

특집/지방자치와 농어촌개발

## 2·3차산업 개발을 통한 농촌지역의 산업구조 개편

李 桐 弼\*

1. 서 론
2. 농촌지역 산업구조의 실태와 문제
3. 산업구조조정 수단으로서 2·3차산업개발의 의미
4. 농촌지역 산업구조의 개편방향과 과제
5. 맺는말

### 1. 서 론

郡단위 행정구역을 농촌지역으로 규정하였을 때 이 지역의 산업구조는 농업을 基盤産業으로 한다는 점에 그 특징이 있다. 그러나 농업부문의 生産性이 2·3차산업부문의 그것에 비하여 매우 낮기 때문에 농업위주의 산업구조는 흔히 농촌경제의 침체와 생활환경의 낙후, 그리고 이에 따른 농촌인구의 대량유출이라는 사회 문제를 야기하게 된다.

우리 나라는 70, 80년대의 급속한 산업화 과정에서 도·농간에 심한 성장격차가 발생하고 이를 해결하기 위해 「국토종합개발계획」과 「수도권정비계획」, 산업입지정책 등을 통

해 지역의 균형개발을 도모해 왔다. 최근에는 「농어촌발전대책」을 수립, 농업구조개선을 통한 농촌 문제의 해결을 위해 노력하고 있으나 오랫동안 축적된 도시지역의 흡인력과 토지, 노동력, 자본 등 농촌지역 자원활용의 제한, 그리고 지방의 특성을 간과한 중앙정부의 획일적인 개발행정 등으로 인해 뚜렷한 성과를 얻지 못하고 있다.

이와 같은 상황에서 노임상승과 농산물 교역자유화 등 국내외 여건의 변화는 상대적으로 경쟁력이 취약한 농업부문의 위축을 가속화하여 도시 및 농촌간 개발의 격차를 더욱 심화시킬 것으로 전망되고 있다. 따라서 농업을 중심으로 하는 농촌지역의 산업구조를 다양화하여 도시지역의 과밀한 인구를 농촌지역으로 분산시키거나 농촌인구의 유출을 효과적으로 억제하지 못하면 결국 도시-농촌 문제의 누적으로 인한 국가경제 전체의 경쟁력 약화를 초래할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

WTO체제의 출범이나 지방자치제의 실시와 함께 “농촌경제의 활성화”가 중요한 정책

\* 부연구위원

과제중의 하나로 대두되고 있으나 정작 농촌 경제의 전체적인 모습에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 이는 그동안의 농촌정책이 농업 부문에 한정되어 추진되어 왔으며, 농촌지역의 산업구조에 대한 논의는 농업구조를 중심으로 전개되어 왔기 때문이다. 그러나 전업 농육성이나 농업생산의 경쟁력 향상만으로는 농업구조 자체의 개선은 물론 농촌경제의 활성화나 농촌인구의 현지 정착 등 당면한 과제를 해결하는데 명백한 한계를 가질 수밖에 없다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 농촌지역의 산업구조는 어떻게 구성되어 있으며, 어떠한 문제를 야기하고 있는지 살펴보고 농촌지역의 2·3차산업 개발을 통한 산업구조의 개편방안을 모색해 본 것이다.

## 2. 농촌지역 産業構造의 실태와 문제

### 2.1. 농촌지역의 산업구조

흔히 産業構造는 산업별 생산액이나 취업자수의 구성비로 표현된다. 우리 나라의 경우 시·군별 지역총생산액에 관한 자료를 구

할 수 없기 때문에 여기서는 「인구 및 주택총조사」에 발표한 취업자료를 통해 분석하였다.

국민경제가 산업화, 공업화함에 따라 농촌지역에서도 2·3차산업부문이 확대되는 추세에 있다. 1960~90년의 30년간 농촌인구는 연평균 1.6%씩 감소한데 비해 취업자수는 0.52%씩 감소하여 농촌인구 중에서 취업자의 비중이 늘어나고 있다. 이는 인구의 노령화가 도시지역보다 급속도로 진전되고 농촌지역 노령자의 상당 부분이 생계유지를 위해 농업부문에 종사하고 있기 때문인 것으로 이해된다.

한편 업종별 취업실태를 보면 같은 기간 농업취업자가 연평균 1.41%씩 감소한데 비해 비농업취업자는 1.81%씩 증가하여 취업자중 비농업부문의 비중이 늘어나고 있다. 즉 1960년에는 농촌지역 비농업취업자가 전체 취업자의 19.1%를 차지하였으나 1990년에는 38.3%로 늘어남으로써 완만한 속도 이기는 하지만 농업부문 중심의 산업구조가 점차 변화하고 있음을 알 수 있다.

그러나 도시지역과 비교해 보면 여전히 농촌지역의 산업구조는 농업부문에 크게 의존하고 있다. 1990년 우리 나라 전체 산업별

표 1 농촌지역 就業人口의 변화

단위 : 천명, %

구 분	1960	1970	1980	1990	60/70	70/80	80/90	60/90
농촌인구	17,987	18,506	16,200	11,102	0.28	-1.44	-3.71	-1.60
농촌경제활동인구	5,700	6,455	6,458	4,705	1.25	0.00	-3.12	-0.64
취업인구(A)	5,502	6,411	6,266	4,705	1.54	-0.23	-2.82	-0.52
농업(B)	4,450	4,879	4,515	2,905	0.92	-0.77	-4.31	-1.41
B/A(%)	80.9	76.1	72.1	61.7	-	-	-	-
비농업(C)	1,052	1,532	1,751	1,800	3.83	1.35	0.28	1.81
C/A(%)	19.1	23.9	27.9	38.3	-	-	-	-

자료: 통계청, 「인구주택 총조사보고서」, 각연도.

표 2 지역 및 산업별 취업자수, 1990

단위 : 천명, %

구 분	전 국	도 시(A)	농 촌(B)	B/A	입지상계수	
					농 촌	도 시
농림수산업	3,280(20.0)	376( 3.4)	2,905(61.7)	7.73	2.96	0.16
광업	62( 0.4)	24( 0.2)	38( 0.8)	1.58	2.05	0.55
제조업	4,321(27.4)	3,735(33.8)	585(12.4)	0.16	0.45	1.23
전기,가스 및 수도업	60( 0.4)	47( 0.4)	13( 0.3)	0.28	0.73	1.12
건설업	1,119( 7.1)	963( 8.7)	156( 3.3)	0.16	0.47	1.23
도소매 및 음식·숙박업	3,037(19.3)	2,611(23.6)	426( 9.1)	0.16	0.47	1.23
운수·창고 및 통신업	817( 5.2)	705( 6.4)	112( 2.4)	0.15	0.46	1.23
금융·보험·부동산	829( 5.3)	746( 6.8)	84( 1.2)	0.11	0.34	1.28
사회 및 개인서비스업	2,148(13.6)	1,796(16.3)	352( 7.5)	0.20	0.55	1.19
분류불능	77( 0.4)	43( 0.4)	34( 0.7)	0.79	1.48	0.80
계	15,751(100.0)	11,046(100.0)	4,705(100.0)	0.43	-	-

자료: 통계청, 「인구 및 주택총조사보고서」, 경제활동, 1992

취업자를 보면 제조업이 27.4%로 가장 많은 비중을 차지하고 그밖에 농업(20.0%), 도소매업 및 음식·숙박업(19.3%), 사회 및 개인서비스업(13.6%) 등이 비교적 큰 비중을 차지하고 있다. 지역별로는 도시지역이 제조업(33.8%), 도소매업 및 음식·숙박업(23.6%), 사회 및 개인 서비스업(16.3%) 등에 특화되어 있는 반면 농촌지역에서는 농림수산업(61.7%)이 대부분을 차지하고 있다. 즉 전체 농림수산업과 광업부문 취업자의 88.4% 및 61.2%가 농촌지역에서 취업하고 있으나 그밖의 2·3차산업부문 취업자중에서 농촌지역이 차지하는 비중은 13~15% 수준에 불과하다.

