

지방화시대 농어촌 지역개발의 새로운 방향과 과제*

유우익**

< 차례 >

I. 농어촌 정책의 여건 변화	3. 개방 현실에 공세적으로 대응하자
1. 세계화와 WTO체제의 등장	III. 농어촌개발의 전략 과제
2. 지방시대의 개막	1. 농촌지역의 산업 기반 확충
II. 농촌개발의 기본 철학 재정립	2. 농촌공간 개발 전략
1. 다시 총론이 필요하다	IV. 후기
2. 접근 방식을 체계화하자	

主要語 : 세계화, 지방자치, 생산공간, 생활공간, 지역정보화, 장소 상품화, 친환경적 공간관리.

I. 농어촌 정책의 외적 여건 변화

1. 세계화와 WTO 체제의 등장

“조국근대화” 이래 “세계화”(globalization)라는 말처럼 빠르게 온 국민의 뇌리속에 침투한 말도 없을 것이다. 정책 당국이 무소불위의 만병 통치약으로 떠받드는 동안, 낭만적인 이들은 국제관계가 지금까지의 국가, 민족 간의 대립과 갈등을 넘어 화해와 평등의 관계로 발전한다는 의미로 반기고 있다. 그러나 다른 쪽에서 걱정하는 사람들은 무한경쟁의 냉혹함과 그에 따른 새로운 지역 위기를 운위하면서 핏대를 올리고 있다.

낭만과 핏대로서 세계화에 대응하기 이전에 세계화를 뒷받침하는 논리를 객관적으로 알 필요가 있다. 세계화란 공간적 개념이다. 인간의 활동공간이 마침내 전 지구를 하나의 무대로 할만큼 커졌다는 뜻이다. 그리하여 인류가 하나의 지구촌에서 살게 되었다는 것은, 한편으로 군사적 폭력에 의한 관계설정보다 다양한 측면에서의 다변적 관계설정이 불가피해졌다는 것을 의미한다. 그러나 그

핵심은 무대가 커진 만큼 생존과 번영을 위한 경쟁의 양상이 더 복잡하고 치열해진다는 데에 있다.

1970년대 중반 선진국 경제의 불황 이래 세계질서는 급격히 재구조화되고 있다. 이 구조적 변화에서 핵심적인 경향의 하나가 자본의 국제화이다. 자본 국제화가 갖는 의미는 한마디로 경제적 타당성과 가치판단의 기준이 과거와 같이 한 나라의 수준을 근거로 형성되는 것이 아니라, 전지구적 수준에서 형성된다는 것이다. 이러한 세계경제질서의 변화는 공간적으로 몇가지 매우 의미있는 변화를 수반하고 있다.

첫째, 정보통신기술의 발전으로 지리적 이동성이 급격히 증대하고 있다. 자본과 함께 생산설비와 제품도 필요에 따라 손쉽게 장소나 지역을 이전한다. 그에 따라 지역간 경쟁은 더욱 치열해지며, 경쟁에서 탈락하는 지역은 소득기반을 상실하고 침체하게 된다.

둘째, 경쟁심화는 자연스럽게 산업구조의 변화를 가져온다. 부문적으로 보면, 농업뿐만 아니라 산업화를 이끌어온 공업조차도 그 지위를 위협받

* 본 논문은 농어촌 진흥공사 주최로 서울교육문화회관에서 열린 국제심포지엄에서 발표한 「지방화시대의 농어촌 개발전략」의 내용을 수정 보완한 것임.

** 서울대학교 지리학과 교수

기 시작했다. 선진국에서는 금융, 보험, 부동산과 같은 이른바 FIRE 산업을 중심으로 한 생산자 서비스(producer services)산업으로의 개편이 일어나고 있다.

셋째, 경쟁과 재구조화는 공간적으로도 일어난다. 과거에 번창했던 공업도시들 중에 급속히 침체하는 경우가 적지 않은 반면, 새로운 산업지역이 모양을 달리하여 부상하기도 한다. 이러한 변동과정에서 국가의 영토적 경계가 낮아지고 있다. 즉, 국경의 배타적 분리기능이 갖는 의미가 희석되거나 약화되고 있다. 국경을 넘어 전개되는 경쟁에서 이기고 살아남기 위해서 단위 국민경제는 생산성 위주의 정책을 추구하게 되고, 이는 대부분의 농촌지역을 포함하여 낙후지역에 대한 투자를 어렵게 한다. 개방화에 따른 경쟁의 심화는 국가의 공간 정당성을 흔들며 농촌지역개발의 위기를 불러오고 있는 것이다.

세계무역기구(World Trade Organization)는 이러한 방향의 세계질서 재편을 제도화하기 위한 기구이다. 우루과이 라운드가 국제환경의 변화를 반영하는 새로운 세계무역질서를 확립한다는 기본 목표 아래 타결지는 가장 중요한 성과가 세계무역기구인 것이다. 세계무역기구 설립 협정은 기존의 GATT 및 우루과이 라운드에서 개정 또는 새로이 제정된 모든 국제무역 규범을 관장하는 매우 강력한 다자간 국제무역기구로 법적 구속력과 감시 기능을 갖는 분쟁해결기구 및 무역정책검토키구를 두고 있고, 다수결 원칙을 도입하고 있다.

따라서 WTO와 이 기구가 부과하는 질서는 근본적으로 부정할 수 없게 되었다. 불만을 토로하는 것으로 문제가 해결되는 것은 아니다. 어떻게든 살아 남아야 하고 또 발전해야 한다. 체념하거나 위기를 피해가는 방법을 찾는 식의 수동적인 대응을 넘어서, 오히려 적극적으로 새로운 환경에 적응하여 발전의 계기로 만들어야 하는 것이다.

그러나 여기에 한가지 유의해야 할 점이 있다. WTO 체제가 농산물을 포함시키고 있다는 것이 미국을 제외한 대부분의 국가에서 농촌 위기를 가중시키고 있다. 그러한 측면에서 WTO 체제가, 특히 농산물의 자유무역과 관련하여, 과연 영구적으로 안정적일 것인가에 대한 회의가 있을 수 있다. 이 말은 세계화가 모든 분야에서 거역할 수 없는

흐름이고, WTO가 그것을 뒷받침하는 강력한 제도라고 할지라도, 모든 정책기조를 일방적으로 WTO 체제의 논리에만 맞추어서는 안된다는 점이다. 자유무역은 언제든 일시적 또는 장기적으로 제한될 수 있고, WTO 체제는, 특히 미국의 국제정치적 역할과 관련하여, 가변적일 수 있기 때문이다. 이점에 유의하지 않으면, 머지 않은 장래에 다시 한번 허둥대게 될지도 모르는 위험 부담을 안게 된다는 말이다.

2. 지방자치 시대의 개막

낙달 후면 광역 및 기초자치단체의 단체장과 의원을 뽑는 4대 지방선거가 실시된다. 이로써 제도상 완전한 지방자치의 시대가 열리게 된다. 지방자치의 의미는 중앙의 지시와 통제에 대해 지방공공기관이 상당한 자결권을 행사한다는 것으로 정치적으로는 분권화, 사회적으로는 다원화를 통한 민주화의 과정이다. 지역정책과 관련해서도 지방자치의 실시는 지역 주민의 자율성 증대라는 측면에서 큰 변화를 일으킬 것으로 보인다. 스스로 결정하고 행하며, 그 행위의 결과에 대해 스스로 책임을 지게 되는 만큼, 발전의지의 결집이 원활해지고, 지역 특성을 반영하는 창의적인 정책대안들이 개발될 수 있을 것이다.

