

동아시아 농촌 교육정책의 전망과 과제

사범대학 교육학과 김 신 일

1. 아시아 농촌과 농업 개관

세계 평균에 비추어보면 아시아의 많은 나라들은 높은 농촌인구 비율을 유지하고 있는 농촌중심 국가들이다. 도시화의 진행에 따라 농촌인구의 비율이 줄어들고, 농가인구도 더 빠르게 줄고 있기는 하지만, 아직도 농촌사회중심인 국가가 많다.

표 1. 아시아 일부 국가의 농촌인구와 농가인구 비율(2005)

(단위: %)

국 가	농촌인구(%)	농가인구(%)	국 가	농촌인구(%)	농가인구(%)
세계평균	50.8	40.3	방글라데시	75.0	50.8
한국	18.2	7.1	미얀마	69.4	68.6
중국	59.1	63.7	인도네시아	52.1	40.8
일본	34.0	2.8	타이	67.5	45.0
인도	71.3	51.3	베트남	73.7	65.3
파키스탄	65.2	48.2	필리핀	37.4	36.4

자료: FAO FAOSTAT 2008, 김연중 외(2008) 재인용

그럼에도 불구하고 농림어업이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 매우 적을 뿐만 아니라 점점 축소되고 있다. 따라서 농촌주민들의 생활은 빈곤하고 농촌의 생활여건도 대단히 열악하다.

표 2. 아시아 일부 국가의 농림어업 GDP 비율(2005)

(단위: %)

국 가	총 GDP 대비 농림어업 비율(%)	국 가	총 GDP 대비 농림어업 비율(%)
세계평균	3.2	인도	18.3
한국	3.4	파키스탄	21.5
중국	12.5	인도네시아	13.1
일본	1.5	타이	10.2

자료: World Bank, World Development Indicator Online, 김연중 외(2008) 재인용

세계 다른 지역과 마찬가지로 아시아 국가들도 시기는 다르지만 격심한 사회경제적 변화를 겪고 있으며, 그로 인하여 농민들은 물리적 정신적 혼란과 고통을 당하고 있다. 농민들이 당하는 이러한 고통은 그들 자신만의 노력으로 해결할 수는 없는 문제로서, 그 나라의 모든 구성원과 정부가 나서야 할 과제이다. 농촌의 교육도 농촌주민만의 과제가 아니라 국민 전체의 과제이기 때문에 총체적 국가정책의 차원에서 구상하고 시행되어야 한다. 그러나 농촌교육정책의 실제 상황은 나라에 따라 차이가 있다.

2. 한국 중국 일본의 특성

아시아의 이러한 일반적 상황에 비추어보면 한국, 중국, 일본은 각각 특성이 드러난다. 한국 중국 일본의 총 인구 중 농촌인구 비율은 <표 1>에서 보듯이 2005년 각각 18.2퍼센트, 59.1퍼센트, 34.0퍼센트이며 계속 감소추세에 있다. 한편 농가인구는 2005년에 한국이 7.1퍼센트에 불과하고 일본은 더 낮아서 2.8에 지나지 않아서, 두 나라 모두 농촌에 거주하는 주민 가운데 농업에 종사하는 사람은 매우 적을 뿐만 아니라 급감하고 있음을 알 수 있다. 특히 일본은 농촌인구비율과 농가인구비율의 차이가 한국보다 훨씬 큰데, 농업에 종사하지 않으면서 농촌에 거주하는 인구비율이 한국보다 매우 높은 것을 말해준다. 반면에 중국은 농가인구가 63.7퍼센트로서 농촌인구를 오히려 초과하는데, 이는 농촌에 거주하지 않으면서도 농업에 종사하는 인구가 적지 않은 것을 말해준다.

한편 농림어업의 GDP 비중은 한국 3.4퍼센트, 일본 1.5퍼센트로, 한국은 세계 평균 3.2퍼센트 보다 약간 높고 일본은 뚜렷이 낮다. 그러나 농가비율에 비추어 보면 두 나라의 농가별 GDP 비중은 비슷하다. 한편 중국은 농림어업의 GDP 비율이 12.5퍼센트로, 전체 GDP에서 차지하는 비중은 두 나라에 비하여 월등히 높지만 농가비율에 비추어서는 비중이 현저히 낮다.

정리하면, 중국은 1980년대 이후로 빠르게 산업화와 도시화가 진행되고 있음에도 불구하고 (1980년 도시화율 19.6), 농촌인구가 전체 인구의 약 60퍼센트를 차지하고 농가인구 비율은 그 보다 좀더 높은 농촌중심 사회가 아직도 유지되고 있다. 농가별 평균 GDP비율은 낮고 농촌의 사회경제적 여건은 상대적으로 열악하다. 산업화의 초기단계에 국가정책의 우선순위를 경제성장에 두기 때문에 저임금 산업노동자의 확보를 위한 젊은 농촌인구의 도시유입이 가속화된다. 그에 따라 농촌은 도시와의 경제적 격차가 확대되고 젊은 인구의 유출로 사회적 안정성이 약화되고 사회문화적 여건도 악화된다.