이와 같이 농림수산업부문에 특화한 농촌지역의 산업구조는 立地商係數<sup>1</sup>에서도 잘 나타나고 있는데 농림수산업과 광업의 입지상

계수가 각기 2.96 및 2.05로 2·3차산업부문의 0.35~0.73을 크게 상회하고 있다. 따라서 농촌지역의 산업별 취업자수는 도시지역에 비해 농림수산업 및 광업은 7.7배 및 1.6배를 차지하지만 제조업, 건설업, 도소매 및 음식·숙박업, 운수·창고·통신업은 15~16%, 금융·보험 및 부동산업은 11% 수준에 불과하다.

농촌지역 취업자의 상당 부문이 농업부문에 종사하는 이유는 이 지역에 농업이외에 다른 일자리가 제한되었기 때문이다. 1991년 사업체로 등록한 전체 업체수 211만 7천 개 및 종업원수 1,133만명 중 농촌지역에 위치한 사업체수는 19.3%(40만8천개), 그리고 여기에 종사하는 종업원수는 16.0%(182만1천명)에 지나지 않는다.

농촌지역에 위치한 2·3차산업을 업종별로 살펴보면 광업(81.1%), 전기·가스·수도업(59.0%), 운수 및 창고업(28.1%) 등이 비교적 큰 비중을 차지하고 그밖에 사회 및 개인서비스업, 제조업, 도소매업이 각기 20%

<sup>1</sup> 입지상(LQ)계수는 어느 지역에 있어서 i산업의 구성비를 전국의 i산업 구성비로 나눈 값으로 어느 지역의 특정산업(i)이 전국 평균(LQ=1)보다 높을 경우 i산업을 이 지역의 基盤産業 또는 輸出産業이라고 한다.

표 3 지역별 2·3차산업부문 개발실태, 1991

단위 : 개, 명

	전 국		도 시		농 촌	
	업 체 수	종업원수	업 체 수	종업원수	업 체 수	종업원수
농림어업	1.120	25.861	388	15.082	732(65.4)	10.779(41.7)
광업	2.650	62.933	502	20.178	2.148(81.1)	42.755(67.9)
제조업	298.493	4,231,080	238,021	3,455,340	60,472(20.3)	775,740(18.3)
전기, 가스, 수도	929	41,209	381	25,329	548(59.0)	15,880(38.5)
건설업	49,820	780,297	43,171	725,258	6,649(13.3)	55,039( 7.1)
도소매, 음식숙박	1,210,114	3,074,863	979,339	2,621,127	230,775(19.1)	453,736(14.8)
운수, 창고	24,850	548,611	17,866	484,495	6,984(28.1)	64,116(11.7)
금융, 보험	102,920	918,614	90,797	830,139	12,123(11.8)	88,475( 9.6)
사회, 개인서비스	427,351	1,672,610	339,867	1,357,762	87,484(20.5)	314,848(18.8)
계	2,118,247	11,356,078	1,710,332	9,534,710	407,915(19.3)	1,821,368(16.0)

주: 1) 여기서 사업체란 영리, 비영리를 혹은 규모를 불문하고 일정한 물리적 장소에서 財貨의 생산 또는 판매나 서비스제공 등 경제활동을 영위하는 경제단위를 말함.

2) ( )에는 전국 중 농촌지역의 비중임

자료 : 통계청, 「총사업체통계조사보고서(지역편)」, 1992.

내외, 그리고 건설업이 13.3%의 비중을 차지하고 있다. 이들 사업체의 성격을 보면 광업을 제외한 대부분의 업종이 주민들의 서비스를 충족시키거나 지역내의 제한된 시장을 대상으로 하는 소기업(small business)들이다.

이와 같이 농촌지역에서 2·3차산업의 개발이 부진한 이유는 지역의 불리한 산업입지조건과 대도시 및 거점지역 위주의 공업개발정책, 그리고 농업위주의 농촌지역 산업정책에 기인한 것으로 이해된다(이동필 1994).

## 2.2. 농촌지역 産業構造의 문제

농업을 기반으로 하는 농촌지역의 산업구조는 이 산업이 갖는 속성상 광범위한 失業 또는 不完全就業을 내포하고 있을 뿐만 아니라 주민들의 낮은 소득수준과 낙후된 생활환경을 유발하며 결과적으로 농촌인구의 대량 유출이라는 사회적인 문제를 야기하고 있다.

### 2.2.1. 불완전한 취업실태

1990년 농촌지역의 불완전취업자는 전국 불완전취업자의 60.6%인 107만2천명으로 취업자의 22.8%를 차지하고 있는데 같은 해 도시지역의 6.3%에 비해 훨씬 높게 나타나고 있다. 취업자중 완전취업자의 비중은 도시지역이 93.3%인데 비해 농촌지역의 경우 77.1%에 불과하여 취업구조면에 있어서 농촌지역이 매우 불안한 양상을 띄고 있음을 알 수 있다.<sup>2</sup> 여기서 완전취업자는 “연중 30일 이상 수입이 있는 일에 종사한 자(통계청 1994)”를 의미하는데 대부분의 농민들이 완전취업자로 분류되기 때문에 실제 농촌지역의 취업구조는 이 보

<sup>2</sup> “불완전취업자”는 집안 일을 돌보거나 학교에 다니면서 혹은 報酬를 받지 않는 다른 일을 하면서 틈틈이 부업 또는 시간제 일을 하는 사람, “일시미취업자”는 직장이거나 하는 사업이 있으나 질병, 날씨, 노동쟁의, 사업형편 등에 의해 잠시 쉬고 있는 사람을 뜻한다.

표 4 지역 및 경제활동상태별 인구와 취업실태, 1990

단위 : 천명, %

구 분	전 국(A)	도 시	농 촌(B)	B/A(%)
15세 이상인구(C)	31,576	23,356	8,220	26.0
취업자(D)	15,751(100.0)	11,046(100.0)	4,705(100.0)	29.9
완전취업	13,935( 88.5)	10,309( 93.3)	3,626( 77.1)	26.0
불완전취업	1,769( 11.2)	698( 6.3)	1,072( 22.8)	60.6
일시미취업	46( 0.3)	39( 0.4)	7( 0.1)	15.2
실업자	15,825	12,310	3,516	22.2
D/C(%)	49.6	47.3	57.2	-

자료: 통계청, 「인구주택총조사보고서」, 경제활동, 1992

표 5 從事上の 지위별 취업실태, 1990

단위 : 천명, %

종사상의 지위	전 국	도 시	농 촌
고용원을 둔 사업주	848( 5.3)	751( 6.8)	97( 2.1)
고용원이 없는 자영업자	3,816(24.2)	1,836(16.6)	1,980(42.0)
무급가족종사자	1,677(10.6)	435( 3.9)	1,242(26.4)
임금, 봉급근로자	9,411(59.7)	8,025(72.7)	1,386(29.5)
계	15,751(100.0)	11,046(100.0)	4,705(100.0)

자료: 통계청, 「인구주택총조사보고서」, 경제활동, 1992

다 훨씬 불안정할 것으로 판단된다.

