

# 농촌계획과 농업경제학

## Rural Planning & Agricultural Economy

이 동 필  
Lee, Dong-Phil

한국농촌경제연구원, 부연구위원

### 1. 머리말

농업경제학이란 농업을 둘러싼 경제현상과 문제를 체계적으로 분석하는 것을 주요과제로 하고 있다. 즉 생산, 유통, 소비 등 농업과 관련된 다양한 경제현상의 문제를 진단하고 평가하여 개선책을 강구하는 것이 일반적인 농업경제학의 연구내용이 되는데 접근방법에 있어서 크게는 개별 경제주체의 이윤을 극대화하거나 비용을 최소화하는 미시적 접근과 지역 또는 국가 전체의 입장에서 새로운 정책을 개발하거나 정책의 효율성을 높이는 방안을 강구하는 거시적 접근으로 나누어진다.

이윤을 극대화하고자 하는 개별 경제주체의 경제행위에 대한 연구는 오래 전부터 계속된 농업경제학의 기본적인 관심사이지만 최근 개별 경제행위와 지역 또는 국가 정책과의 관계가 밝혀지면서 농업정책 또는 거시적 관점에서 농업을 둘러싸고 있는 경제현상 전체를 대상으로 인과관계를 파악하는 노력이 학문적으로 주목을 받게 되었다. 즉 토지와 노동력 등 생산요소의 양이나 질적인 문제, 생산구조, 농산물 유통이나 가격 문제, 농가경제문제를 다루는 소위 농업정책론의 대두로 종래의 作目選擇이나 생산요소의 결합, 또는 생산요소의 구입이나 판매시기의 합리적인 결정을 통해 농가소득을 증대하고자한 농업경제학의 미시적 영역을 크게 확대하였다.

우리 나라의 경우 최근 산업화, 도시화의 진전과 함께 국민경제가 다원화함으로써 농촌지역은 과거 농민들만 사는 단순한 식량공급지에서 다양한 직업을 가진 사람들이 혼주하는 定住空間으로 바뀌고 있으며, 농업은 농림수산물의 생산뿐만 아니라 유통이나 가공, 나아가서는 관광 등과 연계된 複合産業으로 발전하고, 이와 같은 과정에서 농민들도 농업생산자로만 남아 있지 않고 다양한 형태의 직업을 동시에 가지는 兼業者로써 그 성격이 변화하고 있다. 따라서 농업정책의 대상도 농업과 여기에 종사하는 농민뿐만 아니라 농촌지역의 산업과 주민들의 소득문제는 물론 생활환경 및 복지부문까지 확대되었다. 이와 같은 사실은 UR협상 타결이후 정부에서 추진하고 있는 농어촌구조개선사업(1992-98)과 농특세사업(1994-2004)에서도 알 수 있는데 비록 생산기반정비와 농업기계화, 시설현대화, 영농규모화, 기술개발, 어업, 축산업 및 임업구조개선, 유통개선, 정예인력육성 등 농업의 경쟁력 강화를 위한 투자가 많은 부분을 차지하고 있으나 이 밖에 농공단지 조성 등 소득원개발사업과 농어촌도로 확충, 주택개량, 생활용수개발 및 하수도정비등의 생활환경개선사업과 농어민연금, 농어촌의료서비스, 농어민직업훈련, 오지 및 낙도교통지원 등의 복지증진사업도 상당부분 포함하고 있다.

농업정책의 대상영역이 농촌지역에 거주하는 주민들이 당면하는 일체의 문제로 확대됨에 따라 중앙정부가 사업의 종류나 규모를 선정하고 사업자금을 할당하던 과거의 획일적인 방식으로는 더 이상 효율적으로 사업목적을 달성하기 어려운 한계에 부딪치게 되었다. 뿐만 아니라 다양한 사업 상호간의 조정이 보다 중요한 과제로 제기되면서 대안적으로 제시된 것이 소위 농촌계획제도의 도입이다. 농촌계획이란 농촌이라 부를 수 있는 공간적 범위 대상으로 그 지역이 가진 사회·경제적 여건이나 부존자원, 제약요인 등을 검토하여

