

# 山村의 問題狀況과 國土空間上的 位置\*

## 山村에 대한 새로운 視角의 必要性

李 廣 遠

責任研究員, 環境開發室

- I. 序 論
- II. 高度成長年代의 農林業政策의 選擇과 山村問題
- III. 國土空間上的 山村의 位置와 比重
- IV. 結論 및 새로운 山村地域 概念의 導入

### I. 序 論

山村은 山間奧地에 위치하는 산 속에 있는 村落으로 이해하고 있다. 일반 農村과 다름이 없이 農業生産에 의존하면서 生業에 종사하는 農村, 落後된 農村정도로 생각하고 있다.

山村이라는 말도 都市와 農村과 구별되는 地域概念으로서 관용적으로 사용해 왔을 뿐이다. 山村이란 어떤 곳인지 精確한 概念조차 없다. 그만큼 山村은 政策的으로나 學問的으로나 그의 對象이 되지 못하였다. 어느 면에서 山村은 일반적인 農村이라는 概念의 연장선상에서 農村의 일부로 생각해 왔기 때문이다. 그리고 經濟發展 과정에서 나타나는 일시적이고 지역적인 문제로

생각하려는 경향이 많았다.

그러나 오늘날의 山村은 심각한 問題狀況에 직면해 있다. 山村의 農家戶當 所得은 平地農村의 60~70%에 불과하다. 山村은 經濟社會的으로 最落後地域일 뿐만 아니라 經濟的으로 最貧困地域에 속한다. 극심한 人口流出로 村落의 存立조차 위기에 처해 있는 過疎化地域이다. 人口流出로 풍부한 山村資源이 放置 또는 폐기되고 있으며 遊休農地가 급격히 증가하고 있다(李廣遠 1985).

현재 山村地域의 問題狀況은 단순한 山村地域만의 문제는 아니다. 우리 나라는 國土面積의 65%가 山地이며 山村이 차지하는 面積 또한 광대하다. 더욱 未開發 國土資源이라고는 山地밖에 없는 실정이다.

山地資源을 개발하려면 충분한 勞動力이 있어야 하며 그것을 담당하는 것은 山村住民이 되어야 할 것은 분명하다. 그러나 오늘날의 山村의 실상은 이러한 期待를 불가능하게 하고 있다. 低所得과 低生産性, 낮은 生活水準으로 많은 山村住民이 離出을 희망하고 있으며 機會만 닿으면 離出을 감행하고 있다. 山村에 남아 있는 住

\* 本論文 作成에 있어서 論理的 틀과 山村問題에 대한 現實的 對應方案 등에 대해 指導와 助言을 해 주신 崔洋夫博士에 謝意를 표한다.

민은 他地로 이출해야 生活維持가 어려운 農家들로서 自給食糧生産을 위한 傾斜地農業에 매달려 있는 형편이다(李廣遠 1986).

오늘날 山村問題는 복잡한 政策的 背景을 가지고 있다. 그리고 農村과 근본적으로 다른 經濟社會的 與件을 가진 여러가지 地域的 特性이 있다. 일반農村의 연장선상에서 農村問題의 해결 방식으로 山村問題를 볼 수 없는 特殊性이 있다.

이에 本研究은 오늘날의 山村問題를 가져온 直接的인 原因이 어디에 있는가를 밝히고 山村地域의 範圍와 그의 比重이 얼마나 되는가를 파악하였다. 그리고 이들 山村地域의 問題點을 근본적으로 해결하는데 필요한 山村地域概念의 導入과 山村地域에 대한 새로운 視角의 必要性을 제기해 보았다.

## Ⅱ. 高度成長年代의 農林業政策의 選擇과 山村問題

### 1. 山村地域의 問題狀況

〈그림 1〉은 山村地域의 問題點을 종합한 것이다. 오늘날 韓國 山村社會를 규정하게 된 가장 큰 요인은 法律的 制限과 規制가 가져온 資源利用의 低下이다. 山林利用을 규제 또는 禁止하는 강력한 社會的 기강과 山林法의 적용이 그것이다.

山村은 말 그대로 山 가운데 있는 村落이다. 보이는 것은 풍부한 山林資源과 林野이다. 農耕地는 溪谷 사이에 좁게 난 平坦地를 일구어 놓은 傾斜地 田畝밖에 없으며 그 규모도 적다. 山林利用 規制는 결과적으로 傾斜地農業을 강요하게

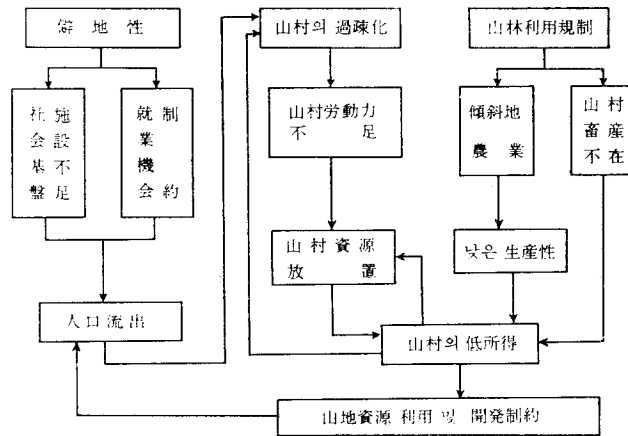
되었고 傾斜地農業은 그의 특성상 여러가지 問題點을 안고 있다. 山村은 地形地理的 與件이 平地農村보다 불리하여 農業基盤施設이 극히 부진하다. 傾斜地農業이 가지는 많은 勞動力投入 요구와 土砂流失에 의한 肥料分의 流失로 肥料投入 요구도 많다. 機械化의 부진으로 勞動負荷가 과중하고 資材投入費가 平地農村보다 많아서 經營費가 많이 소요되는 데도 收量은 平地農村的 60~70%에 불과하다. 이와 같이 山地農業의 低生産性은 平地農村과의 경쟁에서 탈락하여 農業生産은 自家食糧自給 내지 自家食糧 생산만을 위한 農業으로 전락하였다(李廣遠 1980).