이와 같은 사실은 취업자들의 종사상의 지위에서도 잘 나타나고 있다. 즉 도시지역에서는 비교적 안정된 취업형태인 한 사람 이상의 有給雇傭員을 둔 사업주(6.8%)와 임금 및 봉급근로자(72.7%)가 상대적으로 많은 비중을 차지하는데 비해 농촌지역에서는 유급고용원이 없는 自營業者(42.0%)와 무급가족종사자(26.4%)가 많은 비중을 차지하고 있다. 농촌지역이 도시지역에 비해 상대적으로 불안정한 취업형태를 보이는 것은 안정적인 취업기회의 부족과 함께 가계와 경영이 미분리된 季節産業으로써 농업부문에 지역주민들의 상당수가 종사하고 있기 때문

인 것으로 이해된다.

### 2.2.2. 낮은 생산액 및 소득수준

1992년 1인당 지역총생산액은 경남이 789만4천원으로 가장 높고 다음으로 인천이 611만6천원, 서울이 576만1천원 등의 순이며, 대구 강원, 부산, 전북 등이 450만천원 미만으로 비교적 낮은 수준이다. 전년대비 지역총생산액 성장률은 충남과 경남이 각기 16.4% 및 18.5%의 높은 수준을 보이는데 비해 부산은 3.8%로 낮은 성장을 기록하고 있다. 한편 지역별 총생산액의 분포를 보면 서울이 25.5%, 인천과 경기도를 포함한 수도권이 46.3%, 그밖에 직할시를 포함한 수도권 및 대도시지역이 61.6%를 차지하여 지방중소도시나 농촌지역은 전체

<sup>3</sup> 일정한 報酬 없이 동일 가구내의 가족이 경영하는 사업체에 연중 30일 이상 일한 사람(1994. 통계청).

표 6 농가소득 및 도시근로자가구소득 비교

단위 : 천원, %

연 도	농가소득 (A)	농업소득 (B)	농외소득	가계비 (C)	도시근로자 가구소득(D)	B/C	A/D
1970	256	194(75.8)	62(24.2)	208	292	93.3	87.7
1975	873	715(81.9)	158(18.1)	616	786	116.1	111.1
1980	2,693	1,755(65.2)	938(34.8)	2,138	2,809	82.1	95.9
1985	5,736	3,699(64.5)	2,037(35.5)	4,692	5,085	78.8	112.8
1990	11,026	6,264(56.8)	4,762(43.2)	8,227	11,326	76.1	97.4
1993	16,928	8,427(49.8)	8,501(50.2)	12,203	17,734	69.1	95.5
증가율	20.0	17.8	23.9	19.4	19.5	-	-

주 : 편의상 移轉收入을 농외소득에 포함. 증가율은 1970-93년 기간의 연평균임  
 자료 : 농가경제조사결과보고 및 도시가계연보, 각연도

총생산액의 38.4% 밖에 차지하지 못하고 있다(통계청 1994).

이와 같은 지역간 성장격차의 발생원인을 간단하게 설명하기는 어려우나 분명한 것은 도시와 농촌지역의 경우 산업구조가 상이하고, 농림수산업부문에 종사하는 취업자 1인당 생산액이 2·3차산업부문에 비해 월등히 낮다는 점이다. 산업별 취업자 1인당 생산액을 보면 농림수산업이 570만원인데 비해 2·3차산업은 1,170~1,378만원으로 농림수산업부문의 2-3배에 달하고 있다(농림수산 주요통계 1994). 이와 같은 산업부문별 生産性的 차이는 이를 기반산업으로 하는 지역간의 생산격차를 유발하며 결과적으로 도시 및 농촌지역 주민들의 소득격차를 유발하게 된다. 지역별로 주민들의 소득수준을 파악하기 위해서 농가소득과 도시근로자 소득을 비교한 결과는 <표 6>과 같다.<sup>4</sup>

1993년 농가의 호당 평균 소득은 1,692만8천원으로 같은 해 도시근로자들의 호당

평균 가구소득 1,773만4천원의 95.5% 수준에 불과하다. 80년대 초반부터 1987년까지 지속되어 왔던 농가소득 우위가 1988년을 고비로 도시근로자 가구소득에 뒤지게 되고 최근에는 그 격차가 확대되고 있는 것이다. 특히 농업소득은 家計費의 69.1% 수준에 불과한데 전체 농가의 88%에 해당하는 2ha미만 농가의 경우 농업소득만으로는 가계비조차 조달할 수 없는 실정으로 농외소득에 의해 이를 補塡하고 있다.

### 2.2.3. 낙후된 생활환경 및 취약한 지방재정

우리 나라는 급속한 경제성장과정에서 대도시 및 거점지역 중심의 개발정책을 추진함으로써 인구를 비롯한 산업, 경제, 교육, 문화, 복지시설과 생활환경 등 전 부문에 걸쳐 이들 지역에 과도한 집중을 초래하였다. 즉 지역의 면적으로 보면 전 국토의 13.7%에 불과한 서울, 수도권 및 대도시지역에 인구의 61.7%가 살고 있으며 그밖에 총생산액의 62.8%, 사업체수의 71.8%, 금융저축액의 83.9%, 은행대출액의 79.9%가 집중되어 있다. 뿐만 아니라 영업용 자동차대수의

<sup>4</sup> 도시근로자소득이나 농가소득을 각기 도시 및 농촌지역의 평균적인 주민소득으로 보기에는 무리한 점이 없지 않으나 자료의 제약상 이를 활용할 수밖에 없었음

표 7 지역별 가구 및 인구변화

단위 : 천호, 천명, %

년 도	가 구 수			인 구 수		
	도 시	농 촌	계	도 시	농 촌	계
1960	1,261	3,117(71.2)	4,378	6,997	17,993(72.0)	24,990
1970	2,525	3,332(56.9)	5,857	12,929	18,506(58.9)	31,435
1980	4,670	3,299(41.4)	7,969	21,434	16,002(42.7)	37,436
1990	8,462	2,892(25.5)	11,355	32,309	11,102(25.6)	43,411

자료: 통계청, 한국통계연감, 1976 및 1993

69.3%, 전화시설수의 67.2%, 수도시설용량의 76.0% 등 사회간접자본시설이나 의료기관수와 의료인력수의 66~76%, 대학교육기관수나 대학생수의 72% 및 66%, 백화점이나 슈퍼마켓의 69%, 극장이나 도서관장서의 63%, 그리고 복지 및 체육시설의 70~80%가 이들 지역에 입지하고 있다(이동필 외 1995).

각종 사회·경제적 지표에 나타난 수도권 및 대도시지역으로의 집중현상은 集積利益을 통해 다시 이 지역으로 산업과 인구를 유인하는 작용을 하고 있어서 지역간 불균형성장을 한층 심화시키게 된다.<sup>5</sup> 이와 같은 인구와 산업의 수도권 및 대도시 집중은 지방세 수입의 크기에 있어서 지역간 격차를 유발하게 된다. 즉 1991년 특별시와 직할시를 제외한 지방중소도시의 경우 재정자립도가 74.1%인데 비해 농촌지역을 뜻하는 군부지역은 36.4%에 지나지 않는다. 농촌지역이 도시지역에 비해 재정자립도가 낮은 것은 기본적으로 地方稅 수입의 크기가 다르기 때문

인데 1991년 市部의 지방세가 180억원 규모인데 비해 郡部에서는 50억원에 불과하다. 이와 같이 농촌지역의 영세한 지방세 규모는 지역의 개발을 위한 각종 투자사업을 제약하는 요인으로 작용하고 결과적으로 지역간의 상대적 격차를 더욱 확대시키게 되는 것이다.

