

프랑스 지역개발정책의 변천과 농촌 개발정책의 제유형

오 현 석

프랑스 국립농학원

The Evolution of the Regional Development Policy and Types of the Rural Development Policies in France

Hyun Seok Oh

Institute National Agronomique Paris-Grignon

Summary

The purpose of this study is to examine France's regional development policy in terms of rural development since the end of World War II. Following decentralization in 1982, France's regional and rural development policies have been focused on the interrelated actions of government, local authorities and European authorities. The aim of their works was to extend the dispersal of industrial activities to the reorganization of the rural space. The rural development policies aimed to the agricultural modernization in the 1950s have differed in their goals, methods, and implements.

France's regional and rural development clearly illustrates the key role played by the government despite the decentralization and the challenges of the europeanization leading to a unique market of European nations. This reinforces the fact that the government is instrumental in organizing population distribution and regulating regional decision centers to harmonize both national objectives and local authorities' concerns.

The French experience will be helpful as reference in the field of regional and rural development for Korea which has recently begun decentralizing.

I. 서 론

지역개발에 대한 사회적 관심은 대체로 시장기구의 자원배분기능이 수반하는 발전의 공간적 불균형현상을 시정하기 위한 필요에서 비롯된다. 시장기구를 통한 사회경제구조의 산업적 재편은 산업과 도시로 대표되는 근대적 부문으로 하여금 공간, 경제활동, 기타 사회 문화적 제 역량들을 자신의 이해에 따라 일부에 대해서는 가치부여를, 그 나머지에 대해서는 부차화 혹은 탈가치화 시킴으로써 선별적 통합(Intégration sélective) 또는 집중화(Concentration) 과정에 연루시키기 때문이다(Paul HOUÉE,

1996, p. 15). 경제활동의 공간적 편중(지역간, 도농간)과 부문별 발전격차의 확대는 시장기구의 집중화 효과에 기인한 사회경제발전의 부정적 측면으로서, 지역개발은 시장기구의 이와 같은 역기능을 시정하기 위한 목적의 국가(또는 지역자치단체)의 다양한 개입(Intervention)을 주요 수단으로 하고 있다.

농촌개발은 농업과 농촌이 지역사회의 경제적, 사회적 근간으로 되고 있는 경우, 지역개발과제의 주요 부분을 구성한다. 시장기구의 선별적 통합과정은 그 결과로서 인구와 시설(자본)을 '집적공간'과 '해체공간'이란 분화된 공간구조에 편중 배치하는데, 농촌은 후자를 대

표하는 사회적 공간으로서, 점차 인적요소들과의 결합이 이완되면서 본래 그가 지닌 제 가치들이 잠재적 상태로 머물거나 주변화된다. 농촌공간이 지닌 귀중한 제 가치들이 삶의 질의 향상에 기여할 수 있는 가능성은 이러한 '시장의 실패(échec du marché)'로 인해 현실화되기 어렵거나 왜곡되기 쉬운 상태로 남겨지는데, 농촌개발은 바로 적절한 개입수단을 동원해 시장기구의 역기능을 보완하고, 그럼으로써 농촌공간의 제 가치들을 잠재적 수준에서 실제적 수준으로 이끌어 내는 제반행위로 이해될 수 있다.

이처럼 지역개발과 농촌개발은 그 접근방식이 시장메커니즘의 자율성을 신장하기 보다는 이를 조절하거나 제한하는 계획성의 중대에 보다 근접해 있다. 따라서 시장보다는 국가나 지역자치단체의 역할이 강조되고, 개입수단의 개발이 주된 관심을 이룬다.

본 논문은 지역개발과 농촌개발에 관한 해외 사례 연구로서 전후 프랑스의 지역개발정책의 변천과 농촌개발정책의 제 유형들을 소개하고 있다. 프랑스의 사례는 위에서 간략히 언급한 선별적 통합을 필연으로 하는 시장기능과 그것이 초래하는 역기능을 시정하려는 국가의 노력(국가개입)이 사회경제발전 단계에 따라 어떻게 절충되고 있는 가를 잘 보여주고 있다. 특히, 시장기구의 공간적 불균형 발전효과에 가장 침예하게 노출돼 있는 농촌공간에 대해 여러 차원의 다양한 개입수단을 동원하고 있는 프랑스의 사례는 전환기에 있는 우리나라 농촌개발정책의 새로운 모색을 위해 좋은 참고가 될 것이라 판단된다. 여기에 오랜 중앙집권제

적 전통의 프랑스가 80년대 초반 이후 지방분권화 정책을 추진해 온 사실을 고려하면, 지자체 실시 초기단계에 있는 우리나라의 경우 이 분야 사례 연구로서의 가치는 한층 높을 것이라 생각된다.

II. 전후 프랑스에서의 지역개발 정책의 전개

프랑스에서 지역간 균형발전을 위한 노력이 국가적 차원에서 본격적으로 시작된 것은 2차 세계대전 이후이다. 19세기이래 산업화과정에서 계속되어 온 파리와 인근지방에 대한 인구와 시설의 집중현상을 전후 산업시설 복구사업을 통해 시정하기 위한 '국토정비정책'(La politique d'aménagement du territoire)¹⁾은 지역간 균형발전을 모색하기 위한 국가의 지역개발정책의 기원을 이루고 있다. "경제활동과 자연자원에 비례해서 프랑스의 지리적 환경에 최상의 인적자원 배분을 실현하는 것" (도시 및 전후 복구성(省) 장관의 1950년 국토정비계획 선언)을 목표로 한 '국토정비계획(Plan national de l'aménagement du territoire)'은 공간적 불균형 발전을 누적시켜 온 시장기능을 보완하기 위해 국가가 자원배분에 있어 일정기능을 수행하려는 의지로 이해될 수 있을 것이다.

