

농촌계획과 지역사회개발학

Rural Planning & Community Development

정 지 응
Cheong, Ji-Woong

서울대학교 농업교육학과

1. 머리말

이 논문은 '농촌계획의 학제적 접근'의 하나로 지역사회개발분야에서의 몇가지 접근방법을 제시하고 여러 관련 학문분야에서 농촌계획을 세우게 될 때 유의할만한 시사점을 제시하고자 쓰여진 것이다.

지역사회개발에 대한 정의는 나라에 따라 그리고 또 학자에 따라 다양한 정의를 내리고 있으나 여기서는 간단히 '일정한 지역내의 지역공동체의 구성원, 즉 지역주민들의 협동적 노력에 의하여 그 지역사회를 살기 좋게 만드는 제반과정'이라 정의해 볼 수 있을 것이다. 지역사회개발학은 그러한 개발을 효율적으로 하게 하기 위한 이론의 탐구와 정립을 목표로 하는 종합, 실천학문이라 본다. 지역사회의 개발과정에서 계획이 무엇보다 중요한 점은 논의의 여지가 없을 것이고, 지역사회의 개념에서나 지역사회개발에서 도시보다는 대부분의 나라에서 낙후된 농촌에 더욱 큰 비중을 두고 발전해 오고 있는 점을 인정할 때 지역사회개발에서 농촌계획을 다루는 것은 무엇보다 중요할 것은 물론이다. 이제 지역사회개발에서의 몇가지 접근방법을 고찰해보고 보다 살기 좋은 농촌을 계획할 수 있도록 시사점을 제시해 보려는 이 글의 시도는 그런대로 의의가 있을 것이다. 그러나 지역사회개발의 학문적 성격의 종합성과 실천성의 특징때문에 여기서 제시되는 접근방법이 꼭 지역사회개발학에만 국한된 것은 아닐 것이며 다른 분야에서도 얼마든지 다룰 수도 있을 것임은 말할 나위가 없을 것이다.

여기에 제시된 몇가지 접근방법들은 이미 출간된 책자(농촌개발연구회, 1988과 최민호외, 1989)에서 필자가 정리, 발표한 것을 재정리하는 형태로 제시한 것임을 밝혀두는 바이다.

2. 지역사회개발에서의 농촌계획 접근방법

농촌계획을 위한 지역사회개발분야에서의 접근방법은 관점이나 시각에 따라 다양하게 나누어 볼수 있겠으나 여기서는 그 계획의 초점을 어디에 두느냐에 따라 크게 네가지로 나누어 보았다. 그 네가지 접근방법이란 (1)주민의 요구를 분석하여 그 요구를 충족시키려는데 초점을 두고 계획을 세우는 요구분석적 접근(need-assessment-based planning approach), (2)주민이 당면한 문제를 해결하는데 초점을 두고 계획을 세우는 문제해결적 접근방법(problem-solving-based planning approach), (3)지역사회 전체나 그 주민들이 가지고 있는 자원을 최대한 활용하는데 역점을 두고 계획을 세우는 자원활용적 접근방법(resource-utilization-based planning approach), 그리고 (4)주민이 주체가 되거나 주민의 참여에 의하여 민주적으로 계획을 세우는 참여식 접근방법(participatory planning approach)이다.

(1) 요구분석적 접근방법

요구분석적 접근방법은 보통 사회교육분야에서 많이 쓰고 있는 방법으로 전문가가 관련된 농촌지역사회

전체 또는 일부집단의 경제, 사회, 문화, 환경, 교육, 보건/의료, 행정 및 생활 전부문에 걸친 주민의 요구를 조사, 분석하고 그 분석된 자료에 기초를 두고 그들의 요구를 최대한 충족시킬 수 있도록 계획을 수립하는 것이다.

그들의 요구는 그들 스스로가 인식하고 있는 요구(felt-need)와 주민들이 당장 인식하고 있지는 않으나 전문가의 입장에서 필요하다고 인정되는 요구(unfelt-need)를 포함시키고 있기는 하나 전자의 경우 실증적 방법상의 오류와 부정확성, 그리고 후자의 경우 전문가 개인의 편견등이 크게 개입될 가능성이 있음에 유의해야 할 것이다.

이러한 농민의 요구분석을 기초로 하여 농촌개발의 계획을 수립하는 접근방법에 대한 이론과 우리나라 농촌전체의 개발을 위한 계획수립의 실제사례가 하나의 단행본 책자(최민호외 1989)로 간행된 바 있다. 이것이 일정한 지역을 단위로 한 것은 아니지만 요구분석을 기초로 하는 여러부문에서 다소나마 참고가 될 것이다.