또한 先進林業國이 山村의 풍부한 野草資源을 이용하여 農家所得의 30~40%를 畜産所得에 의존하고 있는데 우리의 경우는 그렇지 못하다. 役牛를 겸한 農家副業形態의 韓牛飼育이 農家가 공급가능한 農産副産物을 위주로 하는 飼育供給 가능범위 내에서 이루어지고 있다. 山間地帶에서 전통적으로 행해오던 仔牛生産마저 위협을 받고 있다.

所有山林을 放置함으로써 林業所得機會마저 없다. 政府投資의 대부분이 造林爲主이고 그것도 平地農村 주위의 可視圈에 머물러 山林이 많은 山村地域에는 造林就業機會가 없다. 日本의 山村地域은 山林投資가 年次計劃에 따라 투입됨으로써 山村農家 收入의 30~40%를 山林勞賃收入에 의존하고 있다. 우리 나라는 山林勞動機會가 거의 없고 山林收入은 種實 등 原始的 副産物採取에 의존하고 있다. 그것마저 山林이 울창해짐에 따라 山林出入이 힘들어져서 生産量이 감소되어 가는 추세에 있다. 풍부한 山林을 두고 있으면서 그곳에서 전혀 所得을 얻지 못하는 것이 山村의 비극이다.

이에 따라 山村地域 農家戶當 所得은 平地農

그림 1 山村地域의 問題狀況



村的 70% 수준의 低所得을 면치 못하고 있다. 山林은 도리어 山村農業 발전의 제약요소이며 山村開發의 암적 존재로서 인식되고 있다.

山林資源 利用規制로 인한 山林資源의 未利用은 山村을 山林 가운데 고립시키는 僻地性을 가중시켰다. 이와 함께 山村의 地理的 위치가 都市에서 멀리 떨어진 地理的 僻地性으로 山村의 개발순위가 최후 순위로 밀려남에 따라 社會經濟的 基盤施設의 最落後地域으로 남게 되었다. 教育, 醫療, 交通, 通信施設이 부족하고 文化的인 혜택을 향유할 수 있는 기회도 극히 적다. 農業勞動에서 남는 勞動力을 이용하여 다른 부분에 취업할 수 있는 農外就業機會도 없다. 이는 결국 이러한 慾求를 누리고자 하는 地域住民으로 하여금 이를 충족할 수 있는 所得機會와 施設을 제공하지 못함으로써 內部的 孤立的 위험성과 압력에서 탈출하려는 시도가 나타나게 마련이다. 이것이 1970年代初부터 나타나기 시작한 격심한 人口流出과 農家戶數의 減少이다.

人口流出과 農家戶數의 減少라는 山村社會의 변화는 村落構成과 村落社會의 유지까지를 불가능하게 만드는 過疎化問題에 부딪치고 있다. 나갈 수 있는 사람, 能力있는 農家は 離村 또는 강

력한 離村意思를 가지고 있다. 離村을 희망하는 계층이 전체 住民의 60% 이상을 점유하는 심각한 지경에 이르고 있다. 따라서 在村人口는 先進社會에 적응할 수 없는 教育水準이 낮고 農地規模가 적은 農家들로서 山村의 貧困化를 촉진하고 있다.

山村은 이미 사람이 사는 곳이면서 사람이 살지 않는 空洞化의 추세에 있으며 經濟的으로 가장 빈약한 零細農만 남아 있는 추세이다. 零細農이 가지기 쉬운 運命論과 숙명적인 自己認識과 意識構造는 山村社會를 더욱 소극적이고 비관적인 사회로 그 분위기를 만들기 쉬우며 經濟的 向上을 위한 노력을 포기하고 생존을 위한 自己努力에 한정하기 쉽다. 이와 함께 山村의 勞動力不足은 풍부한 山林·山地資源의 放置 및 포기과 낭비를 가져왔으며 山村의 低所得을 가져오는 근본적인 요인이 되었다.

이와 같이 山村의 풍부한 山林資源과 野草資源을 이용하지 못함으로써 山林所得과 畜產所得의 低位, 農業所得의 低位, 農外所得 기회의 제약은 山村農家 低所得의 원인이며 山村開發의 가장 큰 문제점이 되었다. 山村의 低所得은 또한 山村人口 및 勞動力의 流出을 가져오며 이는

다시 山村資源의 放置와 폐기를 가져오는 악순환을 겪게 된다. 즉 山村의 食糧生産基地화와 山林利用 규제→傾斜地農業→山林 및 畜産所得 低位→山村農家所得의 低位→山村人口 및 勞動力 流出→勞動力 不足과 資金不足→山林資源의 放置 및 포기→山村農家の 低所得이라는 악순환이 계속되고 있다.

오늘날의 山村問題의 배경에는 山村 内部만이 아닌 지난 60~70年代의 高度成長過程의 經濟開發戰略과 깊은 관계를 가지고 있다.

## 2. 1960~1970年代의 農林業政策의 選擇

1950년대 후반, 우리 나라는 政治的 安定과 함께 絶對貧困의 극복을 위한 經濟成長이 國家的 課題로 등장하였다. 1960년대 經濟成長 至上主義는 새로운 祖國近代化의 이데올로기가 되었으며 이를 실현하기 위한 4가지의 發展戰略이 선택되었다.

中央政府에 의한 發展目標과 手段의 計劃化를 통한 政府主導 經濟開發論, 産業間 地域間 階層間 不均衡成長論이 그것이다. 그리고 資源貧困, 人口過剩의 經濟小國으로서 海外市場을 前提로 한 對外指向의 戰略과 先成長 後分配戰略을 선택하였다. 이와 같은 發展戰略을 선택한 高度成長年代에 있어서 農村에 대한 認識은 經濟成長의 極大化를 위한 農村의 役割이란 관점에서 이루어져 왔다. 絶對不足狀態에 있는 國民食糧, 특히 主穀의 增産과 저렴한 價格의 安定的 供給과 工業部門에의 勞動力供給의 役割이다. 그리고 産業生産에 필요한 國內資金供給源으로서의 役割이었다(崔洋夫 1986).