이와는 대조적으로 일본은 일찍 시작한 산업화의 결과로 농가인구 비율이 매우 낮고 농림어업의 GDP 비중도 매우 낮다. 그러나 농촌인구 비율은 34퍼센트를 차지하여 작지 않고, 한국과 비교하면 매우 높은 편이다. 즉 농업에 종사하지는 않는 농촌주민이 많다. 이들은 직업으로써의

농업에 목적이 있는 것이 아니라 생활공간으로써의 농촌에 거주하고 있으므로 이들의 특성과 사회경제적 욕구는 전통적 농촌주민들의 그것과 여러 면에서 다르다. 그러므로 비농가 주민이 다수를 구성하는 농촌에 대한 정부의 정책은 경제의 한 부분으로써의 농업중심의 정책중심으로부터 사회문화적 생활여건의 향상을 위한 정책을 동시에 강화하는 방향으로 전환하게 된다.

한국은 중국과 일본의 중간 정도의 상태에 있다고 생각할 수 있겠으나, 반드시 그렇지는 않다. 한국은 두 나라와 다른 특성도 지니고 있다. 우선, 위에서 언급한 대로 농촌인구 비율이 가장 낮아서 18.2퍼센트에 불과한데, 이것은 독일(24.8%), 프랑스(23.3%), 이탈리아(32.4%), 스페인(23.3%) 등에 비해서도 뚜렷하게 낮다. 한국은 인구의 농촌이탈이 그만큼 심하게 그리고 빠르게 진행되었고, 급속히 노령화되었다. 그에 따라 농촌사회는 단기간에 와해과정을 겪었고, 사회문화적 여건이 매우 낙후되었다. 정부의 정책은 산업화와 세계화의 피해를 크게 입은 농업의 구조조정과 농촌의 생활환경을 개선하는 두 가지 정책을 동시에 추진해야 하는 상황에 있다. 즉 경제정책과 사회문화정책을 동시에 추진하고 있다. 그리고 농촌인구 가운데 비농가인구의 비중이 높아지기 시작하였으므로 생활공간으로서의 농촌에 대한 정책도 강화할 필요가 높아지고 있다.

3. 새로운 농촌 교육정책의 방향

21세기는 정보혁명과 그로 인한 세계화가 급속히 진행됨에 따라 농촌사회가 격심한 변화를 겪고 있는 중이다. 교육도 변화를 피할 수 없다.

농어촌에 대한 정책의 방향이 달라지고 있다. 산업화의 초기단계에는 1970년대 한국의 '새마을운동'처럼 경제성장을 지원하는 역할에 농촌정책의 중심을 둔다. 저임금노동력과 식량을 공급하는 기지로써의 농촌 기능이 강조된다. 즉 경제개발에 기여하는 농업중심의 농촌정책이 주류를 이룬다.

한편 산업화와 도시화가 많이 진행되어 도시와 농촌 간의 격차가 확대되고 농촌의 사회문화적 여건이 낙후되어 빈곤층 농민이 증가하면, 농민들을 위한 소득을 지원하는 보조금 정책을 강화하고 경제여건 개선을 위한 각종 보조금 정책을 확대한다. 동시에 농민들의 생활여건 개선에 필요한 사회적 인프라 구축을 위한 지방정부에 대한 재정지원도 늘린다. 산업화 초기의 농업중심 정책으로부터 농민중심 정책으로 전환한다.

그런데, 식량공급기지로써의 기능이 낮아지고 비농가인구의 비중이 높아지면 정책의 방향은 다시 한 번 더 바뀐다. 농민중심 정책으로부터 농촌이라는 사회 지리적 공간 중심정책의 강화가 필요해진다. 이제 농촌은 식량생산 기능을 담당하는 농업만을 위한 공간이 아니고 농업에

종사하는 농민만을 위한 공간도 아니다. 농업만이 아니라 다른 산업도 점점 더 늘어나고, 농업에 종사하지 않는 비농가 주민들도 빠르게 증가하는 새로운 개념의 공간으로 바뀌고 있다. 농촌은 농업과 비농업, 농민과 비농민이 함께 살아가는 새로운 생활공간이자 사회적 공간으로 탈바꿈하고 있다. 여기에는 정부의 새로운 투자가 필요하다. 왜냐하면 농촌은 이제 농민만의 공간이 아니고 사회구성원 전부의 공간이기 때문이다. ‘농촌’이라는 용어보다 ‘전원’이라는 용어가 더 적합할지 모른다. 결국 농촌에 대한 패러다임이 바뀌고 있는 것이다. 도시와 농촌 간의 거리를 단축시키고 국가 간의 거리도 단축시켜서 전 세계를 한 단위의 활동공간으로 만들어 가고 있는 인터넷과 교통의 급속한 발달이 가져온 결과이다.

