

한국 농촌의 기능 변화: 식량공급에서 국가균형발전으로

임 형 백
성결대학교 지역사회개발학부

The Functional Change of Rural Society in Korea: from Food Supply to Balanced Development

Lim, Hyung Baek
Dept. of Community Development, Sungkyul University

ABSTRACT

The major purposes of this paper are (1) to explore korean rural planning as subplanning of nation planning and regional planning, (2) to explore functional change of korean rural areas, (3) and suggest appropriate policy for functional change of rural society in Korea. I divided korean rural planning into five periods according to its paradigm shift. In the first period of rural planning lay emphasis on food self-supply, antipoverty and improvement of living condition. In the second period of rural planning lay emphasis on food self-supply, green revolution and income gap mitigation between urban and rural areas. In the third period of rural planning lay emphasis on integrated rural development. In the fourth period of rural planning lay emphasis on multifunctionality of agriculture. In the fifth period of rural planning Korea government announced a new policy and lay emphasis on balanced national development. Food supply used to be most important function of rural areas, but it is weakened in recent days. The role as axis for balanced national development become another important function of rural areas.

Key words: rural areas, function, function, balanced development

I. 서론

현재 한국농촌의 위기는 '식량공급'을 주목적으로 하던 농촌의 현재적 기능의 사회공헌도가 한계화하였기 때문이다. 즉 한국 농촌의 위기는 바로 농업의 경쟁력 약화로 설명되는 농촌의 현재적 기능의 약화이다. 식량공급이 농촌의 주된

기능이었던 시기에는 농업생산성을 증가시키는 것만으로도 농촌의 유지가 가능하였다. 이 시기에 농촌은 농업을 통하여 유지되는 공간이었다. 그러나 농촌의 식량공급의 기능의 중요성이 감소되면서 농업의 산업으로서의 경쟁력도 저하되고, 농촌의 기능도 한계화하였다.

반면 현재 농촌이 가지고 있는 잠재적 기능

(implicit function)은 최근 시장에서 그 가치를 구현할 수 있는 즉 현재적 기능(explicit function)화할 수 있는 적기를 맞이하고 있다. 전통적으로 공공재적 성격으로 인식되어 온 농촌의 쾌적성 요소(amenities)에 대한 사회적 인식은 경제성장과 여가시간의 증대라는 사회변화에 따라 시장에서 가치평가가 이루어질 수 있는 획기적 전기를 맞이하고 있고, 국가균형발전의 차원에서 농촌과 도시의 균형발전을 통한 도시혼잡비용감소와 도시은퇴인구의 농촌유입을 통한 복지비용감소 등이 주목받고 있다(임형백·이성우 2004). 2004년에는 전라북도 장수지역에 시니어컴플렉스(senior complex·복합노인복지단지)의 건설구상이 발표되기도 하였다. 즉 식량공급지로서의 농촌의 기능은 약화된 반면, 국가균형발전의 축, 삶의 공간으로써의 농촌의 기능은 강화된 것이다.

한편 정부개입은 시장에서 동일한 재원에 대하여 약점에 대한 보완보다는, 시장가치구현이 가능한 기회요인에 대하여 집중 투자하는 것이 효율적이다. 즉 시장합리성이라는 큰 흐름속에서 정당한 가치를 평가받도록 제도화하는 방법이, 시장실패적 시각에 기초한 단기적인 공적자금투입식의 정책보다 항구적이고 강력한 지원책이 될

것이다. 문제는 그럼에도 정부의 정책은 여전히 시장가치가 구현될 수 있는 방향으로의 정책개입이 후발 계획이고, 단기적 소모성 정책이 주류를 이루고 있다는 점이다. 이러한 정책수단은 가치창출이 가능한 잠재적 기능의 사장파, 농촌에서의 경쟁력 있는 시장 재화 창출에 역행하는 정책이라는 측면에서 문제가 있다.

본 연구의 목적은 한국농촌의 기능 변화를 고찰하는데 있다. 이 논문에서는 한국의 농촌개발(계획)을 국토종합개발계획 체계내에서의 위치와 농업정책의 패러다임 전환을 기준으로 5개의 시기로 구분하고, 각 시기별로 한국 농촌의 기능 변화를 고찰하였다. 따라서 이 논문에서는 한국의 농촌계획단계에 따른 농촌의 기능 변화를 고찰하고, 시장실패적 시각에 기초한 공적자금투입식의 정책보다는, 농촌의 기능의 재정립과 잠재적 기능의 현재적 기능화의 방향을 모색하려고 한다.

II. 한국 농촌계획의 시기별 구분과 특징

본 논문에서는 이러한 한국의 농촌계획을 국

Table 1. Functional change of Korea rural areas

| Period | Traits of korean rural planning | Major function of rural society | Government policy |
|-----------------|---|--|---|
| Before 1958 | | Food supply | Agricultural expansionism |
| 1st (1958-1969) | Quickening of Village planning | Food supply | Agricultural expansionism |
| 2nd (1970-1980) | Introduction of regional planning | Weakening of food supply | Agricultural expansionism |
| 3rd (1981-1989) | Quickening and formation of rural planning as regional planning | Marginalization of food supply | Agricultural expansionism |
| 4th (1990-2003) | Institutionalization of rural planning | -Marginalization of food supply -Agricultural multifunctionality supply | Agricultural expansionism |
| 5th (2004-2013) | Regard rural areas as axis of balanced national development | -Marginalization of food supply -Agricultural multifunctionality supply -Balanced national development | -Recession of agricultural expansionism -Insufficiency of alternative policy |

토종합개발계획 체계하에서의 위치, 농업정책의 패러다임 전환을 기준으로 5개의 시기로 구분하고, 농촌의 기능변화를 고찰하였다(Table 1).

제1기는 지역계획이 도입되고 제도화된 시기이다. 이 시기에 토지개발사업이 시행되고 마을계획이 대동되었다(윤원근 1999). 해방이후 주곡이 절대적으로 부족한 상태에서 식량생산은 농촌개발의 과제였다.