#### 2.2.4. 인구유출과 도시-농촌 문제의 야기

농촌지역의 기반산업인 농업의 낮은 생산성과 안정적인 취업기회의 제한, 그리고 도·농간의 사회·경제적 격차는 농촌인구의 유출을 초래하는 요인이 된다. 1960~90년 기간의 농촌인구는 연평균 1.6%씩 감소하여 농촌인구비율은 1960년의 72.0%에서 1990년에는 25.6%로 축소되고 있다. 농촌인구의 감소는 1980~90년 기간에 더욱 두드러지게 나타나고 있는데 이 기간동안 약 500만명의 농촌인구가 감소하였다. 이와 같은 농촌인구의 감소는 사회적인 감소, 즉 농촌지역의 轉出口가 轉入口보다 많았기 때문이다.

더구나 비록 현재는 농촌지역에 거주하고 있으나 계속해서 거주할 意思를 가진 주민들은 절반에도 미치지 못하여 농촌지역의 인구감소는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다.

<sup>5</sup> 최근에는 集積經濟의 불이익이나 수도권관리정책 등에 의해 서울집중은 다소 완화되고 있다. 이는 근본적으로 지역간 격차가 해소된 결과라기 보다는 서울을 둘러싸고 있는 인천과 경기도 등 수도권지역에 대한 광범위한 집중으로 대체된 것으로 이해된다.

표 8 농촌지역 주민의 현지 移住事由

단위 : 명, %

구 분	직업전환	낮은소득	지역발전	자녀교육	생활환경	기 타	합 계
도시근교	10( 1.9)	176(34.0)	144(27.8)	102(19.7)	76(14.7)	10( 1.9)	518
평 택	7( 4.4)	60(38.0)	48(30.4)	22(13.9)	21(13.3)	-	158
창 원	-	52(28.6)	53(29.1)	43(23.6)	25(13.7)	9( 5.0)	182
달 성	3( 1.7)	64(36.0)	43(24.2)	37(20.8)	30(19.6)	1( 0.6)	178
산강오지	7( 1.0)	230(31.9)	174(24.1)	224(31.1)	48( 6.7)	38( 5.3)	721
명 주	-	73(33.0)	78(35.3)	45(20.4)	25(11.3)	-	221
보 은	-	61(26.4)	57(24.7)	78(33.8)	-	35(15.1)	231
무 주	7( 2.6)	96(35.7)	39(14.5)	101(37.5)	23( 8.6)	3( 1.1)	269
합 계	17( 1.4)	406(32.8)	318(25.7)	326(26.3)	124(10.0)	48( 0.6)	1,239

자료: 해당군의 농어촌발전계획, 1993

지역개발계획 수립과정에서 실시한 定住意 思에 대한 설문조사 결과 응답자의 과반수가 넘는 55%가 “현지를 떠나고 싶다”는 반응을 보이고 있다. 이를 지역별로 살펴보면 평택이나 창원, 달성 등 수도권이나 대도시 인근 지역의 경우 “현지를 떠나고 싶다”고 대답한 사람이 45.7%인데 비해 명주, 보은, 무주 등 산간오지에 위치한 농촌지역에서는 무려 64.6%에 달하고 있어서 지역의 발전정도가 주민들의 정주의사에 크게 영향을 미치고 있음을 알 수 있다( 해당군의 농어촌발전계획 1993).

농촌주민이 현지를 떠나려고 하는 이유를 살펴보면 <표 8>과 같다. 즉 “소득이 너무 낮다(32.8%)”거나 지역 자체가 “장래 발전할 가능성이 적다(25.7%)”는 등의 경제적인 이유가 58.5%로 가장 큰 비중을 차지하는 한편 자녀들의 교육때문이라는 이유가 26.3%, 그리고 지역의 생활환경이 좋지 않기 때문이라는 이유가 10%를 차지하고 있다. 지역별로는 평택, 창원, 달성 등 도시근교지역 주민의 경우 상대적으로 경제적인 이유(61.8%) 및 생활환경의 낙후성(14.7%)

을 크게 고려하는데 비해 명주, 보은, 무주 등 산간오지지역의 주민들은 자녀교육 문제(31.1%)를 더욱 큰 이유로 들고 있다.

이상에서 살펴본 농촌인구의 대량 유출은 농촌의 과소화와 도시의 과밀로 대표되는 “도시 - 농촌 문제의 누적적 악순환”을 초래하게 된다. 즉 농촌지역의 경우 농업구조 혁신과 농업기계화가 수반되지 않은 농촌(농업)인구의 급격한 감소는 노동력 부족을 통한 농촌임금의 상승을 가져와 농업성장을 제약하는 요인의 하나가 되고 있다. 뿐만 아니라 농촌인구 감소는 耕地利用率의 저하와 限界農地의 유희화를 통해 국토자원의 낭비를 초래하고 있으며 농촌의 공동화와 마을의 폐촌화를 초래하고 있다.

한편 농촌인구의 도시집중은 주택, 교통, 교육 등 각종 도시 문제를 유발시키고 있으며, 특히 도시생활비의 상승을 통하여 도시근로자들의 임금인상을 불가피하게 하는 요인이 되고 있다. 특히 서울 및 수도권지역내에 인구 및 산업, 경제, 문화, 교육시설의 집중으로 物流費用이나 환경 문제에 대한 우려가 증대되고 있으며 도시개발의 사회적 비용



을 증대시키고 있다.

### 3. 산업구조조정 수단으로서 2·3차 산업 개발의 의미

지역의 발전정도를 측정하는 지표로 인구나 지방재정, 또는 지역총생산액이나 소득수준 등을 상정할 수 있다. 여기서는 2·3차산업의 개발과 인구, 지방재정, 지역총생산액 및 농의소득 수준과의 상호관계를 파악함으로써 지역개발 및 산업구조개편을 위한 전략으로서 2·3차산업의 가능성을 살펴보았다.

#### 3.1. 2·3차산업 개발과 人口규모

흔히 낙후지역 개발의 가장 큰 목표의 하나는 “감소하고 있는 인구를 어떻게 하면 현지에 정착시킬 수 있는나?”하는 점이다. 2·3차 산업의 발달이 인구에 미치는 영향을 파악하기 위해 독립변수를 제조업체수와 서비스업체(음식·숙박업 포함)수로 하고 종속변수를 인구로 하는 회귀분석을 하였다. 분석에 활용한 자료는 1991년 총사업체조사결과보고에 발표된 시·군별 자료이며 분석결과는 (식 1)과 같다.

$$(1) \text{ POP} = 24.284 + 27.029\text{NMI} + 73.357 \text{ NSI} \\ (3.613) \quad (2.903) \\ R^2 = 0.998$$

여기서 POP은 인구,  
NMI는 제조업체수,  
NSI는 서비스업체수이며, ( )는 t 값임.

즉 2·3차산업이 발달한 지역일수록 인구가 늘어나는 것으로 나타났으며 업종별로 인구

증가에 미치는 효과는 제조업보다는 서비스업이 더 큰 것으로 밝혀졌다.<sup>6</sup>

한편 3차산업 개발은 2차산업의 발달과 어떤 연관성을 갖고 있는가를 분석하기 위해 서비스사업체와 도로포장률 및 제조업체수를 회귀분석한 결과는 (식 2)와 같다.

$$(2) \text{ NSI} = -604.97 + 967.68\text{PVR} + 1.31\text{NMI} \\ (2.672) \quad (50.445) \\ -0.943\text{E}-6(\text{NMI})^2 \\ (-3.09) \quad R^2 = 0.992$$

여기서 PVR은 도로포장률이며,  
( )는 t 값임.