정치권에서 지방자치를 민주화의 요체로 파악하여 이를 꾸준히 요구하고 추진해왔듯이, 지역개발이나 국토정책 분야에서도 상명하달식의 획일적인 개발방식을 벗어나야 한다는 당위론이 부단히 제기되어 왔다. 그러나 권위적인 개발독재의 시대 이래 이러한 요구는 수구적 반대 논리에 덮였었다. 지방자치가 가져올 여러 부정적 효과들, 예를 들면 지방 간 및 지방과 중앙 간의 갈등 증대로 총경비가 늘어나고 능률이 저하되는 것에 대한 대비책이 먼저 마련되어야 한다는 것이었다. 정책의 장기성, 전체성을 향한 조정과 통제의 제도적 장치가 마련되어야 하고, 무엇보다도 주민의 정치의식과 행태가 이러한 제도를 수용할 수 있을 정도로 성숙하지 않으면 안된다는 것이었다. 우리는 그때마다 그것을 중앙집권적 권력구조에 대한 보수적 엘리티시즘으로 치부하였다. 실행해 보지 않고는 자치 능력이 입증될 수도, 함양될 수도 없다

고 하면서, 이의 조속한 실시를 거듭 주창해 왔다.

수많은 우여곡절을 거쳐, 참으로 어렵게 지방화의 시대가 열리게 되었다. 이제는 거꾸로 이러한 우려되는 폐단들을 최소화할 수 있는 제도적 보완을 서둘러야 할 시점에 와 있다. 중앙정부 및 상/하/인접 지방자치단체들이 개발계획의 업무를 분장하여 내용을 협의하고 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 그것을 운용할 역량(전문인력과 정보)을 갖추는 일이 시급하다. 어떤 경우에도 관료주의의 폐쇄적 관행이 자리잡아, 지역계획이 배타적, 이기적으로 흐르는 일은 사전에 막아야 한다.

지방자치시대 지역개발에서 각별히 유의해야 할 또 하나의 과제는 민관협력의 문제이다. 개발재원의 확보를 위해 지방채 발행과 민자 유치는 아마도 불가피할 것이다. 지방자본과 외부자원 간의 갈등문제도 쉽게 해결하기 어려운 난제가 될 것이다. 어쨌든, 이것이 자칫 이권의 배분 형태로 흐를 경우에는 개발계획의 논리가 왜곡되고 일관되지 못할 우려가 있다. 지방의회의 견제 기능에는 의회구성원의 사회적 속성이나 전문 경험과 지식의 축적 상황에 비추어 볼 때, 분명히 한계가 있을 것이다. 계획의 수립과 시행 및 평가가 개방적으로 이루어지게 하는 것이 한 방법이 될 것이다.

II. 농촌개발의 기본 철학 재정립

1. 다시 총론이 필요하다

객관적인 농촌 현실이 사회정의의 차원에서 부당하다는 것은 주지의 사실이다. 삶의 기회에 있어 도시와 농촌간에는 심대한 격차가 존재한다. 삶의 질이 상대적으로 열악해지자 농촌인구(농업인구만이 아님)는 급격히 농촌을 빠져나가고 있다. 인구감소로 공공 및 민간서비스의 존립기반이 무너지면서 생활환경은 더욱 열악해지고 있다. 일종의 악순환의 굴레에 빠져든 것이다. 그리하여 현재의 농촌은 일종의 노인촌으로 변모해 버렸고, 이러한 상태로는 머지않아 유령공간으로 되어 버릴 것 같다. 농업기반이 취약하거나, 농촌의 공간구조가 전근대적이라거나, 농촌지역을 대변하는 정치권력의 힘이 더욱 약해지고 있다거나 하는 등

의 상황이 문제를 더욱 악화시키고 있다. 이러한 현실적 문제들은 충분히 파악되어 있다.

어떻게든 농촌에 생명을 불어넣어 농촌을 다시 능동적 공간으로 활성화시켜야 한다는 데는 이의가 있을 수 없다. 농촌의 발전을 위해서 이렇게 해보자거나 저렇게 해보자는 제안들은 무수히 많다. 다만 합의가 없다. 우리가 바라는 농촌의 공간적 상은 어떤 것인가? 농업 또는 미작은 어느 수준과 형태에서 목표가 설정되어야 하는가? 그리하여 농민을 포함한 농촌 주민의 생활양식은 어떤 것이 되게 할 것인가? 그것을 위해 우리는 얼마나 투자를 해야 하고, 다른 부문, 다른 지역에서 얼마나 참아 줄 것인가? 합의된 농촌의 그림이 없고, 그 그림을 실현시키기 위한 투자에 대한 합의가 없는 것이다. 국민적 합의는 더 말할 필요가 없고, 학계나 정책수립의 전문분야에서 조차 '인기없는 소리'를 내고, '아픈 결단'을 내리는 노력을 하려 들지 않는다.

정책이 국민적 합의 위에 섬으로써 정당성을 확보하지 않고는 과감하고 일관되게 추진되기가 어렵다. 사정이 이러하다 보니, 자연스럽게 일정한 이념상을 지향해 나아가는 데서 발생할 수 있는 문제점들에 대한 대책, 즉 이행기적 전략이 체계적으로 수립되고 있지 못하다. 그 동안 총론은 있는데 각론이 없다고들 했지만, 실은 총론이 제대로 정립되지 못했기 때문에 각론이 뿔뿔이 돌아다니고 있다고 하는 편이 보다 정확할 것이다.

이상과 같은 인식에서 보면, 어떤 의미에서 농촌의 진정한 문제는, 현실을 분석할 때나 정책을 수립, 집행할 때, 추상수준을 구분하고 있지 않다는 것일 수도 있다. 여러 가지 정책과 논의들이 나오고 있지만 정작 이러한 정책과 논의들이 어느 수준을 치유하고자 하는 것인지를 알 수 없는 경우가 발생하는 것이다. 결국 소수에 의해 독선적으로 정책이 수립되고 시혜적 차원에서 집행되는 것을 면하기 어려워지는 것이다.

전술한 외적 여건의 변화를 고려하면 국가적인 차원에서 총론에 대한 합의를 도출하고 그에 입각하여 이념상을 설정하는 일은 매우 시급하다. 여기서 문제는 이념상을 도출하는 과정이다. 지방차원에서는 국가 차원의 이념상을 지역의 특성에 맞추어 보다 구체화시켜야 한다. 지방 차원의 농

촌지역 이념상은 국가 차원에서 보면 하위 전략 내지 수단적 개념이 될 것이다. 그러나 이념상의 추상성을 구체화함으로써 실천적 기능을 갖는 쪽은 오히려 지방차원의 이념상이다.

이념상이 도식적 수사에 그치는 것을 넘어서기 위해서는 지방의회, 지방행정기관, 전문가 및 주민 집단이 각각 제역할을 수행해야 한다. 우리가 가질 지방자치 체제 하에서 이념상의 결정권은 의회에 있다. 전문가는 바람직하고 가능한 선택대안들(alternatives)을 제시하여야 하고, 의회는 주민의 의사를 들어 이를 논의 결정해야 한다. 결정과정에서 전문가나 행정기관 및 이해집단의 견해를 청문하는 것도 중요한 의미를 갖는다. 행정기관은 설정된 이념상에 맞추어 계획을 수립해야 하며, 이 과정에서 전문가의 협력을 얻고 상하/인접 정부조직과 긴밀한 협의를 거쳐야 한다. 물론 계획은 의회의 의결을 거쳐서 확정되는 것이지만, 주민의 직접적인 참여와 의사개진 기회가 열려 있어야 한다. 그러면서도 요식적인 공청회, 비전문적이거나 인기영합적인 여론, 그리고 이해집단에 의한 논리의 왜곡 등을 어떻게 차단하느냐에 이념상 도출 및 계획 수립의 승패가 상당히 달려 있는 것은 그간의 지역개발 사례들이 잘 보여주고 있다.

2. 접근 방식을 체계화하자

한국 농촌 정책의 또 다른 한 약점은 문제에 접근하는 방식이 체계적이지 못하고 주먹구구식이라는 데 있다. 그 주된 이유는 다음의 세 가지로 요약된다.

첫째, 농촌지역에 대한 개념이 혼선을 거듭하고 있다. 전통적으로 농촌지역은 농업생산공간으로 이해되어 왔다. 그러나 산업화가 진전되기 시작하면서부터는 농촌지역이 농업뿐만 아니라 2, 3차 산업도 입지할 수 있고, 또, 그래야 소득원이 다원화되어 지역경제가 건실할 수 있다는, 이를테면 보다 넓은 의미의 생산공간으로 이해되기 시작했다.

