

農工地區開發의 長期構想과 效率的인 推進方案

李 桐 弼

研究員, 農村開發室

- I. 問題의 提起
- II. 農工地區開發政策의 推進과 限界
- III. 農工地區開發政策의 새로운 接近
- IV. 農工地區開發計劃의 長期構想
- V. 農工地區開發의 效率的 推進方案
- VI. 맺는 말

I. 問題의 提起

1960~70년대의 經濟主義的, 大都市 偏向的인 經濟社會개발—특히 대도시 중심의 工業開發로 農村經濟는 상대적으로 정체되어 왔는데 就業人口의 지역별 성장을 보면 농촌지역의 취업인구가 1960년의 78.3%에서 1980년에는 49.4%로 감소하였으며 같은기간 농촌지역의 제조업부문 就業人口도 40.4%에서 18.8%로 감소하였다. (崔洋夫 외 1983) 그 결과 농촌인구의 대량유출로 農村人口率이 1960년의 64.2%에서 1980년에는 33.6%로 급격히 감소 하였는데 이는 지역의 不均衡成長과 함께 都市問題 및 農村問題의 累積的惡循環이라는 심각한 문제를 우리 사회에

제기하고 있다.

따라서 정부에서는 大都市工業의 地方分散과 地方工業의 育成을 위한 工業立地政策을 수립하고 產業基地, 地方工業獎勵地區, 工業誘致地域 등의 工業團地를 조성하고 있으나¹ 지역의 工業立地條件과 개발가능성등을 고려하지 않은채 位置와 規模 및 業種을 선택함으로써 정책효과를 크게 얻지 못하고 있다.

이와는 달리 1970년대 후반에 들어와 農外所得增大을 통한 農業所得의 代替, 補填을 위해 農村工業開發政策이 활발하게 추진되었다. 즉, 그동안 米麥을 중심으로 한 農業所得增大가 한계에 도달하였기 때문에 농촌공업개발 등 農外所得源을 개발하여 農家所得을 補填하겠다는 구상으로 농어촌부업단지 및 새마을工場育成政策이 이에 포함된다.

이와같은 農外所得增大에 의한 農家所得補填의 論理는 工業開發이 언제, 어디서나 가능하다는 것과 工業을 개발하면 農家口員의 農外就業機會擴大을 통해 농의소득증대가 가능하다는 것

* 本論文은 崔洋夫研究委員과 공동으로 수행한 「農工地區開發의 方向과 政策課題」研究 중 農工地區開發 政策의 효율적인 추진방안을 논문형태로 재구성한 것이다. 논문의 구상에서부터 많은 助言과 指導를 해주신 崔洋夫博士께 깊은 감사를 드린다.

¹ 1974年末 現在 產業基地開發 促進法에 의한 產業基地 20個, 地方工業開發法에 의한 地方工業團地 25個, 工業配置法에 의한 中小企業示範工場 5個, 都市計劃法에 의한 工業地域 17個등 67個 工業團地가 指定되어 있고 이중 58個團地는 造成을 完了하였다.

을 前提條件으로 하고 있다.

그러나 일반적으로 工業立地條件이 불리한 농촌지역에 있어서 工業의 개발은 실제 많은 제약요인을 가지고 있으며² 설사 일부지역에서 農村工業開發이 이루어지더라도 農村勞賃의上昇과 農業勞動力不足 및 農家口員의 就業力量不足 등으로 農外就業의 확대에 의한 農外所得増大가 어렵다는데 農外所得増大論에 입각한 農村工業開發의 한계가 있다.

이와같은 맥락에서 볼때 人口 10만이하의 市 및 郡을 포함하는 농촌지역을 대상으로 小規模 工業團地를 조성하는 農工地域의 개발은 工業開發의 地方化를 통해 農村經濟의 活性化와 農村人口定着 및 國土의 均衡開發이란 차원에서 매우 중요한 政策手段이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 시범적으로 추진한 농공지구의 개발은 位置와 規模選擇에 있어서 종래의 農外所得増大論에 입각한 農村工業開發方式을 크게 벗어나고 있지 못하며 國土空間의 均衡開發은 물론 기존의 工業立地政策과도 아무런 연관을 맺지 못한 채 단지 4—5개의 새마을工場을 집단화시키는 정도의 의미만 갖고 있는 실정이다. 더구나 이를 효과적으로 수행할 推進方法은 물론 推進節次나 體系도 제대로 마련하지 못함으로써 예산의 낭비와 行政의 非能率을 초래하고 있다.

따라서 本稿에서는 國토의 균형개발과 農業構造改善이란 차원에서 農工地區의 개발방향과 長期構想 및 효율적인 추진을 위한 政策課題를 검토함으로써 農工地區開發政策 樹立에 代案을 제시하고자 하였다.

Ⅱ. 農工地區開發政策의 推進과 限界

정부에서는 農村地域에 工業 및 서비스産業을 誘致하여 農漁村所得源開發을 촉진함으로써 농어촌소득을 증대하고 所得構造를 高度化하여 農漁村經濟의 均衡있는 발전을 도모함을 목적(農漁村所得源開發促進法 第1條 1983)으로 「農漁村所得源開發促進法」과 同施行令을 제정하고 農工地區를 중심으로 한 農漁村所得源開發事業을 적극적으로 추진하고 있다.

農工地區란 人口 10만이하의 市 및 郡을 포함하는 農村地域을 대상으로 조성하는 1~3만평 규모의 工業地域으로 4~5개 정도의 공장을 집단적으로 유치하여 稅制, 金融支援 및 技術, 經營指導를 강화함으로써 농촌지역 公營개발의 거점으로 육성한다(中央農漁村所得源開發基本方針 1984)는 구상이다.

農工地區의 개발을 위해 1984년 4월의 「農工地區開發對象地需要調査」와 中小企業體에 대한 「農村工業導入을 위한 設問調査」를 거쳐 同年 5월에 「農工地區指定計劃書」 제출을 道 및 市郡에 의뢰하였다. 道單位에서는 市郡으로 부터 지정신청을 접수 받아 1차심의하고 優先順位를 결정하여 各道 2개씩 16개 지역을 經濟企劃院에 제출하였다. 그후 農漁村所得源開發實務委員會에서 타당성검토를 거쳐 中央農漁村所得源開發委員會 및 國務會議의 심의로 江原道 橫城郡 등 7개지역에 農工地區指定候補地를 선정하였다. 따라서 各道 및 해당 市郡에서는 入住業體誘致와 土地用途變更등 후속작업을 추진중에 있으며 入住實績을 보아 1985년에도 7—15개 정도의 農工地區를 지정할 예정이다.

² 1984年末 現在 指定된 새마을工場 1,357個, 副業團地 1,292個를 가동하고 있는 業體는 새마을工場이 약 529개, 副業團地가 463개 정도로 50% 이상이 휴업이나 폐업으로써 農村工業開發의 어려움을 반영하고 있다.

