

연구보고 R498 / 2005. 12.

농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한·일 비교 연구

정 기 환	연구위원
송 미 령	연구위원
김 태 곤	연구위원

한국농촌경제연구원

연구 담당

정 기 환	연구위원	제1장, 2장, 3장, 6장 집필
송 미 령	연구위원	제5장 집필
김 태 곤	연구위원	제4장 집필

머 리 말

한·일 양국은 농업구조조정과 농촌 지역의 활성화를 위하여 여러 정책을 개발하고 막대한 재정을 투자해 왔다. 그럼에도 불구하고 한·일 양국의 농업 경쟁력과 농촌 지역 활성화는 만족할 만한 수준에 와 있다고 말하기 어렵다. 정부가 재정을 아무리 많이 투입하더라도 지역 내부에서 이를 받아들일 준비가 되어 있지 않고 외부의 지원에 대응하는 지역사회 내부의 협력 세력이 나타나지 못하면 효과가 제대로 발현되기 어렵다.

내발적 발전론은 정부 주도 개발의 대안으로 일본과 유럽을 중심으로 제시되고 있는 새로운 개념이다. 농촌 지역의 내발적 발전 전략은 지역의 자치단체와 주민이 지역의 자원을 활용하여 발전 역량을 함양하고 생산활동을 증진시켜 지역발전을 이루어가는 지속 가능한 개발 전략이다. 우리나라의 농업발전과 농촌 지역의 활성화 전략도 정부 주도에서 점진적으로 지역이 주도하는 내발적 발전 전략으로 전환될 것으로 전망된다.

이 연구는 한·일 간의 3개년 공동 연구 중 제1차 연도 결과이다. 이번 연구에서는 양국 연구진이 개념과 연구 방향을 통일하고, 다음 연구를 준비하기 위한 기초 연구를 수행하고 그 결과를 옴니버스(omnibus) 형태로 수록하였다. 이 연구를 바탕으로 우리나라에 적용 가능한 농촌 지역의 내발적 활성화 전략이 제시되기를 기대한다.

2005. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

한국과 일본은 소농 경제 구조를 극복하고 성공적으로 산업화를 달성한 국가로 인식되고 있지만 내부적으로는 농촌 인구의 과소화와 노령화가 진행되고 이로 인해 농촌 지역 경제가 위축되어 활력을 상실하는 문제를 안고 있다.

양국은 막대한 재정을 투입해 농업경쟁력 강화와 농촌 지역 활성화를 위한 정책을 추진하고 있다. 이러한 정책들은 정부의 재정 투입에 의한 외발적 개발전략이다. 그러나 정부 주도의 외발적 개발전략은 농촌주민의 대정부 의존성을 높이고 지역의 자생력을 약화시킨다는 측면에서 정부 주도의 외발적 발전보다는 내발적 발전 전략으로의 전환이 필요하다는 주장이 확산되고 있다.

일본에서의 내발적 발전론은 1960년대부터 논의되기 시작하다가 1999년 신농정기본법 이후 새로운 농정 패러다임에 의해서 본격적으로 논의되고 있다. 한국에서도 2000년도 이후 정부 주도의 농촌정책에 대한 대안으로 내발적 발전론에 대한 논의가 확산되고 있다. 이러한 의미에서 한·일 양국의 농촌 지역 내발적 지역 활성화에 관한 한·일 비교 연구는 의의가 있다.

한·일 양국의 산업화 과정에서 나타난 농업과 농촌 문제가 매우 유사한 것 같지만 커다란 차이가 있다. 이와 같은 차이는 한국과 일본의 산업화 조건과 이러한 차이를 가져오게 하는 양국의 정치와 사회경제 제도의 차이에서 비롯된다고 볼 수 있다. 따라서 양국의 산업화 조건과 이로 인해 발생하는 농업 농촌 문제의 차이 및 이에 대응하는 전략을 비교 연구하여 효율적인 정책 대안을 모색하는 일은 중요하다.

이 연구는 한국의 한국농촌경제연구원과 일본의 동경농공대학 연구진 간에 수행되는 한·일 간의 공동 연구로서 한국과 일본의 내발적 농촌 지역 활성화 사례와 정책을 비교 연구하여 한·일 양국에 적합한 대안을 모색하기 위하여 3개년에 걸쳐 추진하는 과제다. 3개년의 연구 중 제1차 연도의 연구는 양국 연구진 간의 워크숍 등 논의를 거쳐 공동 연구의 방향을 정하고 논의를 위한 기초 연구를 수행하였다. 양국 연구진의 연구 성과는 각각 소속기관에서 연구 보고서로 발간하되 3개년의 연구 성과를 종합하여 단일 종합보고서로 발간할 예정이다. 제1차 연도 한국 측 연구진이 수행한 연구 성과는 각 연구 주제별로 옴니버스의 형태로 보고서에 수록하였다. 제1차연도 한국 측 연구 성과를 요약하면 다음과 같다.

가. 산업화 조건이 인구이동 및 내발적 발전 조건에 미치는 영향

일본은 산업화 이전인 17세기부터 지방분권적 다이묘제를 중심으로 지방도시가 육성되고 이를 중심으로 지역별로 수공업 등 다양한 경제 활동이 전개되었기 때문에 산업화 과정에서 농촌인구가 대도시로 유출되기보다는 대부분 지방도시로 이동하여 정착하는 패턴을 보여 주고 있다. 반면, 한국은 중앙집권적 정치체제하에서 지방도시의 발전토대가 매우 취약했다. 따라서 산업화 과정에서 농촌인구가 지방도시에 정착할 기반이 조성되지 않아 대부분 수도권과 대도시로 이동하였다.

일본은 1950년대부터 수출주도형 고도 경제성장을 달성하고 태평양 연안의 공업도시가 발달하면서 중산간지를 중심으로 농촌인구가 점진적으로 감소한 결과 1960년대부터 중산간지역의 인구 감소와 인구의 노령화가 정책 이슈로 등장했다. 반면 한국은 농촌인구가 대부분 수도권 대도시로 이동한 결과 1970년대 이후 농촌 인구가 연평균 3~4%씩

감소하였고 이로 인해 전체 농촌 지역의 인구 과소화와 노령화 문제가 대두되고 있다.

내발적 발전은 지역의 주체인 지방자치단체와 지역 주민 조직이 지역의 문제를 해결하기 위하여 상호 협력하고 갈등을 해소하는 네트워크를 구축하는 것이 중요하다. 이 점에서 일본은 역사적으로 오랜 경험을 갖고 있는 반면, 한국은 이와 같은 경험이 일천하고 인적 자원도 취약하다.

지방자치나 지역경제의 뿌리가 약한 한국은 중앙정부 중심의 정책을 중시해 왔으며 농촌정책도 대부분 중앙정부 중심으로 마련되고 있는 반면, 일본의 경우는 자치단체들이 지역 정책을 기획하여 추진하고 있다.

한국이 정부 주도의 외발적 농촌개발 정책에서 지역 주도의 내발적 발전정책으로 전환하려면 지방정부의 정책 수행 능력을 강화하기 위한 제도적 개혁이 전제되어야 한다. 또한 일본식 지방자치단체의 정책 수립과 집행을 모방하는 것보다는 위로부터 접근의 효율성과 밑으로부터 접근의 장점을 혼합한 제3의 전략을 모색하는 것이 바람직 할 것이다.

나. 일본의 구조정책 전개와 마을 영농

일본에서 마을영농은 농업종사자의 감소와 고령화, 호당 경영규모의 영세성, 규모 확대 전망의 불투명성, 농가 생산성의 후퇴와 농업자원의 황폐화, 지역 활성화 가능성의 불투명성 등의 문제를 해결하기 위한 대안으로 등장하게 되었다.

마을영농은 지역자원인 농지를 활용하여 마을 주민이 영농조직을 운영함으로써 경영자 부족에서 오는 농지의 유평화를 막고 생산성을

제고시킨다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다. 이러한 역할은 특히 개별 경영이 존립하기 어려운 중산간지역에서 지역자원 관리와 지역 농업 유지의 대안으로 정착되고 있다.

일본에서 마을영농은 특정 농업단체, 특정 농업법인 등 3가지 형태로 발전해 왔다. 내발적 발전론의 방향에서 볼 때 마을영농은 ①지역 개발에 관한 의사결정 주체, ②생산활동에 활용 가능한 자원, ③전통·문화유산의 활성화, ④주체의 행동원리, ⑤발전의 목표설정, ⑥조직운영에 있어서 민주적 의사결정 과정 등이 관심영역이 된다.

일본에서 마을영농은 자연적 공동경영의 성격에서 기능적 공동경영으로, 부분 작업수탁에서 전 작업수탁으로, 그리고 수도작과 전작(轉作)의 범위를 벗어나 사업의 다각화로 전환되고 있으며 기술혁신과 사업혁신, 투자의 증가에 따라서 자본축적도 진행되고 있고 다른 조직과 연대하는 복합조직의 양상으로, 그리고 마을영농을 담당하는 전문 매니저도 등장하는 추세를 보이고 있다. 일본에서의 마을영농의 발전 과정에 비추어 볼 때 우리나라에서도 중장기적인 관점에서 대규모 경영이 어렵고 개별 농가의 농업경영이 지속되기 어려운 오지 산간지역에서는 다양한 형태의 마을 단위 경영체제의 도입방안을 검토할 필요가 있다.

다. 한·일 도농교류사업의 전개와 사례

일본은 한국보다 20년 정도 먼저 도농교류사업을 시작했기 때문에 관련 정책 사업의 수나 규모가 한국에 비해 훨씬 다양하고 방대하다. 한·일 양국의 도농교류사업은 출발의 배경이 농촌 지역의 인구 과소화, 노령화, 지역사회의 활력저하라는 점에서 유사하다. 특히, 양국 모두 농촌의 내발적 지역 활성화를 위해서 인적 자원의 부족 문제와 주

민 참여의 활성화가 과제로 대두되고 있다. 그러나 양국의 도농교류사업은 다음과 같은 차이점이 확인된다.

첫째, 한국의 도농교류사업은 도시가 농촌을 지원하는 것으로 이해하는 측면이 강한 반면 일본의 도농교류사업은 도시와 농촌이 대등한 위치에서 상호 교류하는 점을 강조한다.

둘째, 일본은 기초 자치단체가 지역에 적합한 계획을 구상하고, 필요한 예산을 중앙정부가 지원하는 반면 한국은 중앙정부의 부처별 단위 사업들을 지방자치단체가 집행하는 구조로 되어 있다.

셋째, 한국은 마을의 헌신적인 지도자나 열정적인 공무원과 같이 소수의 개인이 주도적으로 도농교류사업을 전개하는 반면, 일본은 일단의 ‘조직’을 중심으로 도농교류사업을 전개한다.

넷째, 한국은 소득증대가 도농교류사업의 제일 목표인 반면에 일본은 지역 내부 사람들 간의 교류와 참여 자체를 중시하며 지역자원의 보전과 고용 창출 등을 통한 지역활력 증진을 중시하는 경향이 강하다.

일본의 경험에서 배울 점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 도농교류의 본래적 개념을 재정립할 필요가 있다. 둘째, 도농교류사업의 목표는 도시민을 농촌에 유치하여 소득을 높이는 것이기보다는 주민이 주체가 되어 농촌의 자원, 문화 등을 잘 가꾸어 나아가는 운동이 되어야 한다. 셋째, 지역 스스로 해당 지역에 적합한 도농교류사업을 기획하고 실행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지방의 자율적 역량을 증대시킬 수 있는 정책의 실행 구조가 확보되어야 한다.

ABSTRACT

A Comparative Study between Korea and Japan on Endogenous Rural Vitalization Policy

Korea and Japan have transferred successfully from peasant oriented agrarian to industrialized society. However, both countries has adjustment problems in the agricultural sector in the course of transformation such as over depopulation, aging of rural population and devitalization of rural socio- economic activities.

Both governments have invested a large amount of finance to overcome agrarian problems, in particular for boosting agricultural competitiveness and rural vitalization. However, such government led agricultural and rural development, a kind of exogenous development, is criticized that it increases the dependancy of farmers to the government and may affect loosing competitiveness and sustainability. Therefore, endogenous rural and agricultural development strategy is requested to be introduced into agricultural and rural development policy.

Endogenous rural development is a kind of bottom up approach, which addresses the role of local entity as a subject of development and bring sustainable development by using local resources, opportunities through networking of socio-economic activities in the region. Followings are the first year research result.

A. Industrialization condition, migration pattern and the condition for endogenous rural development

Japanese industrialization has been achieved by internal industrial capital, which was formed from agrarian base in the Daimyo period during the mid 17~19th centuries. Under the leadership of Daimyo, who was the ruler of local feudalistic territory in Japan, increased rice productivity, fostered cottage industry and local markets, which were

developed as local cities.

During the industrialization process in 20th century, rural migration occurred in Japan, but the rural population settled down mostly near by cities because local cities were important base for Japanese industrialization. The rural population has migrated to industrial cities in the eastern coast of Japan after the world war II when Japan achieved a rapid economic growth. Therefore, Japanese rural problems have been occurred since 1960s when rural population of mid-mountainous area began to decrease.

Korean industrialization began in 1962 when government initiated the first 5 year economic development. However, Korean industrialization started with foreign capital and technology with export oriented economic development strategy. Since Korea had no local industrial base for industry development, the industrialization base was built mainly at the Capital city and nearby area, and big port cities. Therefore, most people in rural areas migrated into capital city areas and big port cities.

Japanese rural migration proceeded slowly from early 20th century and settled down at the nearby local cities. However, Korean rural migration proceeded immediately after the 1st economic development plan, and rural population settle down to the capital city areas. The issues of rural depopulation in Japan was occurred only after 1960 when rural people migrated into the big industrial cities.

The depopulation problem of Japan is limited in mid-mountainous area while the problem in Korea occurred across the country. The industrialization condition, migration pattern of Korea and Japan affect to the condition of endogenous rural development and vitalization policy through affecting the human resources and community system at local level. Japan has a long history of local autonomy and experiences of endogenous rural development from Daimyo period, while Korea has no experience of local autonomy until 1997. The shock of rural depopulation in Korea is more profound than that of Japan, and the base of human resources for endogenous development in Korea is much weaker than Japan.

B. Japanese Agricultural Restructuring and Community Farming

Practice

Community farming in Japan was emerged to tackle the problems of farm population decrease and aging, the fragmentation of farming scale, the decrease of farm productivity, the deterioration of farm resources, and the devitalization of rural communities.

Community farming in Japan has been developed through three stages: village group farming, particular farming entity, and farming corporation. From the standpoint of endogenous development, community farming has following six components: 1) subject for decision making, 2) resource utilization for production, 3) the vitalization of tradition and culture, 4) principles of action, 5) setting goals for development, and 6) decision making process in the course of operation.

Community farming in Japan is now developing in the following ways: 1) from village farming group to a functionary organization of the community, 2) from a partial contract farming to a whole contract farming, or from rice farming to multi-cropping farming, 3) and employing specialized manager for community farming group operation.

C. Urban-Rural Exchange Program(UREP) between Korea and Japan

UREP in Japan has emerged earlier than Korea by more than 20 years. Therefore, the programs of UREP in Japan are vary and richer than those of Korea. The background of UREP in both countries are similar: depopulation in rural areas, aging, and lost vitality in socio-economic activities. Both countries have also common problems of human resource and people's participation for UREP. However, UREP in Korea is different from that of Japan in following points.

- 1) Korea UREP has a strong tendency of supporting rural areas by urban people, while the UREP in Japan has a tendency of equal exchanging between urban and rural areas.
- 2) UREP in Korea is initiated usually by the state government policy, and the local autonomy is a body of implementation, while the UREP in Japan is initiated by the local autonomy, and

asking the government to support finance and institutional arrangement.

- 3) UREP in Korea is initiated by a few local leaders, while the UREP in Japan is initiated by local organizations.
- 4) The ultimate goal of UREP in Korea is income increase through the project, while the UREP in Japan addresses the importance of human exchange and mutual understanding, and vitalizations of rural areas through utilization of local resources and creating employment opportunity.

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 필요성	1
2. 연구 목적	9
3. 주요 연구 내용	10
4. 연구 수행 방법	12

제2장 선행 연구 검토와 분석 틀

1. 선행 연구 검토	16
2. 연구의 시각 및 분석 틀	25

제3장 한·일 간 산업화 조건이 인구이동 및 내발적 발전 조건에 미치는 영향

1. 서론	32
2. 일본의 산업화 조건과 이농 패턴	34
3. 한국의 산업화 조건과 인구 이동 패턴	48
4. 결론: 이농 패턴의 차이가 내발적 발전 조건에 미친 영향	60

제4장 일본의 농업구조정책 전개와 마을영농

1. 서론	66
2. 농업구조 전망과 마을영농의 위치	68

3. 마을영농의 발전과정	70
4. 마을영농 실태의 유형과 역할	78
5. 결론 : 마을영농의 변화와 전망	89

제5장 한·일 도농 교류사업의 전개와 사례 비교

1. 서론	92
2. 도농 교류의 배경과 관점	93
3. 한·일 농촌개발정책 및 도농 교류 관련 정책 동향	97
4. 도농 교류 사례의 유형화 및 한·일 사례 지역 간 비교	112
5. 결론 : 한·일 양국의 도농 교류사업 비교	122

제6장 요약 및 결론

1. 요약	126
2. 결론	133

부록

연구 협정서	135
참고 문헌	136

표 차 례

제3장

표 3- 1.	藩制下에서의 주요 지방도시와 특산물	38
표 3- 2.	일본의 성장축별 및 주요 도도부현 인구 집중도 변화 추이	42
표 3- 3.	1950년대 이후 인구가 감소하는 주요 현의 인구 변화율	43
표 3- 4.	일본 야마가타현의 시부 및 군부 인구구조(2000년) ...	47
표 3- 5.	야마가타현의 산업별 인구 분포(2000년)	47
표 3- 6.	1930년도 조선의 제조업 공장수 및 생산액	51
표 3- 7.	1970-2000 기간의 한국의 시도 인구 변화와 집중도	54
표 3- 8.	전국 농촌인구의 변화율(1970-2000년)	56
표 3- 9.	전라북도의 시부 및 군부 인구구조(2000년)	56
표 3-10.	1970/2000년 전북 주요 도시 인구 변화율	57
표 3-11.	전라북도 산업별 인구 분포(2000년)	59
표 3-12.	한·일 간의 산업화 조건과 도시화와 이농의 유형 차이	61
표 3-13.	한·일 농가 인구의 연령 구조 변화	62

제4장

표 4-1.	농가 호당 평균경영규모 추이	68
표 4-2.	품목별 마을영농 수(2000-05년)	78

표 4-3. 마을영농의 주요 활동(복수회답)	79
표 4-4. 경영 형태별 수도작 수지 비교	88

제5장

표 5-1. 1사1촌 운동 자매결연 실적	114
표 5-2. 한·일 양국의 도농교류사업 사례 비교	122

그 립 차 례

제2장

- 그림 2-1. 내발적 발전 구성 요소들 간의 상호 작용 관계 26
- 그림 2-2. 내발적 지역 활성화 연구를 위한 분석 틀 27
- 그림 2-3. 수출주도형 공업화 중심 산업화 전략과
농업·농촌 문제 31

제3장

- 그림 3-1. 일본 도도부현의 인구 변화 추이(1920-1940년) 40
- 그림 3-2. 일본 도도부현의 인구 변화 추이(1920, 1960, 2000년) ... 44
- 그림 3-3. 東北 및 關東 지방 5개 사례현의 인구 구조 비교(2000년)
..... 46
- 그림 3-4. 東北 및 關東 지방 5개 현의 시 인구 구조 비교(2000년)
..... 46
- 그림 3-5. 식민지기 조선의 인구 변동 추세(1925-1940년) 52
- 그림 3-6. 한국의 시도별 인구 변화(1970-2000년) 54
- 그림 3-7. 한국의 시도별 인구 집적도 변화(1970-2000년) 55
- 그림 3-8. 전국 9개 도의 군부 인구 분포(2000년) 58
- 그림 3-9. 전라북도 6개 시의 인구 분포 (2000년) 59

제4장

- 그림 4-1. 농업구조의 전망, 2015년 70
- 그림 4-2. 마을영농, 특정 농업단체, 특정 농업법인과의 관계 ... 76

그림 4-3. 공동 이용형	81
그림 4-4. 작업수탁형	81
그림 4-5. 협업경영형	82
그림 4-6. 인정농업자·농업생산법인에 대한 위탁형	83
그림 4-7. 마을농장형	83
그림 4-8. 개별 경영과 마을영농의 경영비 비교	87

제5장

그림 5-1. 도농교류의 배경	96
그림 5-2. 일본의 도농교류사업 개요	110
그림 5-3. 사례 지역 유형화의 개념	113
그림 5-4. 토고미 마을의 지역가꾸기 활동	116
그림 5-5. 토고미 마을의 도농교류사업 논의 및 실행 구조	117
그림 5-6. 오부세정의 지역가꾸기	119
그림 5-7. 이이야마시의 거점시설인 숲의 집	120
그림 5-8. 오가와와 마을만들기 논의 및 실행 구조	121

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성

1960년대까지 농업 중심의 경제구조를 지니고 있던 한국경제는 1962년부터 시작된 제1차 경제개발5개년 계획 이후 급속히 산업화의 길을 걸어왔다. 1961년도에 한국의 국내 총생산에서 1차산업인 농림어업이 차지하는 비중은 40.2%로 나타나고 있지만 20년 후인 1980년도에는 18.3%로, 2004년도에는 3.7%로 나타나고 있다. 불과 40년 사이에 한국은 농업생산 위주의 농경사회에서 제조업과 서비스업이 중심이 되는 산업사회로 변했다. 따라서 1960년도에 전체 인구의 58.3%를 차지하던 농업 인구는 2004년도에는 7.1%로 대폭 축소되었다.

일본은 1900년대 초에 본격적인 산업화를 시작하여 1940년경에는 산업화가 완성됐다고 평가된다. 1960년에 일본의 국내 총생산에서 농림어업이 차지하는 비중이 14.1%인 점이 이를 입증한다. 제2차세계대전의 패전국이었던 일본은 1950년도에 발발한 한국전쟁과 제2차세계대전 이후 나타난 미국과 유럽의 경제재건 붐을 타고 제2의 고도성장을 달성했다. 이에 따라서 일본의 농림어업이 국내 총생산에서 차지하

는 비중은 더욱 축소되어 2004년도에는 1.4%로 나타나고 있다. 1960년도에 41.0%였던 농업인구 비율도 2004년도에는 7.4%로 대폭 감소하였다.

이와 같이 한국과 일본은 비슷한 소농경제의 특징을 가지는 농경사회에서 성공적으로 산업화를 달성한 국가로 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고 한국과 일본 양국은 산업화 과정을 겪으면서 내부적으로 심각한 농업·농촌 문제를 안고 있는 것이 현실이다.

한·일 양국은 모두 고도의 산업화 과정에서 농업·농촌인구가 급격히 감소하고 있으며 농촌인구의 과소화와 노령화가 진행되고 있다. 농촌인구의 노령화와 과소화는 서로 상승작용을 일으켜 농촌 지역 경제의 위축을 가져오고 있으며 이러한 결과는 다시 농촌인구의 도시이동을 촉진시켜 농촌 지역의 경제사회활동을 더욱 위축시키는 악순환을 초래하고 있다. 농촌인구의 과소화, 노령화는 국토의 불균형을 초래할 뿐만 아니라 농촌 지역경제의 쇠퇴, 농업생산 위축, 농업자원의 유희화, 농촌지역에 보존되어 있는 전통적인 지역문화와 자연산업을 붕괴시키고 있다.

한·일 양국에서 나타나는 이러한 현상은 모두 산업화 과정에서 나타난 농촌인구의 과도한 도시 이동에서 비롯된다. 생산성 높은 젊은 인구의 과도한 도시 이동은 농촌인구의 노령화와 과소화를 초래하고 이는 지역경제와 사회활동의 위축으로 나타나게 된 것이다.

한·일 양국은 농촌 지역의 활성화를 위해서 정부 주도의 정책을 수립하여 시행해 오고 있다. 한국은 1980년대부터 농촌공업화정책과 농촌관광정책을 도입하고 1990년도에는 우루과이 라운드 협상에 대비하여 농업의 경쟁력을 강화하고 농촌을 살기 좋은 정주공간으로 조성하기 위하여 농어촌발전특별조치법을 제정하였다. 이 법에 의하여 농

업구조조정, 유통개혁, 농촌정주생활권개발사업 등을 실시해 왔다. 이외에도 문화마을조성사업, 마을종합개발사업, 도시자본의 농촌 유입 촉진 정책 등을 추진해 오고 있다.

일본도 예외는 아니다. 1960년대부터 중산간지역의 인구가 본격적으로 감소하기 시작하자 일본 정부는 1970년도에 과소지역대책법을 제정하여 인구가 과도하게 감소하는 지역에 대해 특별 재정 지원을 해 왔으며 1992년도에는 특정 농산촌법을 제정하여 인구가 과도하게 감소하는 중산간지역의 농업을 비롯한 산업지원, 도·농교류 지원, 그린투어리즘 지원 등 농촌지역의 인구 정착 기반을 유지하기 위해 노력해 오고 있다.

양국의 농업 문제는 수출 지향적 경제구조를 지향하는 양국의 경제성장 전략 및 세계화 전략과 깊은 연관이 있다. 양국은 모두 공산품 수출을 국가 경제발전 전략의 전면에 세우고 수출 중심의 경제성장을 추구하였다. 따라서 양국은 공산품의 수출을 촉진하기 위하여 자유무역을 추구하고 국내 시장을 개방하는 정책을 추구해 왔다. 국내 시장의 개방으로 외국 농산물의 대량 유입이 불가피해졌고 이로 인해 농산물 가격이 하락하고 농업생산의 위축과 농가의 농업소득이 감소하게 되었다. 농업소득의 감소는 농촌 인구의 정착 기반을 약화시켜 농촌 문제를 더욱 악화시키는 부작용을 초래하게 된 것이다. 따라서 양국 정부는 농업·농촌 문제의 해결을 위해 농업구조조정 정책과 농촌지역의 활성화 정책을 도입하게 된다.

한·일 양국의 농업 문제와 농촌 문제를 해결하기 위해 양국 정부가 추진해 온 정책은 외발적인 개발정책이다. 즉, 농촌 내부의 약화된 농업의 경쟁력을 강화하고 농촌 지역의 활성화를 추진하기 위하여 정부가 주도적으로 정책을 수립하여 막대한 재정을 지출하는 정책이다.

그렇다면 정부의 이와 같은 외발적 발전 정책은 성공적인가?

양국의 어려운 농업과 농촌 현실에 비추어 볼 때 정부의 이와 같은 막대한 재정 투자는 필요 불가결한 정책이라고 판단되지만, 그 정책은 아직까지 뚜렷한 효과가 나타나지 않고 있다. 한국은 1995년부터 10년간 농어촌특별세에 의한 특별 예산 19조원을 투입한데 뒤이어 42조원의 정부 재정 투자가 있었음에도 불구하고 농업의 경쟁력이 강화되었다고 보기 어렵다. 앞으로도 상당 기간 농업소득의 감소, 농촌인구의 노령화와 과소화로 농촌 지역의 활력상실이 당면 과제로 대두될 것으로 전망된다.

일본의 외발적 농촌발전 전략에 대해서도 비판을 피하기 어렵다. 일본 정부도 일본 농업의 경쟁력 강화를 위한 구조조정 정책을 지속적으로 추진해 왔으며 중산간지역에 대한 직접지불제 시행, 도농교류사업의 지속적 추진, 지역 단위의 집단영농 등을 추진해 왔지만 농업구조개선은 답보 상태에 있고 중산간지역의 인구는 지속적으로 감소하고 있으며 농촌인구의 노령화 비율도 계속 증가하고 있다.

일본에서는 1960년대부터 중앙정부와 외부의 자본에 의해 농촌 지역을 개발하는 외발적 개발에 대한 비판이 일어났다. 특히 1960년대 이후 도시자본이 대거 농촌 지역에 유입되어 골프장이나 리조트개발이 일어난 이후 이에 대한 비판이 거세게 일었다. 그리고 외발적 개발에 대한 대안으로 내부의 사람들이 내부의 자본과 자원을 이용한 내발적 발전론이 대두되기 시작했다. 농촌 지역의 발전은 농촌 내부의 자본과 자원 및 지역 주민에 의해서 개발되어야 한다는 입장이다.

그러나 일본에서는 1980년대 우루과이 라운드 협상 과정을 거치면서 다시 외발적 개발론의 중요성이 대두하였다. 즉, 시장개방으로 일본 농업과 농촌이 붕괴 위협에 처하게 되자 정부가 이에 적극 대응하

여 농업의 경쟁력 강화와 농촌의 활성화를 위해 막대한 재정을 투입해 왔다.

2000년대에 들어와 일본은 내발적 농촌 지역 활성화론이 다시 대두되기 시작한다. 정부의 대책만으로는 일본의 농업과 농촌 지역의 활성화를 달성하기 어렵다는 판단에서 내발적 농촌 지역 활성화론이 힘을 받고 있는 것이다.

일본에서의 내발적 발전론은 1960년대에 도시자본이 농촌 지역에 대량 유입되어 리조트 건설 등 개발 붐이 있었지만 개발의 효과는 외지인이 회수해 가고 지역경제발전에는 큰 효과가 나타나지 않았다는 경험에 대한 비판으로부터 내발적 발전론의 중요성이 강조되고 있다.

유럽에서는 외발적 발전에 지나치게 의존했던 지역경제가 1980년대의 불황기를 거치면서 위축되자 내부의 자원과 자본을 이용한 내발적 개발의 중요성이 인식되어 내발적 발전론이 제기되기 시작했으며 외부자본의 의존성을 줄이고 지역의 자본과 기술, 인적 자본을 육성하여 지속 가능한 개발을 이루어야 한다는 경험적 사실을 근거로 삼아 내발적 발전론의 중요성이 강조되고 있다.

한국에서는 아직 내발적 발전론에 대한 깊이 있는 조명이 일어나지 않고 있다. 그러나 분명한 것은 정부의 막대한 재정 투자가 있었지만 농업 경쟁력 강화와 농촌 지역의 활성화가 매우 미진하다는 사실이다. 이에 대한 비판으로 일부 학계로부터 내발적 발전론의 필요성이 강조되고 정부의 정책 기조 전환을 요구하는 목소리가 나타나기 시작한다. 그리고 유럽이나 일본에서 불고 있는 내발적 농촌발전론을 무비판적으로 받아들이려는 경향도 있다.

한·일 양국의 산업화 과정에서 나타난 농업과 농촌 문제를 보면 양국의 사정이 매우 유사한 것 같지만 커다란 차이가 있음을 알 수 있

다. 첫째, 한국에서의 농촌인구 감소와 노령화 문제는 산업화가 시작되면서 나타나기 시작하여 산업화가 고도화되는 시기인 1980년 이후 크게 부각한 반면 일본에서는 산업화가 완결되는 1940년까지 농촌인구 감소 문제나 나타나지 않았다는 점이다. 일본에서의 농촌인구 감소가 문제되기 시작한 것은 1960년대 이후의 일이다.

둘째, 일본의 농가소득 중 비농업 부문 소득비율이 한국에 비해 월등히 높다는 것이다. 산업화가 시작되는 시점인 1960년대의 한국은 농업소득이 전체 농가소득에서 차지하는 비중이 높았음에 비해 일본 농가의 농업소득 비중은 상대적으로 낮았다. 즉 1965년도 한국의 농가소득 중 농업소득의 비율은 79.5%로 높았음에 비해 일본은 55.8%였다. 그러나 2004년도의 농업소득 비율은 한국이 41.6%인 반면 일본의 경우는 14.3%에 불과하다. 한국과 일본 모두 산업화 과정에서 농업 부문의 총생산액 비중이 줄고 농업 종사 인구가 감소하였지만 농가의 소득 구성에서는 한국과 일본의 경우가 너무 다르게 나타나고 있다. 일본의 농가소득 중 비농업 부문의 소득비율이 한국에 비해 월등히 높은 이유는 어디에서 연유하는가?

셋째, 한국의 경우 산업화 과정에서 농촌인구가 대부분 수도권과 대도시로 이동한 반면 일본의 경우는 지방 도시로 이동하였다. 따라서 일본의 농촌 인구 감소율이 한국에 비하여 월등히 낮다는 점이다. 다만, 1960년대 이후 농촌인구는 태평양 연안도시로 이동하여 중산간지역의 농촌 지역 인구가 감소하는 경향을 보이고 있다.

넷째, 한국의 농업인구와 농촌인구의 감소율이 일본에 비해 매우 높으며 노령화 속도도 매우 빠르다는 사실이다. 이러한 현상은 일본 농촌 인구의 노령화가 현재는 한국보다 높지만 인구구조는 상대적으로 안정적인 반면 한국의 농촌인구 구조는 매우 취약하고 불안하다. 이러

한 현상은 한국의 농업구조 조정과 농촌 지역사회의 재편에 매우 중요하게 작용하는 요인이 될 것이다.

이와 같이 산업화 과정에서 나타난 몇 가지의 차이는 한국과 일본의 산업화 조건과 이러한 차이를 가져오게 하는 양국의 정치와 사회경제 제도의 차이에서 비롯된다고 볼 수 있다. 산업화 조건의 차이는 이농 패턴의 차이를 가져오게 되었고 도시의 발전은 물론 지역의 특산물 생산에도 차이를 가져오게 되었다. 따라서 농가인구 감소와 이로 인한 농촌의 활성화 대책도 다르게 나타나게 된다.

한국의 경우는 농촌 지역 활성화 정책이 중앙정부 중심으로 수립되고 추진되고 있는 반면 일본의 경우는 대부분 지방정부가 주도가 되어 지역 주민과 함께 대책을 만들어 가고 이러한 지역의 정책이 효율적으로 추진될 때 중앙정부가 이를 제도화하여 지원하는 경향이 강하다. 일본 농촌 지역에서 인구가 감소하는 지역은 주로 중산간지역인 반면 한국의 경우는 산간지역이 더욱 심하게 나타나는 편이기는 하지만 이농에 의한 농촌인구의 감소는 전국적으로 나타난다.

일본의 내발적 발전론이 외부자본의 유입에 의한 반사작용에 의해서 출발했다면 한국의 경우는 왜 내발적 발전론이 필요한 것인가? 한국의 경우는 정부가 막대한 재정을 투입하여 농촌 지역을 개발하려고 해도 이를 추진할 주체가 매우 취약하다. 노령화된 농촌사회의 지도력이 취약하고 정부 주도의 개발사업에 익숙한 농촌 주민은 정부에 대한 의존도가 매우 높다. 이와 같은 상황에서 유럽의 여러 나라가 추진하고 있는 참여적 개발, 주민 주도의 의사결정, 지속적인 개발이 가능할 것인가?

정부 주도의 외발적인 개발이 지속 될 경우 농촌 주민의 대정부 의존성은 더욱 높아 갈 것이고, 주민 스스로 자신들의 문제를 해결하기

위한 자생력은 더욱 낮아 질 것이며 지도력이 배양될 기회도 사라지게 될 것이다. 개방경제 체제하에서 가급적 정부의 간섭을 축소하고 시장 기능에 맡겨야 한다는 정부의 큰 흐름에 비추어 볼 때, 정부 주도의 농촌개발 전략은 문제가 아닐 수 없다. 시간이 걸리더라도 농촌 주민들이 스스로 자신들의 자원과 기술 및 자본의 바탕위에서 자생력을 갖추도록 지원하는 것이 중요하며 이러한 자생력의 바탕위에서 정부의 지원이 이루어질 때 정책의 효과가 나타나게 될 것이다. 이러한 의미에서 한국의 내발적 발전 전략의 중요성이 있다.

한·일 양국이 산업화 과정에서 현상적으로 나타난 문제가 유사하다고 해서 한국이나 일본이 상대방의 정책을 무조건 따라가는 것은 위험할 수 있다. 한국과 산업화의 조건이 다르고, 나타난 문제의 배경이 다른 외국의 정책이 한국의 상황에 적합하다고 할 수 없기 때문이다. 이러한 상황은 유럽의 모델을 따르려 하는 일본에게도 마찬가지이다. 따라서 한·일 양국에서 농업과 농촌 문제를 인식하는 현상적 틀은 유사하지만 그 배경이나 이에 대처하는 방식은 사뭇 다를 수 있다. 그 원인은 무엇인가? 그리고 이로부터 나타나는 정책의 배경과 목적, 추진 결과는 어떻게 다르게 나타나는가?