프랑스에서 국토의 공간적 (지역간 및 도농간) 균형개발을 위한 국가의 역할은 전후 사회경제발전의 변천에 따라 부침을 거듭해 왔다. 전후 소위 '영광의 30년'이라는 지속적인 경제성장을 배경으로 무리없이 진행되어 온 국토

1) '정비(aménagement)'는 이미 존재하는 어떤 물적인 것(財)을 보다 합리적으로 이용하기 위한 제반 행위를 가리키는데 비해, '개발(développement)'은 진화발전의 단계적 과정을 전제해 보다 나은 상태로의 단계이전을 목표로 한 일련의 행위를 의미한다. 물질 토대와 관련된 유흥적인 것에 대해서는 '정비'와 '개발'이 뚜렷한 용어 구분없이 쓰이고 있으나 - 지역정비(aménagement régional), 지역개발(développement régional), 농촌정비(aménagement rural), 농촌개발(développement rural) 등 - 무형적인 것에 대해서는 '개발'이란 용어가 주로 사용되고 있다(Encyclopaedia UNIVERSALIS 1996, 'Aménagement de l'espace géographique' et 'aménagement rural').

정비사업은 70년대 중반 이후 경제위기의 확산과 함께 주춤거리기 시작하고, 이어 80년대 지방분권화(Décentralisation)의 추진으로 지역개발에 대한 국가(Etat)와 지역자치단체(Collectivités locales)간에 역할분담에 대한 애매성이 증대함에 따라 전반적으로 혼돈기에 접어든다. 이와 함께 유럽공동체의 단일시장형성을 위한 통합운동이 가속화됨에 따라 유럽공동체의 지역개발정책이 활성화되면서 지역개발문제는 점차 '유럽공동체-국가-지역자치단체' 간의 공조 속에서 다뤄지는 경향을 보이고 있다.

지방화(지방분권화)와 유럽화(유럽공동체)의 진행 속에서 지역개발주체가 다기화되고 있는 것과 함께, 지역개발의 접근방식과 대상분야 또한 변화를 보이고 있다. 지역개발은 초기 성장거점 개발을 위한 도시개발(거점도시, 중간도시, 소도시 등) 접근방식에서 농촌공간의 합리적 재조직에 이르기까지 그 공간적 외연을 확대하면서 점차 국지적 접근방식에서 연계적 접근방식으로 나아갔으며, 개발관심분야 또한 초기 산업활동 분산에서 민간 및 공공서비스, 정보, 환경 및 관광에 이르기까지 다양해져 갔다.

2차 세계대전 이후 현재까지 50년간 프랑스 지역개발정책의 변화를 국가역할의 변화와 관련해 세 시기로 나누어 파악하고, 지역개발정책과 관련해 각 시기에 이뤄진 중요한 법적, 제도적 변화내용을 살펴보기로 한다. 이는 다음 장에서 다뤄질 프랑스의 농촌개발정책을 지역개발이라는 보다 포괄적인 범주에서 이해하기 위한 것이다.

1. 발전기 : 1945~1975

이 시기는 전후 지속적인 경제성장을 배경으로 사회경제적 진보에 대한 확신과 함께 지역개발을 위한 국가의 자원배분기능이 활발히 이뤄진 시기로서, 지역개발에 있어서 국가의 역할이 거의 독점적 지위 속에서 행사된 기간에 해당한다.

전후 복구사업과 함께 경제성장이 본 궤도에 오르기 시작하는 50년대는 대체로 지역개발을 위한 국가기능의 법적, 제도적 준비가 이루어졌다. 기초적 수준의 전담부서가 마련되는 한편(49년, 전쟁복구 및 도시성에 국토정비국 설치), 재정적 뒷받침을 위한 법 제정과 함께 관련기금들이 잇달아 창설된다(50년, 국토정비기금 / FNAT : fonds national d'aménagement du territoire ; 55년, 지역의 산업 및 농업전환 활동 지원과 산업시설 분산 촉진을 위한 경제사회발전기금 / FDES : Fonds de développement économique et social ; 55년, 개발조건 불리지역에서의 민간기업 투자활동 지원을 위한 지역개발협회 / SDR : Sociétés de développement régional).

60년에서 75년 사이 15년간은 지역개발의 황금기에 해당하는 기간이다. 이 기간 동안 이루어진 중요한 변화의 하나는 무엇보다도 지역개발정책의 효율적 추진을 위해 정책입안과 결정, 집행을 한층 집중화시켰다는 점이다. 60년 정부 내 최고 의결기구인 '국토정비와 지역행위를 위한 부처간 협의체(CIAT : Comité Interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'Aménagement du Territoire)'의 설치(총리실), 63년 국토정비계획의 입안과 여러 부처의 지역개발 관련정책을 지휘감독하는 막강한 권한의 '국토정비 지역진흥청(DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action régionale)'의 창설은 그와 같은 국가의 집중화노력의 결과이다.

이러한 정책수행의 집중화와 함께 이 기간에 이뤄진 중요한 변화의 다른 하나는 '지역(région)'이라는 새로운 지리적 행정단위가 설정돼 지역개발의 중심적 공간범주로서 기능하기 시작한 점이다. 원래 프랑스의 지방행정은 기초단위인 36,000개의 '코뮌(commune)'을 96개의 '도(département)'로 묶는 2단계 구조로 되어 있었는데, 64년 이후부터 이들 '도'를 다시 22개의 광역단위로 묶은 '지역(région)'을 설정함으로써, 국가정책의 지역수행을 새롭게 하기

시작한 것이다.” ‘지역’에는 ‘도’나 ‘코뮌’처럼 행정기능 수행을 위한 지역관청(Préfet de région)이 설치되고, 지역 내 각급 선출직 의원과 직능대표, 지역 유지들로 구성된 ‘지역경제개발위원회 (CODER : Commission de développement économique régionale)’가 설치돼 운영됨으로써, 국가의 하향식 지역개발정책을 조정, 보완하기 위한 초보적 형태의 개발계획을 위한 지역기구가 태동한다. 이 ‘지역’은 여러 우여곡절을 겪은 끝에 82년 사회당정부 하에서 ‘코뮌과 도, 지역과 국가간의 권한배분에 관한 법(지방분권법 : La loi de décentralisation)’이 의회를 통과함으로써, 지역개발에 있어 국가를 상대하는 중심적인 지역자치단체 (collectivité locale)로 성장한다.