表 1 새마을工場과 農工地區의 差異點

	새 마을 工場	農 工 地 區
立地	個 別 立 地	集 團 立 地
位置	面 혹은 部落單位	農漁村中心地(군청소재지)
業種	農漁村 市場 指向 또는 農 水産業關聯産業	全市場을 對象으로 業種制 限 없음(但, 公害業種除外)
主體	事業性 檢討 未備로 經營經 驗있는 現地 住民多數 參與	엄격한 事業性 檢討로 經 營經驗있는 企業人 誘致
支援	部分支援(稅制, 金融)	綜合的 支援(稅制, 金融, 技 術 및 經營指導)

이와같은 農工地區의 개발은 새마을工場育成으로 대표되는 기존의 農村工業開發이 面이나 部落등 農村背後地域에 農業 및 農村關聯産業을 중심으로 個別分散立地하는데 비해 業種이나 規模에 관계없이 비교적 工業立地條件이 유리한 農村中心都市에 小規模工業團地를 조성하여 規模의 經濟와 集續 및 集結利益을 얻게 함으로써 農村工業立地の 불이익을 극복한다는데 기본적인 차이가 있다.

그러나 農工地區開發事業은 位置와 規模에 있어서 단지 農外所得增大만을 목적으로 하는 기존의 農村工業開發政策에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 즉 7개지역 중 邑에 조성하는 곳은 3개 지역에 불과하고 나머지는 농촌배후지역인 面單位部落에 조성하고 있는데 이들지역의 工業立地條件이 농촌중심도시 보다 불리함은 말할 나위도 없다. 더구나 江原道 橫城郡등은 都市計劃上 準工業地域이 이미 지정되어 있는데³도 불구하고 인근지역에 새로이 農工地區를 지정함으로써 기존의 國土利用計劃이나 道 및 郡開發計劃과 별도로 추진함으로써 행정의 낭비와 비능률을 초래하고 있다. 뿐만 아니라 規模에 있어서도 일정한 기준이 없이 地區當 약 15千坪 規模로 지정하고 있는데 이는 業體當工業用地原單位 5,000

³ 현실적으로 농촌중심 도시인 대부분 邑地域에는 都市計劃法上 用途地域으로 工業(혹은 準工業)地域으로 지정하고 있으며, 江原道 橫城郡의 橫城邑에는 484千坪의 準工業 地域을 지정하고 있다.

表 2 1984年 農工地區 指定地域 및 規模

單位: 坪

道 別	指定對象地	規 模
江 原 道	횡성군 횡성을 목계리	37,000 ¹⁾
忠 北	진천군 진천읍 신정리	11,986 ²⁾
忠 南	공주군 장기면 송선리	12,000 ³⁾
全 北	남원군 동 면 중군리	10,000 ⁴⁾
全 南	함평군 학교면 죽정리	25,000
慶 北	영천군 고경면 상리동	15,148
慶 南	함양군 함양읍 이온리	13,000
總 計	7個 地域	124,134

1) 1985년 2만명, 86년에 17千坪씩 段階別 造成

2), 3) 1984년 11월 23일 중앙농어촌소득원개발위원회의 심의로 각기 16,395坪과 26,300坪으로 擴大

4) 1984년 11월 23일 중앙농어촌소득원개발위원회의 심의로 현위치에서 南原郡 東面 상우리 304-4번지로 위치 變更

坪을 기준으로 하면 겨우 3개 정도의 공장이 入住可能하다. 더구나 여기에는 長期農工地區 用地需要가 제외되어 있을뿐만 아니라 20%의 公共面積이 포함되어 있어서 실제 工業用地는 規模의 經濟를 얻기에 너무 영세함을 알 수 있다.⁴

또한 農工地區開發事業의 推進體系가 복잡하다는 것도 중요한 문제로 제기되고 있다. 현재 農漁村所得開發基本方針의 수립과 농공지구개발계획의 종합 및 조정은 經濟企劃院이 담당하는 한편 農工地區의 造成과 農地轉用, 進入道路와 用水施設은 農水產部가, 入住業體 알선과 支援 및 技術, 經營指導는 商工部와 中小企業振興公團이 담당하고 그의 租稅支援과 地價告示는 財務部, 土地用途變更은 建設部, 起債承認과 豫算집행은 內務部, 취업알선과 技術訓練은 勞動部, 환경영향 평가는 保社部와 環境廳, 電氣 및 通信施設은 韓電과 通信公社, 調査 및 設計는 農業振興公社가 각기 담당하도록 하고 있으며 이는 다시 道와 市郡單位에서 각기 고유한 行政體系를 통해 추진됨으로써 종합적인 農工地區開發을 위한 부처간 의견조정 및 협조체제를 미비하고 있다.

⁴ 1984年 9월에 지정한 農業地區 중 同年 11월에 中央農漁村 所得源 開發委員會의 심의로 2개 지역의 규모를 追加로 확대하였다.

그림 1 農工地區開發 關聯部署와 機能

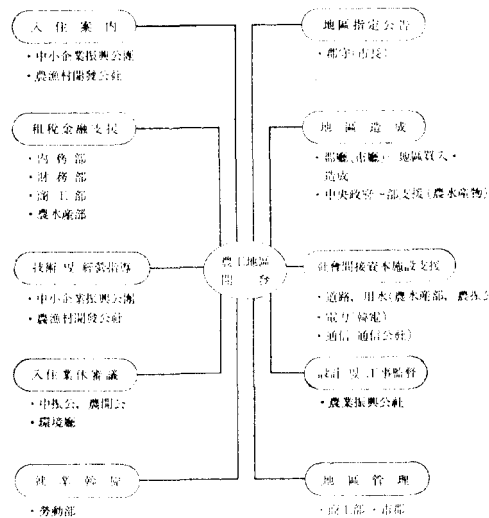
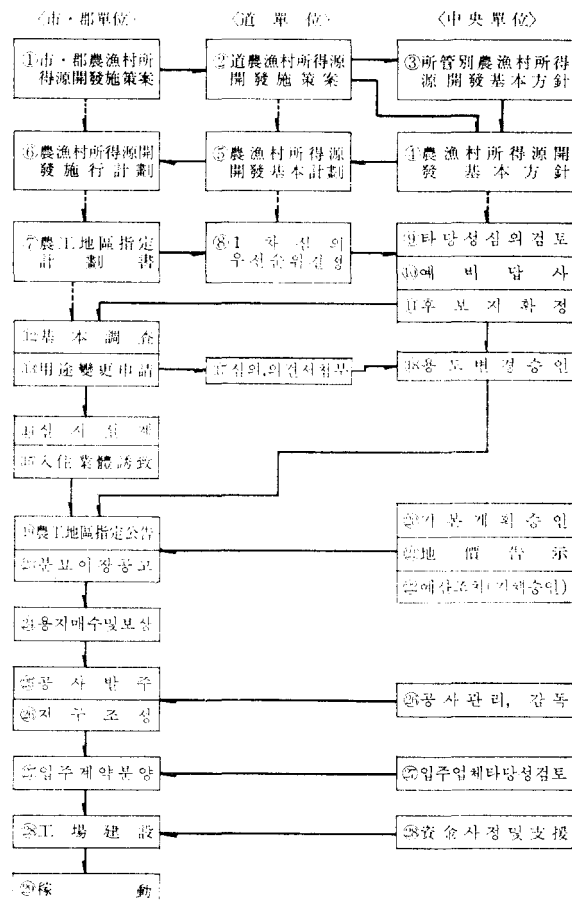


그림 2 段階別 農工地區開發事業의 推進節次



한편 이와같은 農工地區의 개발은 <그림 2>와 같은 절차에 따라 추진되는데 農工地區開發의 기본구상이 포함된 市郡單位의 農漁村所得源開發施策案에서 부터 市郡農漁村所得源開發 施行計劃 수립까지 최소한 5개월이 소요되며 농공지구로 개발할 대상지역에 대해 예비조사를 거쳐 농공지구로 指定, 公告하는데 약 5개월 그리고 入住希望業體를 誘致하고 地區를 조성하여 분양까지 6개월, 그후 입주업체의 工場建設과 稼動까지 4개월등 農工地區開發事業에는 최소한 2년 이상의 장기간이 소요될 것으로 예상된다. 그러나 企業家 특히 大都市에서 移轉하는 工場의 입장에서서는 가급적 짧은 기간내에 工場을 건설하고 가동하는 것이 投入資本의 효율성을 높인다는 점에서 매우 중요하다.