이에 대한 답은 일본이나 유럽의 내발적 발전론에 대한 연구 성과에서 얻어져야 하며 이러한 연구성과를 바탕으로 정부 주도의 외발적 개발로부터 내발적 발전 전략을 취하도록 농촌 지역개발 정책의 전환을 요구할 수 있다. 이러한 문제에 대한 답은 한국이나 일본의 정책을 벤치마킹하려는 중국과 베트남 등 후발 개발도상국들에게도 중요한 교훈을 줄 수 있다.

중국과 베트남은 최근에 급속한 경제성장을 달성하고 있지만 이와 같은 고도성장은 공업 중심의 경제성장의 결과로서 도농 간의 심각한

성장 격차를 노정하여 도농 간의 발전 격차로 인한 사회적 갈등을 빚고 있다. 상대적으로 낙후된 농촌, 낮은 농업생산성, 농촌 지역에 적체된 과도한 농업인구와 농촌빈곤 문제는 이들 국가가 당면한 문제들이다. 따라서 농업과 농촌 문제를 해결하고 농업인구를 7% 미만으로 낮춘 한국과 일본이 경이스러운 벤치마킹의 대상이 되고 있다.

이 연구는 이러한 문제의식에 입각해서 향후 3년간 한국과 일본의 연구자들이 양국의 문제를 진지하게 논의하고 연구하면서 해답을 얻고자 시작한 과제다. 이 연구의 결과가 한·일 양국의 농촌 지역 활성화를 위한 효율적인 정책 방안을 모색할 수 있는 것은 물론 후발 개도국의 농촌 지역개발 정책에 유용한 교훈을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

2. 연구 목적

이 연구는 한국과 일본의 산업화 과정에서 나타난 농촌 문제의 실상을 검토하고 이의 해결을 위해 한·일 양국 정부가 실시한 농촌 지역 활성화 정책의 도입배경, 정책화 과정 및 그 효과를 3개년에 걸쳐 비교 분석하여 바람직한 농촌의 내발적 지역 활성화 전략을 도출하는데 목적을 둔다.

부수적으로 한·일 양국의 내발적 농촌 지역 활성화 전략의 비교 분석을 통하여 동남아 후발 개도국에 교훈을 줄 수 있는 농촌의 내발적 활성화 모델을 모색하고자 한다.

3. 주요 연구 내용

이 연구는 한·일 공동 연구의 형태로 2005~2007년까지 3개년에 걸쳐 수행될 예정이다. 따라서 2005년도 연구는 이 연구의 제1차 연도 연구에 해당한다.

3.1. 3년간의 전체 연구 내용

이 연구는 3년간에 걸쳐 한·일 간의 산업화 조건과 이에 따른 경제·사회구조의 변화, 농촌 지역 활성화를 위하여 도입된 정책, 마을 단위의 지역농업구조의 변화와 대응 등을 내발적 발전론에 입각하여 비교 분석한다. 구체적으로 이 연구는 다음과 같은 문제들에 대해서 조명하게 된다.

- ① 산업화의 조건과 인구 이동의 패턴 및 농촌 사회조직의 변화
- ② 농촌 지역 활성화 정책의 전개 과정 및 성과
- ③ 마을 단위 지역농업 조직의 전개 과정
- ④ 지역사회의 대응
 - 농촌 인구 및 지역사회 구조 변화에 대응
 - 지역농업 구조와 생산체제의 변화에 대응
 - 지방자치단체의 지역 활성화 정책과 도농교류 실태 및 농촌 지역 활력 상실에 대한 대응
- ⑤ 농촌 지역의 내발적 발전 조건
- ⑥ 농촌의 내발적 지역 활성화를 위한 정책 방안

3.2. 1차 연도 연구 내용

1차 연도의 연구는 한·일 양국의 연구자 간에 내발적 발전론에 대한 논의와 합의를 도출하고 2차 연도 연구를 위한 연구의 틀을 만드는 일에 중점을 둔다. 1차 연도 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 농촌의 내발적 지역 활성화 전략 연구 방법론 검토
- ② 한·일 양국의 산업화 조건과 농촌 인구 이동 패턴에 관한 비교
 - 산업화 조건 및 경제개발 전략
 - 농촌인구의 이동 패턴
 - 농촌 인구구조의 변화가 농촌의 내발적 발전 조건에 미치는 영향
- ③ 일본의 마을 영농 사례 연구
 - 가족경영의 대안으로서 마을영농의 등장 배경
 - 마을 영농 조직의 유형과 변화
 - 마을 영농의 내생적 조건과 발전 전략 분석
- ④ 한·일 양국의 도농교류 정책의 전개와 마을 사례
 - 도농교류의 등장 배경과 전개 과정
 - 도농교류의 유형별 추진 주체
 - 도농 교류 활동에서의 지자체와 주민의 참여 방식
 - 내발적 지역 활성화 방안으로서의 도농 교류의 성공 조건

3.3. 2차 연도 연구

- ① 한·일 양국의 국토개발 정책과 농촌지역 정책의 전개 과정과 내발적 농촌발전을 위한 중앙과 지방정부 및 마을 주민의 역할 관계
- ② 일본의 농촌마을의 사회조직의 형태 및 기능과 내발적 농촌지역

활성화 조건

- ③ 한·일 지역농업 구조분석과 마을영농 실태 조사를 통한 지역농업의 지속적 발전조건 파악

3.4. 3차 연도 연구

- ① 한·일 연구자의 연구 성과를 종합하여 종합보고서 발간
- ② 농촌의 내발적 지역 활성화 모델 제시

4. 연구 수행 방법

4.1. 공동 연구 추진 주체

이 연구는 한국농촌경제연구원의 농촌발전연구센터와 일본 동경농공대학 21세기 COE 생존과학 프로그램 팀간의 공동 연구로 추진한다.

4.2. 연구 추진 방식

4.2.1. 연구 협정

이 연구의 효율적인 추진을 위하여 양국의 연구팀은 부록과 같은 연구협정서를 체결하여 추진한다. 연구협정의 주요 내용은 다음과 같다.

- 양 연구기관이 축적하고 있는 연구 결과를 활용하면서 지속적인 연구 교류를 추진함.
- 양국의 농산촌지역에 대한 조사 연구지역을 설정하고 농산촌지역의 지속적인 발전 방안을 검토함.
- 연 2회 워크숍을 개최하여 연구의 방향을 정하고 공동조사연구의 성과를 공유하며 학술지 등에 수시로 발표하고 서적으로 출판함.
- 상호 방문시 여비 숙박비는 방문자가 부담하며 초대 측은 조사연구가 원활히 진행될 수 있도록 협조함.

4.2.2. 연구 방법

가. 문헌 조사

- 내발적 농촌발전론에 관한 연구 성과 검토
- 한·일 간의 농산촌지역의 활성화 전략 연구에 관한 문헌 조사

나. 현지 조사

한국과 일본의 농촌 내발적 지역 활성화를 비교 분석할 수 있는 지역을 선정하여 사례 조사를 실시하였다.

- 한국 측 현지 조사 지역: 일본 나가노현(長野縣)
 - 오부세정(小布施町): 지역의 주산물인 밤과 장류를 기반으로 지역산업을 진흥시키고 지역 가꾸기를 하는 사례
 - 이이야마시(飯山市)의 모리노이에 지역 활성화 시설: 총인구는 2만 6천명의 작은 도시에 숲 속의 집이라는 숙박시설을 운영하며 방문객들에게 숙박시설 제공, 관광안내 등 도농교류의 거점

역할 수행

- 오가와촌(小川村): 해발 500m 이상의 산간지인 오가와촌의 공무원들과 지역 주민이 함께 만들어 가는 마을 가꾸기 사례
- 일본측 현지 조사
 - 강원도 화천군 토고미마을 및 광덕리 마을의 마을 가꾸기 사례
 - 강원도 횡성군의 산채마을의 도농교류 사례와 평창군의 지역축제인 메밀꽃 축제 사례

다. 워크숍

1) 제1회 워크숍

- 장소: 일본 동경농공대학
나가노현 현지 내발적 농촌 활성화의 사례 지역 견학
- 기간: 2005년 6월 7일-12일(5박6일)
- 연구발표
 - 일본 농촌, 농업의 실태(가시와기(柏) 교수 발표)
 - 한국 농촌, 농업의 실태(정기환 박사 발표)
 - 일본의 도농교류를 통한 내발적 농촌 발전(센가(千賀) 교수 발표)
 - 한국의 도농교류를 통한 내발적 농촌 발전(송미령 박사 발표)
 - 한국의 마을영농의 실태 및 사례소개(김태곤 박사 발표)
 - 일본의 마을영농의 실태 및 사례소개(후치노(淵野) 교수 발표)
- 연구발표 결과:
 - 제1차 워크숍 결과는 자료집으로 발간
 - 연구 성과는 각 연구팀의 결정에 따라서 옴니버스 형태로 발간
 - 3년 후 양국 연구진의 최종연구 성과물을 종합하여 종합보고서 발간

○ 향후 연구 방향 논의

- 2005년은 현재 설정된 3개 주제에 초점을 맞춤
- 제2차 한·일 공동 워크숍은 2005년 11월 중에 한국에서 개최

2) 제2회 워크숍

○ 장소: 한국농촌경제연구원

강원도 횡성군, 평창군 현지 내발적 농촌 활성화의 사례 지역 견학

○ 기간: 2005년 11월 15일-17일(2박3일)

○ 연구발표

- 일본 농산촌지역의 농정(農政) 변천 및 본 공동 연구에 있어서의 내발적 발전의 개념과 연구방향(센가 교수)
- 일본의 도시농촌교류(Green Tourism) 개념 및 활동실태(나카지마(中島) 연구원)
- 지역농업·지역자원관리의 새로운 후계자 육성 시스템의 개발(가시와기 교수)
- 농촌의 내발적 지역 활성화의 개념 및 한·일의 산업화 조건과 이농패턴 연구(정기환 박사)
- 한·일 도농교류사업의 전개 과정과 지역사례(송미령 박사)

○ 연구발표 결과:

- 제2차 워크숍에서 발표된 한국 측 연구 결과는 이 연구보고서 및 자료집에 수록하되 일본측 연구 성과는 2006년도에 자료집으로 발간

○ 향후 연구 방향 논의

- 2006년도 연구설계를 위한 제3차 한·일 공동 워크숍은 2006년 4월경에 일본에서 개최

제 2 장

선행 연구 검토와 분석 틀

1. 선행 연구 검토

1.1. 국내 연구 동향

농촌 지역의 내발적 발전에 관한 한·일 비교 연구는 아직 찾아보기 어렵다. 다만 농촌 지역의 내발적 발전(endogenous development)¹에 관한 국내 연구 성과는 나타나고 있지만 대부분 이론과 외국의 사례를 소개하는 정도에 그치고 있다.

양영철(1990)은 내생적 지역개발에 관한 연구에서 우리나라의 지역개발정책은 경제성장과 산업화를 최우선 과제로 삼고 이를 달성하기 위하여 국가의 가용 자원을 일부 특정 부문에 집중적으로 투입한 결과 대도시의 이상 비대 현상과 특정 지역 및 산업의 불균형 성장이 초

¹ 이 연구에서 내생적 지역개발과 내발적 지역개발을 같은 개념으로 사용한다.

래 되었다고 비판하고 제주도의 개발 사례를 통하여 내생적 지역개발 모델을 제시했다.

그는 내생적 발전 전략으로 외생 세력과 내생 세력간의 적절한 역할 배분과 수행, 개발 재원의 확보 및 개발 주체 육성 방안을 제시하였다. 그는 외생세력으로서 중앙정부의 적절한 금융 및 재정 지원과 제도적 지원을, 내생세력인 지방자치단체의 주체성 확립과 전문성 향상, 지역 주민과의 유대를 주문하고 개발재원 확보를 위한 세원의 적절한 배분, 개발 주체 육성 방안으로 지역 주민과 지방정부가 함께 참여하는 제3섹터조직의 육성을 들고 있다.

한표환(1997)은 내생적 지역 활성화의 요건과 전략형성이라는 논문을 통해 내생적 지역 활성화의 의의와 구성 요소, 내생적 지역 활성화의 요건과 전략 등을 제시한 바 있다.

그는 내생적 지역 활성화를 지역이 보유하고 있는 자원과 능력을 지역의 내생세력이 주도적으로 발굴·개발하여 지역 전체의 상향적 변화를 창출하는 과정 혹은 수단으로 정의하고 지역자원을 활용하여 구체적으로 현시되는 지역활동, 지역자원과 지역활동을 연결하는 계기 창출 등 3가지를 내생적 지역 활성화를 구성하는 3대 요소로 삼고 있다.

박경(2002)은 일본 농산촌의 내발적 발전이라는 논문을 통해 일본에서 내발적 발전에 성공한 5지역의 사례를 분석했다. 그는 사례 지역의 성공 요인과 지역개발 전략을 분석하고 내생적 발전 과정으로서 지역 주민의 동기 형성과 문제 해결체제의 구축을 중요한 요인으로 제시하였다.

그에 의하면 일본에서의 성공적인 지역 활성화 사례 지역의 공통점은 지역에 대한 장기 비전의 제시와 이벤트의 창출이 주민의 통합과

자발성을 환기시키고 주민 결집을 가져오게 된다고 주장한다. 그는 문제 해결 체제를 구축하기 위하여 지역자원의 재발견과 이용, 리더 및 주체 형성의 중요성을 제시하였다. 한편 그는 지역산업의 성공 요인으로 지역개발의 종합성, 경영의 다각화와 안정화, 지속적인 혁신, 자주적 산업구조의 확립과 외부자본의 이용, 정부의 지원과 외지와의 교류 등을 들었다.

박경(2002)은 일본의 내발적 지역발전 정책이 1960년대의 기본법 농정 이후 나타나고 있으나 1960년대와 1970년대 초반까지는 정부 주도의 외발적 지역개발에 대한 반발 및 대안으로서의 내발적 농촌지역 발전론이, 1970년대 중반 이후 1980년대 전반까지는 지방의 도래와 함께 정부 지원하의 내발적 농촌지역발전론이 전개되다가 1980년대 중반 이후 1990년대에는 시장개방의 충격으로 다시 정부 주도의 농촌 지역개발로 회귀하였으며 1999년 신농정 기본법 이후 농정 패러다임의 변화와 함께 농촌지역의 내발적 발전의 중요성이 새롭게 부각되고 있다고 주장한다.

그 밖의 연구로 정기환(2002), 이재준·이상문(2003), 윤원근(1999), 임경수(2001), 송미령·박시현(2002) 등의 연구가 있다. 정기환(2002)은 1970년대의 새마을운동은 활발한 주민 참여에 의해서 농촌 지역개발이 추진되었지만 1980년대 중반 이후에는 주민조직과 지도자 육성 등이 간과되고 농촌지역 정책이 실종된 채 UR 협상과 WTO 체제에 대응하기 위한 농산업 중심의 정부정책이 주를 이루고 있다고 주장하면서 농촌 지역의 활성화화를 위해서는 개발 주체로서 주민조직의 활성화와 지역자원의 이용, 지역 활성화를 위한 지방정부와 주민 간의 협약을 통한 파트너십 강화 등 주민 참여형 농촌 지역개발을 지향해야 한다고 주장한다.

이재준·이상문(2003)의 연구는 주민 참여를 활성화시키는 요인으로 마을지도자 선도와 주민의 적극적인 참여, 마을 자원의 개발을 통한 소득증대, 장단기 비전을 담은 마을계획, 외부로부터의 지원과 관심 등 네 가지를 들고 있다. 또한 주민 및 전문가를 대상으로 이 네 가지 요인들 각각에 속하는 하위의 세부 항목들의 중요도를 5점 척도로 평가하여 주민 참여를 활성화시키는 주 요인이 무엇인지 고찰한 바 있다.

윤원근(1999), 임경수(2001), 송미령·박시현(2002) 등은 마을 정비 과정에서의 계획 수립과 실행 단계에서의 주민 참여 확대 방안을 강화하는 방안을 제시한 바 있다.

1.2. 국외 연구 동향

1.2.1. 일본의 연구 동향

국외 연구 동향으로 일본과 유럽에서의 연구 성과를 들 수 있다. 일본에서의 연구 성과²는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 지역개발이 외부자본과 세력에 의해 이루어질 때 나타나는 지역자원의 황폐화와 외부 자본에 의한 지역 경제의 착취에 대한 반작용으로서 순수 내발적 발전론(endogenous development)을 주장하는 경향이 그것이고 다른 하나는 순수 내발적 발전론의 수정이론(neo endogenous development), 즉 내발적 발전이 순수한 지역 내의 자원과 자본만으로는 이루어질

² 일본에서의 내발적 발전론에 대한 연구 동향은 박경(2002)의 연구를 주로 참고하였다.

수 없기 때문에 외부의 지원이나 자원을 적절히 활용하는 것이 중요하다는 주장이다.

전자의 학자로 일본의 쓰루미 카즈코(鶴見和子)를 들 수 있다. 쓰루미(1966)는 1960년대 일본의 고도경제 성장기에 나타난 정부의 개발 정책과 도시자본 등 외부자본의 농촌 유입으로 농촌의 자원이 이들에게 점유되고 이로부터 발생하는 이익이 지역경제에 별로 도움을 주지 못하게 되는 현상에 착안하여 이와 같은 외발적 발전 전략을 반대하고 있다.

그녀에 의하면 정부의 외발적 발전이 낙후지역을 개발한다는 명분하에 지역의 환경과 다양한 전통문화가 말살되고 있다고 주장하고 농촌 지역의 전통과 다양한 문화를 보전하면서 독자적인 발전을 추구하는 내발적 발전이 중요하다고 주장한다. 즉 그녀에 의하면 내발적 발전 과정은 문제의 발현, 문제의식의 공유, 문제 해결을 위한 체제 구축, 자발적 해결을 위한 활동의 착수라고 주장하면서 내발적 발전을 위한 동기형성, 주체의 형성, 주민활동이 중요하다고 역설한다. 그녀는 성공적인 내발적 지역개발의 사례로 인구가 감소하는 규슈지방의 오오야마(大山)와 유히인(湯布院)과 같은 지역의 사례를 들고 있다.

카요나리 타다오(清成忠男) 등은 지역주의 관점에서 외부의 지원을 중시한다. 이들은 외발적 발전이 성공하기 위해서는 내부의 자조적 노력이 외부의 자원과 결합되는 것이 중요하다고 주장한다. 따라서 이들의 이론은 외부로부터의 지원을 보완하기 위한 내발적 발전론이라고 평가할 수 있다. 이들은 특정 지역이 발전하기 위해서는 외부의 지원이 필수적이라는 점을 강조한다. 그러나 외부의 지원이 없을 경우에는 불가피하게 외부의 자원과 기술, 주민 조직 등을 활용하여 내발적 발전 전략을 추구할 수밖에 없음을 주장한다.

1990년대 이후 호보 타케히코(保姆武彦) 등이 주장하는 내발적 발전론은 지역의 자원을 활용하는 등 지역 주민의 자조 노력을 기본으로 하면서 외부의 지원을 자주적으로 활용하는, 즉 농촌-도시 연대 등과 같은 전략이 중요하며 농산촌의 유지를 위해서 국가 재정을 적극 활용해야 한다고 주장한다.

호보 타케히코의 주장은 지역의 자주적 노력을 기본으로 하며 농산촌과 도시의 연대, 국가 재정을 통한 농산촌지역 지원의 중요성을 강조한다는 의미에서 유럽의 내발적 발전론의 수정이론(neoendogenous developmentalists)과 유사하다.

1.2.2. 유럽의 연구 동향

유럽 지역에서의 내발적 개발은 밑으로부터 접근(bottom-up approach)의 한 유형으로 보려는 견해가 강하다. 로웨등(Lowe, Murdoch and Ward, 1995)에 의하면 내발적 발전은 어느 특정 지역의 인적, 자연적, 문화적 자원이 그 지역의 지속적인 발전을 위한 동력으로 개발되어야 하며 농촌 지역이 주체가 되어 추진하는 내발적 발전 전략은 프랑스의 오지지역, 아일랜드와 스코틀랜드의 구릉지역, 웨일스의 농촌 지역, 이탈리아의 산간지역 등에 적합한 개발 방식이라고 주장한다.

피치(Picchi, 1994)에 의하면 내발적 개발이란 “지역의 자원과 힘(impulses)에 의해서 개발되는 지역개발(local development)이라고 정의된다고 주장하고 일정한 지역 내에서 내발적 개발이 가능하기 위해서는 비농업 부문의 발전에 필요한 노동력과 자본을 제공할 수 있는 건전한 농업 부문이 존재해야 하고 새로운 경제활동 분야에 종사할 수 있는 노동 능력이 함양되어야 하며 새로운 분야에 종사하려고 하는

인력이 있어야 하고 중소기업간의 네트워크와 경제 부문간의 상호 연관 관계 등이 조성되어야 한다고 주장한다.

로웨와 김태연(2004)은 유럽의 내발적 발전론은 다음과 같은 몇 가지 동인에서 출발한다고 주장한다. 첫째는 1980년대를 통하여 나타났던 불경기 시대에 지역 고유의 기술과 자원을 지니고 있던 지역에서는 이와 같은 불경기와는 관계없이 지속적인 성장을 이룩했다는 점에서 외부의 자본에 의존하는 외발적 개발보다는 내발적 개발의 중요성이 인식되기 시작했다는 점이다.

둘째는 프랑스와 영국 등 지역에서 지역주의를 강조하는 사람들에 의해 주장된 바와 같이 외부에 의존하지 않고 지역발전을 추구하려는 운동에서 내발적 개발론이 출발하고 있다는 점이다. 이들은 농촌지역의 다양성을 창출하고 지역에 내재하는 자원을 이용하는 사업들을 개발하며 지역에 뿌리를 내리고 있는 산업을 지원하는 전략을 추구한다.

셋째는 농촌의 지속 가능성을 추구하기 위하여 내발적 개발을 추구해야 한다는 입장이다. 지속 가능성의 개념은 궁극적으로 환경과 경제의 토대가 되는 지역과 공동체들의 지속성에 포함되어야 하기 때문에 지역은 사회적으로 지속적이어야 하고 공동체의 활력을 바탕으로 두고 있어야 한다는 입장이다.

넷째는 지역의 자립이라는 개념에 근거를 두고 있다는 입장이다. 이러한 입장은 가능한 한 지역에서 필요로 하는 물건은 지역 내에서 생산해야 하며 지역 자원을 생산에 활용해야 하고 그로부터 발생하는 부가가치는 지역에 남겨져야 한다는 입장이다.

이들은 내발적 발전론이 지역의 부존자원에 초점을 두고 있으며 지역발전에 필요 불가결한 요소인 각 지역의 사회적, 경제적, 문화적 네트워크가 어떻게 구성되는가에 중점을 두고 있다고 주장한다.

1.2.3. 선행 연구 검토 결과

내발적 발전론은 밑으로부터의 개발이라는 패러다임에 속하는 하나의 지역발전론으로써 외부의 지원에 의한 개발이 주민 참여의 결여, 지역 자원의 고갈 등 환경 문제 발생, 지속성의 문제를 일으킨다는 반성으로부터 출발한다. 내발적 발전론은 일본의 쓰루미 카츠코와 같이 근대화론이나 정부 주도의 개발론에 저항하는 순수 내발적 발전론과 정부의 지원에 의해서 외발적으로 이루어지는 지역개발이 내부의 참여 없이는 성공하기 어렵다는 입장에서 지역사회의 주민이 주체가 되어 추진하되 외부로부터 지원을 자주적인 입장에서 받아야 한다는 내발적 발전론의 수정이론(neo endogenous development)으로 대별할 수 있다.

한편 내발적 발전론은 외부의 지원을 받아 다양한 경제활동과 성장이 가능한 지역보다는 외부의 지원이 어려운 산간지역이나 낙후된 농촌지역에 적합한 개발 모델이라고 본다. 이 연구에서는 내발적 농촌개발이 성공하기 위해서는 정부를 비롯한 외부의 지원이 필수적이라는 입장에 동의하면서 지역사회의 다양한 주체가 참여하면서 지역이 지니고 있는 자원을 개발하여 다양한 경제활동을 창출하고 관련 주체들 간에 네트워크를 해 나가야 함을 강조하고자 한다.

우리나라의 농촌개발 정책은 일본이나 유럽과 달리 아직도 정부가 주도적으로 수립하여 추진하고 있다. 이러한 경우 지역 주민은 정부가 추진하는 정책에 사후적으로 참여하는 형태가 됨으로써 진정한 의미에서 주민 참여가 이루어지기 어렵고 지역 자원과 인력을 활용한 다양한 경제활동으로 연결되기 어렵다. 따라서 진정한 의미에서의 내발적 지역 활성화를 이루기 위한 토대가 취약하다.

최근 함평군의 나비축제나 평창군 봉평 메밀꽃 축제와 같이 기초 지방자치단체와 주민이 주도적으로 추진하고 있는 지역 축제형 지역 활성화 사례가 나타나고 있다. 그러나 이러한 지역의 축제가 대부분 지방정부 주도하에 추진되고 있는 것이 사실이며 주민 참여 방안에 대한 고려는 미흡한 실정이다. 또한 이와 같은 지역 축제가 지역경제의 활성화와 지역발전에 어떻게 기여하는 지에 대해 체계적인 연구도 이루어지지 않고 있는 실정이다.

반면 일본에서는 내발적 지역 활성화가 중앙정부가 아닌 지방자치단체와 관련 단체가 협력해서 만든 제3섹터가 농촌개발을 추진하는 경우가 다양하게 나타나고 있다. 농촌 지역의 개발사업은 국가나 지방정부가 필요해서 추진하기보다는 주민이 필요로 하는 사업을 정부가 지원해 주는 입장이 되어야 한다. 농촌개발을 주민이 주도적으로 추진해야 하는 이유는 다음과 같다.

- 주민이 필요한 사업을 정부가 지원해서 정부 주도로 추진할 경우 주민 참여가 제한될 수 있다.
- 주민이 주도적으로 추진하는 사업이 되어야 주민의 개발계획 및 관리 능력이 배양되고 향상될 수 있다.
- 주민이 주도하는 사업이 되어야 개발사업에 대해서 책임경영을 할 수 있다. 그러지 않을 경우 계속적으로 정부의 지원을 요청하는 문제가 발생할 수 있고 정부 재정으로는 감당하기 어려운 사태가 올 수도 있다.

따라서 농촌 지역의 내발적 지역 활성화 정책은 현대 지역개발론에서 주장하는 참여적 개발(participatory development), 주민의 능력개발(capacity building), 임파워먼트(empowerment), 지속적 개발(sustainable development)을 실현할 수 있는 기제로 작동되어야 한다. 농촌지역의

활성화를 위해서 정부 주도로 추진해온 물적 기반 조성, 환경정비 및 보조금 지급 등은 지역 활성화 정책으로서의 한계가 드러난 시점에서 농촌의 내발적 지역 활성화 전략의 도입이 필요한 것으로 판단된다.

정부가 아무리 좋은 프로그램과 재정을 지원한다고 해도 지역 주민이 주체적으로 참여하지 못할 경우 소기의 효과를 거두기 어렵다. 지역의 주민 조직이 개발의 주체가 되고 지역의 자원을 활용하여 지역 활성화 전략을 추진해 갈 경우 외부의 재정적, 기술적 지원은 농촌의 내발적 발전을 촉진하고 지속성을 유지시켜 주는 효과를 가져올 수 있을 것이라고 본다.

2. 연구의 시각 및 분석 틀

2.1. 내발적 발전론의 개념

내발적 발전론은 지역개발 이론의 큰 두 가지 패러다임 중의 하나인 밑으로부터 개발의 한 유형으로서 지역사회를 근간으로 하여 지역 사회를 구성하는 사람과 단체가 개발의 주체가 되어 지역의 자원(resource)과 능력(capacity) 및 기회(opportunity)를 주도적으로 발굴·개발하여 생산적 활동을 창출하고 지역 전체의 발전적 변화를 창출하는 과정(process)을 말한다.

이때 지역사회를 구성하는 사람은 지역의 주민, 그리고 단체는 지방자치단체와 지역 내의 다양한 이익단체, 주민조직 등을 모두 포함한다. 따라서 개발의 주체세력은 지역 주민과 지방자치단체, 그리고 지

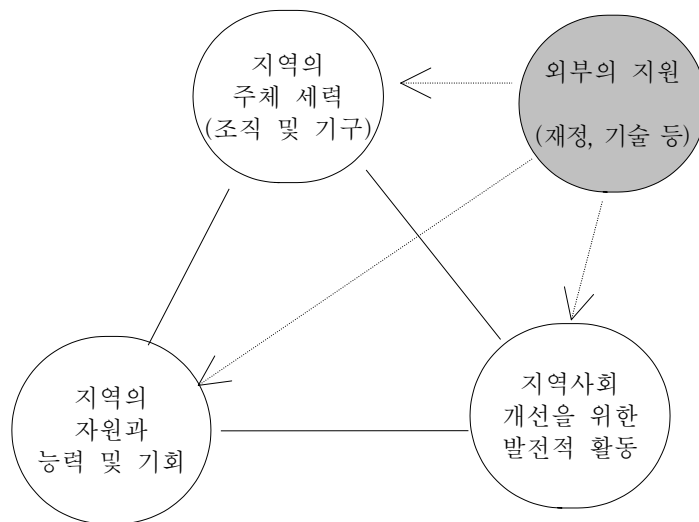
역개발과 관련된 지역의 이익단체와 주민조직을 총칭한다.

외부의 지원은 지역 이외의 중앙정부나 광역자치단체 혹은 지역 외의 단체나 NGO 등 외부로부터 지원받는 재정과 기술 및 전문가 컨설팅 등으로서 내발적 발전을 촉진하는 외발적 조건으로 본다.

지역의 자원은 지역이 지니고 있는 자연자원, 인적 자원, 문화적 자원을 모두 말하며 능력이란 이러한 자원을 이용하여 생산적으로 이용하는 지역 주민 및 단체의 능력(capability)을 말한다. 여기서 기회란 입지적 조건에 의해 주어지는 기회, 혹은 자연적 조건으로 인해 유리한 조건을 갖추었기 때문에 누릴 수 있는 기회, 사회적 연결망(social network)에 의해 형성되는 기회 등이 될 수 있다.

지역사회 개선을 위한 발전적 활동이란 지역의 주민과 단체 등 주

그림 2-1. 내발적 발전 구성 요소들 간의 상호 작용 관계



직선은 직접적인 상호 작용 과정
점선은 간접적인 상호 작용 과정

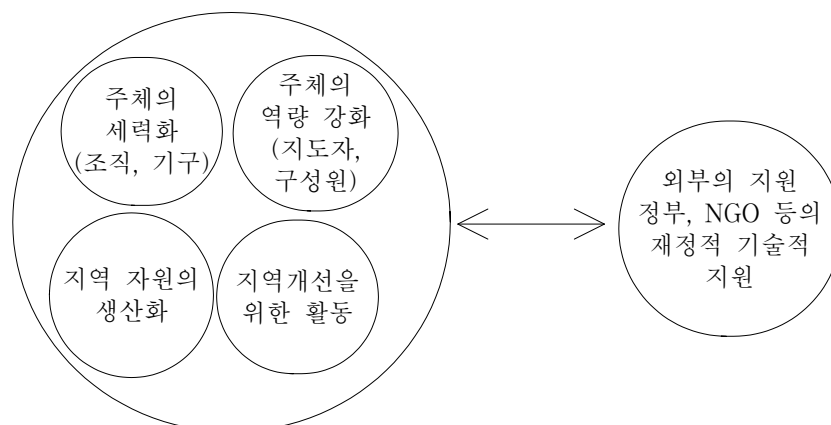
체세력들이 지역사회의 발전을 위하여 자신들을 조직화하고 생산적 활동을 창출해내는 과정을 말한다.

2.2. 분석 틀

농촌의 내발적 지역 활성화란 농촌 지역을 개발하고자 하는 힘이 내부에서 형성되어 지역사회 주민이 주체가 되어 스스로를 조직화하고 농촌의 자연적, 인적, 문화적 자원을 개발하여 일자리 창출 등 지역의 경제·사회·문화적 활동을 촉진하기 위한 활동을 진행하는 것을 말한다.

내발적 조건이 충분히 형성된 조건하에서 외부의 지원이 있을 경우에는 지역 활성화를 촉진할 수 있지만 내발적 조건이 취약한 상태에서 외부의 지원이 이루어진다면 주민은 수동적인 입장이 되고, 추진 사업의 비효율성의 초래와 함께 지속성의 문제가 발생할 수 있게 된

그림 2-2. 내발적 지역 활성화 연구를 위한 분석 틀



다. 따라서 외부의 지원에 대한 효율을 높이기 위해서는 다음과 같은 내발적 발전 조건을 충족시켜 줄 수 있어야 한다.

2.2.1. 개발의 주체 형성과 조직화

내발적 개발을 위한 지역사회의 주체는 지방자치단체와 관련 단체, 지역사회에 근거를 둔 시민단체, 지역사회 주민 조직 등을 말한다. 내발적 개발을 지역사회의 주민 조직이나 지방자치단체가 단독으로 추진하는 경우는 매우 드물고 개발의 효과도 낮게 된다. 따라서 대부분의 경우는 지방자치단체의 지원을 받아 공공단체, 시민단체, 주민조직 등이 연합해서 추진하게 된다.

따라서 내발적 개발에서는 지역개발의 주체가 누구이고, 이들이 어떻게 지역개발에 참여하고, 조직하고 사업을 추진해 나가는 것인지에 대해서 관심을 갖게 된다.

2.2.2. 주민 조직의 지도력과 추진 역량

내발적 개발의 성공 여부는 주체세력을 조직화하고 사업을 이끌어 가는 지도자와 이에 참여하는 조직 구성원들의 역량에 달려 있다고 볼 수 있다. 따라서 내발적 개발전략에 의해서 지역개발사업을 추진해 나아갈 때, 지도자와 지역 주민의 지도력, 지역개발 활동에의 참여 정도, 추진역량, 추진 역량 강화를 위한 학습활동 여부 등이 분석 대상이 된다.

2.2.3. 지역자원의 개발

내발적 개발전략에서 중요한 것은 지역이 보유한 자원을 개발하고 이를 생산화하는 일이다. 지역의 자원 개발과 생산화 전략은 다른 지

역과의 경쟁해서 이길 수 있는 비교우위를 지닐 수 있어야 한다. 이 과정에서 정부나 지방자치단체의 역할이 중요하며 주역주민들이 지역의 자원 개발을 위한 활동과 기술력 확보가 성공의 관건이 된다.

농촌 지역의 내발적 개발에서 중요한 자원은 농업자원, 산림자원 뿐만 아니라 비농업 분야의 자원과 서비스업 분야까지 포함되어야 한다.

2.2.4. 지역개발을 위한 지역의 활동

내발적 개발전략에서 지역개발을 위한 지역의 활동은 지방자치단체, 공공기관, 시민단체와 지역 주민조직 등이 조직화되어 지역의 자원을 이용하여 생산화하기 위해 노력하는 활동을 모두 포함하게 된다. 지역자원의 생산화를 위한 활동은 생산, 가공, 유통, 기술 개발, 서비스, 조직화, 마케팅, 경영활동 등이 모두 포함되어야 한다.

특히 지역사회 내에서 내발적 개발과 관련되는 모든 기관과 조직들이 연합하여 시너지 효과를 창출하는 노력들이 포함되어야 한다.

2.2.5. 외부의 지원

내발적 개발전략은 순전히 내부의 자원과 자본만으로 추진하는 것을 의미하지 않기 때문에 외부의 지원이 중요하게 된다. 특히 내발적 개발전략을 필요로 하는 오지 지역은 외부의 자본 등의 유치가 어렵기 때문에 외부의 지원은 지역의 발전에 매우 중요한 의미를 지니게 된다. 이 연구에서는 정부와 지방자치단체, 또는 NGO, 외지의 자본 등 외부의 지원이 내발적 지역개발을 촉발하거나 개발을 촉진하는 메커니즘을 분석하게 된다.

