

「자립적 지역사회개발론」에 대한 연구

김 수 석

농촌경제연구원

An Analysis of the Autonomous Regional Development

Soo Suk Kim

Korea Rural Economic Insititute

Summary

This study aims to analyze the model of 'autonomous regional development', which was initiated in 1980s in Austria, then introduced into Germany and Switzerland.

The basic ideas of autonomous regional development are constructed of the peculiarity, the autonomy, the integrity, and the project promotion.

The subjects of the development - four poles of the model 'autonomous regional development' - are designed of the land residents, the regional advisers, the regional associations and the state.

The concret measures to realize the autonomous regional development are the realization of independent regional economic structures, the autonomy of political decision-making, and the development of peculiar rural cultures.

The autonomous regional development is a new development model, which is founded on the right basic principles. In this model the initiative of the residents is emphasized, and the real autonomy of regional development is required. The principle of autonomy leads to the development of peculiar rural cultures, which keep the peculiarity of the region. The development of rural culture contributes in turn to restoring the identity of residents, which may become a driving force of the rural development.

I. 서 론

오늘날 한국 농촌은 내외적으로 커다란 도전에 직면해 있다. 이 도전의 바람은 원래 외부에서 시작되었지만, 이제 내부 문제화되어 있다. 농촌사회가 직면한 가장 큰 도전은 무엇보다 농촌공동화(空洞化) 현상이다. 이 농촌공동화는 생산적 농업노동력 부족이라는 경제적 문제뿐만 아니라, 농촌지역사회의 붕괴로 이어지는 사회적 문제를 야기하고 있다. 더 나아가 농촌공동화는 전통적인 가족주의와 공동체주의의

파괴를 동반해 문화적 아노미 현상까지 유발하고 있다.

농촌사회가 직면한 도전은 이러한 부정적인 측면에서만 오는 것이 아니다. 산업화, 도시화의 진전으로 인한 생활환경의 변화는 현대인들에게 새로운 가치관과 생활관을 갖게 하고, 이것이 다시 농촌에 대한 새로운 인식으로 이어지게 한다. 다시 말해 현대 도시인들은 싱그러운 녹음과 맑은 물, 맑은 공기, 깨끗한 하늘과 같은 자연적인 것과 건강한 식품, 전통의 향기, 훈훈한 인심 등과 같은 농촌적인 것을 갈구하

게 되는데, 이러한 새로운 욕구가 농촌과 농업에 대해 새로운 인식을 이끌어 내고 있다. 농촌과 농업에 대한 새로운 인식, 이것이 오늘날 농촌사회에 부가된 또 하나의 도전이 된다. 그것은 새로운 가치관의 등장인 농촌과 농업에 대해 새로운 역할과 위상을 부여하고 있기 때문이다.

결국 도전에 직면한 한국농촌이 해결해야 할 과제는 한편으로 와해되어 가는 농촌사회를 재건하기 위한 자생적인 발전의 계기를 모색하는 것과, 다른 한편으로 농촌에 부가된 새로운 역할에 부응하는 새로운 지역사회를 구성하는 것이다. 여기서 중요하게 부각되는 것은 자생력 있는 지역사회 개발, 특히 환경변화에 부응하는 새로운 내용이 담지되어 있는 지역사회개발 방안이다.

이런 문제의식하에서 볼 때, 오스트리아에서 개발되어 독일과 스위스 등지에 보급되고 있는 '자립적 지역사회개발'(Eigenständige Regionalentwicklung)²⁾ 모형을 우리의 농촌사회 발전과 연관지어 살펴보는 것은 지역개발에 대한 연구로서 중요한 의의가 있는 것으로 보인다.

본 논문에서는 먼저 '자립적 지역사회개발론'의 내용을 검토하고, 이어서 이 모형이 주는 정책적 함의를 한국 농촌의 지역개발과 연관지어 살펴보기로 한다.

II. 자립적 지역사회개발의 내용

1. 기본정신

자립적 지역사회개발의 기본정신은 독특성(Eigenart)과 자립성(Selbständigkeit), 전체적 조

망(Ganzheitlichkeit), 자조성(Selbsthilfe) 그리고 프로젝트 육성 및 지도(Projektförderung und-beratung)로 되어 있다.

먼저 독특성이란 농촌지역의 발전이 자신의 고유한 원리와 방식에 따라 이루어져야 한다는 것이다. 이는 사회의 모든 영역들이 통일된 하나의 방식으로 발전해야 하는 것이 아니라, 각 개별 영역들에 적합한 상이한 형태로 발전하는 것이 보다 바람직하다는 사고에 근거하고 있다. 구체적으로 말해 농촌지역 개발의 독특성은 자체 자원과 잠재력을 충분히 활용하고 지역 주민들의 희망과 욕구를 최대한 반영하는 것을 의미한다.

자립성이란 지역사회 발전이 기본적으로 외부에 의존하지 않고 자체 힘으로 이루어져야 한다는 것이다. 이와 같은 지역의 자립화는 경제적 부문 뿐 아니라 정치적, 사회적, 문화적 부문을 포함한 지역사회 전 부문에서 실현되어야 한다. 자립화를 위해 제일 중요한 것은 지방 자치화된 정치구조의 정착이다. 이와 더불어 자립적인 지역경제구조를 건설하는 것이 필요하다 하겠다.

전체적 조망이란 농촌지역사회의 개발이 다양한 차원들에 속해 있는 여러 가지 상이한 수단들의 조합과 종합에 의해 이루어질 수 있는 것으로 보는 종합적 전망을 말한다. 이는 농촌사회의 후진성이 경제적 척도와 같은 일면적 차원에 의해 형성된 것이 아니라 정치, 사회, 문화 등 다양한 차원들의 중층적 결정에 의해 형성된 것이라 보는 시각과 관련이 있다. 이와 같은 전체적 조망에서는 차별적인 방안들이 동시에 실시되거나 실시한 방안들의 부작용들이 고려되어진다. 또한 산학협동이 실시되고 상이한

1) 김일철(1996), 11쪽 참조.

