

## 産業社會의 理想과 農村開發의 目標

黃 仁 政

研究委員, Ph.D. (發展行政學)

- I. 産業社會의 理想
- II. 高度産業社會에 바람직한 農村의 機能
- III. 國家開發戰略의 基調轉換과 農村開發의 目標

### I. 産業社會의 理想

西紀 2000年頃이면 우리 나라도 高度産業社會로 進入하게 될 것이라고 한다. 이제 未來社會를 연구함에 있어서, 韓國의 未來가 어떻게 될 것이라는 狀況의인 展望과 아울러 우리가 꿈꾸고 指向하는 바가 어떤 것인가 하는 當爲의인 發想도 함께 논의되어야 할 것이다. 그 까닭은 첫째, 未來가 우리의 바람 속에 存在하기 때문이고, 둘째, 우리가 未來의 事實的 豫測에 있어서 그 說得力을 얻기 위한 하나의 方面으로 흔히 사용하는 西歐의 先進産業社會를 모방하는 식의 便宜的 研究方法만을 사용할 경우, 그들 社會의 바람직스러운 면만이 아니라 현재 그들 社會에서 나타나고 있는 많은 問題點까지 함께 우리 社會에 移植될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 우리의 研究가 보다 의미 있는 것이 되기 위해서는, 西歐와는 달리 우리 社會가 指向하는 規範的 內일을 내다보는 것이어야 할 것이

다.

#### 1. 産業社會의 意味

오늘날 우리가 자주 거론하고 있는 産業社會란 무엇을 뜻하는가? 産業社會란 工業生産과 工業部門에 의한 雇傭이 한 國家의 産業構造에서 先導的 役割을 담당하는 社會를 말한다. 그것은 아직도 적지 않은 몫을 차지하고 있는 前近代的 工業生産, 예컨대 零細手工業의인 傳統部門으로부터 脫皮 克服함을 뜻한다. 이것은 곧 經濟學에서 말하는 資本集約的, 技術集約的 工業構造의 成就를 뜻한다.

産業社會라는 概念은 다른 한편으로 脫工業化 社會를 함축하기도 한다. 工業構造가 高度化·專門化되면서 이를 管理하는 소위 第4次 産業이라 불리는 事務管理活動이 중요한 比重을 차지하는 經濟 社會變化가 발생한다. 따라서 事務管理에 종사하는 專門人力이 늘어나고 그만큼 높은 生産性を 나타낸다. 이는 결코 工業生産이 절대적으로 줄어든다는 것을 의미하는 것이 아니고 상대적으로 管理産業의 比重이 더 높아짐을 뜻한다.

後期工業社會에서는 대체로 안락한 생활을 영

위할 수 있을 정도로 國民所得을 축적한 데다가 事務管理機能에 참여할 수 있을 만큼 高等教育이 國民 개개인에게 普遍化된다는 점에서 社會行態도 經濟構造 못지 않게 變化할 것으로 예상된다. 앞서 發展을 經驗하고 있는 先進 後期工業社會에서 나타난 것을 보면, 社會構成員은 각자의 選擇에 따라 각기 다른 價値觀을 生活化하고 그만큼 남의 生活方式과 價値를 인정하는 多元的 社會로 變化한다. 개인은 더 많은 娛樂를 추구하게 되고, 이런 慾望은 언제나 채워질 수 없을 만큼 한 慾望이 만족되면 또 다른 慾望으로 進전된다. 이런 慾望은 社會的 生活基準이 향상됨에 따라 그 構成員에게는 生活에 要緊한 “必要”로 轉換되고, 많은 경우 政府가 이를 解消해야 할 義務을 지게 되는 경향을 나타내고 있다. 예컨대 義務教育을 國民學校 水準에서 만족치 않고, 中學教育까지 政府가 책임져야 한다는 發想이 國民에게는 물론 政府當局도 당연한 것으로 받아들이고 있는 것을 들 수 있다.

## 2. 産業社會의 病理

産業社會의 到來를 예기하고 있는 우리로서는 현 단계에서, 産業社會가 약속하는 많은 가능성에도 불구하고 高度産業社會를 현재 經驗하고 있는 西歐社會가 또한 적지 않은 社會的 病理를 겪고 있다는 사실을 유의하지 않을 수 없다.

西歐의 産業社會가 겪고 있는 病理는 첫째, 社會組織이 더욱 專門化되면서 經濟的 生産性은 向上되는지 모르나 개인의 意識構造는 個人間的 紐帶를 상실하는 斷絶現象을 나타낸다. 둘째, 産業社會는 技術社會를 뜻하는바, 自動化로 출달음치는 技術革命的 逆機能으로 개인의 意識 및 生活構造도 自動化에 익숙해지면서 새로운 社會變化的 흐름에는 오히려 無關心하고 無氣力

해진다. 셋째, 專門化・技術化되는 産業社會에서는 個人과 機械와의 接觸, 無機的인 組織과의 接觸이 지배하고 반대로 개인들간의 人間的인 紐帶를 그만큼 저해하는 官僚組織이 社會 全般에 風靡한다.

이러한 逆機能은 개인들에게 疏外意識을 가중시키고 나아가서 개인의 行態는 匿名性에 익숙해지면서 社會成員間에는 非紐帶, 無責任이 지배적인 價値 및 行動類型으로 나타난다. 이런 가운데 개인은 拜物・拜金主義에서 安息을 찾으며 官僚化한 여러 거대한 社會組織이 個人에게 미치는 作用에 無氣力할 뿐이다. 이 결과로 勤勞 이외의 餘暇生活 또한 生産的인 休息이라기 보다는 쉽게 접해서 快樂을 얻을 수 있는 것, 더 높은 拜金主義, 疏外意識을 이용하여 社會的으로 밝은 約束을 提起하는 꿈의 製造機인 「매스 미디어」의 像徵操作에 가슴 부풀어 있다가는 얼마 가지 않아 꿈이 개인에게 실현되지 않음으로써 더 깊은 疏外로 멀어지고 만다. 이러한 精神文化的 變化는 다음과 같은 社會問題를 露出하기에 이르렀고, 그에 따른 經濟的・社會的 費用을 증가시켰다.

