

농촌지역 산업진흥을 위한 새로운 발전전략의 모색

李 桐 弼

한국농촌경제연구원

A Study on the New Developmental Strategies for Promotion of Rural Economy

Lee, Dong-Phil

Korean Rural Economic Institute

ABSTRACT

This paper discuss on the strategies for rural economic development. Main purposes of this paper are as follow: First, to review importance of economic promotion in the integrated rural developmental scheme, Second, to identify structural problems of rural economy, and Third, to suggest promotional strategies for the development of rural economy. Economic vitalization is the very important strategy to support daily life of rural population. Since rural economy heavily depends on agricultural sector which has relatively low productivities, diversification of rural economy through introduction of 2nd and 3rd industrial sector is one of the most urgent tasks in rural Korea. Integrated, localized, and planning oriented approaches with reformation of incentive system for the development of rural economy are strongly recommended as new strategies.

1 문제의 제기

지난 30여년에 걸친 수출주도형 공업화정책의 추진은 일찌기 유래를 찾아볼 수 없을 정도의 빠른 경제성장을 가져 왔다. 그러나 이와 같은 경제성장 과정에서 대도시나 일부 거점지역에 편중된 공업개발은 지역간 발전의 격차를 심화시켰고, 농업위주의 농촌 산업정책 추진은 농촌경제의 상대적인 침체와 농촌지역의 낙후성이란 문제를 야기하게 되었다. 더구나 최근 농산물 시장개방의 진전은 결국 농가구원의 脫農과 離村을 촉진시켜 농촌인구의 감소와 농촌지역의 空洞化를 초래하고 있다. 따라서 농촌지역의 산업구조를 2·3차 산업을 중심으로 다양화함으로써 농촌경제를 활성화하여 인구를 현지에

定着시키지 않으면 산업간 및 지역간 불균형 발전이란 문제를 악순환 시켜 결국 국가경제 전체의 경쟁력을 상실할 우려가 크다(최양부 외, 1984, 이동필 외, 1994).

80년대 중반부터는 『경제사회발전5개년계획』이나 『국토종합개발계획』, 『농어촌발전대책』 등을 통해 수도권의 집중방지와 지방 및 농촌지역의 개발을 도모함으로써 산업간 및 지역간 격차문제를 해소하기 위해 노력하고 있다. 그러나 이와 같은 농촌지역의 개발 노력은 오랜 기간동안 축적된 대도시 지역의 흡인력과 농촌지역의 안정된 취업기회 부족, 그리고 지방의 특성을 무시한 중앙정부의 획일적인 개발행정으로 인해 아직까지 뚜렷한 성과를 얻지 못하고 있다.

본 고에서는 농촌개발에 있어 산업진흥의 중요성을 살펴보고 산업구조의 실태와 문제를 검토하여 지방화시대에 부응하는 농촌지역의 산업개발 방안을 모색해 보고자 한다. 특히 WTO체제의 출범이나 지방자치제의 실시 등 사회·경제적 여건변화에 능동적으로 대처하기 위한 論議의 시발점으로써 농촌지역 산업구조의 개편방향을 설정하고, 지역산업의 개발을 구체화하기 위한 종합적, 지역적, 계획적 접근이라는 새로운 발전전략을 제시해 보았다.

II. 농촌지역의 종합개발 체계 속에서 산업개발의 위상

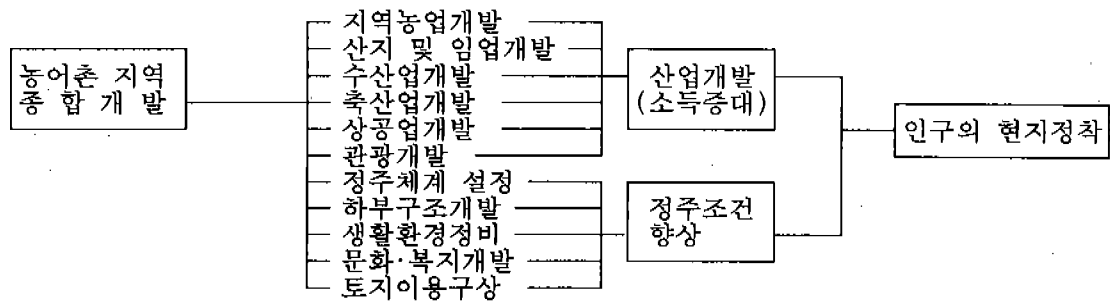
농촌지역은 국토공간상에서 대부분의 면적을 차지하고 있으나 일반적으로 농업이라는 상대적으로 생산성이 낮은 계절적 산업부문에 특화하고 있기 때문에 失業이나 불완전취업자가 많고 주민들의 소득수준이 낮다. 뿐만 아니라 도로, 교통, 교육, 의료, 문화, 복지 등 사회·경제적 하부구조나 생활환경이 낙후되어 있기 때문에 정주조건을 불안정성을 경험하고 있다. 특히 농업위주의 농촌지역 산업구조와 사회·경제적 하부구조의 취약성은 지역 내에서 교육받은 젊은 경제활동인구에게 직업으로써 보다

안정된 취업기회를 제공하지 못함으로써 양질의 노동력을 외부로 유출하여 결과적으로 토지자원의 비효율적 활용은 물론 지역사회의 확대 재생산기반마저 붕괴시키고 있다.

이와 같은 상황에서 문제지역으로써 농촌지역의 개발목표는 당연히 “어떻게 하면 인구감소의 폭을 줄일 수 있는가?”로 설정할 수밖에 없으며 이를 위해 지역의 하부구조나 산업개발 및 생활환경과 문화·복지시설의 종합적인 확충이 필요하게 된다¹⁾.

즉 인구란 물통에 담아 둔 물과 같아서 어느 한 부분이라도 평균수준에 비해 미비한 곳이 있으면 그리로 물이 새어나가기 때문에 물통에 일정 수준의 물을 담아두기 위해서는 전 분야에 있어서 고른 발전이 필요하며, 따라서 지역개발은 <그림 1>과 같은 구성과 목표를 가지고 있는 것이다.