농촌의 적정인구를 유지하는데 있어 생산기반의 중요성은 두말할 필요가 없다. 그러나 생산기반만 조성한다고 인구가 정착하는 것은 아니다. 생산공간 개념으로만 접근하게 되면 생산성을 들

러싼 경쟁 논리가 다른 모든 가치를 압도하게 된다. 생산성에서 뒤지는 지역은 자연히 낙후하게 되며, 일반적으로 대도시 근교나 특수한 입지 여건을 갖춘 몇몇 지역을 제외한 대부분의 농촌지역은 결국 버려지게 된다. 그러나 사회는 생산활동만으로 이루어지지 않는다. 한 사회가 제대로 이어지기 위해서는 재생산이 중요하고, 재생산에서 중요한 요소는 적정한 인구의 정착이다.

농업 없이 농촌이 존재할 수는 없다. 그리고 2, 3차산업이 없이 농촌경제가 발전하기 어렵다. 그러나 그것만으로 농촌지역을 규정해서는 안된다. 도시에서는 생산이 집약적으로 이루어지지만, 아무도 도시를 생산공간만으로 이해하지는 않는다. 마찬가지로 농촌도 인구가 정착해서 사는 공간으로 이해해야 한다. 집지어 살고, 일할 뿐만 아니라, 상품과 서비스를 공급받고, 교육받고, 여가를 즐기며 공동체적 삶을 영위하는 공간으로 이해되어야 하는 것이다. 전문가 집단의 일각에서는 이러한 인식이 자리잡혀 가고 있지만, 그러나 정책 쪽에서는 생활공간으로서의 농촌지역 개념이 아직 널리 통용되고 있지 못하다.

공간적 관점에서 보면, 농촌지역을 도시와 대비되는 개념으로 이해하는 것도 문제이다. 농촌지역의 중심지가 도시이다. 그리고 도시의 배후지는 농촌지역이다. 이처럼 도시와 농촌은 별도의 개체로 존재하는 있는 것이 아니라, 하나의 체계 안에 있는 것이다. 예나 지금이나 농촌지역 주민의 생활에 필요한 상품과 서비스를 공급하는 곳은 중심도시였고, 일자리가 있는 도시로 주변 농촌지역에서 통근을 한다. 그런데 지금은 거꾸로 생활조건이 좋은 도시에서 살면서 농촌으로 통근하는 이른바 역통근 현상도 생겨나고 있다. 이제 통합시로 묶여 가고 있지만, 지방 중소도시와 주변 읍면부를 행정적으로 분리한 것이 얼마나 어리석은 일이었는지는 그간의 지방행정의 낭비와 파행에서 충분히 드러났다.

이러한 현상에서 보듯이 일상생활(everyday life)을 편리하고 쾌적하게 하기 위한 개발 전략을 수립하기 위해서는 중심도시와 주변 농촌지역을 떼어서 생각해서는 안된다. 농촌지역이 도농통합적 관점에서 생활공간으로 이해되고 그렇게 접근될 때, 비로소 농촌 문제에 대한 입체적인 접근이

가능해질 것이고, 그래야 농촌정책이 실효를 거둘 수 있을 것이다.

둘째, 농촌지역에 관한 패배의식이 팽배해 있다. 정책 입안자와 결정자 모두가 농촌지역의 문제를 해결하고 활기찬 미래를 여는데 대해 확신을 갖지 못하고 있다. 그 가능성에 대한 회의는 당위성에 대해서까지 영향을 미쳐, 지금은 말하자면 마지못해 끌려가는 식의 정책을 펴고 있다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 관련 전문 분야의 학자들도 부정적이거나 소극적이기는 마찬가지이다. 아니, 오히려 이들의 견해가 정책권에 부정적 영향을 미쳤거나 최소한 정책권을 설득시키지 못했다고도 할 수 있다.

이러한 견해는 대체로 농촌지역의 기간산업이랄 수 있는 1차산업이 2, 3차산업에 대해 생산력 경쟁에서 불리하다거나, 우리나라의 1차산업 생산물이 국제적인 가격경쟁력이 약하다는 사실 인식에서 비롯되고 있다. 그리고 그 밑바닥에는 부문적 및 지역적 비교우위론이 깔려 있다. 이들은 소박한 경제논리에 매달려 농업과 농촌의 미래를 비관적으로 보고 있다. 다만 그러한 견해를 드러내 놓고 말하지 않을 뿐이다. 심지어 농촌, 농업과 농민을 위해 존재하는 기관의 구성원들조차도 자신들이 하는 일의 실효성을 회의하고 있다. 심하면 겉으로는 목청을 높이면서도 내심 '되지 않을 일'이라고 치부하면서 그날 그날을 때우고 있는 이들이 적지 않다.

더욱 심각한 문제는 농촌지역 주민들 자신이 갖는 패배의식이다. 광범위하고도 급격한 선택적 인구유출의 결과, 농촌 주민들은 그들 자신을(도시로) 떠나지 못하고 남은 잔류집단으로 치부하는 경향이 있다. 실제로 고용기회, 소득수준, 교육, 의료, 문화 서비스의 질, 그리고 정치적 발언권이나 사회적 지위 상승의 기회 등, 생활의 모든 부문에서 농촌은 도시에 뒤떨어지는 데에다, 정책권에서도 이들에게 신뢰를 주지 못하고 있다. 농촌정책은 늘 시작이 요란했지만, 실효성이 결여되었거나 자주 바뀌고, 금방 흐지부지되어 일관되지 못했다. 그래서 이제는 정치적 공약이든 정책적 비전이건 잘 믿으려 들지 않는다. 즉, 농촌지역 주민은 그들의 현실에 대해서 뿐만 아니라 미래에 대해서까지 불만스럽고 불안해 하고 있다. 결국은 '안 될 것이

다'라는 패배감에 빠져들고, 이것이 그 깊이와 넓이를 더하고 있는 것이다.

해야만 하고, 할 수 있다는 확신이 필요한 때이다. 이제는 말로 설득해서 되지 않는다. 전문가, 정책 입안자들은 그 방법을 찾아내어야 하고, 정치권은 일관된 정책 실천의 의지를 행동으로 보여야 한다. 농촌지역에 대한 정책 성과는 도시에서처럼 단시일 내에 가시적으로 나타나지 않는다. 그것이 농촌정책을 어렵게 만드는 가장 큰 이유의 하나이다. 지금은 불신과 패배감이 널리 퍼져 있어 상황이 더욱 어렵다. 그럴수록 원칙에 충실할 수 밖에 없다고 본다. 납득할 수 있는 정책적 대안을 제시하고, 이를 반드시 추진하여 관철한다는 것을 보여줌으로써, 신뢰를 회복해야 한다.

농촌지역에 대한 투자는 결코 '밑빠진 독에 물 붓기'가 아니다. 독이 크고 붓는 물이 적을 뿐이다. 멀리 내다보고 꾸준히 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 서유럽을 보라. 자연적으로 우리보다 낫지 못한 여건이지만, 같은 상황(WTO) 앞에서 그들은 허둥대지 않는다. 그 동안 쉬지 않고 묵묵히 투자해온 덕분이다.

셋째, 농촌정책의 절차가 체계화되어 있지 못하다. 농촌정책은 적어도 제도적으로 보면 전문성을 인정받지 못하고 있다. 농촌정책은 상식 선에서 수립되고 일반행정의 일부로 시행된다. 상식 수준에서 누구나 할 수 있는 정책은 이제 없다. 그럼에도 우리나라의 농촌정책은 그렇게 흘러온 것이 사실이다.