- (1) 높은 離婚率
- (2) 높은 精神疾患 發生率
- (3) 높은 自殺率
- (4) 偏母나 偏父 또는 父母로부터 버림받은 兒童들의 精神缺乏 問題
- (5) 殺人, 強盜 등의 社會兇惡犯과 靑少年 犯罪의 蔓延
- (6) 지나친 個人本位的 社會保障制度로 인한 懶怠性과 生産性的 低下
- (7) 빈번한 勞使紛糾와 罷業 등으로 인한 社會機能의 沈滯와 社會不安

오늘날 西歐의 産業社會는 이러한 社會的인

病理의 解消策으로 더러 文化的 合理性으로 經濟的 合理性을 代替해야 한다는 주장이 일어나고 있다. 機械的으로 劃一化된 原子的인 개인이 아니라 獨特한 입장에서 分化된 有機的인 개인이 자리잡을 수 있고, 개인의 필요에 응하는 公共計劃이 普遍化되어야 하며, 社會變化에 대하여 보다 예민한 感性이 자리 잡을 수 있는 文化的 合理性이 支配的인 社會價値로【등장해야 된다고 한다.】이제 이러한 주장은 産業社會로 移行하고 있는 우리에게 開發戰略上 시사하는 바 크며, 특히 農村社會의 戰略的 意味를含蓄해 주고 있다.

### 3. 産業社會의 國民價値

産業化의 高度화와 더불어 우리 社會가 追求해야 할 價値는 다음과 같다.

첫째, 무엇보다도 잘 살고 건강한 나라로서 先進國의 隊列에 들어서야 한다는 점은 움직일 수 없는 價値이다. 國民經濟的인 次元에서 보면 지난 60년대와 70년대에 걸쳐 우리 나라가 경험한 바 있는 高度成長을 80년대와 90년대에도 가능한 한 持續化하는 것을 그 命題로 하고 있다.

둘째, 중요한 價値는 골고루 잘 살아야 한다는 社會正義에 대한 바람이다. 60년대만 하더라도 國家經濟의 成長은 거의 자동적으로 國民 개 개인의 成長과 일치한다고 믿어 왔으나, 70년대 후반에 들어와서 그 信念이 사실과 다르다는 점을 低所得層의 부각 및 落後地域의 形成이라는 엄연한 현실에서 認識하게 되었다. 즉, 國家經濟, 國民經濟의 總體的 成長이 자동적으로 國民 모두를 골고루 잘 살게 할 수 있다는 命題의 限界가 드러나기 시작했다. 다시 말해 골고루 잘 살기 위해서는 市場機能에 의한 보이지 않는 손의 調節에만 기대할 수 없고 政府가 개입하지

않고는 불가능하다는 사실이 國民과 政府當局에 의해서 認識되고 그것이 行動되어야 함이 더욱 명백하게 나타나고 있다.

社會正義의 實現, 衡平性의 課題는 보기를 들어 처음에는 總體的 貧困의 解消를 겨냥하지만, 그것이 해결되었다고 해서 이 문제가 지닌 挑戰이 끝난 것이 아니고 相對的 貧困의 問題가 곧이어서 前者의 問題 못지 않게 중요한 課題로 登場하기 때문이다. 相對的 貧困이란 그 말이 시사하듯이 衡平性의 問題가 對象으로 하고 있는 일이 이렇게 보이지 않는 人間에 內在해 있는 心理까지 다루어야 하기 때문에 그만큼 어려운 社會問題이자 政策課題라 할 것이다.

衡平性의 추구라는 國民價値가 農村開發에 연결되어 제기되는 問題는 첫째, 앞서 지적했듯이 落後地域으로서의 農村이 都市地域에 비해서 相對的으로 落後되어 있다는 事實이다.

둘째 衡平性을 農村에 실현함에 있어서 지금까지 政策的 努力에 적지 않게 반영되어 있는 소위 “機能的” 發想法의 限界를 극복해야 할 것이다. 機能的 發想法은 보기를 들면, 農村이 좁은 땅에 많은 農民이 모여 살아서 零細性을 벗어 나지 못하고 있기 때문에 그곳으로부터 遊休 勞動力을 抽出하는 것이 賢明한 政策方向이라는 立場이다. 이제 農村의 모든 구석까지 政策的 關心이 배려되어야 한다는 점이 곧 福祉가 重要視되는 國民價値의 要請이기도 하다.

셋째, 環境保存에 대한 關心과 政策的 配慮의 重要性이 더욱 高調될 것이다. 그 까닭은 우리나라의 國土가 原初的으로 대단히 협소한데다가 一般的으로 그러하듯이 産業社會의 到來는 더 많은 自然을 生産의 場으로 써야 할 것이고, 한편 産業社會에서는 國民所得이 향상하여 餘暇 生活의 값을 더 높이 사게 되고 그에 따라 自然

의 保存을 要請할 것이기 때문이다. 긴 歷史의 眼目에서 보더라도 經濟發展의 初期에는 사람의 價値보다 資本이나 財貨의 價値가 더 높게 評價되던 段階에서, 經濟가 發展하고 이를 바탕으로 社會正義가 중요한 價値로 登場하면서 사람의 값어치가 財貨나 資本에 못지 않게 오히려 더 重要視되는 段階가 되었다. 이제 나아가 國民經濟가 高度化되고 産業化가 社會 全般에 波及될 段階에서는 自然이 오히려 사람의 값을 증가하게 되고, 그래서 最善의 社會價値로 등장하게 될지 모른다.