2.3. 농촌 문제를 보는 분석 시각

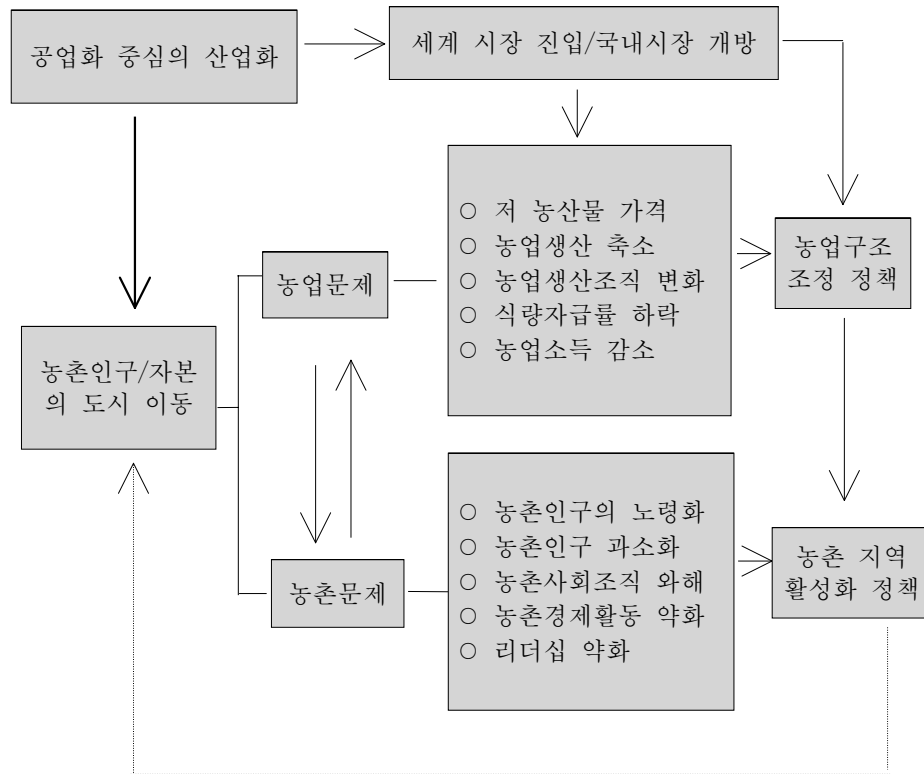
한·일 양국의 농촌 문제는 기본적으로 공업화 중심의 수출주도형 산업화로부터 시작되었다고 인식한다. 특히 수출주도형 공업화 정책과 함께 한·일 양국이 세계화를 추구하면서, 그리고 세계 시장에 편입되면서 농업·농촌 부문에 급격한 충격을 주었기 때문에 농촌문제가 가속되고 있다고 인식한다.

공업화 과정에서 농촌 인구가 도시로 이동함으로써 농촌 인구의 과소화 현상이 발생하고 젊은 인구의 집중적인 도시이동으로 농촌인구가 노령화되어 농촌 지역의 경제·사회·문화활동이 위축된다. 또한 농촌인구의 과소화로 농촌 지역사회의 사회조직이 약화되거나 와해된다. 이러한 결과로 농촌 지역의 공동체성이 약화되고 리더십이 취약해진다.

수출주도형 공업화 위주의 산업화는 필연적으로 시장을 개방하게 되고 그 결과 영세한 한·일 양국의 농업은 국내 농산물 과잉, 가격 하락 그리고 이로 인한 농업소득 감소 등의 타격을 받게 된다. 노령 농가를 중심으로 개별적으로 경영되어 오던 소농 경영체제가 와해 혹은 축소되고 법인격을 지닌 새로운 경영체가 영농의 중심적 경영체로 출현하게 된다.

따라서 내발적 농촌 지역 활성화를 위해서는 정부의 물적 지원과 함께 지역의 개발 주체의 육성, 주민 조직화, 지역의 자연적, 인적, 문화적 자원 개발, 리더십을 육성하여 다양한 경제사회 활동을 창출하고 지속적인 지역사회 개발이 가능하도록 해야 한다.

그림 2-3. 수출주도형 공업화 중심 산업화 전략과 농업·농촌 문제



(농촌인구의 농촌정착 및 경제 활성화 도모)

제 3 장

한 · 일 간 산업화 조건이 인구이동 및 내발적 발전 조건에 미치는 영향

1. 서론

한국과 일본의 산업화는 형태적으로 유사한 패턴을 보이고 있다. 영세한 소농 경제로부터 성공적으로 산업화를 이루었다는 면에서도 그렇지만 제2차 세계대전 이후 양국은 모두 수출주도형 공업화의 길을 걸어왔다는 면에서 외형적으로 매우 유사하다. 수출항을 중심으로 하는 공업벨트가 형성되었고 이러한 공업지역으로 인구가 집중되면서 농촌 지역의 인구가 감소하기 시작한 면에서도 유사하다. 더욱이 농촌 인구의 감소에 대처하기 위하여 양국 정부가 수립하는 대책도 유사한 점이 많다.

그러나 산업화의 결과가 농업 부문에 남긴 결과는 상당히 다르다. 일본의 산업화는 1867년 메이지유신 이후 시작되어 1940년경에는 이미 산업화가 완결단계에 들어 선 것으로 평가된다. 즉, 일본의 산업구조는 1940년대에 이미 제조업과 서비스업 중심으로 전환되었으며 국민 경제에서 농림어업이 차지하는 비중은 20% 미만으로 낮아졌다.

산업화는 필연적으로 농업 부문의 노동력을 제조업 또는 서비스업 부문으로 이동시키게 된다. 그러나 일본은 초기 산업화 과정에서 농촌 인구의 이동이 있었지만 대부분 지방 도시로 흡수되었다. 도쿄를 비롯한 오사카 등 대도시로의 이동도 있었지만 그 양은 많지 않았다. 산업화 과정에서 대부분의 농촌 인구가 지방 도시로 이동한 것은 일본의 산업화 기지가 대도시뿐만 아니라 지방도시에도 형성되었기 때문이다.

일본의 농촌 인구가 외지의 대도시로 대거 이동하여 농촌 지역의 인구 감소가 사회 문제로 등장한 것은 1950년대 이후의 일이다. 일본의 중산간지역을 중심으로 1955년경부터 절대 인구가 감소하기 시작함에 따라서 1960년대부터 일본의 농촌인구 감소가 중요한 농촌정책 대상이 되기 시작했다.

한국의 경우는 이와 다르다. 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획이 완료되는 시점인 1967년부터 농업인구가 절대적으로 감소하기 시작했으며 1970년대 중반부터는 대규모의 인구 이동이 나타나기 시작했다. 한국에서 농촌인구가 이동해 간 곳은 주로 서울을 비롯한 수도권이다. 부산을 비롯한 동해안 공업지대로도 많은 인구가 이동해 갔지만 수도권에 비하면 그 비중은 작은 편이다.

한·일 간의 인구 이동 패턴을 비교해 보면 일본의 지방도시는 인근 농촌 지역의 노동력을 흡수할 수 있는 여력이 있었던 반면 한국의 지방도시들은 농촌 지역의 노동력을 흡수할 수 있는 여력이 거의 없었다는 것을 알 수 있다.

일본은 산업화 초기 과정에서 지방 도시가 인근의 농업 노동력을 흡수할 수 있었기 때문에 농업 부문에 종사하는 사람들이 타 지역으로 이동하지 않고도 농업을 경영하면서 비농업 부문에 종사할 수 있

는 기회가 있었다. 반면 한국의 경우는 지방 도시에서 농업 부문의 노동력을 흡수할 수 없었기 때문에 이들은 농촌을 떠나 대도시로 이동할 수밖에 없었다. 농촌에 남아 농업을 경영하는 사람들에게도 비농업 부문에 종사할 수 있는 기회가 많지 않았다. 따라서 한국의 이농은 젊고 생산력 있는 사람들이 대거 농촌을 떠나 대도시로 이주하는 형태를 띠게 되었으며 이러한 결과 농촌 인구의 노령화와 과소화가 일본보다 빠르게 진전되었다고 볼 수 있다.

반면에 일본의 농촌 지역은 젊은이들이 농업에 종사하면서, 혹은 이농을 하더라도 농촌에 거주하면서 인근의 지방도시로 취업할 수 있었기 때문에 농촌 지역의 노령화나 과소화가 한국에 비해 장기간, 그리고 점진적으로 진행되었다고 볼 수 있다.

일본이 산업화 과정에서 농업인력을 지방도시에서 흡수할 수 있었던 이유는 무엇인가? 그리고 한국에서는 이와 같은 조건이 왜 형성될 수 없었나? 그리고 이와 같은 한·일 간의 이농 패턴의 차이는 농촌 지역의 내발적 조건에 어떠한 영향을 미치고 있는가?

이 논문은 이와 같은 의문에 대해서 문제를 제기하면서 한·일 간의 산업화 조건을 간략하게 살펴보고 이에 따른 이농 패턴과 이러한 이농 패턴이 농촌 지역의 인구구조 변화와 내발적 발전의 조건에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

2. 일본의 산업화 조건과 이농 패턴

일본의 산업화는 크게 3단계로 구분할 수 있다. 제1단계는 메이지 정권하에서 국가 권력에 의해 산업화를 추진하기 이전, 즉 다이묘(大

名)체제하에서 다이묘가 자신들의 봉토 내에서 추진했던 식산흥업시대에 해당한다. 다이묘에 의해 식산흥업이 이루어지고 상공업의 부흥, 지방도시의 발전 등이 이루어진 시기를 일본 산업화의 전기로 볼 수 있다.³

제2단계는 국가 권력에 의한 본격적인 산업화로 메이지 유신 이후 제2차 세계대전 이전의 시기에 해당한다. 이 시기에 일본은 이미 산업화를 완성한 것으로 평가되며 제2차 세계대전의 주역이 될 만큼 선진 공업국의 면모를 갖추었다고 평가된다. 이 시기를 산업화의 중기로 보고자 한다.

제3단계는 제2차 세계대전 패전 이후 한국전쟁의 발발과 미국에 의해 유럽부흥계획이 있던 1950년대 이후의 고도 성장기를 말한다. 이 시기의 일본은 수출주도형 공업화를 추구했고 일본 경제가 세계 경제 체제 속에 깊숙이 편입되는 과정이기도 하다. 이 시기를 일본 산업화의 후기로 보고자 한다.

2.1. 산업화 전기의 전개와 이농 패턴

도쿠가와 이에야스에 의해 중앙집권적 봉건제(centralized bureaucratic feudalism)⁴가 성립된 일본은 에도(江湖)에 거주하는 막부가 국

³ 이 시기에 상공업의 발전, 지방도시의 발전과 도로 등 인프라 정비, 일본의 근대적 공업화의 기반이 닦였다는 점에서 산업화 전기로 볼 수 있다.

⁴ 도쿠가와 이에야스(徳川家康) 이후 일본의 봉건제는 유럽의 봉건제와 달리 중앙집권형 봉건제(centralized bureaucratic feudalism)로 인식하기도 한다 (Barrington Moore, Jr. 1967) 왕정복고 후 중앙집권적 정부가 출범하기도 하였지만 일본은 기본적으로 봉건제에 의한 지방분권적 정치구조를 가지는 것으로 인식한다. 18세기경 전국적으로 다이묘는 300여 명에 달한 것으로

가 권력을 장악하고 있었지만 기본적으로는 다이묘(大名)가 지방의 영토(領土)를 중심으로 지방 분권적 봉건영주 체제를 유지해 왔다. 다이묘제는 17세기 중반 이후 성립되어 메이지 유신 이후 국가 법령에 의해 신분제가 해체되기까지 약 200년간 존속되었다. 대부분의 다이묘는 영토(藩) 내의 재정 확충과 자신들의 권력 강화를 위해 18세기를 전후하여 자신의 영토를 중심으로 하는 정치·경제개혁을 단행하였다. 다이묘제 하의 정치·경제개혁의 주요 내용은 다음과 같다(나가하라 게이치 1983).

- 소농이 안정적으로 생산에 종사할 수 있도록 농민들의 부역을 제한하고 생산 증가를 위한 제도의 개혁을 통하여 공출미를 증가시켰으며 봉록(俸祿)을 주는 사무라이를 가신단(家臣團)으로 두어 영내의 행정을 담당하도록 하였다.
- 다이묘 영지 내의 경제, 특히 상품경제를 다이묘의 권한하에 두고 영지의 밖에 대해서는 봉쇄적으로 대응함으로써 봉건 영토를 중심으로 하는 자급적인 영내(藩)경제체제를 확립하였다.
- 다이묘는 연공미(年貢米)⁵와 영내의 특산물을 영내 상공업 중심지인 조우카마찌(城下町)를 통해 오사카, 교토, 에도의 3都 중앙 시장에 판매하여 이익을 최대화하였다.

이와 같은 다이묘제의 정치·경제개혁은 다음과 같이 지방경제의 부흥과 지역도시 발전에 영향을 준 것으로 평가된다.

첫째, 다이묘와 결탁한 지역의 상인 자본이 출현한 것이다. 다이묘와 결탁하여 성장한 지역의 상업자본은 이후 일본의 산업화에 필요한

나타난다(나카네 지에 1983).

⁵ 연공미는 농민 생산량의 40~50% 정도였으며 현물지대의 성격이었다(김종현 1991).

국내 자본을 조달하는 토대가 된다는 점에서 중요한 의미를 지니게 된다.

둘째, 지역별로 특화된 지역 특산품이 발달하고 이를 거래하는 조우카마찌(城下町)의 발달로 영내 상공업 중심 도시가 출현하게 되는 계기가 된다는 점이다. 다이묘는 자신의 경제적 기반을 확고히 하기 위하여 자신의 영지를 중심으로 지역 특산 산업을 발달시키고 이를 상인 집단과 결탁하여 3都 중앙시장에 판매함으로써 지방 공업의 발전, 지방도시의 발달, 중앙 도시와의 무역 발달을 가져오는 계기가 되었다.

셋째, 다이묘의 전용 화폐 사용으로 영지별로 독자적인 경제권을 형성하게 되었다는 점이다. 이로 인해 다이묘가 거주하는 영지를 중심으로 폐쇄적인 다이묘 경제체제가 형성된다. 이와 같은 번(藩) 중심의 폐쇄 경제체제는 이후 지방도시의 발전, 지역발전, 특히 내발적 지역발전의 토대가 된 것으로 평가된다.

17세기 말 오사카의 인구는 50만 명, 에도는 100만 명에 이르는 도시로 성장했으며 에도는 정치행정의 중심지, 오사카는 상업의 중심지, 교토는 전통문화의 중심지로 발돋움하였다(나가하라 게이 지 1983). 막부 시대에 에도, 교토, 오사카의 3都是 국가 경제의 중심에 서 있었으며 다이묘가 거주하는 성을 중심으로 하는 조우카마찌(城下町)와 긴밀히 연결되어 있었다.

다이묘는 조우카마찌(城下町)를 중심으로 상공업을 진흥시키고 이를 3대 중앙 시장에 연결하여 권력을 확장하였기 때문에 조우카마찌(城下町)를 중심으로 하는 지방도시가 전국적으로 발전하게 되었다. 이와 같이 지방의 다이묘가 관장하는 조우카마찌는 다이묘의 관할하에서 지역 특산물의 생산과 거래를 담당하는 지역의 중심도시로 성장할 수 있었다.

표 3-1. 藩制下에서의 주요 지방도시와 특산물

주요 도시	특산물
나다(灘)	주조업
노다(野田), 조시	간장, 양조업
시누끼(讃岐)	제당업
쥬고꾸(中國)	사철 제련소
기와구지, 고오지	수산 가공업
세또나이(瀬戸内)	제염업
유끼(結成), 후구시마(福島), 니시진(西陳)	양잠업, 견직 산업
오미(近江), 당고(丹後), 가가(加賀), 무사시(武蔵), 우에노(上野), 이와시로, 사가미, 가이, 시모우사, 히다, 시나노, 이세, 쥬고꾸, 규슈 등	방직, 직물업
아끼다(秋田)	제련소
사가현(佐賀縣)	기계공작소, 증기 기관차, 증기 기선
사쓰마(薩摩)	공학연구소, 화학, 전기제품, 방직기, 조선 및 수리
미토(水戸), 도사, 죠슈(長州), 남부, 후쿠이(福井)	총포, 화약

출처: 나가하라 게이지, 1983에서 재작성

19세기 말에는 다이묘는 자신의 세수 증대와 세력확장을 위해 영지 내의 상업자본과 결탁하여 직물, 견직, 식품가공 등 지방 특산물을 육성하는데 주력한다. 한편 근기(近畿)지방을 중심으로 하는 일부 다이묘는 군장비 등을 생산하는 제철, 조선, 총포생산 산업을 육성하게 되고 조우카마찌(城下町)는 지방 공업도시로 성장하면서 일본 산업화의 토대를 구축하는 역할을 하게 되었다.

1874년도 부현(府縣)의 물산표에 의하면 당시 10대 농촌 공산품은 주류, 직물류, 식품류, 간장류, 생사, 된장, 식용유, 종이, 차, 기계류인

것으로 나타나고 있다. 1874년 도찌기번(栃木藩)의 경우, 총생산액의 43%가 공산품이고 공산품의 60%가 직물류인 것으로 나타나고 있다(나가하라 게이지 1983).

도쿠가와(徳川) 막부도 나가사키(長崎)를 중심으로 제철소, 기계공장, 조선소를 설립하여 중공업을 운영하게 된다. 이들 도시들은 근대 일본의 산업 도시로 성장할 수 있던 토대가 되었다.

- 유시마(湯島): 주포장 건설
- 세키구찌(関口): 대포 제작
- 이시카와지마(石川島): 조선소
- 요코스카(横須賀): 조선소 건립

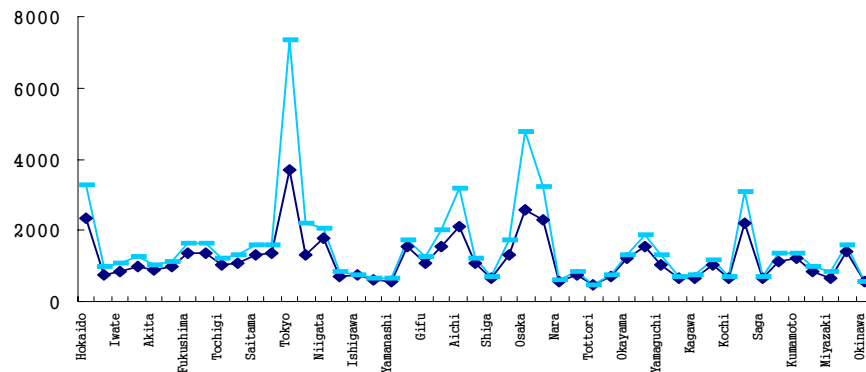
다이묘 체제하에서 정치 경제체제는 폐쇄적이었기 때문에 한 영토 내의 인구가 다른 영토로 이동하는 것은 허용되지 않았다⁶. 상공업의 발달에 따라서 직업별 분화는 나타나고 있었지만 상공업에 종사하는 비율은 15% 미만이었으며 85.0% 이상의 노동력이 농업 분야에 종사하는 농경사회의 성격을 벗어나지 못한 것으로 추정된다(Nakamura 1966). 따라서 이 시기에 도시 간의 인구 이동은 크게 나타나지 않았을 것으로 추정된다.

2.2. 산업화 중기의 전개와 이농 패턴

일본의 본격적인 산업화는 메이지 유신 이후의 일이다. 메이지 정부는 중앙정부의 강력한 행정력·재정력을 바탕으로 본격적으로 산업화

⁶ 다이묘에 의한 봉건법률은 농민들의 이주와 직업상의 전직을 허용하지 않았다(나카네 지에 1985, 75).

그림 3-1. 일본 도도부현의 인구 변화 추이(1920-1940년)



자료: 총무성, 2004. 일본통계연감.

를 추진했다. 특히 1920~30년대의 중화학 공업의 육성기를 거치면서 일본의 산업화가 완성되었다고 평가된다. 이 시대의 중요한 행정적 경제적 개혁을 살펴보면 다음과 같다(이해주 1983; 김종현 1991).

첫째, 메이지 정권에 의해서 다이묘가 통치했던 영지(領地)가 현(縣) 단위의 행정 구역으로 전환되었고 다이묘 직영으로 운영되던 번(藩)의 산업이 공영화되거나 다이묘 후손 혹은 특정인들에게 특허 분양되면서 일본의 독특한 재벌이 형성되는 계기가 되었다.

둘째, 중화학공업을 중심으로 하는 공업화가 본격화되면서 도쿄나 오사카 등 대도시와 주변에 신흥 공업도시가 발달하고 농업에 종사하던 많은 인구가 대거 비농업 부문으로 이동하는 계기가 되었다. 특히 지역 간 인구이동을 제한했던 법률과 신분제 해체는 인구의 이동을 촉진하는 계기가 되었다(나가하라 게이치 1983). 그러나 이와 같은 산업화의 진전에도 불구하고 대부분의 이농 인구는 지역의 산업도시로 이동하거나 재촌 취업하는 형태를 취한 것으로 나타난다.

산업화가 고도화되는 1920년 이후 40년까지 오사카, 도쿄 및 인근 도시가 크게 성장하지만 각 지방 도시도 지속적으로 인구가 증가해 왔기 때문에 1940년까지 인구이동 패턴은 1920년대에 비하여 크게 변하지 않았다. 이와 같은 일본 특유의 산업화 이후 나타난 인구 이동 패턴은 다음과 같은 몇 가지 이유로 설명될 수 있다.

첫째, 일본의 산업화는 다이묘 후손 및 신 거상들의 국내 산업자본을 중심으로 달성되었다. 따라서 이들은 자신들의 근거지를 중심으로 공업화를 추진했기 때문에 산업화에 의한 일본 국토 공간상의 변화를 초래할 만한 사유가 되지 못했다.

둘째, 일본의 지방도시는 기본적으로 에도시대부터 다이묘 중심의 봉건 영주 체제에 의해서 발전되었으며 유신 이후에도 이들 도시를 중심으로 하는 산업자본에 의해서 더욱 발전할 수 있는 토대가 마련되었다는 점이다. 메이지 유신 이후 중화학 공업이 도쿄와 오사카 지방 및 그 인근 지역에 발달하게 되지만 이들 대도시의 발달과 함께 지방의 도시도 함께 성장하였다. 따라서 도쿄지방이나 오사카 지방으로 인구가 집중되는 현상이 나타났지만 그 변화의 폭은 크지 않은 것으로 나타난다.

2.3. 산업화 후기의 전개와 이농 패턴

전후 일본은 1950년도에 발발한 한국 전쟁과 미국에 의한 유럽 등지의 경제부흥 정책에 힘입어 고도의 경제성장기를 맞게 된다. 1960년대 이후의 일본 경제의 고도성장은 주로 수출주도형 산업화에 의한 것으로 도쿄(東京), 요코하마(横浜), 나고야(名古屋), 오사카(大阪)를 연결하는 태평양 연안 산업지대가 형성되고 지방의 인구가 이들 중심

도시와 주변 지역으로 집중되면서 태평양 연안의 도쿄, 아이치(愛知), 오사카, 히로시마(廣島), 후쿠오카(福岡)를 중심으로 하는 5대 중심축이 형성된다.

이외에 홋카이도(北海道), 구마모토(熊本), 가고시마(鹿児島) 등이 지역의 작은 중심 축을 형성하고 있다. 이 중 홋카이도는 점진적으로 인구가 증가하는 추세를 보이고 있지만 구마모토나 가고시마는 인구가 지속적으로 감소했다.

가. 인구 이동 패턴

1950년대 이후 태평양 연안 성장 벨트에서 제외된 도후쿠(東北)지방, 주고쿠(中國)지방, 시코쿠(四國)지방, 규슈(九州)지방의 중산간지역

표 3-2. 일본의 성장축별 및 주요 도도부현 인구 집중도 변화 추이

단위: %

성장축	1920	1965	2000	도도부현	1920	1965	2000
關東地方	13.8	21.2	26.4	사이타마(埼玉)	2.4	3.0	5.5
				치바(千葉)	2.4	2.7	4.7
				도쿄(東京)	6.6	11.0	9.5
				가나가와(神奈川)	2.4	4.5	6.7
愛知地方	6.5	7.7	8.5	시즈오카(靜岡)	2.8	2.9	3.0
				아이치(愛知)	3.7	4.8	5.5
近畿地方	11.0	13.1	13.4	교토(京都)	2.3	2.1	2.1
				오사카(大阪)	4.6	6.7	6.9
				효고(兵庫)	4.1	4.3	4.4
廣島地方	6.9	5.6	5.0	오카야마(沖繩)	2.2	1.7	1.5
				히로시마(廣島)	2.8	2.3	2.3
				야마구찌(山口)	1.9	1.6	1.2
福岡地方	3.9	4.0	4.0	후쿠오카(福岡)	3.9	4.0	4.0

자료: 총무성. 2004. 일본통계연감.

이 상대적으로 낙후되고 있으며 이들 지역의 인구가 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 그러나 이 지역의 인구 감소는 장기간 매우 완만하게 진행되고 있다. 이러한 변화로 인해 중산간지역이 더욱 낙후되고 경제활동이 침체되는 현상이 나타나고 있다. 1950년 이후 인구가 감소하는 대표적인 중산간지역은 다음과 같다.

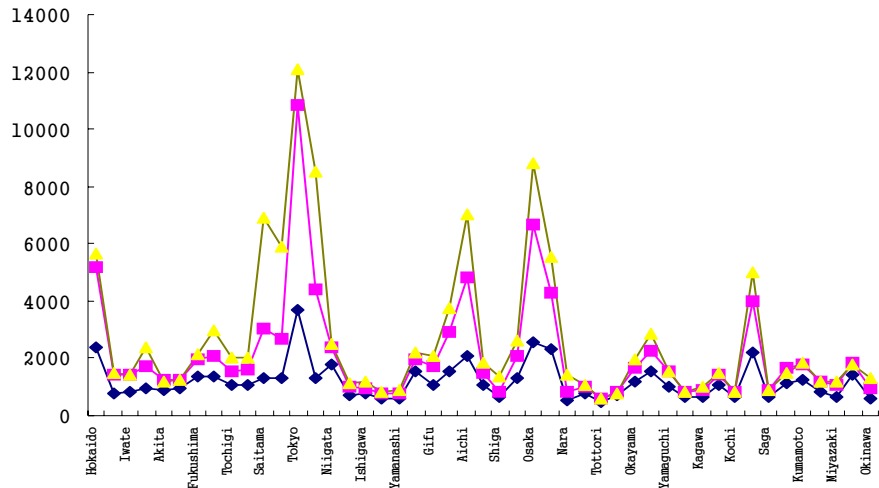
- 도호쿠(東北)지방: 아오모리현, 이와테현, 아키타현, 야마가타현
- 주고쿠(中國)지방: 시마네현, 야마구치현
- 시코쿠(四國)지방: 도쿠시마현, 에히메현, 고치현
- 규슈(九州)지방: 사가현, 나가사키현, 오이타현, 가고시마현

표 3-3. 1950년대 이후 인구가 감소하는 주요 현의 인구 변화율

	인구수(천명)					인구 최고 년도	최고년도~2000년(%)	
	1920년	1940년	1960년	1980년	2000년		변화율	연평균 변화율
아오모리(靑森)	756	1,001	1,427	1,524	1,476	1985	-3.15	-0.21
이와테(岩手)	846	1,096	1,449	1,422	1,416	1960	-2.27	-0.05
아키타(秋田)	899	1,052	1,336	1,257	1,189	1955	-11.86	-0.28
야마가타(山形)	969	1,119	1,321	1,252	1,244	1950	-8.32	-0.17
시마네(島根)	715	741	889	785	762	1955	-17.97	-0.44
야마구치(山口)	1,041	1,294	1,602	1,587	1,528	1955	-5.09	-0.11
도쿠시마(徳島)	670	719	847	825	824	1950	-6.25	-0.12
에히메(愛媛)	1,047	1,179	1,501	1,507	1,493	1955	-3.11	-0.07
고치(高知)	671	709	855	831	814	1955	-7.81	-0.18
사가(佐賀)	674	702	943	866	877	1955	-9.95	-0.23
나가사키(長崎)	1,136	1,370	1,760	1,591	1,417	1960	-13.80	-0.37
오이타(大分)	860	973	1,240	1,229	1,221	1955	-4.38	-0.10
가고시마(鹿児島)	1,416	1,589	1,963	1,785	1,786	1955	-12.62	-0.30

자료: 총무성. 2004. 일본통계연감.

그림 3-2. 일본 도도부현의 인구 변화 추이(1920, 1960, 2000년)



자료: 총무성, 2004. 일본통계연감.

그러나 이들 지역의 인구 감소 속도는 한국에 비해 매우 완만한 것이며 그 충격의 강도도 한국의 변화에 비할 바가 아니다. 1950년대 이래 일본에서 가장 인구 감소가 큰 지역은 주고꾸지방의 시마네현으로서 1955~2000년 사이에 총 18.0%가 감소하였다. 이는 같은 기간 중 인구가 연평균 0.44%가 감소한 것을 의미한다. 다음으로 인구 감소가 큰 지역은 규슈지방의 나가사키(13.8%), 가고시마(12.6%), 도호쿠지방의 아키타현(11.9%), 야마가타현(8.3%)이다. 이들 지역의 연평균 인구 감소율은 0.2~0.3%에 머물고 있다.

나. 낙후지역의 인구 구조와 산업구조

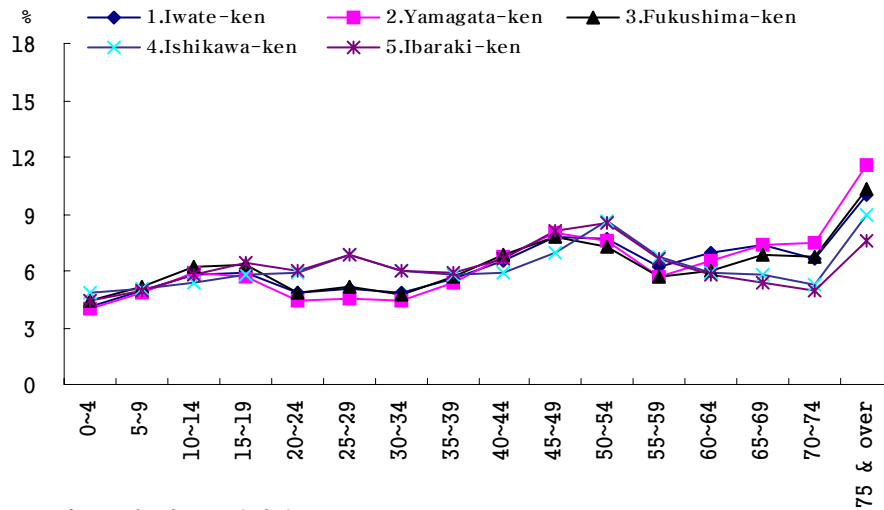
인구가 감소하는 도호쿠지방의 이와테현, 야마가타현, 후쿠시마현 등 3개현과 인구가 완만히 증가해 온 칸토지방의 2개 현, 즉 이시카와

현과 이바라기현의 인구 구조를 비교해 보면 도호쿠지방의 인구 구조가 취약한 것으로 나타나고 있다<그림 3-3>. 즉 도호쿠지방 3개 현의 인구 구조 중 생산성이 높은 20~30대의 인구가 칸토지방의 2개 현(縣)의 생산성 높은 20~30대의 인구의 비율보다 현저히 낮음을 알 수 있다. 또한 관동 지방의 이들 2개 현은 65세 이상의 고령 인구 비율도 도호쿠지방 3개현의 인구에 비해 낮게 나타나고 있다<그림 3-3>.

그러나 도호쿠지방 3개 현의 3개 사례 연구 시의 인구 구조를 볼 때, 칸토지방의 2개 현의 사례 연구 도시 인구 구조와 큰 차이를 보이고 있지 않다. 이는 현의 인구가 감소할지라도 현내 중심도시들의 인구구조는 인구가 감소하지 않는 지역의 시의 인구구조와 별 차이가 없음을 의미한다. 이들 5개 현의 사례 연구 시는 15~30세까지의 젊은 인구 층이 두텁게 분포되어 있다는 점이 특징이다.

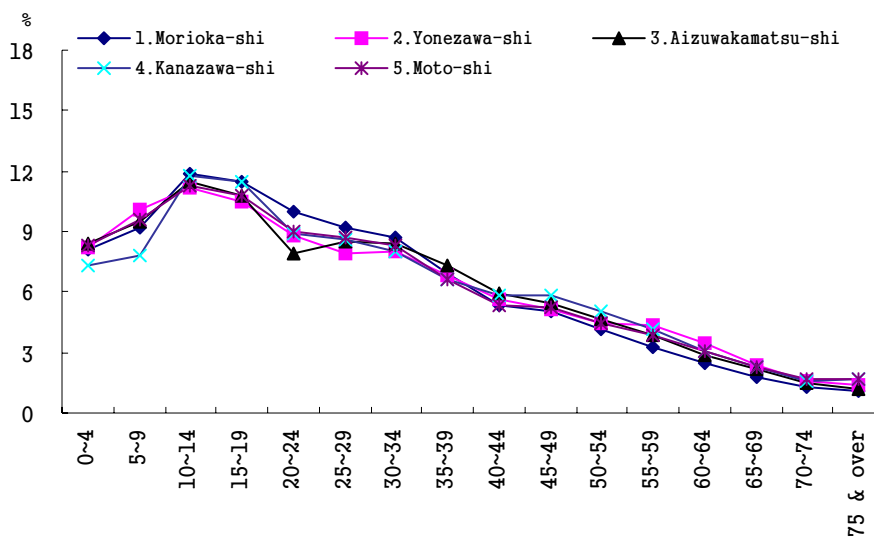
인구가 비교적 크게 감소한 도호쿠지방의 야마가다현의 시정촌 인구 구조를 보면 전국 평균의 인구 구조에 비해 취약한 면을 보이고 있다. 야마가다 현의 노령층 인구 비율은 전국 평균 보다 약간 높은 편이고 경제활동 인구 연령층은 약간 낮은 편이다. 그러나 14세 이하의 유년 인구 비율이 같게 나타난다. 특히 야마가다현의 한 도시인 요네자와시(米澤市)의 경우 14세 미만의 유년 인구 비율이 전국 평균에 비해 높은 편이다<표 3-4>.

그림 3-3. 東北 및 關東 지방 5개 사례현의 인구 구조 비교(2000년)



자료: 현 일본통계연감, 2000

그림 3-4. 東北 및 關東 지방 5개 현의 시 인구 구조 비교(2000년)



자료: 현 일본통계연감, 2000

표 3-4. 일본 야마가다현의 시부 및 군부 인구구조(2000년)

	14세 미만 인구 비율	생산활동 인구 비율	65세 이상 인구 비율	유년인구 부양률	노년인구 부양률	노령화 지수
전 국	13.9	66.6	19.5	20.81	29.2	140.4
山形縣	13.9	61.1	25.0	22.8	40.9	179.1
시부	14.2	62.2	23.6	22.8	37.9	166.6
米澤市	14.1	63.0	23.0	22.3	36.5	163.4
군부	13.3	58.0	28.7	23.0	49.5	215.1

자료: 야마가다현 통계, 2000.