따라서 經濟的 效率성이 높은 都市據點中心의 工業開發優先政策을 견지하였으며 政府主導 經濟計劃에 의한 都市·工業偏向의 經濟社會發展

을 추구하였다. 山村은 그의 地理的 位置로 經濟發展의 收益도 거의 향유할 수 없고 發展의 템포도 가장 늦은 最落後地域으로서 開發除外地域으로 밀려나게 되었다.

農村은 食糧生産基地로서 主穀生産의 場이 되었으며 勞動力供給源으로서 많은 農業勞動力이 都市로 移出하였다. 山村 또한 主穀生産의 補完的 役割을 수행하게 되었다. 主穀自給達成이라는 목표아래 山村地域의 特性을 무시한 무리한 傾斜地開發이 진행되었다. 食糧自給을 위해서는 平地農村뿐만이 아닌 山間의 限界地까지 主穀生産을 위해 동원되었다. 따라서 많은 傾斜地谷間이 畚으로 전환, 水稻作生産基地化하였으며 쌀 價格支持는 이를 뒷받침하는 것이 되었다. 이는 韓國 山地農業, 山村産業을 平地農業과 平地農村의 補完的 役割로 전락시키게 하였으며 山村을 農村의 일부로 예측시키는 결과를 초래하였다.

한편, 山村은 戰後 파괴된 産業施設과 住宅復舊를 위한 木材의 安정적 供給과 심각한 燃料難과 파괴된 山林의 綠化를 담당하지 않으면 안되었다. 이를 위해 강력한 山林法이 추진되었고 燃料林 또는 速成樹中心의 造林政策이 추진되었다. 무엇보다 중요한 것은 山林保護 및 規制爲主의 造林政策의 추진이었다. 이에 따라 山村은 주위의 풍부한 山林利用을 規制당함으로써 오직 食糧生産을 위한 傾斜地農業에 의지할 수밖에 없는 결과를 가져오게 되었다.

그러나 食糧自給生産에 목표를 둔 農政은 生産성이 높고 投資效率이 높은 平地農村 중심으로 추진되었고 山村은 제외되었다. 政策推進의 方法은 與件이 좋은 地域에서부터 시작하여 不利한 地域으로 확산되어 가게 마련이다. 平地農村은 그간의 經濟發展에 따라 農業基盤造成 등

수많은 發展과 變化를 가져왔는데 비하여 山村은 50年代 상황과 전혀 다를바 없는 상황이다.

山林政策은 山林政策대로 山林의 造成과 育成을 중심으로 한 生産政策에 의존해 왔다. 綠化에만 치중한 나머지 山林의 직접적 관리자이고 政策受容者인 山村과 山村住民에 대한 政策은 극히 소홀히 하였다. 林業은 山林이 존재함으로써만 성립하는 것이다. 그러나 山林은 그를 保育·管理하는 사람과 土地와의 有機的 關係에서 生産活動을 계속할 수 있는 것이다. 이런 점에서 林政은 産業으로서의 林業과 生産對象으로서 山林(나무)만 보았을 뿐 政策對象인 사람(山村)을 보지 못함으로써 山村의 貧困化·空洞化라는 山村問題를 일으키는 동기가 되었다. 가장 큰 동기는 農政과 林政의 分離에서부터 시작된 것이다.

農政과 林政의 分離는 강력한 山林行政 구현이라는 차원에서 造林과 保護를 行政力이 강한 內務部에서 추진케 하여 효과를 거두려는 발상이었다. 그러나 行政力을 통한 山林의 造成과 保護를 생각했을 뿐 이를 담당해야 할 山村과 山村住民은 도외시 하였다. 결국, 山林政策은 內務部의 강력한 행정력으로 추진되었으나 실제적 政策受容對象이 되어야 하는 山村은 農水産部의 政策對象으로 남는 결과를 가져왔다. 그렇다고 農政이 山村의 特性을 감안한 施策을 추진한 것은 아니다. 食糧自給을 목표로 한 平地農村과 다를바 없는 農村概念의 연장선상에서 山村을 보아왔다. 林政은 山林行政이라는 머리만 있었지 그를 現實化하는 팔과 다리를 農水産部에 두는 절름발이가 되었다.

그후 山林綠化는 성공적으로 수행했지만 山林利用을 규제 또는 제한함으로써 山村은 풍부한 山林資源에 둘러쌓여 있으면서 山林所得을 거의

얻지 못하는 山林 속의 農島가 되었다. 山村은 결과적으로 傾斜地農業에만 의지하여 低生産性·低所得을 면치 못하는 오늘날의 山村이 되고 말았다. 政策 스스로가 山村資源을 放置 또는 폐기하는 결과를 초래하였다. 山林所有主의 대부분이 農業과 林業을 겸하는 農林家로서의 特性이 있는데도 山林利用을 規制함으로써 農家林業으로의 育成에 실패하였다. 農政은 農政대로 平地農村 中心으로 施策을 추진함으로써 山村은 農政과 林政의 死角地帶가 되어 오늘날의 山村問題로 나타났다.

### Ⅲ. 國土空間上的 山村의 位置와 比重

#### 1. 山村地域 概念과 指標

地域이라는 말은 한마디로 固有의 명칭을 가진 特定한 地區를 중심으로 地緣的인 의미가 강하다. 이에 대하여 地帶라는 말은 特定性格(指標)에 의해 추상화된 意識的인 의미가 강하다. 즉, 地帶는 어느 目的에 가깝게 指標를 선정하고 이들 指標를 사용하여 空間의 類似性和 等質性에 착안, 空間을 나누는 等質地域이다. 따라서 等質性에 충실하려는 만큼 그의 境界를 분명히 정하기가 곤란한 성질이 있다.

