

## 農村工業의 概念과 農村工業開發의 意味

——農村工業開發政策의 理論的 基礎——

崔 洋 夫

首席研究員, Ph. D.(農業經濟學), 農村開發研究室

金 衡 模

研究員, 農村開發研究室

- I. 問題의 提起
- II. 農村工業의 概念定義
- III. 農村工業開發의 經濟的 意味
- IV. 農村工業開發의 含蓄意味
- V. 맷는 말

### I. 問題의 提起

農村地域으로의 工場誘致를 促進시키고, 農촌 지역에 位置하고 있는 製造事業體들을 育成하기 위한 農村工業開發政策이 農民들의 農外所得增大를 위한 基本的인 政策手段의 하나가 될 수 있다는 점에서 최근 社會의 觀心을 모으고 있다. 특히 耕作土地面積 1.0町步 未滿의 零細小農家가 전체농가의 絶對多數를 차지하고 있는 우리나라의 現실에서 영세소농가들의 低所得과 相對的 貧困問題의 解決은 農業所得의 增大를 통해서보다는 農外所得의 增大, 특히 農村工場就業勞賃 및 奉給收入의 增大를 통하는 것이 보다 효과적일 수 있다는 관점에서 農村工業開發政策推進의 必要性이 강조되고 있다(崔洋夫, 1978 a, pp. 116~118 : 1979, pp. 283~285, 317 ~321).<sup>1</sup>

그러나 農村工業開發에 관하여 늘어가고 있는 社會的, 政策的 觀心에도 불구하고 農촌공업에 대한 研究의 不足으로 인한 資料의 制約은 우리들의 農촌공업에 대한 理論的 및 現實的 理解의 幅을 넓혀주지 못하고 있다.<sup>2</sup> 이 때문에 우리는 “農村工業”이라는 말을 자주 사용하면서도 그것이 具體的으로 무엇을 意味하는가에 관해서는 明確하지 못하다. 그뿐만 아니라 “農村工業開發(rural industrialization)”이라는 말이 그 동안 흔히 사용되어 온 “工業의 地方分散” 또는 “地方工業開發”이라는 말과 어떠한 差異가 있는지에 관해서도 不分明하다. 그러나 農村工業의 概念과 農村工業開發의 經濟的 意味에 대한 정확한 이해는 것이 農村工業開發政策을 추진해 나간다고 할 때 구체적으로 어떠한 工業이 農村地域에 誘致育成되어야 하고, 어떠한 政策手段이 選擇되어야 하는가라는 문제들과 직접적인 관계를 맺고 있다는 점에서 중요한 意의를 갖고 있다. 다시 말하면 農村工業에 대한 概念의 混亂은 결국 農村工業開發政策의 目標와 手段의 選擇問題에 混亂을 가져다 줄 수 있다고 생각되기 때문이다.

本 論文은 農村工業의 概念과 農村工業開發

의 經濟的 意味를 理論的으로 整理하고, 이것들이 農村工業開發政策에 대해서 갖는 含蓄意味를 검토한 것이다. 다시 말하면 本 論文은 農村工業開發政策의 理論的 基礎에 대한 體系的인 整理를 試圖한 것이다.

## II. 農村工業의 概念定義

農村工業이란 어떤 工業을 말하는가? 農촌 공업에 관한 國內外 研究文獻들을 살펴보면, 農촌 공업에 대한 概念을 크게 다음의 2가지로 分할 수 있다. 하나는 農촌공업이란 基本的으로 어떤 어떤 性格(또는 特徵, 要件)을 가지고 있어야만 한다는 觀點에서의 概念定義이고, 다른 하나는 現實의 農村工業은 어떤 어떤하다는 立場에서의 개념정의를 들 수 있다. 本 論文에서는 前者의 경우를 “農村工業에 對한 規範的 定義 (normative definition)”라 부르고, 後者를 農村工業에 對한 實事的 定義(factual definition)”라 부른다. 다음은 각각의 개념을 비교 검토한 것이다. 본 논문은 結論的으로 實事的 定義에 입각한 農村工業의 概念을 選擇하고 있음을 미리 밝혀둔다.

### 1. 規範的 定義와 問題點

농촌공업의 개념에 관한 規範的 定義는 일반적으로 農村工業이면 당연히 가지고 있어야만 한다고 判斷되는 特定性格을 內容으로 하고 있다.<sup>3</sup> 예를 들면, 農촌공업의 규범적 정의에 관한 한 論文은(農業協同組合中央會, 1969a, p. 157) 農촌공업을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, “…農村工業은 우선 農村地域에 位置하여야 한다. …(그리고) 農촌공업의 經營主體(는) 農民이어야 한다…”<sup>4</sup> 이 논문은 이상과 같은 規範의

定義가 不可避한 理由로서는, 農촌공업을 開發시킨다는 政策的 次元에서 볼 때 農村工業開發은 기본적으로 私經濟的 立場에서의 經濟立地理論을 떠나 “都市工業의 일부를 農村地域으로 유치하고 새로 건설될 工業立地를 農촌지역에서 가급적 優先的으로 選擇”하여 “도시와 農村 사이의 產業構造上의 不均衡을 조금이라도 시정”하고, “不完全하고 低雇傭狀態에 있는 農촌농업노동력을 보다 有利한 條件下에 非農業部門에 動員함으로써 勞動力의 限界生產力を 높이고 農業내부에 있어서의 不合理한 資本의 配分 및 結合을 어느 정도 시정할 수 있을 것”으로 보기 때문이다. 여기에서 특히 農촌공업의 經營主體가 資本과 勞動參與面에서 農民이 되어야만 하는 이유로서는 만약 그렇지 않은 경우 “農村工業化는 결국 工業自體에 對한 農業資本의 隸屬關係, 產業資本家에 대한 農民의 從屬關係를 形成하는 것以外의 보다 적극적인 經濟的 意義를 찾지 못할 것”으로 판단되기 때문이라고 이 논문은 밝히고 있다. 이 문제와 관련하여 또 다른 한 論文(農業協同組合中央會, 1969b, p. 169)은 “農村工業의 形態가 어떤 것이 되든지간에 農民自身이 工業經營의 主體가 되지 못한다면 工業의 地方分散은 農民의 自主的 内지는 積極的인 工業段階에의 진출이 아니라 단순한 工業의 農村分散이 될 것”이기 때문이라고 설명하고 있다.

농촌공업의 개념에 관한 規範的 定義를 내리고 있는 外國文獻의 경우들은 대체로 農村工業의 經營主體는 누가 되어야 하느냐보다는 어떤 業種의 製造業이 되어야 하느냐라는 觀點에서 農촌공업을 정의하고 있다. 그 代表的인 例의 하나인 Jon Sigurdson (1977)은 農村工業은 기본적으로 農業發展과 農村住民들에게 寄與할 수 있어야만 한다는 規範的前提 밑에서 農촌공업

은 農業生產을 위한 各種의 生產要素(예를 들면 肥料, 農藥, 農機具 및 各種 農業用 投入資材)들을 生產 供給하거나, 農촌지역에서 生産되는 各種生産物(林產物과 鎮產物까지도 포함하여)을 利用 加工하거나, 農村住民들이 필로 하는 生活用品을 生産공급하는 製造業이 되어야 한다고 지적하고 있다.

다시 말하면 農촌공업이란 農村地域에 位置하여 農業生產, 農產物, 其他 農村의 賦存資源, 그리고 農村住民들과 前後方 聯關關係(foreward and backward linkage)를 맺고 있어야만 한다는 것이다. 이 때문에 農촌공업을 農村에 基盤을 둔 工業(rural-based industry), 또는 農業 關聯工業(agro-related industry)라고 부르고 있다. 따라서 農村工業이라는 單語를 사용하는 이유도 製造業體들이 農村이라는 地理的 空間에 位置하고 있기 때문이라기 보다는 오히려 그들 제조업체들의 農村經濟내지는 農業經濟와 맺고 있는 聯關性 때문이라고 지적하고 있다(Sigurdson, 1977, pp. 2~34, Asian Development Bank, 1977, pp. 280~281).

