

## 지역균형 발전과 농촌 지역사회개발정책

김 태 호

여의도연구소

### A Study on the Balance of Regional Development and Policy Tasks for Rural Community Development

Tae Ho Kim

Research Fellow, Youido Institute

#### Summary

Reviewing the meaning and task of balance of regional development, this paper examines the causes of the underdevelopment of rural areas in relation to the urbanization process, probes the concept, principle and necessity of rural community development, and suggests the policy tasks for rural community development in the perspective of regionally balanced development. Since 1960's, Korea has pursued a growth-oriented economic policy. The focus on the aggregated growth, however, has resulted to invite some regional disparity problems. In the process of development, regional disparity problems were quite a large rural areas compared with urban areas relatively.

The under-development of rural areas is deeply correlated with the overcrowding (or overconcentration) phenomena of urban(or metropolitan) areas. The urban-biased policy is the primary cause of the deepening regional imbalance structure between urban and rural areas. The inter-regions equitable and well-balanced development is one of the national policy issues by which the government is confronted, since the issue is closely related with national quality of life. Main three policy tasks for rural community development were 'the new paradigm of development policy', 'local-oriented policy' and 'human-oriented policy'.

#### I. 문제 제기

##### 1. 연구의 동기 및 문제 제기

오늘 우리사회가 직면하고 있는 가장 중요한 현안의 하나를 꼽는다면 국토의 불균형개발로 인한 지역격차를 들 수 있다. 그 중에서도 특히 도·농간의 지역격차는 60년대 이후 사회적인 주목의 대상이 되어 왔고, 이에 따라 정부의 집중적인 정책대상이 되어 왔다. 그럼에도 불구하고

고 도시지역에 비교한 농촌지역의 낙후는 매우 심각한 상태로 그 지역간 격차는 조금도 해소되지 못하고 있으며 오히려 불균형구조가 심화되어 가는 양상을 띠고 있다.

우리나라는 1960년대 이후 산업화를 위한 도시·공업투자의 총량성장전략으로 빈곤의 추방이라는 괄목할만한 성과를 가져 왔으나, 경제적 효율성 위주의 거점개발 정책은 농촌·농업정책의 경시로 농촌지역의 저발전 현상이 뚜렷이 나타나고 있다.

더욱이 지난 30여년간의 개발개념은 경제개발과 동의어로 인식될만큼 경제적인 측면이 중시되어 불가피하게 도시간 또는 중앙과 지방간의 격차문제가 발생되었고 풍요속의 빈곤이라는 사회적 문제까지 제기되고 있는 실정이다. 물론 그동안의 성장거점 개발 전략중심의 정책이 인근 농촌지역으로까지 확대 파급됨으로써 농촌지역의 경제적 성장이 이루어져 온 것 또한 사실이나 이러한 성장은 도시산업과의 종속적인 관계속에서 진행되어 옴에 따라 지역간 불균형 여건속에서 농촌경제의 자율적 성장의 가능성이 크게 위축되었음은 주지의 사실이다.

이러한 현상은 도·농 분리적 사고방식에 근거한 개발방식으로 생활권과 행정구역간의 불일치에 따른 주민불편의 증대, 중심지역의 분리에 따른 주변지역의 재정력 약화, 중심지역과의 발전격차 심화, 행정기관의 신·증설 및 공무원의 증원에 따른 행정비용의 증대, 지역이기주의에 의한 시·군간의 광역시설 설치의 어려움 등 많은 부정적인 면이 나타나면서 지역간 불균형이 심화되는 현상을 초래하였다(정영일, 1995: 1).

농촌지역의 저개발과 다른 한편으로는 도시화·과밀화 현상은 사회발전의 큰 걸림돌로 작용하고 있음이 현실로 나타나고 있다. 농촌지역은 정치, 경제, 사회, 교육, 의료, 문화 등 모든 측면에서 소외를 경험하고 있으며 이러한 문제는 도시지역으로도 파급되어 도시지역은 자연 인구 성장에 따른 정상적인 발전을 이루기 보다는 급속하고도 비정상적으로 비대해지는 과포화현상을 통해 사회 간접자본의 지속적 확충을 추진해도 도시내부의 문제를 해결하지 못하는 등 결과적으로 한국 사회발전에 심각한 문제를 던져주고 있다.

이러한 측면에서 농촌지역이 인간다운 삶의 터전이 되도록 농촌문제에 대한 근원과 원인을 구명하고, 이의 해결방안을 종합적으로 고찰하여 앞으로 농촌지역 사회의 발전 뿐만 아니라 도시지역과의 균형적 성장, 더 나아가 국가사회

의 안정적 발전에 기여할 수 있는 장기적 비전을 제시해야 할 중차대한 시기에 직면해 있다.

이러한 인식을 바탕으로 이 연구에서는 먼저 지역 균형발전의 의미와 과제를 고찰하고, 둘째, 농촌지역의 저개발 원인을 구명하며, 셋째, 농촌지역사회 개발 정책의 개념, 원리 및 필요성을 살펴보며, 넷째, 지역 균형발전의 시각에서 농촌지역사회 개발 정책에 대한 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

## II. 지역 균형발전의 의미와 과제

### 1. 지역 균형발전의 의미

지역간에 균형된 발전이란 무엇을 의미하는가. 전국의 모든 지역을 대도시와 같이 만들자는 것인가. 아니면 전국의 모든 지역을 획일화하고 평준화, 균등화 하자는 것인가. 그것은 아니다. 지역 균형발전이란 모든 지역을 똑같이 만들어 나가자는 의미는 아니다. 그것은 최소한 세 가지의 '큰' 의미를 지닌다. 첫째는 수도권에 집중되어 있는 정치·경제·사회적인 제반 기회가 지방으로 분산되어 나가는 과정을 의미한다. 둘째는 지역마다 독특한 경쟁력이 강화되고 전문화된 기능이 지역별로 갖추어져 국내외적으로 다른 지역이나 다른 국가와 싸워 이길 수 있는 지역경쟁력을 키워 결국 국가경쟁력을 높여 가는 발전을 의미한다. 셋째는 21세기에 국가간의 치열한 경쟁에 대처하기 위해서 지금까지 누적되어 온 지역갈등, 지역감정이 해소되고 공동체적 사회가 형성되어 간다는 의미를 담고 있다. 이렇게 볼 때, 지역 균형발전은 균등화, 평준화, 획일화의 개념이라기 보다는 분산화, 전문화, 공동체화라는 개념을 갖고 있다고 할 수 있다. 결국 지역 균형발전이란 더욱 경쟁력(Competitiveness)과 밸런스(Balance)를 이루는 국토로 발전되어 간다는 의미를 갖고 있다.