지역의 발전목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 개별사업들을 통합·조정하는 지역개발의 청사진을 의미한다. 경제적 측면에서 농촌계획의 목표는 지역총생산액 규모의 확대나 1인당 주민소득의 증대와 같이 지역경제의 질적, 양적 성장이 될 수 있는데 구체적으로 지역의 부존자원이나 각종 생산요소를 보다 부가가치가 높은 부문에 집중하여 산업구조 자체를 성장산업 중심으로 재편하거나 지역산업의 생산성을 높이는 등의 방법으로 주민들의 소득, 나아가서는 전체적인 주민들의 복지수준을 향상시키는데 있다. 따라서 농촌계획은 지역 자체를 하나의 경제단위로 파악하고 그 지역이 가지고 있는 부존자원이나 성장잠재력을 최대한 활용하여 어떻게 하면 지역경제의 규모를 확대하고, 지역경제를 활성화 할 수 있을 것인가가 계획수립의 궁극적인 목표가 된다.

## 2. 농촌계획의 대상

경제적 측면에서 농촌계획은 지역의 부존자원이나 사회·경제적 여건, 혹은 지역주민들의 개발의사나 능력을 고려하여 지역주민들에게 안정된 취업 및 소득기회를 제공하는 것을 주요 내용으로 한다. 그러나 부존자원이나 개발여건 등이 지역별로 각기 상이할 수 밖에 없기 때문에 일률적으로 계획의 내용을 말하기는 어렵다. 왜냐하면 경북 풍기의 경우 지역의 특산물인 인삼의 생산, 유통, 가공산업을 발전시키는 것이 중요한 개발전략이 될 수 있는가 하면 전북 남원의 경우 춘향전의 배경이 된 廣寒樓를 중심으로 관광·레저산업을 개발하는 것이 지역경제를 활성화하는 효과적인 전략이 될 수 있기 때문이다. 다만 우리 나라의 일반적인 농촌지역 여건을 고려할 때 상정할 수 있는 농촌계획 대상사업에는 다음을 들 수 있다.

먼저 지역농업개발부문이다. 농업은 아직까지 농촌지역의 기반산업으로 농업의 경쟁력 강화는 바로 농촌경제의 활성화와 직결된다. 지역농업의 개발을 위해서는 타지역에 비해 상대적으로 유리한 전략작목의 선택에서부터 이를 보다 값싸게 생산하기 위한 경지정리와 관·배수개발, 농업기계화 등 생산기반의 정비와 제값을 받고 출하할 수 있는 유통구조 개선 및 지역에 부가가치를 보다 많이 떨어뜨릴 수 있는 농산물가공사업 등을 포함하여 경쟁력 있는 산업으로 농업을 발전시키는 구상이 여기에 해당한다.

크게는 농업의 부문이기는 하지만 지역의 여건에 따라 산지 및 임업개발이나 축산업개발, 혹은 수산업개발이 중요한 의미를 가지는 지역도 있을 것이다. 지역의 부존자원이나 여건을 산업적으로 활용한다는 차원에서는 농업과 마찬가지로 타지역에 수출할 수 있는 전략품목을 선정하고 이를 육성, 개발하기 위한 구체적인 방안을 마련하는 것이 계획의 내용이 될 수 있다. 예를 들어 임간휴양지나 옷나무나 오동나무등 특수용도의 목재림조성, 혹은 송이버섯이나 도토리, 산나물 등의 생산 및 가공, 양식사업, 한우단지나 흑염소단지 등을 조성하는 것과 같은 사업이 포함될 수 있는데 지역계획에서는 생산기반정비나 연구개발, 홍보 및 판매 촉진, 공동구입 및 판매방안, 관련정보의 제공 등과 같이 公經濟 입장에서 이들 산업을 지원 또는 육성하는 방안이 강구되어야 한다.

