

민선4기 충남도정의 과제

-농업 · 농촌분야-

박 경 | 목원대학교 교수

1. 충남은 농업도인가 공업도인가?

충남은 전국 어느 곳보다 빠른 성장을 보이고 있다. 2000년 이후 지역내총생산이 연평균 6.8%의 성장률을 기록하고 있으며, 특히 제조업의 연평균 성장률이 9.3%로서 충남 산업의 발전을 선도하고 있다. 이 결과 산업구조도 농림어업의 비중이 2000년의 12.2%에서 2003년에는 8.9%로 낮아지고 광공업의 비중은 2000년에 39.1%에서 2003년에는 40.1%로 높아져 충남의 산업구조가 광공업을 중심으로 고도화되고 있음을 알 수 있다.

이런 충남의 산업발달 패턴을 보면 충남은 이제 농업 지역이라고 하기 보다는 공업이 주도하는 신산업 지역이라 말할 만하다. 그러나 충남의 농림어업을 전국대비 규모로 보면 충남의 농림어업은 여전히 전국 평균보다 높다. 즉, 충남의 농림어업의 비중은 전국의 평균인 3.8%보다 2.4배나 높은 8.9%의 수준에 이르고 있으며, 농림어업 취업자 비중도 2004년에 충남의 총취업자의 24.1%를 차지하여 전국 농림어업 취업자 비중의 8.1%보다 약 3배나 높은 수준을 보이고 있다. 충남의 발전은 광공업이 주도하더라도 아직 약 4분의 1이나 되는 사람들이 농림어업에 의존하여 살기 때문에 이 농림어업 부문을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 것이 충남의 과제가 아닐 수 없다.

〈표 1〉 충남의 산업구조(부가가치 기준)와 부문별 성장률

	2000(충남)	2003(충남)	2003(전국)	부문별 연평균 성장률 (2000~2003, 충남)
농 립 어 업	12.2	8.9	3.8	-2.1
광 공 업	39.1	40.1	26.4	9.3
제 조 업	38.6	39.4	26.4	9.3
전기,가스,수도	5.0	6.4	2.7	20.9
건 설 업	9.5	10.1	9.6	3.3
서비스업 및 기타	34.2	34.5	57.2	5.6

〈표 2〉 충남의 농림어업취업자 비중

단위 %

	농림어업	농림업
2002	28.7	27.2
2003	25.9	24.9
2004	24.1	23.1
전국(2004)	8.1	7.8

한편 충남의 지역별 발전 격차도 심하다. 충남 북부의 5개 시 군에 총 제조업체수의 57%, 종업원수의 75%가 집중하여, 농림수산업을 중심으로 하는 나머지 시 군과의 격차가 심화되고 있다. 특히 금산, 부여, 청양군은 군 전체 인구 중에 농가인구가 약 40%를 넘으며, 이 중에서 청양군의 경우 지속적인 인구 감소로 군 전체 인구수가 3만 5천에 못 미친다.

북부 지역의 신산업 발전력이 워낙 강하기 때문에 특별히 여타 지역에 신경을 쓰지 않더라도 북부 지역의 발전만으로 충남의 발전이 가능하다고 생각되기 쉬우나, 북부외의 서해안 및 내륙과 금강변 지역은 농어업을 중심으로 하며 북부의 공업성장과 단절되어 있기 때문에 북부 지역의 성장만으로 충남 전체의 성장을 견인하기 어렵다. 또한 북부의 공업성장력이 여타 지역으로 확산될 수 있다고 하더라도, 농림어업 지역은 인구가 노령화되어 공업부문에 재취업하기가 어렵기 때문에 농업이 쇠퇴하면 결국 이들은 농촌을 떠날 수 밖에 없다. 농촌지역에서 인구유지 자체가 불가능해 진다면 공주시, 논산시 등과 같이 농촌을 배후지역으로 하는 내륙 중소도시도 존속하기 어렵다. 이미 충남 북부 5개시군은 충남 인구의 약 반을 차지하며 발전의 축이 이 지역으로 옮겨가고 있지만, 농림어업에 의존하는 그 외의 지역에 대한 독자적인 발전전략을 확고하게 하지 않고서는 충남의 전체적인 균형된 발전을 기대하기 어렵다는 점이 충남이 안고 있는 핵심적 과제이다.