(2) 문제해결적 접근방법

문제해결적 접근방법은 사회병리학(사회역학)적 입장에서 한 농촌지역사회가 지니고 있는 바람직하지 못한 문제를 진단하고 그 문제를 해결하기 위한 처방대책을 농촌계획수립의 기초로 삼는 것이다.

의학에서 예방의학보다는 임상의학이 우선 급박한 병을 가진 환자를 위해 더 중요하듯 문제를 많이 가진 지역에서는 예방의학식의 요구분석적 접근 보다는 당면한 문제를 먼저 해결하는 형태로의 계획수립이 필요하리라는 것은 쉽게 짐작해 볼 수 있다. 그러나 자칫 이 접근방법은 근본적인 '바람직한 공동체 건설'이기 보다는 임시적인 계획수립이 될 위험이 있음에 유의해야 할 것이다.

이러한 문제해결중심의 농촌개발 및 농촌계획의 접근에 대한 이론과 우리나라 농촌전체의 문제점으로 농가부채, 농산물유통의 혼란, 농가 교육비 과다부담, 작물선정의 어려움, 농촌노동력관련 문제, 농기계관련 문제, 농촌환경오염, 농촌청년결혼의 어려움, 농민건강의 취약성, 농촌여성관련 문제, 농촌문화 및 복지시설의 부재등을 추출하고 그 해결을 사회교육적 시각에서 탐구하여 박사학위를 받은 김태호가 중심이 되어 '농촌사회문제론'(김태호외, 1994)을 단행본 책자로 펴낸 바 있어 이 부문에서의 자료가 될 것이다.

(3) 자원활용적 접근방법

자원활용의 접근방법은 보통 자연과학이나 자원경제학적 입장에서 지역사회전체가 가지고 있는 인적, 물적, 사회(제도)적 자원을 최대한 활용하여 그 지역사회를 발전시키고자 하는 방법이다. '환경'이라고 할 때, 가정환경이나 사회문화적 환경도 있지만 사실상 자연환경을 협의의 개념으로 많이 취급하듯이, 자원도 사회학이나 교육학에서와 같은 사회과학에서 인간자원을 무엇보다 중요시 하고 있기는 하지만, 좁은 의미에서와 아직 산업발전이 안되었거나 역사적 유물이 일천한 농촌지역에서 자연자원을 더 많이 고려할 수 밖에 없는 점을 이해할 수 있다.

그러나 한 지역사회가 산업화되고 다양화, 복잡화되며 더욱 발전할수록 인적, 사회적 자원이 재정자원과 함께 더욱 중시되어가는 점에 대하여 특히 유념해야 할 것이다.

이 접근방법은 '지역개발론' 또는 '지역개발학'을 따로 독립시켜 발전시켜 왔으며, 각 시·도별로 전문적 개발을 도모하고자 지역연구의 붐을 일으키고 있는 점도 자원활용을 강조하는 추세를 보이고 있는 것이 아닐까 한다.

(4) 참여식 접근방법

끝으로 넷째 참여적 접근방법은 종래와 같은 어떤 전문적, 학문적 시각을 떠나 한 농촌지역사회를 구성하고 있는 주민을 계획주체자로 보는 새로운 시각의 접근방법이다. 신학에서 해방신학이나 민중신학이 발전되어 온 것과도 같이 사회과학계에서도 종래와는 다른 패러다임을 갖는 접근이 시도되고 있다. 고도의 학문적 배경을 필요로 하는 연구에 있어서도 많은 연구의 대상이 되어 온 소외집단을 연구에 직접 참여시키는 접근을 중요시하는 참여연구법(participatory research approach)이 1970년대 후반에 학문과 실천 양면에서 크게 주목을 받고 선풍을 일으켰던 것과 맥락을 같이하는 참여계획의 방법은 종래의 하부로 부터의 계획(planning from below), 상향식 계획(planning from the bottom up), 풀뿌리 민주주의식 계획(grassroot-based democratic planning)등의 용어와도 맥을 같이 하고 있다. 이 참여계획에서는 계획전문가가 대상 주민들을 어떻게 참여시키느냐 하는 방식이 매우 중요하다. 단순히 다 짜여진 계획에 대하여 의견을 묻는 공청회식의 소극적 참여만으로는 사실상 참여계획이라 볼 수 없을 것이다. 적어도 대상주민의 각계 각층의 구성을 입증하는 대표집단의 구성과 그들의 요구사항과 문제점이 충분히 검토되었는지 또는 의사결정과정에서 그들의 의견이 최대한으로 반영되었는지를 확인 할 수 있어야 할 것이다.