2) 자립적 지역사회개발론은 80년대 초반 오스트리아에서 최초로 개발되어 현장 속에 적용된 모형인데, 80년대 중반 이후에는 스위스와 독일의 일부 주(州) - 바덴뷔르템베르크와 헤센 - 에도 도입되어 지역개발 정책으로 실시되고 있다. 이 지역사회개발론은 기존의 지역개발정책을 대체하는 성격을 갖고 있지 않지만, 지역개발의 원리를 새롭게 한 독창적 모형이다.

전공들 간의 정치적 조정이 이루어지게 된다.

자조의 원리는 지역사회개발이 지역 당사자들의 직접적이고 자발적인 참여에 의해 이루어지는 것을 말한다. '자립적 지역사회개발'은 그 출발점을 지역 당사자들의 자발성과 참여의식에 두고 있다. 따라서 이 원리에 따른 지역사회개발은 그 내용이 지역주민들의 욕구와 이해에 부합한 것이라야 성공에 이를 수 있다.

그러나 자조의 원리가 지역사회의 주민들이 그들에게 당면한 문제들을 모두 스스로 해결해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 자립적인 지역사회 개발을 위해서는 자조를 위한 정부차원의 도움이 반드시 필요하다. 그것은 개인들의 협동만으로 이룰 수 없는 구조적인 장애들이 존재하기 때문이다. 주민 발의의 개별적인 사업들을 공고히 하고 조정하기 위해서도 국가기관들의 도움이 필요하다. 도움의 형태로는 정보를 제공하는 식의 지도사업과 재정지원을 들 수 있다.

2. 자립적 지역사회개발의 조직론

자립적 지역사회개발 모형을 구성하는 4축으로서 개발의 주체가 되는 것은 지역주민, 지역상담자, 지역협회, 그리고 국가이다. 조직론에서는 이 주체들이 각각 어떠한 역할을 수행해야 하는가, 그리고 이 주체들 간의 상호관계와 역할분담이 어떤 식으로 이루어져야 하는가에 대해 기술되어 있다.

먼저 지역주민은 자발적인 참여자를 전제로 한다. 즉 자조의 원리에 충실한 주민을 개발의 주체로 상정하고 있다. 그리고 주민들이(지역개발을 위해) 기여하는 형태는 물질적인 것과 정신적 것을 포괄한다. 지혜를 모으고 자기노력을 제공하고 재정적 부담을 지는 것 등을 망라하는 것이다. 현실적으로 지역사회 개발이 다양한 프로젝트 형태로 이루어지게 되는데, 이 프로젝트들이 협업체나 협동조합 형태로 조직되어 추진되면 주민들의 자발적 참여도를 높

일 수 있다.

자립적 지역사회 개발의 일종으로 추진되는 프로젝트의 진행과정에서 종종 부딪히게 되는 것이 정보와 상담의 부족이다. 여기에 지역상담자(Regionalberater)를 투입하면 큰 성과를 보게 됨이 경험 속에서 확인되고 있다. 지역상담자들은 다양한 전문분야에 걸친 폭넓은 지식과 지역상황에 대한 정확한 지식을 보유하고 있는 자라야 한다. 그들은 또한 개별적 소명의식을 갖고 있어야 하고, 상충되는 의견이나 사안들을 조정할 수 있는 능력이 있어야 한다. 지역상담자의 임무는 프로젝트의 전 과정에 동참해서 프로젝트를 지도하는 것이다. 그러나 어떠한 경우에도 프로젝트 추진주체, 즉 지역주민의 과제를 넘겨받아서는 안된다. 프로젝트 추진주체의 고유과제로는 인사와 조직에 대한 결정, 투자에 대한 내용 그리고 경영에 관한 것이다. 지역상담자는 농촌지도사와 같은 기존의 상담자와는 차별성을 갖는데, 그것은 첫째 기존의 농촌지도사가 국가기구 소속인 반면 지역상담자는 지역협회와 같은 민간기구 소속이다. 둘째 지역상담자는 농촌지도사가 갖는 경영적, 기술적 능력 외에 지역개발에 관한 폭넓은 지식을 보유해 이를 지역개발에 적용하는 능력이 있다.

지역협회(Regionalvereine)는 오스트리아에서 자립적인 지역사회개발 모형을 지원하기 위해 설립된 민간기구이다. 이 협회의 회원은 해당 지역에 거주하는 주민들로서 그들의 생활공간 발전에 적극적으로 동참하고자 하는 자들이다. 지역협회의 주된 기능은 국가의 지역개발정책에 대해 민간차원에서 의견제시와 이의제기를 하는 것인데, 한마디로 국가에 대응해서 지역의 이익을 대변하는 민간대변기구가 지역협회라 할 수 있다. 지역협회가 행하는 실제적인 기능 중의 하나는 지역상담자의 고용주가 되는 것이다. 이와 같은 고용관계로 인해 지역상담자는 지역상담을 전업으로 종사할 수 있게 되고, 지역협회는 실무담당자를 얻게 된다.

'자립적인 지역사회 개발'에서는 자조와 지역상담 그리고 지역협회의 역할 등으로 국가의 기능이 현격히 제한된다. 그럼에도 불구하고 현상황하에서 국가가 지역발전의 선결조건을 해결하지 않고 재정적 지원을 하지 않는다면 민간차원의 지역개발이 별다른 성과없이 끝나게 되기 쉽다. 그러므로 자립적 지역사회 개발에서도 국가의 역할은 여전히 중요하다 할 수 있다. 지역개발과 관련해서 국가에게 우선적으로 요구되어지는 것은 프로젝트 육성을 위한 기금 조성이다. 여기에는 지역협회에 대한 재정정보도 포함된다.

3. 자립적 지역개발 실현의 구체적 방안

가. 자립적 지역경제구조의 완공

자립적 지역사회개발을 추구하는데 있어 복합적이고 자립적인 지역경제구조를 갖는 것은 무엇보다 중요하다 할 수 있다. 지역경제의 자립도는 주로 지역경제가 해당 지역의 자원들을 얼마나 활용하고 있는가, 그리고 중앙경제에 얼마나 종속되어 있는가의 지표로 나타난다. 따라서 지역경제의 자립도를 높이기 위해서는 무엇보다 지방재정의 자립도를 높이고 지역자원을 최대한 활용하는 방안들이 모색되어야 한다. 자립적 지역사회개발 모형에서 지역경제의 자립화를 위해 제시하고 있는 방안들을 산업 분야별로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 제조업

농촌지역을 생산입지로 해서 경쟁력이 있는 제조업 분야는 수공업이다. 산업화 과정에서 수많은 수공업분야들이 사라져 갔는데, 오늘날 옛것을 복원하고 농촌을 되살리자는 움직임과 함께 수공업분야가 다시 새로운 각광을 받고 있다. 또한 최근에 와서 신장된 환경의식으로 수공업분야에 대한 관심이 날로 높아 가고 있다. 그러므로 농촌지역에서 전통 수공업을 특화해 다시 시작하는 것은 전망이 있다 할 것이다.

