



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

특집 / 농외소득정책의 발전방향

농외소득의 실태와 정책방향

오내원* 김은순*

Abstract

With the market liberalization and economic setback, agricultural income is being reduced. Besides, with the shrink of the medium and small sized corporations in rural areas since the foreign exchange crisis, the non-farm income is also getting smaller. As a consequence, the average income of farm households is only 80.6% of that of urban households. Those conditions that have brought the income shrinkage are believed to continue for some time. This study explains the importance and limitations of non-farm income as a solution for the income problem, and proposes some ideas for the development of non-farm income sources. Particular emphasis is put on the rural area revitalization program which combines the "Green Tourism," utilizing amenable rural landscapes, traditional cultures, and direct farming experiences.

1. 머리말
2. 농가소득의 동향과 문제
3. 농외소득정책의 평가
4. 농외소득 증대를 위한 정책방향

1. 머리말

1980년대 말부터 구조정책을 중점적으로 추진하였음에도 불구하고 우리 나라의 농

업경영규모는 영세성을 탈피하지 못하고 있다. 2000년 현재 농가의 평균 경지면적은 1.36ha로 구미는 물론 이웃 일본의 1.53ha(1998년)보다도 작다. 1990년의 1.19ha와 비교할 때 규모확대의 속도는 기대에 미치지 못하였다¹.

* 부연구위원

¹ 시설원예, 축산 등 자본집약적인 부문에서는 총 생산이 크게 증가하면서 규모화된 농가 수

영세한 경영규모는 농업생산의 계절성, 취약한 농업인력구조와 더불어 농업소득 성장의 한계로 작용하여 왔다. 농업소득이 상대적으로 빠르게 증가하였던 1985~94년 간에도 호당 실질농업소득 증가율은 4.2%로 GNP 성장률(9.1%)이나 도시근로자가구 소득성장률(8.5%)에 크게 못미쳤다. 특히 과수, 시설채소, 축산 등 성장작목의 수요 포화로 생산 확대가 둔화되고 수입개방이 본격화된 1990년대 중반 이후의 실질농업 소득은 거의 정체상태에 머물러 있다.

최근 농외소득 증대방안이 새롭게 조명을 받고 있다. 앞으로 수입개방이 확대되는 상황에서 농업소득의 증가를 기대하기가 어렵기 때문이다². 그러나 농외소득의 증대 가능성에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 농가 가구원의 노령화로 비농업부문에 취업할 수 있는 노동력이 감소하고 있고, 주로 중소기업인 농촌지역 소재 2·3차 산업체들의 낮은 경쟁력과 고용구조조정으로 중고령층의 취업기회가 확대되기 어렵기 때문이다. 그 동안 농외소득 증대를 위해 시행되어 온 농공단지 개발, 특산단지 및 관광농원 육성, 농산물가공사업 지원 등의

정책사업도 불리한 경제여건 속에서 누적된 문제점이 드러나면서 사업추진이 어려워지고 있는 것이 현실이다.

이 논문은 이러한 여건 변화에 대응하여 농외소득을 증대시키기 위한 정책의 방향과 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 먼저 농가소득의 최근 동향과 문제, 현행 농외소득정책의 성과와 문제점을 알아보기로 한다.

2. 농가소득의 동향과 문제

2.1. 농가소득의 장기 변동 추세³

우리 나라의 농가소득은 1994년을 분기점으로 전혀 다른 변동추세를 나타내고 있다. 1985~94년까지 농가소득은 연평균 7.0%의 비교적 높은 실질성장률을 기록하였고 그 결과 도농간의 소득균형도 어느 정도 유지되어 왔다⁴. 특히 농외소득은 연평균 13.1%씩 증가하여 소득성장을 주도하였으며 그 결과 농가소득에서 접하는 농외소득의 비율은 18.5%에서 30.4%로 늘어났다⁵. 이 시기에는 농업소득도 연평균 4.2%

도 늘어났지만 전체적인 숫자는 아직 작은 편이다. 왜지 천두 이상의 양돈농가는 2천4백호(2000년 기준, 이하 같음), 한우 및 낙농 50두 이상 농가는 각각 3천9백호 내외이며, 1ha 이상의 시설채소 농가는 5천3백호(1995년)이다. 전업농 육성 정책이 집중된 쌀의 경우 3ha 이상 농가 수는 1990년 18천 호에서 1999년 32천 호로 늘어났지만 이는 쌀 재배농가 106만 호의 3.0%에 불과하다. 전체 쌀 농가의 평균 재배면적은 1.01ha이다.

² 2000~2011년의 농업소득 연평균 성장률은 0.9%로 전망되고 있다.(한국농촌경제연구원, 2001)

³ 1983년의 「농어촌소득원개발촉진법」을 계기로 농외소득정책이 본격화되었고 1989년의 「농어촌발전특별조치법」에 의해 농정기조가 구조정책으로 전환하였음을 감안하여 농가소득의 추세 분석은 1985년 이후를 대상으로 하였다.

⁴ 도시가구와 농가의 소득은 표본의 선정이나 계측 방법에 차이가 있어 평면적인 비교는 문제가 있으나 상대소득의 추세를 보는 데에는 유용하다.

⁵ 여기에서 농외소득은 이전소득을 제외한 협의의 농외소득이다. 농외소득의 비율은 1997년에는 36.9%까지 올라간 후 감소하였다.

그림 1 농가소득의 변동 추세 (1995 불변가격 기준)

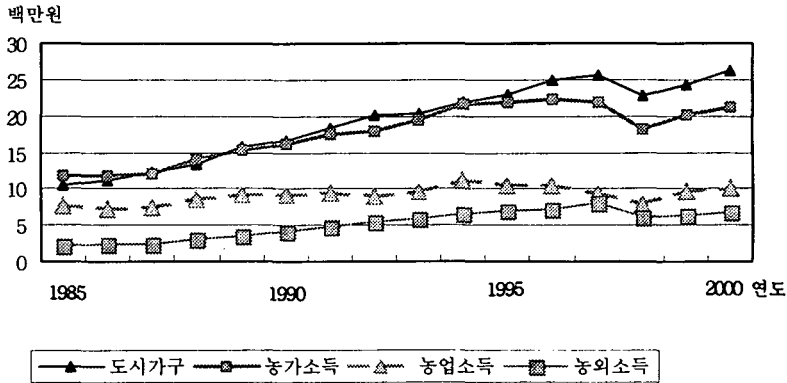


표 1 농가소득의 변동 추세

단위: 천원(1995 불변가격)

	1985	1990	1994	2000	연평균 증감(%)	
					1985~1994	1994~2000
농가소득(A)	11,827	16,238	21,775	21,245	7.0	△ 0.4
농업소득	7,627	9,225	11,067	10,034	4.2	△ 1.6
농외소득	2,186	4,184	6,628	6,843	13.1	0.5
이전소득	2,024	2,829	4,080	4,368	8.1	1.1
농외소득비율(%)	18.5	25.8	30.4	31.5	-	-
도시가구소득(B)	10,485	16,672	21,882	26,375	8.5	3.2
상대소득(A/B, %)	112.8	97.4	99.5	80.5	-	-

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 각년도에서 계산

의 비교적 안정된 성장을 하여 소득증대를 뒷받침하였다.