그 동안의 농촌지역 산업개발은 중앙정부의 계획에 의한 농업개발, 그 중에서도 主穀의 자금달성을 위한 경지정리나 농업용수, 農路 등 생산기반 정비에 중점을 두어왔다. 그러나 국민들의 식품소비구조 변화로 이들 주곡에 대한 수요가 감소하고 있을 뿐만 아니라 상업화의 진전과 UR협상의 타결로 보다 부가가치가 높은 산업을 선호함으로써 농업을 위주로 한 농촌지역 산업정책이 근본적으로 바뀌지



<그림 1> 농어촌지역 종합개발의 구성과 목표

註 1) 1993년 『농어촌지역종합개발계획』의 일환으로 실시된 定住意思에 대한 설문조사 결과 비록 현재는 농촌지역에 거주하고 있으나 앞으로도 계속 현지에 거주할 의사를 가진 주민은 응답자의 55%에 이르러 농촌지역의 인구감소는 지속될 것으로 전망된다. 농촌지역을 떠나고자 하는 사람들에게 그 이유를 묻는 결과 소득이 너무 낮다(32.8%)거나 지역 자체가 장래 발전할 가능성이 적다(25.7%)는 등의 경제적인 이유가 58.5%로 가장 큰 비중을 차지하고 그밖에 자녀들의 교육(26.3%)과 생활환경 낙후(10%)등의 이유를 들고 있다. 이와 같은 조사결과는 농촌지역의 인구를 현지에 정착시키기 위해서는 특히 산업개발이 중요하다는 점과 함께 교육이나 생활환경의 정비 등이 종합적으로 이루어져야 한다는 사실을 반영하고 있다.

않으면 안될 상황이다. 1990년 지역별 취업구조를 보면 농촌지역의 경우 농림수산업부문에 61.7%가 취업하고 있으며 입지상계수도 매우 높아서 농림수산업부문에 특화 되어 있음을 알 수 있다. 물론 제조업(12.4%)이나 도·소매 및 음식·숙박업(9.1%) 등 여타의 산업도 없는 것은 아니지만 도시지역에 비해 농업부문에 크게 의존하고 있다(〈표 1〉 참조).

농업부문의 낮은 생산성은 농촌경제를 침체시키는 근본적인 요인으로 작용하고 있다. 즉 1993년 산업별 취업자 1인당 생산액을 보면 1차 산업이 570만원인데 비해 2·3차 산업의 생산액은 1,170~1,378만원으로 1차산업부문의 2~3배에 달하고 있다(농림수산부, 농림수산주요통계, 1994).

이와 같은 산업부문별 生産性의 차이는 이를 기반산업으로 하는 지역간의 생산격차를 유발하며 결과적으로 도시 및 농촌지역 주민들의 소득격차를 유발하게 된다. 또한 농업생산의 계절성은 구조적으로 대규모 잠재실업자나 불완전취업자를 내포하고 있는데 1990년 농촌지역의 불완전취업자 비율은 22.8%로 같은 해 도시지역의 6.3%에 비해 훨씬 높게 나타나고 있다. 이는 취업자의 종사상의 지위에서도 잘 나타나고 있는데 도시지역에서는 한 사람 이상의 有給雇傭員을 둔 사업주(6.8%)와 임금 및 봉급근로자(72.7%)가 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있으나 농촌지역에서는 유급고용원이 없는 自營業者(42.0%)와 무급가족종사자(26.4%)가 많은 비중을 차지하고 있다²⁾(이동필 외, 1995).

농촌경제의 활성화나 농촌인구의 현지정착을 위해서는 농업위주의 농촌지역 산업구조를 전면적으로 개편하여 토지와 노동력 등 부존자원의 효율성을 높이는 동시에 농촌지역을 단순한 식량공급기지가 아닌 쾌적한 人間定住空間으로 개발해 나가야 한다. 농촌지역 종합개발에서 산업부문의 개발사업

에는 각종 경제활동을 통해 주민들의 소득을 높일 수 있는 일체의 사업들이 포함될 수 있는데 지역의 실정에 따라 다소 차이는 있으나 일반적으로 지역 농업개발과 산지 및 임업개발, 수산업개발, 축산업개발, 상공업개발, 그리고 관광개발 등이 여기에 해당한다.

III. 사례지역 산업개발을 위한 구상과 문제

여기서는 최근 『농어촌지역종합개발계획』이 수립된 지역 중에서 달성, 평택, 명주, 창원, 무주, 보은 등 6개 郡을 대상으로 농촌지역의 산업구조는 어떻게 구성되어 있으며, 이들 지역에서 산업개발이 어떻게 이루어질 수 있는 지 2·3차 산업을 중심으로 살펴보았다.

1 사례지역의 개발실태와 산업구조

흔히 농촌지역이라고 하는 郡지역도 입지적 여건이나 부존자원, 산업구조 등에 의해 어느 지역은 인구가 많고 2·3차 산업이 크게 발달하고 있는가 하면 다른 지역은 인구가 감소하고 2·3차 산업이 매우 낙후되어 있다. 대표적인 산업개발 수단인 공업단지의 경우 명주군(주문진)은 1993년에 37천평의 지방공단을 지정하였으며, 달성군은 1977년 공업지역으로 지정된 현풍공단 80천평과 그 후 1981년(1,240천평)과 1991년(819천평)에 두 개의 지방공단을 조성하여 254개업체가 가동 중에 있다. 그밖에도 평택군에는 1979년에 지정한 국가공단(2,086천평)이 개발 중에 있으며 1993년말에는 추가로 5개 지역 1,414천평을 지방공단으로 지정, 개발 중에 있다. 농공단지의 경우 경기도지역에 속한 평택을 제외한 무주, 명주, 창원지역은 1개씩, 그리고 보은과 달성

註 2) 여기서 불완전취업자는 집안 일을 돌보거나 학교에 다니면서 혹은 報酬를 받지 않는 다른 일을 하면서 틈틈이 부업 또는 시간제 일을 하는 사람을, 무급가족종사자는 일정한 보수없이 동일 家口내의 가족이 경영하는 사업체에 연중 30일 이상 일한 사람을 뜻한다(통계청, 인구 및 주택총조사보고서, 1994).

