고 유지관리해 나갈 수 있는 지역의 정기적인 도로망 계획을 수립해야 한다. 이를 위해서는 도로망을 〈圖 5-9〉와 같이 각각의 기능에 대응한 정비수준을 정하고 개발하는 것이 바람직하다.

이상과 같은 관점에서의 農山漁村地域의 道路開發을 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 우선적으로 전국적인 수준에서 各 定住生活圈 단위별로 모든 수준의 도로에 대한 실태조사가 이루어져야 하고, 이를 기초로 21世紀를 향한 農山漁村 道路網體系 樹立을 위한 기초연구가 시급히 착수되어야 한다. 이러한 기초연구는 앞에서 검토한 定住體系(소도시-소도읍-마을)에 대한 조사연구와 함께 이루어지는 것이 바람직하다.

第 6 章

農山漁村 住民生活의 福祉化

1. 農山漁村 住民生活 福祉化의 基本方向

현대산업사회에 있어서 社會福祉의 개념은 그 대상자를 사회의 특정계층, 특히 사회적 약자나 낙오자에 한정시켜 그들에 대한 예방과 치료, 즉 慈善과 救貧의 소극적 기능에만 국한하는 것에서 벗어난다. 즉, 이러한 개념을 포함하면서도 모든 국민의 생활상의 要求 내지 필요성에 부응하여 환경조건을 改善·整備하고, 개인이 직접 필요로 하는 서비스를 제공하여 개인의 생활을 改善·向上시키는, 광범한 대상자와 기능을 가진 社會的 서비스라는 넓은 의미, 적극적 개념으로 확장된다.

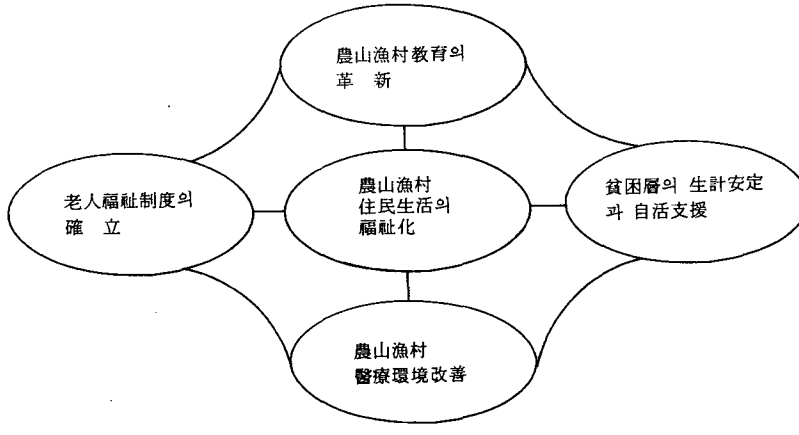
아울러 사회복지는 상대적 불평등(relative inequality)과도 함수관계에 있다. 과거보다 시야가 넓어진 주민들의 머리속에는 "다른 고장의 사람들은 어떻게 살고 있느냐", "다른 직업을 가진 사람들은 어떻게 살고 있느냐"라는데 관심이 생기게 된다. 따라서 계층간의 차이를 줄이면서 全國的으로 골고루 잘사는 사회를 지향하는 것이 사회복지의 중요한 理念이 되는 것이다.

이러한 의미에서 농산어촌주민생활의 福祉化는 산업화의 혜택으로부터 도시민에 비해 소외되어 상대적 박탈감(relative deprivation)에 젖어 있는 농산어촌주민들의 총체적인 삶의 질(quality of life)을 향상시키고 生活을 安定시키는 것을 목표로 한다.

農山漁村住民들의 生活安定과 삶의 질의 향상을 위한 福祉化를 위하여 시급히 추진되어야 할 기본적인 과제 4가지를 간추리면 〈圖 6-1〉과 같다.

첫째는, 敎育의 革新이다. 농산어촌주민들이 농산어촌지역의 定住性 喪失의 가장 큰 이유로 들고 있는 것이 바로 농산어촌지역에 있어서 子女敎育의 어려움이다.

圖 6－1 農山漁村住民生活의 福祉化의 基本課題



특히, 農漁民들의 경우 子女教育을 통한 사회, 경제적 지위상승의 욕구가 강렬하기 때문에 農山漁村 教育環境을 혁신적으로 개선시키는 교육개혁은 시급한 과제이다.

둘째는, 醫療서비스의 대폭적인 質的 改善이다. 生存을 위한 기초수요의 하나인 醫療問題는 건강한 삶에 대한 사회적 관심이 높아가면서 갈수록 높아지고 있다. 그러나 상대적으로 우리의 農山漁村地域에서는 아직도 만일의 경우 치료를 받지 못하고 生命을 잃을지도 모른다는 生에 대한 불안감을 완전히 불식시키지 못하고 있다는 점에서 醫療問題는 중요한 과제가 되어 있다.

셋째는, 農山漁村地域에서의 급격한 인구감소에 따른 노령화는 老人福祉制度의 확립과 施設의 확충을 시급히 요청하고 있다.

마지막으로, 農山漁村地域의 零細貧困層의 生計安定과 自活을 위한 支援對策의 확립이다.

이상의 4가지 과제들은 21세기를 향한 풍요로운 福祉農山漁村의 건설을 위해서 시급히 착수시켜야 할 과제들이라 하지 않을 수 없다.

2. 農山漁村의 教育革新

高度 經濟成長과정에서 우수한 두뇌의 필요성이 늘어남에 따라 教育은 지위상승의 가장 중요한 통로가 되어 왔고, 국민들의 子女教育 욕구가 증대되었다. 근대화를

겪으면서 우리사회는 「能力主義」를 표방하는 「學力社會」로 접어든 것이다.

특히, 農漁民에게 있어서 子女敎育은 가난으로부터 벗어날 수 있는 사회 경제적 지위향상을 위한 기본수단으로 인식되고 있다. 이러한 현실은 學生들의 상급학교에 대한 진학률을 크게 높여 왔으며, 〈表 6-1〉과 같이 農村地域에서의 진학률은 1978~85년간 급격히 신장되어 왔다. 농촌주민들의 자녀교육희망 수준도 〈表 6-2〉와 같이 아들, 딸간에 차이가 있긴 하지만 대체로 크게 높아져 왔다. 이는 농촌주

表 6-1 農村學生의 進學率 向上

單位 : %

區 分	1978			1985		
	大都市	都 市	農 村	大都市	都 市	農 村
中學校進學率	95.9	94.3	85.0	99.5	99.3	98.8
高校進學率	92.3	86.7	68.5	94.3	91.8	84.5
大學(校)進學率*	32.7	37.7	17.9	57.9	62.5	35.3

* 人文高校의 專門大를 包含한 進學率임.

資料 : 李容晩 · 李永大, 1985, 49쪽.

表 6-2 農村住民들의 子女敎育 希望水準 變化

單位 : %

區 分	아 들				딸			
	中學校	高等學校	大學校	計*	中學校	高等學校	大學校	計*
1958	69.7	16.0	14.3	100.0 (307)	87.9	10.7	1.4	100.0 (307)
1969	27.1	39.1	33.8	100.0 (258)	48.1	32.9	19.0	100.0 (258)
1979	1.9	42.7	55.4	100.0 (565)	9.1	69.1	21.8	100.0 (550)
1982	1.7	13.1	85.2	100.0 (420)	9.0	37.7	53.3	100.0 (366)
1985	1.0	3.4	95.6	100.0 (203)	1.2	29.3	69.5	100.0 (164)

* ( )숫자는 調査對象者數임.

자료 : 1) 이만갑, 「한국 농촌의 사회구조」, 한국연구도서관, 1960.

2) 이만갑, 「한국 농촌사회의 구조와 변화」, 서울대학교 출판부, 1973.

3) 이동규, "농민의 사회관과 교육관," 「농촌경제」 2권 1호, 1979.

4) 김문경외 5인, "농촌지역의 복지시설 현황 조사와 그 대책," 「새마을운동 연구논문집」 제3권 하, 1982.

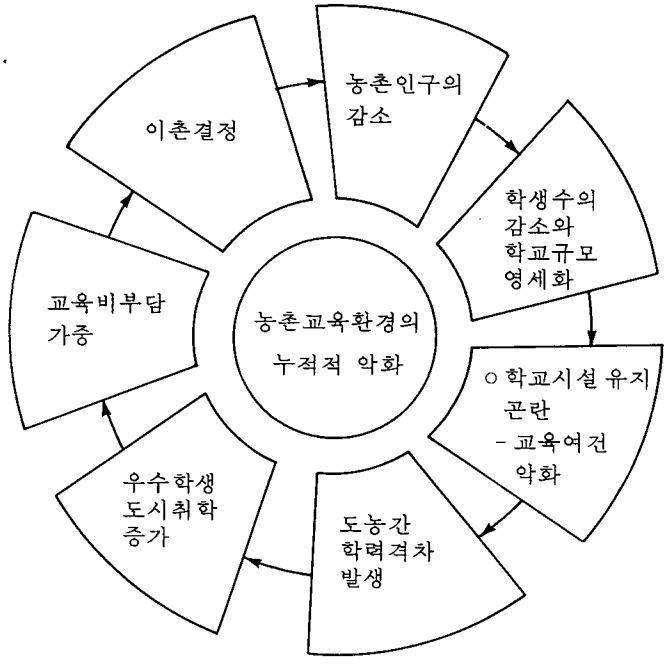
5) 李容晩 · 李永大, 1985, 13쪽.

민들의 높은 敎育熱을 보여주는 것이며, 아울러 농촌교육환경의 개발이 농촌주민들에게는 얼마나 중요한 과제가 되고 있는가를 나타내 주는 것이다. 그렇다면 오늘의 農山漁村地域에 있어서 敎育의 實狀은 어떠한가?

가. 農山漁村敎育의 危機的 狀況[1)]

오늘의 농산어촌지역의 교육은 〈圖 6-2〉와 같은 惡循環속에서 학교의 存廢問題에 이를지 모른다는 심각한 위기적 상황을 맞이하고 있다. 이러한 현상은 국민학교, 중·고등학교 교육에서 공통적으로 나타나고 있으며, 정도의 차이는 있으나 대부분의 농산어촌지역에서 보편적으로 나타나고 있다.

圖 6-2 農村敎育環境의 累積的 惡循環



1) 農山漁村地域의 교육이 안고 있는 문제상황에 대한 자세한 논의는 李容晩·李永大(1985) 참조.

농산어촌주민들의 자녀교육에 대한 높은 기대에 따른 상급학교 진학률은 크게 높아져 왔으나 도시 교육에 비한 낮은 교육수준과 학력격차(특히 대학진학을 위한 고등학교 교육에 있어서) 등은 보다 나은 상급학교 진학기회를 위해 우수학생들을 중심으로 한 농촌학생들의 도시유학을 증대시켜 왔다. 여기에 청장년층을 중심으로 한 농산어촌인구의 급격한 감소는 전체적으로 모든 교육기관에서 급격한 학생수, 학급수의 감소를 가져왔으며, 이와 같은 학생수의 감소는 教育基盤의 붕괴와 함께 교육환경을 악화시키는 요인이 되고 있다.

특히, 학생수의 감소는 학교규모의 영세화를 촉진, 국민학교의 경우 過少學校→分校→廢校라는 결과를 낳고 있으며, 複式 授業 또는 單級에 의한 비정상적인 수업운영을 불가피하게 하여 왔다. 특히, 국민학교 고학년과 중학교에서 비교적 성적이 우수한 학생들의 대학진학을 위한 도시학교 유학이 급격히 증가되었으며, 이것은 고등학교의 도농간 학력격차를 더욱 심화시키고 있고, 다시 초중등과정의 학생들의 도시유학을 더욱 가속시키는 요인으로 작용하고 있다. 이 과정에서 農村家計의 교육비부담의 가중이 일어나고 있다. 자녀들의 도시유학에 따른 교통비나 숙식비, 주택비 등의 부담이 늘어나기 때문이다.

따라서 급격한 학생수의 감소에 따른 교육환경의 악화가 도농간의 학력격차를 낳고, 그것은 다시 학생들의 도시유학을 가속시키고, 그에 따른 누진적인 학생수의 감소는 더욱 더 교육환경을 악화시키는 악순환 속에서 농촌은 심각한 教育危機를 맞게 된 것이다. 국민학교 학생수의 전반적인 감소, 중학교 과정에서부터 본격적으로 나타나고 있는 우수학생을 중심으로 한 도시유학의 급증은 농산어촌지역에 있어서 정상적인 국민, 중고등학교 교육을 위협하고 있는 것이 오늘의 현실이다.

물론 오늘의 농산어촌교육이 그러한 위기적 상황에 처하게 된 데는 도농간의 발전격차와 상대적 저소득 등에 기인한 농촌인구의 전반적인 도시유출에도 영향이 있지만, 농산어촌지역 교육의 상대적 낙후, 특히 大學進學의 징검다리가 되는 고등학교 교육의 낙후가 더욱 離村을 촉진시키는 요인으로 작용하고 있다는 점에서 농촌경제의 活性化를 위한 노력과 함께, 농촌의 중·고등학교 교육여건을 혁신시키는 근본적이고 종합적인 「農村教育振興을 위한 特別對策」의 수립은 시급한 과제가 되고 있다.

나. 農村敎育革新의 基本方向과 課題

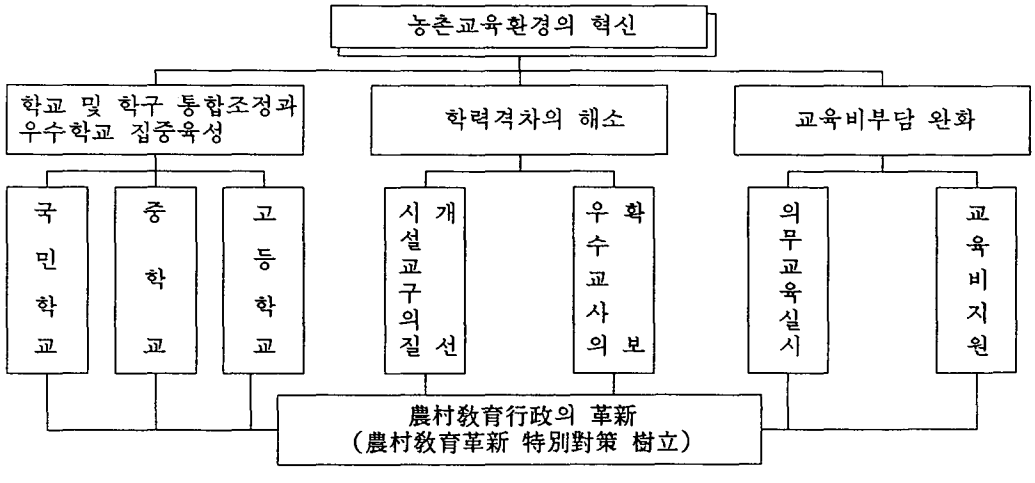
[1] 基本方向

농촌교육환경의 낙후 → 자녀교육 동기에 의한 離村의 증가 → 농촌교육기반의 붕괴로 이어지고 있는 악순환을 제거하기 위해서는 大學進學이 최고의 목표가 되어버린 우리나라의 교육현실을 근본적으로 혁신하기 위한 교육개혁이 국가적인 차원에서 이루어져야 한다.

그러나 만약 그와 같은 교육개혁이 가까운 장래에 이루어지기 어렵다면 農村敎育의 革新을 위한 작업은 우선적으로 고등학교 교육의 정상화로부터 착수되지 않으면 안된다. 그것이 중학교와 국민학교 교육을 정상화시키고, 특히 敎育離村 問題를 해결할 수 있는 첩경이 되기 때문이다.

이를 위해서는 농산어촌지역의 전반적인 인구감소추세를 감안한 학교 및 학구의 통합조정을 토대로 우수학교를 집중적으로 육성하는 대책과 함께, 교육의 질을 향상시키기 위한 대책, 그리고 교육비 부담 완화를 위한 대책의 수립이 이루어져야 하고, 이를 뒷받침하고 추진할 수 있는 農村敎育行政의 革新이 이루어져야 한다. 이를 요약하면 〈圖 6-3〉과 같다.

圖 6-3 農村敎育革新의 基本課題



[2] 학교, 학구의 統合調整과 優秀學校 集中育成

農村敎育問題의 惡循環은 기본적으로 農村의 학생들이 농촌지역의 고등학교를 졸업하고서는 사실상 大學進學이 어렵다는 현실에서 일어나고 있다. 따라서 국민학교, 중학교 高學年과정에서부터 대학진학을 목표로 하는 子女들의 도시유학이 일어나고 있고, 그러한 경향은 우수한 학생일수록 더 크게 나타나고 있는 것이 오늘의 현실이다.