그러나 1995년부터 농가소득은 정체상태를 보여 2000년의 실질소득은 1994년보다도 낮은 수준에 머물러 있다. 반면 도시가구소득은 외환위기에 이은 경기불황으로 일시 하락하였지만 1999년부터 회복되기 시작해 도농간의 소득격차가 확대되고 있다. 2000년의 도농소득비는 80.6%로 1960년대 이후 가장 낮은 수준을 보여주고 있다.

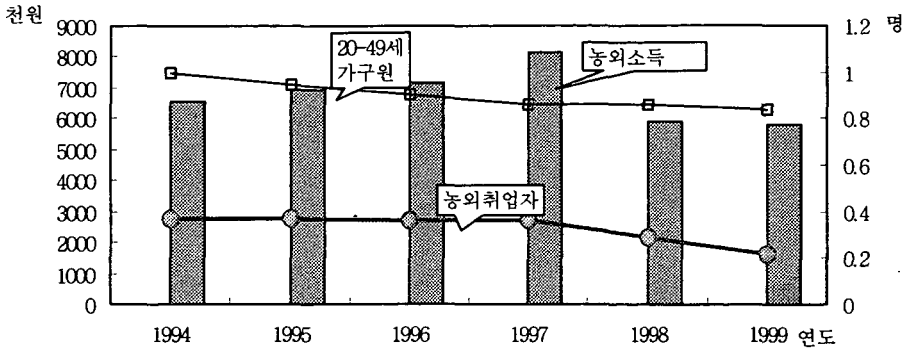
이와 같은 수치는 농가소득의 정체가 외환위기로 인한 일시적인 문제가 아니며 농업과 농가경제 내부에 이미 소득문제를 일

으킨 구조적 요인이 있지 않으나 검토할 필요를 제기하고 있다. 아래에서는 농업과 농외 양 부문으로 나누어 소득정체의 요인을 검토한다.

UR 협상이 타결된 1994년 이후 실질농업소득이 감소로 반전한 것은 농산물가격이 정체된 반면 투입재가격이 상승하고 고정자본비용이 증가하였기 때문이다. 1994~2000년간 농산물 실질가격(농가판매가격 기준)은 2.6% 상승에 그친 반면⁶ 환율 상

⁶ IMF 외환위기를 전후한 1997~1999년에는 상당한 정도 실질가격이 하락하였다.

그림 2 농외소득과 농외취업자의 추이



주: 농외소득은 '95 기준 실질소득임

표 2 농산물 가격과 투입재 가격 지수 추이

(1995=100)

구 분		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994~2000 연평균변화율 (%)
가격 지수	농 산 물	91.7	100.0	105.2	102.2	101.9	108.5	109.6	3.0
	중간투입재	93.9	100.0	101.4	100.0	118.7	122.6	127.5	5.2
실질 지수	농 산 물	98.3	100.0	101.3	95.3	90.5	97.9	100.9	0.4
	중간투입재	100.6	100.0	97.6	93.3	105.4	110.6	117.4	2.6
GDP 디플레이터		93.3	100.0	103.9	107.2	112.6	110.3	108.6	2.6

자료: 농협중앙회, 조사월보에서 계산

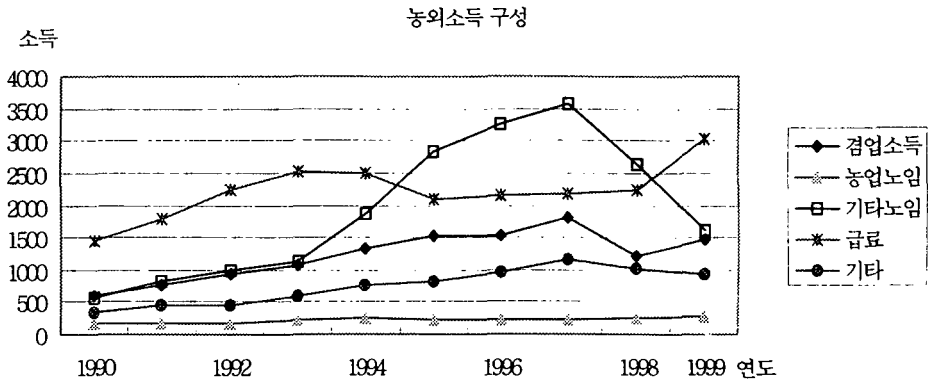
승 등으로 사료값과 광열동력비가 올라 농업투입재 실질가격은 9.9% 인상되었으며 농촌임료금도 24.9%나 올랐다. 막대한 농업투자에 의한 농업성장에도 불구하고 농산물 상대가격의 하락 때문에 농업소득이 늘어나지 못한 것이다. 한국농촌경제연구원에 의하면 2004년까지 농산물 가격은 연평균 1.1%씩 하락하고, 차기 협상 이후인 2004~2011년에는 1.8%씩 하락할 것으로 전망되어 농업소득의 정체 내지 하락현상은 구조적인 문제라 할 수 있다⁷.

한편, 농외소득 한계의 원인은 여러 가지가 있으나 농가인구의 고령화에 따라 취업가능인력이 고갈되고 있다는 내부적 요인에 유의해야 한다. 농가의 총인구가 감소하는 중에 활발한 농외취업이 가능한 20~49세 사이의 인구는 1994년의 호당 0.99명에서 1999년에는 0.84명으로 감소하였다. 그 결과 농외취업자는 1995년의 호당 0.37명을

한 성장률을 기록하였음에도 불구하고 농업소득이 1994년 이후 감소추세를 나타낸 현상을 이정은은 '성장과 소득의 괴리'로 명명하고 농산물시장 개방과정에서 각국이 공통적으로 경험한 현상으로 파악하고 있다(한국농촌경제연구원, 2001, 7쪽).