2. 하향기 : 1975~1989

중전이래 케인즈 경제학의 처방(국가의 시장개입)으로 변명을 구가하던 서구 자본주의는

대체로 60년대 말기부터 스태그플레이션으로 표현되는 구조적 쇠퇴의 기미를 보이기 시작한다. 이에 따라 70년대 중반 이후에는 프랑스에서도 경기불황의 장기화현상이 두드러지면서, 지역개발정책의 새로운 국면이 조성된다. 대외적으로는 80년대 들어 자유방임적 경제논리가 국제교역에서 점점 세를 얻어가고, 유럽공동체의 단일시장 형성을 위한 노력이 가시화 됨에 따라 국가의 시장 개입활동은 점차 어려운 외부환경에 놓이게 된다. 여기에 내부적으로는 82년 이후 추진된 지방분권화로 인해 지역개발 문제에서의 국가의 독점적 지위가 약화되기 시작하고, 경기불황의 장기화에 따른 실업문제가 심각해지고 있는 상황에서 국토정비사업은 점차 ‘사치스러운 활동’으로 인식되기 시작해, 국가의 지역개발정책은 예산적 제약과 함께 고용창출을 정책목표의 우선순위에 두는 등의 변화를 겪는다. 대체로 70년대 중반에서 80년대 말에 이르는 기간은 사회적 연대 가치가 자유방임주의적 경쟁논리에 자리를 양보해 간 시기로

2) 중앙집권제적 국가전통이 강한 프랑스에서는 지방분권적 전통의 여타 서유럽 국가들에 비해 광역의 지리적 단위인 ‘지역’이 형성될만한 역사적 경험이 결여되어 왔다. ‘지역’에 대한 명확한 개념 규정은 어려운 일이나, 대체로 “일정한 지리적 영역 내에서 사회적 상호작용을 통해 주민간의 경제적, 문화적 동질성이 형성된 집단”으로 이해될 수 있을 것이다. 유럽공동체의 지역정책(Politique régionale de la CEE)은 점차 이러한 ‘지역’ 단위를 정책적용 대상으로 하고 있는데, 프랑스의 위와 같은 새로운 지리적 행정단위의 설정은 유럽공동체의 여타 회원국들과 정책보조를 위한 것으로도 해석될 수 있다. ‘지역’에 대한 구체적 이해를 돕기 위해 아래의 표는 유럽의 주요 국가별 ‘지역’의 수와 평균면적, 인구규모, 지역총생산규모를 비교하고 있다. 한편, 유럽 각국의 지방행정구조는 덴마크, 아일랜드, 네덜란드, 영국이 두 단계를, 프랑스와 그리스가 세 단계를, 벨기에, 스페인, 이탈리아, 독일이 지역성이 매우 강한 연방시스템하의 3단계를 취하고 있다(YVES MADIOT, 1996, p. 200).

<표 1> 유럽 주요국가별 ‘지역’의 평균 규모

국 가	지 역	평 균 지 역	인 구 규 모	지 역총생산
단 위	개	km ²	천명	백만 écus
벨 기 에	3	10,174	3,286	41,959
스 페 인	17	29,694	2,263	20,591
이 탈 리 아	20	15,059	2,857	31,921
프 랑 스	22	24,959	2,508	34,337
구 서 독	11	23,508	5,547	80,802

자료 : Rapport GEM Europe 1993, Comment préparer le territoire franCais à la compétition européenne, Syros, p. 73.

서, 지역개발 추진을 둘러싼 국가와 지역자치단체간의 역할분담 혼선으로 국토의 균형개발이 뚜렷이 퇴조한 시기로 기록된다.

지역개발과 관련해서 이 시기에 이뤄진 가장 중요한 변화의 하나는 지방분권에 따라 지역개발의 지역화가 진행된 것이다.³⁾ 지역개발에 있어서 지역자치단체의 역할중대는 '개발계획의 지역화 (régionalisation de la planification)'와 지자체에 대한 '경제적 개입수단의 인정(inter-ventionisme économique des collectivités locales)'을 골자로 하고 있다. 앞서 언급한 것처럼 지역개발의 지방화는 '지역(région)'을 중심적 지역자치단체로 하고 있는데, 종전 국가의 지역개발계획은 83년 이후부터 '국가'와 '지역'간의 '계획계약(Contrat de plan Etat-région)'으로 전환되기 시작했다. '계획계약'은 지역사회의 개발수요와 국가의 국토정비계획 기본목표들을 조화시키기 위한 것으로, 지역개발계획을 국가와 지역(région)간의 계약을 통해 확정하고, 계획추진에 필요한 투자액의 일부를 국가가 부담하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 이로써 지역개발에 있어 국가의 역할은 종전처럼 계획에서 추진에 이르는 모든 과정을 자기 책임하에 두는 것이 아니라, 국토정비계획이 설정한 기본 목표들이 지역자치단체들의 개발활동을 통해 달성될 수 있도록 이들의 개발계획을 조정하는 역할로 전환된 것이다.

개발계획의 지역화와 함께 국가의 고유권한에 속한 경제개입수단의 일부가 지자체에게로 이전되었는데, 82년 지방분권법의 "지역(région)자치체들은 그들 영역에서의 국토정비

사업을 촉진할 권한을 국가로부터 이양 받는다"라는 조항이 근거가 되고 있다 (지역의 특정분야 경제활동을 활성화시키기 위한 지자체의 보조, 금융지원활동 등). 이와 같은 권한의 지역이양은 국토정비사업의 중추적 기관인 '국토정비 지역진흥청(DATAR)'의 위상에 혼란을 초래하게 되고, 국가와 지역자치체, 지자체 상호간의 이해 갈등을 증폭시키는 요인이 되었다.