아마도 '농사는 누구나 지을 수 있다'거나, '하다 안되면 농사나 짓는다'는 옛날 생각에서 아직 깨어나지 못하고 있는 탓이리라. 아무나 농사를 짓지 못한다는 것을 농민들은 잘 안다. 다만 농민들에게 '이래라', '저래라' 하는 이들이 그걸 모를 뿐이다. 농촌에 대해서는 누구나 잘 안다고 생각한다. 그래서 현황 파악 수준의 기초적인 지역연구도 소홀히 한 상태에서 개발계획을 수립하는 일이 자행되고 있다. 도시개발은 전문성이 필요하다고 하면서, 농촌개발은 상식적으로 해도 된다고 생각하는 이들이 많다. 그러나 사회경제적으로 한계 상황에 처해 있고 생태적으로 민감한 농촌개발이 더 고도의 전문성을 필요로 할 수도 있다는 생각을 하는 이들은 많지 않다. 농촌 정책에 전문성

을 부여해야 한다. 그리고 농촌 행정의 인력도 전문화하지 않으면 안된다.

정책권의 전문화 토대 위에서 정책 수립의 절차와 시행을 제도적으로 체계화, 일관화 할 수 있을 것이다. 농촌정책을 관장하고 있는 수많은 부서가 있지만 (내무부, 농수산부, 건설교통부, 환경청, 보건복지부, 통상산업부...), 그들이 구체적 농촌지역을 놓고 정책적 협의를 하는 제도적 장치는 없다. 지금은 모두가 지방자치단체에 지시하여 보고받는 일을 제각각 하고 있을 뿐이다. 농촌개발을 예로 들어보자. 같은 대상지역을 놓고 농수산부와 내무부가 정주권개발계획, 오지개발, 도서개발 등 여러 갈래의 개발계획을 중복시키고 있다. 도시계획이 적어도 형식적으로는 법제도적 근거를 가지고 체계적으로 진행되는 데 비해서, 농어촌지역개발계획은 위에 열거한 것 이외에도 주택개발사업, 취락구조개선사업, 집단마을 정비사업, 농어촌 도로사업, 가로수사업, 오수처리사업 등 여전히 개별사업 중심으로 각 부처와 기관에 분산되어 있다. 계획 절차의 법적 근거나 재원의 출처 등이 여전히 모호하거나 중첩되어 있는 것이다.

계획절차를 체계화하기 위해서는 일차적으로 국토이용관리제도를 체계적으로 정비하고, 그에 근거하여 계획권역을 지정하는 것을 포함하는 농촌계획법을 따로 제정하는 것이 시급하다. 이는 글머리에 밝혔듯이 지방자치제의 실시에 따라 전면적인 제도의 재정비가 필요하기도 하고, 당면한 혼란과 낭비를 극복하기 위해서도 미룰 수 없는 사안이다. 나아가 이렇게 정비된 제도를 제대로 운영하기 위해서는 각급 지방자치단체 내에 전문인력으로 구성된 전담 기구를 두고, 지방자치단체 간에도 지역계획을 협의, 조정할 수 있는 기구를 설치하여 책임과 권한을 부여하는 것이 필수적이다.

3. 개방 현실에 공세적으로 대응하자

돌이켜 보면, 지금까지 우리나라 농업은 공업에 길을 비켜주고 있었다. 마찬가지로 농촌지역은 도시에, 농민은 도시민에게 국민경제의 성장 논리에 따라 길을 비켜 주었다. 결과는 농업, 농촌, 농민이 이제 막다른 골목에 들어선 것처럼 보이는 위기

상황이다. 그런데 그 동안 논리가 바뀌었다. 농업, 농촌, 농민은 이제 경쟁력이 없다는 것이고, 이들의 목소리는 이에 대해 항변하기에는 이미 너무나 작아져 있다. 이러한 현실은 그 대응이 달랐다고 하더라도 어쩌면 불가피했을지도 모른다. 그러나 확실한 것은 분명히 정도의 차이가 있었을 것이라는 것이다. 이처럼 당황스럽고 이렇게 속수무책인 상황까지는 오지 않았을 것이다.

그 '정도의 차이'라는 것이 결코 대수로운 것이 아니다. 서유럽 국가들이 전후 반세기 동안 농업, 농촌, 농민에 투자한 것은 참으로 미연스러울 정도로 꾸준했다. 그래도 농촌 인구는 지금도 줄고 있고, 도시에 비해 생활의 질에서 상당한 격차가 있다. 그렇다고 그 투자를 하지 않거나 대폭 줄였었다고 가정하면, 농촌은 참담하게 피폐해 있을 것이고, 그런 상태에서 오늘의 서구 복지사회는 결코 가능하지 않았을 것이다. 여기서 굳이 비교하자면 그 '정도의 차이'의 의미는 분명하고도 중요하다. 다 같이 구대륙의 영세한 농업을 가지고 같은 WTO 체제를 맞이하였는데, 한 쪽은 어쩔 줄을 몰라 허겁지겁하고 있고, 다른 쪽은 길을 찾아 맞대응할 준비를 하고 있는 것이다. 말하자면 우리나라 농업, 농촌, 농민은 그간의 정책적 홀대로 상황에 능동적으로 대응할 기력마저 잃은 것이다.

지금부터라도 문제를 해결하려 든다면 그 관건은 정책의 태도에 달려 있다. 다시 수세에 몰려 숨을 죽이고 죽지 못해 따라가는 식의 대응을 할 것이냐, 아니면 심기 일전하여 위기를 기회로 만들자고 나설 것이냐이다. 수동적으로 대응하기에는 상황이 너무나 심각하다. 오늘날 벌어지고 있는 외적 상황의 전개를 맹목적으로 부정만 한다면, 결국 폐쇄적인 국가사회주의 전략으로 나아가자는 의미밖에 되지 않는다. 그것이 실패한다는 것은 우리시대의 역사가 보여주고 있다. 아니면 목청만 돋우고 있다가 아무 짓도 못하고 마는 우를 범할 수도 있다.

'공격이 최선의 방어'라는 상투어를 떠올리지 않더라도 보다 적극적으로 대응할 필요가 있다. 세계질서의 재편은 어느 시대에도 있었고, 그리하여 시대마다 구체적인 지역간 경쟁은 항상 있었으며, 그 규모와 치열함은 날로 정도를 더해 왔다.

그것은 어떤 의미에서는 공간발전의 본질적 속성이라고 할 수 있다. 필요한 것은 그러한 변화가 주는 피해에 연연하지 말고, 그것이 가져오는 기회를 포착하여 발전의 기회로 삼으려는 적극적인 자세이다.

“문이 열리면, 우리 문만 열리느냐?” 는 식으로 발상을 바꾸고, “어디 문 열린 곳에 우리가 들어갈 곳은 없는가?” 를 살펴야 한다. 우리가 가진 허점, 약점을 살피는 일을 게을리 하지 않되, 우리가 유리한 고지에 설 수 있는 가능성을 찾아내고 그것을 실현하는데 적극적으로 나서야 하는 것이다. 후술하겠지만 이와 관련해서는 가까운 일본과 중국 시장을 열고 들어가는 전략이 다른 어떤 전략보다도 실효성이 크다. 가까운 거리, 비슷한 식생활 문화, 높은 도시화율과 소득 수준(일본), 그리고 급속한 경제성장과 도시화에 막대한 인구(중국), 거기에 우리가 가격과 질로 공세적인 자세를 취할 수 있는 여지가 있는 것이다.

Ⅲ. 농어촌개발의 전략 과제

1. 농촌지역의 산업 기반 확충

1) 하부구조 개선의 일관화

하부구조의 확충이 농촌개발에서 차지하는 중요성이나 그 전략적 가치에 관한 논의는 상당히 진전되어 있으므로, 여기서 재론할 필요는 없다고 본다. 다만 하부구조 공급을 개별단위로 하기보다는 공급의 효율성을 높이기 위해 하부구조간의 계열화 또는 일관체계를 이룰 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 점을 지적해 두고자 한다. 그리고 농촌에서 생산되는 농산물이 단일 품목이 아니기에 생산물별로 공급체계를 달리해서 계열화를 이루게 할 필요가 있다. 예를 들자면, 시간을 다투는 상업작물을 수출할 경우 그에 적절한 공급체계(예: <지역생산조직 - 농산물 종합상사 - 농산물 수출전진기지(전용부두/ Express line, 창고/저장 시설, 수출업무의 일관처리기관 - 해외시장)>)가 확립되어 있다면, 상당한 비용(시간, 경비, 노력) 절감이 가능할 것이다. 이러한 노력은 연관산업의 입지 및 그에 부수되는 기반시설까지 연계시킬 때 더욱 큰 효과를 거두게 될 것이다.