II. 충남 농업·농촌발전 전략의 기초와 과제

현재 충남도는 전체를 4개의 개발권역으로 나누어, 북부권은 물류 유통 및 첨단산업과 임해산업의 거점으로, 서해안권은 환황해권 교역 전진기지와 해양휴양 관광의 메카로, 내륙지역인 백계권은 전통문화 청정환경 첨단녹색산업 융합지대로, 논산·금산 등 금강권은 물류 유통과 첨단생명산업 및 도시근교 특화농업지대로 개발한다는 전략이다. 최근에 행정복합도시와 도청이전 예정지의 신도시 개발로 인하여 그간 상대적으로 낙후지역이었던 백계권과 금강권의 개발이 탄력을 받을 전망이다.

〈표 3〉 충남 4대 개발경영권역과 발전전략

권역별	대상지역	기능 및 역할
북부권	천안, 아산, 당진 (서산, 태안, 예산, 연기)	물류 유통 거점기능, 정보 기술 집약적 첨단산업 및 임해산업 육성
서해안권	서산, 태안, 홍성, 보령, 서천 (당진)	환경해권 교역 전진기지, 해양휴양· 관광의 메카
백제권	공주, 부여, 예산, 청양, (논산)	전통문화·청정환경·첨단녹색산업 융합지대
금강권	논산, 연기, 금산 (공주, 부여, 서천, 청양)	물류·유통과 첨단생명산업 도시근교 특화농업지대

그러나 이 전략의 내용 중에 농림어업을 주 산업으로 하는 서해안권, 백제권, 금강권에서 주축 산업인 농림어업을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 전망을 발견하기가 쉽지 않다. 농어업보다는 문화관광, 휴양산업, 첨단생명산업이나 물류·유통 산업의 개발이 이들 지역의 발전 전략에 중심 축을 이룬다. 농림어업이 쇠퇴산업이며 이들 지역에서 농림어업 외에 타 성장산업을 육성시킬 필요가 있다는 점은 공감하더라도 현재 이들 지역에서 인구의 대부분이 생업으로 삼고 있는 농림어업의 발전 전망을 배제하고서 외부에서 새로운 산업을 이식하는 전략만으로 이들 지역의 발전을 도모하기란 한계가 있다.

또한 행정복합도시와 도청이전 예정지의 신도시 건설이 주변지역의 발전을 촉진할 것으로 기대되나 수도권과 대전으로부터 충분한 인구가 유입되지 않으면 양대 행정도시의 개발은 인근 지역과 인구면에서 영합(zero sum) 게임을 벌릴 가능성도 적지 않다. 지역경제이론에서도 행정도시나 도청이전 신도시와 같은 외생적 성장 거점의 발전이 반드시 주변지역과 공생발전을 가져오는 것은 아니라는 연구결과가 적지 않다. 주변지역은 인구가 감소하는 대신에 거점지역의 쓰레기 처리장, 혐오시설 등의 입지장소로 전락하고, 도시지역과 노동력 수요가 경합하여 농촌을 지킬 노동력을 상실하는 사례가 많기 때문이다. 이 경우 양대 행정도시의 인근지역인 공주, 논산, 예산, 홍성 등은 중심지 기능을 유지할 적정인구를 잃어버리고 양대 행정도시에 종속된 변두리 지역으로 편입될 우려가 있다. 따라서 양대 행정도시와 인근의 농촌발전이 공생할 전략을 사전에 주의 깊게 마련할 필요가 있다.

그동안 충남의 농업정책은 농업정책에 밀려 부차적인 지위를 차지해 왔다. 그러나 충남의 독자적인 농정이 없는 것은 아니다. 2006년도 충남 농정의 주요 업무계획을 보면, 쌀 품질 제고와 전업농 육성, 유통개혁, 그린 투어리즘, 삶의 질 향상 등과 같이 대부분 중앙농정의 내용을 거의 그대로

답습하고 있는 내용으로 되어 있으나, 금산 인삼의 세계화와 벤처농업의 육성 등은 충남 농정의 특색 있는 정책 중에 하나로 주목할 만하다.