제2기는 전국적 국토계획제도가 도입된 시기이다. 제1차국토종합개발계획(1972-1981)이 수립되고 거점개발방식이 채택되었다. 이 시기에 전국의 토지를 대상으로 용도지역을 설정하는 국토이용계획이 제도화되었다. 또 시기에 새마을운동이 시작되었다.

제3기는 지역계획적 농촌계획이 태동하고 형성된 시기이다(윤원근 1999). 이 시기에 제2차국토종합개발계획(1982-1991)에서는 단핵구조에 기초한 성장거점전략에서 탈피하여, 국토의 다핵구조형성과 지역생활권 조성을 전략으로 채택하였다. 서울과 부산의 양대도시의 성장을 억제하고 성장거점도시를 육성에 의한 국가균형발전을 추구하였으나 구체적 집행수단의 결여로 불균형발전은 지속되었다.

제4기는 농촌계획이 제도화된 시기이다. 이 시기에 농어촌발전특별조치법, 오지개발촉진법 등 농촌지역에 대한 계획제도가 제도화되었다. 또 농업의 다원적 기능이 강조되기 시작하였다.

제5기는 농촌을 도시와 더불어 국가균형발전의 축으로 인식하고, 농촌계획이 추진되는 시기이다. 제4기부터 강조되기 시작한 농업의 다원적 기능이 더욱 강조되었고, 특히 농촌의 국가균형발전의 축으로서의 공간적 기능이 강조되었다.

III. 한국 농촌의 기능 변화

1. 한국 농촌개발 이전(1953년-1957년)

이 시기에 해방과 한국전쟁 이후 한국에서 식량자급은 농촌의 중요한 과제였다. 반면 한국의 농업은 기술이나 생산여건 면에서 낙후되어 있었다. 따라서 식량자급을 위한 여건의 조성에 많은 노력이 기울여졌다.

이 시기에 제1차농업증산5개년계획(1953-1957)이 추진되었다. 식량증산3개년계획을 답습하여 첫째, 기술지도에 의한 경종법(耕種法) 개선, 둘째, 농지개량에 의한 경지규모확대, 종자개량, 비료증투 등의 주요시책을 제시했다. 그러나 비료, 농약 등의 생산요소를 적기에 적량을 공급하지 못해 증산효과를 거두지 못하였다. 이후 제2차농업증산5개년계획(1958-1962)이 추진되었다. 정책목표로서 첫째, 식량자급자족을 이룩하여 미곡도입을 가급적 조속히 종결시키고, 둘째, 미곡의 수출을 도모하고, 셋째, 식량위주의 증산계획에서 탈피하여 특용작물 증산을 추진하며, 넷째, 이러한 증산계획을 뒷받침하기 위해 농업기반 조성계획, 다섯째, 비료, 농약, 농기계 등의 생산요소와 자재공급, 여섯째, 자급비료의 증투에 의한 토지생산성 제고 등을 설정하였다. 그러나 잉여농산물 도입으로 국내곡물가격이 낮게 유지되어 농업생산이 정체·위축되어, 소기의 성과를 거두지는 못하였다(김병택 2004). 이 시기의 농촌의 주 기능은 식량의 공급이었다. 그러나 이 시기에 쌀의 소비량은 생산량을 상회하였다.

2. 한국 농촌개발 제1기(1958년-1969년)

지역사회개발사업이 시작되면서 1958년 시범마을을 대상으로 한 농촌개발이 시작되었다(박서호 2004). 한국농촌개발에 제1기에서 쌀의 생산과 소비는 Table 2와 같다. 지역사회개발사업은 마을을 기본단위로 하여 마을의 주민조직을 육성하고 마을의 부존자원을 최대한 이용하여 마을의 농업생산확대, 소득증대, 생활개선, 의식개혁 등을 목표로 추진되었다(최양부·정기환 1984). 또 미국의 잉여농산물 도입(1950년대 후반부터 1960년대 초반)과 동시에 생산성 증대를 위한 농업기반조성이 이루어졌다.

이 시기에도 여전히 식량자급은 달성되지 않았고, 농촌의 경제적 여건은 어려웠다. 따라서 농촌의 열악한 삶의 질을 개선하고, 의식개혁을 통하여 전근대적 구습을 타파하며, 식량자급을 이룩하는 것이 목표였다. 이를 통하여 식량의 안정적인 공급과 저임금 노동자를 공업부문에 공급하는 것이 목표였다. 이러한 농촌에 대하여 개량적

Table 2. Domestic Production and Consumption of Rice (Unit: ton)

| Year | Production | Consumption |
|------|------------|-------------|
| 1958 | 3,002 | 3,025 |
| 1959 | 3,161 | 3,165 |
| 1960 | 3,150 | 3,126 |
| 1961 | 3,047 | 3,041 |
| 1962 | 3,463 | 3,401 |
| 1963 | 3,015 | 3,127 |
| 1964 | 3,758 | 3,744 |
| 1965 | 3,954 | 3,925 |
| 1966 | 3,501 | 3,489 |
| 1967 | 3,919 | 3,954 |
| 1968 | 3,603 | 3,822 |
| 1969 | 3,195 | 3,964 |

Reference : Ministry of Agriculture and Forestry(each years) Agriculture and Forestry Statistics Annual Report.

접근은 농촌개발을 소득향상의 관점에서 접근하였고, 생산성 향상을 통하여 농업문제를 해결하려는 농업확장주의(agricultural expansionism)를 추구하였다.

이 시기에 제3차농업증산5개년계획(1963-1968)이 추진되었다. 식량증산이 농정의 핵심과제였고 이를 달성하기 위한 구체적인 시책으로 첫째, 농지확대를 위한 개간·간척사업, 생산기반조성을 위한 경지정리 배수개선사업과 관개사업에 대한 투자, 둘째, 농업생산성 증대를 위한 연구, 지도, 보급사업 등을 제시하였다(김병택 2004).