2) 지역정보화 네트워크의 조성

미래의 농어촌지역 개발계획에서는 생산효율성과 생활의 질 제고를 위해 지역정보화 네트워크를 구축하는 것이 필수적이다. 정보화 사업은 기본적으로 농산정보(생산관련 정보, 시장관련 정보)와 생활정보(일반 시장정보, 공공서비스 관련 정보)를 주축으로 하게 될 것이다. 농업생산 기술 및 경영에 관한 많은 귀중한 경험들이 개별농가 또는 촌락의 선에서 머물고 있어, 다른 지역에서 같은 시행착오를 반복하는 경우가 허다하다. 시장정보에 따른 생산량과 출하량의 조절은 상업적 특화의 기본이다. 지역내, 지역간 및 국제적인 정보의 네트워크를 구축해야만 국제시장에서 효율적인 경쟁이 가능하다. 한국 농업이 기술적 하부구조로 볼 때, 수리사업으로 홍수와 가뭄으로부터 벗어나고, 품종개량으로 다수확의 길을 열었으며, 경지정리로 기계화의 기반을 닦았다면, 경쟁력 획득은 정보화 네트워크를 통해서 가능해질 수 있다고까지 말할 수 있다. 부수되는 정보기술교육의 재원과 인력도 역시 국가적 차원에서 지원되어야 할 것으로 본다.

3) 기업농 개념의 도입

농업의 생산비를 낮추기 위해서는 경영규모의 확대가 필수적이다. 미작 농업은 물론이고, 축산이나 전작에 있어서도 현재의 경영규모를 가지고는 대부분의 품목에서 국제적 가격 경쟁력을 갖는 생산물을 낼 수 없다. 그런데 경영규모 확대를 농지 소유규모의 확대로 볼 경우, 이는 지대 부담력과 관련된다. 현재의 상황으로는 가족 노동력 중심의 일반 경종농업 농가가 높은 농지가격을 부담하기에는 힘겹다. 특히 도시적 토지이용과 토지이용 경쟁으로 전반적인 농지가격이 상승하고 있는 추세이다. 따라서 지금의 자경농가가 농지를 구입해서 경제성을 갖는 영농규모를 획득한다는 것은 거의 불가능하다.

소규모의 농지를 소유하고 있는 고령 농업노동력의 경우 농지를 임대하여 지대소득에 의존하여 생활할 수 있게 하는 방안을 강구하는 것이 한 방법이 될 것이다. 농지 임대는 값싸게 하게 하고, 대신 생활에 필요한 나머지 소득은 정부가 생활보호 정책으로 보전해 주는 것이다. 즉, 농업노동력

이나 농지에 의존하는 금리생활자 개념을 과감히 도입할 필요가 있다. 이러한 전략은 개인적 소유에 기반하되 대규모 경작을 가능하게 한다는 점에 과도적으로 실효성이 있을 것으로 보인다.

장기적으로는 임대경영이나 소규모의 자작농과 소작농이 결합한 협업 형태에서 한 걸음 더 나아가 기계화 및 농업노동자에 기초한 기업농 육성의 방향으로 나아가갈 필요가 있다. 소농 체제 청산이 가져올 사회적, 경제적 문제들이 결코 가볍지 않겠지만, 이런 수술 없이 한국 농업은 회생하기 어렵다고 본다. 아픔이 크겠지만, 농산물 시장의 국제화를 감안하면, 이는 불가피한 정책 방향인 것이다.

4) 전작 농업의 상업적 특화

농촌문제에 대한 논의와 정책에서 가장 중요한 문제는 '농업은 곧 쌀농사'라는 도식적 사고이다. 미작 농업이 유지되어야 한다는 정당성은 여러 가지 측면(식량안보, 생태환경 등)에서 확보될 수 있으나, 정작 그 적정선 또는 최소수준에 대해서는 국민적 의사가 수렴되어 있지 않다. 아무튼 미작농업의 경쟁력 제고에 한계가 있다는 것은 분명한 사실이다. 이러한 사실을 물어둔 채 논의를 진행해서는, 어떤 쓸모있는 결론도 얻을 수 없다.

농산물 시장의 국제화를 전제할 때, 우리나라 농업이 경쟁력을 가질 수 있는 쪽은 곡물농업은 분명히 아니다. 이것은 유럽농업이 이미 오래 전에 경험하여 농업체계를 바꾸었을 만큼 상식으로 되어 있는 사실이다. 오히려 지금까지는 부수적인 것으로 취급되어온 비곡물 전작농업 쪽에 기회가 있을 것으로 보인다. 특히, 과수, 채소, 화훼, 기호작물, 특용작물, 약용작물 등 신선도를 요하거나, 고품질화가 가능하고, 특별한 수요에 대응하는 농수산물의 생산을 지역별로 특화하고 상업화하는 전략을 강화할 필요가 있다. 물론 미작을 포기하지는 것은 아니다. 그리고 어떤 농업 형태를 선택할 것인가는 지역사정에 따라 다르다. 하나의 면에서도 고개 넘으면 토지이용이 현격히 다르기 십상이다. 기본적으로는 현재 국내 시장에서 경쟁력을 보이는 특산물과 자연산업을 중심으로 전략작목에 대한 정책 지원을 계속해

서 확대해갈 필요가 있다.

전작농업으로의 전환이 이루어진다고 할 때, 농지의 지목 및 용도 변경은 자유롭고 원활해야 한다. 다만 토지이용에 대한 규제가 완화되는 틈을 타고 농지가 다른 용도로 급격히 전용될 가능성에 대해서는 사전에 충분한 대비책이 마련되어야 한다. 이는 단지 제도적 보완의 문제일 뿐이다.

우리는 제조업용 공장 개념에는 익숙하다. 그러나 농업 특히 전작농업과 공장 개념을 연결지어 생각하는 데에는 익숙하지 않다. 토지의 단위 면적당 투자와 생산을 높일 수 있게 해 준다. 시설농업의 경우 이를 좀 더 확대하면 공장 개념으로 나아갈 수 있다. 생산물 차별화와 다양화를 이룰 수 있고, 오늘날 제조업에서 새로운 생산방식으로 정착하고 있는 다품종 소량생산의 이른바 유연적 생산방식도 시도해 볼 수 있는 장점이 있다. 뿐만 아니라, 정부의 여러 가지 지원정책을 제조업에서와 마찬가지로 농업에도 실시할 수 있는 이점도 있다.

전작 중심의 상업적 특화를 주된 방향으로 잡는다면, 당연히 지금보다 큰 시장을 확보해야 한다. 국내시장의 수요증대는 물론이려니와 이미 상당한 수준에 이른 일본의 대도시 수요와 특히 폭발적으로 늘어나고 있는 고품질 농산물에 대한 중국시장의 막대한 잠재력을 겨냥해야 한다. 가격 경쟁력 제고를 위한 노력은 당연한 것이고, 여기에 더하여 농산물의 고품질화 전략이 동시에 추구되어야 한다. 지리적 근접성과 문화, 기술적인 측면을 고려할 때, 시간 비용의 몫이 큰 신선식품/원예작물의 경우 동북아의 거대도시들의 시장공략은 분명히 승산이 있다. 시급한 과제는 국내 생산지역과 해외 시장에 대해 공히 세부 지역별 농업생산/소비 구조와 판매망을 분석하고, 현재와 예측 가능한 미래에 경쟁력(또는 그 가능성)이 있는 분야와 지역을 정밀하게 판단하는 일이다. 아울러 해외전시판매장 설치, 박람회와 전시장, 농수산물 전용수출 항구(부두), 종합상사(지역단위, 국가단위) 등과 같은 물리적 기반 또는 제도의 마련을 서둘러야 한다.