3. 회복기 : 1990년대 이후

지방화와 유럽화에 따른 국가역할의 후퇴와 추진주체의 다양화에 따른 역할분담의 혼선, 자유방임적 경제정책의 추진 등은 80년대를 통해 지역간, 도농간 불균형발전이 더욱 심화되는 결과를 초래했다. 80년대 정치적 지방화의 추진은 오히려 지역간 경제적 불균형을 심화시키는 계기로 작용하고, 경쟁논리를 강조하는 자유방임주의적 경제정책은 국토에 성장지역과 낙후지역, 도시와 농촌이라는 발전의 공간적 대비를 더욱 뚜렷이 남겨 놓게 되었다. 런던과 파리, 밀라노를 잇는 성장지대에 속한 지역에서는 부와 인구의 집중이 더욱 가속화된 반면, 농촌과 낙후지역에서는 인구감소 등 대조적인 변화를 나타내게 되었다.

한편, 90년대에 들어서면 이러한 국토의 공간적 불균형 발전의 심화에 대한 사회적 우려가 확산되고, 급격한 외부환경의 변화 (유럽공동체의 공동농업정책 개정, 단일시장 형성을 위한 마하스트리트 조약체결, GATT 협상타결

3) 지역개발정책의 '지역화(régionalisation)'는 앞의 각주에서도 언급한 것처럼, 유럽공동체의 지역정책 활성화에 영향을 받으면서 진행되었다. 유럽공동체의 '지역정책(politique régionale)'은 68년 공동체기구에 '지역정책국(Direction de la politique régionale)'의 설치, 75년 '지역경제개발 유럽기금(FEDER / Fonds européen de développement des économies régionales)' 창설에 이어, 88년 유럽의회에서 '지역화를 위한 공동체헌장(Charter communautaire de la régionalisation)'이 채택된 이후 관련 예산규모가 급격히 늘어나고 있다. 92년 마하스트리트 조약(Le traité de Maastricht)은 유럽연합에 지역위원회(Comité de régions)를 설치토록 규정하고 있으며, 시장통합 등 국경철폐에 따른 시장경쟁의 확대에 따라 조건불리지역에 대한 지원을 강화하고 있다(Michel MICHEL, 1994, pp. 54-58).

에 따른 WTO체제의 출범 등)에 대응해 지역 간, 도농간 균형발전을 위한 국가의 역할을 강조하는 일련의 노력이 이루어진다. 90년 5월 하원주관의 '국토정비와 지역개발에 관한 대형 토론회', 같은 해 11월 '국토정비를 위한 부처간 협의체(CIAT)'의 국토정비사업의 새로운 목표설정 (경제활동분산, 수도권 이외 지역으로의 고용이전, 도시와 농촌의 균형발전), "국토의 균형발전에 있어서의 국가의 고유한 역할"을 확인하는 93년 5월의 '국토정비를 위한 전국토론회'에 이어 93년 등장한 우파정부는 국토정비사업을 국가정책의 핵심과제로 설정한다. 이어서 농촌지역에서의 공공서비스 감축 계획폐지 등, 지역간, 도농간 균형발전을 해치는 기존의 정부시책들이 수정 또는 폐기되고, 95년에는 2015년을 대비한 국토의 균형있는 발전을 촉진하기 위한 '국토정비 및 개발을 위한 기본법(La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)' 제정과 '국토정비 국민헌장(Charter nationale de l'aménagement du territoire)'이 채택된다. 총 88조문으로 구성된 이 '기본법'은 지역개발에 있어 국가로 하여금 새로운 개입수단 (세제 및 금융, 지역자치단체간 재정균형 등에 관한) 및 계획도구를 갖출 수 있도록 하고 있어, 후속 관련법 개정을

통해 지역개발에 대한 국가의 구체적인 개입강화를 예견하고 있다.

III. 프랑스 농촌지역 인구동향과 인구희소 농촌지역의 제 문제

프랑스 농촌개발정책을 살펴보기에 앞서 '농촌'에 대한 정의와 산업화, 도시화 과정에 따른 농촌지역 인구의 변화동향을 알아보고, 인구희소화가 진행되고 있는 농촌지역의 제 문제를 간략히 살펴보기로 한다.

1. '농촌'의 개념문제

농촌지역 인구동향은 '농촌'을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라질 수 있다. 프랑스에서 '농촌(rural)'은 '도시(urbain)'에 대한 상대적 개념으로서, '국립 경제연구 및 통계원(INSEE / Institut national de la statistique et des études économiques)'은 '도시'를 "2,000명 이상의 인구집단(une population agglomérée)을 가진 코뮌"이라 정의하고 있다.⁴⁾ 이와 같은 '도시'에 대한 정의에 따라 '농촌'은 인구 2,000명 미만의 코뮌을 의미한다.⁵⁾

이와 같은 분류방식에 따라 전체 농촌코뮌

- 4) 여기서 '집단(agglomération)'은 "건물들이 최대 200미터 이내 간격에서 서로 모여있는 지역"을 의미한다 (INSEE, 1993).
- 5) 유럽공동체 내에서도 '농촌'의 정의는 국가마다 상이하다. 아래의 표는 유럽 각국별 농촌지역 분류기준을 나타낸 것이다. 한편, 유럽공동체는 공동농업정책의 추진을 위한 목적에서 독자적인 분류기준을 정해 놓고 있는데 "5만 명 이상의 인구 밀집지역과 도시근교지역, 주요 산업지역을 제외한 모든 지역"을 '농촌지역'으로 정의하고 있다. 이와 같은 정의에 따라 유럽연합 회원국 전체영토의 약 80%가 '농촌지역'으로 분류되고 있으며, 농촌지역 거주인구는 전체인구의 약 50%에 달하는 것으로 분석되고 있다(YVES MADIOT, 1996, p. 181).

〈표 2〉 유럽연합 회원국들의 농촌지역 분류기준

국 가 별	분 류 기 준*
독일	km ² 당 100명 미만지역과 10,000명 이상의 시가 아닌 지역
이탈리아	20,000명 미만의 시
그리스, 스위스, 포르투갈	10,000명 미만의 시
아일랜드	1,500 미만의 시
덴마크, 아이스랜드, 노르웨이, 스웨덴	200명 미만의 시
영국	도시지역, 접근가능 농촌지역, 오지농촌지역으로 구분
스페인, 룩셈부르크, 네덜란드	2,000명 미만의 시
오스트리아	5,000명 미만의 시

* 여기서 '시'라는 용어는 도시(urbain)이라는 의미가 아니라 지역자치단체를 의미하는 시(ville)를 뜻한다.