정부는 1960년대에 들어와 쌀시장에도 개입하

기 시작했다. 1963년부터 절미운동을 전개하였고, 1968년 쌀소비억제정책을 도입하였으며, 농가소득을 지지하고 쌀증산을 도모하고자 1969년 쌀부터 이중미가제를 통하여 매입가격을 대폭 인상시키고 매입량을 확대했다(김병택 2004).

그러나 대부분의 농가는 자가식량을 확보할 목적으로 쌀을 생산하는 자급자족적 생산양식, 또는 식량분을 먼저 배분하고 남은 쌀을 시장에 내다 팔아 현금을 확보하는 준 자급자족적 생산양식에서 벗어나지 못했다(김병택 2004). 이 시기에는 식량자급이 달성되지 못하였기 때문에 생산성 향상을 통한 식량공급은 농촌의 주 기능이였다. 따라서 농업확장주의는 유효하였고, 농촌에 대한 정책적 접근도 수월한 편이었다.

3. 한국 농촌개발 제2기(1970년-1980년)

1971년까지는 국토계획과 경제계획이 경제개발계획에 통합되어 추진되어왔다. 그러던 것이 이 시기에 이르러 제3차경제개발5개년계획(1972-1976)과 제1차국토종합개발계획(1972-1981)이 분리되어 추진되기 시작하였다(임형백 2005). 1970년부터는 박정희 전 대통령의 지시로 새마을 운동이 시작되었다. 새마을 운동은 ‘근면’, ‘자조’, ‘협동’을 기본정신으로 하여, 이의 실천을 통해 국가발전을 꾀하려 했다. 1971년부터 전국적으로 확대된 이 운동은 생활태도 혁신과 환경개선 및 소득증대를 통한 낙후된 농촌의 근대화를 취지로 하여 이루어졌다. 이때에 농촌개발을 수행함에 있어서 생산성 증대, 소득증대, 생활개선, 의식개

Table 3. Annual example park establishment for Tong-Il rice

| Year | Number | Area(ha) | Number of farmhouse | Quantity per 10a (kg) |
|------|--------|----------|---------------------|-----------------------|
| 1971 | 550 | 2,750.0 | 8,451 | 500.9 |
| 1972 | 1,000 | 5,234.2 | - | 474.5 |
| 1973 | 1,000 | 18,542.0 | 5,628 | 563.7 |
| 1974 | 1,000 | 5,575.1 | 18,259 | 537.5 |
| 1975 | 246 | 2,636.5 | 7,811 | 567.8 |
| 1976 | 2,000 | 10,207.8 | 34,859 | 555.0 |
| 1977 | 2,000 | 9,986.0 | 33,554 | 590.8 |
| 1978 | 2,000 | 8,173.0 | 28,626 | 493.0 |

Reference : KREI(1989).

혁에 큰 비중이 두어졌다. 아직 식량의 자급자족은 달성되지 않았고 농촌의 주 기능은 역시 식량공급이었다.

식량자급을 달성하기 위하여 한국은 녹색혁명을 추구하였다. 제3세계를 주 대상으로 하여 전세계적으로 전개된 녹색혁명은 크게 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 제1유형은 '멕시코를 모델로 한 녹색혁명 유형'으로서 주로 라틴아메리카와 아프리카 지역을 대상으로 한 모델이고, 제2유형은 '필리핀을 모델로 한 녹색혁명 유형'으로서 아시아 지역이 주 대상이 된 모델이다(西川潤 1993). 녹색혁명은 다수확 신품종을 개발하여 소득증대, 빈곤문제 완화, 식량자급과 기아문제를 해결하는 것을 목표로 한 것이었기 때문에 이 다수확 품종의 개발이 핵심적 관건이었다(Lappe & Collins 1977). 한국도 1971년 이후 통일벼의 보급을 통하여 30%의 증수효과를 가져왔고 마침내 1976-1978년에 쌀자급자족을 달성하였다(Table 3).

한편 식량자급이 달성되었음에도 불구하고 농촌과 도시의 확대되었다. 따라서 정부는 이종곡가제를 통하여 쌀시장에 개입하였다. 그러나 1970년대에 농촌과 도시의 소득격차는 심화되었다. 쌀의 자급자족이 달성된 상태에서 한국농가 수입의 50% 이상을 차지하는 쌀의 생산량을 높이는 것이 바로 농가의 소득으로 연결될 수는 없었다. 이는 농업확장주의를 통한 식량자급은 가능하나, 농가의 소득유지와 농촌의 유지는 가능하지 못함을 의미하며, 농업확장주의가 한계에 다다랐음을 의미한다(임형백 2005).

1970년에서 80년까지에 농촌가구수입을 도시가구수입과 비교한 결과는 Table 4와 같다. 그러

나 한국의 농가의 주소득원인 쌀의 자급자족이 달성된 상태에서 생산성 증대와 이종곡가제로 농촌의 소득을 보전하는 것은 한계가 있었다. 더구나 농업에서의 부가가치의 창출은 공업에서의 부가가치의 창출과 비교될 수 없었다. 이는 식량공급이 농촌의 주 기능이고 중요한 기능이기는 하지만, 이전처럼 단순히 생산성을 증가시키는 것만으로는 농촌을 유지하기 힘들다는 것을 의미한다.