틈새시장을 이용하는 고전적 전략이 농촌의 중소기업들에게 시장개척의 유용한 수단이 될 수 있다. 농업 쪽으로 특화된 신상품이나 신기술, 즉 특작과 무공해식품 재배에 유용한 기술과 제품개발이 여기에 해당한다. 그리고 환경보호나 재활용 분야에도 틈새시장이 존재하고 있다.

주변부에 위치해 있다는 입지상의 단점을 극복하기 위해, 새로운 형태의 협업이 기업내부와 기업들 상호간에 이루어질 필요가 있다. 오스트리아의 자립적 지역사회개발 모형에는 새로운 협업 형태로 기업의 자주관리제가 제시되어 있는데, 이 자주관리제의 성공여부는 사원들의 자발성 정도에 달려 있다.

(2) 농업

지속적인 농가감소 추세에도 불구하고 농업은 농촌지역사회에 있어 핵심적인 경제 분야이다. 더욱이 농촌문화가 농업과 분리되어 나타날 수 없기 때문에, 지역사회개발에서 농업은 결정적 중요성을 갖는다.

자립적인 경제구조의 정착을 위해 농업부문에서 전반적으로 추진되어야 할 것은 가족경영의 육성과 농업정책의 분권화이다. 이것은 지역육성 차원에서 추진되어야 하는 사안이다.

농업생산의 전문화로 인해 상당한 수요가 있는 농산물들 중에 생산되지 않는 품목들이 많은데, 이런 품목들에 대한 시장을 새로 개척할 필요가 있다. 또한 생산의 질을 높여 새로운 판로를 개척할 수 있다. 여기에는 유기농법과 같은 환경친화적인 경작방법이 해당된다 할 것이다.

일반적으로 농업은 식품산업에 대한 원료공급자 역할에 머물고 있는데, 이 차원을 넘어 농민들이 직접 가공해서 식품을 생산하는 것이 권장될 필요가 있다. 이런 가공식품은 원칙적으로 소액의 투자로 생산이 가능한 것, 즉 빵과 우유, 치즈, 소세지, 주스 등에 한정될 것이다.

직거래를 통해 농가소득을 높일 수도 있다. 중간유통비용을 절감하는 직거래 형태는 다양

하게 존재하지만 오스트리아와 독일의 농촌지역에 많이 확산되어 있는 것이 생산자-소비자-공동체(Erzeuger-Verbraucher-Gemeinschaft)이다. 이 직거래는 전통적인 거래 형태와는 달리 유통·판매 업무의 일부가 소비자에게로 이전되는 특징을 갖는다. 주된 장점으로서는 생산자와 소비자간의 정보교환이 활발하다는 점을 들 수 있다.

(3) 관 광

경치가 아름답거나 문화유산이 많은 농촌지역은 관광소득으로 지역경제를 안정시킬 수 있다. 현실적으로 관광시장을 겨냥한 투자가 활발히 일어나고 있으나, 무분별한 관광개발이 가져오는 부작용 또한 크기 때문에 관광투자를 정확한 계획하에 추진할 필요가 있다. 농촌지역이 관광지가 됨으로써 갖는 대표적 부작용은 농촌문화의 훼손과 환경오염이다.

농촌지역에 내방객이 증가하는 것은 무엇보다 자연과 더불어 여가를 즐기고자 하는 욕구가 늘어난 데 기인한다. 이런 욕구를 충족시키는 지역관광전략으로 “농가에서 휴가”, 산책 및 등산코스 개발, 스포츠휴가 등을 들 수 있다.

농촌지역문화에 대한 소개 및 홍보가 지역사회에 미치는 영향은 두 가지 상반된 형태로 나타난다. 하나는 이를 계기로 농촌에서의 생활이 본래 모습 그대로 복원된다는 것이고, 다른 하나는 농촌문화가 민속학적인 관람물로 전락할 수 있다는 것이다. 역사적 유물들이 관람대상으로 바뀌는 과정에서 흔히 발생하는 문제는 지역주민들의 이해가 거의 고려되지 않고 도시 내방객 위주로 관광투자가 이루어진다는 점이다. 이런 문제점을 해소하기 위해 자립적 지역사회개발 모형에서는 농촌문화가 실제의 농촌생활양식과 부합하는 형태로 외부에 관람되게 하고 있다.

교육에 대한 사회적 수요가 높아지면서 연수장, 회의장 같은 교육시설이 필요하게 되는데, 이런 연수시설은 농촌과 같은 지방에 설치하는

것이 보다 효과적이다. 연수시설에 대한 수요 또한 지역경제의 활성화에 기여하게 된다.

(4) 기반시설

농촌지역의 하부구조는 대규모의 육성책에도 불구하고 지역발전의 영속적 문제가 되고 있다. 자립적 지역사회개발에 있어 하부구조의 완공이 중요한데, 특히 지방분권화된 하부구조 체계가 요구된다 하겠다.

지역의 에너지정책은 자연친화적인 에너지 자원을 활용하는 쪽으로 나가야 한다. 그리고 기본적으로 지역단위에서 자체 조달이 가능하게끔 방안이 모색되어야 한다. 이와 같은 지방분권적 에너지 조달은 지역자원을 환경친화적이고 저비용 형태로 투입할 수 있게 하고, 용량 초과나 운송과정에서 생겨날 수 있는 에너지 손실을 막을 수 있게 한다. 자연친화적이고 지방분권적인 에너지정책에서 주목을 받을 수 있는 자원들은 태양에너지와 수력자원, 생물가스과 목재 폐자원 등이 있다.