그간 우리나라에서 山村이라는 말은 都市와 農村 등과 구별되는 地域概念으로 관용적으로 사용되어 왔다. 그러나 구체적으로 어느 地域, 어느 村을 가리켜 명확하게 구별하기는 어렵다. 그것은 山村의 屬性이 多様하기 때문에 사람에 따라 이미지의 차이가 있기 때문이다. 예를 들면 山村이라고 하는 경우에 山地에 있는 村이라

는 막연한 地理學的 구분에서부터 비교적 原始的 農村, 또는 林業에 의해 分化된 地域 또는 같은 의미에서 鑛山 등 産業에 의해 分化된 地域이라는 생각도 있다. 어느 것은 自然條件과 交通條件이 나쁘고 社會的 文化的 施設이 빈약한 山間地라는 견해까지 있다. 그러나 아직까지 山村이라는 말은 前述한 바와 같이 都市와 農村 등과 구별되는 地域概念으로 막연하게 쓰여지고 있다. 山村은 山間地에 위치하는 村落으로 輿地村 또는 山間農村이라는 의미로 農村概念의 연장선상에서 보아왔다. 왜냐하면 村落의 地形地理的 位置가 山間에 위치할 뿐 産業構造面에서나 就業構造面에서 農村과 크게 구별되지 못했기 때문이다. 따라서 山村은 施策의으로 農村에 포함시켜 왔다. 農水産部가 産業地域으로 분류, 政策對象으로 보고 있는 것도 農村과 漁村으로밖에 區分하고 있지 않다. 山村은 山間地에 있는 農村으로 분류하여 이에 포함시키고 있다. 山林政策의 대상에도 山村은 없다.

日本의 경우에도 山村은 확실한 區分指標없이 단지 農村과 구별되는 相對的인 用語로 사용되었다. 그러나 日本經濟의 高度成長과 함께 山村의 相對的 低所得과 過疎化 등의 문제가 제기됨으로써 山村에 대한 관심이 고조되기 시작했고 山村地域에 대한 區分の 필요성이 생기게 되었다. 처음으로 1961년 農林省 統計調査會가 주관되어 農業地域 및 農業地帶 區分이 행해졌다. 1962년 日本 農林省 地域對策特別委員會가 심의 확정한 山村의 定義는 <表 1>에서 보는 바와 같다.

당시의 經濟地帶 區분에 의하면 크게 都市近郊, 平地農村, 農山村, 山村 등 4개로 분류하였다. 經濟地帶區分 기준은 自然條件과 中核都市로 부터의 經濟的 距離의 차이에 따라 형성되

는 經濟的 性格이 강하다. 이는 한마디로 地域 農業의 生産資源인 土地, 資本, 勞動力의 農業, 林業, 漁業 및 非農家의 配分比를 말하는 것이다. 經濟的 距離가 강하게 작용하는 指標에는 2次産業 就業人口率, 鑛工業人口指數, 農家率, 專業農家率, 林業兼業農家率이 있고 自然條件이 보다 강하게 작용하는 耕地率, 林野率이 있다. 즉, 農業에 있어서 自然條件의 不利性和 經濟的 位置의 不利性과의 相互組合에 의해 都市近郊→平地農村→農山村→山村의 순서로 불리한 정도가 가중되는 것과 같은 것이다. 農業에 있어서 不利한 정도가 가장 심한 곳이 山村으로 農業의 限界地帶라는 개념이 들어 있다.

山村은 農業 限界地域으로서 耕地率이 절대적으로 낮고 林野率이 높은 특징이 있다. 동시에 自然條件의 劣惡으로 農業生産力이 낮고 2, 3次 産業 勞動市場이 협소한 특징을 가지고 있다. 林野率은 土地의 林業에의 配分을 나타내는 指標이며 동시에 林業限界地域에 있어서 粗放的인 農業利用과 未利用地가 많은 土地利用形態의 존재를 부분적으로 나타내고 있다. 따라서 自然條件을 단적으로 나타내는 指標라고 볼 수 있다.

日本 山村振興調査會는 農林省의 견해에 따라 전국 農業經濟地帶 區분에 따라 山村의 類型區分과 함께 山村地域의 특성을 파악하였다. 그 결과 日本 農林省 指標에 의한 山村區分이 山村의 定義를 내리는데 不明確하였던 점을 들었다. 農林省 區分 기준은 自然條件의 不利와 經濟的 位置에 따른 農業不利性의 정도를 나타내는 指標였다. 그러나 山村의 特性을 보아 經濟的인 與件에서 社會·文化的 特性이 강하다는 것을 발견하였다.

이에 따라 1965년 山村振興法 제정시 山村에 대한 定義에서 經濟的 指標외에 社會·文化的 指

表 1 各國의 山村地域 區分指標

| 國 別   | 根 據                          | 指 標   |
|-------|------------------------------|---|
| 日 本   | 農林省地域對策特別委員會 (1962)          | ○林野率 80% 이상<br>○耕地率 10% 이하<br>○林業兼業農家率 10% 이상<br>○住民의 過半이 林業 또는 林業附屬事業에 의존하면서 農業을 從으로 하는 地域   |
|       | 山村振興法 (1965)                 | ○林野率 0.75 이상<br>○土地面積에 대한 人口比率 1.16 이하  |
| E. C  | 共同農業政策 (1969)                | ○林野率 80% 이상<br>○傾斜地農業(牧野地草地)과 林業所得이 40% 이상  |
| 西 獨   | 聯邦整備地域 (1951)                | ○被雇就業者總數에서 접하는 失業人口 比率 25% 이상<br>○農業資産戰災比率 30% 이상<br>○農業密度(資産評價額 10萬 DM당 農業人口數) 80 이상<br>○領地域의 넓이가 人口 10萬 이상의 郡地域보다 큰곳  |
|       | 聯邦地域整備基本法 (1965)             | ○郡民所得이 就業人口 1人當 4,180DM 미만(全國平均 71.6% 미만)<br>○km <sup>2</sup> 당 人口密度 95人미만(郡平均 139人)<br>○전체人口 1,000名당 工業就業人口率 78人미만(聯邦平均 148人)<br>○物件稅(地租+營業稅)가 住民 1人當 93DM미만(聯邦平均 149DM) 이상 指標中 3個指標值가 水準 이하일 경우 |
| 美 國   | 아팔라치아山間整備基本施策에 관한 議定書 (1960) | ○所得水準이 全國 平均의 75% 이하<br>○被雇備者教育水準이 平均 10年 이하  |
| 스 위 스 | 國土開發法 (1980)                 | ○地域評價에 의한 地域階級指數가 0.3 이하<br>○土地評價點數가 平均 1.5 이하<br>○土地面積에 대한 人口比率 1.11 이하<br>○物件稅가 住民 1人當 130 Fr. 이하   |

