

농촌개발 새로운 가능성과 제약들

농촌의 생산적 기능 한계, 농촌자원 새로운 방향으로 유인
세부적 농촌개발 목표 설정, 계약 통해 지원여부 결정해야

농촌공간의 탈가치화와 새로운 가능성

지역균형발전에 관한 사회적 관심은 대체로 시장기구의 자원배분 기능이 수반하는 '발전의 공간적 불균형문제'를 시정하기 위한 필요에서 비롯된다. 시장기구를 통한 사회경제구조의 재편과정은 도시부문으로 대표되는 근대적 부문으로 하여금 공간, 경제활동, 기타 사회문화적 제 역량들을 자신의 이해에 따라 일부에 대해서는 가치부여(valorisation)를, 다른 일부에 대해서는 부차화 또는 탈가치화(devalorisation)함으로써 선별적 통합(integration selective) 또는 집중화(concentration)과정에 연루시키기 때문이다.

산업화 과정에서 시장기구의 확대가 초래하는 이와 같은 선별적 통합과정은 필연적으로 인구와 시설을 '집적공간'과 '해체공간'

으로 구분하는 공간구조를 낳는다. 여기서 '농촌'은 후자를 대표하는 사회적 공간으로서 점차 인적 요소들과의 결합이 이루어지는 공간이 되고, 농촌공간이 가진 본래적 가치들은 잠재적 상태로 머물거나 주변화 된다.

산업화과정에서 농촌공간은 농산물이라는 '재화생산영역'의 사회적 효율성이 강조되면서 노동력 재생산에 필요한 칼로리 공급원으로서의 역할을 집중적으로 요구받는다. 농산물 시장을 둘러싼 경쟁이 국경을 초월하면서 이러한 사회적 요구는 한층 더 농업으로 하여금 산업적 농업(agriculture industrialisee)이 되기를 주문받는다. 그러나 산업화 후기로 넘어오면서 농업에 대한 사회적 요구는 구조적 변화를 맞는다.

산업화 과정을 거친 서유럽과 최근 우리나라에서 새롭게 나타나고 있는 도시와 농촌의

관계는 농촌공간에 대한 새로운 사회적 요구가 반영되고 있는 것이다. 농산물이라는 재화생산영역에서의 효율성이 강조되던 농촌공간은 점차 레저와 휴양이라는 '서비스 생산영역'에서의 기능이 강조되고 있다. 이른바 서비스농업(agriculture de service)의 대두로서 여기에는 국제농업시장의 여건변화에 따른 시장개입형 농업정책의 후퇴와 농촌개발정책의 약진, 농촌지역의 인구사회학적 구성 변화(비농업인구의 증대와 부녀화, 고령화), 농촌공간에 대한 여가수요의 증대 등 중요한 사회적 변수가 작용하고 있다.

농촌공간에 대한 이와 같은 사회적 요구의 변화는 농촌어메니티 자원들이 시장가치로 전환될 수 있는 기회와 가능성이 확대되는 것을 의미한다. 시장내부화(internalization)로 불리는 이러한 과정은 도농관계의 변화와 함께 앞으로 농촌지역에 농촌어메니티에 기반한 새로운 서비스 시장이 창출되는 것을 의미한다. 농산물이라는 재화생산영역의 소비시장이 주로 도시지역에 형성되는 반면, 농촌어메니티 자원에 기초한 서비스 생산영역의 새로운 시장은 농촌지역에 소비시장을 형성한다는 점에서 '내생적' 개발의 중요한 토대가 될 전망이다.

농촌개발사업, 무엇을 할 것인가?

우리나라에는 약 4만여 개의 농촌마을이 전국에 산재해 있다. 평면적 감각으로 느껴지는 우리의 국토면적은 비좁기만 한 것이지만 이 산골, 저 산골 굽이굽이마다 펼쳐져 있는 농촌마을들을 마주할 때 마다 느끼는 것은 적어도 입체적인 측면에서 우리 국토가 결코 좁은 것이 아니라는 점이다. 파리에서

의 유학시절, 국토의 크기로 국가의 규모를 얘기할 때마다 우스개 소리로 한 얘기지만, 우리의 국토도 납작하게 펼 수만 있다면, 유럽의 농업대국이라는 프랑스만큼이나 '넓다'라는 표현을 가질 수 있을 것이다.