〈 충남도의 2006년 주요업무 계획: 농정분야 〉

- ① 개방화 시대에 대응한 농어업경쟁력 제고
 - 농어촌 활력화를 위해 고품질 쌀 브랜드 육성, 고품질 벼 재배확대
 - 규모화 된 전업농육성(6ha) : '10까지 11천호
- ② 先進化된 농특산물 생산·유통체계 구축
 - 우수농산물관리제도(GAP)시설 지원
 - 산지유통센터 확대('05년 5개소 '06년 11개소)
- ③ 희망이 넘치는 농어촌 개발
 - 농림어업인 삶의 질 제고: [농림어업인 삶의 질 향상] 5개년 계획에 따라 지역개발, 복지, 교육, 복합산업 육성 등 4대부문 109개 사업에 2005~2009까지 3조 3,015 억원 투자
- ④ 생산과 전통문화, 휴양기능을 갖춘 Green Tourism 강화
 - 전원마을 조성(4개소), 체험마을 확대조성(26개소)
 - 실개천, 웅달섬 등 테마공원조성(709개소, 69억원 투자)
- ⑤ 축산업·임업 高附加價値化
 - 한우 [광역브랜드] 조기 정착 및 생산 이력제 추진
 - 축산바이오 테크노파크 조성: 청양 정산, 25만평
 - 21세기형 우량산림자원 육성: 경제림 1,290ha, 그린파크 30개소 등
- ⑥ 금산 세계인삼EXPO 및 벤처농업박람회 성공 개최

충남도는 벤처농업의 육성을 위하여 4대 전략산업 중에 하나로 농축산바이오산업을 선정하고 2003년 예산에 충남농업테크노파크와 논산에 충남동물자원센터를 설립하였고, 청양에 축산바이오테크노파크를 조성 중이며, 특히 예산 충남농업테크노파크는 벤처 농업 육성의 거점 노릇을 하고 있다. 하지만 이 벤처 농업의 육성도 그동안 정부가 추진해왔던 신기술, 전업농 육성 정책과 크게 다른 것은 아니다. 다만 충남도의 경우 대덕과 충북 바이오 집적지의 인근이라는 이점을 살려 농업부문의 신기술 지원을 강화하고 수출산업으로 합과 동시에 충남의 낙후 농촌지역에 바이오산업을 육성하여 농업을 대신하는 미래산업으로

하겠다고 충남의 독자성을 부가하였다. 충남의 4대 개발경영권역 전략 중에 금강권, 백제권 개발 전략도 이런 내용을 중심 전략의 하나로 담고 있다.

그러나 상층 벤처농이나 바이오산업의 육성만으로 충남의 농업과 농촌을 살릴 수 있을 것인가? 벤처 농업이 가능한 층은 주로 젊은 전업농이나, 현재 충남의 농업은 호당 경지면적이 1.3ha내외의 영세소농경영이 지배적이며 60세 이상의 농림어업종사자가 약 40%를 점하고 있는 고령화된 농촌사회이기 때문에 소수의 상층의 벤처농 만을 대상으로 농업과 농촌사회를 재편하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라, 그것이 가능하다고 하더라도 영세농이 탈농하는 농촌사회에서 상층 벤처농마저 장기적으로 경영을 유지할 수 있는가는 불확실하다. 또 바이오산업을 육성하더라도 이것이 영세소농에게 어떤 효과가 있을 것인가도 불확실하다.

따라서 충남뿐만 아니라 기본적으로 우리나라와 같은 영세 농경적 농업구조하에서는 영세농의 배제가 아니라 그들을 포함한 지역의 모든 농업생산자원을 합리적으로 이용해 가면서 벤처농업과 바이오산업을 같이 발전시켜나가는 방안이 필요하다. 충남과 같이 벤처농의 배타적인 육성정책 하에서는 벤처농의 발전이 오히려 지역농업의 붕괴를 가져올 수 있다. 벤처농, 수출농업, 생물산업의 육성을 기본 전략으로 내세우는 충남의 농업농촌발전 전략은 이런 점에서 영세농까지 시각에 넣는 지역농업의 조직화 방안으로 새롭게 재편될 필요성이 있다.

III. 충남 농업농촌의 발전 여건과 전망

충남 농업농촌의 발전전략을 논의하기 전에 먼저 충남 농업 · 농촌이 당면할 중장기적인 여건을 살펴보자. 여기에는 낙관적 요인과 비관적 요인이 둘 다 존재한다.

첫째 정부의 계획대로 한미 FTA협정이 빠른 시간안에 체결되면 값싼 농축산물의 유입으로 그렇지 않아도 취약한 충남의 농업기반을 거의 붕괴시킬 것이다. 특히 미국산 축산물 거래의 대폭확대로 예산, 홍성 등 축산을 중심으로 하는 축산지역은 존립의 기반이 흔들릴 가능성이 있다.

