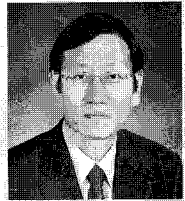


# 농촌개발의 새로운 패러다임



박진도  
(충남대학교 경제무역학부 교수,  
지역재단 상임이사)

## I. 왜 농촌개발인가

우루과이라운드 농업협상 이후 각국에서 농촌개발에 대한 관심이 높아지고 있다. 우리나라에서도 최근 농촌 개발의 중요성이 급부상하고 있는데, 그 이유는 경제적, 사회 및 환경적, 정치적 요인 등으로 나누어 볼 수 있다.

우선 경제적 요인으로는 첫째, WTO체제 하에서 농산물시장이 개방되고 전통적인 농업보호정책(농산물가격지지정책)이 축소됨에 따라 농업이 쇠퇴하고, 그 결과 농촌지역의 활력이 급격히 떨어지고 있다. 둘째, 이농에 따라 농촌인구가 급속히 감소하고 있다. 셋째, 농촌경제의 다각화가 진전되어 농촌경제에서 농업이 차지하는 비중이 점차 감소하고 비농업의 비중이 증대하고 있다. 넷째, 농촌지역이 지리적 위치나 산업구조에 따라 매우 다양한 모습을 지니고 있다.

사회 및 환경적 요인으로는 첫째, 농촌지역의 혼주화가 진행되고 농촌은 단순한 농업생산공간이 아니라 생활공간으로서 인식되기 시작하고 있다. 둘째, 생활수준의 향상과 과도한 도시화에 대한 반발로 농촌 어메니티와 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 있다. 셋째, 농촌지역의 난개발과 농업생산성 증대를 위한 집약적 농업으로 인해 농촌 환경이 급속히 나빠지면서, 이에 대한 반성과 더불어 친환경농업에 대한 관심이 높아지고 있다. 넷째, 농촌지역 특

히 조건불리지역에서 공동화가 급속히 진행되는 등 농촌지역사회의 붕괴가 나타나고 있다. 다섯째, 농촌인구의 감소와 고령화로 농촌사회가 활력을 상실하고 담당자(주체) 문제가 심각해지고 있다.

정치적 요인으로는 첫째, 그 동안 많은 농촌대책이 추진되었지만 농촌의 사정은 크게 개선되지 않았고 오히려 농민의 불만이 높아지고 있다. 이에 따라 농정의 목표(이념), 농정 추진체계 등에 대한 비판이 꾸준히 제기되어왔다. 둘째, 하향식 하드웨어 투자(농업생산 및 생활기반 중심) 중심의 기존의 농촌개발정책에 대한 비판이 제기되어왔다. 셋째, 중앙부처중심의 종적·분단적 농촌개발에 대한 반성이 제기되면서 중앙부처의 재편과 지방정부의 혁신에 대한 요구가 증대하고 있다. 넷째, 정부개입의 후퇴로 민간의 역할에 대한 중요성이 강조되고 있다.

## II. 농촌개발의 비전

### 1. 생활공간으로서의 농촌개발

농촌 주민생활에 필요한 공공서비스(의료, 교육, 복지, 문화 등)와 사회간접자본(주택, 도로, 상하수도, 교통, 정보, 통신)이 충분히 공급되어야 한다. 즉 국민최저한(national minimum)의 관점에서 전 국민이 농촌이나 도시 전국 어디에 살든 최소한 누

리고 살 수 있는 생활여건을 마련하는 것이 공공부문의 역할이다. 공공서비스를 제공하는 농촌복지정책과 사회간접자본을 공급하는 농촌지역개발정책이 필요하다. 생활공간으로서 농촌지역의 낙후성을 극복할 수 있는 획기적인 재정지출이 요구된다.