따라서 이와같이 복잡한 추진절차를 간소화하고 推進方法을 補完發展함으로써 불필요한 行政과 예산의 낭비를 막고 事業期間을 단축시켜 합리적으로 농공지구를 개발하는 것은 農外所得增大는 물론 農村經濟의 活性化와 地域의 均衡개발을 위해 중요한 정책과제가 된다.

Ⅲ. 農工地區開發政策의 새로운 接近

農工地區開發은 농촌지역에 小規模工業團地를 조성하는 것으로 農外所得增大와 地域均衡開發의 양면성을 내포하고 있다. 그러므로 농공지구개발정책을 인식하는 視角에 따라 農工地區의 성격이나 개발방향에 커다란 차이가 있을 수 있다

그동안 새마을工場建設을 중심으로 한 農村工業開發은 농가구원의 農外就業擴大에 의한 農外所得增大를 政策目標로 하고 있다. 즉 農業生産

性增大와 農產物價格支持政策에 의한 農業所得增大의 한계를 극복하기 위한 농외소득증대정책으로 農村工業開發이 강조되어 왔다. 그러나 이와같은 農村工業開發은 실제 농촌지역의 工業立地條件이 도시지역에 비해 불리한데서 기본적으로 제약되었는데 이는 個別工場이 분산적으로 面 혹은 部落單位에 입지함으로써 進入道路, 通信施設, 工業用水 및 動力引入등 社會間接資本設置에 따른 기업의 비용부담을 가중시켰기 때문이다. 더구나 일부지역에 농촌공업이 개발되었다 하더라도 농촌지역의 기능인력부족과 住宅, 保健, 醫療, 敎育, 文化施設의 미비로 말미암아 농촌주민 혹은 農家口員의 農外就業에 의한 농외소득증대는 제약되어 왔다.

그 결과 막대한 量의 농촌인구가 도시지역에 집중함으로써 지역적 不均衡成長과 都市一農村問題의 累積的 惡循環이라는 심각한 문제를 야기하고 있다. 즉 農業構造改善과 機械化가 수반되지 않은 농촌 농업인구의 급격한 감소는 農業勞動力不足을 통한 農村賃金의 상승을 가져와 農業成長을 제약하는 요인이 되고 있다. 뿐만 아니라 耕地利用率의 저하와 限界農地의 遊休化를 통해 국토자원의 낭비와 農村經濟社會 基盤과 破 및 이에 따른 국민식량 공급능력의 약화를 초래하고 있다.

또한 도시지역에서는 失業, 貧困, 住宅, 交通敎育등 많은 도시문제를 유발시키고 있으며 특히 都市生活費의 상승을 통해 도시노동자들의 임금상승을 불가피하게 하고 있어서 輸出主導型 經濟成長 그 자체를 제약하는 요인이 되고 있다 (崔洋夫의 1984)

이와같은 상황에서 농촌지역의 불리한 工業立地條件을 극복하기 위해 小規模工業團地를 조성하고 工場을 집단적으로 유치하여 農村工業開發

의 거점으로 육성하고자하고 있으나 기존의 工業立地政策과 연계시키지 못함으로써 농외소득 증대를 위한 새마을工場育成政策에서 크게 탈피하지 못하고 있는 실정이다.

본 연구에서는 농공지구개발을 단순한 農外所得増大施策만이 아니라 대도시 人口分散과 農村人口定着을 위한 지역의 均衡開發 차원에서 農村綜合開發政策의 일환으로 파악하였다. 이와같은 觀點은 기본적으로 大都市工業의 地方中小都市分散과 工業開發의 地方化를 전제로 하는 것으로 農外所得増大는 그 결과로서 가능해질 수 있는 것이다.

따라서 농공지구의 개발은 기존의 工業立地政策에 의한 地方工業造成事業과 工業의 地方分散施策, 農村地域綜合開發計劃 및 農業構造改善과 긴밀한 연관속에서 종합적으로 추진되어야 하며 궁극적인 目標은 地方 및 農村經濟의 活性化와 지역의 均衡개발에 의한 農村人口의 현지定着이 된다. 이와 같은 목적을 효과적으로 달성하기 위한 農工地區開發政策推進의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 農工地區開發을 기존의 工業立地政策의 일환으로 편성하고 工團造成事業이나 工業의 地方分散策과 연계시켜 국토의 均衡개발정책으로 추진되어야 한다.

그동안의 꾸준한 道路, 交通 및 通信施設의 개발로 농촌지역의 工業立地條件이 점차 개선되고 있을 뿐만 아니라 대도시지역의 地價上昇과 각종 規制의 가중으로 농촌지역이 工業用地로 부각되고 있다. 특히 第2次 國土綜合開發計劃에 의하면 1991년까지 추가적인 工業用地需要를 약 100.9km²로 추정하고 있는데(國土開發研究院 1982) 이미 인구 10만이상 中大都市의 경우 경주, 진해등 특수지역을 제외한 대부분의 지역이 工業團地를 갖고 있기 때문에 이를 농촌중심 도시에 農工地區 형태로 개발하고 대도시 공장의 地方分散과 地方特化産業의 開發 및 農業關聯産業을 육성할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 農工地區造成을 工業配置法에 의한 誘致地域, 地方工業開發法에 의한 工業發獎勵地區, 및 都市計劃法상 工業, 準工業地域등과 法體系를 일원화하는 한편 대도시 工業의 地方分散施策과 종합

그림 3 農工地區開發의 性格과 目標

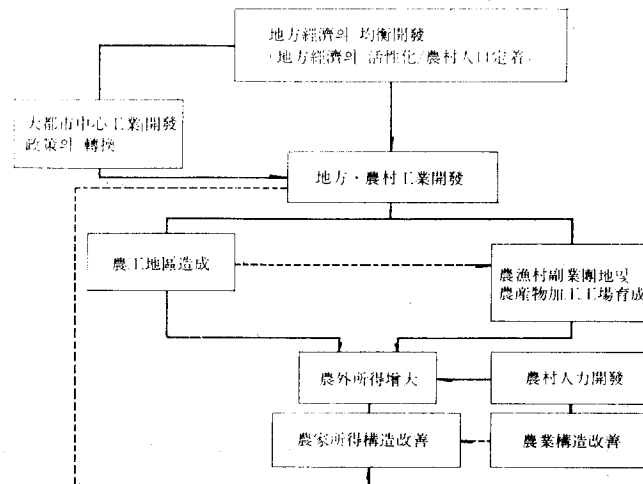


表 3 中·大 都市 의 工 團 造 成

單位：個所

人 口 規 模	都 市 名	都 市 數	工團指定	工團造成
인구 100만이상 市	서울 부산 대구 인천	4	13	12
50~100	대전 광주	2	2	2
30~50	수원 성남 전주 마산 울산	5	5	4
10~30	의정부 안양 부천 광명 춘천 원주 강릉 동해 태백 청주 충주 천안 군산 이리 목포 여수 순천 포항 경주 안동 구미 진주 창원 진해 제주	25	19	18
인구 10만이하 市	송탄 동두천 속초 제천 정주 남원 금성 김천 영주 영천 충무 삼천포 김해 서귀포 반월 과천 여천	(17)	(7)	(5)
計		36 (53)	39 (46)	36 (41)

註：고딕체는 工團造成地域， 밑줄 부분은 工團指定地域.