## 2. 지역 균형발전의 과제

우리나라의 정치, 사회 및 경제 구조의 왜곡으로 인한 지역격차의 불균등구조가 심화되어 감에도 불구하고 이의 격차해소를 위한 그동안의 정부의 노력들은 별다른 효과를 가져오지 못했다. 그러나 우리사회가 직면한 각종 현안을 생각해 볼 때 『지역 균형발전』이라는 목표는 우리에게 불가피하고도 시급한 선택이 아닐 수 없다. 그러한 이유는 다음과 같다. 첫째, 산업 및 인구의 수도권으로의 일방적인 집중으로 인해 여타지역은 지역경제의 극심한 침체를 겪고 있으며 이로 인해 국토의 유지관리조차 힘들 정도로 황폐화되어 가고 있다. 특히 농촌지역의 경우는 70년대 이래 년평균 35만명에 달하는 절대 인구가 감소했으며(국토개발연구원, 1991:3), 그 이농내용도 고학력, 청장년층을 중심으로 선택적 이동이 이루어져 농어촌 인구의 고령화 현상이 급속히 진행되는 등 그 부작용이 날로 심각해지고 있다. 도시지역과 농촌지역의 이러한 불균형은 국토이용의 비효율 및 사회적 비용을 증대시키고 있을 뿐만 아니라 농촌지역민의 소외감을 가중시켜 안정적인 국가성장을 위협하는 수준에 이르고 있다.

둘째, 수도권의 지나친 과밀화로 야기된 교통혼잡의 가중, 주택난의 심화, 환경오염의 악화로 수도권내 주민들조차 그들의 삶의 질이 급격히 낮아지고 있다. 더욱이 수도권의 주택, 교통, 환경문제의 완화를 위하여 수도권내의 투자를 확대시킬 경우 최근의 신도시 건설에서 나타났듯이 지역간 불균형과 갈등이 누적적으로 심화되는 이른바 격차의 악순환이 되풀이 될 가능성이 높다.

셋째, 수도권으로의 계속된 집중으로 유발되는 집적불이익(agglomeration diseconomy)은 국가경제의 침체, 나아가서는 위기를 부를 가능성이 매우 농후하다. 수도권의 주택·토지가격 폭등으로 인해 야기된 전국적인 부동산 투기열풍이 과소비, 물가상승, 노사관계의 악화를 가져와

국민경제에 심대한 타격을 입힌 몇해전 경험이 잘 대변해 주고 있으며, 수도권의 교통혼잡에 따른 기업의 물류비용 증가로 수출경쟁력 및 채산성이 약화되고 있는 현상 등이 그 좋은 예이다.

네째, 향후 시대적 여건을 고려할 때 앞으로 지역격차가 완화될 가능성 보다 더욱 악화될 가능성이 높다. 일반적으로 지역격차의 내용은 그 시대의 시대적 여건에 따라 달라진다(김영모, 1991:19). 물론 향후의 여건변화 중에는 지역간 균형개발에 긍정적 효과를 미치리라 예상되는 부문도 적지 않다. 예를 들어 경제성장의 초기 단계에는 지역격차가 심화되지만 성숙단계에서는 완화된다는 이른바 윌리엄슨(Williamson) 가설에 입각해 볼 때 향후의 높은 경제수준으로 인해 지역격차가 감소되리라 기대할 수 있다. 더욱이 앞으로의 시대상황이 경제성장지향에서 복지지향으로, 중앙집권에서 지방분권으로 이행되어 감에 따라 수도권 중심의 지역 불균형구조는 약화되어 갈 가능성이 있다(최병선, 1991). 그러나 지역격차에 관한 이러한 긍정적인 측면에도 불구하고 향후의 지역격차는 지금보다 오히려 훨씬 악화될 것이다. 그것은 우리가 앞으로 직면할 시대의 특징을 정보화시대, 지방자치시대, 국제화시대, 통일의 시대로 규정할 때 이들 여건들이 모두 지역간 불균형을 확대시킬 가능성이 크기 때문이다(허재완, 1991:75-77).

## Ⅲ. 농촌지역의 저개발 원인

왜 이와 같은 공간적 불균형 현상이 발생하게 되었고, 현재의 상태로 보아 더욱 악화될 조짐이 나타나고 있는가. 관점에 따라 여러가지 견해가 있을 수 있지만 가장 핵심적인 요인은 무엇보다도 지난 30여년 동안 중앙집권적 통치구조하에서 한정된 가용자원으로 국민 총생산의 극대화를 성취하기 위한 수출주도형 경제개발정책에서 찾을 수 있을 것이다. 이는 도시화와 산업화가 병진하면서 경제적 효율성이 높은 지

역에 투자를 우선 배분하는 불균형 성장정책을 추진하였음을 의미한다. 그 결과 오늘 날 전국 토면적의 0.6%인 서울에 전국 인구의 1/4이 살고 있으며, 서울에서 반경 80km를 둘러싼 수도권면적은 전국토의 11.8%에 불과하지만 전국 인구의 약 45%를 차지하고 있다. 수도권의 과밀은 효율적인 국토이용을 저해하고 있으며 서울을 비롯한 주변지역의 주택난, 교통난, 지가의 급등, 도시범퍼, 환경오염, 국방안보 등 경제·사회적 문제를 악화시키고 있다.

한국에서 불균형문제는 경제적 의미 뿐만 아니라 정치·사회적 의미를 지닌다. 지역간 격차로 말미암아 발생하는 수도권으로의 인구 집중은 수도권의 과밀문제, 지방의 침체문제를 동시에 발생시킨다. 이에 따른 지역경제력 약화와 사회적 비용 등의 증가는 경제적인 문제로 인식될 수 있다. 뿐만 아니라 지역불균형 문제는 지역갈등의 유발, 국민 연대감의 약화, 국민 공동체의식의 약화 등을 야기시킴으로써 정치·사회적 문제로 인식되고 있다. 따라서 지역 불균형은 오늘 날 국가발전의 장애요소로 작용하고 있다. 지역간 불균형 현상은 수도권으로의 인구 집중 추세에서 쉽게 엿볼 수 있다.

1960년대 부터 경제성장과 더불어 급속하게 진행된 도시화 과정에서 그 초기에는 주로 서울로 인구가 모여들었다. 그러나 1970년대 중반부터는 서울 주변지역으로 많은 인구가 집중되기 시작하였다. 도시화 초기단계에서는 『서울지향적』인 인구집중형태를 띄었으나 최근으로 오면서 서울주변의 인천·경기도로 인구가 집중되는 『수도권 지향적』인 인구 집중형태로 변모되고 있다. 서울, 인천, 경기도를 포함하는 수도권 지향형 인구 집중추세가 지금까지 계속되고 있음은 수도권과 지방간의 경제·사회적 격차를 반영하고 있다.

수도권의 면적은 국토면적의 11.8%를 차지하고 있지만, 전국 인구에서 차지하는 수도권 인구의 비중은 1960년의 20.8%에서 1970년에는 28.3%, 1980년에는 35.5%, 1990년에는 42.7%로

계속 증가하고 있다. 최근 1993년에는 44.6%로 높아졌다. 지난 30년간 수도권 인구비율이 2배 이상 증가되었다. 이로 말미암아 전국의 인구중가분 중에서 수도권에서 늘어난 인구의 비율이 1960년대에는 57%였으나 1970년대에는 74%, 그리고 1980년에서 1985년중에는 84%, 1985년에서 1990년중에는 90%이상으로 증가하고 있다. 그러나 최근 1990년에서 1993년 사이에는 그 비율이 95.4%로 늘어났다. 세계에 그 유래를 찾아보기 힘들다.

