

# 한국의 都-農問題의 구조와 도·농 순환시스템에 관한 연구

엄 창 옥(상주대학교  
비즈니스경제학과 부교수)

## 1. 머리말

한국의 농촌은 붕괴국면에 직면해 있다. 그 원인을 두 가지 관점에서 파악하고자 한다. 첫째는 공업화 과정 속에서 농촌경제의 붕괴가 진행되어 왔다는 관점으로써, 공업화의 어두운 그림자라는 측면을 가지고 있다. 둘째는 지금까지의 농촌개발정책이 도시화로 인한 도시문제를 해결하기 위한 정책이었다는 관점으로써, 농촌정책이 도시정책의 주변부적 입장에서 설계되었다는 점이다. 그러므로 도시를 중심으로 하는 공업화 정책이 추진될수록 도시-농촌간의 이중구조는 강화되어 왔다.

이러한 관점에서 현단계의 농촌지역정책은 붕괴된 농촌의 복원에 초점을 두어야 한다는 것은 당연하다. 이를 위해서는 농촌지역의 내생성 회복이 무엇보다 중요하며, 농촌이 중심이 되는 발전정책, 즉 농촌 이니셔티브의 관점에서 구축된 새로운 농촌발전모형이 필요하다는 점을 본 논문에서 강조하고자 한다. 소위 '도-농간 순환형 모델'이라고 하는 농촌-도시간의 순환적 연계를 통한 발전모형을 제안해 보고자 한다. 농촌사회의 복원을 위해서는 농촌사회 규모가 최소효율규모에 미달하여 농촌지역만으로 해결될 수 없다는 점과 농촌지역만의 자원으로서는 내생성을 효율적으로 복원할 수 없다는 점에서 도-농간 연계모형이 필요하다고 생각되기 때문이다. 나아가 도-농간의 관계가 단순한 연계관계가 아니라 순환관계로 발전해야 한다는 점이다. 지금까지의 경험, 예컨대 '도농통합정책'에서 보듯이, 단순한 도농연계는 오히려 농촌의 경제적 자원이 도시로 유출되는 통로를 만들고 말았다는 경험에서 <연계>를 넘어 <순환>의 개념이 필요하다는 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 농촌경제의 침체와 농촌사회(공동체)의 쇠퇴라는 측면에서 농촌구조를 간략히 살펴보았다. 3장에서는 붕괴된 농촌사회의 발전정책은 농촌사회의 내생성 회복에 초점을 맞추어야 한다는 관점에서 '도-농간 순환형 사회' 모델을 구성해 보았고, 이 모델의 단계적 진화과정과 이를 실현하기 위한 정책적 과제를 도출해보았다.

지금까지의 농촌개발정책이 도시에 대한 부차적 정책이었다는 점에서 진정한 농촌개발정책의 모형이 부재하였다고 할 수 있다. 그러므로 본 논문은 농촌사회 붕괴의 원천이 농촌사회의 내생성 파괴에 있다는 점을 초점에 두고서, 농촌지역 이니셔티브에 기초한 새로운 관점의 농촌사회발전모형을 구축해보려는 시도로써 그 의의를 찾을 수 있을 것으로 생각된다. 여기에서 제시된 「도농간 순환형 사회」 모형은 기존의 「자원의 리사이클」 모형<sup>1)</sup>을 사회적

1) 「Policies to enhance sustainable development」, OECD(2001), 「Working together toward

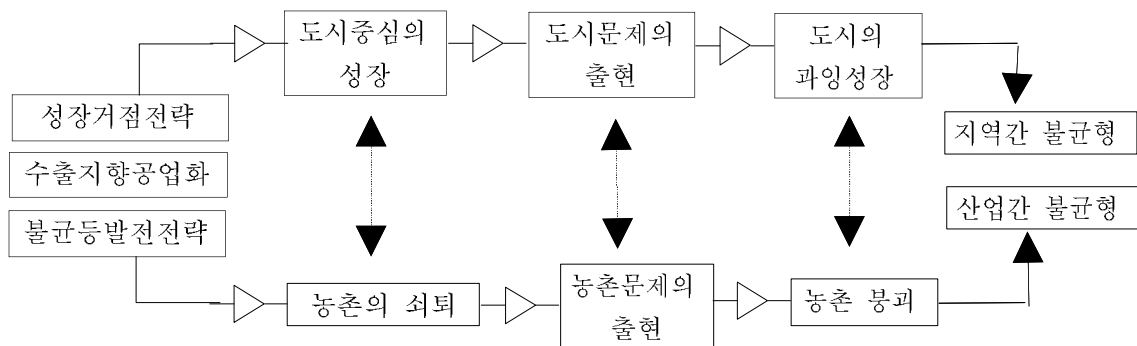
차원으로까지의 확대를 시도해 본 것이다.

## 2. 한국 都-農問題의 구조와 현상

### 1) 한국의 도-농문제를 바라보는 시각

한국의 도-농문제가 공업화 정책의 과정에서 생성된 것이라는 관점에는 큰 이견이 없다. 이런 점에서 한국의 도-농문제가 구조화되는 과정에는 다음의 세 가지 정책 방향이 그 근간을 이루고 있다고 할 수 있다. 우선은 수출지향공업화(export-based industrialism)정책을 들 수 있다(김영호:1989). 공업화의 기술적 기반과 공업제품의 수요기반이 해외에 존재한다고 하는 점에서 이 공업화 과정은 국내의 생산구조와 분배구조의 왜곡을 가져왔고, 그 결과 농촌경제구조의 붕괴가 시작되었다는 시각이다. 다음은 성장거점(Growth Pole)정책을 들 수 있다. 성장 거점으로써 대도시를 선택하고 그 대도시를 중심으로 국내 산업 자원을 집중하는 것이다. 따라서 제품생산에는 효율성을 확보할 수 있을지 모르나, 국토 공간상으로 보면 왜곡된 발전을 심화시켰다. 그리고 불균등성장(Uneven-Development) 정책을 들 수 있다(정윤형:1991, 김건(1991)). 이 정책은 부족한 자원을 대도시의 특정 공업부문에 집중 투자하여 투자 성과의 극대화를 추구하는 정책방향이다. 요즘의 <선택과 집중>이라는 관점에서 보면 투자효율의 극대화를 얻을 수는 있었겠지만, 결과적으로 산업간 특히 도농간 불균형의 문제를 낳았다.

<그림1> 한국의 도-농문제의 구조



따라서 한국의 공업화 정책에 따라 농촌을 공업화 과정의 종속적 도구로 설정하고, 농촌을 <성장거점-수출지향공업-선택과 집중>에서 배제함으로써, 그 결과 농촌의 농업생산구조는 약화되었고 농촌사회는 붕괴되었던 것으로 이해할 수 있다.

이러한 상태에서 한국 농촌에는 붕괴의 경로의존(Path dependence)이 분명히 나타나고 있

sustainable development」, OECD(2002), “지속가능한 농업발전을 위한 전략과 추진과제”(김창길(2003)등이 그러하다. 일본의 경우 「循環型社會構築への戦略」,田中勝(2002), 「循環社會白書」,環境省(2003)에서는 지역발전모형의 개념이 등장하기 시작한다.

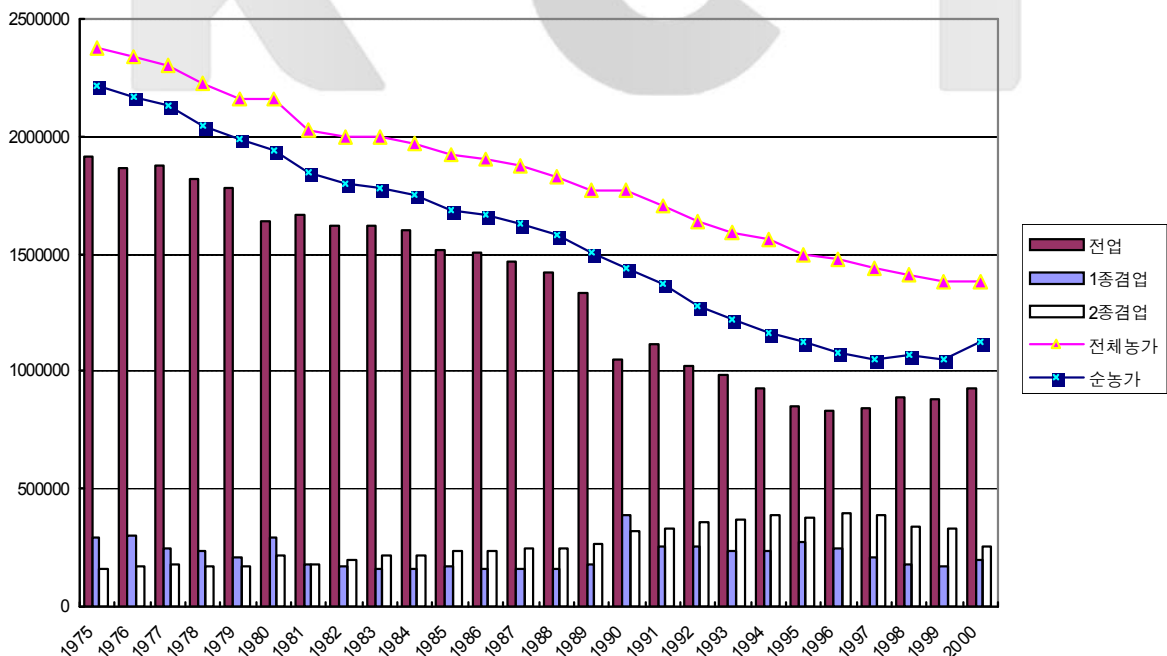
다. 농촌인구의 감소, 노령화, 농업소득의 감소현상은 농촌붕괴의 시작이었다. 농촌지역의 정주환경이 악화되므로 농촌지역의 두뇌 유출현상은 점점 심화되고, 결국은 농업생산성 하락을 가져오게 된다. 이런 일련의 악순환 과정은 궁극적으로 농촌 커뮤니티의 붕괴를 가져오게 되었고, 이것을 총체적으로 농촌의 붕괴라고 부를 수 있을 것이다. 이것을 설명기 위해 우선 전업농가의 감소와 1종·2종 겸업농가의 증가 등의 생산구조와 소득구조의 변화를 살펴보고, 비록 제한적이지만 생산방식(농민의 노령화-기계화-투하노동시간 단축)의 변화와 그에 따른 부채구조의 악화를 살펴보고자 한다.