註 3) 1985년부터 군 행정구역을 대상으로 『농어촌지역 종합개발계획』이 수립되고 있다. 이는 농촌지역을 대상으로 한 10년 기간의 장기계획으로 지역의 인구나 경제 및 생활환경개발에 대한 기본목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 산업경제, 문화복지 및 생활환경정비를 위한 부문별계획, 그리고 사업의 추진을 위한 부문별 및 단계별 투자계획이 포함된다. 1985~93년 기간에 103개 군에서 계획을 수립하였으며 1994년에는 6개 군에대한 계획을 수립하고 있다.

은 2개씩 개발되어 있다.

이와 같은 지역별 공업개발의 차이는 2·3차 산업의 개발격차를 유발하게 되는데 2·3차 산업부문 종업원수는 무주의 4,997명에서 달성의 38,532명까지 무려 7배 이상의 차이를 보여주고 있다. 특히 산업구조를 나타낼 수 있는 산업별 취업자수를 살펴보면, 낙후지역에 속하는 무주와 보은의 경우 농림수산업 취업자의 비중이 70%를 능가하고 있는데 비해 달성, 창원, 평택 등 도시근교지역에서는 50% 미만으로 나타났다. 지역의 산업구조는 지역의 인구부양력에 차이를 가져와 무주나 보은과 같은 대도시에서 멀리 떨어진 공업낙후지역에서는 35~52

천명 수준인데 비해, 달성이나 평택과 같이 수도권이나 대도시 인근의 공업성장지역에서는 108~115천명이나 되어 군별로 인구규모가 2~3배 이상의 격차를 보이고 있다(〈표 2〉 참조). 특히 단위면적당 인구수를 반영하는 인구밀도를 보면 적게는 무주의 56명에서 많게는 평택의 324명으로 무려 5배의 차이를 보이고 있다. 여기서 알 수 있는 것은 같은 농촌지역이라 하더라도 위치나 산업구조에 따라 2·3차 산업의 개발정도나 인구규모가 크게 다르다는 점과 2·3차 산업이 발전한 지역의 경우 인구가 증가하거나 혹은 감소 폭이 크지 않다는 점이다.

<표 1> 지역별 및 산업별 취업자수, 1990

단위 : 천명(%)

	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
도.소매 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

<표 2> 지역별 인구 및 산업개발의 목표

단위 : 천원

	인 구		농가인구비		1인당총생산		1차 산업구성비		2차 산업구성비	
	1991	2003	1991	2003	1991	2003	1991	2003	1991	2003
	무주	35,171	40,000	64.5	37.7	5,242	9,566	39.9	25.0	0.9
보은	52,280	32,377	59.4	45.4	2,325	13,319	39.7	19.3	15.9	30.7
명주	75,167	73,500	44.9	41.7	3,930	13,960	35.6	23.4	33.9	38.4
창원	85,718	133,568	43.9	19.4	3,538	5,859	29.9	19.1	41.4	47.2
달성	100,045	191,356	33.2	16.1	1,661	14,965	26.0	14.3	43.4	51.8
평택	115,167	197,933	46.1	15.5	2,779	28,720	16.7	1.8	49.2	66.5
평균	77,258	111,456	45.6	21.9	3,246	14,398	31.3	17.2	30.8	40.8

자료 : 해당군의 『농어촌지역종합개발계획』, 1993

2. 사례지역의 開發目標와 産業開發構想

농촌지역 산업개발의 궁극적인 목적은 농촌지역에 다양한 2·3차 산업을 개발함으로써 지역의 총생산과 주민소득을 높여 인구를 현지에 정착시키는데 있다. 사례지역 총량지표를 보면 인구는 1991년의 77,259명에서 2003년에는 111,456명으로 연평균 3.1%씩 증가하고, 같은 기간 1인당 지역총생산액은 3,246천원에서 14,398천원으로 연평균 14.5%씩 성장하는 것으로 계획하고 있다.

그러나 6개 지역을 합해서 1990~1991년 기간 중 1,760명의 자연증가와 1,499명의 사회적 감소로 실질적인 인구는 겨우 261명밖에 늘어나지 않는 것이 현실인데 어떻게 하면 설정된 계획목표를 달성할 수 있을까? 아마 이제까지와 같이 농업위주의 산업구조로는 계획한 지역생산이나 소득을 얻지 못할 것이며, 하부구조나 생활환경 개선에 필요한 財源을 확보하기 어렵게 되어 결과적으로 계획한 농촌 인구목표를 달성하기 힘들 것이다. 또한 사례지역에서 농가인구의 비율을 1991년의 45.6%에서 2003년에는 15.5%로 감소시키고, 같은 기간 지역총생산액에서 차지하는 1차산업의 비중을 31.3%에서 17.2%까지 축소하는 산업구조의 개편을 구상하고 있는데 이를 실현하기 위한 수단은 결국 2·3차 산업의 개발에서 찾을 수밖에 없을 것이다.

이와 같은 사실은 주민들의 開發需要에서도 뒷

받침되는데 “지역의 산업경제개발을 위해 필요한 사업이 무엇이나?”고 문의한 결과 농업개발이 57.8%로 가장 많지만 그밖에 공업개발 18.8%, 서비스개발 5.5% 등으로 응답하였다. 한편 이들에게 “농외소득원을 개발하기 위해서 필요한 사업은 무엇이나?”고 문의한 결과 응답자의 50.6%가 농촌공업개발을, 28.1%가 특산단지개발을, 그리고 16.1%가 관광개발을 각기 희망하고 있어서 농촌지역의 산업구조 개편을 위해서는 역시 농촌공업개발이나 지역 특산품 형태의 지연산업 육성, 관광개발 등이 중요함을 알 수 있다(이동필 외, 1995).