인구의 지역간 이동은 지역간 기회의 격차에 기인한다. 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르듯이 정치·경제적인 기회 뿐만 아니라 사회·문화적인 기회가 풍부한 지역으로 인구는 이동하는 경향을 지닌다. 한국의 경우 인구가 수도권으로 집중하고 있는 현상은 수도권과 지방간에 기회의 격차가 심하다는 사실을 알려준다. 수도권에 몰려있는 정치·경제·사회적인 계기능으로 말미암아 수도권에서는 양적으로 질적으로 풍요로운 기회를 제공하는 반면에 지방에서는 기회가 상대적으로 빈곤하여 지방으로부터 수도권으로 인구가 집중되는 경향이 지속되고 있다. 오늘날 농촌지역은 인구의 절대적 감소와 더불어 과소화, 공동화, 폐촌화의 위기에 놓여 있는 반면, 수도권은 과도한 인구집중으로 말미암아 도시지역은 교통, 주택, 환경오염 등의 심각한 문제를 안고 있다. 수도권의 경제, 사회 집중도를 보면 <표 1>과 같이 서울은 국토의 0.6%에 불과하지만 인구는 25%를 차지하고 있으며 경제, 사회, 문화 등 거의 모든 사회간접시설들이 서울과 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다.

이러한 현상은 <표 2>에서 보는 바와 같이 외국의 수도 인구비율이 10% 내외인 점과 비교할 때 상대적으로 높은 집중도를 보여주고 있다.

또한 지난 1963~87년의 24년간 서울시의 공공적 비용에 해당하는 인구 1인당 실질 세출액은 연평균 9.35%씩 증가함으로써 인구 증가율보다 두 배이상 높은 비율을 보였다. 이와 같은

우리나라의 서울 집중화 경향은 한국 사회발전 의 커다란 걸림돌이 되고 있다.

<표 1> 수도권 경제, 사회 집중도

지역	면적('93)	인구('93)	제조업체('92)	대학교('92)	병원('92)	자동차('94. 8)
전국	9만9,314km <sup>2</sup>	4,508만명	7,468만개	127개	2만5,022개	702만대
서울	605km <sup>2</sup> (0.6%)	1,093만명 (24.2%)	1,740만개 (23.3%)	37개 (29.1%)	8,542개 (34.1%)	188만대 (26.8%)
수도권	1만1,713km <sup>2</sup> (11.8%)	2,009만명 (44.5%)	4,180만개 (55.9%)	64개 (50.4%)	1만2,504개 (49.9%)	343만대 (48.9%)

자료 : 동아일보, 1994. 9. 27.

<표 2> 국가별 수도 인구 집중도(1989년 기준)

국가	한국(서울)	일본(동경)	대만(대북)	프랑스(파리)	영국(런던)
총인구	4,330만	1억2,320만	2,020만	5,600만	5,700만
수도인구	965만(22%)	832만(7%)	264만(13%)	871만(16%)	668만(12%)

자료 : PC-Globe 4.0.

수도권에 제반기능이 집중되어 있는 상황에서 인구와 산업시설이 계속 집중됨에 따라 지방 도시와 농촌지역에서는 성장의 잠재력을 실현시킬 기회가 빈곤하여 상대적인 침체상태에 머물러 있다. 특히 중추관리기능의 대부분이 서울에 모여 있어 부산, 대구, 광주, 대전 등 지방의 대도시에서조차도 정치·경제·사회적 활동을 수행함에 있어서 서울에 대한 의존성이 아주 강한 국토구조를 나타내고 있다. 지방 대도시에서는 지역 중심도시로서의 역할이 아주 미약한 실정이다. 지방 대도시에서는 외형적으로 인구가 증가되어 왔으나 주택·교통·환경 등 도시문제가 심화되고, 특히 주변지역을 포함하는 광역적 도시개발, 관리기능이 미비하여 무질서한 도시팽창을 유발하고 있다.

이처럼 공간적 불균형 현상이 발생하게 된 원인은 다음의 몇 가지에서 찾아질 수 있을 것이

다. 첫째, 중앙집권적 통치구조로 인한 각종 정부권한과 사회중추기능의 지역적 편중현상을 들 수 있다(최병선, 1991). 이러한 이유로 우리나라의 모든 의사결정 및 아이디어 창출이 결국 수도권에서만 행해질 수 밖에 없고 그 결과 수도권-지방의 관계는 기본적으로 지배-피지배 또는 중심-종속의 형태를 벗어날 수 없음을 말해주고 있다.

둘째, 지난 30년간의 수출위주의 경제성장 정책을 들 수 있다. 초기의 경제성장은 그 속성상 여러가지 사회 간접자본이 상대적으로 가장 잘 갖추어진 특정공간에서 집중적으로 일어날 수밖에 없는 데다가 외국자본과 기술을 기반으로 한 대외 의존적 경제운영은 그 성장과실을 수위 도시에 집중시키는 경향이 있어(권원용, 1991:5) 결과적으로 서울을 포함한 수도권에 거대한 집적경제가 자리잡게 되었다. 이렇게 형성된 집적

경제는 강력한 흡인력을 가진 자석처럼 여타지역의 인구와 산업을 흡수하게 되어 공간적 '부익부 빈익빈' 현상을 가속화 시켰다(허재완, 1991:74).

셋째, 그동안 지역격차를 해소하기 위해 시행되어 왔던 각종 지역정책의 실패를 들 수 있다. 그 동안 정부는 국토종합개발계획, 경제·사회개발 5개년계획 등을 통해 과밀지역의 성장은 가능한 억제시키는 반면 낙후지역의 개발은 최대한 촉진함으로써 지역간 균형개발이라는 정책목표를 달성하고자 하였다. 그러나 이같은 정부의 시도는 정책의 지나친 경직성 및 일관성의 결여, 정책의지의 부족(최병선, 1991: 권태준, 1989: 지방균형발전기획단, 1991), 투자재원의 부재(권원용, 1991: 최상철, 1991) 등 정책 자체의 본질적 한계로 지역격차의 완화에 별다른 기여를 하지 못했다.

지역간 불균형 구조를 심화시킨 몇가지 이유를 설명했지만 농촌지역의 저발전 원인을 총체적인 구조에서 파악한다면 도시편향적 정책에서 그 근본원인을 찾는 것이 타당하다고 본다(김태호 외, 1994:76-77). 이러한 도시편향 정책의 영향을 보면 오늘날 농촌지역의 저발전 원인을 이해하는데 설득력을 갖고 있다. 그 영향요인은 다음과 같다. 첫째, 도시화는 농촌지역에 있어서 교육수준과 소득수준이 높은 계층들을 도시지역으로 이동하게 함으로써 농어촌 내부의 지도력을 약화시킨다. 도시편향적 정책은 농촌지도층에 대한 사회적 혜택을 줄임으로써 도시로의 유출을 촉진시키고, 농어촌에는 교육수준이 낮고 영세한 소농층 중심으로 편성되어 유능한 농촌지도자를 발견하기 어렵게 된다. 특히 노령층의 인구비율이 늘어감에 따라 이들에 대한 농촌의 사회적 부담은 가중된다.