그러나 規範的인 農村工業의 概念이 갖고 있는 基本的인 問題點은 그것이 農촌지역에서 生産활동을 하고 있는 모든 製造業을 包括하지 못하고 극히 制限된 範圍의 製造業만을 포함하고 있다는 점이다. 두 번째로 지적될 수 있는 문제는 農村地域에 立地하는 제조업체들이 반드시 農村經濟나 農業經濟와 聯關性을 갖고 있어야만 한다는 規範的 判斷이 과연 바람직한 것이냐 하는 것이다.

첫 번째로 지적한 農촌공업에 관한 규범적 정의의 非現實性 問題는 工業立地 理論의 側面에서 다음과 같은 비판을 불가피하게 하고 있다. 일 반적으로 農村地域은 工業立地로서 都市地域에

비하여 大量의 相對的 不利性을 갖고 있다고 이야기되고 있다(崔洋夫, 1978b, pp. 148~157). 만약 그렇다면 어느 한 企業이 工業立地로서 불리한 여건에 있는 農촌지역을 立地로 선택하였다고 할 때 거기에는 그럴만한 經濟的 理由가 있지 않으면 안된다. 企業의 立地選擇行爲가 立地理論에 따른 經濟的合理性을 가지고 있다고前提한다면 農村地域은 적어도 어느 程度에 있어서 特定 農村地域을 工業立地로 選好하는 기업에게 그 農촌지역만이 提供할 수 있는 어떤 立地上의 利點을 줄 수 있어야만 한다는 假定이 成立될 수 있기 때문이다. 바꾸어 말하면 企業家들은 工業立地에 대한 選好函數를 가지고 있고, 이 選好函數를 充足시키는 農촌지역을 입지로 선택했을 것이라는 점이다. 만약 이러한 가정이 사실이라고 한다면, 한 企業의 特定 農村 地域의 選擇은 그 기업의 工場立地에 대한 選好函數와 그 農촌지역이 提供하는 立地條件에 의해서 결정된 合理的인 經濟現象이라고 이야기할 수 있다.<sup>5</sup>

이상과 같은 설명은 農촌공업의 개념정의에 사용된 “農村地域”이라는 말이 단순히 空間的 意味만을 가지고 있는 것이 아니라 工業立地로서 農촌지역이 갖고 있는 相對的 有利性까지를 内包하고 있는 말로 사용되고 있다고 말 할 수 있다. 여기에서 우리는 工業立地로서 農촌지역은 어떠한 相對的 有利性을 가지고 있으며, 企業家들의 農촌지역에 대한 選好가 무엇인가를 검토해 볼 필요가 있다.

일반적으로 이야기할 때 한 기업이 生產 및 市場販賣活動 등을 위하여 필로 하는 生產要素(예를 들면 原料, 土地, 勞動力, 工業用水 등)와 生產製品이 移轉可能한 것(transferrable)이냐 아니면 移轉不可能한 것(non-transferrable)이냐

에 따라서 그 기업의 立地選擇이 달라질 수 있다(Hoover, 1971, pp. 13~16). 다시 말하면 어느 기업이 필요로 하는 生產要素(또는 生產製品의 市場販賣)가 地域性을 띠고 있는 移轉不可能한 것인 경우(이 경우 經濟的으로 移轉不可能한 경우와 技術的으로 移轉不可能한 경우를 생각할 수 있다) 그 工場의 立地는 자연히 이러한 地域性을 띠고 있는 生產요소를 供給해 줄 수 있는(또는 生產제품에 대한 需要가 있는) 特定地域으로 들어가지 않으면 안된다. 이 관계를 農村工業과 관련하여 생각할 때, 移轉不可能한 生產要素를 어느 農村地域이 가지고 있는 경우 이 生產要素를 絶對的으로 必要로 하는 기업의 공장입지는 결국 그 農촌지역이 될 수 밖에 없다고 볼 수 있다.

그렇다면 工業立地로서 農촌지역은 어떠한 種類의 移轉不可能한 地域性을 띤 要素들을 기업에게 제공할 수 있는가? 바꾸어 말하면 기업들이 工業立地로서 農村地域을 選好하는데 영향을 미치는 요인들에는 어떠한 것들이 있는가? 個別企業의 立場에서 볼 때 다음의 몇 가지 假想의인 경우들을 생각해 볼 수 있다. 즉, ① 原料調達(특히 그 원료가 農산물인 경우 또는 광산물이나 임산물의 경우까지를 포함하여)면에서 어느 特定原料가 地域性을 띠고 있으면서 技術的으로 移轉不可能한 경우, 또는 技術的으로 可能하지만 原料輸送보다는 製品輸送이 經濟的으로 有利한 경우, ② 技術水準에 있어서 高度로 훈련된 專門家나 技術者보다는 大量의 技能工이나 未熟練單純勞動力を 필요로 하는 경우, ③ 原料 및 製品의 賽藏이나 生產工程의 特殊性 또는 公害物質處理를 위한 목적 등으로 막대한 규모의 工場敷地를 필요로 하는 경우<sup>6</sup>, ④ 最終生産製品이 農業用이어서, 이 제품에 대한 市場需

要가 農民인 경우로서 生產製品輸送費가 過多하게 所要되는 경우 등을 생각해 볼 수 있다(Fulton, 1974, pp. 68~78).

이상에서 열거한 몇 가지 예들은 農촌지역을 선호하는 企業들의 性格이 勞動集約의거나, 特殊原料利用型이거나, 상당한 規模의 工場敷地를 필요로 하거나, 또는 農村住民이나 農業生產者인 農民을 市場으로 하는 特定製品生產業種임을 말해 주고 있다. 이렇게 볼 때 規範的 立場에서 정의된 農촌공업은 적어도 理論的으로 앞에서 열거한 4가지 경우 중 ①과 ④의 경우만을 農村工業의 範圍에 포함시키고 있으며, ②와 ③의 경우는 그 범위에서 除外시키고 있음을 볼 수 있다.

두 번째로 지적될 수 있는 規範的 定義의 問題點은 農村地域에 입지하는 農촌공업이면 農村經濟에 基盤을 가져야 하고, 農業經濟와 聯關關係를 맺어야 한다는 當爲的인 判断이 農촌공업을 개발한다는 政策的 次元에서 볼 때 非現實的일뿐만 아니라 非論理의이라는 점이다. 예를 들면 農民이 農촌공업의 經營主體가 되어야 한다는 規範的 判断은 과연 資本, 技術, 經營, 市場販賣 등의 面에서 農촌공업을 경영할 수 있는 經濟的能力과 技術的資格을 갖춘 農민이 얼마나 될 수 있을 것인가라는 現實問題를 제기한다. 만약 이러한 農민이 또 숫자에 있어서 制限될 수 밖에 없다면, 결국 農村工業開發은 政策的 次元에서 추진될 수 없다는, 또 되어서도 안된다는 결론을 가능케 하기 때문이다. 여기에 덧붙여서 農村地域에 들어가는 農村工業들이 農촌의 賦存資源이나 農產物의 利用加工, 農業用資材나 農民들의 生活用品을 生產供給하는 業種에 국한되어야만 한다는 當爲論의 立場은 앞에서 지적한 바와 같은 이유로 農村工業開發의 促進을 오히려 規

制하는 작용을 할 수도 있기 때문이다.

이상을 요약한다면 농촌공업에 대한 規範的 定義는 農業經濟의 側面을 지나치게 강조함으로써 이러한 개념에 입각한 農村工業開發을 추진할 경우 과연 現實的으로 農村工業開發 자체가 可能할까 하는 의문을 제기시킨다. 그것은 農村工業으로 可能한 業種을 크게 制約시킬 수가 있을 뿐만 아니라 規模의 經濟面에서 非效率의인 農村工業을 만들어 낼 수가 있기 때문이다.<sup>7</sup>

## 2. 事實的 定義

農村工業에 관한 事實的 概念 定義는 일반적으로 農村工業을 農村地域에서 生產活動을 하고 있는 製造業으로 규정한다(韓國產業開發研究所, 1972 : 崔洋夫外, 1978, 1979a, 1979b). 바꾸어 말한다면 事實的 概念定義는, 農村地域에 立地하고 있는 製造業이라고 해서 規範的 定義에서 규정하고 있는 것처럼 業種面에서 農村工業이 農業經濟나 農村經濟와 관계를 맺고 있어야만 한다거나, 농촌공업의 經營主體는 農民이 되어야만 한다는 제한을 벗어나서, 農村地域에 위치한 모든 製造業을 農村工業으로 규정한다.