표 3-5. 야마가다현의 산업별 인구 분포(2000년)

	1. 산업	(1) 농림수산업	(2) 광업	(3) 제조업	(4) 건설업	(5) 전기·가스	(6) 도·소매업	(7) 금융·보험업	(8) 부동산업	(9) 운수·통신업	(10) 서비스업	2. 정부부문	3. 기타	4. 합계
縣 平均	85.1	3.2	0.2	20.5	6.9	2.4	10.2	5.7	13.0	4.2	18.9	12.6	2.3	100.0
村山地域	84.6	2.5	0.1	17.7	7.4	2.0	11.5	6.7	13.1	4.3	19.3	13.2	2.3	100.0
最上地域	80.1	5.3	0.5	13.0	8.3	3.1	8.3	4.7	13.4	4.3	19.1	17.9	2.0	100.0
置賜地域	87.1	2.9	0.2	32.5	6.1	2.1	7.6	4.2	12.0	3.4	16.1	10.8	2.1	100.0
壓内地域	85.7	4.1	0.3	18.1	6.1	3.2	10.3	5.0	13.5	4.7	20.5	11.8	2.5	100.0
山形市	85.8	0.8	0.0	8.5	6.8	2.1	15.7	10.7	12.9	4.9	23.4	11.4	2.8	100.0
東根市	77.4	3.2	0.2	38.5	5.2	0.5	5.3	1.5	10.3	2.8	9.8	21.8	0.8	100.0
米澤市	89.6	1.0	0.2	39.7	4.0	2.1	7.7	5.1	10.7	3.4	15.9	8.4	2.0	100.0
長井市	83.2	2.7	0.7	25.1	5.3	4.3	9.2	5.0	13.2	3.4	14.2	15.1	1.8	100.0
河北町	88.0	4.8	0.0	27.2	5.5	1.3	7.7	2.7	16.2	3.3	19.3	10.2	1.8	100.0
大江町	80.7	5.5	1.7	19.7	16.0	1.6	4.7	2.9	13.2	2.7	12.6	16.5	2.8	100.0
金山町	76.3	9.4	0.9	12.4	9.5	1.1	6.8	2.2	13.9	5.0	15.0	22.5	1.2	100.0
松山町	73.0	7.5	1.1	13.7	7.5	1.6	4.2	1.8	14.4	4.1	17.2	21.2	5.8	100.0
大藏村	72.1	9.0	0.0	2.8	12.1	4.0	4.1	0.9	14.0	1.5	23.7	24.3	3.6	100.0
朝日村	78.5	4.9	0.5	4.8	14.3	22.0	3.6	0.0	10.5	4.0	14.0	17.8	3.7	100.0

자료: 야마가다현 통계, 2000.

야마가다현과 같은 오지 산촌 현의 인구 구조가 전국 평균에 비해 취약하지 않은 것은 산업구조와 연관이 있는 것으로 보인다. 야마가타

현 전체 인구 중 1차 산업인 농림수산업에 종사하는 인구 비중은 2.5%에 불과하고 제조업 20.5%, 건설업 6.9%, 도매·소매업 10.2%, 금융·보험업 5.7%, 부동산업 13.0%, 서비스업 18.9%인 것으로 나타나고 있어 산업활동으로부터 발생하는 생산액이 전체 생산액의 85.1%를 차지하고 있다<표 3-5>. 반면에 정부 각 부문으로부터 발생하는 생산액은 12.6%로 나타나고 있다. 특히 다이묘 시절부터 직물과 염색으로 유명한 요네자와시의 경우는 제조업 취업인구가 39.7%로 높게 나타나고 있으며 서비스업(15.9%), 부동산업(10.7%), 도매·소매업(7.7%) 등의 순으로 나타나고 있다.

3. 한국의 산업화 조건과 인구 이동 패턴

3.1. 조선 시대의 산업화 조건과 이농 패턴

가. 17세기 이후의 수공업 실태

조선 왕조의 지방관(地方官)은 중앙집권적 정치체제하에서 왕권에 의해 임명된 행정 관료였다. 일본의 다이묘가 대를 이어 지방 영주의 자리를 유지하면서 영내의 조우카마찌(城下町)를 중심으로 상공업과 특산물을 장려한 점에 비추어 볼 때, 조선의 지방관은 임기 1년 전후의 한시적인 행정관으로 지방도시의 발전과 산업진흥에 힘쓸 수 있는 여건이 충분하지 못했다.

조선 시대, 특히 17~18세기에는 조선에서도 직물과 유기, 도자기,

종이 등 수공업 산업이 발달했음을 기록을 통하여 알 수 있다(이해주 1983). 이들 수공업은 정부의 관리하에 운영되는 관영 수공업과 개인이 운영하는 수공업으로 구분되고 있었다. 관영수공업이 왕실과 고위 관료가 필요로 하는 물건을 조달하기 위해 운영되었다면 개인 수공업은 시장 수요를 충족하기 위하여 상인조직을 중심으로 운영되었다.

1660년 상평통보의 발행으로 조선의 경제는 화폐경제가 발달하게 되고 유기, 도자기, 직물, 종이 등 생활필수품들에 대한 수요가 증가하여 이들 산업은 더욱 발달하게 된다. 따라서 이 시기에 전국적인 거상조직이 출현하게 된다(이해주 1983).

조선 시대에 유기는 안성이 가장 번성했던 곳이지만 그 외에도 각 지방에서 지역의 수요를 충족시키기 위한 유기산업이 발전했다. 도자기는 광주에 분원요가 있어 왕실 수요를 충족시켰지만 조선 각지의 지방요가 지역의 수요를 충족시켰던 것으로 알려져 있다. 그 외에도 안동포, 한산모시, 남원 목기 등이 지역 특산물로 상인조직을 통해 전국적으로 거래되고 있었다.

조선 시대의 수공업은 지방을 중심으로 발달했지만 일본과 달리 상공업 도시의 발달로 연결되지 못한 채 그 생산기반이 각 촌락에 흩어져 있었다. 한편 이들이 생산한 지역 산물은 지방의 영세 상인들이 5일 시장을 통해 수집하여 한양 등 중앙시장에 공급하는 형태가 보편적이었다. 19세기 이후 자금력이 큰 중앙의 거상들이 선대제(先貸制)를 활용하여 지방의 수공업을 지배하는 체제로 발전하게 된다.

지방에서는 수공업이 발전했지만 이러한 수공업으로부터 발생하는 이윤이 지역에 축적되지 못하고 영세 상인을 통하여 한양의 거상들에게 집적되는 결과를 초래하게 되었다. 그러나 조선의 영세한 수공업은 1876년 일본과의 강화조약 체결 이후 일본을 비롯한 외국의 물산이

밀려오면서 그 기반이 와해된다. 조선 시대의 유기는 다른 수공업과 달리 상당 수준 공장제 형태를 갖추고 규모 있는 생산을 하고 있었다고 평가되지만 일본이나 서구의 기술과 자금력에 비해 취약했기 때문에 그 존립 기반이 와해되었다.⁷ 안동포나 한산 모시 등 국내 직물도 일본의 직물제품에 의해 비해 기술과 직물의 질이 경쟁할 수 있는 상태가 아니었기에 크게 쇠퇴하였다.

나. 식민지 시기의 공업화와 인구 이동

1910년도에 국권을 상실한 조선의 수공업은 일본의 고품질 공산품의 무차별 유입으로 그 기반이 와해된다. 반면, 일본은 조선 총독부를 통하여 산미증식운동을 전개하게 되고 면화와 유채 등 공업원료 작물을 장려하는 정책을 시행한다. 조선은 일본의 공업화 추진에 필요한 식량과 공업원료를 생산하는 기지로 전략하게 된 것이다.

식민지 시대에 조선에도 방직, 화학, 금속업 중심의 공업화가 진행된 것으로 나타난다. 그러나 이러한 공업화는 주로 일본인들에 의해서 추진되었기 때문에 공업화가 진전되었다고 해도 조선인에 의한 토착 자본의 발달은 가져오지 못했다.

조선 총독부의 조사 결과에 의하면 1930년도에 조선에 설립된 공장 수는 4,261개였으며 이 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있었던 것은 식료품 공업이었던 것으로 나타나고 있다. 식품 공업은 전체 공장 수의 49.1%, 총 생산액의 57.8%를 차지하고 있었다. 이와 같이 조선에서의 공업은 주로 식료품 공장이 주를 이루고 있었으며 화학과 금속 공

⁷ 19세기 후반에는 일반 민중 수요가 컸던 도자기, 유기, 제지공업 부문에서 근대적 생산양식의 초기 형태로 매뉴팩처가 발생했다고 보는 견해가 있다 (이해주 1983).

표 3-6. 1930년도 조선의 제조업 공장수 및 생산액

	생산액(비율)	공장수(비율)	종업원수(비율)
방직업	33,674(12.8)	270(6.4)	19,011(22.7)
금속공업	15,263(5.8)	231(5.1)	4,542(5.4)
기계 기구공업	3,328(1.3)	224(5.3)	2,854(3.4)
질소 비료	8,348(3.2)	314(7.4)	5,366(6.4)
화학공업	24,676(9.4)	515(12.1)	14,720(17.5)
목기제품	7,037(2.7)	163(4.0)	2,629(3.1)
인쇄 및 제본	8,184(3.1)	215(4.9)	4,146(4.9)
식료품 공업	152,052(57.8)	2,088(49.1)	27,055(32.2)
가스 전기	6,432(2.4)	35(0.8)	525(0.6)
기타	4,068(1.5)	206(4.9)	3,052(3.7)
계	263,062(100.0)	4,261(100.0)	83,900(100.0)

출처: 조선은행조사부, 조선경제연보 1939, 이해주(1983)에서 재인용

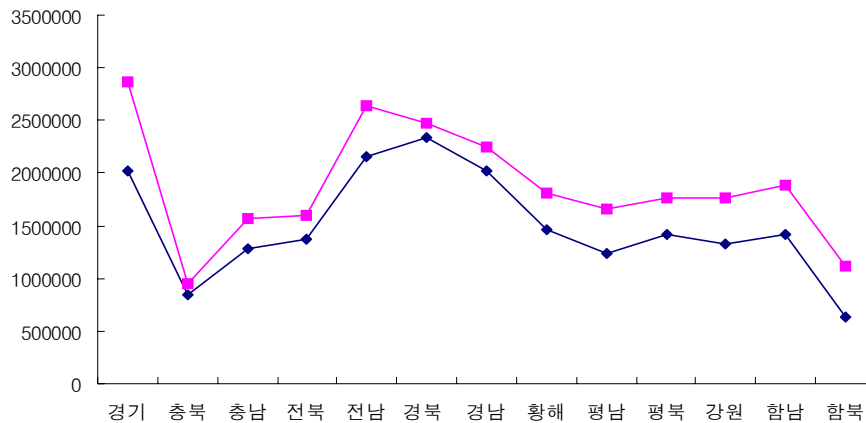
업은 일본 자본주의와 수직적으로 연결되는 체제였기 때문에 독자적인 발달을 가져오지는 못했던 것으로 평가된다.

식민지 시대의 공장은 주로 원료를 생산할 수 있는 지역이나 일본과의 교역이 편리한 항만을 중심으로 건설되었다. 이는 조선의 공업화가 일본 자본주의의 필요에 의한 것이었으며 일본의 공업화를 뒷받침하거나 보완할 수 있도록 구조화되어 추진되었음을 의미한다.

1900년대 이후 조선의 인구는 현저하게 증가하기 시작한다. 1925년 조선 총독부의 국세 조사 결과 조선의 인구는 1천9백52만 명으로 조사되고 있다. 그러나 1940년도의 조선 인구는 2천4백33만 명으로 조사되고 있다. 이 시기의 인구 증가율은 1.5%를 기록하고 있다. 그러나 이 시기에 인구 이동은 크지 않았던 것으로 나타나고 있다.⁸

⁸ 이 시기에 많은 인구가 만주 등 외국으로 이민한 기록이 있다. 이 연구에서는 이민을 위하여 이동한 인구는 지역 간 인구 이동으로 보지 않았다.

그림 3-5. 식민지기 조선의 인구 변동 추세(1925-1940년)



자료: 조선총독부. 1925, 1940.

조선 총독부의 국세 조사 결과에 의하면 1925년과 1940년 사이에 경기도와 전남지방, 평북, 강원, 함남지방의 인구가 증가한 것으로 나타나고 있다. 반면에 충북과 경북지방의 인구는 별로 증가하지 않았다.

3.2. 1960년대 이후의 산업화와 이농 패턴

한국의 산업화는 1962년부터 시작된 제1차 경제개발 5개년 계획으로부터 비롯된다. 그러나 산업화에 필요한 자본, 기술, 자원, 산업 인프라, 인력이 매우 취약한 상황에서 출발한 한국의 산업화는 해외의 산업자본을 유치하고 중간재를 수입하여 가공한 후 완제품을 생산한 후 해외 시장에 수출하는 공업화 전략을 선택하지 않을 수 없었다.

산업자본과 인력, 인프라가 부족한 상태에서 출발한 한국의 산업화

는 산업 인프라와 기능공 확보 면에서 상대적으로 유리한 위치에 있는 수도권의 대도시 중심으로, 그리고 수출에 용이한 항구도시 중심으로 추진되었다. 따라서 산업화의 시작과 함께 수도권과 경인공업지대에 산업시설이 입지하게 되고 농촌 인구가 이 지역으로 집적되기 시작한다. 이는 필수적으로 수도권의 대도시의 발전을 수반하게 되고 농촌 지역은 물론 농촌 중소도시의 인구마저 감소하는 결과를 초래하게 되었다. 이와 같이 초기 산업화 조건에 의해서 산업기지의 건설과 도시가 성장하게 된다.

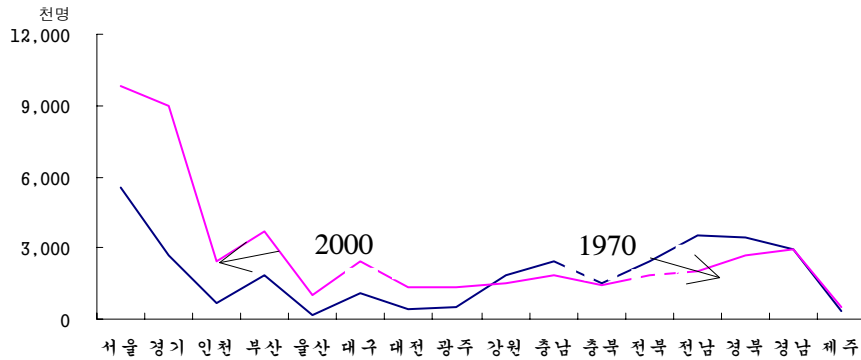
가. 산업화 진전에 따른 인구 이동 패턴

일본의 산업화가 국내의 농업으로부터 발생한 지조(地租)와 국내 상업자본에 의해 형성된 상업자본에 의해서 이루어진 반면 한국은 산업자본을 전적으로 해외에 의존했으며 농업의 발전 단계를 거치지 않고 공업화를 시도하였다(나가하라 게이지 1983; 이해주 1983).

일본의 산업화는 지방의 중소도시를 중심으로 이루어졌기 때문에 산업화가 진전되어도 농업인구가 인근의 중소도시로 이동한 반면 한국의 경우는 농촌인구가 중소도시로 이동하지 못하고 대부분 서울, 수도권 도시, 신흥 공업도시로 이동한 결과 농촌 지역의 과소화 현상이 일본에 비해 빠르게 나타났고 노령화의 속도도 빠르게 진전되었다. 일본의 인구 감소와 과소화는 중산간지역을 중심으로 나타나는 현상임에 비해 한국에서의 농촌 과소화 현상은 수도권과 광역시 주변의 일부 농촌지역을 제외한 전국의 농촌 지역에 나타나는 현상이다.

1970년도의 수도권 인구 집중도는 28.2%였다. 그러나 2000년도의 수도권으로의 인구 집중도는 46.2%로 증가하였다. 전체 인구의 절반이 수도권에 거주하는 셈이다.

그림 3-6. 한국의 시도별 인구 변화(1970-2000년)



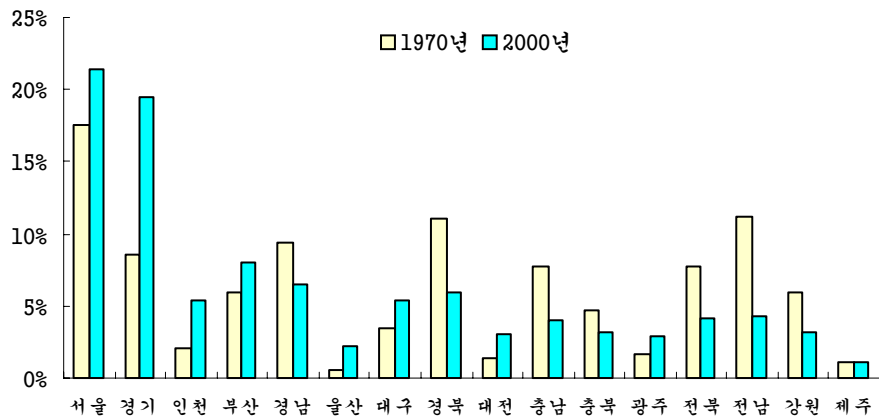
자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각 연도

표 3-7. 1970-2000 기간의 한국의 시도 인구 변화와 집중도

	인구(천명)		총인구 비율(%)		인구 증감(%)	
	1970년	2000년	1970년	2000년	총 증감	연평균
서울	5,525	9,854	17.6	21.4	78.4	1.9
인천	643	2,466	2.0	5.4	283.5	4.5
경기	2,710	8,938	8.6	19.4	229.8	4.0
(소계)	8,878	21,258	28.2	46.2	139.4	2.9
부산	1,876	3,655	6.0	7.9	94.8	2.2
울산	159	1,012	0.5	2.2	536.5	6.2
경남	2,959	2,971	9.4	6.5	0.4	0.0
대구	1,081	2,474	3.4	5.4	128.9	2.8
경북	3,475	2,716	11.1	5.9	-21.8	-0.8
광주	501	1,351	1.6	2.9	169.7	3.3
전남	3,503	1,994	11.1	5.9	-43.1	-1.9
대전	413	1,366	1.3	3.0	230.8	4.0
충남	2,444	1,840	7.8	4.0	-24.7	-0.9
강원	1,865	1,485	5.9	3.2	-20.4	-0.8
충북	1,480	1,463	4.7	3.2	-1.1	0.0
전북	2,432	1,887	7.7	4.1	-22.4	-0.8
제주	365	513	1.2	1.1	40.5	1.1
전국	31,435	45,985	100.0	100.0	46.2	1.3

자료: 통계청, 각 연도, 인구주택총조사보고서.

그림 3-7. 한국의 시도별 인구 집적도 변화(1970-2000년)



자료: 통계청. 각 연도. 인구주택총조사보고서.

나. 낙후지역의 인구 구조

농촌 지역의 중소도시가 주변 인구의 정착 기반을 상실한 이유는 무엇인가? 한국의 농촌 지역⁹은 1970~2000년에 인구가 49.5% 감소했다. 이는 같은 기간 중 농촌인구가 연평균 2.3%씩 감소한 셈이다. 이와 같은 결과를 일본의 과소화지역 기준¹⁰에 비교해 보면 한국의 농촌 지역은 모두 인구 과소화 지역에 해당한다. 정기환(1997)의 연구는 우리나라의 농촌 지역 중 전국 평균 이상으로 인구가 감소하는 지역을 과소화 지역으로 할 때, 전국의 과소화지역이 전체 읍면의 51%에 달

⁹ 여기서 농촌 지역은 읍과 면 지역을 말한다.

¹⁰ 일본의 과소화 지역 선정 기준은 1980-95기간에 인구가 25% 이상 감소하거나, 같은 기간 중 인구 감소율이 20% 이상이고 65세 이상 노령 인구율이 16% 이상이거나, 인구 감소율이 20% 이상이고 15~29세 연령층의 인구 비율이 16% 이하인 지역 등으로 정하고 있다.

하며 과소화지역의 연평균 인구 감소율이 산간지역, 중간지역, 평야지역이 각각 6.4%, 5.7%, 5.4%로 나타난다는 점에서 농촌인구의 과소화가 광범위하게 전국적으로 나타나고 있는 현상임을 지적하고 있다.

전라북도¹¹는 1960년대 이후 전남과 함께 인구가 가장 많이 감소하는 지역 중의 하나다. 전라북도의 인구구조는 전국 평균에 비하면 노령화되어 있지만 이를 일본의 야마가다현의 인구구조와 비교하면 상당히 양호한 편이다. 전북의 65세 이상 노령인구의 비율은 야마가다현보다 낮으며 14세 미만 유년인구의 비율은 높다. 전북의 노령 지수는 55.3으로 야마가다현의 179.1보다 월등히 낮다. 이러한 현상만 보면

표 3-8. 전국 농촌인구의 변화율(1970-2000년)

	인구(명)		1970~2000년간 변화율(%)	
	1970년	2000년	총변화	연평균 변화
전 국	31,435,252	45,985,289	46.3	1.3
농촌지역	18,506,312	9,342,841	-49.5	-2.3
읍	2,850,355	3,742,053	31.3	0.9
면	15,653,957	5,600,788	-64.2	-3.4

자료: 통계청. 각 연도. 인구주택총조사보고서.

표 3-9. 전라북도의 시부 및 군부 인구구조(2000년)

	14세 미만 인구 비율	생산 활동 인구 비율	65세 이상 인구 비율	유년 인구 부양률	노년 인구 부양률	노령지수
전국 평균	21.0	71.7	7.3	29.2	10.2	35.0
전북 평균	20.25	68.53	11.21	29.55	16.36	55.36
동부	22.76	70.76	6.48	32.16	9.16	28.49
읍부	20.13	65.80	14.07	30.59	21.38	69.91
면부	13.86	63.66	22.47	21.78	35.30	162.12

자료: 통계청. 2000. 인구주택총조사보고서.

¹¹ 사례 지역으로 전라북도를 선택한 이유는 일본의 산간지역으로 인구가 크게 감소하고 있는 야마가다현과 대비하기 위해서다.

전라북도의 인구구조가 상당히 양호한 것으로 보인다.

그러나 전라북도의 인구변동은 1970년 이후 지난 30년간 매우 빠르게 진행되어 앞으로 야마가다현보다 훨씬 빠르게 인구감소와 노령화가 진행될 것으로 예상된다. 그리고 이미 전라북도의 면부 인구는 야마가다현의 평균 인구구조와 유사한 패턴을 보인다. 따라서 전라북도의 인구구조는 향후 매우 불안정하게 진행될 것으로 예상된다.

농촌 지역의 노령화 현상은 전라북도의 낙후지역에서만 나타나는 현상이 아니다. 경기도를 제외한 전국의 군부에서 20~30대의 생산성 높은 연령층이 감소하는 현상을 나타내고 있다.

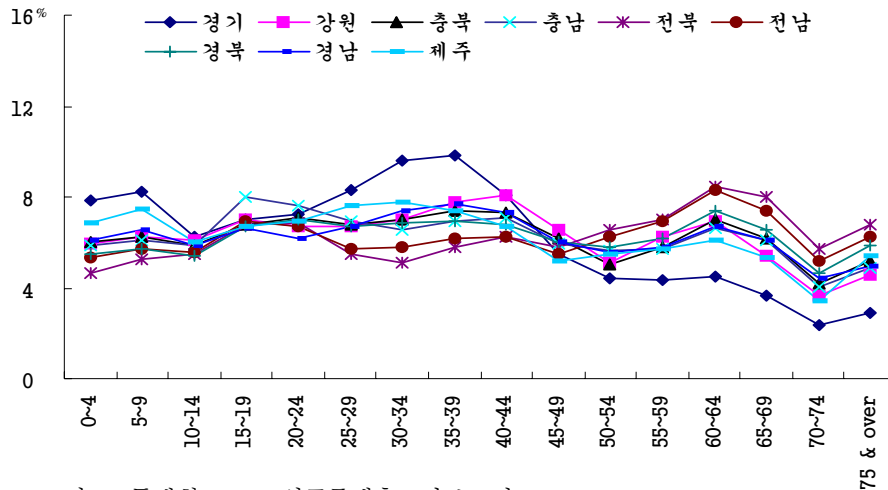
수도권인 경기도는 농촌 지역일지라도 20~30대의 인구 층이 비교적 건전하게 남아 있다. 이는 일본에서의 노령화와 현상이 중산간지역에서는 현저하지만 인구가 감소하지 않는 이바라키현(茨城県)이나 가

표 3-10. 1970/2000년 전북 주요 도시 인구 변화율

	인구수(명)		기간 내 인구변화율(%)	
	1970년	2000년	총변화	연평균
전주시	262,300	616,468	135.0	2.8
군산시	112,034	272,715	143.4	3.0
익산시	193,056	323,687	67.7	1.7
정읍시	259,280	129,152	-50.2	-2.3
남원시	179,624	94,926	-47.2	-2.1
김제시	233,356	102,589	-56.0	-2.7
완주군	173,923	79,137	-54.5	-2.6
진안군	96,144	30,276	-68.5	-3.9
무주군	72,502	27,462	-62.1	-3.2
장수군	75,699	23,316	-69.2	-3.9
임실군	107,787	30,799	-71.4	-4.2
순창군	96,515	30,515	-68.4	-3.8
고창군	181,846	64,936	-64.3	-3.4
부안군	161,145	64,691	-59.9	-3.0
계	2,205,211	1,890,669	-14.3	-0.5

자료: 통계청. 각 연도. 인구주택총조사보고서.

그림 3-8. 전국 9개 도의 군부 인구 분포(2000년)



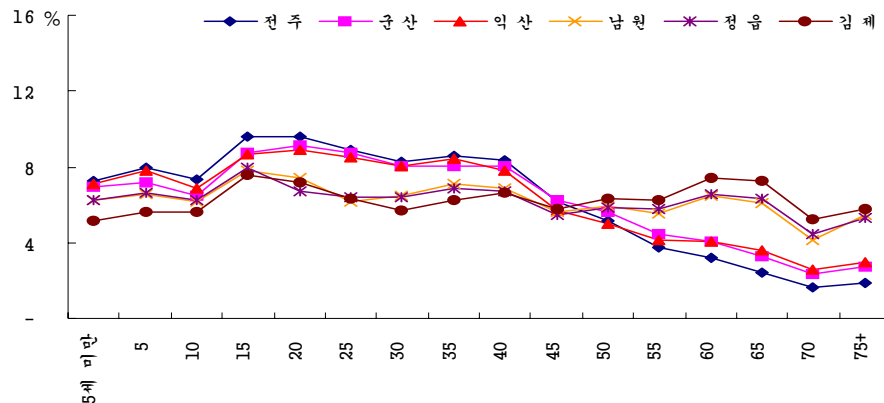
자료: 통계청, 2000. 인구주택총조사보고서,

나가와현(神奈川縣)에서는 젊은 인구층이 비교적 건전하게 남아 있는 현상과 유사하다. 1970~2000년 기간 중 전북도의 인구는 평균 22.4% 감소하였지만 전주, 군산, 익산시를 제외하면 인구 감소율이 매우 높게 나타난다.

그러면 농촌 지역의 중심도시의 인구구조는 건전한가? 인구가 감소하는 일본의 도호쿠지역 3개현의 시는 20~30대의 인구구조가 건전한 것으로 나타난다<그림 3-4>. 전라북도 6개시의 인구 구조를 살펴보면 도청 소재지인 전주시와 군산시, 익산시를 제외한 나머지 3개시인 남원시, 정읍시, 김제시의 인구구조는 20~30대의 연령층이 취약하다.

1970~2000년간 전라북도의 군 지역 연평균 인구 감소율은 2~4%에 달하고 있다. 전라북도의 인구가 이와 같이 급속히 감소하는 것은 지역의 취업별 인구 구조와 연관이 있는 것으로 보인다. 전북의 산업별 취업구조를 보면 대부분 농림어업에 종사하고 있고 제조업이나 도

그림 3-9. 전라북도 6개 시의 인구 분포(2000년)



자료: 통계청, 2000. 인구주택총조사보고서.

소매업, 서비스업, 금융 보험 등 비농업 부문의 취업률이 매우 적은 것으로 나타나고 있다.

전라북도의 경우를 야마가타현과 비교해 볼 때, 전라북도의 제조업 종사자 비율 13.1%는 일본의 야마가타현의 20.5%보다 월등히 낮고

표 3-11. 전라북도 산업별 인구 분포(2000년)

단위: %														
	1. 산업	(1) 농림수산업	(2) 광업	(3) 제조업	(4) 건설업	(5) 전기·가스	(6) 도·소매업	(7) 금융보험업	(8) 부동산업	(9) 운수·통신업	(10) 서비스업	2. 정부	3. 기타	4. 합계
전 북도	87.0	32.2	0.1	13.1	6.5	0.3	12.1	3.3	1.1	5.0	13.2	12.8	0.2	100.0
시부	81.4	7.2	0.2	17.8	8.6	0.4	16.4	4.7	1.6	7.0	17.5	18.3	0.3	100.0
읍부	88.6	40.1	0.1	10.6	6.1	0.6	11.5	2.9	0.6	4.5	11.5	11.3	0.1	100.0
면부	95.9	72.1	0.1	5.7	3.2	0.1	5.1	1.2	0.4	1.7	6.4	4.0	0.1	100.0
군부	94.5	65.9	0.1	6.6	3.8	0.2	6.3	1.5	0.4	2.2	7.4	5.4	0.1	100.0

자료: 통계청, 2000. 인구주택총조사보고서.

읍부와 면부의 제조업 종사자 비율도 야마가다현의 정촌(町村)의 제조업 종사자 비율보다 매우 낮은 실정이다.

그 외의 서비스업, 금융 보험업, 도소매업 분야에서 전라북도의 이 분야 취업률이 일본에서 인구 감소율이 가장 높은 지역 중의 하나인 야마가다현에 비해 매우 낮은 실정이다.

4. 결론: 이농 패턴의 차이가 내발적 발전 조건에 미친 영향

한국의 농촌은 지난 40년간 산업화의 충격 속에서 급속한 인구 감소를 경험했다. 1970~2000년 기간 중 농촌인구는 49.5%가 감소했으며 면부의 인구는 64.2%가 감소했다. 일본도 산업화 과정에서 중산간 지역을 중심으로 농촌 인구가 감소했지만 한국에 비하면 그 충격은 미미한 실정이다. 무엇이 한국과 일본의 농촌인구의 감소 패턴의 차이를 가져왔는가? 그리고 이러한 인구 감소와 이동의 패턴 차이는 양국의 농촌의 내발적 발전 조건에 무슨 의미를 주는가?

한국과 일본의 농촌 인구 이동과 감소 패턴 차이는 근본적으로 양국의 산업화 초기 조건, 즉 정치·행정제도의 차이에 의한 지방도시의 발전 유무, 산업자본의 국내 조달 여부, 산업화 이전의 농업발달과 농업과 산업화의 연계관계, 농업 관련 산업의 발달 여부 등과 밀접히 연관되어 있음을 알 수 있다.

일본은 막부시대에 다이묘가 거주하는 영지를 하나의 독립된 경제 단위로 하여 지방분권적 폐쇄적인 경제체제가 형성되었고 조우카마찌(城下町)를 중심으로 지방 도시가 발달하게 되었다.

다이묘 시대에 형성된 조우카마찌(城下町)는 일본의 산업화 과정에서 지역의 특정 산업을 중심으로 발전하면서 산업화의 토대를 마련하는 역할을 담당하였다.

산업화 과정에서 일본의 중소도시는 대도시와 함께 발전하였기 때문에 다이묘시대와 제2차 세계대전 전까지의 산업화 과정에서 농촌인구가 주로 지역 내의 도시로 이동하였다.

1962년 공업화가 시작된 한국의 경우는 1967년부터 농촌인구가 감소하기 시작하여 1970년대부터 본격적으로 농촌인구의 도시 이동이 전개되었다. 일본과 달리 지방도시가 발전하지 못한 상태에서 한국의 농촌인구는 수도권의 대도시로 이동하여 농촌 지역의 과소화, 노령화가 전국적으로 초래되었다.

일본도 1950년대 이후 고도경제성장 시대에 태평양연안을 중심으로 신흥 공업도시가 형성되자 도호쿠지방, 주고쿠, 시코쿠지방, 규슈지방

표 3-12. 한·일 간의 산업화 조건과 도시화와 이농의 유형 차이

	한국	일본
<산업화 이전 단계> ○ 정치구조 ○ 농업구조	-중앙집권적 왕정 -소농경제	-지방분권적 봉건영주체제 -소농경제
<산업화 단계> ○ 정치구조 ○ 착수 연대 ○ 산업화 자본 ○ 산업화의 특징 ○ 도시화의 특징 ○ 농촌인구 이동	-대통령 중심의 중앙집권적 정치구조 -1962년 이후 -외자 -수출 지향적 공업화 -수도권, 대도시 -대도시 이동 (이농, 탈농)	-내각총리 중심의 지방 분권적 정치 구조 -1867년 이후 -농업과 상공업을 토대로 국내 자본 -수출 지향적 공업화 -지방 중소도시 -지방 중소도시 이동 부분적으로 대도시 이동

의 인구가 이동하면서 중산간지역의 인구 감소와 노령화 문제가 발생하기 시작하였다. 그러나 일본의 중산간지역의 인구 감소는 1950년대부터 오랜 기간을 통해 완만히 이루어졌기 때문에 농촌 지역사회에 주는 충격은 한국에 비해 매우 미약하다. 일본에서 가장 인구가 많이 감소한 지역인 시마네현(島根縣)은 지난 40년간에 걸쳐 17.9%가 감소하였다. 이는 이 지역인구가 연평균 0.44%씩 감소하였음을 의미한다.

한국에서 1970년 이후 가장 많은 인구가 감소한 도는 전라남도로서 지난 35년간 총인구가 43.1%가 감소하였다. 이는 연평균 1.9%씩 인구가 감소한 셈이다. 전라북도의 임실군은 1970년 이후 2000년까지 71.4%가 감소했으며 이는 이 지역 인구가 연평균 4.2%씩 감소한 것을 의미한다. 전라북도의 14개 시군 중에서 인구가 감소하지 않은 시는 전주시와 군산시, 익산시 정도다. 나머지 시군은 남원시가 47.2%, 그 외의 시군은 모두 50%를 상회하는 인구 감소율을 기록하고 있다.

근본적으로 일본의 지방 도시는 산업구조의 다양성으로 인해 한국의 지방 도시보다 농촌 인구의 흡인력이 강했던 것으로 나타나고 있다. 반면, 한국의 지방도시, 특히 농촌형 도시는 농업 중심 구조를 지니고 있어 농촌인구를 흡수할 수 있는 기반이 약하다. 따라서 한국의

표 3-13. 한·일 농가 인구의 연령 구조 변화

	단위: %							
	1970년		1980년		1990년		2000년	
	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국
14세 미만	25.5	43.5	20.0	29.8	18.6	20.6	12.8	11.4
15-29	20.3	20.3	18.9	28.3	14.1	23.2	16.0	16.8
30-59	37.5	28.5	39.9	31.4	38.8	38.3	35.5	38.7
60세 이상	16.7	12.8	21.2	17.2	28.5	17.9	35.7	54.8
계	100.0	100.0	10.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청. 2004. 한국통계연감; 통계청. 2004. 일본통계연감.

농촌지역과 지방 도시는 일본에 비해 과소화와 노령화가 훨씬 빠르게 진행되고 있다.

한국과 일본간의 산업화 조건에 의한 이농 패턴과 인구구조의 변화가 내발적 조건에 미치는 영향을 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 1) 일본은 다이묘체제하에서 지방도시가 육성되고 본격적으로 산업화가 진행된 메이지 시대에도 지방도시를 중심으로 다양한 경제 활동이 전개되었기 때문에 산업화 과정에서 농촌인구가 대도시로 유출되는 비율이 상대적으로 낮았으며 대부분 지방도시로 이동하여 정착하는 패턴을 보여 주고 있다. 반면 한국은 산업화 과정에서 농촌인구가 지방도시에 정착할 기반이 없어 대부분 수도권과 대도시로 이동하였다.
- 2) 일본의 농촌인구 이동은 중산간지를 중심으로 1950년대부터 서서히 점진적으로 감소한 반면 한국의 농촌인구는 1970년대 이후 연평균 3~4%씩 집중적으로 감소하면서 수도권 등 대도시로 이동하는 패턴을 보이고 있다. 이와 같은 이농 패턴의 차이로 일본에서는 중산간지의 인구 감소와 노령화가 정책 이슈로 등장하는 반면 한국에서는 전체 농촌 지역의 과소화 및 노령화의 문제가 나타나고 있다.
- 3) 한국의 경우 일본에 비해 짧은 기간에 인적 자본이 대량적으로 유출된 결과가 농촌 지역 발전에 심각한 충격을 주고 있다. 일본 농촌인구의 노령화가 현재는 한국보다 앞선 것으로 나타나고 있지만 농업 인구구조를 살펴보면 60대 이상의 노령 인구 비율이 1990년까지는 일본이 높았으나 2000년부터 한국이 높게 나타나고 있다. 이는 한국 농업인구의 노령화가 빠르게 진전되고 있음을 의미한다. 일본이 인구의 노령화가 장시간에 걸쳐 일어났기 때문에 이

에 대비할 시간이 있었다면 한국은 짧은 기간에 격심하게 생산성 높은 젊은 층 인구가 대량 이동했기 때문에 이에 대한 충격이 심각하다.