농업이외의 부문에서 취업이나 소득기회를 개발하는 것도 농촌계획의 중요한 과제이다. 특히 상대적으로 생산성이 떨어지는 농업부문의 비중이 줄고 비농업부문이 커지는 것이 세계적인 추세이고 보면 비농업부문, 그 중에서도 성장부문에 속하는 商工業을 개발, 육성할 필요가 있다. 흔히 상공업의 개발이라면 공업단지를 조성하고 기업을 유치하는 것으로만 이해되고 있으나 이 밖에도 오래 전부터 전해 오는 민예품이나 전통식품을 개발, 육성하는 것도 중요한 전략이 될 수 있다. 특히 상공업개발과 관련해서 잊지 말아야 할 점은 지역의 산업구조 개편이라는 차원에서 토지나 노동력의 계획적이고 효율적인 활용을 위한 시책이 동시에 고려되어야 한다는 점이다.

그밖에도 농촌지역이 가지고 있는 깨끗한 자연환경과 풍부한 문화유산을 관광·레저산업과 연계하는 것도 훌륭한 지역의 경제개발 전략이 될 수 있다. 특히 국민소득 수준의 향상과 함께 자가용 보급과 국민들의

여가시간이 증대함에 따라 관광·레저 수요가 급격히 증가하고 있으며, 도시의 공해와 격무에서 해방되어 조용히 쉴 수 있는 휴식공간으로써 농촌지역이 갖는 가치가 높아지면서 농촌계획에서 관광개발의 중요성이 커지고 있다.

농촌지역의 여건에 따라서는 이상의 어느 조건에도 맞지 않는 곳도 있을 수 있다. 경우에 따라서는 여러 가지 조건에 동시에 부합되는 곳도 있을 것이다. 따라서 농촌계획에는 한정된 財源으로써 무엇을 먼저 개발하고, 어떤 부문과 연계해서 개발할지 투자의 우선순위와 다양한 사업을 상호 조정하는 방안이 포함되어야 한다. 또한 이상에서 살펴본 사업이외에도 농업구조개선이나 소비구조의 개편 등은 물론 무절제한 난개발에 의한 자연생태의 파괴나 공해의 확산을 최소화하는 방안도 계획의 중요한 대상이 된다.

### 3. 농촌계획의 접근방법

농촌계획은 단지 대상지역을 농촌으로 한다는 것이지 계획의 절차나 접근방법은 전국을 대상으로 하는 '경제사회발전5개년계획'이나 '국토종합개발계획' 등과 크게 다르지 않다. 다만 국가계획에 비해서 농촌계획은 소규모 지역을 대상으로 하는 하위계획이기 때문에 보다 구체적인 내용을 담아야 한다는 점과 그러기 위해서는 지역의 여건에 대한 분석과 상위계획 및 관련계획에 대한 검토, 그리고 주민들의 開發意思나 능력에 대한 판단이 중요한 의미를 갖는다는 특징이 있다.

농촌계획을 수립하기 위해서는 먼저 지역의 현황과 문제, 개발잠재력을 파악할 필요가 있다. 즉 지역의 인구와 고용, 지역총생산액, 주민소득 등을 파악하여 타지역, 또는 경쟁지역에 비해서 이 지역이 가지고 있는 문제와 가능성은 무엇인지 분명히 해야 한다. 구체적으로는 상위계획이나 관련계획에서 규정하고 있는 지역의 기능이나 역할, 발전방향을 파악하는 한편 부존자원이나 성장잠재력, 또는 제약요인 등을 포함한 지역의 개발여건을 분석하고 주민들의 개발의사와 능력을 종합적으로 평가하여 개발의 기본방향을 설정하게 되며 이에 근거하여 개발전략을 수립하게 되는 것이다. 따라서 개발계획의 내용에는 개발의 방향과 개발전략, 그리고 이를 구체화하기 위한 전략사업의 종류와 규모, 위치를 판단하고 투자가능 재원을 고려하여 연차별 투자규모가 포함된다. 이와 같은 농촌계획이 지역의 주체성 확립이나 경제적 자립, 주민들의 생활이나 문화적 여건향상을 통한 농촌지역의 활성화와 연계되기 위해서는 지방자치단체의 사업선택이나 추진의 자율성을 보장하는 관련제도의 개선과 계획의 수립 및 추진을 담당하는 전문인력의 확보, 그리고 각종 개발사업에 필요한 투자재원의 안정적인 조달이 전제되어야 한다.