標를 첨가한 山村의 概念을 정립하였다. 즉 山村은 林野面積이 접하는 비율이 높고 交通條件이나 經濟的 文化的 諸條件의 혜택이 없으며 産業開發 程度는 낮고 더욱 住民의 生活水準이 낮은 山間地, 기타 地域 등으로 法令에 정한 要件에 타당한 곳으로 定義하고 있다(表 1). 日本의 山村의 定義는 결과적으로 林野率이라는 自然條件의 指標와 人口密度라는 土地利用과 社會·文化的 指標를 공동 이용하고 있다.

유럽은 各國의 地域의 特性과 與件에 따라 山村의 定義를 내리고 있다. 日本과 마찬가지로 유럽 諸國들도 山村問題가 顯在化되기 이전에는 經濟地帶 概念에서 山村을 定義하였다. 즉 山村은 林野率이 80% 이상이고 傾斜地農業(牧野地草地)과 林業所得이 農家所得의 40% 이상인 地

域으로 定義하였다. 즉 유럽은 自然條件의 不利性和 1次産業에의 극단적인 偏在地域으로 傾斜地農業에 의한 低所得地域으로 하였다. 自然條件과 所得이라는 두 가지 指標를 이용한 山村概念이었다. 그러나 山村問題가 農業內部問題만이 아닌 중요한 社會問題로 제기되자 各國은 그 나라 山村의 特性에 따라 山村地域의 定義에도 變化를 가져왔다.

독일의 경우, 山村問題는 戰後 심한 山林 및 山村地域에 위치한 炭鑛, 鐵生産地를 중심으로 한 鑛工業地域의 파괴에 의해 나타난 失業率이 증가함으로써 제기되었다. 그리고 國土가 東西로 兩斷됨에 따라 分斷地域의 交通, 通信, 教育, 文化, 社會 據點地域으로부터의 분리에 따른 社會基盤의 붕괴에 의한 孤立地域 問題가 생겼

表 2 對案別 山村地域의 比重

| 對案  | 指 標   |       |                                 |             | 比 重         |             |       |       |        |        |         |        |           |
|-----|-------|-------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------|-------|--------|--------|---------|--------|-----------|
|     | 林野率   | 耕地率   | 人口密度                            | 人口減率        | 總面積         | 耕地面積        | 邑     | 面     | 法定里數   | 行政里數   | 班數      | 自然部落數  | 農家數       |
| I   | 90%이상 | 5%이하  | km <sup>2</sup> 당<br>200人<br>이하 | △2.5%<br>이상 | 488,251ha   | 20,018ha    |       | 12    | 134    | 214    | 1,920   | 547    | 17,531    |
|     |       |       |                                 |             | 4.9%        | 0.9%        |       | 0.9   | 0.8    | 0.6    | 0.6     | 0.8    | 0.9       |
| II  | 80%이상 | 15%이하 | "                               | △2.5%<br>이상 | 2,436,779ha | 236,564ha   | 13    | 184   | 2,061  | 3,988  | 38,405  | 7,897  | 334,472   |
|     |       |       |                                 |             | 24.6%       | 11.0%       | 6.9   | 14.5  | 12.7   | 11.3   | 11.2    | 11.6   | 16.9      |
| III | 75%이상 | 15%이하 | "                               | △2.5%<br>이상 | 3,887,275ha | 466,921ha   | 22    | 382   | 4,389  | 8,742  | 78,590  | 14,789 | 724,462   |
|     |       |       |                                 |             | 39.2%       | 21.7%       | 11.8  | 30.2  | 27.0   | 24.7   | 23.0    | 21.7   | 36.7      |
| 其他  | 75%이하 | 15%이상 | "                               |             | 6,024,451ha | 1,685,436ha | 165   | 884   | 11,834 | 26,625 | 262,987 | 53,177 | 1,249,077 |
|     |       |       |                                 |             | 60.8%       | 78.3%       | 88.2  | 69.8  | 73.0   | 75.3   | 77.0    | 78.3   | 63.3      |
| 韓國  | 66.1% | 21.9% |                                 |             | 9,911,726   | 2,152,357   | 187   | 1,266 | 16,223 | 35,367 | 341,577 | 67,966 | 1,973,539 |
|     |       |       |                                 |             | 100.0       | 100.0       | 100.0 | 100.0 | 100.0  | 100.0  | 100.0   | 100.0  | 100.0     |

1) 人口密度 200은 韓國平均人口密度的 1/2에 해당하는 數值임.

다. 따라서 1950年代初 聯邦整備地域으로 지정된 山村地域은 失業率, 農業資産戰災比率, 農業密度등의 넓은 영역으로서 4大指標가 山村區分에 이용되었다.

이 指標에 의한 지역의 크기는 117郡 15市로서 聯邦全體面積의 28.5%와 人口의 약 10%를 점하며 km<sup>2</sup>당 人口密度는 87名으로 당시 郡平均 人口密度 139名에 비하여 월등히 낮은 地域이었다. 聯邦政府는 이들 山村을 經濟地帶 區分에 의한 山村으로 보지 않았고 窮乏地域이라는 개념으로 취급하였다. 이것이 후에 經濟社會的 與件變化에 따라 後進地域이라는 개념으로 바뀌었다.