수는 약 31,000개로 전체 36,000개 코뮌 가운데 86%를 차지하고 있다. 이들 농촌코뮌들은 인구 규모별로 200명 미만, 200~500명, 500~2,000명 미만의 코뮌들로 각각 3분할되고 있는데, 중간 규모의 농촌코뮌 수는 감소하고 있는 반면, 200명 미만과 500명 이상의 농촌코뮌 수는 증가추세를 보이고 있어 농촌지역 내 인구분포의 양극화현상이 나타나고 있다. 사회경제적 발전조건에 따른 코뮌간 인구이동의 결과 1911년에서 1982년 사이 약 3천개의 농촌코뮌이 도시코뮌으로 재분류되었다.

2. 농촌인구의 변화동향

이와 같이 정의된 농촌지역에 분포한 인구를 '농촌인구'라 하는데, 프랑스의 농촌인구는 19세기 중반 이후 2차 세계대전까지 완만한 감소세를 보이다가 대전 이후 70년대 중반사이에는 감소세가 가속화 되었다. 70년대 중반 이후에는 경기불황의 여파로 감소추세가 둔화되고, 80년대 이후 상대적 안정속에 약간의 증가추세를 나타내고 있다. 전체인구에 대한 농촌인구 구성비율은 1846년에서 1946년 사이 75%에서 47%로 감소되고, 75년에는 24.9%까지 축소됐으나 80년대에는 회복세로 전환, 82년 25.4%, 90년 26%로 완만하게 증가하고 있다. 특히, 82년과 90년 사이 농촌인구는 도시인구에 비해

두 배 이상의 증가율(각각 7%와 3.2%)을 기록함으로써 프랑스 농촌사회학계에 '농촌부흥(Renai- ssance rurale)' (Bernard Kayser, 1990)이란 용어를 유행시켰다. 그러나 80년대 이후의 농촌인구의 증가현상은 전체국토의 약 1/4에 해당하는 지역에서의 인구희소화를 수반하고 있어 농촌지역간 인구분포의 불균형이란 새로운 문제를 제기하고 있다.

전체 농촌인구의 이러한 동향과 함께 프랑스 농촌은 농업인구의 지속적인 감소로 농촌사회의 재구성(recomposition rurale) 문제를 현안으로 갖고 있다. 60년대 중반 '농민의 종말(La fin des paysans)'이란 저서를 통해 농본주의(agrarianisme)전통이 강한 프랑스사회에 큰 파문을 일으켰던 농촌사회학자 Henri Mendras의 예견처럼 농촌사회구성에서 농민의 위상은 점차 소수집단화(minorité) 되고 있다. 농업근대화 에 따른 농업생산성 향상과 함께 농업인구는 꾸준히 감소하고 있는 반면, 산업분산에 따른 관련 도시인력과 도시 은퇴인구의 농촌유입, 농촌에 제2주거(habitat secondaire)를 보유하려는 도시인들의 증가 등으로 농촌사회 구성이 빠르게 변화하고 있다. 전체 농업인구는 70년 274만 명에서, 90년 145만 명, 93년 120만 명 수준으로 80년 이후 연평균 0.6%씩 감소했으며, 전체취업인구에 대한 구성비는 70년 12.9%, 80년 5.9%, 93년 4.8%로 계속 축소되었다. 이에

<표 3> 프랑스의 농촌인구 및 농가 인구동향

연 도		1968	1975	1982	1990
전체인구 (A)	천명	49,780	52,655	54,580	56,615
농촌인구 (B)	천명	13,312	13,118	13,885	14,717
농가인구	천명	7,253	5,884	4,735	3,737
농촌인구비율 (B/A)	%	26.7	24.9	25.4	26.0
연평균 증가율	%				
전체인구		+ 0.8	+ 0.4		+ 0.8
농촌인구		- 0.2	+ 0.8		+ 0.7
농가인구		- 2.9	- 3.0		- 2.9

자료 : INSEE, 1993.

따라 농촌인구에서 농가인구의 점유비율은 68년 55%, 82년 34%, 90년 25%로 꾸준히 줄어들었다. 이밖에도 농촌인구는 노령화(은퇴인구의 비대화)와 부녀화(연령대별로 40세를 전후해 40세 미만은 남성이, 40세 이상은 여성인구 비중이 높다) 현상을 겪고 있다.

<표 4> 직업별 농촌인구의 변화 : 1962~1990

	1962	1990
농업	33.8	9.9
상업 및 수공업	8.8	6.9
사무관리직	3.9	14.9
일반고용직	25.0	27.6
농업은퇴자	7.1	11.1
기타은퇴자	21.4	29.6
	100%	100%

자료 : INSEE, 1993.

3. 농촌인구 희소화에 따른 제 문제

농촌지역간 인구의 불균등 분포가 심화되는 가운데 인구희소화가 진행중인 농촌지역은 인구감소 → 민간서비스 활동축소 → 공공기능 축소 → 인구감소로 이어지는 악순환 속에서 심각한 농촌공동화 현상을 보이고 있다.

60년대 중반 이후 각급 공공기관이 서비스망 효율성 증대를 명목으로 추진한 농촌지역 서비스망 재조정계획(근린지역 내 우편, 교육, 치안 등 공공기관의 통폐합)은 농촌공동화를 촉진시켜온 주요인이 되어왔다. 이 가운데 특히 교육기관의 통폐합은 농촌지역에의 인구유입을 어

렵게 하는 결정적 요인이 되고 있다.⁶⁾ 교육기관이 부재한 농촌코뮌 수는 84년 7,400개에서 92년에는 1만개로 늘어났으며, 전체 코뮌의 약 28%가 인근 코뮌의 교육시설을 이용해야 하는 실정이다. 전체 96개 도(département) 가운데 상황이 보다 심각한 20개 도에서의 교육시설부재 코뮌비율은 40%대를 육박하고 있다.