- 4) 일본은 다이묘 시대부터 다이묘의 영지를 중심으로 자치적 경제 체제를 구축하고 다이묘와 상인, 수공업자들 간의 지역경제 증진을 위한 협력 체제가 형성되어 왔으며 이러한 정치·경제·사회적 기반이 현재 일본의 지방자치 기반이 되고 있다. 반면 한국에서는 조선 시대 이후 1997년 지방자치제가 본격적으로 실시되기 이전 마을 이외의 지역 단위에서 자치적 경제체제나 행정자치의 경험이 거의 나타나지 않는다. 이와 같은 양국의 정치 경제적 제도의 차이는 내발적 농촌발전을 추진함에 있어서도 현격한 차이를 드러내게 될 것이다.
- 5) 내발적 발전은 지역의 주체로서 지방자치단체와 지역 주민 조직, 지역 내의 각종 이익 단체가 지역의 문제를 해결하기 위하여 상호 협력하고 갈등을 해소하는 네트워크를 구축하는 것이 중요하다. 이점에서 일본은 역사적으로 오랜 경험을 갖고 있는 반면, 한국은 이와 같은 경험이 일천하다. 일본이 지방자치단체 주도로 지역 내의 농협이나 주민단체와 함께 소위 제3섹터를 운영하는 것은 이와 같은 역사적 경험을 뿌리에 두고 있기 때문에 가능한 것으로 볼 수 있다.
- 6) 지방자치나 지역경제의 뿌리가 약한 한국은 중앙정부 중심의 국가 정책을 중시해 왔으며 대부분의 농촌정책도 중앙정부 중심으로 마련되고 있다. 중앙정부 중심의 정책 추진은 인적·경제적 자원이 부족한 한국의 입장에서는 효율적인 정책 추진 방법이 될 수 있다. 일본의 경우 자치단체들이 시행착오를 거듭할지라도 지

역 단위 중심으로 지역 정책을 추진하는 것은 지방자치의 발전을 위해서, 그리고 지역의 내발적 발전을 위해서 필요한 조건들이다.

- 7) 한국은 지역 단위의 정책 부재 속에서 중앙정부를 중심으로 일사 분란하게 정책을 추진하는 장점이 있다. 그러나 중앙정부 주도의 정책 개발과 집행은 정책의 초기에는 효율적일 수 있지만 지역 경제의 다양화와 고도화된 지방자치를 지향하는 시점에서는 비효율성이 발생하게 된다. 따라서 중앙정부 중심의 농촌 지역 활성화 정책은 점진적으로 지방자치단체와 지역 주민이 주도하는 내발적 지역 활성화 전략으로 전환되어야 한다.
- 8) 한국이 정부 주도의 농촌정책에서 내발적 발전을 위한 정책으로 전환하려면 지방정부의 정책 수행 능력을 강화하기 위한 제도적 개혁이 전제되어야 한다. 또한 일본식 지방자치단체의 정책 수립과 집행을 모방하는 것보다는 한국의 중앙정부가 추진하는 위로부터 접근(top-down approach)의 효율성과 일본의 지방자치가 추진하는 밑으로부터 접근(bottom-up approach)의 장점을 혼합한 제3의 방향을 모색하는 것이 바람직 할 것이다.
- 9) 한국의 농촌 인구의 급격한 감소, 노령화, 자치능력의 취약성 등을 감안한다면 한국형 내발적 농촌발전의 조건은 중앙정부의 적극적인 행·재정적 지원하에서 지방자치단체가 자율적으로 지역 정책을 수립해 갈 수 있는 지방자치제도가 확립되어야 하며 지역 주민과 지역의 단체들이 함께 지역 활성화 정책을 만들어 가는 전통과 규범이 확립되어야 한다.

제 4 장

일본의 농업구조정책 전개와 마을영농

1. 서론

한·일 양국의 농업구조 또는 구조정책에는 유사점과 상이점이 있다. 농업구조 비교 연구를 통하여 양국 농업구조의 상이점과 특징, 의미를 찾아보고, 한국에 적용 가능성을 검토하는 것이 구조문제 비교 연구에 의의가 있다.

한·일 양국 간의 농업구조를 비교할 때 중요한 차이점은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 구조정책의 대상으로서 지역농업에서 일정한 역할을 담당하는 주체(경영체)인 ‘마을영농’의 존재와 그 역할이 인정되고 있는가. 둘째, 지역 단위에서 구조정책 분야가 생산부문에 집중되어 있는가, 아니면 생산부문을 비롯하여, 가공, 유통, 서비스 부문 등 전체 산업을 망라하고 있는가. 셋째, 정책 추진 방식이 중앙집권적인가, 아니면 지방분권적인가에 있다. 특히 지자체가 지역농업의 발전을 위한 의사결정과 재정조치에 있어서 자율적인 재량이 어느 정도인가도 비교의 중요한 척도이다.

이러한 방향에서 보면, 첫째 구조정책의 대상으로 한국은 ‘개별 경

영' 중심인 데 비해 일본은 인정농업자와 같은 개별 경영을 비롯하여, '마을영농'이 중요하게 고려되고 있다. 둘째, 구조정책의 분야는 한국은 '생산정책' 중심이고, 일본은 '생산정책과 가공, 유통, 서비스업이 포함된 정책'이다. 셋째, 구조정책의 추진 방식은 한국은 국가주도의 '중앙집권적 방식'이나 일본은 지자체 자율의 지방분권적 방식인 점 등에서 차이점을 찾을 수 있다.

특히, 구조정책의 대상과 관련하여, 일본 정부는 일정한 요건을 가진 마을영농을 새로운 담당주체로서 위치 설정하고 있다. 향후 10년간의 농정운용 지침인 '식료·농업·농촌기본계획'(2005. 3)에서는 마을영농이 구조정책의 대상으로 인정되고 있다.

마을영농은 인정농업자 등 전업적인 개별 경영과 함께 자동차 두 바퀴로서 경영정책과 구조정책의 추진에 중요한 역할을 하고 있다. 2007년부터 도입되는 경영단위 직불제(품목횡단적 경영 안정대책)의 대상으로도 인정되고 있다. 이러한 마을영농은 특히 전업적인 개별 경영이 발전하기 어려운 중산간지역 등에서 지역농업을 담당하는 경영체로서 육성대상이 되고 있으며, 그 역할이 부각되고 있다.

이 장에서는 일본의 마을영농에 대한 실태와 정책적 대응에 대하여 문헌을 중심으로 정리한다. 구체적으로는, 일본 농업구조 전망에서 마을영농의 위치, 농업구조정책에서 마을영농의 등장배경, 실태면에서 마을영농의 유형과 경제적인 역할, 그리고 최근 마을영농의 변화와 전망 등을 살펴본다. 이를 통하여 2차 연도의 한·일 마을영농에 대한 조사연구의 기초로 활용하고자 한다. 2차 연도 이후의 연구에서는 후계인력의 부족 문제가 심각한 우리나라 중산간지역에서의 도입 가능성을 검토하고자 한다.

2. 농업구조 전망과 마을영농의 위치

2.1. 농업구조 전망

일본의 농업구조 변화를 보면, 1950년대 고도성장 이후 농가 호수와 농지면적이 지속적으로 감소하였다. 그러나 상대적으로 농가호수의 감소가 급격하게 진행되어 북해도(北海道)를 제외한 도부현(都府縣)의 호당 경지규모는 1960년 0.77ha(北海道 3.54ha)에서 2003년 1.24ha(동 17.18ha)로 1.6배(동 4.9배)로 규모 확대를 하고 있다.

그러나 이것을 부문별로 보면 밭소, 비육우 등 소위 시설이용형은 사육두수로 각각 28.9배, 23.8배 등으로 확대하고 있고, 더구나 양돈은 무려 429.7배로 급격히 규모가 확대되고 있다.

반면에 토지이용형인 수도는 1.5배의 증가에 불과하다. 그래서 일본 농업구조정책의 긴급한 과제는 규모 확대 면에서 지체되고 있는 토지이용형 농업부문에서 구조 개혁을 도모하는 것이다. 이러한 구조정책

표 4-1. 농가 호당 평균경영규모 추이

	1960(A)	1975	1985	2003(B)	B/A
경지면적(ha)					
홋카이도(北海道)	3.54	6.76	9.28	17.18	4.9
도부현(都府縣)	0.77	0.80	0.83	1.24	1.6
부문별(전국평균)					
수도(a)	55.3	60.1	60.8	85.5	1.5
밭소(두)	2.0	11.2	25.6	57.7	28.9
비육우(두)	1.2	3.9	8.7	28.6	23.8
양돈(두)	2.4	34.4	129.0	1,031.3	429.7

자료 : 농림수산성. 『농림업센서스』, 『농업구조동태조사』 등.

의 대상으로 마을영농이 최근에 등장하였다.

즉, 개별 농가로서 규모 확대가 곤란한 경우나 지역에서는 마을을 단위로 공동경영을 통하여 생산비 절감이나 지역의 농업자원 관리 면에서 유리한 점을 살리겠다는 의도이다.

2004년 당시 농가구성을 보면, <그림 4-1>에서와 같이 주업농가 43만 호를 비롯하여, 준주업농가 51만 호, 부업적 농가 122만 호, 그리고 자급적 농가 77만 호 등 293만 호로 구성되어 있다.

이에 대한 2015년 농업구조의 전망을 보면, 총농가수는 210~250만 호로 감소하고, 이 중에서 일본 농업의 중심적인 역할을 담당할 경영체, 즉 구조정책의 대상이 되는 경영체를 36~42만 호를 전망하고 있으며, 마을영농을 2~4만 호 육성한다는 계획이다.

2.2. 마을영농의 위치

구조정책의 대상이 되는 경영체의 구성은, 첫째 주업농가로 이루어진 가족농업경영이 33~37만 호, 둘째 법인경영 1만 호, 마을영농경영 2~4만 호 등으로 구성되는 법인·마을경영이 3~5만 호이다.

○ 2015년도 효율적·안정적 농업경영 : 36~42만 호

중, ① 가족농업경영 : 33~37만 호

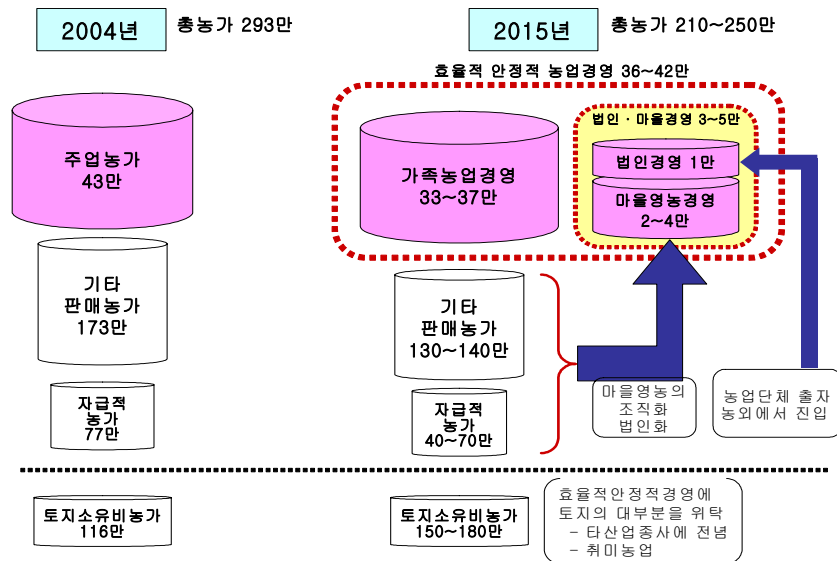
② 법인·마을경영체 : 3~5만 개

중, ㉠ 법인경영 : 1만 개

㉡ 마을영농경영 : 2~4만 개

여기서 중요한 것은 ‘마을영농’의 존재이다. 개별 경영체가 존재하지 않거나 부족한 지역에서는 마을을 단위로 한 경영체, 즉 마을영농의 경우도 일정한 조건을 만족하면 경영체로 인정하되, 직접지불을 비

그림 4-1. 농업구조의 전망, 2015년



자료 : 농림수산성(2005)

롯한 각종 지원책을 집중한다는 의도이다. 즉, 구조정책의 대상이 되는 경영체에 대해서는 농지유동화, 금융, 세제, 연금 등의 각종 정책을 집중하고 있다.

3. 마을영농의 발전과정

3.1. 마을영농과 내발전 발전론

한 마을 또는 복수 마을을 범위로 한 ‘마을영농’은 지역 활성화의

기반이면서 마을의 합의에 의해 설립되고, 또 마을 구성원의 다수가 출자나 운영에 참여하는 일종의 농업법인이다. 현재 대부분의 마을영농은 농업생산 활동뿐 아니라, 지역 소비자에 대한 일용품 판매, 생활 지원, 복지서비스 등 생활 관련 사업을 행하는 주체이기 때문에 지역 활성화를 담당하는 주체로서 중요한 역할을 하고 있다.

그런데, 이와 같은 마을영농과 내발적 발전론의 관계를 보면, 첫째 농촌경제 쇠퇴라는 현상과의 관계에서 경제적으로는 ‘지역내의 기업이나 협동조합에 의해 지역 내 자원을 효율적으로 활용하는 방식의 경제활동’에 관한 이론이다. 따라서 인구 과소화 문제가 야기되는 일본 농촌지역의 발전 방향을 제시하거나 농촌지역 활성화에 기여하는 지역 내 주체의 역할이나 과제를 검토하는 데 유용한 이론으로 활용되고 있다.

둘째, 내발적 발전론의 이론적 성격과의 관계에서 볼 때 내발적 발전론은 경제발전의 마이너스 측면의 문제, 즉 농촌경제 쇠퇴문제 등을 분석 대상으로 취급한다. 이러한 면에서 농촌의 경제 활성화에 있어서 마을영농의 역할이나 과제를 생각하기 위해 내발적 발전론을 적용하는 것은 그 이론적 성격과 정합성을 가진다.

특히, 내발적 발전론이 농촌지역사회연구에 등장하게 된 배경에는 내발적 발전론은 외발적인 발전이론에 대한 반발에서 등장하였다. 즉 외발적 지역개발정책이 지역경제나 농촌경제에 가져온 문제를 중시하여 내발적 발전론의 방법론이 적용되어 왔던 것이다.

내발적 발전론의 방향에서 볼 때 마을영농을 연구하는 경우 다음 사항이 중요한 논점이 될 수 있다. 즉, ① 지역개발에 관한 의사결정 주체, ② 생산활동에 관련되는 지역 자원의 활용 가능성, ③ 전통·문화유산의 활용, ④ 주체의 행동원리, ⑤ 발전의 목표설정, ⑥ 조직운영

에 있어서 민주적 의사결정 등이 주된 논점이 되고 있다.

따라서 마을영농에 대한 내발적 발전론이 가지는 과제는 우선 당해 농촌지역 내의 주체가 근대화의 폐해로서 당해 농촌지역에서 현재화하고 있는 위기를 파악, 그 위기를 극복, 혹은 완화하기 위한 과제를 파악하는 것이 필요하다.

그다음에 주체의 행동원리로서 주체성, 자율성이 강조되고, 구체적으로는 자기 지역에 대한 학습행위, 지역 외 사례에 대한 연구, 외부 지역과의 교류·협력·네트워크 형성 등이 중요하게 고려된다. 즉, 지역 내 농지나 삼림 등 자연자원의 효율적인 활용에 관한 생산계획 수립, 수요 전망에 근거한 생산계획, 부가가치를 높이기 위해 가공계획 및 경영계획 수립, 고령화 사회에서 복지서비스 공급 등이 중요하다(立田 2005).

3.2. 마을영농의 등장배경

일본에서 마을영농은 농업의 위기적인 상황을 배경으로 등장하였다. 즉, ① 농업종사자 감소와 고령화 현상이다. 향후 이러한 경향이 가속화함에 따라 개별 농가로서는 자기 완결적 농업은 점차 불가능해지고 있다. ② 전업적 종사자의 호당 경영규모가 영세하다는 점이다. 더구나 앞으로 규모 확대의 전망이 불투명하여 전업농가로의 성장이 곤란하다. ③ 이러한 현상으로는 농가가 생산에서 후퇴하게 됨에 따라 농업자원이 황폐화하고 있다. 그리고 ④ 지역 활성화 가능성도 불투명하다는 등 점이 마을영농이 대안으로 등장하게 된 배경이며, 동시에 그 중요성이 인정되고 있다.

이러한 현상을 배경으로 하여, 특히 수도권 부문의 재산이 악화됨에

따라 논이 불량 자산화하는 가운데, 일본 농업경영이 안고 있는 문제, 구체적으로 ① 노동력 문제, ② 토지이용 문제, ③ 기계시설비 문제 등을 해결하기 위한 방향으로 조직화된 것이 마을영농인 것이다(木村 2000).

따라서 마을 단위로 농지를 집적하여, 효율적인 논농업을 가능하게 하는 것이 마을영농의 형태이다. 기계 과잉투자나 후계자 부족 등 농업이 안고 있는 위기적 상황을 공유하면 마을영농 조직화에 중요한 계기를 제공할 것이다. 그러나 지역의 실정을 무시하여 외형만이 선행하면 전업농의 규모 확대를 저해하는 등의 문제를 야기할 수도 있다는 지적도 나오고 있다(安藤 2004).

3.3. 경영조직화와 마을영농 등장

가. 1단계

일본의 농업구조는 영세한 소농구조이다. 더구나 미국이나 유럽의 농장제 농업과는 달리 필지단위의 분산된 농지 이용형태이다. 그래서 토지이용형 농업에서는 규모 확대가 지체되거나, 또는 규모 확대가 이루어진다고 해도 필지의 분산으로 인하여 생산비 절감효과는 반감되는 제약을 기본적으로 안고 있었다. 이러한 농업구조를 배경으로 하여 1960년대부터 농업경영의 조직화가 시작되었다. 초기에는 가장 단순한 형태인 ‘재배협정’이나 ‘공동작업’을 축으로 한 조직화가 시도되었다. 이러한 작업은 대체로 마을 단위로 추진되었으며, 마을 기능이 전면적으로 발휘되기 시작하면서 농정에 있어서 마을개념이 도입되는 단초를 제공하였다.

나. 2단계

1970년대에 들어와서는 쌀 생산조정을 시작하는 것을 계기로 하여 농기계의 공동소유·공동이용을 축으로 한 조직화가 시작하였다. 이를 통하여 생산비 절감을 도모하였다. 이때 고도성장단계에서 농업의 겸업화가 빠르게 진행되면서 농기계 공동 이용 조직이 확대되었다. 더구나 이 시기에 중형기계화체계가 확립되면서 임의집단으로서의 기계화집단이 광범위하게 설립되었다.

다. 3단계

한편 1980년대에 들어와서는 토지이용을 축으로 한 조직화가 새로운 현상으로서 등장하였다. 겸업화의 진행과 함께 노동력이 약체화됨에 따라 기계 이용이 고도화되고 쌀 생산조정이 강화되면서 집단적 토지이용·단지적 토지이용이 지역농업의 과제로 등장하였다. 한편으로 마을 기능을 수정하여 마을을 핵으로 한 조직으로서 ‘지역영농집단’이 등장하였다.

라. 4단계

농업경영 조직화의 네 번째 단계는 1990년대 이후 현재까지이다. 이 시기는 토지이용을 축으로 한 조직화에서 담당주체를 특정화하는 것이 과제였다. 다른 한편 국제화·경쟁이 격화되는 가운데 경영체로서의 기능 확충이 요구되었다. 그 결과 지역영농조직은 지연적 성격에서 기능적 성격으로 전환되는 경향이 나타나기 시작하였다. 이러한 과정에서 마을은 토지이용·조정 역할을 담당하면서, 조직은 특정 담당주체가 중심이 되어 관리하는 ‘농장시스템’으로 발전하기 시작하였다.

특히, 이 단계에서는 담당주체를 특정화하여 지역을 하나의 농장으로 하는 조직, 즉 ‘지역농장시스템’이 전개되기 시작하였다(木村 2000).

3.4. 마을영농의 발전 과정

가. 마을영농

마을영농과 관련하여 법률적 또는 제도적으로는 마을영농, 특정 농업단체, 특정 농업법인 등 3가지 형태가 있다.

마을은 역사적으로 축적·보전되어 온 영농·생활·문화의 제 측면에서 유형·무형의 ‘자원 집합체’이며, 마을영농은 ‘마을의 합의’를 기초로 조직되어 운영되는 ‘지연형’ 공동경영이다. 주로 농지의 단지적 이용 또는 농지의 단지적 이용을 기초로 한 농업경영에 관한 마을 주민의 합의하에서 성립한 경영체이다.

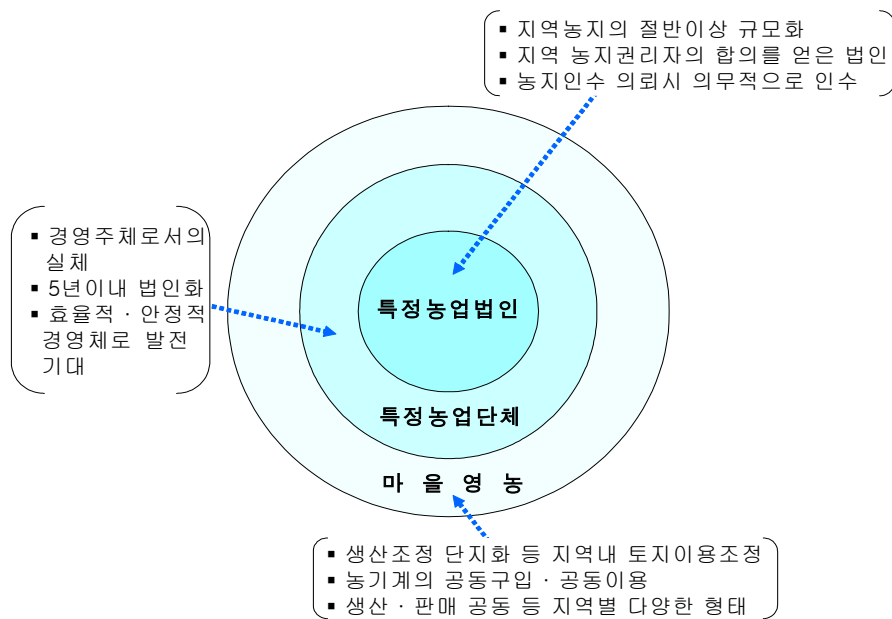
마을영농의 사업영역은 농작업의 수탁에서 임차경영, 또는 수도작이나 생산조정용 전작을 중심으로 하면서, 최근 가공이나 직거래까지 확대하는 사례도 있다.

나. 특정농업단체

특정 농업단체는 2003년 9월 농업경영기반강화촉진법 개정으로 제도화되었다. 법인격을 가지지 않는 임의조직의 마을영농조직 중 경영주체로서 실체를 가진 것을 ‘특정농업단체’(농작업수탁조직, 마을영농조직)로서 위치 설정하고 있다.

특정 농업단체는 인정농업자와 함께 새로운 담당주체로서 인정, 경영정책과 구조정책의 대상이 되고 있다. 5년 이내에 법인화가 확실한

그림 4-2. 마을영농, 특정 농업단체, 특정 농업법인과 의 관계



것을 요건으로 하고 있으며, 법인화함으로써 농지의 이용권 등 권리주체가 되어 계속적·안정적인 경영주체가 될 수 있다. 법인화는 신고로 가능하다.

다. 특정농업법인

특정 농업법인은 전업농 부족이 예상되는 지역에서 그 지역의 농지의 절반 이상을 집적하는 대상이며, 지역 농지권리자의 합의를 얻은 법인이다.

농지권리자가 농지 인수를 의뢰하는 경우, 자기 경영판단과는 별도로 이에 응할 의무를 가진다. 불시의 농지인수 의무에 대응하여 세제

상의 특례조치가 강구되고 있다.

3가지 형태의 발전노선을 보면, 마을영농 → 특정 농업단체 → 특정 농업법인 등의 방향이다. 이러한 노선에서도 마을영농을 활용하여 구조정책을 추진, 중장기 농업구조 전망에 마을영농이 중요하게 위치 설정하고 있다. 그러나 정책적 측면에서 최근 실태를 볼 때 특정 농업법인은 ‘지역의 타 산업 수준의 생애소득’을 확보할 수 있는 ‘농업에 전업적으로 종사는 자’(농업전종자)가 확보되어 있느냐 하면, 현실적으로는 전혀 그렇지 않은 면도 있다.

3.5. 마을영농의 성격

한편 마을영농이 정책상에 중요하게 자리 잡음에 따라 마을영농을 ‘구조정책’의 대상으로 볼 것인가, ‘지역농업정책’, 혹은 ‘지역사회유지정책’의 일환으로 볼 것인가에 대해서는 논의가 있다(安藤 2003).

최근 구조정책의 대상으로서의 성격이 강하게 부각되고 있으나, 종전에는 다음과 같은 근거로 지역농업정책으로 설정되어 왔다. 첫째, 마을영농에 의하여 수도작 작업효율화와 비용 절감이 가능해 진다는 면에서 농지의 효율적인 이용이나 농지 보전이 확보되는 점, 둘째 경영복합화와 다각화(지역전체의 복합화 포함)가 농업생산액 증대와 농업소득 증가를 가져온다는 점, 셋째 개별 경영체 또는 전업적 경영의 육성이 가능하다는 점 등으로 인해 지역농업 진흥이라는 면에서 중요한 역할을 하기 때문이다.

4. 마을영농 실태의 유형과 역할

4.1. 마을영농 수

농림수산성 자료에 의하면, 마을영농의 수는 2000년 9,961개에서 2005년 10,063개에 달하고 있다. 품목별로는 쌀, 과수, 채소를 주로 취급하는 마을영농은 감소하는 대신, 잡곡·서류·두류, 맥류 등은 증가하고 있다.

4.2. 주요 활동

마을영농 중에는 마을 단위로 하여, ①효율적이고 계획적인 토지이용, ②기계·시설의 공동 이용, ③오퍼레이터의 조직화, ④능력이나

표 4-2. 품목별 마을영농 수(2000-05년)

품목	2000	2005
쌀	7,002	6,089
맥류	1,238	1,752
잡곡·서류·두류	889	1,505
공예작물	96	56
채소류	81	62
과수류	233	169
화훼·화목	13	7
사료용작물	284	243
기타	125	180
합계	9,961	10,063

자료 : 농림수산성

사정(겸업농가, 고령자, 여성 등)에 따른 농작업 분담, ⑤고수익작물 도입 등을 추진하고, 동시에 생산에서 판매 및 수익배분에 이르기까지 ‘일원적인 경리’를 실시하여 농촌지역을 활성화하는 등 다양한 활동을 하고 있다.

<표 4-3>에서와 같이 2005년 5월 현재, 농기계 공동소유가 46.0%를 차지하고 있다. 즉 농기계를 공동 소유하면서 참가농가가 공동 이용하거나, 오퍼레이터 조직이 이용하는 것이 마을영농조직의 다수를 차지하고 있다. 또한 마을 내 영농을 일괄 관리·운영하는 마을농장형 조직도 14.7%를 차지하고 있다.

표 4-3. 마을영농의 주요 활동(복수회답)

활동	비율(%)
○ 농기계 공동소유	
- 참가 농가가 공동이용	46.0
- 오퍼레이터조직이 이용	41.4
○ 마을내 영농을 일괄 관리·운영	14.7
○ 인정농업자·생산법인에 농지규모화하여 마을 단위로 토지이용·영농을 실시	15.0
○ 농가 노력으로 공동농작업(기계이용작업 이외) 실시	30.8
○ 식부지의 단지화 등 마을 내 토지이용조정	55.3
계	100.0

자료: 농림수산성. 2005. 6. 『集落農實態調査結果(2005. 5. 1 現在)』

주: 이 조사에서 마을영농이란 마을을 단위로 농업생산 과정에 있어서 일부 또는 전부를 공동화·통일화에 관한 합의하에 실시되는 영농을 말한다(농기계소유만을 공동으로 하는 조직, 재배협정이나 용배수관리 조직 등은 제외).

4.3. 마을영농의 유형

가. 농지의 권리이동을 수반하지 않는 조직

마을영농을 유형화하는 경우, 마을영농의 구성원인 개별 농가와 마을영농 경영체간에 농지의 권리이동의 여부에 따라 농지의 권리이동을 수반하지 않는 것과 권리이동을 수반하는 것으로 구분할 수 있다. 또한, 농지의 권리이동을 수반하지 않는 것에는 ① 농기계 공동 이용형, ② 작업수탁형, ③ 협업경영형 등이 있고, 농지의 권리이동을 수반하는 것에는 ① 전업농에 대한 위탁형, ② 마을농장형 등이 있다.

첫째 공동 이용형은 구성원이 소유 또는 이용하는 농지는 그대로 두되, 구성원 소유의 농기계는 마을 공동소유로 명의를 변경하고, 영농계획 등에 근거하여 마을영농에 참가하는 농가가 공동으로 농기계를 이용하는 조직이다. 가장 단순한 형태의 마을경영이다<그림 4-3>.

둘째 작업수탁형은 역시 농지는 그대로 두고, 마을이 농기계를 공동 소유하고, 마을영농에 참가하는 농가로부터 기간작업을 수탁하는 오퍼레이터조직이 농기계를 이용하는 조직이다<그림 4-4>.

셋째, 협업경영형은 마을 전체가 협업으로 개별 농가가 능력에 따라 농작업에 종사하여 효율적으로 생산하여 수익과 비용을 공동계산하고, 수입은 농지지분(경영면적)이나 노동시간에 따라 구성원에 배분하는 조직이다<그림 4-5>.

그림 4-3. 공동 이용형

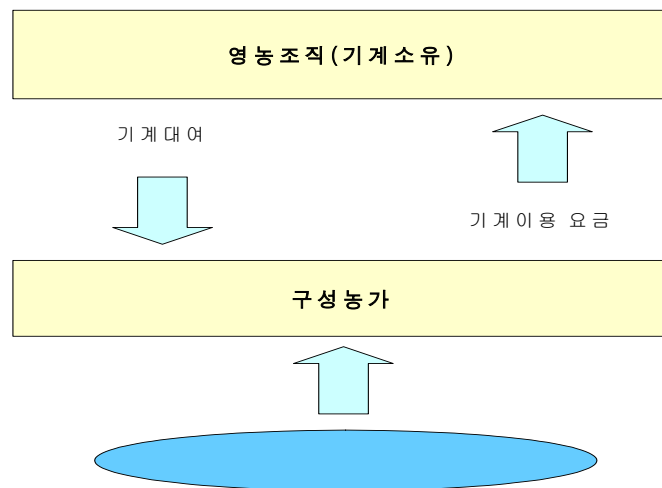


그림 4-4. 작업수탁형

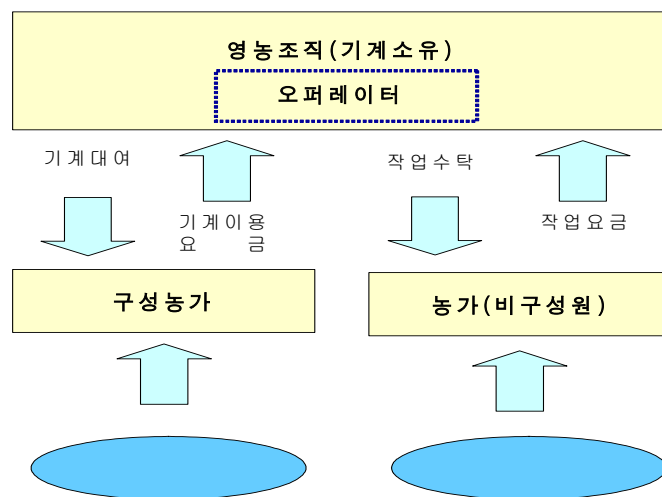
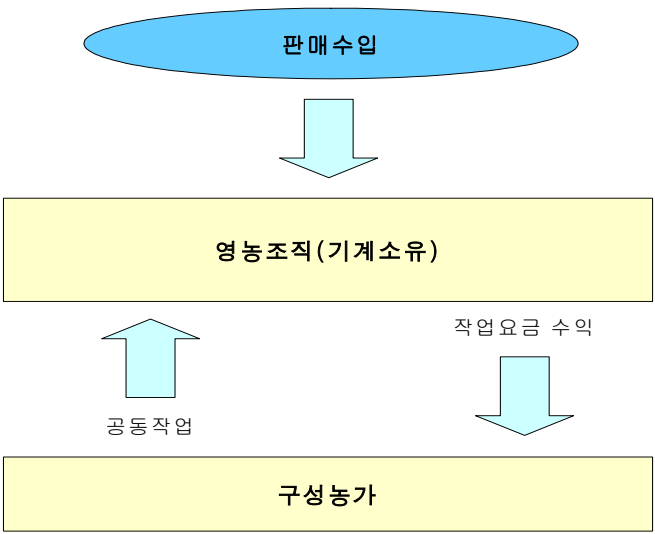


그림 4-5. 협업경영형



나. 농지의 권리이동을 수반하는 조직

먼저 전업농에 대한 위탁형은 인정농업자나 농업생산법인 등 지역의 의욕이 있는 전업농에게 농지의 이용권을 양도하거나 농작업위탁을 추진하면서, 마을 단위의 종합적인 영농계획 등에 의해 토지이용이나 영농을 행하는 조직이다<그림 4-6>.

마지막으로 마을농장형은 마을 내 농가의 상당수가 법인의 구성원이 되어 경영에 참가하고, 마을 내 농지의 대부분을 하나의 농장으로 하여, 마을 내 영농을 일괄하여 관리 또는 운영하는 조직을 말한다. 이 조직은 마을이 하나의 농장 형태로 법인화 한 경우이다<그림 4-7>.

그림 4-6. 인정농업자·농업생산법인에 대한 위탁형

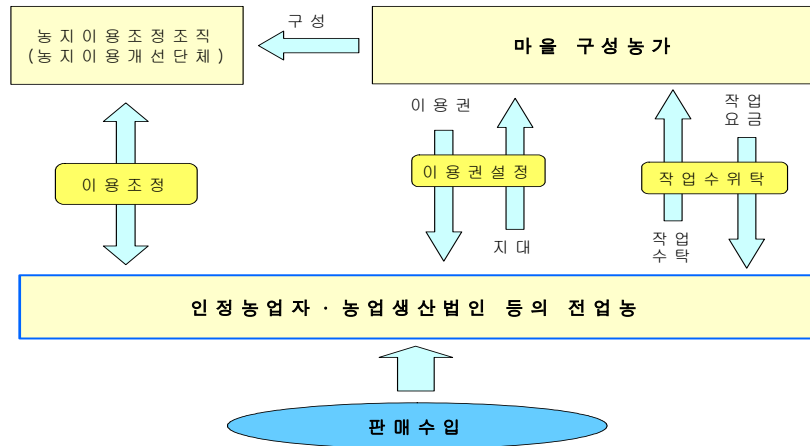
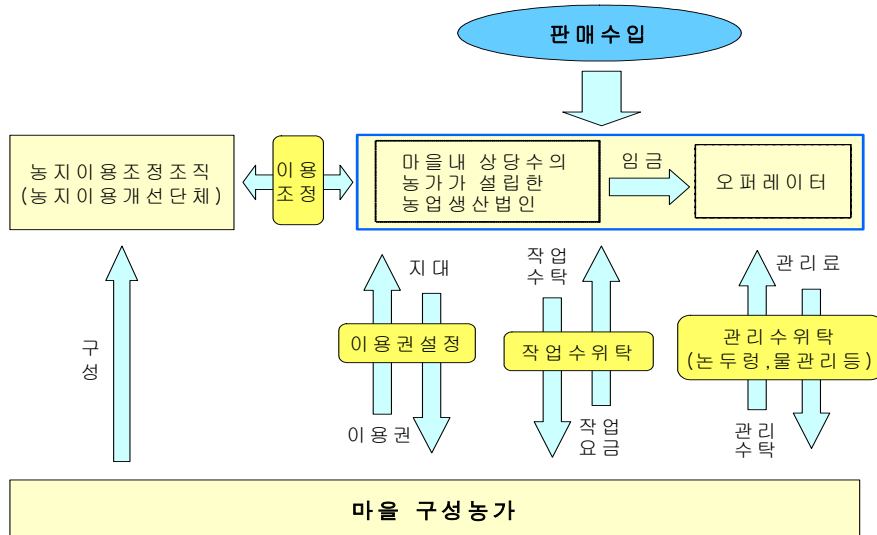


그림 4-7. 마을농장형



4.4. 마을영농의 역할

가. 농지규모화 효과 제고

개별 경영은 영세 분산 필지의 농업구조하에서는 규모 확대가 어려울 뿐 아니라 규모 확대를 하여도 각각의 포장에 분산되어 있어 효율적인 경영을 하는 데 제약이 따른다.