둘째, 도시로의 이촌현상은 농어촌의 상위층을 중심으로 이루어질 뿐만 아니라 일단 도시로 나가 성공하지 못한 층들만이 농어촌으로 회귀하는 경향을 보이기 때문에 도시지역과 농촌지역간의 계급적 양극화 현상이 심화된다.

셋째, 정치권력이 도시중심으로 강화되고 농촌지도력이 상대적으로 약화됨에 따라 농어촌 부문의 도시부문에 대한 협상능력이 약화되고 도농간의 비형평성은 더욱 강화된다.

네째, 농촌지역 가족의 도시전출 가족원에 대한 자본이전(교육비, 생활비 등)이 그 반대의 경우보다 일반적으로 높기 때문에 농어촌은 도시산업화 부문에 대한 경제적 부담을 담당하게 된다.

결국 한국 농촌지역의 저발전 현상은 단순히 자본주의 발전의 당연한 논리적 귀결로 받아들이는데 큰 설득력을 갖지 못한다. 오히려 도시중심적인 정치권력을 기반으로 한 도시편향적인 국가정책이 농촌지역 저발전의 일차적인 원인이라고 보는게 설득력을 갖는다.

#### IV. 농촌지역사회개발정책의 필요성

이상에서 살펴 본 것처럼 우리나라의 정치, 경제, 사회 및 경제구조의 왜곡으로 인한 지역격차의 골이 매우 심각함에도 불구하고 이의 해소를 위한 그 동안 시도는 별다른 효과를 가져오지 못했다. 그러나 우리사회가 직면한 각종 현안을 생각해 볼 때 지역 균형발전, 특히 농촌지역의 발전이라는 목표는 우리에게 불가피하고도 시급한 선택이 아닐 수 없다. 이러한 인식을 바탕으로 농촌 지역사회 개발을 위한 정책의 개념, 원리 그리고 필요성에 대해 생각해 본다.

##### 1. 농촌 지역사회 개발정책의 개념

일반적으로 정책이란 정부가 집행하기로 결정한 일을 말한다. 또한 정책의 범위는 나라와 시대에 따라 다른데, 오늘날 정부가 관여하는 일은 광범위하고 다양하다. 물론 정부가 하려는 일 중에는 중요한 것과 사소한 것, 장기적인 것과 단기적인 것 등의 구별이 있는데, 이 중에서 중요하고도 장기적인 것을 대개 정책이라고 한다. 하지만 그 근본적인 측면에서 보면 정책이

란 정부가 하려는 일을 의미한다. 이스톤(Easton, 1953:129)은 정책을 전체사회를 위한 제가치의 권위적 배분으로 정의하면서 정책의 가치 함축성과 권위성을 강조하고 있다. 정책의 또 다른 특징은 행동가능성과 대안선택성이다.

정책에 관련된 일련의 결정과정을 정책과정(policy process)이라고 한다. 정책과정을 몇 단계로 나누어 구분하느냐에 대해서는 여러 가지 의견이 있는데, 일반적으로 정책의 형성, 집행, 평가의 단계로 나눌 수 있다(강신태, 1983:432-433).

첫째는 정책형성의 단계이다. 하나의 정책이 형성되려면 사회적인 문제에 대한 인지, 이와 관련된 정책적 문제에 대한 인식, 정책계획의 구상, 정책내용의 구성과정을 거쳐야 한다. 이러한 세부과정에서 정부가 무엇을, 왜 하려고 하는지 그 결과가 어떻게 나타날 것인가에 관한 명시적 또는 잠재적인 분석, 즉 정책분석이 이루어진다.

둘째는 정책집행의 단계이다. 이 단계에서는 세부적인 시행절차와 일정이 마련되는데, 여기서도 정책분석이 이루어진다.

셋째는 정책평가의 단계이다. 정책형성과 집행의 단계에서도 그때 그때 필요한 정책평가가 이루어지겠지만, 정책을 집행한 후의 사후 평가단계가 있을 수 있다. 이러한 정책평가에서도 정책이 분석된다.

이러한 정책의 개념을 고려해 볼 때 지역개발 정책이란 지역공간에 초점을 둔 공공정책이라 할 수 있다. 구체적으로 지역사회를 둘러싼 환경속에서 구조적, 기능적 독자성을 갖고 역사적으로 응집력을 지닌 공간단위사회의 질적·양적 변화를 바람직한 방향으로 유도하는 공공정책이라 할 수 있다.

이상에서 살펴 본 공공정책개념을 기초로 하여 농촌 지역사회 개발정책을 정의하면, 농촌 지역사회개발 정책이란 농촌지역의 발전이라는 목표하에 한 국가내에서 정부가 행하는 행동과정으로서 다음과 같은 속성을 지닌다.

첫째, 농촌 지역사회 개발정책은 다른 정책과 마찬가지로 정부나 공공기관이 그 공권력에 바탕을 두고 수행하는 목적 지향적 행위로서 권위성을 갖는다.

둘째, 농촌 지역사회개발 정책은 지역개발의 궁극적 목표인 공간 균형에 그 목표를 두고 있다. 이는 지역간 격차 또는 불균형의 해소로 생활수준의 공간적 균형성 뿐만 아니라 집단 개발 선호의 형평성, 국가의 모든 정주지역에서 개인의 자아실현의 형평성을 추구하는 것을 의미한다. 따라서 공간 균형성은 사회경제적 수준 뿐만 아니라 개인적 또는 계층간 기회 균등에도 적용된다.

셋째, 농촌 지역사회개발 정책의 효과적인 수행을 위해서는 합리적인 지역계획이 수립되어 이를 뒷받침 해야 한다. 지역계획은 지역사회 개발정책의 본질적 구성요소로서 그 시행을 위해서는 체계적이고 구체적인 방법이 포괄되어야 한다.

그러므로 농촌 지역사회 개발정책의 개념을 요약하면, 사회·경제적 수준의 균등 뿐만 아니라 개인간, 계층간 기회균등을 포함하는 농촌지역의 공간 균형개발에 초점을 둔 정책이라고 할 수 있다. 또한 공간 균형개발에 초점을 둔 공공 정책이므로 가치개념과 행동지향성, 공공성을 가진다. 그리고 농촌 지역사회 개발정책은 한 국가단위 내에서 지역간 또는 지역내의 불균형을 해소하기 위한 전략으로서 공간 균형개발 목표에 관련되어 있는 방법을 찾아 가장 합리적이고 합목적적인 전략을 체계적으로 선택하는 과정이다.

## 2. 농촌 지역사회 개발정책의 원리

지역사회문제를 개선하거나 해결하기 위하여 도입되는 지역 개발정책을 추진하는 데 있어서는 정책원리를 무엇으로 하느냐에 따라 같은 정책수단이면서도 성공의 정도가 달라진다. 따라서 지역사회 개발정책의 입안과 집행·평가

는 다음의 원리위에서 수행되는 것이 바람직하며(고병호, 1992:27-29), 이는 농촌 지역사회 개발정책에도 적용될 수 있다.