계획에 의하면 1994~2003년 기간동안 군당 평균 2,093,851백만원의 투자액이 소요되는데 재원별로는 국비가 41.7%, 지방비가 16.2%, 그리고 나머지 42.1%는 民資를 활용한다는 구상을 가지고 있다. 부문별 투자계획을 보면 농림축수산업 개발과 광공업 및 유통시설개발 등 산업경제개발이 전체 투자액의 33.3%, 교육, 의료, 문화진흥 및 복지시설 확충 등 문화 복지부문에 6.7%, 그리고 도로, 교통, 상하수도, 농촌취락과 주택개량 등 하부구조와 생활환경개선에 50.8%를 배분하고 있다. 한편 산업경제부문에 대한 투자 697,118백만원 중 2·3차산업 개발에 투자하는 것은 57.2%인 399,065백만원인데 사업별로는 농촌공업개발에 46.2%, 농산물가공 및 유통시설의 확충에 12.5%, 그리고 관광 및 휴양지개발에 41.3%를 각기 배당하고 있어서 재원조달의 가능

<표 3> 지역의 종합개발을 위한 부문별 투자계획 단위 : 백만원

	무주	보은	명주	창원	달성	평택	평균	구성비	
합 계	2,075,384	1,534,609	2,264,956	2,873,281	1,930,572	1,884,302	2,093,851	100.0	
재원별	국 고	1,052,268	657,085	1,361,386	606,344	545,059	1,022,933	874,179	41.7
	지방비	359,032	225,557	389,669	381,442	450,643	227,343	338,948	16.2
	자부담	664,048	651,967	873,902	1,885,495	934,870	629,971	940,042	42.1
부문별	산업경제	454,264	470,342	623,213	539,702	907,531	1,187,653	697,118	33.3
	문화, 복지	89,205	166,702	155,890	163,005	114,467	155,490	140,793	6.7
	생활환경	1,531,879	403,874	822,754	2,170,574	908,574	541,158	1,063,136	50.8
2,3차 산업부문투자									
농촌공업	41,270	134,015	25,961	93,540	279,342	530,921	184,175	46.2	
가공/유통	25,338	76,583	31,172	65,605	69,370	32,299	50,061	12.5	
관광/휴양	306,287	196,631	114,213	318,811	3,766	49,265	164,829	41.3	
소 계	372,895	407,229	171,346	477,956	352,478	612,485	399,065	100.0	

자료 : 해당군의 『농어촌지역종합개발계획』, 1993

성이나 부문별 자원배분의 적합성에 의문을 제기하고 있다.

다만 이 계획을 통해 분명히 알 수 있는 사실은 농촌개발의 당면한 목표는 인구의 사회적 감소를 최소화하는 방향으로 설정되어야 하며 이를 위해서는 농촌지역의 산업구조를 개편하여 이들에게 지역의 특성에 맞는 안정된 일자리를 마련해야 한다는 점이다.

3. 산업개발을 위한 사업추진의 문제

정부는 국가발전의 지침인 『경제사회발전5개년 계획』이나 『국토종합개발계획』을 통해 지역의 균형개발을 주요한 정책기조로 설정하고 있으며 이를 위해 공업입지정책과 관광개발, 농어촌소득원개발과 같은 다양한 사업을 추진하고 있다. 그러나 대부분의 사업이 구체적인 지역의 여건이나 부존자원, 혹은 지역개발이나 산업구조 개편과 직결되지 못하고 있는데 관련정책이 지역정책으로써 갖는 한계를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 구상에 의해서 획일적으로 사업의 종류와 규모가 선정되고, 지원이 이루어지기 때문에 지역의 고유성을 반영할 방법이 없다는 점이다. 예를 들어 공업입지조건이 좋은 도시근교와 그렇지 못한 산간오지, 혹은 독특한 부존자원을 가진 지역과 그렇지 못한 지역과 같이 입지여건이나 부존자원의 종류와 규모 등이 현저하게 다름에도 불구하고 사업의 종류가 획일적으로 이루어진다. 물론 중앙정부가 “이것은 하고, 저것은 하지 말라”는 식의 방침을 정해 놓은 것은 아니지만 소위 사업대상자로 지정된 업체 또는 사업에 대해서만 정책자금을 지원하기 때문에 自主財源이 부족한 지방정부의 입장에서 독자적인 사업의 추진이 현실적으로 불가능한 실정이다.

둘째, 중앙정부의 부처별로 사업계획이 수립되고 예산이 편성되어 별도의 추진체계를 통해 집행됨으로써 부처간, 사업 상호간의 연계성이 부족하다. 즉 공업개발과 관광개발, 혹은 농외소득원개발과 같은 2·3차 산업 개발사업의 성공적 추진을 위해서는 도로나 교통, 통신 등 하부구조와 주택, 교육, 의료,

문화, 복지시설 등 생활환경이 조화롭게 발전될 때 가능할 수 있으나 현실적으로 이들 사업의 연계성을 찾아보기 어렵다. 뿐만 아니라 건설교통부가 지정하는 관광지나 관광단지, 공업단지 등과 농림수산부가 지정하는 농어촌휴양단지 및 관광농업, 농공단지 등이, 내무부가 추진하는 주택개량사업과 농림수산부의 마을정비사업 등 유사한 성격의 사업간에 조정이 이루어지 못하고 있다.