## 2. 경제활동공간으로서의 농촌개발

농업은 농촌지역의 가장 중요한 기반산업이다. GNP에서 차지하는 농업의 비중은 이미 5%수준으로 낮아졌지만, 농촌지역에서 농업이 차지하는 비중은 여전히 절대적이다. 따라서 농업개발은 대단히 중요하다. 다만, 농업개발의 목적을 지금까지와 같이 소농 배제를 전제로 한 대농의 육성 즉 규모의 경제(규모화)를 통한 생산성 향상=생산비 인하에 두는 것은 재검토될 필요가 있다. 지속가능한 농촌개발을 위해서는 일정 규모 이상의 인구유지가 필요하고, 또한 농촌에 대한 국민의 요구가 값싼 식량의 제공에서 다원적 기능으로 전환되는 추세이기 때문에 농업개발의 방향도 환경친화적인 고품질 농산물 생산으로 바뀌어야 한다.

농업은 중요한 산업이지만 농촌지역의 유일한 산업은 아니고, 이미 많은 농촌지역에서 비농업 경제활동의 종사자가 농업종사자를 훨씬 능가하고 있다. 앞으로 국민경제 전체에서 뿐 아니라 농촌지역에서도 농업의 비중은 낮아질 수밖에 없기 때문에 농촌사회를 지속적으로 유지하기 위해서는 농촌지역의 경제활동이 다각화되어야 한다. 경제활동의 다각화는 농민의 경제활동 다각화(겸업의 확대)뿐 아니라 비농민의 경제활동이 활성화되어야 한다는 것을 의미한다. 농촌지역의 경제활동 다각화와 관련해서 농산물의 가공 및 마케팅, 새로운 기업(특히 중소기업)의 창업, 전통산업과 농촌관광의 활성화 등이 중요하다.

## 3. 환경 및 경관 공간으로서의 농촌개발

농촌과 농업에 대한 국민의 요구가 변화하면서 환

경 및 경관공간으로서 농촌의 중요성이 점차 증대되고 있다. 즉, 농촌이 단순한 생산 공간이 아니라 레저와 휴식공간으로서 주목받고 있는 것이 세계적 추세이다. 이에 비하면 그 동안 우리나라의 농촌 환경 및 경관은 이른바 개발의 미명 아래 급속도로 파괴되어 왔기 때문에 농촌 환경 및 경관을 회복하고 보전하는 것이 긴급한 과제이다. 회복하고 보전해야 할 환경 및 경관의 범위에는 자연환경 뿐 아니라, 야생동식물 보호, 유형·무형의 전통적 문화유산(전통 건축물, 문화 및 예술, 축제, 식문화 등), 그 지역의 개성 등이 포함되어야 하며, 이것이 결국 농촌관광과 연결되어야 한다.

## 4. 주체적 자율적 농촌주민: 농촌주민의 역량개발

그 동안 농업개발정책(구조개선정책)과 농촌개발정책이 정치논리에 따라 중앙정부의 주도하에 추진되어 왔기 때문에 농촌주민은 주체적 역량을 키우지 못하고 외부에 대한 의존성만 증대되었다. 그러나 농촌지역사회를 지속적으로 유지하기 위해서는 지역 스스로 운명을 결정하고 책임질 수 있어야 한다. 농촌지역주민이 스스로의 미래에 대한 계획을 세우고 시행과 감시의 주체가 되어야 하지만, 현실적으로 우리 농촌의 경우 주민역량이 매우 미약한 게 사실이다. 따라서 장기적 관점에서 농촌주민의 주체역량을 강화하기 위한 노력(capacity-building)을 하지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 각종 교육 및 훈련기회를 확대해야 할 뿐 아니라, 농촌주민 스스로 자신의 문제를 찾아내고 그 해결책을 고민할 수 있는 새로운 정책프로그램이 개발되어야 한다. 여기서 중요한 것은 지역 주체간의 협력 및 지역 외부와의 네트워크 형성과 파트너십이다.

## III. 농촌개발정책의 혁신

### 1. 농정이념과 농정대상의 재정립

우선 농정이념을 효율주의에서 농업·농촌의 다원적 기능의 극대화로 전환해야 한다. 종래의 농정은 농업과 농업자(농민)를 대상으로 농업생산성의 향상과 농·공간 소득격차의 시정을 목표로 하였지만, 이와 같은 효율주의 농정은 농업생산성의 향상은 가져오지만 농촌지역의 쇠퇴, 환경악화, 농산물의 과잉생산, 계층간 격차 심화 등의 문제를 야기하였다.

