政策討議시리즈
1984. 9 21

農村地域 綜合開發의 意義와 課題

農村地域綜合開發심포지움 綜合報告書

韓國農村經濟研究院

빈 면

머 리 말

本報告書는 當硏究院이 示範事業段階에 있는 農村地域綜合開發 政策의 效率的인 推進을 위하여 農水産部 後援下에 1984년 9월 14일 開催한「農村地域綜合開發 심포지움」의 主題發表論文과 그 討議內容을 綜合整理한 것이다.

當硏究院에서는 2000年代의 福祉農村建設을 위하여는 綜合的인 農村開發政策의 樹立推進이 必要하다는 것을 認識, 1982年부터 3년동안 3개 농촌지역(全南康津, 京畿安城, 慶南固城)을 대상으로 農村地域綜合開發에 대한 事例硏究를 실시한 바 있다.

이러한 事例硏究事業은 政策에 반영되어 정부에서는 1985년부터 農村地域綜合開發政策의 示範事業 推進과 이를 年次的으로 확대시키기 위한 구체적인 계획을 수립중에 있다.

그러나 農村地域綜合開發은 일정한 農村地域을 開發單位로 하여 産業經濟, 社會, 文化, 生活環境, 行政등을 地域特性과 地域住民들의 開發需要를 기초로 長期 農村綜合發展計劃을 수립 추진하는 방대한 계획일 뿐만 아니라 學問的으로나 政策的으로 일반화된 槪念이 아니기 때문에 이 계획의 槪念과 性格, 그리고 推進方法등에 대하여는 國民的 合意에 이르고 있지 못하고 있는 실정이다. 이런 점에서 이번에 개최된「農村地域綜合開發 심포지움」은 學界, 言論界, 硏究機關, 政府 및 關聯團體의 農村開發 專門家들을 한자리에 모시고 농촌지역종합개발 정책의 長期 發展方向에 대한 多樣한 의견을 종합할 수 있는 기회가 되었다는데 그 의의를 찾을 수 있다. 따라서 이 報告書는 앞으로 이 分野에 관한 硏究나 政策樹立에 귀중한 기초자료를 제공할 수 있을 것으로 믿어 의심치 않는다.

當硏究院에서는 이번 심포지움에서 제기된 各界의 다양한 의견을 수렴하고 지난 3년동안의 事例硏究實驗을 기초로 이 事業을 더욱 확대 발전

시키면서 主要開發 分野別로 開發計劃技法을 體系的으로 정리하여 이를 1985年까지 단계적으로 發刊한 計劃임을 밝혀둔다.

끝으로 公私多忙하신데도 이번 심포지움에 主題發表와 討議를 통해 여러가지 建設的인 政策代案을 제시하여 주신 參席者 여러분에게 다시 한번 감사의 말씀을 드리며 또한 심포지움 개최와 綜合報告書 작성에 많은 노력을 하여준 當研究院의 崔洋夫研究委員을 비롯한 관계직원 여러분에게 감사드린다.

1984. 9. 25

韓國農村經濟研究院院長 金 榮 鎭

차 례

머리말

開會辭 ····· 韓國農村經濟研究院長 金榮鎭

致 辭 ····· 農水産部長官 朴鍾汶

祝 辭 ····· 國會農水産委員長 金 湜

第 1 分科

國土開發에 있어서 農村開發의 意義 ····· 柳佑益 ····· 1

討 論 ····· 15

第 2 分科

農村地域綜合開發對策의 推進方向 ····· 朴正潤 ····· 29

討 論 ····· 68

第 3 分科

農村地域綜合開發對策의 課題와 戰略 ····· 崔洋夫 李容晩 ····· 82

討 論 ····· 110

第 4 分科

綜合討論 ····· 127

심포지움 綜合

農村地域綜合開發의 意義와 課題 ····· 崔洋夫 ····· 141

— 農村地域綜合開發 심포지움을 마치고

開 會 辭

韓國農村經濟研究院長 金 榮 鎭

尊敬하는 朴鍾汶 農水産部 長官님, 金湜 國會農水産委員長님을 代身하신 吳漢九 議員님, 그리고 政府·學界·言論界·研究機關 및 關聯團體에서 參席해 주신 貴賓 여러분!

오늘 여러분을 한자리에 모시고 韓國農村經濟研究院이 農村地域 綜合開發에 關한 심포지움을 開催하게 된 것을 더없는 榮光으로 생각합니다. 잘 아시는 바와 같이 1962年 第1次 經濟開發 5個年計劃이 착수된 以後 지난 20餘年間 大都市 中心의 工業開發을 통한 高度經濟成長 過程에서 人口뿐만 아니라 産業·經濟·文化·行政 등의 首都圈集中은 地域間 都農間의 發展隔差를 더욱 擴大시킴으로써 持續的인 國家經濟發展과 國土의 效率的인 利用管理에 많은 制約要因이 되고 있읍니다.

우리 國家가 指向하는 2000年代의 正義로운 民主 福祉社會建設을 위하여는 農村住民들이 農村을 떠나지 않고서도 安定된 일자리에서 安定된 所得을 올리고 都市와 같은 便利한 生活을 할 수 있는 福祉農村의 建設이 重要한 政策課題로 擡頭되고 있읍니다.

이를 위하여는 農村地域이 單純히 「食糧生産의 空間」만이 아닌 「人間定住의 空間」으로 새롭게 認識되고 開發되어야 할 必要性이 增大되고 있읍니다.

다시 말씀드리면 農村經濟의 基幹的産業인 農業開發에 力點을 두면서 農村工業開發을 通한 農外所得增大 基盤造成과 農村定住 環境 및 文化·

觀光등을 綜合的이고 均衡있게 開發하는 政策構想이 切實히 要請되고 있읍니다.

저희 硏究院에서는 지난 3年동안 3個農村地域을 對象으로 農村地域綜合開發計劃 技術開發에 對한 事例硏究를 實施한 바 있으며, 이를 基礎로 85年부터는 이 硏究를 더욱 擴大 發展시킬 計劃으로 있읍니다.

그동안의 事例硏究 에 있어서 農村地域綜合開發計劃은 地域의 與件에 따라 若干의 差異는 있으나 農村經濟·定住環境·社會福祉·文化·觀光등 4個分野 80餘個事業으로 構成되고 있읍니다.

따라서 그 計劃이 尨大하고 複雜할 뿐만아니라 그 開發方法에 있어서도 많은 意見差異를 보이고 있읍니다.

따라서 福祉農村建設을 目標로 84年부터 政府에서 推進할 計劃으로 있는 農村地域綜合開發 政策의 實效性을 높이기 위하여는 農村地域과 開發對象事業의 範圍가 設定되고 多元化 되어 있는 中央部處間 農村開發事業의 政策調整과 合理的인 財源調達方案등이 檢討되어야 하겠읍니다.

오늘 이 심포지움은 이러한 農村地域綜合開發 政策의 當面課題에 對하여 農村開發專門家 여러분의 허심탄회한 對話의 廣場을 마련하는데 그 참뜻이 있읍니다.

이자리에 參席하신 여러분의 기탄없고 建設的인 意見交換이 이루어져서 政府가 推進하려는 農村地域綜合開發 政策의 實踐的인 推進方案과 戰略이 提示되기를 眞心으로 期待합니다.

本 심포지움에 參席하시어 자리를 빛내주신 여러분께 다시 한번 感謝의 말씀을 드리며 저희 農村經濟硏究院에 많은 激勵있으시기를 바랍니다.

感謝합니다.

1984年 9月 14日

致　　辭

農水産部長官 朴鍾汶

대단히 바쁘신 가운데에도 이자리를 빛내주신 國會農水産委員長님과 委員님 그리고 學界, 言論界, 研究機關과 政府 및 關聯團體에서 오신 貴賓 여러분!

平素 農村地域開發에 많은 關心과 努力을 기울이고 계시는 여러분을 이렇게 한자리에서 뵙게 된것을 매우 기쁘게 생각합니다.

農村地域綜合開發事業은 아직 政策的으로 示範段階에 있는 만큼, 그 效果的인 推進方向을 摸索하기 위한 오늘 이 심포지움의 意義는 더 없이 크며 이 심포지움에서 提示될 生産的인 提案에 대한 期待 또한 크다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

지난 3年間 우리는 國內外的으로 많은 挑戰과 試鍊을 겪은것도 事實이지만 이에 屈하지 않고 오히려 이를 奮發과 躍進의 새로운 轉機로 삼아 이제는 政治的, 社會的인 安定基盤위에서 先進祖國創造의 기틀을 더욱 튼튼히 다져나가고 있읍니다.

이러한 重要한 時期에 있어 우리農業과 農漁村은 國民食品의 安定的 供給을 通한 物價安定이라는 國民經濟的 要請에 副應하고 農産物輸入開放이라는 外國의 끊임없는 壓力에 슬기롭게 對處하면서 한편 快適하고 살기좋은 福祉農漁村의 建設이라는 어려운 課題를 안고 있읍니다.

지난 20年間 우리나라 經濟는 高度成長을 持續해 왔으며 우리農村經濟

도 主穀의 自給達成과 商業營農의 發展등 참으로 많은 成長을 하여 왔읍니다. 그러나 이 過程에서 農村人口의 急激한 減少와 産業 및 諸機能의 過度한 都市集中은 國家經濟의 持續的인 成長과 國土의 效率的인 利用을 制約하는 한 要因으로 指摘되는 등 어려움을 겪고있는 것도 事實입니다.

따라서 우리가 指向하는 正義로운 民主福祉社會 建設을 위해서는 國土의 大部分을 차지하고 있는 農漁村地域의 經濟, 社會, 文化, 生活環境등을 綜合的이고 均衡있게 開發하여 福祉農漁村 建設을 앞당겨 推進해야 할 必要性이 增大되고 있읍니다.

이같은 時代的 要請에 副應하여 政府에서는 2,000年代의 福祉農漁村建設을 向한 發展農政의 비젼아래 '85年을 着手年度로 하는 農村地域綜合開發計劃을 樹立中에 있읍니다.

그러나 農村地域綜合開發事業은 政府의 投資財源에 制約이 따르고 또 모든 關聯事業을 同時에 推進한다는 것은 어려움이 있기때문에 第1段階에는 示範事業으로 農村의 所得增大에 그 政策目標를 두고 地域農業開發, 農工地區造成, 農村所得源 道路開發等을 重點的으로 連繫하여 推進하고자 합니다.

이 事業의 成功的인 推進을 위해서는 政府를 비롯한 關係專門家들간에 有機的인 協調體制가 維持되어야 함은 勿論 各界各層의 知慧가 모아져야 하겠읍니다.

오늘 갖게된 이 심포지움이 바로 이같은 우리의 共同努力에 있어 意味있는 出發點으로서, 우리農村의 未來와 農村綜合開發政策에 對한 各界의 새로운 關心과 熱氣를 불러 일으키는 좋은 契機가 될것으로 믿으며 보다 建設的인 많은 方案과 提案이 導出되어 앞으로의 農村地域綜合開發事業을 爲한 政策開發에 큰 도움이 되기를 期待하는 바입니다.

끝으로 이 심포지움의 成功的인 開催를 위해 手苦해 주신 韓國農村經濟研究院長과 關係者 여러분에게 깊은 謝意를 表하며 오늘 이자리를 빛내주신 여러분께 거듭 感謝의 말씀을 드립니다.

感謝합니다.

1984年 9月 14日

祝　　辭

國會農水産委員長　金　湜

尊敬하는 朴鍾汶 農水産部 長官님과 金榮鎭 韓國農村經濟研究院長,

그리고 이 자리를 빛내주신 내빈 여러분!

오늘 韓國農村經濟研究院이 農水産部의 後援아래 福祉農村建設을 目標로 하는 農村地域綜合開發 심포지움을 開催하게 된 것을 매우 뜻깊은 일이라 생각하며, 아울러 바쁘신 가운데도 主題發表 및 討論에 參席하신 여러분들께 眞心으로 讚辭를 드리는 바 입니다.

우리 經濟는 第2次 石油波動으로 國內的으로는 물론 對外的으로도 많은 挑戰과 試練에 逢着하였으나 第五共和國의 出汎以後 安定成長을 中心으로 하는 政策밑에 온 國民들이 힘을 합쳐 이를 슬기롭게 克服하고 지난해에는 제자리 物價와 9%成長이라는 劃期的인 成果를 이룩하게 되었읍니다.

그러나 한편으로는 지난 20餘年동안 都市中心의 工業開發을 通한 高度經濟成長 過程에서 農家所得과 農村定住生活環境의 꾸준한 向上에도 不拘하고 農村經濟社會의 相對的 低發展으로 因한 農村人口의 急激한 減少는 農村地域이나 都市地域에 다같이 많은 社會問題를 일으키고 있읍니다.

잘아시는 바와같이 1960年에 全體人口의 64.2%를 차지하고 있던 農村人口는 그동안 大都市地域으로 離村이 促進되어 1980年에는 33.6%로 急激히 減少하였읍니다.

이와같은 農村人口의 減少와 이들 減少人口의 大都市 集中은 農村地域

에는 農業勞動力의 老令化와 婦女化를 促進시킴으로서 農業勞動力의 不足現象을 每年 擴大시키고 都市地域에는 人口增加에 따른 社會經濟的 費用을 增大시키고 있읍니다.

이제 農村人口의 과도한 大都市 集中은 農村經濟뿐만 아니라 國家經濟의 持續的인 成長에도 바람직 스럽지 않다는 事實을 考慮할 때 福祉農村의 建設問題는 우리 經濟가 解決해야 할 當面課題라 아니할 수 없읍니다.

이러한 時代的 要請에 副應하여 福祉農村建設을 目標로 하는 農村地域綜合開發 政策을 85年부터 推進하겠다는 政府의 方針은 매우 時宜適切한 政策構想이며 農村住民들의 삶의 質을 높일 수 있는 새로운 活力素라고 생각합니다.

그러나 지금까지 個別事業中心으로 推進하여 오던 農村開發을 一定한 農村地域을 單位로 綜合的으로 連繫 開發한다는 것은 많은 어려움을 수반하게 될 것입니다.

政府에서 構想하고 있는 農村地域綜合開發政策이 實現可能한 政策으로 發展되기 위해서는 關係專門家들의 중지를 모아 效率的인 政策代案의 體系的인 檢討가 必要하다고 생각합니다.

아무쪼록 이번 심포지움을 通하여 現在 實驗段階에 있는 農村地域綜合開發政策이 成功的으로 推進擴散되어 福祉農村建設이 앞당겨 實現될 수 있는 轉機가 마련되기를 眞心으로 빌어마지 않읍니다.

끝으로 이번 심포지움이 여러분의 協助로 有終의 美를 거두기를 바라면서 簡單하나마 이로서 祝辭에 가름하고자 합니다.

感謝합니다.

1984年 9月 14日

第 1 分科

國土開發에 있어서 農村開發의 意義

司會者 : 金 安 濟

發表者 : 柳 佑 益

討論者 : 金相根/閔丙文/徐箕源
尹汝德/趙正濟/崔孝昇
貲弘道

主題論文

國土開發에 있어서 農村開發의 意義

柳 佑 益*

1. 問題의 提起

農村開發의 중요성에 대해 강조하는 것은 예나 지금이나 변함이 없다. 그것은 우리 國土에서 차지하는 農村地域의 比重이나 役割이 그만큼 막중한 까닭이기도 하지만, 여전히 마땅한 몫의 대접을 못받고 있음을 反證하는 것이기도 하다. 現實的인 解釋은 오히려 後者쪽으로 기울어지며, 그렇다면 問題가 農村地域의 都市地域에 대한 相對的 落後 또는 疏外에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다. 사실 國土의 대부분을 차지하는 農村地域이 소수의 大都市에 의해 주도되는 급속한 社會變動의 과정에서 受動的 役割만을 강요받거나 아예 그 그늘에 가리워지는 現象은 오늘날 많은 開發途上國들이 겪고 있는 하나의 큰 흐름이기도 하다. 그렇다고 그것이 産業化, 近代化 現象 그 자체라거나 그 과정에서 필연적으로 겪게되는 불가피한 현상으로 치부될 수만은 없다. 일부 先進工業國들의 發展過程이 그러했고 經濟發展에 關한 어떤 理論이 그런 見解를 뒷받침하고 있는 것도 부인할 수 없다. 그러나 한가지 분명한 것은 그것이 그것을 그렇게 보는 觀點이나 思

* 서울大 社會大 敎授

考方式에서 크게 緣由한다는 사실이다. 즉 그것은 크게는 國家發展의 目標價値를 經濟的 尺度로 規定하고 나아가 經濟成長을 政策의 궁극적 目標로 삼는 價値觀에 의해, 그리고 작게는 農村地域을 단순히 農業地域을 단순히 農業地域으로 파악하고 農業을 都市的 産業에 비교하여 前近代的이고 非能率的인 産業部門으로 보려는 視覺에 의해 正當化되고 있다는 것이다. 이러한 地域政策의 基調를 더욱 合理化시킨 것은 不均衡成長理論을 空間的으로 演繹한 地域開發理論이다. 少數 據點 中心의 集中投資가 國民經濟의 成長을 위해 能率的일 뿐만 아니라, 그 成長의 果實은 내어다 볼 수 있는 시간안에 평면적, 계층적으로 殘餘 空間에 擴散되어간 것이라는 據點開發論이 그것이다. 經驗的 檢證을 거치지 않은 이 假說에 依하면 따라서 成極(polarization)에 의한 일시적이고 과도기적인 地域隔差에는 연연할 필요가 없게 된다.

第1次 國土綜合開發計劃에서부터 國土開發 基本戰略으로 據點開發戰略을 擇한 우리나라의 경우에도 農村地域은 당분간만 참고 기다리면 據點으로부터의 波及 效果를 받아 자연히 落後性을 克服할 수 있게 되리라고 自慰해 왔다. 그러나 시간이 흐를수록 地域의 構造는 理論이 예시한 均衡을 되찾을 조짐을 보이기 보다 오히려 不均衡의 病弊를 더해왔고, 이제는 사태가 상당히 심각해져서 더 기다릴 여유가 허용되지 못할 시점에 이른 것 같다. 農村地域으로부터의 人口流出은 農業勞動力의 不足을 惹起시킨데 이어 지금은 급기야 다수의 農村中心都市들에서까지 절대적 또는 상대적 人口 減少를 誘發하기에 이르렀다. 人口의 選擇的 移出로 需要密度가 낮아지자 農村地域의 中心機能들도 質的, 量的 萎縮을 甘受하지 않을 수 없게되었다. 그것은 生活環境의 거듭된 惡化를 意味한다. 農村地域住民의 많은 數가 그들이 살고 있는 곳을 時限附의 暫定的인 居住地로만 여기고 있는 實情이다. 심지어 敎師, 醫師, 責任있는 公務員등, 農村地域의 엘리트 集團까지도 이제는 大都市에 제2의 生活基盤을 마련하거나 아예 住居를 大都市에 두고 逆通勤을 하면서 農村地域을 經濟活動의 手段으로 대하고 있다. 그러한 예는 許多하다. 最近 地域政策에 關與하는 學界와 政府部處에서 「地方化時代」의 캐취프레이즈를 높이 내걸고 間斷없이 分散의 必要性을 力說

하고 있는 것은 사태의 심각성을 여실히 보여주는 것이라 하겠다.

여기서 우리는 地域政策의 일대 轉換이 매우 시급함을 지적하고자 한다. 그것은 前述한 政策이 끌어내어지는 開發의 哲學(理念-價値體系)과 農村地域을 바라보는 視角을 再照明하고 그와 더불어 旣存의 國土開發計劃의 骨幹을 再檢討하는 일에서 부터 시작될 수 있을 것이다.

2. 經濟的 接近 : 社會 空間的 接近

地域政策의 目標는 "두루 살기 좋은 곳"을 만들어 나가는데 있다. 여기서 "두루"라고 하는 말은 "어떤 社會集團이나, 그리고 國土의 어느 곳이나"라는 社會的, 空間的 次元의 意味로 받아들여져야 할 것이다. 이어서 "살기 좋다"는 것을 어떻게 해석하느냐의 문제인데 그것은 地域開發의 槪念을 어떻게 定義하느냐에 관련된다. 地域開發은 "일련의 지속적 構造改編을 通해 한 社會가 가진 生産潛在力을 일깨워 냄으로써 그 社會의 生産力을 높여가는 것"[1] 이라고도 하고, 달리는 "人的 物的 및 制度的 資源과 能力을 活性化하여 社會의 各 構成員이 갖는 機會의 幅을 넓히는 것"[2] 이라고도 한다. 前者가 經濟發展의 側面을 強調하고 있다면 後者는 社會開發의 側面에 比重을 두고 있다고 할 것이다. 이러한 두가지 觀點을 모두 受容하는 地域開發의 일반적 目標 카탈로그에는 經濟의 安定과 成長, 生活水準에 대한 隔差의 解消, 文化景觀의 保全 및 快適한 生活環境의 創出등이 포함된다.[3] 地域의 文化的 背景과 住民의 價値觀에 따라 輕重의 差異는 있겠지만 대체로 이러한 것들이 "살기 좋은 곳"의 기준지표가 된다고 하겠다.

---

1) Friedmann, J (1972), A General Theory of Polarized Development, in Hansen, N.(ed), Growth Centers in Regional Economic Development, pp. 82～107, Free Press

2) Stőhr, W.B.(1981), Development from Below: The Bottom — up and Peripheryinward Development Paradigm, in Stőhr, W.B. and D.R.F. Taylor(ed), Development from Above or Below? pp. 39～72, Wiley

3) Brősse, U.(1975), Raumordnungspolitik, Walter de Gruyter, pp. 5～6

주지하다시피 그간 우리나라에서는 地域開發을 經濟開發의 下位 槪念으로 規定하여 주로 經濟成長을 뒷받침하는 手段으로 여기고 그렇게 活用해 왔을뿐 그것이 지닌 社會的 空間的 機能에 대해서는 크게 留意하지 않았다. 이러한 經濟主義的 開發哲學은 特히 強力한 中央集權的 官僚體制를 바탕으로한 下向式 開發方式과 結付되어 經濟的 價値가 全體社會를 劃一的으로 支配하게 하였다. 한편 比較優位의 原則에 立脚한 大都市에의 集中投資는 大都市와 그 밖의 地域, 特히 農村地域과의 經濟的 機會가 큰 隔差가 생겨나게 하였다. 오늘날 우리 社會가 겪고있는 前代未聞의 높은 移動性과 그에 부수된 不確實性의 膨滿은 그로 인해(經濟的 價値가 劃一的으로 支配하는 社會에서의 地域隔差에 의해) 惹起된 실로 不必要하고도 바람직하지 못한 社會的 에너지의 浪費라 할 것이다. 文化的, 社會的, 自然環境的 諸價値의 受容이 排除된 상태에서 보다 豊饒로운 곳으로의 人口移動은 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르듯이 확실하게 예정된 일이었던 것이다.

問題가 寡疏地域과 過密地域이 負擔하는 좁은 意味의 經濟的 追加經費에만 局限되는 것은 아니다. 地域間, 特히 聚落階層間의 問題는 社會地理學的 觀點에서 보면 바로 社會的 集團 또는 社會階層間의 問題로 연결된다. 經濟的 機會의 地域的 隔差는 따라서 居住地에 따른 社會的 地位 및 그것을 上昇시킬 수 있는 機會의 隔差까지 誘發하게 되는 것이다. 隔差의 知覺은 갖가지 社會的 葛藤을 부른다. 그리고 그것은 양쪽 地域 모두에서 積極的 意味에서의 地域意識을 荒廢化시킨다. 近來 우리의 地域 社會에서 觀察되는 地域意識의 弛緩이나 歪曲은 그 한 徵候로 보아야 할 것이다. 한社會가 발전하기 위해 必要不可缺한 것은 住民의 發展 意志이다. 地域社會에의 歸屬感과 愛着이 없는 發展意志란 虛構에 지나지 않으며, 이 경우 地域政策은 결국 "베풀어지는"物理計劃으로 끝날 뿐이다.

여기서 우리는 政策決定의 바탕이 되는 價値體系에 經濟的 觀點과 함께 社會的, 文化的, 自然環境的 觀點이 폭넓게 수용되지 않으면 안될 所以를 찾게된다. 그것은 地域政策이 地域開發을 通해 生活의 機會 또는 삶의 질에 대한 地域的 隔差를 緩化 내지 解消하는데 보다 큰 意味를 부여하는 것을 의미한다. 땅은 본래 物이면서도 사람이 몸담아 情붙이고 사는 곳이

기에 貨幣價値로 만은 換算되지 않는 格을 가진다. 그곳에 사는 사람들의 人格을 手段으로 대하지 않듯 格을 가진 땅에 대해서도 기본적인 差別을 두어서는 안된다. 公權力에 바탕을 둔 政策이란 모름지기 國民 各者의 自我實現을 위한 기회를 확대하고 그 社會的, 空間的 不平等을 是正해 나가는 것으로 근본을 삼을때 비로서 道德的 正當性을 賦與받게 된다는 것이다.

우리가 이러한 社會的, 文化的 價値의 受容을 主張하는 또 하나의 결코 과소 평가되어서는 안될 理由는 地域隔差와 關聯된 社會的 葛藤의 解消를 통한 住民의 結束과 地域意識의 恢復이 長期的인 觀點에서 經濟成長의 持續을 保障하는 기초가 될 것이라 믿는데에도 있다.

3. 受動的 殘餘 空間에서 能動的 個體로

農村地域이 社會變動 過程에서 受動的 空間(Passiv raum)으로 머물고 農村社會가 뚜렷한 未來象을 갖지 못한채 消極的 解體過程에 빠져들고 있는 責任의 상당부분은 農村地域에 대한 바르지 못한 認識에 있다. 農村地域에 대한 傳統的인 觀念은 都市에 對比하여 前近代的인 곳, 食糧生産空間이나 工産品의 內需市場, 部分 또는 나머지 地域, 自然部落등으로 이해하는 것으로 여기에는 그것이 하나의 統合된 社會空間이며 人間定住의 空間이란 사실이 忘却되어 있다.[4]

韓國의 경우 都市와 農村을 別個의 것으로 이해하게 된 背景은 大都市의 성장 과정과 깊은 관계가 있다고 볼 수 있다. 植民地 支配下에서는 두말할 필요도 없거니와 해방후에도 서울등 大都市가 급격히 팽창한 것은 근대화를 추진하는 힘이 地方 自生的으로 발생한 것이 아니라 외부 자극에 따른 해외의 지원, 외채, 해외기술과 같이 바깥으로부터 빌려온 것에 기인한다는 것이다.[5] 이 말은 都市經濟가 農村經濟에 뿌리를 내리고 발전한 것이 아니라 二重構造의 틀 속에서 別個의 것으로 기능해온 사실을 강조

---

4) 崔洋夫外(1984), 2000年代를 向한 農村定住生活圈 開發基本 構想(慶南 固城郡 事例研究)韓國農村經濟研究院, p. 12

5) 高永復(1984): 重症 首都圈 治癒될 것인가?(鼎談), 國土와 建設 第1卷1號 p. 74

해서 지적한 것으로 풀이한다. 그러나 都市는 본질적으로 農村의 剩餘生産力에 바탕을 둔 機能的 分化의 産物이며 따라서 農村地域에 그 뿌리를 두는 것이다. 뿌리가 튼튼하지 못한 나무의 열매가 옳게 영글 것을 기대하는 것은 無理이다. 우리 農村이 産業化에 관한 한 都市와 遊離된 面이 있는 것은 사실이다. 그러나 大都市의 産業活動이 海外經濟와 連關된 것보다 훨씬 오래고 질기게 農村은 都市－여기서는 特히 農村中心都市－와의 機能的 連繫를 맺고 하나의 地域的으로 統合된 個體를 이루어 왔다. 強度가 다소 약화되기는 했을망정 지금도 그 메카니즘은 엄연히 살아 움직이고 있다고 보아야 한다. 이처럼 "中心都市와 機能的으로 統合된 農村地域"이라는 槪念이 定立되면 都市로부터, 都市를 中心으로 보았을 때의 나머지(殘餘) 또는 部分 空間의 觀念은 쉬 克服될 수 있을 것이다.

우리가 보다 큰 관심을 두게되는 쪽은 農村地域에 대한 보다 古典的인, 그래서 通念的이랄 수 있는 관념으로 그것은 農村地域 곧 農業地域이라는 圖式的인 機能的 해석이다. 실제로 農村地域의 가장 基本的인 機能은 食糧生産 및 原料의 供給이다. 이러한 一次産業의 經濟活動이 이러저러한 이유로 都市産業과의 競爭에서 설령 不利한 位置에 있다고 하더라도 그것이 한 社會의 安定된 維持를 위해 차지하는 重要性은 아무리 強調해도 지나치지 않을 것이다. 여기서 우리는 韓國의 特殊한 地政學的 與件을 들어 이 점을 제삼 힘주어 말하고자 한다. 우리나라는 가장 큰 海洋에 沿한 半島國으로 兩大 勢力이 接하는 特殊한 地政學的 位置를 占하고 있다. 거기다 地球上에서 양쪽을 가장 철저히 分離하는 休戰線을 사이에 두고 分斷되어 있는 것이 現實이다. 이러한 觀點에서 볼 때 우리는 半島國이면서도 準戰時의 섬과 같은 位置의 나라에 살고 있다고 할 수 있다. 이 점은 國策의 樹立에 있어 결코 소홀히 할 수 없는 하나의 前提로 받아들여져야 할 것이다. 이 경우 重要한 것은 自立 基盤이며 自立의 最優先條件이 食糧의 自給임은 두 말할 나위가 없다. 資源民族主義와 새로운 保護貿易主義가 번지고 있는 國際市場의 추세나 좁은 國土에 높아가는 人口壓力을 考慮하면 그것은 더욱 절실한 課題가 된다. 곳곳에 散在하는 社會的 休耕地(soziale Brache)나 二毛作 포기에 따른 실질적인 土地生産力의 遺棄등은 그간의

農業政策의 虛와 實을 보여주는 작은 例에 不過하다.

우리가 여기서 唯意하고자 하는 것은 農村地域의 機能的 價値가 農業機能에만 局限되지 않는다는 점이다. 農村地域의 機能에 대한 새로운 視覺은 우선 前述한 中心都市와 統合된 生活空間으로서의 個體라는 農村地域에 대한 槪念에서 출발한다. 그것은 "離農不離村" 또는 "在村通勤이라는 槪念으로 要約된다.[6] 農村住民이 農業을 떠나더라도 居住地를 떠나지 않을 수 있다는 것은 農村地域에서도 都市的 雇傭機會를 갖게 된다는 것을 意味한다. 中心都市가 背後地를 通勤圈內에 包攝한다면, 農村地域의 産業構造는 中心都市를 起點으로 改編해 나갈 수 있게된다. 따라서 未來의 그리고 部分的으로는 이미 現在의 農村地域은 農業만이 아닌 複合的인 經濟活動이 이루어지는 空間으로 把握되어야 할 것이다.

다음으로는 農村이 가진 莫大한 潛在資源에 대해 새로운 인식이 요구된다. 그것은 汚損되지 않은 自然이다. 自然 그대로의 깨끗한 물과 공기와 흙과 … 景觀은 生態界의 安定基盤인 동시에 全體 國民의 餘暇·休養空間이며 第2의 居住空間(別莊, 家族農場, 老後 居住地)이다. 自然이 주는 이러한 農村地域의 魅力的 資源에 대한 欲求는 所得이 높아질수록, 餘暇가 늘어날수록 그리고 都市生活이 더욱 "都市的"으로 될수록 더욱 커지기 마련이다. 또한 그 需要의 彈力性이 매우 큰 것이 農村地域의 다른 産物과 區別되는 屬性이다. 이 새롭고 魅力的인 資源이 누구에 의해 어떻게 開發되는가는 農村發展에 있어 하나의 중요한 關鍵이 된다고 할 수 있으며, 國家的 次元에서는 未來의 生活空間을 創出하고 管理해 내는 일을 農村地域에서 期待되는 셈이된다.

그밖에도 農村地域은 各種 下部構造와 軍事施設等 汎國家的 施設들을 收容하며 傳統文化의 景觀과 生活樣式을 保全하는 機能을 갖는다.

附言하면 農村地域은 農事를 짓는 空間만도, 農民들만이 生活하는 居住地만도 아니다. 그것은 결국 全國民이 生活하는 空間으로 파악되어야 하는

---

6) 柳佑益(1982), 農村工業의 育成을 위한 地域政策, 韓國開發研究院, 農家所得構造改編 研究資料集, pp. 113~150, p. 144

것이다. 따라서 農村地域의 比重을 農業生産이 國民總生産에 寄與하는 몫이나 農家人口 또는 非都市 人口가 총인구에서 차지하는 비율의 크기로 가늠하려든다면 그것은 誤謬요 短見이라고 하지 않을 수 없다.

4. 據點開發과 農村地域開發

第1次 國土綜合開發計劃에 이어 第2次 國土綜合開發計劃 亦是 基本戰略으로 據點開發方式을 擇하고 있다. 이제 이 假說的 理論에 立脚한 開發戰略의 實用性이나 그 制限에 대한 經驗的 評價가 어느 정도 結論을 얻고 있는 時點에서 다시 그 是是非非를 가리고자하는 것은 큰 意味가 없을지 모른다.[7] 政策方向의 決定은 政治的 選擇의 問題이지만, 目標達成을 爲한 手段으로서의 戰略이 과연 合當한 선택인가는 언제든 檢討의 對象이 된다는 點에서 本稿에서는 다만 그것이 主題에 연관되는 部分에 대해서만 간략히 論及하고자 한다.

第2次 國土綜合開發計劃은 "經濟成長과 均衡開發의 同時 追求로 國民福祉의 向上"이라는 基本理念下에 새로운 地域政策의 方向으로 "서울, 釜山의 人口 및 産業集中 抑制", "大田, 光州, 大邱의 重點育成으로 大都市指向 人口 受容"을 내걸고 있다.[8] 그것은 이른바 地方 大都市中心의 廣域據點開發을 通해 國土空間構造의 多核的 再編成을 期하자는 것이다. 筆者는 이러한 開發戰略이 成長據點開發理論에 內在하는 論理的 缺陷과 韓國의 聚落體系 및 適正都市規模에 대한 不適合한 해석등으로 所期의 政策效果를 거두지 못할 것을 憂慮하고 적어도 地域의 階層構造에 關한 限 隔差를 심화시킬 素地가 있음을 指摘해왔다.[9] 우리가 大都市中心의 據點開發方式에 懷疑를 表하는 또하나의 重要한 理由는 資源配分의 非衡平性 때문

---

7) cf. Friedmann, J. and Cl. Weaver(1979), Territory and Function : The Evolution of Regional Planning, University of California Press.

8) 國土開發研究院(1981), 第2次 國土綜合開發計劃(政府案)1982~1991 p. 11~12

9) 柳佑益(1983), 韓國地理學에서의 地域政策의 爭點, 地理學論叢 第10號, pp. 87~106
_____(1981), 農村人口의 都市指向 移動이 農村地域에 미치는 影響, 地理學論叢, 第8號, pp. 33~43.

에 政策이 道德的 當爲性을 缺하게 될 가능성이 있다는 것 때문이다. 地域政策이 이미 水準 以上의 速度로 成長하고 있는 큰 쪽(第1次 成長據點都市)을 더욱 북돋우고 밀어준다는 것은, 그것이 작고 침체한 쪽 (農村地域)의 犧牲위에서 이루어진다고 할 때, 語義 그대로 보다 크고 강한 쪽(서울)을 견제하기 위함이란 名分으로 合理化되기가 어렵지 않을까하는 생각이 그것이다. 이러한 생각의 根底에는 勿論 國家가 動員할 수 있는 開發財源이 一定하여 한쪽에 보다 많이 投資하면 다른 한쪽의 몫이 줄어들 것이라는 假定과, 據點에의 投資效果가 빠른 시일내에 넓은 범위에 걸쳐 空間的으로 擴散되기는 어렵다는 見解가 깔려 있다. 실제로 政府의 國土開發을 위한 投資財源의 총액에 그리 큰 彈力이 있는 것은 아니며 더구나 首都 서울의 都市機能을 萎縮시키지 않고 過密課題를 해결해 나가기 위한 計劃(首都圈 整備計劃)이나 올림픽과 같은 國家的 事業으로 인한 피치 못할 投資의 非彈力性을 前提로 하면, 위 첫번째의 假定은 現實的이라고 보아야 할 것이다. 또, 우리가 일찌기 서울에서 경험한 바대로 成長하는 大都市가 生産因子를 끌어내는 背後地域의 範圍는 매우 넓은 데 비해(全國), 그것이 成長의 效果를 直接 波及시키는 範圍는 대체로 通勤圈에 局限되어(首都圈 內廓) 그보다 훨씬 좁게 나타난다.[10] 결국 成長據點都市의 開發效果가 빠른 시일내에 멀리 農村地域에까지 흘러 넘치게 될 것을 期待하는 것은 現時點에서 무망한 바람일 뿐이다.

國土開發計劃이 擇하고 있는(第1次) 成長據點都市의 重點開發은 서울에 대한 集中의 견제에 어느 정도의 效果를 거둘수도 있겠지만, 그보다는 農村地域으로부터 發展潛在力을 流出해내는 쪽으로 오히려 서울, 釜山과 힘을 합하게 될 素地를 크게 內包하고 있다. 따라서 계획대로라면 향후 우리가 겪게 될 空間構造의 變化는 지금까지의 서울에 의한 獨占的(monopolistic) 支配體制에서 少數의 地方都市가 加勢한 寡占的(oligopolistic) 支配體制로의 轉換이 될 것이다. 왜냐하면 下位階層의 地域들은 如前히 그 落後性을 克服하지 못한채 大都市 經濟에 蠶食되어 갈 것이기 때문이다. 急

10) cf. Moseley, R.M.(1972), The Spatial Impact of Growth Centers : Case Studies in Brittany and East Anglia, ph.D.Diss. Univ. of Reading.

速한 都市化 過程에 있는 국가에 있어서 地方 大都市에 대한 集中 投資의 連繫效果는, 消費財의 경우를 除外하면, 下位 都市나 背後地域으로 擴散되어 나가기보다 대부분 자체 都市에 누적되거나 上位의 巨大都市 또는 首位都市로 逆流되고마는 것이 一般的인 것이다.

결국 據點開發戰略은 計劃이 標榜하는 基本理念中 均衡開發에는 크게 寄與하지 못할 것 같다. 아니면 均衡이란 이 경우 聚落階層間보다는 地方間의 그것을 意味하거나 아주 虛構的 目標로서의 機能만을 하고 있다고 보아야 할 것이다.

위에서 보듯이 據點開發戰略이 再考되지 않는 限 農村地域은 다시 落後한 곳으로 남고, 많은 住民이 떠나가겠지만, 農村地域의 住民은 소위 空間的 犧牲者(Raumopfer) 集團으로 남게 될 것이다. 그것은 매우 풀기 어려운 惡循環의 連鎖에 빠져드는 것을 의미한다. … 落後된 곳을 사람과 기능이 떠나가고, 그와 함께 政治的 權力의 基盤 및 公共投資를 위한 經濟的 名分이 줄면, 政策的으로 疏外되니 더욱 落後하고… 이 굴레는 우선 어떻게 해서든 벗어나지 않으면 안된다. 그리고 상황은 이미 그리 樂觀的인 것이 못된다. 왜냐하면 變化의 主體인 사람(住民)의 마음이 떠나고 있기 때문이다. 그 마음을 다시 잡기까지는 機會의 隔差가 실질적으로 是正된 후에도 상당한 시간이 다시 걸리는 것이다.

위에서 우리는 지금까지의 地域政策이 農村地域을 輕視해 왔으며, 그것은 地域政策의 目標價值 設定이나 農村地域의 構造 및 機能에 대한 認識과 연관된 문제였음을 確認하였다. 그리고 大都市 中心의 據點開發이 農村을 상대적으로 더욱 落後시킬 素地를 胚胎하고 있음도 지적하였다. 이러한 것들을 土臺로 農村地域의 개발을 생각하면 그것은 새로운 意味를 부여받게 된다.

우리가 생각하는 代案的 農村開發은 中小規模의 農村中心都市(市·邑)와 그 背後地(郡規模)를 旣存의 傳統的인 機能的 連繫에 의한 地域組織을 바탕으로 하나의 統合된 個體로 파악하고 開發해 나가자는[11] 그리고 거기에

11) 참조 : 柳佑益(1983), op.cit., 특히 脚註 36) 및 60).

國土開發을 위한 投資의 優先權을 주자는 것이다. 이러한 생각은 그것이 農村開發뿐만 아니라 대도시가 당면한 과밀문제의 해결을 위해서도 효과적인 접근방법이라고 믿는데 근거를 두고 있다.

地域政策은 長期間에 걸쳐 遂行될 수밖에 없으므로 그것이 指向되는 空間像이 具現되었을 때에 살게될 住民의 行態에도 부응해야 한다. 따라서 그것은 未來指向的 理念像(Leitbild)을 갖지 않으면 안된다. 그런 意味에서 農村地域의 開發이 中小都市 生活圈을 指向한다는 것은 國家聚落政策上으로도 각별한 의미를 갖는다. 우리는 未來의 都市化가 少數의 巨大都市를 中心으로 展開되거나 都市數를 大幅늘려가는 식으로 진행되리라고는 보지 않는다. 오히려 中小都市를 中心으로 統合된 生活圈에서 都市的 生活樣式이 보다 普遍化하는 쪽으로 발전하리라는 것이 우리의 豫測이며 그것을 뒷받침할 만한 여러가지 조짐이 이미 現實的으로 나타나고 있는 것으로 보인다. 세계의 많은 巨大都市들이 環境의 汚損 및 갖가지 나름대로의 社會病理現象을 露呈하면서 費用負擔의 증가에 따른 不經濟에 시달리기 시작한 것이 그 한예이며, 先進工業國들을 中心으로 非都市地域의 産業化가 점점 活潑히 展開되고 있는 현상은 다른 한 例이다. [12]

우리의 이러한 豫測을 強力히 뒷받침하는 것은 최근의 交通, 通信, 특히 情報處理 能力의 革命的 發展이 經濟活動의 空間組織을 크게 變化시키고 있다는 사실이다. 産業의 立地가 物理的 近接性에 依한 集積의 經濟로부터 자유로와 질수록 사람들은 快適한 環境과 人間的인 接觸이 可能한, 그러나 필요한 基本欲求의 充足이 또한 可能한 中小規模의 中心都市를 가진 生活圈에서의 住居를 選好하게 될 것이다. 前述한 農村地域 開發의 地域單位 亦是 같은 범주의 中小規模의 中心都市 生活圈을 想定하고 있는 것이다.