셋째, 사업의 종류에 따라 지원의 내용과 규모가 결정되기 때문에 立地條件이 유리한 지역의 어떤 사업이 그렇지 못한 낙후지역의 유사한 사업에 대한 지원보다 더 많을 수가 있으며, 당연히 지원을 해야 할 사업이 지원대상에서 누락되는가 하면 중복지원되는 경우도 있다. 즉 지방공단이나 공업지역의 경우 조성이나 입주업체에 대해서는 아무런 지원이 없는가 하면, 농공단지에 대해서는 조성비와 폐수처리장 설치비용 지원, 그리고 입주업체에 대한 조세감면과 금융지원의 혜택을 부여하고 있어서 유사한 성격을 갖는 공업개발도 사업종류에 따라 지원의 규모가 다르다. 또한 특산물생산업체나 농산물가공사업의 경우 같은 지역에서 유사한 사업을 영위하더라도 어떤 사업으로 지정이 되었느냐 여부에 따라 지원규모가 결정되어 지역간, 사업간의 형평성에 문제가 제기되고 있다.

이와 같은 문제는 결국 지방자치단체가 당해 지역경제의 활성화를 위해서 취할 수 있는 재량권, 즉 政策手段이 없다는 점에서 야기된 문제로 사업의 효과를 반감시키게 된다. 따라서 농촌지역의 산업개발을 위해서는 지역의 여건이나 부존자원, 그리고 주민의사를 기초로 지역산업의 발전목표와 전략을 수립하고 중앙정부가 지원하는 각종 사업을 지역의 산업개발 전략에 맞게 조정하는 한편 지역 나름대로의 특색 있는 산업정책을 추진할 필요가 있다. 다만 이와 같은 지역단위의 산업정책을 추진하는데는 다음과 같은 두 가지 문제가 선결되어야 한다.

먼저 중앙집권적 개발투자방식을 적용하는 현재체하에서 지방자치단체가 얼마만한 재량권을 가지고 지역개발사업을 추진할 수 있느냐하는 문제이다. 각종 개발사업의 인·허가권의 대부분이 중앙

정부에 편중되어 지방정부 스스로가 지역의 실정에 맞는 사업의 종류나 규모를 선택할 수 없을 뿐만 아니라 대부분의 개발사업은 부처별, 사업별로 중앙·시·도·시·군의 행정체계를 통해 지역으로 할당되기 때문에 실제 사업대상 지역의 입장에서는 단지 배당된 사업과 예산을 집행하는 역할을 담당하고 있을 뿐이다. 즉 지방자치단체에 상당한 정도의 재량권이 주어지지 않으면 지역의 특성에 맞는 새로운 사업을 추진하는 것은 고사하고 기존의 배정된 사업물량도 시기별, 지역별, 공간별 조정조차 어려운 것이 현실이다.

다음으로 이들 사업을 추진하는데 소요되는 財源이 안정적으로 확보될 수 있겠는가 하는 문제이다. 사례지역의 경우 지역간 차이는 있으나 사업기간동안 군당 평균 2,093,851백만원의 투자액이 소요되는 것으로 계획하고, 그 중 41.7%는 국비, 16.2%는 지방비, 그리고 42.1%는 민자를 활용한다는 구상을 가지고 있다. 국비지원의 가능성은 논의로 하더라도 지방정부의 부담은 군당 연간 평균 33,895백만원인데 이는 연평균 자주재원 14,844백만원의 거의 두 배에 달하는 금액이다. 뿐만 아니라 42.1%에 이르는 재원은 민자를 통해 유치한다는 구상은 농촌지역 주민들이 이만한 돈을 투자할 여력이 있겠는가 하는 문제와 함께 도시지역에 비해 상대적으로 투자의 수익성이 낮은 농촌지역, 그것도 문화·복지시설의 확충이나 생활환경 개선 등에 민간부문의 자발적 투자를 유도할 수 있느냐가 사업의 성공적인 추진과 직결된다.

IV. 농촌지역 산업진흥을 위한 새로운 접근

1. 基本方向

농업위주의 산업구조 때문에 농촌경제가 침체되고 농촌지역의 발전이 지체되고 있는 것이 사실이다.

라면⁴⁾ 농촌경제의 활성화나 농촌지역의 개발은 곧 산업구조의 개편을 통해서 달성될 수 있다. 즉 농촌지역의 기반산업을 성장산업 중심으로 개편하고 농업의 경쟁력 강화나 2·3차 산업의 개발을 통해 농촌지역에 비효율적으로 활용되고 있는 토지나, 노동력, 자본 등 자원이용의 효율성을 높여야 한다. 이와 같은 산업구조 개편은 민간경제의 사업별 예상투자수익률에 의해 자연스럽게 이루어질 것이지만 이 경우 상당한 시간과 구조조정 과정의 非效率이 발생하기 때문에 정부의 적절한 개입이 필요하다.

농촌지역의 산업구조 개편을 위해서 정부가 서둘러야 할 가장 큰 과제의 하나는 지역의 균형개발이란 차원에서 과도하게 개발된 지역의 성장억제와 낙후된 지역의 개발촉진을 위한 관련정책의 조정이 이루어져야 한다. 예를 들어 농공단지조성사업의 경우 경기도와 대도시지역은 대상지역에서 제외되어 있으나 이 보다 훨씬 규모가 큰 지방공단이나 국가공단은 허용⁵⁾ 하고 있는데 이와 같이 관련정책간의 상호조정이 없이 대도시나 수도권지역에 인구 및 산업의 입지를 지속적으로 허용하거나 낙후지역의 개발을 위한 특별한 지원조치가 없으면 지역의 균형개발은 고사하고 장기적으로는 국가전체의 경쟁력을 떨어뜨리게 될 것이다. 이를 위해서는 『공업재배치 및 공장설립에 관한 법률』에서 규정하던 이전촉진지역과 제한정비지역, 『수도권정비계획법』에 의한 과밀억제권역과 성장관리권역 등을 통해 규제하고 있는 대상사업과 지역을 현실성 있게 조정하여 엄격한 집행을 하는 한편, 이들 권역을 『산업입지 및 개발에 관한 법률』에 의한 공업단지 조성 대상지역과도 연계할 필요가 있다. 아울러 『지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률』에서 규정한 개발촉진지구나 『농어촌발전특별조치법』의 농어촌지역을 조정하여 이들 지역을 대상으로 하는 각종 사업의 종류와 지원방법을 조정하는 한편 대