이에 대해 마을영농은 지연적으로 일정 지역의 농지단지화가 가능하기 때문에 농지규모화의 효과가 직접 나타나는 효과가 있다. 이 점이 마을영농이 가지는 농업경영적인 중요한 역할이다.

나. 지역별로 농지자원의 보전·관리

또한 개별 경영으로 규모를 확대하는 경우 개별 경영에 포함되지 않는 농지는 경작을 포기할 우려가 있다. 그래서 경작포기 농지가 발생하는 등 지역 단위의 농지의 보전과 관리상의 문제가 발생하고 있다.

이에 대해 마을영농은 지역의 농지를 단지화하여 관리하는 방법이 기 때문에 경작포기지 발생을 방지하는 등 지역의 농지를 보전·관리하는 데 효과적인 점이 인정되고 있다.

다. 후계자·전업농 확보

경영규모가 영세한 지역에서는 일반적으로 전업농이 감소하거나 고령화하여 개별 경영의 규모 확대만으로는 지역 단위의 후계자를 확보하기 어려운 점이 있다.

이러한 지역에서는 영세한 농가가 공동으로 조직화하여 수도작을

중심으로 농업생산을 지속하기로 합의한다면 단기적으로는 농업생산이 유지되어, 경작포기지 발생이 방지되는 등의 소극적인 목적이 달성되고, 장기적으로는 지역후계자 확보대책으로서 기능할 수 있다.

라. 농기계비용 절감에 따른 소득 향상

소규모의 개별 경영은 일반적으로 농지의 분산과 영세성에 의한 노동효율 감소와 농기계 비용 등이 과대한 관계로 비용이 증가하는 경향이 있다.

이에 대해 마을영농은 농지의 단지화와 기계의 공동 이용 등이 가능하여 비용을 대폭 절감할 수 있고, 더욱이 법인화하면 효율적인 경영이 가능해진다.

마을영농의 비용 절감효과에 대하여 구체적으로 살펴보자. 첫째, 마을영농에 있어서 생산비의 대폭적인 절감이 가능한 것은 농지가 마을 내에서 단지화되어 있기 때문에 노동투입시간이 대폭 줄어든다는 점이 중요한 요인이다.

농림수산성의 시산에 의하면 경지면적 평균 0.8ha에 37호의 농가가 벼 0.48ha, 대두 0.32ha를 각각 개별적으로 경작하는 경우 마을전체의 총노동투입시간은 8,813시간에 달하며, 10a당 투입시간은 29시간이다. 이에 대하여 개별 경영 37호가 마을영농을 하는 경우, 30ha의 농지에 벼 18ha, 대두 9ha, 채소 3ha를 경작하는데 투입노동시간은 4,394시간이며, 10a당 15시간으로 줄어들며, 개별 경영에 비해서는 50%나 절감되는 효과가 나타난다는 것이다.

둘째, 기계 비용도 대폭 감소된다. <그림 4-8>에서와 같이, ①개별 경영은 평균 0.8ha(벼 48a, 대두 32a)의 경지면적을 가진 37호(총면적 30ha)가 각각 개별 경영을 한 경우의 마을전체 비용, ②지역농업집단

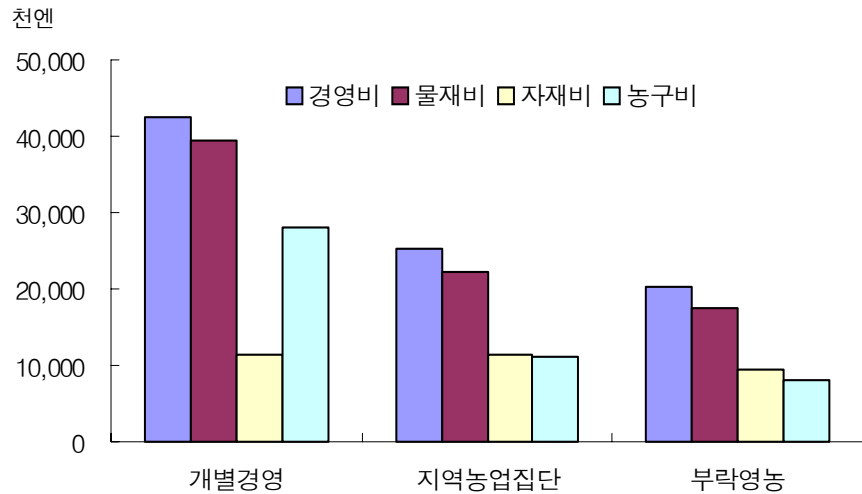
은 기계공동이용이지만 경영은 개별적인 경우의 전체 비용, ③마을영농은 개별 경영 37호가 마을법인을 설립하여 경영을 한 경우의 비용이다. 세 가지 경영 형태별 경영비를 비교해 보면 마을영농은 개별 경영의 47%로 절감된다. 특히 감소 폭이 큰 것이 농구비 감가상각비이다. 이 점이 마을경영의 생산비 절감의 요인으로 작용하고 있다. 이외에도 마을경영은 농지의 효율적인 이용과 안정적인 농업생산 등의 면에서 개별 경영에 비해 유리한 점이 인정되고 있다.

셋째, <표 4-4>는 일본 전국농업회의소 자료로서 ‘자기완결형 개별 경영’, ‘작업위탁형 개별 경영’, 그리고 ‘법인화된 마을경영’ 등 3가지 경영형태에 대하여 생산비 내역과 소득 등을 비교한 것이다. 시산의 전제는 논 면적의 62%를 벼 재배, 38%를 전작한 경우를 상정하여, 수도작 부문의 10a 당 경영수지를 비교한 것이다.

먼저 자기완결형 개별 경영은 수도 1ha의 경영이며, 기계·시설 등 모든 설비를 소유하여 경영한 것을 상정한 것으로서 감가상각비와 수선비가 다른 경영형태에 비해 대폭 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 다음 작업수탁형 개별 경영은 수도 1ha 경영, 그리고 경운, 이앙, 수확, 건조조제 등 기간작업은 기계 이용조합에 위탁하는 경영으로서 작업수탁요금은 전국 평균 요금을 적용하여 계산한 것이다. 마지막으로 법인형 마을영농은 30ha의 농지를 경영한 사례다.

이 비교에서 나타나는 특징을 보면, 우선 경영비 중에서 건물 및 시설 감가상각비, 대농구비 감가상각비의 절감이 경영비 절감에 결정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 특히 대농구비 감가상각비는 자기완결형 개별 경영은 15만 6,369엔에 달하며, 작업위탁형 개별 경영과 마을영농의 경우는 각각 12.4%, 12.3%에 불과한 수준이다. 또한 작업위탁형 개별 경영과 마을영농 간에는 농기계작업요금에서 차이가

그림 4-8. 개별 경영과 마을영농의 경영비 비교



- 주 : 1) 개별 경영은 평균 0.8ha(벼 48a, 대두 32a)의 경영 37호(총면적 30ha)가 각각 개별 경영을 한 경우의 마을전체 비용
 2) 지역농업집단은 기계공동이용이지만, 경영은 개별적인 경우의 비용
 3) 마을영농은 개별 경영 37호가 마을법인을 설립, 경영을 한 경우의 비용이며, 경영비는 개별 경영의 47%로 절감

자료 : 農林水産省, 2005.

난다. 양자 간에 대농구비 감가상각비의 차이는 없으나 농기계작업요금에서 작업위탁형 개별 경영이 마을경영에 비해 5만 6,300엔이 높다.

이에 의해 10a 소득을 보면 자기완결형 개별 경영과 작업위탁형 개별 경영은 각각 마이너스 12만 5,197엔, 1,556엔인 데 대하여 마을영농은 1만 1,200엔의 소득을 올리고 있다.

표 4-4. 경영 형태별 수도작 수지 비교

단위 : 엔/10a

항목			개별경영 (자기완결형)	개별경영 (작업수탁형)	마을영농 (법인형)	비고	
조수익			122,130	122,130	122,130	531kg/10a×230엔/kg	
농 업 경 영 비	물 재 비	종묘비	4,400	12,240	4,400	위탁형은 묘 구입	
		비료비	10,072	10,072	14,072	법인형은 액제방제	
		농약비	13,392	11,749	12,255		
		동력광열비	2,048	487	2,063		
		제재료비	2,208	1,258	499		
		소농구비	1,080	1,080	211		
		임료요금	-	56,300	-	위탁형은 기간작업 위탁	
		수선	건물·시설	7,275	1,200	1,179	
		상각	대농구비	10,004	742	5,737	
		상각	건물·시설	27,844	4,500	5,830	
	각	대농구비	156,369	19,363	19,157		
	물재비 계		234,692	118,991	65,403		
	재 부 담	수리비 등	800	800	800		
		조세공과	3,198	1,928	256		
		지불지대	-	-	20,000	법인형은 지대지불	
		공제 보험료	4,403	736	665		
	관 매 비	출하 자재비	1,360	-	1,360		
		운임	-	-	-		
		판매 수수료	425	-	425		
		오퍼레이터 임금	-	-	7,008		
일반 노임		-	-	9,329			
임원 수당		-	-	3,200			
차입금 이자		-	-	1,386			
기타		2,449	1,225	1,098	경영비의 1%		
경영비 합계(C)		247,327	123,680	110,930			
(1) 소득			-125,197	-1,556	11,200	(A)-(C),법인형은 이윤	
(2) 소득률(%)			-102.5	-1.3	9.2		
(3) 소요노동시간(시간)			54.2	24.3	17.5		
(4) 순이익			-185,650	-28,679	11,200		
(5) 부가가치			-112,562	3,139	56,727	(A)-(B)	

주 : 1) 논 면적의 62% 벼 재배, 38% 전작한 경우 상정, 수도부문 경영수지 비교

2) 개별 경영(자기완결형)은 수도 1ha의 경영이며, 기계·시설 등 모든 설비를 소유하여 경영한 것을 상정. 감각상각비 및 수선비가 대폭 증가

3) 개별 경영(작업위탁형)은 수도 1ha 경영, 기간작업(경운, 이앙, 수확, 건조조제 등)을 기계 이용조합에 위탁. 작업수탁요금은 전국 평균요금 적용

4) 마을영농(법인형)은 30ha의 경영을 10a로 환산한 경우임.

자료 : 全國農業會議所(2004)(鹿児島縣農業會議試算)

5. 결론 : 마을영농의 변화와 전망

5.1. 마을영농의 모델

일본에서 평균적인 마을영농은 30ha 경영면적에 수도를 중심으로 하면서 대두와 채소를 전작 작목으로 재배하는 경영체이다. 최근에는 잡곡, 서류, 두류, 맥류 등을 중심 작목으로 하는 마을영농이 늘어나는 경향이 있다.

이와 같은 마을영농이 농정상에서 중요한 것은 마을영농의 역할이 중요하게 평가되고 있기 때문이다. 특히, 농지규모화의 효과를 제고하는 것을 비롯하여, 지역별로 농지자원의 보전·관리, 후계자·전업농 확보, 농기계비용 절감에 따른 소득 향상 등이 적극 평가되고 있다. 이러한 역할은 특히 개별 경영이 존립하기 어려운 중산간지역에서 지역자원 관리와 지역농업 유지의 대안으로서 정착되고 있다.

우리나라에서도 중장기적인 관점에서 보는 한 대규모 개별 경영이 부족하거나 존립하기 어려운 지역에서는 마을 단위의 경영에 대해서도 적극 검토할 있다. 이를 통하여 지역 단위에서의 농업자원 관리와 지역농업 유지의 가능성을 찾아보아야 할 것이다.

농림수산성의 바람직한 농업구조 전망에서는 2015년까지 2~4만 개의 마을영농체를 조직하는 것을 계획하고 있다. 농림수산성의 농업경영전망에서 제시하고 있는 마을영농의 모델을 보면, 논농업에 있어서 ① 작부체계는 수도 단작과 맥류와 대두 2모작, ② 기술체계는 수도 도열병 저항성 품종, 직파도입, 맥류 조생종 다수확 품종, 범용 콤바인을 중심으로 한 기계화 체계, 대두 밀식재배, ③ 경영규모 44ha(수도

29ha, 맥류 14ha, 대두 14ha), ④ 조수익 5,250만 엔, ⑤ 경영비 2,300만 엔, ⑥ 주 종사자 1인당 노동투입시간 1,850시간, ⑦ 주 종사자 1인당 소득 600만 엔 등을 제시하고 있다. 이러한 경영은 수량 면에서는 개별 경영 전국 평균에 비해 10% 정도 증가, 10a당 노동투입시간은 50% 절감 등을 목표로 하고 있다(농림수산성 2005. 3).

5.2. 마을영농의 성격변화

그러나 지연형 조직으로서의 마을영농도 마을 내외의 여건이 변화함에 따라 그 성격에 변화가 나타나고 있다. 먼저, 구성원, 즉 마을의 구성원, 마을영농의 구성원이 다양화함에 따라 개별 농가의 농업에 대한 동기나 목적이 경제적, 생활적, 문화적, 사회적으로 보아 변화하고 있다는 점이다. 또한 마을영농 조직화의 주요 계기이면서 영농 활동의 주요 축이었던 ‘수도작’을 둘러싼 변화가 마을영농의 성격 변화에 영향을 미치고 있다. 수도작에서 나타나는 변화란 수도작의 경제적 지위가 저하하고 있고, 또한 수도작을 포함한 논농업의 기술진보에 의해 마을영농의 성격과 기능이 변화하고 있다.

이러한 여건 변화에 의해 마을영농을 둘러싼 새로운 동향이 나타나고 있다.

첫째, 지연적 공동경영의 성격에서 기능적 공동경영의 성격으로 전환하고 있는 사례가 나타나고 있다.

둘째, 협정지역 범위가 하나의 마을에서 수 마을로 확대되고, 또한 구성원 이외의 농가를 대상으로 한 ‘시장거래’ 계약에 의한 사업도 전개되고 있다.

셋째, 이에 따라 사업영역은 두 가지 방향으로 변화하고 있다. 하나

는 부분작업수탁에서 전작업수탁으로, 그리고 경영수탁 내지는 임차로 전환하는 것이고, 다른 하나는 수도작과 전작(轉作)의 범위를 벗어나 사업을 다각화하는 경향이다. 사업 다각화는 생산을 기본으로 하면서, 가공, 직거래, 교류 등에까지 확대하는 방향으로 나타난다.

넷째, 기술혁신과 사업혁신이 진행되고, 이에 의해 투자가 증가함에 따라 자본축적도 진행되고 있다.

다섯째, 종래는 하나의 조직으로 조직화하는 경향이었으나, 최근 분할이 이루어진다고든가, 또는 조직간 연대를 도모하는 등 다른 조직과 연대에 의한 조직간 관계를 형성하는 복합조직이 전개되고 있다.

여섯째, 매니지먼트 영역이 확대되는 동시에 전문매니저도 등장하고 있다(稻本 2004).

5.3. 마을영농의 정책적인 과제

이상과 같은 변화 과정에서, 정책적으로 마을영농은 ‘구조정책’(국가)과 지역농업 확립 또는 지역사회 유지를 중시하는 ‘지역정책’(지자체) 등 두 가지 정책의 일환으로 양립하는 경향이 있다.

이러한 가운데 마을영농은 ① 농지의 효율적인 이용과 보전(마을영농에 의한 수도작 작업효율화·비용절감, 즉 효율적인 수도작 작업단위 창출), ② 농업생산액 증대 또는 농업소득 증가(경영복합화 또는 다각화, 지역전체의 복합화), ③ 지역농업 담당주체로서의 정착 등을 실현할 것인가가 중요한 과제로 등장한다.

제 5 장

한 · 일 도농 교류사업의 전개와 사례 비교

1. 서론

일반적으로 동아시아 국가들 중에서도 한·일 양국은 경제, 사회, 문화적으로 유사한 측면이 많은 것으로 알려져 있다. 그러나 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 어떤 측면에서는 상당한 차이를 가지고 있다.

그렇다면 한·일 양국에서 공통적으로 추진하고 있는 도농교류사업을 중심으로 양국이 어떤 유사점과 차이점을 가지고 있는지를 살펴보는 것이 의미가 있을 것이라 판단하였다. 이 장에서는 농촌의 내발적 지역 활성화 활동의 하나라고 할 수 있는 도농교류사업을 중심으로 한·일 양국의 관련 정책, 현장에서의 사업 전개상 특징 등을 살펴봄으로써 상호 공통점과 차이점을 파악하고자 한다.

도농교류사업의 경우는 그 연원이 한국보다는 일본에서 먼저 시작되었음은 주지의 사실이고, 한국의 도농교류사업의 상당 부분은 일본의 도농교류사업을 모방하고 있다는 인식도 적지 않다. 그런 만큼 양국의 도농교류사업과 관련된 정책, 현실적인 전개 과정과 사례들을 비교해 봄으로써 한국의 도농교류사업의 발전 방향을 찾는 동시에 다른

국가들에도 범용될 수 있는 요소들을 찾는 작업이 유용할 것이라 판단한다. 특히 앞의 분석 틀에서 제시된 바 있는 내발적 지역 활성화의 개념적 구조에 맞추어 도농교류사업의 주체와 외부의 지원, 동원된 자원, 활동 내용 등에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

2. 도농교류의 배경과 관점

도농교류는 “사람, 물품, 서비스, 정보, 문화 등의 제 측면에서 도시와 농촌의 상호관계”라고 정의할 수 있다. 현실적으로는 농촌의 지역개발을 위한 하나의 수단으로서 의미를 가지며, 나아가 대안적 문화운동의 한 흐름으로서도 의미를 가진다. 즉, 농촌주민이 주체가 되어 농촌 지역에 내재되어 있는 유·무형 부존자원을 활용하여 도시민들의 다양한 필요를 충족시킴으로써 농촌주민의 소득을 높이고 농촌의 산업구조를 다양화하여 지역 활성화의 계기를 마련할 수 있다는 점에서 지역개발의 한 수단이며,¹² 도시민들에게 건조한 도시적 삶의 양식, 삭막한 현대적 물질문화 등에 대응하여 자연과 전통이 충만한 삶의 양식과 문화를 경험하고 파급할 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 점에서는 대안적 문화운동의 한 수단이라 할 만하다.

최근 우리나라 농촌의 현실은 국가 전체 경제부문에서 차지하는 농산업 비중의 약화로 전반적 소득수준이 도시에 비해 낮고 농산업 이외의 경제활동 기회도 많지 않다. 가령, 도시근로자 가구에 대비한 농

¹² 바로 이런 측면에서 도농교류사업은 농촌의 내발적 지역 활성화를 위한 노력을 살펴볼 수 있는 유용한 대상이기도 하다.

가의 소득 변화를 살펴보면, 1985년의 112.8%를 정점으로 1990년의 97.4%, 2000년의 80.1%로 감소하다가 2003년에는 76.0%로 떨어졌다. 같은 기간 농촌 지역 취업자 1인당 소득은 38%에서 24%로 줄어들었다. 더욱이 다른 나라들에 비하여 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 과다하여 농촌 취업기회의 부족을 증명해주기도 한다.

생활환경의 질 또한 농촌이 도시에 비해 좋지 않고 농촌의 강점이라 할 수 있는 농촌다운 환경의 질 또한 저하된 것이 사실이다. 물리적 시설 및 서비스 수준이 도시에 비하여 전반적으로 낙후한 편이며, 아름답고 깨끗한 자연경관, 생태 환경을 손상시키는 개발행위 등으로 인해 농촌다운이 과거에 비해 저하되고 있는 편이다.

농촌의 소득기회 및 생활환경의 질 저하 등은 농촌인구의 감소와 노령화로 이어지면서 농촌 지역사회의 활력이 전반적으로 저하되고 있다. 이와 같은 농촌의 현실적 여건에 있어 정도의 차이는 있지만 한·일 양국의 상황은 유사하다고 할 수 있다.

한편 도시의 경우는 농촌과는 달리 인구와 산업 그리고 자본의 집중으로 인하여 고밀도, 교통체증, 환경오염 등 생활의 질을 떨어뜨리는 외부불경제적 요소가 산적해 있다. 따라서 도시민들은 각종 식품첨가물, 잔류농약, 수입 농산물 등 안전한 먹을거리에 대한 불안감을 갖고 있을 뿐만 아니라, 누적된 스트레스가 일상화되어 삶의 질을 떨어뜨리고 있다.¹³ 또한 도시 내의 여가 인프라 부족 및 빈곤한 여가 행태는 도시적 삶의 불안과 스트레스를 해소하기에는 역부족이다. 우리나라 국민 여가생활 1위는 텔레비전시청, 2위는 휴식·수면, 3위는 가사

¹³ 우리나라의 경우 2004년 주5일 근무시대가 개막되었으나 이의 영향을 받는 근로자는 약 13%에 불과하다.

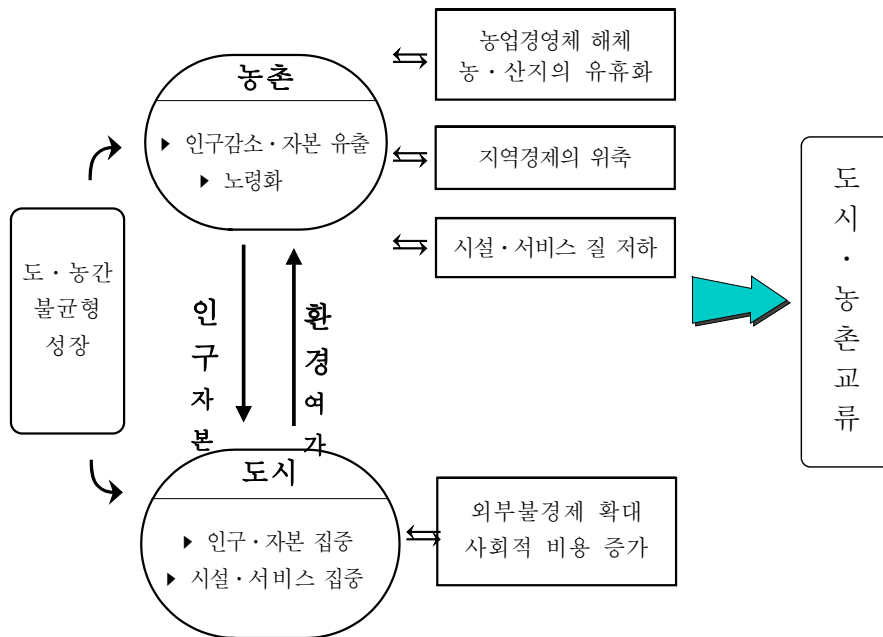
잡일 등이라는 보고는 그 좋은 예를 제공한다(통계청 2000). 이 역시 정도의 차이는 있지만, 한·일 양국의 도시 상황도 유사한 편이다.

따라서 위와 같은 도시와 농촌의 현실 문제를 함께 풀 수 있는 연결고리로서 도농교류에 대한 기대감과 필요성이 상승하게 되었다. 우선, 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 인식이 보편화되기 시작하였고, 둘째, 식품 안전성과 질에 대한 관심이 고조되었으며, 셋째, 국민의 전원생활에 대한 동경이 구체화되어 나타나기 시작하였다. 가령, 과거에는 “물질의 풍부함”을 찾아 농촌에서 도시로 이동하였지만, 이제는 “마음의 풍부함”을 지향하면서 도시에서 농촌으로 이동하는 움직임이 관찰된다는 것이다.

결국 이러한 측면에서 농촌과 도시 모두에게 이익이 되는 윈-윈(win-win) 전략으로서 도농교류에 모두가 주목하게 되었다. 농촌은 도시민과의 교류를 통해 농외소득원 다양화, 농산물의 직거래, 연관산업 확대 등을 통한 지역 활성화를 기대하고,¹⁴ 도시는 농촌과의 교류를

¹⁴ 농촌 편에서 도농교류의 이점은 농촌관광의 유용성에 대한 다음의 이유와도 맞닿아 있다. 우선, 농촌이 활성화되기 위해서는 정주인구가 증가하거나 적어도 현 수준으로 유지되어야 하는데, 여가를 보내기 위해 농촌을 방문하는 유동인구가 증가한다면 비록 실제 정주인구가 증가하지는 않더라도 유동인구의 체류를 통해서 농촌에 활력을 불어넣을 수 있다. 둘째, 농촌이 활성화되기 위해서는 거주하는 주민의 소득이 안정되어야 하는데, 여가를 보내기 위해 농촌을 방문하는 사람들에게 농산물이나 서비스 등을 제공함으로써 연관산업이 발달하고 농가의 소득 안정화에도 보탬이 될 수 있다. 셋째, 농촌이 활성화되기 위해서는 또한 낙후한 생활환경이 개선되어야 하는데, 여가를 보내기 위해 농촌을 방문하는 사람들이 증가한다면 여가수요 흡수를 위해 농촌의 생활환경 개선이 이루어질 수 있는 계기가 주어진다. 넷째, 마찬가지로 이유에서, 농촌의 생태환경이나 자연경관의 가치를 새롭게 인식함으로써 자연환경의 복원, 유지에도 기여하는 계기로 작용할 수 있다. 다섯째, 현재와 미래의 납세자인 국민에게 농업·농촌의 가치를

그림 5-1. 도농교류의 배경



통해 안전한 식품, 새로운 여가활동, 자연·전통과 문화에 대한 교육과 체험활동 등을 경험할 수 있다.

이와 같이 도농교류는 도시나 농촌 어느 한 편이 아니라 양자 모두에게 이로운 방식으로 양 방향적, 반복적, 지속적 교류관계를 본질로 한다는 점을 주목해야 한다. 가령, 농촌의 특산물이나 관광 서비스를 일회적으로 파는 유형을 교류라고 칭하지 않으며 어느 한편이 다른 한편을 일방적으로 지원하는 것도 교류라 칭할 수 없다.

직접 체험할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 끝으로, 아직은 사치스런 이야기로 들릴지 모르지만, 농촌관광을 매개로 농촌주민과 도시 주민이 교류하면서 서로의 삶과 문화를 이해하고, 바꾸어가고, 풍요롭게 만들어갈 수 있는 계기로 삼을 수 있다는 믿음 때문이다(송미령 2001).

3. 한·일 농촌개발정책 및 도농교류 관련 정책 동향

3.1. 한국의 농촌개발정책 전개 및 도농교류 관련 정책

3.1.1. 1960년대: 농촌개발정책의 출발

우리나라 농촌개발정책은 1958년 ‘지역사회개발사업(Community Development Program)’으로 시작되었다. 전쟁을 겪은 후 한국 사회 전 부문에서의 절대적 낙후와 빈곤을 해결하기 위한 근대화가 절실히 요구된 시기였던 만큼 농촌의 근대화를 위해 도입된 사업이었다.¹⁵ 사업의 주요 내용은 자조사업과 보조사업으로 구분되는데, 자조사업은 개간, 도로 및 교량, 수리 및 제방, 공동 시설, 퇴비증산, 생활 개선 등 외부의 지원 없이 마을 내의 자원과 노력으로 시행하는 사업이고, 보조사업은 산업경제, 보건위생, 사회문화, 토목건설, 생활 개선 등 외부로부터의 기술이나 자재 지원을 받아 추진하는 사업이다.

우리나라 최초의 농촌개발정책이라 할 수 있는 지역사회개발사업의 특징은 ‘마을’ 단위에서 소득개발, 생활환경개선을 위한 사업을 부락개발계에 속한 주민이 결정하고 추진하는 방식이었다는 점이다. 물론 이를 지원하기 위해 마을에 파견되는 지도원의 역할이 병행되었다.

¹⁵ 지역사회개발사업은 제2차 세계대전 이후에 개발도상국의 농촌개발을 위해 UN과 ICA(International Cooperative Administration)가 개발한 농촌 지역개발사업이다. 지역사회의 주민이 계획을 수립하고 사업을 추진할 수 있도록 자신들을 조직화하고, 개발수요를 찾아내고, 문제를 해결하도록 하는 프로그램으로써 지역사회가 지닌 자원이 부족할 때 정부나 외부에 지원을 요청하는 사회 운동적 성격을 기조로 하였다.

지역사회개발사업은 1960년대에 들어와 ‘시범농촌건설사업’으로 개편되었다. 이 역시 지역사회개발사업과 유사한 방식으로, 지리적, 사회적, 경제적 여건이 유사한 5~10개 마을을 하나의 단위로, 농사기술 개선 및 주민조직화, 교량건설, 소하천 정리, 도로·농로 개발, 저수지 축조, 생활 개선, 보건위생 개선 등을 모두 포함하는 종합개발 형태의 사업을 추진하였다. 특히 주재지도지역을 선정하여 지도원이 부락에 주재하는 ‘주재지역개발 지도사업’ 형태로 발전되었다.

농촌개발정책의 도입기라 할 수 있는 1950년대 후반 이후 1960년대 까지 농촌개발정책은 생활의 동질적 여건을 기반으로 하는 ‘마을’을 기본 단위로 하여 주민교육과 계몽사업, 소득개발사업, 생활환경개선 사업 등이 망라된 종합적 사업을 하였던 것으로 나타난다. 또한 지도원이 마을에 상주하면서 주민과 함께 해당 마을의 문제를 발견하고, 혁신을 전파하고, 계획을 수립·집행하는 등 중요한 역할을 담당하였다는 점에서 ‘전문가의 조력이 뒷받침된 주민 참여’를 그 특징으로 한다. 그러나 농촌 내부의 근대화에 주력하였을 뿐 이때까지는 도농교류와 관련된 사업은 등장하지 않았다.

3.1.2. 1970년대: 농촌개발정책의 확산

도시화와 산업화 과정을 거치면서 도·농, 농·공간의 격차가 확대되고 이것이 사회적인 쟁점으로까지 부각되었다. 따라서 이러한 불균형을 해소하기 위한 전략적 접근이 필요하였다.

이러한 필요에 의해 대두하게 된 ‘새마을운동’은 1970년대 한국 농촌개발정책을 대표하는 사업이라 할 수 있다. 이는 중앙정부의 강력한 추진에 의해 이루어졌다. 근면, 자조, 협동이라고 하는 그 기본이념이 대통령에 의해 제기되었고, ‘시·도·시·군·읍·면·행정리’로 이어지는

일사불란한 지방행정조직을 장악하고 있는 내무부에 의해서 사업이 추진되었다는 점에서 그렇다. 내무부 및 각 지방행정조직별로 새마을 운동을 담당하는 특별기구가 설립되었을 뿐만 아니라 중앙에 ‘새마을 운동본부’와 ‘새마을지도자교육원’, 지역별 민간기구 등이 설립되었다.

그러나 각 행정리별 사업 추진은 대체로 주민 참여를 바탕으로 이루어졌다. 이는 새마을운동 자체의 목적 및 기조와 무관치 않았는데, 새마을운동은 주민의 정신혁명을 촉진하여 도·농 간 소득균형을 달성하되 주민 스스로에 의한 사업의 조직화와 지역개발을 추진하고자 하였다. 가령, 마을의 기초생활환경 개선을 위해 추진된 ‘새마을가꾸기사업’의 일환으로 1970년부터 1971년 전국의 33,000여 개 마을에 350포대의 시멘트와 철근이 지급되었고, 각 행정리별 마을개발위원회의 주도로 주민의 토지와 노동력을 제공하여 각 마을에 필요한 사업을 추진하였다. 1972년에는 기초생활환경 개선뿐 아니라 ‘농촌지도자 발굴·육성사업’을 전개하면서 마을간 경쟁을 촉구하기 위해 추진 실적에 따라 지원사업과 대상마을을 선별적으로 지원하는 방식도 시도되었다.

새마을운동은 ‘새마을가꾸기사업’이라는 기초환경개선사업, 농촌지도자 발굴·육성사업, 생산 및 소득증대사업을 포괄하는 마을 단위의 종합개발사업으로 확대되었다.¹⁶ 이것이 기반이 되어 새마을금고설치사업(1976), 취락구조개선사업(1977), 농촌주택개량사업(1978), 소도읍 기능화사업(1979) 등이 이어졌다.

¹⁶ 1974년부터는 도시새마을운동으로 확산됨으로써 범국민적 운동으로 확대되었고, 1975년부터는 이른바 ‘인보운동’을 통해 주민조직을 강화함으로써 새로운 사회구조를 구축코자 하는 등 다분히 이념적인 사회운동의 성격으로 전환되어 나아갔다(정영일 1988).

비록 중앙정부의 강력한 배후 지원이 있기는 하였어도 사업 내용의 선정 및 추진 방법 등을 주민이 결정하고 실제 사업도 주민이 직접 참여하여 집행하는 방식이었다는 점에서 이 시기 주민 참여는 ‘동원된 적극성’을 그 특징으로 하며 내발적 지역 활성화의 모형에도 근접한다고 할 수 있다. 다만, 도·농 간 격차 해소를 위해 농촌의 근대화, 농촌의 도시화 등이 주목적이 되었다.

3.1.3. 1980년대: 농촌개발정책의 제도화 및 도농교류사업의 맹아 등장

1980년대에 접어들면서 농촌개발정책은 큰 전환기를 맞는다. 제2차 국토종합개발계획에서는 기존 중심지이론(central place theorem)을 적용한 지역생활권개발 개념을 채택하였다. 특히 군 행정구역을 정주생활권으로 설정하고 그 중심지를 도농통합의 거점으로 하는 농촌 지역 종합개발 방식이 주창되었다.

특히 1980년대에는 1970년대 후반에 도입된 취락구조개선사업을 비롯하여 농촌소득원도로서사업, 보건의료시설현대화사업, 농공단지조성사업, 농촌휴양단지개발사업 등이 새로운 단위사업으로서 제도화되기 시작하였다. 이러한 사업들이 제도화되면서 이전과는 달리 사업 내용, 사업비, 대상 지역 등이 중앙정부에서 결정되고 지방에서는 그에 기초하여 집행만을 담당하는 방식이 정착되었다. 특히 중앙정부의 각 부처별로 유사한 사업들을 경쟁적으로 추진함으로써 비효율성 문제와 지역이 필요로 하는 중요한 사업이라도 각 부처가 인정한 사업이 아닌 것은 실시되지 못하는 사업 내용의 경직성 문제를 노출하기도 하였다 (박시현 등 2000, 6).

이러한 1980년대 농촌개발정책의 추진 과정을 들여다보면 지역개발

계획 수립 및 집행의 주체를 군 단위의 지방자치단체로 설정하고 군에서 주민의 개발수요를 수렴하여 중앙정부에 필요한 예산을 지원받도록 하고 있다. 이는 주민의 의견과 수요가 반영될 수 있는 경로를 닫아놓은 것은 아니지만, 모든 것이 결정된 틀 속에 ‘형식적인 절차’로서만 주민 참여를 위치시킴으로써 1970년대에 비교하면 주민의 역할은 크게 축소된 것으로 보인다. 이러한 방식으로 중앙정부 여러 부처가 주도하는 사업들이 추진됨에 따라 주민의 관에 대한 의타심은 고착화되었고, 사업의 수는 많아졌지만 내발적 지역 활성화라는 측면에서는 다소 퇴보하는 경향을 보인다.

한편 1984년에 등장한 농촌휴양자원개발사업은 우리나라 최초의 도농교류사업이라 평가할 수 있다. 이는 농촌 지역의 풍부한 관광·휴양자원을 농업과 연계하여 보전·개발함으로써 도농교류를 통한 농촌소득증대를 도모하는 것을 목적으로 하였다. 사업의 유형은 관광농원, 농어촌관광휴양단지, 농촌민박, 주말농원 등으로 설정하고 있다. 도농교류를 표방하고 있기는 하나 사실상 농촌관광의 거점시설을 개발하는 데 초점이 모아져 있음을 알 수 있다. 더욱이 지역 주민의 참여보다는 개인사업자 중심으로 지원하는 방식이었다는 점에서 오늘날의 도농교류사업과는 약간의 차이가 있다.

3.1.4. 1990년대: 농촌개발정책의 양적 팽창

1990년대에는 UR 협상 등을 계기로 이른바 42조원의 농어촌구조개선사업 및 15조원의 농특세사업 등으로 인해 농촌에 대한 정부 투융자 규모가 급격하게 증대하였다. 이에 편승하여 농촌개발정책의 사업비 또한 대폭 증대하였다.