이 접근에서는 주민들이 주체가 되어 그들이 당면한 절실한 문제를 연구의 소재로 삼고 그 문제의 정확한 진단과 해결을 위한 공동협약과 작업 및 참여조직이나 참여교육을 실시하기도 한다. 주민이 주체가 된다고 하여 전문가나 행정당국의 견해나 의견이 무시되지 않도록 하는 방법을 쓴다. 즉, '지역사회세미나'의 형태로 그들 전문가와 당국의 견해가 충분히 반영될 수 있는 방법도 있음에 대하여 이해해야 할 것이다.

이러한 참여계획의 방법을 그 나름대로 개발하여 적용하고 있는 국제단체들이 많이 있다. 예컨대 ICA(Institute of Cultural Affairs)지역사회개발복지원의 참여계획기법이나 세계신용조합연합회의 '계획세미나 기법'은 세계적으로 널리 알려진 사례이다. 이러한 참여계획의 기초가 되는 참여연구법에 대한 이론과 국내·외의 실제연구의 사례는 최근에 한편의 책자로 나온 것이 있어 참고가 될 것이다. (정지웅과 참여연구회원 1995)

3. 맺는 말

이상의 네가지 접근방법은 각기 장·단점을 가지고 있기는 하나 서로 다른 별개의 접근방법이 아니라 지역사회개발에서의 통합된 하나의 농촌계획수립방법에 시사를 주고 있다는 점을 인정해야 할 것이다. 즉, 이 모든 접근방법에서 농촌계획을 수립할 때 유의 해야 할 원리적인 고려사항이 있을 것이다.

그 첫째는 모든 계획의 결정과정에 관련된 농촌주민의 주체적, 능동적 참여가 있어야 한다는 점이다. 농촌계획에서 그 관련지역안에 사는 주민의 참여가 어떤 형태로든지 없는 것은 상상할 수 없겠으나 그 참여가 주체적이라거나 능동적이라야 한다는 점은 그렇게 쉬운 것은 아닐 것이다. 여기에 참여계획의 기법이 적용될 가치가 크게 있지 않을까 한다.

둘째는 그 계획이 수행되면 소외된 계층을 포함한 각계, 각층의 주민의 요구가 고르게 충족될 수 있도록 해야 한다는 점이다. 그러한 요구는 당장의 인식화 된 것만이 아니라 장기적인 안목에서 보아 개발전문가들이 제안하고 주민들이 받아들일 수 있는 요구를 포함해야 할 것이다.

셋째, 모든 계획에는 주민들의 당면문제가 해결되도록 고려되어야 한다는 점이다. 그러한 문제는 앞에서 설명된 당장의 요구와도 관련이 있을 것이지만 문제성이 있다는 것은, 좀처럼 성혼이 되지 않는다는지, 농가 부채가 많고 농산물이나 가축의 도둑이 심한 경우와 같은 바람직하지 못한 상태로서 절실한 해결이 요구되는 사항에 역점을 둔다는 점에 차이가 있다.

넷째는 관련 지역사회전체나 주민 개개인이 가지고 있는 자원을 최대한 동원, 활용할 수 있는 범위내에서 계획이 세워져야 한다는 점이다. 아무리 좋은 계획이라도 계획을 세운후에 그것을 수행할 수있는 인력이나 재원을 비롯한 다른 필요한 자원이 없거나 활용할 수 없다면 그 계획은 허영과 낭비가 될 뿐이라는 점을 명심해야 할 것이다.

그리고 다섯째는 주민의 주체적 참여를 유도하거나 그들의 요구를 충분히 반영시킨 구체적인 계획을 수립하는데는 계획전문가의 인간관계기법과 보조적 역할이 매우 중요하다는 점을 들 수 있을 것이다. 주민이 주체가 되어야 하지만 그들이 갈등을 일으키지 않고 의견의 조정을 거치면서 실제로 계획을 잘 세우도록 만드는 기술은 결국 계획전문가의 손에 달려있으며 결국 그들 전문가의 도움이 필연적이라는 사실은 언제나 변함이 없을 것이다. 그러한 의미에서 학문적 배경을 달리 하는 계획전문가들의 학제적 협력과 교류는 또한 매우 중요할 것에 틀림이 없다.

參考文獻

- 김태호외, 1994, 농촌사회문제론, 서울:농림수산정보센터
 농촌개발연구회, 1988, 농촌개발론, 서울:형설출판사, 1장(7-47)
 정지웅, 1986, "농촌개발을 위한 다학문적 접근", 한국농업교육학회지 18:2, 1-11
 정지웅과 참여연구회원, 1995, 참여연구법과 그 사례, 서울대 출판부
 최민호외, 1989, 종합농촌개발론: 요구분석적 접근의 이론과 실제, 서울대출판부
 Brandt, Vincent S.R. and Ji Woong Cheong(정지웅역), 1980, 주민주도형 지역사회개발