註 4) 지역의 발전을 규정하는 요인으로 경제구조, 즉 지역의 基盤産業이 국가 전체적으로나 세계적으로 성장하는 산업인지? 혹은 타 지역의 동일업종산업에 비해 경쟁력을 갖추고 있는지 하는 시각에서 출발된 논의로 자세한 것은 황명찬(1984), pp. 37-40 참조

註 5) 1991~93년 기간에만 하더라도 농공단지는 개발할 수 없도록 되어 있는 직할시와 경기도에 무려 22개 공단 22,359천m²를 지방공단으로 지정함으로써 농촌지역의 공업개발이나 지역의 균형발전을 저해하고 있다.

학이나 연구기관, 공장 등 인구집중 유발효과가 큰 시설물을 지역의 균형개발이란 틀 속에서 계획적이고 종합적으로 재배치할 필요가 있다.

이와는 달리 농촌지역의 사회·경제적 여건이나 부존자원을 최대한 활용할 수 있는 산업 즉, 지역실정에 맞는 다양한 2·3차 산업을 육성하는 것도 중요한 방법이다. 이를 위한 구체적인 전략은 지역의 여건이나 부존자원 및 지역의 장래 발전에 대한 희망 등에 따라 다를 수 있기 때문에 이를 일반화하기란 매우 어렵다. 지역의 특성을 살리는 일반적인 전략을 소개하면 ① 제조업을 중심으로 한 농촌지역 2·3차 산업의 적극적인 개발 및 육성을 들 수 있는데 여기에는 外地의 제조업체나 서비스업체를 적극적으로 유치하거나 혹은 지역의 2·3차 산업체가 당면한 문제해결을 지원함으로써 이들을 적극적으로 육성하는 방안, ② 농민 및 생산자단체에 의한 농산물의 유통 및 가공사업을 활성화하는 방안, ③ 농어촌지역의 쾌적한 자연환경이나 전통문화 등 부존자원을 최대한으로 활용한 다양한 서비스산업을 개발, 육성하는 방안, ④ 지역에 오랫동안 전해 내려오는 그 고장 특유의 産物을 상품화하거나 지연산업의 개발, 지역에서 소비하는 생필품을 공급하는 小企業을 육성⁶⁾하는 방안, ⑤ 지역에 있는 有·無形의 文化財나 향토문화의 산업화를 위한 각종 이벤트행사를 개최하는 방안 등을 들 수 있다(이동필, 1994, 1995).

이밖에도 농촌지역의 산업구조 개편을 위한 다양한 2·3차 산업 개발전략은 무수히 많이 있을 수 있을 것이다. 문제는 이와 같이 다양한 사업을 추진하기 위해서는 지방자치단체의 재량권과 사업에 필요한 投資財源을 확보하는 이외에도 지역의 가장 큰 부존자원인 토지와 노동력의 활용방안이 마련되어야 한다. 토지이용의 경우 현행의 제도는 규제법령이 과다하고 규제창구가 다기화 되어 있다는 점과 관련 법간의 연계성이 부족하며 용도지역과 지

구지정이 중첩되어 있다는 점, 토지이용을 규제하는 도 및 시·군 단위의 하위계획이 없다는 점, 그리고 규제위주의 획일적 관리를 하고 있다는 점 등이 지적되고 있다. 농촌지역 토지의 난개발을 억제하는 한편 토지자원의 계획적인 이용을 위해서는 전국을 대상으로 토지이용계획이 수립되어야 한다. 이 때 중앙정부의 국토이용계획은 개발과 보전의 질서를 잡는 하나의 지침으로 변경하고 지방자치단체의 실질적인 토지이용을 위한 계획 및 관리권한을 강화해야 한다.

한편 산업구조의 개편이라는 차원에서 농어민들에 대한 직업훈련과 취업알선이 이루어져야 한다. 즉 농촌지역 산업개발이 농업구조 개선과 직결될 수 있도록 농가구원의 경영능력이나 발전의사를 기준으로 농가의 유형을 구분하고, 겸업농이나 轉業農을 대상으로 비농업부문에서 안정적인 취업에 필요한 직업훈련과 현지취업을 촉진해야 한다(최양부, 1979). 이를 위해서는 농가구원이 비농업부문 취업을 목적으로 토지를 판매할 경우 양도소득세를 감면하는 등의 직접적인 지원과 함께 농촌지역에 영농대행회사와 專業農의 육성, 農地流動性 제고 등으로 농업구조 개선을 촉진하는 방안도 강구되어야 한다. 아울러 직업훈련이 농촌지역 사업체에 대한 취업과 연계될 수 있도록 농어민 직업훈련제도를 개선하고 훈련된 농어민의 농촌지역 정착을 위한 적극적인 취업알선이 필요하다.

2. 농촌지역 산업진흥을 위한 새로운 발전전략

다양한 2·3차 산업 개발을 통한 산업구조 개편을 위해서는 기존의 중앙집권식 개발방식이나 예산운용방식으로는 한계가 있다. 여기서는 지방화시대에 있어서 농촌지역의 특색 있는 산업개발을 위한 새로운 발전전략을 모색해 보았다.

註 6) 특히 중소기업의 경우 지역경제와의 연관성이나 지역주민에 대한 생필품의 공급이라는 측면에서 중소기업보다 오히려 중요한 역할을 하는데도 불구하고 이제까지 정책대상에 포함된 적이 없다. 1991년 전국의 총사업체 212만개 중 제조업체는 298천개로 이 중 5인 이상 제조업체 72천개를 제외하면 무려 226천개의 영세제조업체가 있으며 이를 육성하는 것이 신규창업을 유도하는 것보다는 훨씬 쉬운 방법이 될 수 있다.