자립적 지역사회개발 전략내에서 교통계획 부분이 가장 어려운 분야인데, 그것은 교통계획이 서로 상충되는 목표들을 동시에 만족시켜야 하기 때문이다. 즉 교통계획이 이용하기 편리하고, 환경친화적이면서 동시에 낮은 비용으로 추진이 가능하게끔 짜여져야 한다. 이와 같이 서로 상충된 목표들이 상존하고 있는 교통계획에는 다른 분야보다 더 지역주민들의 적극적인 의사결정 참여가 필요하 할 것이다.

나. 정치적, 사회적, 문화적 생활의 자립성

자립적 지역사회개발의 기본정신 중의 하나인 전체적 조망은 농촌지역의 종합적인 발전, 즉 경제적 시책에 상응한 사회적, 문화적 생활여건의 개발을 요구한다. 여기서는 무엇보다 지역주민들의 적극적인 참여의식이 중요한데, 이것이 지역의 사회적 기상도를 형성하고 장기적 경제발전의 기초를 이룬다. 지역의 자립성을 추구하는 데서 가장 어려운 분야는 정치적 의사결정에 관한 부분이다.

(1) 지역의 정치적 의사결정 참여

자립적 지역사회개발에서는 지역의 계획과 의사결정에 대한 권한 중 많은 부분을 게마인데(Gemeinde)로 표현되는 기초자치단체에 이관시켜 지역행정기관의 자치권 강화에 주력하고 있다. 이와 같은 지방자치 강화는 지역의 특수성이 고려되는 장점이 있는데, 특히 고용 창출계획을 세울 때 지역특성이 고려될 수 있다. 게마인데 차원의 지방자치는 결코 새로운 것이 아니다. 이전에도 농로를 만들거나 관개시설을 정비할 때 자체적으로 공동작업을 해왔다. 그러므로 자기 마을에 대한 동일의식을 육성하기 위해, 내면화되어 있는 자발성과 자기 책임의식을 다시 개발할 필요가 있다.

지역에 있어 주된 정치적 영향력은 군수, 군청, 게마인데 의회 등의 현존하는 기구들을 통해 나타난다. 게마인데 개혁을 통해 지역내 개별 부락의 자립의식과 정치적 책임감을 강화하기 위해서는 부락의 자치기구, 즉 부락대표자회의와 부락집행기구가 구성되어야 한다. 여기서 부락대표기구의 역할은 주민들에 대한 정보 제공 및 민원처리 창구에만 머무는 것이 아니라 부락총회를 개최하여 지역문제에 대한 토론의 장을 제공하는 데 있다.

그런데 주민들의 직접참여는 비단 기초자치단체의 정책에만 필요한 것이 아니다. 모든 광역지방정치의 의사결정에도 주민들의 직접 참여가 필요하고, 또한 가능한 것이다. 경지정리와 쓰레기처리 그리고 부락 재정비계획과 같은 분야는 농촌주민들의 생활관과 생활관습이 같이 고려되어야 하는 분야이다. 이와 같은 주민참여의 확대는 부락 쪽으로의 자치를 되살리는 데도 기여하지만, 동시에 그 동안 확산되어 온 행정관청에 대한 불신을 누그러뜨리는 데도 일조하게 된다.

(2) 사회보장과 사회통합

농촌인구의 급격한 감소를 통한 농촌의 구조변화는 농촌의 생활양식을 크게 변화시켰다. 3세대가구가 줄고 소가족이 늘어나고 가족구성원 수가 이전보다 많이 줄어들었다. 또한 농촌에 혼인율이 감소하고 이혼율이 증가하고 있다. 이 결과 농촌에서의 사회보장은 더 이상 가족 네트워크에서 가능하지 않고 점점 더 공공기관의 부설에 의존하고 있다. 사회사업 및 보장시설로서 우선적으로 확충되어야 할 분야로는 어린이들과 노인들에 대한 보살핌, 교육 및 연수시설, 보건시설 등이 있다.

농촌지역에 유치원 시설이 부족한데, 이를 위해 보육시간을 신축적으로 운용해 보다 많은 유치원 자리를 확보하는 방안이 고려될 수 있다. 그리고 자립적인 지역사회개발을 위해서는 농촌유치원의 보육원리가 도시유치원과 다른 필요가 있다. 다시 말해 농촌 어린이들은 무엇보다 그들의 주위환경을 잘 이해하고 농촌환경과 친화할 수 있도록 보육되어야 한다. 유치원 이외에 3살 미만의 유아들을 위한 유아원과 6살 이상의 초등학생을 위한 호르트(Hort)³⁾ 시설도 농촌지역에는 크게 부족한데, 이것들도 확충되어야 한다. 이들 시설 확충과 연관해서 학부모들이 자체적으로 운영하는 보육체도가 새로운 가능성으로 고려될 수 있다. 이 제도 도입의 성공여부는 학부모들의 열의와 시간배분에 달려 있는데, 농가의 경우 농번기에 시간내기가 어려운 현실적인 문제가 있다.

근자에 와서 농촌에서도 전문화된 학교교육에 대해 큰 가치를 부여하고 있는데, 이는 교육을 통해 보다 나은 직업으로의 진입이 가능하기 때문이다. 그리고 교육개혁으로 농촌주민들의 교육 참가율이 크게 향상되고 있다. 그럼에도 불구하고 농촌학교들은 소위 말하는 중점학

3) 호르트(Hort)는 초등학생들이 방과후 가서 보육교사들의 지도아래 숙제를 하고 게임 등의 공동놀이를 할 수 있게 시설이 되어 있는 곳을 말한다. 우리의 경우 요즘쯤 생겨나고 있는 공부방 같은 것이 여기에 해당한다 할 수 있다.

교(Mittelpunktschule)⁴⁾ 수준에 머물고 있는데, 이것이 현실과 유리된 교육 문제를 야기시킨다. 따라서 농촌의 교육체제는 학생들이 그들의 주위환경과 일체감을 느끼고 그들의 당면문제에 대해 의식적인 대면을 할 수 있게 재구성되어야 한다.