## 2) 한국 농촌경제구조의 붕괴

농촌인구의 감소현상은 농촌붕괴의 일차적 현상이다. 농촌인구 감소현상은 70년대에 강하게 나타나다가 80년대 후반부터는 점차 안정화되면서 90년대 후반 농업인구는 전체 인구의 10% 미만으로 하락하였다.

농촌인구를 농가호수의 관점에서 보면 또 다른 의미를 읽을 수 있다. 90년대 들어오면서 농가 호수의 비중이 농업인구의 비중보다 높아진다. 그것은 일차적으로 농가 호당 가족 수의 감소 때문일 것이다. 동시에 가족농 중심의 농업경영이 완전해 해체되어가고 있음을 의미하고(조영탁:1990), 따라서 전업농가의 비중도 급속하게 하락하고 있다는 점을 반영하고 있다. IMF외환위기 이후 농촌인구는 감소하지만 純農家의 수는 상승하고 있다(<그림2>참조).

<그림 2> 농촌 농가 중 전업농가의 비중

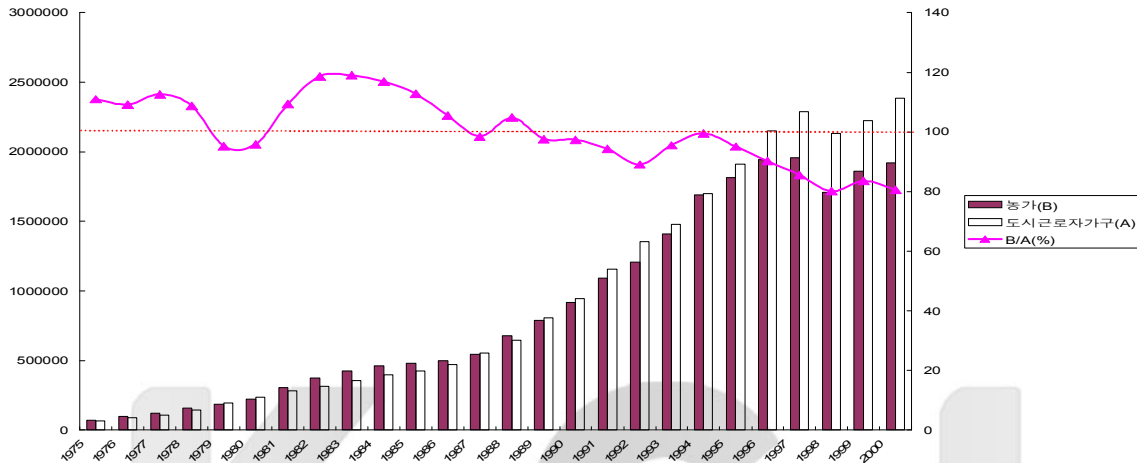


자료: 농업기본통계조사(통계청) 각년도

전업농가의 비중이 90년대에 들어와 크게 감소하다가(약50%수준), 2000년도에 들어와 약간 증가하고 있다. 이것은 농촌의 사업구조가 다양화되고 있음을 보여준다(兼業農의 증가).

1980년대에 들어와서부터 二種 兼業 農家가 1종 겸업농가를 상회하고 있다. 농촌의 농외소득도 크게 증가하여, 1975년에는 전체소득 구성의 18%이던 것이 1992년부터는 30%선을 넘기 시작하여 95년에는 31.8%로, 97년에는 36.9%까지 상승하였다. 80년대 초에는 2종겸업농이 1종겸업농을 상회하기 시작하였고, 90년대 초부터는 농외소득이 농가소득의 30%를 상회하는 등의 농촌의 사업구조가 다양화 되면서 동시에 농업의 쇠퇴현상이 심화되고 있다(박홍진:1995).

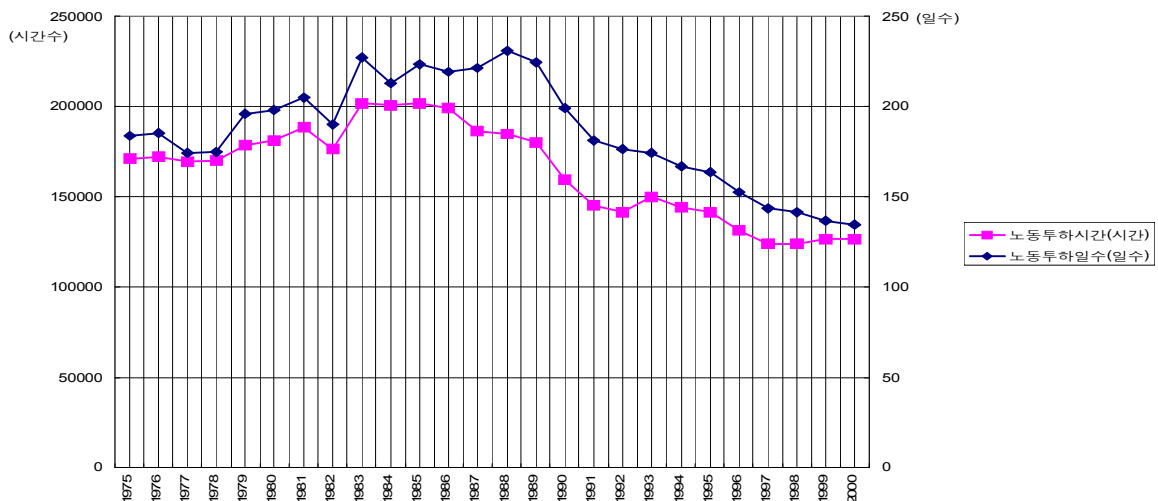
<그림 3> 도시노동자 가구와 농가와의 월평균소득 비교



자료: 위와 동일

<그림3>을 통해 좀 더 구체적으로 보면, 농가소득의 상대적 감소 추세를 확인할 수 있다 (<그림3>의 B/A 추세선). 1980년대 후반부터는 도시근로자 가구소득에 비해 농가소득이 상대적으로 낮아졌음을 알 수 있다. 80년대 후반까지는 농촌의 가구당 소득이 도시 근로자 가구소득보다 높았던 것이 90년대에 들어와 역전되어버린 것이다. 뿐만 아니라 90년 중반에 오면 농촌의 절대적 빈곤이 진행되고 있음을 알 수 있다. 한국 농촌이 90년대에 들어와 무엇인가의 구조적인 변화를 겪고 있음을 여실히 보여주는 것이다.