따라서 農村地域 高等學校 敎育의 正常化를 위해서는 적어도 농촌지역의 부모들이 자녀들을 지역의 고등학교에 보낼 수 있는 동기 부여, 바꾸어 말하면 지역 고등학교의 대학진학률을 높이는 노력이 일차적으로 일어나야 한다. 이를 위해서는 農村定住生活圈의 中心都市를 중심으로 優秀高校의 指定과 育成支援이 일어나야 한다. 특히, 人文系의 경우는 사립고교를 집중적으로 육성하고, 國公立高校는 實業系로 二元化하여 육성하는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다.

私立高校에 대한 국가지원이 필요한 것은 현재의 학생정원을 확보할 수 없는 상황에서 학교재정이 어려움을 겪고 있기 때문에 정상적인 학교운영이 가능해 질 때까지 학생수를 기준으로 도시수준과 같은 교육부교재 등의 이용이 가능해 질 수 있도록 하는 재정적 지원이 바람직하다. 그리고 교과목별 전문 우수교사의 확보가 가능할 수 있도록 人件費 등 경영비에 대한 일정액의 보조가 이루어져야 한다. 여기에서 사립고교의 집중적 육성을 강조하는 것은 사립고교가 재량권을 가지고 우수교사를 확보하는데 더욱 효과적이기 때문이다.

농촌현실을 감안할 때 고등학교 교육을 進學敎育(私立)과 就業敎育(國公立)으로 二元化시키는 것은 고등학교 교육을 정상화시키는 데 필요한 전제조건이 된다. 이를 위해서는 현재의 국공립고등학교를 실업계로 전환시키고, 철저한 직업기술교육이 가능할 수 있도록 하여야 한다.

특히, 農高의 敎育을 정상화시키기 위해서는 농고의 기본성격을 장래의 科學營農을 담당할 農民後繼者의 육성이란 관점에서 軍短期복무기간(예 : 6個月정도)을 포함하는 4~5年制「農民大學」으로 개편하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 현재의 농고를 공고, 상고 등으로 개편하는 것은 장기적으로 우수 영농후계자의 육성이란 관점에서 우려가 되는 일이 아닐 수 없다. 農民大學의 학생은 부모들의

동의와 자녀들의 희망, 중학교 또는 인문고등학교장의 추천에 의해서 엄격하게 선발하고 전 교육기간 동안 장학금혜택을 받을 수 있도록 하며(이를 위한 재원으로 營農後繼者 資金을 사용하는 것도 고려될 수 있을 것임), 졸업후 「農業士」 資格을 부여, 각종 농업정책으로부터 우선적으로 지원받을 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

이상과 같은 高等學校教育의 정상화를 토대로 국민, 중학교의 감소추세에 있는 학생수와 定住生活圈의 定住體系를 감안, 中心地를 중심으로 학교의 통합을 추진하고, 이들 학교들을 公立化시키는 것이 바람직하다. 이 경우 「學校버스」의 운행도 도입될 수 있다. 학생수의 감소→분교화→폐교화로 이어지고 있는 국민학교의 경우 과감하게 定住體系에 따라서 학구조정과 학교통합을 추진하는 것이 분교화→폐교화로 시간을 끌어가는 것보다는 교육정상화를 위한 바람직한 방안이 된다고 볼 수 있기 때문이다.

특히, 농촌지역의 도로, 교통환경이 개선되고 있기 때문에 그와 같은 「學校버스」의 운영을 전제로 한 학교의 통합은 적극적으로 추진되는 것이 바람직하다. 이 경우 행정적 편의에 따라 「1個面 1個校」와 같은 발상에서 벗어나 도로망, 교통체계, 그리고 定住體系 등을 종합적으로 고려하여 定住生活圈內의 小生活圈單位(2~3개면, 또는 3~4개면)로 학구 자체를 광역화시키는 것이 바람직하다.

이상은 농촌지역에 있어서 국민·중·고등학교 교육체계의 새로운 확립이라는 차원에서 國公·私立의 역할분담, 정상적 교육이 가능한 규모로 학교의 통합조정 및 학구조정 등이 종합적으로 이루어져야 함을 의미한다. 이러한 작업들은 農村教育의 정상화를 위한 教育基盤의 革新이란 차원에서, 教育의 質을 향상시키는 作業의 前提가 된다는 점에서 시급히 검토되고, 구체화되어야 할 과제가 아닐 수 없다.

3 教育의 質 向上을 위한 支援擴大

農村教育의 질의 향상을 위해서는 학생상호간의 경쟁적 학습의욕의 고취라는 점에서 우수한 학생의 확보도 문제가 되지만, 우수한 교사와 교육시설 및 기자재의 확보도 중요한 과제가 된다. 더욱이 도·농간 학생들의 학력격차가 결코 농촌학교의 낙후된 시설과 교구, 기자재, 그리고 전문교사의 부족 등과 같은 學校差와 무관할 수 없기 때문이다.

학교차 해소를 위한 과제의 하나는, 教授活動을 보조해 주는 施設과 器材상의 도농간의 격차를 해소하는 일이다. 그리고 농촌지역에 수준 높고 신속한 교육내용을 전달하기 위해서는 VTR을 보급, 활용하는 것이 하나의 방안이 될 수 있고, 다가오는 첨단과학정보시대를 대비하기 위해 컴퓨터교육을 위한 시설과 교육과정을 확립하여 실시할 필요가 있다.

한편, 우수한 전문교원을 확보하기 위해 농촌지역에 근무하는 교원에 대한 支援制度가 강화되어야 한다. 勤務評點의 혜택 뿐만 아니라 농촌의 어디에서 근무하여도 宿食의 근본문제가 해결될 수 있도록 학교내에 舍宅을 마련하여 제공하는 등의 사기앙양대책이 수립되어야 한다.

教育의 質을 향상시키기 위해서는 학생들의 적극적인 학습참여가 전제가 되며, 그러기 위해서는 이들 학생들의 직접·간접의 교육비 부담의 압박으로부터 벗어나게 하는 일이다.

이를 위해서는 농촌지역의 중학교 의무교육을 앞당겨 확대 실시하는 것이 바람직하다.[2] 고등학교의 경우도 학비경감을 위하여 영세민의 子女에 대한 학비면제와 우수학생에 대한 장학금지급 등이 폭넓게 확대 실시되는 것이 바람직하다.

4 農村教育行政의 革新

이상에서 지적한 農村教育革新을 위한 과제들을 효율적으로 추진하기 위해서는 앞으로의 地方化時代를 감안, 教育自治의 원칙을 살리면서 自治行政單位에서 국민·중·고등학교 교육행정을 일관성있게 추진할 교육행정의 制度革新이 요청된다. 이를 위해서는 市道教育委員會와 郡教育廳으로 분리되어 있는 교육행정기구를 조정, 각 자치단체에 상응하는 교육행정기구들이 해당관할지역의 교육행정에 대한 일체의 책임을 지도록 일원화시키고, 道教育委員會는 이들 교육기구들간의 조정, 교육이념 등에 관련된 문제를 다루는 기구로 그 역할과 기구의 축소가 이루어져야 한다.

地方化時代에 있어서 농촌지역의 교육활성화를 위해서는 교육전문가들만으로는

---

2) 정부는 1991년까지 전국의 面單位, 1994년까지 邑單位 중학교 의무교육실시를 계획하고 있다.

불가능하며, 교육전문가, 지방행정, 그리고 지역주민들의 상호유기적인 협조체제가 이루어지지 않으면 안된다. 따라서 해당지역에 대한 교육행정의 책임자를 지역주민에 의한 직접선출제로 하거나, 또는 지방자치단체장의 직선제 선출에 따라 지방자치단체의 장이 교육행정책임자를 겸임하거나, 간접적으로 임명하는 것과 같은 방안들이 적극적으로 검토될 필요가 있다. 진정한 의미의 教育自治는 자치행정단위별로 지역주체성에 입각, 지역의 사회경제적 성격에 따라 지역현실에 맞는 교육환경개선과 질의 향상을 책임맡은 교육행정이 이루어질 때 비로소 가능하다고 보여지기 때문이다.

말하자면 지방자치단위별로 교육진흥을 책임질 수 있는 教育行政機構가 확립되고, 지방행정, 지역주민의 참여에 의한 教育振興計劃이 수립되어야 한다.

이상과 같은 農村教育革新을 위한 과제들을 국가적 차원에서 검토, 정책화하기 위해서는 「農村教育革新特別對策」이 수립되고, 이를 담당할 국가적 기구가 教育改革審議會議內에 설치·운영되는 것이 바람직하다. 이러한 일련의 작업들은 農村教育이 그 기반이 붕괴되고 있는 危機的 현실을 감안, 서둘러지는 것이 바람직하다.

3. 農山漁村의 醫療環境 改善

지난 30여년간 농촌주민의 영양섭취 및 農村環境衛生의 개선으로 농촌주민의 건강수준도 크게 향상되어 왔다. 또한 病醫院이나 藥局(房) 등도 농촌지역에 많이 分布됨으로써 농촌주민의 醫療需要도 많이 충족되어 왔다. 1960년대까지 농촌에 만연했던 感染性, 寄生虫性 疾患이 급속히 감소되고 있는데, 이는 그동안의 농촌환경의 개선과 농촌주민의 食生活 改善의 결과로 볼 수 있다.

그러나 상업영농이나 기계영농의 발전으로 耕耘機, 트랙터 등 農機械의 사용이 증가하고, 아울러 農藥使用이 양적으로 크게 늘어나면서 이에 의한 사고나 중독질환의 비중이 크게 높아지고 있으며, 농촌인구의 노령화에 따라 각종 만성병이나 성인병의 有病率이 높아질 것으로 예상되고 있다.

특히, 농촌주민의 과도한 노동, 부족한 休息, 아직도 상대적으로 불충분한 영양상태, 비위생적 주거환경 등이 초래하는 이른바 「農夫症(Peasant's Syndrome)」이

많이 나타나고 있다. 이는 요통, 현기증, 근육통, 호흡곤란 등 뚜렷한 病名을 알지 못하면서 만성적으로 불편함을 겪는 만성자각증후군이다.

더욱이 지리적으로 고립된 지역에 있어서는 비상수송체계의 미비 등으로 새롭게 증가하고 있는 각종 재해, 사고환자나 응급환자들을 신속하게 처리할 수 없기 때문에 아직도 生에 대한 不安(insecurity)으로부터 완전히 벗어나지 못하고 있다고 말할 수 있다. 農村地域에서의 醫療環境의 질적 개선이 요청되는 것도 그 때문이다.

가. 農村醫療의 現實과 문제점

農村醫療環境이 안고 있는 기본적인 문제점은 대체로 다음과 같은 몇가지로 요약될 수 있다.

첫째는, 〈表 6-3〉과 같이 도시지역에 대한 醫療資源의 절대적 부족과 의료서비스의 질적 수준이 상대적으로 낮다는 점이다. 병의원의 절대부족과 함께 전문과목별 진료가 크게 제약되어 있기 때문이다.

둘째는, 농촌주민들의 의료자원에 대한 地理的 接近度가 도시에 비해서 매우 낮다는 점이다. 〈表 6-4〉와 같이 農村地域의 경우 의료자원에 접근하는데 1時間 以上 소요되는 가구의 분포가 40% 수준을 넘고 있어 많은 농촌주민들이 의료시설의 이용에 큰 불편을 겪고 있음을 알 수 있다.

表 6-3 의료자원당 도시·농촌지역 주민수 추이, 1983~85

단위 : 명, %

구 분	1983			1984			1985		
	도시A	농촌B	B/A	도시A	농촌B	B/A	도시A	농촌B	B/A
의료기관[1]	2,166	7,007	323	2,159	6,720	311	2,093	6,140	293
의 사[2]	1,384	6,954	502	1,334	6,391	479	1,280	5,838	456
치과의사[3]	8,735	52,327	599	8,286	44,302	535	7,844	36,892	470
간 호 원[4]	640	3,308	517	597	2,842	476	570	2,541	446
병 상	363	1,022	282	335	917	274	325	816	251

1) 종합병원, 병원, 의원, 치과병의원, 특수병원, 부설의원, 조산소, 한방병의원
2) 한의사포함, 의료기관종사자 기준
3) 의료기관종사자 기준
4) 간호조무사포함, 의료기관종사자 기준
資料 : 保社部, 보건사회통계연보, 각년도 ; 內務部, 都市年鑑, 각년도.

表 6-4 의료시설 접근 소요시간별 가구분포(도보)

단위 : %

	15분미만	15~29분	30~44분	45~59분	60분이상	계
1977						
전국	29.9	20.0	17.9	6.2	26.0	100.0
도시	39.9	25.1	20.6	6.2	8.2	100.0
농촌	19.4	14.6	15.0	6.4	44.6	100.0
1986						
전국	43.5	21.7	10.7	3.9	20.2	100.0
도시	55.0	22.9	12.3	3.4	6.4	100.0
농촌	24.4	19.6	8.2	4.8	43.0	100.0

자료 : 경제기획원, 한국의 사회지표, 1987.

셋째는, 公共醫療機關인 보건소, 보건지소, 보건진료소에 대한 낮은 信賴度이다. 더욱이 住民들의 생활권과 유리된 「1邑面 1支所」원칙에 따른 보건지소의 설치는 無醫面일소라는 행정목표달성에 치우쳐 의료서비스의 質을 무시한 처사라는 비판을 면하기 어렵고, 그 때문에 제한된 서비스기능으로 보건지소가 주민들의 이용을 높이고 신뢰를 받기에는 한계가 있기 때문이다.

네째는, 醫療傳達體系(health care delivery system)의 미확립이다. 의료전달체계의 확립은 지역단위별로 의료자원을 적정하게 유지하고, 의료자원에의 접근성을 높이기 위한 체계의 정비, 수립을 의미한다. 그러나 의료전달체계의 미비는 의료자원간의 협조나 보완관계를 배제함으로써, 그렇지 않아도 부족한 농촌의료자원의 浪費를 초래하거나 농촌주민들의 의료수진 남용으로 의료보험조합의 保險給與부담을 가중시켜 조합재정의 不實化를 촉진하는 문제를 제기한다.

나. 醫療環境改善의 基本方向과 課題

農村醫療環境의 질적 개선을 통한 우수한 의료서비스를 농촌주민들에게 제공하기 위해서는 농촌현실을 감안, 公共醫療機關인 保健所(및 支所)를 醫療傳達體系의 확립이란 차원에서 改編이 이루어져야 하며, 민간의료기관에 대한 지원강화와 함께 1988년부터 組合主義에 따라 실시되고 있는 醫療保險制度의 보완·발전이 이루어져야 한다.

[1] 保健所(支所)의 地域社會 醫療센터化

농촌의료의 질적 개선과 양적 확대를 위해서는 도시에 집중되어 있는 民間醫療部門의 농어촌 유치방안도 중요한 課題이겠으나, 농촌지역의 여건을 감안할 때 우선적으로 公共醫療機關인 보건소조직을 활성화시키는 것이 바람직하다. 정부는 농촌보건기관의 시설, 장비 보강사업을 꾸준히 해왔고, 앞으로 단계별로 공중보건의사를 전문의료인력으로 배치할 계획으로 있으므로 보건소 조직의 활성화를 위한 基盤造成의 展望은 밝다고 하겠다. 다만 행정단위가 아닌 교통, 생활권, 인접지역과의 관계망 등 지역적 특성을 고려한 定住生活圈과 定住體系에 따라 각 보건기관을 統合 再配置하고 종합적인 의료서비스를 제공할 수 있도록 綜合醫療機關化하는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 현재 邑面別로 설치된 保健支所를 定住體系에 따라 小都市, 또는 小都邑을 중심으로 통합하고 〈表 6-5〉와 같이 종합적이고 전문의료시설과 인력을 갖춘 「保健醫療院」으로 改編하는 것이 바람직하다. 현재 각 지소마다 1名씩 배치되고 있는 公衆保健醫師와 保健診療員들을 몇개의 보건의료원으로 집단화시키고, 전문과목에 따라 진료를 담당케 하며, 의료장비를 지원한다면 보다 양질의 의료

表 6-5 保健醫療院 機構 構想案

部 署	主 要 業 務	備 考
○診 療 部		
- 一般診療室	基本4科診療(모자보건센타 흡수)*	모자보건센타 전담
- 齒 科 室	치과진료, 구강위생	의사 1명 包含,
- 檢 査 室	X선, 병리, 수질검사(고급기종)	公衆保健醫 4名 및
- 藥 劑 室	조제, 投藥	치과醫 1명 配置
○行 政 課	보건기획, 통계, 서무, 회계, 예산, 인사 등	
○保健豫防課		보건요원지도 및 관리
- 保 健 室	모자보건, 보건교육, 가족계획	
- 豫防醫藥室	傳染病豫防, 의약관리	

* 基本 4科는 내과, 외과, 산부인과, 소아과임.