네째, 個人的 次元에서 본 國民價値의 特性은 幸福의 追求, 快適한 生活의 追求라고 요약할 수 있다. 幸福, 快適한 생활의 확보는 그 概念이 모호함에도 불구하고 國民成員이 普遍的으로 지지하고 있는 概念들이다. 흔히 常識의인 水準에서 生存(subsistence)의 狀況을 극복하여 “生活”을 享有할 수 있음을 의미하고 나아가서 “生活樂”을 얻고자 함을 뜻한다. 生活 이상의 보람을 얻고자 하는 價値를 關聯分野에서 “生活의 質”의 確保라 定義하면서 이의 實踐에 지대한 관심을 두고 있다. 幸福·快適·生活의 質이 概念上的 適節性에도 불구하고 政策的 目標價値로 操作하기가 어렵기 때문에 産業社會에서는 각 社會마다 고유한 人間의 삶의 最低水準을 劃定하여 이에 미달하는 社會階層의 福祉向上에 힘을 기울이고 있음이 주목된다. 바꾸어 말하면, 바람직한 삶의 水準은 人間欲望의 無限性에 미루어 보아 사실상 定義할 수 없는 性質의 것이라면 成長 속에서 落後되어 있고 豊饒 속에서 貧困을 겪고 있는 社會階層과 그 階層이 자리한 場所에 最少限의 人間的 矜持를 가질 수 있는 “基礎的 必要(basic needs)”를 확보해야 한다는 것이 産業社會가 도달하고자 하는 最少限의 政

策課題라고 할 수 있다.

이상에서 지적한 價値를 同時的으로 追求하기에는 많은 어려움이 있음은 이미 잘 알려진 事實이다. 즉 衡平性을 얻기 위해서는 經濟性을 희생해야 한다든지, 環境保全을 위해서는 역시 經濟的 能率을 희생하든지, 혹은 衡平性에의 차질을 감수할 수밖에 없다는 目標價値間의 相殺性(trade-off)이 있음에서 그러하다.

그러나 한편에서는 衡平性을 얻기 위해서는 더 많은 經濟性이 확보되어야만 可能하고 經濟性을 이룩해야만 環境保存(보기를 들면, 國民所得이 올라가면 家庭燃料로 가스를 이용할 수 있게 되고 그러면 煙炭使用時의 一酸化炭素에 의한 人命被害를 줄일 수 있고 연탄재에 의한 固形廢棄物이 없어질 것이라는 觀點)이 가능하다는 立場이 그 나름의 자리를 차지하고 있다. 이런 觀點에서 産業社會의 到來를 맞게 될 우리나라에서는 相殺關係에 있는 國民價値를 어떻게 相補關係로 조화하게 할 것인가에 대한 摸索이 政策的 努力의 지대한 關心事가 될 것이다.

#### 4. 豫見되는 社會變化

다가올 우리의 産業社會가 어떠한 特徵을 나타낼 것인가에 대해서는 先進國들이 오늘날 당면하고 있는 狀況이 중요한 準據가 된다. 西紀 2000年을 전후하여 韓國에 등장할 産業社會다운 重要 特性은 다음과 같다.

(1) 都市生活이 普遍化된다. 이미 1980년에 總人口의 반 이상이 都市生活을 營爲하고 있으며 西紀 2000년에는 75% 전후의 人口가 都市에 집중될 것이라는 展望이다. 이 展望의 뒤에는 空間的으로 都市定住가 普遍化됨과 동시에 흔히 「都市—工業行列」(urban-industrial matrix)이라고 指稱되는 高度화된 工業이 生産構造의 主

導의 役割을 擔當함을 뜻한다.

이 展望을 農村과 연결하여 검토해 보면 農村人口의 比重이 대폭 줄어들어 都市人口化된 은 물론 비록 農業에 從事한다는 점에서 農村이라 할 수 있지만 生活樣式, 生活文明의 惠澤에서 都市에 못지 않는 水準에 달하고 또 都市地域과 空間의 으로 직결되어 있다는 점에서 都會化될 것임을 뜻한다.

(2) 都市化의 膨大, 都會文明의 普遍化는 필연적으로 近代의 距離克服 手段과 施設의 擴大를 뜻한다. 全國이 半日生活圈으로 압축될 것은 물론 道路網도 從來의 植民地의 殘滓를 완전히 극복하여 格字型으로 탈바꿈할 것이다.

(3) 教育의 普遍化로 國民의 平均學歷은 高校 이상으로, 生의 週期(life cycle)에서 平均教育이 一般化될 것이다. 따라서 政府의 教育部門에 대한 負擔이 늘어날 것이며, 教育을 실시하는 組織이 多邊化하여 企業 등 民間部門이 적극 참여할 것이다.

教育水準의 向上은 國民의 期待水準을 크게 향상시킬 것이며 이 때문에 國民 개개인 혹은 組織된 國民成員間에 獨自의 主體性을 강하게 나타낼, 이른바 多元社會의 價値와 行態을 포출할 것이다.

(4) 一般의 教育水準의 向上과 더불어 專門教育의 需要가 크게 늘어날 것이며 이는 점차 産業構造가 專門化되는 때 따른 社會的 要請과 關聯될 것이다. 産業社會의 成熟은 經濟構造의 先導部門이 脫工業으로 이행함을 뜻한다. 즉, 先導的 産業部門은 知識産業, 情報産業, 管理産業이 大宗을 이룰 것인바, 이들 産業에 종사할 專門人力을 양성하기 위한 專門教育이 크게 확대될 것이다.

(5) 平均壽命의 延長과 出產率의 低下로 人口

構造가 老齡化될 것인바, 이들의 社會參與機會의 擴大가 중요한 社會問題로 등장할 것이다. 生産的인 健康을 누리는 老人들을 再就業시키기 위해 老人勞動力의 再還元(recycling)을 이용하는 産業이 활발히 대두할 것이다. 西歐에서 시도되고 있는 再還元の 方途, 즉 百貨店의 서비스 向上을 기할 뿐 아니라 老人의 再就業를 허용하는 일이 參考가 될 수 있다.

(6) 都市生活方式이 광배해짐에 따라 核家族의 傾向이 더욱 가속화될 것이다. 核家族化는 老人年齡層의 增加와 더불어 家庭의 安樂面에서 分極性을 나타내어 非人間化의 傾向을 보일 危險을 안고 있어서 社會問題化될 素地가 많다. 뿐만 아니라 核家族化는 종래 家庭에서 이루어지던 老人의 社會保障裝置가 脫家庭化하여 政府部門의 介入을 초래하여 政府의 財政負擔을 가중시킬 것이다.