가. 종합적인 접근

농촌지역 종합개발을 통해 궁극적으로 추구하고자 하는 목표는 과연 무엇인가? 아마도 “농촌지역의 농어민들이 안정되고 지속적인 收入源을 가지고, 특히 농림수산업이 生業이 아닌 하나의 안정된 직업으로서 일한 만큼의 대가를 받을 수 있게 되며, 도로·통신·주택 등이 잘 정비된 환경에서 도시로 가지 않고도 질 좋은 교육과 의료혜택을 받을 수 있으며, 농어민 스스로가 보람과 긍지를 가지고 지역사회를 이끌어 가는 활력 있는 곳, 즉 『바람직한 농어촌』의 구현⁷⁾이 될 수 있을 것이다. 『바람직한 농어촌像』은 구체적으로 ① 도시와 균형된 소득이 보장되는 농산어촌, ② 농림수산업이 안정된 직업으로 정착된 농산어촌, ③ 생활환경 및 편의시설이 도시화되고 사회복지시설이 잘 갖추어진 농산어촌, 그리고 ④ 활력 있는 지역사회로서의 농어촌의 모습을 의미하고 있는데 이를 구현하기 위해서는 농업뿐만 아니라 다양한 2·3차 산업개발과 이를 가늠케 하는 하부구조 및 생활환경시설 등이 종합적으로 정비, 확충될 필요가 있다(농어촌발전위원회, 1994).

여기에는 수많은 사업들이 포함되어 있는데 부처별로 사업의 종류와 규모를 선정, 예산을 확보하고 별도의 행정체계를 통해 추진하고 있다. 즉 공업단지나 主産團地와 같은 산업부문의 개발은 도로나 교통, 주택개발 등의 하부구조나 생활환경부문과는 전혀 다른 부처에서, 각기 상이한 추진체계와 지원방식을 통해 이루어지고 있다. 그러나 실제 下部構造는 지역의 산업개발과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 이를 별개의 사업으로 추진할 경우 당초 사업의 목적을 충분히 얻을 수가 없게 된다. 따라서 농촌지역의 산업개발은 이와 같은 중앙의 관련부처가 가지고 있는 각종 사업은 물론 지역의 여건이나 부존자원, 주민들의 개발의사 등의 특수성을 반영한 지역사업을 대상으로 상호 연관성을 충분히 고려하여 장기적인 관점에서 지역의 발전을 도모할

수 있는 사업을 선정하고 이를 촉진, 또는 보완하기 위한 하부구조나 생활환경을 정비하는 종합적인 방식으로 접근해야 한다.

종합적인 개발이 이루어지기 위해서는 개발사업의 부분이나 사업간, 그리고 이를 다루는 사업부처간의 조정이 선행되어야 하는데 조정의 주체는 결국 지역주민과 지방자치단체가 될 수밖에 없을 것이다. 즉 지역의 부존자원이나 개발의 잠재력 혹은 장래 발전의사를 기준으로 지역개발의 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 중앙정부의 각종 사업가운데서 필요한 사업들을 선정, 상호보완적으로 추진할 수 있어야 한다. 아울러 모든 농촌지역을 종합적으로 개발한다는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 농촌지역의 인구감소로 머잖아 상당한 배후농촌이 空洞化될 것이란 점을 감안한다면 농촌지역의 산업개발은 농촌중심도시를 대상으로 都·農統合的 개발방식에 의해 이루어져야 한다. 都·農間統合的 개발은 농촌중심도시에 산업시설과 기타 교육, 문화, 의료서비스 등 일정규모 이상의 지역을 대상으로 하는 公共施設을 집중배치하고 농촌지역의 도로망 체계확립과 통신 및 정보망 확충을 통해 배후지역의 접근성을 높이는 새로운 개발방식으로 종합적 접근의 실천수단이 될 수 있다.

나. 지역적 접근

농촌지역의 개발을 위해서는 지역의 부존자원이나 개발의 잠재력을 최대한 활용해야 하며, 아울러 지역주민들의 창의적인 노력이 밑바탕이 되어야 한다. 이를 위해서 산업개발의 방향과 목표를 설정하는데서부터 사업의 선정과 선정된 사업에 대한 지원, 각종 육성프로그램 등이 지방자치단체와 지역주민들에 의해 선택되고 추진될 수 있어야 한다. 예를 들어 중앙정부가 모든 지역에 감나무를 심어 감농사를 통해 지역소득을 올린다고 생각해 보자. 지역에 따라서는 감나무가 자라지 않는 곳도 있을 것이고, 설사 감나무가 잘 자란다고 하더라도 전국에

註 7) “21세기의 바람직한 농어촌의 모습”을 파악하기 위하여 분야별 전문가 177명에 대해 “소득이나 생활여건면에서 도시보다 조금도 못지 않은 살기 좋은 농어촌이라 할 때 구체적으로 어떠한 농산어촌을 聯想하십니까?”라는 질문을 한 결과로 자세한 논의는 최양부의(1988) 「21세기를 향한 농어촌발전과 새 전략」 참조

서 감만 심는다면 아마도 시장에서는 가격폭락이라는 문제에 봉착하게 될 것이며 결국 감농사를 통한 지역의 발전은 기대하기 어렵게 될 것이다.