「聯邦 地域整備法에 의한 後進地域」구분에 이용된 지표는 <表 1>과 같이 4개의 指標 가운데 3개의 指標值가 水準 이하의 郡(市)을 後進地域으로 규정하였다. 이 기준에 의하면 전국에서 144郡市, 85,379km<sup>2</sup>의 面積에 人口의 12%의 지역이 後進地域에 속하였다. 이 地域의 대부분이 農山村, 山村地域으로 自然條件, 經濟力, 基礎構造가 불량한 전통적인 窮乏·未開發地域이었

다.

美國의 경우도 마찬가지이다. 美國의 山村問題는 工業化에 따른 後進設備에 의존하는 山林·鑛山地帶의 몰락에 의한 것으로 보고 있다. 특히 就業機會의 상실로부터 발생하는 低所得問題로 貧困地域 개념으로 山村을 정의하고 있다. 貧困地域의 대부분이 동부 아팔라치아 山村地帶와 北部 미시간 山林地, 서부 록키山脈의 山林地帶에서 일어나는 현상이기 때문에 山村問題로 취급하지만 概念의 定義는 所得水準, 教育水準을 기준으로 하는 貧困地域으로 보고 있다.

## 2. 우리나라 山村區分 指標와 比重

우리나라에는 農業地帶區分에 의한 山間地帶는 있으나 經濟地帶區分에 의한 山村地域은 없다. 주요 指標는 단지 林野率이 75% 이상인 지역으로 규정하고 있다. 林野率 75% 이상인 農業地帶를 가리킬 뿐이다. 土地利用이라는 概念에서 山間部 農業地帶라는 성격이 강하다. 前述한 바와 같이 平野地農業이나 山間地農業이나 이를 區別할 수 있는 특성은 거의 없었으며 主穀



生産을 위한 食糧産地라는 면에서 동일하였다. 따라서 山村의 經濟社會的 위치와 性格을 나타낼 수 있는 指標은 되지 못한다. 물론 農村에서 山村을 특별히 구분할 근거도 없었고 山村에 대한 확실한 定義를 내릴 만큼 분명한 것이 되지 못하였다. 때문에 地域的 特性이 확실히 구분되는 經濟地帶로서 (山村)地域을 구분하지 못하고 같은 水稻作生産을 위한 農業地帶라는 개념에서 山間地帶라는 단어를 사용할 수밖에 없었다.

우리나라 山村地帶의 특성은 林野率이 높고 所得의 낮은 低所得地域으로 철저히 農業生産에만 의존하는 過疎化 人口急減地域이다. 즉, 韓國山村 구분의 지표로서 林野率이 높고 所得이 낮으며 人口密度가 낮고 人口急減地域이라는 지표를 사용할 수 있다. 구체적으로 林野率 75% [日本水準(日本の 林野率도 65%임), 農水産部 山間地帶 區分 기준] 이상으로 所得이 農家平均所得의 70% 수준(E.C水準) 이하로서  $\text{km}^2$ 당 人口密度 200명 이하(全國値의 1/2)이고 지난 10년간 年平均 人口減少率이 2.5% 이상인 지역으로 구분하는 指標을 사용하는 案이 우리 실정에 합당한 것으로 판단되었다. 標本地域 調查結果에 의하면 山村地域의 僻地性和 奧地性이 林野率의 大少에 관계없이 山村問題의 심각성이 발견되었다. 단지 據點都市로부터 멀리 떨어져 있다는 自然的 經濟的 位置가 山村 특유의 性格을 규정하였다. 그리고 所得이 農家平均所得의 70%이하인 地域이라는 것은 平均生計費에 해당하는 액수로서 貧困地域의 개념이 들어 있다. 人口密度와 人口減少率은 일종의 低開發後進地域이라는 의미가 숨어 있는 것으로서, 社會基盤設施의 미비로 그의 住民이 居住地에서 移出하는 社會的 文化的 指標로 해석할 수 있다. 人口減少率 2.5%는 지난 10년간 農村人口 減少率 2.0%를

상회하는 人口急減地域을 의미한다. 앞으로 上記 指標에 대한 구체적인 檢討가 있어야겠지만 山村研究에 대한 구체적인 計劃과 統計가 보완되는 대로 범위가 정해져야 할 일이다. 그러나, 이들 4가지 指標 가운데 地域別 所得統計가 없으므로 결국 林野率과 人口密度, 人口減少率 3가지 指標만을 이용할 수밖에 없다. 문제는 低所得地域이라는 概念으로 사용할 變數를 어떻게 선택할 것이냐이다. 여기서 가장 합당하다고 생각되는 것으로 日本 農林省이 선택했던 耕地率을 선택할 수 있다. 耕地率 15% 이하는 地域 土地利用의 대부분이 山林이고 耕地의 대부분이 傾斜地라는 얘기이다. 다른 農外就業機會가 없어 傾斜地農業에 의존하게 되는 경우 그 特性상 低生産성과 높은 資材投入으로 인해 그 所得이 극히 낮다. 日本 山村의 경우, 耕地率 15% 이하인 지역의 대부분이 山林이나 기타 農外所得이 없는 農家所得構造下에서는 農家平均所得의 60% 이하의 低所得 農家였음을 밝히고 있다. 우리 나라의 경우에도 山村農家の 대부분이 農業以外的 다른 所得이 없고, 전적으로 傾斜地 農業生産에만 의존하고 있으며 所得水準 또한 극히 낮은 형편이다. 江原道, 全北地域 山村의 경우, 그의 所得이 전국 農家平均所得의 68% 수준에 불과하다. 곧, 우리나라 山村區分의 指標로서 林野率, 耕地率, 人口密度, 人口減少率 등 4가지 指標를 이용할 수 있다.

<表 2>는  $\text{km}^2$ 당 人口密度 200人이하, 年平均 人口減少率 2.5% 이상인 市邑面으로서 耕地率과 林野率의 크기에 따른 對案別 山村의 비중을 나타낸 것이다. 林野率 90% 이상이고 耕地率 5% 이하 지역이 점유하는 비중은 國土面積의 4.9%, 耕地面積의 0.9%, 農家數의 0.9%를 차지 하였다. 그러나 林野率을 80% 이상으로 하고

耕地率 15% 이하의 지역으로 할 경우, 國土面積의 24.6%와 農家の 17%를 차지하였다.