(7) 國民所得의 현저한 向上과 더불어 勤勞時間의 축소가 이루어질 것이다. 이에 따라 餘暇生活의 普遍化가 이루어질 것이고 生活에 대한 自信感은 復古風의 生活樣式의 大衆化로 연결될 展望이다. 그러나 所得의 向上이 반드시 國民의 幸福을 가져다 주는 것이 아니어서 豐饒가 초래하는 社會的 病弊, 즉 自殺率, 離婚率, 勤務怠慢과 같은 非理가 적지 않게 발생하여 國民倫理, 社會倫理上의 問題가 社會的 課題로 등장할 것이 염려된다.

(8) 對外的으로는 지금까지의 輸出指向의 要素가 社會 各 部門에 확산될 것인바, 英語 이외의 言語文化圈과의 經濟·非經濟的 交流가 강화될 것이다. 이 交流에는 中國語, 슬라브語 文化圈과의 紐帶強化도 相當水準까지 진행될 것이다.

## 5. 産業社會가 農村에 미칠 波及效果

(1) 國民所得의 向上은 高級農産物의 需要를 계속 확대할 것이다.

(2) 國民經濟의 높은 海外依存性에도 불구하고 世界的인 資源 武器化 趨勢에 대처하여 食糧 自給의 國民의 要請은 더욱 고조될 것이다.

(3) 農業 이외의 高次産業의 擴大는 農地의 侵蝕을 유발할 것이다. 특히 自然을 特色으로 하는 餘暇産業의 擴大, 國民所得 向上에 따른 “第2次 住宅” 所有의 趣向은 農村住宅이 非農業用인 餘暇産業用으로 전용될 可能性이 높다.

(4) 農業技術의 發達에 따라 農業從事者의 教育이 더욱 專門化, 高度化될 것이지만 이를 담당할 教育制度가 農業人力을 組織化하여 教育한다는 것은 비교적 小數의 組織이 많은 國民經濟를 生産하는 工業部門의 그것보다 어려운 課題일 것이다. 그 까닭은 많은 農家組織이 적은 규모의 國民經濟를 生産하는 데 불과하기 때문이다.

(5) 農業의 近代化는 環境保存의 問題를 더욱 複雜하게 할 것이다. 肥料 등 近代技術의 導入, 많은 利用客을 수용해야 하는 綠地空間의 汚染 可能性이 自然을 人間을 위해서가 아니라, 自然 그 자체를 위해 보존해야 할 社會的 必要性을 위협하게 될 것이다.

## II. 高度産業社會에 바람직한 農村의 機能

앞서 지적한 바와 같이 産業社會의 現實的 趨勢는 高能率과 高所得의 經濟運用과 아울러 傳統과 조화하는 社會文化의 維持, 發展을 理想으로 하고 있다. 그것은 先進産業社會가 經驗하고 있

는 社會的 病理現象을 되풀이하지 않으면서도 能率性을 높이고 經濟成長을 지속하며, 社會正義에 입각한 衡平性和 福祉의 增進을 실현하는 한편, 個人次元에서 國民들의 基本的 需要를 충족하는 水準에서 삶의 質이 향상되는 社會를 구현하는 것이다.

이제 이러한 産業社會의 理想을 실현함에 있어서 農村이 담당해야 할 機能은 무엇인가? 産業社會의 能率性和 兩立하면서 예견되는 社會弊弊를 事前에 예방하는 데 農村이 기여할 수 있는 順機能的 可能性은 무엇인가?

農村이란, 都市의 立場에서 보면 空間的으로 背後地(hinterland)와 같은 概念이지만 機能的·構造的으로는 相互補完의 關係가 있다. 都市에 비해 農村은 현재 所得水準이 낮고 教育水準도 떨어지며 社會·經濟·文化的 側面에서 劣位에 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 高度産業社會로 이행함에 따라 都市와 農村의 均衡된 補完은 불가피한 命題이며 國民經濟의 側面에서나 社會會·政治·文化的 側面에서 農村이 담당해야 할 役割은 보다 더 重要視되어야 할 것이다.

바람직한 産業社會를 실현하는 데 있어서 農村이 맡아야 할 機能은 크게 나누어 國民經濟의 機能과 社會·政治的 安定機能이라는 두 가지로 볼 수 있다.

### 1. 國民經濟的 機能

(1) 農村은 基本食糧의 安定된 供給과 戰略的 意味에서 一定水準의 自給率을 유지하는 機能을 해야 한다.

食糧의 安定的 供給은 우선적으로 國內生産에 의한 自給度를 높이고 부족한 量을 國外에서 安定的으로 도입함으로써 이루어질 수 있다. 특히 資源武器化 時代에서 食糧自給率의 低下는

國民經濟와 國家의 生存을 위협하는 要因으로 작용할 수밖에 없다. 앞으로 高度産業社會를 실현한다는 前提下에서도 우리는 南北對決이란 準戰時體制가 언제 해소될지 모르기 때문에 戰略上 필요한 食糧은 항상 確保하고 있어야 한다는 基本命題를 안고 있다. 戰略上 必需食糧은 狀況에 따라 다르겠지만 農業生産의 屬性으로 보아 적어도 3개월 내지 6개월 期間의 物量은 확보할 必要가 있다.

經濟成長이 진행됨에 따라 農村人口는 계속 감소하고 非農業人口가 증가할 것으로 전망된다. 이에 따라 農産物의 商品化量 또한 늘어날 것이므로 農業勞動者 1인당 農業生産性도 높아져야 할 것이다. 農業生産性을 높이기 위해서는 農業部門에 대한 資本의 增投와 經營規模의 擴大, 技術의 開發이 계속해서 강화되어야 할 것이다. 農業生産基盤은 일단 自給生産基盤이 破壞되면 그 回復에도 많은 時間을 요하게 된다.

(2) 農村은 國內外的 景氣後退, 資源不足 등의 經濟的 衝擊을 완화·흡수하는 役割을 해야 한다.