따라서 농촌교육의 패러다임에도 변화가 일어난다. 산업화 초기에는 교육이 경시되어 교육기회가 부족하고 교육 인프라도 열악하기 때문에 농촌은 교육적으로 소외된다. 소득이 높은 농가는 자녀를 도시학교로 유학시키기 때문에 농촌학교에 자녀를 취학시키는 농민의 상대적 박탈감은 더욱 커진다.

그러나 산업화가 더욱 진행되면 학교교육의 보편화가 이루어져서 거의 모든 농촌 청소년들이 취학하지만, 농촌학교와 도시학교의 격차가 확대된다. 학교교육뿐만 아니라 성인들을 위한 평생학습 기회의 격차는 더욱 크다. 이 단계에 농어민자녀들에 대한 지원정책이 강구되고, 교육복지개념이 도입된다. 한국에서는 2000년대에 들어와서 이 부분의 정책이 강화되고 있다. 그런데 한국은 앞에서 제시한 몇 가지 지표로 알 수 있듯이 농민중심 패러다임으로부터 그 다음의 공간중심 패러다임으로 넘어가는 과도기에 처해 있기 때문에 두 가지 패러다임의 정책을 동시에 추진하지 않을 수 없다.

공간 중심의 농촌 패러다임에서는 농촌학교라고 해서 농업을 위한 학교라거나 농민자녀를 위한 학교라는 개념에서 벗어난다. 어떤 특성을 가진 그 지역에 살고 있는 모든 사람들을 위한 학교가 필요하다. ‘전원학교’라고 불러도 좋겠다. 평생교육도 마찬가지로 농업이나 농민을 위한 교육에서 벗어나 지역의 특성을 반영하되 다양한 내용으로 구성될 필요가 있다. 새로운 개념의 학교를 만들고 새로운 개념의 평생학습시스템을 건설하는 것이다. 일본에서는 ‘지역재생 교육’이라든가 ‘지역을 만드는 배움’을 위한 운동이 벌어지고 있다. 그런데 지역재생이라고 해서 산업화로 해체된 과거의 농촌을 재생시킨다거나 그런 농촌을 새로 만드는 것이라고 하면, 의미가 없는 노력은 아니겠지만 새로운 시대가 요구하는 교육과는 차이가 있음이 분명하다.

이제까지 도시에는 도시민과 자녀를 위한 교육, 농촌에는 농민과 자녀를 위한 교육으로 경계를 긋고 구분하는 것이 일반적이었다. 21세기에는 사람들이 어느 곳에 주거지를 가지고 있든 간에 농어촌과 도시를 자유롭게 오고가며 살아가게 될 것이다. 그러므로 도시와 농촌 간의 교육적 교류를 통한 상호보완과 공존이 필요하다. 양자를 구분하여 고립시키지 말고 기능적으로 통합하여 공존시키는 사회정책과 교육정책이 필요하다. 농촌과 도시는 더 이상

각기 다른 세계가 아닌 시대로 우리는 향하고 있기 때문이다. 그런 의미에서 21세기에는 농촌은 물론이고 도시에도 새로운 학교를 만들고, 새로운 평생학습시스템을 건설하는 것이 핵심과제가 될 것이다.

참고문헌

- 김연주 외(2008). 통계로 본 한국농업의 국제비교 연구. 한국농촌경제연구원.
스즈끼 토시마사(2008). 농촌의 과소화와 지역재생 교육의 과제. 공주대학교 초청 특별강연. 2008. 3.
임연기(2006). 농어촌학교 지원을 위한 NURI 공주대사범대학특성화사업단 프로그램. 공주대학교 학술심포지움. 151~184.
변종임 외(2006). 지역혁신을 위한 평생학습도시 지원체제 구축방안 연구. 한국교육개발원.
조영재(2007). 일본 농촌개발정책 추진체계. 송미령 외. 선진국 농촌정책의 최근동향과 시사점. 한국농촌경제연구원. 75~114.
통계청(2008). 국제통계연감.
한국교육개발원(2008). 교육복지 마스터플랜 수립을 위한 정책토론회 자료집.
OECD(2006). The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD.
OECD(2009). Rural Policy Reviews: China. Policy Brief. March 2009. OECD.