이러한 地域構造의 改編이 어느날 갑자기 이루어지는 것은 勿論 아니다. 그러나 그것이 分明한 하나의 傾向이고 바람직한 것이라 판단될 때, 政策

---

12) cf.Lonsdale,R.E. and H.L. Seyler(ed.)(1979), Nonmetropolitan Industrialization. V.H.Winston & Sons.

이 그것을 내어다보고 社會를 그쪽으로 이끌어가는 것을 지극히 마땅한 일이라고 하겠다.

5. 農村地域 開發은 安定에 寄與

結論부터 말해서 農村地域 開發의 최대 德目은 安定(Stability)에 있다.

첫째, 經濟的 安定이다. 農村開發에 依해 農業生産이 能率化하고 農村經濟가 高度化하면, 食糧生産이 增大되고 産業構造가 空間的으로 多邊化된다. 그것은 國民經濟가 內外의 景氣變動에 대해 彈力的으로 對應할 수 있는 安定基盤을 구축하게 되는 것을 意味한다.

둘째, 社會的 安定이다. 農村開發은 落後된 農村의 生活水準과 그 總體的 機會를 앞선 地域과 대등한 수준으로 向上시켜 生活의 質에 대한 地域隔差를 緩化시키는 것을 意味한다. 地域的 機會均等은 결국 社會的 平等에도 이바지하게 되며 그것은 全體 社會의 統合과 結束에 매우 重要한 前提가 된다. 또 不必要하게 높은 居住地 移動性에서 오는 갖가지 社會的 混亂과 葛藤이 해소될 수 있을 것이다.

세째, 社會心理的 安定이다. 離村向都型의 人口 移動에는 部分 離出에 의한 社會的 "離散家族"이 많이 포함된다. 지금도 農村家口의 半以上은 都市와 農村으로 나뉘어져 살고 있고, 그들은 양쪽이 모두 不安과 懷疑로 불리울 수 있는 生活空間을 둘러싼 意識의 分裂을 心理的 葛藤으로 겪고 있다. 많은 農村 주민이 스스로를 "殘留者"로 규정짓고 敗北感과 相對的 收奪感에 빠지는 한편, 移出한 이들도 새로운 環境에 適應하여 그 社會에 統合되기까지 오랜 시간을 숱한 心理的 負擔을 안고 지내야만 한다. 이러한 現象은 궁극적으로 地域隔差가 해소되고 住居行態가 安定되어야 극복되는 것이다. 그러나 落後地域의 住民들은 그들의 고장이 疏外를 벗어나 開發되는 것을 確認하는 것만으로도 잃어버린 自矜과 함께 地域社會에 대한 愛着과 責任感을 되찾게 될 것이다. 그것은 곧 生活環境의 改善을 爲한 自發的 努力(Eigeninitiative)와 參與(engagement)로 이어질 수 있을 것이다.

네째, 政治的 安定이다. 農村開發의 積極的이고 能動的인 推進 및 遂行에는 上向式 開發方式의 採擇이 긴요하게 된다.[13] 그것은 地域社會가 開發計劃의 主體로서 自律的 權限과 함께 責任을 부여받는 것을 意味한다. 초기에는 비록 行政的 次元에서 이루어진다고 하더라도 그것이 地方自治로 가는 하나의 길이되는 것은 분명하다. 이러한 一種의 學習過程에 지나지 않을 自律權의 행사를 통해서라도 程度의 차이는 있을지언정 地域社會 住民의 政治的 成熟度는 높아지게 마련이다. 이리하여 多樣한 人口集團과 그들의 利害關係가 政治團內로 收容되게 되면 전체 사회의 政治가 그 基盤의 폭과 깊이를 두터이하게 될 것이다.

다섯째, 聚落體系의 安定이다. 우리나라의 聚落體系를 論함에 있어 흔히 서울에의 과도한 人口集中으로 인한 宗主都市化 現象이 擧論된다. 그리고 그 是正을 爲해서 제 2, 제 3 …의 都市를 집중적으로 키워 順位-規模分布의 "正常狀態"를 恢復해야 한다고 한다. 이러한 社會物理的 思考의 無謀함에 대해서는 여기서 論할 것이 못된다. 그러나 이미 그 自體가 매우 非正常的인 規模에 達해있는 首位都市(서울)가 全體 聚落體系의 발전방향을 判斷하는 기준으로 사용될 수 없다는 것은 分明히 해 두고자 한다. 國家의 聚落體系를 安定하게 管理하기 위해서는 어느 한 쪽에 어떤 힘을 作用시키는 방법으로는 어렵다. 거기에는 國土의 크기, 人口 規模, 聚落의 空間分布 및 相互關係등에 대한 면밀한 分析에 의한 작용 메카니즘의 파악이 선결되어야 하겠지만, 우리나라와 같이 그 階層體系의 上向偏重이 심한 경우에는 우선 下位 階層의 補強이 先行되어야 한다. 農村開發을 通해 農村地域에 人口定着基盤을 마련하고 中心都市들을 機能的으로 活性化시키는 일이 時急한 것은 바로 그 때문인 것이다.

끝으로, 安定을 成長에 對峙되는 槪念으로 파악해서는 안된다. 이것은 衡平과 能率의 關係에 있어서도 마찬가지이다. 長期的인 觀點에서의 經濟成長은 社會的 安定 위에서만 可能한 것이며, 힘이 들지는 모르지만, 眞正한 意味에서의 "두루 살기 좋은 곳"은 그렇게 해서 이루어질 수 있을 것이다.

---

13) 崔相哲(1982), 地方定住生活圈開發의 背景과 方向, 環境論叢 第10卷, pp. 99 ~ 109.

討　論

司會者 : 金　安　濟(서울大 環境大學院 教授)	
討論者 : 金　相　根(商工部 農村工業課長)	
閔　丙　文(東亞日報 論說委員)	
徐　基　源(農協中央會 調査部長)	
尹　汝　德(韓國農村經濟研究院 首席研究員)	
趙　正　濟(國土開發研究院 研究委員)	
崔　孝　昇(清州大 理工大 教授)	
黃　弘　道(慶尙大 農大 教授)	

金安濟(司會) : 第 1 分科의 國土開發에 있어서 農村開發의 의의에 대한 討論에는 모두 일곱 분이 나오셨다. 순수하게 理論을 연구하고 계시는 분이 두 분, 理論과 實際를 결부시켜 중간에서 접촉을 시켜주는 연구기관에서 두 분, 實務에 계시는 분이 두 분, 국민은 계도하는 언론기관에서 한 분이 나오셨다. 일반적으로 이론과 실제라는 말을 많이 하니까 먼저 이론을 연구하고 계시는 교수님으로부터 말씀을 듣도록 하겠다.

崔孝昇 : 저는 建築내지 最終單位의 物的環境을 계획하는데 관심을 갖

고 있는 사람이다. 오늘 이 자리에서 시간제약도 있고 해서 柳教授께서 말씀해 주신 결론중에 한 부분이 되는 上向式計劃을 實際農村, 그것도 아주 작은 마을단위에서 환경개선문제에 직접, 간접으로 참여하며 느꼈던 점을 중심으로 이야기하고자 한다.

오늘 이 심포지움에서 느낀 것을 먼저 말씀드리면 農村開發에 이렇게 많은 관심과 노력을 하고 있다는 것은 농민이나 농촌 입장에서는 매우 고무적인 일이라고 생각된다. 또한 韓國農村經濟研究院이 農村開發政策方向에 대해 體系的으로 연구해 주셔서 이를 實踐段階에까지 끌어 올렸다는 것에 깊은 경의를 표한다.

柳教授께서 農村開發을 綜合的이고 上向式으로 推進해야 한다는 데는 전적으로 동감한다. 綜合的인 농촌개발과 관련하여 두가지 점만 이야기하고자 한다.

먼저 과거에 대한 政策資料들을 體系的으로 정리하는 문제이다. 1978년에 政府支援으로 全國的으로 5만동의 주택을 건설했다. 그러나 5년거치기간이 끝나고 融資金을 상환하는 현시점에서 과연 78년 당시 주택을 新築入住한 사람들 중에서 인근도시인들에게 팔고 농촌을 떠난 사람이 얼마나 되고 그 원인은 무엇인가에 대해서는 체계적인 정리가 되지 못하고 있다. 旣存政策들을 추진하면서 경험한 문제점들에 대한 정리는 綜合的인 農村開發計劃樹立에 귀중한 기초자료가 될 것으로 생각된다. 따라서 연구기관이나 행정기관에서 이러한 자료들을 체계적으로 정리하는 문제도 병행될 필요가 있다고 본다.

또 하나는 上向式 農村開發의 어려움에 대하여 저의 경험을 중심으로 말씀드리겠다. 저는 충북의 작은 농촌마을에 주민들과 함께 住宅建設計劃에 참여할 기회가 있었다. 주택건설을 지역주민들의 所得水準에 맞도록 하기 위하여 마을근처에서 구하기 쉬운 재료를 이용, 300만원 정도의 흙벽돌집을 자력으로 건설하는 계획을 작성하여 마을주민들의 의견을 들어 봤다. 그러나 마을주민들은 의외로 왜 우리를 무시하느냐, 우리라고 도시사람처럼 좋은 집에서 살면 안되느냐 하고 항의를 해 왔다. 실제로 주민들이 희망하는 주택은 1,000만원 정도의 비용이 드는 주택인데 주민들의 소득수

준을 고려하면 엄청난 차이를 갖고 있다는 것을 느끼게 되었다. 또한 계획 과정에서 觀光地로 개발된다는 소문이 돌면서 도시에 있는 사람들이 時價의 2배내지 3배로 땅을 사겠다는 사람이 나타나면서 계획을 추진하는데 어려움이 따랐다. 그리하여 어떻게 하면 주민들에게 농촌을 지키는 의식을 심어 줄 수 있을까 고심하다가 감정원 가격으로 地價를 동결하는 것이 무엇보다도 중요하다는 생각이 들었다. 그리하여 주민들의 동의를 받기시작했는데 마을에 살지 않은 9가구를 합쳐 66가구의 동의를 다 받기까지 무려 40일이나 걸렸다. 특히 동의를 받는 과정에서 주민들은 도시에서는 土地投機를 하여 돈을 버는데 우리는 개발된다고 하면서 왜 못하게 하느냐 하고 불평을 하는 경우가 많았다.

이런 사회풍토 속에서 農村開發理論은 실제로 적용하는 데는 많은 어려움이 뒤따르지 않을까 염려된다. 따라서 정부에서 추진계획으로 있는 종합적인 농촌개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 기존정책의 추진과정에서 나타난 경험적인 사실들을 체계적으로 정리하고 농민의식뿐만 아니라 국민 전체의식이 노력의 대가를 받을 수 있다는 社會風土의 造成과 擴散도 중요한 先行條件이 아닌가 생각된다.

黃弘道 : 柳教授께서 農村開發의 意義에 대하여 적은 지면에 많은 것을 包括的으로 잘 정리하여 주셨다. 柳教授님의 論文을 읽고 제가 느낀 것은 農村開發의 중요성을 논의하는 중에 國民經濟的 次元이나 都市住民의 次元을 너무 강조하시고 農村經濟問題를 구체적으로 다루지 못하지 않았나 하는 생각이 든다. 1960년대와 1970년대의 高度經濟成長過程에서의 農村開發問題와 80年代에 들어와서 농촌개발 문제는 現象 또는 事實이 많이 달라졌다고 생각된다. 최근년에 糧特赤字問題와 관련한 일부 농산물의 低價格政策, 農業勞賃의 급격한 상승에 따른 土地資源의 粗放的 利用, 일부 複合營農示範部落에서 畜産物價格의 不安定등 여러가지 면에서 農村經濟가 어려움에 처해 있다. 이와 같은 農村經濟의 악화로 인하여 背後農村의 영향을 받고 있는 農村의 中心都市도 역시 經濟的으로 타격을 받고 있다.

이러한 사실을 감안할 때 우리가 시급히 해결하여야 할 農村開發의 課

題는 農家所得增大라든가 生産與件을 活性化시킬 수 있는 農村經濟開發이 강조되어야 하지 않을가 생각된다.

다음으로 農村中心都市와 연계시키는 농촌개발의 필요성 강조에 있어서도 농가보다는 비농가에 그 비중을 더 두고 있지 않나하는 생각이 든다. 농촌에 거주하고 있는 주민 대다수가 농가로 구성되어 있다. 진정한 의미의 농촌개발은 이와 같이 대다수를 차지하고 있는 農家의 所得을 올릴 수 있는 農業開發에 중점을 두면서 비농가와 농업에 종사하기를 희망하지 않는 농가 가구원에게 農外就業機會를 줄 수 있는 農外所得源開發 등을 複合的으로 접근하는 농촌개발의 필요성을 강조해 주었으면 하는 생각이 든다.

마지막으로 柳教授께서는 農村住民들의 대다수가 실망감에 빠져 있는 것처럼 이야기하고 계시는데, 이러한 문제는 농촌주민들의 어떤 투자를 해서 적절한 보상을 받을 수 있는 여건만 조성되면 쉽게 해결될 수 있지 않을까 하는 생각이다. 현실적으로 농촌주민들의 대다수가 열심히 노력하고 잘 살아 보려고 애쓰고 있으나 거기에 부응하는 적절한 대우를 못받고 있기 때문에 발생되는 실망감으로 생각되기 때문이다.

결론적으로 농촌개발방향은 농업에 종사하고 있는 농가나 농촌에서 거주하면서 무엇인가 해 보려고 애쓰는 사람들의 인적개발과 물적개발에 중점을 두고 추진하는 것이 바람직하지 않겠는가 하는 생각이다.

趙正濟 : 柳教授께서 농촌을 단순히 농업문제로만 국한시키지 않고 농업이 이루어지는 農村, 그리고 農村과 그 주위의 中心都市와 綜合된 空間問題로 擴大하여 생각하시는 것은 매우 의의가 크다고 본다.

柳教授의 成長據點 開發戰略의 國土綜合開發計劃에 대한 비판과 관련하여 第2次 國土綜合開發計劃의 내용을 간단히 설명드릴 필요가 있을 것 같다.

第2次 國土綜合開發計劃은 成長과 地域均衡開發을 段階的으로 조화시켜 나가고 있다. 너무 지나친 地域의 偏重은 成長을 오히려 저해할 수도 있다. 그리하여 國土綜合開發計劃에서는 生活圈을 廣域化하여 일차적으로 1次據點都市를 개발하고 그 다음 단계로 2차거점도시, 그리고 3次據點都市를

開發하는 段階的인 開發戰略을 택하고 있다. 제가 검토한 바에 의하면 均衡開發을 전체로 너무나 지역을 세분화하여 개발하게 되면 公共投資需要도 엄청날 뿐만 아니라 성장의 희생도 크게 된다. 게다가 도시의 엄청난 힘의 추세를 막는 데에도 엄청난 사회적 비용이 든다. 國土綜合開發計劃도 이러한 엄청난 힘의 추세를 무리하게 막는데 있는 것이 아니고 그 방향을 약간 전환시킴으로써 사회적 비용을 적게 들이자는데 그 근본목적이 있음을 이해하여 주셨으면 한다.

제생각으로는 아직도 농촌인구는 더 줄어들어야만 한다고 본다. 80년 현재 농가호당 경지면적은 1 ha에 불과하다. 0.5 ha 미만의 영세농들이 많이 이촌하고 있다는 사실을 고려할 때 농업의 能率性을 높이기 위하여는 경지가 적은 농가들을 계속 농촌에 머무르게 한다는 것은 문제가 있다고 생각한다.

柳教授께서 두루 살기 좋은 곳이란 용어를 사용하셨는데 두루라는 용어에서 지역의 범위를 어디까지로 보아야 하느냐 하는 문제가 제기된다. 유교수께서는 지역의 범위를 상당히 크게 보시지 않나하는 생각이 든다. 지역을 공간면에서 볼 때 도시에서 1 ㎢와 농촌지역에서의 1 ㎢는 차이가 있기 때문에 지역을 同質的으로 보아서는 안되며 異質的으로 볼 필요가 있지 않을까 하는 생각이다. 따라서 국토종합개발계획에서는 지역을 맨 처음에는 크게 보았다가 점차 세분화하는 단계를 밟아 오고 있다. "두루 살기 좋은 곳"이라고 할 때 제기되는 또 하나의 문제는 시간과 과정의 개념이 없다는 점이다. 계획이라는 것이 시간 개념을 빼고 나면 의미가 없어지게 된다. 두루 살기 좋은 곳으로 만들어 가는데 단계적으로 접근하는 사례를 보완해 주셨으면 좋지 않을가 생각된다.

柳教授께서 말씀하신 在村通勤型 問題는 매우 좋은 表現이고 또 우리가 長期的으로 指向해야 할 방향이라고 본다. 문제는 柳教授께서 지적하신 都單位에서 中心都市와 背後農村을 統合한 在村通勤型開發戰略을 택한다고 할 경우 문제가 있다고 본다. 예를 들면 都單位의 綜合開發과 관련하여 綜合病院을 세운다고 할 경우 모든 郡에 종합병원을 세우는 것이 좋으냐 두세개의 郡을 묶어 좋은 종합병원 1개를 세우고 接近度를 높여 주는 것이

바람직할 것이냐 하는 문제가 제기된다. 開發圈域을 郡單位로 할 경우 中心都市와 背後農村間의 通勤時間은 30분 이내면 접근이 가능하다. 이와 같은 30분 통근거리는 너무 짧은 거리가 아닌가 생각된다. 따라서 국토종합개발계획에서와 같이 통근거리 1시간 정도 소요되는 몇 개의 郡을 통합해서 하나의 개발단위로 하며 地域의 中心이 되는 都市에 集中的으로 공공투자를 함으로써 투자비용을 적게 들이고 접근도를 개선해 주는 것이 바람직하지 않을가 생각된다.

이런 관점에서 보았을 때 요즈음 추진하고 있는 農工地區造成도 문제가 있다고 본다. 각 郡마다 하나의 農工地區를 만들어 간다고 할 경우 (이것은 지금까지 추진하여 온 새마을 공장을 약간 확대한 개념으로 보이지만, 과연 企業人들이 갈 것인가 하는 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 농촌보다는 도시에 노동력이 많은 것이 우리의 현실이다. 이렇게 볼 때 너무나 균형을 전제로 한 감상적인 생각을 지양하고 몇 개 郡의 중심이 되는 도시에 농공지구를 조성하여 접근도를 원활히 하여 주고 기업인들로 하여금 스스로 판단해서 가도록 유도하는 농공지구조성정책의 전환이 필요하다고 생각된다.

결론적으로 中心都市와 背後農村間의 연계개발은 地域生活圈의 槪念을 導入, 開發圈域을 2～3개 郡으로 擴大시키고 地域中心都市와 周邊地域의 道路擴充 등을 통한 接近度를 向上시키면서 여러 가지 公共投資를 할 필요가 있다고 생각한다.

尹汝德 : 여러분께서 좋은 말씀을 많이 하여 주셨고 柳教授님 의견에 근본적으로 동감하기 때문에 보완한 사례조사경험을 중심으로 몇 말씀만 더 드리겠다.

우리 農村開發方式을 下向式에서 上向式으로 추진해야 한다는 말씀에 부언해서 말씀드리고 싶은 것은 雇傭機會 등 經濟的인 문제 때문에 農村住民들의 離村이 增大되고 있는데 이것을 어떤 敎育機會의 擴大를 通하여 解決可能하다는 의식이 사회전반적으로 通念化되고 있는 것이 큰 문제라고 생각한다. 우선 地方據點都市를 育成한다는 것도 이와 같은 고정된 通念

이나 價値觀이 해소되지 않는한 성공하기는 어렵지 않나하는 생각이다.

시골에 다니면서 고등교육을 받은 사람의 분포를 보면 우리가 흔히 이야기하는 서울 몇몇 인류대학에 다닌 사람은 의외로 적고 지방대학 출신이 대부분임을 알 수 있다. 그러나 지방에서 고등교육을 받은 사람들이 지역단위에서 자기의 發展機會를 얼마나 가질 수 있는 것인지 의문이 간다. 따라서 우선 농촌에서 自主的이고 自律的인 教育環境을 개선한다든지 또는 그것을 통해서 기회상승을 확대시킬 수 있는 풍토가 우선적으로 마련될 필요가 있다고 본다. 다시 말씀드리면 농촌에서도 均等한 自己發展機會가 조성되어야만 農村地域을 중심으로 한 開發政策도 성공을 거둘 수 있을 것이라는 생각이다.

문제는 지역단위에서 자기발전기회를 어떻게 확대시키고 개선하는 기반을 조성하는가 하는 것이다. 이를 위해서는 地方行政을 좀더 自律化한다든지 地方經濟를 活性化하여 雇傭機會를 창출함으로써 地方에서 高等教育을 받은 사람들이 離村하지 않고 地域單位에서 自己成長을 위한 끊임없는 노력이 계속될 수 있지 않을가 생각된다.

閔丙文 : 柳教授께서 새로운 視覺에서 좋은 말씀을 많이 해 주신데 대해 대부분 수긍을 한다. 저널리스트적인 관점에서 말씀드리면 國土開發研究院이 趙正濟博士 말씀에도 據點開發에 대한 批判은 우리가 전국을 다같이 개발할 수 있는 財源이 충분히 있으면 거론될 필요도 없다고 본다. 그러나 우리 經濟의 財源이 有限하다는 사실을 고려할 때 成長據點地域開發은 큰 문제가 되지 않으리라고 생각된다. 문제는 成長據點地域開發의 파급효과가 빠른 시일안에 주변지역으로 擴散되지 않는다는데 문제가 있는 것 같다. 그렇다면 成長據點地域開發을 무조건 비판하기보다는 이미 제 1 次 10個年計劃이 끝났고 2 차 10個年計劃이 진행중인데 開發效果가 왜 波及되지 않느냐 하는 것에 대한 體系的인 分析를 통하여 보완을 하는 것이 바람직한 방향이 아니겠느냐 하는 생각이 든다.

柳教授님이 지적하신 國土開發政策의 道德的 當爲性問題도 국가 전체로 볼 때 농민도 국민이고 도시근로자도 다같은 국민이니까 농민을 위해서 더

많은 투자를 해야 된다는 주장은 당연히 나올 수 있다고 생각한다. 그러나 오늘날 賃金이라는 것도 무시할 수 없기 때문에 都市勤勞者問題도 農村問題 못지않게 중요하다는 생각이다. 이렇게 보았을 때 시기적으로 道德的 當爲性問題가 나오는 것은 좀 무리가 아닌가 하는 생각이다.

다음에 農村地域에 中小企業育成問題를 말씀하셨는데 이 문제는 據點開發의 규모가 크기 때문에 그 開發效果가 파급이 안된다고 보신 것 같고 農工地區造成과 그 脈을 같이 하고 있다고 생각된다. 그러나 農工地區造成이 投資效果面에서나 새마을工場의 실패경험에서 볼 때 과연 성공할 수 있겠느냐 하는 데는 의문이 간다. 더우기 地方自治團體가 제대로 구실을 못하고 있고 地方財政이 별로 충실하지 못한 우리 실정을 감안할 때 農工地區造成이 어느 정도 실현 가능한가에는 의문이다.

결국 한정된 재원을 가지고 國土의 生産性을 어떻게 높여 나아가야겠느냐 하는 문제로 요약되는데 이 문제와 관련하여 成長據點開發方式이 좋은 것이냐, 定住生活圈에 의한 農村地域綜合開發이 좋은 것이냐 하는 문제는 앞으로 많은 검토가 이루어져야 할 과제라고 생각된다.

金相根 : 지금까지 農村工業開發과 관련하여 새마을 공장과 農工地區에 대해 여러 가지로 언급되었는데, 상공부에서 73년부터 農村所得을 증대시키기 위한 정책의 일환으로 새마을 공장건설을 추진해 오고 있다. 사실 그 당시에는 지금과 같은 農村地域開發에 대한 관심도 적었고 農村의 工業立地與件도 좋지 않아서, 기여한 부분도 있기는 하지만 크게 성공하지는 못한 것 같다. 따라서 앞으로는 새마을 공장건설정책을 보완해서 農工地區를 造成해 나갈 계획으로 있다.

앞으로 農村地域開發에 대한 관심이 많아지면 자연히 農村工業化도 빨리 이루어질 수 있다는 측면에서 柳敎授께서 말씀하신 農村開發의 의의와 當爲性을 부연하여 두 가지만 말씀드리겠다.

하나는 대도시가 과분해지면서 농촌으로 돌아가려는 경향이 높아지고 있다는 점이다. 지금까지 不均衡發展에서 나타난 대부분 過密現象이 深化되면서 한데 모여 있는 集積에 따른 利益의 한계가 왔기 때문에 그 代案의

하나로 農村開發問題가 대두되지 않았나 하는 생각이다. 지금까지는 한정된 財源으로 開發效果를 높이기 위해서는 한 곳에 集中投資할 수 밖에 없었다. 그러나 이러한 政策이 오히려 社會的 費用을 增大시키고 있는 現時點에서 이제는 地方에 投資하는 것이 國家經濟面에서 유리할 것이라는 생각을 갖게 한다.

두번째로는 요즈음 흔히 말하는 地方化時代의 到來이다. 都市로부터 人口를 分散시키는 것도 중요하지만 地方自體에서 自立發展을 이룩하려는 意志가 강하게 나타나고 있다. 뿐만 아니라 地域間의 均衡發展土台 위에서 國家發展을 이룩하겠다는 開發哲學이 定立되어 가고 있고 開發政策의 目標가 高度成長爲主에서 國民의 均等한 福祉向上으로 바뀌어 가고 있다. 이러한 政府政策의 意志는 아마 제 6 차 經濟社會發展 5個年計劃에서는 더욱 具體的으로 나타날 것으로 보이지만 農村地域開發은 우리 모두 관심을 가져야 할 과제가 아닌가 생각된다.

徐箕源 : 柳教授께서 發表하신 내용중 現象分析에 대해서는 상당히 공감이 가지만, 다른 한편으로는 이 글도 농촌내부의 심층에서 우러나온 글이 아니라 도시사람이 쓴 것임에는 변함이 없구나 하는 생각이 부분적으로 느껴진다.

여기에서 柳教授님 논문에 대하여는 상당부분 공감하기 때문에 論文얘기보다는 이것을 받아들이는 측면에서 그동안 제가 경험한 사회조사 결과를 기초로 두 가지만 말씀드리고자 한다.

농촌개발은, 經濟開發과 社會開發이 동시에 綜合推進되어야 한다는 大前提 위에서 볼 때 궁극적으로는 選擇의 문제로 귀결되지 않는가 하는 생각이 든다. 일반적으로 農村開發에 있어서 과거와 같이 能率의 原理, 投資의 效率性만을 중시하는 經濟開發 立場에서 볼 때는 經濟開發과 社會開發을 동시에 추진하는 農村綜合開發은 여전히 많은 문제가 있다고 생각될 수도 있기 때문이다. 이런 여건하에서는 農村綜合開發은 理論的으로는 가능하나 現實 속에 적용하기에는 많은 제약이 있기 마련이다. 그렇기 때문에 농촌종합개발은 이것을 추진할 政策意志가 先行되어야만 되는 것이지 이

론만 전개하여 가지고는 해결되지 않는다고 본다.

社會開發도 經濟開發 못지않게 중요하다는 사실을 사회조사 자료를 인용하여 말씀드리면 최근에 農村住民들은 중산의욕도 있고 農村이 生活空間으로서 安定性이 있다고 응답한 농민도 상당히 있지만 역시 歸屬意識이 부족하고 그 결과로서 劣等意識을 갖고 있는 農民들도 상당히 많이 있음을 알 수 있다. 최근에 농촌에서 青少年들이 당장 결혼할 상대자가 없다는 사실이라든가, 또 우리가 농촌부녀자를 대상으로 조사한 결과 대농이면서 자식에게 농사를 계속 承繼할 의사를 가지고 있는 사람이 극히 적고 농사꾼에게 시집을 보내겠다고 농민들도 극히 적다는 사실은 우리가 농촌에 대한 歸屬意識이 우선 농촌부모들에게도 없고 사회일반에게도 매우 낮다는 것을 쉽게 이해할 수 있다. 이런것들은 농촌개발에 있어서 社會開發이 동시에 병행되지 않고서는 해결되지 않을 것이라는 것을 잘 입증해 주고 있다.

두번째로는 地域單位에서 독자성을 얼마나 부여할 것인가 하는 문제가 검토되어야 한다. 저는 農村綜合開發과 관련하여 日本의 1, 2次農業構造改善事業과 新農業構造改善事業의 내용을 검토해 본 일이 있다. 日本의 이런 사업들이 성과를 올릴 수 있었던 것은 地方自治制度의 土台 위에서 가능했다고 본다. 물론 우리는 地方自治制實施가 당장은 어렵다 하더라도 앞으로 농촌지역종합개발의 성공은 道, 郡, 面에 얼마만큼 權限이 이양되고 독자적인 결정권이 부여되느냐에 좌우된다고 생각된다. 그 좋은 하나의 예로 강원도 삼척군의 어느 마을은 개울을 사이로 개울 양쪽의 마을이 面이 다르다. 따라서 이들 마을 주민들이 面을 이용하는 데는 많은 어려움이 있길래 地方行政機關에 물어 보았더니 中央에서 결정되어야 해결이 가능해진다는 이야기를 들은 일이었다. 다행히도 15년이 지난 후에 이 문제는 중앙의 결정에 따라 해결은 되었지만 이 조그만 것도 지방단위에서 해결되지 못하는 우리의 실정하에서 農村地域綜合開發이라는 엄청난 정책이 성공할 수 있을가 하는 문제는 관심의 대상이 아닐 수 없다.

柳佑益(發表者) : 여러 가지 코멘트 대단히 감사하게 생각하며 모든 코멘트가 받아 들일 수 있는 문제라고 생각한다.

마지막으로 徐箕源部長께서 지적하신 農村開發의 政策意志가 있느냐 政策當局이 農村開發을 어느 정도의 선에서 생각하고 있느냐 하는 것이 결국은 이 정책을 성공적으로 이끌어 가는 先行課題라는 점에 공감은 하고 그 점의 중요성을 다시 한번 강조하고 싶다.

문제가 됐던 부분만 간단히 말씀드리겠다. 먼저 開發圈域의 크기에 관한 문제이다. 郡規模가 너무 작지 않느냐 하는 趙正濟博士의 말씀이신데, 제가 논문에서 郡規模라고 이야기하고 農村中心都市인 邑이나 市로 이미 昇格되었다고 하더라도 농촌중심도시의 성격을 띠고 있는 中心都市까지 포함시키고자 하는 것은 傳統的인 生活圈을 감안해야 한다는 점을 강조하기 위한 것이다. 물론 面積上으로 2～3개를 묶어서 開發單位로 할 경우 그 交通의 네트웍크가 충분히 개발되었다면 통근거리 1시간이면 거의 접근이 가능해질 수 있다고 본다. 그러나 실제로 농촌지역에서 주민들이 1時間帶의 통근거리에 있는 農村中心都市의 雇傭機會를 이용하게 되겠느냐 하는 점이다. 인구 5만에서 10만이내의 農村中心都市에 도달하기 위하여 1시간의 소비가 필요하게 되면 아마도 통근은 고사하고 서비스를 받기 위해서도 대부분의 농촌주민들은 서울이나 地方大都市로 가는 직행버스를 타게 될 것이다. 왜냐하면 상당히 奧地農村을 제외하고는 2～3시간이면 서울 또는 地方大都市에 쉽게 도착할 수 있기 때문이다. 이런 상황하에서 한 시간대 농촌에 통근거리 또는 서비스圈域을 설정한다는 것은 사실상 의미가 없다고 본다. 그리고 여기에 계신 많은 분들이 농촌지역에 연고를 가지고 계셔서 잘 알고 계시겠지만, 실제로 농촌에서 인접된 군간에 주민들이 어느 정도 來往이 있고 어느 정도 같은 生活圈이라고 생각하고 있느냐 하는 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 우리의 郡들이 地形的인 境界를 접하고 있기 때문에 이러한 지형적경계를 넘어서서 하나의 생활권을 통합하도록 하는 것은 실제적으로 많은 비용을 소모하게 될 것이다. 또한 이미 傳統的으로 주변지역과 하나의 統合體로 되어있는 地域에서까지도 예를 들면 安東市와 安東郡이라든지, 井邑, 金泉, 南原 같은 경우와 같이 生活圈이 同一한 市와 郡의 行政協助體制가 원활하게 이루어지지 않고 있다는 사실에서도 쉽게 이해될 수 있다. 그또한 각기 다른 몇개의 인접군을

통합하여 별도 개발계획지구로 설정한다는 것은 행정적으로도 많은 어려움을 유발시키게 될 것이다. 郡規模로 開發單位를 설정하자는 것은 기존의 行政區域을 크게 변동시키지 않고 住民들의 現在生活圈에 입각한 開發圈域으로 쉽게 이용할 수 있기 때문이다.

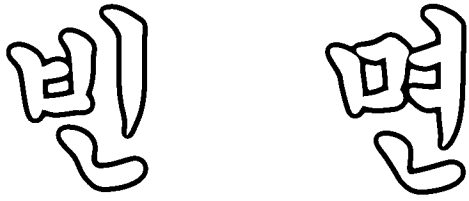
또한 農村中心都市마다 이를테면 大規模綜合病院을 세우자는 것도 아니다. 聚落의 階層體系에서 大邱나 大田 光州가 갖는 地域中心地로서의 기능을 도외시하고 이와같이 大都市의 모든 기능을 농촌중심도시에 集積시키자는 이야기도 아니다. 階層體系가 어느 정도까지 존중되는 범위내에서 농촌지역중심도시의 기능 즉 雇傭機會와 각종써비스기능을 높이는 計劃의 單位로 사용하자는 것이다.

다음에는 시간의 문제인데 본논문에서는 농촌개발의 구체적인 계획을 제시하지 않았기 때문에 시간과 단계의 문제를 제시하지 않았다. 그러나 국토종합개발계획과 같이 1차, 2차, 3차의 段階別로 설정 개발하였을 경우 마지막단계의 개발권역으로 설정되어 있는 農村都市生活圈을 개발할 시기에 이르렀을 때 우리농촌이 개발할 수 있는 潛在力을 갖고 있으며 투자할 가치가 있겠느냐 하는 점이다. 다시 말씀드리면 오늘의 농촌현실을 감안할 때 앞으로 5년이나 그이상을 기다린 후에 농촌개발문제가 과연 설득력을 갖게 될 것인가를 생각해야 하며 현실적으로 급한 쪽을 먼저 개발하여야 하는 것이 단계가 아니겠느냐, 농촌에 대하여 그만한 기다릴 시간적 여유가 있겠느냐 하는 점이 강조되지 않으면 안된다.

농촌인구가 계속 줄어야 한다고 지적하신 말씀은 농업인구는 계속 줄어드는것이 바람직하지만 농촌인구는 계속 줄어서는 안된다는 이야기로 받아들이겠다.

마지막으로 말씀드리고자 하는 것은 제가 논문에서 농촌개발이 중요하다는 것은 상대적인 의미로 이해하여 주시기 바란다. 과거에 그러하였듯이 都市開發은 전혀 하지 않고 농촌개발만 하자는 것은 아니다. 농촌을 이대로 더 버려두었다가는 나중에 농촌개발을 하려고 할 때 더 많은 시간과 노력을 필요로 하게 되기 때문에 政策의 比重을 農村開發에 두고 더 많은 투자를 할 필요성이 크다는 점을 강조하는 것으로 이해하여 주시기 바란다.

司 會 : 제 1 분과의 主題는 國土開發과 農村開發問題를 연관시키는 문제이다. 몇분의 말씀 중에는 第 2, 3 分科에서 다루어야 할 과제도 포함되어 있지만 결론적으로 주제 발표자를 포함한 여덟 분의 이야기를 들으면서 司會者는 國土開發에 있어서 農村地域의 開發은 都市開發만큼이나 현실적이고 또 장래의 일정시간의 흐름에 대비해서나 반드시 필요하다는 것을 절실히 느꼈다. 그리고 농촌이라고 하는 곳 또 거기에 살고 있는 사람들은 우리에게 필요한 生存의 源泉을 제공한다는 1 차적인 기능과 함께 다같은 국민으로서 다같이 행복해야 하겠다는 곳이기에 그것이 순서가 어떻든 도시와 더불어서 함께 발전이 되어야 하겠다는 생각이다. 다만 국가의 投資財源이 同時에 발전시킬 수 있느냐 하는 문제가 있지만 시간이 지난후에 농촌개발을 하려고 할 때 더 많은 시간과 노력이 들게 되지 않겠느냐는 점에서 농촌개발의 비중과 중요성을 看過해서는 안될 것으로 생각된다.



第 2 分科

農村地域 綜合開發政策의 推進方向

司會者：成培永

發表者：朴正潤

討論者：金丞在/金鎭基/柳承欽

崔敏浩/崔鎭昊/韓相福

主題論文

農村地域 綜合開發政策의 推進方向

朴 正 潤*

1. 農村地域綜合開發政策의 推進背景

가. 農村經濟社會의 變化

○ 韓國經濟는 1962年 第1次 經濟開發5個年計劃의 着手以後 지난 20餘年間의 4次에 걸친 5個年計劃의 成功的인 推進으로 高度成長을 이룩하였으며, 이 過程에서 韓國社會는 農業, 農村中心의 農耕社會에서 工業都市 中心의 産業社會로의 構造的 變革을 이루어 왔다.

○ 韓國經濟社會의 急激한 都市化, 工業化와 함께 그동안 農村經濟社會에도 많은 構造的 變化가 있었는데 特히 앞으로의 農政方向과 關聯하여 重要한 意味를 갖고 있는 몇가지 變化를 整理하면 다음과 같다.

* 農水産部 企劃管理室長

(1) 相對的 低成長과 農業比重의 低下

○ 經濟發展 過程에서 非農業部門이 높은 成長을 보인데 반하여 農業部門은 相對的으로 낮은 成長을 이룩했다. 過去 20年間 非農業部門은 年平均 10.4%의 高度成長을 이룩하였으나 農林漁業部門은 3.3%의 緩慢한 成長勢를 나타냈다.

表 1. 部門間 年平均 成長率

	1962 ~ 1972	1972 ~ 1982	1962 ~ 1982
國民總生産	8.5 %	7.5	8.1
農林漁業	3.4	3.1	3.3
非農林漁業	11.6	8.9	10.4

○ 國民總生産에서 차지하는 農林漁業의 比重도 漸次 減少하고 있다. 國民總生産(GDP)중 農林漁業生産의 比重을 보면 1960年에 30.6%, 1970年에 26.9%, 1980年에 15.8%로 漸次 낮아지고 있으며 이러한 減少趨勢는 앞으로 繼續될 展望이다. 先進國의 경우 1979年度 GDP중 農林漁業比重이 美國은 3.1%, 西獨은 2.3%, 日本은 4.5% 水準에 불과하다.

(2) 農業資源의 減少와 利用度 下落

○ 非農業部門의 急速한 成長으로 土地 및 人的資源이 農業外部로 流出됨으로써 耕地와 農漁家人口 및 農水産就業人口가 減少되고 있을 뿐만 아니라 農業勞動力의 質과 耕地利用度도 떨어지고 있다.

○ 農漁家人口는 1962年에 總人口의 61.1%를 차지하였으나, 1972年에는 47.0%, 1982年에는 26.0%로 줄어들었고 農林漁業 就業人口도 1972年 總就業人口 構成比가 50.6%였던 것이 1982年에는 32.0%로 크게 줄었다. 耕地面積도 1972年에 2,242千ha였으나 1982年에는 2,180千ha로써 10年間 62千ha가 줄었으며 耕地利用率도 1972年의 143.5%에서 1982年의 122.4%로 떨어져 耕地의 活用度도 漸次 낮아지고 있는 趨勢이다.

○ 앞으로 이러한 趨勢는 繼續될 것으로 豫想되며 이에 對處하여 良質의 農業資源에 對한 積極的인 保全 및 育成과 效率的인 利用이 要請된다.

表 2. 農漁家 人口, 就業構造 및 耕地面積

	單位	1972	1982	減少('72～'82)
農漁家口	千戶	2,634	2,142	492
農漁家人口	千名	15,734	10,443	5,296
(總人口比重)	(%)	(47.0)	(26.6)	(20.4)
農林漁業就業者	千名	5,346	4,623	723
(總就業者比重)	(%)	(50.6)	(32.0)	(18.6)
耕地面積	千ha	2,242	2,180	62
(耕地利用率)	(%)	(137.5)	(122.4)	(15.1)

○ 또한 農業生産의 基幹的 役割을 담당해야 할 青壯年層을 中心으로 進行된 農家人口의 減少는 農業勞賃上昇과 農業勞動力의 不足化, 老齡化, 婦女化와 營農後繼者의 不足이라는 問題를 낳고 있다.

○ 다른 한편으로는 農村人口의 都市集中은 都市開發의 社會的 費用增大, 都市生活費의 增大, 都市勤勞者들의 賃金上昇要因이 되고 있다.

○ 따라서 農村地域에 優秀한 營農後繼者 育成과 長期的으로 減少해 나갈 農村人口나 農業人口를 農村地域에서 吸收, 定着시킬 수 있는 農村地域의 經濟基盤이 綜合的으로 開發되어야 하는 政策的 必要性이 增大되고 있다.

(3) 農家所得構造의 脆弱性

○ 農家所得構成은 1982年의 境過 農業所得이 67.9%, 農外所得이 32.1%를 차지하고 있다. 農業所得은 米麥에 依存하고 있고 지금까지 米麥에 對한 二重穀價制를 通한 價格支持, 肥料와 같은 生産資材에 對한 價格補助를 通한 間接的 支援等 米麥所得 增大施

策 爲主로 推進되어 왔으나 米麥增産과 價格支持에 依한 所得增大에는 限界가 나타나고 있다.

○ 農家所得增大를 爲하여 우선 農業所得은 畜作爲主의 農業經營을 園藝·特用作物等 經濟作物과 畜産 等으로 漸次 多邊化하여 所得의 安定成長을 期하고 技術革新을 通하여 單位當 生産費 節減과 生産量 增加를 기함으로써 農業實質所得을 向上시키는데 힘써야 한다.

表 3. **米麥生産量 年平均 增加率**

	1970	1982	年平均增加率 ('71 ~ '82)
米 穀	3,939 千M/T	5,175	2.3 %
麥 類	1,820	820	△6.4

○ 한편 農外所得은 農村副業團地의 育成, 새마을工場育成等 農村의 遊休勞動力과 資源을 活用하여 農外所得을 높이려는 努力을 해왔으나 與件의 未成熟으로 큰 效果를 거두지 못하였다.