서비스의 제공이 가능할 수 있기 때문이다. 더욱이 농촌지역에서의 도로, 교통조건의 향상에 따라 「1邑面 1支所」의 원칙은 제한된 의료자원의 분산, 기초의료장비의 중복투자라는 점에서 오히려 비능률적이라 하지 않을 수 없다.

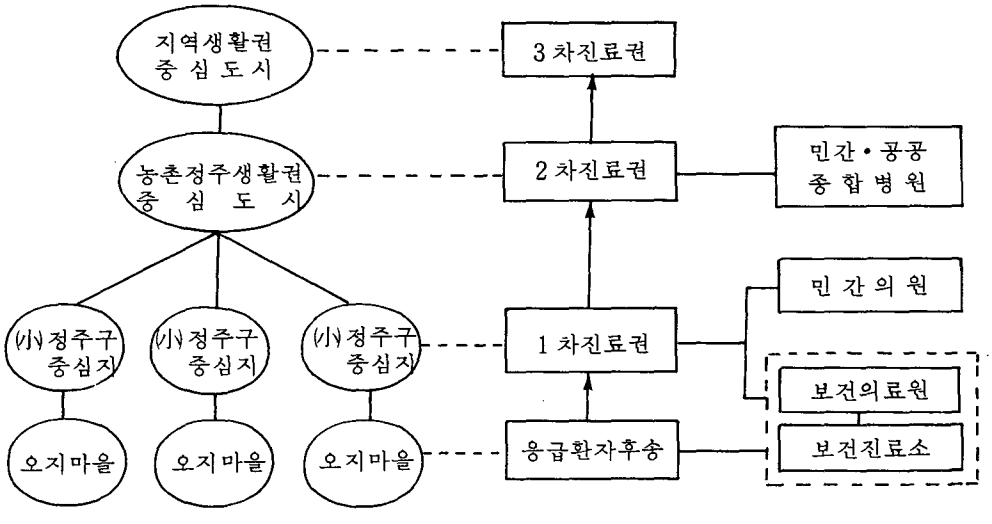
그리고 保健醫療院을 1차진료센터로 하여 해당지역 오지마을의 保健診療所와 연계, 보건행정, 방역, 예방 등의 업무를 추진하도록 하며, 경영차원에서 이들 보건의료원들을 地方公企業化하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

綜合하면 현재의 형식적인 수준에 머물러 있는 保健所를 과감하게 定住生活圈의 體系에 따라 통합, 종합의료기관화시키고 農村住民들의 보건위생, 예방, 진료, 치료 등을 종합적으로 담당하는 地域社會의 의료센터로 발전시키는 것이 바람직하다.

2 醫療傳達體系의 確立

농촌지역 의료전달체계의 확립은 농산어촌지역의 제한된 의료자원의 효율적 이용과 접근성의 제고라는 점에서, 그리고 지역의료보험의 정착이란 측면에서 가장 기본적인 과제의 하나이다.

圖 6-4 농산어촌지역 의료전달체계의 확립



앞에서 언급한 바와 같이 保健支所를 보건의료원으로 확대·개편, 지역사회의 종합적인 전문의료센터로 할 경우 보건의료원은 〈圖 6-4〉에서와 같이 1次診療를 담당하는 의료기관이 될 수 있다. 최소한 定住生活圈內에서 2次診療까지가 가능하도록 하기 위해서는 定住生活圈의 중심지인 소도시(人口 10만수준의 시나 읍급도시)에 綜合病院規模의 병원이 설치되는 것이 바람직하다. 물론 이 경우 郡立病院과 같은 公共病院이나 민간병원의 설치 또는 유치가 바람직하다.

그리고 산간오지나 도서, 낙도 등의 지역에는 保健診療所를 保健診療院의 支院形態로 확대·개편하고 예방과 응급환자의 간단한 처치 및 후송 등과 같은 역할을 수행하도록 하여야 한다.

3 民間醫療資源의 誘致 및 支援

정주생활권 단위에서 2차진료가 완성될 수 있도록 하기 위해 정주생활권의 中心都市에 병원급 이상의 2차진료기관이 없는 경우 이를 유치하도록 지원하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 민간부문의 양질의 의료자원이 농촌지역에 들어와 開設할 수 있도록 각종 지원제도가 수립되어야 한다. 특히, 의료보험 실시에 따라 病院이 없거나 인접지역의 병원접근이 어려운 농촌지역에 금융·세제지원, 전문의사 배치 등을 통하여 民間病院을 지원하는 것이 바람직하다. 그러나 정부가 1978년부터 시설비의 장기융자 알선과 함께 장비도입차관을 제공하면서 유치한 민간병원의 상당수가 의료수요의 不足, 의료인력의 확보난, 개원초기 병원경영미숙과 자금난 등으로 倒産하거나 취약한 운영을 해오고 있는 점을 고려할 때, 민간병원의 農村定着을 위해서는 政府의 制度的 支援이 보다 적극적이고도 長期的으로 제공될 필요가 있다. 아울러 의료기관의 都農間 均衡配置를 위해 都市地域의 의료기관개설을 가급적 억제하는 대신, 農村地域에 개설되는 民間病院에 대해서도 運營資金 융자나 稅制惠澤을 부여하여 적극적으로 개설을 유도함으로써 농촌지역의 의료수요 增加에 부응하도록 하여야 한다.

4. 老人福祉制度의 確立

産業化의 급격한 진행과 청장년세대를 중심으로 한 農村人口의 選擇的 減少는 農村社會의 人口構成에 있어서 노령인구의 상대적 증가를 가져왔으며, 이러한 경향은 앞으로 더욱 빠르게 진행될 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 農村社會의 「노령화사회」로의 진행은 농촌사회에 많은 문제들을 야기시키고 있다.

농업의 次元에서 영농후계자의 부족, 기계화영농의 한계 등으로 농업구조의 영세화를 脫皮하기 어렵다는 점 이외에도, 농촌을 이끌고 나아갈 主導勢力의 약화와 求心點의 상실이라는 文化的 문제가 제기된다. 특히, 傳統的 家族制度가 붕괴되면서 농촌지역의 核家族化로 농촌거주 노령인구의 生計問題와 심리적 소외, 불만족 등의 사회적 문제가 앞으로 심각해질 것이다.

表 6-6 家口主 年齡別 農村家族 形態

단위 : 名, (%)

구 분	계	가구주 연령				
		①20~29세	②30~39세	③40~49세	④50~59세	⑤60세 이상
①자녀가 없이 부부만 사는 가족	77	0	3	12	21	41
	(7.7)	(0.0)	(1.7)	(4.2)	(7.7)	(21.4)
②부부와 미혼자녀들로 구성된 가족	549	34	90	168	166	91
	(54.9)	(44.7)	(52.0)	(58.5)	(61.0)	(47.4)
③부모, 부부, 미혼자녀들로 구성된 가족 (가구주의 미혼형제, 자매들도 포함)	310	33	64	99	65	49
	(31.0)	(43.4)	(37.0)	(34.5)	(23.9)	(25.5)
④ 기 타	27	5	4	3	9	6
	(2.7)	(6.6)	(2.3)	(1.0)	(3.3)	(3.1)
⑤ 무 응 답	37	4	12	5	11	5
	(3.7)	(5.3)	(6.9)	(1.7)	(4.0)	(2.6)
計	1,000	76	173	287	272	192
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

자료 : 농협중앙회, 1986, 95쪽.

전통사회는 그 사회·경제적 조건과 환경으로 인해 家族을 무엇보다 소중히 여기며 家族을 중심으로 하는 家族主義에 입각한 사회였다. 가족원간의 질서와 分業이 家長을 중심으로 相互補完的으로 이루어지며 長子優待의 不均等相續制度의 성격을 가졌다. 따라서 전통가족은 여러 家族과 世代가 나이 많은 家長을 중심으로 모든 活動을 수행하는 大家族, 多世代 家口였던 것이다.

그러나 산업사회의 발전으로 핵가족화가 진전되면서 1世代 혹은 미혼자녀와의 2世代 가족이나 單獨家口가 증가되어 왔다. 농촌지역에서도 우리사회의 전반적인 核家族化 추세와 함께 농가의 青壯年層의 脫農·離村으로 대가족의 분산화와 핵가족화는 보다 급속히 進行되어 왔다고 할 수 있다. 가구주의 연령별로 농촌가족 형태를 비교해 본 〈表 6-6〉에 의하면, 농촌지역의 核家族(子女없이 부부만 살거나, 부부와 未婚子女들로 구성된 가족, 表의 ①+②)은 조사대상자의 62.6%로 나타났으며, 자녀없이 사는 가구는 7.7%, 그 중 자녀없이 부부만 사는 노인가구는 절반 이상이나 되었다. 이러한 결과들은 「高齡化 社會」에 對備하는 老人福祉對策이 제도적으로 확립되어야 함을 시사하고 있다.

가. 農村老人福祉의 문제점

농촌지역의 核家族化, 농촌인구의 老齡化에 따라 농촌노령자의 隱退시기가 늦어지고 경제활동 참가율도 높다. 이는 경영효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 경제활동 능력을 감퇴시켜 해당 家口에 대해서는 所得減少, 국가적으로는 농업의 비효율로 인한 資源의 非合理的 利用의 문제를 招來한다.

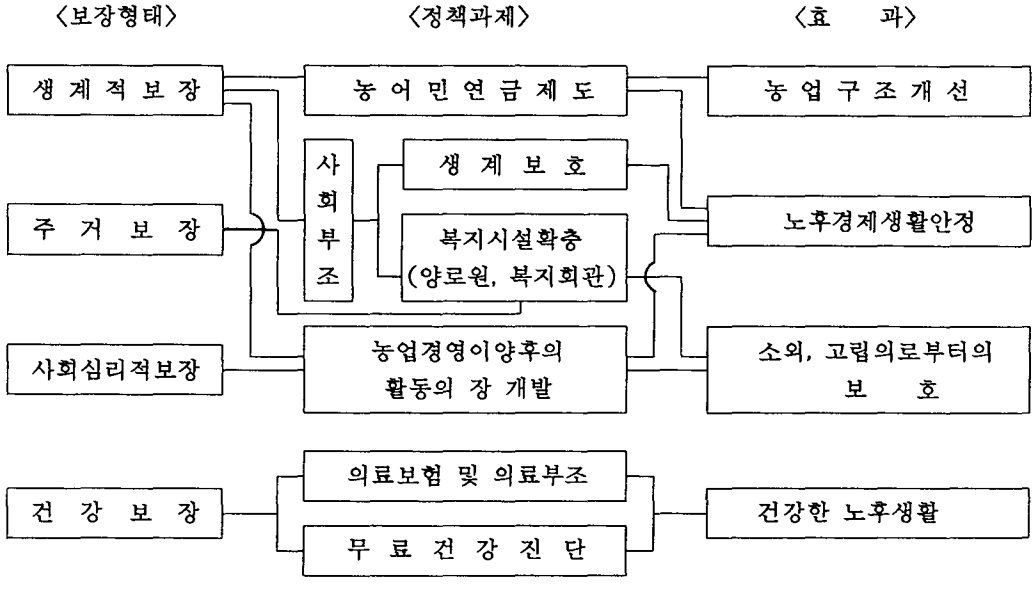
현재의 노령화된 부모세대들은 농촌지역 핵가족화의 過渡段階에서 새로운 所得源을 스스로 갖지 못한 채 은퇴후 자신들의 老後生活을 위한 準備없이 단순히 자녀에게 의존하려는 경향을 보이고 있다. 이러한 노령화된 부모세대들의 태도는 우리나라의 전통적인 가족관계속에서 부모가 헌신적으로 모든 것을 자녀양육과 교육에 바치고, 성장한 자녀들이 부모세대를 돌보면서 다시 子女를 양육하는 관습의 결과라고 볼 때 당연한 것으로 생각할 수 있다. 그러나 대가족제도의 붕괴와 함께 일찍부터 부모를 떠나 독립적인 가구를 형성하고 있는 세대에 있어서 부모세대에 대한 노후생활책임은 경제적인 면에서 어려움을 안고 있고, 그 때문에 농촌고령인구에 대한 제도적인 社會福祉政策의 확립이 요청되고 있다.

政府는 國民生活의 安定과 老後生活의 保障을 위해 1988년 1월부터 「國民年金制度」를 실시하고 있다. 그러나 이 제도에서는 농어민을 비롯한 自營業者를 任意加入 대상으로 하고 있어 고령화 정도가 높고 소득수준이 상대적을 낮은 농어업 종사자들의 노후생활 보장에는 실질적으로 도움이 되지 못하고 있다. 더욱이 근로자 등 事業場 勤勞者의 경우 연금 醵出料의 부담이 1/2~1/3만 가입자가 부담인데 반하여, 농어민 등 자영업자의 경우는 全額을 가입자가 부담하게 되어 있어 오히려 부담이 사업장 가입자의 2~3배나 되고 있다. 아울러 농민을 대상으로 하는 年金制度는 원칙적으로 영농후계자의 확보 및 경영규모의 확대 등 農業構造 改善과 병행하여 추진되어야 하는데 현행의 제도로는 이의 실현이 불가능하다는 점에서 국민연금제도와는 별도의 「農漁民年金制度」의 도입이 요청되고 있다.

나. 老人福祉制度確立의 基本方向과 課題

農村老人들의 노후생활을 보장하는 社會福祉制度는 그것이 세대간의 활발한 농업경영 이양을 촉진, 農業構造革新에 기여할 수 있게 하는 방향에서 〈圖 6-5〉와 같이 종합적으로 검토되는 것이 바람직하다.

圖 6-5 農村老人福祉制度確立의 基本方向



기본적으로 老人福祉는 생계보장, 주거, 건강보장 및 사회심리적 보장의 4가지 관점에서 검토될 수 있으나 가장 기본적인 것은 「農漁民年金制度」의 도입 및 老人들을 위한 사회복지 시설의 확충이라고 할 수 있다.

[1] 農漁民 年金制度의 도입[3]

농어민 연금제도는 농어촌지역 노령세대에 대한 生計的 保障의 가장 중요한 보장제도로, 그들의 생산활동 능력 감소로 인한 소득감소에 대응하며, 아울러 농업종사인구의 바람직한 수준을 유지하면서 농가경영규모의 적정화 방향 유도라고 하는 복합적 정책을 달성하기 위한 것이다. 따라서 농어민연금제도의 실시를 위해서는 〈表 6-7〉과 같이 國民年金과는 다른 사업, 관리운영체계, 기금운영방식 등이 별도로 마련되어야 한다.

表 6-7 農漁民 年金制度의 基本構想案

구 분	주 요 내 용	비 고
1. 적용대상	○가입자격 : 18세~59세의 농어업 종사자 ○가입방식 -당연가입자 : 농어업 종사자 가구의 가구주 또는 경영주 -임의가입자 : 영농후계자	가입대상자수는 약 1,973千명으로 전체 농어가의 76.5%
2. 재원조달	○연금재원 : 정부보조 연금보험료(거출료) 연금운영수입	연금보험료 거출은 정액제, 정률제, 혼합방식이 있음.
3. 연금종류	○노령연금, 경영이양연금, 장애연금, 유족연금, 탈퇴일시금	
4. 연금기금운용	○연금사업, 농업구조개선사업(농지매입매도사업, 농지임대차사업, 농지구입자금 대부사업) 등	
5. 조직관리	○「농어촌복지공사」(농림수산부 감독) 설립, 관련업무 총괄	

資料 : 鄭明采 · 金正瑾 · 金泰坤, 1987, 74~98쪽.

3) 이에 대한 자세한 논의는 鄭明采 · 金正瑾 · 金泰坤(1987) ; 鄭明采 · 李永大(1988) 참조.

농어민연금제도는 농어업종사자 가구의 家口主, 經營主와 영농후계자를 당연·임의가입자 대상으로 하여 노령(60세 이상) 인구에 대하여, 그리고 경영을 移讓하거나 障害를 입은 경우, 그리고 死亡時 遺族에게 지급하도록 한다. 年金基金은 年金支給 뿐만 아니라 農地의 賣渡, 買入 혹은 賃貸借 事業과 農地購入資金에 대한 貸付事業 등에 이용, 농업구조개선에 기여하도록 하는 것이 바람직하다.