世界經濟 및 國內經濟의 沈滯와 不況으로 인한 失業의 大量發生은 國民經濟에 衝擊을 주고 社會不安을 야기시킬 우려가 있다. 石油 에너지의 不足은 代替에너지 資源의 開發이 없는 한 상당 기간 계속될 것이고, 氣象異變에 따른 農作物의 凶作은 人類의 生存을 위협하고 있다. 이와 같은 資源의 不足, 生産物의 不足은 자연히 그 價格을 騰貴시킬 수밖에 없으며 따라서 經濟安定이 파괴될 가능성이 높다. 國內農業의 安定的 發展은 國內外的 衝擊을 최대한 완화·흡수할 潜在力을 형성케 할 수 있다. 예를 들면 都市에서 일시적인 失業으로 生存에 危脅을 받을 때도 農村은 都市보다 生活費가 적게 들기 때문

에 離村한 사람이 잠시 農村에 還流·定着할 수 있다. 人間은 經濟的 與件이 매우 劣惡한 극단적 狀況에 처해서도 生存을 유지할 수 있는 최소한의 營養만을 섭취하면 危機를 극복할 수 있다.

더구나 農村開發이란 부분적으로는 住民의 所得增大를 의미하기 때문에 經濟적으로 國內市場의 擴大를 초래할 것이다. 따라서 海外市場 依存도가 높은 우리의 産業體質로 보면 비록 國際不景氣가 몰아 닥친 경우라도 農村을 主軸으로 한 國內市場의 건전한 內需 水準은 景氣緩衝的 役割을 할 수 있을 것이다. 또한 海外로부터의 輸入資源에만 의존하는 經濟運用이 안고 있는 國際政治上내지 國際經濟上的 危險要因을 農村經濟의 건전한 育成을 통해서 다소나마 분산시키는 데도 큰 意義가 있다.

(3) 農村은 單純勞動 水準을 능가하는 良質의 産業技術人力을 農外로 배출하고 또한 農業內에 확보하는 機能을 담당해야 한다.

經濟發展과 産業構造의 高度化에 따라 一次産業인 農業部門의 人力은 2, 3次産業으로 이동하게 마련이다. 사실 그동안 우리 農村은 技術이 없는 單純勞動人力을 都市産業部門으로 배출하는 役割을 해 왔다. 그러나 産業化의 進展에 따라서 産業部門에서는 보다 良質의 産業技術人力을 요청할 것이므로 農村은 앞으로 高級人力을 農外部門으로 배출하는 한편 農業部門內에서도 우수한 勞動力을 확보하는 役割을 해야 할 것이다. 産業社會가 진척될수록 새로이 요청되는 産業人力의 源泉은 상대적으로 動員率이 낮은 農村地域에 주로 의존해야 할 것이다. 물론 産業社會에 있어서 情報, 頭腦, 管理 등의 高級産業分野에서 요청하는 技術人力을 農村에서 기대하기는 어렵겠지만, 그렇다고 農村이 單純勞動力만을

배출하는 機能만을 담당한다는 것은 이미 時代 錯誤인 發想이다. 최소한의 機能人力的 배출은 이제 農村의 주요 課題가 아닐 수 없다.

農村에서 이러한 機能을 수행할 수 있도록 하는 教育이 뒤따르지 못한다면 農村에 남아 있는 人力은 더욱 技術水準이 낮아지고 生産性도 저하될 수밖에 없을 것이다. 農村의 勞動力이 유출되면 될수록 남아 있는 人力은 그만큼 늘어나는 都市消費人口의 食糧을 조달하기 위해서 더 많은 生産을 해야 할 것이다. 따라서 부족한 勞動에 대한 機械의 代替가 필요하며, 늘어나는 機械臺數의 利用을 위해서는 農機械의 稼動 및 操作訓練이 필요하며 나아가 農業經營 一般에 대한 專門的 技術知識을 높여야 할 것이다.

(4) 農村地域에 所在하는 “限界資源”의 活用을 통하여 國民經濟의 能率을 提高해야 할 것이다.

限界資源의 活用은 私經濟的 立場에서는 資源의 追加利用에 따른 費用보다 여기에서 얻어지는 追加生産物에 의한 收益이 더 커야만 가능하게 된다. 그러나 公經濟的 立場에서, 限界資源의 活用に 따른 費用이 收益보다 큰 경우에도 限界資源이 代替性이 없거나 遊休狀態에 있을 때 그것을 활용함으로써 附加價値의 形成과 國富의 增進을 가져온다면 우리 나라와 같은 資源不足國家에서는 限界資源의 活用在 必要不可缺의 命題가 아닐 수 없다. 특히 機會費用이 없을 때는 資源을 遊休시키는 것보다 生産에 활용하는 것이 國民經濟의 側面이나 個別經濟的 側面에서도 유리하다. 우리의 경우 資源의 活用品가 상대적으로 낮은 農村地域과 産業으로서의 農業의 보다 적극적인 開發과 現代化는 國家 全體에 그만큼 유리할 것이다. 단순히 國內 限界資源의 開發에 의한 農産物 生産費用이 國際農産物價格보

다 높은 경우에는 개발할 수 없다는 短見的인 經濟論理만으로는 發展可能性있는 農業部門마저 쇠퇴시킬 우려가 있다. 先進國이 農産物을 低廉하게 생산할 수 있는 것도 우리보다 自然條件, 耕地規模 등 諸與件에서 유리한 점도 있겠지만 오랜 歲月을 통하여 農業에 대한 지속적인 投資의 蓄積과 技術開發 및 農業保護政策이 밀바탕에 깔려 있음을 간과해서는 안된다.

## 2. 社會・政治的 安定機能

高度産業社會의 건전한 發展을 위해서 農村은 經濟的 側面 외에도 社會的・文化的・政治的・自然環境的 側面에서도 매우 중요한 機能을 담당해야만 할 것이다.

(1) 農村의 건전한 육성은 傳統文化와 民俗의 保存을 위해서 중요한 役割을 할 것이며 그것은 급속한 産業化와 脫工業化段階에 있어서도 脫韓國化過程을 바로 잡을 수 있을 것이다.

都市化・工業化의 진척에 따라 都市地域은 機械文明과 西歐의 價値體系가 팽배될 것이므로 우리 나라 固有의 傳統的 環境이 크게 변화될 수 있다. 급속한 産業過程은 우리 고유의 傳統, 歷史精神, 民俗, 價値觀, 道德, 倫理를 벗어나서 西歐式 模倣을 촉진할 가능성이 크다. 이제 農村은 그 속에서도 傳統文化, 民俗을 保全하는 데 상당한 役割을 하고 있다.