○ 米麥收入에 主로 依存하는 現農業構造로 보아 農業所得增大에는 限界가 있다는 點에서 農外所得이 農家所得 向上의 索引車 役割을 해야 한다. 農外所得增大는 農村人力의 農業以外의 就業機會를 擴大하여 在村脫農 形態로 誘導되어야 할 것이며 農村의 就業機會 擴大는 農外活動 機會를 提供할 수 있는 農村工業을 導入하는 한편 農水産物 主産團地內에 加工施設을 擴充해 나가야 한다.

表 4. **農 外 所 得 率 比 較**

	1970	1980	增 加 ('80 ~ '70)
韓 國	24.2 %	34.8	10.6 %PT
日 本	63.5	78.9	15.4

(4) 商業的 農業의 發展과 地域農業의 特化

○ 高度經濟成長에 따른 國民所得水準의 全般的인 向上은 食品消費構造의 高度化, 多樣化를 가져왔고, 이러한 새로운 消費需要에 對應하여 家計消費가 아닌 市場販賣를 目的으로 하는 商業的 農業이 全國的으로 擴大 發展하여 왔다.

— 特히 食品消費構造變化에 따른 食品間의 需給不均衡은 새로운 農政上의 問題가 되고 있다.

○ 特히 主穀所得에만 依存하는 農業所得源의 多樣化를 爲하여 1968年에 着手된 農漁民所得增大 特別事業과 1983年 複合營農示範事業 等을 通한 經濟作目의 政策的促進은 商業的 農業의 發展에 重要한 契機를 마련하여 왔다. 이와같은 商業的 農業의 發展은 우리 農業에 다음과 같은 새로운 變化를 가져오고 있다.

— 特定作目을 中心으로 한 農業生産의 地域特化

— 主産地域間의 特定農産物에 對한 市場競爭의 擴大

— 農産物別, 主産地別 過剩 또는 過少生産에 依한 供給 및 農産物 價格의 不安定性 增大

— 農産物供給과 市場流通의 不安定性에 따른 農家所得의 不安定 및 農業地域間, 農業間의 所得隔差 擴大

○ 앞으로의 農業發展을 展望할 때 商業的 農業은 더욱 擴大될 것이며 따라서 商業的 農業의 安定的인 發展을 爲하여 農業生産基盤整備, 農産物流通施設 및 農村下部構造開發의 必要性이 增大되고 있다.

— 主産地로부터 消費地市場까지의 能率的인 農産物流通과 市場販賣安定을 爲한 綜合的인 産地流通, 加工, 備蓄施設의 開發

— 主産地에서의 適正生産을 誘導하기 爲한 地域單位의 生産調整과 計劃生産

— 農村道路 및 輸送, 通信 等의 農村下部構造 擴充

○ 이러한 農業上의 變化는 지금까지의 國民食糧의 絶對不足을 解決하기 爲한 食糧增産(主穀增産) 中心에서 地域特化作目의 安定

的 供給基盤造成을 爲하여 地域的 特性에 맞는 地域農業開發計劃의 推進은 새로운 政策課題가 되고 있다.

(5) 農村開發需要의 多樣化 및 生活圈의 擴大

○ 傳統的인 農民들의 生活은 自然部落單位인 마을을 中心으로 이루어져 왔으며, 따라서 1970年代의 農村開發도 새마을運動을 通한 마을發展에 重點을 두었다.

○ 그러나 商業的農業의 發展으로 인한 農家所得의 增加와 道路, 交通, 메스컴등의 發達등으로 市場利用圈이 擴大됨에 따라 農民들의 生活圈이 마을단위 중심에서 中小都市, 邑과 같은 農村中心都市로 옮겨지고 있어 開發圈域의 擴大가 필요하다.

○ 또한 農民들의 開發需要도 所得源開發뿐만 아니라 生活環境등 各種 便益施設의 정비 및 확충에 대한 요구가 증대되고 있다.

○ 이와같은 農民들의 生活圈擴大와 開發需要의 多樣化는 지금까지 마을단위의 農村開發에서 生活圈을 廣域化하여 綜合的인 農村地域開發의 必要性이 增大되고 있다.

(6) 都市·農村間의 相對的 發展隔差

○ 1960~70年代에 있어서 農家所得과 農村生活環境의 絶對的인 向上에도 不拘하고 都市·工業의 急激한 發展은 오히려 都市·農村間의 相對的 發展隔差를 가져왔다.

○ 特히 農家所得水準은 最近 豊作과 畜産의 伸張으로 크게 向上되어 都市勤勞者 家計所得과의 隔差가 점차 좁혀지고 있으나 家口員 1人當 所得은 아직 低位에 머무르고 있다.

表 5. 家口當 所得比較

	1973	1978	1983
都市勤勞者家計所得	550 千원	1,916	4,991
農家所得	481	1,884	5,128
(對備)	(87.5%)	(98.3)	(102.7)

表 6. 家口當 1人當 所得比較

	1973	1978	1983
都市 1 人當所得	105 千원	408	1,134
農家 1 人當所得	80	350	1,028
(對 備)	(76.2%)	(85.8)	(90.7)

○ 그뿐만 아니라, 農民들은 農業의 商業化와 機械化過程에서 農業固定資本에 對한 投資增加로 資金需要가 增大되고 있고, 米麥爲主의 農業生産을 通하여는 創期的인 所得增大가 어려운 現實이므로 複合營農의 開發과 함께 새로운 農家所得源의 開發이 重要한 政策課題가 되고 있다.

나. 農村開發의 成果와 課題

(1) 農村開發의 成果와 反省

○ 지난 20餘年동안의 農村開發政策은 國民食糧의 絶對的 不足을 解決하기 위한 主穀自給과 關聯하여 生産基盤의 擴充과 綠色革命의 成就, 生産技術의 開發普及등을 通하여 慢性的인 食糧不足은 어느 정도 解決되었으며, 國民經濟의 成長에도 커다란 뒷받침이 되어 왔다.

○ 이러한 主穀增産政策의 強力한 推進과 함께 農業經營面에서도 自給自足的인 營農形態를 벗어나 農業의 商業性을 追求하게 되었고 國民食生活 패턴의 變化에 부응하는 畜産開發, 經濟作物의 普及등을 通하여 農業經營의 많은 變化를 가져 왔으며 二重穀價制를 비롯한 價格支持政策과 複合營農의 推進, 農外所得源의 開發擴充으로 農家의 所得水準은 꾸준히 向上되어 都市勤勞者와의 所得隔差도 많이 解消되었다.

○ 또한 70年代의 農村 새마을運動은 農村社會의 環境改善과 精神啓發에 괄목할 만한 成果를 가져왔으며 수차에 걸친 經濟開發計劃의 推進過程에서 農業部門도 政府의 積極的인 支援에 힘입어

많은 發展과 農村社會의 近代化를 이룩하였다.

- 그러나 지금까지의 農業開發을 위한 政策的 努力은 60~70年代에 빠른 速度로 推進되어 온 産業化와 都市化를 뒤따르지 못하였고 農村勞動力의 量的, 質的인 低下와 生活環境과 文化水準에서도 相對的인 落後性을 벗어나지 못하였다.
- 그리고 이러한 事業은 마을單位나 小規模單位를 基準으로 하여 綜合的인 開發이 아닌 個別, 事業別로 分散되고 獨立的으로 推進됨으로써 各種 農村開發投資가 關聯部處別로 分散되어 相互有機的 關聯을 맺지 못한 채 散發的으로 推進되어 全體的인 開發效果를 높일 수 없었다.

(2) 農村開發의 當面課題

- 우리나라 經濟가 先進國으로 跳躍하기 위해서는 脆弱한 部門의 하나인 農業의 開發을 서둘러야 하며, 이를 위해서는 硬直化된 現行 農業制度와 施策을 發展的인 視覺에서 果敢히 고쳐 나가야 한다.
- 우선 農業을 斜陽産業이 아니라 資本과 知識集約的인 産業으로 發展시키기 위해서는 健實한 農業人力을 確保 開發하고 이들이 農業에서 보람을 찾을 수 있도록 農業經營의 安定과 成長의 길을 열어 주어야 한다.
- 이를 위해서는 農業投資를 늘리고 農業生産性을 높일 수 있는 構造改善事業을 體系的으로 推進하는 한편 農産物價格을 安定시킬 수 있는 價格 및 流通部門의 刷新과 農外所得源開發을 均衡있게 推進하여 農村所得成長과 함께 農村社會開發도 推進해 나가야 할 것이다.
- 또한 農民이 할 수 있는 일은 最大한 自律運營에 맡기고 農民의 힘만으로 하기 어려운 營農技術開發, 農業生産基盤擴充, 流通施設近代化 및 農村工業育成 等을 重點支援하고 特히 農業所得增大를 위한 複合營農, 農業資源의 效率的 利用을 위한 地域農業, 品目別 需給 및 價格安定을 위한 政策開發에 힘써야 할 것이다.

○ 앞으로도 農村의 文化慾求나 期待水準은 成長速度에 비례하여 相對的으로 높아질 것으로 展望되므로 劃期的인 農村所得開發에 注力하는 한편 이에 부수해서 農村社會 間接施設도 擴充해 나가야 한다.

2. 農村地域綜合開發政策의 推進計劃

가. 事業의 槪念

○ 農村의 一定地域(郡單位)에 對한 賦存資源을 最大로 活用하기 爲하여 現行 個別事業 中心으로 推進하고 있는 農村開發方式을 地域單位別로 綿密한 事前 綜合開發計劃에 依하여 地域農業綜合開發과 農外所得源開發, 農村所得源道路等을 連繫하여 開發함으로써 農村所得을 增大시키고 나아가 安樂한 生活圈 形成을 圖謀하고자 하는 事業임.

○ 一定한 地域內의 土地를 비롯한 모든 資源利用과 그 效率性을 極大化하기 爲하여 特定地域을 對象으로 하는 地域單位開發과 農村을 쌀, 보리等 食糧의 生産基地로서 뿐만 아니라 多角的인 所得源을 開發

○ 特定한 開發目的에 따라 推進되는 個別的 事業들을 長期的 綜合的 計劃에 依하여 開發方式과 事業의 時期等을 유기적으로 聯關시킴으로써 全體的인 開發效果를 높이는 綜合開發임.

○ 農村地域綜合開發은 特定事業部門에 局限하지 않고 모든 農業部門(地域農業開發)과 全般的인 農外所得部門(農工地區) 및 農村道路等에 對한 綜合的인 開發임.

○ 農村地域 綜合開發은 特定事業部門에 支援되는 것이 아니므로 事業費는 關聯事業에 따라 農水産部, 內務部, 建設部, 保社部 等에서 支援될 수 있으며 投資區分에 따르면 農村地域 均衡開發을 爲한 新規投資와 旣存投資費中 一部가 支援될 수 있음.

나. 事業의 開發目標

○ 農村地域立地를 고려한 地域農業 綜合開發

— 農業地帶別 地域別 生産圈을 設定 作目入殖計劃을 세워 個別營農類型에서 地域營農類型으로 誘導

— 地域別 生産組織과 販賣組織 育成으로 農産物 需給調節과 安定的 所得向上 誘導

— 基幹農家 育成을 위한 生産施設 및 生産基盤造成 支援

○ 農外所得 事業實施로 農村經濟圈 育成

— 農村地域工場을 誘致하기 爲한 農工地區 造成

— 農村地域 人的, 物的, 賦存資源의 效率的 活用

— 農村經濟圈 槪念에 立脚한 開發單位의 廣域化

○ 農村環境과 所得이 連結된 便宜施設 및 農村道路 開發

— 各種 農家所得의 連繫性 強化를 爲한 營農支援

다. 事業의 基本方向

(1) 農村地域綜合開發의 推進方向

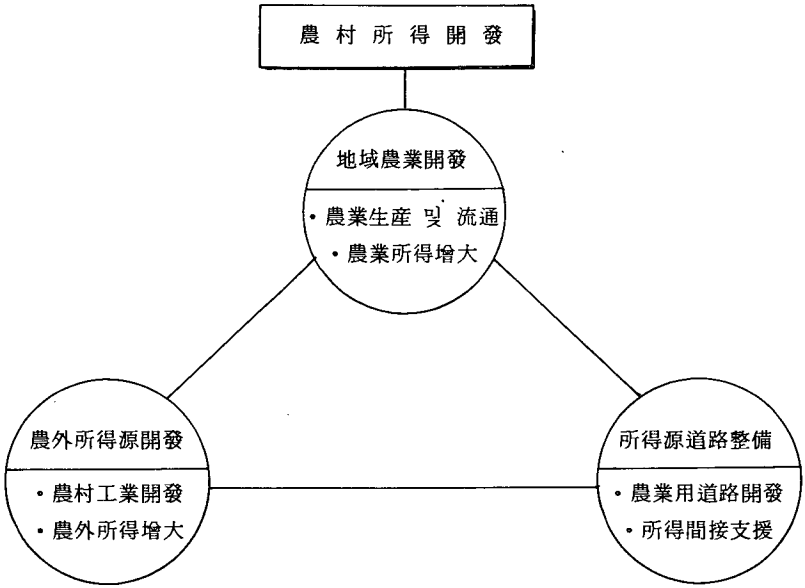
○ 農民들이 農村地域에 보람과 矜持를 가지고 安定된 生活을 하면서 國民食糧을 生産 供給하는 國家的 役割을 遂行하도록 하기 위해서는 우선 農村地域이 食糧生産供給基地로서 높은 所得을 올려 安定된 生活을 할 수 있어야 한다.

다음으로 높은 所得의 保障에 이어 이를 基礎로 快適하고 便利한 生活空間이 開發되어야 한다.

○ 이를 위하여는 地域農業生産 및 流通發展과 같은 地域農業開發, 農村工業開發을 비롯한 農外所得源開發, 農村社會環境開發 等을 綜合的으로 推進하여야 한다. 그러나 農村地域의 모든 關聯事業을 一時에 모두 開發한다는 것은 投資費의 制約과 汎部處間의 政策調整等 어려운 點이 많기 때문에 部處間 業務調整을 위한 中央單位의 綜合推進委員會를 構成 運營할 필요가 있다.

○ 그리고 우리가 當面하고 있는 많은 農村問題들이 大部分 農村所得의 相對的 低成長에 있다는 事實을 考慮할 때 農家所得의 65%를 차지하고 있는 農業所得의 持續的인 成長에 力點을 두지 않을 수 없다.

○ 이러한 觀點에서 示範事業의 性格을 띄고 있는 '85年度의 農村地域綜合開發事業은 農業生産基盤事業에서 流通施設에 이르기까지의 地域農業開發에 力點을 두고 이에 수반해서 農工地區造成을 通한 農外所得增大 基盤造成과 이들 事業을 促進할 수 있는 農村所得源 道路開發을 連繫하여 開發할 必要가 있다.



(2) 農村地域 綜合開發의 推進範圍

○ 綜合開發의 事業施行地域은 從前의 마을單位나 邑·面單位를 넘혀 郡單位를 包括範圍로 하여 郡內의 經濟圈形成, 農業賦存資源의 分布 내지는 開發의 相互聯關性 等을 勘案하여 3個內外의 面單位를 묶어 實際 事業施行地區로 設定한다.

○ 綜合開發의 事業對象範圍는 農業專業地區인 경우 地域農業開發

에 重點을 두고 農村所得源道路와 農外所得源 開發을 副次的으로 推進하고 兼業開發 可能地區는 農村工業을 비롯한 農外所得開發을 優先的으로 推進한다.

○ 地域農業開發部門, 農外所得源開發部門 및 農村所得源 道路部門의 主要事業을 보면 다음과 같다.

地域農業開發	農外所得源開發	農村所得源道路
• 地域經濟作目 入殖計劃 • 生産施設 • 生産基盤造成 • 農業機械化 • 綜合流通施設 • 農業資材와 金融支援 • 農村便益施設 支援	• 農工地區造成 및 農村工業 育成 • 副業團地 育成 • 觀光農業 開發 • 農産物加工工場 育成 • 農村便益施設 支援	• 旣存道路와 連結道路 • 主産團地 搬出路 • 農　　道 • 旣存施設 鋪裝

(3) 農村地域綜合開發의 推進段階

○ 農村開發事業은 對象地域이 넓고 事業形態가 多樣할 뿐만 아니라 莫大한 投資가 要求되므로 長期的인 計劃을 가지고 段階別로 推進되어야 한다.

○ 優先 推進段階를 5個年計劃期間을 基準으로 1段階('85～'91), 2段階('92～'96) 및 3段階('97～2001)로 區分하여 事業比重을 살펴보면 다음과 같다.

○ 또한 段階別 推進地域도 事業의 示範效果와 地域間 均衡開發을 調和시키기 爲하여 開發對象을 農村地域과 都市近郊地域으로 나누어 農村地域 落後低開發에 該當하는 郡을 優先的으로 開發하는 것을 原則으로 한다. 다만 示範事業段階에서는 地域的均衡과 農業地帶를 考慮 事業의 成功이 可能한 地域과 事業效果가 큰 地域을 開發한다.

그리고 農村地域도 다시 耕地率에 依한 農業地帶를 基準으로 平野地, 準平野地, 山間地로 나누고 이들 地域의 特性等을 勘案하

그림 1. 段階別 開發事業의 比重

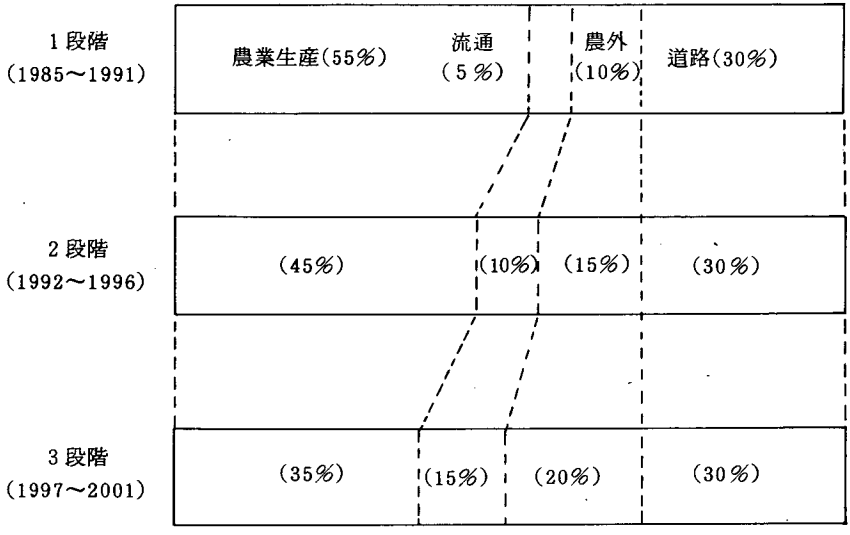


그림 2. 段階別 事業推進과 開發對象地域

段階別		開發對象		開發比率	賦存資源과 經濟開發 發展水準
		地域區分	農業地帶		
1 段階 ('85～'91)	示範段階	農村地域	準平野地	60%	上位地域
			山間地	20	
			平野地	20	
2 段階 ('92～'96)	部分的 擴大段階	〃	準平野地	50	中位地域
			山間地	30	
			平野地	20	
3 段階 (1997～2001)	全國的 實施段階	都市地域	山間地	50	下位地域
			平野地	30	
			都市近郊	20	

여 推進한다.

農村地域의 開發에 이어 都市近郊地域까지 漸次 擴大한다.

○ 同一地帶안에서는 地域의 特化作目開發 可能性이 높고 農業基盤造成과 經濟發展水準이 比較的 높은 地域을 選定하여 하나의 圈域을 이루고 있는 地域을 開發한다.

(4) 農村地域綜合開發의 開發類型

1) 地域農業開發

○ 平 野 地

쌀農業中心으로 高能率의 機械化와 完璧한 農業用水, 耕地整理로 논의 利用率을 높이고 비닐하우스를 導入 施設園藝農業과 畜裏作飼料作物의 栽培를 通한 畜産開發에 重點을 두며 경우에 따라 開墾도 한다.

○ 準平野地

野山과 準山間의 資源을 最大로 利用하기 爲하여 開墾, 圃場整理로 農業基盤을 造成하고 草地造成으로 肉牛等 畜産開發과 特用作物에 重點 開發

○ 山 間 地

山地 草地資源을 利用한 韓牛等 畜産과 特作農業 觀光農業開發에 重點

2) 農村所得源道路

○ 平 野 地

農路擴張을 中心으로 開發하며 旣存道路의 鋪裝도 推進한다.

○ 準平野地

連結道路, 農道中心으로 開發하며 搬出路와 道路鋪裝도 推進한다.

○ 山 間 地

主産團地搬出路, 連結道路 中心으로 開發한다.

3) 農外所得源開發

○ 平 野 地

農産物加工工場, 副業團地造成 中心으로 開發하고 一部 農村便宜施設을 補強한다.

○ 準平野地

農工地區를 積極 誘致하고 農産物加工工場과 觀光産業 그리고 醫療 文化施設을 支援한다.

○ 山 間 地

農村休養地와 觀光農業을 中心으로 開發하고 副業團地造成을 補強한다.

表 7. 農業地帶別 農村開發類型

地帶別	營農類型	施設計劃		所得源道路	農外所得源開發	其他(他部處支援)
		生産施設等	生産基盤造成			
平野地	①벼+施設채소, 特作, 畜産 ②벼, 보리+特作, 施設채소, 畜産 ③벼, 보리+特作, 畜産	○共同集荷場 ○共同育苗場 ○비닐하우스 ○共販場施設 ○共同倉庫	○農業用水 ○耕地管理 ○農業機械 ○排水改善 ○必要한 경우 開墾등	○農路擴張 ○旣存道路鋪裝	○農産物加工工場 ○副業團地造成	○上下水道 등
準平野地	①벼+채소류+畜産 ②벼, 보리+特作, 맥주맥, 畜産 ③벼+特作, 畜産	○共同育苗場 ○果樹, 特作 ○畜産 ○複合營農 ○簡易貯藏施設 ○共同倉庫	○農業用水 ○耕地整理 ○農業機械 ○圃場整理 ○開墾 ○草地造成	○連結道路 ○搬出路 ○農道 ○道路鋪裝	○農工地區誘致 ○農産物加工工場 ○觀光農業	○醫療및文化施設 ○人蔘
山間地	①벼+端境期채소, 畜産 ②벼+特作, 果樹, 畜産 ③벼+端境期채소류, 果樹, 畜産	○참깨등 特作 ○酪農 ○複合營農 ○經濟林造成 ○內水面開發	○圃場整理 ○開墾 ○草地造成	○連結道路 ○搬出路	○副業團地造成 ○農村休養地와 農光農業	○人蔘

라. 計劃樹立 및 推進方法

(1) 計劃樹立體系

○ 農村綜合開發企劃團 設置運營

— 實踐可能한 計劃을 樹立 推進하기 爲하여 農水産部 傘下機關 및 團體의 關係專門家로 農村綜合開發企劃團을 農水産部에 設置, 計劃을 樹立한다.

○ 計劃樹立 段階와 內容

作業段階	主要作業內容
農村綜合開發企劃團設置	○ 農水産部에 設置, 基本方向 設定 ○ 農水産部, 農村振興廳, 韓國農村經濟硏究院, 農協中央會, 農業振興公社의 關係官
開發對象地域選定	○ 開發對象候補地推薦 ○ 開發對象地域選定을 爲한 豫備調査
開發對象地域의 基本計劃樹立	○ 開發對象地域에 對한 住民開發 需要調査 ○ 分野別 現況과 問題點 調査 ○ 分野別 事業物量과 投資計劃 樹立
開發計劃最終確定	○ 關係官會議, 綜合報告
實施設計	○ 地區別 示達
事業實施	○ 年次別 施行

(2) 段階別 計劃樹立

1) 開發對象地域의 選定段階(第 1 段階)

- ○ 道別 推薦地域의 發展指標 分析
- ○ 道別 推薦地域의 選定指標 確定
- ○ 開發候補地域에 對한 統計蒐集 및 現地調査(邑面別 開發可能資源調査)
- ○ 開發對象地域의 選定

2) 開發의 基本構想段階(第 2 段階)

- ○ 統計 및 文獻分析 : 現況과 問題點 把握
  - — 統計에 의한 主要指標變化 分析
  - — 開發地域과 關聯된 文獻分析
- ○ 農民의 開發需要 把握 : 開發希望事業 把握
  - — 地域指導者(行政機關 및 各種團體 職員)
  - — 農　　民
- ○ 上位計劃의 檢討 및 受容
  - — 上位計劃인 中央 및 道單位 綜合開發計劃과 有機的인 연관속에서 計劃
- ○ 開發對象地域 人口展望 分析
  - — 人口目標의 設定은 모든 開發計劃의 出發點이 되는 主要한 開發指標로서 上位計劃을 彈力的으로 受容해야 함과 同時에 그 地域特性과 空間機能上의 役割을 勘案하여 合理的으로 設定
- ○ 地域經濟 成長目標 推定
  - — 地域經濟 成長目標는 人口目標와 함께 開發計劃 樹立의 基本指標가 되므로 地域經濟의 部門別 投資額, 産業別 總生産額의 推定등을 通해서 合理的인 成長展望 必要
- ○ 開發目標와 課題의 選擇
  - — 上位計劃의 彈力的 受容, 地域의 人口展望과 地域經濟의 成長目標, 地域住民의 開發需要, 地域의 賦存資源의 分布와 發

展方向을 考慮하여 開發의 基本目標와 開發戰略事業을 選擇

- 現地 公聽會 및 關係官協議를 거쳐 開發意思 수렴 및 基本構想 修正

3) 部門別 開發計劃의 樹立段階(第3段階)

- 開發部門과 開發事業의 選擇
- 事業別 開發計劃 樹立에 있어서 問題點 調査
- 開發物量의 總量 確定
- 開發物量의 地域的 配置
- 開發事業別 開發物量의 段階別 配分 및 投資計劃 樹立
- 現地公聽會 및 關係官 協議를 거쳐 計劃 確定

4) 推進計劃의 樹立(第4段階)

- 第3段階에서 樹立된 部門別 開發事業의 規模와 投資計劃을 바탕으로 推進計劃의 樹立
- 推進計劃은 開發事業의 優先順位 決定 및 이에 따른 開發事業推進의 段階的 調整, 開發投資財源의 調達確保 方案, 能率的인 開發事業推進을 위한 行政制度改善에 對한 綜合的인 檢討를 바탕으로 選擇

(3) 年次別 推進計劃

- '84年에 豫備調査 및 基本調査를 實施하고 開發의 妥當性이 있는 地域에 對하여 '85年에 1段階示範事業을 推進하고 年次的으로 擴大해 나간다.

(4) 對象地域의 選定基準

- 賦存資源 : 農業賦存資源이 多樣하고 開發可能性이 높은 地域
- 發展程度 : 人口, 所得, 生産基盤 및 産業構造등을 考慮 發展水準이 높고 開發效果가 크게 期待되는 地域
- 遂行能力 : 地方費 및 自己負擔 能力이 있고 事業需要가 큰 地域
- 其他與件 : 地域內 流動性과 凝集力이 강하여 經濟圈設定이 容易한 地域 都市近郊는 旣開發과 所得水準을 勘案하여 優先順位에서 뒤로 함.

○ 示範段階에서는 地域的 均衡과 農業地帶를 감안, 事業의 成功可能性과 事業效果가 높은 地域 選定

(5) 事業推進

○ 綜合開發事業執行指針 : 農水産部

○ 地方費 支援 및 部處別 支援 綜合計劃 : 經濟長官會議 (各 關聯部處)

○ 示範段階에서는 地域的 均衡과 農業地帶를 勘案하여 事業의 成功可能性과 事業效果가 높은 地域選定

○ 施行 : 郡, 道

○ 設計, 管理 : 農振公

○ 評價 : 農水産部, 內務部, 經濟企劃院(審査分析)

○ 管理 및 補修 : 農振公, 農組, 農協

(6) 綜合推進協議會 運營

區 分	協議機構		機 能
	主管部署	協調機關	
1. 中央協議會	農水産部 • 企劃管理室 • 關聯事業局	經濟企劃院 內務部, 商工部 建設部, 農振廳 農經硏, 農 協 農 振 公	○ 基本計劃 樹立 — 基本實態調査 및 硏究 — 地區別 開發方向 設定 — 地區別 모델設定 — 對象地區 選定
2. 道支援協議會	• 道 關 聯 局 農 政 課	道 關 係 局 長 道關係團體支社長	○ 事業施行 — 開發候補地 選定 — 開發計劃 支援
3. 郡開發協議會	• 郡 關 聯 課	郡 關 係 課 長 有 關 機 關 長 農 民 代 表	○ 細部事業 施行

마. 主要 事業內容

(1) 地域農業開發

1) 事業目的

○ 農村의 一定地域에 對하여(郡單位) 農業地帶를 勘案, 地域內 農業資源을 效率的으로 活用하기 爲하여 特化作目을 中心으로 한 生産施設과 生産基盤施設, 農業機械, 農業資材와 金融等을 綜合的으로 支援함으로써 農業生産 向上과 農家所得增大를 기하고 農産物의 地域別 作目生産을 誘導하는 한편 여기에 集荷場施設 選別包裝 貯藏施設等 流通改善施設을 合理的으로 支援하여 生産된 農産物을 圓滑히 流通시킴으로써 農村經濟基盤을 擴充하고 農村生活圈 中心의 地域農業을 開發하려는 것임.

2) 地域農業開發의 必要性

○ 個別農家의 觀點에서 보면 生産側面에서 地域內 農民들이 같은 作目을 入殖 團地化하여 品種統一, 技術의 導入과 擴大 普及 및 勞動力 不足을 解消하기 爲한 共同作業과 共同生産, 農機械共同利用 等이 可能하며, 流通 및 販賣側面에서 流通情報의 活用, 商品의 規格化, 共同商標附着, 集荷場施設의 設置와 共同出荷 및 共同販賣를 通하여 適正한 價格을 받을 수 있음.

○ 全體 農業의 觀點에서 보면 過剩, 過少 生産으로 因한 農産物의 價格變動을 地域農業이 分擔 生産量을 適切히 調整함으로써 需給과 價格을 安定시킬 수 있음.

3) 地域農業의 方向設定

○ 地域農業方向은 一定地域을 農業地帶別로 區分하여 生産圈을 設定하고 그 地域에 알맞는 作目入殖計劃을 세워 營農類型을 設定한다.

○ 生産圈은 우선 地勢와 土質이 비슷하여 같은 作目이 栽培 또는 飼育됨으로써 그 作目을 中心으로 하여 生産資材購入, 生産流通施設의 設置, 栽培 및 飼育技術의 導入, 病蟲害 防除等

生産活動의 協同化와 共同出荷活動이 容易하게 이루어질 수 있는 地域을 設定한다. 따라서 生産圈을 設定한다는 것은 一定地域에 같은 作目을 入殖할 수 있도록 邑·面의 管內마을을 農業地帶別로 區分하는 것을 말한다.

보통 한 邑·面은 3~5 個程度의 生産圈이 設定될 수 있으며 與件이 비슷한 境遇에는 邑·面 全體가 하나의 生産圈으로 設定될 수도 있다.

4) 作目入殖計劃

○ 오늘날 農業은 個別的 競爭에서 地域間 競爭으로 바뀌고 있으므로 營農形態도 個別農家 形態에서 地域農業形態로 設定할 必要가 있으며 地域別 主産團地가 形成되도록 하여야 한다.

○ 地域의 開發作目으로 選定된 作目에 對해서는 農家의 希望과 技術水準으로 보아 그 作目을 入殖할 수 있는 農家를 選定하여 이들을 中心으로 入殖計劃을 樹立한다. 그리고 여타 農産物에 對해서도 地域의 總體的인 栽培 및 飼育計劃을 세워야 한다.

開發作目에 對해서는 參與部落·參與農家·栽培面積·生産量·販賣量에 對해 作目別로 計劃을 세운다.

	作 目 入 殖
平 野 地	벼+施設菜蔬, 食糧作物, 特作
中 間 地	벼+菜蔬, 特作, 畜産
山 間 地	벼+菜蔬, 果樹, 畜産

5) 事業內容

	細 部 事 業	
生 産 施 設	① 花卉團地造成	⑥ 酪農團地造成
	② 비닐하우스施設	⑦ 副業團地支援
	③ 共用育苗場	⑧ 複合營農
	④ 果樹團地造成	⑨ 內水面 開發
	⑤ 特作團地造成	⑩ 經濟林 造成

	細 部 事 業	
生 産 基 盤 施 設	① 農業用水	⑥ 스프링쿨러
	② 耕地整理	⑦ 排水改善
	③ 圃場整理	⑧ 河川改修
	④ 開 墾	⑨ 堤防施設
	⑤ 草地造成	
農 業 機 械	① 農機械 營農團	④ 移秧機
	② 耕耘機	⑤ 콤바인
	③ 트랙타	⑥ 農機械 및 資材倉庫
綜 合 流 通 施 設	① 共同集荷場 施設	⑤ 流通情報施設
	② 貯藏施設	⑥ 共販場 施設
	③ 選別包裝施設	⑦ 市場現代化 支援
	④ 乾燥施設	⑧ 輸送施設(트럭 等)
農業資材및金融支援		

(2) 農外所得源 開發

1) 事業目的

○ 農村就業機會의 擴大를 通하여 農外所得을 올리고 農村地域의 均衡있는 開發을 위하여 農工地區를 造成하여 工場을 誘置하고 副業團地, 觀光農業 等을 積極 開發하려는 것임.

2) 事業內容

	細 部 事 業
農 工 地 區 造 成	① 電氣 및 通信施設 ② 進入路 및 用水施設 ③ 土地買入 및 基盤造成
副 業 團 地 造 成	○ 副業團地造成
加 工 工 場 建 設	○ 産地加工工場 建設
觀 光 農 業 開 發	○ 農村休養地 開發
農 村 便 益 施 設	○ 福祉會館 建立, 保健支所 建立, 薄弱兒施設 ○ 住宅整備, 上下水道, 廢棄物處理施設

3) 農工地區 造成

○ 地域의 立地與件을 考慮하여 1萬坪內外의 農漁村地域 工場開發促進地區를 指定하고 여기에 道路, 通信, 電氣, 用水施設等 社會間接資本을 擴充하여 農村工業立地與件을 改善함으로써 5~10個 內外의 工場이 入住할 수 있도록 하려는 것임.

○ 推進體系

— 基本計劃 : 經濟企劃院

— 立地造成 : 農水産部

— 造成 및 管理 : 地方自治團體

— 工場配置 및 技術支援等 : 商工部 協調

○ 年次別 推進計劃

— '85年度부터 道別로 1個所씩 示範的으로 實施(7個所)하고 '86年以後 對象地域을 漸次 擴大

○ 立地選定方法

— 地域單位 綜合開發計劃에 包含된 地區를 優先 選定

— 與件上 農業所得增大가 困難한 地域으로 工場立地條件으로는 좋은 地域

— 農産物加工工場, 새마을工場等 旣存工場 또는 建設計劃中인 工場이 農工地區로 集團化될 수 있도록 誘導

— 당분간 立地條件이 良好하면 入住需要에 關係없이 農工地區 造成

○ 用水, 電氣, 通信等 基本施設

— 電氣, 通信施設은 韓電 및 通信公社와 協議하여 設置

— 進入路 및 工業用水施設은 農業用水施設 支援基準에 準하여 地方自治團體에 對한 國庫補助事業으로 推進

○ 團地造成

— 土地買入費 : 財政融資 70%, 地方費 30%

— 造 成 費 : 國庫補助 30%, 地方費 70%

— 附帶施設費 : 國庫補助 70%, 地方費 30%

— 財政融資는 自治團體가 實入住者 分讓後 償還이 可能토록 融資期間 設定

— 工場建設 및 稼動時 中小企業資金 優先 支援(商工部)

— 地方自治團體가 願할 境遇 賃貸加工工場 建設 支援

— 農協, 農開公等의 工場施設 優先 入住

○ 1個所當 基準所要 事業費

	單價(千원/坪)	事業費	國庫	地方費
土地買入費	13	195百萬원	136.5 (70%)	(58.5)
地區造成費	13.3	200	60 (30%)	(140)
附帶施設費	10	150	105 (70%)	54
計	36.3	545	301.5	243.5
補助		210	165	45
融資		335	136.5	198.5

(3) 農村所得源 道路開發

1) 事業目的

主産團地의 旣存道路의 連結道路, 農工地區進入路 및 農道等을 開設함으로써 農産物流通構造改善, 農村住民의 所得向上과 福祉增進에 이바지 하는데 있음.

2) 事業內容

○ 地域單位 綜合開發 및 農工地區造成을 爲하여 幹線道路에서 開發地域까지 道路開發

○ 菜蔬, 果實等 主産團地의 搬出路

○ 自力으로 開發이 어려운 農道(橋梁包含)

○ 旣存道路鋪裝

○ 其他 農村所得增大에 必須的인 道路

3) 事業推進方向

○ '84年에 農村地域 綜合開發事業地區에 限하여 豫備調査 및 基本調査 實施

○ 農村所得源 開發道路가 開設되는 地區에 幹線道路가 非鋪裝된

境遇 鋪裝事業 優先 推進 要請(建設部)

○ 農産物流通改善 等 農村所得增大와 關聯된 道路 優先 開發

○ 農村住民의 福祉增進과 環境改善으로 地域生活圈 形成에 이바지 하는 道路開發

4) 事業推進體系

○ 推進方法

— 事業計劃樹立 : 農水産部

— 事 業 施 行 : 道知事

— 事 業 主 管 : 道, 郡(建設課)

— 設計 및 施工 : 農振公

— 管 理 : 郡

○ 推進方法

— 豫備調査

'84年度에 16個地區에 對하여 事業의 妥當性 與否調査

— 基本調査

'85農村地域 綜合開發事業地區로 選定된 地區에 對하여 基本調査實施로 事業計劃 樹立과 事業實施 設計

5) *km*當 事業費

	*km*當單位	內 容
○ 連結道路(8 *m*)	千원	
• 鋪 裝	483,584	○ 2車線建設 約5億원(改修의 2倍水準)
• 非 鋪 裝	362,688	○ 鋪裝費 120,896 減
○ 搬出路(4 *m*)		
• 鋪 裝	71,079	○ '82實績 및 鋪裝單價
• 非 鋪 裝	10,631	○ '83執行單價
○ 農 道 (非 鋪 裝)	10,631	○ 搬出路와 同一
○ 鋪 裝		
• 4 *m* 道 路	60,448	○ 1,511,210원/a
• 8 *m* 道 路	120,896	○ 1,511,210원/a
• 改 修 鋪 裝	241,792以內	○ 鋪裝費의 2倍

바. 事業規模 및 投資計劃(暫定)

(1) 年次別 投資計劃

區分		總事業計劃	地區當事業費	年次別開發計劃					
				'85	'86	'87	'88	'89	'90以後
平野地 (41郡)	地區數	123		1	2	2	4	5	109
	金額	24,788億원	20,153百萬원 (國庫 11,694)	20,153	40,306	40,306	80,612	100,765	2,196,677
準平野地 (73)	地區數	219		1	5	5	7	8	199
	金額	45,436	20,747百萬원 (國庫 12,224)	20,747	103,735	103,735	145,229	165,976	4,128,653
山間地 (25)	地區數	75		1	1	2	2	3	66
	金額	12,726	16,968百萬원 (國庫 9,947)	16,968	16,968	33,936	33,936	50,904	1,119,888
計 (139)	地區數	417		3	8	9	13	16	374
	金額	82,950		57,868	161,009	177,977	259,777	317,645	7,445,218
	(國庫)	42,904		33,865	94,455	104,402	152,238	186,103	4,290,380
	(地方費)	17,919		12,493	34,691	38,144	56,224	68,717	1,607,998
	(自負擔等)	22,127		11,510	31,863	35,431	51,315	62,825	1,546,840

(2) 地區當 事業規模(暫定)

區分	單價	事業量			事業費														備考
		平野地	準平野地	山間地	平野地					準平野地					山間地				
					計	國庫	資特	地方費	自擔(融資含)	計	國庫	資特	地方費	自擔	計	國庫	資特	地方費	自擔
Ⅰ. 地域農業綜合開發	千원				12,860	6,796		2,396	3,668	14,902	8,340	2,562	4,000		12,066	6,723		1,912	3,431
1. 生産施設					1,435	655		225	555	1,751	734	203	814		1,036	327		100	609
(1) 花卉園地造成	3,200/ha	10 ha	5	2	320	(40) 128		(30) 96	(30) 96	160	64	48	48		64	26		19	19
(2) 비닐하우스施設	35,000/ha	10 ha	15	5	350	(50) 175			(50) 175	526	263		263		176	88			88
(3) 共同育苗場	2,600/個所		75	40	291	(60) 175		(20) 58	(20) 58	195	117	39	39		104	62		21	21
(4) 果樹園地造成	2,600/ha	90 ha	150	70	324	(50) 162		(20) 65	(30) 97	540	270	108	162		252	126		50	76
(5) 特作園地造成	22,600/ha	15 ha	20	25	30	(50) 15		(20) 6	(30) 9	40	20	8	12		50	25		10	15
(6) 酪農園地造成	50,000/個所		1	2					(100)	50			50		100				100
(7) 副業園地造成	80,000/個所	1	1	1	80				(100) 80	80			80		80				80
(8) 複合營農園地	40,000/個所	1	2	2	40				(100) 40	80			80		80				80
(9) 內水面開發	30,000/個所		1	1					(100)	30			30		30				30
(10) 經濟林造成	50,000/個所		1	2					(100)	50			50		100				100
2. 生産基盤施設					8,887	5,564		1,763	1,560	11,239	6,979	1,901	2,350		9,531	5,871		1,409	2,251
(1) 農業用水	6,110/ha	286 ha	343	412	1,747	(70) 1,223		(20) 349	(10) 175	2,096	1,467	419	210		2,517	1,762		503	252
(2) 耕地整理	5,700/ha	647 ha	568	414	3,689	(60) 2,213		(20) 738	(20) 738	3,238	1,943	648	647		2,360	1,416		472	472

區分	單價	事業量			事業費															備考
		平野地	準平野地	山間地	平野地					準平野地					山間地					
					計	國庫	資特	地方費	自擔(融資包含)	計	國庫	資特	地方費	自擔	計	國庫	資特	地方費	自擔	
	千원																			
(3) 圃場整理	4,869/ha	360 ha	600	420	1,754	(60) 1,052		(20) 351	(20) 351	2,921	1,753	584	584		2,045	1,227		409	409	
(4) 開墾	5,062/ha		300	400	–	(60)			(40)	1,518	911		607		2,025	1,215			811	
(5) 草地造成	1,200/ha	189 ha	230	345	221	(40) 88			(60) 133	276	110		166		414	166			248	
(6) 스프링쿨러	600/ha	125 ha	150	200	76	(50) 38			(50) 38	90	45		45		120	60			60	
(7) 排水改善	5,000/ha	250 ha	200	–	1,250	(70) 875		(20) 250	(10) 125	1,000	700	200	100							
(8) 河川改修	10,000/km	15 km	10	5	150	(50) 75		(50) 75		100	50	50			50	25		25		
3. 綜合流通施設					360	222		53	85	360	222	53	85		294	175		53	66	
(1) 共同集荷場施設	60,000/個所	1個所	1	1	60	(70) 42			(30) 18	60	42		18		60	42			18	
(2) 簡易貯藏施設	16,000/個所	3個所	3	2	48	(70) 34			(14) 14	48	34		14		32	22			10	
(3) 選別包裝施設	30,000/個所	1個所	1	–	30	(70) 21			(30) 9	30	21			9	28	28				
(4) 乾燥施設	20,000/個所	3個所	3	2	60	( ) 42			(30) 18	60	42			18	40	28			12	
(5) 流通情報施設	2,000/個所	3個所	3	3	6	(50) 3			(50) 3	6	3			3	6	3			3	
(6) 市場近代化支援	100,000/個所	1個所	1	1	100	(50) 50		(50) 50		100	50		50		100	50		50		
(7) 輸送施設(트럭등)	20,000/臺	2臺	2	2	40	(50) 20			(50) 20	40	20			20	40	20			20	
(8) 共同倉庫	16,000/個所	1個所	1	1	16	(60) 10		(20) 3	(20) 3	16	10		3	3	16	10		3	3	

區分	單價	事業量			事業費															備考
					平野地					準平野地					山間地					
		平野地	準平野地	山間地	計	國庫	資特	地方費	自擔(融資包含)	計	國庫	資特	地方費	自擔	計	國庫	資特	地方費	自擔	
4. 農業機械	千원				1,478	5 (20)		5 (20)	1,468 (60)	752	5		5	742	505				505	
(1) 農機械營農團	27,188/個所	1個所	1	–	27	5		5	17 (100)	27	5		5	17						
(2) 農機械支援		1個所			1,451				1,451	725				725	505				505	
5. 觀光農業과農村休養地開發					100	50 (50)		50 (50)		200	100		100		100	50		50		
(1) 觀光農業	50,000/個所	1個所	2	1	50	25 (50)		25 (50)		100	50		50		50	25		25		
(2) 農村休養地開發	50,000/個所	1個所	2	1	50	25		25		100	50		50		50	25		25		
6. 農村便益施設		3個所	3	3	600	300		300		600	300		300		600	300		300		
Ⅱ. 農工地區造成		1個所	1	1	575	195	137 (70)	243 (30)		575	195	137	243		575	195	137	243		
(1) 敷地買入	13/坪					(30)		(70)												
(2) 團地造成	13.3/坪					(70)		(30)												
(3) 用水, 電氣, 通信等						(70)		(30)												
Ⅲ. 農村所得源道路		63 km	105	103	6,718	4,703		2,015		5,270	3,689		1,581		4,327	3,029		1,298		
(1) 連結道路		11 km	8	6	4,473	3,131		1,342		3,263	2,284		979		2,418	1,693		725		
(2) 搬出路		11 km	24	30	358	251		107		678	475		203		925	647		278		
(3) 農路	10.63/1 km	24 km	17	13	255	179		76		181	127		54		138	97		41		
(4) 既存道路鋪裝		17 km	12	9	1,622	1,142		490		1,148	803		345		846	592		254		
計					**20,153**	**11,694**		**4,654**	**3,668**	**20,747**	**12,224**	**137**	**4,386**	**4,000**	**16,968**	**9,947**	**137**	**3,453**	**3,431**	

사. 調 査 實 施

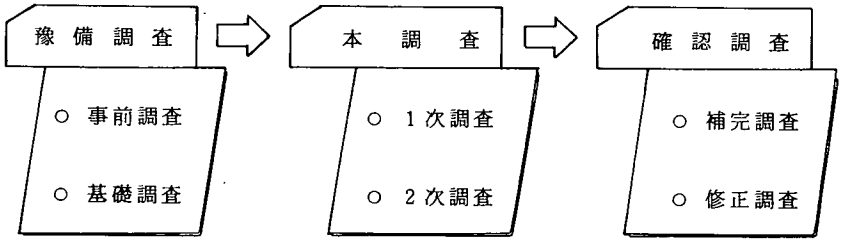
(1) 調査目的

一定의 農村地域을 綜合的으로 開發하기 爲한 ①地域의 現況과 課題, ②地域의 開發方向과 開發目標 設定, ③地域의 事業推進方法과 支援計劃, ④地域의 將來開發計劃에 必要한 一般基本統計와 各種 關係資料 開發需要資料 等 基礎 資料를 수집함과 아울러 調査對象地域의 現況을 把握하고자 함.