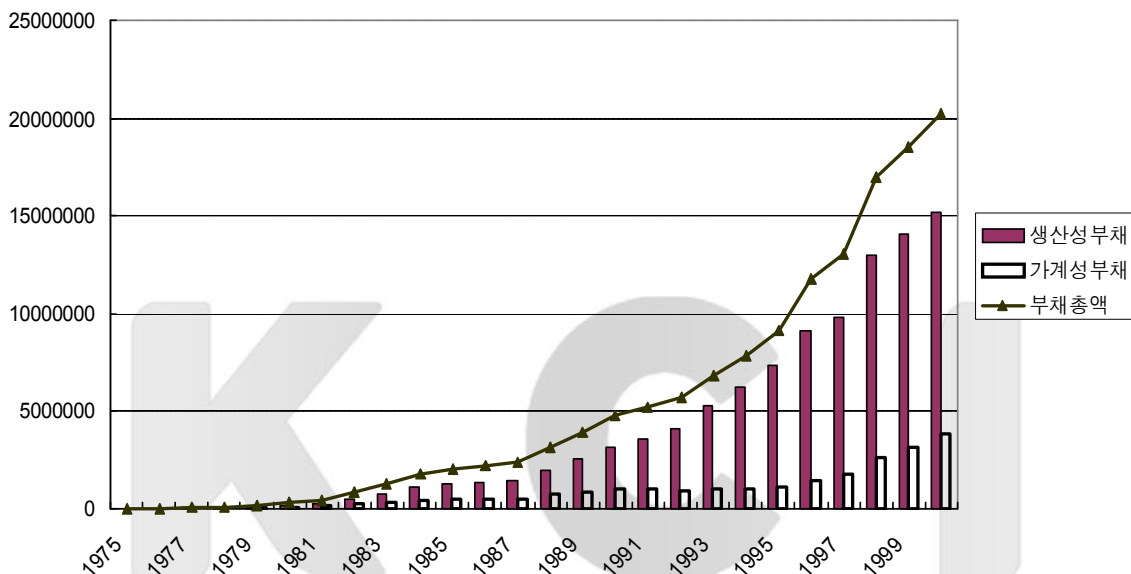
<그림 4> 농가의 투하노동시간 추세



자료: 위와 동일

한국 농업의 구조적인 변화를 반영하는 지표 중에 농가의 투하노동시간의 변화를 들 수 있다. 우리나라는 80년대 중반까지 농업의 투하노동시간이 증가하다가 90년대에 들어와서는 감소하는 추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 농업의 기계화, 농촌의 겸업화와 관련이 있을 뿐만 아니라 농업인구의 고령화와도 깊은 관계가 있을 것이다. <그림3>, <그림4>를 비교해 보면, 농업의 기계화율은 증가하고 있음에도 불구하고 농가 소득은 상대적·절대적으로 감소하고 있다. 이러한 구조가 <그림5>의 농가부채로 나타나고 있다.

<그림 5> 농가의 부채 추이(용도별)



자료: 위와 동일

농가부채의 문제는 80년대 말, 90년대 초반부터 현저하게 되었다. 구성비를 보면 생산성 부채가 부채구성的大部分을 차지하고 있다. 이것은 농촌경제의 쇠퇴에 대응하여(노령화, 농가감소) 농업이 기계화에 의존하게 되고, 이 농기계 장비를 구입하는 자본이 부채로 전환되고 있다는 것을 의미한다. 농업 생산성의 상승이 부채구조에 의존하고 있음을 의미(농어촌 구조개선사업의 추진)하는 것이다. 생산성 상승이 부채증가로 연결되는 구조에는 농업의 이윤실현 구조에 문제가 있음을 의미한다. 이윤실현에 애로요인이 발생하기 때문에 부채화가 심화되는 것이다.

### 3) 농촌 커뮤니티의 붕괴

농촌사회의 붕괴를 설명하는 가장 기본적인 현상은 탈농촌 현상일 것이다. 문제의 심각성은 탈농촌의 원인에 있다. 80년대 이전, 이농자의 이동원인은 주로 가족적인 요인이 지배적이었다. 가족 구성원 중 일부가 경제적 혹은 다른 요인으로 이농할 때 가족단위로 함께 이동한다는 것이다. 그러나 90년대에 와서는 가족적 요인과 함께 직업적 요인과 교육적 요인에 의해 이농하는 것으로 조사되고 있다. 경제적 요인만이 아니라 사회적 요인이 추가되고

있다. 더욱이 미래의 이농 희망자는 가족적 요인, 직업적 요인 그리고 교육적 요인과 함께 생활 환경적 요인까지 추가되어 이농의 원인이 총체적인 것임을 보여주고 있다. 이러한 응답을 보면 농촌에서 도시로의 이농을 야기하는 원인이 경제적 요인→교육적 요인→생활 환경적 요인으로 계속 중층화 되고 있는데, 이는 농촌 공동체가 붕괴되어 가고 있다는 것을 의미한다고도 할 수 있다.

<표 1> 연대별 이농자의 이농 요인

이농 요인(%)	농촌에서 도시로의 이동 시기		
	80년대 이전 이농자	90년대 이농자	이농 희망자
직업요인	17.3	31.5	15.7
주택요인	10.0	7.8	19.2
가족요인	53.5	31.6	15.5
교육요인	13.2	23.7	25.3
생활환경요인	5.2	4.0	23.4
자연환경요인	0.7	1.5	1.0
계	100	100	100

자료: 한국의 사회지표(통계청), 2002.

이러한 현상은 농가의 계층의식의 변화로도 일부 설명할 수 있을 것이다. 농촌 주민은 주관적으로 자신이 속한 계층이 도시에 비해 상대적으로 낮은 계층이라고 의식하고 있다는 것이다. 농촌의 경우, 전반적으로 계층의식이 하향이동하고 있다. 자기 가족이 하층 계층에 속한다고 의식하는 농가의 비율이 지속적으로 증가하고 있는데 이는 농촌지역의 주민들이 상대적 박탈감을 더 강하게 느끼고 있기 때문인 것으로 생각된다.

<표 2> 농가의 주관적 계층의식

연 도	도 시			농 촌		
	상	중	하	상	중	하
1988	2.7	63.1	34.2	1.8	54.7	43.5
1991	1.7	62.3	36.0	1.5	58.3	40.2
1994	1.7	61.7	36.9	1.4	56.3	42.3
1999	1.1	55.8	43.1	1.1	51.6	47.4

자료: 한국의 사회지표(통계청), 2002.

도시민 보다 농촌주민이 계층의 사회적 이동가능성을 높게 인식하고 있다. 그것은 농촌의 경제적 사회적 환경이 유리하기 때문이 아니라, 이농을 통해 사회적 계층이동이 가능할 것으로 생각하고 있기 때문이다. 특히 세대 내 이동가능성 보다 세대간 이동가능성이 더 높다고 인식하고 있는 것은 바로 이 때문이다. 이런 낙관적 생각은 IMF외환위기 이후 감소하고 있는데, 외환위기 이후 증가하는 귀농현상을 보면서, 계층간의 이동가능성에 대한 의식이 크게 약화되고 있음을 알 수 있다. 자신이 속한 계층으로부터 다른 계층으로 이동할 가능성에 대한 인식이 농촌의 경우 점차 낮아지고 있음을 의미한다.

위에서 비록 제한적인 지표이지만 생산구조의 취약화, 분배구조의 악화, 그로인한 최종적 지표로서의 부채급증을 살펴보았다. 농촌경제구조의 쇠퇴라고 할 수 있다. 나아가 농촌사회에는 탈농촌현상이 사회 전반적 요인으로 인해 강화되고 있고, 계층이동에 대한 의지가 강하게 나타나고 있다. 탈농촌을 통해 계층간 이동을 실현하려는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 이런 현상으로 보아 농촌커뮤니티의 위기상황을 짐작할 수 있다. 이러한 농촌의 총체적 붕괴는 이미 앞에서 한국의 도시 중심의 수출지향적 공업화의 결과라고 진단한 바 있다. 이런 농촌문제를 극복하기 위한 대안으로 아래의 <도-농순환형 사회> 모델을 제시하고자 한다.

<표 3> 계층간 이동가능성에 대한 의식(단위:%)

연도	지역	세대간 이동 가능성				세대내 이동 가능성			
		고	중	저	모름	고	중	저	모름
1988	도시	65.2	29.3	5.5	-	53.1	34.4	12.5	-
	농촌	61.2	32.3	5.5	-	54.6	34.1	11.3	-
1991	도시	59.1	32.5	8.4	-	42.1	38.8	19.1	-
	농촌	65.3	29.3	5.4	-	49.0	35.7	15.3	-
1999	도시	41.0	37.7	11.7	9.6	20.7	43.4	26.6	9.2
	농촌	42.0	32.3	9.2	16.5	25.5	36.4	21.3	16.9

자료: 한국의 사회지표(통계청), 2002.

### 3. 농촌발전을 위한 도·농 순환시스템과 정책과제

#### 1) 농촌문제에 대한 새로운 접근법

본 논문에서는 농촌이 도시중심의 불균형 수출공업화 정책의 배후지 혹은 그 주변부로서 기능하였고, 그 결과로써의 농촌 붕괴를 설명했다. 그래서 한국의 농촌개발정책이 농촌을 발전시키기보다는 오히려 농촌붕괴라는 예상의 결과를 초래한 것으로 설명했다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 정부는 다양한 농촌문제 처방전을 내놓은 바 있다. <표 4>에서 지금까지 추진된 광의의 농촌지역정책을 연대별로 기본성격과 전략의 변화라는 관점에서 정리해보았다. 그러나 이러한 기존의 정책과 전략은 도시지역정책을 농촌지역정책으로 형태만을 변환시켰을 뿐, 농촌의 내생성과 자율성이 배제된 것이라는 점에서 한계를 보이고 있다. 그런 점에서 농촌지역정책의 새로운 접근이 필요한 것이다(<표4>를 참조). 농촌 고유의, 그리고 농촌 중심의 농촌지역정책, 즉 '농촌지역 우선권(Local Initiatives)'에 의한 농촌지역정책이 필요하다<sup>2)</sup>. 이는 'Local Initiatives'에 의한 농촌지역의 주체성·내생성 확보에 중점을 두는 정책방향이 될 것이다. '농촌지역 우선권(Local Initiatives)'에 의한 농촌지역발전정책은 다음과 같은 정책방향을 가지고 있다<sup>3)</sup>.