농촌개발정책 사업비 증대와 더불어 「농어촌정비법」, 「도서개발촉

진법』, 『오지종합개발촉진법』, 『농어촌도로정비법』 등이 제정되었으며, 면이나 마을을 대상으로 하는 소지역 종합개발사업이 법률을 근거로 본격 추진되기 시작하였다. 그런데 이는 농촌개발정책의 사업 내용을 인프라 정비에 집중시키는 결정적 계기로 작용하였다. 1970년대까지 농촌개발행정의 주류를 이루었던 주민지도, 계몽, 건설자재 지원 등은 전반적으로 그 비중이 매우 작아졌다.

사업 내용의 변화와 함께 사업 추진 방식도 변화하였다. 1970년대의 경우, 새마을사업의 예에서 볼 수 있듯이, 주민의 자발적 사업 추진을 전제하고 정부가 자재 지원 등 간접적 지원 방식을 채택한 데 비해, 1990년대 농촌정주생활권개발사업 등은 면 단위로 개발계획을 수립하고 계획과 예산에 따라 관이 직접 사업을 발주하고 감독하는 방식을 채택함으로써 주민 참여는 상대적으로 저조하였다.

1990년대 농촌개발정책은 공간적으로는 군 단위에서 면 단위로 그 범위가 축소되었고, 사업 내용은 도로 개설, 용수 개발, 상하수도 정비, 환경처리시설 설치 등 물리적 정비사업 위주로 변화되었으며, 상향식 추진 방식을 표방하였음에도 불구하고 지방의 자율성이나 주민 참여는 형식적인 것이 되었다.

요컨대 시대의 변화에 따라 농촌개발정책은 예산이 대폭 증대되었고 사업의 수와 종류도 풍부해졌으며 관련 부처도 많아졌던 것과는 달리 내발적 지역 활성화 측면에서는 과거에 비해 점차 퇴보되어 온 것으로 평가할 수 있다. 농촌개발사업에서 주민이 점차 수동적인 수혜 대상으로만 존재하게 됨으로써 주민의 의타심도 강화되었다.¹⁷ 한편

¹⁷ 단적으로 현재 마을개발사업에서는 2억 원 이상의 현금이 투입되고 있지만 과거 1970년대 새마을사업에서는 시멘트와 철근이 현물로 지급되고 주민의 토지 기부 및 노동력 제공 등에 의해 대부분의 마을개발사업이 이루어졌다.

1984년에 등장한 농촌휴양자원개발사업은 1990년에도 지속되었으며 다른 농촌개발사업의 내용이나 방식에서 큰 차이를 보이지 않았다.

3.1.5. 2000년대: 농촌개발정책의 혁신 및 도농교류사업 본격화

지난 농촌개발정책에 대한 비판은 여러 측면에서 이루어질 수 있다.¹⁸ 우선, 사업 내용 측면에서 물리적 인프라 정비를 지나치게 강조하였다는 것이다. 농촌개발정책의 초기 단계에는 농촌의 절대적 낙후와 빈곤을 탈피하기 위해 도시화, 근대화를 지향해 온 터라 농촌개발사업의 내용이 도로 정비, 주택 개량, 공동 시설 정비 등과 같이 주로 시설 정비를 중심으로 구성되었지만, 그와 더불어 주민지도와 계몽 등이 농촌개발사업의 중요한 내용을 구성하고 있었다. 하지만 중앙정부 부처별로 추진하는 농촌개발사업이 양적으로 확대되고 제도적으로 정착되는 과정에서 사업 내용은 예산 집행에 따른 실적 파악에 용이한 물량 위주의 사업으로 그 무게 중심이 변하게 되었다. 그러다 보니 농촌의 환경관리, 소득개발, 주민교육 등과 괴리된 채 도시화, 생활의 편리성 향상을 위한 개발사업이 농촌개발정책의 주류를 형성하게 되었다. 특히 이러한 물량 위주의 사업은 주민의 의식 계몽, 조직화 등과 같은 사업을 상대적으로 축소시켰다.

둘째, 사업 추진 방식에서 중앙정부의 하향식 개발행정이 주류를 형성함으로써 지방의 자율성이 저하되었다. 1950년대 후반 이후 일관된 농촌개발정책의 흐름은 중앙정부가 농촌개발사업을 정책화하고, 지방에 지침을 내려 주어 집행하는 방식으로 제도화되었다. 이 과정에서

¹⁸ 농촌개발정책의 추진 체계에 대한 비판, 공간범위의 축소에 대한 비판 등도 존재한다(김정연 2004; 윤원근 2004).

중앙과 지방 간의 파트너십(partnership), 지방의 창의와 특성 등은 발휘될 기회가 별로 없었고 지방은 그저 중앙정부가 기획한 사업을 대행하는 역할만을 수행하게 되었다.

셋째, 주민 참여의 형식화와 역량의 약화에 대한 것이다. 시기별로 다소간의 차이에도 불구하고 주민 참여는 동원된 것이거나 형식적인 수준으로 머물게 되었다.¹⁹ 주민은 중앙정부가 기획하고 시·군이 집행하는 사업의 수혜자일 뿐 그 기획 과정이나 집행 과정에 충분한 역할을 수행하는 주체로서 참여하지 못하였다. 그러다 보니 주민의 역량과 의식도 점차 약화되었다.

넷째, 농촌개발의 효과와 소비자 참여에 대한 평가가 결여되어 있다는 것이다. 농촌개발을 통해 물리적 정주여건은 개선되었음에도 불구하고 농촌인구가 감소하였다는 측면이나 농촌이 가진 환경, 경관, 문화적 자원 등의 강점을 향유코자 하는 도시 소비자들의 수요를 충족시킬 만한 그릇을 담고 있지 못하다는 등의 반성이 대두되었다.

이러한 농촌개발정책에 대한 반성, 변화된 시대적 요구 등을 내세우며 2000년을 전후로 새로운 농촌개발정책이 등장하였다. 이들은 모두 사업의 공간 범위를 ‘마을’로 설정하고 있어 마을개발사업이라 통칭할 수 있다. 예컨대, 행자부는 2001년 아름마을 가꾸기 시범사업을 도입한 바 있다. 농촌의 역할과 기능이 다변화되어야 할 시대에 적합한 농촌개발사업으로서 주민이 중심이 된 마을 가꾸기 계획서를 토대로 시

¹⁹ 혹자들이 새마을운동의 경우도 주민의 역할이란 ‘동원된 참여’ 수준에 지나지 않았다고 비판하는 중요한 근거 중 하나로, 실제 운동의 결과가 주민의 실질적인 역량 강화로 이어지지 못했다는 점을 들 수 있겠다. 1980년대 이후 그 구심점이 무너지자 새마을운동도 흐지부지되고 만 것이 그 점을 잘 보여 준다는 것이다(김홍순 2000).

범마을을 선정하고 교부세 10억원을 제공함으로써 마을 가꾸기 계획 실현을 도모하는 것을 주 내용으로 하였다.²⁰

농림부는 2001년도 대통령 업무보고를 통해 그린투어리즘(green tourism)을 주요 업무 영역으로 채택할 것을 천명하고 2002년도부터 녹색농촌체험시범마을을 선정하여 지원하기 시작하였다. 이 역시 마을을 단위로 공모 방식을 통한 대상 지역을 선정하고 선정된 마을에 2억원의 사업비를 제공하는 추진 방식을 채택하였다.

그 밖에도 유사한 취지와 목적을 가지고 농촌진흥청이 농촌전통테마마을사업을 2002년부터 시작하였으며, 해양수산부가 어촌체험마을 조성사업 등을 추진하였다. 그뿐만 아니라 이전부터 추진되고 있던 산촌종합개발사업 등도 그 밖의 사업들과 유사하게 사업계획과 내용 등의 변화를 도모하였다. 특히 의미 있는 것은 중앙정부 여러 부처들의 변화된 정책사업이 사실은 지방에서의 정책 모델을 통해 구체화되었다는 점이다. 바로 강원도 새농어촌건설운동이 중앙정부 정책 변화의 모델이었는데, 1999년부터 추진된 새농어촌건설운동의 근본이념은 세 가지로 주체가 변해야 된다는 취지에서 정신개혁, 농촌다움의 유지·보전을 위한 환경정비, 농산어촌 생활안정을 위한 소득기반 조성 등을 강조하였다. 마을 주민의 사업 계획과 참여 실적을 중심으로 사전 평가를 통해 대상마을을 선정하고 선정된 마을에는 5억원의 사업비를 지급함으로써 주민에 의한 마을계획을 실현할 수 있도록 조장하는 방식이었다.

지방자치단체 및 각 부처의 마을 단위 사업들과 함께, 2000년 이후

²⁰ 2001년도에 도별로 1개 마을씩 9개 마을이, 2002년도에 광역시 5개 마을 및 도별로 1개 마을 등 14개 마을이 시범마을로 선정된 바 있다. 그러나 현재는 중단된 상태이다.

에는 농소정 협력사업이 전개되었다. 농소정 협력사업은 말 그대로 농업인, 소비자, 정부가 협력하여 도농 간 교류를 활성화함으로써 농업인은 소득증대를 도모하고, 도시민은 농촌에 대한 이해와 사랑을 확대하도록 한다는 취지를 가지고 있다. 그러나 사업의 주된 방식은 농민 단체나 소비자 단체를 통해 도시 소비자들이 농촌을 방문하는 경비를 정부가 지원하는 방식으로써 도농교류의 의미나 양 방향성, 지속성, 반복성 등의 특징을 살리지 못한다는 지적을 받았다(송미령 2000, 30).

그리고 2004년부터는 1사1촌 운동이 국민적 캠페인으로 확대되고 있으며, 최근에는 농정의 범위를 넘어 국가정책 전반에 5도2촌, 나아가 5촌2도 시대로 전환될 수 있도록 그 그릇을 마련해야 한다는 논의가 확산되고 있다.

3.2. 일본의 농촌개발정책 전개 및 도농교류 관련 정책²¹

3.2.1. 1960년대

일본에서는 이 시기에 전국 단위 종합개발계획 수립을 기초로 시·정·촌 단위의 기본 구상 수립이 시작된다. 시·정·촌이 우리나라의 시·군과 같은 자치권을 가진 행정구역 단위임을 감안하면 우리나라가 1980년대 중반에 시도한 지역 단위 종합개발계획을 일본에서는 20년 앞서 시작한 셈이다.

한편 농업·농촌 부문에서는 『농업기본법(1961)』이 제정되고 농업

²¹ 이하 일본의 정책 개요는 中村民也(2001)와 中島正裕(2005)를 참고로 정리하였다.

구조개선사업이 추진되었는데, 주로 이 시기에는 농업생산 기반을 중심으로 하는 내용이 다수를 차지한다. 특히 농업·농촌 정책의 2개 기둥으로서 “농업발전 및 농업종사자의 지위향상”과 “생산과 생활수준의 농공격차 시정”을 내세우고 있다. 생산과 생활수준에 있어 농공 간의 격차를 시정하기 위해 1969년에는 『농업진흥지역의 정비에 관한 법률』을 별도로 만들어 적극적 대응을 모색코자 한다.

일본의 농촌개발정책 역시 초기에는 농정의 작은 목소리(small voice)에 지나지 않았다는 점에서는 우리와 큰 차이가 없다. 그러나 국토종합개발계획 등에서는 처음부터 시·정·촌이 자체 기본계획을 수립하도록 함으로써 지방의 역할과 참여를 중시하였다는 점에서 우리와 차이를 갖는다.

3.2.2. 1970년대

이 시기에 일본에서는 고도경제성장기를 맞아 농촌지역의 인구 감소가 뚜렷해지게 된다. 따라서 농촌지역에 사람들이 정주하도록 하기 위해서는 매력적인 생활환경의 정비가 필요하다는 인식을 가지고 농업·농촌 기반정비를 위한 각종의 시범사업들이 시작되기에 이른다. 가령, 농업기반종합정비과이롯트사업, 농촌생활환경정비사업, 농촌종합정비 모델사업 등이 대표적인 것들이다. 특히 농촌종합정비사업의 경우, 생산기반정비와 생활환경정비를 일체적이고 종합적으로 추진할 필요성이 대두됨으로써 시작되었고, 기본 구상으로서 농촌종합정비계획도 수립토록 하였다.

한편 이 시기에는 전국적으로 주민 참여에 의한 지역가꾸기 사업이 본격화되기 시작하는데, 이를 일본의 도농교류사업의 출발 시점으로 평가해도 좋을 듯하다. 특히 농업과 농촌이 가진 다면적 기능을 재평

가하기 시작하였으며 농업과 농촌의 다면적 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 농촌 지역을 정비하기 위해서는 그 지역의 자원에 대한 정보를 충분히 가지고 있는 농촌주민의 참여가 필수적이고, 이를 응원하고 지지하는 도시 주민 나아가 국민전체의 이해와 참여가 효율을 높인다고 밝히고 있다.

3.2.3. 1980년대

일본은 1980년대에 농촌 어메니티에 대한 사회적, 정책적 관심이 증폭되기 시작한다. 이를 바탕으로 시·정·촌의 계획에 의한 자주적인 지역가꾸기 사업이 보편화되었고, 각종 농촌 어메니티 콩쿠르대회, 농촌 어메니티 보급사업이 활발히 전개되었다. 특히 이러한 사업들은 농림수산성뿐 아니라 국토청과 (재)농촌개발기획위원회와 같은 민간 단체 중심으로 전개되어 많은 다양성이 확보될 수 있었으며 지원 세력이 더욱 두터워지게 되었다.

한편 이 시기의 정책사업 역시도 사회적 분위기에 편승하여 『농촌 집락배수사업』, 『미니종합파이롯사업』, 『전원거주구정비사업』 등이 시행되었다. 특히 농촌의 환경과 어메니티를 보전하고 정비하는 것이 도농교류에 있어 핵심적 토대가 됨을 주장하는 논의들이 활발하였을 뿐만 아니라 그 추진 체계는 중앙정부가 아니라 지역 내부의 주민 참여로부터 시작되어야 하고 나아가 도시민이나 NPO(Non Profit Organization) 등과 협력하여야 함을 강조하였다.²²

²² 환경과 어메니티를 고려한 농업·농촌정비를 추진하기 위해 다음과 같은 추진 체계가 갖추어져야 함을 밝히고 있다. 우선, 시정촌, 지구, 집락 단위의 종합적 계획을 기본으로 둘째, 농림수산성 및 타 중앙부처의 하드사업과 소프트사업의 연계를 하며 셋째, 다양한 지역자원을 활용하는 한편, 넷

3.2.4. 1990년대

일본에서는 1980년대 중반부터 있었던 리조트 붐이 시들해지고 거품경제가 붕괴됨에 따라 1990년대에 들어와 많은 도시민들이 농업·농촌에 대한 관심이 증가되기 시작하였다. 따라서 농촌지역에 신규택지 소유를 희망한다거나 취농에 대한 관심, 교류에 대한 관심 등이 고조된 것이다.

이러한 사회적 수요에 따라 1990년대 일본에서는 『시민농원정비촉진법』, 『중산간지역법』, 『농촌휴가법』 등과 같이 도농교류사업과 깊은 관련을 가지는 법들이 제정되었다. 또한 이러한 법률을 바탕으로 시민농원정비사업, 농촌자연환경정비사업, 도농교류사업, 전원정비사업, 전원박물관 정비사업 등이 활발하게 전개되었으며, 농촌의 각종 자원을 보전, 활용하여 도농교류를 활성화시키는 것이야말로 국민적 수요를 충족시키면서도 농촌의 진흥을 위한 핵심적 요소라고 인식되었다.

한편 1999년에는 『식료·농업·농촌기본법』이 제정되었는데, 이 법은 1960대의 『농업기본법』이 2개의 기둥을 강조한 것과 달리 4개의 기둥을 제시하고 있다. 4개의 기둥이란 첫째, 식료의 안정 공급, 둘째, 농업·농촌의 다면적 기능 발휘, 셋째, 농업의 지속적 발전, 넷째, 농촌의 진흥 등으로 위의 맥락과도 맞닿아 있다.

3.2.5. 2000년대

『식료·농업·농촌기본법』이 제정된 다음 해인 2000년에 들어와 일

째, 도시민의 환경과 공생하는 라이프스타일을 활용하면서 다섯째, 지역 주민, 기업이 주체적으로 참가하여 도시 주민이나 NPO 등도 지원, 협력하는 지역 가꾸기를 추진해야 한다.

본의 농림수산성에서는 국민 전체의 의견을 반영하여 농촌지역을 “고향”이라는 의미로 제시하기 시작하였다. 특히 풍부하고 살기 좋은 농촌을 다섯 가지 측면에서 정의하였는데, 그 중 하나가 “사람, 물건, 정보의 교류가 활발한 지역”이라고 하고 있다.

한편 2001년에는 효율적 행정과 횡적 연계를 위하여 행정조직 개편을 단행하는 한편 여러 시·정·촌이 연계하여 “농촌진흥기본계획”을 수립함으로써 더욱 폭넓은 시점에서 농업과 농촌 정비를 추진할 것을 강조하였다. 특히 이 계획에서 전원주거공간 조성, 도농교류 추진 등의 테마는 여전히 비중 있게 다루어졌다.

나아가 도농교류사업을 도농공생(都農共生) 및 도농대류(都農對流) 사업으로 개념의 발전적 확대를 도모하게 된다. 도농공생 및 도농대류 사업의 활성화를 위해 2002년도부터 관계 성청의 차관급이 참여하는 별도 프로젝트팀을 설치해 추진 시책 등을 상호 검토하는 한편, 2004년도부터는 『경제재정운영과 구조 개혁에 관한 기본 방침 2003』을 토대로 각 부처별 규제개혁 등과 예산조치를 조합해 관련 정책의 실효성·효율성을 높여 나아가도록 하고 있다.

그림 5-2. 일본의 도농교류사업 개요

▪ 기존 창고 활용 등에 의한 교류의 추진 ▪ 마을(지역) 만들기	▪ 활기있는 지역만들기 교부금, 마을만들기 교부금 60개 사업
▪ 지역활성화 ▪ 복지	▪ 미찌노에키 정비사업 등 50개 사업
▪ NPO·자원봉사자활동 지원 ▪ 정보	▪ 지역진흥 자문관 파견제도 등 56개 사업

3.3. 한 · 일 양국의 비교

한 · 일 양국의 관련 정책 전개는 몇 가지 측면에서 간략히 비교해 볼 수 있다. 우선, 도농교류에 대한 관심이나 정책으로 미루어 볼 때 일본이 한국보다 20년 정도 먼저 시작했다는 점이다. 특히 한국에서는 농촌개발정책의 초점을 농촌의 물리적 근대화, 즉 하드웨어적인 것에 맞추고 있었던 사이에 일본에서는 농촌개발정책의 초점이 주민 참여, 지역 특성, 도농교류 등과 같은 소프트웨어적인 것에 맞추어졌다. 그에 따라 도농교류에 관련되는 정책 사업의 수나 규모 역시 일본은 한국에 비해 훨씬 다양하고 방대하다.

둘째, 도농교류에 대하여 한국은 도시가 농촌을 지원하는 것으로 이해하는 측면이 강하고, 그에 따라 도시민들을 농촌에 유치하기 위해 각종의 시설 정비 등에 주력하는 정책들이 주류를 이룬다. 그러나 일본은 도시와 농촌 간의 대등한 위치를 강조하면서 농촌지역 내부의 자원정비, 농촌에 대한 긍정적 이미지의 발신 등을 강조하는 정책 기조를 형성하고 있다.

셋째, 특히 가장 중요한 차이는 일본의 기초자치단체인 시 · 정 · 촌이 지역에 적합한 계획을 스스로 구상하고, 필요한 예산은 교부금이나 중앙정부 여러 부처의 사업을 통해 추가 확보함으로써, 자율적으로 계획을 실현할 수 있는 가능성이 매우 높다는 점이다. 그에 반해 한국은 기초자치단체인 시 · 군 스스로 계획을 수립하기보다는 중앙정부 여러 부처의 단위사업별로 주어진 사업을 집행하는 구조로 되어 있어 스스로의 구상이나 그것을 실현하기 위한 조건이 상대적으로 취약한 편이다.

4. 도농교류 사례의 유형화 및 한·일 사례 지역 간 비교

4.1. 도농교류 사례 지역의 유형화와 범위

간략히 살펴본 정책적 움직임을 전제로 실제 현장에서 도농교류사업은 어떻게 진행되고 있는지를 살펴보고자 한다. 일단 도농교류사업의 사례 지역을 결정하기 위해 개념적으로 유형화를 시도하였다. 우선, 하나의 기준은 도농교류사업의 활동 목적과 내용에 관한 것이다. 왜 도농교류사업을 하는가 하는 것인데, 경제적, 사회적, 환경적 목적 등이 있을 것이라고 보았다. 또한, 또 하나의 기준은 도농교류사업을 출발시킨 계기와 주체에 관한 것으로서 크게 보면, 관 주도형, 민 주도형, 혹은 민관 합동형, 기타 등으로 구분할 수 있을 것이다.

그런데 사례 지역을 정하는 데 있어 정책의 전개에서도 살펴본 바와 같이 한국은 도농교류 사례 지역의 범위가 마을을 중심으로 하는 경우가 많고, 일본은 시·정·촌 중심이라는 차이가 다소 문제가 될 수 있다. 따라서 각각 마을과 시·정·촌으로 살펴보고, 한국에서는 시·군의 역할까지 고려하여 살펴보고 일본에서는 시·정·촌 내의 구(區)의 활동까지 고려하여 살펴보는 것으로 조정코자 하였다. 이러한 유형과 조정을 통해 한국에서는 토고미 마을을 일본에서는 나가노현(長野縣)의 오부세정(小布施町), 이이야마시(盤山市), 오가와촌(小川村) 등을 중심 사례 지역으로 선정하여 간략히 살펴보고 비교하기로 하였다.

그림 5-3. 사례 지역 유형화의 개념



4.2. 한국의 도농교류사업의 전개와 사례

4.2.1. 한국의 도농교류사업 추진 실태

앞에서도 살펴본 바와 같이 한국에서의 도농교류사업이 주로 이루어지는 단위는 마을이다. 하지만 시·군 자치단체 수준에서 추진하는 도농교류사업도 존재하지 않는 것은 아니다. 다만, 이 경우에는 주체의 범위가 폭넓고 모호하기 때문에 자매결연을 통해 양측이 각각의 주요 행사시에 대표 간 상호 방문을 추진하거나 농촌지역의 농산물을 도시지역에서 구입하는 형태로 전개되는 경우가 가장 보편적이다.

2004년 이후 한국의 도농교류사업을 주도하는 1사1촌 운동의 경우 2005년 10월 말 현재 추진 실적, 즉 1개 기업과 1개 마을이 결연을 맺은 실적은 7,281건에 달하고 있다. 1사1촌 자매의 연을 맺은 후 일어나는 주요 활동은 농산물 직거래(56.4%)이며, 농촌 일손돕기, 마을시설개선 협조, 해당마을에서의 도시민들의 관광 활동, 단순 기증활동 등이다.

표 5-1. 1사1촌 운동 자매결연 실적

업체	기업체	소비자단체	종교단체	관공서	농협 등	기타	합계
건수	3,687	648	334	976	862	774	7,281

출처: 농협중앙회. 2005. 10. 31 현재

한편 중앙정부 각 부처의 마을개발사업 대상 마을에서 추진되는 도농교류사업을 살펴볼 필요가 있다. 2005년 1월 현재 전국에 297개 마을이 존재한다. 이 297개 마을이 모두 도농교류사업을 추진하는 것으로 보기는 어렵지만, 대체로 중앙정부나 도에서 추진하는 정책사업을 통해 “○○마을”로 선정되면 도농교류사업을 본격화하는 경우가 많다.²³

이러한 마을들의 도농교류사업의 주 내용은 엄격히 교류라기보다는 관광객으로서 도시민을 유치하기 위한 관광시설 설치 위주로 이루어지고 있다. 이 과정에서 사업의 착수 단계에는 정보력을 갖춘 소수 주민만이 주도적으로 참여하고, 계획 단계에는 단순히 회의에 참석하는 등의 활동이 주민 참여의 주 내용을 구성하는 것으로 나타난다. 시행 단계에 이르면 노동력과 지식 제공 등의 활동으로 주민 참여의 방식과 수준이 다양해진다. 그러나 관리운영 단계에서는 주민 간 역할 분담이 더욱 뚜렷해지기는 하는데, 마을 공동의 단순한 활동(마을회의, 마을청소 등)에는 전체적인 참여율이 높지만, 더욱 적극적인 역할이 요구되는 사업은 몇몇 개별 주민으로 한정되어 진행되고 있다.

이러한 마을 단위의 도농교류사업 추진 과정에는 전문가의 참여가

²³ 송미령, 성주인(2004)에서는 전국의 20개 마을을 대상으로 지도자 및 주민 조사를 통해 마을개발사업의 전개 과정과 특성에 대하여 분석한 바 있다. 여기서 사용하는 자료는 이를 토대로 한다.

존재하는데, 대개는 계획 수립을 위한 용역업자로서 참여하는데 한정되곤 한다. 마을의 도농교류사업을 통한 경제적 성과는 어느 정도는 있다고 할 수 있는 반면에 최근에는 사회적 측면에서 주민 간 갈등 문제를 노출시키고 있다. 다만, 사업의 성과는 주민 참여와 정의 관계를 보임으로써 주민 참여가 활발한 마을일수록 사업에 따른 성과도 높게 나타났다는 점에서 시사하는 바가 크다.

4.2.2. 토고미 마을의 도농교류사업²⁴

한국의 토고미 마을은 강원도 화천군 상서면에 위치한다. 화천군은 서울에서 3시간이 걸리고 휴전선으로부터 30km 남쪽에 위치한 오지로서 경지면적도 작고 기후적 조건도 좋지 않아 얼굴상품이 없는 농업지역이다.

토고미 마을에서는 오리농법으로 재배된 오리쌀의 효과적 판매를 위해서 ‘나눔의 농사가족’, 즉 도시민을 가족회원으로 모집하는 방법을 채택하였다. 나눔의 농사가족이란 도시민이 연간 3만5천원(새끼오리 15마리에 해당)을 마을에 내면 마을에서는 추석에 무공해 오리쌀 한 말을 도시민에게 보내 준다는 전략이다. 특히 이러한 전략을 구체화하기 위해서는 지역마케팅이 필요하다는 인식을 하고 있던 차에 지방 및 중앙정부 정책사업비 확보를 위해 도농교류사업을 본격 추진하게 된다. 요컨대 경제적 측면의 이유가 도농교류사업의 출발 계기가

²⁴ 이 연구에서 한국의 사례 지역 조사는 화천군의 3개 마을을 한·일 공동으로 방문 조사한 바 있다. 공무원과 주민이 함께 나눔의 농사가족 전략을 구사하는 토고미 마을, 중앙정부 및 지방정부 지원으로 농산물 무인판매대 및 별편선이라는 대규모 시설을 설치한 광덕리, 폐교를 활용하여 도시민 숙박시설을 운영하는 동촌리 등을 조사하였다. 여기서는 토고미 마을을 중심으로 소개하는데 토고미 마을에 대해서는 송미령(2005)를 참조하였다.

그림 5-4. 토고미 마을의 지역가꾸기 활동



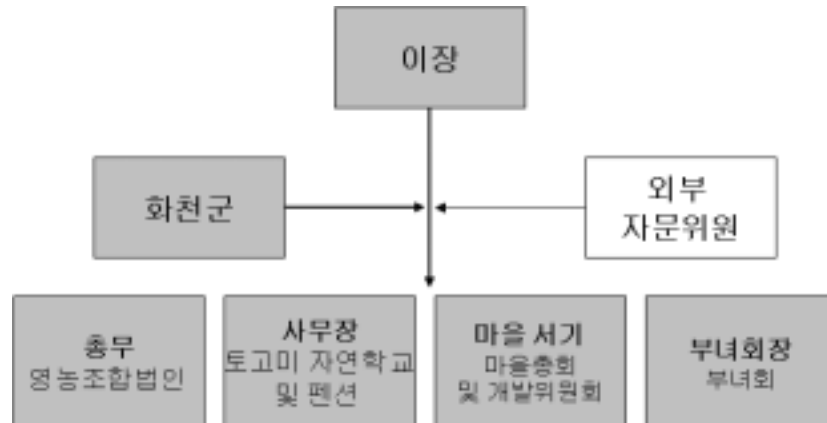
되고 있다는 것이다.

도농교류사업은 공무원과 주민대표가 중심이 되어 활동하고, 필요한 경우 외부 전문가들에게 도움을 요청하는 방식으로 주민이 전개한 활동은 여러 가지이다. 우선, 공가정비, 폐교정비, 펜션설치 등과 같은 도시민을 위한 가시적인 시설정비를 추진하였으며, 도시민과 함께하는 오리입식대회 등을 비롯하여 도시민이 마을에 올 수 있는 체험프로그램들을 개최하였다. 어느 정도 단계가 성숙한 이후에는 마을의 도농교류사업을 전담할 사무국장을 마을에서 고용하여 월급을 주기 시작하였다.

이러한 도농교류사업의 성과는 다양하게 나타났다. 우선 나눔의 농사가족 회원이 증가하여 1,100호에 이르는 놀라운 성과를 나타냈고, 그에 따라 주민의 소득이 증가하였다. 더불어 외부에 마을이 알려지면서 각종 정책사업이나 콘테스트 등에서 대상으로 선정되어 상금과 명예를 얻게 되었다. 물론 이러한 성과는 다시 마을의 자원으로 투입되었다. 무엇보다 주민이 자신감과 긍지를 가지게 되었다는 점에서 큰 성과를 얻게 되었다.

최근에는 지속적인 마을경영을 위하여 마을 주민조직을 정비하고

그림 5-5. 토고미 마을의 도농교류사업 논의 및 실행 구조



상호 역할 분담을 시도하고 있는 중이다. 더불어 주민이 즐길 수 있는 논두렁 재즈 페스티벌을 개최하기도 하였는데, 처음에는 도시민들을 향해서 시작한 도농교류사업이 이젠 지역 내부 사람들 간의 교류활동으로까지 확대되는 모양새를 갖추어 가고 있다.

4.3. 일본의 도농교류사업의 전개와 사례

일본의 경우는 거의 전 농촌지역에서 도농교류사업을 전개하고 있다고 하여도 과언이 아닐 정도이다. 일본 농림어업체험협회의 조사 결과에 따르면,²⁵ 일본의 거의 모든 시·정·촌이 도농교류사업에 참여하고 있으며, 그러한 도농교류사업은 사업 내용에 따라서는 농산물직

²⁵ 일본 농림어업체험협회의 조사는 1,600개 시·정·촌의 도농교류사업 운영 주체를 대상으로 2002년도에 우편을 통해 이루어졌다. 이 조사 결과는 中島正裕(2005)에서 재인용하였다.

판형, 음식제공형, 농산물가공형 등으로 나눌 수 있으며, 도농교류사업의 운영주체를 중심으로 분류하면 시·정·촌 주도형, 제3섹터형, 농림어가조직형, 기타 등으로 나눌 수 있다고 한다. 특히 도농교류사업의 경제적 효과에 대해서는 30.0% 정도가 기대에 못 미친다는 의견을 제시하였고 사회적 측면에서의 갈등도 어느 정도 있음을 31.5%의 응답자가 제기하였다. 무엇보다 일본 도농교류사업의 가장 큰 과제로는 지역을 위해 일할 만한 인재의 부족을 응답자의 53.4%가 지적하고 있다. 여기서는 한·일 공동 연구의 일환으로 나가노현(長野縣) 3개 시·정·촌을 방문 조사한 바 있는데, 그 내용을 중심으로 간략히 소개하면 다음과 같다.

4.3.1. 오부세정(小布施町)

나가노현 오부세정의 주산물은 밤과 장류이다. 한 때 농촌인구의 과소화가 심화되자 지역의 빈 건물 등이 많이 발생하고 활력이 저하되었다고 한다. 이때 양조장을 경영하는 “오부세도(小布施堂)”라는 작은 지역기업을 중심으로 상가연합회 등이 지역가꾸기를 추진하기 시작하였다.

지역가꾸기의 내용은 지역에 산재한 전통적 건물과 문화적 흔적을 보전하는 것이다. 가령, 지역특산물인 밤을 활용한 가로 정비, 전통건물을 활용한 숙박시설 및 음식점 정비, 지역의 이야깃거리를 잊지 않기 위한 이야기상자의 설치, 아름다운 거리 만들기를 위한 개방정원(open garden) 설치 등과 같은 것이다.

이러한 활동이 반드시 외지인을 지역에 유치하기 위한 활동이 아니었음에도 불구하고 현재는 일본의 어떤 지역보다도 도농교류 활동이 매우 활발하게 나타나는 지역으로 변모하게 되었다. 지역의 전통과 문화를 가꾸는 주민의 활동의 결과가 나타낸 성과라고 할 수 있다.

그림 5-6. 오부세정의 지역가꾸기



4.3.2. 이이야마시(盤山市)

나가노현의 이이야마시는 총인구가 2만6천 명의 비교적 작은 지역이다. 인구 과소화와 노령화가 진전되고 별다른 산업이 없는 상태에서 중앙정부의 지원을 받아 시에서 중심이 되어 ‘모리노이에(숲의 집: 森の家)’라는 지역 활성화 시설을 설치하였다.

이 지역 활성화 시설은 지역의 민숙 등에 관한 안내와 정보발신, 모리노이에에서의 도시민 숙박 유도, 지역 관광의 거점시설로서 프로그램 개발, 운영 등을 도모할 목적으로 설치되었으며 우리 돈으로 약 70억 원이 투자되었다. 투자비의 90%는 이이야마시가 지분을 출자하고, 10%는 농협과 민숙협회가 출자하여 제3섹터를 설립하여 운영하는 방식이다. 전형적인 일본의 도농교류사업의 형태라고 할 수 있다. 시설 운영을 위해 7명의 직원을 고용하는 데 따른 운영비 역시 보조금으로 지급된다.

현재 이 시설에는 연간 8천 명 정도가 방문하지만 재정적으로는 적자 상태라고 한다. 다만, 작지만 외부로부터 젊은 직원을 고용하여 일자리를 제공하고 있고, 이 시설로 인해 많은 도시민들이 방문하는 한편 지역의 정보를 발신하고 있는 등의 성과를 내세우고 있다.

그림 5-7. 이이야마시의 거점시설인 숲의 집



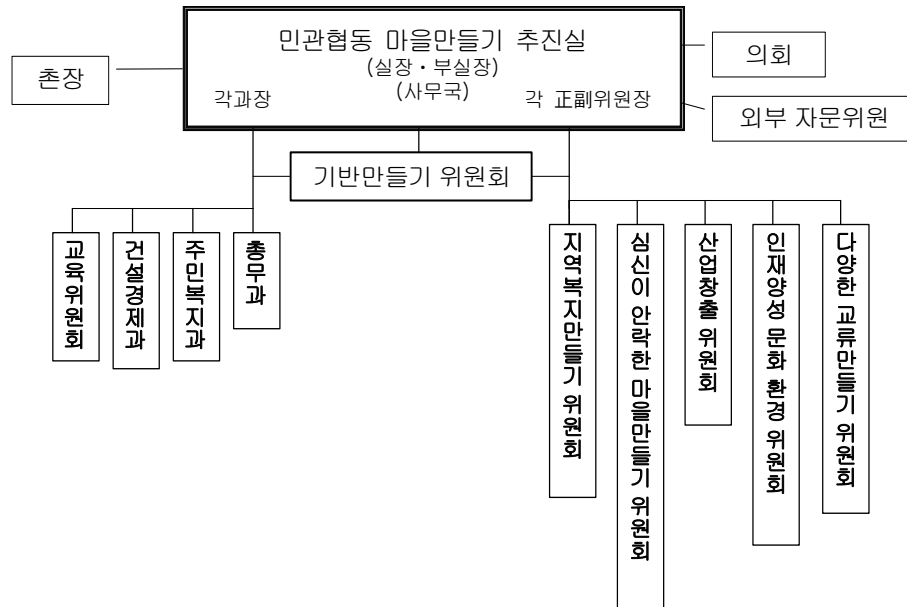
4.3.3. 오가와촌(小川村)

오가와촌은 해발 500m 이상의 산으로 둘러싸이고 계곡부에 위치한 작은 산촌으로 인구의 과소화와 노령화가 심각한 지역이다. 전체 인구는 약 3,000명 수준으로 우리나라의 면 단위 지역 정도에 해당한다.