5) 비농업적 산업기반의 확충

농어촌 지역경제의 안정적 발전과 공공 및 민간 서비스의 입지기반을 유지시키기 위해서는 농촌 산업의 다원화 전략이 매우 유용하다. 그것이 어떤 작용과 부작용을 가져오는지에 대해서는 농촌 공업화를 중심으로 기왕에 상당한 논의가 있어 왔다.

다만 새로운 농촌산업의 유형이 도시에서 입지 기반을 잃고 밀려나는, 말하자면 경쟁력에서 떨어지는 산업이고, 따라서 겸업 내지 단순노동력이면 된다는 사고에서는 벗어나야 한다. 농어촌지역은 농어촌지역이기에 유리하고 경쟁력이 강한 미래형 산업이 있기 마련이다. 이와 관련하여서는 농수산물의 보관, 저장, 가공 산업과 함께 비공해산업이 일차적으로 고려될 수 있다. 그리고 특히 자연과 자연경관을 자원으로 하는 관광, 여가산업과, 대도시에서 탈출을 추구하는 대학 및 연구소의 입지에도 관심을 기울일 필요가 있다. 어느 경우나 업종 선정에 있어 주민 소득의 제고와 함께 고용창출 효과가 일차적으로 고려되어야 함은 물론이다.

2. 농촌공간 개발 전략

1) 개발전략의 다양화

농촌공간은 동질적인가? 아니다. 오히려 도시보다도 더 이질적이다. 농촌을 동질적인 공간으로 취급하는 사고가 암묵적으로 전개되고 있으나 농촌공간의 존재양식은 그렇지 않다. 남부와 북부, 산간지역과 분지, 평야지역, 농촌, 어촌, 산지촌의 여건이 다르고, 도시근교와 원격한 벽지 도시의 상황이 다르다. 자연과 문화가 다르고, 소여와 제약, 잠재력과 가능성에 차이가 있다. 따라서 어떠한 사건이 미치는 영향도 다르게 나타나고, 이해관계도 각양으로 나타난다.

농촌지역의 속성이 이처럼 이질적인 만큼, 농촌 문제를 일거에 해결할 황금의 전략 모델은 있을 수가 없다. 따라서 지역의 차별성을 인정하는 토대 위에서는 농촌개발전략을 다변화하는 것이 필요하다. 자연환경과 역사적 배경, 시장 접근성 및 타부문과의 연관성 등을 고려하여, 각 지역의 특성에 맞는 개발정책을 수립하여 시행해야 한다.

그러자면 농촌지역의 특성을 과학적으로 파악하고 있어야 한다. 그러나 안타깝게도 우리는 아직 세밀한 농업생산체계에 대한 자료, 그리고 농촌을 생활공간으로 파악하는데 필수적인 농촌의 공간의 기능적 구조에 대한 자료를 가지고 있지 못하다. 국제 질서의 개편이 미칠 영향들에 대해 평가할 수 있고, 어떤 정책이 가져올 효과와 역효과를 예측할 수 있는 지역평가 자료가 먼저 마련되어야 한다. 그것을 토대로 지역개발의 기본 모델들을 개발하고, 집행과정에서 나타나는 문제들을 포함하여 다양한 정보를 담은 데이터 베이스를 구축하여 여기에 창의적으로 적용할 수 있어야 한다.

지역 특성에 맞는 개발계획을 수립할 뿐만 아니라, 그것을 상황에 따라 융통성있게 운영하는 것도 중요하다. 지방 자치단체에 조직관리와 인사운영권을 부여하고, 계획 수립과 시행의 실질적 권한을 명시적으로 지방에 이전해야 한다. 그렇게 되면 자신의 지역을 적극적으로 발전시키기 위해서 창의적인 대안들을 내놓고 토론하며, 자발적으로 참여하고 책임지는, 말하자면 바람직한 개발의 패러다임이 자리잡을 수 있을 것이다.

2) 투자의 공간적 차별화

현존하는 모든 자연부락은 미래에도 생존할 것인가? 그렇지 않다. 「새마을 운동」 이래 우리나라 농촌 투자정책의 기본 단위는 자연부락(또는 그들의 소집합=리)으로 되어 있다. 우리 농촌취락체계는 조선시대 이전에 이미 그 골격이 만들어졌고, 지금도 도로포장, 경지정리, 주택개량 및 수로개발 등 물리적인 개선 외에 구조 자체에는 변화가 없다. 즉, 그 구조가 전근대적인 것으로, 규모가 작고 폐쇄적이다. 거기다 인구는 날로 줄어들고 있고, 나눠먹기식의 방만한 '투자'가 행해지고 있다. 그러니 투자 효율성은 떨어질 수밖에 없다.

이제 우리 농촌지역은 인구 회박지역의 개념을 받아들여 계획하지 않으면 안되게 되었다. 많은 자연부락이 머잖아 소멸될 것이고, 특별히 정책적으로 지지해 주지 않으면, 농어촌 지역의 하위 중심지 체계는 무너질 것이다. 그렇게 되면 일반서비스의 공급망이 없어지고 농촌생활은 더욱 불편해질 것이다. 농촌의 현실적 변화 방향과 당위를

감안한 적절한 투자의 공간단위를 재검토해야 한다. 시장의 논리에만 입각하여 투자의 공간단위를 설정할 경우, 투자의 상향편중에 따라 대부분의 농촌지역이 황폐화의 길을 걷게 될 것이다. 넓어진 공간, 폐가와 늘어나는 사회적 휴경지가 이를 반영한다. 농촌공간을 살리기 위한 당위의 논리가 개입할 수밖에 없다.

그런데도 여전히 골고루 투자할 것인가? 그래서 안된다. 농촌지역 공간구조의 핵심거점으로 는 군청 소재지급 지방 소도시를 농촌지역 중심 도시를 잡고, 그것과 자연부락 사이의 어느 수준에서 최하위 중심지를 선정하여 말단 결절로 삼아야 한다. 후자를 좀더 상술하면, 한 면에 면소재지를 포함하여 2-3개 정도의 중심촌락을 선택하여 기초생활권의 중심지로 삼자는 것이다. 이곳들에 대해 기본적으로 소도읍 개발 수준의 종합계획차원에서 집중투자를 하는 것이 바람직하다. 이들은 공간구조 상 농촌지역을 지키기 위한 마지막 전략적 보루가 되는 것이다. 이를 위해서 몇 가지 기본 원칙을 세울 수 있다.

- 중심촌락이 생산 및 유통과 수거조직의 거점으로 작동할 수 있게 하고, 지역농업적 특화, 전문화가 생활의 양식과 결부되게 해야 한다.

- 주택개발, 농로개설 등과 같은 개별사업보다는 주민들이 생활의 사회성을 유지할 수 있는 하나의 종합적 생활공간을 조성하는 계획이어야 한다.

- 중심촌락을 일반 행정서비스를 포함한 공공서비스 공급의 보루로 작동시켜야 한다. 공공서비스의 복합화 및 민간부문과의 결합으로 자생력을 높이고, 농어촌지역 정보망의 최전위 결절로 육성하여야 한다.

- 시초에 공공부문이 지원하여 성공 사례를 낼 경우, 주민의지에 의한 자발적 확산이 가능할 것이다. 정부는 이를 지원하고 뒤를 봐주어야 한다. 농촌지역에서 생활의 질을 높이고 기회를 확대하는 것은 역사 발전에 대한 국가의지의 확인이기도 하기 때문이다.

3) 장소 상품화 전략

지구적 수준에서 활동하는 생산자에게는 구체

적인 지역 현지의 사정을 정확하게 이해하고 알리는 것이 중요하다. 따라서 각자의 지역을 적극적으로 홍보하는 지역(도시) 또는 장소 상품화(place marketing) 전략을 수립할 필요가 있다. 세계화(globalization)에 대응하기 위해서는 속내에 현지화(localization) 전략이 있어야 하는 것이다. 이러한 장소 또는 지역 상품화 전략은 서구에서 쇠퇴하는 공업도시를 재생시키기 위해 1980년대부터 채택하여 성공을 거두고 있는 전략이다.