2) 이러한 점에서 환경적으로 건강한 지속가능발전을 위한 UNEP의 'Finance Initiatives' 개념을 농촌지역정책에 적용하여, 'Local Initiatives'에 기초한 농촌지역정책을 구상해볼 수 있을 것이다. UNEP의 논의를 「농촌지역 우선권」으로 재정리하면 ①정부투자지원의 우선, ②금융투·융자의 우선, ③공공배분의 우선 등을 원칙화 할 수 있다.

3) 이런 점에서 Elkington의 'Triple-Bottom Line'에 기초한 지속가능한 농촌발전모델을 상

- ① 농촌의 문제는 농촌의 자원으로만 해결할 수 없는 것이 현실이므로, 농촌의 문제는 농촌과 연관성이 깊은 다른 도시지역과의 연계 속에서 해결하는 것이 바람직하다는 시각이다.
- ② 지금까지의 외생적 농촌개발정책을 전환, 농촌의 내생성을 복원하는 정책이 우선 되어야 한다는 시각이다.
- ③ 농촌이 도시공업화를 위해 희생되어 온 한국의 경우, 농촌지역 이니셔티브의 논리가 관철되기 위해서는 '희생의 교대'라는 관점에서 농촌에 대한 투자 순위가 우선되어야 한다는 관점이다.

<표 4> 기존 농촌개발정책의 성격변화와 도농순환형 정책의 비교

정책 구분	연 대	기본발상	추진주체	중심전략
농촌근대화정책	1970년대	-농촌생활기반정비 -농촌생산증대	중앙정부	-농촌 새마을운동 -농촌소득 증대전략 -복합영농
농어촌발전종합대책 4)	1980년대	-불균형 시정 -자생력 회복	중앙정부 중심 지방정부 대응	-농어촌 정주권 개발정책 -농촌공업화 정책 -부채경감대책
도농통합정책 5)	1990년대	-도농행정공간통합	지방정부 중심 중앙정부 지원	-지역특화전략 -지방행정력 강화전략 -농촌정주환경개선전략
도농순환형 정책		-도농기능연계 -지역 내생성 회복	마을 자율협력 지방정부 지원	-지역간 차별화전략 -지역간 네트워크 -지역 커뮤니티 회복 -도농 환경순환체계

자료: 엄창욱(2003) 수정보완한 것임

본 논문에서는 농촌이 도시와 기능적으로 상호보완적인 순환관계에 놓이면서, 환경적으로 지속가능하고, 동시에 농촌의 내생성 복원을 우선적으로 가능하게 하는 농촌 발전모델로써 '도-농 순환시스템 모델'을 생각하고 있다.

## 2) 「도-농 순환시스템」 모델과 모델의 진화

### ① '도-농간 순환시스템'의 개념

'순환형 사회'에 관한 이미지는 아직 명확하게 정립되어 있지 않다. <대량생산-대량소비-대량폐기>의 사회 시스템에서 순환형 경제사회시스템으로 전환해야한다는 생각에는 이견이 없는 상황이지만 이를 위해 어떤 기술이 적절하며 어떤 사회시스템이 적합한 지를 아직 확정하지 못하고 있다.

따라서 '순환형 사회시스템'에 대해서는 다양한 차원의 개념화가 필요할 것이다. 우선, 순환형 사회에 적합한 순환적 제품을 생산하기 위해서는 기업 입장에서는 추가적 비용이 소요될 수도 있고, 개인의 경우는 생활패턴을 바꾸지 않으면 안 될 것이다. 공공부문에서는 새로운 강력한 규제를 제정해야 할 필요도 있을 것이며, 리사이클을 통한 폐기물에서 원재료를

정해 볼 수 있다. ㉠ Environmentally Sustainable Scale, ㉡ Social Fair Distribution, ㉢ Economically Efficient Allocation

4) 1980년대의 농업정책의 전반적 정리는 정유행(1991)을 참조하였다.

5) 정책 평가는 다양하지만 이성로(2003), 홍준현(1997), 김정호(2003)을 참조하였다.

언을 경우 오히려 다른 환경오염을 동반하기도 하고, 작업장에서는 근로환경이 악화되는 등, 새로운 사회적 문제가 발생할 가능성도 있을 것이다. 이런 의미에서 순환형 사회의 일차적인 이념형은 저부하 환경을 실현하는 방향으로 나아가게 될 것으로 생각된다.(酒井伸一, 2000)

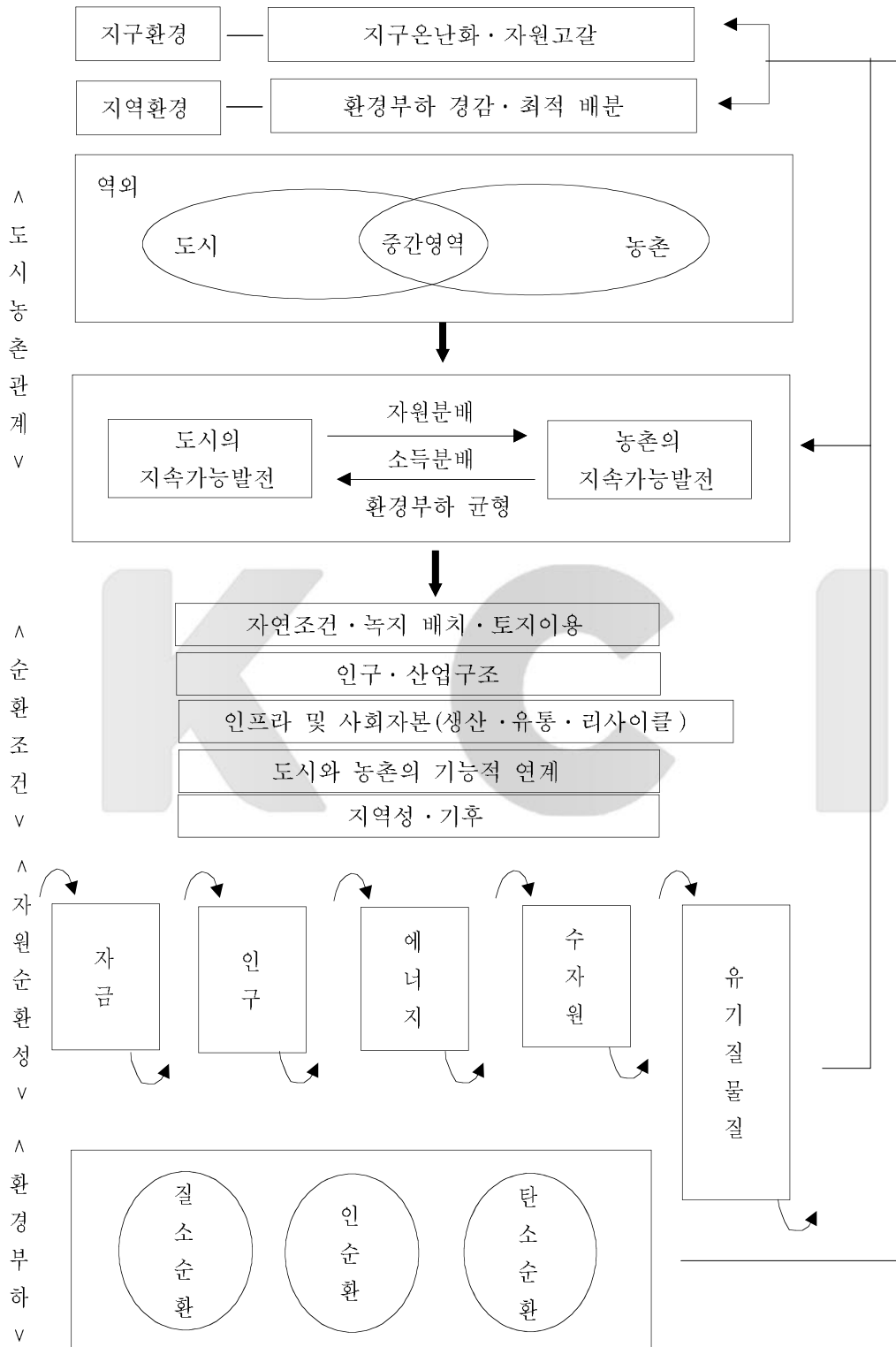
그러나 환경부하 저하라고 하는 관점에서 보면 '순환성'을 물질적 순환이라는 범위로 한정시킬 가능성이 있다. 유해 화학물질의 사용회피, 재사용, 재생, 적정처리 라고 하는 단순 물질 순환만을 주장할 수도 있다. 그러나 자원폐기물을 단순히 재활용하는 것만으로 순환형 사회가 형성된다고는 말할 수 없을 것이다. 순환형 사회를 형성한다는 말 속에는 자연적 순환계와 사회적 순환계 간의 미스-매치(mis-match)를 굿-매치(good-match)로 전환하는 경제사회시스템의 전환을 내포해야한다. 이런 관점에서 보면, 물질계의 자원, 열·에너지, 영양분뿐만 아니라 인적 및 금융적 요소들의 순환, 나아가서는 각 지역이 가지는 기능적 특성이나 유용성까지도 순환관계를 형성한다는 의미에서 '순환적 사회시스템'의 개념화가 이루어져야 할 것이다. 그러므로 '순환형 시스템'은 자연의 환경부하를 총체적으로 저하시키고 지역의 물적 인적 자원의 순환을 통해 지역 내생성을 극대화하는 경제사회시스템을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 개념화 작업을 도식화 한 것이 다음의 <그림 6>이다<sup>6)</sup>.