4. 한국 농촌계획 제3기(1981년-1989년)

이 시기에 쌀의 국내자급률은 90%를 상회하였다. 이러한 상황에서 1980년대 후반에 들어와 미국으로부터 농산물수입개방 압력이 가중되었다. 특히 한국이 만성적인 경상수지 적자에서 벗어나 1986년부터 경상수지가 흑자로 전환되자 이를 배경으로 수입개방 압력이 가중되었다. 1988년에 개최된 한·미통상협상에서 1988년에서 1991년까지 3개년간의 수입자유화 예시계획을 발표하면서, 243개 농산물수입이 개방되었다(임형백·조중구 20004b). 쌀의 자급자족이 달성된 상태에서 농산물수입개방이 이루어지면서, 농촌의 상황은 급변하였다. 그 동안 농촌은 국가경제라는 울타리 안에서 고립된 지역으로 가정하고 폐쇄적으로 다루어지는 것이 가능하였지만, 이제는 국민경제를 넘어서는 세계체제의 움직임이나 세계화 속에서 다루어질 수 밖에 없는 상황에 다른 것이다. 특히 1980년대 중반 과잉농산물과 이에 따른 작물의 수출은 세계농업의 중요한 문제였고, 이로 인하여 유럽과 북아메리카의 상업농(commercial agriculture) 사이에 마찰이 나타났다(임형백·이성우 2004). 농업이 시장을 개방하

Table 4. Comparison between rural and urban income

(Unit: 천원, %)

| | House income | | | Per capita income | | |
|------|--------------|----------|-------|-------------------|----------|-------|
| | Rural(A) | Urban(B) | A/B | Rural(C) | Urban(D) | C/D |
| 1970 | 256 | 292 | 87.7 | 44 | 53.3 | 82.6 |
| 1975 | 873 | 786 | 111.1 | 157 | 151.7 | 103.5 |
| 1980 | 2,693 | 2,809 | 95.8 | 537 | 613.3 | 87.6 |

note: nominal income.

Resource : Kim, BT(2004); Lim, HB(2005).

고 농산물이 수입되면서 생산성 증가는 때로는 농산물과잉공급으로 인한 가격폭락을 가져올 위험을 내포하게 되었다. 특히 가격경쟁력에서 우위를 차지한 수입농산물은 국내농산물에게 위협적인 존재로 등장하였다.

한국에서 농촌개발에 대한 방법론의 전환이 필요하다는 본격적인 논의가 시작된 것은 1981년이다(최양부 1987). 지금까지의 마을중심의 개발론에 대한 비판이 제기되었고 새로운 대안적 개발방식으로서 지방정주생활권 개발론, 종합적 농촌개발론(integrated rural development), 농촌중심권 개발론이 제시되었다(최양부·이정환 1987). 군 단위에는 농촌과 도시가 공존하고 있으므로 이는 농촌계획이라기 보다는 지역계획이라고 보는 것이 타당하다. 그러나 군 단위의 지역계획적 농촌계획의 태동은 농촌을 계획의 공간적 대상으로 인식하기 시작하였음을 의미한다. 또 이는 농업확장주의의 한계로 인하여 나타난 농촌의 사회적 공헌도의 한계화와 농촌의 정체성의 위기를 생산적 측면에서가 아닌 공간적 측면에서 모색할 수 있음을 의미한다.

제2차국토종합개발계획에서는 지역생활권의 개념이 도입되었고 지방의 정주성을 제고시키기 위하여 정주생활권 개념이 도입되었다(윤원근 1995; 이성우 등 2003). 정주생활권이란 간단히 정의하면 '인간의 일상적인 삶이 영위되는 공간'으로 정의할 수 있다. 이것은 도시중심의 급속한 공업화 과정에서 소외되어 낙후된 농어촌 지역을 효과적으로 개발하기 위한 방편으로 대두된 개념이다. 인간 정주생활의 기본단위가 되는 권역으로서 그 속에 살고 있는 주민들이 생산과 생활 활동에 불편없이 그리고 생존에 위협 없이 안정된 삶을 살아갈 수 있도록 그들이 필요로 하는 기본요구(basic needs)가 충족되는 일상생활권이라고 볼 수 있다. 이와 같은 정주생활권의 공간 속에는 생활환경, 생산환경, 자연환경 등 일상생활에 필요한 제 환경시설들이 자연생태적 공간, 경제적 공간, 사회문화적 공간 속에서 조화를 이루면서, 중심도시와 배후 농촌지역이 정주체계 속에서 유기적으로 통합되어 있는 것을 의미한다. 즉 정주생활권은 물리적 경계로 구획된 지역

의 단순한 공간범위가 아닌 전체 지역사회로서 일체감을 갖는 인간 정주생활의 기본적인 공간단위를 의미한다(농어촌진흥공사 1990).

이 시기에 개별 농촌을 대상으로 하는 종합적인 계획의 필요성도 점차 제기되기 시작하였다. 도시와 농촌을 엄격하게 구분하고 농촌지역만을 대상으로 계획하는 것은 도·농의 구분이 점차 사라져가는 오늘날의 현실에 맞지 않는 관계로 도시와 주변 농촌을 하나의 일체화된 공간으로 보고 통합도시 전체를 대상으로 계획을 수립하는 것이 합리적이라는 논리가 설득력 있게 제시되고 있다. 최근 도시 주변지역의 준농림지역에서 난개발 문제가 사회적 이슈가 됨에 따라 더욱 더 필요성이 절감되고 있다. 한국에서도 1994년 국토건설종합계획법에서 도농복합형태의 시건설종합계획을 국토계획의 일종으로 신설(1994)하였으며, 중·소도시와 주변 배후지를 묶어서 동일생활권으로 만들자는 도농통합 개발방식이 추구하고 있다(최병선 등 2004). 이는 농촌과 도시의 격차가 심화되면서 소득격차를 넘어 국토의 불균형 개발의 단계에 이르렀고 과잉도시화 등 사회적 비용이 요구되기 시작하였기 때문이다.

5. 한국 농촌계획 제4기(1990년-2003년)

1) 식량공급기능의 한계화

국민1인당 쌀소비량은 1980년부터 감소하여, 2000년에는 국민1인당 쌀소비량은 93.6kg에 지나지 않는다. 국내 쌀총수요량도 1980년대 중반부터 감소해왔으며, 1990년대에 들어와 감소폭이 확대되었다(Table 5). 이에 비하여 정부매입제를 통한 가격지지에 힘입어 쌀생산량은 지속적으로 증가해왔고 쌀재고량은 1,000만 석을 초과함에 따라 만성적인 생산과잉에 직면하고 있으며 정부는 쌀 재고관리와 재고미 처리에 막대한 재정부담을 안고 있다(김병택 2004). 반면 1976년 이후 쌀의 자급자족달성, 국민1인당 쌀소비량 감소, 재고량의 증가로 식량공급지로서의 농촌의 기능은 크게 약화되었다.