⁷ 구조정책의 적극 추진과 농업자본 투자로 꾸준

그림 3 농외소득 구성의 변화



정점으로 감소하기 시작하여 1999년에는 0.22명으로 40.5% 감소하였다. 물론 농외취업자의 감소는 최근의 경기불황과 관련이 있지만, 농촌지역의 노령화된 인력구조를 감안할 때 경기가 회복되더라도 농외취업자가 크게 증가하기는 어려울 것으로 판단된다.

2.2. 농외소득과 겸업화의 실태

2.2.1. 농외소득의 구성

농외소득은 겸업소득과 사업외소득으로 구성된다. 겸업소득은 농가가 잡화점, 정미소, 음식점, 미용실 등과 같은 농업 외의 사업을 직접 경영하여 취득한 소득이다. 사업외소득은 농가 가구원이 타인이 경영하는 사업체에 취업하여 벌어들인 임금소득과 재산소득을 포함한다. 전통적 농경사회에서는 겸업활동이 중요하였지만, 산업사회가 진행되면서 겸업소득은 줄어들고 사업외소득의 비중이 높아진다.

우리 나라의 농외소득 구성을 보면 사업외소득 그 중에서도 급료(농외소득중 비중은

1999년 43.3%, 이하 같음), 기타노임(23.2%) 등 임금소득의 비중이 절대적으로 높은 반면 겸업소득(21.1%)과 재산소득(10.9%)은 상대적으로 작다. 겸업소득 중에서는 서비스업의 비중이 가장 크고(겸업소득 중 49.0%) 다음이 상공공업(28.1%), 수산업(14.5%)의 순서이다.

<그림 3>에서 보는 바와 같이 1997년까지의 농외소득 증가는 건설업 등 도시 일용부문의 호황에 따른 기타노임의 증가가 주도하였다. 1990~1997년간 기타노임은 명목으로 517%가 증가하여 여타 농외소득의 증가 158%를 훨씬 앞질렀다. 반면 최근의 농외소득 감소는 경기후퇴에 따른 기타노임의 감소가 가장 큰 원인으로 나타나고 있다.

2.2.2. 전겸업별 농가소득 비교

농외소득의 증가는 농가의 겸업화를 의미한다. 농가 겸업화의 경제·사회적 의미에 대해 많은 논의가 이루어졌다. 겸업농의 증가는 농지가격을 앙등시키고 유동성을

표 3 전겸업별 농가 구성

단위: 천호, %

	총 농 가	전 업 농	겸 업 농		
			소 계	1종겸업	2종겸업
1980	2,155	1,642	513 (23.8)	295 (13.7)	218 (10.1)
1985	1,926	1,518	408 (21.2)	168 (8.7)	240 (12.5)
1990	1,767	1,052	715 (40.4)	389 (22.0)	326 (18.4)
1995	1,501	849	652 (43.4)	277 (18.5)	374 (25.0)
2000	1,384	928	456 (32.9)	203 (14.6)	253 (18.4)

자료: 통계청, 「농업총조사」, 각년도.

표 4 전겸업별 농가소득 비교

단위: 천원

		농 가 소득	농 업 소득	농 외 소득
1982	전업농(A)	4,536	3,540	57
	1종겸업(B)	5,245	3,426	881
	2종겸업	4,844	1,045	2,960
	A/B	0.86	1.03	0.06
1995	전업농(C)	20,292	14,136	1,658
	1종겸업(D)	25,385	15,957	5,363
	2종겸업	23,251	4,194	15,048
	C/D	0.80	0.89	0.31
2000	전업농(E)	18,658	11,548	2,253
	1종겸업(F)	28,256	16,689	6,998
	2종겸업	27,029	4,933	17,537
	E/F (%)	0.66	0.69	0.32

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 각년도. 1982년은 원자료에서 계산.

떨어뜨려 구조개선을 지체시키고 농업자원 활용의 비효율성을 낳는다는 우려의 시각도 있었지만, 농가소득문제를 완화시키고 지역사회 유지에 도움이 되는 긍정적인 측면도 인정되어 왔다⁸.

우리 나라의 겸업농 비중은 1980년대 전반기까지는 20% 내외였으나 이후 급격히 증가하여 1996년에는 43.5%까지 늘어났다.

특히 농업소득보다 농외소득이 많은 2종겸업농의 비중이 빠르게 증가하였다. 그렇지만 1997년 이후 농외소득의 감소와 함께 겸업농의 비율도 감소추세로 반전되어 2000년에는 32.9%까지 떨어졌다.

전업농과 겸업농의 소득구조가 상이한 것은 개념상 당연하다. 그러나 최근의 농가 소득 추세를 보면 특징적인 현상이 발견된다. 전업농의 소득이 겸업농에 비해 매우 작을 뿐만 아니라 절대액수도 감소하고 있어 겸업농과의 격차가 확대되고 있다. 2000

⁸ 겸업화와 농업구조와의 관계, 농촌과 농민에 미치는 사회적 영향에 대해서는 Kada(1980, 26~27쪽)와 御園喜博(1977, 6~11쪽) 참조

년의 전업농 농가소득은 1종겸업농의 66%에 지나지 않으며 농업소득조차 1종겸업농의 69% 수준에 불과해 상식적인 예상을 벗어나고 있다. 전업농의 농가소득이 겸업농보다 낮은 것은 논외로 친다고 하더라도 농업소득조차 겸업농보다 낮은 것은 무엇 때문인가?

겸업농에 대비한 전업농의 상대소득이 감소한 것은 이미 1980년대부터 계속된 현상이지만 최근 그 속도가 매우 빨라지고 있다. 2000년의 전업농 평균 농업소득은 1995년에 비해 18.4% 감소하여(실질로는 24.8% 감소) 소득 감소를 주도하고 있다. 반면 1,2종 겸업농은 농가소득 뿐만 아니라 농업소득도 소폭이지만 상승하여 전업농과 대비되고 있다.

이러한 결과는 전겸업농 개념에 문제가 있음을 암시하고 있다. 즉, 통계상의 전업농은 '가구원중 비농업활동에 연간 30일 이상 종사하는 사람이 없는 농가'로 정의되기 때문에 농업경영에 전문화된 규모화된 농가 뿐만 아니라 농외취업을 할 가구원이 없는 노령가구까지 포함되는 문제점을 들 수 있다. 전업농의 소득이 감소하고 있는 것은 전업농 중에 이러한 노령가구의 비중이 점차 증가하고 있기 때문이다⁹. 반면 1종겸업농은 단순히 '농업과 비농업을 겸하고 있는 농가'라기보다는 농업을 주로 하면서 농한기 등을 활용하여 가족원 중의 일부가 비농

업에 종사하고 있는 비교적 젊은 농가로서 농업경영 면에서는 사실상 전업농과 다른 없는 농가집단으로 파악할 수 있다.