高度産業社會에서는 核家族化의 傾向, 지나친 個人主義思想의 팽배, 官僚的 組織의 普遍化 등으로 因하여 人間疏外, 無氣力, 拜金思想, 快樂主義 등의 病弊가 심화되고 그에 따른 家庭의 破壞, 버림받은 兒童의 增加와 情緒缺乏, 精神疾患, 靑少年 犯罪 따위의 社會問題가 漫연하여 이들은 脫工業化 社會의 한 特徵으로서 인식되고 있다. 이제 農村文化의 건전한 保存은 1次集



團으로서의 鄉土愛와 協同紐帶의 堅持, 大家族制度 情緒와 精神文化의 影響, 保守的인 農村文化의 傳授 등을 어느 정도 가능토록 할 것이다. 물론 이러한 農村文化의 일면은 급속한 工業化를 추진하는 데 있어서 하나의 障礙要因으로 간주되었지만 脫工業化 段階의 高度産業社會에 있어서는 오히려 社會病弊의 豫防의 機能을 하리라고 기대된다.

(2) 近代의 産業勞動에 종사하는 農村住民은 農地와 鄉土에 뿌리를 둔 農民 特有의 意識構造와 思考方式 및 「農心」의 原理와 農業的 保守性 때문에 産業安定과 勞使關係의 安定, 나아가 社會・政治的 安定에 기여할 것이다.

自然環境은 情緒教育의 산 道場이다. 「흙」을 對象으로 하는 農業은 그 自體 속에 自然의 順理와 攝理를 몸소 體得케 하고 급변하는 産業社會 속에서도 情緒的 安定을 찾을 힘을 길러 준다.

自然과 흙을 接觸하면서 길러온 「農心」은 비록 非農業分野에 종사해도 그 社會에서 人間關係를 원활하게 할 것이다. 「심은 대로 거둔다」는 農者의 思考는 自己統制의 힘과 아울러 農村文化의 傳統과 保存性 때문에 勞使關係의 安定性에도 기여할 것이다. 일반적으로 農民은 都市人보다 非打算的인 人情이 많으며 커다란 變革을 원하지 않고 相扶相助精神이 강한 것이다.

그러나 무엇보다 중요한 側面은 産業化過程에 있어서 農業構造의 改善으로 인하여 農村人力을 農外部門으로 배출하더라도 直接, 間接으로 農業과 因緣을 맺고 있는 産業勞動力은 社會心理的으로 勞使關係의 安定에 크게 기여할 것이라는 점이다. 우선 家族 中 일부가 계속 農業에 종사하는 한편 젊은 技術人力이 産業에 참여하는 경우 그들은 經濟的으로 有産勤勞者의 位置

에 있기 때문에 自己實現의 可能性에 대해서 다소 肯定的이고 아울러 自己財產 保護에 대해서도 本能的으로 積極的인 것이다. 그것이 社會全體로서 保守勢力을 형성하게 된다.

또한 農村에 살면서 또는 부분적으로 農業에 종사하면서, 工團에 취업한 農村出身 産業技術者는 勞使問題에 있어서 都市出身 無産勤勞者의 心理狀態와는 本質的으로 다르게 되어 있다. 이러한 점에서 農村은 그 開發方向에 따라서 産業社會에 있어서 대단히 중요한 安定的 機能을 담당하게 될 수도 있다.

(3) 産業化가 급속히 이루어지고 이른바 離農이 심화되는 過程에서 나타나는 지나친 疏外感과 그로 인한 社會不安은 農村다운 環境과 生活與件의 적절한 維持, 또 農村에의 歸屬意識내지 紐帶意識을 통해서 어느 정도 줄일 수 있을 것이다.

급속한 産業化過程에서 발생하는 人間疏外 現象은 오늘날 先進産業國家에 있어서 돌이키기 어려운 많은 病弊를 낳고 있다고 이미 지적한 바 있다. 많은 犯罪, 自殺, 離婚, 靑少年問題, 精神疾患者의 增加 등 은갓 社會惡은 脫工業社會의 副産物로 이해되고 있다. 지나친 經濟的 合理性의 追求가 낳은 文化的 剝奪現象의 일면을 表출하고 있다.

그러나 흙에 뿌리를 둔 韓國的 農村文化의 本質은 첫째, 自然에 順應하는 農心, 둘째, 급격한 變化에 대하여 오히려 守舊的이고 傳統指向的인 思考方式, 셋째, 大家族制의 親族紐帶와 地域的 移動性이 결여된 속에서 이룩된 地緣本位의 隣保協同意識 등으로 형성되어 있다. 이러한 韓國 農村의 傳統과 民俗이 産業化와 都市化의 급속한 進展으로 차차 侵蝕되어 가고 있다. 따라서 만일 이러한 農村文化가 産業社會로 이행하는

과정에서도 어느 정도 保存될 수 있다면 精神文化의 安定에 크게 기여할 것이며, 그것은 적어도 우리가 豫見할 수 있는 未來社會에 있어서의 健全한 發展을 위한 基礎作業이 될 것으로 기대된다.

(4) 또한 農村은 綠地帶, 自然景觀의 保存, 慰樂施設의 開發로 여유있는 國民生活와 情緒生活의 活力素가 될 수 있다.

農村은 단순히 背後地(hinterland)라는 概念으로서만 이해되어서는 안되며 高度産業社會에도달할수록 都市産業과 農村은 더욱 有機的인 連結을 가질 수 있음을 인식해야 한다. 經濟가 發展할수록 非農分野의 比重이 높아지게 마련이므로 高度産業社會로 이행함에 따라 農業人口나 産業으로서의 農業이 차지하는 比重보다는 空間的 概念에서 農·非農을 포함한 綜合機能이 重要視될 것이다. 農村에는 産業의 場으로서 뿐만 아니라 社會, 環境, 自然空間的 側面에서도 靚麗한 與件이 조성되어야 한다는 것은 産業社會에 있어서 하나의 당연한 命題로 이해되고 있다. 農村은 都市로부터 經濟的, 教育的, 文化的 惠澤을 흡수하고 都市에 좋은 自然環境과 慰樂場所를 제공함으로써 國民情緒生活의 涵養과 生産性의 向上에 도움이 될 수 있을 것이다. 그리하여 高度産業社會에서 農村과 都市는 서로 주고 받는 有機的 機能關係를 가질 것이다.