또 1971년부터 보급하기 시작한 통일벼는 다수확품종이기는 하나 밥맛이 떨어지는 단점이 있

Table 5. Self-sufficiency of rice and total grain

(Unit: %)

| Grain year | Rice | Total grain |
|------------|-------|-------------|
| 1956 | 100.0 | 92.1 |
| 1960 | 100.8 | 94.5 |
| 1965 | 100.9 | 93.9 |
| 1970 | 93.1 | 80.5 |
| 1975 | 94.6 | 73.0 |
| 1980 | 95.1 | 56.0 |
| 1985 | 103.3 | 48.4 |
| 1990 | 108.3 | 43.1 |
| 1995 | 91.4 | 29.1 |
| 2000 | 102.9 | 29.7 |

note: Grain year(from November 1, last year to October 31, this year).

Reference : Ministry of Agriculture and Forestry(each years) Annual Report for Agriculture and Forestry Statistics.

었다. 통일벼는 자포니카(Japonica)계품종과 인디카(Indica)계품종간의 원연교배(遠緣交配)방식으로 개발되었는데, 인디카계품종은 자포니카계품종에 비하여 밥맛이 떨어지는 단점이 있다. 소득증가와 더불어 통일벼에 대한 소비자의 수요가 급감하였고, 이에 따라 정부는 1992년 통일벼의 수매를 중단하였다(임형백 2005).

국내쌀값을 국제가격보다 높은 수준으로 지지하고 있음에도 불구하고 농가소득은 도시근로자 소득에 비하여 낮고 그 격차가 확대되어 가고 있다(김병택 2004). 한국쌀의 가격은 미국의 칼로스(Calrose)에 비하여 4배 이상 높고, 중국 동북3성의 자포니카에 비하여 4-5배 높아 가격경쟁력이 약하다(임형백 등 2003). 칼로스는 1958년에 개발된 인디카계품종과 자포니카계품종의 교잡종으로 캘리포니아의 장미(California Rose)란 뜻이다. 교잡종이므로 밀집면에서 국내의 쌀과 큰 차이가 없다. 그럼에도 농업소득 중에서 쌀농사가 차지하는 비중은 여전히 높은 편이어서, 쌀가격의 하락은 농가에 직접적인 위협요인으로 작용할 수 있다.

2) 농업의 다원적 기능의 강조

한국은 1990년대 중반 이후에 농업·농촌의

다원적 기능에 주목하여 농업확장주의적 농업정책에서 지속가능한 농촌발전정책으로 농정의 방향 전환을 도모했다. ‘문민정부’의 농어촌발전위원회 보고서 『농정개혁의 방향과 과제』(1994년 6월)나, ‘국민의 정부’의 『농업·농촌기본법』(1992년 2월 제정)은 모두 새로운 농정의 방향으로서 농업의 다원적 기능을 강조하고 있다(박경 2003, Table 6).

이후 한국은 농산물 무역자유화 과정에서 축소될 가능성이 높은 농업의 다원적 기능을 확보하기 위해 최소한 일정수준의 국내농업생산이 유지되어야 한다는 점과 신축적인 농업정책수단을 통해 각국의 특수한 여건과 역사·문화적 배경에 기인한 각국의 다양성 있는 농업의 공존을 인정할 수 있는 규율이 만들어져야 한다는 점을 강조하고 있다(임정빈 2003). 즉 농산물 무역자유화가 농산물 수입국의 농업생산활동을 위축시키고, 이로 인해 농업 생산활동으로부터 부수적으로 창출되는 다양한 비시장적 가치와 공익적 기능 즉 농업의 다원적 기능이 축소될 것이기 때문에, 농업 생산활동이 아니라 이러한 농업의 다원적 기능을 유지하기 위한 것이라는 주장을 통하여 정부정책의 정당성을 부여하고 있는 것이다.

농업의 다원적 기능은 EU에서 1980년대 초반에 강조되기 시작하여, 1986년 이후 이에 대한 정책적 지원수단이 강화되었다(임형백·조중구 2004a). 이를 통하여 EU는 농업확장주의에서 지속가능한 농촌개발정책으로 정책전환하였다. 이는 농촌의 식량공급기능이 한계화하면서 이를 보완할 새로운 농촌의 기능을 모색하는 것이며, 농촌에 대한 인식이 ‘식량생산의 장’에서 ‘지속가능한 농촌개발’로 전환되고 있음을 의미한다. 그러나 한국의 경우 농업의 다원적 기능은 강조된 반면 이에 대한 정책적 지원수단은 충분히 마련되지 못하고, 농업정책은 여전히 농업확장주의에 머물고 있었다. 박진도(2002), 임형백과 조중구(2004a, 2004b)도 1990년대에도 한국농정의 중심은 여전히 농업생산력 증대에 두어져왔다고 주장하였다.