이러한 해석은 농업관련지표를 비교한 <표 5>로도 뒷받침된다. 1종겸업농은 농업경영규모가 전업농보다 클 뿐만 아니라 노동생산성이나 토지생산성에서도 전업농보다 훨씬 높게 나타난다. 이 분석결과는 1종겸업농의 소규모 농외활동은 농업경영과 상충되지 않고 오히려 농업경영규모확대를 위한 자금조달을 용이하게 하는 등 보완적인 관계일 가능성을 열어두고 있다고 보인다. 반면 2종겸업농은 농업소득이 농외소득의 1/3에도 못미치는 정도로 작고 생산성도 낮아¹⁰ 농외활동이 농업경영과 상충되고 있음을 보여주고 있다.

이와 같은 사실은 앞으로 농외소득정책의 발전방향을 모색하는 데에 시사하는 바가 있다. 즉, 농가의 노동력 취약화를 감안할 때 공장이나 회사에의 상시 농외취업은

표 5 전겸업농의 농업 특성, 1999

	전업농	1종 겸업농	2종 겸업농
농업소득(천원)	11,781	15,851	4,770
경지면적(평)	4,519	5,565	2,246
농업종사자 수(명)	2.19	2.29	2.06
ha당 농업소득	7,821	8,545	6,371
농업종사자 1인당 농업소득(천원)	5,379	6,804	2,316

자료 : 통계청, 농가경제통계에서 계산

⁹ 필자의 충남 4개 마을 사례연구에 의하면 통계상의 전업농 중 65세 미만의 남자 종사자가 없는 농가의 비율이 1985년 28.3%에서 1997년에는 61.9%로 늘어났다(오내원등, 1998, 48쪽)

¹⁰ 2종겸업농은 미작위주의 영농을 하고 있다. 농업조수입 중 미작수입의 비율은 전업농 32.8%, 1종겸업농 38.6%, 2종겸업농 48.1%이다.

한계가 있고, 그보다는 부업적 민박, 농산물가공업 등의 계절적 겸업이나 취업이 농업경영과 병행될 수 있다는 점에서 가능성이 높다는 점이다¹¹.

3. 농외소득정책의 평가

3.1. 농외소득정책의 추진 경과

우리 나라의 농외소득 정책은 사회경제 여건의 변화에 따라 중심시책과 추진방법, 사업규모가 변천을 겪는데 크게 보아 <표 6>과 같이 4단계로 구분할 수 있다¹².

농외소득정책의 시초는 1960년대 후반 시작된 부업단지사업이라 할 수 있다. 이 사업은 농촌의 광범위한 잠재실업과 그로 인한 절대빈곤에 대응하여 농가의 유희노동력과 부존자원을 생산적으로 활용하기 위한 소득정책의 일환으로 시작되었다. 이때 조성된 부업단지에는 농업 부산물을 활용한 농산자재나 생활필수품을 제작하는 가내공업 형태의 제조업 뿐만 아니라 소규모 유희지를 활용한 과수와 약초 재배, 양

봉이나 토끼 등 중소가축의 사육과 같은 농축산부문도 포함되어 있었다¹³.

1972년부터는 농공병진의 이념에 따라 농촌지역에 광범위하게 새마을공장건설사업이 추진되었다. 1983년까지 총 1,357개의 공장이 읍면지역을 중심으로 건설되었는데, 지역에서 원료를 조달하거나 제조공정이 단순하고 노동집약적인 업종을 주 대상으로 하였다. 새마을공장은 농촌의 고용증대와 수출진흥, 농외소득에 상당한 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 그러나 개별 분산입지로 인해 중소기업의 불리함을 극복하지 못하고 침체함에 따라 농공지구 개발사업으로 전환하게 된다.(농림부, 2000)

현재와 같은 농외소득정책의 틀이 마련된 것은 1983년의 「농어촌소득원개발촉진법」에 의해서이다. 이 법은 1970년대 말부터 제기된 개방농정론과 농업소득한계론에 대한 대응으로 농촌공업화와 관광소득원 개발을 통하여 농가 소득문제를 해결하는 것을 목적으로 하였다. 핵심정책으로서 ‘농공지구’와 ‘관광농원’을 새로운 사업으로 제시하였다. 이 외에 부업단지와 농산물가공업, 농어촌휴양지 등 농외소득원 사업체를 지정하고 농어촌직업훈련을 강화하는 시책을 포함하였다. 이들 사업은 그 후 시행규모와 방식에서 약간의 변화를 거쳤지만 1990년의 「농어촌발전특별조치법」에서

¹¹ 물론 이것이 농촌공업화의 필요성을 과소평가하는 것은 아니다. 고용을 통하여 지역 인구를 유지시키는데에는 공업화가 가장 크게 기여하는 것이 보통이다. 단지, 농가의 농외소득이란 측면에서는 농업과 연계된, 또는 병행할 수 있는 소득원의 개발이 중요하다는 점이다.

¹² 논자에 따라서는 앞의 두 시기를 합하여 한 단계로 보기도 한다.(서종혁 등, 1991, 4쪽; 농림부, 2000, 2137쪽) 그러나, 여기에서는 제1기를 가내수공업 시기로 보고, 근대적 공장제 공업을 농촌에 입지시키고자 한 제2기와 구분하였다.

¹³ 따라서, 부업단지 사업은 엄격한 의미에서 농외소득에 한정된 정책은 아니었다. 1978년에 농축산단지가 농어촌소득증대특별사업으로 전환됨으로써 부업단지는 제조업 중심으로 개편되었고 1990년에는 농어촌특산단지로 명칭과 사업방식이 조정되었다.

표 6 농외소득정책의 변천

	제1기 (1967~1972)	제2기 (1972~1983)	제3기 (1983~1990)	제4기 (1990~현재)
주요 사업	부업단지	새마을공장 부업단지	농공지구 관광농원 부업단지	농공단지 관광농원, 민박 특산단지 전통식품, 산지가공
정책의 배경과 특성	· 유희노동력과 부산 물을 활용하여 빈곤 문제 해소 · 가내공업 중심	· 개별분산입지 방식 의 공업화 추진 · 가내공업형 부업단지 와 중소기업형 새마 을공장으로 이원화	· 집단입지의 공업화 · 관광농원 등 농외소 득원의 다양화 · 농어촌소득원개발촉 진법 제정	· 농업구조정책으로 농외소득에 대한 관 심 저하 · 새로운 농외소득정책 필요성 제기되었으나 실행 부족
사회경제여건	· 경제개발 본격화 · 광범한 유희노동력	· 고도성장기 · 농가경제의 상대적 안정기 · 개방농정 논의	· 고도성장기 · 농산물수입개방 확대	· 농촌노동력의 감소 와 고령화 · 한국경제의 구조조 정기

수용되어 현재까지 지속되고 있다.