첫째, 통합성의 원리이다. 통합성은 지역 성장과 안정에 필수적인 요건으로 기능적 통합성(functional integration)과 영역적 통합성(territorial integration)으로 구분할 수 있다. 기능적 통합성은 일정지역 내의 여러 기능들이 잘 연계되도록 지역정책이 수행되어야 한다는 원리이며, 영역적 통합성은 지역중심지와 주변지역이 통합된 삶의 영역을 바탕으로 역사와 정서, 생활이 결속되어야 함을 말한다(Park, 1984:446-448).

둘째, 종합성의 원리이다. 이것은 개발정책의 대상이 지역사회를 구성하고 있는 일부분 또는 특정 분야 여서는 안된다는 것이고, 정책을 입안·집행하는 계획 역시 종합적이어야 한다는 것이다.

일반적으로 지역정책은 경제적 측면이 강조되지만, 정치·경제·문화적인 효과가 함께 나타날 수 있어야 한다(송인성, 1987:462-467). 지역정책의 대상인 지역사회문제란 본래 복잡하기 때문에 일부분만 해결되면 그 자체가 곧 다른 부분의 문제로 전환될 수 있어 새로운 문제를 야기시킬 수 있다. 그러므로 지역정책은 지역사회문제의 다양성을 고려하여 종합적으로 대처해 나가는 시각을 가져야 한다는 정책원리이다.

셋째, 효율성과 형평성의 원리로, 이는 지역정책의 구체적인 전개원리이다. 지역정책의 성공여부는 그 개발효과에 달려 있으며, 이 개발효과는 경제효과와 지역효과로 구분된다(홍성용, 1988:40-43). 전자는 효율성 측면의 평가이고, 후자는 형평성으로 분배 측면의 평가인데, 때로는 이들이 상충되므로 합리적인 조정이 필요하다. 개발정책이 경제발전을 추구한다면 당연히 경제효과를 올리는 효율성에 중점을 두게 되고, 지역사회 문제의 해결을 위해 추진된다면 형평성을 기초로 한 지역효과가 재고되어야 한

다. 지역사회 개발이란 그 지역의 개성과 특성을 존중하고 지역 주민들의 요구에 부응하여 수행되어야 한다는 것이다.

네째, 인간중심성의 원리인데, 이는 지역정책이 현재 그 지역에서 살고 있는 사람들과 미래에 살 사람들을 본위로 추진되어야 함을 뜻한다. 즉 지역사회 모든 주민들이 자기가 갖고 있는 잠재력을 실현할 수 있는 환경을 조성하도록 지역개발 정책이 추진되어야 한다.

다섯째, 민주성의 원리이다. 이 원리의 필요성은 지역정책의 입안·집행 그리고 평가의 모든 단계에서 그 정책시행의 부담자이자 소비자인 지역주민의 적극적인 참여가 보장되지 않은 지역사회 개발정책은 지역주민의 요구와 합일되기 어렵다는 데 있다.

여섯째, 환경성의 원리이다. 이 기준은 지역의 생태적 환경에 적합하고 이를 보전하는 차원에서 지역정책이 추진되어야 함을 뜻한다. 개발의 인위적 환경과 생태계의 자연환경이 조화를 이루는 가운데 개발이 진행되어야 함을 의미한다.

### 3. 농촌 지역사회 개발정책의 필요성

지역사회 개발정책이 공간적 불균형을 시정하는 공공정책이라면 국가발전의 목표를 수행하는 데 지역공간적 접근방법의 필요성이 대두된다. 공간적 차원에서 개발정책의 필요성은 각 국가의 발전국면에 따라 다르고, 이에 따라 지역정책의 내용도 다르게 나타나지만 일반적으로 경제적, 사회적, 정치적, 공간적, 환경적 관점에서 필요성을 찾을 수 있다(Alonso, 1975:629-630).

첫째, 경제적 측면에서는 효율성 추구로 인한 지역간의 소득, 임금률, 투자 및 고용기회, 공공재 공급과 자연자원의 불균등이 나타나므로 이를 해소할 수 있는 지역개발 정책이 필요하다.

둘째, 사회적 측면에서는 형평성에 근거를 두고 지역간 소득 격차의 시정, 지역간 주민복지



의 균등화를 위해서 필요하다. 한 국가내에서 모든 지역이 발전과정에서 균등하게 발전하지 않고 인구와 산업이 소수의 지역(도시지역)에 집중하여 공간적 분권화 현상이 나타난다. 즉 개발초기단계에서 도시지역은 사회간접자본 시설을 갖고 있고, 외부경제, 의사결정자들의 공간의존성, 저개발된 지역으로부터의 교육받은 인구이주, 배후지 지주 자금의 도시금융으로의 유입 등 이점이 있다. 한편 이러한 요소들은 몇몇 대도시지역에 집중되는 분권화 현상이 나타나 지역간의 소득격차를 심화시키고 생활수준의 격차를 야기한다. 반면 낙후지역과 선진지역의 불균형의 심화는 사회문제를 수반해 주민복지의 균등화 및 소득격차를 시정하려는 정책의 시도로 이어진다.

셋째, 정치적 측면에서 어떤 의사결정이 사회경제적 격차문제와 연결됨으로써 합리적인 지역정책이 필요하다. 특히 우리나라와 같이 각 부문에 있어 정치적 영향력을 미치는 국가에 있어서는 공평한 지역정책이 더욱 강조된다.

네째, 공간적인 측면에서의 문제는 불균형적 공간개발이다. 그러므로 장기적인 공간구조의 개편으로 산업 및 공공서비스의 입지나 기타 사회간접 자본의 배치를 통한 효율적인 국토이용 측면에서 지역정책이 필요하다. 즉 지역정책을 통하여 지역경제를 촉진하고, 지역주민의 삶의 질을 제고시킬 수 있는 공간구조를 형성하는 것이다.

다섯째, 환경적 측면에서 소수의 공간, 특히 대도시 과밀지역에 인구와 산업이 집중하여 과밀화에서 오는 각종 환경문제의 심각성으로 인해 지역개발정책이 필요하다.

이상에서 살펴 본 지역개발정책의 필요성에 대하여 농촌지역 개발정책의 필요성에 대해 구체적인 이유 몇 가지는 다음과 같다(박종화 외, 1996:230-232).

첫째, 도농간의 격차완화이다. 정부는 1960년대 이후 급격한 산업화로 상대적으로 침체에 직면하게 된 농촌지역을 살기 좋은 마을로 바꾸기 위해 여러 가지 농촌 개발계획을 마련하여 실시하였다. 새마을 사업은 이미 잘 알려진 것이고 그 외 농가소득 향상을 위한 다양한 정책을 실시하여 왔다. 그러나 도농간의 격차는 여전히 농촌지역의 상대적 빈곤문제는 주요 정책적 과제로 남아 있다. 산업화로 인한 경제성장이 개발이익의 공평한 분배를 자율적으로 보장해 주지는 못한다. 그러므로 '정의로운 성장'을 위한 공공정책이 요구된다고 하겠다.