특정 장소가 자신의 특성을 살리는 정책을 펴고, 그 이미지를 부각하여 홍보함으로써 고객(관련 산업과 인구)을 유치하는 것을 내용으로 하는 이 전략은 자신의 생활공간을 자기의 창의적 의지와 노력에 의해서 능동적 공간으로 바꾸어 간다는 데 큰 의의가 있다. 그러나 지방의 전통, 지방자치의 제도적 차이에 따라 그 효과가 부의 상향편중과 도시 또는 지역의 기능적 분절이라는 결과로 나타날 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

유념해야 할 또 하나의 사항은, 서론에서 살펴본 바와 같이, 세계화는 현지화 또는 지방화를 수반하는 동시에 지역간 경쟁을 치열하게 부추긴다. 따라서 여타 지역의 개발과 상태를 모니터하지 않는 상태에서는 경쟁에서 불리하거나 지나친 중복개발로 인한 피해를 입기 쉽다는 것이다. 세계적, 지역적 수준에서 개발 유형과 동향을 부단히 점검하고 유연하게 대응해 나가야 한다.

4) 친환경적 공간 관리

개발계획 자체가 환경보전 문제를 목표의 하나로 추구하는 동시에, 개발방식도 친환경적인 것으로 전환시켜 나가야 한다. 생태계의 보전에 기여할 수 있는 공간적 수단들이 투입되어야 하고, 자연파괴와 환경오염을 극소화할 수 있는 입지의 선정이 이루어져야 하며, 오염된 자연을 정화하기 위한 각종 대책이 개발되어야 한다. 또한 폐기물을 수거, 처리하기에 적절한 공간체계와 감독 제도가 확립되어야 한다.

지금까지의 지역개발은 공급과 이용의 기능을 개발하는 데만 주력하였지, 수거와 보전공간의 측면은 사실상 도외시 해왔다. 이러한 관행은 지방자치 실시 초기에는 더욱 더 기승을 부릴 것으로 우려된다. 선거와 여론을 의식한 집행부나 의회가

다시 개발 만능의 풍조에 휩싸일 수 있기 때문이다. 마구잡이 개발에 의한 토지이용 질서의 교란 및 보전공간의 훼손, 그리고 무엇보다도 주거공간의 개발을 소홀히 할 우려가 심각하다. 예컨대, 도로를 뚫고 단지를 개발하여 뭔가 큰일을 하고 있다는 것을 보여주고 이익을 챙기는데에는 열심인 반면, 쓰레기 처리장을 만들거나 녹지를 보전하는 것과 같은 눈에 띄지 않고 인기없는(nimby) 일에는 늑장을 부리는 일이 일어날 것이다. 이런 일들이 시행착오를 통해 바로잡히기까지는 너무 긴 시간이 걸릴 것이다. 계획은 여기에 대비하지 않으면 안된다. 이 부문에서는 특히 중앙정부 및 인접 자치단체와의 협의가 매우 중요한 과제가 될 것이다.

5) 지방 행정의 세계화

정보통신기술의 발전은 지방을 세계적 수준에서 인식하고 행동하는 것을 용이하게 하고 또 요구한다. 이를 적극 활용하기 위해서는 지방정부의 마인드(mind)가 세계를 지향하고 있어야 한다. 세계적 스케일에서 지방의 발전방향이 모색되어야 하는 것이다. 지방자치단체들 간의 협정에 의해 국제적 호혜 관계가 성립될 수도 있다. 동북아시아 지역의 경우 환동해권/환황해권 지방정부연합체가 결성될 수도 있을 것이다. 국내 자치단체연합과 경제 블록내 자치단체연합은 시장논리에만 입각한 자본의 지리적 이동이 가져오는 폐단을 줄일 수 있는 한 방법이 될 수 있다. 유럽통합과정에서 유럽의 지방정부간 연합이 그 좋은 예를 보여주고 있다.

지역이기주의에 편승하는 주민행동들을 합리적으로 평가, 조정할 수 있게 하고, 아직 초보적인 수준에 머물러 있는 지방자치체가 안고 있는 여러 결함이나 약점들(예컨대 지방의회가 의원 자신과 토착세력의 이권을 대변하는 의결을 하는 경우 등)이 보완되어야 한다. 특히 중앙정부 및 인접/상하 지방자치단체와의 교섭력을 강화하기 위해 농촌 전문가를 임용할 필요가 있다. 초기에는 파격적 특채가 불가피하겠지만, 장기적인 인력 수급대책도 차제에 마련하는 것이 바람직하다고 하겠다.

일반적인 지리정보의 체계화(Geographic Information System)와 함께 그 동안 정부와 공공

기관, 민간단체, 개별 농민들이 겪은 전문적 경험 사례와 제안들을 데이터베이스화 하여 활용도를 높여야 한다. 그러한 정보의 토대 위에서 비로소 일반 정책과 지역특수 정책이 조화를 이루어 입체적 효과를 거둘 수 있는 것이다.

중앙정부의 교부금이나 지원금 이외에도 지방자치단체 스스로 세원을 개발하고 민자를 동원하는 방법을 적극 강구하지 않으면 안된다. 예컨대, 농림수산업의 존속에 의해 혜택을 받는 외부경제(수자원보호, 토양보전, 환경정화, 경관보전 등)에 대해 지방세를 부과하는 등으로 제도화할 수 있을 것이다. 다른 한편으로는 행정조직과 운영을 합리화함으로써 재정지출의 부담을 경감할 수도 있을 것이다. 그러나 그런 모든 것에 우선하고, 또, 지역경제개발이 궁극적으로 추진해야 할 일은, 주민의 일자리와 소득원을 만들고 끌어들이 지역경제의 기반 자체를 튼튼히 하는 것이다.

IV. 후기

(1) 농어촌지역 개발계획이 일종의 매너리즘에 빠지고 있다. 수동적 계획, 기계적인 모델의 적용에서 벗어나지 않으면 안된다. 기법만으로 통하는 시대가 지나가고 있다. 고정관념에서 벗어나고 창의적으로 사고해야 한다. 전문적 진단을 포함한 지역연구가 선행되지 않으면 안된다. 개발계획의 질적 수준이 전문지식의 응용을 통해 한 차원 높아져야 한다.

(2) 전담팀을 구성하여 계획의 대외 교섭력을 늘려야 한다. 중앙정부, 상/하 지방자치단체, 지역내외의 기업과 단체들이 모두 그 대상이다. 계획은 고객과 함께 만드는 지역이라는 상품의 안내서요, 선전 책자이다. 알리고, 제시하고, 받아들이고, 절충하는 일에 유연히 임하여 계획의 실효성을 높여 나가야 한다.

(3) 계획의 수립과 결정 및 집행의 기능적 주체를 실질적으로 분리하여 나눠먹기 식의 계획이 발붙일 수 없게 해야 한다. 더 이상 전문지식 없는 주민의 투표나 여론이 입막음용으로 동원되는 편

법을 써서는 안된다. 안팎의 전문가를 동원해서 알리고 설득시키는데 힘을 기울여야 한다.

(4) 독립된(비상업적) 전문기관으로 하여금 계획의 사전, 사후에 세밀한 평가서를 내게 하고, 평가에 대한 책임을 지우는 관행을 정착시켜야 한다. 상징적으로 말하자면 평가서가 계획서보다 얇을 이유가 없다. 두루뭉실하게 넘어가거나, 덮으면 그만인 시대는 지나갔다.

(5) 농촌의 위기가 그나마 농정에 힘을 주고 있다. 관계된 이들은 그것을 안이하게 향유하고 있어서 안된다. 그렇다고 무턱대고 바꾸는 것만이 능사가 아니다. 계획의 일관된 추진으로 불확실성을 걷어내고, 투명한 집행으로 신뢰를 구축해야 한다. 선거로 자치단체의 장이 바뀌고 의회 구성이 달라지더라도 계획의 기초가 흔들려서는 안된다. 지금이야말로 지혜가 필요하고, 바른 말을 해야 할 때이다. 역사가 갈림길에 설수록 그 심판은 냉혹한 법이다.