농산물시장개방이 본격화되면서 90년대 이후 농촌대책은 농업경쟁력 제고를 위한 농업구조개선 중심으로 추진되었다. 농업구조개선정책은 농업경영의 규모화와 생산성 향상에 일정한 기여를 하였지만, 농촌문제의 해결에는 커다란 도움이 되지 않는다. 또한 농업구조개선정책은 선별적 성격을 지니기 때문에 모든 농가계층을 포괄하지 않고, 그것이 생산성 제일주의가 되면 환경파괴를 초래할 위험도 있다. 따라서 농정은 효율주의의 좁은 틀을 벗어나 지역주의와 환경주의 이념을 강화하고, 농업·농촌의 다원적 기능을 극대화하는 방향으로 전환되어야 한다.

다음으로 농정대상을 부문(sector)정책에서 지역(territory)정책으로 전환해야 한다. 그 동안 우리나라의 농촌정책은 부문정책 중심이었다. 즉, 농업부문 근대화 혹은 농촌공업부문 육성 혹은 농촌생활환경부문 개선 등 부문정책이었지, 농촌이라는 지역에 기초한 종합적 농촌정책은 거의 추진되지 않았다. 정부가 수차례에 걸쳐 농어촌종합대책을 발표했지만, 그것은 '농업정책+농촌정책+농민정책'이란 점에서 종합이지 정책 상호간의 유기적 관련성은 부족하였다. 특히, 최근에는 농업경쟁력 제고를 위한 농업구조개선의 필요성이 강조되면서 농정이 농업정책에만 편향됨에 따라 농촌정책 혹은 농민정책은 상대적으로 소홀히 다루어졌다. 따라서 농정은 농업정책이라는 좁은 틀을 벗어나 농촌이 지니는 다양한 잠재력(potential)을 극대화하고, 농촌지역사회의 지속적 발전에 기여하기 위해 농업·지역·환경을 포괄하는 통합적 농촌정책

(integrated rural policy)으로 전환되어야 한다.

## 2. 농촌개발의 원칙: 지속가능한 농촌개발

**첫째,** 농촌개발의 경제적·사회적·환경적 목표를 통합적으로 추구하여야 한다. 종래의 농촌개발은 경제적 개발에 치중되어 사회적·환경적 목표에 대한 고려가 불충분하였다.

**둘째,** 농업뿐 아니라 농촌지역의 소득 및 고용기회 창출에 기여하는 모든 경제활동을 지원대상으로 하여야 한다. 그 동안의 지원정책은 농업부문에 편중되고 농촌 내 비농업 경제활동에 대한 고려가 불충분하였다.

**셋째,** 사업계획의 수립 및 집행이 지역주도의 상향식으로 이루어져야 한다. 그 동안의 농촌개발정책은 중앙정부에 의해 하향식으로 추진되었다.

**넷째,** 지역의 모든 자원(인적, 물질, 자연자원 등)을 최대한 활용할 수 있도록 민간과 행정의 파트너십에 기초하여 지원이 이루어져야 한다. 종래의 농촌개발정책은 개발 자원을 주로 농촌지역 외부에 의존하였다. 또한 지역적 관점이 결여된 채 개인 혹은 단체에 대한 지원이 중심이었고, 시혜적 성격을 지니고 있었다.

**다섯째,** 다양한 정책메뉴를 제시하고 각 지역이 자신의 수준에 맞추어 선택할 수 있도록 하되, 사업 상호간에는 통합성을 갖추어야 한다. 그 동안의 정부시책은 개인이나 생산자 단체를 중심으로 분산적으로 시행되어 왔다.

**여섯째,** 사업의 내용이나 시행방식에서 종래의 사업과는 다른 혁신적 사업을 지원해야 한다. 종래의 지원시책은 지역의 개성이나 특성을 제대로 반영하지 못했다.

**일곱째,** 소득 및 고용기회의 창출에 기여하는 경제활동에 대한 직접지원뿐 아니라, 그러한 경제활동을 잘 할 수 있는 역량(잠재력) 개발을 위한 지원도 병행되어야 한다. 지금까지의 지원정책은 경제적 지원에

만 국한하고 역량개발 그 자체를 소홀히 하였다.