---

6) <그림 6>은 2003년부터 시작된 한·일간 「순환사회연구회」 교류의 성과물이라고 할 수 있다.

<그림 6> 도·농간 순환형 사회 모델



자료: 大澤正治 (2003)를 도·농관계로 수정보완한 것임.

특히 본 논문에서 제기한 '도-농간 순환시스템' 모델은 다음 세 가지 점에서 특징적이다.

첫째, 도-농간 순환시스템을 통해 환경부하를 경감시키는 자원의 최적 배분을 실현하면서 동시에 도시와 농촌의 기능적 연계로 농촌의 기능을 극대화 하여 소득의 재분배 효과를 얻는다는 점이다. 도-농간의 <인적-물적-금융적-에너지적 순환 메카니즘>을 확보함으로써 자원의 재분배 및 소득의 재분배를 추구함과 동시에 환경부하의 순환을 통해 환경 부담을 최소화함으로써 환경부하 균형을 달성하여 지구환경과 지역환경의 환경부담을 최소화하는 것이다.

둘째로, 각 지역 순환시스템의 순환구조는 각 지역의 <순환 조건>에 크게 의존한다는 점이다. 지역성, 기후, 산림, 해양 등의 자연적 조건뿐만 아니라 인구나 산업구조, 사회 인프라 및 사회적 자본(social capital) 그리고 각 지역(도시, 농촌)의 고유한 기능에 의해서도 순환의 범위와 연계의 범위가 달라질 것이다. 이러한 ‘순환조건’은 각 지역의 자연적·인문적·사회적 조건에 의존할 수밖에 없으므로, 본 모델의 수준은 기본적으로 지역수준의 순환시스템에 해당된다. 특히 도-농간 농-농간의 순환적 연계를 형성할 때, 지역적 ‘순환조건’(내생성)에 기초한 상호보완관계의 지역을 탐색하고 기능적 연결구조를 찾아간다는 점에서 지역의 자율성과 지역간 협력을 필수조건으로 한다<sup>7)</sup>. 이런 점에서 중앙정부의 획일적 행정단위 통합과는 구별되고, ‘농촌지역 우선적(Local Initiative)’이다.

셋째, 각 지역의 도-농 순환구조는 각 지역의 <순환조건>에 의해 규정받을 뿐만 아니라, 순환조건에 변화에 의해 다양한 형태로 진화해나간다는 점이다. 이하에서는 이것에 관해 좀 더 논의해보기로 한다.

## ② 순환시스템의 운동과 진화

본 모델은 궁극적으로 농촌지역의 내생성 형성을 중요한 목적으로 한다. 이를 위해 순환시스템을 구축하려는 지역은 지역간의 연계체계를 모색하고, 정부(중앙 및 지방)는 순환시스템을 구축하려는 지역에 대한 지원체계를 모색하는 작업이 병행되어야 할 것이다.

우선 각 지역이 자신의 자원 규모를 고려하여 실현 가능한 ‘연계의 범위’와 ‘순환의 범위’를 고려하면서 순환시스템을 발전시켜나갈 필요가 있을 것이다. 각 지역은 자율에 기초하여 내생성의 확보·상호보완성의 강화·경제적 효율성 강화를 위한 <연계와 순환의 고리>를 찾도록 해야한다(이것은 Elkington의 ‘Triple-Bottom line’ 모델에 기초, 주4)를 참조). 즉 농촌지역은 내생성 확보를 위하여 연계를 통한 최소효율규모를 확보해야 할 것이고, 농촌의 우위요소인 환경적 건전성을 강화하는 방향으로 순환성을 확대해나가야 할 것이다.

그러나 이러한 지역의 운동은 단기적인 경제적으로 효율성을 달성하지 못할 가능성이 있다. 농촌 붕괴와 환경과피는 단기적 비용으로 분석할 수 없다는 것이 자명하므로 농촌지역 우선권에 기초한 정부차원의 지원체계가 반드시 전제되어야 한다(지역우선권은 주3)을 참조).

동시에 이러한 시스템의 운동에는 진화적 성격을 가진다고 할 수 있다. 각 지역은 ‘순환의

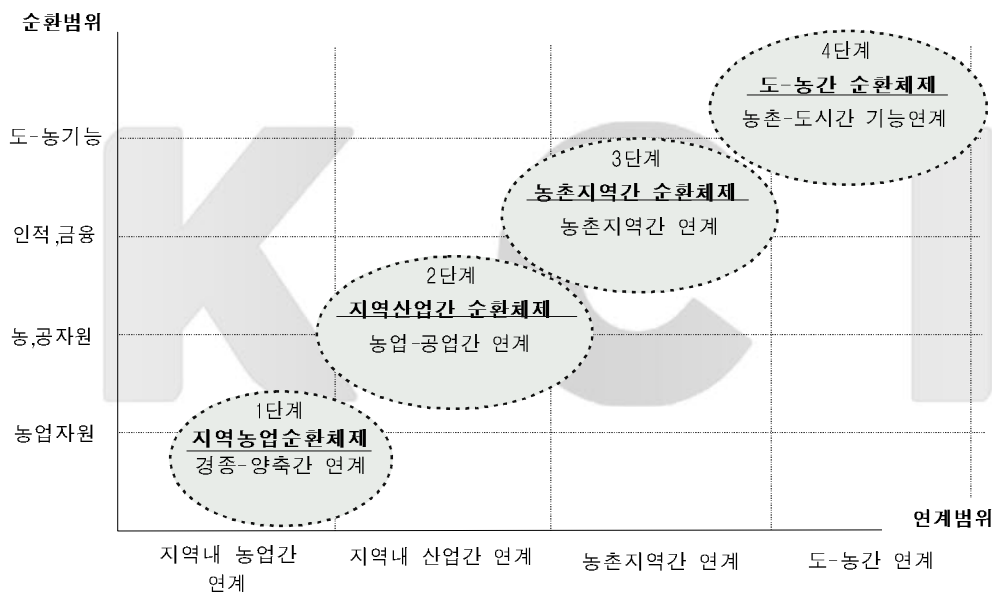
7) 이런 점에서 일본의 「地域連携軸構想」을 연상할 수 있다. 보완·연계성이 높은 지역간의 제휴를 통해 지역역량의 확대를 추구하는 지역전략의 하나이다.(21世紀の國土グランドデザイン：平成11年). 필자는 2003년3월, 8월 2차에 걸쳐 일본의 ‘三遠南信地域(愛知현의 東三河, 靜岡현의 遠州, 長野현의 南信州가 連携한 지역을 말함)과 한국의 ‘洛中地域(낙동강 중류지역의 구미, 김천, 상주, 문경의 연계지역을 말함)의 지역연계를 통한 환경부하의 경감 전략을 논의한 바 있다.

조건'에 의해 진화방향은 다양해질 수 있으며, 반드시 단계적 과정을 거치지 않을 수도 있을 것으로 생각된다. 이것을 <그림7>로 나타낼 수 있을 것이다.

각 단계적 진화 과정에서 나타나는 특징을 다음과 같이 개략적으로 서술할 수 있을 것이다. 위에서도 언급하였지만 각 단계는 필연적으로 경유해야할 과정이 아니라 '순환조건'에 따라 나타날 수 있는 여러 형태이며, 동시에 연계의 성숙에 따라 전개될 수 있는 진화의 방향을 의미한다. 이하에서는 각 단계별로 나타날 수 있는 시스템의 형태들을 간단히 기술해 보기로 한다.