적으로 조정해야 한다. 또한 農工地區의 立地는 인구 10만이하의 市나 邑級都市등 農村中心都市에 위치하는 것이 유리하며 농공지구의 규모는 최소한 工團造成이나 운영시 規模의 경제를 얻을 수 있도록 확대하되 지역의 工業開發潛在力이나 立地條件에 의해 결정해야 한다.

둘째, 農工地區의 개발은 農村地域綜合 開發次元에서 上位計劃 및 關聯計劃과 연관하여 종합적으로 추진해야 한다.

현재 농공지구는 별도의 농공지구지정계획에 의해 개발되고 있으나 원칙적으로는 農漁村所得源開發促進法 및 同施行令에 의한 農漁村所得源

開發基本方針과 道の 基本計劃, 市郡의 施行計劃에 근거를 두고 추진하도록 하고 있다. 이는 기존의 국토종합개발계획과 經濟社會發展 5 개년계획 및 道綜合開發計劃과 農村地域綜合開發計劃중 產業經濟計劃의 한 부분으로 추진되어야 하며 아울러 道路 交通 住宅, 상하수도등 생활환경개선과 土地利用, 교육, 문화 및 보건의료등과 함께 농촌 지역종합개발계획의 일환으로 추진되어야 한다.

세째, 農工地區開發은 農業構造改善 및 農業機械化와 병행하여 추진되어야 한다.

현실적으로 농촌지역에 工業開發이 이루어진다고 하더라도 季節的인 農業勞動力不足과 技能

그림 4 農村地域綜合開發計劃과의 연계

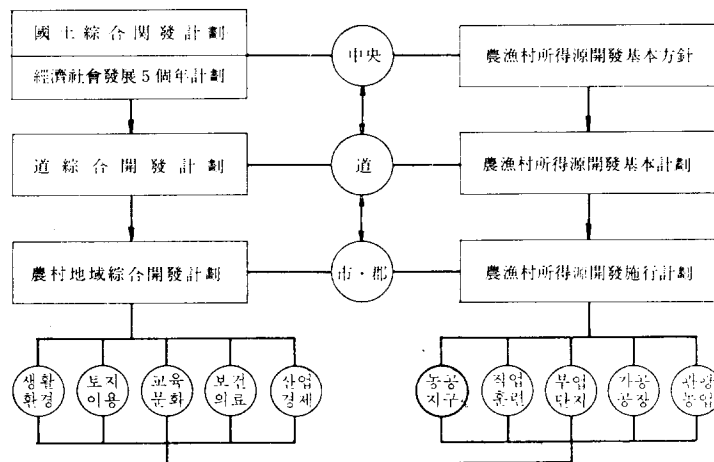
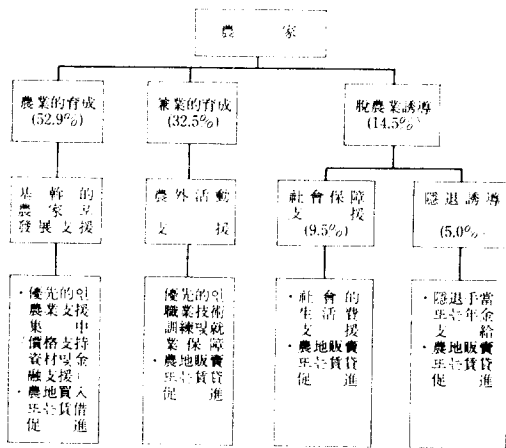


그림 5 農家類型別 育成方向



資料：崔洋夫外，「農家經濟の類型と性格分析」，1984。

人力的 확보곤란등 상당한 어려움이 있다. 따라서 勞働의 계절적수요를 완화하기 위한 농업기계화와 구조개선을 통해 비농업취업 및 겸업농을 육성할 필요가 있다. 이는 개별농가들의 將來希望과 營農條件을 고려하여 농가들을 선택적으로 육성하는 農業構造調整이 동시에 병행되어야 한다. 1982년 農水産部 農家經濟調査對象農家 3,294戶에 대한 정책유형을 구분한 결과 겸업적육성 대상농가는 32.5%로 (崔洋夫외 1984) 이들에 대해서는 직업훈련과 취업알선을 추진함

으로서 농업의 구조개선과 농촌주민들의 비농업 활동을 촉진해야 한다.

네째 農工地區의 개발을 기존의 地方工業地帶 및 工業團地등과 연계시키는 한편 지역의 부존 자원과도 관련하여 추진해야 한다.

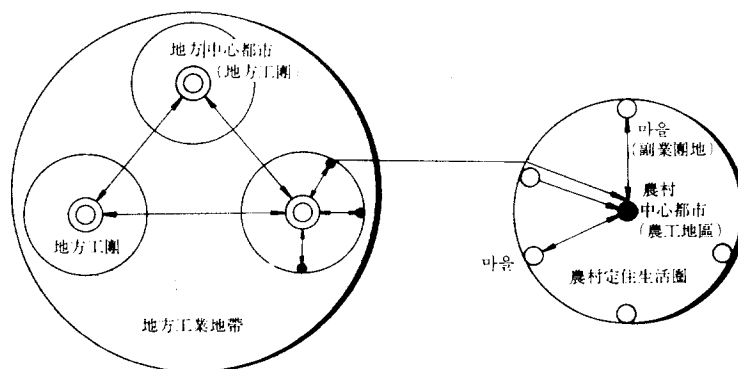
第2次國土綜合開發計劃에 의하면 전국을 8개 工業地帶로 구분하고 (國土開發研究院 1982) 각기 지역의 특성에 따라 比較有利性이 높은 업종을 유치하여 特化産業을 육성할 계획으로 있다. 즉 한개의 工業地帶는 2—3개의 공업단지를 포함하고 있는데 이와같은 공업지대는 공업단지와 상호 긴밀한 연관속에서 보완, 발전할 수 있다. 따라서 農村中心都市에 조성되는 農工地區도 지방공업지대 및 공업단지의 특화산업과 연관시켜 개발함으로써 지역의 균형개발과 立地條件에 맞는 地方特化産業을 육성하도록 해야 할 것이다.

Ⅳ. 農工地區開發計劃의 長期構想

1. 農工地區의 造成規模推定

農工地區開發의 목적을 지역균형개발을 위한 농촌인구정착과 농촌주민들의 非農業就業機

그림 6 地方工業地帶 및 地方工業團과 연관



會의 확대라고 하면 농공지구 조성규모추정에 농촌인구의 비농업취업전방을 기초자료로 활용 할 수 있다.