그러나 이상과 같이 농촌공업을 정의한 경우 다음과 같이 겹토되어야 할 두 가지 문제가 생긴다. 하나는 어디까지를 農村地域으로 보아야 하며, 다른 하나는 製造業의 業種에는 制限이 없다고 하더라도 規模와 生產組織形態面에서는 어디까지를 農村工業으로 보아야 하느냐 하는 문제가 그것들이다. 첫 번째의 질문은 規範的 定義에 있어서도 共通的으로 提起되는 문제이나, 두 번째의 것은 規範的 定義와 事實的 定義를 區分짓는 문제가 되고 있다.

가. 農村地域의 範圍와 農村生活圈(애그로폴리스)

農村地域의 範圍에 관한 문제와 관련하여서는 農村과 都市의 區分이 과연 理論的으로 그리고 實證的으로 가능한가라는 어려운 문제가 제기된다. 일반적으로 이야기할 때 농촌과 도시의 구분은 다분히 任意的이나 操作的(operational)한 성격을 불가피하게 내포하고 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다(Anderson and Leiserson, 1978, p. 13). 그것은 農村과 都市가 연속적인 地理的 空間에 位置하고 있으며, 都市化의 進行에 따라서 그리고 交通手段의 發達과 뉴스미디아의 擴散에 따라서 어디까지가 都市의 끝이고 農村의 始作인가를 명확히 구분하는 것이 현실적으로 어렵기 때문이다.

그렇다고 農村地域에 대한 구분이 결코 不可能하다는 말은 아니다. 일반적으로 농촌지역이라고 함은 農業生產에 참여하고 있는 農民들의 第1次의 生活住居空間을 의미하는 말로 사용되고 있다. 흔히 불리우는 農家가 위치하고 있는 마을(village)이 여기에 해당하며 이러한 마을들을 총칭하는 말로서 “農村地域社會(rural community)”라는 말이 사용되기도 한다.

農村地域의 範圍設定에 있어서 問題가 되는 것은 우리가 흔히 부르고 있는 邑이나 面所在地를 과연 농촌지역에 포함시킬 수 있느냐라는 것이라고 생각된다. 그 理由는 邑이나 面所在地를 우리는 小都邑(또는 小都市)이라고 부르고 있기 때문이다(金安濟, 1978, 1979b, p. 268).

小都邑이 農村地域의 範圍에 속할 수 있느냐 하는 문제는 소도읍이 수행하는 經濟的 機能이 都市(여기에는 中都市, 大都市, 巨大都市가 포함된다)<sup>8</sup>의 그것과 差異가 있다는 점을 이해함으로써 가능할 수 있다고 생각된다.

일반적으로 小都邑은 그것이 背後地域(hinterland)으로 삼고 있는 農村地域社會의 주민들의

政治的, 經濟的, 社會的 그리고 文化的活動의 中心地가 되고 있을 뿐만 아니라 地域經濟活動의 結節地(nodal point)로서의 기능을 수행하고 있으며, 동시에 農村地域社會發展의 据點地域(growth center) 또는 成長核(growth pole)으로서의 역할을 수행하고 있다(Perroux, 1955; Hansen, 1967; 金炯國, 1973, pp.176~185; 金安濟, 1979b; Kwon, 1979).

따라서 小都邑은 背後地域인 農村地域社會와 밀접한 經濟的 關係를 맺고 있으며, 소도읍에서 이루어지는 經濟活動의 많은 부분이 農業과 農村에 기초를 둔 農業指向의 또는 農村指向의 性格을 띠고 있다. 그 뿐만 아니라 小都邑은 地方의 中大都市 등과 밀접한 경제관계를 맺음으로써 中大都市指向의 經濟活動을 수행하기도 한다. 한 마디로 小都邑의 經濟成長程度는 背後地域은 물론 中大都市와의 경제적 관계에 따라서 좌우되며, 背後地域인 農村地域社會의 經濟發展은 소도읍의 경제발전과 밀접한 正의 函數關係를 맺고 있다고 말할 수 있다. 이렇게 볼 때 小都邑을 農村地域에 포함시키는 것은 農村地域社會를 포함한 農村經濟의 發展을 促進시킨다는 정책적 관점에서도 중요한 의미를 가지고 있다고 생각된다.

그러나 그 동안의 農村開發에 관한 많은 연구나 정책들은 農村小都邑을 背後地域인 農村地域社會와 分離시켜 後者에 있어서의 경제 및 사회개발에 集中하여 왔다. 이 때문에 農村開發은 결국 農業開發이 중심이 되지 않을 수 없었고, 농민들의 第1次 生活圈인 마을 개발이 중심으로 되어 왔다. 바꾸어 말하면 농촌개발의 空間的單位가 마을 단위로 국한됨으로써 綜合的인 農村開發이 제약을 받아 왔다(金炯國, 1977).

이 때문에 최근에는 農村開發의 空間的單位가

農村小都邑과 背後農村地域社會(마을)를 포함하는 農村生活圈("agropolis" 또는 "Agropolitan district")의 개념으로 擴張되어야 한다는 이론이 제시되고 있다(Friedmann and Douglass 1975, pp.371~378). 이러한 요청은 일반적으로 都市化一工業化가 分極的인 形態를 취함으로써 발생하는 社會的 非經濟를 最少化시키기 위해서는 分散的 都市化一工業化를 통한 地域經濟間의 均衡發展을 시켜야 한다는 경제개발의 空間的均衡의 중요성에 대한 새로운 인식에 기초하고 있다.

農村工業開發問題와 관련하여 농촌지역의 범위를 農村生活圈(agropolis)으로 설정하는 것은<sup>9</sup>, 立地理論의 側面에서 공업의 농촌입주가 農村小都邑을 중심으로 이루어지는 것이 보다 經濟의이라는 점 때문이다. 그 이유는 농촌소도읍 및 인접지역은 배후지역인 마을보다는 社會間接資本의 開發投資面에서 유리한 입지적 조건을 갖추고 있으며, 農村製造業體들이 農村小都邑에 集中開發됨으로써 경제적으로는 集積의 效果를 나타낼 수 있고, 사회적으로는 移動하는 農業人口를 小都邑單位에서 흡수할 수 있는 가능성을 높임으로써 人口의 大都市集中을 抑制하는 효과를 나타낼 수 있기 때문이다. 그 뿐만 아니라 농촌공장에 취업하기를 희망하는 많은 농민들이 出退勤兼業型을 選好하고 있는 현실을 고려할 때(崔洋夫外, 1979c, pp.58~59) 농촌소도읍은 대부분 배후 농촌지역으로부터 通勤圈範圍內에 위치하고 있다는 점에서도 유리한 입지적 조건을 갖추고 있다.

#### 나. 農村製造業의 性格과 範圍

農村工業에 관한 事實的 概念定義는 농촌지역에 위치하여 生産활동을 하고 있는 모든 製造業을 농촌공업의 범위에 포함시키고 있다. 그러나

表 1 組織類型에 따른 製造工業의 分類

家內工業型	工場型工業*
1) 家內型 · 民俗工藝品製造 · 一般工產品製造(食品포함) · 質加工	1) 零細規模(零細企業) 2) 小規模 (中小企業) 3) 中規模 4) 大規模工場(大企業)
2) 作業場型 · 民俗工藝品製造 · 一般工產品製造(食品포함) · 質加工	

\* 우리나라의 경우 工場型工業의 구분은 일반적으로 從業員規模에 따라서 小規模는 종업원 5인 이상 99명 이하, 中規模는 100명 이상 299명 이하, 그리고 大規模는 300명 이상으로 구분하고 있다.