연장교육과 성인교육, 전직을 위한 직업훈련 시설은 청년구직자들 뿐 아니라 자녀들을 양육한 뒤 다시 재취업하려는 여성들에게도 필요하다. 여성들의 직업세계로의 재진입에 실제적인 도움을 주는 것이 기술적 자질 향상과 전직훈련에 대한 육성인데, 이를 직업학교와 같은 직업훈련제도가 담당하고 있다. 이런 직업훈련시설의 확충이 농촌지역에 추가적인 고용 창출효과를 가져와 농촌지역을 보다 매력적으로 만드는 데 기여하게 된다.

농촌주민들을 위한 보건시설이 이전보다 많이 개선되었지만, 인구밀도가 낮은 지역의 결핍은 여전하다. 이런 곳에서는 몇몇 의료시설이 넓은 지역을 담당해야 하기 때문에, 외래진료가 어렵다. 농촌보건 및 의료시설에서 특히 개선되어야 할 분야는 예방의학과 조기진단 그리고 요양 분야들이다. 그리고 농촌지역 의사들에게 자주 등장하는 문제가 정신사회적, 혹은 정신신체적 현상에 대한 지식이 결핍되어 있다는 점이다. 이것에 대한 해결방안으로 제시될 수 있는 것이 농촌사회진료소(Landliche Sozialstation)의 설립이다. (여기서 사회진료소란 다양한 형태의 정신적, 사회적, 신체적 문제들에 대해 상담, 진료해 줄 수 있는 상이한 교육소양을 갖춘 의사들이 공동작업을 하는 체제를 가리킨다). 이 체제는 통상 외래진료서비스와 통합되어 운영되는데, 그것은 도움을 요청하는 환자들에게 그들 고유의 생활공간을 확보해 주면서 치료하기 위해서이다. 이 사회진료소는 또한 부부문제와 가족문제, 중독문제, 교

육문제 등과 같은 어려운 문제에 대해 상담해 줄 수 있다. 한마디로 사회문제와 개인차원의 정신적, 신체적 문제들을 종합해서 치유, 해결하는 기구가 사회진료소라 볼 수 있다. 그런데 농촌지역에서 사회진료소가 특별한 의미를 갖는 이유는 도시지역의 조직화되고 정형화된 사회보장체제와는 달리 농촌지역에서의 사회통합에는 주민들의 개별적 수용문제가 발생하기 때문이다. 즉 농촌지역에는 제공된 도움에 대한 개인들의 반응까지 고려할 필요가 있는데, 이것에 상응한 체제가 사회진료소이다. 지방분권화된 소규모 사회진료소에서 일하는 사람들은 그들의 업무를 통괄할 수 있을 뿐만 아니라 주민들과 깊은 유대를 맺을 수 있는데, 이를 통해 주민들과의 상호 신뢰관계를 발전시킬 수 있다.

젊은이들의 대량 이농으로 인한 농촌지역의 구조변화는 노인문제를 야기하고 있는데, 이런 노인들에게는 사회진료소나 양로원을 통한 육체적 보살핌 외에 노인정과 같은 만남의 장소와 기회가 필요하다. 이러한 사교적인 만남 외에 강연과 체조, 콘서트 등과 같은 것이 조직되고 계획될 필요가 있다.

농촌공간을 유지하고 되살리기 위해서 농촌내의 상이한 계층들을 동일한 농촌생활로 통합할 필요가 있다. 그런데 농촌의 전통적인 의사소통 및 상호교류 장소들, 즉 교회광장, 장터, 우유저장소 등이 사라졌거나 사라지고 있다. 그리고 생활의 활동무대가 좁은 농촌주민들이 의사소통의 빈곤을 개별 차원에서 해결하기 어렵다. 게다가 만남의 장은 대개 특정한 그룹 중심으로 이루어지고, 노인과 어린이, 여성들의 만남은 거의 이루어지지 않고 있다. 이런 여건하에서 농촌생활을 다시 생동적이게 만들 수 있는 가능성은 공공적인 만남의 장을 다시 창출하는 데 있다. 예를 들어 공공 그릴 장소나

4) 중점학교란 교육내용이 일반적인 교과서 내용으로 구성되어 있어 지역의 독특성과 특수성이 고려되지 못하는 체제를 의미한다.

휴식할 수 있는 보행자전용 공간, 혹은 개조된 옛건물들을 마을축제를 위해 사용할 수 있게 하거나, 이것들이 청소년집단이나 여성집단을 위한 공간으로도 이용될 수 있게 해야 할 것이다.

(3) 농촌문화 개발

다양한 형태로 진행된 기존의 실증적 분석들에 따르면, 농촌주민들이 대체적으로 농촌생활을 긍정적으로 평가하고 있고 전원생활의 단점들보다 장점들을 더 크게 보고 있다. 그런데 이러한 긍정적인 자화상이 실제에 있어 도시생활에 대한 방어적 입장과 혼재되어 나타난다. 그것은 도시생활이 사회적인 면에서나 문화적인 면에서 사회발전의 주된 척도가 되고 있기 때문이다. 이 결과 농촌주민들의 실제적 의식은 서로 상반되는 이율배반적인 상태에 있게 된다. 여기서 자립적 지역사회개발론의 문화개발 목표는 현존하는 주민들의 자의식을 강화하고 문화적 동일성의 기초를 더욱 견고히 하는 데 있게 된다. 농촌문화개발의 범주에 속하는 사업으로는 농촌지역 예술 및 문화 개발, 농촌부락 재정비, 지역언론 유지 등이 있다.

역사적으로 농촌지역에서 음악과 문학, 조형 예술 분야에 독자적인 예술학파가 발전되어 왔다. 동시에 다양한 사회적, 종교적 유적들이 농촌지역에 보전되어 있다. 이 문화적 특수성들이 농촌지역의 자기정체성을 나타내고 있기 때문에, 지역발전이란 틀 내에서 이것이 육성되어야 한다. 문화적 독자성을 유지하기 위해 외래관광객들에 의한 문화유산의 훼손을 막아야 하지만, 이것이 농촌문화에 대한 창조적 계승을 가로막는 것이 되어서는 안된다. 왜냐하면 문화에 대한 창조적 계승만이 농촌문화를 살아 있는 문화로 만들 수 있기 때문이다. 실천방안

으로는 농촌의 역사와 문화를 의식적으로 되살리는 프로젝트를 육성하고, 이런 문화운동을 하는 서클이나 단체들을 육성하는 것 등을 들 수 있다.