이처럼 인구는 물론이고 별다른 자원이 없으며, 외부에서의 유입 인구도 없는 활력이 저하된 지역임에도 불구하고 공무원과 주민이 협동하여 어떤 지역을 만들어 나아갈 것인가를 고민하고자 하는 전략으로서 민관 파트너십이 강조되기 시작하였다. 이러한 논의의 결정적 계기는 새로운 지도자라고 할 수 있는 현재의 촌장이 당선되면서부터이다. 다소 추상적이기는 하지만 “사람과 사람, 사람과 자연 등이 연대하여 모든 생물을 빛나게 하는 지역” 가꾸기를 목표로 삼았고, 주민은 도농 교류를 위해 산속의 작은 마을들의 풍경을 재생하자는 것에 공감하였다고 한다. 말하자면 지역 전통 복원 및 심신을 편안케 하는 감동을 만들어 내는 것이 지역 가꾸기의 주요 목표로 설정되었다.

전체 21개 구로 이루어진 오가와촌의 경우 첫 번째 작업으로서 21명의 공무원을 각 마을별로 배치하여 마을계획을 수립하도록 하고 통과된 마을계획은 실현될 수 있도록 적극적인 재정적 지원을 실시하였

그림 5-9. 오가와의 마을만들기 논의 및 실행 구조



다. 재정적 지원은 지방자치단체의 교부금과 함께 민간 비영리 조직 등이 참여하여 출연한 마을 가꾸기 펀드 등이 활용되었다. 특히 공무원과 주민이 협동하여 마을 가꾸기 계획을 함께 수립하고 실행할 수 있도록 하는 방식에 대하여 많은 공무원과 주민이 호응하였다.

더불어 이를 보다 체계적으로 그리고 지역전체에서 확장된 방식으로 전개하기 위해 지역 전체의 미래상에 비추어 요청되는 추진 과제를 6개로 설정한 후 주민과 공무원이 6개의 추진위원회를 구성하여 함께 지역자원을 발굴, 지역문제의 해결을 논의하는 구조를 형성하였다. 특히 이 마을만들기 추진실의 실장을 공무원이 아닌 또한 지역 주민이 아닌 외부 전문가를 유치하여 책임을 맡겼다. 같은 지역 주민이면서도 공무원과 지역 주민 사이에 존재하는 벽을 외부 전문가를 통

해서 무너뜨리겠다는 의도였다.

이러한 오가와촌의 마을 가꾸기에서 아직까지 이렇다 할 성과를 계량적으로 제시할 수는 없다. 그러나 도농교류사업의 출발은 먼저 지역 주민 간의 교류와 신뢰와 지역에 대한 자신감과 긍지에서 비롯됨을 보여 주는 하나의 예라고도 할 수 있다.

5. 결론: 한·일 양국의 도농교류사업 비교

이제까지 살펴본 한·일 양국의 도농교류 관련 정책이나 현장 사례를 몇 가지 관점에서 비교해 볼 수 있다. <표 5-2>에서 보듯이 한·일 양국의 도농교류사업은 공통점과 차이점을 가진다.

표 5-2. 한·일 양국의 도농교류사업 사례 비교

구분	한국	일본
주체	주민, 공무원, 외부 전문가	주민, 공무원, 비영리조직
계기	중앙정부 정책사업	환경 변화에 따른 인식전환 - 지방의 자율적 재정사용권한이 뒷받침 - 마을가꾸기 펀드 창설 등 지방의 재원동원능력
목적	소득증대	지역 가꾸기, 주민참여
활동	시설정비, 지역마케팅, 이벤트 프로그램	주민과 공무원 조직 정비, 지역자원발견
성과	소득의 증대, 지역마케팅, 주민 역할 분담과 갈등	주민과 공무원 역할 분담과 지역 사회 친밀도 증가
과제	인적 자원 부족 및 주민 참여 확대	인적 자원 부족 및 주민 참여 확대

한·일 양국의 도농교류사업은 출발의 배경이나 남아 있는 과제에서는 공통적이다. 우선, 농촌 지역 내부의 한·일 모두 과소화, 노령화가 진행되고 있으며, 비록 정도의 차이는 있지만 농촌 지역의 활력 증진을 도모하기 위해 도시와의 교류가 필요하다는 인식은 모두 동일한 상태이다. 더욱이 그것이 농촌 지역 내부의 힘만으로는 충분치 않기 때문에 외부로부터의 지원이 필요한 상황이라는 점 역시 동일하다고 할 수 있다.

첫째, 양국 모두 농촌의 내발적 지역 활성화를 위해서 인적 자원의 부족 문제를 어떻게 해결할 것인지와 주민 참여를 어떻게 활성화시킬 수 있는지가 과제로 대두되고 있다. 내발적 지역 활성화를 위해 농촌 지역의 역량이 강화되어야 하고 주민이 참여할 수 있어야 한다는 것은 분명하지만 인구의 과소화와 노령화 등의 상황은 이를 쉽지 않게 하기 때문이다. 최근 들어 한국의 경우는 ‘사무장지원제도’를 통해서 이를 해결하고자 하는 움직임이 대두되고 있으며, 일본의 경우는 1998년 관련 법을 근간으로 다양한 비영리조직(Non Profit Organization)의 농촌 지역에 대한 지원을 제도화시킴으로써 해결하려는 움직임이 있다.

그러나 한·일 양국의 도농교류사업에서 주체, 목표, 외부의 지원 과정 등에서는 차이가 있는 것으로 판단한다. 먼저, 도농교류사업의 주체 측면에서 한국은 마을의 헌신적인 지도자나 열정적인 공무원과 같이 소수 개인 위주로 사업을 전개하는 반면, 일본은 일단의 ‘조직’을 중심으로 대응한다. 더욱이 한국에서는 전문가들이 일종의 용역사업으로 마을의 도농교류사업에 참여하는 것과는 달리 일본에서는 많은 대학, 비영리조직 등이 농촌의 지역 활성화를 위해 지속적으로 참여할 수 있는 구조가 확립되어 가고 있다.

둘째, 도농교류사업의 목표 측면에서 한국은 아직까지는 소득증대가 제일의 목표인 반면에 일본은 지역 내부 사람들 간의 교류와 참여 자체의 의의를 중시하며 지역자원의 보전과 고용 창출 등을 통한 지역 활력 증진을 중시하는 경향이 강하다. 물론 도농교류사업을 5년 이상 전개한 한국의 마을에서도 소득증대뿐 아니라 주민 간 교류를 통한 새로운 문화 만들기에 주목하는 움직임이 나타나고는 있지만 이는 한정된 사례에 불과하다.²⁶ 그러다 보니 일본에서의 도농교류는 도농공생, 도농대류 등과 같이 도시와 농촌이 대등한 입장에서 양 방향적, 지속적, 반복적 교류로서 논의되는 반면에, 한국에서의 도농교류는 도시의 농촌에 대한 사랑과 지원 내지는 농촌관광과 같은 맥락으로만 논의되는 경향이 강하다.

셋째, 외부의 지원 측면에서 한국은 중앙정부의 정책사업을 통한 행정적, 재정적 지원이 절대적 비중을 차지하는 반면, 일본은 지방에 자체 재원이 풍부한 편이다. 이는 일본의 경우 중앙정부의 재원이 교부금 형식을 취하고 있거나 사업인 경우라도 지방에서 자체 계획에 맞게 통합하여 사용할 수 있는 유연성이 확보되어 있기 때문이며 다양한 비영리조직 등이 참여하여 마을 가꾸기 펀드 등을 조직할 수 있기 때문이다. 따라서 지방 스스로가 도농교류사업을 자율적으로 기획하고 실행할 수 있게 되어 있는 것이다.

한·일 양국의 도농교류사업의 비교는 사실상 좀 더 깊은 수준의

²⁶ 일본 역시 초기에는 도시민을 마을에 유치하기 위한 대규모 시설 설치에 주력하였고 그러한 시설의 상당수가 적자 경영을 면치 못하고 있다. 전국적으로 그러한 기반이 어느 정도 조성되고 난 이후 현재에는 지역 내부 사람들 간의 교류라든가 주민 참여, 고용 창출의 효과 등을 통한 지역 활력 증대 등을 오히려 중요한 성과로 내세우고 있다.

정책 및 사례 조사 등을 기반으로 진행될 필요가 있다. 현재의 수준은 단지 표면적으로 드러나는 몇 가지 사실들을 중심으로 연구자의 주관적 판단이 많이 작용하였다. 그럼에도 불구하고 우리나라 도농교류사업의 발전적 전개를 위해 일본의 경험에서 배울 것을 세 가지 정도로 요약해 볼 수 있다.

첫째는 국민 전체를 향하여 도농교류의 본래적 개념을 재인식시킬 필요가 있다는 점이다. 도농교류는 국민 공동의 재산으로서 농촌의 자원을 보전하기 위해 도시와 농촌 양편이 대등한 입장에서 교류하는 것이지 도시가 농촌을 일방적으로 지원하는 것이나 농촌을 관광지화하는 것은 아니라는 점이다.

둘째, 도농교류사업의 목표는 도시민을 농촌에 유치하여 소득을 높이는 것이기보다는 주민이 주체가 되어 농촌의 자원, 문화 등을 잘 가꾸어 나아가는 것이며 그것을 계기로 도시민도 함께 참여할 수 있도록 하는 것이다. 지역 주민의 참여와 신뢰를 기반으로 할 때 도시민의 참여와 신뢰도 확보될 수 있기 때문이다.

셋째, 지역 스스로 해당 지역에 적합한 도농교류사업을 기획하고 실행하기 위해서는 중앙정부의 단위사업별 사업 추진 방식보다는 지방의 자율적 역량을 증대시킬 수 있는 정책의 실행 구조가 우선 확보되어야 한다는 것이다.

제 6 장

요약 및 결론

1. 요약

한국과 일본은 비슷한 소농경제의 특징을 가지는 농경사회에서 성공적으로 산업화를 달성한 국가로 인식되고 있다. 그러나 내부적으로 심각한 농업·농촌 문제를 안고 있다. 한·일 양국은 모두 산업화 과정에서 농촌인구의 과소화와 노령화가 진행되고 이로 인해 농촌 지역 경제가 위축되어 활력을 상실하고 있다.

한·일 양국 정부는 농촌 지역의 활성화를 위해서 정부의 막대한 재정을 투입하여 여러 정책을 수립하여 시행해 오고 있다. 이와 같이 정부가 추진해 온 정책들은 지역사회의 입장에서 보면 외발적인 개발 정책이다. 양국의 어려운 농업과 농촌 현실에 비추어 볼 때 정부의 이와 같은 막대한 재정 투자는 필요 불가결한 정책이라고 판단되지만, 정부 주도의 농촌 지역 활성화 대책이 농촌주민의 대정부 의존성을 높이고 지역의 자생력을 약화시킨다는 측면에서 문제가 제기된다. 따라서 정부 주도의 외발적 농촌 지역 활성화 정책에서 벗어나 지역사회 위주의 내발적 발전 전략으로의 전환이 필요하다는 주장이 확산되

고 있다.

한·일 양국의 산업화 과정에서 나타난 농업과 농촌 문제를 보면 양국의 사정이 매우 유사한 것 같지만 현격한 차이가 있다. 이와 같은 차이는 한국과 일본의 산업화 조건과 이러한 차이를 가져오게 하는 양국의 정치와 사회경제 제도의 차이에서 비롯되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 양국의 산업화 조건과 이로 인해 발생하는 농업 농촌 문제의 차이 및 이에 대한 정책을 비교 연구하여 효율적인 대안을 모색하는 일은 중요하다.

이 연구에서 내발적 발전이란 지역사회를 근간으로 하여 지역사회를 구성하는 사람과 단체가 개발의 주체가 되어 지역의 자원(resource)과 능력(capacity) 및 기회(opportunity)를 주도적으로 발굴·개발하여 생산적 활동을 창출하고 지역 전체의 발전적 변화를 창출하는 과정(process)을 말한다.

이 연구에서의 제1차 연도의 연구 성과를 요약하면 다음과 같다.

1.1. 한·일 양국의 산업화 조건이 인구이동 및 내발적 조건에 미치는 영향

일본은 산업화 이전부터 지방도시가 육성되고 이를 중심으로 다양한 경제활동이 전개되었기 때문에 산업화 과정에서 농촌인구가 대도시로 유출되는 비율이 상대적으로 낮았으며 대부분 지방도시로 이동하여 정착하는 패턴을 보여 주고 있다. 반면 한국은 산업화 과정에서 농촌인구가 지방도시에 정착할 기반이 조성되지 않아 대부분 수도권과 대도시로 이동하였다.

일본의 농촌인구 이동은 중산간지를 중심으로 1950년대부터 서서히

점진적으로 감소한 반면 한국의 농촌인구는 1970년대 이후 연평균 3~4%씩 집중적으로 감소하였다. 이와 같은 이농 감소 패턴의 차이로 일본은 중산간지의 인구 감소와 노령화가 정책 이슈로 등장하는 반면 한국의 경우는 전체 농촌 지역의 과소화 및 노령화의 문제로 나타나고 있다.

농촌 지역의 인적 자본의 축적 측면에서 한국은 일본에 비해 매우 취약하다. 일본이 인구의 노령화가 장시간에 걸쳐 일어났기 때문에 이에 대비할 시간이 있었다면 한국은 짧은 기간에 격심하게 생산성 높은 젊은 층 인구가 대량 이동했기 때문에 이에 대한 충격이 심각하다.

일본은 다이묘 시대부터 다이묘의 영지를 중심으로 자치적 경제체제를 구축하고 다이묘와 상인, 수공업자들 간의 지역경제 증진을 위한 협력 체제가 형성되어 왔으며 이러한 정치·경제·사회적 기반이 현재 일본의 지방자치 기반이 되고 있다. 반면 한국에서는 조선 시대 이후 1997년 지방자치제가 본격적으로 실시되기까지 마을 이외의 지역 단위에서 자치적 경제체제나 행정자치의 경험이 거의 나타나지 않는다.

1.2. 일본의 구조정책 전개와 마을 영농

일본에서 마을영농은 농업의 위기적인 상황을 배경으로 등장하였다. 즉, 농업종사의 감소와 고령화, 전업적 종사자의 1호당 경영규모의 영세성, 규모 확대 전망의 불투명성, 농가 생산성의 후퇴와 농업자원의 황폐화, 지역 활성화 가능성의 불투명성 등이 배경이 되어 마을영농이 대안으로 등장하게 되었다.

일본의 농림수산성은 2015년까지 2만~4만 개의 마을영농 조직을 계획하고 있다. 일본 농림성이 제시하는 마을영농 모델은 논농업에 있어서 ① 작부체계는 수도 단작과 맥류와 대두 2모작, ② 기술체계는 수도 도열병 저항성 품종, 직파도입, 맥류 조생종 다수확 품종, 범용 콤팩인을 중심으로 한 기계화 체계, 대두 밀식재배, ③ 경영규모 44ha (수도 29ha, 맥류 14ha, 대두 14ha), ④ 조수익 5,250만 엔, ⑤ 경영비 2,300만엔, ⑥ 주 종사자 1인당 노동투입시간 1,850시간, ⑦ 주 종사자 1인당 소득 600만 엔 등을 담고 있다. 이러한 경영 목표는 수량 면에서는 개별 경영 전국 평균에 비해 10% 정도 증가, 10a당 노동투입시간은 50% 절감되는 것이다.

마을영농은 농지규모화와 생산성 제고를 비롯하여, 지역별로 농지 자원의 보전·관리, 후계자·전업농 확보, 농기계비용 절감에 따른 소득 향상 등에서 적극 평가되고 있다. 이러한 역할은 특히 개별 경영이 존립하기 어려운 중산간지역에서 지역자원 관리와 지역농업 유지의 대안으로 정착되고 있다.

우리나라에서도 중장기적인 관점에서 대규모 개별 경영이 존립하기 어려운 지역에서는 마을 단위의 경영 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 통하여 지역 단위에서의 농업자원 관리와 지역농업 유지 가능성을 찾아보아야 할 것이다.

마을영농은 3가지 형태로 발전해 왔다. 즉, 마을영농 → 특정 농업 단체 → 특정 농업법인 등의 방향이다. 한마을 또는 복수 마을을 범위로 한 ‘마을영농’은 지역 활성화의 기반이면서 마을의 합의에 의해 설립되고, 또 마을 구성원의 다수가 출자나 운영에 참여하는 일종의 농업법인이다. 현재 대부분의 마을영농은 농업생산 활동뿐 아니라, 지역 소비자에 대한 일용품 판매, 생활지원, 복지서비스 등 생활관련사업을

행하는 주체이기 때문에 지역 활성화를 담당하는 주체로서 중요하게 있다.

내발적 발전론의 방향에서 볼 때 마을영농은 ① 지역개발에 관한 의사결정 주체, ② 생산활동에 활용 가능한 자원, ③ 전통·문화유산의 활성화, ④ 주체의 행동원리, ⑤ 발전의 목표설정, ⑥ 조직운영에 있어서 민주적 의사결정 과정 등이 관심영역이 된다.

일본에서 마을영농과 관련하여 나타나는 동향은 다음과 같다.

- 1) 자연적 공동경영의 성격에서 기능적 공동경영의 성격으로 전환하고 있다.
- 2) 협정지역 범위가 1마을에서 수 마을로 확대되고, 또한 구성원 이외의 농가를 대상으로 한 ‘시장거래’계약에 의한 사업도 전개되고 있다.
- 3) 마을영농의 사업영역은 부분 작업수탁에서 전 작업수탁으로, 그리고 수도작과 전작(轉作)의 범위를 벗어나 사업의 다각화로 전환되고 있다.
- 4) 기술혁신과 사업혁신이 진행되고, 투자가 증가함에 따라 자본축적도 진행되고 있다.
- 5) 하나의 조직에서 다른 조직과 연대에 의한 복합조직이 전개되고 있다.
- 6) 매니지먼트 영역이 확대되는 동시에 전문매니저가 등장하고 있다.

1.3. 한·일·도·농 교류 사업의 전개와 사례

한·일 양국의 도농교류사업은 출발의 배경이나 해결해야 할 과제가 유사하다. 우선, 농촌지역 내부는 한·일 모두 과소화, 노령화가 진

행되고 있으며, 비록 정도의 차이는 있지만 농촌지역의 활력 증진을 도모하기 위해 도시와의 교류가 필요하다는 인식은 모두 동일하다. 더욱이 그것이 농촌지역 내부의 힘만으로는 충분치 않기 때문에 외부로부터의 지원이 필요한 상황이라는 인식 역시 동일하다. 그러나 다음과 같은 차이점이 확인된다.

첫째, 일본은 한국보다 20년 정도 먼저 도농교류사업을 시작했다. 그에 따라 관련되는 정책 사업의 수나 규모 역시 일본은 한국에 비해 훨씬 다양하고 방대하다.

둘째, 도농교류에 대하여 한국은 도시가 농촌에 지원을 하는 것으로 이해하는 측면이 강하고, 그에 따라 도시민들을 농촌에 유치하기 위해 각종의 시설 정비 등에 주력하는 정책들이 주류를 이룬다. 그러나 일본은 도시와 농촌 간의 대등한 위치를 강조하면서 농촌지역 내부의 자원정비, 농촌에 대한 긍정적 이미지의 발신 등을 강조하는 정책 기조를 형성하고 있다.

셋째, 특히 일본의 기초자치단체인 시·정·촌은 지역에 적합한 계획을 스스로 구상하고, 필요한 예산은 교부금이나 중앙정부 여러 부처의 사업을 통해 추가 확보함으로써, 자율적으로 계획을 실현할 수 있는 가능성이 매우 높다는 점이다. 그에 반해 한국은 기초자치단체인 시·군 스스로 계획을 수립하기보다는 중앙정부 여러 부처의 단위사업별로 주어진 사업을 집행하는 구조로 되어 있어 스스로의 구상이나 그것을 실현하기 위한 조건이 상대적으로 취약한 편이다.

양국 모두 농촌의 내발적 지역 활성화를 위해서 인적 자원의 부족 문제와 주민 참여 활성화가 과제로 대두되고 있다. 최근 들어 한국의 경우는 사무장지원제도를 통해서 이를 해결하고자 하는 움직임이 대두되고 있으며, 일본의 경우는 1998년 『NPO법』 등을 근간으로 다양

한 비영리조직(Non Profit Organization)들의 농촌지역에 대한 지원을 활성화시킴으로써 해결하려는 움직임이 있다.

한·일 양국의 도농교류사업에서 주체, 목표, 외부의 지원 과정 등에서도 차이가 나타난다. 한국은 마을의 헌신적인 지도자나 열정적인 공무원과 같이 소수 개인 위주로 사업을 전개하는 반면, 일본은 일단의 ‘조직’을 중심으로 대응한다.

도농교류사업의 목표 측면에서 한국은 아직까지는 소득증대가 제일의 목표인 반면에 일본은 지역 내부 사람들 간의 교류와 참여 자체의 의의를 중시하며 지역자원의 보전과 고용 창출 등을 통한 지역 활력 증진을 중시하는 경향이 강하다.

외부의 지원 측면에서 한국은 중앙정부의 정책사업을 통한 행정적, 재정적 지원이 절대적 비중을 차지하는 반면, 일본은 지방의 자체 재원이 풍부한 편이다.

우리나라 도농교류사업의 발전적 전개를 위해 일본의 경험에서 배울 것을 세 가지 정도로 요약해 볼 수 있다.

첫째는 국민 전체를 향하여 도농교류의 본래적 개념을 재인식시킬 필요가 있다는 점이다. 도·농교류는 국민 공동의 재산으로서 농촌의 자원을 보전하기 위해 도시와 농촌 양측이 대등한 입장에서 교류하는 것이지 도시가 농촌을 일방적으로 지원하는 것이나 농촌을 관광지화하는 것은 아니라는 점이다.

둘째, 도농교류사업의 목표는 도시민을 농촌에 유치하여 소득을 높이는 것이기보다는 주민이 주체가 되어 농촌의 자원, 문화 등을 잘 가꾸어 나아가는 것이며 그것을 계기로 도시민도 함께 참여할 수 있도록 하는 것이다. 지역 주민의 참여와 신뢰를 기반으로 할 때 도시민의 참여와 신뢰도 확보될 수 있기 때문이다.

셋째, 지역 스스로 해당 지역에 적합한 도농교류사업을 기획하고 실행하기 위해서는 중앙정부의 단위사업별 사업 추진 방식보다는 지방의 자율적 역량을 증대시킬 수 있는 정책의 실행 구조가 우선 확보되어야 한다는 것이다.

2. 결론

내발적 발전은 지역의 주체로서 지방자치단체와 지역 주민 조직, 지역 내의 각종 이익 단체가 지역의 문제를 해결하기 위하여 상호 협력하고 갈등을 해소하는 네트워크를 구축하는 것이 중요하다. 이점에서 일본은 역사적으로 오랜 경험을 갖고 있는 반면, 한국은 이와 같은 경험이 일천하다. 일본이 지방자치단체 주도로 지역 내의 농협이나 주민 단체와 함께 소위 제3섹터를 운영하는 것은 이와 같은 역사적 경험을 뿌리에 두고 있기 때문에 가능한 것이다.

지방자치나 지역경제의 뿌리가 약한 한국은 중앙정부 중심의 국가 정책을 중시해 왔으며 대부분의 농촌정책도 중앙정부 중심으로 마련되고 있다. 중앙정부 중심의 정책 추진은 인적·경제적 자원이 부족한 한국의 입장에서는 효율적인 정책 추진 방법이 될 수 있다. 일본의 경우 자치단체들이 시행착오를 거듭할지라도 지역 단위 중심으로 지역 정책을 추진하는 하고 있는 것은 지방자치의 발전을 위해서, 그리고 지역의 내발적 발전을 위해서 필요한 조건들이다.

한국은 지역 단위의 정책 부재 속에서 중앙정부를 중심으로 일사불란하게 정책을 추진하는 장점이 있다. 그러나 중앙정부 주도의 정책 개발과 집행은 정책의 초기에는 효율적일 수 있지만 지역 경제의 다

양화와 고도화된 지방자치를 지향하는 시점에서는 비효율성이 발생하게 된다. 따라서 중앙정부 중심의 농촌 지역 활성화 정책은 점진적으로 지방자치단체와 지역 주민이 주도하는 내발적 지역 활성화 전략으로 전환되어야 한다.

한국이 정부 주도의 농촌정책에서 내발적 발전을 위한 정책으로 전환하려면 지방정부의 정책 수행 능력을 강화하기 위한 제도적 개혁이 전제되어야 한다. 또한 일본식 지방자치단체의 정책 수립과 집행을 모방하는 것보다는 한국의 중앙정부가 추진하는 위로부터 접근(top-down approach)의 효율성과 일본의 지방자치가 추진하는 밑으로부터 접근(bottom-up approach)의 장점을 혼합한 제3의 방향을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

내발적 발전론에 의해서 농촌 지역 활성화정책을 전개하기 위해서는 한·일 양국의 사례에 대해서 좀 더 깊이 있는 실증 연구가 요청된다. 이러한 실증적 사례 연구는 제2차 연도에서 심도 있게 다루어질 예정이다.

연구협정서

한국농촌경제연구원(농촌발전연구센터)과 동경농공대학(21세기 CEO 『생존과학』프로그램)은 이하의 사항에 대해서 합의하고, 금후의 공동조사연구를 추진하는 것으로 한다.

1. 양 연구기관이 가지고 있는 기존 연구 결과 등을 활용하면서, 지속적인 연구 교류를 추진한다.
2. 양국의 농산촌 지역에 대한 공통의 조사·연구지역을 설정하고 농산촌지역의 지속적인 발전 방안을 검토한다.
3. 연 2회 공동 워크숍을 개최하여 연구의 방향을 정하고 공동조사연구의 성과를 공유하며, 학술잡지 등에 수시로 발표함과 더불어 서적으로도 출판한다.
4. 상호방문에 있어 여비, 숙박비 등의 경비는 방문하는 측에서 부담하는 것을 기본으로 하며, 초대하는 측은 조사연구가 원만하게 실시되도록 편의를 제공하는 것으로 한다.
5. 이 협정서는 2004년 10월 27일부터 2년간 유효하다. 협정의 폐기를 희망하는 경우에는 유효기간 3개월 전에 의사를 밝히고 상호 협의를 하는 것으로 한다. 협정 폐기의 의사가 없을 경우에는 자동으로 1년간 협정이 연장되는 것으로 한다.

2004년 10월 27일

한국농촌경제연구원
농촌발전연구센터
센터장

동경농공대학
21세기 CEO 『생존과학』
프로그램부대표

참 고 문 헌

- 고병호. 1995. “지역개발이론의 체계적 접근과 발전동향에 관한 연구.” 『도시행정학보』 제8집. pp. 79-126.
- 김건석. 1996. “전후 일본에 있어서 농촌개발사업의 변천 과정과 현상.” 『사회과학연구』 제6집. 강릉대학교 사회과학연구소.
- 김일철. 1994. 『일본농촌과 지역 활성화 운동』. 나남출판.
- 김정연. 2004. “농어촌 지역개발정책 개선 방안.” 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과 전문소위원회 발표자료.
- 김중현. 1991. 『근대일본경제사』. 비봉출판사.
- 김찬호. 2001. “일본의 도시화 과정에서의 마을만들기의 전개와 주민 참여.” 『도시행정학보』 제13집 1호. 한국도시행정학회.
- 김홍순. 2000. “근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로.” 『한국지역개발학회지』 12(2): 21-38.
- 나카네 지에. 1985. 이광규(옮김). 1985. “일본사회의 성격.” 『서울대학교동북문화연구소 동아시아연구동향 조사특간』 제1권. 일지사.
- 박경. 2002. “일본 농산촌지역의 내생적 발전.” 『농정연구』. (사)농정연구센터. 서울.
- 박시현 등. 2000. 『환경친화적 농촌마을 정비시스템 개발에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현, 이상문. 1996. “농어촌 마을정비를 위한 민간자본 유치방안.” 한국농촌경제연구원.
- 박진도 등. 2002. 『상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구』. (사)농정연구센터. 서울.
- 박진도 등. 2004. 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』. (사)농정연구센터. pp. 495-505.
- 송미령, 성주인. 2004. 『주민참여형 마을개발사업의 성과와 모형 정립』. 한

국농촌경제연구원.

- 송미령. 2000. “도·농교류의 주요 논점과 정책 과제.” 『여성농민연구』 제5호. (사)한국여성농민연구소.
- _____. 2005. “토고미 마을: 도시민을 가족으로 유치하는 나눔의 농사가족 전략.” 『KREI 지역경영전략 연구 시리즈』 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박시현. 2000. “농촌마을의 환경친화적 계획요소 도출과 적용.” 『농촌경제』 제23권 제1호. pp. 67-87.
- 송미령, 박시현. 2002. “주민자율적 마을 가꾸기 현황과 성과 분석.” 『국토계획』 제37권 제1호. pp. 169-179.
- 안준호. 1987. 『조선사회사연구』. 일조각.
- 양영철. 1995. 『내생적 지역개발에 관한 연구』. 건국대 박사학위 논문.
- 윤양수, 이승복. 1997. 『국토계획제도의 비교 연구』. 국토연구원.
- 윤원근. 1999. “주민참여형 농촌마을재정비계획의 절차 정립에 관한 연구.” 『지역사회개발연구』 제24권 1호. 한국지역사회연구회.
- _____. 2000. “일본 농촌계획제도의 분류와 특성에 관한 연구.” 『지방행정연구』 49호. 한국지방행정연구원.
- _____. 2003. 『국토정책과 농촌계획』. 보성각. 서울.
- _____. 2004.. “농어촌지역 종합개발계획 수립 및 추진 방안.” 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과위원회 발표자료.
- 이영훈. 1988. “조선후기사회경제사.” 『한국사회연구총서』 제4권. 한길사.
- 이재준, 이상문. 2003. “지속가능한 농촌발전을 위한 주민 참여 요인 분석에 관한 연구.” 『국토계획』 제38권 제3호. pp. 39-55.
- 이해주. 1983. 『한·일비교경제사론』. 비봉출판사.
- 임경수. 2001. “주민자율적 마을 가꾸기의 과제.” 송미령·김홍상 편. 『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립』. 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회. pp. 203-219.
- 정기환 등. 1999. 『농촌 인구 과소화지역의 유형별 특성과 대책』. 한국농촌

경제연구원.

정기환. 2002. “21세기의 대안적 농촌발전전략의 모색.” 농정연구센터 108회 월례발표회 자료.

_____. 2003. 『농촌지역 사회자본의 존재 양태분석; 농촌지역의 사회자본과 지역사회 발전에 관한 1차 연도 연구』. 한국농촌경제연구원.

정영일. 1988. “지역농촌개발사업의 재검토: 공공부문의 사업을 중심으로.” 『지역농촌개발과 농가소득 증대의 과제』 한국농업정책학회.

조록환. 2002. “농촌관광사업 지역의 사회자본이 주민 참여에 미치는 영향.” 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

차기벽. 1985. “일제의 한국 식민통치.” 『바른소리』 제9권. 정음사.

통계청. 2000. 『사회통계조사보고서』.

한표환. 1997. “내생적 지역 활성화의 요건과 전략형성.” 『한국지역개발학회』 제9권1호. pp. 1-17.

_____. 1997. 『지역활성화 평가지표의 개발과 활용 방안』. 한국지방행정연구회 연구보고서 96-35, 제264권.

金澤夏樹. 2004. “農業の地域性希薄化の中の地域營農.” 『地域營農の展開とマネジメント』. 農林統計協會. pp. 1-11.

永原慶二, 1983, 일본경제사(원제 日本經濟史, 1970), 박현채 옮김, 지식산업사
農林水産省. 2005. 『集落營農實態調査結果』.

稻本志良. 2004. “集落營農の現代的意義と課題.” 『地域營農の展開とマネジメント』. 農林統計協會. pp. 12-23.

木村伸男. 2000. 『地域農業マネジメント論』. JA全中.

立田潤一郎. 2005. “集落型農業法人と內發的發展論の論理.” 『集落型農業法人の運營および事業をめぐる現狀と課題』. 京都府農業會議. pp. 28-41.

安藤光義. 2003. 『構造政策の理念と現實』. 農林統計協會.

安藤光義. 2004. ‘集落營農の今日的意義を考える.’ 『月刊NOSAI』. 2004年 7月号

全國農業會議所. 2004. 『集落營農推進ハンドブック』.

- 中島正裕. 2005. “일본에 있어서 그린투어리즘의 개념과 활동실태.” 2005 내발적 지역 활성화에 관한 한·일 공동워크숍 발표자료.
- 中村民也. 2001. “일본의 환경과 어메니티를 고려한 농업농촌정비.” 농업농촌 발전 국제학술대회 『환경과 어메니티 그리고 농업농촌 정비』 자료집. 한국농촌경제연구원.
- Barrington Moore. Jr. 1999. 독재와 민주주의의 사회적 기원. 진덕규 옮김. 도서출판 까치(원제: Social Origins of Dictatorship and Democracy-Lord and Peasant in the Making of the Modern World, Boston: Bacon Press)
- Friedmann, John. 1987. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton University Press. (원제무·서충원 역. 1991. 『공공 분야에서의 계획론』. 서울: 대광문화사).
- Gioacchino Garofoli. 1992. Endogenous Development and Southern Europe. Aldershot: Averbury.
- Hamdi, N. & R. Goethert. 1997. Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice. John Wiley & Sons.
- Hansen, N.M. 1981. “Development from Above: The Center-Down Development Paradigm.” in Stohr, W. B. and F. Taylor, 『Development from Above or Below?』. John wiley and Son: N.Y.
- James I. Nakamura. 1966. Agricultural Production and the Economic Development. New Jersey: Princeton University Press.
- Jan Douwe van der Ploeg. 1995. Beyond Modernization; The Impact of Endogenous Rural Development. The Netherlands: Van Gorcum. pp. 87-106.
- Lowe, P., Murdoch, J. and Ward, N, 1995, Network in Rural Development: Beyond Eogenous and Endogenous Models, In Beyond Modernization: the Impact of Endogenous Rural Development, Ploeg and Dijk(eds.), Van Gorcum, Assen, the Netherlands,

- Lowe, P. and Kim Taeyeon, 2004, *유럽농촌발전정책의 개념과 방법*, 농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구, 농정연구센터, 서울
- Moseley, Malcolm J. 2003. *Rural Development; Principles and Practice*. London: SAGE Pub.
- Moulder, Frances V. 1977. *Japan, China and the modern world economy*. London: Cambridge University Press.
- Nakamura, James I. 1966, *Agricultural Production and The Economic Development of Japan 1873-1922*, Princeton University Press, Princeton
- Patton, Carl V. and David S. Sawichi. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. 2nd Edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall
- Picchi, A. 1994, *The Relations between Central and Local Powers as Context for Endogenous Development*, In: van der Ploeg and A. Long(eds.) *Born from Within: Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*, Van Gorcum, Assen, the Netherlands,
- Smith, R. W. 1973. *A Theoretical Basis for Participatory Planning*. *Policy Sciences*. 4(3). pp.275-295.

정기환**kwchung@krei.re.kr**

미국 메릴랜드대 사회학과, 일본 경도대 농업경제학 박사
UNESCAP 농촌개발사업 자문관(2004-2005)

주요 연구실적 및 저서

『농업분야 협력사업평가』(2005)

『농촌지역 사회자본의 존재양태 분석』(2003)

송미령**mrsong@krei.re.kr**

이화여대 정치외교학과, 서울대학교 도시및지역계획학 박사
농특위 지역개발 전문위원, 행자부 신활력사업 자문위원

주요 연구실적 및 저서

『주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립』(2004)

『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』(2004)

김 태 곤**taegon@krei.re.kr**

서울대학교 농업교육과, 서울대학교 대학원 농업경제학과 석사
일본 동경대학 대학원 박사과정 수료

주요 연구실적 및 저서

『밭농업 직접지불제 도입방안 연구』(2005)

『미국과 일본의 농업소득안정정책』(2002)

연구보고 R498

농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한·일 비교 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2005. 12.

발 행 2005. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110

<http://www.krei.re.kr>

인쇄처 태광인쇄

전화 02-468-9430 <http://www.tprint@hanmail.net>

ISBN 89-89225-92-2 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.