서비스업체수는 도로포장률과 제조업체수가 증가할수록 커짐을 알 수 있는데 이를 통해 지역에 제조업체가 늘어나면 인구가 증가하고, 이는 서비스산업을 발전시키는 과정을 밝게 된다는 일반적인 사실을 확인할 수 있다.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> (식 1)을 통해 업종별 고용효과를 정확하게 파악하는데는 한계가 있다. 다만 서비스업의 경우 인구밀도가 높은 지역을 중심으로 발전하고 있기 때문에 제조업보다는 지역의 인구규모와 밀접한 관계를 가지고 있다는 것으로 이해된다. 물론 서비스산업도 어느 정도 集積되면 인구를 유인하는 역할을 하겠지만 인구가 희소한 곳에서 인위적인 개발이 어렵기 때문에 낙후지역 개발수단으로서는 한계가 있다.

<sup>7</sup> 서서비스업체수에 대한 제조업체수의 영향은 다음과 같이 구할 수 있다. 즉 (식 1)에서 NSI를 NMI로 미분하면 (식 ii)를 얻을 수 있다.

i)  $NSI = a_0 + a_1 * PVR + a_2 * NMI + a_3 * (NMI)^2$   
ii)  $\frac{\partial NSI}{\partial NMI} = a_2 + 2a_3 * NMI$

### 3.2. 2·3차산업 개발과 地方財政

2·3차산업의 발달은 사업체나 여기에 근무하는 종업원들이 직접 납부하는 지방세 수입의 증대와 경제활동 과정에서 파생되는 간접적인 稅收증대 등을 통해 지방재정을 확충하게 된다. 2·3차산업의 개발이 地方稅에 어떤 영향을 주는가를 알아보기 위해 지방세입을 종속변수로, 제조업체수와 서비스업체수를 독립변수로 하여 회귀분석을 하였다. 이 때 지방세 자료는 지방재정편람의 시·군별 자료를 활용하였다.

$$(3) \log LT = 4.314 + 0.2214 \log NMI \\ (3.429) \\ + 0.638 \log NSI \\ (9.606) \quad R^2 = 0.787$$

여기에서 LT는 지방세입이며, ( )는 t 값임.

稅入에 대한 제조업체수와 서비스업체수의 계수는 각각 0.2214 및 0.638로서 제조업체수와 서비스업체수가 증가하면 지방세도 증가하는 것으로 나타나고 있다. 2·3차산업의 발전수준에 따른 지방세의 규모는 결국 지방정부가 각종 사업을 추진하는데 사용할 수 있는 自主財源의 차이를 가져와 지역 간 발전격차를 유발하는 요인으로 작용하게 된다.

(식 ii)에서 NMI대신에 특정한 값을 대입하면 NSI가 MSI에 얼마나 영향을 받는지를 알게 되는데 NMI의 평균값 1421.4업체를 대입하면 1.3086이 된다. 즉 제조업체의 평균값 주변에서 제조업체가 한 단위 증가할 때 서비스업체는 약 1.3정도 증가한다는 사실을 알 수 있다.

### 3.3. 2·3차산업 개발과 地域總生産 및 農外所得

2·3차산업의 개발은 사업체나 종업원의 생산활동뿐만 아니라 관련산업부문의 수요 창출등 연관효과(linkage effects)의 증대를 통해 지역총생산과 주민소득을 증대시키고 농업위주의 산업구조를 변화시키게 된다. 2·3차산업과 지역생산액의 관계를 살펴보기 위해 시도별 2·3차산업부문 취업자수(ENA)와 지역총생산액(GRDP)을 회귀분석한 결과는 (식 4)와 같다. 분석에 사용된 자료는 15개 시도의 1992년 취업자수와 지역총생산액을 활용하였다. 분석결과 2·3차산업 취업자수가 1천명이 증가하면 GRDP는 146억원이 증가하는 것으로 나타나 2·3차산업의 개발이 지역총생산액의 증가를 위해서 중요한 전략이 될 수 있음을 알 수 있다.

$$(4) GRDP = 2071.132 + 14.631ENA \\ (1.241) \\ R^2 = 0.915$$

여기서 GRDP는 1인당 지역총생산액,  
ENA는 2·3차 산업취업자수이며,  
( )는 표준편차 값임

한편 2·3차산업 개발이 농가의 農外所得에 미치는 영향을 살펴보기 위해 1970 - 89년 기간의 농외소득과 농촌지역 제조업체에 종사하는 종업원수의 관계를 회귀분석한 결과는 (식 5)와 같다.

$$(5) NFI = -1442.25 + 7.292 * NRME \\ (0.693) \quad R^2 = 0.860$$

여기서 NFI는 농외소득, NRME는 농촌지역 제조업체 종업원수, ( )내는 표준편차 값임

예상했던 대로 농촌지역제조업이 발전하면 농외소득이 늘어나는 것으로 밝혀져, 농촌지역 2·3차산업의 개발이 농가소득 증대에도 기여하고 있음을 알 수 있다. 즉 2·3차산업의 발전은 농가구원에게 비농업부문 취업 기회를 확대하고 결과적으로 농가의 농외소득을 증대시키게 되는 것이다.

이상에서 살펴본 2·3차산업부문과 몇 가지 지역개발지표와의 관계는 흔히 알려진 사실을 간단한 함수식으로 다시 확인한 것이다.<sup>8</sup> 그러나 이와 같은 분석을 통해 2·3차산업과 지역개발의 인과관계를 규명해봄으로써 농촌경제를 활성화하기 위한 정책수단으로 2·3차산업개발의 중요성을 더욱 명백히 이해할 수 있다.

## 4. 농촌지역 산업구조의 개편방향과 과제

### 4.1. 산업구조 개편의 필요성과 개편방향

농업위주의 산업구조 때문에 농촌경제가 침체되고 지역의 발전이 지체되고 있다면 농촌경제의 활성화는 산업구조의 개편을 통해서 달성될 수 있다. 산업발전을 기존산업의 양적 확대와 成長産業과 衰退産業의 교체과

<sup>8</sup> 2·3차산업이 갖는 의미는 이상에서 열거한 긍정적인 것 이외에 환경오염의 확산이나 미풍양속의 파괴 등 부정적인 측면도 동시에 가지고 있다.

정이라고 본다면<sup>9</sup> 산업구조 개편의 과제는 쇠퇴산업으로부터 토지와 노동력, 자본 등의 생산요소를 성장산업으로의 전환을 촉진하고, 그 과정에서 발생하는 유희자원을 흡수할 수 있는 새로운 산업을 창출하는 것이다. 이는 민간경제부문의 사업별 예상투자수익률에 의해 자연스럽게 이루어지는 것이지만 이 경우 상당한 시간과 조정과정의 非效率이 발생하기 때문에 흔히 정부가 산업구조 개편에 개입하게 되는 것이다(강철규 외 1989).

산업구조와 경제성장의 관계에 대해서는 국민총생산액과 산업부문별 취업자 구성비에서 잘 나타나고 있다. 즉 1인당 총생산액이 300달러에 못 미치던 1970년초에는 국민총생산액의 약 28%, 전체 취업자의 약 50%가 농림수산업에 취업하고 있었으나 1,600달러 수준이던 1980년에는 국민총생산액의 15.5% 및 취업자의 34.0%를, 그 후 1인당 총생산액이 7,000달러를 상회하는 1992년에는 국민총생산액의 7.5% 및 취업자의 16%만이 1차산업부문에 종사하고 있어서 경제성장과 함께 산업구조가 1차산업에서 2·3차산업 위주로 전환되고 있다.