농촌지역공간의 특수성은 지역의 특성을 나타내는 부락의 취락구조로 나타난다. 취락구조로 표현되는 마을경관은 외지인들에게 뿐만 아니라 현지인들에게도 마을에 대한 인상으로 선명하게 남게 된다. 따라서 지역의 결속을 유지하기 위하여 취락구조와 형태를 지역의 특성대로 가꾸는 것이 무엇보다 중요하다 할 수 있다. 마을의 취락구조는 건축양식과 조경양식 그리고 이들의 상호결합에 의해 형성된 취락양식에 따라 결정된다. 독일의 경우 부락재정비(Dorfneuerung)⁵⁾ 사업의 일환으로 오래된 건축물에 대한 보수, 마을중심지구의 재개발 등이 추진되고 있는데, 여기서 재정비의 기본원리는 마을 고유의 취락양식을 유지, 발전시킴으로써 마을의 독특성을 살려 나가는 데 있다. 또한 부락재정비는 가급적 옛것을 되살리고 보전하고자 한다. 옛것에 대한 완전한 파괴는 다른 대안이 없는 마지막 상황에 고려될 수 있다. 그리고 부락재정비같은 지역개발사업에는 주민들이 계획설립과정부터 계속해서 사업과정에 참여하게 하고 있다. 주민들의 참여는 특히 지역 역사와 관련되는 사항일 때 더욱 활발하게 일어난다.

부락재정비와는 별도로 환경보존적 자연공간계획이 지역정책의 또다른 과제가 되고 있다. 여기에는 무엇보다 환경친화적인 경작방법, 생태계 보존, 자연경관에 맞는 건설계획이 정책과제로 요구되어진다. 그런데 이러한 정책과제가 기존의 경지정리사업(Flurbereinigung) 틀내에서 이루어질 수 있는지 아니면 여기에

5) 부락재정비(Dorfneuerung)는 외형상 우리의 새마을운동과 비슷한 사업이라 볼 수 있지만, 내용적으로는 많은 차이점이 있다. 새마을운동이 전체주의적 시각에서 획일적으로 추진된 사업인데 비해, 부락재정비는 지역자치에 바탕을 두고 지역의 특성과 독자성을 최대한 살리는데 중점을 두고 있는 사업이다. 부락재정비사업에서는 마을고유의 건축형태, 취락지구와 주변공간 간의 조경형태, 하천에 대한 조정, 옛건물에 대한 수리방식 등이 주민들의 충분한 의견수렴후에 신중하게 이루어진다.

새로운 제도나 기구가 필요한지 여부가 우선 검토되어야 한다. 이것은 단지 구체적 실현방안에 관련되는 문제뿐만 아니라 자연경관의 특성과 광범한 생태적 연관에 대한 의식의 발달과 관계되는 문제이다. 환경의식의 개발은 일반적인 교육기구를 통해서나 특별한 과정 및 프로젝트를 통해 이루어질 수 있다.

농촌지역의 자기정체성을 유지하고 지역정책의 계획 및 결정과정에 주민들의 동참을 유도하기 위한 중요한 전제조건은 지역언론을 통한 광범위한 정보수집과 충분한 의견교환이다. 이에 대한 주된 기능은 주로 지역신문을 통해 이루어진다. 그런데 현실적으로 대부분 지역의 지역신문 편집진들은 과다한 업무에 시달리고 있고 지방유지들로부터 엄청난 압력들을 받고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 자립적 지역사회개발론에서는 농촌지역내에 다양한 정보공급처의 개발을 모색하고 있다. 예를 들어 지방관청의 관보나 협회의 회지 등에 지역현안들이 지속적으로 보도될 수 있게 한다. 또한 교회의 소식지나 정당의 회보 등도 같은 목적으로 이용될 수 있다. 큰 투자가 요구되는 난점이 있지만, 주민 참여속에 새로운 지역신문을 창립하는 것도 하나의 방안이 된다. 다수의 지역신문들이 있게 되면, 보다 폭 넓은 의사소통의 기회가 주어지게 된다.

III. 정책적 시사점 및 결론

자립적 지역사회개발 모델은 기본적으로 기존의 지역사회개발정책을 대체하는 것이 아니라, 그것을 보완하는 성격이 짙다. 다시 말해 여건 및 환경변화⁶⁾에 상응하는 새로운 원리와 방안들을 개발·발굴하여 기존의 지역사회개발정책을 현실에 부합한 정책으로 재정립하고자 하는 것이 그 기본취지라 할 수 있다. 하지

만 이런 보완적 성격에도 불구하고 자립적 지역사회개발론에는 기존의 지역개발정책과는 질적으로 판이한 원리들이 포함되어 있는데, 그것은 '밑으로부터의 개발'과 개별부락의 독자성 및 독특성에 대한 강조로 나타난다. 이런 관점에서 볼 때, 한국의 새마을운동은 외형상 자립적 지역사회개발의 일종으로 보이지만, 실제에 있어 전형적인 반(反)자립적 지역개발 형태였음을 알 수 있다. 왜냐하면 새마을운동이 그 본질에 있어 관주도의 '위로부터의 개발'이고 개별부락의 독자성이 철저히 무시된 획일적, 전체주의적 개발전략이기 때문이다. '개발독재'를 대신한 '개발자치', 이것은 자립적 지역사회개발론이 담고 있는 새로운 원리이자 내용인데, 이러한 원리의 수정은 정당한 것으로 보인다. 왜냐하면 자율과 자치의 원리가 강조되고 각 지역들의 특수성과 고유성이 보장되고 육성되는 것이 민주화와 지방화를 향한 시대적 요구와 일치하는 것이기 때문이다. 요컨대 기본원리 차원에서는 자립적 지역사회개발론이 긍정적 평가를 받는다 할 것이다.

자립적 지역사회개발의 기본정신은 기본정신에서 생성되는 것이기 때문에, 원칙론적인 차원에서 자립적 지역사회개발의 기본정신은 올바르게 설정되었다 할 수 있다. 그런데 여기서 한가지 지적할 수 있는 사실은 이러한 기본정신이 자립적 지역사회개발의 선결조건을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 다시 말해 기본정신이 먼저 충족되어야만 자립적 지역사회개발이 가능한 것은 아니다. 기본정신이 자립적 지역사회개발 추진의 바탕이 되기도 하지만, 동시에 이 기본정신이 자립적 지역사회개발의 최종목표이기도 한 것이다. 즉 자립적 지역사회개발을 실현하는 과정에서 불완전하던 기본정신이 완성되어간다고 할 수 있다.