상업 등 민간서비스 부문은 전반적인 활동축소 속에서도 업종에 따라 증감에 있어 차이를 보이는데, 이는 농촌인구 구조의 변화에 따른 민간서비스에 대한 수요변화를 반영한 것이다. 농촌코뮌들이 작성하고 있는 관할구역 내 업종별 등록현황을 보면, 80년에서 88년 사이 담배가게(-5.2%), 일반식료품(-5%), 주유소(-4.7%), 농기계수리(-4.4%), 카페(-3.3%), 신문가게(-2.3%), 극장(-3.9%), 공중사무소(-0.3%), 음식점(-0.2%) 등 상업적 활동은 감소를 기록한 반면, 문화, 스포츠, 의료 등의 분야는 오히려 증가세를 보이고 있다 : 위생(14.8%), 노인들을 위한 가사지원(14.8%), 테니스장(14.5%), 축제장(10.4%), 노년클럽(8.6%) 등.

인구희소화가 진행되고 있는 농촌지역에서는 이와 같이 공공 및 민간서비스 활동의 감소와 함께 농업활동 축소가 두드러지게 나타나고 있다. 농업활동의 후퇴는 농가수의 감소와 방치농지의 증가로 나타나는데, 전체 농촌지역의 경우 79년 126만에 달한 농가 수는 2000년에는 절반 이하 수준인 61만 5천으로 줄어들 것으로 전망되고 있으며(그 가운데 절반은 겸업농가), 방치 및 휴경농지의 증가로 전체 3천만 헥타의 농지 가운데 약 1/3 정도가 용도전환 또는 재식목을 통해 농업적 이용에서 사라질 것으로 예측되고 있다.⁷⁾

6) 72년에서 75년 사이 오지농촌지역에 위치한 2천3백 개 학교가 145개로 통폐합되었으며, 84년에서 93년 사이 이들 지역에서의 학생수 감소는 18,000명에 달했다.

7) 농촌지역간 불균등 발전에 따라 농업입지 양호지역에서는 집약농업의 강화에 따른 토양 오염문제가, 불리지역에서는 농지방치 또는 조방화의 진행에 따른 농촌경관 훼손문제가 환경문제로서 각각 다르게 제기되고 있다.

IV. 농촌개발정책의 제유형과 수단들

농촌지역간 인구 분산의 불균형심화, 인구구조 변화에 따른 농촌사회의 재구성, 농촌공간에 대한 사회적 수요의 증대 등으로 농촌개발 문제는 목표의 다양화와 함께 지역개발의 중심과제로 대두되고 있다. 이와 같은 농촌개발목표의 다양화와 함께 정책수단과 추진주체 또한 다양화되고 있는데, 프랑스의 농촌개발정책은 국가와 지역자치단체가 국토정비계획의 일환으로 추진하는 부분과 국가의 농업정책의 일환으로 추진되는 부분으로 크게 구분될 수 있다. 50년대까지만 해도 농촌개발정책은 경지정리, 관개개선, 장비개량 등 농업근대화를 위한 국가의 농업개발정책과 거의 동의어로 쓰였으나, 현재에는 농촌지역에 적정규모의 인구를 유지하기 위한 농촌생활개선, 집단시설개발, 고용창출 등을 목적으로 한 국가와 지역자치체들의 제반정책들을 포괄적으로 의미하는 것으로 쓰이고 있다. 이에 따라 농촌개발은 과거 농림성고유업무관 인식에서 벗어나, 국토공간의 균형적 개발을 위한 차원에서 정부의 여러 부처들과 지역자치단체, 직능단체, 기타 여러 지역사회단체간의 공조효과를 필요로 하는 분야로 인식되고 있다.

농촌개발을 위해 프랑스가 동원하고 있는 다양한 정책수단들을 일관성있게 분류하기란 용이한 일이 아니나, 대체로 접근방법과 분야에 따라 전자의 경우 1) 개발계획지원(aides au développement)과 2) 분야별지원(aides sectorielle)으로 나뉘어 살펴보고, 후자의 경우 3) 공공서비스 유지분야와 4) 민간서비스 유지분야로 구분해 파악해 본다.

1. 개발계획 지원(aides au développement)

개발계획 지원은 국가가 지역자치단체의 농촌개발계획을 지원하기 위한 것으로서 '지방계약(Contrat de pays)' 과 '개발공동계획(Projet

commun de développement)' 이 대표적인 경우이다. 전자는 문화적, 경제적 유대가 긴밀한 복수의 농촌코뮌들이 기업유치, 고용창출, 주택개량, 공공서비스 유지, 의료 및 문화시설개선 등을 목적으로 개발계획을 공동으로 마련하면, 코뮌협의체가 국가와 개발계약 (83년 부터는 '지역'(région)과)을 체결해 국가로부터 투자재원의 일부를 지원받는 방식이다. 개발계획 투자액의 약 50% 정도를 국가가 부담하고 있으며, 75년에서 81년 사이 357건의 '지방계약'이 체결돼 8,000개 코뮌지역 내 5백만 명의 주민이 사업혜택을 받았다. 한편 후자의 '개발공동계획'은 95년 제정된 국토정비기본법에 의해 전자를 대체한 것으로서, 농촌지역 주민의 주도적 참여를 강화하기 위해 지역의 직능단체를 계약에 참여시키는 한편, 근린서비스의 합리적 조정, 입주기업의 지역사회안착, 인구유치능력 향상, 독창적인 지역사회개발 등을 주요목표로 정하고 있다.

이밖에도 지역자치단체의 개발계획을 지원하기 위한 정책프로그램으로 농촌 하부구조 개선을 위한 '농촌정비계획(PAR: Plan d'aménagement rural)' 과 84년 이후 이를 대체한 '개발과 개선을 위한 코뮌간 헌장(CIDA: Chartes Intercommunales de développement et d'aménagement)' 등이 있다.