한편, 1990년대에 들어서면 농업구조개선을 통한 농업의 경쟁력 강화가 농정의 중심에 서면서 농외소득에 대한 정책적 관심과 지원이 쇠퇴하게 된다. 그 동안 농림부의 농외소득 관련업무를 총괄해 온 '농촌소득과'가 폐지되고(1994년) 관련 업무가 농촌정비과와 식품산업과로 분산되었다. 농외소득 개발 예산의 비중도 1990년 6.3% 수준에서 계속 축소되어 1992~1998년에는 평균 1.1% 수준으로 떨어졌다. 사업별로 보더라도 농공단지는 1987~1991년중 연간 30개까지 조성되었으나 최근에는 연 1~2개로 축소되었으며 특산단지와 관광농원의 경우 기존 지정업체의 상당수가 부실화되는 한편 새로운 사업체 육성도 활성화되지 못한 실정이다.

3.2. 농외소득정책의 추진 성과와 문제점

3.2.1. 농공단지 개발

농공단지개발사업은 농어촌지역에 5~10만평의 중소규모 공단을 조성하여 용지를 저렴하게 제공하는 한편 입주업체에 조세감면 및 금융지원을 하고 각종 인허가절차를 간소화함으로써 공업유치를 촉진하는 시책이다. 이 정책은 과거 개별·분산적인 농촌공업개발을 추진해 온 '새마을공장건설사업'의 한계를 극복하고자 입안된 정책으로 1984년부터 추진되었다.

농공단지의 조성실적을 보면 2000년까지 295개가 지정되어 이 중 287개가 조성완료되었다. 당초 1991년까지 100개를 조성할 계획이었는데 전반적인 활황과 수도권개발억제정책에 힘입어 1991년까지의 조성 단

표 7 농공단지 조성 실적

구분	계	1984	1986~1991	1992~1997	1998~2000
지정 단지수	295	7	236	48	4
연평균 갯수	17.4	7.0	39.3	8.0	1.3

자료: 농림부 내부자료, 2001

지는 243개로 목표가 2배 이상 초과 달성되었다. 그러나 이후 농촌지역의 노동력 부족과 임금 상승, 지가 인상 등의 사유로 점차 개발수요가 감소하다가 IMF의 영향으로 최근에는 신규조성이 거의 중단되고 있다.

2000년 현재 농공단지에는 2,990개 업체에 101천명이 고용되어 있고 이 중 현직인이 73천명(72.6%)이다. 농가구원은 21천명으로 비교적 적어 농외소득의 증대 효과는 당초 기대에 미치지 못하나 이것이 농공단지의 지역경제 활성화와 주민소득 향상에 대한 기여를 과소평가하는 이유가 될 수는 없다¹⁴. 농공단지의 취업자 증가는 농가의 농외소득으로 나타날 수도 있지만, 농가의 탈농을 통하여 노동/토지 압력을 완화시켜 농업의 규모화를 촉진하기도 하기 때문이다.

농공단지 사업은 일정한 성과에도 불구하고 여러 가지 문제점이 드러나고 있으며

¹⁴ 2000년의 농공단지 고용인에 대한 총 지불임금은 1조 4천억원 정도로 추정된다. 이를 농가구원에 한정하면 2,900억원 정도로서 전체 농외소득의 3.0%에 불과하다. 따라서, 파급효과를 감안하더라도 농가의 농외소득이라는 좁은 관점에서만 보면 농공단지의 효과는 크지 않다. 그러나 단지당 400명 내외의 순고용 증가는 지역고용의 유지와 지역경제 활성화 측면에서 매우 중요하게 평가할 수 있다.

이에 따라 농공단지에 주는 정부 지원의 매력도 점차 감소하고 있다. 이하 농공단지 개발사업의 문제점을 간단히 검토한다.

먼저 입주업체가 업종에 관계없이 선정됨으로써 지역농산물의 가공이나 특산품 개발과 같은 지역의 복합산업화를 통한 부가가치 증대에 기여하지 못하고 임금소득 수취에 그쳐 있다는 점을 지적할 수 있다. 실제 입주업체 중 농업과 연관이 있는 것으로 간주할 수 있는 식품업체는 12.4%에 불과하며 대부분 기계·금속·전기전자·섬유·화학 등 일반제조업체가 주를 이루고 있다(산업자원부 등, 2001). 기업도 값싼 공장용지와 저임금에 주로 의존함으로써 중장기적 경쟁력이 확보되지 못한 결과 불황기에 가동을 중단하거나 폐업하는 사례가 많다¹⁵.

현재 공장 설립이 완료된 3,717개 업체중 476개(12.9%)가 휴폐업 중인데 수도권과 대규모 공단에서 멀리 떨어진 강원과 전남 북, 경북 과소지역의 휴폐업률이 높게 나타나고 있다. 특히 휴폐업률이 30% 이상이거나 분양률이 50% 미만으로 단지의 기능이 상실된 농공단지가 40개(13.9%)나 되고 있는 점도 문제로 지적되고 있다.

한편 농촌인력의 감소와 노령화로 인한 노동력 부족이 농공단지의 애로사항으로 거론되는 모순도 발생하고 있다. 고급 기술인력을 농촌에서 조달하기가 어렵고, 농촌

¹⁵ 농공단지의 생산성을 지방공단과 비교하면 종업원 1인당 생산액은 63%, 부가가치는 58% 수준이다.(통계청, 1998 광공업통계조사보고서, 2000)

의 생활기반시설이 열악하여 외지의 기술 인력을 초치하기도 용이하지 않기 때문이다.

3.2.2. 농어촌 휴양자원 개발

이 사업은 농촌지역의 자연경관 등 풍부한 휴양자원을 농업과 연계, 개발하여 국민의 여가수요를 농촌지역에 유치함으로써 농업인의 소득증대와 지역개발의 촉진을 도모할 목적으로 추진하고 있는 시책이다. 이는 국민들의 관광형태가 단순한 구경이나 놀이 위주에서 자연이나 농촌생활에서의 체험관광으로 전환되어 갈 것이라는 전망 속에서 입안되었다. 관련 사업으로는 관광농원개발사업이 1984년에 처음 시작되었고 이어 휴양단지개발사업(1989)과 민박마을지원사업(1991)이 추진되고 있다.