- :제1 단계=농촌지역내 농업부문간의 연계를 통한 환경부하(환경비용)의 경감
- :제2 단계=농촌지역내 산업간의 연계를 통한 환경부하 경감과 지역역량강화
- :제3 단계=농촌지역간, 도-농간 연계를 통한 환경부하의 경감과 지역역량강화
- :제4 단계=농촌의 기능과 도시의 기능간의 상호보완적 연계를 통한 지역내생성 강화

<그림 7> 순환형 사회시스템의 전개



자료: 임창욱(2003) 수정 보완한 것임

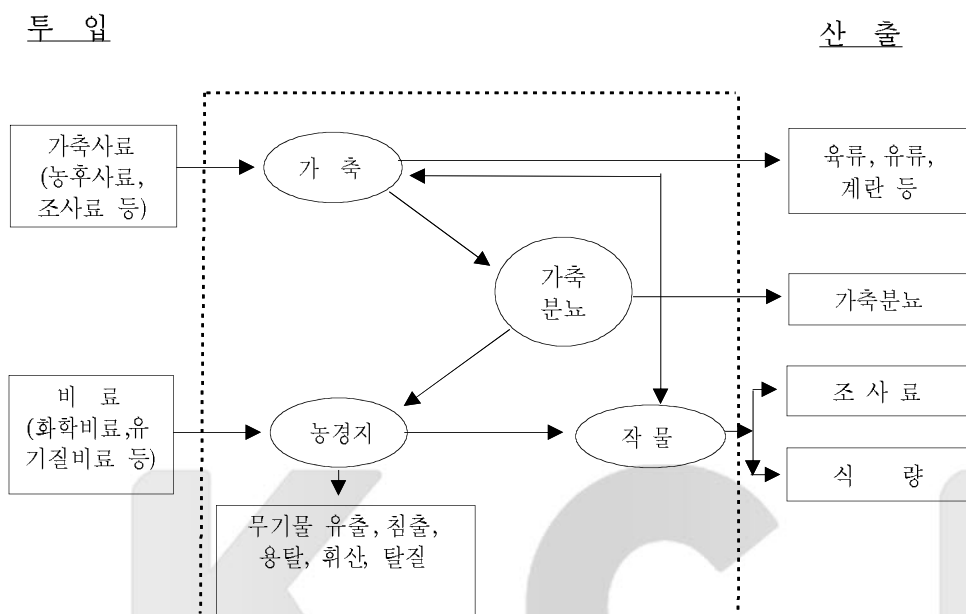
### ㉠ 농촌지역 순환시스템

제1, 2단계에서 나타나는 시스템의 한 형태이다. 지역순환형 농업시스템이 지니는 의미는 농촌지역 내 농업생산활동에서 발생하는 폐기물의 유기적 연계를 통하여 환경부하를 지역의 순환시스템 속에서 경감시키자는 개념이다<sup>8)</sup>. 그 대표적인 것이 축산농가와 경종농가의 연계이다. 이러한 연계를 통해 유기계 물질의 순환을 달성하여 환경부하를 경감시키고 그로 통해 농축산물의 경쟁력을 향상시키는 유형이다<sup>9)</sup>.

8) 이런 논의는 기본적으로 Kneese, Ayres and D'Arge(1970)의 것으로, 지역단위 환경오염 부하 정도를 파악하기 위해 물질의 유입(inflow)과 유출(outflow)을 체계화한 물질균형모형(materials balance model)을 의미하며, 이 모형을 기초로 환경과 경제활동의 상호관련성을 체계적으로 설명하고자 하는 것이다.

<그림8>은 투입과 산출의 물질균형관계를 달성함으로써 환경부하를 최소화하는 농축산 폐기물의 순환을 구조화한 것이다. 나아가 투입과 산출관계를 관련 산업과 연계하거나 관련 지역과 연계하여 시스템을 확장해나면서 농촌지역간의 산업간연계(농업-공업)를 만들어 나가는 것이다.

<그림 8> 물질순환균형 개념에 의한 지역순환형 농업시스템 기본모델(예)



자료: 김창길(2002) 인용

그 결과 농촌지역 순환시스템을 통해 상호작용과 상승효과가 나타날 것으로 생각된다. 예컨대, 농업부문에서는 분뇨의 처리, 화학비료 및 농약의 감소로 인한 환경부하 경감, 안전한 사료생산, 안전한 식품공급에 의한 농촌경쟁력 강화 등을 예상할 수 있다. 이러한 시스템의 상호작용을 위해서는 정책적 지원이 필요하다. 우선은 환경부하 저하를 위해 친환경농업을 위한 기초정보 구축사업이 필요하고, 이 정보를 기초로 하여 지역별 물질균형모형을 개발하여 투입과 산출간의 최적화를 통해 환경부하 저하를 실현한다.

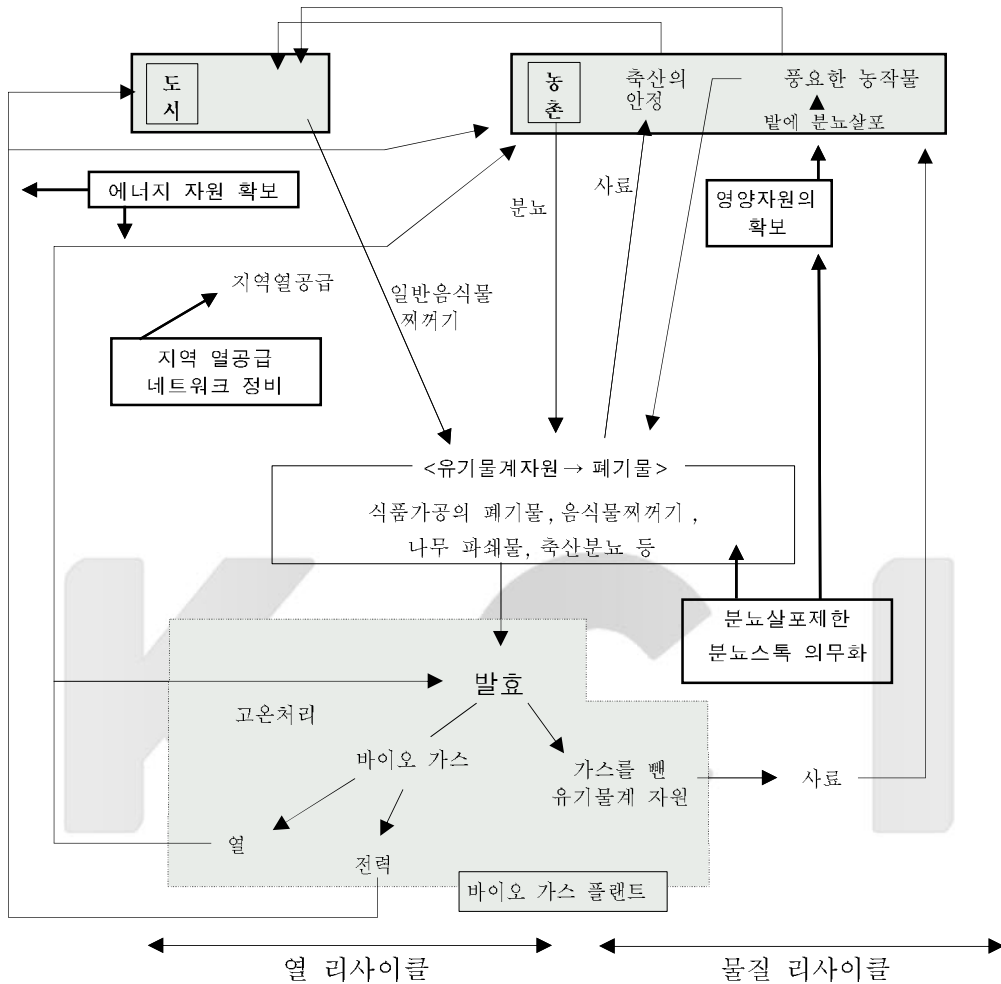
### ㉠ 단순한 도-농 순환시스템

제2, 3단계에서 나타날 수 있는 형태이다. 즉, 농촌의 축산농가와 경종농가간의 물질순환 균형 시스템을 도시-농촌으로 확대한 모형을 상정할 수 있을 것이다. <그림 9>의 모형에서는 유기계 물질의 순환과정에 의해서 바이오매스 플랜트를 중심으로 우측은 물질적 리사이클을, 좌측으로는 열의 리사이클을 나타내고 있다. 도시와 농촌간의 연계를 통해 물질순환과

9) 예를 들면, 김창길(2002)의 연구가 있다, 경기도 양평군의 경우, 축분의 94%가 경농 농가의 유기질 비료로 흡수되고, 6%가량이 하천으로 방류되며, 동시에 작물생산을 위해 생태계 외부에서 투입되는 화학비료와 가축 분뇨비와 액화비에 의해 농경지에 투입되는 무기물 총 5556톤 중에 40~60%가량이 농작물에 흡수되고 2222~3354톤 가량이 토양에 축적되거나 농지로부터 유출되어 환경부담을 가중하고 있는 것으로 분석되고 있다.

열순환 시스템을 구축한 예이다. 그 결과 자원의 효율적 배분을 통해 환경부하를 경감시킬 수 있고, 도-농간의 상호작용을 통해 도시와 농촌의 지속가능발전을 유도할 수 있다.