평균적으로 우리나라의 농산어촌마을에는 약 50호의 농가들이 50여ha의 농지(논과 밭)를 가꾸며 삶을 꾸려가고 있는 것으로 추산되고 있다. 우리나라의 전체 경지면적이 200만ha 정도이니까, 대략 4만여 농촌마을이 마을당 50호의 농가, 50ha 정도의 농지를 보유하고 있는 것이 우리나라 농촌마을의 평균적인 구조인 셈이다(농림부의 최근 통계에 따르면 우리나라에는 120만호의 농가가 183만 ha의 농지를 관리하고 있다). 반면, 프랑스의 국토면적은 한반도의 5배가량이 된다. 우연일 수도 있겠으나 프랑스의 농촌마을 수는 우리와 엇비슷한 수준으로 꼬뮌(commune)이라는 기초마을 수가 3만6천개에 달한다. 농가수와 농가당 평균경지면적은 그러나 우리와 큰 차이를 보이고 있다(프랑스에는 약 60만호의 농가가 평균 40ha의 농지를 보유하고 있다). 역사과정에 차이가 있을 수 있겠으나, 어쨌든 자연생태계를 개조하면서 만들어 낸 마을 수가 비슷한 수준인 것을 보면 뭔가 우연 이상의 논리가 있을 것 같다.

국토면적의 차이를 내세울 때마다 '규모의 경제'가 암시하는 비교우위의 경제논리에 매



오 현 석
지역아카데미 대표



물되곤 한 것이 사실이지만, 차츰 그 곳의 현실과 우리의 현실을 보다 깊게 이해하게 되면서 우리의 농업·농촌문제가 특수한, 그래서 예외적인 현실에 속한 것만은 아님을 깨닫게 된다. 우리나라나 서유럽이나 농촌개발 문제는 중요한 사회적 의제의 하나다. 물론, 서유럽이 우리보다 농촌현실이 낫다는 평가를 얻고 있으나, 농촌개발을 둘러싼 사회적 의제는 우리나라 그곳이나 별 차이가 없다. 오늘날 농촌개발의 과제는 '농촌공간에 새로운 가치를 부여하는 것(revaloriser l'espace rural)'이란 표현으로 동일한 목표를 지니게 되었다. 오랜 세월 동안 농업생산활동을 위한 공간으로서 '농촌마을'의 생산적 기능은 더 이상 유효하지 않게 된 것이다. 사회적 노

동을 조직화하는 방식에 큰 변화가 나타났고 (근무시간 단축 등), 농촌마을의 인구구성파 시장환경 또한 크게 변화하였다. 결국 농촌마을이라는 공간이 지니고 있는 자원들을 새로운 방향으로 이끄는 것이 농촌개발의 중요한 과제가 되고 있다. 이러한 과제를 표현하기 위해 새롭게 등장한 용어들이 바로 '농업의 다면적 기능'이라든지 '농촌어메니티'와 같은 90년대에 유행처럼 쓰이기 시작한 용어들이다.

결국 우리나라 농촌마을 관련사업들도 마을의 생산적 기능을 외부환경의 변화에 맞게 새로운 방향으로 진화시키는 것을 핵심과제로 하고 있다. 조선시대 후기에 이양법의 확산으로 많은 농지가 논으로 개조되면서 농촌마을의 생산적 기능이 진화한 것처럼, 오늘날의 농촌마을 또한 현재의 사회적 요구에 맞게 새로운 생산적 기능을 갖추는 방향으로 진화할 것을 요구받고 있는 것이다. 농촌마을의 새로운 생산적 기능 가운데 서유럽이나 우리나라나 가장 중요하게 떠오르고 있는 분야가 바로 '서비스 생산기능'이다. 농촌관광이라는 새로운 서비스 시장가치를 창출하는 한편, 농촌경관과 같은 공익적 가치를 제대로 보전해 후세들이 누릴 수 있게 하는 것, 바로 그것이 그러한 진화방향의 중요한 흐름이 될 것이다.