2. 부문별 지원: aides sectorielles

개발조건 불리지역 내의 특정분야 경제활동들을 지원하기 위한 것으로, 주로 농업과 농업연관 업종(농촌관광, 농촌수공업 등)에 집중되어 있다. 지원방식은 주로 국가의 장려금 지급(보조금)이며, 최근 들어서는 막대한 예산소요와 정책효과의 비효율성으로 인해 앞서의 '개발계획 지원' 방식에 흡수되고 있는 추세이다. 그러나 농업분야는 이러한 추세에 예외적이다. 보조금 지급정책은 그 종류가 매우 다양한데, 산간지역 등 자연조건 불리지역(zone défavorisée)에 대한 보조금정책 가지수 만도 95

년 42개에 이르고 있다. 영농후계자 정착지원, 농가주택개량지원 등 대부분의 농업보조금 정책은 농업 입지조건이 불리할수록 보다 많은 보조금을 지급하는 차등 지원방식을 취하고 있는 것이 특징이다. 예로서 영농후계자에 대한 정착지원의 경우, 업종과 정착지역에 따라 일인당 5만 2천 프랑에서 34만 4천 프랑까지 차등 지급되며, 보조 외에 후계자에 대한 국가의 특별융자도 55만 프랑을 한도로 정착지역 농업 입지 조건에 따라 차등 이자율(2.65%에서 3.8%까지)이 적용되고 있다.⁸⁾ 이와 같은 차등 지원으로 산간지역 농가들의 경우 평균소득 가운데 약 30% 정도를 보조금을 통해서 얻고 있는 것으로 분석되고 있다.

3. 공공서비스 유지

앞에서 살펴본 것처럼 인구희소화 농촌지역의 경우 공공서비스 유지문제는 농촌사회의 공동화현상을 저지하는데 매우 긴요한 과제가 되고 있다. 인구희소 농촌지역에서의 공공서비스 유지를 위한 국가의 노력은 먼저 각급 공공기관 및 국영업체의 서비스망 통합계획을 억제하기 위한 국가의 지휘감독기능 강화로 나타나고, 이어 공공기관 공동서비스망 창설, 기존 공공서비스망의 기능 확대 방식으로 전개되고 있다.

74년 정부의 대의회 선언 이후 기존의 농촌지역 공공서비스망 감축계획이 폐지된 데 이어, 78년에는 '농촌지역 공공서비스 개선을 위한 부처간 협의체'의 설치로 국가의 공공기관 서비스망 통합계획에 대한 감독기능이 한층 강화되었다. 이와 같은 공공기관 서비스망 통합억제조치와 함께, 기존의 공공서비스망에 복합기능을 부여함으로써 농촌지역의 공공서비스체제를 개선하려는 노력이 병행되었다. 79년 농촌지역 '다기능 우체국'의 설치가 그와

같은 사례로서 우체국으로 하여금 각종 공공기관의 행정서비스 뿐만 아니라 공공기능 성격의 민간기관의 서비스업무를 대행할 수 있도록 한 것이다.

이 밖에도 농촌지역 공공서비스 개선을 위해 여러 공공기관 및 지역 자치단체들이 공동의 서비스망을 설립해 운영하는 방식이 최근들어 널리 보급되고 있다. 국가의 고용정책, 사회보장정책, 주택정책 등을 수행하는 지역기관들이 행정서비스를 통합 제공하기 위해 설립한 '공공행정소 (point public)'와 동일지역 내 여러 농촌코뮌들이 '농촌개발 및 정비를 위한 부처간 기금(FIDAR: Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural)'에서 자금지원을 받아 교통 등 주민 요구관련 공공서비스업체를 공동으로 설립하는 것 등이 그러한 사례들에 속한다.

4. 민간서비스 유지

상업적 목적의 민간서비스 업종을 인구희소 농촌지역에 유지시키는 문제는 공공서비스 유지문제 보다 한층 어려운 일에 속한다. 대개 이러한 노력은 철수하는 민간서비스 기능을 공공서비스 부문에서 대행할 수 있도록 한다던가, 민간서비스 개선을 위해 관련업체들에게 지역 자치단체가 직간접의 지원을 할 수 있도록 하는 방식을 통해 이뤄지고 있다. 82년 '지방분권법'은 민간서비스 기능의 부재 또는 결함으로 인해 농촌지역 주민의 요구가 만족될 수 없을 경우, 지역자치단체가 이러한 기능을 직접 담당하거나 또는 기존의 민간기능에 직간접 지원(보조 및 용자)을 할 수 있게 함으로써 농촌지역 민간서비스 개선을 도모하고 있다.

상업 및 수공업 활성화를 위한 농촌코뮌들의 노력들 가운데 가장 활발하게 추진되고 있는 것은 주택개량을 통해 입주업체들을 간접적으

8) 상환조건은 9년 거치 12년이며, 영농후계자에 대한 특별융자 실시로 정부가 부담하는 이차보전액은 연간 53억 프랑에 달한다.

로 지원하는 것이다. 80년 이후 농촌코뮌들의 주도하에 실시된 '농촌지역주택개발프로그램(OPAH : Opérations programmées d'amélioration de l'habitat en milieu rural)'은 농촌코뮌이 주도하는 주택개발사업에 대해 국가가 금융지원을 할 수 있도록 하고 있다. 이 밖에도 상업 및 수공업성(省)이 실시하는 '다기능 서비스공간(points multiservices)' 설치정책은 상업활동에 필요한 제반서비스(고객접대, 비서, 회계 등)를 입주업체들이 공동으로 이용할 수 있게 함으로써 이들의 농촌정책을 간접 지원하기 위한 것이다. 93년 이후 실시된 이 정책은 현재까지 약 900개의 농촌지역 상업센터를 창출하는 효과를 거두고 있다.

V. 결 론

지역개발과 농촌개발에 관한 프랑스의 경험은 이들 과제를 전환기적 상황에서 다뤄야 할 우리에게 다음의 몇 가지 중요한 관점을 제공한다.