1961~93년 기간동안 1인당 총생산액(GNP)과 1차산업 생산액구성비(CAD) 및 1차산업 취업자구성비(CLD)자료를 활용하여 이들의 관계를 함수식으로 표현하면 (식 6) 및 (식 7)과 같다. 이는 1인당 GNP가 1달러 증가하면 1차산업부문 생산액 구성비는

<sup>9</sup> 지역의 발전을 규정하는 요인으로 경제구조, 즉 지역의 基盤産業이 국가 전체적으로나 세계적으로 성장하는 산업인지? 혹은 타지역의 동일업종산업에 비해 경쟁력을 갖추고 있는 지?라는 시각에서 출발된 논의로 자세한 것은 황명찬(1984), pp. 37-40 참조

0.004% 포인트, 1차산업부문 취업자 구성비는 0.007%포인트씩 감소하는 것으로 나타났다.

$$(6) \text{ CAD} = 29.949 - 0.0041\text{GNP} \\ (0.0005) \\ R^2 = 0.658$$

$$(7) \text{ CLD} = 52.920 - 0.0065\text{GNP} \\ (0.0007) \\ R^2 = 0.716$$

여기서 CAD는 국민총생산액중 1차 산업구성비,

CLD는 전체 취업자중 1차 산업구성비, GNP는 1인당 국민총생산액, ( )내는 표준편차 값임.

이와 같은 분석결과는 농업을 중심으로 한 농촌지역은 상대적으로 성장속도가 느릴 수밖에 없다는 사실과 함께 농촌경제의 활성화를 위해서는 보다 생산성이 높은 2·3차산업을 중심으로 산업구조를 개편해야 한다는 사실을 알 수 있다.

농업이 교체되어야 할 쇠퇴산업이나에 대해서는 이론이 있을 수 있다. 즉 주곡소비의 감소와 과수 및 채소의 과잉생산 등은 농가의 소득 문제와 失業이나 불완전취업자의 증대, 경지이용률 저하 등과 같은 자원이용의 비효율을 초래함으로써 산업으로서 농업의 한계를 나타내고 있지만 한편으로 늘어나는 고급식품 수요와 外食産業의 발달은 반대논리도 가능케하고 있다. 그러나 UR협상의 타결로 인해 농림수산업부문의 성장률은 1992년의 1.2%에서 1996년에는 -0.9%로 감소할 것으로 전망되고 있으며, 국민총생산액중 농

림수산업의 비중을 1992년의 7.6%에서 2001년에는 2.8%로 감소할 것으로 전망되고 있다. 뿐만 아니라 같은 기간 농가수는 164만호에서 95만 가구로, 농가인구는 571만명에서 242만명으로, 그리고 농림어업 취업자는 303만명에서 195만명으로 각기 감소할 것으로 전망(한국농촌경제연구원 1993)하고 있어서 전반적인 농업부문의 위축은 부정하기 어려운 사실인 것 같다.

농업부문의 위축을 그대로 방치할 경우 농가구원의 脫農 및 離農을 급격히 증가시켜 결국은 농촌사회의 定住基盤 붕괴와 도시지역의 과밀이라는 극단적인 도시-농촌 문제를 초래하게 될 것이며 이를 시정하기 위해서는 장기간에 걸쳐 엄청난 비용을 지불해야 할 것이다. 따라서 시장경제메카니즘에 의한 구조조정 과정의 비효율을 최소화하고 농촌경제를 활성화 하기 위해서는 농산물과 기타 지역의 부존자원을 활용한 2·3차산업의 육성을 통해 농촌지역의 산업구조 개편을 종합적, 계획적으로 추진하지 않으면 안된다.

#### 4.2. 농촌지역 2·3차산업 개발을 위한 두 가지 접근

농촌을 떠나고자 하는 대부분의 사람들이 경제적인 이유를 들고 있다는 사실에서 “안정된 일자리”를 마련하는 것이 농촌인구의 유출을 막는 주요한 전략이 될 수 있다. 여기서 “안정된 일자리”란 지역의 여건이나 부존자원에 따라 다르겠지만 산업 자체가 안정적으로 성장발전할 수 있는 업종, 즉 첨단기술을 활용한 고부가가치산업, 식품산업, 관광·레저산업, 노인산업, 건강산업, 환경산업 등이 포함될 수 있다. 다만 농촌지역은 인구

가 최소하고 도시에서 멀리 떨어져 있어 2·3차산업의 개발이 용이하지 않다는 점과 농업을 기반산업으로 하고 있다는 점을 간과하고 인위적으로 산업구조를 무리하게 재편할 경우 더 큰 비효율을 초래할 위험이 있다는 사실을 잊어서는 안된다. 따라서 농촌지역의 산업구조 개편은 풍부한 농산물과 향토문화, 깨끗하고 조용한 생활환경, 수려한 자연경관과 순박한 고향인심 등 유·무형의 부존자원을 국제화, 지방화, 정보화, 노령화, 다원화, 친환경화하는 미래여건과 결합시켜 새로운 형태의 성장산업으로 육성하는 방안을 강구해야 할 것이다.

지역의 여건이나 부존자원, 장래의 발전희망 등에 따라 다를 수 있지만 농촌지역 산업구조의 개편을 위한 2·3차산업의 개발전략은 크게 외부자본이나 기업을 유치하는 外發的 개발과 지역의 부존자원을 활용하는 內發的 개발방식으로 대별할 수 있다. 양자가 모두 지역의 취업 및 소득기회 창출을 목적으로 하고 있다는 점에서는 마찬가지로이지만 접근방법에 있어서 외발적 개발전략은 외부산업의 유치에 의존하는데 비해 내발적 개발전략은 지역의 여건이나 부존자원등 내적 잠재력을 활용한다는 점에 차이가 있다.

외발적 개발전략은 산업을 재배치하는 국가의 立地政策과 직결된다. 일반적으로 농촌지역은 인구가 최소하고 입지조건이 불리하기 때문에 기업체의 자발적인 입지가 제한될 수밖에 없다. 반면 서울이나 수도권에서는 이미 지나치게 많은 기업이 입지하여 추가적인 개발을 억제하지 않으면 안될 곳도 있다. 따라서 정부에서는 공업의 재배치를 통해 이런 문제를 해결하고자 노력해 왔으나 최근

‘기업활동규제완화조치’ 등에 의해 지역의 균형개발 수단으로서 입지정책은 그 기초가 크게 흔들리고 있다.<sup>10</sup>

그동안의 입지정책은 토지이용의 규제나 공업단지의 조성 등에 의해 추진되었다. 그러나 공업단지의 지정 및 개발이 지역의 意思와는 관계없이 중앙정부의 획일적인 계획에 의해 이루어짐으로써 지역이 필요로 하는 특정한 관련산업을 集積시키지 못하고 단순히 도시지역의 과밀한 공업을 분산하는데 그쳐 기업유치를 통해 얻을 수 있는 유발효과(induced effects)를 충분히 살리지 못하고 있다. 최근 공장의 인허가나 공업단지의 지정 및 조성권한이 지방자치단체로 위임되었기 때문에 지역의 노력 여하에 따라 상당한 정도의 자율성을 가지고 외부의 자본이나 기술, 경영능력을 당해 지역으로 유치하여 새로운 고용이나 취업기회를 창출할 수 있게 되었다. 따라서 지방자치단체는 지역의 부존자원을 고려하여 전략산업을 선정하고 이를 중심으로 외부기업을 유치함으로써 지역경제와의 유기적 연계를 강화해야 한다. 기업유치를 위한 수단에는 공업단지의 조성을 통한 저렴한 공장용지의 제공이나 다양한 부대시설의 설치, 혹은 지역 고유의 지원혜택 등을 고려할 수 있는데—해당업종이 선호하는 조건을 제시할 때 실질적인 유인효과를 가질 수 있을 것이다. 또한 중앙정부는 국토공간의 균형개발이란 차원에서 입지정책을 정비하는 한편 농촌에 입지하면서도 기업활동에 불이익을 당하지 않도록 기업체입장에서 세

<sup>10</sup> 이는 91-94년 기간중 대도시 및 경기도 지역에 22개 공업단지(22,359천m<sup>2</sup>)를 신규로 지정 또는 개발하고 있다는 사실에서 짐작할 수 있음(대한상공회의소, 1994)

심한 배려를 할 필요가 있다.