사회적으로도 주5일제 근무제의 도입, 도시 퇴직자의 증가, 농외소득개발의 필요성 증가로 농

업의 다원적 기능이 주목받게 되었고, 농촌의 내생적(endogenous) 발전이 강조되었다. 이 역시 농촌에 대한 '식량생산의 장'에서 탈피하여, 농촌의 기능에 대한 새로운 수요가 등장하고 있음을 의미한다. 그러나 실제로는 이러한 것들이 정책에 심도있게 반영되지 못하였다. 변화한 상황에 적합한 새로운 정책을 만들어 낼 능력, 시간, 노력이 모두 부족한 결과였다. 대부분의 경우 녹색관광 혹은 농촌관광이라는 이름아래 정책자금을 투입한 이벤트적 성격을 띠게 되었다. 농협중앙회의 팜스테이마을과 주말농장, 강원도의 새농어촌 건설운동, 행정자치부의 아름답마을가꾸기사업, 환경부의 자연생태우수마을, 농림부의 녹색농촌체험시범마을사업, 농촌진흥청의 농촌전통테마마을 육성사업 등이 차별성을 갖기 보다는 비슷한 성격의 사업을 중복시행하고 있다. 또 가능한 한 적은 자본과 시설을 투입하면서 농촌의 자원을 그대로 이용하여 현지 주민들이 자체적으로 운영하도록 하여야 하는데, 이보다는 외부의 정책자금 투입에 의존하고 있으며 운영면에서 비효율적인 면도 많은 것이 사실이다. 따라서 이러한 각 부처간의 차별화되지 않는 사업에 대한 중복투자는 관리체계의 일원화와 자금의 효율적 운영에 대한 개선이 이루어져야만 한다.

그러나 이 시기에는 농업확장주의의 한계가 명확히 드러나면서 농촌의 식량공급지로서의 기능은 약화된 반면 공간으로서의 기능은 크게 부각되었다고 볼 수 있다. 특히 농업의 다원적 기

능을 강조하기 시작하였다는 것은 농업확장주의를 통하여 농촌을 유지하려는 시각에서 벗어나 적정수준의 농촌공간을 유지하려는 것으로 해석할 수 있다. 즉 지속가능한 농촌개발을 통하여 농촌과 도시의 공존과 국가균형발전을 추구하려는 시각이 도입된 것이다.

3) 오지개발과 정주권개발의 제도화

농어촌발전특별조치법을 통하여 정주권개발이 제도화되었고, 오지개발촉진법을 통하여 오지개발이 제도화되었다. 이러한 정책들은 정부의 다른 중앙부처들이 시행하여 온 낙후지역정책과 동일한 목표를 추구하는 것이다.

특히 정부는 정보화가 지리적 격차에서 발생하는 입지상의 한계를 해소할 것으로 기대하고 정보화도 적극적으로 추진하고 있다(임형백·이성우 2004; 이성우·임형백 2005).

6. 한국 농촌계획 제5기(2004년-2013년)

노무현 대통령은 2003년 11월 11일 농촌진흥청에서 열린 제8회 농업인의 날 기념식에서, 119조원의 『농업·농촌 지원계획안』을 발표했다. 물론 이러한 투·융자는 도하개발아젠다(DDA), 자유무역협정(FTA), 2004년 쌀 재협상 등 밀려오는 시장개방압력에 따라 예상되는 농업과 농촌을 지원하기 위한 것이다. 농림부는 이에 따라 '농업·농촌 지원계획안'을 발표했다.

'농업·농촌 지원계획안'에 따르면 총119조원

Table 6. Behind region policy of central ministry

| Central ministry | Ministry of Government administration and Home affairs | Ministry of Agriculture and Forestry | Ministry of Construction and Transportation | Ministry of Environment | Ministry of Marine and Fishery | Korea Forest Service |
|----------------------|--|---|---|--|---|-------------------------------|
| Behind region policy | Development of back region. Fostering of small town. Development of ireland. | Development of human settlement area. Integrated rural village development. Cultural village development. | Development promotion zone. | Water development for living in farming and fishing village. | Integrated fishing village development. | Mountain village development. |

Reference : Balanced national development committee(2004).

중 2004년부터 2008년까지 지원될 50조 514억 원은 정부의 중기 재정운용계획에 반영하고 이 기간 투·융자 규모는 연평균 7.8%씩 늘어나 2004년 8조 4천억원에서 2008년에는 11조 4천억원으로 증가된다.

한편 성진근 등(2004)은 119조 원의 투자계획이 앞으로 10년간의 농정수행을 위한 투·융자사업 예산을 조정하여 합한 수치일 뿐 특별히 기획된 사업을 위한 추가적인 농업투·융자는 아니라는 사실을 강조하고 있다. 즉 지난 10년간(1992-2001)의 농립투·융자사업 규모를 합하면 76조 8천억 원이고, 이러한 농정사업규모를 국가 예산 증가율을 감안해 매년 일정률씩 증가시켜 앞으로 10년간의 사업액을 합하면 119조원의 규모가 된다는 것이다.

‘농업·농촌 지원계획안’에 따른 새로운 농정의 기본틀과 정책방향을 살펴보자. 정책은 목표를 도시와 농촌이 더불어 사는 균형발전사회로 잡고 있다. 이를 위하여 첫째 농업을 지속가능한 첨단생명산업으로 육성하고, 둘째 농업인은 도시근로자에 상응하는 소득을 실현하며, 셋째 농촌은 농촌다움을 갖춘 쾌적한 도·농공존의 삶의 공간이라는 세 가지 비전을 제시하고 있다.

Table 7을 살펴보면 농촌부문의 비전에서 농촌의 공간적 성격을 강조하고 있다. ‘농업’부문에서는 비전을 달성하기 위하여 정책으로 첫째, 농업의 체질 강화를 위한 제2단계 농업구조조정 본격 추진, 둘째, 농지 소유제한과 이용규제를 대폭 완화하여 농지거래 활성화, 셋째, 고품질·안전농산물, 기술·수출 농업 등 새로운 성장동력 확충을 제시하고 있다.

‘농업인’부문에서는 비전을 달성하기 위하여 정책으로, 첫째, 농가소득보전을 위한 논직불제,

친환경직불제, 마을단위직불제 등 다양한 직불제의 대폭 확대, 둘째, 재해 및 가격폭락 등에 대비한 경영안정시스템 구축, 셋째, 농촌관광, 향토산업 육성 등을 통한 새로운 농외소득원 개발을 제시하고 있다.