첫째, 국가역할에 관한 것으로서, 지방화 추진 이후 심화되어 온 지역간, 도농간 등 발전의 공간적 불균형 확대문제를 시정하기 위해 국가의 역할이 다시금 강조되고 있다는 점이다. 국토에 대해 가장 조화로운 인적자원을 배치하려는 노력은 사회경제발전이 추구해야 할 목표인 한, 자율적 시장기능에 의해서보다는 국가개입을 필요로 한다는 인식이 확산된 결과이다. 지역 및 농촌개발 등 지리적 범주의 공간 개발 문제에 있어 국가 개입은 시장의 자원배분기능을 왜곡시키기 보다는 그의 기능을 보완하는 것으로서 이해되어야 한다는 관점이 우세해지고 있음을 보여주고 있다. 세계무역기구(WTO) 출범 등으로 국경의 문턱이 낮아지고, 시장 경쟁논리가 지배적 패러다임으로 자리를 굳혀가고 있는 현 시점에서, 국제화가 물고 올 역기능(발전의 공간적 불균형)을 최소화시키기 위한 사회적 노력을 주창하는 목소리가 힘을 얻고 있는 것이다. 유럽연합의 지역정책 강화추세

또한 이를 반영하고 있다.

둘째, 국토의 공간적 균형개발에 있어 국가의 지역파트너가 되고 있는 지역 자치단체들의 개발계획 능력에 관한 것으로서, 프랑스 사례는 이들 지자체들의 실제적 개발계획 능력 향상이 지역개발정책을 기존의 하향식 모델에서 이것과 상향식 모델을 절충한 형태로 발전시킬 수 있었던 주요인 이었다는 점을 보여주고 있다. 이러한 절충적 지역개발 모델은 지역사회의 개발요구와 국토의 균형발전을 위한 국가의 지역개발목표를 조화시키기 위한 것으로서, 지자체의 개발프로그램에 대한 계약방식의 재정 지원이 주요 수단이 되고 있다는 점이 흥미롭다. 어쨌든 이러한 지역계획의 지방화는 지자체의 계획수립 능력이 결여될 경우 기대할 수 없는 것으로서, 지역의 계획능력 향상은 지역개발정책의 상향화를 위해 필수적인 요건이 되고 있다는 점이다.

셋째, 보다 특수한 공간적 영역에 관련된 지역개발문제로서 농촌개발에 관한 것이다. 농업 근대화 추진 이후 제기되고 있는 농촌사회의 재구성문제는 농촌지역에 따라 다양한 형태로 제기되고 있기 때문에(프랑스의 경우 인구성장 농촌지역, 인구회소화 농촌지역, 농업인구 중심 농촌지역, 비농업인구 중심 농촌지역 등등) 접근방법과 정책수단을 다양화시킬 수 있는 대응력이 요청된다는 교훈이다. 본문에서 유형별로 살핀 몇몇 정책은 사례로 제시된 것에 불과하며, 정책추진 주체에 따라(정부부처별, 각급 지자체별, EU 등) 프랑스의 농촌개발정책은 때로는 지나치다는 생각이 들 정도로 종류가 다양하다. 실제 프랑스 국내에서도 농촌개발주체의 다원화와 그에 따른 정책수단의 중복과 비효율성을 비판하는 목소리가 높은 것이 사실이다(그러한 이유로 농촌개발을 위한 전담부서를 설치하자는 주장은 여러 차례 제기되었으나 실제 추진된 적은 거의 없었다. 농림성의 농촌개발국은 전기, 식수, 관개 등 현대적 의미의 농촌개발 수요의 극히 제한된 부분만을 충족시키고 있을 뿐이다). 그러나 이러한 농촌개발 정책

수단의 다양화와 추진주체의 다기화는 농촌이 직면하고 있는 내외적 현실이 그만큼 복잡하게 전개되고 있는 현실을 반영한 결과로서, 농촌사회가 직면하고 있는 다양한 형태의 도전에 대해 그만큼 다양한 대응력을 강구하고 있는 것으로 이해되어야 할 것이다.

VI. 참고 문헌

1. 최민호, 정지웅, 김성수 외, 농촌개발론, 서울 : 형설출판사, 1995.
2. 지역계획연구회 편역, 변증법적 지역개발론, 서울 : 명보출판사, 1993.
3. Bernard KAISER, Ils ont choisi la campagne, Paris : Eds. de l'aube, 1996.
4. Bernard KAYSER, La renaissance rurale, Paris : Armand Colin, 1990.
5. Bernard KAYSER, Pour une ruralité choisie, Paris : Eds. de l'aube, 1994.
6. Centre de recherches sur l'évolution de la vie rurale, Les mutations dans le milieu rural, Université de CAEN, 1995.
7. DEMETER 96, Economie et stratégies agricoles, Paris : Armand Colin, 1995.
8. Encyclopaedia Universalis, "L'aménagement de l'espace géographique" ; "L'aménagement rural", 1996.
9. FranCois Rangeon, Jacques Chevalier et al., Les politiques régionales, Paris : PUF, 1993.
10. Henri Mendras, La fin des paysans, Paris : Babel, 1967.
11. INSEE, Les agriculteurs, Paris : INSEE, 1993.
12. Jean-FranCois Lachaunme, La commune, Paris : L.G.D.J. 1997.
13. Jean-Jacques Dayries, Michèle Dayries, La régionalisation, Paris : PUF, 1986.
14. Marcel Jollivet et Nicole Eizner, L'Europe et ses campagnes, Paris : Presses de Sciences PO, 1996.
15. Micheline Falzon, Les interventions économiques des collectivités locales, Paris : L.G.D.J. 1997.
16. Michel MICHEL, L'aménagement régional en France, Paris : Masson, 1994.
17. Ministère de l'Agriculture, Graph AGRI france 95, Paris, 1995.
18. OCDE, Formuler des meilleurs politiques pour le développement rural, Paris, 1996.
19. OCDE, Quel avenir pour nos campagnes : une politique de développement rural, Paris, 1993.
20. Paul Houée, Les politiques de développement rural, Paris : INRA-Economica, 1996.
21. Philippe Roudie, La France : Agriculture, Forêt, Pêche, Paris : Sirey, 1990.
22. Pierre Teisserenc, Les politiques de développement local, Paris : Economica, 1994.
23. Rapport GEM Europe 1993. Comment préparer le territoire français à la compétition européenne, Paris : Syros.
24. Université de CAEN, Le développement régional rural en Europe, 1991.
25. Yves Doutriaux, La politique régionale de la CEE, Paris : PUF, 1991.
26. Yves MADIOT, Aménagement du territoire, Paris : Armand Colin, 1996.