<그림 9> 물질과 열로 연계된 도-농 순환시스템 모형(예)



일본의 사례를 보면, 아이치현(愛知縣) 도요하시시(豊橋市:인구 35만)의 경우 인근지역과의 유기물질의 순환 메카니즘을 통해 메탄가스를 얻을 경우 발전효율은 26%, 열 회수율은 50%에 달하며, 이 경우 연간 CO<sub>2</sub> 삭감률이 0.264%가 되었다. 이 경우 「도교의정서」에 의한 이산화탄소 6%삭감이라고 하는 목표의 4.9%를 기여하게 된다.(佐土原 總, 2003)

### ㉔ 기능적으로 연계된 도-농 순환시스템

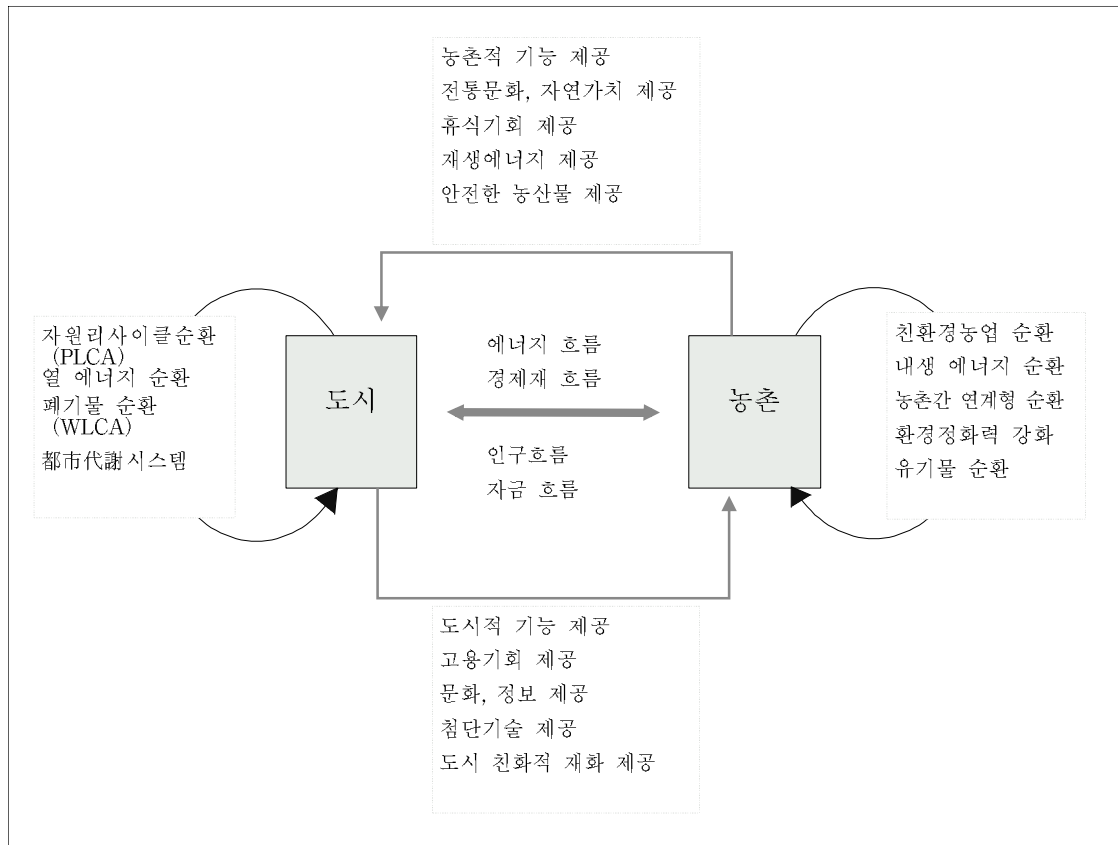
도-농간 순환시스템의 가장 발전·진화된 형태는 도-농간의 기능적 결합이다. 도-농간 기능적 연계의 내용은 지역적 특성이라고 하는 순환조건에 의해 지역 특수성을 가지면서 결정될 것이다. <그림 10>에서 도식화된 도시와 농촌간의 기능적 연계는 도시와 농촌의 지속가능한 발전을 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 그러나 앞에서 언급된 1단계에서 3단계까지의 순환 시스템은 그 자체로서도 상당한 의미를 가지지만, 농촌지역의 내생성을 발현하거나 도-농간의 수평적 관계를 형성하는 데에는 한계가 있다. 그 이유는 농촌 그 자체가 가지는

사회 구조적 불완전성이나 경제적 미완결성에서 기인한 것일 것이다.

따라서 4단계의 도-농간의 기능적 연계를 전제로 하는 도-농 순환시스템의 구축이 필요하다. 도-농간의 연계에는 3가지의 기능적 차원을 가지고 연계 고리를 형성할 필요가 있을 것이다.

- ① 환경 순환적 차원: 생산물· 폐기물· 수자원· 에너지 등의 도-농간 순환을 통해 환경부하를 경감시키고, 에너지소비 및 공급을 안정화시키는 기능적 연계를 의미한다.
- ② 경제 순환적 차원: 생산· 노동· 금융· 유통 등의 도시경제와 농촌경제 간의 불균형 구조를 보완적 관계로 인식하고 도-농간 순환하게 하는 기능적 연계를 의미한다
- ③ 행정 순환적 차원: 정주조건으로써의 도시적 요소와 농촌적 요소간의 순환을 위한 행정서비스의 기능적 연계를 의미한다.

<그림10> 기능적으로 연계된 도-농간 순환시스템(예)



### 3) 새로운 과제: 순환사회 축진을 위한 제도적 기반 구축

지금까지 논의한 바에 따르면, 도-농 순환형 사회모델을 실현하기 위한 정책과제를 다음과 같이 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 환경부하를 감소시키기 위한 도-농간 자원순환시스템 구축정책이다. 일차적으로는 환경부하를 최소화하는 생산시스템이다. 확대생산자책임제(EPR)를 확립하는 제도적 장치를 구축하여, 생산단계에서부터 제품에 대한 환경디자인을 통해 환경부하 발생억제를 추진해야 한다(OECD, 1995). 또한 환경부하를 감소시키는 도시-농촌간의 순환시스템으로써, 수(水)자원/ 열·에너지공급/ 폐기물의 세분화된 도-농순환 시스

템을 모색하는 일이다.<sup>10)</sup> 기존의 일방적 흐름의 사회경제시스템에서 나타나는 제품과 폐기물의 생애분석(LCA)을 통해서 환경부하를 파악하고, LCA의 공간적 범주를 도시-농촌으로 확대하여 분석함으로써 환경부하를 경감한다.<sup>11)</sup>

예를 들면, 특정 지역의 「폐기물 제로(Zero-Emission)정책」은 지역간 연계에 의해서만 가능하므로 상호보완적인 환경권간의 연계 구축 사업이 반드시 필요하다. 이를 위한 우리나라 지역간 연계축 구상이 필요할 것이다. 이것은 순환형 사회모델에서 환경적 차원의 형태들이다.

둘째, 농촌지역 우선권(Local Initiatives)을 실현하기 위한 경제·사회적 유인정책이다. 1차·2차·3차 산업제품, 인적·자연적 자원, 정보, 금융 등의 사회·경제적 자원들의 도-농간 순환시스템을 구축하는 정책이다. 예컨대, LEMS(Local Ecological Monetary System)으로 적극적인 지역 자금순환체제를 만드는 것이다. 환경에 대한 UNEP의 금융우선권(finance initiative)개념을 더욱 발전시켜 지역환경우선권(local ecological initiative)을 유도하고, 도-농간 자금순환을 촉진(Kawai, Sunao, 2002)하는 정책을 구상할 수 있다. 이는 농촌지역의 내생성 구축에 상당한 효과를 보일 것이다.

또한 농촌의 환경적 우위를 유지하기 위한 정책적 지원이 도-농간의 산업적 순환을 야기하는 토대가 될 수 있다. 예컨대, 친환경농업 직불제 지원제도, 물질 및 열 리사이클링 지원제도, 경관조례의 제정으로 농촌주거지역의 특성화 추진과 비용지원, 환경 및 자연경관유지에 따른 피해보상 지원제도 등은 지역자연환경 유지를 위한 경제적 유인을 제공한다.

나아가, 도시와 농촌간의 순환을 촉진하기 위한 도-농 접점(interface)형성이 중요하다. 자연과 접하는 인터페이스 공간의 구축과 네트워크화 추진, 생태계 네트워크의 형성을 위한 지역 에코네트-맵 작성 등을 통해 도시가 손쉽게 농촌과 연계하는 채널을 확보하도록 하는 정책이다. 뿐만 아니라 산업적으로도 농촌이 우위를 가지는 부문이 있을 것이고, 이것을 발굴하는 일이 중요하다. 농산물(1차)의 가공 특산품화(1.5차화), 농촌문화관광산업화 등, 농촌소재의 전통산업을 토대로 도-농간의 기능적 연계를 가능하게 하는 것이다. 따라서 이를 통해 농촌의 고용기회를 확대하기 위한 산업고용정책을 전개할 수 있고, 도-농순환을 촉진하는 중요한 기반이 될 수 있다.

셋째, 농촌의 기능을 고도화하기 위한 행정적·기술적 지원정책이다. 과거의 도농통합과 달리, 도시와 농촌지역간의 파트너-쉽의 형성<sup>12)</sup>을 촉진하고 이것을 기초로 하여 도시적 기능을 농촌으로 확대하여 연계하는 농촌개발정책이 필요하다. 특히 도시와 농촌을 연결시키는 코디네이터의 육성, 지역간 연계를 추진할 리더의 양성이 매우 중요하며, 마을의 전통적 문화공간을 통한 지역정신 양성정책, 커뮤니티 복원정책(지역의 마을복원계획, 문화혁신계획 등)의 계획단계부터 지역주민참여, 지역의 공동체 아이덴티티 회복을 위한 지역문화·역사 회복 정책의 추진 등이 내생성 회복을 위한 중요한 정책이 될 수 있다.