둘째, 농산물 생산량, 가격 그리고 소득의 심한 변동이다. 농산물은 그 속성상 생물적이며 이는 비농산물에 비하여 변동스러운 속성을 나타내며, 따라서 가변적 속성으로 가격변화의 폭이 매우 크다. 농산물 생산의 심한 변동은 가격변동과 소득변동으로 이어진다. 이러한 결과의 주된 이유는 농산물에 대한 수요가 비탄력적이기 때문이다. 대부분의 농부는 규모면에서나 소득면에서 영세하기 때문에 농산물 생산량과 가격에서의 심한 변동폭의 결과를 감당하기에는 역부족이다. 따라서 자유시장의 부정적인 요소들로부터 이들을 보호하기 위해 필요한데, 이러한 보호는 세계 무역기구하에서도 정부의 보조가 가능한 직접지불제, 지역사회 환경보존비 지원, 보험, 신용정책 등의 형태로 제공되어질 수 있다.

셋째, 농촌빈곤과 소득불평등이다. 농촌의 1인당 평균소득은 도시지역에 비해 더 낮을 뿐만 아니라 그 배분상태도 더 불평등하다. 따라서 정부는 이러한 빈곤과 불평등을 타파하기 위한 빈곤 퇴치사업을 실시할 필요가 있다.

네째, 소규모, 분산적인 비조직적 농촌기업이다. 대부분의 농촌기업은 소규모이며 그나마도 분산적이다. 그리고 조직면에서도 매우 열악한

1) 우리의 경우 농촌의 빈곤과 영세성으로 인하여 농촌의 노동력이 양적 및 질적 저하를 가져와 노동력의 구조변화를 겪었다(박종화 외, 1996:231).

상태다. 그러므로 이들은 농산물 시장에서 협상력이 매우 약한 위치에 놓이게 된다. 따라서 정부는 농촌지역내 개인이나 집단의 협상력을 강화하고 기회균등을 촉진시키는 등 비편의집단의 발전을 위해 정책적 지원이 필요하다.

다섯째, 농촌지역내 빈약한 기반시설이다. 농촌지역은 도시지역에 비해 도로, 식수, 전기, 학교, 병원, 치안, 교통 및 통신시설 등 기본적인 기반시설과 서비스의 공급면에서 취약한 상태에 놓여 있다. 따라서 농촌지역은 세대간에 걸쳐 빈약한 교육, 빈약한 건강, 실업, 빈곤 등 악순환의 연결망에 사로잡힐 수 밖에 없다. 따라서 이러한 연결고리를 타파하기 위하여 정부는 적극적인 정책적 개입을 시도할 필요가 있다.

## V. 농촌 지역사회 개발을 위한 향후 정책과제

낙후된 농촌지역의 개발문제는 단순히 어느 지역에 국한된 문제가 아니다. 지역 균형발전과 국민 전체의 삶의 질 차원에서 이루어져야 함은 시대적 당위이다. 그렇다면 과연 향후 어떠한 방향으로 정책이 변화되어야 하는가. 지금까지의 논의를 토대로 다음과 같은 몇가지 방향을 제시하고자 한다.

### 1. 기존 개발정책 기조의 재검토를 통한 새로운 정책패러다임 설정

그동안 추진되어 왔던 국가 개발정책의 주요 접근방향은 국토의 균형개발과 낙후지역 개발이라는 차원의 접근보다는 대도시 중심의 편향적 접근전략이 주류를 이루어 왔다. 이 결과 우리나라는 지역간, 산업간 불균형 현상이 심화되었고 이를 지속할 경우 심각한 사회문제를 야기시킬 가능성도 나타나고 있다. 농촌과 농업의 발전을 위한 정부의 여러 대책에도 불구하고 도시와의 격차는 점점 더 커지고 있으며 최근에는 농산물의 개방으로 인한 문제가 농업의 존립을

더욱 어렵게 만들고 있다.

지역간, 산업간의 불균형 현상 심화는 도시지역과 농촌지역 모두에게 심각한 사회적 문제를 안겨주고 있으며 전통적 가치관과 질서의 붕괴는 새로운 농촌개발의 접근방향을 요구하고 있다. 그러나 개발계획이란 현재의 상태를 바람직한 상태로 개선하기 위한 계획이므로 현재의 상태와 실정을 명확히 파악해야 하고 이를 기초로 하여 주민들이 원하는 요구가 무엇이며 지역의 균형개발을 추진함에 있어서 파생되는 문제는 무엇인지를 구명하는 일이 무엇보다 중요하다.

그러나 이와 같은 논의들이 아직 종합적으로 체계있게 전개되고 있지 못하며 여러 분야에서 농촌의 회생을 위한 부분적인 접근방안들이 모색되고 있기는 하지만 이러한 대안들을 효과적으로 적용시키기 위해서는 지역주민들의 문제나 요구에 바탕을 두고 이루어질 수 있도록 해야 한다. 아무리 훌륭한 계획이라 하더라도 주민들이 원하지 않으면 그것이 성공적으로 실행되기 어렵기 때문에 각 지역의 실상을 정확히 이해하고 개발에 대한 주민의 요구를 파악하여 개발수요에 반영시키고자 하는 노력이 선행되어야 할 것이다.

그러나 지난 30여년동안의 개발정책의 흐름은 진정한 의미에서의 도시와 농촌의 주민들이 필요로 하고 우선적으로 해결되어야 하는 목표를 설정하여 추진하였다기 보다는 그때 그때 상황에 따른 정책과 추진방안을 모색함으로써 지역간 불균형이 심화되었고 주택, 의료, 교육, 통신, 교통 등 전반적인 환경의 악화가 이어져 왔으며 이에 부가적으로 세계시장의 변화는 지역간, 지역내의 불균형을 더욱 심화시켰다. 즉 1986년부터 90년대 초반까지 각종 농어촌대책의 추진에도 불구하고 도농간의 소득격차는 좀처럼 좁혀지지 않았고 농어촌의 생활환경도 주민이 피부로 느낄만큼 개선되지는 못했다. 이와 같이 각종 정책의 추진에도 불구하고 발전방향이 가시적인 성과를 거두지 못한 이유를 살펴

보면 다음과 같은 측면을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 그동안 추진되었던 정책적 대안이 분명한 정책목표와 구체적이고 치밀한 실천계획을 가지고 일관성있게 지속적으로 추진되지 못하였고, 사업추진에 필요한 충분한 예산의 반영이 되지 못하였다.

둘째, 생산기반 조성이나 생활환경 개선 등 농어촌 구조개선의 효과가 가시화되기 위해서는 장기간의 시간이 필요하나 대부분의 정책이 단기간의 효과를 얻기 위한 방향으로 추진되었고 자연스럽게 지역 균형개발을 위해 추진되는 대부분의 시행사항들이 이 부분에 초점을 둬으로써 보다 장기적이고 지속적인 정책을 추진하기 위한 의식이 결여되었다.

셋째, 낙후지역의 개발을 보다 적극적으로 추진하기 위해서는 생산기반의 정비와 이를 효과적으로 달성하기 위한 사회보장제도의 정비와 추진방안이 적극적으로 마련되어야 하나 예산 지원의 부족과 수익자부담 원칙에 따라 낙후지역 주민들의 사회공공시설 및 복지시설에 대한 지원부족으로 지역간, 지역내의 불균형을 시정하기 위한 적극적 노력이 부족하였으며 결과적으로 정부가 도·농간 불균형을 조장하고 방조한 셈이 되었다.