2 農村老人福祉施設의 擴充

農業經營 移讓後의 고령자는 사회심리적으로 소외되기 쉽고, 生産活動 뿐만 아니라 일상생활에서도 고립된다. 고령자가 갖고 있는 풍부한 能力과 經驗은 많은 경우 지역의 경제적, 사회문화적 발전에 좋은 영향을 줄 수 있을 것이다. 따라서 이들의 경험과 지식, 기능을 살릴 수 있는 적당한 활동의 場을 개발하여 활동을 지속할 수 있도록 함으로써 새로운 所得開發의 효과와 더불어 삶에의 意慾과 농촌지역의 精神的 指導層으로서의 역할을 할 수 있는 與件을 마련해 줄 필요가 있다고 하겠다.

고령자에 제공될 수 있는 활동의 장은 農林水産業에서의 生産活動一部 뿐만 아니라 農村副業 등을 통한 生産參與가 있을 수 있으며, 특히 傳統文化에 대한 관심과 활동이 늘어나면서 이에 대한 풍부한 지식, 기능을 보유한 고령자의 역할이 중요해지게 되므로 이러한 분야에의 참여를 지원하는 것도 바람직하다.

이상과 같은 老人들의 老後活動을 촉진시키기 위한 方案의 하나로서 農村定住生活圈의 小都市와 小都邑 單位에 多目的의 老人綜合福祉會館을 건립하는 것이 바람직하다. 복지회관은 고령자를 위한 餘暇·취미생활 뿐만 아니라 농촌지역의 文化的 遺産의 계승을 위한 여건조성, 그리고 共同作業 등을 통한 적극적인 生産活動에의 참여를 위한 方法을 모색하는데 크게 기여할 것이다. 특히, 복지회관은 단순한 오락장이 아닌 노인들의 풍부한 경험, 지식이 젊은 세대들에게 전수되는 교육의 장으로 활용됨으로써 地域社會活動에의 참여, 奉仕活動 등이 활발히 이루어지는 장소로 육성되는 것이 바람직하다.

5. 貧困層의 生計安定과 自活支援

産業化의 衝擊에 의한 傳統的 農村의 급격한 해체와 自由市場經濟의 편입, 그에 따른 농가간, 지역간의 시장경쟁 확대, 농촌인구의 감소에 따른 노령화의 진행 등은 모든 農林漁家에게 동일한 종류와 크기, 질의 영향을 미치는 것은 아니다. 개별 농림어가들이 가진 사회경제적, 기술적 조건의 차이에 따라서 그와 같은 變化에 대한 對應에 차이가 나타나게 된다. 그리고 그것은 곧 농림어가간의 소득격차를 발생시키고, 貧困階層을 형성시키는 要因으로 작용한다.

더욱이 農林水産經濟가 본질적으로 안고 있는 신속하고 탄력적인 資源移動性의 制約, 구조적으로 자연적 요인 등에 의해서 발생하는 不確實性 등은 농림어가들의 변화에 대한 對應力을 제약하고 市場機構의 失敗를 초래하며, 또 다른 貧困階層을 형성시키는 요인으로 작용한다. 農山漁村地域에 광범위하게 존재하고 있는 貧困層의 문제를 개인적 차원의 문제가 아닌 社會的 次元의 문제로 보아야 하는 것도 그 때문이다.

가. 農村貧困層의 파악

그렇다면 農村 貧困層의 규모는 얼마나 되는가? 빈곤층의 규모는 「貧困」을 어떻게 규정하는가에 따라서 달라진다고 할 수 있으나, 우선적으로 문제가 되는 것은

表 6-8 貧困階層 策定基準

區 分		1986	1987
生活保護對象者	1人當 月所得	34千원 未滿	43千원
	世帶當財産額	260萬원 未滿	320萬원
	世帶當田畓	3段步 未滿	—
醫療扶助對象者	1人當 月所得	42千원 未滿	54千원
	世帶當財産額*	500萬원 未滿	540萬원

* 田畓 3段步를 除外한 價格

자료 : 保祉部, 保健社會, 1986, 1987.

表 6-9 貧困階層의 區分과 保護內容

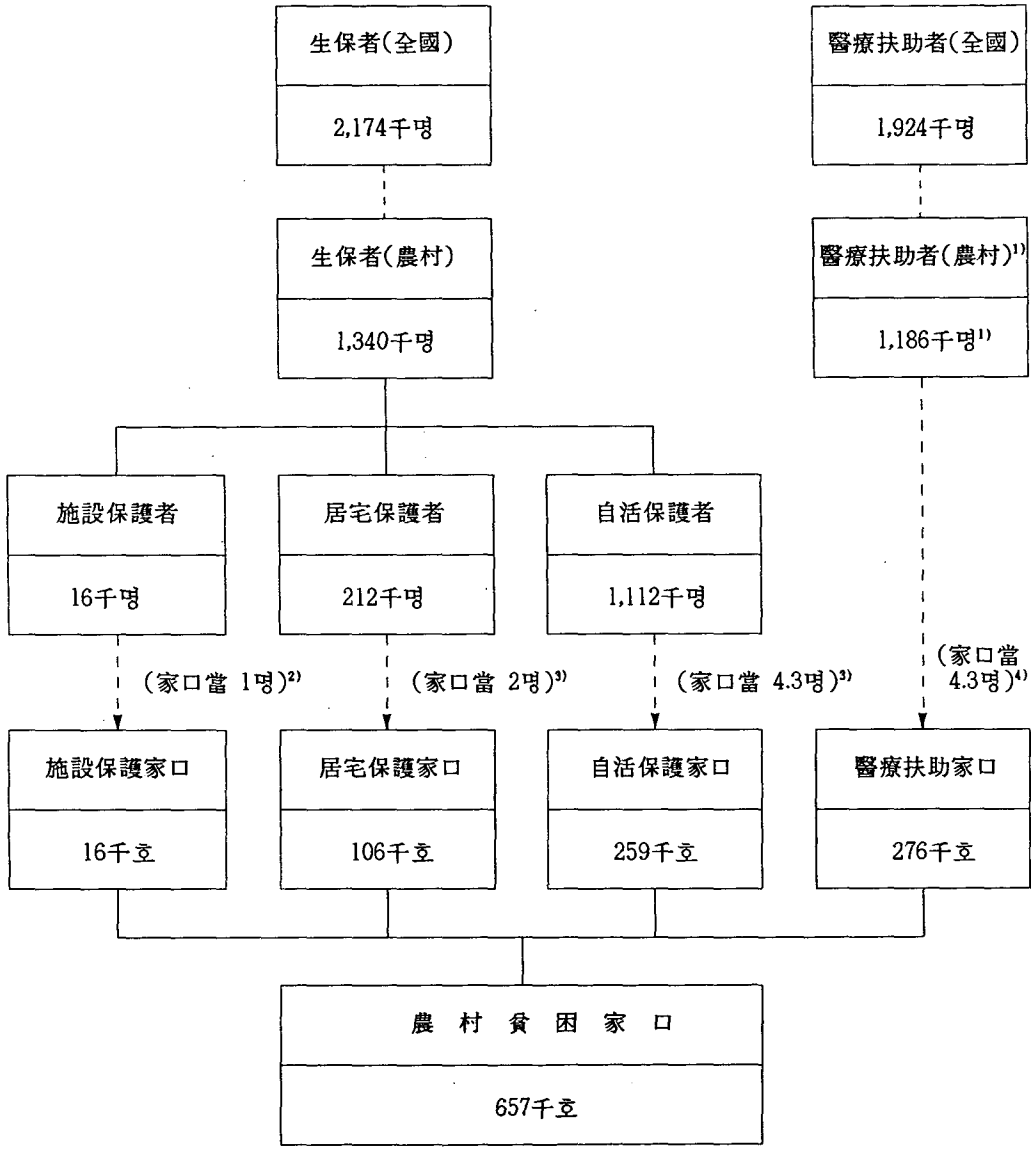
區 分	要 件	保護의 內容
居宅保護對象者 (生活保護法 施行令 第6條 第1號)	生活保護法對象者 世帶로서 1. 65歲 以上 老衰者 2. 18歲 未滿 兒童 3. 妊産婦 4. 廢疾 또는 心身障碍로 因하여 勞動能力이 없는 者 로 構成된 世帶 또는 이들과 50歲 以上의 婦女子로만 構成된 世帶員	生計保護 自活保護 教育保護 解産保護 葬祭保護 醫療保護
施設保護對象者 (生活保護法 施行令 第6條 第2號)	生活保護對象者에 該當하는 者로서 住居가 없거나 住居가 있어도 그곳에는 保護를 行할 수 없어 保護施設에 收容된 者	
自活保護對象者 (生活保護法 施行令 第6條 第3號)	生活保護對象 世帶로서 居宅 및 施設保護對象 世帶가 아닌 世帶의 世帶員(勤勞能力者를 가진 生活保護對象者 世帶)	醫療保護 自活保護 教育保護 解産保護
醫療扶助對象者 (醫療保護法 施行令 規則 第2條 第3號)	自活保護 類似者	醫療保護

資料 : 보사부, 보건사회, 1986, 52, 133쪽.

한 家口의 所得(또는 支出)이 한 사회에서 最小限의 生活을 유지하는데 필요한 生計費에 미달하는 絶對 貧困層이 아닐 수 없다.

政府는 1961年「生活保護法」을 제정한 이래 〈表 6-8〉, 〈表 6-9〉와 같이 最低生計費를 감안, 매년 일정한 소득과 재산수준 미만인 절대 빈곤층을 지정·支援하여 오고 있다. 이들은 生活保護者(施設, 居宅, 自活保護者)와 醫療扶助者로 구분되어 있다. 이와 같은 公式的인 基準에 따라 農山漁村地域의 絶對貧困家口의 대체적인

圖 6-6 農村地域 貧困家口의 規模推定, 1986



1) 전국 생보자 중 농촌생보자의 비율인 61.6%를 전국의료부조자수에 곱하여 산출.
2) 家口當 1名으로 任意推定.
3) 전국 생보자 수를 전국 생보자 가구수로 나누어 나온 수치를 그대로 적용한 것임. 保社部, 1987, 497쪽 참조.
4) 자활보호자의 가구당 4.3명을 그대로 적용한 것임.
資料 : 保社部, 1987 ; EPB 外, 1986, 79쪽.

규모를 파악해 본 것이 〈圖 6-6〉이다. 1986년도의 전국 생활보호자와 의료부조자를 도시와 농촌으로 구분하여 家口數로 환산, 추정하면 농촌지역의 빈곤가구는 대체로 675千家口가 되는 것으로 나타나고 있다.[4]

農村貧困家口를 농촌지역내 농가와 비농가의 평균적인 구성비(6 : 4)로 나누어 보면 貧困農林漁家는 대체로 394千家口로 추산된다.[5] 이러한 추산치들은 현재 농림어가의 약 20% 정도가 絶對貧困層에 해당될 수 있음을 강력히 시사하고 있다.

나. 農村貧困層에 대한 支援의 문제점

정부는 生活保護法에 의하여 선정된 생활보호자와 의료부조자들에게 多方面으로 支援을 해왔다. 생활보호법 施行令은 자활보호자에 대한 의료보호, 자활보호, 교육보호, 解産保護를 규정하고 있고, 시설, 거택보호자들에 대해서는 이외에도 생계보호, 葬祭保護를 규정하고 있다(「生活保護法 施行令」 第6條). 이에 따라 빈곤의 악순환을 방지하고 생활안정을 지속적으로 유지하도록 하기 위해 救護爲主에서 적극적인 自立定着施策을 다양하게 추진하고 있다. 그 중 주요사업들의 내용을 보면 (보사부, 보건사회, 1987, 97~100쪽), 우선 생활무능력자인 거택, 시설보호자에게 主·副食費, 燃料費 등 각종 生計支援을 年次的으로 向上시켜가고 있으며, 貧困의 世襲을 막기 위해 生保者 子女에 대한 中學校 授業料 및 入學金 全額支援에 이어 '87년부터는 面以下 實業系 高校에 입학하는 생보자 자녀에게도 그 지원혜택을 확충하고 있다. 또 自活保護者를 중심으로 職業訓練을 실시하여 기능습득과 취업능력 함양에 기여하고 있으며, 일자리가 없는 이들에게 정부예산으로 就勞事業을 실시하고 있다. 그리고 自營業에 종사하는 생보자 세대에 대해서는 生業資金을

---

4) 물론 이러한 계산방식에 문제가 없는 것은 아니다. 의료부조자를 생활보호자와 같은 성격의 빈곤계층으로 보는 문제, 비율의 적용에 있어서 전국적 평균치를 파라메터로 하는 문제 등이 제기될 수 있으나 우리나라의 경우 생활보호자나 의료부조자의 지정이 豫算規模에 따라 영향을 받고 있는 현실 등을 감안할 때 대체적인 규모파악의 方法으로는 큰 무리가 없다고 생각된다.

5) 이 숫자는 1987년 전국 농림어가 201만가구의 약 19.6%에 해당한다. 농림어가중 경작면적 0.5ha(5段步)미만 家口가 26% 임을 감안할 때 貧困農林漁家口는 적어도 전체 농림어가의 20% 수준이 될 것으로 추산하는 것에 큰 무리가 없다고 판단된다.

융자지원하고 있다. 이밖에 시설, 거택보호자는 1種, 자활보호자는 2種으로 하여 醫療扶助者로 지정된 이들과 함께 醫療費 減免 또는 免除의 醫療保護를 시행하고 있다.

이와 같은 빈곤계층에 대한 지원사업이 안고 있는 문제점들을 몇 가지만 간추려 보면 다음과 같다(張鉉俊, 1987, 636~640쪽).

첫째, 생활보호의 부조내용이 요보호대상자들이 당면한 顯在的인 문제에 대한 救護에만 치중하여 경제적 자립을 꾀하기에 미흡하다. 즉, 생보자에 지급되는 생계보호의 수준이나 生業資金의 지원규모와 대상자수도 '건강하고 文化的인 최저생활을 유지'하는데 미흡하며, 自立基盤의 확보에는 미치지 못하는 명목적인 사업에 불과한 인상이다.

둘째, 자립능력 배양을 위한 직업훈련은 국가의 경제발전에 필요한 人力供給의 시각에서 행해지므로 직업훈련기관별로 모집정원의 30% 범위내에서만 영세민 자녀를 선발하도록 제한하는 등 상당수의 영세민이 소외되어 빈곤의 세습화 방지에 기여하지 못한다.

셋째, 영세민 가구소득의 파악이 어렵고 객관적인 소득원조사가 미비하며, 지역별로 선정기준이 획일적이어서 신빙성있는 대상자 선정이 이루어지지 못한다.

그러나 이와 같은 지원사업의 시행에 있어서의 문제 이외에도 농촌 영세민 지원대책은 농촌지역의 전반적인 소득향상을 위한 농촌경제정책, 특히 농업구조 개선전략 및 농촌공업화 전략과 연관되지 못한 채 실시되고 있다는 문제를 안고 있다. 즉, 농촌빈곤계층 및 빈곤가구에 대한 지원대책은 대상빈곤가구의 유형에 따라 적절하게 이루어지지 못하고 획일적인 생활보호 사업들이 농촌 및 농업정책과 무관하게 投入, 提供되고 있는 것이다. 이는 사회보장의 차원에서 보면 보호대상 빈곤계층의 자립, 자활능력 배양을 어렵게 하고 救護水準의 向上에만 머무르게 하며, 長期的인 農村·農業發展의 차원에서 보면 基幹農 育成과 농촌공업화를 통한 농촌소득증진의 방향과는 無關한 政策으로 나아가게 되는 것이다.