자립적 지역사회개발의 조직론에서 보게 되

6) 여기서 여건 및 환경변화란 단순히 주어진 외부조건을 의미하는 것이 아니라 환경운동과 같은 신사회운동의 확대에 의한 의식의 변화를 포함한다.

는 이 개발모형의 특수형태는 지역상담자와 지역협회가이다. 실제 자립적 지역사회개발론에서는 이 두 개발주체의 역할이 상당히 중요하다. 문제는 자립적 지역사회개발 모델을 한국의 지역개발에 적용하려고 할 때, 지역협회를 어떻게 구성하고 지역상담자를 어떻게 양성·육성할 수 있는냐는 것이다. 현실적으로는 현재 농촌지역에 구성되어 있는 개발위원회를 지역협회로 개편할 수도 있을 것이다. 여기서 관건이 되는 것은 조직적 개편이 아니라 내용적 개편이다. 다시 말해 기구개편을 통해 지역개발에 적극적으로 동참하는 주민들을 얼마나 제대로 확보할 수 있는냐가 중요한 것이다. 결국 이것은 단순한 조직개편 문제가 아니라 주민들을 어떻게 지역사회개발에 적극적으로 참여시킬 것인가의 문제로 환원된다. 이런 맥락에서 보면 자립적 지역사회개발은 이미 일정 수준 이상의 농촌계몽운동, 농민의식화운동을 전제하고 있다 할 수 있다.

지역협회의 구성과 불가분 관계에 있는 것이 지역상담자의 양성 및 육성이다. 그것은 한편으로 지역협회가 구성되지 않고서는 지역상담자의 육성이 제도적으로 불가능하기 때문이고, 다른 한편으로 지역협회가 구성될 정도의 주민들의 열의가 없이는 지역개발을 위해 헌신적으로 노력할 지역상담자가 출현할 수 없기 때문이다. 한 마디로 지역협회가 지역상담자 육성의 전제조건이 된다. 그런데 지역상담자에게는 지역사회개발에 대한 열의 못지 않게 폭넓은 분야에 대한 전문지식이 요구된다. 이러한 전문지식들은 정규학교교육 이외에 직업교육과 사회교육의 일환으로 실시되는 연장교육 및 성인교육 차원에서 해결되어야 한다. 하지만 한국에는 아직 직업교육과 사회교육이 제도적으로 미비되어 있고, 특정 분야에서 부분적으로

로 실시되는 사회교육도 학교교육과의 제도적 연관이 불확실하기 때문에 여기에 대한 제도적 보완이 필요한 것으로 보인다.⁷⁾ 특히 농업이나 농촌개발 쪽의 사회교육은 더욱 취약한 것으로 나타나고 있어 여기에 대한 개선이 시급하다 할 것이다.⁸⁾

지역경제를 자립화하는 방안으로 제시되고 있는 것들 중에 가장 시사성이 높은 것은 전통수공업에 대한 새로운 강조라 생각된다. 포드주의적 대량생산, 이것이 도시산업부문의 특징이라면, 여기에 대항할 수 있는 농촌의 무기는 수공업적 장인생산에 있다. 도제식 기술전수가 요구되는 수공업품에 대한 수요는 기계에 의한 대량생산의 발전과는 역으로 증대될 것으로 기대된다. 특히 문화적 향기를 지닌 전통수공업품 생산은 전통과 근대화에 대한 가치관의 변화로 인해 앞으로 더더욱 전망이 있는 미래산업이 될 것이다. 그러므로 지역개발 차원에서 전통수공업을 육성하는 것은 필요하다 하겠다.

자립적 지역사회개발론에서 제시하고 있는 관광개발은 기본적으로 관광수입의 극대화보다는 농촌문화와 전통문화를 부활시키고 신장시키는 데 더 큰 목표를 두고 있다. 다시 말해 농촌관광이 농촌문화의 복원이란 틀내에서 이루어지게끔 하고 있다. 또한 에너지정책도 기본적으로 해당지역이 관리하고 통제할 수 있는 선에서 개발되고 실시되게끔 하고 있다. 요컨대 자립적 지역사회개발론에서는 경제의 논리가 지역사회의 독특성을 추구하는 자치의 논리에 의해 제한을 받게 하고 있다. 이것은 지역경제구조의 자립화가 진정한 지역의 자치 없이 지역경제의 양적인 팽창에 의해 이룩될 수 없다는 인식에 따른 것이다.

자립적 지역사회개발론에서는 농촌지역에서 실시되는 교육이 농촌현실과 유리되지 않는 교

7) 직업교육제도에 대한 모범적 사례로 언급되는 독일의 직업교육제도에 대해서는 김수석, 최민호, 김성수 (1995) 참조.

8) 과도기적으로는 1996년에 신설된 한국농업전문학교에 농촌개발과정을 개설하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

육내용을 담고 있게끔 한다. 지역의 현실에 부합한 교육내용, 이를 위해서는 무엇보다 교육의 자치가 선행되어야 하는데, 우리의 현실 제도하에서는 시·군 교육청 단위의 지방자치가 실질적으로 이루어져야 한다. 그리고 지역특성을 반영한 교육내용은 적어도 초등학교와 중학교의 교과과정에 포함되어야 할 것이다.