지역간의 인구 이동은 국민경제 전반에 걸쳐 때로는 긍정적인 수도 있지만 그것이 과도한 상태로 진행된다면 오히려 부정적인 효과가 더욱 커질 우려가 있음을 인식해야 할 것이다. 이미 우리 사회는 대도시지역의 인구과밀로 인한 교통체중·주택·공해·교육·범죄 등의 문제로 높은 대가를 치르고 있으며, 과소지역인 농촌의 경우는 단순한 인구의 감소나 유희자원의 문제뿐만 아니라 농업전체에 걸쳐 커다란 문제를 안고 있음은 주지의 사실이다.

우리나라 농촌지역의 문제를 보다 근원적으로 해결할 수 있는 효과적인 정책을 강구하기 위해서는 지난 30여년간 시행해 본 정책적 경험을 잘 살려 그 타당성에 대한 엄밀한 재검토가 반드시 이루어져야 한다.

## 2. 지방중시의 개발정책

지난 30여년동안의 고도 성장시대는 우리 경제의 급속한 발전에도 불구하고 상대적 의미에서의 지역간 경제발전의 격차는 인적·물적 자본의 서울 및 대도시지역으로의 집중을 가져왔고 지역경제는 상대적 낙후를 경험해 왔다. 이 과정에서 지방인구, 특히 농촌인구의 절대적인 감소로 농촌지역 경제의 기반이 약화되는 결과를 초래하였다. 따라서 향후 지역간 균형 발전을 도모하기 위해서는 지역경제내에서의 자본축적이 이루어지고 이를 토대로 투자 확대가 이루어질 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해서는 ① 소비, 저축, 투자의 지역화가 이루어지고, ② 고용창출의 지역화, ③ 부가가치 창출의 지역화, ④ 타지역 자본의 적극적 유치, ⑤ 지역인구 감소방안의 적극 추진 등의 방안이 모색되어야 할 필요가 있다.

진정한 의미의 지역 균형개발은 결코 잘 사는 지역의 성장을 억제하여 낙후지역과의 격차를 좁히는 이른바 '하향평준화'가 아니다. 오히려 못사는 지역의 성장속도를 잘 사는 지역보다 빠르게 함으로써 양 지역의 격차가 좁혀지는 '상향평준화'를 의미한다. 따라서 향후의 지역간 균형개발의 초점은 '수도권 성장억제' 보다는 '지방의 성장 촉진'에 맞추어져야 한다.

## 3. 인간중시의 개발정책

농촌지역 개발이란 지역의 물질적·물량적 성장만을 의미하지는 않는다. 그러나 지역 균형개발의 진정한 목표는 지역주민의 삶의 질을 균등화 시키는 인간중시의 철학이 핵심이다. 인간중시의 정책이란 지역정책이 현재 그 지역에서 살고 있는 사람들과 미래에 살 사람들을 본위로 추진되어야 함을 뜻한다. 즉 지역사회의 모든 주민들이 자기가 갖고 있는 잠재력을 실현할 수 있는 환경을 조성하도록 지역개발정책이 추진되어야 함을 의미한다.

인간중시의 개발정책과 가장 관련이 깊은 것은 농촌지역을 매력있는 거주지역으로 만드는 정주조건일 것이다. 소득이 중요한 조건이었지만 그러나 마음에 드는 방식으로 소득을 벌어야 한다는 것이다. 즉 노력과 소득 사이에는 합리적인 균형이 있어야 한다. 물론 이를 위해서는 공정한 가격정책을 포함한 합리적인 농업정책이 수립되어야 한다. 뿐만 아니라 농산물을 팔 수 있는 시장이 가까이 있어야 하고 또한 벌어들이는 소득으로 물질적인 것이든 비물질적인 것이든 재화와 서비스를 입수 할 수 있어야 한다. 바로 이것은 한 마디로 표현하면 농촌주민을 위한 공평한 농업정책 이외의 농촌지역의 종합적인 개발을 통해 농촌생활이 덜 힘들고 살기에 편리한 지역으로 만든다는 것이다.

다시 말하면 이제까지의 농촌지역을 단지 농업생산 또는 식량생산의 공간으로 여겨왔던 태도를 버리고 농촌사회의 종합개발을 통해 그것을 '인간중주의 공간'으로 발전시켜 농촌주민들로 하여금 자기지역과 생활에 만족하며 살 수 있도록 한다는 것이다. 여기서 말하는 인간중주의 공간이란 인간이 그가 정주하는 곳으로부터 최소의 거리에서 그들의 생존과 인간다운 생활의 영위에 필요한 경제, 사회, 정치, 행정, 문화 등의 기본수요를 충족시킬 수 있는 삶의 공간을 의미하는 것이다.

인간중시의 정주개발은 종래의 국토개발이나 농촌개발이 대도시의 종속적인 개발이었던 것을 시정하고 대도시 개발과는 별도로 그것과 균형을 이룰 수 있도록 농촌지역의 종합적인 개발에 그 목적을 두는 것이다. 이같은 농촌지역 개발 정책은 종래의 그것과는 달리 '밑으로부터'의 계획을 중시하며, 따라서 농촌지역 개발계획의 수립과 사업의 추진 주체는 농촌지역 주민의 의사와 요구에 바탕을 둔 지역자치단체이며, 이것은 농촌지역 주민의 적극적인 참여를 기본전제로 한다. 물론 이를 위해 정부는 농촌지역의 개발을 위한 공공투자 사업을 확대해서 지방자치단체의 정주생활권 개발계획을 과감히 뒷받

침해 주어야 한다. 동시에 인간중시의 지역개발 정책의 중요한 변수 중의 하나는 인간의 생존과 가장 밀접한 관계가 있는 지역환경보전임을 우선적으로 고려해야 한다.

## VI. 참고문헌

1. 강신택, 1983. 「사회과학연구의 논리」, 박영사.
2. 건설교통부, 1995. 「국가기간교통망구축 계획안」, 정부자료.
3. 경제기획원, 1987. 제 6차 경제사회발전 5개년계획 작성을 위한 전문가 연구보고서(Ⅲ).
4. 권원용, 1991. "지방자치와 국토계획의 제도적 실천방향", 「토지연구」 5~6월호.
5. 권태준, 1989. "서울인구분산정책에 허점 있다", 「신동아」 7.
6. 고병호, 1992. "한국지역 개발정책의 변천과정과 평가에 관한 연구", 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
7. 국토개발연구원, 1989. 「국가발전과 지역균형」.
8. \_\_\_\_\_, 1991. "수도권 집중의 문제와 대책", 사회간접자본 확충을 위한 정책토론회 발표논문.
9. \_\_\_\_\_, 1993. 「신경제와 국토개발」.
10. \_\_\_\_\_, 1992. 제3차 국토종합개발계획: 부문별보고서.
11. \_\_\_\_\_, 1993. 지역발전 5개년계획제도의 기본구상.
12. \_\_\_\_\_, 1987. 첨단산업과 지역발전 방향.
13. 김영모, 1991. "지방자치와 지역개발의 방향", 「토지연구」 5~6월호.
14. 김성수, 1995. "농촌의 교육환경", 「도농통합과 농촌계획」, 한국농촌계획학회 '95 심포지엄 발표자료.
15. \_\_\_\_\_, 권일남. 1991. 체계분석적 접근에 의한 농촌개발 계획수립의 고찰, 한국농업교육학회지, 제 23권 2호.
16. 김태호, 1987. "개발도상국 소농발전을 위한 조직화 전략", 서울대학교 석사학위논문.
17. \_\_\_\_\_, 1991. "전환기 농촌사회교육의 위상정립에 관한 연구", 「한국농업교육학회지」, 제22권 제3호.
18. \_\_\_\_\_, 1992. "농촌사회문제 해결을 위한 사회