지금까지의 많은 연구들은(필자의 경우를 포함하여) 일반적으로 農村工業의 業種에 있어서는 어떠한 制限을 두지는 않았지만, 規模에 있어서는 제한을 두어오고 있는 것을 볼 수 있다. 예를 들면 우리나라 最初의 農村工業에 관한 研究라고 볼 수 있는 1963년도 韓國銀行 調查의 경우는 농촌공업에 “從業員 5人 이상 50人 미만의 農村中小工業事業體”만을 포함시키고 있으며(韓國銀行 調査部, 1964), 다른 연구는 “常時 從業員 5人 以上的 製造事業體”(商工部, 中小企業協同組合中央會, 1978; 崔洋夫外, 1978, pp.10~11)로 국한시 키고 있음을 볼 수 있다.

이상과 같은 農村製造事業體의 範圍設定은 다음과 같은 점에서 문제가 되고 있다. 즉, 농촌지역에서 傳統的으로 발전되어 온 農村家內手工業은 일반적으로 종업원 5인 미만의 경우가 대부분이며, 특히 雇傭勞動力이 아닌 家族勞動力에 의존하는 경우가 많기 때문에 종업원 5인 이상의 제조업체로 농촌공업의 범위를 한정시킬 경우 農村家內手工業型의 農村工業들이 그 범위에서除外될 수 있다는 점이다.

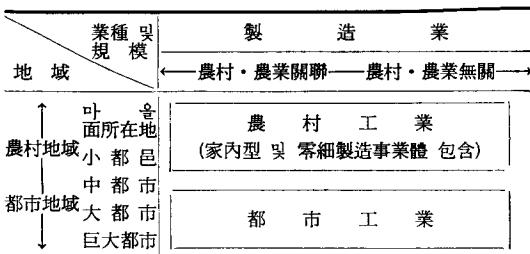
일반적으로 組織類型에 따른 제조공업을 분류하면(Staley and Morse, 1965, pp.5~8)〈表 1〉에서 볼 수 있는 바와 같이 크게 工場型과 家內型

(作業場型을 포함한)으로 구분할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 慣行으로 공업의 범주에는 工場型만을 포함시켜 왔으며, 家內手工業型은 “農家副業”이라는 用語를 사용하여 구분하거나, 특히 종업원 5인 미만의 사업체(대부분 家內型이거나 作業場形態)는 “零細企業”이라 칭하고 중소기업과도 구분하여 왔다.

그러나 문제는 農村小都邑을 포함하여 마을단위의 농촌지역에는 家內型工業이나 零細企業들이 많이 있고, 또 이러한 공업들이 농촌경제에서 중요한 역할을 수행하고 있다는 점이다.<sup>10</sup> 따라서 本論文은 농촌공업을 〈表 1〉에 정리된 바와 같이 家內型과 工場型을 모두 포함하고, 從業員規模에 있어서도 中小 및 大規模의 製造事業體는 물론 零細製造事業體까지도 포함하는 개념으로 정의한다.

이상을 요약하면 농촌공업에 대한 事實的 概念은 “農村小都邑과 그 背後地域을 포함하는 農村地域(農村生活圈)에서 規模와 業種에 관계없이 製造活動을 하는 家內型 및 工場型의 製造業으로 정의한다. 이상의 개념정의를 도식으로 표현하면 〈圖 1〉과 같다.

圖 1 農村工業의 事實的 概念 定義



### III. 農村工業開發의 經濟的 意味

農村工業을 事實的 立場에서 정의할 때 政策的 次元에서 農村工業開發은 현재 농촌지역에서 製

造活動을 하고 있는 各種類型, 規模와 形態의 農村製造事業體들을 육성 발전시키는 것과 都市地域에 위치하고 있는 제조업체들의 農촌지역으로의 移轉 및 새로운 제조업체들의 農村入住를支援하는 것을 포함하는 의미가 된다. 그러나 문제는 農村工業開發이라는 말이 우리가 흔히 사용하고 있는 “工業의 地方分散”(industrial decentralization) 또는 “地方工業育成”이라는 말들과는 과연 어떠한 差異를 가지고 있느냐 하는 점이다. 바꾸어 말하면 農村工業開發이라는 用語가 왜 필요하며, 또 그것이 가진 經濟的 意味는 무엇이냐 하는 문제가 검토되지 않으면 안된다.

農村工業開發이라는 말을 工業의 地方分散이나 地方工業育成과 區分하여 사용되지 않으면 안될 주된 이유의 하나는 農촌공업개발이 農村·農業經濟에 미치는 波及效果가 갖는 經濟的 意味의 重要性 때문이다. 이점에 관한 충분한 인식에 바탕을 두지 않은 農村工業開發은 결국 工業의 地方分散에 지나지 않는다.

### 1. 農村工業開發의 經濟的 意味

農村工業을 事實的으로 정의할 때 農촌과 도시라는 地理的 空間의 差異 이외에 製造業이라는 側面에서는 도시공업과 農촌공업 사이에 어떤 根本的인 差異가 없는 것으로 이해할 수 있다. 그렇다면 어떠한 점에서 農村工業開發은 工業의 地方分散과 區分되어야 하는가? 이 질문에 대한 해답을 얻기 위해서는 農촌공업개발이 農村經濟에 미치는 波及效果에 대한 명확한 이해를 필요로 한다.

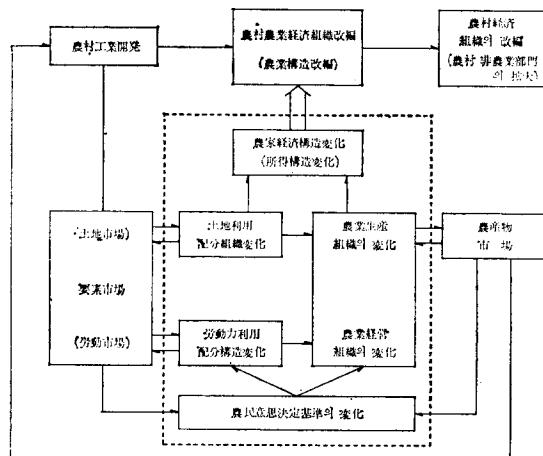
農村地域 또는 農村生活圈(農村小都邑과 背後 農村地域社會를 포함한)의 경제는<sup>11</sup> 개념적으로 農業을 중심으로 한 農業經濟部門과 製造業 및

商業, 기타 서비스業을 중심으로 한 非農業經濟部門으로 조직되어 있다고 구분 추상할 수 있다. 農村生活圈의 경제활동의 중심은 農業生產과 관련된 경제활동이며, 이 때문에 農村賦存資源(예를 들면 土地와 勞動力)은 農業부문에 配分利用되고 있다. 이러한 전제 밑에서 볼 때, 農村工業開發이라는 말은 農業을 基幹產業으로 조직되어 있는 農村經濟內部에 제조업을 중심으로 한 非農業經濟活動을 개발시키는 것을 의미한다. 따라서 農촌공업개발은 農村經濟組織의 새로운 變化와 再編成이라는 의미를 내포하고 있으며, 農村工業開發 그 자체는 보다 적극적인 의미에서 農村經濟組織의 改編, 예를 들면 資源分配組織이나 就業構造의 改編을 촉진시키는 직접적인 요인이 되기도 한다.

<圖 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 農촌공업개발은 農村經濟의 要素市場(특히 勞動市場과 土地市場)과 農產物市場을 통해서 農村內의 農業經濟組織에 變化를 가져오고, 農業經濟組織의 改編을 통하여 農村非農業部門의 擴大를 통한 農村經濟組織의 改編을 촉진시켜 나간다.

먼저 要素市場을 통한 農耕地와 農業勞動力에 대한 새로운 非農業的 需要의 創出은 農業생산에 배분되어 있는 農業生產資源의 再分配를 불가피하게 촉진시켜 나갈 것이며, 이 과정은 農業部門으로부터 製造業部門으로의 資源移動이라는 방향으로 진행되어 나간다. 이렇게 볼 때 農촌공업개발은 단순히 製造業體의 農촌지역으로의 도입만을 의미하는 것이 아니라 農業生產資源의 工業的 利用까지를 포함하고 있다. 土地 및 勞動力 利用構造의 變化는 불가피하게 農業經營組織에까지 영향을 미치며——예를 들면 兼業 農家의 發生 또는 脫農은 農地소유와 이용에 있어서 流動性을 높이게 되며, —— 다른 한편으로

圖 2 農村工業開發과 農村經濟組織의 變化\*



\* 점선부분은 個別農家經濟의 內部構造變化를 의미함.