대표적인 휴양자원개발사업인 관광농원은 농장의 시설과 농업생산 과정을 관광상품으로 제공하는 사업이다. 관광농원은 과수원 등 작목입식지와 숙박시설, 식당, 농산물판매장 등의 편의시설, 수영장, 배구장, 낚시배장과 같은 운동시설들을 갖추고 있다¹⁶. 2000년까지 491개소가 지정되었으나 경영이 부실한 112개가 취소되고 379개가 운영 중에 있다¹⁷. 농원 당 평균 참여 호수는 4.3호이며 종사자 수는 평균 4.7명으로

총 1,711호가 참여하고 있다.

관광농원의 2000년 총 매출액은 382억원이고 그 중 비용을 제외한 소득은 145억원으로 농원 당 소득은 38백만원으로 추정된다¹⁸. 매출액의 구성을 보면 음식 판매가 45%, 숙박이 18%, 농특산물 판매가 22%로 나타나 관광농원이 음식점 중심의 당일관광 형태로 이용되고 있음을 알 수 있다.

관광농원의 문제점으로는 먼저 주변 농촌의 문화, 생활, 자연과 연계가 적어 호텔이나 콘도 등 일반 음식숙박업체와 차별성을 갖지 못함으로써 관광농원 특유의 경쟁력을 갖추지 못한 농원이 많다는 점을 지적할 수 있다. 1998년의 조사에 의하면 다양한 형태의 농사체험을 제공하거나 자연학습관찰장, 민속자료관 등을 갖춘 농원은 전체의 27.2%에 불과하고 나머지는 단순한 농촌휴양형 농원으로 보고되고 있다.(유승우 등, 1998)

경영실적을 보면 상당수의 농원이 위락시설과 부대 편의시설 개발에 과다한 투자를 한 결과 운영부실을 초래하고 있다. 유승우의 1996년 조사연구에 의하면 부채비율(부채/자기자산)이 100%가 넘는 농원이 43.9%이며, 내방객수가 손익분기점에 도달하지 못하는 농원은 무려 72.0%에 달하고 있다. 또한, 대다수의 관광농원이 1인 경영으로 되어 지역 주민의 참여를 통한 소득

¹⁶ 다른 관광·숙박업체와의 차별성을 유지하기 위해 전체 농원 면적의 40% 이상의 면적에 작물을 입식하도록 규정하고 있다.

¹⁷ 1999년부터는 신규 지정을 억제하고 기존지구의 내실화방안을 모색하고 있다. 이하 특별히 전거를 밝히지 않은 통계 숫자는 농림부의 내부 업무자료를 인용한 것임.

¹⁸ 이는 참여 호당 약 9백만원으로 결코 작지 않은 금액이다. 그러나, 참여 호수가 적어 전체 농의소득에 미치는 효과는 극히 미미하다.(총 농의소득의 0.15%) 한편, 농원 간에 경영손익의 차이가 심하여 소득이 없거나 적자인 농원이 25%에 달하고 있다.

항상에 기여도가 낮은 것도 당초의 취지에 부합되지 않는 것으로 평가되고 있다¹⁹.

농어촌민박마을조성사업은 1991년에 시행되어 2000년말 현재 266개 마을이 조성되어 3천여호가 참여하고 있다. 호당 내방객은 연간 213명으로 210만원의 소득을 올리고 있다(1998년 농림부 조사자료). 민박마을은 과잉투자로 인한 부실화 문제는 적으나 관광농원과 마찬가지로 숙박과 음식 판매 중심으로 운영되어 향토문화나 농사 체험과 관련된 프로그램을 제공하지 못하는 곳이 대부분이다. 또한 화장실이나 샤워장과 같은 위생시설이 정비되지 못하고 여가시설이 없어 가족 단위의 내방객 유치에 불리한 점이 문제점으로 나타나고 있다.

농어촌휴양단지개발사업은 1989년부터 시작되어 현재 8곳이 지정되어 있으나 개장하여 운영하고 있는 곳은 경북 상주군의 낙단교휴양단지 등 3개소에 불과하고 나머지는 아직 분양중이거나 건축공사중이다. 이처럼 사업추진이 활성화되지 못한 것은 불황으로 인한 관광수요의 위축에도 이유가 있지만 입지선정이나 시설내역, 관광상품 콘텐츠에서 일반관광지와 다른 농촌관광지의 고유한 특색을 갖추지 못한 것이 보다 근본적인 이유로 지적되고 있다.

3.2.3. 농어촌특산단지 개발

특산단지개발사업은 당초 농한기의 유희

노동력을 활용하기 위한 부업단지에서 출발하였으나 대상 업종이나 지원방식 등 사업내용에 많은 변화가 있어 현재는 지역특산품을 개발·육성하는 사업으로 자리잡고 있다.

1999년까지 지정한 총 단지 수는 1,497개로 이중 절반에 못미치는 721개소가 운영되고 있다. 이중 사업전반기(1967~1990년)인 부업단지 시기에 조성한 951개소는 여건변화 등으로 경쟁력이 약화된 단지가 대폭 퇴출되어 현재 27%인 257개소만 운영되고 있다.

현재 운영되고 있는 721개소의 업종을 보면 도자기·목공예·죽제품·한지 등의 민속공예품이 가장 많고(420개소, 58.2%) 종이상자·인삼발 등 농수산물자재가 91개소(12.6%), 면장갑·모시·마포와 같은 섬유직물이 88개소(12.2%), 석재가공과 석공예가 61개소로 특산품적인 성격이 점차 강하여지고 있다²⁰.

총 참여호수는 6,664호로 단지당 9.2호가 참여하고 있으며 이중 농가의 비중이 79.2%로서 비교적 높다. 그러나, 참여형태는 1인 경영업체인 취업형(72.1%)이 많고 공동출자(3.5%)나 공동생산(6.2%)의 비중은 낮다. 개별경영이 늘어난 것은 공동생산을 통해 유희노동력을 활용하는 초기 형태에서 전문경영인에 의한 특산품개발로 방향을 전환하기 위해 진입장벽을 완화한 제도상의 변경(1996년)에 따른 것이다.