농촌개발이란 결국 농촌공간에 새로운 가치를 부여하기 위한 일련의 과정이다. 그것은 농업활동의 과정과 결과를 시장과 사회의 요구에 보다 부합되도록 하는 '농업적 측면'과 함께 농촌공간에서의 비농업활동과 시장외적인 공공재 생산기능을 조정하기 위한 '비농업적 측면' 모두를 포함하고 있다.





어떻게 할 것인가?

농업개발을 중시하는 농촌개발사업에 대한 인식이 필요하다. 레저, 휴양 등 농촌공간의 서비스 생산기능에 대한 관심이 높아지면서 최근의 농촌개발사업들은 농업개발을 소홀히 하는 경향을 보이고 있다. 농업활동은 농촌지역에서 여전히 중요한 경제활동이자 새로운 서비스 생산활동의 배경을 이루는 활동이다. 농촌공간에서 이뤄지는 여러 생산활동 가운데서도 농업활동을 중심으로 근접성을 강화하고 고유성을 보전하며 이를 통해 소비자들의 증대되는 요구사항인 안전성과 품질의 요구에 부응해야 한다. 농촌정책이 비록 농촌공간의 비농업분야나 농업생산기반 이외의 SOC에 관여하는 것이라 하더라도, 그것은 여전히 '농촌성(rurality / 농촌다움)'을 강하게 고려해야 한다. 농촌성은 점점 희소해지는 공공재(자원)로서 사회가 원하는 수준만큼 농촌개발을 통해 공급을 확보할 수밖에 없기 때문이다.

상향식 개발을 위한 충분한 경험적 축적이 필요하다. 유럽의 농촌지역개발정책은 1991년의 리더프로그램을 전후로 해서 참여(상향식), 다 부문, 지역성(territoriality)을 중심으로 삼으면서 진행되고 있다. 이를 위해서는 농촌지역사회의 보다 높은 '조직화 수준'과 커뮤니케이션 능력을 필요로 한다. 조직화 수준은 다양한 기능조직의 존재를 전제로 한다. 우리의 경우 현재 시범적으로 진행되고 있는 상향식 농촌개발정책은 1990년대를 거치면서 파편화된 '공동체조직(노인회, 부녀회 등)'에 의존하고 있다. 리더프로그램의 경우에서 보듯이 지방활동그룹(LAG)의 기능과 조직화 수준, 다양성은 상향식 접근을

성공으로 이끄는 필요충분조건이 되고 있다. 적어도 '다 부문(multi-sectoral)' 접근 또는 통합적 접근이 이뤄지기 위해서는 농업부문 뿐만 아니라 비농업부문의 조직화가 가능한 지리적 범위의 공간설정이 필요하다.

사업추진에 대한 모니터링과 시행착오가 피드백 되는 시스템이 필요하다. 농촌지역에 대한 국가차원의 여러 개입수단들이 농촌공간에 대한 우리사회의 새로운 요구에 맞게 효과적으로 진행되고 있는지에 대해 정책관리와 모니터링, 평가와 함께 이것이 다시 시행과정에 피드백 되는 체계화된 절차가 필요하다.

농촌개발 관련 정책예산들이 균특회계로 이관되면서 중앙정부로부터 이들 정책에 대한 권한이 지방정부(광역정부)로 이전되고 있는 상태에서 농촌정책의 가버넌스 문제는 매우 중요한 과제이다. 농업 및 농촌정책의 지방화는 상향식 접근을 위한 필요조건이기는 하지만 지방정치와 지방행정의 비합리적 관행, 지역사회의 역량 미성숙 등은 이를 충분조건으로까지 해석하는 것을 어렵게 한다. 이를 위해서는 계약방식을 도입하는 것을 검토할 필요가 있다. 즉, 농촌개발에 관한 국가적 목표를 세부적으로 설정하고, 목표에 접근하기 위한 수단들을 제시하는 한편, 이를 통해 농촌지역의 개발주체(시군 또는 조직)가 다년차 계획을 세우도록 한 후, 단계별 목표의 달성 정도에 따라 계약을 통해 지원여부를 결정하는 것이다. 국가와 농촌지역사회가 상호 교환하고자 하는 것이 무엇인가를 명확히 하고, 납세자들의 요구가 무엇인지를 농촌지역 개발주체들에게 정확히 전달하는 효과를 가질 수 있을 것이다. Y