농민들의 工場就業에 따른 農業勞動力의 減少와 그에 따른 農業勞動力不足을 일으킨다.<sup>12</sup>

농촌공업개발은 특히 그것이 農產物을 原料로 하는 製造業의 育成인 경우에는 農촌지역의 農產物市場을 통하여 農民들의 作目選擇과 作付組織에 까지도 영향을 미침으로써 農業生產組織에 변화를 가져온다.

이상과 같은 변화들은 長期的으로 볼 때 農家經濟의 土地利用構造와 勞動力利用構造, 그리고 農家所得構造에 변화를 가져옴으로써 農業經濟組織에 변화를 가져오게 되고, 새롭게 개발되는 製造業部門을 중심으로 확장되는 商業 및 關聯서비스業의 발전으로 새로운 경제활동과 그에 따른 專業化의 확장으로 農村經濟組織의 改編을 촉진시키는 요인으로 작용하게 된다.

## 2. 農村工業開發의 波及效果

農村工業開發이 장기적으로 農村經濟組織을 改編시키는 방향으로 영향을 미친다고 가정할 때, 農촌공업개발은 農촌지역의 農業經濟에 대해서 항상 肯定的인 效果만을 가지고 있는 것

이 아니라 否定的인 效果도 동시에 가지고 있다는데 문제가 있다(Kaldor, 1972, pp.C3~C8).

農村工業開發이 農촌경제에 미치는 肯定的인 效果로서 무엇보다 중요한 것으로서는 農촌의 零細農民들에게 工場就業機會를 제공함으로써 農外所得을 증대시킨다는 점을 들 수 있다.<sup>13</sup> 그 밖에도 農村人口의 大都市集中抑制效果, 農村地方政府의 財政收入增大效果라든지 農村社會間接資本의 開發 그리고 農촌경제내부의 各種 農業服務產業의 발전 등을 聯關效果로서 들 수 있다.

그러나 앞에서 언급한 肯定的 效果에 끗지 않게 否定的 效果를 생각할 수 있는데, 그것들은 다음과 같다. 우선 農村工業開發이 수반하는 否定的 效果 가운데서 특히 중요하게 지적되어야 할 사항은 農村公害가 아닌가 생각된다. 農촌제조企業의 구체적인 성격에 따라서 다를 수는 있지만 일반적으로 이야기할 때 工場廢水에 의한 農業用水의 汚染은 農作物을 汚染시키게 되며, 大氣汚染은 農作物은 물론 農村住民들의 건강에도 영향을 미칠 수 있다.

농촌공업개발이 農村・農業經濟에 대하여 갖는 부정적 효과는 다음과 같은 것들을 생각할 수 있다. 이미 앞에서 지적한 바와 같이 農村地域의 要素市場을 통한 農業資源에 대한 非農業의 需要는 한편으로는 農業生產資源의 絶對的인 減少를 가져오면서, 다른 한편으로는 農業生產資源의 價格上昇을 가져온다. 예를 들면 지금까지 中・大農에게 安定的인 勞動力 供給源이 되어 온 零細小農民들의 農外工場就業의 增大는 農業勞動力不足을 증대시키고 農業勞賃을 上昇시켜 農業機械化 등에 의한 勞動力 代替가 이루어지지 않는 한 農產物의 生產原價를 上昇시키는 작용을 하게 된다.

農地에 대한 非農業의 需要(工場敷地, 道路,

住宅 등)增大에 따른 農地轉用은 農경지의 절대적 감소를 의미하고, 이러한 農地轉用이 限界農地가 아닌 肥沃度가 높은 農耕地(prime land)를 중심으로 이루어질 때, 그리고 상대적으로 부족한 밭을 중심으로 이루어질 때 農業生產에 미치는 否定的 效果는 크다. 이와 관련되어 불가피하게 발생하는 農地價格의 上昇은 (農地利用의 機會費用의 上昇은) 農경지의 비농업적 이용을 더욱 促進시키고 農地轉用을 擴大시켜나갈 것으로 예상할 수 있다. 그 뿐만 아니라 農業就業者들의 工場就業에 따른 兼業農家の 增大는 장기적으로 土地利用率의 低下나 農業生產性의 下落을 가져와 農業의 副業化 現象을 초래할 수도 있으며, 零細小農 生產構造를 그대로 유지시킴으로써 農業發展을 制約하는 요인이 될 수도 있다.

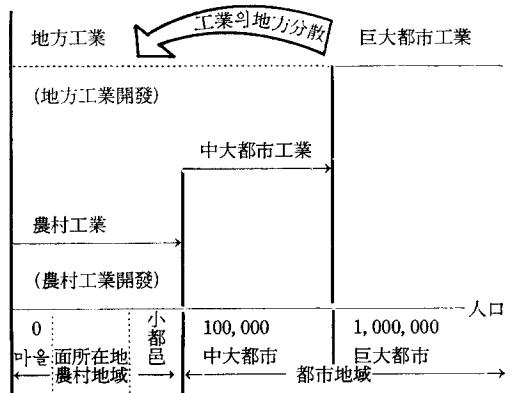
### 3. 農村工業開發과 工業의 地方分散

이미 앞에서 지적한 바와 같이 農촌공업개발이 農村・農業經濟에 대하여 갖고 있는 波及效果는 農촌공업개발을 단순한 工業의 地方分散으로서理解되어서는 안된다는 점을 분명히 하고 있다. 바꾸어 말하면 工業經濟的 또는 立地理論的側面에서만 農촌지역을 생각할 때 農촌공업개발은 農村・農業經濟에 대해서 많은 副作用을 가져올 가능성이 크기 때문에, 農村工業開發은 農村・農業經濟構造의 改編問題와 밀접한 相互聯關性 속에서 추진되어야 하기 때문이다.

또 다른 측면에서 工業의 地方分散이라는 말은, 그것이 곧 農촌지역으로의 공업분산을 의미하는 것만은 아니라는 점을 이해할 필요가 있다. 예를 들면 〈圖 3〉에서 볼 수 있는 바와 같이 大都市나 巨大都市地域에 位置한 工業의 地方分散이 이루어지는 경우 “地方”이라는 말 속에는 農

村地域뿐만 아니라 中大都市까지도 포함하고 있 기 때문이다. 이와 관련하여 地方工業開發이라는 말은, 그것이 엄격한 의미에서 農村工業開發을 의미하는 것인지, 아니면 地方 中大都市工業의 개발을 의미하는 것인지를 不分明하다. 물론 地方工業開發이라는 말을 農村工業開發과 地方의 中大都市工業開發을 모두 포함하는 말로 이해할 수 있지만, 이 경우에 있어서 문제가 되는 것은 農村地域이 가진 많은 立地上의 不利性 때문에 지방공업개발은 사실상 農村工業開發을 除外한 지방 中・大都市 공업개발을 의미하는 말로 사용될 수가 있기 때문이다.

圖 3 農村工業開發과 工業의 地方分散



### IV. 農村工業開發의 含蓄意味

그렇다면 앞에서 이론적으로 검토한 農村工業의 事實的 概念과 農村工業開發의 政策的 意味는 農촌공업개발정책에 대하여 어떠한 含蓄意味를 가지고 있는가?