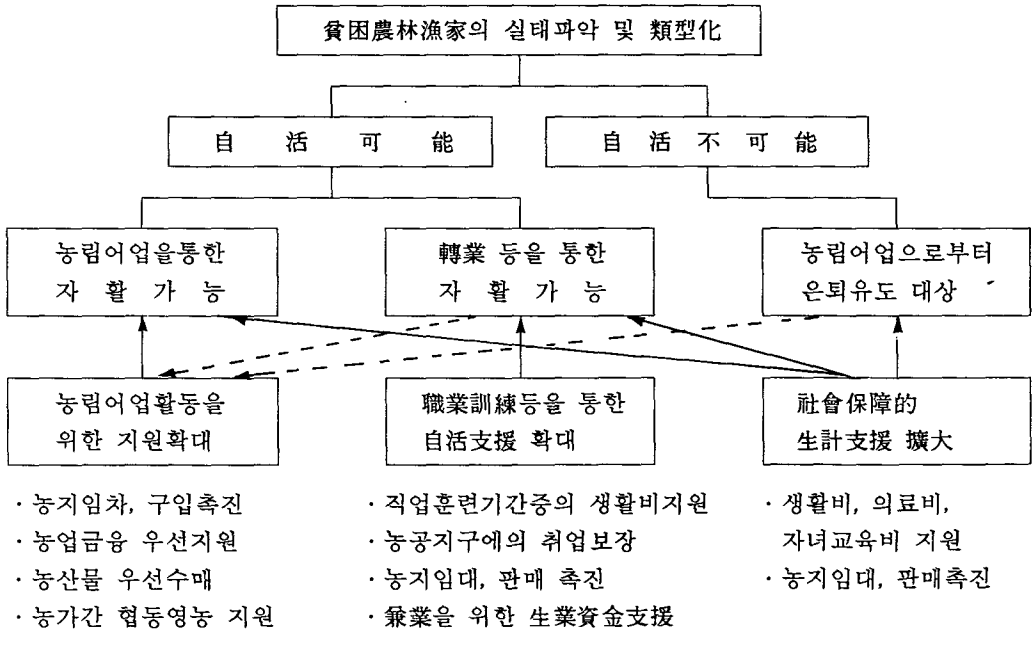
다. 貧困層의 生計安定과 自活支援의 기본방향과 과제

우리나라의 경우 都市貧困層에 대한 사회적 관심의 증대에 따라 그들에 대한 실태나 문제점에 대한 조사연구와 대책마련이 활발하게 이루어지고 있다. 이에 비하면

農村貧困層에 대해서는 극히 부분적인 사례조사 수준에 머물러 있을 뿐 전국적인 규모, 문제점 등에 대한 파악이 이루어져 있지 않고 그들에 대한 대책마련도 미흡한 수준에 머물러 있다. 특히, 農村貧困層의 절대 다수를 차지하고 있는 貧困農林漁家의 경우는 극히 영세한 규모의 농경지를 가지고 생산활동에 참여하고 있다는 점에서 특수한 農業構造의 문제를 제기하고 있다. 貧困農林漁家의 生計安定과 自活支援은 단기적인 구호의 차원을 넘어서 장기적인 관점에서 農林漁業 構造改善과 연계되는 것이 바람직하다. 농촌 빈곤층, 특히 빈곤농림어가에 대한 지원대책의 마련이 특수성을 갖게 되는 것은 그 때문이다.

전체 農林漁家의 20% 이상이 될 것으로 추산되고 있는 빈곤농림어가들의 생계안정과 자활지원을 위한 대책마련을 위해서는 먼저 이들의 경제사회적 실태에 대한 체계적인 파악이 우선적으로 이루어져야 한다. 農家類型論(崔洋夫 · 朴成在 · 吳乃元, 1983)의 관점에서 재산실태, 가족상황과 노동능력, 장래에 대한 희망, 농림어업의 규모 등에 대한 특별조사를 토대로 개별 농림어가를 〈圖 6-7〉과 같이 類型化하고 각각의 유형에 대한 차별적인 지원대책이 확립되는 것이 바람직하다.

圖 6-7 貧困農林漁家의 類型的 性格에 따른 自活支援



첫째는, 노동능력 부족 등의 이유로 원천적으로 自活이 불가능한 경우 본인들이 희망할 경우 농지임대, 판매 등을 유도하면서 생활, 의료, 자녀교육 등에 대한 종합적인 사회보장적 지원을 강화한다.

둘째는, 轉業, 兼業을 통한 自活이 가능한 경우 기본적인 사회보장적 지원 이외에 본인 또는 家口員에 대한 우선적인 직업기술훈련과 취업보장을 추진한다. 특히, 農工地區에의 우선적인 취업을 적극적으로 추진한다.

셋째는, 충분한 노동능력과 의욕이 있으나 貧困狀態를 벗어나지 못하고 있는 경우 기본적인 사회보장지원과 함께 농지임차, 구입지원, 금융, 수매지원 등 우선적인 농림수산지원을 강화한다.

다시 말하면 貧困農林漁家에 대한 支援은 농림수산 支援을 통하여 自活이 가능하다고 판단되는 경우를 제외하고는 기본적으로 「在村脫農」을 유도하는 차원에서 사회보장적 지원과 직업훈련 및 취업알선 지원을 시키는 것이 바람직하다. 특히, 貧困의 세습화가 일어나는 것을 막기 위한 子女들에 대한 교육비 지원을 강화하고 학비면제 및 私敎育費의 부담을 줄이기 위한 장학금 지급이 대폭적으로 확대되는 것이 바람직하다.

第 7 章

農山漁村社會의 開放化와 民主化

1. 農山漁村社會의 開放化와 民主化의 基本方向

21世紀를 전망할 때 우리 社會에 밀려오고 있는 民主化, 地方化, 情報化 등의 새로운 變化의 물결들은 傳統的으로 知面社會로서 保守性과 지리적 고립으로 인한 폐쇄성으로 특징지워진 農山漁村社會의 開放化와 民主化, 自治化를 촉진시키는 새로운 사회적 힘이 되고 있다.

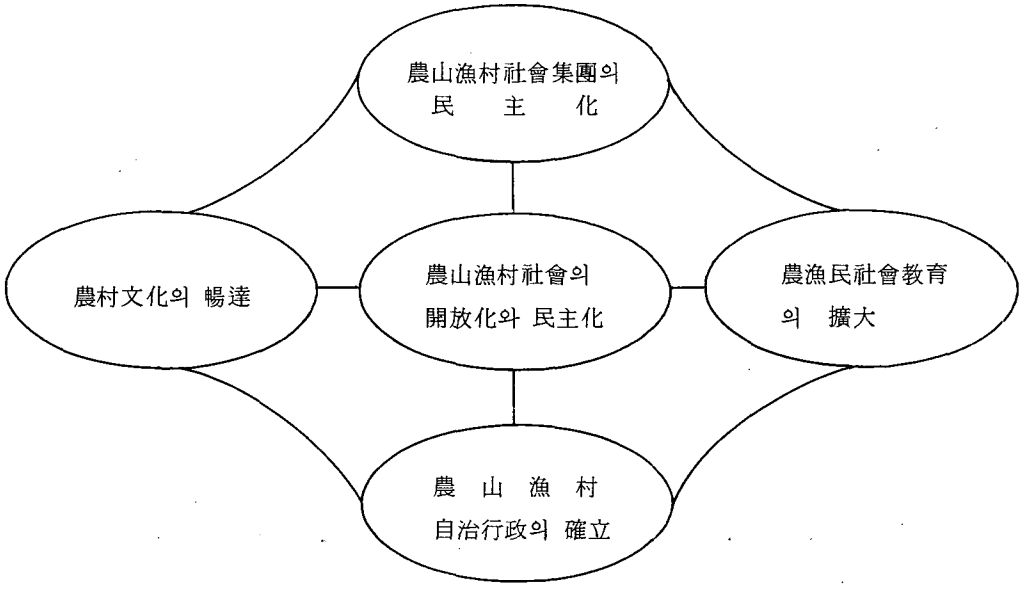
이러한 변화의 힘들은 地域住民들의 지역발전에 대한 관심을 고조시키고 있으며, 都·農間의 發展隔差에서 오는 不滿을 表出시키고 있다. 이러한 불만들은 이미 앞에서 언급한 바와 같이 농산어촌지역경제의 활성화, 정주생활환경의 도시화, 생활의 복지화 등으로 다양하게 나타나고 있다. 이러한 의식의 흐름속에서 제기되고 있는 또 하나의 變化에의 要求가 民主化이고, 개방화이고, 자치화이다.

더욱이 도로·교통·통신수단의 발달, 정보매체의 보급확대, 교육수준의 향상과 情報化의 진행속에서 農村住民들의 꾸준히 향상되어온 사회, 정치의식 등은 그와 같은 民主化, 自治化에 대한 욕구를 증대시키고 있다.

따라서 이러한 농산어촌사회의 制度나 행정방식들이 「새 술은 새 부대에」라는 관점에서 새롭게 정립되지 않으면 안된다. 그렇지 못할 경우 높은 주민의식과 낡은 制度는 서로 갈등관계에 놓여 제도적 틀이 의식수준에 못미치는 「逆文化遲滯(contra-cultural lag)」現象이 초래되고 그만큼 社會는 不安定하게 되기 때문이다.

21세기의 농산어촌을 성숙한 산업정보화사회의 풍요롭고 쾌적, 그리고 개성있는 自治的 地域社會로 가꾸어나가기 위해서는 〈圖 7-1〉과 같은 4가지 기본과제들에 대한 체계적인 검토와 대안이 마련되어야 한다.

圖 7－1 農山漁村社會의 開放化와 民主化를 위한 基本課題



첫째, 地方化時代의 지역발전의 주체가 되는 農山漁村社會의 다양한 社會集團의 民主化를 통한 역할증대이다. 특히, 農協·畜協·水協 등의 農漁民生産者團體들의 민주화와 함께 각종 사회단체들의 활동이 활성화되어야 한다.

둘째, 農山漁村의 地域社會가 도시중심의 획일적인 商業文化에서 벗어나 고유한 傳統을 바탕으로 개성을 가질 수 있도록 하는 農山漁村文化의 暢達이다.

셋째, 農漁民들이 현대적 산업정보화사회, 국제적 개방화사회에 능동적으로 대응할 수 있도록 하기 위한 社會教育의 확대이다.

네째, 地方化時代의 자율적이고 민주적인 自治行政이 가능할 수 있도록 하는 農村行政制度의 改革이다.

이상의 과제들은 自治的 地域社會로서 農山漁村이 定住性을 회복하는데 있어서 그것들을 主導해 나갈 수 있는 地域主體를 형성시킨다는 점에서 절대적인 의미를 가지고 있다. 지역주민들 스스로가 자기지역에 대한 애착심과 소속감, 자부심과 긍

지를 갖게 하고, 자기지역문제의 해결에 책임을 지고 참여할 수 있게 함으로써 農山漁村의 發展은 보다 앞당겨질 수 있기 때문이다.

2. 農山漁村 社會集團의 民主化

오늘의 농촌사회에는 다양한 社會集團들이 존재하고 있다. 이들은 集團의 목적, 사업, 참가자격 등에 따라 여러형태로 나뉘어지지만 대체로 農漁民들을 대상으로 농어민들의 경제적, 사회적 지위를 향상시키는 것을 목적으로 한 生産者團體의 性格을 띠고 있다. 대표적인 것으로 農協, 水協, 畜協, 農組, 山組 등을 들 수 있고, 최근에는 가농, 기농, 農民協會와 같은 團體들이 결성되어 있다. 그외에도 특정목적의 수행을 위하여 機械化 營農團, 作目班 등이 마을단위로 조직되어 있으며, 農業技術者協會, 農村指導者聯合會, 4-H, 그리고 農業後繼者聯合會 등과 같은 조직들이 활동하고 있다. 그외에도 特定作目을 중심으로 낙우회, 낙농육우협회, 양돈·양계협회나 포도생산자협회, 화훼협회, 산림경영자협회 등과 같은 團體들이 매우 다양하게 조직되어 있다.

가. 農漁民團體들의 현실과 갈등

이상과 같은 다양한 農漁民團體들은 대체로 1960年代부터 特別法에 의한 특수법인으로 政府主導下에 조직되었거나 民法에 의해 자율적으로 조직, 정부의 승인을 받아 활동하고 있다.

흔히 「制度圈 團體」로 불리우는 이들 생산자 단체들은 단체의 조직과 운영, 사업등에 있어서 직접·간접으로 정부의 강력한 지시와 통제를 받아 왔고, 그 때문에 自律性을 상실하고 회원인 농어민들로부터 (준)정부산하기관(단체)으로 인식되어 왔다. 따라서 組合員이나 會員들의 경제적 이익을 사회적으로 대변하고 그와 같은 이익의 관철을 위해 노력하기 보다는 정부의 農政遂行을 일선에서 지원하는 기관으로서의 역할을 수행하여 왔다는 점에서 농어민들의 비판을 받아 왔다. 더군다나 中央執權的 政治文化의 영향속에서 이들 制度圈의 단체들은 조직 그 자체가 下向的으로 이루어졌고, 경직적으로 운영됨으로써 역시 非民主的인 조직이란 비판

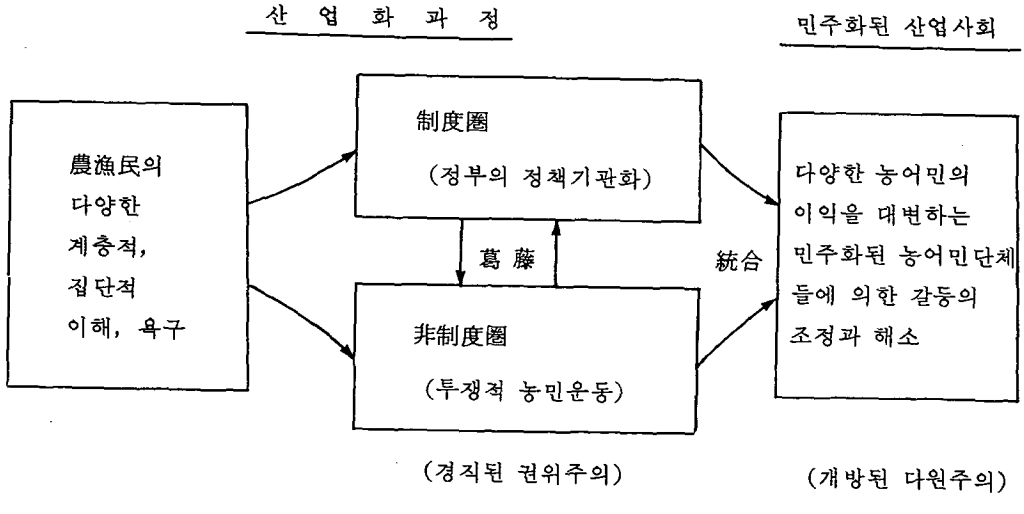
을 받아 왔다. 한마디로 이들 단체들은 利益團體이면서도 회원들의 利益을 위한 정치적, 사회적 대변기능을 제대로 수행하지 못한 채 정부의 지시와 감독속에서 정부정책을 보조하는 기관이 되어 왔다고 평가할 수 있다.

이러한 制度圈 農漁民團體들의 非民主性과 限界는 1970년대 중반 이후 制度圈밖에서의 農民權益의 실현을 위한 農民運動的 團體들의 조직을 가져오게 하였으며, 農政에 대한 강한 비판세력으로 등장하고 있다.

더우기 우리사회의 전반적인 民主化추세와 함께 소위 非制度圈 團體들의 制度圈 團體들에 대한 비판과 民主化의 요구는 制度圈 團體들의 民主性과 自律性 回複을 촉진시키고 있으며, 특히 農水畜協등과 같은 단체들의 자율화와 민주화를 가능케 하는 特別法의 改正을 실현시켜 왔다.

종합적으로 오늘의 현실에서 制度圈의 農漁民 團體들은 自己들의 存立基盤을 확보하기 위하여 사회적, 정치적 제 목소리를 갖기 시작하고 있으며, 새로운 位相定立과 조직내의 民主的 秩序의 확립을 위한 變化의 진통을 겪고 있다. 동시에 非制度圈의 단체들도 制度圈 團體들의 민주화노력에 따라 스스로의 존립을 위한 새로

圖 7-2 農漁民 團體들의 葛藤과 統合



운 위상정립을 위한 갈등을 겪고 있다고 말할 수 있다. 이러한 새로운 變化의 움직임들은 결국 그동안의 制度圈 또는 非制度圈으로 나누어지던 農漁民 團體들이 農漁民들의 다양한 계층적, 집단적 이익에 따라 再編成되어 갈 것임을 시사하고 있다. 産業化의 진행과 農業의 市場經濟秩序에의 統合이 진행되고 있는 현실에서 農漁民의 利害도 지역, 계층, 품목 등에 따라 현격한 이질성을 나타내고 있기 때문에 평균적이고 포괄적인 農漁民의 권익대변이란 기능은 결국 구체성을 잃게 되고, 농어민들의 지지와 참여를 반감시켜 나갈 것으로 전망되기 때문이다.

나. 農山漁村社會集團의 民主化를 위한 基本課題

民主化와 地方化, 그리고 情報化의 진행속에서 예상되는 21세기의 성숙한 산업정보화사회는 다양한 사회계층의 이익을 표출하는 사회제도가 확립되고, 다양한 이익집단들이 민주적 절차속에서 갈등을 타협으로 조정하는 多元主義的 市民社會(pluralistic civil society), 開放社會(open society)가 될 것이다.