### Ⅲ. 國家開發戰略의 基調轉換과 農村開發의 目標

#### 1. 開發戰略의 基調轉換

지난 20년 동안 韓國經濟는 淸々한 成長을 이룩하였다. 成長의 規模나 速度에 있어서

世界的으로 하나의 奇蹟을 낳았다. 그동안 蓄積된 開發의 經驗과 成長의 底力을 土臺로 韓國은 今世紀內에 高度産業社會를 실현하고 福祉國家를 이룩할 것으로 기대되고 있다. 이것은 國民 누구나가 바라고 있으며, 또 그렇게 할 수 있다고 믿고 있다. 그러면 과연 지금까지 해 온 經濟開發方式을 앞으로도 그대로 믿고 나가면 밝은 앞날을 보장받을 수 있을 것인가?

새로운 時代를 의식하는 知性들은 먼저 이와 같은 質問을 제기할 것이다. 國民經濟란 원래 政治體制와의 相互作用關係에 의하여 規定된다. 80년대와 90년대를 향한 政治發展은 經濟發展의 틀과 戰略에도 상당한 影響을 줄 것이 분명하다.

60년대초 構想했던 經濟發展의 概念과 戰略은 1인당 所得水準이 1,000달러를 넘어선 오늘에 와서 마땅히 再考되어야 할 것이다. 지난 20년 동안 추구해 온 成長戰略은 그것이 가져온 政治, 經濟, 社會的 發展의 結果와 그 意味로 미루어 보아도 西歐式 開發模型을 부분적으로 모방해 온 것임을 알 수 있으며, 오늘날에 와서 그것이 내포한 概念上의 不適合性을 지적하지 않을 수 없게 되었다.

經濟發展의 初期段階에서는 貧困의 굴레로부터 하루 빨리 벗어나기 위해서 우선 國家全體의 資本形成과 技術蓄積의 促進이 불가피했고, 장차 나누어 가질 수 있는 떡을 크게 만드는 것이 急先務였다. 그것이 西歐式 工業化와 輸出主導 成長戰略을 「必要善」으로 또는 경우에 따라서 「必要惡」으로 수용한 이유였다고 하겠다. 1인당 所得이 1,000달러를 넘으면 「마이 카」時代가 오기 시작하고 쇠고기·닭고기·우유 등 肉類 蛋白質로 食卓을 풍요하게 할 수 있을 것이라고 믿어 왔다. 西歐가 걸어간 發展의 모습을 우리 스스로의 경우에 그대로 적용해 보려 한

것은 西歐에서 공부한 學者들의 한결같은 姿勢였다.

그러나 이러한 經濟發展은 오늘날 韓國의 狀況下에서 여러 가지 限界에 도달한 것 같다. 人口密度가 世界에서 가장 높은 편에 속하는 우리나라로서 都市化, 人口增加, 工業化에 따르는 住宅, 道路, 工場敷地 등의 土地需要는 現在의 技術로서는 극복할 수 없는 物理的 限界이다. 따라서 그동안 추진해 온 裝置産業 위주의 工業化 戰略은 再考되지 않을 수 없게 되었다.

그것은 國際政治的 이유 때문에도 그렇다. 先進國家들과 開發國들 사이에 벌어져 온 隔差에 실망한 이른바 第3世界 國家群은 1974년 5월 新國際經濟秩序를 주창하기에 이르렀다.

1973년 石油波動에서부터 OPEC가 誇示하기 시작한 힘은 世界經濟에 막대한 打擊을 주고 있으며, 이른바 資源戰爭의 可能性마저 있어 人類平和를 위협하고 있다. 그들의 소리는 모든 國際會議에서 더 높아지고 있음을 주목해야 할 것이다. 이러한 狀況下에서 우리는 아무리 所得이 높아진다 하더라도 과거 世界資源이 開放되어 있던 政治, 經濟的 狀況下에서 西歐先進國들이 마구 즐기던 이른바 大量消費의 資源消耗型 開發方式을 그대로 답습할 수 있을 것인지 되묻지 않을 수 없으며, 그 可能性에 대한 限界意識은 切實하다. 여기에 바로 韓國的 開發의 概念을 再定立해야 할 當爲性이 있는 것이다.

그것은 成長의 拋棄를 선언하자는 것이 아니라 世界事情에 적응키 위하여 우리대로의 「분수에 알맞는 開發」의 概念을 되새겨야 한다는 것이다. 큰 것이면 무조건 좋다는 생각을 벗어나서 「작은 것이 아름답다」라는 哲學에 눈을 돌려야 할 때가 온 것 같다. 대규모 裝置産業 위주의 工業化보다는 精密工業이나 頭腦産業 중심의

産業化戰略이 우리에게 더욱 바람직하다는 事實을 우리는 스위스와 같은 「작은 나라가 사는 길」에서 배워야 한다.

크고 많은 것에서 幸福을 찾는 西歐式 開發觀念을 벗어 나서 작지만 알차고 골고루 잘 사는 福祉社會는 우리의 淸貧樂道의 傳統과도 잘 어울리는 概念인 것 같다. 海外로부터 輸入하는 資源의 依存度を 낮추고, 國內의 稀少資源인 土地의 이용을 能率化하며, 國內의 유일한 賦存資源이면서 國際競爭力이 相對的으로 가장 높은 人力技術을 최대한 活用하는 方式이 오늘날 國內外的으로 주어진 制約條件을 충족시키면서 우리의 成長을 지속할 수 있는 韓國型 開發模型이라 할 수 있을 것이다.

따라서 그동안 온갖 犠牲을 무릅쓴 過速成長에서 適正成長으로 減速하여 發展의 量보다는 衡平과 安定을 內實로 하는 「發展의 質」을 추구하자는 것이다. 國民經濟의 運用은 部分的으로 能率을 極大化하던 方式을 지양하고 그보다는 全體的인 均衡과 調和를 이룩하는 方向으로 轉換을 모색해야 할 것이다. 西歐는 自然에 대한 人間의 絶對優越性을 前提로 環境을 破壞하는 開發을 계속해 왔다. 우리는 이런 次元을 넘어서서 自然과 調和하는 人間의 相對性을 前提로 韓國的 創造를 조장해 나가는 것이 소망스럽다.