‘농촌’부문에서는 비전을 달성하기 위하여 정책으로 첫째, 농촌인구의 고령화에 대응하여 연금, 건강보험, 기초생활보장 등 농촌형 사회안정망 확충, 둘째, 교육·의료 복지인프라 구축, 셋째, 쾌적하고 활력 넘치는 농촌지역개발 활성화를 제시하고 있다. 2004년에 발표된 시니어컴플렉스(senior complex·복합노인복지단지)는 이러한 비전에서 출발한다. 이는 고령화사회에 대비하고, 계속해서 인구가 감소하는 농촌을 살리기 위한 방안으로 제시된 것이다. 그러나 시니어컴플렉스는 몇 가지가 고려되어야 한다. 첫째, 지역경제활성화에 기여하여야 한다. 만약 시니어컴플렉스를 유지하기 위해서 많은 비용을 투입하면서도 지역경제에 도움이 되지 않는다면, 이는 정부가 세금을 투입하여 보다 경제적으로 여유가 있는 도시노년층을 위하여 농촌에 거주공간을 만든 반면, 농촌주민들에게는 혜택이 돌아가지 않는 모순이 발생한다. 즉 정부가 오히려 경제적으로 보다 여유있는 도시노년층을 위한 정책을 펴는 반면 농촌노년층에게는 혜택이 돌아가지 않는 모순이 발생하는 것이다. 둘째, 그 지역의 정체성(identity)과 농촌성(rurality)을 지켜야 한다. 그 지역의 환경과 문화를 중시하는 시니어컴플렉스여야 한다. 이를 통하여 농촌의 쾌적함과 도시의 편안함이 공존하는 공간을 만들어야 하는 것이다.

이는 농촌의 기능에서 이전까지 주된 기능으로 강조되던 식량공급 기능과 더불어 농촌의 공

Table 7. Vision of Support plan for agriculture and rural society

| Section | Vision |
|-------------|--|
| Agriculture | Fostering as sustainable hi-technical bio-industry center on specialized farmer |
| Farmer | Realize near to per capita income compare to city laborer |
| Rural area | To development as space of living which have not only amenity of rural area but also convenience of city |

Resource : Lim, HB(2005).

간적 기능이 강조된 것이다. 즉 기존에는 농촌은 농업이라는 산업을 통하여 유지되는 공간이라는 성격을 강하게 부여한 반면, Table 7.에서는 삶의 공간으로서의 기능, 이를 통하여 도시와 더불어 국가균형발전의 한 축으로서의 농촌의 공간적 기능이 강조되고 있다.

참여정부의 그 어느 정권보다도 ‘국가균형발전’을 강조하고 있다. 또 농촌을 ‘농촌다움을 갖춘 쾌적한 도·농 공존의 삶의 공간으로 발전’시킨다는 비전은 이러한 정책의 연장선상에서 농촌을 도시와 더불어 국가균형발전의 축으로 인식하는 것으로 볼 수 있다. 한국의 인구이동요인을 살펴보면 도시에서 농촌으로 인구이동에서 자연환경적 요인이 크게 작용하고 있는 것으로 나타났다. 즉 도시의 혼잡에서 벗어나 농촌의 쾌적한 자연환경에서 거주하려는 의사를 가진 도시민이 상당수 존재하는 것이다. 따라서 농촌을 도시의 편리함과 농촌의 쾌적함이 공존하는 정주환경으로 만들어 간다면, 다수의 도시민을 농촌으로 이주시킬 수 있다. 이는 도시의 혼잡비용, 사회보장 비용을 감소시켜 사회적 비용(social cost)을 감소시키면서, 농촌의 활성화도 가져올 수 있다. 즉 주된 기능이었던 ‘식량자급’ 기능의 가치하락으로 한계화한 농촌에, ‘국토균형발전의 축’이라는 새로운 기능을 추가하는 것이다. 따라서 농촌에 대한 접근도 생산성 증대 중심의 접근에서 탈피하여, 쾌적한 농촌을 만들고 국토균형발전의 축으로 기능할 수 있도록 보다 다양하고 세심한 접근이 이루어져야 할 것이다.

실제로 참여정부에서 지방화와 분권화가 강조되는 흐름 속에서 농촌개발정책에도 몇 가지 변화가 나타나고 있다. 첫째, ‘지방일괄이양법’ 제정 등으로 지방분권추진에 따른 권한의 지방이양

및 책임성이 강조되었다. 둘째, 균형발전특별회계라는 새로운 예산시스템이 형성됨으로써 중앙정부의 부처별 지자체에 지원하던 농촌개발사업이 대다수가 균형발전특별회계사업으로 이전되었다. 셋째, 농산어촌 주민의 삶의 질(quality of life) 향상을 도모하고, 중앙부처별로 시행되던 분절적 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 ‘농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’이 제정되었다. 넷째, 낙후지역의 혁신유도를 위해 일방적인 사업성 재원 확대보다는 분산되거나 중복된 지역개발사업의 체계화로 투자성과를 극대화할 모색하고자 신활력사업을 신설하였다(송미령 2005).

IV. 결론 및 제언

농촌의 기능에서 식량공급은 가장 중요하고 기본적인 기능이다. 특히 해방과 한국전쟁 이후 식량자급이 우선시 되었던 한국에서 생산성 증가를 통한 식량공급은 농촌의 가장 중요한 정책 중 하나였다. 또 식량이 부족한 상태에서는 생산성 증대를 통한 산출량의 증대만으로도 농가소득을 유지하는 것이 어느 정도 가능하였다. 이러한 상황은 한국의 농촌계획 제2기까지 해당된다.