이를 本研究에서 山村으로 구분, 定義하고자 하는 林野率 75%이상, 低所得地域 개념의 耕地率 15%이하, km<sup>2</sup>당 人口密度 200人以下 人口減少率 2.5% 이상의 4가지 指標를 가지고 山村의 比重을 산정하면, 山村地域이 차지하는 비중은 결코 무시할 수 없었다. 즉, 總國土面積의 39.2%에, 전체 耕地面積의 21.7%, 農家數의 36.7%를 점유하는 상당한 지역이었다. 山村에 속하는 邑面數는 總 22邑 382面으로 4,389개 法定里와 14,789개 自然部落이 이에 속하였다.

결국 全國土面積의 40%가 山村地域에 속하였다. 耕地面積의 22%가 山村地域에 위치하고 있다. 만일 앞으로 山村問題를 그대로 放置할 경우 農産物 生産量의 약 1/5과 國土의 40%를 방치하는 것과 다를 바 없다. 호당 人口數를 4.7명으로 계산하면 3,405千名으로 農家人口의 1/3, 전체 人口의 10% 이상을 차지하고 있다.

山村이 차지하는 國土空間상의 위치뿐만 아니라 國民經濟의인 立場에서 山村의 위치는 대단한 비중을 차지한다. 山村地域 耕地面積의 약 반이 畓面積이라 할 때, 平均收量의 70% 밖에 생산하지 못하더라도 그 生産量이 總米穀生産量의 15.5%를 점유하는 878千%에 이른다. 그리고 田面積은 전체의 28.1%를 차지하여 田作物 生産의 상당부분을 山村이 담당하고 있다.

#### Ⅳ. 結論 및 새로운 山村地域 概念의 導入

그간 우리 나라의 農政과 農村問題는 農村, 소위 平地農村 중심으로 다루어져 왔다. 農村對策

의 주무부서가 農水産部이기 때문에 그 政策對象이 農村과 漁村이라는 産業概念으로 農村을 區分하여 다루어 왔다.

農村의 實狀과 變化推移를 조사하고 있는 農業統計 또한 平地農村에 치중되어 있는 것이 사실이다. 農家經濟調査의 경우, 전국 200개 조사지구 2,000호 標本農家를 대상으로 하고 있다. 여기서도 都市近郊, 平野, 中間, 山間地帶로 나누어 조사하고 있지만 山間으로 구분되는 地域은 54개 지구 540호로서 전체 調査農家の 1/4을 점유하고 있다. 그러나 이들 54지구의 農家가 山村으로 구분할 수 있는지에 대해서는 의문이다. 地帶別 農家調査 결과에 의하면 오히려 山間地 農家の 소득이 다른 地帶보다 많거나 뒤떨어지지 않는다.

물론 農家經濟調査는 農業地帶別 구분에 의해 山間地로 구분된 것에 불과하다. 經濟地帶 개념으로 구분해 놓은 것은 아니다. 현재 農村은 크게 農村地域과 漁村地域으로 분류하고 있다. 農村은 山間地를 포함한 平野地 農村 등 農業을 수도 하면서 다른 業에 종사하는 都市地域과 구분되는 産業概念에서 農村地域으로 분류하고 있다. 漁村은 地形地理的으로 漁場을 끼고 所得의 상당부분을 水産物에서 얻고 있는 地域으로 분류하고 있다. 農村과 漁村의 구분조차도 産業概念으로서의 구분과 地形地理的인 위치에서의 相對概念으로 農村과 漁村을 구분하고 있는 느낌이 다. 확실히 農村과 漁村을 구분할 수 있는 기준은 없다.

山村은 물론 廣義의 農村地域에 포함되어 있다. 山村에 대한 개념이 분명한 것은 아니지만 山村과 農村은 産業構造面에서나 地形地理的인 위치에서 큰 차이가 있는 것은 아니다. 國土面積의 65% 이상이 林野라고 볼 때, 우리 나라는

山岳國이며 平野地를 제외하면 耕地의 分布와 配置가 山과 山사이에 위치하며 林野와 耕地를 구분하여 村落의 性格을 규정하기는 어렵다.

그러나 山村은 그가 위치하는 地形地理의 위치에 따라 다양한 特性을 가지고 있는 特殊性이 있다. 山村은 農業生産性이 낮고 전체 土地面積에 비하여 耕地面積이 좁은 등의 일반적 特性보다는 오히려 政策의 수혜대상에서 제외된 奧地라는 개념이 있다. 開發의 收益과 순서도 都市에서 출발하여 都市近郊, 平野地, 奧地의 순으로 전달된다. 開發의 순위에 있어서도 山村은 가장 뒤떨어진 開發에서 제외된 지역이 된다. 반면 開發의 順位가 낮고 環境의 相對的 隔差로 인한 人口流出이 가장 먼저 일어난다. 山村은 넓은 의미에서 政策의 受容이 어렵고 奧地에 위치하는 만큼 開發收益과 順位가 가장 늦어 落後地域으로 전락할 위험이 있는 지역이다.

都市와 農村間의 隔差가 새로운 社會問題로 부각되어 왔듯이 農村, 소위 開發收益을 직간접으로 향유할 수 있는 지역과 전혀 향유할 수 없는 지역과의 격차는 생기게 마련이며 이것 또한 農村內部的 社會問題가 아닐 수 없다. 經濟的 社會的 隔差가 큰 만큼 政策收容도 다르며 政策方向도 달라야 한다. 都市政策과 農村政策이 같을 수 없다. 마찬가지로 農村政策과 山村政策이 같은 맥락에서 推進될 수 없으며 같을 수 없다.