¹⁹ 앞의 유승우는 농가공동투자형은 20.5%에 불과하고 이중에서도 상당수는 지구지정을 받기 위해 명목상으로만 공동경영인 경우가 많다고 보고하고 있다.

²⁰ 음식료품 단지는 '93년에 전통식품 분야로 이관되고, '97년에는 일반공산품 단지의 신규 지정이 중단되었다.

1999년의 영업실적을 보면 단지당 매출액은 216백만 원, 소득액은 77백만 원으로 호당 평균 소득은 840만 원이다. 도자기, 폐각가공, 죽제품, 석공예품 등 지명도 있는 고급품을 생산하는 52개 단지에서는 수출도 하여 총 수출액이 110억 원에 이르고 있다.

특산단지 사업의 문제점으로는 지역특산품과 소기업의 일반공산품이 혼재해 있어 사업 성격이 다소 불분명한 점, 낮은 기술의 부업형 제품으로 고급화한 소비욕구를 충족시키지 못하는 업체가 많은 점, 소규모 다품종생산에 걸맞는 유통경로가 확보되지 못한 점, 중국에서 값싼 유사제품이 수입되는 반면 노임 상승으로 가격경쟁력이 떨어지고 있는 점 등을 들 수 있다.

3.2.4. 농산물가공산업 육성

농산물가공은 농산물에 대한 유발수요를 창출함으로써 농업소득 증대에 기여할 뿐만 아니라 대체로 원료농산물의 산지에 입지하여 지역농업의 발전과 고용증대의 효과를 가지고 있다는 점에서 일반 제조업체의 농촌입지와 다른 의의를 가지고 있다. 정부는 1989년부터 산지농산물가공산업의 육성에 본격적으로 착수하여 시설자금 지원, 기술·경영 컨설팅, 판매 및 홍보지원을 하고 있다.

사업실적을 보면 1999년까지 총 1,073개 업체를 지정하였는데²¹ 이중 217개 업체는

퇴출되고 일부 업체는 건설중이거나 운영부실로 가동이 중단상태여서 실제 가동중인 업체는 766개(71.4%)이다. 전반적으로 가공업체의 경영이 어려워진 1998년 이후에는 신규사업을 억제하고 있다.

1999년의 가공업체 경영실적을 보면 업체당 평균 매출액은 692백만 원(총 5,304억원), 평균 이익은 86백만 원이었다²². 고용은 총 8천7백 명으로 지불임금은 700억 원으로 추정된다.

농산물가공지원사업에 의한 가공식품은 우리 농산물을 원료로 한 전통식품으로서 맛이나 품질 면에서 우수하지만 원료단가가 높고 중소기업 제품이어서 홍보, 가격 면에서 불리하여 판매에 애로가 많다. 또한 계절적 가공이어서 가동률이 낮은 것도 경영을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 업종별 가동률을 보면 김치절임류(64.5%), 음료류(59.0%), 한과류(57.5%)가 비교적 높지만, 인삼류(28.1%), 전통주류(38.6%) 등의 가동률은 매우 낮다.

4. 농외소득 증대를 위한 정책방향

4.1. 농외소득정책의 기본 방향

앞에서 검토한 바와 같이 농공단지, 관광농원, 특산단지 등 농외소득원 개발사업들

²¹ 이 사업은 비교적 소규모인 '전통식품개발사업'과 중대규모인 '산지계열별가공산업육성사업'으로 구분되어 대상자나 지원규모 및 조건에 약간의 차이가 있으나, 대상 산업의 성격에는 뚜렷한 차이는 없다. 총 지정 업체중 전통식

품업체가 791개(73.7%)이며 이중에는 특산단지에서 이관된 업체 241개가 포함되어 있다.

²² 이중 연간 매출액 1억원 미만의 영세업체가 27.6%, 1억~3억원인 업체가 27.6%이며, 10억원 이상인 업체는 17.1%이다.

은 농촌지역의 고용과 소득증대에 어느 정도 기여해 왔다. 그러나, 참여한 업체 중 상당수가 부실화되었고 최근에는 정책사업 추진 자체가 지지부진한 경향을 보이고 있다. 농외소득사업이 어려움을 겪고 있는 것은 농촌인구의 감소와 노령화로 인한 노동력 부족, 노임 및 지가의 상승에 따른 농촌 입지의 유리함 감소, 자본·정보 집약적 기술 변화과정에서 중소기업의 경쟁력 약화 등 여러 원인이 있지만, 정부의 지원이나 참여 업체의 경영방식이 변화되는 여건에 제대로 대처하지 못했기 때문이기도 하다.

앞으로 지역활성화와 농가소득 증대를 위한 농외소득사업의 필요성은 더욱 강조 되겠지만 사업여건은 지금보다도 어려워질 가능성이 높다. 특히 농촌의 임금·지가 상승과 무역자유화를 감안할 때 가격경쟁력에 의존한 저품질의 제품, 서비스로는 경영의 유지가 불가능하게 될 것이다. 따라서 높은 기술과 경영마인드를 갖춘 기업을 육성하고 지역의 유무형 부존자원을 최대한 활용하여 전후방 연관효과를 높임으로써 종합적 경쟁력을 제고하는 방향으로 사업이 개편될 필요가 있다. 좀 더 구체적으로 서술하면 다음과 같다.

첫째, 농외소득사업은 농가의 농외소득을 제고한다는 제한된 차원이 아니라 농촌 지역의 산업구조를 고도화하고 지역사회를 활성화시키기 위한 노력의 일환으로 접근되어야 한다. 앞으로 농업의 산업으로서의 비중은 낮아질 것이므로 지역 인구와 사회의 유지를 위해서는 2·3차산업이 적절하게 농촌에 입지하여야 한다. 이 시각에서

보면 농외소득사업의 사업자를 농민과 생산자단체에 한정하는 방식은 개선할 필요가 있다. 입지업체가 지역 산업과 고용에 충분한 파급효과를 가져온다면 경영 주체나 취업인력이 외지인이거나 비농민이더라도 문제가 되지 않을 수 있다. 물론 지역농산물 유통과 결합된 생산자단체의 가공사업, 마을 주민들이 주도적으로 참여하는 녹색관광의 육성이 중요하지만 그렇다고 외부 인력과 자본의 참여를 제한하기보다는 상호 보완할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

둘째, 농촌지역의 고유한 부존자원을 최대한 활용하여 지역의 비교우위를 살리는 방향으로 다양한 2·3차 산업이 개발되어야 한다. 예를 들어 자연경관과 전통, 향토 문화에 대한 늘어나는 관심을 충족시켜 소득화하는 녹색관광을 적극 육성할 필요가 있다. 녹색관광은 중고령자와 여성까지 포함하여 다양한 농촌인력이 농업경영과 연계하여 추진할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 지역의 원료와 전통적 가공방법, 문화와 연계된 다양한 가공식품, 음식, 민예품 등을 농촌관광과 연계시켜 개발함으로써 농업과 가공, 관광산업의 복합산업화를 통해 지역경쟁력을 강화시키는 노력이 경주되어야 한다. 이러한 노력은 지역경제의 활력이라는 측면 외에 농업·농촌의 다원적 기능을 진작시키고 농업에 대한 국민의 이해를 높이는 데에도 기여할 것이다.