農山漁村社會의 경우 農村住民들의 정치·사회적 民主意識의 成長과 地方自治制의 실현으로 각종의 사회단체들은 1次的으로 地域住民들의 參與속에서 지역발전과 지역주민들의 사회경제적 지위 향상, 그리고 福祉增進을 위한 地域社會集團으로서의 성격을 가지게 될 것이다. 그리고 그와 같은 地域的 利益을 바탕으로 共同利益의 추구를 위한 地域間, 團體間 聯合活動이 활발하게 추진되어 갈 것이다. 따라서 農村社會集團들은 地自制에 따른 지역사회의 政治·社會活動에의 참여를 위한 團體間의 競爭을 겪게 될 것이며, 지역적 이익과 농어민의 이익을 중앙정부에 반영시키기 위한 전국적 수준의 聯合活動을 추구하게 될 것이다.

따라서 이상과 같은 農山漁村社會集團들의 活動이 국가적으로 확립된 民主的 秩序와 절차속에서 자율적으로 수행되는 것은 다양한 사회적 긴장과 갈등을 사회적으로 흡수하고 조정, 해소시킨다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이를 위해서는 農山漁村의 社會集團들이 地方과 中央의 政治的, 行政的 意思決定過程에 참여할 수 있게 하는 제도의 확립이 이루어져야 하고, 다른 한편으로는 이들 集團들 자체의 民主化가 더욱 촉진되어야 한다.

農村社會 集團들의 民主化란 궁극적으로는 단체의 조직과 운영이 민주적으로 되고 公開되는 것을 의미한다. 이들 집단들의 민주화는 經濟的으로는 市場機構속에서

정부와의 역할분담을 통하여 회원인 농어민들의 경제적 이익증진에 기여하면서 정치, 사회적으로는 다양한 이해관계를 자율적으로 조정하게 한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 특히, 生産者團體들의 책임있는 시장기능의 확대는 품목별 단체간, 계층간, 지역간으로 다양해진 농어민들의 이해관계를 자율적으로 조정하게 함으로써 정부에 의한 획일적인 조정이 갖는 비효율성을 극복할 수 있게 한다는 점에서 보다 효과적이다. 그뿐만 아니라 地方化時代에 있어서 地域社會의 發展에 주도적으로 참여, 주민들의 다양한 의견을 자율적으로 수렴, 조정케 한다는 점에서 지역사회의 안정에도 크게 기여할 수 있다.

따라서 이들 集團들이 자율적으로 그 설립목적에 따라 민주적 절차에 의해서 운영될 수 있도록 보장하는 제도의 사회적 확립은 시급하다.

동시에 농어촌에 존재하는 각종 農業生産者團體와 農民團體들이 중앙과 지방의 농정의사결정에 적극적이고 공식적으로 참여함으로써 다양한 농어민의 이익을 대변, 농정에 반영할 수 있도록 하는 제도의 확립이 이루어져야 한다. 이는 농촌주민이 농정의 의사결정과정으로부터 소외됨에 따라 초래되는 對政府 不信感을 해소시키는데 결정적인 역할을 할 것이기 때문이다. 이는 농촌주민의 결집된 의견을 종합적으로 수렴하고, 政策에 대한 수용력을 높일 수 있다는 점에서도 의미가 크다.

지속적인 成長을 추구하며 "앞만 보고 달려 왔던" 산업화과정은 硬直된 제도적 틀로 인해 사회의 각 部門에서 갈등과 대립, 위기가 누적되어 온 과정이었다. 가장 保守的이라고 알려진 農民들 속에서도 政治意識이 성장하면서 성장의 그늘속에 묻혀 있었던 상태에서 벗어나 적극적인 의사표시를 하기에 이르렀다. 따라서 민주화된 시민사회에서는 政府次元의 「發想의 轉換」이 일어나 이들 제도권 밖으로부터의 갈등을 흡수, 조정, 해소하기 위해 과감히 농촌주민의 輿論을 제도권내로 흡수할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이렇게 될 때 농촌사회집단은 多元主義的 市民社會 속에서 他部門의 그것과 동등하게 경쟁하는 이익집단으로 자리잡게 될 것이며, 농촌주민들의 여론을 이끄는 사회적 책임을 분담하게 될 것이다.

3. 農山漁村文化의 暢達

문화는 한 社會가 빚어낸 衣食住 生活構造, 意識構造, 信仰構造와 그외 有·無形의 文化財까지 포함하는 총체적인 삶의 樣式이며, 이러한 文化 역시 역으로 그 대응하는 社會의 틀을 빚어낸다. 따라서 한 社會는 그곳의 獨特한 문화를 가지게 마련이다.

농촌문화는 도시문화에 對比될 뿐만 아니라 "百里不同風"이란 말처럼, 같은 농촌이라고 하더라도 道나 郡, 마을마다 다양하고 독특하게 나타난다. 우리나라의 전통문화는 농업사회로서 농촌문화에 그 뿌리를 두어 왔으나 산업화의 진행속에서 도시를 중심으로 한 外來文化가 파급됨으로써 전통문화는 대개 농촌지역에서나 찾아볼 수 있게 되었다.

따라서 농촌문화는 우리나라의 고유한 전통문화를 풍부하게 갖고 있으며, 그것도 고장에 따라 독특하고 개성있게 나타나고 있는 것이다. 이와 같은 농촌문화는 농촌에 거주하는 농촌지역주민의 정신적 지주로서 주민을 一體化시키고 공동체적 意識과 鄕土愛를 심어주는 機能을 담당한다.

가. 農村文化의 危機的 現實

그러나 우리나라의 전통적인 농촌의 향토문화는 日帝 以後 近來까지의 급격한 사회적 변혁과정을 거치면서 심각한 위기를 맞이하고 있다.

開化運動과 더불어 밀어닥친 여러가지 近代的 思想과 制度에 의해 향토문화에 대한 비판이 일어났고, 이에 따라 향토문화의 소멸, 변개현상이 전개되기 시작했다. 그후 日帝의 官權에 의한 민족혼 말살정책의 일환으로 향토문화의 일소와 일본문화 강요의 文化政策으로 향토문화는 官權에 의해 그 보존육성이 억제되기도 하였다.

産業化에 따르는 도시의 팽창으로 흙의 文化時代가 도시의 産業文化時代로 전환하면서 향토문화는 도시문화의 위협속에서 소멸의 위기를 맞게 된 것이다. 그러나 1980년대 이후 경제적 果實의 균형분배와 복지에 대한 관심이 높아지고, 사회 각 분야의 상호연계성을 전제로 한 균형 발전철학이 대두되면서 文化藝術, 특히 전통

문화에 대한 새로운 관심과 인식이 널리 퍼지게 되었다. 국가정책에서 차지하는 문화정책의 비중도 높아졌고, 文化暢達이 國政指標로 채택되기도 하였다. 憲法에서도 第8條에서, "국가는 전통문화의 계승 발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다"고 규정함으로써 문화에 대한 국가의 責任을 요구하기에 이르렀다.

그러나 오늘의 農村文化가 안고 있는 현실은 한마디로 文化의 地域偏重에 따른 農村住民들의 文化失調이며, 도시의 상업적, 소비적 대중문화의 속에서 스스로의 傳統文化를 현대적으로 계승, 발전시키는 文化創造能力의 감퇴이며, 전반적인 文化活動의 퇴조이다. 다시 말하면 日帝의 식민지정책에 의한 전통문화 말살, 産業化과정에서의 전통문화 소외 등으로 새로운 與件變化에도 불구하고 農村地域은 地域的인 文化活動의 主體를 갖지 못한 채 文化缺乏속에서 도시에 대한 문화적 열등의식에 빠져 있다고 말할 수 있다.

나. 農村文化暢達의 基本課題

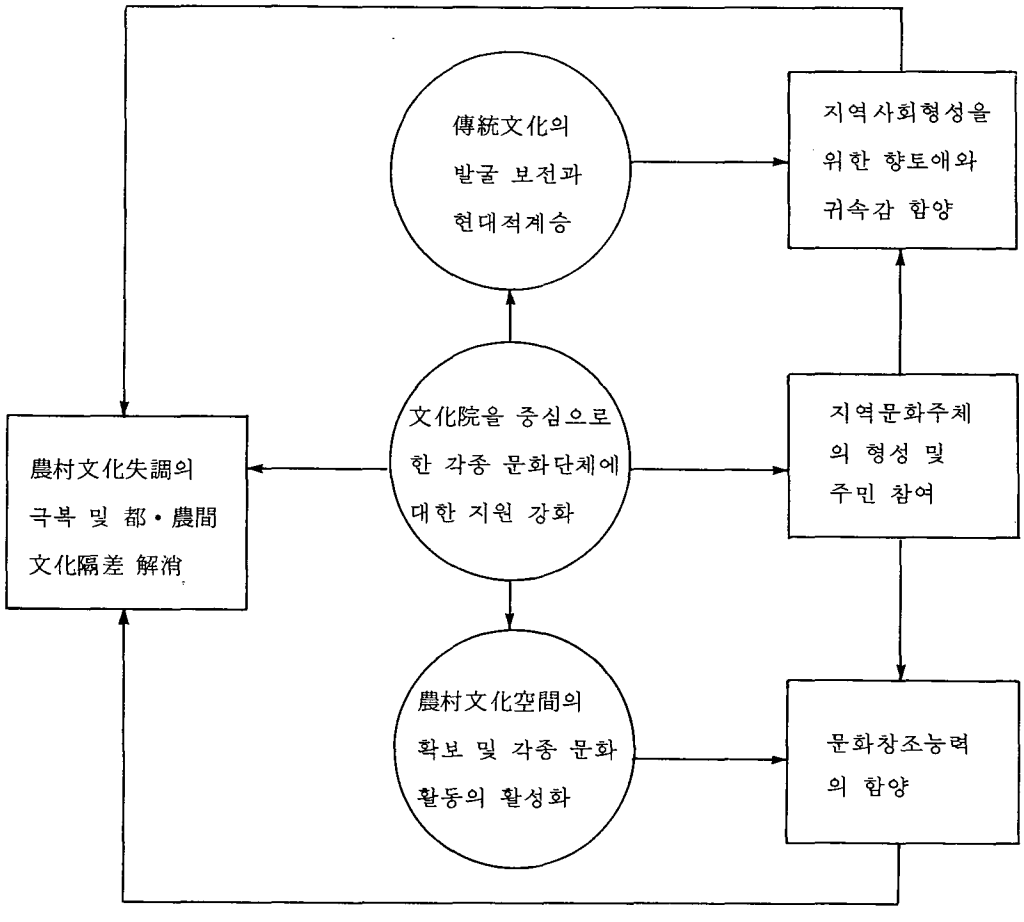
균형있는 국가발전을 위해서는 文化藝術의 문제가 독립된 별개의 영역이 아니라 국가발전의 원동력의 일부로서 강조되어야 한다. 특히, 급속한 産業化의 흐름속에서 文化의 正體性(identity)을 회복하고 文化를 통한 國民의 統合性(integrity)을 유지하기 위하여 傳統文化의 고장인 농촌의 문화를 창달하는 일은 대단히 중요한 국가적 과제가 아닐 수 없다. 더구나 정치적인 민주화와 지방자치제 실시에 따른 지방화, 자율화의 이념이 부각되고 있는 현실에서 「문화의 지방자치화」, 「문화의 다양화」는 중요한 價値이다.

따라서 지방자치시대의 농촌지역 문화는 「중앙」문화에 종속, 대칭되는 의미로서의 「지방」문화가 아니라 지역의 전통과 독특한 個性을 창조적으로 계승, 발전시켜 하나의 커다란 민족문화를 이루게 하는 「지역」문화로 파악되어야 한다. 이러한 인식에서는 「중앙」문화 역시 「지방성」을 가진 「지역」문화로 전제되어야 한다.

이와 같은 농촌문화에 대한 전제적 인식의 밑바탕에서 농촌문화창달을 위한 〈圖 7-3〉과 같은 방안들이 적극적으로 강구되어야 한다.

첫째는, 文化의 多樣性을 회복하여 계승하는 것이며 이는 文化의 地域化를 의미한다. 따라서 중요한 과제는 각각의 농촌지역이 보유하고 있는 유형, 무형의 전통문화 유산에 대한 체계적인 발굴조사와 이를 기초로 지역사회학교를 중심으로 한

圖 7-3 農村文化暢達의 基本方向과 課題



문화, 역사교육을 실시하는 일이다.

둘째는, 文化의 하드웨어(hardware)인 각종 문화시설을 농촌지역에 설치하는 일이다. 다양한 文化行事를 해낼 수 있는 공연장, 박물관, 도서관, 문예회관 등의 문화활동공간의 우선적인 마련은 농촌문화창달의 기반조성이란 차원에서 적극적으로 추진되어야 한다.

셋째는, 文化의 소프트웨어(software)로서 다양한 문화프로그램에 의한 문화활동이 지역적으로 활성화될 수 있도록 정부차원의 지원을 확대하여야 한다. 전통문

화예술의 계승과 발전을 위한 활동에 대한 지원 뿐만 아니라 다양한 공연, 연주, 전시, 강연 등과 같은 문화행사들이 지방적으로 개최될 수 있도록 하는 지원이 확대되어야 한다.

넷째는, 이상과 같은 文化活動을 기획하고 추진할 수 있는 농촌지역단위의 다양한 문화활동단체들에 대한 재정적 지원을 대폭적으로 확대하고, 특히 지역단위의 文化院을 이들 단체들의 문화활동센터로 육성시키는 방안이 적극적으로 강구되어야 한다.

종합적으로 地方化時代에 있어서 農村文化暢達은 개성있는, 활력있는 地域社會의 형성을 위한 기초조건의 하나이다. 지역이 가진 역사적 전통성과 다양성을 표현하는 지역문화로서 농촌문화는 주민들의 지역적 귀속감, 문화적 일체감을 함양, 定住性을 회복하는 기본적인 수단의 하나가 된다. 따라서 地域文化主體들을 육성하고 지역단위의 文化活動空間을 마련, 지역단위로 다양한 문화활동을 활성화시키는 작업은 농산어촌을 도시중심사회의 나머지지역이 아닌 산업사회의 지역사회로 발전시킨다는 관점에서 서둘러져야 할 과제라 하지 않을 수 없다.

4. 農漁民 社會敎育의 擴大

일반적으로 社會敎育이란 「학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 敎育活動」(社會敎育法 2조 1호)을 의미한다. 이와 같은 사회교육은 헌법 31조 5항의 「국가는 평생교육을 진흥하여야 한다」는 조항으로 명문화되어 국가와 자치단체의 책임으로 뒷받침되고 있는 것이다.

농어민 혹은 농촌주민에 대한 사회교육은 그들을 대상으로 영농어에 관한 지식과 기술을 지도하고, 전반적인 생활의 方式을 향상시키는 것을 목적으로 한다고 볼 수 있다. 오늘날 농업기술은 매우 빠른 속도로 발전되고 있으며, 생활여건의 개선으로 여가활용 및 교양증진의 기회와 건강증진에의 욕구가 높아가고 있어 전반적인 平生敎育과 繼續敎育의 필요성은 농촌에서도 강조되고 있다.

더욱이 21世紀를 향하여 우리사회는 民主化, 地方化, 情報化, 市場經濟化, 國際的, 開放化 등의 새로운 변화속에서 성숙한 産業情報化社會로 발전하여 갈 것으로 전

망할 때 그와 같은 변화들에 능동적으로 대응, 적응할 수 있도록 하기 위한 農漁民들에 대한 社會敎育의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다고 말할 수 있다. 이는 단순한 기술교육, 경제교육의 차원을 넘어서 문화, 역사, 사회, 정치 등의 다방면에 걸친 사회교육의 확대가 이루어져야 함을 시사하고 있다.

가. 農漁民에 대한 社會敎育의 現實

사회교육은 그 범위가 매우 넓고 학교교육에 포함되지 않는 모든 영역을 포함하고 있기 때문에 교육목적과 대상 등에 따라서 사회교육기관의 종류도 다양하게 분포되어 있다.

농어민 혹은 농산어촌 주민을 대상으로 이루어지고 있는 사회교육의 주요내용은 대체로 다음 세 가지로 정리될 수 있다.

첫째는 農村振興廳 계통의 기관이 시행하는 농업기술교육으로, 겨울 農閑期 營農敎育을 비롯, 농기계훈련교육이나 농업경영지도교육, 그리고 篤農家 農場實習 등 다양하다.

둘째는 마을단위를 중심으로 한 生活改善敎育으로, 마을단위 공동작업을 통한 소득증대교육을 포함, 신용협동교육, 환경위생, 봉사활동교육, 그리고 식생활 및 영양개선 교육 등을 들 수 있다.

셋째는 농촌주민의식개발 교육으로, 새마을 정신계발교육이 큰 비중을 차지하며 안보 및 경제교육, 가족계획, 보건교육, 종교 및 기타 교양교육들이 있다. 재야 농민단체에서는 농민권익옹호를 위한 농민운동교육도 실시하고 있다.