둘째로 현재의 충남 농촌인구의 노령화 추이로 볼 때 앞으로 10년~20년이 지나면 고령농가가 거의 탈농하면서 농촌을 지킬 사람이 없어지고 농촌은 더욱 빠르게 공동화될 것이며, 순수 농촌지역의 경우 적정수준의 기초 생활서비스 공급에 애로가 심화될 것이다.

셋째로 북부 산업지대와 양대 행정도시의 인근지역으로 도시화 압력이 증가하면서 혼주화와 도시적 난개발이 진행되어 농촌의 경관과 풍요로운 삶의 여건을 훼손할 우려가 크고, 인근 농촌지역

은 거꾸로 도시지역의 서비스부문으로 노동력을 빼앗겨 농업을 영위할 노동력 확보에 더욱 어려움을 겪을 것이다. 이에 따라 농촌지역의 중심지 노릇을 하던 인근 시군의 소도읍도 자족기능을 잃고 인근 도시지역의 변두리도 편입될 가능성이 적지 않다.

넷째, 전업농의 규모화와 경쟁력이 확보된다고 하더라도 다른 한편으로는 양극분화가 진전되어 농촌지역에 고령농가와 영세농가가 광범하게 누적될 것이며, 이들은 농업 이외의 다른 소득원을 발견하기가 어려워 저소득과 빈곤화가 지속될 가능성이 크다. 이 결과 지방정부의 농촌지역에 대한 사회보장적 지출 부담도 크게 늘 것이다.

그러나 이런 비관적 요인 외에 낙관적 요인도 없지는 않다. 우선, 도시민의 식품 수요가 고급화·다양화되면서 고품질, 안전한 농산물에 대한 수요가 증가하고, 여가와 문화에 대한 욕구가 증대함에 따라 농가와 농촌주민의 고품질 식료와 농촌관광 등의 새로운 소득기회가 증대될 것이다. 특히 서해안 고속도로와 양대 행정도시를 중심으로 한 교통망의 발달은 인근 배후 농촌지역의 도농교류 기회를 확대시킬 것이다.

둘째, 주거·휴양·산업공간으로서의 농촌가치가 재발견되고 농촌공간의 정비도 어느 정도 정비되어 농촌의 쾌적성을 찾는 농촌 우동인구(관광 등)가 증가할 것이고, 은퇴자, 거주목적의 도시민의 농촌이주가 활성화 될 것이다. 이런 현상은 양대 행정도시와 대전 근교 지역을 중심으로 확대될 가능성이 크다. 농촌지역에서 농업취업자는 급격히 줄어들 것이지만, 농촌적 생활양식을 추구하는 이들 새로운 이주자들이 농촌의 주역으로 성장하면서, 농촌관광, 농촌형 기업활동, 그리고 이를 지원하는 사업서비스 등의 비 농업부문과 비농업 종사자들이 증가할 낙관적인 가능성도 보인다.

이상의 장기전망과 낙관적 요인, 비관적 요인을 종합하면, 충남 농촌의 경우 앞으로도 상당기간 인구 감소, 도시와의 소득격차, 노령화가 지속될 전망이다. 교통망의 발달과 농촌이 가진 다면적 가치에 대한 인식의 증대, 양대 행정도시로의 인구 유입 등으로 도시와 농촌의 교류가 확산되면서 정책 대응 여하에 따라서는 충남 농업농촌 발전의 새로운 전기가 마련될 가능성도 있다. 다만 앞에서 지적하였듯이 북부지역의 신산업 확산과 양대 행정도시 개발이 주변 농촌지역에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 있기 때문에 여기에 대한 대응책을 주의 깊게 마련하고, 중핵 벤처농의 육성과 아울러 퇴직하는 영세소농의 공존방안을 찾는 것이 충남 농업·농촌 발전의 과제라고 할 수 있다.

IV. 충남농업 · 농촌의 발전전략

1. 지역농업의 조직화

현재 충남의 벤처 및 수출농 육성정책은 정부의 전업농 육성정책과 맥을 같이 하며 이 정책은 대다수 농민이 농업을 떠나는 것을 전제하고 있다. 그러나 이 탈농하는 농민은 어디로 갈 것인가? 정부는 이들 농민이 농촌지역에서 일자리를 구하기를 희망하고 있다. 하지만 실제 농촌에서 비농업의 취업기회가 많지 않다. 정책에서 소외된 이들 농민의 대부분은 결국 도시로 이농하거나 빈농으로 농촌에 체류하지 않을 수 없다.