農村工業開發政策에 대한 최근의 관심은, 그것이 農村의 零細小農家の 農外所得增大에 기여할 수 있는 가장 중요한 政策手段의 하나가 되고 있기 때문이다라는 점에 대해서는 이미 언급한 바와 같다. 農촌공업의 개념을 사실적인 입장에서 정

의 한다면 農村工業開發政策은 業種, 規模, 組織形態 등과 관계없이 農村地域(농촌소도읍과 배후 농촌지역 사회)에 위치하고 있는 製造事業體의 育成과 都市工業의 농촌지역으로 誘致 및 新規製造事業體의 農村入住을 支援 促進하는 것을 의미한다. 그렇다고 농촌공업개발정책은 농촌지역을 단순히 工業立地的인 側面에서 이해하고 工業의 地方分散政策의 次元에서 추진될 수 없으며, 또 그렇게 되어서도 안된다. 농촌공업개발은 그것이, 농촌경제에 미치는 經濟的 波及效果를 고려할 때 成長據點理論의 측면에서 農村生活圈의 綜合的인 開發이라는 차원에서 都市計劃에 상응하는 農村計劃과 農業經濟理論의 側面에서 농업 구조개편과 동시에 추진되어야 하며, 다른 한편으로는 農村의 零細小農民들의 공장취업을 현실적으로 가능케 할 人力開發과 밀접하게 연결되지 않으면 안되기 때문이다. 그렇다고 해서 農村工業開發이 立地理論을 떠나서도 안된다는 점은 두 말할 필요도 없다. 農村工業開發政策의 추진이 어려운 것은 바로 이상에서 지적한 요인들을 어떻게 政策執行이 行政的으로 가능할 수 있도록 調和시켜야 한다는 점 때문이다. 아닌가 생각된다.

農村工業開發政策을 추진해 나가는데 있어서 제기되는 問題點 또는 考慮되어야 할 사항의 몇 가지를 정리하면 다음과 같다.

1) 農村工業開發政策의 目標가 무엇이냐 하는 문제를 첫 번째로 지적할 수 있다. 이 문제가 政策的으로 중요한 것은, 이미 앞에서 논의된 바와 같이 농촌공업의 개발정책은 零細小農民의 農外所得增大라는 政策目標와 分極的 都市化—工業化的 社會的 費用(大都市 人口集中, 대도시지역에서의 工場敷地의 絶對的 不足 및 價格上昇, 都市產業公害 등)을 最少化하기 위한 농촌지역에서

의 低廉한 價格에의 工場敷地 確保 및 都市產業公害 製造事業體의 移轉의 정책목표가 銅錢의 앞 뒷면의 관계처럼 서로 밀접하게 연결되어 있기 때문이다. 그 뿐만 아니라 기업가들의 經濟性이 무시된 채 落後된 農村地域의 開發을 위한 농촌공업개발정책의 추진은 그것이 현실이 될 수 없다는 점을 무시할 수도 없기 때문이다. 이렇게 볼 때 農村工業開發政策은 “과연 누구를 위한, 무엇을 目標로 한 정책인가?”라는 政策目標를 분명히 하지 않으면 안된다. 물론 앞에서 언급된 바와 같이 농촌공업 개발정책은 農外所得增大, 地域經濟間의 均衡發展, 부족되는 工場敷地의 確保, 大都市에 集中되어 있는 人口 및 製造事業體(특히 零細中小企業의 公害事業體)의 地方分散 등의 目標를 모두 고려할 수 밖에 없다면 문제는 어떻게 하면 농촌공업개발이 농촌경제에 미칠 수 있는 否定的 effect들을 最少化 시킬 수 있느냐라는 政策問題로 集約되지 않을 수 없다.

2) 농촌공업개발정책은 農村開發의 側面에서 볼 때 農村生活圈의 綜合的 開發이라는 차원에서 計劃되고 執行되어야 한다. 특히 이 문제는 空間의 合理的 配分과 利用이라는 관점에서 農村計劃(특히 農村 生活圈 開發計劃에 의한 土地利用計劃 또는 空間配置計劃)에 입각한 計劃的이고 秩序 있는 農村工業立地의 개발이 이루어져야 한다. 그리고 農村生活圈內의 小都邑과 背後地域間의 機能的關係라는 점에서, 그리고 농촌지역에 입주하는 製造事業體들의 經濟性을 고려할 때 농촌공업개발은 農村小都邑을 중심으로 추진되어야 한다. 바꾸어 말하면 開發據點理論에 의한 농촌 소도읍 개발에 기여할 수 있는 농촌공업개발이 추진되어야 한다.

3) 농촌공업개발정책은 企業의 側面에서 볼 때 立地理論에 입각한 合理的인 입지선택이 이루어

질 수 있도록 해야 하며, 企業的 成長이 가능하도록 해야 한다. 이 문제와 관련하여서 제기되는 중요한 세 가지 정책문제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 工業立地因子面에서 상대적으로不利한 농촌지역으로의 工場誘致를 촉진시키기 위해서는 이를 위한 誘引政策, 예를 들면 租稅, 金融支援, 農村社會間接資本의 開發投資支援 등이 制度的으로 마련되어야 한다.

둘째, 모든 農村生活圈은 동시에 農村工業開發의 對象으로 할 수 없기 때문에 농촌생활권 가운데서 어느 生活圈이 優先的으로 개발되어야 하는가라는 농촌생활권의 選擇問題가 제기된다. 農村工業의 正常的인 企業的成長이 長期的으로는 政策支援이 없이도 가능할 수 있어야 한다는 점에서, 工業成長이 可能할 수 있는 立地的條件을 갖춘 농촌생활권이 우선적으로 공업개발정책의 대상이 되지 않을 수 없다. 그러나 문제는 어떠한 判斷基準에 의해서 그러한 農村生活圈의 選擇이 이루어져야 하느냐 하는데 있다. 이 문제에 대한 解答을 구하기 위해서는 우선적으로 農村生活圈이 區分 設定되고, 각 生活圈別 立地因子에 대한 비교 검토, 그리고 각 생활권의 經濟發展 程度가 綜合的으로 검토되지 않으면 안된다.

세째, 농촌공업의 事實的 概念定義는 농촌공업 개발의 대상을 農村家內手工業 및 零細企業까지를 포함한 제조업으로 삼고 있다. 농촌가내수공업과 영세기업은 그 동안 政策對象에서 跛外되었거나 農家副業政策의 대상으로서 工業開發政策의 對象이 되지 못했던 것이 우리나라의 현실이다. 따라서 이들 家內手工業과 零細企業이 가진 工業的 性格에 대한 充分한 理解가 우선 이루어져야 하며, 이를 바탕으로 이들 기업들을 活性化시킨다는 입장에서 농촌공업개발정책이 計劃되고

推進되어야 한다.

4) 農村工業開發政策은 農村・農業經濟의 側面에서 볼 때 그것이 미치는 波及效果, 예를 들면 農地轉用擴大, 他地價上昇, 農業勞動力不足深化와 農業勞賃上昇, 兼業農家の 增大, 產業公害의 農村地域擴散 등의 문제들 때문에 農業構造改編 및 公害防止對策과 밀접한 상호연관성 속에서 계획되고 추진되어야 한다. 이 문제가 특별한 의미를 가지고 있는 것은 잘 調整되고 計劃된 농촌공업개발의 추진은 農業構造改編을 위해서 有益한 役割을 할 수도 있다는데 있다.

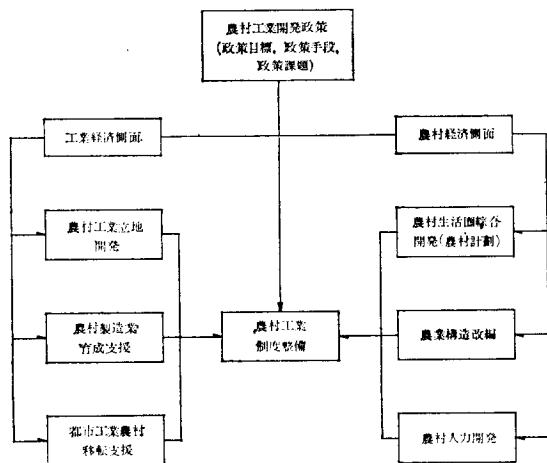
5) 農村工業開發政策은 農民의 측면에서 볼 때 農外所得의 增大에 기여할 수 있어야 한다. 특히 영세소농가의 相對的 貧困問題解決에 기여할 수 있고 또 그들이 “小農의 陷窪” 狀態에서 벗어날 수 있도록 하기 위해서는 零細小農民들(그들의 子女들까지 포함하여)의 工場就業이 현실적으로 가능해야 한다. 더욱 적극적으로 공장취업을 가능케 하도록 하기 위해서는 영세소농민의 人力開發이 촉진되고, 安定的인 工場就業이 保障되지 않으면 안된다. 이를 위해서는 零細小農民을 대상으로 한 職業訓練機關의 운영이 강화되지 않으면 안된다. 영세소농민의 경우에 있어서는 職業訓練을 받는 동안의 家族生活이 問題가 될 수 있다는 점을 고려할 때(崔洋夫外, 1979 b, pp. 117~119) 영세농민들이 직업교육을 받는 것이 現實的으로 可能해질 수 있도록 家族生計費에 대한 지원이 동시에 이루어지지 않으면 안된다.