농어촌주민에 대한 사회교육의 중요성에 비추어 볼 때 이상과 같은 사회교육, 특히 공공부문을 통해 시행되는 사회교육은 다음과 같은 몇가지 문제점을 안고 있다 (한국사회교육협회, 1983, 109－111쪽 ; 李茂根, 1983, 92－93쪽 ; 崔敏浩, 1985, 83－84쪽 ; 鄭址雄, 1985, 95－96쪽).

첫째는 대부분의 교육이 하향식으로 이루어짐으로써 교육대상자인 농어촌주민의 참여가 저조하다. 自發性보다는 동원, 차출로 참여함으로써 內面的 동기유발이 이루어지지 않고 있는 것이다. 이는 교육을 담당하는 요원에 의한 내실있는 교육보다는 형식적, 行政的인 실적 위주의 교육에 머무르게 한다.

둘째는 교육내용의 획일화 문제다. 특히, 그동안의 사회교육은 대부분 농업기술

교육을 중심으로 생산지도에 편중되고 농축산물 증산위주의 교육에 머물러 왔다. 따라서 상업농시대, 시장경제시대에 필요한 지역특성에 밀접히 연관되고, 농촌주민의 생활수준 향상을 도와줄 수 있는 교육내용이 되지 못해 왔다.

셋째는, 교육기관간에, 즉 공공부문의 기관과 민간부문의 기관간에, 혹은 각 부문내외기관간에 교육체계의 협조가 낮아 교육내용이 중복되고 상호 경제적 입장에서 浪費가 되는 경우도 많고, 社會敎育 要員의 전문성이 결여되어 있으며, 업무량이 많아 사기도 낮다는 점이다.

종합하면 그동안 실시되어 온 農漁民들에 대한 社會敎育은 대부분 증산을 유도하기 위한 농업기술중심의 교육이 되었으며, 농어민들의 자발적 참여보다는 정부의 획일적 계획에 의한 動員敎育의 형식이 되어 교육효과나 교육참여도는 낮은 수준에 머물러 왔다고 평가할 수 있다.

나. 農漁民에 대한 社會敎育의 새로운 方向과 課題

農漁民을 대상으로 하는 사회교육은 지금까지의 농업기술홍보교육의 차원에서 벗어나 농어민들이 새로운 정치, 경제, 사회 및 국제여건에 대응할 수 있는 능력의 함양이란 차원에서 새롭게 재정립되어야 한다. 농어민들이 국제적으로 개방된 산업·정보화사회, 치열하게 경쟁하는 자유시장경제, 그리고 민주화되고 지방화된 多元主義的 市民社會속에서 아노미나 가치상실 또는 소외감을 갖지 않고 살아갈 수 있도록 하여야 하기 때문이다. 다시 말하면 農漁民이 새로운 産業社會의 住民으로서 갖추어야 할 價値觀을 획립하는 데 도움을 줄 수 있는 사회교육이 확대되어야 한다.

이를 위해서는 다음과 같은 몇가지 과제들에 대한 체계적인 검토와 구체적 실천방안이 수립되어야 한다.

첫째, 사회교육은 농어민들의 자발적 참여를 전제로 하여야 하며, 이를 위해서는 지역사회의 다양한 사회교육기관들이 주체적으로 지역사회의 市民大學을 운영하도록 하고 이를 지원하는 방안이 강구되어야 한다. 농촌지도 기관을 중심으로 한 기술교육 및 경제교육, 그리고 文化院 등을 중심으로 사회문화, 역사, 정치 등에관한 교육강좌들이 개설, 운영되도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 사회교육기관들간의 역할분담이 이루어져야 한다.

둘째, 산업사회의 시민으로서의 能力과 자질을 갖춘 농어촌주민의 교육을 위해 정부홍보위주의 정신계발 교육에서 탈피하고, 자신의 고장에 대한 향토역사와 문화의 이해를 위한 교육, 情報化社會에 대응하기 위한 교육, 자율적 의사표시를 민주적으로 할 수 있는 민주시민 교육, 기타 교양교육과 여가 활용교육 등 다양한 사회교육이 풍부하게 제공되어야 한다.

마지막으로 도서관, 박물관, 문화원, 마을회관, 종합복지회관 등 사회교육시설로 활용될 수 있는 장소를 적극적으로 개발하여야 한다. 특히, 농촌지역의 학교시설은 「지역사회학교」로서 사회교육을 위한 훌륭한 場이며, 지역사회발전을 도모하는 求心體로서의 역할을 수행해야 한다. 따라서 이를 위한 시설개방 뿐만 아니라 다양한 자체 프로그램을 발굴, 교육할 수 있도록 지원하여야 한다.

5. 農山漁村 自治行政의 確立

地方化時代에 있어서 農山漁村發展의 主體는 地方政府, 특히 지방자치의 기초단위가 되는 郡이다. 郡이 자율적으로 지역발전에 대한 비전을 세우고, 민주적 절차에 따라 住民들의 合意와 협조를 바탕으로 行政을 추진해야 한다는 점에서 地方政府의 機能強化는 무엇보다도 중요한 과제라 하지 않을 수 없다.

가. 地方政府의 現實과 문제점

우리나라의 경우 中央集權的 政治, 行政文化의 영향으로 地方政府는 사실상 중앙정부로부터 시달되거나 지시된 업무를 중앙의 지휘 감독속에서 집행하는 행정기관으로 존속하여 왔다.

이 때문에 地方政府는 組織과 機構面에서 지역적 특성을 반영하지 못한 채 획일화되어 있고, 機能에 있어서는 대부분 중앙정부의 지침에 따른 타율성을 면치 못하고 財政을 중앙정부의 보조금에 의존하고 있으며, 人事 등에 있어서도 중앙이나 道의 통제를 받아 왔다. 이러한 制度的 與件속에서 지방정부가 地域住民들의 복지증진과 地域發展을 위하여 지역적 특성과 지역주민들의 開發需要, 그리고 地域的인 開發優先順位에 따라 행정을 수행한다는 것은 불가능한 것이었다고 해도 무리는 없다.

地方政府는 組織과 관련, 일체의 기구의 신설이나 개폐, 정원조정이나 증원에 관한 사항은 道 또는 內務部의 승인결정을 받아 이루어져 왔기 때문에 사실상 자치단체로서 기구와 정원에 관한 自治組織權을 갖지 못해 왔다. 地方政府의 事務는 대체로 고유, 단체위임, 기관위임 사무로 분담되는데, 지방정부가 자율적으로 판단 집행하는 고유사무보다는 道나 中央政府로부터 위임된 사무가 중심이 되어 왔다 (李弘烈 · 梁正默, 1986). 財政의 面에서 郡의 예산규모는 영세성을 면치 못하고 있으며자체 財源의 빈약으로 대다수의 郡들이 자체수입으로 기본경비인 人件費도 충족시키지 못하고 있고, 중앙정부의 지방교부세나 보조금에 절대적으로 의존, 財政自立度는 평균적으로 30%수준에도 못미치고 있다.

따라서 地方政府는 지역개발과 관련된 사업은 대부분 중앙정부의 각 부처별로 內示된 事業을 받아 중앙정부의 보조금과 지방정부의 부담분으로 추진하여 왔다. 대부분의 중앙정부로부터 內示되는 보조금사업들은 중앙정부에 의해서 결정되기 때문에 地域現實과 유리되는 경우가 많았고, 이 때문에 지방정부는 住民들로부터 지역실정에 안맞는 行政을 하고 있다는 비판을 받아 왔다 (經濟企別院, 1987).

정부는 內示主義的 보조금제도의 문제점, 즉 보조금 예산편성시 지방자치단체의 의사가 반영되지 않는다는 점을 해결하기 위해 종전의 「보조금관리법」을 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」(1986. 12. 31. 법률 제 3874호)로 全文改正하여 보조금신청주의와 차등보조율 적용, 보조금예산 편성에 대한 지방자치단체의 長의 의견제시 채택 등의 개선조치를 취했다. 이로써 보조금사업을 통한 郡 자율성의 제약은 상당히 호전될 가능성이 열리게 되었다. 그러나 근본적으로 지방정부의 예산규모가 작고 자체재원이 빈약한 상태에서 자율성의 범위도 재원의 규모이상으로는 커질 수 없는 것이 분명하다 (李弘烈 · 尹源根 · 朴時炫, 1986. p.12).

또한 보조금에 관한 새로 개정된 법률의 대통령령에서는 보조금 지급 대상사업의 범위를 116가지로 劃定함으로써 책임주체를 분명히 하고자 하고 있으나, 地方稅와 稅外收入, 地方交付稅 등 郡의 一般財源이 빈약한 현재의 재정여건 아래에서는 대상사업의 범위획정이 郡의 기초수요적 사업의 자율적인 施行을 제한할 여지도 안고 있다. 따라서 地方自治制가 실시되고, 地方政府의 역할이 실질적으로 증대되기 위해서는 지방정부가 자율적으로 집행할 수 있는 一般財源을 확대하거나 보조금사업에서 지방정부가 필요로 하는 사업들이 실제로 반영될 수 있도록 하는 장

치들이 보완되지 않으면 안된다.

한마디로 오늘의 地方政府는 地方化時代의 自治行政을 효과적으로, 실질적으로 수행할 수 있는 제도적, 재정적 기반을 갖지 못하고 있다는 점에서 큰 문제를 안고 있으며, 그 때문에 지방정부의 자치행정능력 강화를 위한 작업이 서둘러져야만 한다.

나. 地方政府의 自治行政確立의 基本方向과 課題

地方政府의 自治行政基盤의 확립을 위한 작업은 기본적으로 자율성의 증대를 위한 기능강화, 자치재정 기반의 확충, 자치조직권의 강화와 人的資源 開發, 그리고 行政區域의 合理化의 관점에서 이루어져야 한다. 이러한 작업들은 地方政府가 지방화시대의 실질적인 지역발전주체가 되도록 하는데 필수적인 것들이다.

[1] 地方政府의 機能強化

지방정부의 기능강화를 위해서는 지방행정사무의 再配分이 이루어져야 한다. 즉, 지방고유사무의 범위를 확대하여 지방정부기능의 범위를 현실화시키고, 최소한 지방고유사무는 지방정부가 自律的으로 처리할 수 있도록 하는 것이 地方自治의 조건이 된다. 새로 개정된 지방자치법에서는 지방자치단체의 사무를 예시하고, 自治事務의 비중을 월등히 높임으로써 앞으로 지방정부의 기능은 보다 강화될 전망이다. 즉, 지방자치단체의 사무범위는 ① 지방지치단체의 구역, 조직 및 행정관리 ② 지역주민의 복지 ③ 농림·상공업 등 산업진흥 ④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설설치 ⑤ 교육, 체육, 문화, 예술의 진흥 ⑥ 지역방위 및 소방에 관한 사무 등으로 되어 있다(지방자치법 9조).

그러나 "여기서 중요한 점은 그동안 地方政府가 地方의 自治事務에 대해서도 地方政府의 自律에 의해서가 아니라 他律的, 受動的으로 中央政府의 지시에 따라서만 처리해 왔다는 점과, 이제 더욱 증대되는 事務를 地方政府가 실질적으로 自己地域事情에 따라 自律的으로 처리할 수 있어야겠다는 점이다. 이는 현재 地方政府의 自律的 機構 및 人力 등에 심각한 문제를 제기한다. 地方政府의 行政組織은 이제 그 事務의 대부분을 지역설정에 따라 스스로 판단, 기획하고 집행할 수 있는 手段으로서의 機構體制와 人力을 갖추어야 할 것이기 때문이다"(李弘烈·梁正默,

1986, 58쪽).

綜合的으로, 地方政府는 定住性의 回複과 地域社會의 형성이란 관점에서 住民들의 일상생활에 필요한 基礎需要(basic needs)를 충족시키는 문제와 관련 업무를 실질적으로 자율적으로 처리할 수 있어야만 하고, 이러한 지방정부의 노력은 道나 중앙정부에 의해서 존중되어야만 한다. 이를 위해서는 중앙정부가 수행하고 있는 行政業務들에 대한 전면적인 검토를 통하여 자방자치단체의 고유업무에 해당되는 업무들의 지방정부로의 과감한 이양작업이 이루어져야 한다.

2 自治財政基盤의 擴充

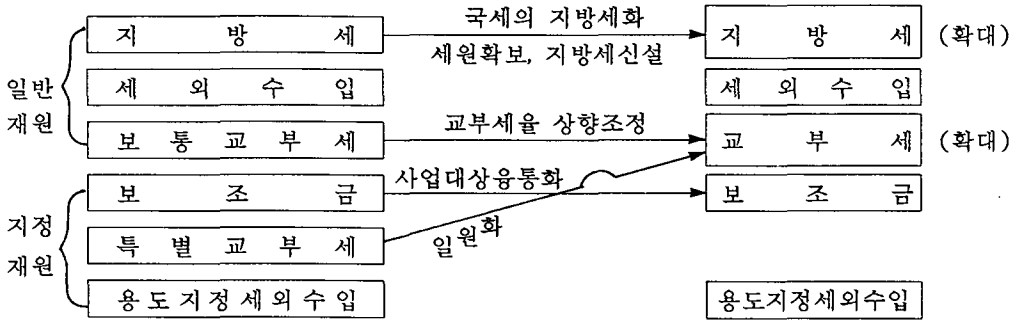
일반적으로 지방정부의 歲入은 國家의 費途의 지정여부에 따라 一般財源과 指定財源으로 나뉘어진다. 일반재원에는 地方稅, 稅外收入과 보통교부세가 있고, 지정재원에는 보조금, 특별교부세, 용도지정 세외수입이 포함되나 보조금이 대부분이다. 지방정부의 재정개선방안은 지방정부의 一般財源의 확대와 보조사업에서의 자율성 제고라는 두가지 측면에서 고려되어야 할 것이다.

우선 지방정부 일반재원의 확대의 측면을 살펴보면, 지방정부의 자체수입이 적기 때문에 國稅를 地方稅로 일부 이양하는 방안이 제시되고 있으나 이는 일정한 한계를 가지고 있다. 즉, 稅源이 대도시에 偏在되어 있기 때문에 지역간 재정격차를 더욱 조장시킬 우려가 있고, 특히 郡의 경우에는 稅源이 거의 없기 때문에 實效를 거두기가 어렵다.

따라서 지방재정조정제도의 하나인 地方交付稅를 활용함으로써 지방재원을 확대하는 것이 오히려 효과적이다. 지방교부세는 지방정부의 재정상 격차를 해소하고 빈약한 지방재정을 확충시키는 기능을 하며, 費途가 지정되지 않은 보통교부세가 대부분이므로 지방정부의 自律性 확대방향에도 부합된다. 따라서 지방정부의 기능강화와 사무재배분에 대비하여 지방교부세의 보통교부세로의 一元化, 지방교부세율의 上向調整을 통한 점진적 지방재원의 증대가 요구된다. 이와 동시에 國稅의 地方稅化도 稅源이 확대됨에 따라 上記한 문제점을 경계하면서 점차 추진될 필요도 있다.

한편 보조금 신청주의에 입각한 국도비 보조사업의 시행도 지방정부의 의견이 반영될 여지가 크게 늘어나긴 했으나 사업대상의 범위획정이 오히려 보조금 신청

圖 7-4 지방정부의 自治財政基盤 강화방안



사업의 범위를 위축시켜버릴 우려도 있다. 따라서 위임사무와 고유사무의 구별없이 지방정부가 원하는 기초수요적 사업들이 원활하게 추진될 수 있도록 사업대상도 융통성있게 조절되어야 한다. 이를 통해 각 군 지역이 가지고 있는 특성을 개발할 수 있는 여지를 확보하게 되며, 지방정부의 재정적 자율성 제고에도 기여할 것이다. 그러나 궁극적으로는 위임사무에 대한 보조금지급 이외에 점차 확대되어 나갈 지방자치단체의 고유사무에 대해서는 지방자치단체가 자율적으로 고유사무를 수행할 수 있도록 자체수입을 확대하도록 하며, 지방정부의 재정여건 등을 감안, 지방교부세를 차등적으로 확대교부하는 방안이 마련되어야 한다.

3 機構와 人力의 自治組織權 強化

지방정부가 행정기구조직과 정원조정이나 증원, 그리고 신규 인력의 임용에 있어서 自治組織權을 갖는 것은 지방자치의 기본이 된다고 하지 않을 수 없다. 地方政府가 자율적으로 地域의 長期發展을 위한 綜合開發計劃을 樹立하고, 그에 따라 자율적으로 豫算을 編成하고 집행할 수 있어야 하며, 그러한 원칙에서 실질적으로 各 室課에 대한 업무를 조정, 통제할 수 있어야 하기 때문이다.