그러나 외부에서 유치한 기업은 지역경제에 파급효과가 제한적이고, 현지에서 지속적으로 성장발전할 수 있는 가능성이 적다는 점 때문에 특산단지나 휴양단지, 관광농원, 농산물가공공장 등 지역의 부존자원을 활용하는 내발적 개발전략이 중요한 대안으로 제시되고 있다. 내발적 개발전략은 지역의 특성을 확인하고 숨겨진 자원을 발견하여 이를 바탕으로 지역의 개성을 살린 '얼굴 있는 상품'으로 만들어 다른 지역과 차별화하는 것이 기본적인 접근방법이다. 이와 같은 내발적 개발전략이 가능한 부문에는 먼저 지역에 특화된 농산물을 2차산업과 연계하는 1·5차 산업을 들 수 있다. 예를 들어 지역을 상징하는 농산물로 '얼굴 있는 상품'을 개발, 그 지역의 독특한 이미지를 상표화하고 관광산업이나 이벤트행사 등과 연계시켜 외지에 알리는 방법으로 소위 "농업의 複合産業化" 전략이다. 농업 자체는 비록 쇠퇴산업이라고 하나 이를 가공한 식품산업은 그렇지 않고, 현실적으로 대부분의 농촌지역이 농업을 기반산업으로 하고 있기 때문에 농업관련산업(agribusiness)의 개발을 통한 부가가치의 증대는 농촌지역 산업정책의 기본이 될 수밖에 없다.

또 하나의 방법에는 지역에 전해 내려오는 그 고장의 特産物을 상품화하거나 쾌적한 자연환경과 전통문화 등 부존자원을 활용하여 서비스산업을 개발하는 소위 地緣産業을 육성하는 것이다. 여기에는 관광·스포츠·레저 산업, 고급양로원·건강재활원·실버타운 등 노인산업, 자연생태나 전통음식에 대해 공부하는 교육산업, 그리고 지역의 유·무형의 문화

재나 향토문화와 연계한 문화산업 등이 포함될 수 있을 것이다. 이밖에도 지역에서 소비하는 생필품을 공급하는 구멍가게나 소기업을 육성하는 방안을 들 수 있는데 이 부문은 비록 규모는 적을지라도 지역경제와 밀접한 연관을 맺고 있기 때문에 지역개발이나 산업구조의 개편이란 측면에서 중요한 의미를 가지고 있다.<sup>11</sup>

내발적 개발전략의 특징은 한마디로 정형화된 '틀'이 없다는 점이다. 이는 지역마다 개발여건이나 부존자원이 각기 상이하기 때문에 사업의 종류가 한없이 다양하다는 점과 접근방법에 있어서 특히 지역의 개성이 강조되기 때문이다. 따라서 지역주민들의 창의력과 능동적인 참여에 따라 사업의 성패가 좌우되므로 지역의 잠재력을 파악하고 사업을 구체화하는 과정에서 지방자치단체의 재량권과 다양한 형태의 지원, 그리고 전문인력을 어떻게 확보하느냐가 중요한 과제이다.

#### 4.3. 농촌지역 2·3차산업 개발을 위한 政策課題

농촌경제의 활성화와 농촌인구의 유출을 억제하기 위해서는 산업구조의 개편과 주민소득의 증대 및 생활환경의 질적 개선 등이 보다 구체적인 농촌정책의 목표로 설정되어야 한다. 여기서는 이들 목표를 달성하는데 있어서 핵심적인 역할을 할 수 있을 것으로 알려진 2·3차산업의 개발을 촉진하기 위한 政策課題를 살펴보았다.

첫째, 지역의 균형개발이란 차원에서 농촌

<sup>11</sup> 1991년 전국의 총사업체 수는 212만개나 되며 그 중 제조업체는 29만8천개로 같은 해 5인 이상 제조업체 7만2천개를 제외하면 무려 22만6천개의 영세제조업체가 있다.

지역의 산업입지를 촉진할 수 있도록 관련 입지정책의 조정이 필요하다. 구체적으로는 「공업재배치 및 공장설립에 관한 법률」에서 규정한 “이전촉진지역”과 “제한정비지역,” 「수도권정비계획법」에 의한 “과밀억제권역”과 “성장관리권역” 등을 통해 규제하고 있는 대상사업과 권역을 당초의 취지를 살릴 수 있는 방향으로 조정해야 한다. 또한 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의해 조성되는 “공업단지,” 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에서 규정한 “개발촉진지구,” 그리고 「농어촌발전특별조치법」의 “농어촌지역”을 상호연계하여 이들 지역을 대상으로 하는 각종 사업내용을 낙후지역으로서 농촌지역의 종합개발이란 체계 속에서 계획적으로 추진해야 한다.

둘째, 현실적으로 불필요하게 농촌지역 산업개발을 제약하고 있는 관련제도의 개선과 추진행정체계의 정비가 필요하다. 예를 들어 인·허가절차와 토지의 소유 및 이용규제 등 외부자본과 기술, 경영능력 등 농촌지역 이전을 제약하는 요인을 최소화해야만 활발한 기업입지를 기대할 수 있다. 또한 지방자치단체의 기능강화로 지역실정에 맞는 사업의 선정 및 추진에 대한 재량권을 확대함으로써 능동적인 기업유치나 자율적인 사업추진을 보장해야 한다. 아울러 관련사업 인·허가권의 부처간 조정 및 대폭적인 지방이양, 중앙정부 보조금의 포괄적 지원, 民間資本 활용의 활성화, 지방정부의 관광 및 상공관련 행정기능 강화와 전문인력 배치, 지방의 상공업 관련단체의 기능 강화 등 地域産業을 육성할 수 있는 制度와 財源 및 人力에 대한 대책이 보다 적극적으로 강구되어야 한다. 다

만 명심할 것은 지방자치단체의 재량권 확대에 의한 농촌토지의 난개발과 농촌환경의 파괴, 지역간의 과도한 경쟁 등의 문제를 최소화할 수 있는 방안도 동시에 강구되어야 한다는 점이다.

셋째, 농촌지역의 다양한 2·3차산업 육성을 위한 지원방식의 개선이 필요하다. 즉 지나치게 세분화된 부처별 및 사업별 지원방식을 사업의 성격별로 유형화하고, 추진과정상 지방자치단체의 자율성이 크게 요구되는 사업부문에 대해서는 관련사업에 대한 예산을 통합하여 지역의 개발정도에 따라 포괄적으로 지원하는 방식을 도입하면 지역여건에 맞는 적절한 사업의 선정이나 육성이 가능할 수 있을 것이다. 이 때 기존의 농촌지역에 입지하고 있는 사업체는 물론 새로이 창업하는 다양한 형태의 사업도 지원대상에 포함되어야 하며 단순한 자금지원뿐만 아니라 기술이나 경영지도, 신용보증, 지방세 감면, 정보제공, 판로나 수출알선 등 지원내용을 다양화함으로써 지역업체들이 당면하는 문제 해결에 실질적인 도움을 줄 수 있어야 할 것이다.