대다수 농민이 농촌을 떠나고 소수의 전업농만으로 농촌사회가 유지될 수 있을 것인가? 벌써 농촌은 사람이 떠나 동네가게, 학교, 병원이 문을 닫고 걱정 수준의 사회적인 서비스를 공급할 수 없는 상황에 이르고 있다. 이들 전업농이 돈을 벌어도 농촌에서 자녀교육을 시킬 수 없고 가족의 의료보전 서비스나 물품 구매에 불편을 겪는 상황에서 농촌에 머물러 살기 어렵다. 자신은 농촌에 남아 농업경영을 계속할지 몰라도 자식은 도시에 보낼 것이다. 그러면 이들 전업농도 결국 후계자를 찾지 못하여 농업과 농촌을 떠나지 않을 수 없을 것이다.

더구나 지역의 농업은 몇몇 전업농만으로 유지될 수 없다. 예를 들어 전업농가가 마을의 농지의 전부 혹은 대부분을 집중한다고 하더라도 종래 마을이 담당해 오던 용배수관리, 수로의 유지보수 등 농업생산기반의 유지관리 기능이 효과적으로 시행될 수 없다. 따라서 중핵적 농가의 배타적인 발전이 아니라 지역농업 전체의 발전이라는 관점에서 농업과 농촌의 발전이 모색되어야 한다. 이런 점에서 지역농업의 활성화를 위해서는 지역농업의 조직화 문제는 충남 농업에서 핵심적으로 고려되어야 할 과제의 하나이다.

그렇다면 지역농업을 어떻게 조직화 할 것인가? 사실 지역농업의 조직화는 새로운 이야기가 아니다. 그간 우리나라에서도 기계화 영농사업단, 위탁영농회사, 작목별 영농조직 등 다양한 농가의 조직화가 추진되어 왔다. 정부도 최근에 지역농업의 조직화에 주목하고 지역 농산업클러스터 사업을 핵심 정책의 하나로 추진하고 있으며, 지역 내 대학, 연구소, 농협, 영농조직 등 지역의 생산자, 유통조직, 연구·기술조직 등 각 부문간의 활발한 네트워크를 통해 지역농업의 발전을 도모하고 있다. 충남에서도 아산 친환경농업클러스터, 서천 한산모시 클러스터 등이 지역 농산업클러스터로 지정되어 있고 충남 농업발전의 새로운 전기가 될 것으로 기대를 모으고 있다.

그러나 이런 우리나라의 지역농업 조직화는 농업정영구조의 변혁을 도모하는 일본의 지역농업 조직화 수준까지는 나아가지 못하고 있다. 일본의 지역농업 조직화는 생산요소별(기계공동이용

등), 품목별, 유통경로별 조직화를 넘어서 지역농업자원의 종합적, 통합적 조직화 수준까지 나아가고 있다. 기계와 시설의 공동이용, 농업노동력의 확보와 효율적 이용, 토지이용의 고도화와 경영의 복합화, 토지이용의 계획화와 집단적 관리 등 일종의 마을 농장제 혹은 일 지구 일 농장제 수준까지의 지역농업이 조직되어 있는 사례를 일본 여러 지역에서 볼 수 있다. 이 방식은 영세 소농과 중핵농이 협력하여 공생 공존하는 방식으로 중핵농가를 지역전체의 생산력을 지탱하는 지역농업의 견인력으로 육성하는 한편, 영세농이나 고령농가도 보유 노동력에 따라 보조적인 작업에 종사하게 하고 특히 야채나 과실의 수확작업 등 경노동이지만 손이 많이 가는 작업에는 중핵농가를 보완하게 함으로써 지역전체의 농업발전에 공헌하도록 하는 체제이다.

물론 우리나라의 경우 과거의 협업농업의 실패 경험도 있어 이런 수준의 지역 농업조직화 까지 가능하기가 쉽지 않으나 충남의 현황을 본다면 친환경 생태농업의 메카로 불리는 아산의 한살림 생산자 연합회, 홍성 문당리의 풀무학교와 친환경농업마을, 그리고 농촌관광으로 유명한 서천의 합전마을, 태안 벚加里 마을, 금산의 바리실 마을 등, 전국에서도 선진 사례로 주목받는 지역 협력 사례가 적지 않기 때문에 이 지역들의 경험을 확산 발전시켜 장기적으로 지역농업공동경영체의 형성을 도모해 본다면 불가능한 것도 아닐 것이다.