즉 인구 2 만이하의 市郡을 순수한 농촌지역으로 하고 1991년까지 농촌인구를 현재 수준으로 유지시키고, 감소하는 農業人口를 농촌지역에서 흡수한다고 가정할 때 농촌의 새로운 非農業就業人口는 1991년까지 925千名 만큼 더 늘어난 것으로 推算된다. 한편 농촌지역 비농업 취업인구의 産業別配分에 있어서 2次産業에 전국 평균과 비슷한 수준인 30%를 취업시킨다고 할 때 製造業 및 工業部門에 취업할 인구는 278千名이 되며 原單位를 적용⁵하면 약 2,610개 工場에 工業用地는 14,047千坪이 요구된다. 여기서 農工地區를 農村工業開發의 거점으로 활용한다는 점에서 전체 工業用地需要의 40%를 農工地區를 조성하여 충당한다고 가정하면 農工地區需要面積은 약5,619千坪이 필요하게 된다. 이와 같은 農工地區면적은 1991년까지 追加工業用地需要 100.9km²의 약 20% 수준으로 정부의 정책의지 여하에 따라 충분히 가능한 규모로 판단된다.⁶

2. 農工地區開發 對象地의 選擇

農工地區開發對象地는 인구 10만이하의 市와 郡地域 중에서 工業團地가 있는 邑面이나 産業基地開發區域 중 重化學工業基地가 있는 邑面, 工業配置法에서 규정한 移轉促進地域과 制限整備地域 및 서울特別市와 直轄市에 인접한 邑面을 제외한 지역이 된다. 따라서 현실적으로 농공지구개발대상지역은 156개 농어촌지역중 기존

의 工業團地나 大都市 인근, 그리고 工業開發與件이 지극히 불리한 도서지역을 제외하면 약 110개 市郡이 된다. 이를 道別로 보면 경북이 20개로 가장 많고 그외 전남이 17개, 경남이 16개 등의 순으로 나타났으며 경기도와 제주도는 지역의 특수성을 고려하여 가능한 한 추가적인 公營개발을 억제하는 것으로 하였다.

또한 해당시군에서 農工地區의 개발은 規模의 經濟와 集積 및 集結利益을 얻을 수 있도록 1개 市郡當 1개 農工地區開發을 원칙으로 하였다.

3. 農工地區開發의 長期目標設定

農村人口를 현수준에 유지하고 감소하는 農業人口를 非農業에 취업시킨다는 가정을 하면 農工地區 개발면적은 약 5,700千坪이 된다. 한편

表 4 農村人口 및 非農業 就業人口 推定

單位: 千名

區 分	全 國		都 市		農 村	
	1983	1991	1983	1991	1983	1991
총 인 구	39,951	45,115	28,951	24,115	11,000	11,000
총취업인구	14,415	18,200	9,155	12,825	5,260	5,375
농업취업	4,043	3,181	243	191	3,800	2,990
비농업취업	10,372	15,019	8,912	12,634	1,460	2,385
농 가 인 구	9,475	7,425	568	445	8,907	6,980
취 업 자	4,531	4,025	272	241	4,259	3,784
농업취업	4,043	3,185	243	191	3,800	2,990
비농업취업	488	845	29	51	459	794

表 5 農工地區 開發對象地域

單位：市郡數(個)

	農 漁 村 地 域			既 開 發 地 域	農 工 地 區 開 發 對 象 地
	人口10萬以下	郡	小 計		
京 畿	4	19	23	19	4
江 原	1	15	16	2	14
忠 北	1	10	11	—	11
忠 南	—	15	15	—	15
全 北	2	13	15	1	14
全 南	2	22	24	7	17
慶 北	3	24	27	7	20
慶 南	3	19	22	6	16
濟 州	1	2	3	3	—
計	17	139	156	46	110

⁵ 商工部の 原單位基準, 業體當 従業員 106.5名, 부지면적 5,382坪 適用

⁶ 1984年 현재 首都圈 立地業體 중 用途地域 위반업체는 6,165개이며 이중 非都市型 業體는 2,539개 업체로 이들을 연고 농촌지역으로 흡수하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

表 6 標準農工地區의 指定

單位: 千坪

形 態	規 模	地 區 數	指 定 面 積	對 象 地 域
A 型	10 萬 坪	20 (18.2)	2,000 (35.1)	中心地人口 5萬以上, 工業立地條件上.
B 型	5 "	50 (45.4)	2,500 (43.9)	中心地人口 2~5萬, 工業立地條件中.
C 型	3 "	40 (36.4)	1,200 (21.0)	中心地人口 2萬以下, 工業立地條件下.
計 및 平 均	5 "	110 (100.0)	5,700 (100.0)	—

1991년까지 농공지구 개발대상市郡 110개 지역에 1개씩 농공지구를 개발한다고 할 때 農工地區의 地區當規模는 약 50.6천평⁷이 된다.

그러나 지역에 따라서 工業開發의 잠재력과 立地條件이 자기 다르므로 이들을 일률적으로 조성하기 어렵다. 그러므로 지역의 공업개발 가능성과 필요성을 종합하여 標準農工地區의 규모를 事前的으로 설정할 필요가 있는데 標準農工地區란 지역의 人口規模, 產業經濟構造, 工業立地條件 등을 고려하여 農工地區의 규모를 규범적으로 지정한 것으로 市地域과 工業立地條件이 좋은 지역에 A型(10만평규모), 中心地人口가 2만 이상의 郡과 工業立地條件이 중간인 지역에 B型(5만평규모), 中心地規模가 2만 이하의 郡과 工業立地條件이 나쁜 지역에 C型(3만평규모)의 農工地區를 지정하면 지역의 人口定着效果와 함께 개발가능성을 반영한 農工地區의 規模가 될 것이다.

따라서 1991년까지 A型 20개, B型 50개, C型 40개의 農工地區를 개발하면 목표년도에는 110개 地區에 5,700千坪의 農工地區를 확보하게 되며 이를 위해서는 1984~86년까지는 道別 1개소씩 연간 8개지역을 지정, 개발하고 그 후 87년부터 91년까지는 道別 2개소씩 연간 16개지역

表 7 年度別 農工地區 開發計劃(案)

	單 位	1984~86	1987~91	計
農工地區指定	地 區	24	86	110
入住業體數	個	240	860	1,100
就業人力	千 名	24	86	110
所 要 豫 算 ¹⁾	百萬元	38,880	139,320	178,200
一補助	"	16,213	58,096	74,309
一融 資	"	22,667	81,224	103,891

1) 1985年 豫算인 坪當 32千원 基準.

의 농공지구를 개발하면 된다.

目標年度인 1991년에는 110개 農工地區에 1100個 業體가 入住하게 되며, 農工地域에 入住하는 業體에서 고용가능한 就業者는 110千名으로 農漁村地域 2차산업 就業對象人口의 약 40%를 農工地區에서 흡수하게 된다.

한편 이와같은 農工地區開發에 필요한 소요예산은 1985년 예산을 기준으로 할 때 178億원이 되며 조성년도별로 약 22,275백만원의 投資가 필요하다. 財源別로는 補助가 약 42%인 74,309백만원, 融資가 58%인 103,891백만원이 되며, 실제 연간 投資額 중 補助額은 약 93억원이면 가능해진다.