6) 마지막으로 이상에서 지적한 방향에서 農村工業開發政策이 樹立되고 執行되기 위해서는 이를 가능케 할 制度的인 뒷받침이 마련되지 않으면 안된다. 특히 制度問題가 중요한 이유는 農村工業開發政策의 性格上 수 개의 相互獨立된

政策決定機關과 關係를 맺고 있기 때문이다. 따라서 政策機關別로 農村工業開發政策의 目標와 手段의 선택이 각각 獨立的으로 이루어질 수 있는 可能性이 크며, 만약 相互獨立的인 政策意思決定이 이루어질 경우 政策決定機關間의 葛藤이 발생할 가능성이 크기 때문이다. 농촌공업개발정책의 効率的인 推進을 위해서는 政策機關相互間에 政策決定이 이루어지기 전에 充分한 事前討議와 意見調整이 이루어지지 않으면 안된다.

이상에서 검토한 農村工業開發政策의 構想에 포함되어야 할 基本事項들을 要約 整理하면 〈圖4〉와 같다.

圖 4 農村工業開發政策의 構想



## V. 맺는 말

本論文은 農村工業의 概念을 事實的立場에서 정의하고, 農村工業開發이 갖는 經濟的 意味를 검토한 다음, 그것들이 農村工業開發政策에 대하여 갖고 있는 含蓄意味를 理論的으로 살펴본 것이다. 농촌공업개발이 内包하고 있는 複雜한 性格 때문에 농촌공업개발 정책도 복잡해지지 않을 수 없다. 政策의 次元에서 농촌공업개발을 추

진하는 경우 空間理論 側面에서의 農村開發問題, 地域經濟 및 立地理論의 側面에서 工業開發問題, 農業經濟理論側面에서의 農業構造改編問題 등이 밀접한 相互依存關係를 맺고 있음을 보았다. 이러한 성격상의 特殊性 때문에 農村工業開發政策은 그 目標에 있어서 兩面性을 띠고 있음을 보았다. 즉, 零細小農民의 農外所得增大와 分極的 都市化-Industrialization의 社會的 費用을 最少化시킨다는 목표가 그것들이다. 그러나 문제는 어느 한 쪽을 지나치게 강조하다 보면 다른 한 쪽에 문제를 일으키는 葛藤關係가 農村工業開發政策의 目標 속에 在內되어 있다는 데 있다. 이와 같은 갈등 문제는 결국 농촌공업개발정책의 추진을 위한 政策手段의 選擇過程에서 조정되지 않으면 안된다.

일반적으로 經濟政策研究에 있어서는 政策目標의 效率적인 달성을 위한 척결한 政策手段의 選擇問題로 집중되는 경향을 띠고 있다. 그러나 모든 정책은 經濟政策은 물론 農村工業開發政策을 포함하여 그것이 追求하는 목표를 달성시켜 나가는 과정에서 의도하지 않은 社會的 副作用 (unintended social repercussion)을 일으키기 때문에, 이러한 문제들에 대한 補完對策이 政策開發研究의 과정에서 부터 충분히 검토되지 않으면 안된다. 더군다나 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 農村工業開發政策의 推進이 派生시킬 것으로 예측되는 農村公害 問題를 포함한 농촌-농업경제에 미치는 여러 가지 副作用들이 확실하게 豫見되고 있는 경우 이들에 대한 對策樹立이 마련되지 않은 政策代案은 바람직한 것이 될 수 없다는 것은 두 말할 필요도 없다. 바꾸어 말하면 政策研究에 있어서 하나의 정책이 추구하는 目標達成을 위한 効率的인 政策手段의 選擇問題에 못지 않게 그러한 정책추진이 현실에서 일으킬지도 모를 社會的 副作用 問題를 강조

하는 것은 政策研究者들에게 주어진 社會的 責任을 다하는 길이기 때문이다. 따라서 政策研究에 있어서는 意圖되지 않은 政策의 社會的 副作用을 아무리 강조한다고 해서 지나치지 않는다는 점을 이해하지 않으면 안된다.

- 註 1. 물론 최근의 農村工業開發政策 推進의 必要性에 대한 관심은 비단 零細小農民들의 農外所得增大라는 관점에서만 강조되고 있는 것은 아니다. 1979년부터 시행되고 있는 工業配置法(1977년 法律 3069號로 制定, 1979년 商工部令 제 557호 工業配置法 施行規則)에 의하여 서울, 부산 및 균교지역에 위치한 공장들의 移轉이 불가피하여짐에 따라 工場敷地의 確保라는 점에서 農촌공업개발문제는 工業開發政策의 主要課題의 하나가 되고 있다. 이 밖에도 農촌공업개발은 農村人口의 都市集中抑制, 大都市圈人口의 地方分散 및 地域經濟間의 均衡發展이라는 점에서도 그 중요성이 지적되고 있다.
2. 農촌공업에 대한 理論의이고 實證의 研究의 不足은 그 동안의 農村工業에 대한 社會의 關心의 不足 때문이라고 볼 수 있다. 1960~70年代의 分極의 都市化-Industrialization 過程에서 農촌공업개발의 필요성에 대한 社會의 認識의 부족은 크게 解決될 수 밖에 없었기 때문이다.
3. 물론 이 경우에 있어서 그러한 判斷을 내리는 것은 그러한 입장에 취하는 사람에 의한 것이지만, 문제는 그 判斷基準이 무엇인가에 있다.
4. 引用句節 속의 말호 속의 단어는 문맥의 흐름을 위해서 필자가 삽입한 것임.
5. 이 말은 모든 기업들의 立地選擇行為가 입지선택에 관한 經濟理論이 설명하는 것처럼 經濟的合理性에 의해서 결정되고 있다거나 되어야만 한다는 말은 아니다. 기업가들의 입지선택에 작용하는 변수들 가운데는 經濟의 要因以外에도 經濟外의 要因들, 예를 들면 地價上昇을 기대하는 不動產投機의 心理的要因, 특정 지역과의 연고 관계, 또는 정치적 힘의 작용들에 의해서도 영향을 받고 있다고 볼 수 있기 때문이다(A Alonso, 1964, pp. 362~363).
6. 따라서 어떠한 요인이決定的인影響을 미쳤는가는 구체적인 사례별로 나누어질 수 밖에 없다.
7. 이 경우에 있어서 公害業種의 農村入住가 바람직하다는 말을 의미하는 것은 아니다. 사실상 農촌지역으로의 공장유치가 촉진되는 경우 產業公害에 대한 대책이 동시에 마련되지 않는 한 農촌공업개발은 公害의 農村擴散이라는 심각한 社會問題를 제기시킬 수 있다.
8. 農촌공업의 규범적 개념은 각 국가가 가진 經濟地理의 特性에 따라서는 그 타당성이 인정될 수도 있다. 예를 들면 中央의 경우 農촌공업은 農村經濟와 農業과 밀접한 연관성 속에서 개발되어 왔다. 광대한 國토면적과 農촌인구를 가지고 있으며 교통수단과 도로망의 미개발, 그리고 콤ون(commune)을 중심으로 한 自給自足의 經濟體制를 형성하고 있는 현실을 고려할 때 규범적 農촌공업개발은 불가피한 결과의 하나가 아니었는가 생각된다(Sigurdson, 1977, pp. 7~31).
9. 우리나라에서는 일반적으로 人口 2만명에서 5만명 정도를 갖는 邑이나 面所在地, 그리고 人口 5만명 내지 10만명 정도를 갖고 있는 市를 小都邑으로 구분하고 있으며, 인구 10만명 이상 50만명까지는 中都市, 인구 50만명 이상 100만명까지는 大都市, 그리고 인구 100만 이상의 시는 巨大都市로 분류하고 있다(金安濟, 1979 b, p. 269).