(2) 調査方向

- ○ 郡單位地域을 開發對象地域으로 하여 必要한 調査를 實施한다.
- ○ 開發需要와 開發方向을 勘案하여 調査한다.
- ○ 長期農村地域開發 모델을 勘案하여 調査한다.
- ○ 賦存資源을 最大限 開發活用한다는 方針으로 調査한다.
- ○ 調査는 가장 正確하고 迅速하게 實施한다.
- ○ 事業의 優先順位를 항상 勘案하여 調査한다.
- ○ 農村의 所得增大와 福祉增進을 勘案한다.

(3) 調査區分



<調査의 基本構想>

(4) 調査方法

1) 基本方法

- ○ 調査方法은 現在 實測調査를 原則으로 하되 實測調査가 不可能하거나 困難할 경우 文獻, 書面調査, 面接聽取調査, 郵便調査, 其他 目測調査의 方法을 使用한다.

○ 調査는 最小의 費用으로 最大의 目的을 達成할 수 있도록 하여야 한다.

○ 調査結果는 可能한 한 電算入力하여 處理될 수 있도록 하여야 한다.

○ 調査事項에 記載하지 않은 事項에 對해서는 調査者가 必要하다고 判斷될 경우 調査하도록 한다.

2) 事項別 調査方法

郡 全體地域을 開發對象地域으로 하여 一般現況과 開發需要를 調査한다.

○ 現況調査

— 對象地域의 關聯機關의 旣存 現況資料를 調査한다.

— 事業關聯 道·郡의 長期綜合開發計劃資料 蒐集

— 事業에 關聯 各種 統計資料 蒐集

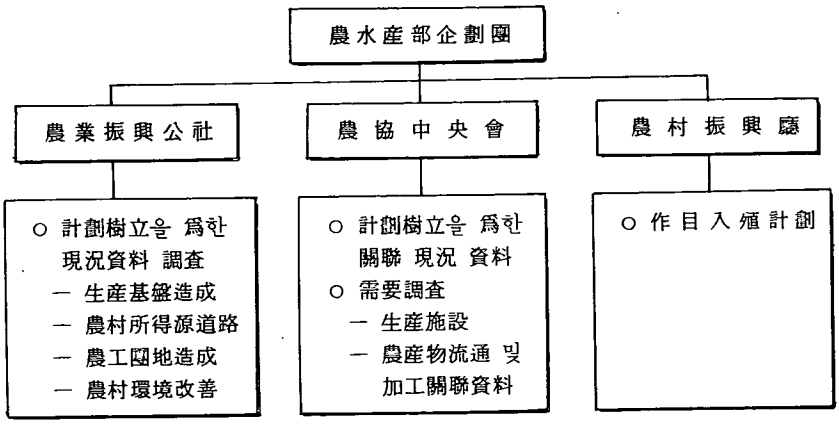
○ 需要調査

— 開發需要는 關聯機關의 自體開發計劃과 開發需要事項을 調査한다.

— 開發需要의 幅넓은 意見交換을 위하여 關聯機關과 協議會를 거쳐 開發需要를 聽取 調査한다.

(5) 調査體系

1) 綜合推進體系



2) 協助事項

○ 道

— 道는 郡別 開發構想에 對하여 協議하여 調査事務에 積極 支援하여야 한다.

○ 郡

— 郡은 調査班에게 開發需要와 對象事業을 提示하여야 한다.

— 郡은 郡 全體의 開發優先順位와 開發方法의 樹立을 爲한 協議會를 開催하여야 한다.(面長, 有關機關長, 篤農家)

— 郡은 調査班의 調査業務에 積極 支援하여야 한다.

— 郡은 面單位 地域의 開發需要와 方向 樹立을 爲한 協議會를 開催토록 支援하여야 한다.(里長, 有關機關長, 篤農家)

3. 附　　錄

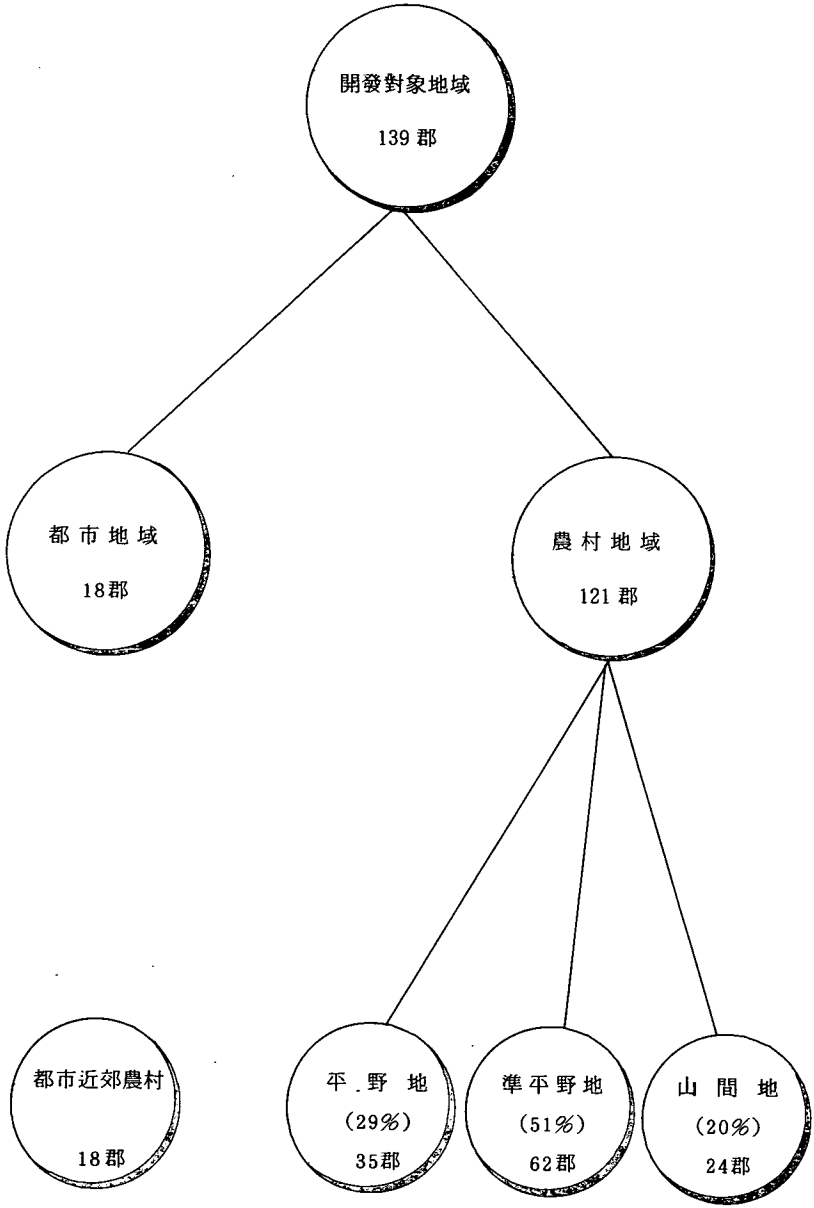
附錄 I. 農業地帶別 郡의 分布

地　帶	耕地率	郡　數	該　當　郡　名
平野地 (41個)	40%以上	20個郡	(경기) 평택, 화성, 이천, 김포, 강화 (강원) 양구 (충남) 논산, 서천, 당진, 아산 (전북) 정읍, 고창, 부안, 김제, 옥구, 익산 (전남) 광산, 무안, 나주, 함평
	30% 〃	21 〃	(경기) 여주, 고양, 안성 (충북) 청원, 진천, 음성 (충남) 연기, 부여, 홍성, 예산, 서산, 천원 (전남) 고흥, 강진, 해남, 영암, 영광 (경북) 예천 (경남) 함안, 창녕, 김해
準平野地 (73個)	25%以上	17個郡	(경기) 양주, 시흥, 용인 (충남) 대덕, 보령, 청양 (전남) 담양, 여천, 보성, 장성, 완도, 진도

※ 고딕체는 都市近郊地帶임.

地　帶	耕地率	郡　數	該　當　郡　名
			(경북) 영천, 서산
			(경남) 의창, 남해
			(제주) 북제주, 남제주
準平野地	20%以上	26個郡	(경기) 파주, 옹진
			(충북) 제천, 보은, 옥천, 괴산, 중원
			(충남) 금산, 공주
			(전북) 완주, 남원, 순창
			(전남) 장흥
			(경북) 달성, 경산, 고령, 성주, 칠곡, 금릉, 상주, 영풍
			(경남) 진양, 의령, 밀양, 통영, 고성, 사천
	15%以上	30個郡	(경기) 남양주, 광주, 포천, 양평
			(강원) 횡성, 원성
			(충북) 영동, 제원
			(전북) 장수, 임실
			(전남) 곡성, 구례, 광양, 승주, 화순
			(경북) 군위, 의성, 안동, 영일, 월성, 영천 청도, 문경
			(경남) 양산, 울주, 거제, 하동, 함양, 거창, 합천
山間島嶼地 (25個)	15%未滿	11個郡	(경기) 연천
			(강원) 철원
			(충북) 단양
			(전북) 진안, 무주
			(경북) 청송, 영양, 영덕, 봉화, 울릉
			(경남) 산청
	10%未滿	14個郡	(경기) 가평
			(강원) 춘성, 홍천, 영월, 평창, 정선, 화천, 인제, 고성, 양양, 명주, 삼척
			(전남) 신안
			(경북) 울진
計		139個所	

農村地域 郡別・地帯別 區分



附錄Ⅱ. 事業別 機關別 協議事項

分 野	事業部門	主 要 事 業 內 容	協議機關
地域農業 綜合開發	農業基盤 造 成	耕地整理, 用水施設, 農道, 스프링쿨러	農 地 局
	生産施設	비닐하우스, 共同育苗場, 花卉團地, 간이 저장 乾燥施設	農 政 局 特 作 局
	流通施設	包裝資材 및 運搬容器, 集荷場, 低溫貯藏庫, 選別包裝施設 流通情報施設 輸送車輛	農 政 局
	副業團地	民俗工藝, 食料品, 農水産資材, 一般工藝	農 政 局
	觀光農業	農漁村 休養地, 觀光農園	〃
	通 信	電 話	遞 信 部
	醫 療	病院施設	保 社 部
	聚落構造 改 善	聚落整備 住宅整備 上下水道	
農工地區 造 成	農工地區 造 成	造成費 用水路, 動力線引込, 通信施設	經濟企劃院
			商 工 部
		其他 便益施設	農 政 局
農村所得 源 道 路	農村道路	旣存道路와 連結, 主産團地 搬出路 農道 旣存施設 鋪裝	建 設 部

附錄Ⅲ. 道別 事業地區 推薦現況

道別	綜合開發事業豫定地域		農工地域豫定地域	
	郡	面	郡	面
京畿	華成	鄕南, 楊甘	平澤	語城
	坡州	條里, 廣灘, 泉峴	安城	薇陽
江原	春城	新東, 南西, 新北	橫城	橫城
	溟州	沙川, 注文津, 連谷	寧越	南
忠北	沃川	沃川, 東二, 郡西, 郡北	陰城	陰城
	鎭川	鎭川, 德山, 草坪, 文白	鎭川	鎭川
忠南	公州	寺谷, 新豊, 維鳩, 鷄龍	公州	鷄龍
	瑞山	瑞山, 仁旨, 浮石, 泰案	大德	杞城
全北	完州	助村, 伊西, 九耳	南原	東
	益山	金馬, 王宮, 春浦	益山	黃登
全南	康津	城田, 鵲川, 兵營, 唵川	咸平	鶴橋
	潭陽	古西, 昌平, 大德, 武貞	長城	長城
慶北	慶山	慈仁, 龍城, 南山	月城	外東
	靑松	靑松, 府東, 巴川	永川	古鏡
慶南	咸陽	咸陽, 水東, 池谷	咸陽	咸陽
	陜川	陜川, 龍洲, 栗谷	陜川	栗谷

※ 고딕체는 農工地區 指定임.

附錄Ⅳ. 1985 農業豫算 調整(案)

○ 個所當 豫算

	事業名	計	國庫	資特	地方費	自負擔
		百萬원				
個所當	1. 地域農業綜合開發	4,391	2,899	-	688	804
	2. 農工地區造成	575	195	136	244	-
	3. 農村所得源道路	4,782	3,400	-	1,382	-
	計	**9,748**	**6,494**	**136**	**2,314**	**804**
'85施行 : 3個所 <農工地區 7個所>		31,544	20,262	955	7,916	2,411

○ 1985 農村地域 綜合開發事業 豫算內譯

	事業量	單價	事業費					備考
			計	國庫	資特	地方費	自擔	
合計		千원	百萬원 **31,544**	**22,262**	**955**	**7,916**	**2,411**	
1. 地域農業綜合開發			13,172	8,697		2,064	2,411	
1) 生産施設			2,210	4,291		372	547	
○ 共同倉庫	100個所	16,000/個所	1,600	(06) 560		(20) 320	(20) 320	
○ 비닐하우스施設	10 ha	35,000/ha	350	(50) 475			(50) 175	
○ 共同育苗場	100個所	2,600/個所	260	(60) 246		(20) 52	(20) 52	
2) 生産基盤施設			8,466	5,410		1,317	1,739	
○ 圃場整理	600 ha	4,869/ha	2,921	(60) 1,753		(20) 584	(20) 584	
○ 開墾	300 ha	5,062/ha	1,519	(60) 911			(40) 608	
○ 用水施設(Ⅲ)	600 ha	6,110/ha	3,666	(60) 2,566		(30) 733	(10) 367	
○ 스프링쿨러	600 ha	600/ha	360	(70) 180			(50) 180	

	事業量	單 價	事業費					備考
			計	國庫	資特	地方費	自擔	
3) 地設流通施設		千원	百萬원 378	(50) 253			125	
○ 集荷場施設	3個所	60,000/個所	180	126			(30) 54	
○ 簡易貯藏施設	〃	16,000/個所	48	(70) 34			(30) 14	
○ 選別包裝施設	〃	30,000/個所	90	(70) 63			(50) 27	
○ 輸送車輛支援	6臺	9,000/臺	54	(50) 27			(50) 27	
○ 流通情報施設	3臺	2,000/臺	6	(50) 3			(50) 3	
4) 觀光農業및農村休養地	3個所		150	(50) 75		(50) 75		
5) 其他支援施設	公衆施設共同作業場等		600	(50) 300		(50) 300		
6) 調査設計費			1,368	(100) 1,368				
2. 農工地區造成	7個所		4,025	1,365	955	1,705		
○ 土地買入費		13/坪	1,365		(70) 955	(30) 410		
○ 團地造成費		13.3/坪	1,400	(30) 420		(70) 780		
○ 附帶施設費		10/坪	1,050	(70) 735		(30) 315		
○ 調査設計費	85: 7個所 86: 8個所		210	(100) 210				
3. 農村所得源道路			14,347	10,200		4,147		
○ 菜蔬等搬出路	120㎞	362,688/㎞	2,484	(70) 1,739		(30) 745		
○ 農工地區等連結道路	15㎞	71,679/㎞	6,046	(70) 4,232		(30) 1,814		
○ 農道	100㎞	10,631/㎞	1,063	(70) 744		(30) 319		
○ 旣存道路鋪裝	35㎞	120,896/㎞	4,231	(70) 2,962		(30) 1,269		
○ 調査設計費			523	(100) 523				

討　論

司會者 : 成　培　永(韓國農村經濟研究院 副院長)	
討論者 : 金　丞　在(農村振興廳 農業經營官)	
金　鍾　基(韓國開發研究院 研究委員)	
朴　倉　圭(서울신문 論說委員)	
柳　承　欽(延世大 醫大 教授)	
崔　敏　浩(서울大 農大 教授)	
崔　鎭　昊(國土開發研究院 首席研究員)	
韓　相　福(서울大 社會大 教授)	

成培永(司會) : 國土의 均衡開發을 위해서 農村地域綜合開發이 그 중요성을 충분히 갖는다는 討論이 있었다. 그렇게 하기 위해서는 農村綜合開發政策을 어떻게 추진할 것인가에 대한 것이 이번 分科의 主題이다. 원래 農村地域綜合開發政策의 基本方向에 대해서는 농수산부기획관리실장인 朴正潤실장께서 해주시기로 되어있읍니다만 피치못할 사정에 의해 기획예산담당관이신 金棟均과장께서 발표를 해주시도록 한다.

2 分科 主題發表를 해주신 金棟均課長께서 農村綜合開發事業을 위해서 事業內容은 무엇이며, 事業의 地域配分과 開發單位와 推進體系는 어떻게

했으면 좋겠다는 설명과 함께 年度別投資計劃까지 상세하게 발표를 해주셨다.

討論順序는 앉으신 순서대로 한국개발원의 金鍾基연구위원부터 말씀해주시도록 한다.

金鍾基：지금 農村地域綜合開發政策에 대한 基本方向을 듣고 생각나는 것은 과거 농업생산정책을 위주로 하였던 농촌개발에서 한걸음 進一步했다는 생각이 든다. 우리나라 農村地域이 갖고있는 문제점이라든가 그 원인에 대해서는 자세히 설명을 하셨기때문에 바로 내용을 가지고 이야기를 하겠다.

지금 農村地域綜合開發政策의 基本內容을 보면 크게 세가지로 요약되고 있다. 첫째는 지역농업을 開發, 즉 상업적영농으로 특화작물을 개발하자는 것이고, 둘째로 農外所得源開發, 즉 농공지구조성을 통한 공장유치를통해서 농외소득원을 개발하자는 것이고, 세번째는 이와같은 農外所得 또는 地域農業을 開發하는데 직접·간접으로 도울 수 있는 農村所得源道路開發에 역점을 두고 있다.

전반적으로 진일보된 槪念이고 또 政策方向이라는 생각이 들지만 한두가지 점에서 우려가 된다. 첫째는 전체적으로 農外所得增大政策을 강조하셨지만 이것은 農業所得을 증대시키는 政策을 크게 벗어나지 못했다는 점이다. 이와 같이 말씀드리는 이유는 우리 나라 農業構造가 대부분 1㏊ 미만의 小農的 營農體系를 벗어나지 못하고 있는 상황에서 농업부문에 많은 투자를 하여 농업생산성을 증대시킨다고 하더라도 工業部門과 비교해서 農業部門의 성장속도가 상대적으로 느리다는 것은 자명하다. 이렇게 볼 때 農業開發만으로는 都市와 農村地域의 所得隔差 해소가 상당히 어려울 것이라는 전망은 쉽게 할 수 있다. 둘째로 農外所得增大를 위하여 農工地區를 말씀하셨는데 이것은 상당히 바람직한 일이지만 農村의 工業立地的 側面에서 볼 때 잠정적인 槪念이 아닌가 생각된다. 즉, 다시 말해서 농촌지역에 농외소득증대를 위해서 工業을 유치해야 하는데 70년대 우리가 추진한 대표적인 새마을工場이 그렇게 큰 成果를 거두지 못했다는 경험이라든가 農村地域의 工業立地 여건으로 볼 때 아무리 政府支援등의 과감한 政策이 있어도 企業스스로 성장할 수 있는 여건이 형성되어 있지 않기 때문이다. 따라서 農外所

得을 증대할 수 있는 중간단계로서 어느 정도 農村工業立地가 형성되어 있는 小都邑 또는 地方都市에 工業立地를 개발하여 중심도시와 주변농촌지역을 연결하는 수송망체계라든가 도로포장 등을 정비함으로써 農村住民의 接近度를 향상시켜서 1 分科에서 柳佑益教授님의 말씀대로 소위 "農業은 떠나되 農村은 떠나지 않는다"는 政策으로 몰고나가야하지 않을까 하는 생각이 든다.

이런 관점에서 1 個郡에서 3 個面을 한單位로 하는 정책구상은 좁은개념이 아닌가 생각된다. 이것의 代案으로서 꼭 10 萬이하의 도시만을 제한할 필요는 없지만 20 萬～30 萬의 中小都市와 주변 농촌지역을 연계해서 개발하는 것이 필요하다고 생각한다.

農村工業을 研究하면서 裡里工團에 있는 1,200 여명 정도의 임금노동자들을 대상으로 賃金勞動者들의 거주지가 어딘가를 조사한일이 있다. 조사하게된 동기는 都市地域에 工場이 건설되면 우선 都市의 실업자들에게만 혜택이 갈 것이 아니냐 따라서 相對的으로 農村地域의 就業機會가 줄어들 것이 아니냐하는 관점에서 연구를 했다. 調査結果는 1,200 名 중 기숙사, 하숙 등 裡里市에 사는 사람외에 주변농촌에서 통근하는 사람이 600 名정도 되었다. 그 사람들의 分布를 보면 상당히 많은 사람이 裡里市 주변의 郡에서 통근하는 경우를 알게 되었다. 거리면에서 보면 12～16 ㎞ 이상이 188 명으로 먼 농촌지역에서도 일자리만 있다면 도시지역으로 통근하는 현상을 알 수 있었다. 이와 같은 農村地域의 工業立地 여건이라든가 우리 현실을 고려할 때에 農村地域綜合開發政策에서 구상하고 있는 대상범위는 좀더 넓혀져야 하겠다는 생각이 든다.

저의 결론은 開發事業의 範圍나 對象地域을 좀더 확대하여 지방 중소도시와 주변 농촌지역을 하나의 개발단위로 개발하는 것이 효율적일 뿐만 아니라 구조적으로 우리 나라 농촌지역을 종합개발할 수 있는 기틀이 되지 않을까하는 생각이다.

柳承欽 : 저는 전공이 豫防醫學이기 때문에 오늘 주제와 관련하여 기여하는 것이 적다고 생각한다. 실제로 토론자가 30 여분 계시지만 의학을 전공한

사람은 저밖에 없기 때문에 잘 이야기를 해 드릴 수 있을지 걱정스럽다.

農村地域綜合開發政策이라면 그중에 불가피하게 꼭 끼어야 할 것이 醫療問題가 아닌가 생각이 든다. 전반적인 흐름을 보면 所得과 관계되는 것은 많은데도 사회개발측면 특히 의료문제를 별로 다루지 않아 섭섭한 느낌이 든다. 인간의 基本欲求가 즐겁게 오래살려고 하는 것이기 때문에 구태여 학자들의 말을 빌리지 않더라도 依食住 다음으로 의료가 중요하다는 것은 누구나 인정하고 있는 사실이다.

70 년대의 새마을운동은 잘사는 운동이라고 했고 소득증대까지 연결이 잘 되었다고 생각된다. 문제는 소득이 증대되었을 경우 어떻게 할 것이냐 하는 目標와 價値觀이 뚜렷하지 않지 않았느냐, 소득이 증대된 후 어디에 연결을 시켜야 하는가, 무엇이 잘사는 운동이냐에 대한 합일된 의견이 없었지 않았나 하는 생각이다. 다시 말하면 所得增大를 위한 經濟開發만 역점을 두었으며 삶의 질이 높아지는가에 대해서는 별로 생각하지 않았다. 電化事業에 의해서 TV가 들어가고는 있지만 그것을 곧 삶의 질이 높아진 것으로 볼 수 있느냐에는 무리가 있다.

한국농촌경제연구원에서 安城지역을 대상으로 事例研究한 결과를 인용해 보면, 안성생활에서 가장 불편한 定住生活環境이 무엇이냐는 설문에 일반주민의 경우 의료가 43%, 교통이 21%, 통신이 12%, 교육이 9%의 순이었고, 공직자, 즉 의료보험에 들어 있는 사람들의 경우는 복지가 27%, 문화가 22%, 교통 18%, 의료 16%로 큰 대조를 보이고 있었다. 공직자들은 의료보험혜택을 받기 때문에 의료문제를 네번째로 들고 있는 반면 일반주민들은 절대적으로 의료문제를 들고 있다. 즉 국민이 가려운 곳은 교육이 아니고 의료라고 믿어진다. 이렇게 생활이 불편해서 離農을 한다 하더라도 그중 상당수가 도시 빈곤층으로 떨어지기 때문에 오늘날 문제는 농촌문제보다도 도시의 貧困層이 더 심각하지 않은가 저 나름대로는 그렇게 생각하고 있다.

그런데, 농촌에는 의료인력이나 시설이 빈약한데 그것은 원인이 결과가 되고 결과가 원인이 되어 점점 차이가 커지게 된다. 농촌주민들이 의료이용을 할 때도 교통비 등의 간접비가 추가 부담되고, 인구구성면에서도 노령인구

가 많기 때문에 당연히 의료수요가 많아지게 되며 또 건강수준도 낮아지게 된다.

또 문제가 되는 것은 우리의 人道主義的인 면을 떠나서 생산과 연결지어 볼 때 지금 농촌의 노동력이 질적으로 상당히 낮다. 여기에는 교육수준도 문제이지만 첫째, 건강 측면을 들 수 있다. 건강한 인력이 부족하기 때문에 소득증대에도 제약이 되게 된다. 70 살이 된 할아버지와 30 살 된 젊은이가 농사짓는 데에는 차이가 있다. 그러니까 통계숫자상 몇 %가 농업인구, 농촌인구라고 따지기 이전에 그 사람들 노동력의 질을 따져보아야 한다. 이 사람들이 건강치 못한 노동력인 경우 우리는 그것을 의료빈곤자라고 부른다. 생산에 기여하는 것이 남보다 못하면 결국 주변 사람에게 의존할 수 밖에 없다. 이러한 내용에서 볼 때 의료에 대한 비중을 얼만큼 두어야 되느냐 하는 것은 자명하다. 다른 면은 제쳐놓더라도 生産과 所得增大를 위해서라도 건강한 노동력을 확보해야 한다.

우리 나라는 전통적으로 의료비중이 다른 나라와 비교하여 낮다. KDI의 보고서에 의하면 家計費중 의료비는 3.2 %로 3.7 %인 담배값보다도 낮다. 가까운 日本만 하더라도 의료비가 9 %, 담배값이 1 %로 우리 나라와 대조가 되고 있다. 따라서 어떤 것이 문제가 되느냐 하면 잘사는 개념도 문제일 뿐만 아니라 앞으로 농촌이 발전하고 우리 나라가 발전하려면 증산, 소득증대와 연결하여 건전한 노동력, 질적으로 우수한 노동력을 확보하여야 한다. 자연자원이 부족한 우리 나라 실정에서 인력이 밑천인데 의료를 소홀히 해서야 되겠느냐는 생각이 든다. 농수산부나 내무부에서는 의료는 보사부 소관이 아니냐 할지 모르겠다. 그러나 綜合開發政策이라면 기본적으로 국민이 필요로 하는 기초 의료수준에 대해서 언급하였어야 했을 것이다. 이번 심포지움의 자료를 며칠간 열심히 읽었는데 의료에 대한 것은 몇페이지, 한두줄 있을까 말까 하여, 이것이 종합개발정책일 수 있을까 하는 아쉬움이 있었다.

농촌의료문제를 보사부나 의료전문인들의 입장으로만 돌릴것은 아니고 오히려 농촌을 종합적으로 개발하려는 사람들의 입장에서 의료가 어떻게 들어가야 되겠다. 어떻게 지원해야겠다는 것을 계획에 연결시켜 준다면 개

인적으로라도 거기에 협조하고 같이 연구를 할 용의가 있다.

第3分科에서 발표하실 논문 66페이지에 農村定住生活圈體系에 대한 그림이 있는데 이것을 저희가 생각하는 의료전달체계와 연결시킬 수 있다고 본다. 저희가 82, 83년에 의료전달체계를 설정할 때에도 국토개발연구원의 개념과 맞추느라고 상당한 노력도 했다. 그러나, 이것은 보사부나 의사들의 힘만으로는 안되고, 내무부나 경제기획원, 농수산부, 농촌경제연구원과 같은 관련 부처, 기관이 의료문제가 중요하다는 것을 인식하고 의료전문인들도 종합개발에 적극 참여할 수 있는 기회를 주시면 감사하겠다.

崔敏浩：農村地域綜合開發의 基本方向이나 基本精神, 理念에 대해서는 전적으로 동의한다. 실제로 이러한 정책의 수립은 상당히 만시지탄의 감이 없지 않다. 이제까지는 우리에게 農政은 있었지만 과연 농민의 복지나 발전을 위한 참다운 농정이었었는가라는 질문에 대해서 긍정적으로 답변하기는 어려울 것 같다. 그래서, 이번 종합개발기본방향에서뿐만 아니라 앞으로의 모든 농정에서도 농민들의 이익을 위한 농정을 펴 나가야 되겠다는 강한 의식을 가져야 한다고 생각한다.

農村綜合開發計劃이 성공하기 위해서는 최소한 한 가지 전제가 선행되어야 한다고 생각한다. 그 전제란 우리 농정이 진정으로 農民福祉增大를 위한 강한 의지를 가지고 있을 때 다시 말해서 농수산부가 우리 나라 경제개발계획의 수립이나 정책결정과정에서 관련 부처간의 협의나 조정이 있을 경우 이러한 강한 의지나 신념을 가지고 있을 때, 비로소 농촌종합개발이 존재할 수 있다고 생각한다.

그리고 개발계획정책의 기본방향을 읽어보면서 用語의 개념규정이 정확해야겠다는 인상이 들었다. 농촌지역종합개발이라고 할 때에는 다 아시는 바와 같이 經濟的인 側面과 經濟外的인 측면 모두를 포함해야 된다고 볼 때에 오늘 여기에서 발표하신 개발계획의 기본방향은 경제적인 분야에 너무 치우쳐 있다고 생각되며 이 개발계획은 農村地域經濟綜合開發이라는 이름을 붙이는 것이 낫지 않겠느냐 하는 생각이 든다. 계획이란 方向提示的 機能을 가지고 있다. 그래서 용어를 정확히 해주어야 계획의 주체나 객체가 정확한

방향을 알수 있지 않을까 생각된다.

또 한 가지 강조하고 싶은 것은 계획을 수립할 때 가장 중요한 것은 누가 계획을 수립하느냐 하는 것이다. 여기에서 발표하신 계획의 기본방향에서 볼 때 계획수립은 농수산부와 산하기관과 단체로 구성된 農村綜合開發 企劃團에서 담당하고 그 시행은 해당 지방행정기관에서 추진하는 것으로 되어 있음을 본다. 사실이 그렇다면 이것은 농수산부가 과거의 농정을 반성했던 것과 마찬가지로 이 사업도 경직화될 가능성이 많으리라 생각된다. 다시 말해서 계획은 中央에서 시행은 地域에서 하게 될 때 그 지역의 관계기관이나 주민의 參與意識과 主體意識이 결여되지 않겠느냐는 점이다. 이러한 관련에서 볼 때 지역의 개발계획을 해당지역에 맡기게 되면 일시적으로는 다소 미흡한 점이 있더라도 맡겨 버리는 용단과 자세를 가져야 된다고 생각한다. 그래야 급속한 사회변화에 융통성있게 계획을 수정해 나갈 수 있으며 그 사업의 成敗에 대한 責任도 그 지역의 관계기관이나 주민들 자신이 질 수 있을 것이다. 그래서 중앙의 종합개발계획단은 실제로 계획을 수립하는 담당자라기보다는 계획을 諮問하고 調整하는 조직체로 바꾸어 나가야 된다고 생각한다.

한편, 柳교수께서 강조하셨지만 非經濟的側面의 農村發展도 대단히 중요하다. 그래서 이번 계획이 농촌지역의 經濟的 분야만 아니라 社會, 文化, 保健, 教育 등 다양한 측면에서 말 그대로 地域單位의 綜合計劃을 하는 계기가 되었으면 한다. 농수산부가 이런 계획을 시작하는데 있어서 혼자서 하는 것보다는 지역단위에서 모든 측면을 고르게 반영하는 농촌지역종합계획을 수립하고 농수산부와 다른 부처가 공동으로 지원하는 형태의 개발계획이 되어야 우리 나라의 자원이 보다 효과적으로 개발될 수 있을 것으로 생각된다.

韓相福: 오늘 2分科에서 발표해 주신 농촌지역종합개발에 대한 실행계획은 아주 포괄적이면서도 구체적인 것들이 제시되었다고 본다. 이렇게 郡단위를 중심으로 해서 3個 안팎의 面을 묶어서 농촌을 綜合的으로 개발하자는 논의는 실제로 지금까지 정책결정을 하시는 분의 입장에서나 學界에서도

페 오래 전부터 논의가 되어 왔다고 알고 있다. 그러한 논의의 배경은 결국 우리의 오랜 농촌개발사업의 경험에서 나온 것이라 생각된다. 특히 해방 이후에 우리가 여러 가지 형태의 地域社會開發事業을 해 왔고 또 '70년대에는 농촌새마을운동을 통해서 개발의 성과도 가져왔고 문제점도 많이 발견하였다. 특히 마을단위의 小規模 地域에 대한 어떠한 특수한 개발사업은 오늘의 시험에서 내다볼 때 미래사회에 그다지 적합하지 않다는 결론을 얻기까지는 그동안의 경험에 의한 교훈이 컸다고 생각된다.

이러한 地域開發의 廣域化와 개발사업의 綜合化에 대한 이론적이고 실천적인 논의가 많이 되어 왔는데 정부에서는 농촌새마을사업의 광역화 추진에 관한 논의, 또 비정부조직에서는 지역사회개발에 대한 논의를 많이해 왔다. 약간 광역화된 것으로서 1개면은 아니지만 7～8개 마을을 중심으로 해서 산북지역에서 그런 사업을 해 왔고 또 전국 각도, 다른 도서에서 시범사업으로 해오고 있는 것으로 알고 있다.

이러한 사업들의 경험을 바탕으로 여러 가지 계획을 추진해온 시점에서 농수산부가 중심이 되어 추진계획으로 있는 농촌지역종합개발은 늦은 감은 있지만 그래도 시의적절하다고 본다. 다만 여기에 덧붙여서 한두가지가 더 짚고 넘어가야 될 것 같다. 지금까지 우리가 추진하여 온 농촌새마을사업과 농촌종합개발과는 어떤 맥락을 갖고 있는가 하는 문제가 반드시 밝혀져야 한다고 생각한다. 왜냐하면 사실상 그 시책은 별개의 것일 수도 없고 또 별개의 것이 되어서도 안되는데, 실제로 개발의 주체인 동시에 대상이 되는 농촌지역주민들이 二元性을 가진 그러한 사업을 어떻게 따라야 할 것이냐 하는 것이 문제가 될 것이고 또, 상호 밀접한 관계가 있다면 어떤 相互協助體系나 支援體系의 보완이 있어야 될 것인가가 반드시 밝혀져야 하기 때문이다.

다른 한 가지는 개발대상부문이 대부분 物質的인 시설이나 經濟的인 측면에 치중되어 있다는 점이다. 물론 개발의 우선순위가 물질적, 경제적인 측면에 들어야 한다는 것은 당연하겠지만 이것이 장기적인 계획이라고 생각할 때 비물질적인 비경제적인 社會·文化的 側面, 다시 말해서 사람들이 농촌지역에 살면서 거기에서 만족감을 얻고 삶의 보람을 얻을 수 있으며 고장의 독특한 鄕土文化와 歷史를 이어나갈 개발계획이 포함되지 않고서는 안되리라고

문자 그대로 시범이기 때문에 잘되는 지역만 골라서 잘된다고 전국적으로 다 실시하는 경우 큰 문제가 생기게 된다. 잘될만한 지역과 여건이 나쁜지역등도 다 시범지구로 선정해서 각지역에 알맞는 개발전략을 세워 거기에서 자신을 얻어야 '91 년후부터 전국적으로 확대할 수 있을것이다. 그런 시행착오를 막기 위해서도 시범지역은 충분히 고려해서 선정해야 할것으로 생각된다.

金丞在: 농촌지역은 도시근교농촌, 평야지, 산간지 등으로 구분할 수있는데, 발표내용을 살펴보면 도시근교농촌은 나중에 개발하고, 주로 농업을 근간으로 하고 평야지 농촌의 불균형을 시정해 보자는데 정책의 역점을 두는 있는 것 같다.

농촌진흥청에서는 언젠가는 지역농업 및 지역개발의 문제가 대두될 것이라고 생각하여 1970 년도부터 시군 농촌지도소를 통하여 지역농업개발에 대한 기술지도계획을 작성하여 연차적으로 시행하고 있다. 지역농업의 개발이라 함은 개별농가가 자원, 기술, 시설 등의 제약으로 인한 소득증대의 한계성을 地域的 聯帶性을 통하여 극복하는 것이다. 농촌진흥청에서 작성한 지역농업개발계획에는 시군의 행정기관, 농협, 토지개량조합, 심지어 농고까지 참여하였으며, 지역농업의 실정을 가장 잘 알고 있는 사람들이 만든 것으로 농촌지역종합개발계획의 수립에 있어서 이 자료를 활용하면 많은 도움이 될 것으로 생각한다.

지역농업개발과 관련하여 지역의 전체적인 경제여건도 중요하지만 해당 농산물의 전국적인 市場條件, 또 생산의 高度化에 따른 技術變化와 그 受容條件 등의 문제도 고려되어야 하겠다. 지역농업의 개발이란 관점을 바꾸어서 보면 農業生産의 地域配置가 되는데, 문제는 이것이 시범사업으로 혹은 지역 내부의 조건만 고려하여서는 생산지역간에 치열한 경쟁이 야기될 수 있다는 점이다. 따라서 지역농업개발은 지역의 생산조건에 기초를 두는 동시에 중앙의 조정이 뒷받침되어야 하겠다.

생활환경개선 등 福祉農村의 건설도 문제인데, 여기에서는 경제적인 측면에서 自立經營農家를 육성하는 것이 우선되어야 할 것이다. 자립경영농

가란 농업이 하나의 안정된 직업이 될 수 있고 또 농업생산을 지속, 확대해 나갈 수 있을 만큼 충분한 소득을 얻는 농가를 말한다. 이들 자립경영 농가들이 여러 측면에서 육성, 지원하는 정책이 고려되어야 할 것이다.

司會 : 감사합니다. 원래 2분과에의 참석예정자 두분이 빠져서 방청석의 질의를 받으려 했으나 토론자께서 너무 진지하게 토론을 하시는 바람에 시간이 다갔다. 그래서 방청석에 계시는 질의는 종합토론에서 받기로하고 마지막으로 김과장께서 꼭 코멘트를 하시고 싶은것만 간단히 말씀해주시기 바란다.