V. 農工地區開發의 效率的인 推進方案

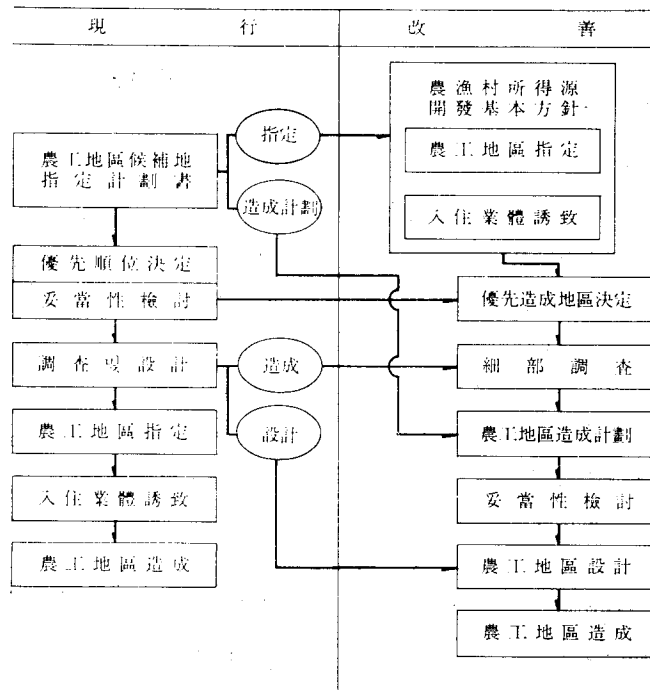
1. 農工地區의 開發節次 및 方法改善

가. 農工地區 指定方法의 改善

農工地區開發은 크게 地區의 指定과 造成 및

⁷ 既開發된 工業園地의 造成面積은 人口 100만 이상의 市가 1,232千坪, 人口 50~100만市가 602千坪, 人口 30~50만市가 362千坪, 人口 10~30만市가 250千坪으로 人口 1인당 약 1坪의 工業用地를 확보하고 있어서 人口 10만 이하 농촌중심도시의 5만평 규모는 妥當性이 있는 것으로 판단된다.

그림 7 農工地區 開發節次의 改善



入住業體誘致와 事後管理로 대별할 수 있다.

우선 農工地區의 指定은 市郡單位의 候補地指定計劃書作成과 道の 1차 심의 및 우선순위결정 그리고 실무위원회의 타당성검토에 의해서 이루어진다. 그러나 이와같은 방식에 의한 農工地區의 지정은 절차가 복잡하면서도 地域(市郡), 規模, 位置選定이 동시에 일정한 기준이 결여된 채 이루어지는 등 많은 문제점을 내포하고 있다.

따라서 합리적이고 능률적인 농공지구의 지정을 위해서는 다음과 같이 開發節次가 개선되어야 한다. 먼저 工業用地需要와 農業構造改善目標, 및 工業立地計劃을 포함하여 長期農工地區開發計劃을 수립하고 전국 농어촌지역을 대상으로 工業開發潛在力과 立地條件 및 賦存資源調査를 통해 市郡別 標準農工地區規模와 誘致業種 및 開發優先順位를 결정한다. 그 후 매년 長期計劃에 의한 우선순위와 豫算事情에 따라 다음

해 조성할 農工地區數를 道別 할당하여 農漁村所得開發基本方針으로 고시하고 이는 다시 市郡別로 할당해서 道農漁村所得源開發基本計劃에 반영한다. 당해 市郡에서는 農漁村所得開發施行計劃을 수립하고 지역내 2~3개 후보지구를 선정, 농공지구지정계획서를 작성하여 道 및 經濟企劃院에 제출하고, 경제기획원에서는 실무위원회의 妥當性檢討와 農業振興公社의 예비조사자료를 근거로 立地條件을 심의하여 造成對象地域으로 확정하는 것으로 指定方法을 개선하는 것이 바람직하다.

이와같은 방법은 현재 후보지구지정계획서에 의한 地域(市郡)과 地區(位置) 및 指定과 造成이 동시에 이루어지는 것을 지정과 조성으로 분리하여 事前의으로 표준농공지구를 지정하고, 入住業體를 신청받아 이를 근거로 優先造成地區를 결정하고 여기에 대해 세부조사를 거쳐 조성계

획서를 작성한다는 점에서 기본적인 차이가 있다.

나. 農工地區 造成方法의 改善

또한, 農工地區로 指定, 公告되면 土地用途變更을 거쳐 用地의 買收 및 補償을 하고 農工地區를 造成하게 된다. 農工地區의 造成은 당해 市長郡守의 책임하에 農業振興公社가 調査, 設計 및 工事監督을 하고 地方建設團體가 工事を 담당하도록 하고 있다. 그러나 이와같은 조성방법은 추진과정상 많은 기간을 요할 뿐만 아니라 민원의 소지가 크기 때문에 효율적인 농공지구 조성을 위해서는 다음과 같이 보완, 발전되어야 한다.

첫째, 農工地區造成地域으로 확정되면 자동적으로 農地轉用과 土地用途變更이 이루어지도록 해야 한다. 즉, 道の 심의와 관계부처의 현지출장 및 중앙농어촌소득원 개발위원회와 國務會議의 심의를 거쳐 조성대상지구로 확정되는 만큼 기존의 變更節次는 요식 행위에 불과하다. 따라서 효율적인 농공지구개발을 위해서는 엄격한 사전심의를 거쳐 農地轉用과 用途變更을 자동승인해야 하며 이를 위해서는 「農地利用 및 保全에 관한 法律」과 「國土利用 및 管理에 관한 法律」을 개정하고 農漁村所得源開發促進法, 제10조의 배제조항에 포함시켜야 한다. 이때 과도한 農地의 잠식을 위해서는 絕對農地 포함의 상한선을 마련하는 한편 기존의 邑單位都市計劃上(準)工業地域을 農工地區로 활용하는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

둘째, 農工地區 조성대상지에는 不在地主도 있을 뿐만 아니라 지역에 따라서는 地上物과 분묘도 상당수 포함되어 있어서 이를 買收하는데는 많은 시간이 소요되고 민원발생의 소지도 포함

되어 있다. 따라서 農工地區 조성대상지의 用地買收와 補償을 원활하게 추진하기 위해서는 일반 工業團地와 마찬가지로 農漁村所得源開發促進法, 제10조에서 규정하고 있는 土地收用令을 적용해야 한다.

세째, 農工地區 개발대상지는 물론 인근지역을 포함하여 基準地價告示를 하거나 農工地區의 轉買를 제도적으로 억제하여 土地投機를 방지해야 한다. 또한 農地轉用時 납부하도록 되어있는 代替農地造成費를 公共目的을 위한 사업의 경우에 적용시켜 50% 감면하는 방안도 적극검토하여 단위면적당 분양가격을 최대한 낮추어야 할 것이다.

다. 入住業體에 대한 支援 및 事後管理 方法의 改善

農工地區가 조성되면 入住希望業體들로부터 入住承認申請을 받고 中小企業振興公團과 農漁村開發公社의 事業性評價 및 環境廳의 環境影響評價를 거쳐 農工地區에 입주하게 되고 그후 資金支援과 技術, 經營指導를 하게 된다.

그러나 中小企業振興公團과 農漁村開發公社에 의한 별도의 사업성검토는 입주업체에 대한 相對評價가 곤란하기 때문에 單一化하도록 해야 할 것이다.

한편 農工地區에 入住할 수 있는 업체는 業種이나 規模에 제한을 두고 있지 않기 때문에 많은 支援혜택이 있는 농공지구를 몇몇 대기업에서 모두 차지할 가능성도 있다. 따라서 대기업의 農工地區入住를 허용하더라도 業體當 分讓限度를 정하고 稅制혜택은 동일하게 부여하더라도 金融支援은 제외하는 방안을 강구해야 할 것이다.