- 교육적 발전전략 연구”, 서울대 박사학위논문.
19. \_\_\_\_\_, 1996. “지방자치시대 농촌지도사업의 위상과 발전방향”, 한국농업교육학회지, 제28권 제2호.
  20. \_\_\_\_\_, 1996. “저발전국 농촌지도사업의 공공적 역할변화에 관한 연구”, 한국농촌지도학회지, 제3권 제1호.
  21. \_\_\_\_\_, 1996. “쌀만은 지켜야 한다”, 「신동아」, 5월호.
  22. \_\_\_\_\_, 1995. “WTO하의 추곡수매제도 개선과제”, 여의도정책논단, 10월호.
  23. \_\_\_\_\_, 1996. “농촌지도직의 지방직화에 따른 정책과제”, 여의도정책논단, 여름호.
  24. \_\_\_\_\_, 1996. “농어촌지역 의료보험의 문제점과 해결방안”, 여의도정책논단, 가을호.
  25. \_\_\_\_\_, 1996. “농산어촌 지역개발을 위한 정책과제”, 여의도정책논단, 겨울호.
  26. 김태호 외, 1994. 『농촌사회문제론』, 농림수산정보센터.
  27. \_\_\_\_\_, 1996. “지방자치시대 국토 균형개발과제”, 여의도연구소 비전21 연구과제.
  28. \_\_\_\_\_, 1996. “도·농간 균형발전을 위한 접근 전략 연구”, 여의도연구소 비전21 연구과제.
  29. 농어촌발전위원회, 1994. 농정개혁의 기본방향.
  30. 농정연구포럼, 지방화와 농촌개발의 과제, 1995.
  31. 동아일보, 1994. 9. 24. 수도권 집중 현황.
  32. 박양호, 1993. “국토개발과 산지 이용”, 최정호(편), 『산과 한국인의 삶』, 나남.
  33. \_\_\_\_\_, 1995. “지방중시의 국토개발: 새로운 접근과 과제”, 『박수영(편), 지방의 도약』, 홍문사.
  34. \_\_\_\_\_, 1994. “21세기 대약동을 향한 국토개발 과제”, 국토개발연구원, 『국토 2020의 전망과 과제』.
  35. \_\_\_\_\_, 1995. “21세기의 국토개발과 첨단산업의 발전방향”, 영남대, 대학 연구단지과 지역발전에 관한 국제심포지움.
  36. 박인호(편), 1995. 『국토구조의 한일비교연구』, 아시아 태평양센터.
  37. 박종하 외, 1996. 『지역개발론』, 박영사.
  38. 세계화추진위원회, 1995. 『세계촌 개발 구상』.
  39. \_\_\_\_\_, 1995. 『지방자치시대의 지역발전 전략』.
  40. 서영진, 1992. 『지방자치와 지역활성화』, 나남.
  41. 송인성, 1987. “지역개발정책의 이론과 수단에 관한 연구”, 국가발전과 공공행정, 서울:박영사.
  42. 오상면, 1994. “ASEAN 자유무역지대의 설립과 한국의 대외 무역정책”, 대외경제정책연구원.
  43. 유엔(UN), 1993, 『세계투자보고서』.
  44. 윤근섭, 1993. “산업화와 도시화에 따른 농촌사회의 변화에 관한 연구”, 농촌사회 3집.
  45. 정영일, 1995. “도농통합과 농촌계획”, 한국농촌계획학회 '95 심포지엄자료, 서울대농업개발연구소.
  46. 정지용, 1988. 『한국의 농촌』, 서울대 출판부.
  47. 정지용 외, 1990. 『한국 지역사회개발론』, 한국방송통신대학.
  48. 조정재, 1993. “한국의 지방자치와 지역개발정책”, 『지방자치와 국가발전전략』, 한국지방행정연구원.
  49. 채성호, 1995. “통일에 대비한 접경지역의 역할”, 경기도, 경기개발연구원, 경기 북부지역 개발에 관한 국제세미나.
  50. 지역균형발전기획단, 1990. “지방화시대의 지역균형발전 기본구상”
  51. 최병선, 1991. 9. 26. “수도권집중 어떻게 풀 것인가?”, 중앙경제신문.
  52. 최상철, 1991. “지역 개발정책의 과제와 전망”, 한국지역개발학회·한국지역학회 주최 「지방자치시대의 지역 발전전략」 세미나 발표논문.
  53. 한국사회학회편, 1983. 「한국사회 어디고 가고 있다」, 현대사회연구소.
  54. 허재완, 1991. “지역간 균형개발의 과제”, 『지역사회개발연구』, 제16권 2호.
  55. 홍동식, 1988. 『농촌사회학의 이해』, 법문사, 1988.
  56. 홍성용, 1988. “사회정의와 지역정책”, 『국토연구』, 제10권 국토개발연구원.
  57. Alonso, W., 1966. *Location, Primacy and Economic Development*. Center for Planning and Development Research, Discussion Paper. mimeo. Berkeley: University of California.
  58. \_\_\_\_\_, 1971. *Equity and Its Relation to Efficiency in Urbanization*. In *Essays in Regional Economics*. Kain, J. F., and Meyers, J. R.,(eds.). Cambridge, M. A.: Harvard University Press.
  59. \_\_\_\_\_, 1975. “Urban and Regional Imbalances in Economic Development”, Freidmann, J. and Alonso, W.(eds.), *Regional Policy*, The MIT Press, Cambridge, pp. 629-630.
  60. Dissanayake, W., 1981. “Development and

- Communication Four Approach", *Media Asia*, AMIC 1130.
61. Easton, D. 1953. *The Political System*, New York: Alfred A. Knopf.
62. Hilhorst, S. G. 1971. *Regional Planning: A System Approach*, Rotterdam University Press.
63. McGee, Y.T. G. 1977. Rural-Urban Mobility in South and Southeast Asia Different Answer?, in J. Abu-Lughod & R. Hay Jr.(eds.), *Third World Urbanization*, New York: Methuen, Inc.
64. Park, Eung-Kyuk, 1984. "Regional Development and Administrative Region," *Korean Public Administration Review*, Vol X V III, KAPA.
65. Vanhove, N. and Klassen, L. H. 1980. *Regional Policy: A European Approach*, Saxon House.
66. Volland, C & J. Simmons, 1985. *Development Communication : A Resource, Manual for Teaching*, AMIC. Singapore 1130.
67. Williamson, J. G. 1991. "Regional Inequality and Process of National Development : A Description of Patterns", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 13, No. 4.