이런 지역농업의 조직화를 위해서는 뒤에 언급하듯이 리더의 육성과 주민의 주체역량, 그리고 이를 뒷받침하는 지방행정기관의 독자적인 지역농정 체제가 확립되어야 한다.

2. 독자적인 지방농정체제의 확립

그동안 우리나라 지방농정은 독자적인 기능을 갖지 못하고 중앙정부의 정책을 단순히 집행하는 기능에 머물렀으며 충남도 농정도 여기에 크게 벗어나지 않는다. 도의 경우 농림부의 사업을 시군단위에 전달하는 파이프 역할을 주로 하기 때문에 독자적인 농업정책을 수립·추진하는 기능이 특히 취약하다. 농업생산은 본래 강한 지역성을 가질 수 밖에 없다. 그것은 일정한 지역을 범위로 이루어지고, 각 지역은 자연적 조건, 역사적 전통, 사회경제적 조건이 매우 다르다. 지역에 따라 개성이 풍부한 지역농정이 발휘되어야 하나 지금까지는 중앙집권적 농정에 의존하여 지방의 독자적인 농정을 전개해 오지 못하였다.

지역단위의 자율농정을 강화하기 위해서는 예산 운영 측면에서도 농림사업의 자율성을 제고할 수 있는 조치가 선결되어야 하지만, 지방 스스로도 자체적인 사업계획 수립과 추진역량이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 우선 단체장의 농정 혁신에 대한 확고한 철학과 신념, 특히 지역농업에 대한 장기적인 비전과 추진의지가 무엇보다도 중요하다. 경기도의 지역별 공모방식에 의한 지역특화 농정사업과 전국 최

초로 시행한 한우 생산 이력제, 그리고 강원도의 한우 광역 브랜드와 새농어촌 건설운동의 추진 등은 단체장의 의지에 따라 차별적인 지방농정이 얼마든지 전개될 수 있다는 것을 보여주는 시책들이다.

다음으로 소도읍, 농촌마을종합개발, 정주면 오지도서개발 등 중앙단위의 부처별 사업을 지방에서 통합적으로 조정 운영할 수 있는 시스템을 갖추도록 해야 한다. 애초에 국가균형발전회계를 만들면서 이런 부처분산적인 각종 농촌개발사업들을 포괄보조금 방식으로 운영하려고 하였지만 의도대로 되지 못하고 여전히 관할 부처를 달리하여 운영되고 있다. 그러나 사업선정 방식이나 예산 배정 방식에 있어서 광역자치단체가 중간의 조정역할을 할 수 있는 여지는 과거보다 커졌기 때문에 '농촌개발 운영협의회, 농어촌관광추진 네트워크' 등 관련 사업을 통합적으로 조정할 수 있는 기구를 만들 필요가 있다. 또 충남도의 경우 '농어업 및 농어촌 종합대책(2004)', '삶의 질 향상계획(2005)' 등이 수립되어 있지만 중앙농정의 시책을 지역차원에서 단순히 종합한 성격을 크게 벗어나지 못하는 실정이므로 충남 농정의 혁신철학과 계획을 담은 충남 나름의 지역 농어업 농촌발전 계획을 수립할 필요가 있다.

3. 지역 인재 육성과 역량의 개발(capacity building)

그간 농촌에 수십조의 돈을 쏟아 부어도 밑 빠진 독에 물 붓기라는 비난을 받아왔다. 그것은 중앙농정의 사업목표와 설계가 잘못된 것에도 원인이 있지만 가장 큰 원인은 지역문제를 스스로 고민하고 자체적인 힘으로 해결책을 찾아 나서는 주민역량의 부족 때문이다. 지역농업의 육성은 지역 리더와 주민의 역량에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 1990년대 후반부터 충남도에서도 녹색농촌체험 마을, 소도읍 육성사업, 농촌마을 종합개발사업 등 종래의 관주도, 중앙주도의 방식에서 벗어나 주민이 계획하고 참여하는 상향식 농촌개발사업이 다양하게 실시되고 있으나, 주민의 주체적 역량이 부족하여 형식적 참여로 끝나는 경우가 적지 않다. 따라서 앞으로 충남의 농정도 다원적인 농촌발전으로 가야 한다면 주민이 스스로의 자원과 여건을 창의적으로 활용할 수 있도록 하는 역량 배양(capacity building)사업에 배전의 노력을 기울여야 할 것이다.