아울러 農工地區入住業體에 대한 支援資金의 조달에 있어서 農工地區開發이 國土의 균형개발과 農村人口定着 등 產業構造調整政策으로 추진

되느니 만큼 既存工團造成예산의 활용등 정부의 과감한 투자가 선행되어야 하며, 그 운용에 있어서도 農村地域에서도 손쉽게 이용할 수 있는 금융기관인 農協을 활용하는 것이 바람직 할 것이다.

2. 行政體系의 整備

農工地區開發事業의 효율적인 추진을 위해서 行政推進體系가 정비되어야 한다. 현재는 經濟企劃院이 종합 및 조정을 담당하고 用途變更은 建設部가 담당하며 稅制支援이나 地價告示는 財務部, 農地轉用과 進入道路 및 用水施設은 農水產部, 人住業體案內와 事業性檢討 및 技術經營指導는 中小企業振興公團, 豫算示達과 起債承

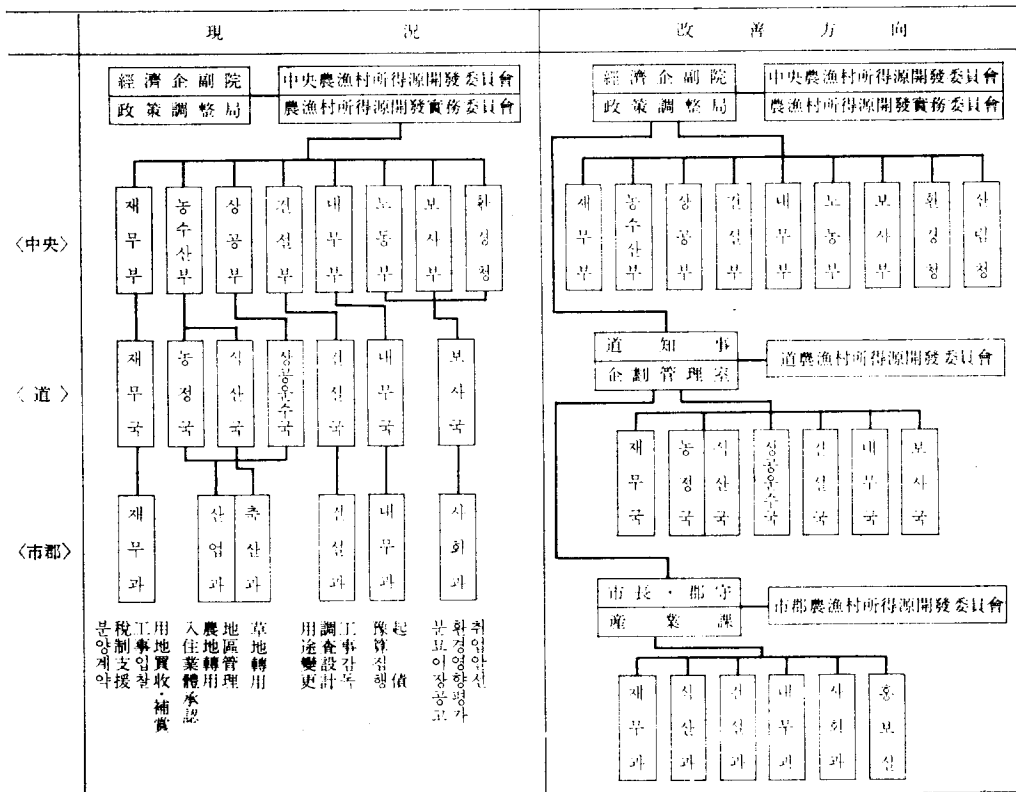
認은 內務部, 就業斡旋은 勞動部, 環境影響評價는 保社部와 環境廳에서 담당하도록 규정하고 있으며 이와같은 業務는 다시 道와 市郡 單位에서 각기 별도의 行政體系를 통해 추진됨으로써 合理的인 의견의 조정곤란과 함께 行政力의 낭비와 非能率을 파생시키고 있다.

따라서 이와같은 문제를 해결하기 위해서 中央部署에서는 經濟기획원 政策調整局, 道單位는 企劃管理室, 市郡에서는 產業課에서 관련업무를 종합처리하고 기타 관련부서에서 이에 협조하는 체제로 支援行政體系를 정비해야 할 것이다.

3. 「農村工業開發促進本部(가칭)」의 設置

이제까지 農村工業開發政策은 농촌공간에 개

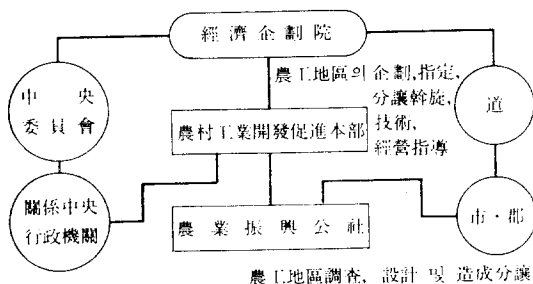
그림 8 農工地區開發 行政體系의 現況과 改善方向



발되는 일체의 工業으로 인식하지 못한채 個別事業單位로 추진되어옴으로써 농촌지역공업개발을 전체적으로 技術, 經營指導등 事後管理를 담당하는 기능이 크게 미비하였다. 그동안 정부에서 계획적으로 추진한 農村工業開發事業은 產業基地, 地方工團, 中小企業示範工團 등 工業團地중 농촌지역에 입지한 工團에 入住한 業體와 새마을工場, 產地複合加工工場, IBRD 차관사업에 의한 農產物加工工場, 農漁村副業團地, 中小企業協同化事業 등이 있으며 이외에도 농어촌지역에 분산, 입지한 개별공장과 농공지구입주업체 등이 있다. 그러나 이와같은 工業開發施策들은 각기 다른 政策目標을 가지고 독자적인 체계에 의해 개별적으로 추진되고 있으므로 종합적인 農村工業開發과 효율적인 支援이 이루어지지 못하고 있다.

그러므로 農工地區를 포함한 농촌지역의 모든 제조업체에 대해 이를 기획, 조정하고 지원을 담당할 「農村工業開發促進本部」를 설치하여 농공지구의 개발과 入住業體의 지원, 事後管理 및 기타 농어촌지역에 입지한 제조업체의 지원 및 調查業務를 담당함으로써 종합적인 농촌공업개발 추진기구의 기능을 수행하도록 할 필요가 있다.⁸

그림 9 「農村工業開發促進本部」設置(案)



⁸ 現在 中小企業振興公團에 農漁村事業 專擔班을 설치하고 과거 「韓國農家工業品開發本部」의 기능을 대행하는 한편 農工地區에 대한 入住案內와 일반업체의 事業妥當性을 검토하고 있으나 기능이 저극히 미약하다.

4. 農工地區入住業體의 就業義務比率 指定

그동안 農外所得増大를 위한 농촌공업개발정책에도 불구하고 1982년 농외소득 1,434千원중 商工 鑛業에 의한 겸업소득은 34千원으로 2.4%에 지나지 않고 있다. 뿐만 아니라 農家經濟標本調査農家 3,294戶중 연간 30일 이상의 農外活動을 하는 겸업농가중 農外所得率이 50% 이상인 농가의 비농업취업자는 246명으로 이중 공장취업은 14.2%인 35명에 불과하다. (崔洋夫外 1984). 이와같이 農家口員의 낮은 農外就業은 農外就業機會와 就業能力의 부족에 기인하는 것으로 農村工業開發이 農外所得増大와 직결되기 위해서는 農家口員에 대한 技術訓練과 就業斡旋이 전제되어야 한다.