金棟均 : 여러 대학교수님, 연구원에서 오신 선생님의 좋은 말씀은 최대한으로 수렴을 해서 시책에 반영할 것을 약속드린다.

그러면, 그간 농수산부에서 추진한 실무적 배경을 말씀드리겠다. 작년 말부터 계획을 수립해서 내부적인 협의는 물론 관계기관과 연초부터 수시로 협의를 가져왔다. 그간 각 道로부터 개발계획이 수립된 2개지역씩의 추천을 받아 우리 관계기관에서 지난 8월부터 예비조사를 시작하였다. 처음 시도하는 사업이라 예비조사에서도 많은 문제점이 있고 어려움이 있다. 현지에서도 세미나를 가졌고 앞으로 과정중에도 中間協議會를 가질 예정이며, 조사완료단계에서는 다시 시장·군수 또는 도지사와 협의를 하게 된다.

理論的으로는 여러 異見이 있을수 있으나, 계획을 실행하여야 할 행정책임자로서는 實踐可能性이 문제가 된다. 특히 投資財源이 염려가 된다. 내년도 시범사업으로 3個地域을 계획해서 투자재원 소요액은 578억원이다. 그중 정부재정지원은 국고에서 212억, 지방재정에서 79억이며 자부담이 115억원이다. 이렇게 투자부담이 큰 사업이므로, 첫째 地方財政의 부담능력을 고려해야 하고 自負擔을 극소화해서 15～20% 정도로 계획하고 있다. 한편, 농민의 적극적인 開發需要, 開發意思가 뒤따라야 하는데 이는 마을개발협의회 등을 통해서 추진할 생각이다. 또 특정지역에의 집중적 투자가 지역간, 마을간의 격차를 불러일으켜, 위화감을 발생시키지 않도록 조심스럽게 사업을 진행할 생각이다.

생각한다. 그리고 이러한 것들이 실제의 기초조사에 반영되어서 지금부터 계획을 세워 나갈 때 우리가 역사적, 문화적인 지역특성을 기초로 하여 지역실정에 맞는 장기적인 계획을 세워 나아갈 때 비로소 거기에서 살고 있는 사람들이 만족을 느끼고 구태여 대도시에 나가 살지 않아도 되겠다는 생각을 가지게 될 것이다.

崔鎭昊 : 우선 이 계획이 농업개발계획인지 농업종합개발계획인지 분명하지 않다. 목적에서 농촌을 종합적이고 유기적으로 개발시키겠다는 의지나 또 1分科에서 발표하신 대로 농촌을 이제는 식량생산만을 위한 곳이 아니고 人間定住空間으로 인식하여야 하겠다는 견해에 전적으로 동감이다. 만약 우리가 농촌을 定住空間의 場으로 인정하고 이 바탕 위에서 농촌종합개발을 논의하려 한다면, 우선 사람이 사는 데 필요한 生産과 生活과 自然環境에 대한 종합적인 계획내용이 반드시 포함되어야 할 것이다. 그런데 이 논문에서 주로 농업부문의 소득을 증대시키는 데에만 역점을 두고 있어서 기존의 농업개발정책과 별반 다를 바가 없는 것 같다. 그러니까 농수산부에서 계획하고 있는 농촌지역종합개발계획의 내용에 대하여는 재검토하여 새롭게 정립할 필요가 있다. 또 하나는 농촌을 하나의 공간단위로 생각할 적에, 과연 도시와 농촌을 어떻게 구분할 것인가 하는 문제가 생긴다. 현재 우리가 농촌이라고 쓰고있는 지역공간은 행정구역을 중심으로 말하고 있다. 어떤 사람은 邑을 농촌에 집어넣기도 하고 도시에 집어넣기도 한다. 읍은 문제가 있겠지만 郡은 누가 보더라도 농촌에 포함되어야 마땅하다. 그런데 서울 주변의 郡이 과연 농촌이냐 하는 문제가 생긴다. 또 농촌과 농업을 구분해서 생각할 필요가 있다. 그 이유는 많은 지방의 중소도시 내에는 아직도 농경지가 있고 농사짓는 사람들이 있다. 따라서, 우리는 空間單位로서의 農村과 産業區分으로서의 農業을 명확히 구분해서 써야할 것이다. 우리가 오늘 논의하고 있는 것은 산업구분으로서의 농업이 아니고 공간단위로서의 農村地域綜合開發이다.

그런데, 앞으로 都市化의 추세에 따라서 농촌과 도시를 구분하기가 애매해질 가능성이 많다. 따라서 앞으로 이러한 농촌지역종합개발계획을 수

립하기에 앞서서 전국적으로 미국식의 標準農村地域(Standard Rural Area : SRA)와 같은 개념을 도입해서 메트로폴리탄지역은 행정구역상 郡이건 面이건 都市로 취급하고, 그렇지않은 지역은 農村으로 보아야하지 않을까 생각된다.

위에서 말한 근본적인 두가지 문제 외에 다시 논문으로 돌아가서 몇가지만 말씀드리면, 우선 시범지역의 공간적인 단위가 문제가 된다. 여기에서는 郡 또는 3個邑面을 말씀하시고 있는데, 처음에 말씀드린대로 이것이 정말 농촌지역종합개발계획이라면 生活環境과 生活便益施設에 대한 고려도 있어야 할 것인데 이 사업들을 모두 수용하는데 있어서 군단위나 3개읍면만으로 될 것인가가 아울러서 고려되어야 할 것이다. 예컨데, 농촌종합개발에 있어서 종합병원을 모든 郡단위에 다 세울수 있겠느냐 하는 문제가 제기된다. 따라서 생활편익시설의 機能的인 位階와 관련시켜 볼 때 국토개발의 地域生活圈 규모로 범위가 상당히 확대되어야 한다. 다시 말해서 전체적인 개발사업의 내용이 결정되고 그 사업의 성격을 고려하여 개발규모를 어느정도로 한정시킬 것인가 하는 문제가 검토되어야 한다.

또하나 내용중에 地域農業開發이 있는데 이것은 중앙에서 계획을 세워가지고 조사를 해봤더니 너희 지역에는 이런것이 좋으니 이런것을 심어라 하는 식의 하향적인 것이 아니고 우선 기본적으로 농민스스로의 경험등이 집합되어 上向的으로 이루어져야 할 것이다. 또한 農外所得을 높이기 위한 農工地區開發에 있어서도 과거의 새마을공장이 성공하지 못한 이유중의 하나가 충분한 人力을 확보하지 못했다는데 있다고 제나름대로는 생각하고 있다. 심지어는 전문기술이 필요없는 인력도 농촌지역에서는 구하기가 힘들 경우가 많다.

여가 논문에 보면 농공지구개발을 위한 下部施設만 강조하고 있지 필요한 인력을 어떻게 구할수 있는가에 대한 것은 언급이 없다. 아직도 농촌에서는 농번기중에는 일손이 모자라는데, 과연 농촌공업이 들어갔을때 인력을 어떻게 확보할 것인가도 검토되어야 하겠다.

마지막으로 시범지구를 선정하는 기준에서 사업효과가 높고 개발잠재력이 높은지역을 우선적으로 선정한다고 하셨는데 제가 알기로는 시범지구는

아무쪼록 여러분께서 좋은 의견을 많이 내주시기 바란다.

司會 : 발표하시고 토론하시는 과정에 있어서 여기 종합개발계획에 포함된 사업내용이 너무 경제적인면에 치중이 되지 않았느냐, 종합개발이 되기 위해서 사회, 문화, 보건, 의료, 교육 등이 같이 포함이 되어서 같이 시행이 돼야하지 않겠느냐는 말씀이 있었다.

이에대해 국공립투자재원을 고려해서 실현가능성이 있는 시범사업으로서 3개지역에 지역농업개발 농외소득개발 농촌도로등 관련분야를 중심으로 해서 우선 시범적으로 하려하며 앞으로 여러분께서 말씀하는 비경제적부문까지 종합해서 농촌개발을 해나가야겠다는 것으로 결론을 맺고, 끝으로 이분과에 참여하셔서 발표하시고 토론해주신 여러분께 감사드리며 이분과 토론과 발표를 마치겠다.

第 3 分科

農村地域 綜合開發政策의 課題와 戰略

司會者	李璜鉉
發表者	崔洋夫
討論者	金東一/金定台/朴仁鎬
	林承達/韓陽洙/崔相哲
	韓相昱

主題論文

農村地域 綜合開發政策의 課題와 戰略

崔 洋 夫*
李 容 晩**

1. 問題의 提記

1960～70년대의 급속한 韓國社會의 産業化는 5000년의 오랜 역사속에서 형성 발전하여 온 우리社會의 農耕社會的 秩序를 해체시키고 産業社會的 秩序에 따라 再統合하는 構造的 變革을 일으켜 왔다. 韓國社會의 産業化過程에서 가장 격심한 構造的 解體와 變化를 經驗하고 있는 農村은[1] 大都市地域에 比한 相對的 低發展 속에서 農村人口의 大量的 離村과 大都市 集中을 許容한채 「韓國社會의 産業化 속에서 農村은 어떠한 意味를 가지고 있으며, 과연 農村은 살아남을 수 있는가?」라는 韓國農村의 將來에 대한 심각한 社會的 의문속에서 뚜렷한 發展方向을 定立하지 못한채

* 韓國農村經濟研究院 研究委員
** 韓國農村經濟研究院 責任研究員

있다. 특히 1970年代 農村人口의 과도한 大都市 集中은 「都市 - 農村問題의 累積的 惡循環」이라는 심각한 社會經濟問題를 提起, 韓國經濟社會의 安定과 發展을 저해하는 直接的인 要因의 하나가 되고 있다(崔洋夫, 1981, pp. 32 ~ 33). 더우기 1960 ~ 70年代 農家所得과 農村定住 生活環境의 꾸준한 向上에도 불구하고 都市·工業의 급속한 發展에 따라 擴大傾向을 보이고 있는 農村經濟社會의 相對的 低發展과 農家所得의 相對的 低成長은 農村人口의 減少를 더욱 促進하는 要因이 되고 있다.

2000年代를 向한 韓國社會의 發展指向을 産業社會의 成熟化를 通한 正義로운 民主福祉社會의 建設이라고 할때 그것이 成長據點이 되는 몇개의 大都市를 中心으로 한 多核的 都市國家의 建設을 意味하는 것이 아니라고 한다면 産業化의 地方的 擴散을 通한 國土空間의 均衡發展은 오늘의 韓國社會가 追求해야 할 國家的 課題가 아닐 수 없다. 특히 2000年代를 전망할 때 人口 5,000만의 高密度社會에서 農村이 단순한 「食糧生産의 空間」만이 아닌 「人間定住의 空間」으로서 그 기능을 다하기 위해서도(崔洋夫, 1984, pp. 459 ~ 460) 農村開發은 지금까지의 한정된 마을開發이나 農業開發의 次元을 넘어서서 國土開發戰略의 體系 속에서 計劃되고 추진되어야 할 時代的 課題가 되어 있다.

最近 政府는 農村開發이 國家發展과 國土開發戰略에 있어서 갖는 意味를 새롭게 인식하고 福祉農村 建設을 目標로 하는 「農村地域綜合開發政策」을 積極的으로 推進시킬 計劃을 樹立하고 있다. 本 論文은 政府의 農村地域 綜合開發에 관한 最近의 政策發展이 갖는 중요성에 비추어 이政策의 效果的인 推進을 위해서 解決해야 할 다음과 같은 3가지 基礎課題들을 檢討한 것이다.

— 農村地域 綜合開發의 槪念 設定

— 農村開發行政의 革新

— 農村地域 綜合開發의 段階的 推進

---

1) 本 論文에서 사용하는 "農村"은 일반적인 平野農村 뿐만아니라 漁村과 山村을 모두 包括하는 의미에서의 農村을 말한다.

2. 農村地域 綜合開發의 槪念設定

農村地域 綜合開發效果의 효율적인 추진을 위한 첫번째의 政策課題로 「農村地域 綜合開發」에 대한 槪念設定을 들 수 있다. 잘 정리된 명확한 개념에 기초하지 않은 정책은 혼란만을 가져다 줄 뿐이기 때문이다. 「農村地域 綜合開發」은 과거에 사용되어 온 「農村開發」이란 용어에 「地域」과 「綜合」이란 새로운 용어를 추가하고 있다. 여기에서 「地域」과 「綜合」이란 용어의 추가가 가진 의미를 분명히 이해할 필요가 있다.

- 農村地域 綜合開發에서 의미하는 "農村地域"이란 무엇을 의미하는가? 바꾸어 말하면 農村地域의 空間的 範圍와 開發의 單位를 어떻게 設定해야 하는가?
- 農村地域 綜合開發에서 의미하는 "綜合"이란 具體的으로 무엇을 의미하며, 그러한 綜合은 어떻게 可能한가?
- 農村地域 綜合開發은 일정한 農村地域을 對象으로 하는 綜合的 長期發展計劃을 전제로 한다고 할때 이때의 「農村地域 綜合開發計劃」(農村計劃이라 略稱)은 具體的으로 무엇을 의미하는가?
- 農村地域 綜合開發(IRAD : Integrated Rural Area Development)은 지금까지 흔히 사용되어 온 農業開發(AD : Agricultural Development) 또는 地域農業開發, 地域社會開發(CD : Community Development)과는 어떻게 다른가? 특히 農村새마을運動을 통해서 추진되어온 農村開發과는 어떠한 차이를 가지고 있는가?

가. 農村地域의 空間的 範圍

農村地域 綜合開發은 農村地域이라고 부르는 일정한 地理的 空間을 單位로 하여 綜合的인 長期發展計劃이 樹立되고 推進되어야 하기 때문에 國土空間에 있어서 農村地域의 空間的 範圍를 어떻게 設定해야 하는가라는 問題가 우선적으로 檢討되어야 한다.

1) 農村地域의 空間的 範圍에 대한 傳統的 認識과 問題點

1960～70년대의 일반적인 農村空間에 대한 인식은 다음의 다섯가지로 요약될 수 있다.

첫째, 농촌사회에 대한 觀念的 認識을 들 수 있다. 社會學者들의 都市·農村二分法(rural-urban dichotomy)에 의하여 농촌은 前近代的인 것의 상징으로 표현되고 인식되어 왔다. 농촌에 대한 이러한 추상적이고 관념적인 인식은 농촌사회와 농촌주민들에 대해서까지 불필요한 사회적 편견을 만들어 왔다.

둘째로, 농촌에 대한 機能的 인식을 들 수 있다. 식량생산의 空間 또는 공산품의 內需市場으로서의 농촌이라는 생각은 이러한 機能的 認識의 대표적인 예라 할 수 있다.

세째는, 농촌을 部分的으로 인식하는 것인데, 예를 들면 농촌도로, 농촌의료, 농촌교육, 농촌電話 또는 농촌간이상수도개발 등의 특정사업과 연결하여 인식하는 태도를 의미한다.

네째로, 농촌을 나머지 地域으로 인식하는 태도를 들 수 있다. 이러한 인식의 대표적인 예는 총인구에서 도시인구를 제하고 남은 나머지 인구로써 농촌인구를 파악하는 방법에서 찾아볼 수 있다.

마지막으로, 농촌을 마을 또는 自然部落으로서 인식하는 태도이다. 1970년대의 농촌새마을운동의 직접적인 대상이 마을이었으며 농촌개발과 동일시 되어왔다(崔洋夫, 1984 b).

특히 統計單位로서 農村의 범위는 항상 都市를 제외한 「나머지 지역」으로 파악되어 왔으며 <표 1>과 같이 都市地域에 대한 基準에 따라서 機關別로 각각 다르게 파악되고 있는 것이 오늘의 현실이기도 하다.

— 모든 市와 邑을 除外한 나머지 地域(Ⅰ) : 面

— 모든 市와 人口 20,000 以上 邑을 除外한 나머지 地域(Ⅱ) : 面과 人口 20,000 以下 邑

— 모든 市만을 除外한 나머지 地域(Ⅲ) : 面과 邑(郡)

이상과 같은 農村空間에 대한 傳統的 認識이 갖고 있는 基本的인 問題는 農村空間이 하나의 統合된 社會空間이며, 人間定住의 空間이라는 사실

表 1. 農村人口 區分에 따른 農村地域의 槪念(1980)*

(單位 : 1,000 名, %)

區分方法	行政區域			備考
	面	邑	市	
Ⅰ	11,463 (30.6)	25,973 (69.4)	都市地域	內務部
Ⅱ**	12,561 (33.6)		24,875 (66.4)	國土開發研究院
Ⅲ	農村地域	16,003 (42.7)	21,433 (57.3)	韓國人口保健研究院

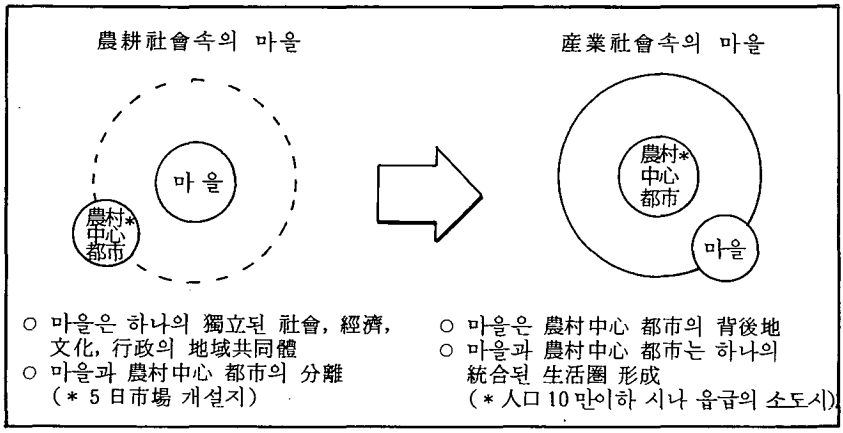
* : 1980年度 人口센서스

** : 面과 人口 2萬以下의 邑人口

을 忘却하고 있는 點이다. 農村空間 그 자체가 하나의 小宇宙로서 거기에 人間의 삶이 있고 産業과 經濟와 社會活動이 있고, 歷史와 文化와 價値가 있고, 行政과 政治가 있다는 단순한 사실에 대한 인식을 결하고 있는 점이다. 그리고 農耕社會의 급격한 해체와 産業社會化 속에서 農村地域의 空間的 範圍가 마을單位에서 農村中心都市(人口 10萬 이하의 작은 市와 邑規模)와 마을이 統合된 하나의 生活圈 單位로 擴張되고 있는 사실에 대한 인식의 부족은 農村空間에 대한 傳統的 認識이 갖고 있는 또 하나의 한계라 하지 않을 수 없다.

1960～70年代의 農業의 商業化는 불가피하게 農民들의 經濟活動을 마을社會의 範圍를 벗어나 農産物의 消費市場인 都市까지로 擴張시켰으며, 農村과 都市의 接觸을 促進시켜 왔다. 이 과정에서 農村의 마을과 大都市를 연결짓는 結節地로서 작은 規模의 市나 邑級都市 즉 農村中心都市는 마을의 傳統的인 機能을 대체하면서 農民들의 社會·經濟·文化·政治活動의 새로운 중심으로 등장하였고 마을을 單位로 하는 農民들의 生活圈은 農村中心都市를 중심으로 하는 새로운 生活圈으로 廣域化되어 왔다. 더우기 자본주의적 市場經濟와 大衆社會化에 따른 大衆文化의 農村擴散 속에서 마을社會는 단순한 居住 및 生産活動의 空間으로 변모되고 있다. 따라서 마을 또는 部落으로 대변되어 오던 農村의 이미지는 農村中心都市와 그 배후지

그림 1. 農村의 構造的 解体過程에서 마을의 位置變化와 農村空間의 拡張



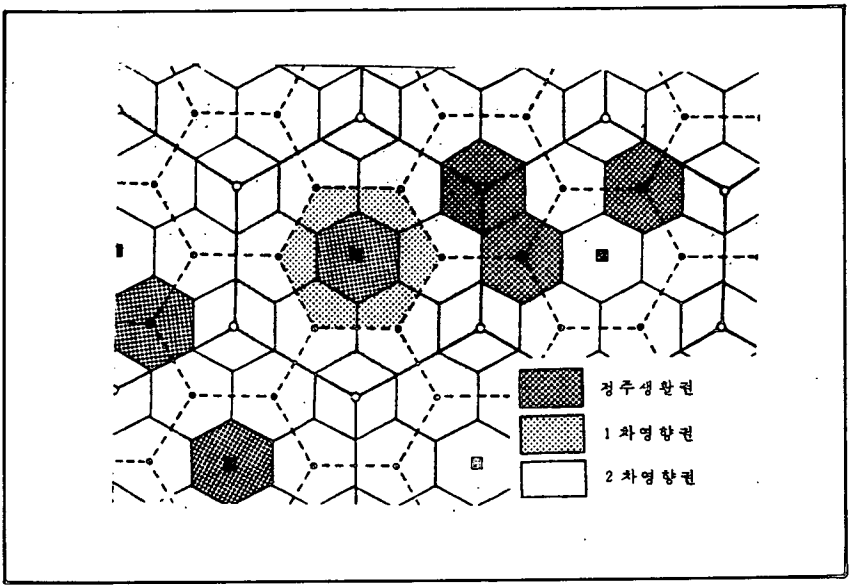
가 된 마을을 하나의 統合된 社會로 인식하는 方向에서 새롭게 再定立될 必要가 增大되고 있다. 따라서 農村地域의 槪念은 <그림 1>과 같이 지금까지 마을單位의 槪念에서 農村中心都市와 背後地인 마을을 하나의 統合된 空間으로 하는 槪念으로 擴張될 必要가 있다.

2) 定住生活圈의 槪念과 類型

일반적으로 國土空間에 있어서 하나의 中心地(central place)는 背後地를 가지고 있고 中心地와 背後地는 하나의 統合된 生活圈을 형성한다. 中心地는 背後地에 대하여 중요한 經濟, 社會, 政治, 文化 및 行政서비스를 제공할 뿐만 아니라 背後地 住民들의 生活의 中心이 된다. 人間은 그가 定住하고 있는 가능한 한 가장 가까운 곳에 위치하는 中心地로부터 그가 人間다운 생활을 하는데 필요한 기본수요(basic needs)와 서비스를 제공받을 수 있기를 바라기 때문에 中心地는 특히 중요한 의미를 갖는다.

國土空間에 있어서 中心地라고 하면 그 크기에 따라서 우리나라의 경우 특별시, 직할시, 시, 읍, 면소재지 등을 생각할 수 있으며, 이들 中心地들 간에는 어떤 段階的인 秩序를 가지고 있다고 말할 수 있다. 그러나 모든 中心地들은 그 中心地를 가장 기초적인 1日生活의 中心으로하고 있는 住民을 가지고 있다고 할때 하나의 中心地를 中心으로 하여 형성되는 最少單位의 生活圈域을 생각할 수 있다. <그림 2>에서와 같이 가장 작은 크

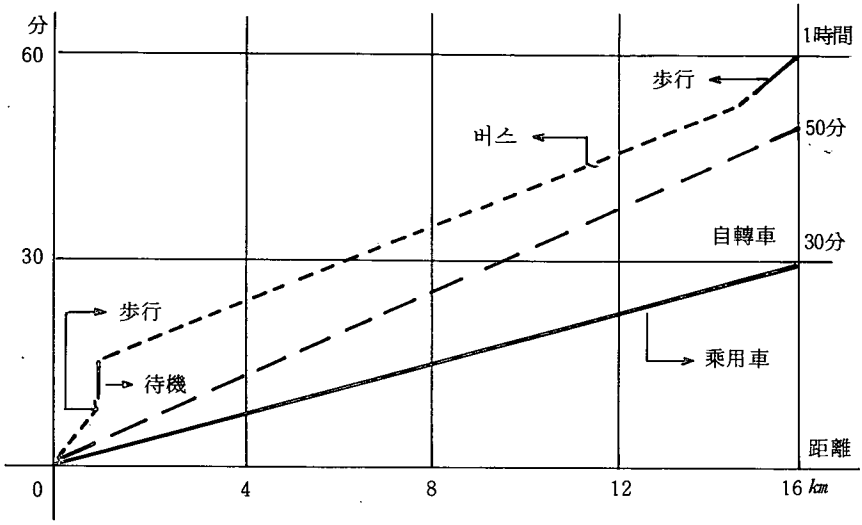
그림 2. 定住生活圈의 空間的 構成



기의 육각형이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 물론 각각의 中心地는 그 크기에 따라서는 自體의 生活圈을 벗어나 작은 中心地나 背後地까지 그 影響을 미치기 때문에 <그림 2>에서와 같이 2次, 3次 影響圈을 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 <그림 2>와 같이 理論的으로 構成된 하나의 中心地가 最少距離內에서 갖는 자체의 生活圈을 「定住生活圈」이라고 부를 수 있다. 이러한 生活圈은 그 中心地를 생활의 중심으로 하는 모든 住民들의 1日生活圈이 된다.

이상과 같은 理論的인 槪念이 定住生活圈을 國土空間의 現實에 適用할 때 첫번째로 제기되는 문제는 하나의 中心地가 갖는 1日生活圈의 空間的 範圍를 어떻게 설정하느냐 하는 문제이다. 住民들이 일상생활에서 불편없이 住居地로부터 직장에 이르는 통근거리 또는 住居地로부터 中心地에 이르는 거리를 指標로 할때 우리나라의 보편적인 교통수단인 버스를 이용하는 경우 대체로 1時間圈이 바람직한 社會經濟的 距離라고 생각되며 우리나라의 距離單位인 4㎞(1里)를 기준으로 하면 <그림3>과 같이 中心地에서 半經 16㎞에 이르는 範域이 여기에 해당한다고 생각된다.

그림 3. **定住生活圈設定**에 있어서 **16 *km***의 **選定**



資料 : 內務部, 地方定住生活圈의 設定 및 開發에 관한 硏究, 1981, p.14.

이상과 같은 기준에 따라 市·邑·面所在地 가운데 人口規模가 큰것부터 中心地로 삼아 定住生活圈을 理論的으로 區分하면 全般的으로 約 186個의 圈域設定이 가능하다(內務部, 1981, pp. 22 ~ 23).

그러나 定住生活圈의 中心都市의 規模와 기능에는 큰 차이가 있기 때문에 中心都市의 性格에 따라서 定住生活圈은 다음과 같이 크게 2가지로 類型化될 수 있다고 생각한다(崔洋夫外, 1982, p. 15) [2]

— 都市定住生活圈 : 中心都市가 배후지에 依存하지 않고서도 獨自的인 成長을 할 수 있으며, 배후지를 지배하고 있는 定住生活圈(우리나라의 경우 대체로 人口 10 萬以上이 되는 中心都市를 가진 定住生活圈)

— 農村定住生活圈 : 定住生活圈 가운데서 특히 中心都市의 性格과 機能이 그 背後地인 農村에 經濟的, 社會的, 文化的, 政治的으로 依存하는 바꾸어 말하면 背後農地의 影響 밑에 있는 農村性이 강한 定住生

2) 이와같은 類型化는 구체적으로 中心都市의 性格에 대한 實證硏究를 거쳐야 한다는 점에서 아직은 하나의 가설에 불과하다고 생각되며 이에 대한 연구가 요청되고 있다.

活圈, 따라서 農村定住生活圈은 中心都市의 人口가 背後農村人口보다 작거나 거의 같은 水準에 있는 경우가 大部分이며, 이러한 關點에서 農村定住生活圈의 中心都市는 農村속의 都市라 볼 수 있다 (우리나라의 경우 대체로 人口 10萬 以下의 中心都市를 가진 定住生活圈)

3) 標準農村(都市)地域의 設定

이상에서 理論的으로 設定된 定住生活圈이 보다 現實性을 갖기 위해서 현재의 道, 郡의 行政區域境界와 특히 第2次 國土綜合開發計劃에서 設定하고 있는 28個地域 生活圈의 境界를 감안하여 調整하면 155個 定住生活圈의 設定이 可能하다(內務部, 1981, p.26). 이와같은 調整은 定住生活圈이 단순한 이론적 개념의 범주를 벗어나서 하나의 實踐性을 갖는 計劃地域이되고, 統計單位 및 行政單位가 될 수 있게 한다는 점에서 큰의미를 갖는다. 따라서 理論的 定住生活圈은 현실에 맞게 조정하여 설정한 調整된 定住生活圈과 구분이 되어야 하고 특히 이와같이 조정된 정주생활권을 「標準地域」이라 부르고, 定住生活圈의 類型에 따라서 「標準農村地域」 또는 「標準都市地域」이라 부를 수 있다(崔洋夫, 1983, p.10).

하나의 잠정적 시도이긴 하지만 이상에서 검토한 견해에 따라서 調整된 定住生活圈 155個를 中心都市의 人口規模에 따라 類型을 나누어 정리한 것이 <表2>이다. 이와같은 標準農村 또는 標準都市地域의 개념이 地域開發에서 갖는 의미는 中心地와 背後地를 단순한 行政區域境界 예를 들면 市와 郡의 境界에 따라서 분리시켜 개발하고 있는 개발방식이 갖는 문제를 극복하고 하나의 中心地를 공동의 생활권으로 공유하고 있는 中心地와 背後地를 하나의 統合된 계획체계 속에서 개발시켜 나갈 수 있게 한다는 점에 있다. 이러한 계획체계를 통해서 만이 도시(中心地)와 농촌(背後地)의 연계적 개발이 현실적으로 가능할 수 있다고 생각한다.

現在의 市·郡과 같은 行政區域境界를 전제로 할 때 標準農村地域의 空間的 範圍는 대체로 郡과 유사하다. 물론 行政區域으로서 郡의 境界가 住民들의 生活圈과 일치하지 않는 경우가 많기 때문에 生活圈域과 行政區域을 일치시키는 문제는 앞으로 더욱 검토되어야 할 연구과제가 되고 있다.

表 2. 調整된 定住生活圈의 設定(試案)[1]

(單位 : 개, %)

區 分	生活圈中心都市人口規模	定 住 生 活 圈	
都市定住生活圈 (標準都市地域)	100 萬名以上	4(2.6)	32(20.7)
	100 ~ 50	2(1.3)	
	50 ~ 25	7(4.5)	
	25 ~ 10	19(12.3)	
農村定住生活圈 (標準農村地域)	10 ~ 5	18(11.6)	123(79.3)
	5 ~ 2	53(34.2)	
	2 萬名以下	52(33.5)	
計		155(100.0)	

1) 물론 이러한 設定과 類型化는 어디까지나 하나의 가설적 시도이며 이에 대한 실증적인 검토가 요청되고 있다.

그러나 여기에서 얻어낼 수 있는 하나의 잠정적인 결론은 지금까지의 「나머지 지역」으로 파악되는 農村地域의 空間的 範圍를 「標準農村地域」의 범위로 設定하는 것이 農村地域 綜合開發의 관점에서 바람직하다는 점이다. 農村開發은 마을開發의 범위를 벗어나서 農村住民들의 일상생활의 中心이 되고 있는 農村中心都市까지를 포함하는 地域開發이 요구되고 있는 것이 오늘의 시대적 상황이기 때문이다.

4) 農村地域 綜合開發에 있어서 標準農村地域이 갖는 意味

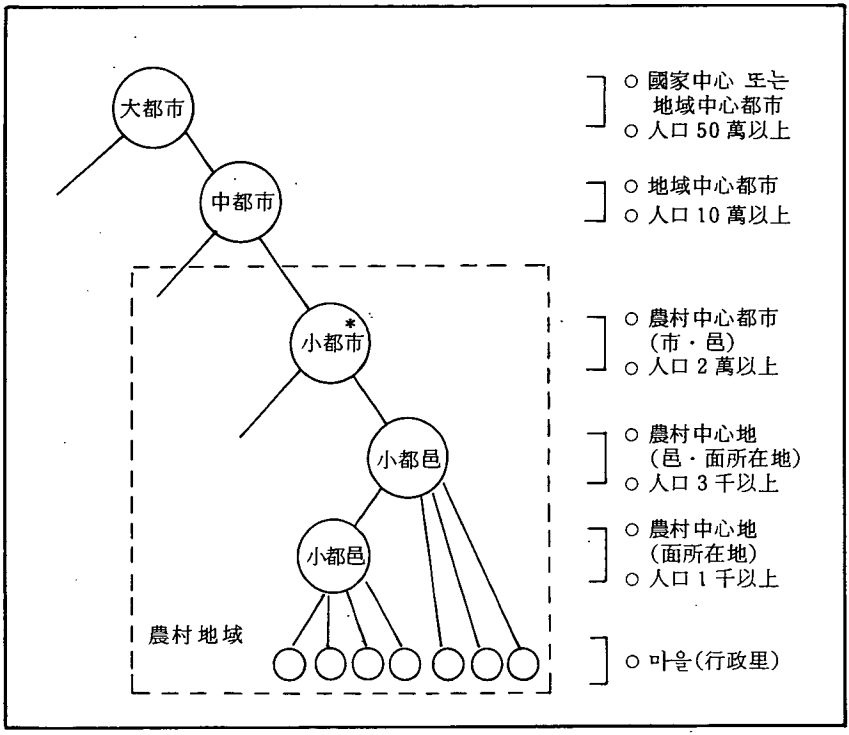
標準農村地域의 設定이 農村地域 綜合開發에서 갖는 중요한 3 가지 의미는 다음과 같다.

첫째, 標準農村地域은 農村地域 綜合開發에 있어서 基本的인 設計單位가 되며 行政單位가 된다.

둘째, 農村地域 綜合開發은 단순한 마을개발의 범위를 넘어서서 <그림 4>와 같은 農村地域의 定住體系와 그 기능에 따라 農村中心都市(小都市), 小都邑과 마을을 유기적으로 연계 개발한다.

마지막으로, 農村中心都市의 개발은 中心都市들의 규모와 기능에 따른 國土空間에서의 都市階層과 位階體系 속에서 國家中心 또는 地域中心의 中大都市들과 機能을 分擔할 수 있는 방향에서 이루어져야 한다.

그림 4. 國土空間에 있어서 農村地域의 定住体系



* 우리나라의 경우 대체로 人口 10 萬以下의 市나 邑級 都市들은 農村定住生活圈의 中心이 되는 農村中心都市라고 부를 수 있다.

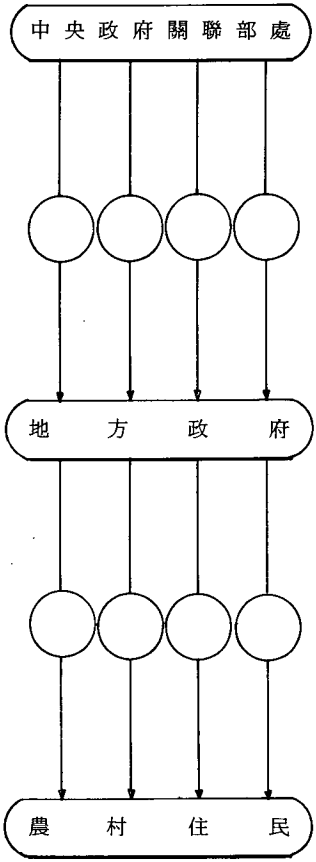
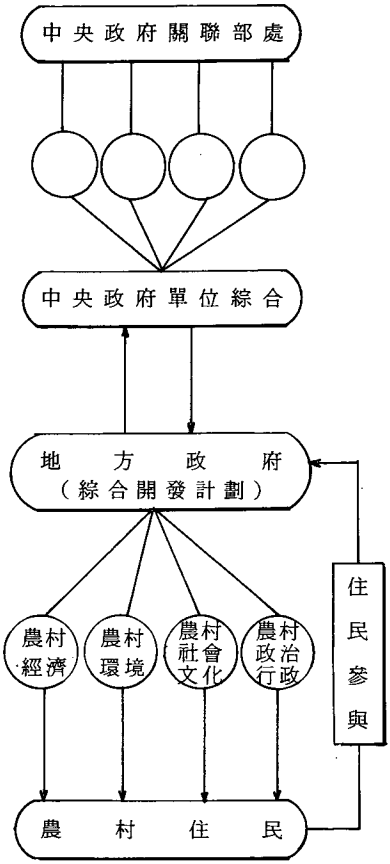
따라서 農村地域 綜合開發은 기본적으로 國土開發計劃體系 속에서 그리고 定住體系의 位階秩序 속에서 計劃되고 開發되는 것을 의미한다. 農村地域綜合開發이 과거의 農村開發과 뚜렷한 차이를 갖는 것은 전자가 地域開發이란 관점에서 國土開發計劃의 일환으로서 개발된다는 점에서이다.

나. 農村地域綜合開發에 있어서 綜合의 意味

農村地域綜合開發에서 意味하는 "綜合"은 기본적으로 다음과 같은 3가지 관점에서 理解될 수 있다.

첫째, 定住體系의 觀點에서 中心都市와 마을을 하나의 體系속에서 開發하는 地理的 綜合

그림 5. **農村地域 綜合開發에 있어서 綜合의 意味**

과거의 農村開發	農村地域綜合開發
	
○ 地方政府는 中央政府計劃 事業의 推進機關(특히 部處別 實績主義와 他部處에 대한 배타성 그리고 국고보조 사업에 대한 獨立的인 事業 監査는 地域的인 事業綜合에 의한 行政推進을 저해)	○ 地方政府의 독자적인 長期綜合開發計劃의 樹立에 의한 農村開發(農村地域綜合開發計劃) ○ 中央政府內의 農村開發政策의 方向 및 各種 事業의 調整

둘째, <그림 5>와 같이 關聯部處에 따라서 中央政府 중심으로 獨立的으로, 그리고 垂直的으로 계획집행되고 있는 농촌개발정책 및 행정을 中央政府單位 및 地域政府單位에서 綜合하고 調整하는 政策的 綜合

마지막으로, 農村地域開發 關聯事業의 部處別 獨立的이고 分散的인 推進에서 各種 事業을 地域單位(標準農村地域單位)에서 일정한 農村計劃에 의하여 綜合하는 事業的 綜合

이상과 같은 綜合은 農村地域에 關聯된 中央政府와 地方政府의 開發投資를 有機的으로 연결, 標準農村地域單位로 統合시키므로서 個別分散投資 또는 重複投資의 非效率性을 피할 수 있는 方案이 되기도 한다.[3] 따라서 農村地域 綜合開發은 行政의 能率을 높이고 投資의 效率을 높일 수 있으며, 이러한 開發計劃의 樹立과 執行의 과정에서 地域的으로 優先順位가 다르고, 다양한 種類의 住民開發需要와 의사를 행정에 반영시킬 수 있다는 점에서 政府와 住民間의 일체감을 조성시킬 수 있는 方案이 될 수 있다.

다. 農村地域 綜合開發計劃의 意味

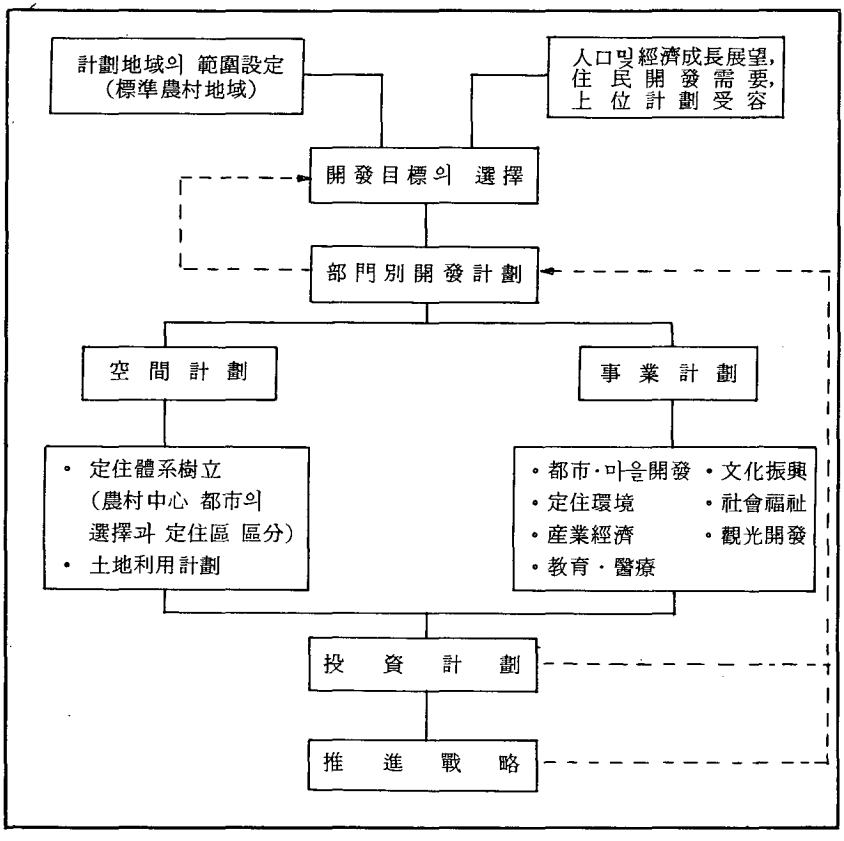
農村地域 綜合開發은 標準農村地域으로 設定된 일정한 設計地域을 전제로 하여 <그림 6>과 같은 단계에 따라 수립된 長期發展計劃에 의한 計劃的 開發을 의미한다.

---

3) 부처별로 분산적이고 독립적인 투자가 農村地域單位에서 일으키고 있는 몇가지 事例를 나열하면 다음과 같다.

- 農業生産의 地域特化에 따라 형성된 主産地에의 道路開發, 流通, 貯藏, 加工施設의 미비로 인한 主産地의 農産物 市場出荷 및 生産調整機能의 未洽
- 平野地의 논에 대한 獨立的 耕地整理가 경운기, 이앙기, 트랙터 등이 다닐 수 있도록 마을에서 耕地까지 道路와 연결되지 않아 발생하는 農業機械化의 저해 및 農機械利用의 非効率性 增大
- 耕地整理, 下川整備, 道路開發, 地域的 作目組織과 農業與件 등과 연계되지 않은 住宅改良 및 취락구조개선사업
- 道路開發과 연계되지 않은 農村醫療機關의 擴充

그림 6. 農 村 經 濟 의 基 本 段 階



農村空間을 人間定住의 空間이란 차원에서 把握할 때 農村發展은 農村의 經濟, 社會, 文化, 政治 및 行政의 各 部門이 均衡있게 發展하는 것을 의미하며, 이것을 農村을 하나의 社會로서 전체적, 통합적으로 이해하는 것을 의미한다. 그러나 이와같은 農村發展이 추상적인 槪念의 次元을 벗어나 구체적이고 實踐的인 것이 되기 위해서는 農村地域이라고 부를 수 있는 일정한 地理的 空間을 前提로 하여 이 地域에서의 現在水準의 發展狀態와 이 地域이 가진 文化的, 歷史的 傳統과 遺産, 부존자원 및 性格을 바탕으로 한 종합적이고 장기적인 發展構想이 必要하며, 이러한 構想에 입각한 發展이 制度的 行政的으로 推進되어 지지 않으면 안된다. 즉 일정한 農村地域을 對象으로 한 農村發展 長期綜合計劃 또는 簡略하게 農村計劃

의 樹立과 推進이 必要하다.