## 2. 國民經濟의 開發目標

長期的으로 韓國은 「작지만 富強하고 堅實한 國家」로 성장하여야 할 것이다. 이러한 命題에 副應하는 國民經濟의 運用目標은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 國民經濟의 安全保障을 들 수 있다. 우선 國際的인 觀點에서 보면 ① 石油價格의 暴騰에 따르는 貿易赤字와 累續된 外債의 償還에서

오는 負擔 등으로 인하여 構造的으로 불가피한 國際收支防禦 ② 輸出入規模가 GNP의 75%를 넘는 海外露出度로 보아도 國際景氣의 急變으로 인한 衝擊의 吸收 ③ 美國의 강력한 經濟力에 힘입어 형성되었던 GATT, IMF 등 기존 經濟秩序의 漸次的 修正과 第3世界 國家群에 의한 「新國際經濟秩序」의 提唱 등 不確實한 國際秩序 속에서 對外指向性이 높은 韓國經濟의 伸縮性 있는 適應 ④ 石油, 食糧 등의 生存과 發展을 위한 基本資源의 安定的 供給에 대한 國際政治上의 危險으로부터 國民經濟를 安穩하게 보호하는 課題 등이 이 範疇에 속한다.

또한 國內與件에서 보면, 오랜 기간 동안 痼疾化되어 온 인플레이션에 의한 副作用은 말할 것도 없고, 轉換期的 狀況 속에서 새로운 需要構造에 미치지 못하는 일부 生産要素, 특히 土地 등의 供給隘路와 勞使問題 등은 國民經濟를 좌절시킬 可能性을 안고 있다. 따라서 이러한 인플레이션의 수습과 市場隘路를 解決하는 것은 중요한 目標이 되어야 한다.

둘째, 長期的으로 國際競爭力과 成長底力을 꾸준히 형성해 나가는 것이다. 특히 世界經濟 속에서 韓國經濟가 수행해야 할 積極的인 役割을 前提로 하면 더욱 그러하다. 따라서 政府와 企業은 다 같이 精密技術, 頭腦産業, 情報分野 등의 技術開發과 蓄積을 促進함으로써 急變하는 世界經濟 속에서도 伸縮性있게 對處할 수 있는 競爭力을 착실하게 길러 나가야 할 것이다. 土地資源과 天然資源이 한정된 우리 나라에서는 國際競爭力을 향상시키는 쉽지 않지만 技術富國으로 발돋움하는 데 온갖 努力을 집중시켜야 할 것이다.

한편 國際競爭力을 강화하기 위해서는 企業의 經營體質을 革新해야 할 것이다. 財務構造와 經

營組織의 改善은 물론이고 企業家의 意識次元과 世界觀을 넓혀서 社會性和 國際性的 참 뜻을 企業運用に 반영토록 해야 할 것이다.

셋째, 國民經濟도 國家社會의 한 分野인만큼 새로운 歷史的 命題인 民主·福祉·正義社會의 韓國的 具現을 위해서 國民經濟의 運用을 여기에 照準해야 할 것이다.

### 3. 農村開發의 目標

産業化 過程에 있어서 급격한 離農現象과 이에 따른 農村人口의 都市移動은 하나의 불가피한 現象이라고 한다. 그러나 農村開發은 窮極的으로 住民들의 삶의 滿足도와 그에 따른 離村(또는 滯在)으로 나타나기 때문에 一定水準의 人口가 農村에 남아 있어야만 보다 살기 좋은 農村이 開發되었다고 할 수 있을 것이다. 그 規模는 時代的, 社會的, 經濟的 與件에 따라서 決定되어야 할 것이나 農村에 一定水準의 人口가 남아 있어야만 國家的 次元에서 바람직한 農村의 機能을 수행할 수 있을 것이다. 이것은 産業社會로 발전할수록 더욱 그러하다. 따라서 住民次元의 開發과 나아가서 만족할 만한 삶을 누리도록 하려면 ① 物理的 環境條件(편리한 作業條件과 生活空間) ② 所得條件(經濟的 基本需要의 充足과 都市住民의 經濟的 厚生과의 衡平) ③ 社會的 條件(教育, 文化, 社會福祉 등 社會的 慾求의 實現)이 충족되도록 하는 것이다.

住民次元의 農村開發이 아무리 바람직하더라도 그 자체가 國民經濟의 負擔이 되어서는 意味가 없을 것이다. 高度産業社會로 발전됨에 따라서 都市産業部門의 高能率性和 兩立·調和될 수 있는 農業部門의 革新이 뒤따라야만 眞正한 農村開發이라 할 수 있는 것이다. 그 外形의 基準으로는 農業生産構造의 改善과 流通體系의 現實

化 같은 것을 들 수 있다.

따라서 産業社會에 副應하는 農村開發의 目標은 一次的으로 住民 次元의 農村開發目標과 다음으로 國家 次元의 農村開發目標을 동시에 충족하는 것이라야 할 것이다. 이미 産業社會의 特性, 農村社會의 構造機能的 脈絡 및 國民經濟의 開發目標 등으로 미루어 보면 그 具體的 開發目標은 다음과 같다.

가. 住民 次元의 農村開發目標

(1) 農業構造의 改善을 촉진하고 經營의 現代化(機械化, 企業化, 經營專門化 등)를 기한다.

(2) 農外所得源을 확대함으로써 都·農間의 所得隔差를 줄이도록 한다.

(3) 教育, 社會福祉, 文化施設과 機會를 확충

함으로써 農村生活을 都會化하고 삶의 質을 補完한다.

나. 國家 次元의 農村開發目標

(1) 基本食糧의 安定적 供給을 保障하고 人口增加와 食糧需要의 變化에 맞추어 一定水準의 自給率을 유지한다.

(2) 均衡있는 空間計劃을 통하여 國內資源을 최대한 活用하고 農村에 편리한 生活空間을 제공한다.

(3) 급속한 工業化過程과 脫工業化段階에서 政治的, 社會的 安全瓣의 機能을 할 수 있도록 一定水準의 農村人口를 堅持하고 民俗과 傳統을 保存토록 한다.