〈 註 〉

- 1) Philip Cooke & Peter Wells(1992)는 현시기 세계화의 주요 특징을 시장, 금융, 입지, 규제, 기술의 세계화라는 측면에서 파악한다.
- 2) 최근 선진자본주의 국가에서도 지역개발을 위해 지방정부가 민자를 유치하는 방법을 많이 사용하고 있다. 이 대표적 형태가 '성장연합(Growth Coalition)'이다. 성장연합을 통한 지역개발에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 성장연합의 개념은 Harding, A. Property interests and Urban Growth Coalitions in the UK: A Brief Encounter, Healey P. et al (eds.), 1992, *Rebuilding the City*, E & FN Spon. pp. 224-232
- 3) 이정환(1993: 42-43)은 농촌계획의 전문화를 위해 농촌계획사제도의 도입을 주장한다.
- 4) 농어촌지역 정보화의 구체적 방안과 실태에 서는 이후 많은 연구가 이루어 져야 할 것이다. 기존의 연구로는 허우궁(1995), 이장호 외(1994), 최찬호(1993) 등의 연구가 있다.
- 5) 농촌개발에서 산업정책에 대해서는 Friedmann, J., 1988, pp. 210-211 참조.
- 6) 농촌 정주체계 개편 방안의 구체적 내용에 대해서

는 류우익 외, 1988, pp. 139-191, 참조

〈 參考文獻 〉

- 농어촌발전위원회, 1994, 『농정개혁의 과제와 방향: 농어촌발전위원회 최종보고서』, 188쪽.
- 대우경제연구소, 1994, 『우루과이라운드와 한국경제』, 한국경제신문사.
- 류우익 외, 1988, 『山村地域 定住體系 整備方案 研究』, 농업진흥공사
- 류우익, 1991, “면단위 정주생활권 개발계획의 효율성과 문제점”, 『농어촌정주생활권 개발계획 세미나 보고서』, 농어촌진흥공사 농어촌연구원, 109-134쪽.
- 류우익, 1992, “지역개발에 있어 환경윤리의 문제”, 『地理學』 27권 1호, 대한지리학회, 42-55쪽.
- 류우익, 1993, “농촌지역개발의 새로운 지향”, 『새로운 농촌지역 개발방안의 모색』(정영일, 김홍상 편), 한국농업정책학회·한스자이델재단 세미나 보고서, 5-13쪽.
- 류우익, 1995, “세계화를 지향하는 국토개발의 철학”, 『國土情報』, 국토개발연구원, 8간.
- 신창호, 박시현, 1994, “특집: UR 개방과 지역개발”, 『도시정보』 13권 6호, 대한국토도시계획학회, 2-9쪽.
- 이장호 외, 1994, “농림수산 정보화추진 현황 및 개선방안”, 연구보고 R300, 한국농촌경제연구원
- 이정환, 1993, “군지역 종합개발 방안의 모색”, 『새로운 농촌지역개발방안의 모색』(정영일, 김홍상 편), 한국농업정책학회·한스자이델재단 세미나 보고서, 15-44쪽.
- 임종철 외, 1994, “한국농업의 진로” 『농정연구포럼 제7회 월례세미나 결과보고서』, 48쪽.
- 임창호, 1991, “농어촌종합개발 차원의 농어촌정주생활권개발계획”, 『농어촌정주생활권 개발계획 세미나 보고서』, 농어촌진흥공사

- 사 농어촌연구원, 55-107쪽.
- 최양부 외, 1993, "21세기 농촌만들기: 비전과 전략", 『농정연구포럼 제6회 월례세미나 결과 보고서』, 40쪽.
- 최찬호, 1993, "우리나라 농업정보체계의 현황과 발전방향", 농협조사월보.
- 허우금, 1994, "농촌지역 컴퓨터 이용의 공간확산", 1994. 3., 통신개발연구원
- 허재완, 1995, "지방화시대와 국토정책 방향", 『도시정보』, 제 14권 1호, 대한국토도시계획학회, 4-8쪽.
- Beyers, William B., 1992, "Producer Services", *Progress in Human Geography* 16, 4, pp. 573-583
- Brunsmas, Frank et. al., 1992, "Regional Economic Transformation and Social Overhead Investments", *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 83 No.1, pp. 3-12
- Cloke, P., 1979, *Key Settlement in Rural Areas*, Methuen.
- Cooke, P., 1989, "The Local Question-Revival or Survival?", in Cooke, P.(ed), *Localities: The Changing Face of Urban Britain*, London: Unwin Hyman
- Dicken, P., 1992, *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*, The Guilford Press.
- Friedmann, J., 1988, *Life Space and Economic Space*, Transaction Books.
- Healey P. et al (eds.), 1992, *Rebuilding the City*, E & FN Spon.
- Philip Cooke & Peter Wells, 1992, "Globalisation and its management in computing and communications", in Philip Cooke et al, *Toward Global Localization - The computing and telecommunications industries in Britain and France*, pp. 61-78, UCL PRESS
- Feagin, Joe R. & Smith, Michale Peter, 1985, "Cities and the New International Division of Labor: An Overview", in Feagin, Joe R. & Smith, Michale Peter(eds), *The Capitalist City*, Basil Blackwell, pp. 1-33
- Vickerman, R. W., 1991, *Infrastructure and Regional Development*, Pion Limited
- Wood, P. A. 1991, "Flexible accumulation and the rise of business services", *Tractions of the Instiute of British Geographers*, pp. 162-165

The New Direction of Rural Development in the Era of Localization

Woo-ik Yu*

Summary

The rural region in Korea is greatly effected by the trend of globalization and localization. It is directly exposed to the international competition in the progress of globalization. We have to find how to sustain the rural region, which has poor agricultural competition power and living conditions. The advent of the era of local government provides us with a good opportunity to develop the rural region. Local government can concentrate inhabitants to develop the region and prepare good development planning.

First of all, the basic philosophy of rural development has to be re-established. There are five points to be considered.

First, the general principle has to be re-defined. The ideal image of the rural region has to be suggested through a nationwide consensus on the spatial image of the rural region, the goal of agriculture, the way of life of the residents, investment etc.

Second, the way of approaching the rural region has to be systemized. Not only the urban but the rural region is *Lebensraum* and production space at the same time. Third, the urban and rural region has to be understood as one system, central place and hinterland. Expertise has to be added to rural development planning and rural administration which has been performed at the level of common sense.

Fourth, the procedure of policy establishment and performance has to be systemized and consistent institutionally.

Fifth, we have to react offensively to the opening of the agricultural products market.

And then, the strategy of rural development has to be established on the two axes; enlarging the industrial basis and reorganizing the spatial structure.

For enlarging the industrial basis, the followings are to be emphasized:

The infrastructure provided must have systematic coherence.

A regional information network has to be constructed. Agriculture can be competitive by sharing much important experience and controlling the production and shipping quantity.

The farming scale must be enlarged for lowering production cost.

Dry field farming must be commercially specialized because rice culture, which represents agriculture in Korea, is inferior competitively in a market opening situation. Future type industry which has an advantage in a rural area has to be supported.

* Professor, Department of Geography, Seoul National University

And rural space development strategy, which has to be linked to an enlarging industrial basis, is as follows.

Development planning has to be established in accordance with the characteristic feature of each region. Because rural areas differ more from each other than urban ones do. Investment has to be differentiated spatially. The premodern rural spatial structure has to be reorganized. Two or three central villages in a myun have to be formed as a basic zone of life, and this zone has to be financially supported. Place marketing strategy, that is, attracting customers by advertising the locality of the region, has to be promoted. The method of rural development has to be transformed in order to conserve the environment. Local administration has to be globalized by carrying out rural development on a global scale.

Development planning has to be established on the basis of creative thought and professionalized knowledge. External bargaining power has to be increased and planning has to be estimated before and after being carried out. We have to rescue the rural region with coherence in planning and with wisdom.

Keywords : globalization, local autonomy, production space, lebensraum, regional information network, place marketing, eco-centric space management