農村計劃이 갖는 基本性格은 밑으로부터의 計劃, 微視的 地域計劃, 綜合的 實踐計劃이라는 3가지 側面에서 다음과 같이 一般化 될 수 있다.

첫째, 農村計劃은 그것이 「밑으로부터의 計劃」이라는 점에서 가장 중요한 特徵을 갖고 있다. 農村計劃은 일정한 農村地域을 對象으로 그 지역이 갖고 있는 地域的 特性과, 부존자원 그리고 地域住民들의 開發需要에 기초하면서 地域住民들의 參與와 合意 속에서 이루어지는 計劃이기 때문이다. 바꾸어 말하면 農村計劃은 總量的 計劃이기 보다는 地域的 具體性을 갖는 計劃이기 때문이다. 따라서 農村計劃은 都市計劃과 같이 그것이 일단 樹立되면 直接的으로 農村住民의 財産權 行使에 莫大한 影響을 미치게 되기 때문에 農村計劃의 樹立과 執行過程에서 地域住民들의 開發意思와 開發需要가 充分히 反映되지 않으면 안되고 이 때문에 공청회나 청문회를 통한 農村住民들의 計劃過程에의 參與가 強調되고 있다. 그리고 農村計劃은 일정한 地域에 살고 있는 現在의 住民들은 물론 앞으로 그 地域에 살게되는 住民들까지를 包括하면서 住民과 地域自體의 바람직한 發展의 未來像을 提示할 수 있어야 한다는 어려움을 안고 있다. 즉 地域發展과 住民福祉間의 갈등과 조화가 불가피하게 제기된다는 점이다.

둘째, 農村計劃이 갖는 두번째의 性格은 그것이 微視的 地域計劃이라는 점이다. 一般的으로 얘기할 때 地域計劃은 <그림 7>과 같이 巨視的(또는 總量的) 國家次元, 中間的 地域次元 그리고 微視的 地域次元의 計劃들로 구분될 수 있다. 예를들면 우리나라 경우의 國土綜合開發計劃, 道綜合開發計劃, 農村地域綜合開發計劃等이 各各 거기에 該當된다. 특히 農村計劃을 微視的이라고 부르는 것은 그것이 具體性을 갖는 特定地域과 연계되어 있는 計劃이기 때문이다. 따라서 國土計劃體系에서 볼때 農村計劃은 國土 또는 道綜合開發計劃과 같은 上位計劃에 비한다면 下位計劃의 性格을 갖는다. 이와같은 計劃上의 上·下의 관계는 農村計劃과 上位計劃間의

갈등과 緊張 그리고 조화라는 새로운 문제를 제기한다. 上位計劃은 그 성격이 總量的이며 國家發展目標라는 一般的이고 抽象的次元에서 樹立되는 「위로부터의 計劃」이기 때문에 그것이 具體的인 特定地域의 現實에 항상 타당성이나 실천성을 갖는다고 볼 수는 없다. 예를들면 農村住民들의 具體的인 開發의 優先順位가 上位計劃의 그것들과 항상 일치한다고 볼 수 없을 뿐만 아니라, 일치해야 한다고 말하기는 어렵기 때문이다. 이와같은 갈등과 緊張을 農村計劃에서의 上位計劃의 무조건 수용이 아닌 地域現實에 맞는 調整受容 또는 上位計劃의 農村計劃受容 등을 통한 計劃間의 조정과 조화를 필요로 한다.

마지막으로, 農村計劃은 具體的인 實踐性을 가진 綜合計劃이라는 점에서 또다른 特徵을 가지고 있다. 그것은 이미 앞에서 지적한 바와 같이 農村計劃은 地域的 具體性을 갖는 밑으로부터의 計劃이기 때문에 實踐性을 가져야 한다는 것은 너무나 당연한 結論의 하나이다. 그리고 都市計劃 등과는 달리 農村計劃은 地域發展과 住民福祉라는 側面에서 <그림8>과 같은 綜合性을 갖는다. 이러한 綜合性은 農村計劃이 農村空間을 人間定住의 空間으로 把握하고 또 그러한 空間이 될 수 있도록 하는 計劃이라는 점에서 쉽게 이해될 수 있다.

그림 7. 國土計劃에 있어서 農村地域 綜合開發計劃의 位置

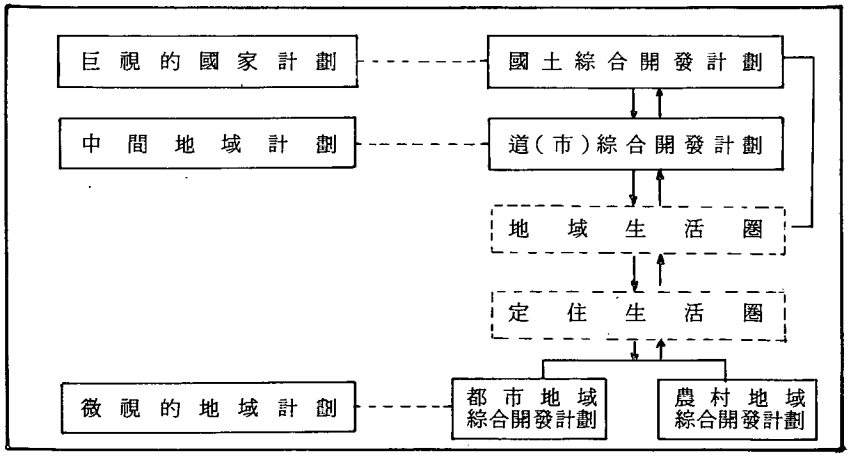
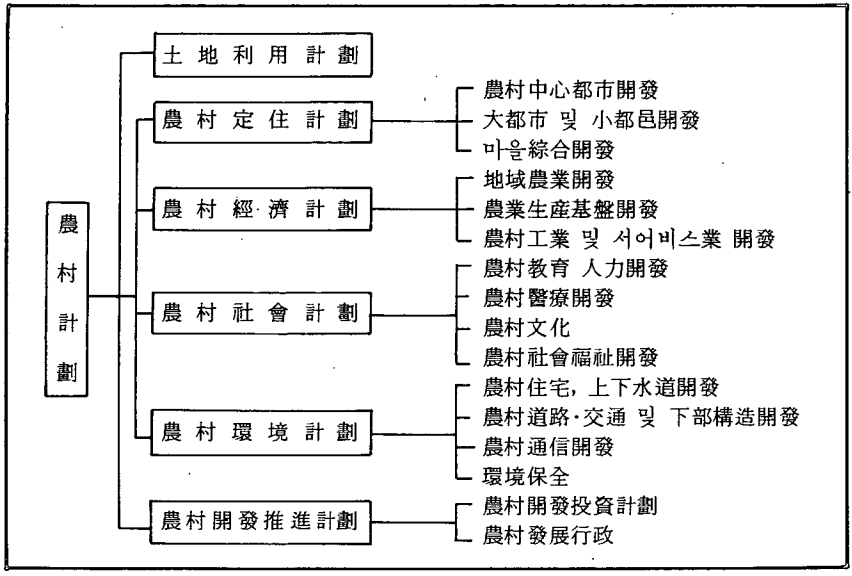


그림 8. 農村地域 綜合開發計劃의 位置



라. 農村地域 綜合開發과 類似槪念과의 区分

이상에서 검토한 農村地域 綜合開發의 槪念은 類似槪念인 農業開發, 地域社會開發 또는 農村새마을運動의 農村開發등과 구분되어야 한다. 農村地域 綜合開發이 유사개념과 근본적으로 다른 몇가지를 비교정리하면 <表 3>과 같다.

특히 農村開發의 한 形態로서 1970年代以後 추진되어 오고 있는 새마을運動은 그 性格에 있어서 綜合性을 갖고 있기는 하나 地域의 문제에 있어서 「마을」을 基本單位로 삼고 있다는 점에서 한계를 가지고 있으며, 最近의 새마을協同圈, 廣域圈 등이 거론되고 있으나 그것은 農村地域의 定住體系와 關聯을 맺지 못하고 있다는 점에서 역시 한계를 가지고 있다. 따라서 農村地域綜合開發의 관점에서 보았을때 새마을運動이 추진하고 있는 각종의 새마을事業들 예를들면 새마을가꾸기, 새마을도로확장, 소하천정비, 새마을공장건설, 농촌주거환경개선(취락구조개선 및 주택개량), 소도읍가꾸기 등(內務部, 1983, pp. 262~284)은 <그림8>에서 소개한 農村地域綜合開發計劃의 해당분야에 흡수되어 綜合的인 計劃속에서 추진되는것이 바람직하며 이러한 綜合化를 통해서 새마을事業의 효율성이 증대될 수 있다.

표 3. 農村地域 綜合開發, 農業開發, 地域社會開發과의 槪念比較

	農村地域綜合開發	地域社會開發*	農業開發
基本性格	○ 計劃地域의 槪念에 따라 設定된 일정한 行政的 範圍의 農村地域을 綜合的으로 開發하는 空間의 槪念이며, 計劃의 槪念	○ 어떤 場所的 制約없이 住民生活과 關聯된 開發計劃의 樹立과 執行에서 民主的 住民參與를 의미하는 사람의 槪念	○ 農業이라는 産業의 生産力 發展과 關係되는 産業의 槪念
槪念의 包括範圍	○ 農村地域綜合開發은 地域社會開發과 農業開發은 勿論 其他의 經濟, 社會, 文化, 政治, 行政등의 開發을 모두 包括함.	○ 開發計劃의 樹立과 執行에 있어서 政治, 行政의 側面에서 住民의 役割, 住民組織參與등을 內容으로 함.	○ 農業開發과 關聯된 農業資源利用, 開發, 農業作目組織, 農業生産力, 農業生産基盤, 農業市場流通, 價格 등이 包含됨. ○ 地域農業開發은 農村地域綜合開發과 같이 일정한 地理的 空間을 단위로 하기는 하지만 農村經濟의 한 部分인 農業에 국한됨.

* 우리나라에서 사용되고 있는 地域社會開發은 Community Development의 槪念을 의미하는데 그것은 배타적으로 農村地域만을 의미하지도 않을 뿐만 아니라 綜合開發을 의미하지도 않는다. 民主的이고 自發的인 參與를 통한 주민의사의 開發計劃樹立과 執行에의 반영이란 側面에서 의미를 가진 槪念이다.

3. 農村開發行政의 革新

農村地域 綜合開發政策의 효율적인 추진을 위한 두번째의 政策課題로써 農村開發行政의 革新을 들 수 있다. 앞에서 검토한 農村地域 綜合開發의 槪念에 비추어 볼때 農村開發行政의 革新은 다음과 같은 5가지 과제에 대한 政策내지 制度改善을 필요로 한다.

— 農政의 새로운 視角과 役割擴大
— 地方政府(특히 郡)의 機能強化
— 行政區域의 調整
— 開發財源의 確保
— 「農村地域 綜合開發法」의 制定

가. 農政의 새로운 視角과 役割拡大

傳統的으로 우리나라의 農政은 食糧增産(특히 米穀增産)과 연관된 農業開發을 중심으로 形成發展되어 왔다. 그 結果로 "農村"은 大部分의 경우 "農業"이라는 視角 "食糧"이라는 視角에서 인식되어 왔다. 2000年代의 福祉農村建設이라는 長期的 農村發展指向을 전제로 할때 農業만을 보는 農政의 視角은 農村을 包含하는 시각으로 擴大되어야 하고 그에 맞는 새로운 役割을 수행할 수 있어야 한다.

農業을 包含한 農村地域의 綜合的 發展을 行政的으로 農政이 수용하기 위해서는 現在의 農水産行政組織의 改編이 불가피하다. 특히 農村地域 綜合開發政策의 推進이라는 觀點에서 현재의 農水産部內에 이를 전담할 수 있는 새로운 기구(例 : 農村開發局)의 設置가 필요하며, 이와같은 專擔機構는 中央政府內의 農村開發에 관한 일괄된 政策方向을 수립하고 中央政府內의 事業에 따라서 部處別로 分散되어 獨立的으로 計劃, 執行되고 있는 農村開發關聯事業들을 綜合調整할 수 있는 企劃調整機能을 遂行하여야 한다. 그리고 이러한 調整機能의 圓滑한 遂行을 爲해서는 中央政府內에 農村開發關聯部處의 責任者들로 구성되는 「農村開發政策審議會(假稱)」와 같은 協議體의 구성으로 部處間의 協助, 政策調整을 體系化시킬 必要가 있다.

나. 地方政府(郡)의 機能強化

標準農村地域과 같은 農村地域 綜合開發의 기본단위를 전제로 할때 長期的으로 農村計劃의 樹立과 執行의 主體는 어디까지나 地方政府(市 또는 郡)가 되지 않을 수 없다.

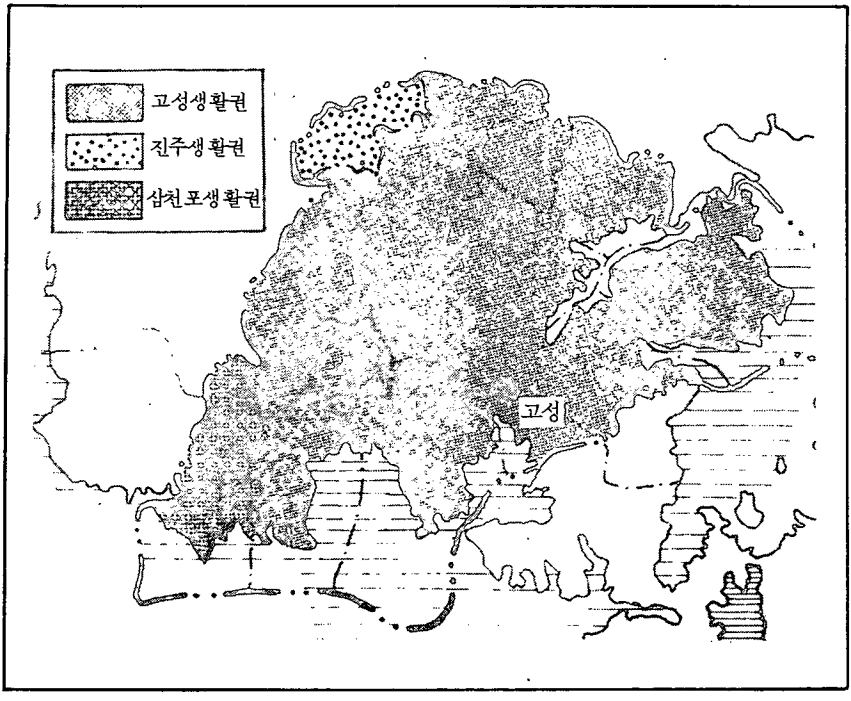
이러한 觀點에서 農村開發行政의 核心이 되는 地方政府의 機能強化가 必要하다. 地方政府의 機能強化는 오히려 그것이 開發投資의 效率性을 높일 수 있고, 政府와 地域住民 사이에 형성되고 있는 緊張과 갈등, 불신 등의 社會的 不安要因을 除去시킬 수 있다는 점에서도 큰 意味를 가지고 있다. 地方政府의 機能強化의 基本方向 몇가지를 요약하면 다음과 같다.

- 農村住民들의 開發需要에 기초한 住民福祉行政을 수행할 수 있도록 地方政府의 政策意思決定權의 自律性과 獨自性을 強化하고 이를 制度的으로 뒷받침하기 위한 地方自治制의 段階的 推進
- 中央政府와 地方政府間의 役割調整과 機能分擔 및 中央政府의 權限을 地方政府로 이양
- 地方政府의 獨自的인 計劃樹立 機能의 強化 및 이를 위한 地域計劃에 대한 專門人力의 配置 및 養成, 그리고 이와같은 綜合計劃樹立과 評價를 擔當하는 전담부서의 설치
- 地方政府 責任者의 任期制 導入에 의한 責任行政의 強化
- 地方의 産業的, 社會的, 自然的 與件과 發展水準에 맞게 地方政府組織의 改編運用

다. 標準農村地域에 따른 行政区域의 調整

農村地域 綜合開發政策의 추진을 위한 計劃樹立 및 行政의 單位로서 定住生活圈 槪念에 입각한 標準農村地域의 設定이 制度的으로 이루어져야 한다. 이와같은 標準農村地域의 設定은 地方行政區域을 住民들의 生活便益에 따른 生活圈에 따라 再調整하는 것을 意味한다. 農村地域 綜合開發은 현재의 行政區域을 전제로 할 경우에는 郡을 基本單位로 하는 것이 바람직하나 長期的으로는 行政區域의 調整이 이루어져야 할 것으로 본다. 그것은 郡單位에 있어서 行政區域과 住民들의 實際生活圈 사이에는 상당한 괴리가 일어나고 있기 때문이다. 慶南 固城地域의 事例硏究結果에 의하면 <그림 9>와 같이 行政區域으로는 1邑13個面으로 구성되어 있으나 固城生活圈內에는 1邑11個面만이 포함되며 나머지 2개면은 각각 삼천포와 진주생활권에 속해 있음을 볼 수 있다.

그림 9. 定住生活圈에 의한 標準農村地域 設定(慶南 固城事例)



標準農村地域의 設定과 함께 邑과 같은 農村中心都市를 郡에서 分離,獨立的으로 市로 昇格시키는 問題는 基本的으로 再檢討되어야 한다. 農村地域 綜合開發의 基本目的은 農村中心都市(人口 10萬以下의 市와 邑)와 背後地를 하나의 開發單位로 統合하여 農村의 經濟, 社會, 文化, 教育등 제반산업기반 및 주민들의 定住生活環境을 均衡있게 開發하는데 있다. 農村定住生活圈의 中心都市인 邑이 背後地인 面과 分離되어 市로 昇格할 경우 農村定住生活圈의 産業, 經濟 및 教育, 醫療, 文化施設 등과 農村經濟의 富가 邑地域에 集中되어 있음을 감안할때 背後地域인 面單位 農村地域의 개발을 더욱 制約하는 要因이 되게 된다. 邑이 市로 昇格된 郡의 財政力은 邑의 市昇格으로 더욱 취약해질 가능성이 있기 때문에 農村中心都市와 背後 農村의 연계적 종합개발이라는 次元에서 市나 邑을 포함한 標準農村地

域을 하나의 開發行政單位化하는 문제가 검토되어져야 한다. 이경우는 標準都市地域의 設定에 있어서도 동일하게 적용된다. 바꾸어 말하면 行政區域의 境界로서 市와 그 背後地의 分離는 地域開發의 관점에서 볼때 결코 바람직한 것이 아니기 때문에 中心都市와 背後地를 하나의 行政體系로 統合하는 새로운 行政區域設定, 예를들면 標準都市地域이나 標準農村地域의 設定이 시급히 검토될 필요가 있다.

라. 開發投資財源의 確保

農村地域 綜合開發의 效率的인 추진을 위해서는 開發投資財源의 確保가 가장 중요한 문제가 된다. 現在와 같은 租稅制度를 전제로 하는 경우에 있어서 現 國·道費 補助方式에 따르면 國道費 補助의 增額은 곧 郡費負擔을 가중시키는 것을 의미하며 이는 郡財政에 더욱 압박을 가하는 결과를 초래하고 있으므로 農村開發을 지원하기 위해서는 追加的인 郡費負擔을 수반하지 않는 국·도비 지원이 필요하다. 事業의 性格에 따라 國家事業, 道事業, 郡事業을 엄격히 구분하고, 국가사업은 국가가 전액 집행하거나 地方自治團體에 위임할 경우에는 所要豫算額을 전액 국비로 交付하여 現行과 같이 국도비 보조로 인한 영세한 郡財政의 압박 가중과 업무의 복잡성을 줄이고 점차로 郡財政의 自立度向上과 함께 郡投資事業의 自律性을 保障해 주어야 한다.

表 4. **地方自治團体의 豫算規模(1983)***

單位 : 억원

區 分	個所數 (A)	一般會計 (B)	特別會計 (C)	計 (D)	自體收入 (E)	自立度 E/B	市郡當 D/A
全 國	—	31,083	15,477	46,560	—	— %	—
서 울	1	6,769	6,084	12,853	6,582	97.2	12,853
직할시	3	3,241	3,485	6,726	3,008	92.8	2,242
道	9	8,002	1,713	9,715	2,817	35.2	1,079
市	46	4,175	2,992	7,167	2,374	56.9	156
郡	139	8,895	1,202	10,097	2,522	28.4	73

* 一般會計의 地方稅 收入 + 稅外收入

資料 : 內務部, 地方財政年鑑, 1983.

그러나 長期的으로는 現在와 같은 國稅中心의 租稅制度에 對한 全面的인 검토가 필요하며 自治財政基盤의 確立을 위하여 國稅의 大幅的인 地方稅로의 이양(예 : 부가가치세, 소비세등)이 필요하며, 地方間의 發展隔差에 따른 地方財政力의 隔差問題를 해소하기 위해서 특히 지방재정력이 취약한 地方政府에 대한 중앙정부의 지원이 우선적으로 집중되어야 한다. 그리고 農村地域 綜合開發은 事業의 性格에 따라서 民間參與가 政府보다 더 능률적인 경우도 있기 때문에 財源의 調達이라는 측면에서 民間資本參與가 적극화되어야 한다.

마. 制度的 基盤의 整備

農村地域 綜合開發이 일시적인 行政事業이 아니라 農村의 産業社會化를 촉진하고 2000年代 福祉農村建設을 指向하는 政府의 일관된 政策의 하나로서 制度的으로 定着되기 위해서는 이를 法的으로 뒷받침하는 「農村地域 綜合開發法」의 制定이 필요하다. 이러한 法은 農村地域 綜合開發의 性格上 적어도 農水産部와 經濟企劃院, 內務部, 建設部 등의 共同發議에 의한 共同立法의 형태를 취하는 것이 바람직하지 않는가 생각되며 이에대한 검토가 필요하다. 따라서 이와 관련을 맺고 있는 各部處가 관장하고 있는 關係法에 대한 綜合的인 검토도 동시에 추진되어야 한다.

4. 農村地域 綜合開發의 段階的 推進

農村地域 綜合開發은 標準農村地域(또는 郡)이라는 일정한 地理的 空間과 行政單位를 주체로 하여 수행되는 것이나, 모든 農村地域에서 同時的으로 農村計劃을 樹立 추진하고 이를 財政的으로 뒷받침하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 政策的 次元에서 優先的으로 開發시켜야 할 農村地域을 선정하고 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. 물론 農村地域 綜合開發의 構想이라는 측면에서 보면 이러한 構想은 모든 農村地域(郡)이 앞으로 수립하지 않으면 안될 과제의 하나이기 때문에 農村地域 綜合開發의 構想은 적극적으로 장려되고 추진될 필요가 있다.

가. 農村地域의 類型化 및 優先開發對象地域의 選定

장기적으로 農村地域 綜合開發은 모든 地方自治團體가 추구해 나가야 할 지방발전의 장기비젼과 발전목표를 설정하고 있다는 점에서 동시적으로 추진되는 것이 바람직하나 현실적인 制度的 制約과 中央政府에 의한 開發投資가 불가피한 상황에서는 優先開發對象地域의 선택이 불가피하다.

따라서 優先開發對象地域의 選定을 위해서는 農村地域을 地帶的 性格(平野, 山間, 해안도서, 도시근교 등), 經濟發展 程度(地域住民所得, 産業構造, 고용구조 등)과 人口動向 등을 종합적으로 감안, 成長地域, 停滯地域, 落後地域 등으로 類型化하여 自然環境이 不利하고(山村이나 漁村), 所得水準이 낮고, 人口減少가 심한 落後農村地域부터 우선적으로 開發에 着手하는 것이 바람직하다.

하나의 試案的인 例이긴 하지만 <표 2>의 標準農村地域 123 個를 所得水準과 人口動向 등에 따라 類型化하면 <표 5>와 같다.

表 5. 農村定住生活圈의 類型化(試案)*

農業地帶	經濟發展程度				
	高成長地域	發展地域	停滯地域	落後地域	計
平野地帶	—	5 (38.5)	8 (61.5)	—	13 (10.6)
中間地帶	—	19 (32.2)	25 (42.4)	15 (25.4)	59 (48.0)
山間地帶	—	7 (23.3)	8 (26.7)	15 (50.0)	30 (24.4)
都市近郊	4 (19.0)	8 (30.1)	6 (28.6)	3 (14.3)	21 (17.1)
計	4 (3.3)	39 (31.7)	47 (38.2)	33 (26.8)	123 (100.0)

*. 內務部, 「地方定住生活圈의 設定 및 開發에 관한 硏究」 1981 年의 結果를 再分類한 것임.

나. 農村地域綜合開發의 段階的 推進

장기적으로 農村地域綜合開發이 國土開發戰略의 일환으로서 政策化되기 위해서는 궁극적으로는 國土綜合開發計劃에 반영되지 않으면 안된다. 그 뿐만아니라 農村開發行政改革을 통한 制度的 基盤이 정비되어야 하기 때문에 農村地域綜合開發은 다음과 같이 3段階의 政策推進이 바람직 하다.

— 第1段階(1985~1986) : 準備 및 實驗段階

— 第2段階(1987~1991) : 部分的 擴大段階

— 第3段階(1992~2001) : 本格化段階

1) 準備 및 實驗段階

第1段階는 農村地域綜合開發을 위한 必要한 制度의 整備와 이를 뒷받침할 수 있는 基礎研究가 촉진되면서, 다른 한편으로는 中央政府와 地方政府의 共同參與에 의한 實驗事業의 추진을 통하여 農村地域綜合開發의 政策化 및 行政化를 위한 경험등을 축적하는 단계라고 말할 수 있다. 第1段階에서 추진되어야 할 몇가지 과제들을 정리하면 다음과 같다.

— 中央政府(農水産部)의 主管下에 實驗的인 示範事業의 推進과 評價를 통한 專門人力의 養成과 경험축적(특히 地方政府의 擔當專門人力의 訓練)

— 中央 및 地方政府內에 전담기구 설치

— 制度 및 行政改革을 위한 研究推進

— 第2次 國土綜合開發計劃의 補完發展을 通한 定住生活圈의 反映

— 第6次 經濟社會發展 5個年計劃에 反映

2) 部分的 擴大段階

第2段階는 第6次 經濟社會發展 5個年 計劃期間이며, 第2次 國土綜合開發計劃의 나머지 5個年에 해당하는 기간으로서 農村地域綜合開發을 이상의 2가지 上位計劃에 反映하고, 農村地域綜合開發計劃에 필요한 制度整備 및 行政改革을 추진시키면서 地方政府에 의한 사업추진이 확대되는 단계라고 말 할 수 있다. 第2段階에 추진되어야 할 과제들은 다음과 같다.

— 制度整備 및 行政改革의 推進

— 地方政府에 의한 事業推進 擴大(落後農村地域부터 우선적인 着手)

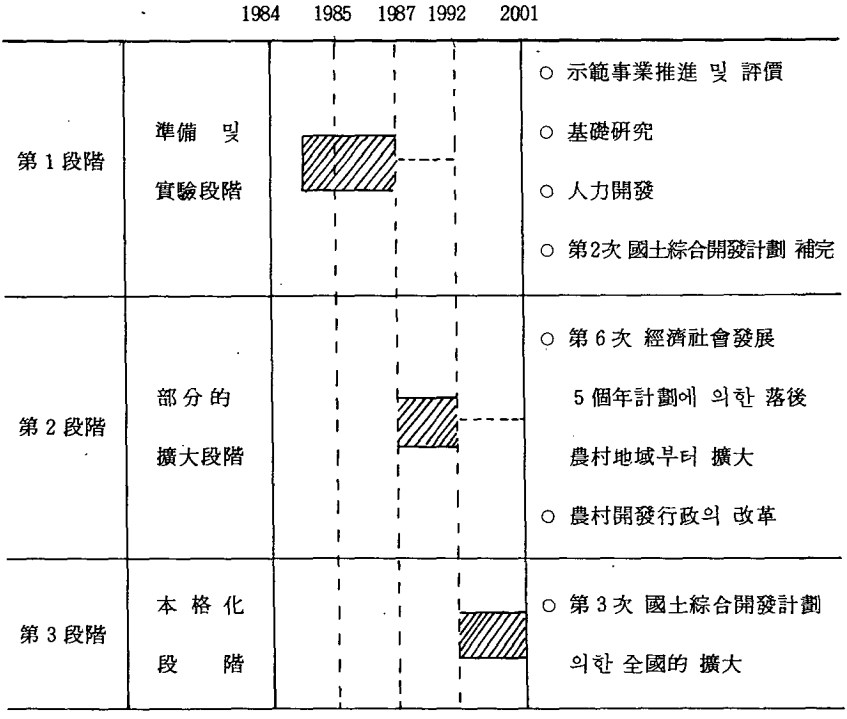
— 第3次 國土綜合開發計劃 및 第7次 經濟社會發展 5個年計劃에 反映

3) 本格化 段階

第3次段階(1992~2001)는 農村地域綜合開發이 모든 農村地域에 擴散되어 本格的으로 推進되고, 地方政府의 行政運用方式으로 定着되는 段階를 의미한다. 地方政府는 自律性과 獨自性을 가지고 지역개발을 계획하고 추진하며, 中央政府는 地方政府에 의한 추진이 불가능한 大規模投資事業이나 또는 地方政府間의 投資調整등을 수행하므로서 均衡的인 國土開發이 이루어 질 수 있도록 하는 역할을 담당하는 것이 바람직하다.

이상의 農村地域綜合開發의 段階的 推進을 요약하면 다음 <그림 10과> 같다.

<그림 10> 農村地域綜合開發의 段階的 推進



5. 맺 는 말

農村地域綜合開發은 産業社會속에서 農村空間이 人口의 흡수와 부양, 國民食品의 供給, 國土資源의 保全, 休養綠地 및 레저空間의 提供, 傳統文化의 繼承이라는 役割을 수행해 나아갈 수 있도록 農村이 단순한 「食糧生産의 空間」만이 아닌 「人間定住의 空間」이 되도록 開發하는 것을 意味한다. 따라서 農村地域綜合開發은 2,000年代를 指向하는 韓國社會의 보편적 發展指向인 産業社會의 成熟化를 통한 正義로운 民住福祉 社會의 建設이 農村空間에 擴散되는 農村의 産業社會化를 追求하면서 農村經濟의 高度化, 農業經濟의 能率化, 農村環境의 都市化, 農村社會의 開放化를 目標로 한다.

이와 같은 農村地域綜合開發이 政策化되기 위해서는 무엇보다도 지금까지의 食糧增産을 中心으로 發展되어온 農政의 視角이 農業開發을 포함한 農村開發까지로 한단계 높아져야 한다. 이것은 결코 農業開發의 축소를 의미하는 것이 아니라 農政의 領域擴張을 意味하는 것이다.

農村地域綜合開發은 그 性格上 단기간내에 어떤 結果를 볼 수 있는 것이 아니라 中央政府와 地方政府의 役割分擔, 地方分權化를 통한 地方政府의 機能 強化등을 통하여 長期的으로 꾸준히 추진되어야 할 새로운 政策方向이며, 새로운 行政運用方式이며, 새로운 開發事業이라고 말할 수 있다. 따라서 農村地域綜合開發이 效果的으로 推進되기 위해서는 많은 制度와 行政改革을 전제로 하고 있기 때문에 이러한 制度發展과 보조를 같이 하면서 단계적으로 추진되어 가지 않으면 안된다. 그리고 農村地域綜合開發이 國土開發計劃으로 體系化되기 위해서는 무엇보다도 第2次 國土綜合開發計劃에 定住生活圈의 槪念을 導入하는 修正作業이 착수되지 않으면 안된다.

1960~1970年代의 韓國 經濟社會의 급속한 産業化속에서 農村經濟社會의 構造的 解體과정에서 變化하고 있는 農村과 農業을 전제로 할 때, 오늘의 韓國의 農業과 農村이 당면하고 있는 문제는 經濟政策的 次元으로만은 해결될 수 없으며 經濟政策과 社會政策을 동시에 추진하므로서 해결 가능

한 문제들이기 때문에 農村地域綜合開發은 더욱 重要한 意味를 갖는다. 農民들도 農業生産者 以前에 人間이기 때문이며, 農村은 그들의 삶의 場이기 때문이다.

參 考 文 獻

內務部, 1981, 地方定住生活圈의 設定과 開發에 관한 硏究

, 1983, 새마을運動

崔洋夫, 1981, "地方均衡發展을 위한 農村生活圈의 設定과 開發戰略", 地方化時代에 있어서 地域開發의 方向模索을 위한 세미나(主題發表論文集), 서울大 環境大學院.

, 1983, "農村發展과 農村計劃," 國土計劃, 第18卷 第2號, pp.

, 1984 a "都市工業社會와 農村의 將來," 向後 10年의 國家發展戰略, 京鄕新聞社.

, 1984 b "農村空間에 대한 認識의 轉換," 韓國農村經濟硏究院 뉴우스(1984. 5)

外, 1982, 2000年代를 향한 農村定住生活圈開發 基本構想(全南 康津圈 事例硏究), 韓國農村經濟硏究院.

討　　論

司會者 :	李　瓆　鉉(서울大 農大 教授)
討論者 :	金　東　一(梨大 教授)
	金　定　台(韓國日報 論說委員)
	朴　仁　鎬(嶺南大 地域開發學科 教授)
	林　承　達(江陵大 都市計劃科 教授)
	崔　相　哲(서울大 環境大學院 教授)
	韓　相　昱(農業振興公社 調査部長)
	韓　陽　洙(內務部 地方開發局長)

李瓆鉉(司會) : 제 3 分科의 主題는 "農村地域綜合開發政策의 課題와 戰略"이다. 앞에서 2 個 分科의 主題가 發表되었지만 이번 분과의 발표와 토의는 實踐的인 측면에서 대단히 중요한 과제가 아닌가 생각된다. 崔洋夫博士께서 農村地域綜合開發의 性格과 槪念規定 그리고 우리 농촌의 현실적인 문제점을 제시하면서 정책적으로 풀어 나가야 할 다섯 가지 과제와 두 가지 推進戰略에 대한 자세한 설명이 있었다. 주제발표에 대하여 理論과 實際로 區分하여 토의할 수도 있겠으나 그대로 앉아 계신 순서대로 토의를 진행하도록 하겠다.

金正台：지금 崔博士께서 말씀하신 내용은 잘 정리되었다고 생각한다.

다만, 어떻게 고양이 목에 방울을 달 것인가 하는 目標達成에 대한 手段의 제시가 미흡하지 않았나 하는 느낌이 든다. 地方自治를 빼놓고서 農村地域의 綜合開發이라는 것이 달성되기는 어렵다고 본다. 최박사께서 현재 農村開發事業들이 中央各部處別로 分散推進되고 있고 거기에다 地方行政의 長인 郡守의 在任期間이 平均 1年半에 불과한 실정하에서는 郡單位에서 農村綜合開發과같은 長期計劃을 추진하기는 어렵다는 문제를 제기하였는데 이 문제도 地方自治를 하게 되면 어느 정도 해결되지 않겠는가 하는 생각이 든다. 물론 地方自治를 한다고 할지라도 中央政府水準의 전국적인 안목에서의 均衡的인 發展計劃이 있어야 하고 中央政府의 行政的·技術的·財政的인 支援이 前提가 되어야 하겠지만 어디까지나 地方自治, 즉 地域住民들의 願望과 所望을 반영하고 地域住民과의 合意하에서 綜合開發計劃이 수립되어야 그 實現可能性이 높다는 사실을 새롭게 인식하여야 할 것이다.

일본도 1950~60年代에 급속한 工業化過程에서 都市過密問題와 農村過疏問題가 발생하여 할머니, 어머니, 누나의 소위 삼짱농업이 이루어질 정도로 都·農間 不均衡이 심각하게 나타났다. 그리하여 1970年代 중반 이후에 소위 日本式의 國土綜合開發計劃에 의한 産業地方分散이 적극 추진됨으로써 도시로만 몰리던 勞動人口, 즉 青少年들이 다시 농촌으로 되돌아 가는 유턴현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 한 마디로 농촌에서도 농업 이외의 소득원에 접근할 수 있는 기회가 높아져서 농촌이 좋아졌기 때문으로 풀이될 수 있다.

그러면 日本에서 이와 같은 유턴현상을 유도할 수 있는 구체적인 정책은 어떻게 이루어졌는가? 일본이 70년대 후반부터 重工業中心의 工業開發을 하이테크놀로지型 工業으로 전환하면서 중앙정부에서 이러이러한 공장은 지방으로 이전되어야 한다는(주로 部分品工業, 輕工業) 産業地方分散計劃을 國土綜合開發計劃에 의거 이 계획에 따라 지방에서는 이것을 유치시키기 위한 적극적인 각종 유인조건을 내걸고, 그리하여 地方自治와 企業體間과의 合意하에 地方에 工場이 건설되고, 지방에 공장이 건설되니까

就業機會가 늘어나게 됐다. 또한 이무렵에 都市의 過密과 公害에 시달려 도시에 염증을 느끼던 都市民들이 地方에서도 所得源에 접할 수 있는 기회가 증대되니까 농촌으로 다시 돌아가는 유턴현상이 나타나게 되었다.

일본의 경험에서도 알 수 있듯이 農村地域 綜合開發을 위해서는 地方財政自立度를 높이는 것도 중요하겠지만 무엇보다도 "뜻이 있는데 길이 있다"는 우리 속담과 같이 地方民의 의사가 뭉치고 그것을 중앙에 강력히 요구하는 힘이 있어야 중앙정부에서도 交付金이나 補助金이 나오고 관심을 갖게 된다. 그러나 이러한 단합된 힘의 요구가 없을 때, 중앙정부에서 누가 聖人君子가 되어서, 또는 전지전능한 신이 되어서 지방정부의 어디가 아프고 간지러운지 다 알아서 해 주겠는가? 이런 점에서 農村地域綜合開發이 實現可能한 정책으로 발전하기 위하여는 무엇보다도 地方自治가 先行되어야 한다는 것을 꼭 이야기 해 두고 싶다.

마지막으로 말씀드리고 싶은 것은 農村地域綜合開發을 위해서는 道路, 下水道, 通信등 社會間接資本의 擴充이 전제가 되어야 한다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 情報體系의 擴充이라고 말하고 싶다. 앞으로 經濟發展過程에서 農村地域이 發展하기 위해서는 우리가 情報體系의 擴充을 빼 놓고서는 성공하기가 어렵다. 우리는 흔히 "농촌사람들이 도시사람보다 더 약아빠졌고, 하루만 서울사람 안 속여 먹으면 그 사람들 직성이 안풀린다'는 이야기를 듣기도 한다. 그런데도 농촌사람들이 도시사람들에게 만만히 속고 있다. 물론 도시 서민에게 속는 것이 아니라 小商人에게 속고, 中間商人에게 속고, 大商人에게 속고 있다. 이와 같이 農民들이 속지 않기 위해서는 무엇보다도 情報體系의 整備擴充이 시급히 이루어져야 하겠다. 情報體系의 擴充에는 콤퓨터 단말장치 등 高度의 情報體系까지도 생각 할 수 있겠다. 그러나 우선 農村電話만이라도 邑面單位에 전부 들어가야 하겠다. 그래야만이 이것을 통하여 行政機關, 農·畜·水協과도 쉽게 연결이 될 수 있을 뿐만 아니라 서울의 市場情報와도 연결될 수 있고 그것이 장래 어느 시기에 가서는 콤퓨터 단말장치 등 高度情報産業과도 연결될 수 있게 된다. 또한 農民들이 농촌에 가만히 앉아서도 도시에 못지않은 각종 정보를 손쉽게 얻게 되어 농촌거주에 대한 社會, 文化的인 소외감

을 덜 느끼게 될 것이기 때문이다.

農村電話事業은 정부의 적극적인 電話普及事業의 추진으로 많은 성공을 거두고 있다. 그러나 農村地域綜合開發의 政策手段의 하나로 農村電話普及事業을 더욱 擴大하도록 노력할 필요가 있음을 강조하고 싶다.

金東一 : 오늘 崔博士의 論文內容에 대해서 별로 異義를 제기할 것이 없다. 내 자신이 이와 유사한 생각들을 해 왔고 이와 관련된 조사도 해 본 경험이 있기 때문에 우리나라 農村開發은 어느 정도 綜合的 側面에서 다루어져야 한다는 것에 대해서 누구도 이의를 제기할 수 없을 것으로 생각된다.

앞으로는 이 이상 더 농촌을 우리가 방치할 수 없는 상황에 있기 때문에 農村地域을 말로만 綜合開發, 綜合開發할 시기는 넘었다는 생각이 든다. 우리 농촌을 더 이상 방치할 수 없는 까닭은 무엇인가? 오늘날 농촌에서 농민들이 떠나가는 것, 즉 離農은 都市地域의 貧困地域形成, 貧困文化의 形成과 直結되고 있다. 지금 서울의 인구가 1,000만명에 이르고 있다. 서울 인근지역의 많은 도시빈곤문제는 실로 심각할정도까지 이르고 있다.都市貧困地域에 관한 조사가 최근에 활발하게 전개되고 있지만 사실상 어떤 의미로서는 지금 農村問題보다 더 시급히 해결되어야 할 사회문제가 도시지역의 일부 貧困地域들, 꼬방동네들이라고 생각한다. 이와 같은 都市地域貧困問題와 연관하여 농촌문제를 農業的인 次元에서만 생각할 것이 아니라 韓國社會全體의 안정이라는 차원에서 새롭게 인식할 필요가 있다.

農村地域綜合開發의 當爲性에 대한 또 하나의 이유는 지금까지 우리 경제가 추구하여온 高度成長에 대한 神話가 깨지고 있지 않나 하는 생각이다. 어느 보고서에서 400억이 넘는 外債의 元利金을 매년 상환해 나가기 위해서는 우리 나라의 經濟成長이 8.5%가 되어야 한다는 사실을 읽은일이 있다. 이것이 사실이라고 하면 우리 나라에서 8.5%의 經濟成長이라고 하는 것은 外債償還이라는 면에 비교하여 보면 제로성장이라고 해석될 수도 있을 것이다. 작년 우리가 9.5%의 경제성장을 했다는 신문을 읽고 당당히 감명을 받았으나, 이 보고서를 읽고 난 뒤에 經濟企劃院이나 財務部

의 資料들을 비교해 보고 "이게 아니구나" 하는 생각도 들었다. 솔직히 말하면 농민이나 노동자들의 희생 아래 이루어진 경제성장이 더 이상 지속될 수 없는 급박한 현실에 우리가 처해 있음을 느끼게 되었다. 이런 측면에서 농촌을 위시한 전 사회의 福祉社會建設問題가 이제 진지하게 토의되고 있고 또 그것의 實踐段階에 들어서는 하나의 徵兆가 오늘의 심포지움이 아닌가 생각한다.