9. 農촌지역의 범위를 農村生活圈으로 할 경우 農촌생활권의 구분이라는 실질적인 문제가 제기된다. 農촌생활권의 구분에 관한 연구에 대해서는 崔洋夫(1978 b, pp. 164~177) 참조.
10. 이 표현은 어디까지나 假定的인 性格을 빼어나지 못하고 있다. 그 이유는 民俗工藝品의 제조와 같은 특수한 家內手工業型이나 作業場型의 경우를 제외하고 기타일반 공산품을 제조하는 零細企業 또는 貨加工形態의 農촌공업에 대한 조사자료가 전무한 실정이기 때문이다.
11. 본 논문에서는 農村生活圈의 經濟를 農業經濟와 구분하여 “農村經濟”라고 칭한다. 그 이유는 農촌경제 속에는 農業經濟部門뿐 아니라 非農業經濟 部門이 포함되어 있음을 인식해야 하기 때문이다.
12. 이러한 이유들 때문에 農村工業開發政策은 동시에 農業構造改編을 촉진시키는 정책수단의 하나로 이해되기도 한다. 다시 말하면 農業구조개편을 위하여 零細農家의 脱農을 정책적으로 유도하고 中大農을 중심으로 한 大經營體制로의 전환을 촉진시키는데 農촌공업개발이 중요한 역할을 담당할 수 있다고 볼 수도 있기 때문이다. 그러나 이러한 견해는 어디까지나 假說이며, 일본의 경우에 있어서 農촌공업개발의 진행이 零細小農의 減少를 가져오지 않는 대신 영세 소농의 兼業農化를 통하여 오히려 영세 소농구조를 더욱 확고하게 정착시켜 온 경험을 생각할 때, 農촌공업개발이 農業構造改編에 미칠수 있는 效果에는 限界가 있다고 보는 것이 오히려 타당한 것이 아닌가 생각된다(李重雄外, 1978) 이 문제에 대해서는 앞으로 더욱 많은 연구가 요청되고 있다.
13. 그렇다고 農촌공업개발이 바로 零細小農의 農外所得增大로 나타날 수 있다는 말은 아니다. 영세 소농민의 農外所得(勞資 또는 奉給收入)이 증대되기 위해서는 영세 농민들의 工場就業이 이루어져야 한다. 그러나 여기에서 제기되는 문제는 能力水準(教育水準, 年齡 등)으로 볼 때 영세 농민들의 工場就業 可能性이 크게 제약되어 있다는 점이다(崔洋夫外, 1979 c, pp. 52~58).

## 參 考 文 獻

- 金安濟 (1978), “우리나라에 있어서 小都邑의 構造的機能의 變化와 開發方向,”『住宅金融』49 : 38~56.  
 ——— (1979a), “農村—都市變化過程과 地域發展政策：서울·京畿 首都圈을 중심으로,”『環境論叢』16 : 1~28.  
 ——— (1979b), “環境과 土國”(서울: 博英社)
- 金炯國 (1973), “地域發展을 위한 成長核과 成長據點,”『行政論叢』11(2) : 176~199.  
 ——— (1977), “農村支援型 小都邑의 類型化에 關한 研究,”『環境論叢』, 4(1) : 26~49.
- 農業協同組合中央會 (1969a), “農村工業化에 關한 考察,”韓國農業의 諸問題, 「農協調查月報論叢」, 第2輯(서울: 農業協同組合中央會) : 152~168.
- (1969b), “農村工業의 經過의 發展形態, 韓國農業의 諸問題,”『農協調查月報論叢』, 第2輯(서울: 農業協同組合中央會) : 169~181.
- 商工部, 小企業協同組合中央會 (1978), 「中小企業 基本實態調查報告書」(1), 1977(서울: 商工部, 小企業協同組合中央會).
- 李重雄, 崔洋夫 (1978), “日本農村工業化의 現況과 影響分析”(農外所得 增大方案 研究報告書附錄), (현역), (서울: 韓國農村經濟研究院).
- (1978a), “農家所得 增大方向에 關한 理論的 檢討”『農村經濟』1(2) : 109~120.  
 ——— (1978b), “農外所得增大方案에 關한 研究”(第1次年度 報告書), (서울: 韓國農村經濟研究院).  
 ——— (1979), “農家所得成長의 問題와 政策課題,”『轉換

- 期의 韓國農業」, 研究叢書1 (서울: 韓國農村經濟研究院) : 270~323.
- 崔洋夫, 徐鍾赫, 金衡模 (1978), 「農村工業의 現況과 問題點」 제 1차 IBRD 차관사업 평가연구 中間報告書, (서울: 韓國農村經濟研究院).
- 崔洋夫, 李容晚, 金衡模, 朴修一 (1979a), 「農村工業의 問題點과 波及效果」, 제 1차 IBRD 차관사업평가연구 最終報告書, (서울: 韓國農村經濟研究院).
- \_\_\_\_\_, (1979b), 「農外所得과 農村工業開發: 農村工業開發政策의 基本構想」(제 2차년도 研究報告), (서울: 韓國農村經濟研究院).
- 崔洋夫, 李容晚, 朴修一 (1979c), 「農村人力의 農外就業 可能性과 就業類型分析」, 「農村經濟」2(4) : 51~64.
- 韓國產業開發研究所 (1972), 「農家の 農外所得增大方案 調查研究: 제3, 4차 計劃期間中」, (서울: 韓國產業開發研究所).
- 韓國銀行調查部 (1964), 「우리 나라 農村工業」, 調查資料 A-7 (서울: 韓國銀行).
- Alonso, W. (1964), "Location Theory," in *Regional Analysis: Selected Readings*, (ed.), L. Needleman, (Harmondsworth England; Penguin Book Ltd. (1968) : 337~366.
- Anderson, Dennis and Mark W. Leiserson (1978), *Rural Enterprise and Nonfarm Employment*, (Washington, D.C.; World Bank).
- Asian Development Bank (1977), *Rural Asia: Challenge and Opportunity*, (Singapore; Federal Publications).
- Choe, Yang Boo (1979), *Rural Industrialization in Korea: Problems and Policy Issues*. (Seoul; Korea Rural Economics Institute).
- Friedmann, John and Mike Douglass (1976), "Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia," in *Proceedings of the Seminar on Industrialization Strategies and the Growth Pole Approach to Regional Planning and Develop-*
- ment: The Asian Experience*, (Nagoya; United Nations Center for Regional Development) : 333~387.
- Fulton, Maurice (1974), "Industry's Viewpoint of Rural Areas," in *Rural Industrialization: Problems and Potentials*, (ed.) North Central Regional Center for Rural Development, (Ames; Iowa State University Press) : 68~78.
- Hansen, Niles M. (1967), "Development Pole Theory in a Regional Context," in *Regional Economics: Theory and Practice*, (ed.), David L. McKee, Robert D. Dean and William H. Leahy (New York; The Free Press, 1970) : 121~135.
- Hoover, Edgar M. (1971), *An Introduction to Regional Economics*, (New York; Alfred A. Knopf).
- Kaldor, Don (1972) "Rural Industrialization: A Policy Instrument for Rural Development," in *Papers of the Rural Community Development Seminar: Focus on Iowa*, (Ames; Iowa State University Press) : C<sub>1</sub>~C<sub>19</sub>.
- Kwon, Won Yong (1979), "An Appraisal of Growth Center Theory in Relation to Information Needs," *Journal of Environmental Studies VI*: 137~151.
- Oomen, M.A. (1972), *Small Industry in Indian Economic Growth: A Case Study of Kerala*, (Delhi; Mudralaya Press, 1972).
- Perroux, Francois (1955), "Note on the Concept of 'Growth Poles,'" in *Regional Economics: Theory and Practice*, (ed.), David L. McKee, Robert D. Dean and William H. Leahy, (New York; The Free Press, 1970) : 93~103.
- Sigurdson, Jon (1977), *Rural Industrialization in China*, (Cambridge; Harvard University Press)
- Staley, Eugene and Richard Morse (1965), *Modern Small Industry for Developing Countries*, (New York; McGraw-Hill Book Co.).