그러나 2기에 이르러 쌀의 자급은 달성된 반면, 농촌과 도시의 소득격차가 발생하기 시작하면서 식량공급의 중요성은 이전보다는 감소한다. 더구나 3기에 이르러서는 여기에다 외국농산물이 수입되면서 식량공급의 중요성은 더 약화되었다. 오히려 잉여농산물의 처리의 문제가 대두되었으며, 비교우위에 있는 외국농산물을 수입하고 경쟁력없는 농업부문은 포기하자는 극한적 주장

Table 8. Causes of population movement

(Unit: 천원)

| Causes Direction | Job | Education | Family | House | Settlement | Environment · Etc |
|---------------------|-------------|-----------|--------|-------|------------|-------------------|
| | Rural→Urban | 193 | 99 | 67 | 24 | 7 |
| Urban→Rural | 155 | 30 | 78 | 36 | 3 | 27 |

Resource : Korea National Statistical Office(1992-1997).

이 대두되기도 하였다. 이렇게 되자 제4기에 이르러서는 EU와 마찬가지로 농업의 다원적 기능을 강조하기 시작하였고, 이를 통하여 농산물의 수입개방압력에 대응하면서 농업을 보조·유지하려고 하였다. 그러나 이 시기에 식량공급의 기능이 한계화한 반면 농업정책은 여전히 생산성 증대를 추구하였고, 농업의 다원적 기능을 강조한 반면 이에 대한 제도는 극히 미비하였다. 제5기에 이르러 농업확장주의에서 소극적으로 후퇴하였지만 여전히 정책적으로는 생산성 증대를 추구하고 있다. 반면 농촌을 도시와 균형발전을 통하여 국가균형발전을 이룩할 축으로 인식하면서도 이에 대한 정책도 미비하다. 중앙부처 주도의 정책은 여전히 시장실패적 시각에 기초한 공적자금투입이라는 특징을 가지고 있다.

여전히 식량공급이 농촌의 주 기능이고 결코 포기되어서는 안될 기능이기기는 하지만, 쌀의 자급자족이 달성된 상태에서 여전히 농가소득의 50% 정도를 차지하는 쌀에 대하여 생산성 정책으로 접근하는 것은 위험하다. 오히려 쌀의 생산은 줄이고, 그 공간에 자급률이 낮은 대체작목을 재배하면서, 시장세분화와 틈새시장을 구축하는 것이 현실적 대안이 될 수 있다. 동시에 농촌을 식량공급의 장으로 인식하는 한계에서 벗어나서, 한계화된 식량공급의 기능의 일부를 다른 기능으로 보완함으로써 적정규모의 농촌을 유지·발전시키는 것이 사회적 비용(social cost)을 감소시키고, 국가균형발전의 전제될 것이다.

이를 위해서는 농촌주민의 환심을 얻기 위한 한시적 공적자금투입식의 정책보다는 미래지향적인 정책이 필요하다. 도시와 농촌의 연계성 강화, 자본유입에 필요한 제도의 정비 등과 같이 도시자본이 시장에서 농촌으로 유입될 수 있는 시장수용적 정책이 더욱 농촌발전에 도움이 될 것이다. 이처럼 시장체제에서 작용할 수 있는 정책개입은 갈수록 심화되리라 예상되는 농촌의 공동화와 도시가계 대비 농촌가계 소득 감소를 막을 수 있는 근원적 처방이라 할 수 있겠다.

참고문헌

- 국가균형발전위원회(2004) 국가균형발전의 비전과 전략. 서울: 동도원.
- 김병택(2004) 한국의 쌀정책. 서울: 한울아카데미.
- 농어촌진흥공사(1990) 농어촌발전종합 대책 기본지침.
- 박 경(2003) 유럽의 농촌지역정책과 LEADER 프로그램. 유럽지역연구회 엮음. 유럽의 지역발전정책. 서울: 한울아카데미, 87-118.
- 박서호(2004) 농촌계획. 대한민국도·도시계획학회 편저. 국토·지역계획론 (전정판). 서울: 보성각, 199-222.
- 박진도(2002) 국민의 정부 농정의 성과와 한계. 국민의 정부 농정의 평가와 차기정부의 농정과제. 서울: 사단법인 농정연구센터.
- 성진근·조일호·이태호·민승규(2004) 한국의 농업정책, 틀을 바꾸자: 시장으로 나온 한국 농업. 서울: 삼성경제연구소.
- 송미령(2005) 농촌개발의 패러다임 전환과 정책의 체계화 방안. 새국토연구협의회 2005 제2차포럼 자료집, 1-16.
- 윤원근(1999) 한국농촌계획론. 서울: 대화출판사.
- 이성우·임형백(2005) 정보화와 농촌사회. 서울: (주)명진씨앤피.
- 임정빈(2003) 농업의 다원적 기능에 대한 국제적 논의 내용과 주요 쟁점. 농업생명과학연구 37(3), 83-90.
- 임형백(2005) 한국농촌계획의 전개와 농촌인구의 변화. 농업교육과 인적자원개발 37(4), 199-224.
- 임형백·이성우(2004) 농촌사회의 환경과 기능. 서울: 서울대학교출판부.
- 임형백·조중구(2004a) 한국과 EU의 농촌개발의 비교. 농촌계획 10(2), 25-34.
- 임형백·조중구(2004b) 한국의 농촌개발의 전개와 특징. 지역사회발전연구 29(1), 195-215.
- 임형백·윤준상·배성의(2003) 중국의 자포니카 벼 재배와 한국 농촌. 한국농촌지도학회지 10(1), 103-114.
- 최병선·박상우·이상대(2004) 공간계획 체계. 대한국도·도시계획학회 편저. 도시계획론 (4정판). 서울: 보성각, 151-179.
- 최양부(1987) 농촌지역종합개발과 농촌지역계획. 농촌지역계획수립과 추진방안. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 최양부·이정환(1987) 산업사회의 농촌발전전략. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 최양부·정기환(1984) 마을종합개발의 계획적 접근. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원(1989) 한국농정40년사.
- 西川潤(1993) 『開發途上國の食料・人口問題と農業開發 環境保全型農業と世界の經濟』. 農文協, 154-181.z
- Lappe FM, Collins J(1977) *Food First: Beyond the Myth of Scarcity*. Boston: Houghton-Mifflin.