10) 田中 勝(2002)의 '都市代謝 시스템'론으로부터 도시-농촌간의 부문별 순환시스템으로 모형을 확장할 수 있다. 또한 이러한 순환 시스템을 위한 관련 환경시설의 공간적 배치문제도 매우 중요한 과제이다.

11) LCA분석은 구체적으로 PLCA(product)와 WLCA(waste)로 분류된다. 전자는 제품의 생애를, 후자는 폐기물이 생애를 중심으로 환경부하를 분석한다. 개념과 분석방법에 대해서는 OECD(1996), 田中 勝(2002)를 참조.

12) 일본의 '多自然住居地域の創造' 전략을 벤치마킹할 필요가 있음, 「21세기 국토의 그랜드디자인전략 추진지침」, 국토청, 평성11년

마지막으로 이상의 정책방향을 담은 <순환사회촉진법>을 제정할 필요가 있다. 우리나라에서는 리사이클관련법이 여러 가지 형태로 환경관련법 속에 산재하고 있고, 이것과 별도로 농촌개발관련법이 지역균형발전 관련법이나 지역산업촉진 관련법으로 혼재하고 있다. <도-농 순환형 사회모형>의 관점에서 볼 때, 리사이클정책-도농통합정책-지역산업촉진정책들이 하나의 시스템으로 통합되어 상호작용 할 때 비로소 붕괴된 농촌지역의 내생적 발전이 가능해 지리라 생각된다. 그러므로 이러한 분산적인 관련법들을 통합하여 하나의 지역균형발전법으로 시스템화한 母法으로서 <순환사회촉진법>을 제정할 필요가 있다고 생각된다.

#### 4. 마침글

농촌의 붕괴가 도시화·공업화의 부수적 결과라는 관점에서, 농촌개발정책은 농촌지역 우선권(local initiative)을 확보해야 한다는 점, 그리고 농촌붕괴의 회복은 농촌 공동체의 内生性 회복으로만 가능하다는 점, 이를 실현하기 위한 논리로써 <도-농 순환형 사회 모형>을 제안해 보았다. 이 농촌발전모형은 지역의 연계조건과 순환조건에 따라 다양성을 띠면서도, 동시에 진화적 형태를 가질 것으로 생각된다. 초기에는 ‘지역순환형 농업시스템’에서 출발하지만 지역적 순환조건에 의해 ‘순환의 범위’와 ‘연계의 범위’를 변화시켜가며 진화해나갈 것이다. 그 과정 속에서 지역간의 다양한 순환적 연계를 가지면서 지역 내생성을 확대 발전해 나갈 것으로 기대된다.

우리는 이 순환모형을 실행할 때에 특히 3가지의 정책방향, 즉 농촌지역의 환경적 우위를 유지하는 정책, 농촌지역의 경제적·사회적 유인을 우선하는 정책, 농촌커뮤니티 회복정책과 농촌의 고기능성 사회를 위한 행정지원정책 등을 통합적으로 추진할 때 비로소 <도-농 순환형 사회>형성의 가능성을 생각할 수 있을 것이다. 이런 정책방향은 종래의 단편적이고 분산적인 농촌정책의 문제점을 극복하고 내생력 있는 농촌지역을 창출할 수 있는 전제조건으로 생각되기 때문이다.

나아가서는 지속가능한 발전을 위한 리사이클 관련법과 도농통합법 그리고 지역산업촉진 관련법들을 통합하여 하나의 지역균형발전의 母法으로서 시스템화 한 <순환사회촉진법>을 제정할 것을 제안한다. 지금까지 일반적으로 사용되고 있는 ‘지속가능성’이라는 개념은 자원의 리사이클에만 초점을 모은 환경적 개념이었다면, 우리가 사용하는 ‘순환성’이라는 개념은 자원의 순환을 통한 환경부하의 저하뿐만 아니라 도시와 농촌간의 인력·자금·정보·재화의 순환을 통한 농촌지역의 내생성 확보, 도시-농촌간의 기능적 순환을 통한 <도-농연계발전축>구상으로 까지 개념적으로 확대된다는 점을 강조하고 있다. 이런 점에서 <도-농 순환형 사회모델>은 최근 논의 되고 있는 지역균형발전을 위한 지역혁신시스템(RIS)정책과 유사성을 가지지만, 그러나 RIS 정책수행방식이 지역 자율성을 현저히 제한하는 인위적이고 중앙통제적인 발상의 연장이라는 점에서 차별적이라고 할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 강만옥, 장기윤, 허형호, 「OECD환경정책과 국내 대응방안-환경과 경제의 통합을 중심으로-」, 삼성경제연구소, 1997.
- 김창길, 강창용 「지역단위 농업환경모형의 체계화에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 김건, 「1980년대 한국자본주의와 산업구조조정」, 「사회경제평론3」, 한국사회경제학회, 1991.
- 김정호, An Urban-Rural Disparity Perspective on City-County Consolidation, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2003.
- 김홍균, 「경제적 유인제도의 개선방향: 환경정책의 효율성 제고를 중심으로」, 한국환경기술개발원, 1995.
- 박대식, 최경환, 「농촌주민의 삶의 질 측정에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 박재길, 이동우, 「도농통합형 정주기반 형성과 농촌의 계획적 정비」, 국토연구원, 2003.
- 박홍진, 「농업구조의 변동에 있어서 작업수위탁의 역할」, 사회경제평론8, 한국사회경제학회, 1995.
- 엄창옥, 「한국의 도농문제의 구조와 순환적 협력체계」, 「도농간 순환적 환경시스템 사례와 국제협력」, 한일환경세미나, 2003. 2
- 엄창옥, 「한국의 지역혁신체제(RIS)정책과 사회적 자본에 대한 소고」, 한국지방자치연구, 대한지방자치학회, 제6권, 제2호, 2004.
- 윤태범, 「경기도 도농복합시 행정수요분석과 기능 재조정방안에 관한 연구」, 경기개발연구원, 1997.
- 이성로, 「도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향」, 한국행정학보, 제37권, 제1호, 2003.
- 정윤형, 「한국경제론:80년대 한국자본주의 구조」, 백산서당, 1991.
- 조영탁, 「농업문제연구의 현황과 과제」, 사회경제평론2, 한국사회경제학회, 1990.
- 홍준현, 「시군통합에 의한 지방자치행정구역 개편의 영향평가」, 한국행정연구원, 1997.
- 金泳鎬, 「東アジアと工業化世界資本主義」, 東洋經濟新報社, 1989.
- 國土廳, 「21世紀の國土のグランドデザイン 戦略推進指針」, 平成11年.
- 環境省, 「環境型社會白書」, 平成14年(2002), 平成15年(2003)
- 酒井伸一, 外. 「環境型社會科學と政策」, 有斐閣, 2000.
- 佐土原 總, 「愛知縣豊橋市におけるケーススタディ」, 韓日環境SEMINAR, 2003, 2.(尙州)
- 大澤正治, 「飯田からアジアへの発信」, 韓日環境SEMINAR, 2003, 8.(飯田)
- 田中 勝, 田中信壽. 「循環型社會構築への戰略」, 中央法規, 2002.
- Kneese, Ayres and D'Arge, 'Economics and Environment : A Material Balance Approach', Resources for the Future, 1970
- Kawai, Sunao, 'Building of a Recycling Society as the Essential Element of Neo-Socio-Economic Systems', Waseda Univ., 2002.
- OECD, 「Environment-Economy Policy Integration: A Progress Report」, Group on Economic and Environment Policy Integration, 1995.
- OECD, 「Extended Producer Responsibility in the OECD Area: Phase 1 Report」, 1996.

OECD, 'Towards Sustainable Household Consumption?', 2002, July.

The Structure of Urban-Rural Problems and the Urban-Rural Circulatory System in Korea

Chang-Ok Um(Sangju national University, dept. of business economics, professor)

key words: rural collapse, endogeny, urban-rural circulatory system

<abstract>

The industrialization and urbanization of Korea in the 20th century has brought about the collapse of rural region. So, it is claimed that the balanced territorial land development would not be possible without the rehabilitation of the rural region. This paper suggests a model of 'the urban-rural circulatory system' as a new model of rural development.

This model emphasizes the buildup of the endogeny of the rural region through the linkage among regions, especially the linkage between urban and rural. Above all, we give attention to the 'circulatory linkage' between urban and rural. This model supposes a circulatory structure which enables the circulation of labour, money and products as well as the circulation of natural resources and the recycling of wastes between urban and rural.

However, the circulatory structure can be attained only when the mutual and complementary relationship between the urban and rural functions is made. For this circulatory structure, the policy priority must be given to the policies to secure the rural functions. This is termed as the principle of 'the local(rural) initiative'. This paper also deliberately suggests 'the Law of Circulatory Society Promotion' for the realization of circulatory society on the base of the local initiative principle.