그 동안에도 경지정리나 농로확장, 관·배수사업 등 생산기반정비와 主産團地나 農工團地 조성, 농산물가공공장 육성과 같은 소득원개발사업, 그리고 마을정비나 정주권개발사업과 같은 생활환경개선사업 등 농촌지역을 대상으로 한 다양한 사업이 추진되었으나 대부분이 중앙정부에서 선정, 예산을 배정함으로써 지역의 특수한 여건이나 개발잠재력을 반영하는데 실패하였으며 더구나 개별사업으로 추진되어 사업추진의 효율성을 얻기 어려웠다. 다행히 최근에는 '농어촌지역종합개발계획'이나 '농어촌발전계획'을 수립함으로써 계획에 의한 종합적인 접근을 시도하고 있으나 여전히 계획수립에 필요한 한 전문인력이나 계획과 개발행정을 연계하는 제도, 그리고 계획에 포함된 각종 개발사업의 수행에 필요한 자원부족으로 말미암아 아직까지 계획에 의한 개성 있는 농촌개발이 이루어지지 못하는 것이다.

### 4. 맺는 말

60년대 초부터 여러 가지 계획을 수립해왔지만 아직까지 우리 나라의 지역개발부문에서는 계획제도가 정착되었다고 보기 어렵다. 즉 '국토종합개발계획'이나 '경제사회발전5개년계획', '토지이용계획', 또는 '도시

계획' 등과 같은 계획에서는 지역의 특수성이 반영되지 못하기 때문에 특정한 농촌지역에 있어서 풍요롭고 안락한 개성 있는 지역을 만드는 개발의 청사진으로서는 제역할을 하지 못하고 있다. 계획이 없이 개발사업을 추진하는 것은 마치 설계도 없이 집을 짓는 것과 같이 위험한 일이라 한다. 그렇다고 '농어촌발전계획'과 같이 어느 날 갑자기 중앙에서 조사항목은 물론 조사표양식까지 내려보내서 모든 지역이 유사한 개발사업을 포함하는 획일적인 계획을 수립하는 것이 과연 계획 본래의 역할이나 기능을 충분히 살리는 방법인지는 매우 회의적이다. 계획은 사업으로서 실천을 전제로 한 것으로 그 지역이 갖는 특수한 자원을 바탕으로 개성 있는 계획을 수립할 때 비로소 타지역에 대해 경쟁력을 갖게 된다. 뿐만 아니라 계획이 단지 계획만으로 끝나지 않기 위해서는 각종 개발사업의 규모나 위치의 선정과 추진을 계획과 연계하는 개발방식을 도입하고 주민의 창의와 지역의 개발여건을 고려한 합리적인 계획의 수립과 집행을 담당할 전문인력을 양성하며, 아울러 自主財源이 부족한 지방자치단체의 입장에서 사업수행에 필요한 財源의 안정적인 조달이 가능할 수 있어야 한다.

지방자치제의 전면적인 실시로 대부분의 지역이 나름대로의 개발구상을 밝히고 있어서 농촌계획은 이제 더 이상 생소한 용어가 아니다. 그러나 이와 같은 계획의 실천력을 확보하기 위해서는 상위계획이나 지역의 여건과의 관계 속에서 농촌계획이 어떤 기능을 가지며, 어떠한 과정이나 절차를 거쳐서 구체화될 수 있는 지? 계획의 내용과 정도는 어디까지인지? 계획과 평가방법이나 계획의 실천력 제고방안 등에 대해 보다 구체적인 검토가 필요하다. 또한 계획기법을 발전시키고 계획수립에 필요한 각종 지역통계를 정비하는 것도 농촌계획의 체계화를 위해 검토되어야 할 과제이다. 이와 같은 연구는 기본적으로 농촌지역의 자연적, 사회경제적 특성에 대한 이해를 전제로 개발론적인 입장에서 접근하는 것이기 때문에 분석적인 입장에서 출발하는 기존의 지역경제학이나 농업경제학등과는 성격을 달리하는 새로운 학문의 영역이다. 비록 여러 종류의 농촌계획이 수립되고 있으나 제대로 기능을 하는 계획이 없는 것이 현실이고 보면 다소 늦은 감은 있으나 韓國農村計劃學會의 창설이 중요한 의미를 갖고 있다.