이러한 관점에서 郡의 企劃室이 郡의 장기발전에 대한 계획수립 및 조정업무를 수행할 수 있도록 하여야 하며, 집행기구도 지역적인 산업의 특성 등에 따라 자율적으로 조직되어야 한다. 이를 위해서는 지방정부가 自治法規로 기구와 정원을 규정하도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 인력충원, 승진임용의 경우에 있어서도 道나 중앙정부의 介入을 배제하고 지방정부가 자율적으로 관리할 수 있도록 하여야

한다.

특히, 우수한 人的 資源의 확보를 위한 노력이 강화되어야 하며, 地域大學의 人才들을 자체적으로 선발, 충원하는 방안이 적극적으로 모색되어야 한다. 그리고 地方公務員의 자질향상을 위한 해외연수교육 등이 강화되는 것도 바람직하다.

4 地方行政區域의 改編[1]

마지막으로 지방자치의 基礎團體인 郡의 行政區域이 지금까지의 統治的 便宜主義에서 벗어나 定住生活圈의 형성이란 관점에서 새롭게 개편되어야 한다.

그 동안의 행정구역개편에서 특히 문제가 되는 것은 定住生活圈의 형성이란 관점에서 보았을 때 邑을 郡으로부터 분리, 독립시켜 市로 승격시키는 것이다. 이러한 행정구역개편의 관행은 市로 승격되는 邑이 郡 全體住民들의 일상생활에 필요한 서비스를 제공하는 센터역할을 수행하고 있다는 사실을 무시한 행정편의적인 개편방식이었다고 할 수 있다. 다시 말하면 中心地와 背後地가 하나의 統合된 定住生活圈을 형성하고 있다는 都市·農村에 대한 統合的 認識이 부족한 때문이 아닌가 생각한다.

따라서 定住生活圈의 개념에 따라 그 동안 분리되어 온 市와 邑을 하나의 개발권역, 행정권역으로 재통합하고, 郡 그 자체를 市로 昇格시키고 區制를 도입하는 새로운 행정구역개편방안이 검토되어야 한다. 그리고 동시에 행정경계와 주민들의 생활권의 不一致로 어려움을 겪고 있는 주민들의 불편을 해소하기 위해 生活圈에 따른 행정구역경계조정이 이루어져야 한다.

이상과 같은 行政區域改編作業은 地方自治制의 기본적인 행정단위를 정비한다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있으며, 동시에 실질적인 自治的 地域社會의 形成이란 차원에서도 이루어져야 할 과제가 아닐 수 없다. 郡으로부터 邑의 分離는 사실상 地域社會活動의 定住體系上의 구심을 없애는 결과를 초래하고, 지역사회의 형성 그 자체를 행정적으로 막는 부작용을 낳고 있기 때문이다.

---

1) 이에 대한 자세한 검토는 崔洋夫·尹源根 (1988) 참조.

6. 農山漁村開發方式의 轉換

定住性을 喪失한 채 위기적 상황을 맞고 있는 農山漁村을 21세기의 풍요롭고 쾌적한 人間定住의 自治的 地域社會로 가꾸어 나가는 作業은 기본적으로 우리들의 發想과 認識의 전환, 그리고 農山漁村開發을 위한 行政運用方式의 전환을 요청하고 있다.

그것은 지금까지의 도시중심의, 도·농분리적인 국토인식을 定住生活圈의 개념에 따라 도·농통합적으로 인식하는 전환을 의미하며, 中央集權的 政治·行政文化構造를 극복하고 多元化된 自治的 地域社會의 새로운 文化構造를 구축하는 일이기도 하다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 農山漁村을 단순한 「食糧生産基地」로서가 아니라 「人間定住의 社會」로 인식하는 일이다. 이러한 발상과 인식의 전환이 전제가 될 때 비로소 定住性 回復을 위한 구체적이고 실질적인 작업이 진행될 수 있기 때문이다.

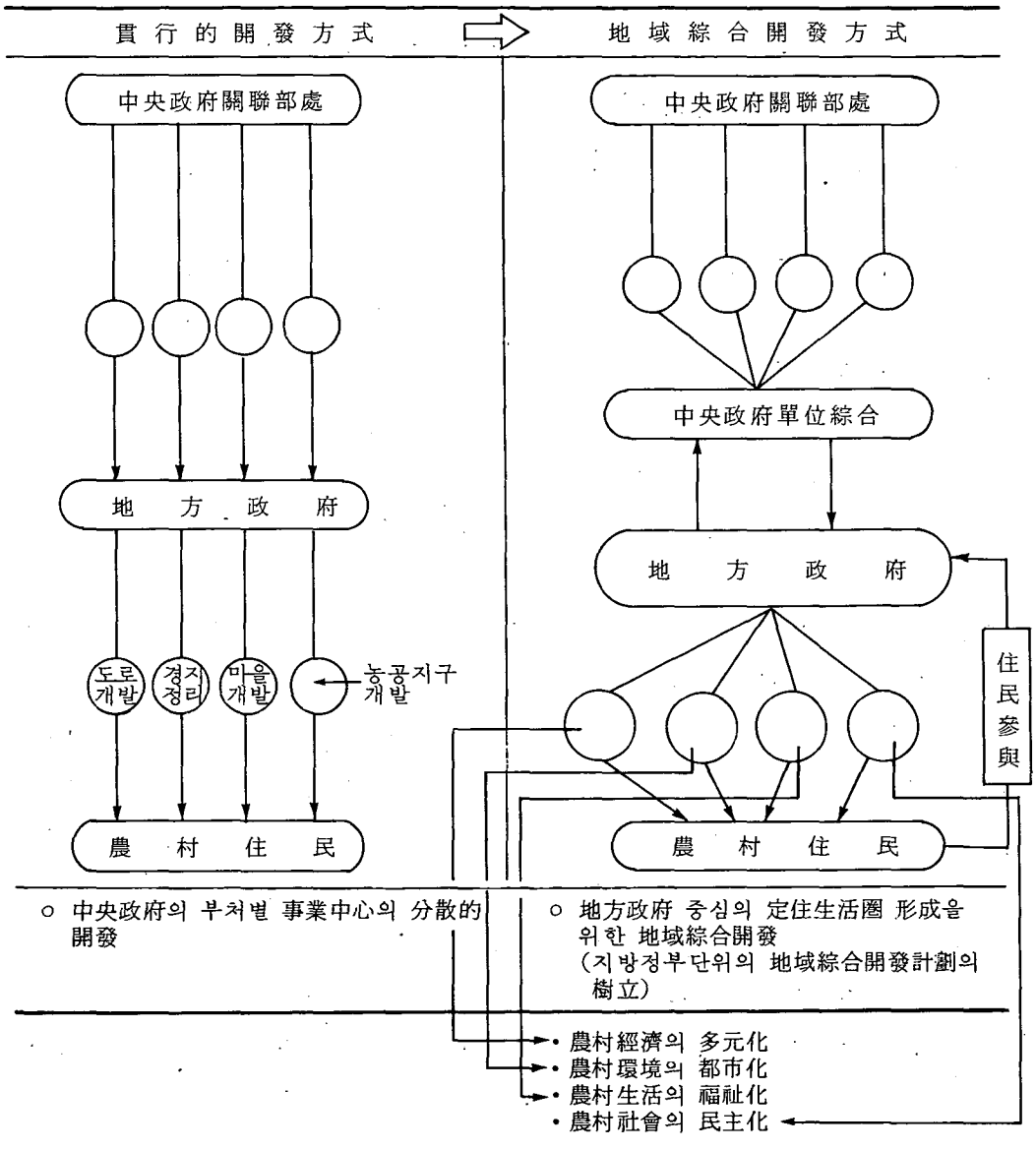
21世紀를 향한 農山漁村의 發展은 기본적으로 定住生活圈의 形成을 통한 활력있고 개성있는 지역사회의 건설을 목표로 하여야 하며, 그 때문에 接近方式은 人間들의 삶의 조건과 질을 총체적으로 개선하는 「地域綜合開發方式」이 보다 효과적이다. 그것은 지금까지 中央政府의 각 부처별로 개별사업에 따른 분산적 개발의 비능률을 벗어나 地方政府에 의한 지역중심의 長期發展計劃에 의한 단계적이고 종합적이고 계획적인 방식의 새로운 선택을 의미한다. 農村經濟構造의 多元化, 農村定住環境의 都市化, 農村住民生活의 福祉化, 그리고 農村社會의 開放化와 民主化라는 과제들은 選擇的인 것이 아니라 同時的으로 검토되고, 계획되고, 추진되어져야만 하는 과제들이기 때문이다. 農村開發이 事業이 될 수 없는 것은 그 때문이다. 農村開發은 그 자체가 社會發展의 過程을 의미하며, 그러기 때문에 「새 술을 새 부대에」담기 위한 方式의 轉換을 강조한다.[2)]

이상과 같은 發想과 認識, 그리고 方式의 전환은 政府와 民間, 農漁民團體 등 사회 각 분야에서 일어나야 하고, 특히 中央政府의 次元에서의 轉換은 무엇보다도

---

2) 이와 관련된 논의는 第3章의 "農山漁村發展戰略의 새로운 選擇"참조.

圖 7-5 農山漁村開發方式의 轉換



중요하다.

사실 中央政府의 行政機構內에는 農山漁村의 發展을 총체적으로 관장하는 기구가 없으며, 각 부처별로 관련사업에 따라 분산되어 있다. 그렇다고 地方化時代의 自治行政을 충분히 수행할 수 있는 기반을 갖추지 못하고 있는 地方政府에 그 책임을 넘길 수도 없다. 1987년도에 개정된 新憲法은「국가는 농업 및 어업을 보호육성하기 위하여 農漁村綜合開發과 그 지원 등 필요한 계획을 수립, 시행하여야 한다」고 명시하고 있다.

이러한 관점에서 21世紀의 農山漁村을 도시에 못지 않은 수준으로 발전시킨다는 政策意志를 분명히 하고, 그에 대한 책임을 지는 제도의 확립이 시급히 이루어져야 한다. 이를 위해서는 定住生活圈形成을 목표로 하는 綜合開發方式을 제도적으로 확립하고 지방정부의 농산어촌발전행정을 지원하기 위한「農山漁村地域綜合開發促進法」이 制定되어야 한다. 그리고 이 法에 의하여 각 부처별로 분산되어 있는 農山漁村發展에 관한 업무들을 農林水産部를 중심으로 一元化시키고, 관계부처, 지방정부 그리고 농어민단체 등으로 구성되는「農山漁村發展審議會」(議長 : 대통령 또는 국무총리)를 상설기구로 설치, 국가적 차원에서의 일관성있는 農山漁村發展政策이 수립, 추진될 수 있도록 하여야 한다.

農山漁村을 발전시키는 문제는 농산어촌주민들에게만 국한된 문제가 아니다. 그것은 國土空間의 定住樣式을 새롭게 再編成하는 문제이며, 首都圈의 문제를 근원적으로 해결하는 문제이기도 하다. 그것은 오늘을 살고 있는 우리가 풀어야 할 이 時代의 問題이다. 그리고 農山漁村의 定住性 喪失이 더 이상 되돌릴 수 없는 위기적 상태로 빠져들기 전에 서둘러야만 할 問題이다.

參 考 文 獻

金日炫, 1988, "85人口 및 住宅센서스 결과 개요," 도시문제, 3월호.

金鎭炫, 1988, 韓國의 選擇, 나남.

朴圭悅, 1988, 국토의 균형개발전략, 건설부 국토계획국.

李茂根, 1983, "농업인력개발의 당면문제와 대책," 한국농업교육학회지 제15권 1호.

李容晩 · 朴修一, 1984, 農村醫療傳達體系의 問題點과 새로운 構想, 연구보고 83-3, 한국농촌경제연구원.

李容晩 · 李永大, 1985, 農家의 敎育費投資와 農村敎育開發, 연구보고 96, 한국농촌경제연구원.

李正煥 · 金正淵 · 李政紀, 1987, 農村定住生活圈의 特性比較硏究, 연구보고 145, 한국농촌경제연구원.

李弘烈 · 梁正默, 1986, 地方政府의 行政組織強化方策에 관한 硏究, 연구보고 128, 한국농촌경제연구원.

李弘烈 · 尹源根 · 朴時炫, 1986, 地方政府 豫算編成制度改善方案硏究, 연구보고 129, 한국농촌경제연구원.

張鉉俊, 1987, "도시빈곤의 현황과 생활안정대책," 韓國의 社會福祉 : 현재와 미래 (峨山財團 창립10주년기념 사회복지심포지움-제9회), 峨山社會福祉事業財團, 628-647쪽.

任東權, 1986, "農漁村地域發展을 위한 鄕土文化 振興方案," 농어촌사회개발의 현황과 과제 (제2차 농어촌지역 종합개발워크샵 보고서), 한국농촌경제연구원, 97-111쪽.

鄭明采 · 金正瑾, 金泰坤, 1987, 農漁民年金 및 社會保險制度硏究, 연구보고 159, 한국농촌경제연구원.

鄭明采 · 李永大, 1988, 農漁民年金制度硏究, 연구보고 169, 한국농촌경제연구원.

鄭址雄, 1985, "변화하는 농촌의 성인교육," 사회교육연구, 제10권.

崔敏浩, 1985, "변화하는 農村의 社會敎育," 사회교육연구, 제10권.

崔洋夫, 1986, "韓國農業發展의 方向과 地域農業開發," 地域農業開發의 정책방향과 과제(제3차 농촌지역종합개발워크샵 보고서), 한국농촌경제연구원, 1－25쪽.

———, 1987, "地方化時代의 地域經濟發展과 農村經濟開發," 農村經濟, 제10권 제3호, 39－48쪽.

———, 1988a, "農村發展論의 새로운 槪念體系와 패러다임", 농업경제의 이론과 실제, (김동희교수 회갑기념논총), 431－450쪽.

———, 1988b, "農村의 定住性 회복을 위한 定住環境開發의 방향과 과제," 농촌정주환경개선을 위한 정책과제(제6차 농어촌지역종합개발워크샵 보고서), 한국농촌경제연구원, 1－22쪽.

崔洋夫 · 金正淵 · 李鎭煥, 1987, 農村道路體系의 設定硏究, 연구보고 143, 한국농촌경제연구원.

崔洋夫 · 朴成在 · 吳乃元, 1983, 農家經濟의 類型과 性格分析, 연구보고 74, 한국농촌경제연구원.

崔洋夫 · 吳乃元, 1986, 韓國農村社會經濟의 長期變化와 發展(1985－2001) [1] 調査硏究設計, 한국농촌경제연구원.

崔洋夫 · 尹源根, 1988, 行政區域의 合理的 調整方案, 연구보고 167, 한국농촌경제연구원.

崔洋夫 · 李正煥, 1987, 產業社會의 農村發展戰略, 연구총서 19, 한국농촌경제연구원

崔洋夫 · 鄭起煥, 1984, 마을綜合開發의 計劃的 接近, 연구보고 83－[2], 한국농촌경제연구원.

崔洋夫 · 鄭喆謨, 1984, 農村地域의 定住體系와 中心地開發, 연구보고 83－[1], 한국농촌경제연구원.

崔洋夫 外, 1982, 2000년대를 향한 農村定住生活圈 開發 基本構想 : 全南 康津 事例, 한국농촌경제연구원.

洪東植, 1988, "農村靑長年 世代의 社會的 性格," 21세기 農政發展方向構想을 위한 기초연구 Ⅰ, 21세기 농정자료시리즈 3, 한국농촌경제연구원, 161－224쪽.

마쓰모토 사쿠에(松本作衛, 李廣遠 · 許 墳 옮김), 1987, 제3의 물결을 타는 日本의

새로운 農業과 農村, 海外農業資料 40, 한국농촌경제연구원.

앨빈 토플러(유재천 옮김), 1981, 제3의 물결, 학원사.

경제기획원, 1987, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률해설.

농협중앙회, 1986, 농촌사회구조 변화와 농협.

보건사회부, 1986, 1987, 보건사회.

산업연구원, 1986, 정보화사회의 전망 및 과제.

21世紀農政企劃班, 1988, 21세기를 향한 農業·農村의 발전목표와 과제, 21세기 농정자료 시리즈 2, 한국농촌경제연구원.

한국사회교육협회, 1983, 한국사회교육총람.

한국인구보건연구원, 1985, 2000年을 향한 국가장기발전구상－인구 및 보건 의료 부문.

資料 9

21世紀를 향한 農山漁村發展과 새 戰略

1989年 6月

發行人 金 榮 鎭

發行處 韓國農村經濟研究院

130-050

서울특별시 동대문구 회기동 4-102

登録 1979年 5月 25日 第 5-10號

電話 962-7311

印 刷 株式會社 文 花 社

電話 739-3911~5

出處를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載 및 複製는 禁함.