넷째, 농촌지역의 하부구조 및 생활환경의 종합적인 정비를 통해 농촌지역의 기업입지조건을 개선하고 기업체에 취업하는 외지인의 현지 정착을 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 농촌중심지를 대상으로 자기완결적 도로망 체계를 확립하고, 농촌지역의 통신 및 정보망의 확충과 국내장거리 전화요금의 인하, 마을정비 및 주택개량사업의 추진, 농촌지역의 교육, 문화, 의료서비스 개선 등이 종합적으로 이루어져야 한다. 이와 같은 농촌지역의 하부구조와 생활환경의 정비를 위

해서는 토지이용계획을 포함한 「지역종합개발계획」을 수립하고 각종 개발사업들을 계획의 틀 속에서 종합적으로 추진해야만 사업의 효율을 높일 수 있다.

다섯째, 농촌지역 산업개발이 농업구조개선이나 산업구조 개편과 직결될 수 있도록 농어민을 포함한 농촌주민들에 대한 직업훈련과 취업알선이 강화되어야 한다. 즉 훈련기간 및 훈련업종을 다양화하는 한편 훈련내용에 기업경영훈련을 포함하고 직업훈련보조비를 현실화하여 이들이 훈련에만 전념할 수 있도록 배려해야 한다. 이렇게 훈련된 인력의 현지취업을 촉진하기 위해서는 '직업상담소'를 설치하여 취업이나 轉業에 필요한 정보를 제공하거나 就業(轉業)補助金を 지원하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 아울러 농가구원이 비농업부문의 취업을 목적으로 농경지를 판매할 경우 토지판매에 따른 양도소득세 감면 등을 통해 농업부문으로부터 脫農을 촉진하는 것도 산업구조 개편을 위한 효과적인 수단이 될 수 있다.

## 5. 맺는말

우리 나라의 농촌 지역경제는 농업을 기반 산업으로 하고 있다. 그러나 사양산업 또는 계절산업으로서 농업의 속성은 농촌지역의 불안정한 취업과 저조한 지역생산 및 소득수준, 낙후된 생활환경 등 총체적인 농촌경제의 침체와 농촌인구의 대량유출이라는 사회 문제를 야기하고 있다. 더구나 WTO체제의 출범 등으로 농업부문의 위축은 앞으로 지속될 것으로 전망되고 있어서 산업구조의

조정이 없이는 대규모 실업이나 유희농지의 발생과 농촌인구의 유출 등 자원활용의 비효율이 더욱 확대되고 머지않아 농촌지역의 정주기반마저 붕괴될 우려도 없지 않다.

농촌지역 산업구조 개편의 핵심은 토지, 노동력, 자본 등 이제까지 대부분 전통적인 농업생산부문에 투입되어 왔던 자원을 어떻게 하면 지역의 여건과 부존자원에 맞는 특색 있는 성장산업을 중심으로 활용할 수 있는지를 찾는 점이다. 특히 2·3차산업은 지역의 인구, 지방재정, 지역총생산액 및 소득과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 이를 개발하는 것은 농촌지역의 산업구조 개편을 위한 중요한 정책수단이 될 수 있다. 농촌지역에 2·3차산업을 개발하기 위해서는 저렴한 공장용지의 제공이나 지역 고유의 인센티브를 통해 외부의 기업을 적극적으로 유치하는 외발적 개발전략이나 지역의 여건이나 부존자원을 활용하여 다양한 지역산업을 개발하는 내발적 개발전략을 고려할 수 있는데 어느 것이나 지방자치단체나 지역주민의 창의력과 능동적인 참여가 전제되어야 가능할 수 있다.

외발적 개발전략의 성공적 추진을 위해서는 수도권 및 대도시에 과밀한 인구 및 산업의 재배치를 위한 규제와 유인의 적절한 활용과 함께 관련 입지정책의 전면적인 조정이 필요하다. 한편 내발적 개발전략을 위해서는 지역여건에 맞는 사업의 종류와 추진방식을 지역 스스로가 선택·추진할 수 있도록 지방자치단체의 재량권을 확대하고 사업별로 세분화되어 있는 지원방식을 사업의 유형에 따라 포괄적으로 지원함으로써 지방자치단체의 개발수준이나 개발의 난이도에 따라 지원



혜택을 차등화 할 필요가 있다. 이밖에도 2·3차산업의 자생력을 제고하고 파급효과를 높이기 위해서 하부구조나 생활환경의 종합적인 정비와 농가구원을 포함한 농촌주민들에 대한 직업훈련 및 취업알선을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

마지막으로 농촌지역 산업구조의 개편과 농촌인구의 유출 억제를 농촌정책의 上位目標로 설정하고 농업구조개선사업과 종합적으로 추진해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 왜냐하면 專業農을 중심으로 농업의 경쟁력을 확보하겠다는 기존의 농업구조개선 정책만으로는 농촌경제의 활성화를 기대하기 어려울 뿐만 아니라 정책대상에서 제외되는 대부분의 농가는 결국 일자리를 찾아 도시로 떠날 수밖에 없기 때문이다. 따라서 농업구조정책은 안정된 일자리와 소득기회의 창출 혹은 토지나 노동력 등 부존자원의 효율적 활용이라는 차원에서 농촌지역의 산업구조 개편과 밀접한 연계 속에서 추진되어야 그 효과를 충분히 살릴 수 있을 것이다.

### 참 고 문 헌

- 강철규, 장석인. 1989. 「산업조정의 이론과 실제」, 연구보고 제192호, 산업연구원.
- 김종기 외. 1991. 「지역균형개발을 위한 정책과제」, 한국개발연구원.
- 농어촌발전위원회. 1994. 「농정개혁의 과제와 발전방향」, 농어촌발전위원회 최종보고서.
- 산업연구원. 1988. 「산업환경변화와 산업구조 조정방향」, 산업연구원 세미나보고서.
- 서종혁 외. 1991. 농외소득원 정책의 평가와 장단기 발전전략, 한국농촌경제연구원.
- 이동필. 1986. "농촌공업의 규모, 성격 및 성장분석," 「농촌경제」 9(4).
- \_\_\_\_\_. 1994. "농촌공업개발의 반성과 새로운 과제," 농업 여건변화와 농촌지역 산업구조 개편방안에 관한 세미나 주제발표.
- \_\_\_\_\_. 1994. "농촌지역 산업구조 개편방안," 농어촌발전위원회 산업진흥소위원회 주제발표.
- \_\_\_\_\_. 1995. 「농촌지역 2·3차산업의 활성화 방안」, 전국경제인연합회.
- 최양부. 1980. "농촌공업의 개념과 농촌공업 개발의 의미," 「농촌경제」 3(1), pp. 33-47.
- 최양부, 이동필. 1983. "농촌경제의 비농업활동과 농촌공업개발," 「농업정책연구」, 제10권 제1호.
- \_\_\_\_\_. 1984. 「농어촌소득원개발의 정책과제」, 정책협의회 자료, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 1983. "UR 타결과 농정의 발전방향에 관한 세미나 자료."
- 황명찬. 1984. 「지역개발론」 경영문화원.
- Choe, Yang-Boo and Dong-Phil Lee. 1985. "Role and Characteristics of Very Small Industries in Rural Korea," *The Non-Farm Sector in Asia*, edited by Swapna Mukhopadhyay and Chee Peng Lim, APDC, Malaysia.
- 小橋暢之. 1985. 「村興し戰略」, 興英文化社.
- 守友裕一. 1991. 「內發的發展の道」, 農山漁村文化協會.