물론 시군단위에서도 주민의 리더 육성을 위한 노력이 없는 것은 아니나, 도 차원에서 종합적이고 체계적인 리더 육성 프로그램을 더욱 확대할 필요가 있다. 서구의 경우 광역지자체가 가장 역점을 두는 사업 중에 하나가 주민역량의 개발이며, 미국 캔터키 주, 미조리 주의 공동체 기반 계획(community-based planning), 또 호주 퀸스랜드 주의 역량배양을 지원하기 위한 리더십 개발

프로그램(building rural leadership program)등이 그 대표적인 예라 할 수 있다.

충남도도 농업기술센터 등에서 각종 농민교육 프로그램을 강화하고 있지만 지역리더(인재)는 획일적인 커리큘럼에 의한 형식적인 연수를 통해서만 육성될 수 없으며, 미국과 호주의 예에서 보듯이 참가자들이 스스로 계획을 세우고 과제와 씨름하는 실천학습(action-learning)원리에 바탕을 둔 새로운 교육 프로그램이 필요하다. 또한 충남의 2006년 총 농업 농촌분야 예산 약 4천 3백억원 중에 적어도 5%인 200억원은 이런 예산이 잘 쓰일 수 있도록 흡수역량을 배양하는 주민역량개발 프로그램에 활용할 의지를 가져야 한다.

주민 역량 강화는 두 단계로 접근하는 것이 바람직하다. 하나는 전자에서 말한 주민 교육이며, 후자는 강원도의 새농촌건설운동이나 전북 진안군의 으뜸마을가꾸기 사업 등과 같이 주민이 계획하고 실천하는 소규모 파일럿형 지역개발사업에 지원함으로써 주민 스스로 역량을 키우는 사업이다. 강원도는 연간 70여억원, 진안군은 연간 30여억원의 적지 않은 예산을 여기에 할애하고 있다. 이 사업들도 일회성 지원, 관련 공무원과 주민의 이해 부족 등 문제가 없는 것은 아니나, 교육과 실천을 연계한 독자적인 주민 역량배양 사업으로 주목받고 있으며 충남도 독자사업으로 이런 사업들을 도입해 볼만 하다.

4. 도농교류와 애그리 라이프(Agri-life)의 실현

농촌관광과 도농교류는 충남 농업이 지향할 또 하나의 목표이다. 서해안 고속도로 등 각종 교통망의 정비와 양대 행정도시의 개발, 충남 북부지역 및 대전의 약 200만에 달하는 소비인구 등은 농촌관광의 잠재적인 수요를 확대할 호조건이다. 충남도는 농촌관광을 위하여 각종 체험마을 26개소를 육성할 계획이며, 정부의 '삶의 질 향상 5개년 계획'에서도 농촌관광이 농업소득을 보완할 중요한 대체 축으로 부각되고 있다.

그러나 현재의 농촌관광은 지나치게 소득증대 사업에 초점이 맞춰져 있고, 여러 사례조사에서도 나타났듯이 농촌관광을 통해 큰 소득도 올리지 못하고 있다. 1사1촌 운동은 일회적인 농촌체험과 직거래를 통해 상품 팔아주기에서 그쳐 과거의 자매결연과 크게 다르지 않고 도농상생의 본래 가치를 살리기 힘든 상황이다. 각 부처에서 비슷한 농촌관광육성 정책이 많이 시행되고 있을 뿐 아니라 지역 간의 비슷한 체험 프로그램과 과다경쟁으로 기존에 성공한 지역에서조차 농촌관광의 장래를 예단하기 어려운 실정이다.

농촌관광이 농촌을 활성화할 수단이 되기 위해서는 보다 큰 틀인 도농교류의 관점에서 농촌관광을 추진할 필요가 있다. 현재의 농촌관광은 방문(visit)이 주이고, 지원(support)의 관점은 결여되어 있으며, 도시민이 주가 되어 농촌을 이용하는 성격이 더 강하다. 도농교류란 농촌과 도시의 공생을 도모하는 것