崔博士께서 地方行政의 強化問題를 언급하실 때, 저는 地方自治問題라고 말씀해 주셨으면 하였는데, 金正台 委員께서 이 이야기를 좀 더 확실하게 표현해 주신 것 같다. 이제 우리는 閉鎖的이고 中央集權的인 體制를 緩化시켜야 될 상황에 와 있음을 새롭게 인식할 필요가 있을 것 같다.

본인이 지난 겨울에 九老工團에서 젊은 노동자들을 대상으로, 이사람들 대개가 농촌을 떠난 근로자들이었지만, 조사한 몇가지 사례를 말씀드리겠다.

"만일 농촌에 땅만 있다면 돌아가고 싶은 곳"이라는 설문에는 조사자의 74%가 "그렇다"고 이야기하고 있었으며, "文化教育施設이 좋아지면 농촌에 가서 살겠다"는 설문에는 79%가 "그렇다"고 대답했으며, 이 설문에 대해서 남자보다는 여자가 더 높은 반응을 보여 주었다. 그리고 "농촌은 生氣와 希望이 있는 곳"이라는 설문에는 67%가 그렇다고 대답하였으며, "농촌은 젊은이가 살기에 부적합한 곳"이라는 설문에는 80%가 "그렇지 않다"고 응답하였다. "능력없는 사람만이 농촌에 남아있다"라는 설문에 대하여는 81%가 "그렇지 않다"고 대답하고 있다. "농촌에서도 노력하면 얼마든지 잘 살 수 있다."에 대하여는 91%가 "그렇다"고 대답했다. 이러한 조사결과가 우리에게 암시해 주는 것은 九老工團의 젊은 근로자들의 대부분이 그 누군가에 의해서 도시로 온 것이며, 그렇게 되기까지에는 텔레비젼도 중요한 역할을 하지 않았나 하는 생각이 든다. 엊그제 동아일보 보도를 보면, 그 많은 도시근로자들, 특히 여성 근로자가 아직도 10만원 내외의 월급을 받고 9시간 이상 일을 하고 있다고 한다. 이 기사는 농촌의 젊은이들이 농촌에서 도시로 오면 전부 문화시설을 향유하고 잘 사는 것으로 알고 도시로 왔다가 공단에 와서 뼈아

프게 일만하고 모이는 것은 하나도 없고 생각나는 것은 고향뿐이지만, 그렇다고 다시 고향으로 돌아가자니 自尊心이 허락하지 않고, 이래저래 오도가도 못하고 있는 실정에 있음을 잘 시사해 주고 있다. 또 이와 관련하여 본인이 미국에서 10년 동안 살다 돌아오면서 느낀 것이 있다. 지금 미국에 있는 교포의 90% 이상이 가능하면 고향에 돌아와서 살기를 희망하고 있다. 성공한 사람들이야 쉽게 돌아올 수 있겠지만, 그렇지 못한 사람들은 체통이 서지 않으니까 돌아오지 못하고 있음을 알 수 있었다. 바로 이러한 간단한 이유 때문에 오늘날 도시근로자들이 고향으로 돌아가고 싶어도 돌아가지 못하고 있다. 農村開發을 위해서 좀더 투자를 하고 그 붐을 일으키면 도시근로자들 대부분이 농촌으로 돌아가지 않을까 생각된다.

또 하나 재미있는 조사자료가 있다. 경기도의 어느 농촌지역에서 농민들의 서울생활에 대한 의사를 조사해본 일이 있다. "서울을 어떻게 보고 있는가"라는 설문에 "서울에 가서 살고 싶다"는 농민은 30% 미만이 있고, "서울에 가서는 답답해서 못살 것 같다"가 70%, "서울사람은 대부분 利己的이다"가 54%, "서울사람들은 농촌에 대해서 별로 관심이 없다"가 74%이었다. 서울 시민들은 농촌주민들에 비해서 정책적으로 더 많은 혜택을 받고 있는가에 대한 설문에 대다수가 "그렇다"고 응답하고 있다. 우리는 지금 죽은 도시에 살고 있다. 바로 농민들은 이러한 도시에 오고 싶어하지 않는다. 그런데도 왜 농민들은 도시로 몰려드는가? 그것은 꼭 하나 교육때문이라고 생각한다. 1970년대 초반부터 綠色革命을 통해서 식량생산이 거의 두배로 늘어났다. 증산을 통해 농민들이 번 돈은 어디로 갔는가? 먹고 사는 것은 지금에서도 큰 변화가 없다고 본다. 자식교육을 위해서 도시로 전부 빼앗겼다고 저는 생각한다. 이렇게 볼 때 농촌에서 교육문제만이라도 해결된다면 농민들이 굳이 농촌을 떠나려고는 않을 것이다. 그리고 도시의 빈곤문제도 더 이상 악화되지도 않을 것이다.

韓陽洙 : 이제 농촌개발의 문제는 단순한 生産과 所得開發이라는 측면에서만 볼 것이 아니라 生産空間의 統合이라는 측면에서의 農村綜合開發,또는 農村定住生活圈의 開發이라는 새로운 차원에서 보아야 할 시점에 와 있

는 것이다. 이러한 관점에서 農村地域綜合開發 또는 定住生活圈開發의 槪念設定에서 이를 政策的으로는 어떻게 풀어 나가야 할 것인지에 대해 몇 가지 말씀을 드리고자 한다.

지난 60~70년대의 都市化·工業化 위주의 成長據點開發政策은 그 量的인 측면에서는 놀라운 成果를 거둔 것은 사실이다. 반면에 農村人口의 급속한 流出과 大都市集中을 가속시켜, 이른바 都·農間의 不均衡을 累積的으로 深化시켜 온 것도 사실이다. 따라서 80년대에 지향해야할 地域開發의 施策과 課題는 國土空間의 均衡開發이란 次元에서 大都市와 輸出主導型 공업위주의 불균형성장으로부터 탈피하여 地方 中小都市와 中小企業, 나아가 農村과 農業의 중점개발을 통한 地域間 또는 産業間 均衡成長의 촉진이 필요하다. 지금까지의 據點主義的 開發方式에서 탈피하여 住民의 生活圈 單位 開發을 촉진함으로써 도시와 농촌간의 補完的인 발전을 통한 地方定住體系가 확립될 수 있도록 정책적인 노력을 집중해 나아가는 것이 地域開發의 基本方向인 동시에 當面課題이다.

내무부가 지난 1981년 10월 「地方時代에 있어서 地域開發의 方向 摸索」이라는 세미나를 개최했을 때 많은 專門家들과 行政實務者들이 地方定住生活圈計劃의 필요성과 開發戰略, 그리고 示範圈地域의 開發課題에 대해 폭넓은 의견과 문제제기를 한 바 있다. 그리고 1982년부터 시작된 제 2 차 國土綜合開發計劃에서는 地域生活圈 槪念이 도입되어 전국에 28 個의 지역생활권이 設定되었고, 內務部에서는 지방단위의 실천계획으로서 地方定住生活圈 造成事業을 試驗的으로 추진하기 위해 1 個 郡을 개발단위로 8 個 地域의 示範圈을 설정해서 地域綜合開發計劃을 樹立하고 이를 推進하고 있다. 8 個의 試驗圈은 平野部로는 全羅北道 井邑圈, 京畿道 安城圈, 山間部로는 江原道 寧越圈과 忠淸北道 槐山圈, 慶尙北道 靑松圈, 그리고 臨海部로는 忠淸南道 瑞山圈, 全羅南道 康津圈, 慶尙南道 固城圈이다. 이 모든 圈域이 사실상 농촌지역이라는 점에서 볼 때 內務部가 추진하고 있는 試驗圈事業은 農村定住生活圈 造成의 개발모델을 찾기 위한 사업이라 해도 과언이 아닐 것이다.

이 農村定住生活圈事業은 그동안 韓國農村經濟硏究院, 國土開發硏究院

서울大 環境計劃研究院, 崇田大 地域開發研究所 등의 專門機關에 시범권 단위로 10個年 綜合開發計劃을 수립하도록 의뢰해서 금년 7월까지 그 計劃은 모두 확정된 단계에 있다. 앞으로 第5次 5個年計劃이 끝나는 1986年까지의 지역개발체계는 이러한 生活圈開發 中心으로 개편하여 郡單位 綜合開發 次元에서 접근하도록 지도하고 있다. 아울러 1987년부터는 第6次 5個年計劃에 반영하여 관계부처와 협조 아래, 이 8個圈에 대한 計劃事業의 투자를 구체적으로 확대함으로써 정주기반조성에 박차를 가할 수 있도록 推進할 계획이다. 또한 제6차 5개년계획기간 동안에 행정적으로 집중지원을 함으로써 農村定住生活圈開發의 바람직한 모델을 도출하고 이것을 1992年부터 시작되는 第3次 國土綜合開發計劃에 반영을 하여 立地別, 類型別, 그리고 지역특성에 따른 개발모델을 확대 조성해 보겠다는 것이 내무부의 基本計劃이다. 이는 최박사의 農村地域綜合開發의 段階的 推進戰略과 거의 유사한 것이다.

그러나 이와 같은 基本計劃을 차질없이 추진한다는 것은 대단히 어려운 과제이고, 여기에는 여러가지 문제가 뒤따르게 될 것이다. 우선 정책적으로 해결되어야 할 많은 문제가 있는데, 그중에서도 가장 먼저 거론되어야 할 문제는 農村地域綜合開發 槪念의 문제인데 이는 바로 農村定住生活圈 造成이 지니는 認識問題라고 생각한다. 앞에서도 잠깐 언급하였지만, 農村定住生活圈의 개발문제는, 70年代 개발정책에 대한 반성에서 제기된 문제라고 하겠다. 최근 대도시 인구집중을 비롯한 여러 가지 도시문제, 특히, 首都圈의 문제가 심각하게 제기되면서 점차 인식이 바뀌고 있으므로 農村定住生活圈 문제는 政府的인 차원에서 종합적인 研究와 代案의 檢討가 이루어져야 하겠지만 아직은 미흡한 형편이라고 생각된다. 앞으로는 國家的인 次元에서 관계부처가 모두 참여하여 協議體를 구성한다거나 關係法의 補完 및 制定, 中央과 地方間의 制度的 整備에 최우선의 역점을 두어야 되지 않을까 생각된다.

日本의 경우는 地方定住生活圈施策事業을 효과적으로 추진하기 위해 首相直屬으로 관계부처 협의기구를 두고 있는데 이러한 例는 우리에게 示唆하는 바가 크다고 여겨진다.

이제 문제를 보다 현실적인 면으로 좁혀보면, 이미 확정된 개발계획에서 1個 圈域當 民資를 포함한 10년 동안의 總投資所要額을 약 1,500억원 이상으로 推定하고 그중 公共投資를 60~70%로 보고 있는데, 이는 市·郡別로 年間 100억 이상을 투자해야 한다는 이야기다. 그러나 아무리 波及效果를 기대하는 試驗圈事業이라 하더라도 이와 같이 엄청난 財政需要를 지방 단위에서 감당할 수 있겠느냐 하는 문제가 대두된다. 따라서 앞으로 本試驗圈 事業을 통한 農村定住生活圈 造成施策의 단계적 발전을 도모하고, 都·農間의 보완적 발전을 촉진하기 위해서는, 內務部 뿐만이 아니라 中央 關係部處 모두와, 여기 계신 學界의 專門家들께서 이 문제에 대한 深度있는 연구와 政策代案을 제시하고 評價하는 노력이 경주되지 않고서는 그 成果를 기대하기 어렵다고 본다.

마지막으로 오늘 최박사께서 발표하신 내용과 토의과정에 제시된 여러 의견은 내무부에서도 정책적으로 검토 발전시켜서 시책에 반영해 나갈 것을 약속드린다.

崔相哲: 최박사께서 오늘 발표하신 農村地域綜合開發計劃 槪念을 저는 여러 가지 측면에서 우리 나라 開發政策의 새로운 비젼내지 方向轉換을 의미하는 것이라고 본다.

農業開發에서 農村開發로, 단편적이고 부분적인 개발로 부터 綜合的이고 統合的인 개발로, 또 中央政府 主導下의 巨視的이고 下向的 開發로 부터 地方政府 主導下의 微視的 上向的 開發로 나아가겠다, 또 그러면서도 결과적으로 농촌을 生産의 터전으로 뿐만 아니라 삶의 터전으로서 새로운 開發方向을 모색해야 되지 않겠느냐 하는 것으로, 전부터 나온 이야기이지만 이렇게 깨끗하게 한 번 論理的으로 整理된 일은 없었던 것 같다. 또 이것을 하나의 國家的인 政策課題로 이야기한 것도 새로운 계기라고 생각된다.

이와 같이 總論的인 次元에서 이 構想에 대해서 전적인 共感을 느끼면서도 各論的인 차원에서 몇 가지 말씀드리고자 한다. 최박사께서도 모든 各論的인 부분까지 答을 제시했다기 보다는 오히려 문제제기를 했

다고 보기 때문에 이에 대한 反對討論내지 補完的인 의견으로 받아주셨으면 한다.

가장 간단하게 各論的인 차원에서 볼 때, 문제는 과연 누가 계획을 하고 開發을 할 것이며, 무슨 돈으로, 어떤 수준에서 어떤 規模로 할 것인가에 대한 3가지 答이 나와야 될 것 같다.

첫째, 누가 계획을 하고 추진을 할 것이냐, 다시 말해 지금 이 멋쟁이 新婦를 맞아 들이는데 누구로 신부를 맞아들이느냐 하는 문제이다. 최박사께서는 農水産部에 局을 하나 만들고, 中央政府에 協議體를 만들되, 地方政府인 기존 地方自治團體를 執行機構로 하겠다. 하였는데, 과연 그것이 어느 정도 綜合開發이라는 次元에 타당한 해답이 될 수 있을 것인지 의문이다. 흔히 開發分野에서 中央政府의 3頭馬車를 이야기 한다. 經濟開發에 대한 經濟企劃院, 物的 開發에 대해서 建設部, 人事, 地方開發에 대해서 內務部, 이 3頭馬車가 뛰고 있었는데 모두 다 綜合開發이라는 깃발을 들고 있다. 그런데 農水産部가 다시 農業開發의 차원에서 農村綜合開發이라는 깃발을 하나 더 든다면 이제 4頭馬車가 되는 셈이다. 이제 이 말들이 어떻게 뛸지 의문이다. 과연 中央政府의 協議體만으로 문제가 해결된다면 얼마나 다행한이야기가 되겠는가? 오히려 이 정도 構想이라면 農水産部의 1個 局이 아니라 農村開發部를 상정해도 될 정도로 큰 것이 아닌지?

두번째는 과연 무슨 돈으로 이 엄청난 계획을 추진할 것이냐 하는 문제다. 군수가 좀 쓸 수 있는 돈이 약 20억쯤으로 보는 것은 굉장히 낙관적인 생각이다. 실제로 郡守가 쓸 수 있는돈은 1억원도 안될 것이다. 이러한 멋쟁이 계획을 수립해서 農村에 제시하면, 計劃樹立者나 計劃의 受惠者나 모두 이 계획이 시행되면 우리 농촌도 잘 사는 天國이 될거라는 기대감을 갖게 될 것이다. 그런데 이러한 계획을 추진할 돈이 없어 시행될 수 없다고 한다면, 이 계획에 대한 배신감 또한 엄청나게 크리라고 본다. 계획은 북치고 장구치고 해 놓았는데 실제 거기서 아무것도 나오지 않는다면 이에 대한 背信感은 계획을 세우지 않았을 때보다 훨씬 크다고 본다. 어느 지방 세미나에서 이런 얘기를 들은 적이 있다. "배고픈 사람에게 계획이라는 음악만 자꾸 들어 주고 음식은 안나오니까 배만 더 고프더라.

그러니 음악도 틀지말라" 즉, 財源이 뒤따르지 못해 호흡이 안맞을 때의 이 計劃에 대한 背信感을 어떻게 극복할 것인가? 따라서 그러한 배신감을 주지 않으려면 하나의 汎部處的인 政策決心이 있어야 할 것이다. 앞으로 餘他 建設은 뒤로 미루고 진짜 農村綜合開發을 위해서 10년동안에 약 1兆원쯤 쓰겠다고 해야 비로소 해볼만한 값어치를 가질 것이다.

세번째는 어떤 규모로 할 것이야 하는 점이다. 郡單位로 계획하는 것이 어떻겠냐는 아주 조심스런 제안도 나왔지만 이미 郡單位에 대해서는 앞에서 말한 3頭馬車가 달리고 있다. 建設部는 地域生活圈, 農村中心都市生活圈이라고 하여 第2次 國土綜合開發計劃이란 깃발 아래 달리고 있고, 內務部는 地方定住生活圈이란 깃발을 들고 있다. 여기에 農水産部가 農村綜合開發計劃이란 깃발을 들고 郡으로 달려간다면 이들 相互間의 관계가 어떻게 되는 것인지, 어느 부처가 우선순위를 가지고 있으며, 어디가 部分이고 무엇이 綜合인지, 여기에 대한 平面的인 교통정리가 이루어지지 않는다면 큰 문제가 될 것이다. 그렇다면 이 交通整理를 하기 위하여 차라리 農水産部에서 추진하려고 하는 農村綜合開發計劃은 그보다 조금 더 微視的으로 面單位, 또는 새마을 運動의 새마을 協同圈을 조금 확대시켜서 건설부, 내무부에서 하는 定住生活圈보다는 조금 낮은 면단위 내지 몇 개 面을 중심으로 하는 農村生活圈을 중심으로 추진한다면 기존 計劃體系와 큰 갈등이 없이 補完的인 관계를 갖지 않겠느냐는 생각도 든다. 사실 몇 개의 面이란 人口 1～2萬 내외의 비교적 理想的인 규모의 傳統的인 農村社會로서의 歸屬感을 느낄 수 있는 규모가 될 것이다. 農民들도 "郡"했을 때는 귀속감을 별로 못 느끼지만 "面"이라고 했을 때는 상당한 귀속감을 아직도 가지고 있다. 농촌 주민이 이와 같이 귀속감을 가질 때 비로소 기존 各中央部處의 農村綜合開發計劃體系와 호흡을 같이 할 수 있는 계획이 될 것이다.

朴仁鎬: 경북의 몇 개 郡에 대한 發展像을 수립한 경험을 바탕으로 몇 가지 정책건의라도 할까 하여 付言을 하고자 한다.

저희들이 대구시 근교 읍을 제외한 농촌지역조사를 통해서 얻은 결과에

의하면 대도시에 대한 농촌주민들의 생각은 受惠感보다는 수탈감이 더 큰 것으로 나타났다. 특히 무슨 위락시설이나, 流通施設 등은 꼭 行政區域을 들추면서 도시에만 만들고 주변지역을 외면하니, 이들 근교 주민들은 자신들의 지역이 도시의 묘지나, 교도소, 쓰레기장으로밖에 여겨치지 않고 있다는 의식이 팽배하여 있다. 대도시 주변 농촌주민들의 이러한 의식은 앞서 1分科에서 토의된 바와 같이 이미 據點開發의 論理가 끝났다는 것으로 해석할 수 있다고 본다.

두번째는 郡 綜合發展像 —— 우리로서는 投資計劃이 없는 계획이기에 이렇게 붙였는데 —— 을 수립하면서 느낀 바로는 2000년대의 郡 綜合發展像을 全國의 모든 군에서 세울 필요가 있다는 것이다. 우리들은 오랫동안 잠들어 있던 郡들이, 計劃을 수립함으로써 모두 눈을 떠서 活氣를 찾고 있음을 보았다. 꼭 돈이 財源이 따르는 계획만이 계획은 아니다. 보다 중요한 것은 計劃의 過程이라고 생각한다. 우리들이 세운 것은 投資計劃이 없는 郡 綜合發展像이었지만 이로 인하여 민간인들만으로 地域開發推進委員會를 만들고, 官民合同計劃, 장학생 육성기금 조성등 郡이 活氣를 찾는 것을 보았을 때 계획수립은 빠르면 빠를수록 좋다는 생각을 갖게 되었다. 항상 示範事業이다, 試驗事業이다 하는데 지금의 농촌을 그런 試驗의 대상으로 삼기에는 너무 늦었다고 생각한다. 그래서 전국의 郡에 이런 綜合發展像을 만들어 준다면 郡民들에게 비젼을 주고, 郡政의 장기지침이 되어, 郡守의 생각만으로 이루어지는 郡政이 되풀이 되지 않을 것이며 郡守의 임기가 단기라 하더라도 그 地域住民이 중심이 되기 때문에 큰 문제는 없을것이다. 여기서 郡單位의 계획을 강조하는 것은 행정적인 여러가지 어려움 때문에 郡이 가장 적합한 단위라고 생각하기 때문이다.

세번째로는 地方自治制의 실시와 地方自治團體에 地域開發에 대한 전문부서를 두어야 하겠다. 농촌의 下位部署에서 하는 일들 중 상당부분이 중앙부처의 지시에 의한 것이다. 지방자치제가 언급되고 있지만, 財政自立度와 같은 큰 의미의 그것에는 못미치더라도 우선 중앙에서 할 일은 중앙에서 하고, 지방에서 할 일은 地方에 갈라서, 그렇게 되어야 農村도 어느정도의 機能과 能力을 확보할 여유가 생길 것이다. 물론 지금의 형편으로는

군단위에서는 지역개발을 담당할 능력이 없다. 군에 건설과와 기획계가 있지만 이들의 능력에는 한계가 있다. 이런 점에서 군에 地域開發擔當官 또는 地域開發 카운셀러制度를 확립할 필요가 있다고 본다. 최박사께서는 農水産部에 農村開發局을 신설할 것을 말씀하였지만, 그것이 中央만 있어서는 안되고 各道에도 신설되고 郡에도 농촌개발과가 생겨야 하겠다. 약간 중복된 점은 있지만 지역개발 카운셀러제도가 확립된다면 郡自體의 地域開發機能도 확보되고 계획의 추진도 효율적으로 이루어질 것이다. 거기에 民間團體들과 함께 官民이 일체가 되어 추진한다면 지역개발은 더욱 촉진될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 일에 地方大學의 教授 또는 專門家들이 좀더 많이 활용될 때 보다 효과를 거둘 수 있을 것으로 생각한다.

林承達: 전체적으로 볼 때 최박사의 의견에 전적으로 동감이다. 그러나 구체적인 방법에 대해서는 몇 가지 異見이 있다.

첫째, 農村綜合開發計劃을 위한 行政의 綜合化가 필요하다는데는 누구도 異見이 있을 수 없겠지만, 농수산부의 1個 局 정도로 문제를 해결할 수는 없을 것이고, 그렇다고 農村開發部를 만든다는 것도 실현성이 없다. 오히려 그 代案으로서 청와대에 전에 있었던 綜合企劃團과 같은 좀더 힘이 있는 기구가 설립되든지 아니면 地方自治制가 실시되든지 하여야 될 것이다.

두번째 농촌개발행정의 쇄신과 기구개편 및 전문인력의 확보에 관한 문제이다. 특히 專門人力의 확보문제는 現地方政府의 人力을 再訓練하는 것과 새로운 인력의 확보 육성이라는 두 가지 측면에서 볼 수 있겠는데, 최박사께서는 前者의 경우를 더 강조한 것 같다. 그러나 제 경험에 비추어볼 때, 현재의 農村公務員은 연령이 많고, 학력이 낮으며, 창의력이 없기 때문에 재훈련을 하더라도 어느 정도 효과를 거둘 수 있을지 의문이다. 오히려 그보다는 새로운 전문인력을 특채하는 것이 바람직할 것이다. 이 문제는 현재 지방대학에 地域開發學科가 많이 설치되어 있고, 과거에 영남대학에서 특채한 사례도 있으므로, 地域開發學科와 연계시킬 경우 특별한 제도개혁 없이도 실시할 수 있을 것으로 생각된다.

세째, 農村開發財源의 確保問題인데, 최박사께서는 이 문제에 관한 代案의 하나로 租稅制度의 개편으로 國稅의 대폭적인 地方稅化를 제시하였는데, 여기에는 많은 어려움이 따를 것이다. 이러한 稅制의 개편은 道나 市級 단위에서는 가능하겠지만, 개발이 낙후되어 있고 收入源을 찾을 수 없는 郡單位에서는 국세가 줄어듦으로써 교부세가 줄어들어 오히려 得보다는 失이 크지 않을까 염려된다. 그보다는 都市에 混雜稅, 또는 資源利用稅라든지 하는 새로운 稅源을 창출하여 농촌개발재원으로 충당하는 방법도 모색해 볼 만하다.

지금 현재 강원도는 수도권의 水資源 供給地로서 많은 지역이 開發制限에 묶여 있고, 많은 댐이 건설됨으로써 농경지가 감소되어 稅收에 큰 損失을 입고 있으며, 거기다 下水處理費用까지 부담하고 있다. 그러나 서울시민은 上水道를 쓰면서 거기에 아무런 비용을 지불하지 않고 있다. 이는 비단 水資源뿐 아니라 觀光資源, 鑛山資源의 경우도 마찬가지이다. 쓰레기나 치우고 개발투자에 비해서 얻는 것은 거의 없다. 이와 같이 주기만 하고 받지는 못하는 농촌의 불만을 감안할 때, 또 형평의 원칙에서 보더라도 어떤 방법으로든지 농촌의 부담은 덜어 주고 이익을 누리고 있는 도시에 부담을 주어야 한다. 그래야 농촌개발도 활성화되고, 서울의 人口分散效果도 얻을 수 있게 될 것이다.

韓相昱 : 이 분야에서 가장 궁금하고 또 모호하게 생각되는 것은 農村과 都市의 구분, 地域의 개념과 범주, 그리고 綜合開發의 내용이다. 이 3가지의 의미를 정확히 파악하고 정리한다면, 이 事業을 계획하고 수행하는데 좋은 指針이 되리라고 본다. 그러한 의미에서 최박사의 논문은 이 사업의 추진에 좋은 지침으로 이용될 수 있을 것 같다. 그러나 그중에서 두어가지만 첨가되었으면 해서 말씀드리고자 한다.

첫째, 事業의 優先順位와 관련된 문제이다. 주로 이 논문은 定住生活圈 위주의 내용을 담고 있는데, 정부가 이 事業을 추진하는 데는 農村所得源開發에 1次的인 목표를 두고 이를 위한 農村綜合開發의 개념을 도입한 것으로 보인다. 이러한 관점에서 볼 때 종합개발이란 개념은 좋은 것이지

만 實踐性이란 차원에서 구체적인 방안이 추가되었으면 좋았을 것이다. 즉 事業의 내용 중 어떤 것이 1차적인 것이 될 것인지를 보다 구체적으로 밝혔으면 하는 아쉬움이 있다. 농업진흥공사와 각기관 전문가들로 구성된 本事業의 조사단이 현재 16개지구에서 현황조사를 마치고 예비조사를 하고 있는데, 現況調査 가운데서 開發需要調査의 결과를 보면 역시 농촌소득증대를 위한 사업에 대한 요구가 절대적인 비중을 차지하고 있다.

그 다음으로는 이와 같은 事業計劃에 있어서 군단위이면 군단위, 또는 3～4개의 면을 하나로 묶어서 事業地區로 한다고 할 때에 目標年度에 가서 어떻게 될 것이라는 제반 지표의 설정이 우선되어야 할 것이다. 예를 들면 정주생활권사업도 2000년대를 설정하고 있으나, 가령 草地造成事業을 한다 할 때 과연 2000년대에 가서 한국의 草地造成은 몇 ha가 필요할 것이며, 어떻게 개발해야 할 것인지와 같은 각 분야에 대한 정부의 諸盤指標가 확정되어야 그 지표 밑에서 각 분야에 대한 개발방향이나 규모가 나올 수 있을 것이다.

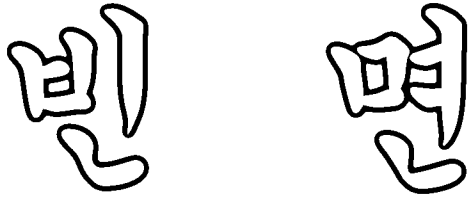
李瓊鉉(司會) : 최양부 박사께서 체계적이고 논리적인 좋은 논문 발표가 있었고, 討議者들께서도 간략하고 중요한 문제점과 대책을 제시했다고 생각된다. 여러분과 더불어 지금까지 1, 2, 3分科를 오늘 이 자리에서 發表 및 討議를 하신 분들이나 참여하신 모든 분들이 農村地域綜合開發에 대해 엄청나게 짜사랑하고 계신다는 느낌도 든다.

우리가 절실성을 갖고 討議하고 論議하는 것과 이 절실성을 실천으로 옮기기까지는 너무 많은 제약이 예견된다. 이러한 제한을 어떻게 뚫고 실천해 나갈 것이냐가 우리 모두가 풀어야 할 공동의 과제이다. 무엇보다도 이러한 좋은 着想이 또 단순한 農村地域開發 차원이 아니라 우리 나라 전체의 국가발전 차원에서 풀어 나가기 위해서는 보다 차원높은 政策意志가 필요하다고 생각한다. 앞서 機構問題도 이야기되었지만 이것은 명실공히 전국적인 行政組織의 개혁이 뒤따라야 효과적인 추진이 이루어질 수 있는 것이다. 그리고 정책의 기본 방향도 지금과 같은 정책의 흐름 속에서 농촌지역개발을 논의 한다는 것은 극히 제한적이 아니겠냐는 생각이 든다.

또 한편으로는 우리가 대상으로 하는 産業으로서 農業, 地域으로서 農村이나 거기에 살고 있는 農民들에 대해서 생각해 볼 때, 假想的인 생각이기는 하지만 그들의 마음은 이제 밖으로 나오려하고 있을 것이며, 그들의 머리, 두뇌, 그들이 활용할 수 있는 資金, 資源도 이미 밖으로 많이 나와 있을 것이다. 이러한 모두를 轉換시켜 農村地域開發을 수행하기 위해서는 보다 국가적인 차원의 정책의지가 수반되어야 할 것이다.

두번째로는 이러한 事業의 核心, 그 主體는 그 지역주민이 되어야 하겠다는 것이다. 그들의 의욕을 소화하고 흡수할 수 있는 능력개발이 되어야 이 사업은 효과적으로 추진될 수 있을 것이다.

마지막으로, 종종 세미나 또는 회의를 하면서 좋은 發想이 논의되고 제시되어 때로는 施行되기도 하지만 그동안 龍頭蛇尾가 된 경우가 많지 않았나 생각된다. 사실 얼마전의 새마을 所得綜合開發事業도 좋은 착상이었다고 생각한다. 많은 지역에서 많은 住民들이 관심을 갖고 정부를 믿고 협조를 했으며 이를 따랐다. 과연 이것은 어디로 갈 것이냐 하는 문제, 또 지난 2～3년 동안 複合營農의 政策을 많은 농민들이 관심을 가지고 참여를 해 왔는데 과연 이들은 어떻게 되는 것인지? 이제 이러한 綜合開發計劃은 과거를 냉정히 반성하고 과거의 정책들과 연계를 지으면서 또 거기에 참여했던 농민들을 어떻게 하면 능률적이고 효과적이고 참여할 수 있게 하느냐하는 補完的이고 進一步한 계획이 되도록 하고, 앞으로 좁은 개념의 농촌지역개발 뿐만 아니라 國家發展, 나아가서 國際競爭社會에 대처해 갈 수 있도록 진지한 노력이 경주되어야 하겠다. 또한 오늘과 같은 좋은 무드가 하나의 時代的인 産物로서 그치지 않도록 우리 모두가 노력하여야 하겠다.



第 4 分科

綜合討議

司會者 :	金　東　熙(檀國大 農大 教授)
發表者 :	柳　佑　益(서울大 社會大 教授)
	金　東　均(農水産部 企劃豫算擔當官)
	崔　洋　夫(韓國農村經濟研究院 研究委員)
討論者 :	權　源　庸(國土開發研究院 研究委員)
	金　一　鐵(서울大 社會大 教授)
	金　成　斗(朝鮮日報 論說委員)
	李　啓　諡(KBS解說 委員長)
	李　璔　鉉(서울大 農大 教授)
	崔　鍾　燦(經濟企劃院 産業 1 課長)

金東熙(司會): 이번 綜合討論에서는 이제까지 각 분과별 토의에서 미진하였거나 農村地域 綜合開發을 위해 중요한 것들을 좀더 깊이 논의하고 방청객 여러분의 의견을 청취하여 종합적으로 정리하는 기회를 갖고자 한다.

鞠鎭燦: 먼저 1분과의 토론에서 농촌지역이 상대적으로 낙후되어 있기 때문에 종합적인 개발을 해야겠다는 주장에 공감하며, 그후 토론을 통해 구체적인 방법론이 검토되고 있는 줄로 안다.

농촌종합개발은 農業開發 뿐만 아니라 社會開發을 포함하는 광범위한 의미에서 종합적인 개발로 이해할 수 있다. 그렇다면 이를 추진하는 주체나 기구의 설립이 생각보다 쉽지 않을 것 같다. 2분과에서 농수산부가 책임을 지고 추진하고자 하는 농촌지역종합개발은 엄밀한 의미에서 農漁村所得增大 綜合施策이라고밖에 볼 수 없을 것 같다. 그러나 의료, 교육 등 사회개발을 포함하는 농촌지역종합개발을 위해서는 농수산부뿐 아니라 어느 한 부서가 추진하기에는 현 행정체계에서는 매우 어려울 것 같다. 이점에서 주민의 開發需要나 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 地方政府에서 담당할 필요가 있으며 이를 위해서는 지방행정의 기능이 강화되어야 한다는 점에 대해 찬성한다. 이를 위한 가장 효과적인 수단이 地方自治制라고 볼 수 있는데 현재 여건상 당장 실현하기는 많은 어려움이 따르기 때문에 차선책으로 地方財政의 自立度를 높이고 지방행정부의 의사결정의 폭, 즉 自律權을 높여 주는 것이 代案이 될 수 있다고 생각한다. 그런 점에서 농촌종합개발 추진의 주체는 어디까지나 지방정부가 되어야 하며 중앙정부는 지방정부의 계획을 국토종합개발이나 국가전체 입장에서 종합조정하는 것이 바람직할 것 같다.

또한 중앙정부의 효율적인 企劃調整을 위하여는 농촌지역종합개발계획을 몇개 군에서만 수립할 것이 아니라 영남대 박교수가 주장한 것처럼 우리나라 全郡에서 지역종합개발계획이 수립되어야 할 필요성이 있다.

예를 들어서 어느 군에서 農工地區가 좋다고 해서 모든 군이 농공지구를 설치하는 것이 과연 바람직한 것인지? 오히려 지역의 특성을 감안하여 그 지역 실정에 맞는 계획을 모두 수립하고 국가 전체적인 면에서 조정을 한

후 국가 재정이 허락하는 한에서 그 방향으로 추진해 나가는 것이 바람직할 것으로 생각되며, 이를 위해서는 전군이 가능한한 빨리 自己郡의 종합개발계획을 수립해야 할 필요가 있다고 본다.

그리고 현실적인 문제로 농수산부의 농촌지역종합개발계획과, 내무부의 地方定住生活圈開發計劃등이 있는데, 정주생활권개발의 경우 이미 8개지역에서 종합개발계획을 수립해놓고 있으며, 또한 농촌종합개발계획에 중요하게 포함되어 있는 농공지구의 개발은 이미 경제기획원에서 7개지역을 지정하고 있는 실정이다. 따라서 여기에 상당한 비용과 노력이 투입된 것인만큼 각부처에서 따로 따로 농촌지역개발을 실시할게 아니라 가능한 이미 개발계획이 수립된지역, 또는 농공지구가 지정된지역을 시범사업 지역으로 선정하는 문제도 농수산부에서 검토하여 주기 바란다.

權源爾 : 농촌지역은 도시개발의 "나머지부분"이라는 崔洋夫박사의 지적처럼 농촌지역은 소외받아왔다. 따라서 오늘 모임이 「농촌걱정세미나」 같은 느낌도 들지만 역시 잘 왔다는 생각이다. 우선 농촌을 生産空間만이 아니고 인간의 거주 및 定住空間이라는 생각을 갖게 된것과 농업인구와 농촌인구를 구분해서 정책을 수립해야 한다는 점에서 이제까지의 시책보다 進一步 한 것으로 생각하며 앞으로 都農統合을 위한 세미나도 필요할 것 같다.

농촌종합개발에서 생각되는 문제점은 우선 급격한 도시화와 관련해서 농촌이 어떻게 살아남을 것인가 하는 점이다. 지난 20년간의 都市化의 특성은 産業高度化에 따른 농촌의 일방적인 희생과정이었다고 표현해도 과언이 아닐 것이다. 어떤분은 "농촌청소년이 사기를 당했다"고까지 표현을 하였지만 공업화에 따른 농촌유출인구의 大都市 集中現象이 도시화를 확대시키는 가장 큰 원인이 되었다. 도시화와 공업화의 관계에서 "결혼이 이혼의 가장 큰 이유"가 될 수 없듯이 공업화가 도시화를 이룬 가장 큰 이유로만 볼 수 없으며, 이에 따른 정책적 딜레머가 近代化過程에서 불가피했던 것으로 생각된다.

또한 都市化속도가 대단히 빨랐기 때문에 도시개발 정책을 수립하는 사

람들에게도 굉장한 어려움이 있었다. 저희들 분석에 의하면 1972년도부터 서울은 集積의 非經濟狀態로 돌입하면서 많은 사회적 문제가 심화되고 있기 때문에 더이상 방치할 수 없는 상태임을 잘 아실 것이다. 또한 中小都市는 상대적으로 落後되어 농촌지역의 核이 없을 뿐만 아니라 일자리가 부족하다. 邑級都市에는 面部에서 出退勤 就業人口를 吸收할 수 있는 일자리가 극히 제한되어 있는 실정이다. 앞으로 도시화의 전망을 보면 2만이상 邑級도시를 포함한 都市化率은 1970년의 50%에서, '80년에는 66%로 높아졌으며 앞으로 '90년에는 80% 가량이 도시에 거주할 것으로 전망되고 있는데 그 결과 90년대에는 도시화가 안정적으로 성숙된다는 것이 국토종합개발계획의 지표로 나와있다. 90年代에 安定的인 都市化의 展望이 可能한 것은, 첫째 농촌의 migration stock (離農可能人力) 이 고갈되었다는 것, 즉 농촌의 可姙女性이 줄고 出産力이 떨어져서 대도시로 유입하는 인구가 점차 줄어들것이라는 가정이 가능하고, 둘째는 대도시 자체인구의 자연증가폭이 크기 때문에 농촌인구의 유입이 없이도 도시화는 진행될 것이라는 사실에 근거를 두고 있다. 따라서 장기적으로 보면 도시 농촌의 구별이 없어지는 시대가 언젠가는 올 것이며 앞으로 도시 농촌의 구분지표는 산업고도화시대를 전망해 볼때 현재와 같이 인구로 구분하기 보다는 情報密度가 어떻게 다른가 하는 것, 즉 정보밀도가 높은 곳이 도시가 되고 그렇지 않은 곳이 농촌이 되는 식으로 다른개념으로 농촌이 구분될 것이며, 또 가치관도 변해서 생활의 질에 관심이 많아지게 되어 자연에 접하고자 하는 충동·욕망 때문에 많은 非農業人口가 농촌지역으로 들어 갈 가능성이 크며, 지금의 농민은 農業技師로 專門化할 시대가 오게 될 것이다. 수도권을 보더라도 서울에서 30㎞이내 중소도시가 앞으로는 생활하기에 가장 쾌적한 주거공간이 될 확율이 높다. 그러면 이와같은 도시화의 전망속에서 농촌의 장래는 어떻게 될 것인가? 일단 도시화의 전망을 긍정적으로 받아들여야 한다면, 또 시간적으로 70년의 都市化率이 50%쯤 되었을때 농촌종합개발과 같은 문제에 관심이 컸더라면 어느정도 해결할 수 있었겠지만 그러지 못했기 때문에 지금 이러한 도시화의 물결을 거슬린다는 것은 마치 "강을 거슬려서 헤엄을 치는 것" 과 같이 어렵기 때문에 장래의 80% 도시화는 肯定的으로 받

아 들여야 할 것 같다. 다만 도시화의 구조가 지금까지의 대도시중심 성장에서 벗어나서 小都邑까지 골고루 인구가 분산하는 형태로 개발하는 방향으로 도시개발 정책을 전환하면 인구이동 없이도 농촌 자체가 도시화되는 방향으로 변화하게 될 수 있을 것이다. 현재도 많은 농촌이 빠른 속도로 도시화의 의식구조를 가지고 있다는 것을 알 수 있는데, 이것이 농촌지역종합개발과 연관해서 인구의 지방정착을 할 수 있는 여건만 조성해 준다면 가능할 것 같다. 다시말하면 계획적인 도시화를 통한, 도시화의 흐름을 탄 농촌개발정책만이 농촌지역의 빈사상태를 치유할 수 있는 것으로 생각한다.