셋째, 개별산업체를 육성하는 외에 생활편익시설 정비, 정보화 격차 해소 등을 병행하여 농촌 주민의 정주환경을 조성해야

한다. 지역활성화는 소득 증대 뿐만 아니라 생활문화 환경의 편의성, 주민의 사회·경제적 활동의 다양함에 의해 달성될 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 농림부의 농외소득정책만으로는 부족하고 건설교통부, 행정자치부, 지방자치단체와 협조 하에 종합적인 지역개발정책으로 접근되어야 한다.

넷째, 농외소득원 개발정책은 농업소득의 한계를 보완하고 지역경제 활성화를 위해 적극적으로 추진되어야 할 사업이지만 농외소득으로 소득문제를 근본적으로 해결하기는 어렵다는 점이 인식되어야 한다. 앞에서 본 바와 같이 농가의 취약한 인력구조 등을 고려할 때 획기적인 농외소득 증대는 기대하기가 어렵다²³. 따라서, 농업구조조정을 통한 생산성제고 노력과 함께 농산물수입개방에 따른 충격을 완화시키기 위한 직접지불제의 확대가 동반되어야 한다. 특히, 중산간·도서지역은 농업여건 뿐만 아니라 2·3차 산업이 입지하기에도 불리하므로 이 지역에 대한 별도의 소득보조 정책, 지역개발정책이 추진될 필요가 있다.

4.2. 농외소득 증대를 위한 정책 과제

이상과 같은 방향에서 농외소득 증대를 위한 주요 정책과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공업개발의 활성화를 위한 제도 정비와 인력육성 문제이다. 농공단지에는 공업입지여건이 불리한 농어촌지역의 주민들에

취업기회를 제공하고 있다는 점에서 그 역할은 과소평가할 수 없다. 이를 활성화시키기 위해서는 농촌입지의 불리함을 완화할 수 있도록 ADSL 초고속통신망을 구축하는 등 기반시설을 확충하는 한편 공업입지정책의 정비를 통한 계획적 재배치와 농촌지역에의 이전업체 배려가 선행되어야 한다. 한편 농공단지를 지역특화산업과 연계한 전문화된 공업단지로 육성함으로써 지역산업화하는 방안, 입주업체의 자금부담을 덜어줄 수 있도록 미분양단지의 임대를 고려할 수 있다. 또한 지역주민과 자녀들의 현지취업을 촉진하기 위한 직업훈련 확대와 훈련비보조 현실화, 전직상담소의 설치·운영을 통해 노동력 공급의 애로를 해소하는 정책이 강화되어야 한다.

둘째, 농산물가공 및 유통산업의 활성화를 통한 농업의 복합산업화를 추진하는 문제이다. 이를 위해서는 전문경영인과 외부자본, 기술 및 경영의 농촌지역 유입을 촉진하기 위한 지방자치단체의 적극적 노력과 함께 농업인 또는 농민단체의 2·3차 산업 참여를 제약하는 약사법, 식품위생법, 주세법 등의 지나친 규제가 정비되어야 한다. 또한 주요 품목별로 주산단지의 조성을 유도하고 이 지역에 생산자조직의 활성화를 위한 연구개발센터, 교육 및 훈련을 통한 인재양성, 관련산업 유치 등을 통한 지역산업의 전문화 및 고급화를 위한 방안이 강구되어야 한다.

셋째, 농촌지역의 전통문화와 생태환경, 특산물, 음식물과 연계된 다양한 관광문화 사업을 개발하고 지속적인 도농교류사업과

²³ 한국농촌경제연구원의 추정에 의하면 농외소득은 2011년까지 연간 1.9% 증가할 것으로 전망된다.(한국농촌경제연구원, 2001)

연계함으로써 소득제고와 지역활성화를 도모하여야 한다. 예를 들어 유·무형의 전통 문화재나 자연경관, 특이한 자연생태 등이 있는 곳을 ‘향촌관광지’, ‘문화마을’ 및 ‘생태관광지’로 지정 개발하거나, 지역별로 특색 있는 전통음식점을 ‘향토음식점’으로 지정·육성하고, 농촌지역에 산재한 향교나 전통가옥을 활용한 전통예절, 음식, 공예품에 대한 교육장소를 제공함으로써 교육 및 문화산업으로 육성할 수 있을 것이다. 이외에 텃밭이 딸린 전원주택 개발, 실버타운 건설 등 농촌지역의 특색 있는 주택사업과 노인산업을 추진할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김종숙, 송정기. 2000. “Green Tourism과 농산촌 지역활성화 방안 연구.” 대산논총, 제8집, 537~557쪽.
- 농림부. 2000. 「한국농정 50년사」.
- 농정연구포럼. 1997. 「식품가공산업의 과제와 발전방향」.
- 산업자원부 등. 2001. 「농공단지 현황」.
- 신용인. 1989. “관광농업의 단계적 개발방안.” 「지역개발논총」, 창간호.
- 서종혁 등. 1991. 「농외소득원개발사업의 평가와 장단기 발전전략」. 한국농촌경제연구원.
- 오내원 등. 1998. 「한국농촌사회경제의 장기변화와 발전(1985~2001)」. 「1998년도 특별분석결과」. 기타연구보고 M15-21. 한국농촌경제연구원.
- 유승우, 장우환, 염상철. 1998. 「자연휴양림과 관광농원의 연계개발 방안」. 정책연구보고 P31. 한국농촌경제연구원.
- 유승우, 문순철, 이동필. 1999. 「농촌지역특산물 개발사업의 평가와 발전방향」. 연구보고 R399. 한국농촌경제연구원.
- 이동필외. 1995. 「농촌지역 2·3차산업의 활성화 방안」. C95-2. 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2001. 「농업전망 2001」.
- 御園禧博편. 1977. 「兼業農業の構造」.
- Kada, Rohei. 1980. *Part-Time Family Farming*. Tokyo.