그러나 모든 農家口員에 대해 직업훈련과 취업알선은 불가능하므로 개별농가의 장래 희망과 營農條件 등을 고려하여 적극적으로 겸업을 희망하는 농가부터 농공지구 入住業體에 취업을 의무화시키는 방안을 적극적으로 검토해야 한다. 이때 이들 農家口員의 기술습득기간중 社內訓練을 지원할 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다. 아울러 기존의 職業訓練院이나 道單位 農民訓練院의 기능을 대폭 강화하여 농가구원을 포함한 지역주민들의 직업훈련을 적극 추진함으로써 이들의 취업능력을 적극적으로 개발해야 할 것이다.

5. 農村地域의 工業立地條件의 改善

농촌지역의 工業開發이 도시지역에 비해 상대적으로 낙후한 주된 이유는 工業立地條件이 불리한데 기인한다. 그러므로 농촌공업개발의 추진을 위해서는 道路, 交通, 通信 및 上下水道施設 등 下部構造施設의 확충과 住宅, 의료, 교육

시설 및 금융기관 등의 종합적인 개발이 우선적으로 추진되어야 한다. 뿐만 아니라 農村工業開發을 위한 特別基金을 조성하고, 도시지역에 입지하는 업체와 支援金融의 金利를 差等化하는 한편 地方 金融機關의 육성으로 지방자금의 대도시 집중을 방지하도록 해야 한다. 아울러 勞働部 地方事務所, 稅務署, 輸出支援機關, 各種認許可機關, 檢査所 등 行政支援機能을 지방정부에 대폭 이양하거나 이들 기관의 지방사무소를 설치하는 것도 매우 중요한 政策課題이다.

VI. 맺는 말

우리나라는 1962년 제 1차 경제개발 5개년계획이 수립된 이래 본격적으로 工業開發政策이 추진되어 왔으나 부족한 財存資源과 資本蓄積으로 말미암아 外資에 의한 輸出主導型 大企業을 육성하게 되었으며 이는 工業立地條件이 상대적으로 유리한 대도시와 일부 거점지역을 중심으로 이루어져 왔다. 그 결과 인구 뿐만 아니라 經濟, 社會教育, 文化, 醫療, 行政 등의 전분야에 걸쳐 과도한 대도시 집중을 가져와 地域間 및 産業間 不均衡成長을 초래하였다. 특히 농촌인구의 도시 집중은 공업분야에 저렴한 노동력을 공급함으로써 輸出主導型經濟成長을 가능케한 직접적인 요인의 하나가 되었으나 農業構造改善과 農機械化가 수반되지 않는 農村(農業)인구의 급격한 감소는 농업노동력 부족을 통한 農村賃金 상승을 가져와 農業成長을 제약하고 있다.

그러나 2000年代의 民主福祉社會建設이라는 國家發展의 長期目標을 달성하기 위해서는 農村經濟의 活性化를 통한 國民經濟의 安定的成長과 成長果實의 地域間均等한 配分이 이루어져야 한

다. 이와같은 관점에서 보았을 때 農工地區의 개발은 단순한 農外所得増大 뿐만 아니라 대도시 인구집중의 억제 내지 緩和를 위한 農村人口의 地方定着과 國土空間의 均衡開發이란 차원에서 적극적으로 추진되어야 한다.

따라서 이와 같이 새로운 시각으로 農工地區開發의 기본방향을 재정립하고 長期農工地區開發政策을 수립하여 농공지구의 효율적인 추진방법을 보완, 발전시켜나가야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 農漁村所得源開發促進法과 同施行令을 보완해야 하며 施行規則을 서둘러 제정함으로써 제도를 정비해야 할 것이다. 아울러 이제까지 별도의 목적으로 제정, 시행되어 오던 농촌공업개발관련법규를 통폐합하여 조정, 정비함으로써 대도시공업의 지방분산과 농촌공업개발을 효율적으로 추진할 수 있는 법적근거를 마련해야 한다.

마지막으로 농공지구개발사업 관련부처가 농공지구개발에 대한 所管指針을 체계적으로 정리하여 「農漁村所得源開發事業 農工地區便覽(가칭)」과 같은 細部指針書를 작성함으로써 일선행정기관의 사업추진지침으로 활용될 수 있도록 해야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 江原道, 「江原道 綜合開發計劃」, 1983.
- 姜泰景, “農村工業導入과 農業構造改選策”, 「啓明大學校 產業經營研究所 論文集」, 제10권, pp. 11~28, 1979.
- 建設部, 「建設統計便覽」, 1983.
- 國土開發研究院, 「國土開發基盤의 擴充」, 1982.
- , 「人口定着을 위한 工業立地計劃 研究」, 1982.
- 金祥基, “工業立地の 地方分散化가 地域經濟社會發展에 미치는 效果,” 「農業經濟研究」, 제22집, 韓國農業經濟學會, pp. 22-46, 1981.
- 金洙郁外, 「農村職業訓練機關의 現況과 問題點」, 研究報告 38, 韓國農村經濟研究院, 1981.

- 內務部, 「地方定住生活圏의 設定 및 開發에 관한 研究」, 1981.
- , 「한국도시연감」, 1983.
- 農業振興公社, 「農漁村所得源開發關係資料」, 1984.
- 大韓國土計劃學會編, 「都市計劃便覽」, 英志社, 1983.
- 朴鍾熙, 「工業立地가 地域發展에 미치는 經濟的 效果 分析」, 서울大, 環境大學院, 碩士學位論文, 1983.
- 商工部, 「工業團地現況」, 1984.
- , 韓國產業開發研究所, 「工業立地原單位調查」, 1979.
- 柳炳瑞外, 「農外所得増大를 위한 綜合對策」, 韓國開發研究院, 1982.
- 柳昌馨, 「工業立地論」, 螢雪出版社, 1977.
- 鄭英一, “韓國農村工業化의 條件, 進展 및 展望,” 「農業政策研究」, 제 8권 제 1호 韓國農業政策學會, 1981.
- 崔洋夫, “農業人力의 農外就業 可能性과 就業類型分析,” 「農村經濟」, 제 2권 제 14호 韓國農村經濟研究院, pp. 51-64, 1979.
- , “農村工業의 概念과 農村工業開發의 意味,” 「農村經濟」, 제 3권 제 1호, 韓國農村經濟研究院, pp. 33-47, 1980.
- , 「農外所得政策의 基本問題와 새로운 接近」, 研究資料, 韓國經濟研究院, 1981.
- , 朴成在外 「農家經濟의 類型과 性格分析」, 研究報告書, 韓國農村經濟研究院, 1984.
- , 李桐弼, “農村經濟의 非農業活動과 農村工業開發,” 「農業政策研究」 제 10권 제 1호, 韓國農業政策會, 1983.
- 黃弘道, 李正漢, 「他方工團에의 勞動供給圈과 周邊農村의 雇傭效果」, 研究報告 4, 韓國農村經濟研究院, 1979.
- 韓國工團研究所, 「韓國工團總覽」, 1983.
- 韓國農村經濟研究院, 「農漁村所得源開發促進方向」, 政策協議會시리즈 20, 1984.
- 農村地域工業導入促進センター, 「農工ハンドブック」, 1983.
- , 農村工業導入促進センター概要, 1984.
- , 農工センターので案内, 1984.