으로, 단순히 농촌의 소득을 보완하기 위한 수단이 아니라 우리 사회가 가지고 있는 문제점을 도시와 농촌이 같이 해결해 나가는 것을 지향한다. 즉, 농외소득 증가의 차원보다는 도시민에게 농촌을 알리고 소중함을 인식시켜 농업·농촌에 대한 지원을 이끌어 냄과 동시에, 낙후된 농촌에 활력을 불어 넣고 도시민은 도시에서 찾을 수 없는 풍요한 자연과 여유로운 전원문화를 충족하는, 도시와 농촌의 쌍방향적인 대등한 교류를 지향한다. 이런 도농공생의 관점에서 보면 농촌은 도시보다 못한 곳, 도시와 격차가 있는 곳이 아니라 21세기의 새로운 라이프스타일을 실현하는 장으로서, 수확의 즐거움이나 자연과의 만남을 통하여 여유와 평안함을 실감하는 애그리 라이프(Agri-life)의 실현 장으로 재등장한다. 최근에 정부가 추진하는 '농어촌 복합생활공간 조성 정책'도 이런 도농공생의 장으로 농어촌을 만들자는 정책이며, 농촌관광을 넘어 전원생활을 지향하는 도시민이나 은퇴자가 농어촌 주민과 더불어 공존하는 농어촌을 만들자는 정책이다.

복합생활공간 조성을 위해서는 방문 및 일시체제(농촌관광, 친지 방문), 반 정주(주말농원, 세컨 하우스), 정주(실버타운, 은퇴농장, 전원주택단지, 귀농마을)의 도농교류 단계별로 체계적이며 종합적인 지원체계가 구상될 필요가 있다.

방문 및 일시체제 단계에서는 지금의 농촌관광보다 한 수준 진화된 형태의 교류형태로 미국의 공동체 지원농업(CSA: Community supported agriculture), 일본의 농지대부제도 등의 도입을 검토할 만하다. 미국의 CSA는 회원인 도시민이 일년 동안 먹는 농산물을 매월 일정한 금액을 지불하고 얻고 농민은 안정적인 소득원을 확보하는 직거래 영농방식이며, 일본의 농지대부제도는 도시민이 임대한 농지를 원주인인 농민이 위탁 경작함으로써 도시민은 안전한 먹거리를 제공받고, 농민은 유리한 판매원을 확보하는 제도이다. 이 과정에서 농민과 거래하는 도시민은 정기적으로 현지를 방문하여 농업체험을 하고 마을주민과 교류하면서 농촌생활을 즐기는 지속적인 상호교류가 형성되고 있다. 현재 우리나라의 지산지소운동의 일환인 학교급식조례 제정 운동도 이런 형태로 발전시킬 수 있는 유망한 사례의 하나이다.

반 정주 모델로서는 체제형 주말농원(크라인 가르텐)이 있으며 독일, 일본 등지에서 널리 보급되고 있으나 충남에서는 아직 이런 형태의 도시민 일시 체류시설은 시도되지 않고 있다.

정주지원을 위해서는 도시민의 이주단계에서부터 정착단계에 이르기까지 종합적인 정보제공이나 교육, 그리고 주거와 농지, 일자리 알선 등을 지원할 수 있는 도농교류 및 정주지원기구의 설립(민관합동) 혹은 관련창구의 일원화(추진단 등)가 필요하며, 이를 뒷받침 할 수 있는 충남도 나름의 '충남 도시민 유치 종합계획'도 필요하다. 정부에서는 이런 도시민 유치계획과 지원창구를 갖춘 지역에 대해서 지원을 확대할 계획이므로 충남도 차원에서도 종합적인 지원체제를 조속히 갖출 필요가 있다.

지금까지의 충남도의 농업 농촌이 처해있는 여건과 과제, 그리고 발전 전략을 몇 가지 측면에서 살펴 보았다. 그간 도시와 농촌은 양분법적으로 사고되어 왔으나, 도농교류와 농어촌 복합생활공간의 조성 전략은 도시와 농촌을 광역적으로 연결된 통합적인 삶의 공간으로 파악하며, 농촌을 도시에 비하여 낙후된 지역으로 인식하지 않고 도시가 가지지 못한 여유로운 삶을 실현시키는 장으로 재인식한다. 이를 위해서 농촌은 농촌다움을 유지해야 하고 도시는 농촌에 없는 사회적 기능을 제공하면서 상호공존하는 새로운 지역발전 모델이 모색되어야 한다. 이런 모델은 농촌의 공동체성을 회복하고 지역영농을 조직화하는 지역농업 구축의 한 방향이기도 하며 민선 4기 충남 농정도 이런 방향으로 전개되기를 기대해 본다. 특히 지역농업과 이를 뒷받침 하는 지역농정, 그리고 주민의 참여와 역량확대를 바탕으로 한 도농공생전략이 충남 농정의 핵심전략이 되어야 할 것이다.