한 가지 덧붙이고 싶은 것은 실천적으로 농촌개발은 상향적이어야 한다고 합니다만 이를 어떻게 추진하느냐는 것이며, 이와 관련하여 두가지 생각을 할 수 있다. 하나는 技法的인 것이고, 다른 하나는 方法上의 문제인데 기법적인 문제에서 기본수요를 어떻게 파악하느냐 하는 것이 중요하다. 지난 8월에 전국의 대도시권을 조사하면서 주변에있는 3000명의 이장들에게 기본수요를 조사한 결과 140여개의 개발수요가 나타났으며 빈도수가 높은 순으로 보면 첫째는 마을진입로, 도로포장, 버스노선 연장과 같은 교통과 관계된 것이고 두번째는 경지정리 농업용수와 같은 농업생산기반확충에 관한 것이었으며, 세째는 제방이나 하천을 정비해 달라는 것이고 그외 또 상수도, 하수도, 쓰레기, 분뇨처리장을 설치해 달라는 요구가 많았다. 농촌의 쓰레기도 많이 변화해서 연탄재나 라면봉지, 깡통과 같이 유기물질이 아닌 도시형 쓰레기로 변화하고 있음을 알수 있었다. 또 마을회관이나 어린이 회관의 설치와 함께 농촌지역에 공장을 많이 지어 취업기회를 확대해 달라는 등의 基本需要가 우리가 생각하는 이상으로 도시적인 방향으로 흐르고 있는 것을 발견할 수 있었다. 그 다음에 방법상의 문제에 있어서는 종합농촌개발을 위한 제도적인 장치 즉 집행을 하는 主體는 누구며, 관계법령은 누가 운용하느냐가 매우 중요하다. 國土綜合開發計劃의 경험을 살펴볼때 1분과에서 거점 도시개발이냐 농촌중심도시개발이냐에 대해 이론적인 논쟁이 있었으나 저는 그자체가 중요하다고 생각하지 않는다. 거점도시개발계획이 비판을 받아야 한다면 계획내용자체보다는 오히려 아직은 그것이 집행되지 않고 있다는 사실이다. 소위 부처간의 이견때문에 成長據

點都市 育成法도 마련되지 못하고 있으며 재원조달에 있어서도 부처간의 이해관계 때문에 4년이 지나도록 집행되지 못하고 있다. 이러한 집행상의 문제점이 해결되지 않으면 아무리 좋은 계획이라 하더라도 안되더라는 것을 경험적으로 말씀드리고 싶다. 이를 해결하기 위한 단기적인 시책으로는 국토종합개발계획체제내에 전국계획과 道計劃 및 市郡計劃이 있는데 단기적으로는 郡計劃을 농촌종합개발계획의 근거로 활용할 수 있을 것으로 생각한다. 그러나 장기적으로 보아서 경제기획원, 건설부, 내무부, 농수산부, 상공부, 보사부 등 유관부서가 종합적으로 협조, 지원할 수 있는 강력한 기구가 필요하다. 이렇게 함으로써 90년대 3차 국토종합개발계획에서는 적어도 지역생활권개발이라는 것이 본격적으로 추진될 수 있을 것이다.

金一鐵 : 우선 이 심포지엄에서 이야기하는 종합개발은 전혀 새로운 것이라고 생각하지 않는다. 의도는 좋지만 언제나 실제 종합적인 계획과 실천이 이루어지지 않았다는 점에 문제가 있다. 오늘날은 모든 행정을 종합적으로 추진해야 하는 시대라고 생각한다. 발전과 관련하여 문제를 종합적이고 複合的으로 추진해야 하는 시대이기 때문에 교량 하나를 건설하더라도 心理的인 요인뿐만 아니라 精神衛生的인 측면까지 간과해서는 안된다는 생각이다. 그러나 기존의 많은 종합개발이 있는데도 불구하고 농수산부의 새로운 종합개발계획은 무엇인지 매우 궁금하며 이제까지 수많은 施策들처럼 슬그머니 사라져버릴까 걱정된다. 따라서 정부당국에 부탁하고 싶은 것은 무엇을 하나 만들었으면 좀 一貫性있게 추진해야 하며 종합개발계획은 농촌문제이기에 앞서 오히려 정부부처간의 문제로 각부처 마다 종합개발계획을 들고 나오는 것을 지양하고 말 그대로 정부에서 종합적이고 체계적으로 추진해 나가야 할 것이다.

두번째는 종합개발에서 가장 중요한 것은 人間의 開發이란 점이다. 결국 그공간에 살고 있는 인간이 어느 정도 발전, 즉 삶의 質을 영위하느냐는 것이 문제인데, 이것은 경제적인 성장이 기반이 되어야 하지만 인간의 의식이나 知, 혹은 情緖면이 중시되어야 한다. 개발의 궁극적인 목적이 이와같은 것을 얻기 위한 것이라면 종합개발계획은 手段이 되는 것이다. 여기서 제일

중요한 교육문제가 빠져 있다는 것을 지적하고 싶다. 현재 국민학교는 형식적이나마 義務敎育을 실시하고 있으나 앞으로는 중학교까지 의무교육을 실시하는 것이 필요하다. 인간이 잘 교육을 받아야 종합계획의 추진도 잘 될 것이며, 농민스스로가 主導權을 잡을 수 있도록 의식의 수준을 높일 수 있게 하루 빨리 중학교, 고등학교까지 의무교육이 확대실시되어야 할 것이다. 이것이 저는 종합개발계획의 기초조건이라고 생각한다.

세번째는 종합개발계획이라해서 農業部門 특히 農業生産基盤擴大에 대한 투자가 약화되지 않도록 해야 한다. 1,000만 농민의 70%가 아직도 농업에서 소득을 얻고 있는데 70% 농민이라도 안정적인 수입을 얻을 수 있도록 보장 되어야 할 것이다. 사실 이것도 제대로 보장을 못하고 있으면서 재원을 지나치게 분산하여 종합개발계획을 추진할 때 곤란한 문제들이 제기될 수 있다. 따라서 70%농가의 수입만이라도 안정될 수 있도록 農業生産部門에 대한 투자를 오히려 강화해야 할 것으로 생각한다. 농가생활의 안정을 확보하지 못하면 이것은 사회적으로 두고두고 문제가 될 것이기 때문에 물론 非農業所得을 확대하는 것도 중요하지만 기본적으로 農業所得基盤을 안정화 시켜야 한다는 점을 강조하고 싶다.

네번째는 현대사회가 이동이 심한 사회인 만큼 농민들도 영화구경이나, 약품구입, 질좋은 교육을 위해서도 30～40분 여행하는 것이 보통이며 직업에 따라서 거주의 이동도 활발하게 이루어지고 있는 실정이다. 그러나 농촌정주생활권 개발이라해서 농민들을 어느 일정한 공간에 묶어두고 지역내에서 자급자족을 하도록 해야한다는 先入觀을 버려야 할 것이다. 10만㎢밖에 안되는 좁은 국토를 분할하여 自給自足式 開發方式보다는 전국을 하나의 도시국가로 보고 개발하는 것이 중요하다. 이미 농민들의 여행빈도와 여행거리가 매우 확대되고 있다. 웬만한 지역이면 2시간 이내에 도착 할 수 있고 하루안에 일을 보고 돌아올수 있게 되어 있다. 물론 大都市 中心으로 개발하자는 것은 아니며 오히려 그 반대로 지역을 단위로 자급자족적센타를 두어서 발전시키자는 것이 잘못하면 너무 분산적이되므로 기존의 中小都市를 綜合的이고, 未來指向的으로 지금의 여러가지 종합개발계획을 포괄하여 발전시켜 나가는 것을 상당히 중요시해야 할 것으로

생각한다.

다섯번째로는 우리나라의 대부분 開發政策은 官에의해서 시작되고 官에 의해서 끝을 맺고 있는 官僚主義的인 성격을 가지고 있다. 앞으로 우리가 民主主義를 확충시켜 나가기위해서는 가능한한 관에의한 개발은 점차 축소시켜 나아가야 할 것이다. 물론 국토의 종합개발계획이라는 점에서 부처별 자체의 계획을 갖고 있어야 하는 것은 당연하지만 어떻게 하면 주민들의 自律的인 조직을 중심으로해서 이것을 原動力으로 개발을 촉진하는 방법이 없겠느냐 또 주민의 자율적인 조직체를 중심으로해서 발전 혹은 개발의 중요한 수단으로 삼을 수 없겠느냐 하는 것을 심각하게 생각해야 할 것이다. 정부주도에 의한 綜合開發計劃은 앞으로 더욱 그 限界點이 크게 부각될 것이므로 기존의 농민단체나 조직을 활용한다는 것을 염두에 두고 계획을 수립할 수 있는 政策基盤造成이 시급하다는 것을 지적하고 싶다. 예를 들어 經濟事業과 非經濟事業을 동시에 하는 농협과 같은 종합단체를 계속 농민단체로 유지해 나가야하며 농민단체가 중심이 되어서 그지역 발전을 이끌어 나가도록 해야 할 것이다. 관에서 육성할 수 있는 길이나 제도를 서서히 마련하지 않고 계속 官에 의존이 심화된다면 앞으로 더 많은 큰 문제들이 제기될 것이다.

마지막으로 앞에서도 누누이 지적되고 논의가 되었읍니다만 어떻게 하면 지방분산과 지방분권을 할 수 있겠느냐는 점이다. 즉 어떻게 하면 많은 권한을 地方에 移讓을 하고 地方의 自治 및 自律性을 높일수 있겠느냐하는것이 地域開發의 核心問題임은 두말할 나위없는 것이다. 그리고 앞으로 그렇게 해 나가리라고 생각하고 또 당연히 그렇게 되어야 한다고 생각한다. 그래야만 지역의 특성을 살릴 수 있기 때문이다. 그런데 이러한 권한의 이양이 선행되지 않고는 자율적인 밑으로부터의 계획, 또 지방실정에 맞는 計劃등이 여러가지 한계점에 도달하게 된다. 따라서 이런 것도 앞으로는 농민들의 자율적인 조직과 맥락을 같이해야 할 것으로 생각한다.

지금 지방과 서울의 엄청난 차이를 줄여 나가기 위하여 綜合開發計劃을 수립하려는 것이지만, 隔差를 줄인다는 것은 質的인 문제로 병원이나 학교 극장, 식당이 모두 대도시에 가야 좋은 것을 얻을 수 있다고 할때 농촌지역

을 아무리 잘 개발해봐야 서울로 사람들이 계속 모여들게 될 것이다. 그래서 물론 量的 擴大에서 시작하더라도 質의 平準化가 빨리 일어나야 할 것으로 생각한다. 예를들어 의사들도 지방에 많이 내려가야 하고 지방에서 개업을 하더라도 괜찮도록 이를 지원하는 제도가 마련되어야 한다.

金成斗 : 어제 全經聯 會舘에서 民間主導型 經濟라는 주제로 세미나를 했는데 마지막 순간까지 많은 사람들이 관심을 가지고 끝까지 남아서 토론하는 것을 보았다. 오늘은 더 좋은 건물의 편안한 의자인데도 불구하고 빈 자리가 많은 것을 보면 그만큼 농업은 소외된 부분이 아니냐 하는 느낌이 든다. 資本主義 社會라는 것은 힘의 균형이 어느 쪽으로 기울어 졌느냐에 따라서 정책이 결정되는 것이니만큼 農業部門은 이러한 현상만 보더라도 이미 기울어져있고 앞으로 더욱 기울어질 것으로 생각한다.

이제까지 많은 발표 및 토론에서 앞으로 農村의 綜合開發이 필요하다고 역설하고 있는데 이는 농수산부만으로써는 農村問題를 해결하기 곤란하기 때문에 관계부처가 합동으로 해보자는 것으로 이해 된다. 그러나 각부처의 의견을 종합한다하더라도 농업이나 농수산부가 힘이 없기 때문에 오히려 설득을 당할 가능성이 높으니까 농촌문제를 대변할 수 있는 힘의 조성이 매우 중요하다. 한국 농촌경제연구원이라도 계속 관심을 가지고 문제를 사회에 제기할 수 있는 여건이 조성되었으면 한다.

또한 농촌문제 안에서 문제를 해결하는 것도 중요하지만 그 반대측인 도시문제를 지적함으로써 해결의 실마리를 찾는 것도 매우 중요하다. 大都市 問題를 해결하기위해 대도시에 계속적으로 투자를 확대함으로써 점점 더 많은 인구를 대도시로 유입시키는 잘못을 범하지 말고 과감한 농촌지역의 투자로 농촌인구 유출을 근본적으로 막는 것도 곧 도시문제 해결의 좋은 수단이 될 수 있다.

다시 말하면 서울의 개발은 더욱더 人口集中을 유발하고 이것은 많은 낭비를 가져오기 때문에 우선은 어렵더라도 서울의 개발을 과감히 축소하여야 한다는 것을 주장할 필요가 있다. 그래야만 지방의 下部構造改善과 工業開發등을 통해 지방의 雇傭機會를 확대시키고 지방에서도 잘 살수 있게

될 수 있기 때문이다.

한편 농촌의 工業化가 성공하기 위해서는 中小企業이 大企業의 압박에서 벗어나 성장할 수 있는 制度的 與件이 선행되어야 한다. 농촌공업은 기본적으로 중소기업일 것이기 때문이다.

농촌의 발전을 위해서는 우선 農民의 發言權이 강화되어야 하고,이를 위해서는 地方自治 등을 통하여 權力의 地方移讓이 이루어져야 한다. 문제는 세부적 해결방안의 모색이라기보다는 농민의 힘과 발언권을 높여 나가는 기반조성이 선결되어야 할것으로 생각된다.

李啓謚: 15년 전쯤에도 이와 비슷한 세미나가 열린 적이 있었는데 농대 교수 한 분이 다음과 같은 말씀을 하신 것으로 기억된다. "우골탑" 이라는 말로 표현되듯이 서울의 발전은 농촌의 희생 위에서 이루어졌기 때문에 농촌의 營養을 전부 빨아들인 서울이 이제는 농촌을 위해서 무언가 부담할때가 되지 않았는가? 즉 농촌의 教育醫僚 등의 개선을 위해서 도시 사람들이 세금을 더 내자. 이것이 받은 사람들의 道德的 義務라고 아주 강조하셔서 큰 감명을 받았다.

지금도 농촌과 도시의 격차문제에 대해서 말씀해 주시는 데 전체문제의 윤곽에 대해서는 15년전과 거의 같은 것으로 보인다. 농업이 갖는 特殊性 때문에 轉換期도 길고 그에 따른 고통도 깊을 것으로 여겨지지만,개인적인 의견으로는 2000년대의 어느 시점에서는 우리 농촌도 先進國의 農村과 같은 모습을 가지게 될 것이라고 생각한다.

그런데, 오늘같이 農村綜合開發을 計劃하고 執行하는 과정과 문제점을 토론하는 자리에 농업·농촌부문의 전문가·관련자뿐 아니라 전체 國民經濟 혹은 非農業部分을 다루는 분들도 자리를 같이 하셨으면 더 좋았을 것이라 생각된다. 왜냐하면 농업부문의 비중이 줄어들고 있기때문에 비농업,비농가를 우선해야 한다는 반대의견도 있을 수 있기 때문이다. 해외에서도 이런 논의가 있었다. 두 달 전쯤 이코노미스트지에 일본경제에 관한 다음과 같은 글이 실린 적이 있다. 일본이 輸出도 크게 증대되고 공업이 生産性도 높고 技術集約的으로 성공하고 있음에도 일본경제의 성장이 어려운 점

이 있다. 즉 일본은 農産物價格이 높아 유럽에 비해 쌀은 3배, 쇠고기는 5배, 우유는 7배나 높은 가격을 지불해야 하기 때문에 內需擴大의 潛在力을 상실하기 때문이라는 글이었다.

국내에서도 비농가들이 비싼 농산물가격을 부담하기 때문에 貯蓄率이 낮다는 주장이 있는데 이는 전혀 새로운 주장이고 논리이다.

나는 어느 쪽 주장이 옳은 것인지 자신있게 판단할 수 없고, 또 그것이 어렵다는 것은 알지만, 지금과 같이 交通과 通信의 발달이 계속되면 도시와 농촌의 거리가 좁아져 많은 문제가 해결되는 것이 아닌가 생각된다. 물론 우리의 농촌은 아직 도시와 많은 차이를 가지고 있고, 농업이 傳來의 중요한 산업이었으며 아직도 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 농업과 비농업, 도시와 농촌간에 해결해야 할 갈등과 모순이 크게 문제가 되고 있지만, 공업 내부, 도시 내부에도 해결해야 할 문제가 많은 것으로 안다.

金東熙(司會) : 다섯분께서 지금까지 토론에서 아쉬운 점을 보완해주셨고 또 농촌문제에 대한 비농촌적인 접근방법의 가능성을 제안하시는 등 폭넓게 말씀해 주셨다. 그러면 발표자들의 추가적 말씀을 듣기 전에 일반참석자분들의 말씀을 듣도록 하겠다.

李永錫(韓國農村經濟硏究院) : 단편적인 생각일지 모르지만 농촌종합개발정책이 논의되는 것은 도시와 농촌간의 相對的 隔差 때문이라 여겨진다. 즉 都市開發을 상대적으로 억제하면 농촌인구의 都市流入도 줄어들고 財源도 蓄積되어 자연스럽게 농촌개발이 촉진되지 않을까 하는 생각이 든다. 이와 관련하여 언론이 중요한 역할을 담당해 주어야 하지 않을까 생각된다.

朴洙男(건설부 국토계획국) : 종합개발계획의 구체적인 내용에 앞서 이러한 정책이 과거에 어떻게 시행되어 왔고 앞으로 어떻게 발전해야 하는가 라는 기본문제의 인식에 문제가 있다고 본다. 즉 건설부의 國土綜合開發計劃이나 경제기획원의 經濟社會發展計劃은 정부 전체의 합의와 국민

전체의 의견을 수렴시킨 上位計劃이 되고 농촌종합개발계획은 이러한 상위계획과의 관련에서 이루어져야 된다고 생각한다. 또 농촌지역의 문제는 空間的·産業間·階層間의 문제를 초월해서 전사회의 기능간의 균형발전의 문제라 생각된다.

崔洋夫 : 여러분들께서 이 자리에서 많은 批判과 조언말씀을 하여 주신데 대하여 매우 감사하게 생각한다. 앞으로의 연구를 體系化시키는 데 큰 도움이 되겠다.

한가지 말씀드리고 싶은 것은 地域開發에 있어서 定住生活圈의 槪念體系에 관한 것이다. 제3분과 발표논문의 그림7에 나타난 바와 같이 농촌종합개발계획은 여타의 개발계획과의 관련체계 안에서 구상된 것이다. 즉 國土綜合開發計劃,道綜合開發計劃 또 그안에서 구상된 地域生活圈의 槪念에 定住生活圈의 槪念을 추가시켰다. 그 이유는 현재 지역생활권은 그 개념적 의의는 있지만 지역생활권을 개발하는 데에는 行政推進主體가 없다는 현실적 문제가 발생한다. 따라서 이것을 현실적으로 구체화시키기 위한 새로운 생활권 개념으로 정주생활권 개념이 확립될 필요가 있으며 이는 第2次國土綜合開發計劃을 修正하여 第3次 국토종합개발계획에서는 체계화되어야 할 것이다.

또 한 가지 국토종합개발계획에서는 전국을 28개 지역생활권으로 나누고 있는데 여기에서 농촌개발의 문제가 정책적으로 다루어질 수 없게 되어 있다. 예를 들어 서울 생활권은 경기도 전체를 포함하여 경기도내의 농촌도 首都圈이라는 하나의 개념속에서 개발되기 때문에 농촌문제가 사실상 빠져나가 버린다. 그리고 별도로 6개의 農村都市生活圈을 설정하고 있는데 이것은 定住體系上에 있어서 도시와 농촌의 개념을 혼동한 것이 아닌가 생각된다. 즉 農村都市生活圈의 設定은 28개 지역생활권을 나누는 데 있어서 적합하지 아니하며 都市生活圈에 포함시키기 어려운 殘余地域을 묶어 구색을 갖춘 것으로서 국토종합개발에서 농촌개발을 도외시한 사고의 반영이라 생각된다.

따라서,이러한 불합리를 극복하기 위해서 地域生活圈이라는 개념을 上位

概念으로 인정하고 下位概念으로 定住生活圈을 나누고 그 定住生活圈概念 밑에서 성격에 따라서 都市地域綜合開發計劃과 農村地域綜合開發計劃을 수립할 수 있다는 것이 지금까지 저의 연구의 결론이다. 이 점에 대해서도여러분들의 많은 충고가 있기를 바란다.

李瑄鉉 : 이제 우리는 농촌지역종합개발의 公式 즉 틀은 가지고 있는것으로 보인다. 문제는 이러한 공식을 어떻게 풀어 나가야 하는가인데 여기에는 계획에 관련된 주민, 농민이나 관련기관 담당자들이 신바람 즉 보람과 긍지를 이 사업에서 찾을 수 있어야 한다고 생각된다. 70년대의 새마을 운동에서도 주민과 정부에서 신바람을 가지고 수행되었기에 농촌에 많은 변화를 가져올 수 있었다. 이를 위해서는 統治次元의 철학과 인센티브가 전제되어야 한다.

또한 앞으로 우리 농업과 농촌은 다음 몇가지 점에서 불가피하게 변화하지 않을까 생각된다. 첫째, 농업에서의 能率化와 專門化는 강화될 것이고 또 그렇게 되어야 한다. 둘째, 좁은 國土에서 많은 국민이 높은 삶의 질을 누리려면 農工並進이 이루어져야 한다. 세째, 農民生活의 都市化現象은 더욱 강화될 것이다. 네째, 농사나 일상생활의 便宜를 도모하기위한 福祉가 개선될 것이다.

그러나 이런 모든 문제는 성급하게 추진될 수 있는 것은 아니며, 특히 농촌의 여러 면을 종합적으로 개발하는 데 있어서 부처간의 협의 등 제도적인 장치가 마련되어야 한다.

金棟均 : 이 사업을 주관하고 담당하는 입장에서 여러분들의 의견을 충분히 수렴해서 이 사업이 중단되지 않고 계속 추진되도록 노력하겠다.

한 가지 말씀드리고 싶은 것은 지난 해 우리 나라의 평균농가소득은 512만 8천원인데 이 중 농업소득이 65%, 농업소득 중 米麥收入이 60%에 달하여 농가소득이 미맥수입에 크게 의존하고 있다. 그런데 우리 나라의 미곡 단수는 500 *kg*내외로 세계적 최고수준에 이르고 있다. 그래서 增産에 의한 農家所得向上에는 한계가 있다는 것이 농업실무자들의 고충이다.

농촌종합개발계획에 있어서는 投資財源이 큰 문제인데 우선 내년도 예산에서 212억원을 확보하고 있어 일단 그 문은 열린 것으로 본다. 앞으로 이 사업이 계속 확대되면 농촌개발에 획기적인 轉機가 마련될 것으로 본다.

金東熙 : 토의를 終結하기에 앞서 몇 말씀 드리겠다. 여러 말씀을 듣고 나니 枝葉問題의 綜合에 앞서 종합을 종합할 필요성이 있다는 것을 느낀다.

우리와 같이 資源이 부족한 나라에서 잘 살기 위해서는 物的인 投資도 필요하지만 돈을 들이지 않는 투자가 더 필요하다. 한 郡을 개발하는데에도 10년에 1,600억의 돈이 필요하게 되는데 이것을 어떻게 감당할 수 있을 것인가 하는 문제가 있다. 嶺南大 朴教授께서 말씀해 주신 것처럼 개별 군에서 開發計劃을 自體的으로 가짐으로써 주민들의 參與意識과 協力을 誘發하여 地域發展의 바탕이 될 수 있는 훌륭한 투자가 될 수 있다고 생각된다. 또한 地方自治의 필요성이 강조되었지만 이것도 매우 중요하다고 생각된다.

지금까지 우리가 부족했다고 생각되는것은 상대방과 협력, 調整하는 슬기였다고 생각되며, 우리가 我執과 고집, 관료적 성격, 分派主義 등을 떨쳐버리고 상호 협력하는 용기를 가짐으로써 急變하는 國際社會 속에서 살아남을 수 있고 국가발전이 가능하며 그 과정에서 떳떳하게 리더쉽을 가지고 일할 수 있을 것이다.

앞으로 이런 문제에 많은 사람이 진지하게 이야기할 수 있는 모임이 계속되기를 바라며 오늘 종합토의를 끝내겠다.

심포지움 綜合

農村地域 綜合開發의 意義와 課題

農村地域 綜合開發 심포지움을 마치고

崔 洋 夫

農村地域 綜合開發의 意義와 課題

農村地域 綜合開發 심포지움을 마치고

崔 洋 夫

1. 머 리 말

農村地域綜合開發이란 한마디로 農民을 포함하여 農村에서 살고있는 모든 住民들이 그들이 살고 있는 農村을 떠나지 않고서도 안정된 일자리와 所得을 가지고 쾌적한 生活環境속에서 살아갈 수 있도록 農村을 開發하자는 것이다. 農村을 都市에 비하여 결코 뒤지지 않은 人間定住의 空間으로 만들자는 農村地域綜合開發의 목표 그 자체는 별로 새로운 것은 아니다. 그렇다면 오늘의 時點에서 農村地域綜合開發이 새삼스럽게 강조되고 있는

* 韓國農村經濟研究院 研究委員

것은 무엇때문이면 최근 논의되고있는 農村地域綜合開發論은 과거의 農村開發論과는 어떠한 차이를 가지고 있는가? 韓國農村經濟硏究院이 주최한 「農村地域綜合開發 심포지움」은 오늘의 時點에서 農村開發이 갖는 國家的 意義를 재조명하고, 農村開發의 효과적인 추진을 위하여 앞으로 해결해야 할 政策課題들을 정리하고, 이에 대한 각계의 광범위한 의견을 수렴하였다는 점에서 뜻깊은 모임이었다. 무엇보다도 이번 「심포지움」이 거둔 가장 큰 수확의 하나는 國土開發政策과 유리된 채 都市地域을 제외한 「나머지지역」으로서 農村, 또는 食糧供給基地로서만 강조되어온 農村에 대한 지금까지의 인식을 비판하고 國土開發體系속에서 國家發展戰略의 일환으로서 農村開發이 都市開發과 같은 차원에서 다루어져야 한다는 점이 부각되었다는 점이다. 따라서 지금까지 産業的 槪念인 農業과, 空間的, 場所的 槪念인 農村이 혼동되고 農村人口가 農家人口 또는 農業人口와 동일시 되어오고 있는 현실이 체계적으로 비판되고 農村이 農業生産의 空間이면서 동시에 人間定住의 空間이며 農村開發도 國土綜合開發計劃의 體系속에서 計劃的으로 다루어져야 한다는 점의 지적은 農村開發을 보는 새로운 視角의 定立이라는 점에서 이번 「심포지움」은 農村開發政策은 물론 國土開發政策의 새로운 方向轉換을 모색할 수 있는 轉機를 마련하였다고 평가할 수 있다. 이번 심포지움을 통해서 부각된 農村地域綜合開發이 갖는 意義와 課題들을 요약하면 다음과 같다.

2. 農村開發에의 새로운 接近

이번 「심포지움」이 갖는 가장 중요한 意義는 國家發展을 위하여 農村開發이 갖는 중요성에 대한 재확인과 함께 農村 그 자체에 대한 새로운 認識과 農村開發에의 새로운 接近方法이 제시되었다는 점을 들 수 있다.

가. 農村空間에 대한 새로운 認識

國土空間으로서 農村空間은 1960 ~ 70 年代의 高度經濟成長過程에서 經濟成長을 위한 農村의 役割이란 관점에서 파악되어 왔다. 農村은 食糧生産

의 空間」 또는 工業化를 위하여 필요한 人力供給源정도로 인식되었고 이 때문에 農村開發은 대체로 農業開發로 인식되어 왔다.

그렇다고 1960～70年代에 있어서 農村開發이 전혀 없었다는 것은 아니다. 1970年 農村새마을運動이 착수되면서 마을環境開發을 내용으로 하는 農村開發이 활발히 추진되었고 農村生活環境이 많이 개선되어 왔다. 그러나 많은 農村開發事業들은 관련부처별로 독립적으로 계획되고 분산적으로 추진되어 단편적이고 부분적인 개발이 되어 왔으며, 특히 부처별 배타주의와 實積主義속에서 地域의 與件과 特成 또는 地域住民들의 開發需要에 따라 계획되고 추진되었다기 보다는 中央政府主導下에 中央政府가 計劃하는 事業과 推進目祿에 따라서 下向的으로 추진됨으로써 경우에 따라서는 展示的이고 可視的인 農村開發을 추진하여 왔다.

이상과 같이 事業別로 분산 독립된 農村開發은 農村이 하나의 社會이며 人間들의 삶의 場으로 인식하기 보다는 단순한 事業의 對象정도로 파악함으로써 主穀의 劃期的인 增産이 이루어지고 주택개량, 상수도보급, 전기보급이 이루어 지는 生活環境의 개선속에서도 오히려 農村은 희망이 없는 사람이 살만한 곳이 아닌 떠나야 할 곳으로 되어 왔다. 바꾸어 말하면 단편적이고 기능적인 農村開發은 상대적 의미에서 都市地域과의 發展隔差를 좁히기 보다는 오히려 農村의 相對的 低發展을 심화시켜 왔다. 이러한 사회적 분위기는 농촌인들로 하여금 스스로 농촌에 산다는 의미에 대해서 도시로 떠날 능력이 없어서 어쩔수 없이 농촌에 붙어 살고 있다는 패배감과 좌절감을 심어왔다. 농촌은 농촌인들의 마음속에서 버려져 왔으며, 이러한 결과는 農村人들로 하여금 농촌에서 營農後繼者가 없어지고, 노동력이 부족해지고, 농촌노임이 뛰는 것을 걱정하게하면서도 적어도 내 자식들만은 하루빨리 농촌을 떠나 도시에서 자리를 잡고 발전하기를 기원하는 二律背反을 긍정적으로 받아들이게 하여 왔다. 이러한 인식의 사회적 결과가 오늘의 한국사회가 근심하고 있는 인구의 과도한 서울 및 수도권 集中이며, 서울·地方間, 그리고 도시·농촌간의 심각한 불균형 발전으로 나타나고 있는 것이다.

그러나 第1次(1972～81)와 第2次(1982～91)의 國土綜合開發計劃은

여전히 成長據點開發論에 따라 서울, 부산중심의 兩極的 開發에서 대구, 대전, 광주 1次成長據點 都市를 우선적으로 개발하는 多極的 開發을 構想하고 있다. 이러한 國土認識은 國土空間의 大部分을 차지하고 있는 農村空間을 人間定住의 場으로 파악하지 못하고 몇개의 大都市中心의 人間定住만을 생각하고 人口의 大都市集中을 여전히 바람직하고 불가피한 것으로 보고 있다는데 문제가 있다.

2000年을 전망할 때 人口 5000만의 高密度社會에서 分極的 都市化를 통한 大都市의 過密化와 農村의 空洞化보다는,分散的 都市化를 통하여 農村中心都市와 같은 중소도시들이 도시화하고,이들이 農村住民들에게 불편없는 서비스를 제공함으로써 農村空間이 人間定住의 공간이 되고 앞으로 늘어나는 人口를 지방단위에서 흡수 정착시키는 것은 國土空間의 균형발전이란 측면에서 오히려 바람직한 국토개발전략이 아닐 수 없다. 大部分의 大都市地域은 成長의 한계를 벗어나고 있고 都市開發의 社會費用을 증대시키고 있으며, 물량적 파악이 어려운 공해, 오염, 소음, 범죄, 무질서, 혼잡등은 물론 정치적 불안과 안보적 취약성 증대등을 포함할 때 大都市中心의, 특히 서울, 首都圈中心의 국토개발은 이제 방향전환을 하지 않으면 안될 단계에 이르고 있다. 국토개발의 불균형이 가져오고있는 地方經濟의 상대적 위축과 침체는 效率과 형평의 관점에서도 문제가 아닐 수 없다. 國家發展의 戰略이란 관점에서 서울 수도권대 나머지 지방간에 확대되고 있는 不均衡이 국가발전 전체를 制約하는 要因으로 등장하고 있다. 地方經濟發展을 이야기하는 것은 衡平性이라는 차원에서만 논의하는 것은 아니다.

만약에 지방경제의 균형적 발전이 衡平性의 차원에서만 강조되고 그것이 갖고 있는 효율성의 의미를 과소평가할 경우 지방경제의 균형발전의 필요성, 또는 지방경제의 역할이 국가발전을 위하여 갖는 戰略的 意味가 오히려 크게 줄어들 수 있다.

지방균형 개발의 문제는 비단 형평성의 증대라는 차원에서 뿐만 아니라 國家發展을 위한 效率性의 增大라는 차원에서도 중대한 의미를 가지고 있다는 사실에 대한 분명한 이해가 필요하다. 우리가 지금까지 선택해 온 경제개발 전략은 輸出主導型의 경제개발전략인데 세계의 많은 한국경제

전문가들도 한국경제가 1960년대말부터 급격한 성장의 契機를 잡았던 것은 수입대체전략에서 수출주도전략으로 전환을 시작하면서 부터라는데 의견의 일치를 보고있다. 그것은 輸出主導戰略을 통해서 규모의 경제성을 살릴 수 있다는 새로운 개념이 도입되었기 때문에 한국경제로서는 새로운 돌파구를 찾을 수 있었기 때문이다. 그러나 지난 20년동안의 수출주도형 경제개발은 지나치게 서울 수도권을 중심으로, 그리고 大企業을 중심으로 이루어져 왔고, 그 결과로 나타난 경제 및 산업활동의 수도권 집중은 더 이상 수출 주도형 경제개발 전략을 뒷받침해주지 못할 뿐만 아니라 국가발전의 관점에서 效率性과 衡平性의 증대를 오히려 제약하는 요인이 되고 있다는 사실에서 우리는 地方均衡開發의 전략이 필요하다는 명분을 찾을 수 있다고 생각한다. 단순히 地方經濟가 낙후되었기 때문에 당위성 차원에서 지방경제가 개발되어야 한다기보다는 수출 주도형의 국가발전 전략이 현재와 같은 서울 주도형 방식으로서는 이미 한계점에 왔다는 사실에 대한 인식, 하나의 예를 들면 노동자들을 서울을 중심으로 한 수도권에 집중시키고 이로 인해 가중되는 賃金引上의 압박속에서 우리 경제는 더 이상의 국제경쟁을 이겨낼수가 없다는 사실이다. 다시말하면 經濟 및 産業活動의 지방분산을 통한 효율성의 추구와 지방경제의 균형개발의 추구가 국가전체의 效率性의 增大라는 관점에서 더욱 중요하고 또 그것이 衡平性을 증대시키면서 동시에 수출 주도형의 전략을 뒷받침할 수 있는 새로운 전략이 된다는 관점에서 지방경제의 균형발전은 국가적 과제가 아닐 수 없다.

이상과 같은 관점에 보았을 때 地方經濟의 核이 되고있는 農村地域經濟를 개발하는 문제는 國土均衡開發을 위한 첫번째의 과제가 아닐 수 없다. 따라서 앞으로 추구되어야 할 農村開發은 다음과 같은 農村空間에 대한 새로운 인식을 전제로 하여야 한다.

첫째, 國土空間으로서 農村空間은 農業만의, 農民만의 空間이 아닌 모든 産業의 場이며 모든 國民의 定住空間이다.

둘째, 앞으로의 農村空間은 지금까지 工業化를 위한 人口의 大都市地域으로의 流出에서, 오히려 農村의 工業化를 통해서 農村人口를 吸

收 農村地域에 定着시킬 수 있어야 한다.

마지막으로 農村空間은 지금까지의 「나머지지역」, 또는 「食糧生産의空間」이 아닌 적극적인 의미에서 「人間定住의 空間」으로서 새롭게 인식되고 개발되어야 한다.

종합적으로 農村空間은 國土空間으로서, 農業을 포함한 産業活動 및 人間定住의 場으로서 農村이 工業化되고 都市化될때, 國土의 均衡發展은 물론 현재 진행되고 있는 人口의 과도한 대도시 집중과 그로 인한 都市問題는 해결될 수 있다.

나. 農村開發에의 새로운 接近

이번 「심포지움」은 農村開發의 接近方式에 있어서도 새로운 代案을 제시하였다는 점에서 또다른 의미를 갖고 있다. 그 몇가지를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 農村地域開發은 지금까지 마을開發, 小都邑開發, 都市開發등이 상호 유기적인 연관을 갖지 못하고 독립적으로 추진되어온 것을 農村中心都市(예, 人口 10만 이하의 中小都市 및 邑級都市)와 그 背後地인 마을을 하나의 生活圈으로 하는 定住生活圈을 기본단위로 하여 추진되어야 한다.

다시말하면 이상과 같은 農村開發은 國土開發내지 地域開發의 관점에서 大都市, 中·小都市間에 존재하는 階層的 位階를 존중하면서 中心地와 背後地를 하나의 綜合된 開發計劃體系에서 개발하는 國土開發方式의 成長據點方式에서 定住生活圈方式으로의 전환을 의미한다. 都市開發에 있어서도 定住生活圈方式은 行政區域上의 市나 邑을 背後地와 分離시키는 (이러한 接近方式을 分離主義的 國土開發이라고 부를 수 있다)것이 아니라 都市와 背後地를 綜合시키는(이러한 方式을 綜合主義的 國土開發이라고 부를 수 있다) 새로운 개발방식이 아닐 수 없다.

둘째, 農村綜合開發은 地域開發의 관점에서 經濟開發은 물론 環境開發과 社會 및 文化開發을 포괄한다. 지금까지 農村開發로만 한정된 農村開發의 범위가 확대되어야 한다. 農村開發의 범위확대를

農業開發의 축소로 이해하는 것은 불필요한 기우이며, 農村開發의 綜合化를 통해서 오히려 農業開發의 효율성이 더욱 증대될 수 있다. 예를들면 商業的 農業의 확대에 따라 조성되고 있는 특정작목을 중심으로 한 農業生産의 地域特化는 도로개발, 통신개발 등과 연계되어 개발될 때 더욱 효과를 가져올 수 있으며 취락구조 개선이나 도로개발이·경지정리, 하헌정비 등과 연계되어 개발될 때 農業機械化는 더욱 능률적으로 추진될 수 있기 때문이다. 더우기 교육, 의료, 문화개발등은 농촌의 젊은인력들의 농촌정주를 촉진 우수한 영농후계자의 확보에도 도움을 줄 수 있으며, 농촌공업화를 통한 농촌지역내에서 非農業部門에서의 취업기회의 증대는 농업인력을 흡수하여 장기적으로 농업생산규모의 확대등의 농업구조개선에도 돌파구를 마련하여 줄 수 있기 때문이다.

세째, 農村地域綜合開發은 일정한 計劃地域으로 설정된 農村地域을 대상으로 수립된 장기종합개발계획에 따라 추진된다. 農村計劃은 地方的 特性과 다양한 住民들의 開發需要를 반영하는 「밑으로부터의 計劃」이다.

네째, 農村地域綜合開發을 위한 計劃의 수립과 추진의 主體는 地方政府이며, 따라서 地方政府의 行政的, 財政的 自治基盤造成이 시급히 이루어져야 하며, 이를 위한 地方自治制, 行政區域調整, 國稅中心의 租稅制度등에 대한 체계적인 검토가 이루어져야 한다.

마지막으로 農村地域綜合開發은 行政運用方式의 새로운 革新을 의미한다. 農村地域綜合開發은 특히 현재 관련부처별로, 독자적으로 추진되고 있는 事業中心의 農村開發을 地域中心으로 事業을 綜合함으로서 投資의 效率性을 增大시킬 수 있는 投資方式의 새로운 轉換을 의미한다.

綜合하자면, 農村地域綜合開發은 國土開發方式의 새로운 접근을 의미하며 都市·農村의 分離主義的方式에서 中心地·背後地의 綜合主義的方式으로의 전환을 의미한다. 農村地域綜合開發은 國土의 定住體系속에서 農村開發을 綜合的으로, 計劃的으로 추진하는 地方行政主導下의 微視的, 上向

的 開發을 의미한다.

3. 農村地域綜合開發의 課題

農村地域綜合開發이 일시적인 行政事業이 아니라 2000年代의 福祉農村 建設을 목표로 추진되어야 할 政策指向이라고 한다면 이를 制度的으로 뒷받침하기 위해서는 다음과 같은 몇가지 政策課題들에 대한 체계적인 검토가 요청된다.

가. 第2次 國土綜合開發計劃(1981～91)의 修正補完을 통한 定住生活圈方式으로의 국토개발전략의 전환

나. 中央政府의 農政에 대한 새로운 視角의 定立과 農村開發에 관한 政府調整과 綜合을 위한 전담기구 및 農村開發政策協議의 설치 그리고 農村開發事業등에 대한 개발투자地域 調整

다. 특히 中央政府內의 關聯政策 및 計劃의 調整

- 建 設 部 : 第2次 國土綜合開發計劃과 地域生活圈
- 內 務 部 : 地方定住生活圈 開發計劃과 農村새마을 事業
- 經濟企劃院 : 農村所得源 開發促進法에 의한 農工地區開發計劃
- 農 水 産 部 : 農村地域綜合開發計劃

라. 地方行政의 기능강화를 위한 地方自治制, 行政區域調整, 地方自治財政 基盤強化, 農村開發計劃樹立 等에 관한 전문부서설치 및 전문인력의 양성

마. 農村地域綜合開發에 관한 財源調整方案과 行政支援體系의 확립 및 이를 제도적으로 뒷받침하는 새로운 法制定(가령 農村地域綜合開發法)의 검토

이상에서 지적한 5가지 政策課題들은 그것들이 갖는 중요성에 短期間內에 어떤 合意에 도달하기는 어려우며 앞으로 2～3年의 기간을 통하여 계속硏究되고 討議되어야 할 과제들이다. 이번 「심포지움」은 적어도 앞으로 토의해 나가야 할 政策課題들을 정리시킬 수 있었다는 점에서 큰 의

의를 가진것이었다고 하지 않을 수 없다.

4. 맺 는 말

農村地域綜合開發論은 그동안 급격하게 진행되어 오고 있는 農村人口의 大量的 離村과 大都市集中이 낳고 있는 大都市의 過密化와 農村의 空洞化를 동시에 해결하면서, 國土空間의 不均衡發展의 深化를 수정할 수 있는 國土開發의 새로운 戰略手段이 될 수 있다는 점에서도 큰 의의를 가지고 있다. 2000年代 人口 5,000만의 高密度 社會에서 農村이 단순히 人口의 配出地가 아닌 吸收및 流入地로서 새로운 國家的 機能을 수행해야만 하기 때문이다. 이렇게 볼때 農村地域綜合開發은 침체상태에 있는 地方經濟에 새로운 活力을 불어 넣을 수 있고, 우리 經濟에서 문제가 되고있는 效率과 衡平의同時的 追求를 가능케 하는 전략적인 수단이 아닐 수 없다.

農村이 農村住民들에 의해서 버려지고 있고, 農村은 사람이 살만한곳이 못된다고 생각하는 사람이 많아지고 있고 農村을 떠나기를 바라는 사람이 늘고 있는 현실은 어느 지역, 어느 農民만의 문제가 아닌 국가적 문제이며 韓國이 指向하는 國家發展이 人口 5,000만이 몇개의 大都市에 몰려사는 都市國家의 建設이 아니라고 한다면 農村地域綜合開發은 이제는 論議가 아닌 行動과 實踐을 요구하는 긴급한 국가적 과제라고 판단된다.

이제 農村은 農業만을 위한, 農民만의 空間이 아닌 모든 國民이 享有해야 할 國土空間이며, 農民도 農業生産者이기 이전에 人間으로서 행복의 추구가 농촌에서도 가능할 수 있도록 農村은 民衆의 空間이 되어야 한다.

政策討議시리즈 21

農村地域 綜合開發의 意義와 課題

1984년 10일 26일 발행

발행인 金 榮 鎭

발행처 韓國農村經濟研究院

[1][3][1] 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 1979년 5월 25일 제 5-10호

전 화 962-7312~5

인쇄처 東洋文化印刷株式會社