사회적 통합에 관한 자립적 지역사회개발론의 방안 중에서 가장 독창적인 부분은 농촌사회진료소의 개설방안이다. 사회병리적인 문제들과 이로 인한 정신신체적 문제들을 종합적으로 치유·해결하는 사회진료소가 올바르게 운용된다면, 농촌주민들이 갖는 많은 정신적, 심리적 병리현상들이 사회문제론의 시각에서 제대로 치유될 수 있을 것이다. 그리고 설립된 농촌사회진료소는 농촌지역의 사회적 통합에 실질적인 핵이 될 수 있을 것이다. 따라서 사회진료소의 개설은 자립적 지역사회를 개발하기 위해 필요한 사업이라 생각된다. 기능상으로는 기존의 보건진료소와 사회복지기관의 기능이 통합된 것이기 때문에, 이들 관련 기구들의 통제함에 의해 사회진료소의 조직이 원칙적으로 가능하다. 그런데 여기서 사회진료소의 조직을 민간기구로 할 지, 아니면 국가기구로 구성할 지 여부가 문제가 된다. 지역주민들의 자치를 기본원리로 삼는 자발적 지역사회개발의 기본정신에 충실할 것 같으면, 농촌사회진료소는 원칙적으로 민간기구로 구성되어야 한다. 이럴 경우 사회진료소의 운영과 육성을 지역협회가 담당하게 하는 것이 바람직하다 생각된다. 그리고 자립적인 지역협회가 결성되기 어려운 단계에서는 사회진료소의 운영을 국가가 담당하되, 사회진료소의 자율성이 최대한 보장되도록 이를 제도화해야 할 것이다.

농촌문화개발의 한 형태로 제시된 독일의 부락재정비(Dorfneuerung)사업은 지역개발의 우선과제가 어느 부분에 주어져야 하는 지를 분명하게 보여준다. 부락재정비사업에서 드러나는 사실은 부락의 형태를 바꾸는 마을정비사업

의 목표가 우리의 새마을운동처럼 농가소득 극대화에 있지 않고, 개별 마을의 독특성을 유지하고 마을 고유의 문화를 가꾸어 나가는 데 놓여 있다. 다시 말해 부락재정비사업을 통해 취락구조 속에 나타난 주민들의 생활문화가 발굴되고, 이것에 대한 지역 고유문화로의 자리매김이 일어난다. 지역고유문화에 대한 발전적 계승이 중요한 이유는 농촌사회의 진정한 발전이 농촌주민들의 자기정체성 회복을 통해서 비로소 가능하기 때문이다.

결론적으로 자립적 지역사회개발론은 지역개발의 원리를 바르게 정립한 새로운 개발모형이다. 여기서는 먼저 지역주민들의 자발성이 강조되고, 여기에 기초한 진정한 지역의 자율이 요구된다. 즉 '밑으로부터의 개발'이 실시된다. 그리고 자치의 원리는 지역의 고유문화를 창조적으로 계승·발전시켜 지역의 독특성을 유지한다. 지역고유문화의 개발은 다시금 지역주민들의 자기정체성 회복에 기여하고, 이것이 지역개발의 원동력이 된다. 왜해되어 가는 농촌사회를 재건해서 매력적인 지역사회로 만드는 것은 농가소득 수준의 향상 같은 경제적 수단으로 이룩될 사항이 아니다. 도시지역과는 질적으로 다른 생활 및 생활문화의 개발을 통해서, 비로소 살맛나는 농촌이 건설되어지는 것이다. 농촌문화개발을 위해서는 우선 농촌지역에 문화운동이 전개되어야 하는데, 이러한 문화운동을 농촌에 몸담고 있는 우리들이 앞서 시작해야 할 것이다.

IV. 참고 문헌

1. 김수석, 최민호, 김성수. "독일의 영농인 양성제도", 『農村社會』, 제5집, 韓國農村社會學會. 1995.
2. 김일철. "21세기 한국농촌사회와 농업인", 『21세기를 향한 농업인의 역할』, 제1회 「농업인의 날」기념 국제학술회의논문집. 1996.
3. Brink, A. *Die Wendland-Kooperative. Der Aufbau einer Erzeuger-Verbraucher-Gemeinschaft als*

- Beitrag zu einer eigenständigen und ökologisch orientierten Regionalentwicklung im peripheren ländlichen Raum*, Hannover, 1986.
4. Elsasser, H. "Regionalismus und endogene Entwicklung in der Schweiz", *Agrarische Rundschau*, Heft 6, 1987.
 5. Hässler, S. *Leben im ländlichen Raum*, Stuttgart, 1988.
 6. Der Hessische Minister für Landwirtschaft und Forsten: *Dorferneuerung in Hessen*, 3. Aufl., Wiesbaden, 1986.
 7. Initiativkreis zur Grundung des Vereins Eigenständige Regionalentwicklung Baden-Württemberg: *Eigenständige Regionalentwicklung Baden-Württemberg*, 2. Aufl., Ulm, 1988.
 8. Kreil, M. "Arbeiten, um zu leben oder leben, um zu arbeiten? Familien auf dem Land", In: Deutsches Jugendinstitut(ed.), *Wie geht's der Familie?*, München, 1988.
 9. Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Eigenständige Regionalentwicklung: *Regionalbetreuung und-förderung innovativer Wirtschaftsjprojekte für eine Eigenständige Regionalentwicklung in benachteiligten Gebieten Österreichs*, Wien, 1987.
 10. ____: *Land auf neuen Wegen. Beratung für Selbsthilfeprojekte in benachteiligten Regionen*, Wien, 1987.
 11. ____: *Peripherie im Aufbruch. Eigenständige Regionalentwicklung in Europa*, Wien, 1987.
 12. Pongratz, H. and M. Kreil: "Möglichkeiten einer eigenständigen Regionalentwicklung", *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie*, Vol. 39, Heft 1, 1991.
 13. Priebe, H: *Die subventionierte Unvernunft. Landwirtschaft und Naturhaushalt*, Berlin, 1985.
 14. Romei β -Stracke, F. and M. Pürschel: *Freizeitnachfrage - Naturbedürfnis - Siedlungsstruktur*, Münster-Hiltrup, 1986.
 15. Schäfers, B.: "Die ländliche Welt als Alternative", In: H. G. Wehling(ed.), *Das Ende des alten Dorfes?*, Stuttgart, 1980.
 16. Schmals, K. and M. R. Voigt(ed.): *Krise ländlicher Lebenswelten*, Frankfurt/M., 1986.
 17. Verein zur Förderung der Eigenständigen Regionalentwicklung in Hessen e.V.(ed.): *Neue Wege braucht das Land, Melsungen*, 1986.
 18. Wehling, H. G. and R. Wehling: "Nach der Gemeindereform", In: H. G. Wehling(ed.), *Das Ende des alten Dorfes?*, Stuttgart, 1980.