그간 우리 나라의 農業政策은 農業生産性 향상과 主穀自給 달성을 위한 基盤施設 擴張 및 정비에 중점을 두었다. 耕地整理, 灌排水施設, 機械化 등이 그것이다. 이 모든 施策이 平地農村 中心이었다. 山村은 傾斜地로서의 與件과 特性으로 耕地整理의 어려움이 있고 機械化는 거의 불가능하다. 지난 30여년간의 農業政策과 投資가 이미 農村과 山村과의 큰 차이를 가져오게

하였다. 農村은 基盤施設整備를 마무리지을 단계에 와 있으며 流通·價格政策의 效率化問題에 政策的 중심을 두고 있다. 아직도 山村은 19세기 전래의 農法으로 農業을 유지하고 있다. 현재의 農業政策의 추진으로는 오히려 山村과 農村과의 隔差만 벌려놓는 결과를 가져올 것이다. 즉, 平地農村 중심의 農政으로 山村問題를 다루는 데는 한계가 있다.

山村은 國土面積의 40%에 이르는 광대한 面積을 점유하고 있으며, 전체 耕地面積의 21.7%를 점유하며 農業生産의 1/5에 가까운 비중을 차지하는 무시할 수 없는 지역이다. 이와 같이 國土面積상의 비중에서나 農業生産에서의 비중에서 모두 소홀히 다루어서는 안되는 지역이 곧 山村地域이다. 그러므로 山村을 農村地域에서 분리하여 새로운 山村地域이라는 개념하에서 山村問題를 다루어야 할 것이다. 日本은 이미 1965년부터 農山村이라는 概念으로 통칭하며 農村과 山村으로 분류하여 그 對策을 달리하고 있다. 곧 山村을 農村에서 分離하여 農村과 다른 山村地域으로 그 特性에 맞는 政策을 추진하고 있다.

그간의 農村開發 및 經濟開發의 方向이 都市→都市近郊→平野地農村→山村→奧地山村의 순으로 開發의 순위와 그 지연으로 인한 地域間 相對的 隔差가 山村問題를 야기시켰으며 地域差를 가져왔다. 이를 都市→都市近郊→農村←山村→奧地山村의 순으로 山村에서 시작한 開發이 農村, 奧地山村으로 확산될 수 있는 새로운 開發地點으로 山村을 育成 支援하는 政策이 요망된다.

그렇게 함으로써 都市와 農村, 都市와 山村, 農村과 山村과의 隔差에서 벗어나 山村과 農村과의 격차를 가능한 빠른 시간내에 해소할 수

있는 방안이 강구되어야 한다. 都市와 山村, 農村과 山村과의 격차가 확대되면 될수록 山村의 人口流出은 격심해지며 山村의 社會的 機能마저 상실해 버릴 위험이 있다. 풍부한 山地資源을 개발할 수 있느냐 없느냐의 여부는 山村의 勞動力을 확보할 수 있느냐 없느냐에 달려 있다. 山村人口流出은 장래 山地資源開發이라는 차원에서 國家的인 문제이다. 山村이 안정되고 山村勞動力이 계속 존속되려면 山村所得이 보장되고 經濟社會的 興件이 개선되어야 할 것이다. 이러한 면에서 山村問題는 시급한 문제이며 결코 시간을 지체할 수 없는 國家的 命題이다.

#### 參 考 文 獻

- 金東敏, “日本の 山村開發”, 『農村經濟』, 第1卷1號, 韓國農村經濟研究院, 1978, pp. 35~36.
- 李廣遠, “山村農業發展의 沮害要因과 解決方向”, 『農村經濟』, 第3卷3號, 1980. pp. 96~106.
- , 「林地開發과 山地農業發展方向」, 『農地·草地·山林의 綜合的 利用開發』, 韓國農村經濟研究院 研究報告 70, 1983.
- , 「農林家育成과 山村振興에 관한 事例研究」, 韓國農村經濟研究院 研究報告 97, 1985.
- , 「山地, 山林資源의 經濟的 利用方案」, 民正黨 報告資料, 1986.
- , “山林資源의 利用現況과 開發方向”, 『2000年을 향하여 國家發展 長期構想』, (農業部門), pp. 255~295, 韓國農村經濟研究院, 1986.
- , 「高度成長年代의 林業·山村의 役割」, 靑瓦臺 報告資料, 1986. 5.
- 李延冕, “智異山地域開發의 經濟 및 文化的意義”, 『智異山地域에 관한 調查報告書』, 智異山地域開發 調查研究委員會, 1963.
- 朱 權, 「〈山村〉地域社會開發研究序說」, 『先進文化史』, 1975.
- 崔洋夫, 「農村地域綜合開發方式의 導入과 推進方案」, 韓國農村經濟研究院, 1986.
- 崔洋夫, 「韓國社會의 產業化와 農村發展의 構想」, 研究團資料 1, 韓國農村經濟研究院, 1985.
- 韓相福, “韓國山間村落의 研究: 江原道 太白山脈中の 2개 山村에 관한 構造的 分析”, 『社會學論議』, 第1輯, 社會學研究會, 1964.
- 岩井機雄 “過疎の展開と地域農林經營の確立”, 『過疎問題と山村振興』, 山村振興調查會, 1969.
- 林業構造研究會, 『日本經濟と林業·山村問題』, 東京大學出版會, 1978.
- 山村振興調查會, 『山村の變貌と開發』, 1969.
- 鈴木忠和外, 『山村住民の所得形成』, 山村振興調查會, 1968.
- 矢島武, “問題地域の經營の實態と振興方案”, 『日本の山村問題』, 東京大學出版會, 1969.
- Allen, W., *The Utilization of Marginal Lands Afr. Exp. Sta. Bul. 476.* Cornell Univ. 1979.
- Barner, P. T. & B. Yamay., *The Economics of developed Countries*, James Mibet Co., Cambridge Univ. Press, 1957.
- Fennell, R., *The Common Agricultural Policy of the Under-European Community*, Granada Pub. Co. pp. 181~185. 1979.
- Fox, K. A., “The New Synthesis of Rural and Urban Society,” *Report of Inter. Eco. Soc. Symposium*, 1969.
- Marsh, J. S. & P. L. Swaney., *Agriculture and the European Community*, George Allen & Unwin Co., pp. 45~47, 1980.