**여덟째**, 지원대상 지역의 범위에 신축성을 부여 하여야 한다. 지금까지의 농촌지역종합개발은 군 또는 면 혹은 마을 등 행정구역을 중심으로 이루어졌다. 그러나 앞으로 농촌개발사업은 사업의 특성에 가장 잘 맞는 지역범위를 자율적으로 선택할 수 있도록 하여야 한다.

**아홉째**, 새로운 정책의 경우 반드시 사업의 진행 과정에 대한 감독(monitoring)과 사후평가가 철저하게 이루어져야 하고, 그러한 평가에 기초하여 사업을 확대하여야 한다. 그 동안의 농촌개발정책은 감독과 평가가 제대로 이루어지지 않은 채 물량 중심의 실적주의에 치중한 측면이 있다.

### 3. 농촌개발추진체계의 혁신

#### ① 농정에 대한 국민적 합의

농업과 농촌의 비중이 저하하여 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 낮아진 현실에서 소수자로서 농업(자)이 존립하기 위해서는 다수자인 비농업(자)의 지지가 반드시 필요하다. 이를 위해서는 위에서 지적하였듯이 농정이념을 전환하고, 농정의 대상과 범위도 농업과 농업자로부터 국민과 국민경제로 확대해야 한다. 이와 더불어 농업과 농촌이 쇠퇴하면 도시와 국가 전체가 쇠퇴할 수밖에 없다는 시각을 정책당국자는 물론, 일반 도시주민에게도 인식시킬 필요가 있다. 국민적 합의의 형성을 위해서는 농업·농촌의 가치에 대한 국민인식이 재정립되어야 하고, 이를 위해 도시와 농촌의 교류를 확대해야 한다.

#### ② 분권화와 주민참가시스템 구축

농촌지역정책은 서로 개성을 달리하는 개개의 지역을 대상으로 하기 때문에 중앙집권적 정책으로는 성공할 수 없고, 정책의 주체는 숙명적으로 지역일 수밖에 없다. 따라서 분권화에 의한 지방자치의 확립이

반드시 필요하다. 분권화는 중앙정부로부터 권한과 재정을 지방정부에 이양하는 것이다. 그러나 재정 이양 없는 권한 이양은 지자체의 부담만을 가중시킨다는 의미에서 재정이양은 분권화의 핵심적 사항이다.

한편, 주민참가 없는 지방분권화는 중앙과 지방의 권력의 분점을 의미할 뿐 참다운 의미의 지방자치와는 거리가 있다. 지방분권화는 중앙권력과 지방권력의 연계, 지방권력과 지방엘리트의 유착을 통해 오히려 '풀뿌리 보수주의'를 강화할 우려가 있다. 파트너십에 기초한 주민참가를 지자체 행정에 도입하는 제도적 개혁이 필요하다.

#### ③ 상향식 농정체계 구축

중앙집권적 농정은 정부가 시책을 결정하고 획일적으로 지시하는 하향식 추진방식이기 때문에 지역의 특성과 주민의 의사를 반영하기 어렵다. 또한 중앙집권적 농정은 대체로 외래자본의 유치나 중앙정부의 지원에 의한 농촌개발을 추진한다. 그런데 외래자본의 유치 자체가 어려운 농촌지역이 많고, 자본유치에 성공한 지역이라 하더라도(예, 농공단지에 공장 입주) 개발의 성과가 지역에 귀속되지 않고 유출되는 경우가 많다. 중앙정부의 지원은 그것을 받아들일 지역의 역량이 갖추어지지 않으면 자원의 낭비로 끝날 위험이 높기 때문에 농촌정책이 성공하기 위해서는 지역의 특성을 고려하고 지역의 자원을 최대한 활용할 수 있는 상향식 농정으로 전환해야 한다.

#### ④ 통합

첫째, 정책목표간의 통합이다. 농촌개발의 장기적 목적이 지속가능한 농촌사회의 실현에 있다고 한다면, 농촌과 관련된 제 정책들을 통합적으로 운영할 필요가 있다.

둘째, 정책수단간의 통합이다. 다양한 농촌개발 정책수단을 제시하고 각 지역이 자신에 맞는 정책수단을 선택하도록 한다. 그 경우 채택된 정책수단들은 상호 충돌을 피하고 효율성을 높이기 위해 계획에 의해서 통합적으로 운영한다. ㉞