현재 추진되고 있는 농촌공업개발도 감농사와 크게 다르지 않다. 왜냐하면 경북 청송이나 경남 합천, 함양 등의 공업입지조건이 지극히 나쁜 산간오지에도 농공단지를 지정하여 입주업체의 유치나 입주기업의 경영에 어려움을 겪고 있기 때문이다. 이들 지역은 낙동강의 상류로 환경보전이 절대적으로 중요할 뿐만 아니라 주변의 자연경관을 활용하여 실버타운이나 관광·레저산업을 육성하는 것이 장기적인 관점에서 지역의 발전을 도모하는 구상이 될지도 모른다. 다만 실버타운을 개발한다고 할 때 현행의 제도상으로는 정부의 지원을 받을 수 없고 그렇다고 마냥 아무것도 하지 않고 있을 수도 없는 실정에서 “산에다 공장을 짓는” 우를 범하고 있는 것이다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 농촌지역의 산업을 육성할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하여 지방자치단체가 지역의 실정에 맞는 사업을 선택할 수 있는 폭을 넓히도록 해야 한다. 대부분의 정책사업이 일정규모 이상의 제조업, 그것도 신규창업체를 중심으로 운용되고 있으나 앞으로는 기존의 사업체의 경영을 활성화하는 방안도 적극적으로 검토되어야 하며 지역의 영세제조업체는 물론 교통·운수업, 창고업 등 서비스업체도 사업대상에 포함시켜야 한다. 아울러 개발방식에 있어서도 중앙정부는 지원할 수 있는 사업의 성격이나 종류와 함께 지원규모만 포괄적으로 내시하고 구체적인 사업의 선정과 지원 및 개발방식은 지역의 실정을 잘 알고 있는 당해 지역 시장·군수에게 위임함으로써 지방자치단체가 지역의 사회·경제적 여건이나 부존자원, 그리고 장래 발전 구상에 맞는 사업을 선정, 관련사업과 조정하여 책임감을 가지고 추진할 수 있는 제도적인 장치를 마련해 주어야 한다.

이와 같은 제도적인 장치에는 기본적으로 지방자치단체의 재량권과 예산조치가 포함되어야 한다. 즉 지방자치단체가 적절한 사업을 선정(인·허가 포함)하고 이를 효율적으로 추진하기 위해 지역의 토지나 노동력 등 자원이용이나 기반조성을 위한

개발계획을 수립하고 필요한 예산의 지원을 중앙정부에 신청할 수 있는 새로운 개발방식이 도입되어야 한다. 즉 실질적인 지역정책이 수립·추진될 수 있도록 중앙과 지방, 혹은 관련부처간의 역할을 종합적으로 검토하여 지방화시대에 걸 맞는 지역중심의 개발방식이 모색되어야 한다.

다. 계획적인 접근

이상과 같은 지역을 중심으로 한 종합적인 개발사업의 추진은 지방자치단체의 창의적인 기획능력과 함께 계획적인 접근을 요구하게 된다. 즉 이제까지 단순히 중앙정부의 대리인으로 집행역할만 수행하던 지방자치단체가 독자적으로 사업을 선정하고 주민의 합의를 도출하는 한편 사업에 필요한 재원을 마련하기 위해서는 무엇보다 먼저 지역개발의 청사진이 필요하게 된다.

현재 郡지역에는 『농어촌지역종합개발계획』과 『군건설종합계획』 및 『농어촌발전계획』이 수립되고 있다. 그러나 『농어촌지역종합개발계획』은 법적인 뒷받침이 없이 농림수산부의 계획수립사업으로 추진되고 있으며, 『군건설종합계획』은 物的인 하부구조(Physical Infrastructure)시설을 주요 내용으로 하는 건설부문계획이고 『농어촌발전계획』은 농업구조개선과 농산물의 수급안정, 농산물가공공장, 농공단지와 같은 농외소득원개발사업 등을 포함하는 농업부문계획이다. 따라서 엄밀한 의미에서 지역의 종합적인 장기발전 구상이 제도적으로 뒷받침된 “지역계획”은 현실적으로 존재하지 않는다. 따라서 농촌지역의 장기적인 발전목표와 개발의 방향을 종합적으로 제시하는 『지역종합개발계획(가칭)』의 수립이 제도적으로 정착될 필요가 있는데 이 때 기존의 『군건설종합계획』과 『농어촌발전계획』은 『지역종합개발계획』의 부문계획으로 포함될 수 있다.

『지역종합개발계획』은 지역발전을 위한 종합적인 구상으로 <그림 1>과 같이 많은 부문을 다루기 때문에 이를 산업진흥계획으로 보기에 한계가 있다. 더구나 농업부문만을 다루는 『농어촌발전계획』이 농촌지역의 산업구조 개편을 목표로 하는 산업개발 구상이 될 수도 없기 때문에 지역의 사회·경제적 여건이나 부존자원 등을 종합적으로 고려한

『산업진흥5개년계획(가칭)』의 수립을 고려할 필요가 있다. 이는 『경제사회발전5개년계획』의 시·도 및 시·군 단위의 하위계획으로서 의미를 가질 뿐만 아니라 지역의 산업발전을 위한 개발의 목표나 방향을 제시함으로써 실제 산업개발에 있어서 다양한 관련사업 중 특정한 사업을 선정하거나 우선순위 부여, 그리고 예산배정에 있어서 중요한 지침으로 활용될 수 있을 것이다.

라. 支援方式의 전환

농촌지역도 위치에 따라 차이가 있지만 일반적으로 인구가 밀집되어 있는 도시에서 멀리 떨어져 있고 하부구조가 낙후하여 2·3차 산업의 발전이 미흡하다. 따라서 지역의 인구는 물론 생산액과 소득수준이 낮고 투자수익률이 떨어지기 때문에 과소지역 또는 낙후지역으로 특징 지워진다. 정부에서는 이와 같은 농촌지역의 개발을 촉진하기 위해 다양한 사업을 추진하고 있는데 금융지원을 주요한 정책수단으로 활용하고 있다. 그러나 이와 같은 정책사업의 촉진을 위한 지원방식이 사업별로 이루어지기 때문에 상대적으로 불리한 농촌지역의 발전정도가 지원의 크기를 결정하는데 적극적으로 고려되지 못하고 있다.

예를 들어 농공단지의 조성, 특산단지, 농산물 가공 및 농어촌휴양자원개발사업은 모두 농외취업기회의 확대와 농가소득구조의 高度化를 위해 『농어촌발전특별조치법』에 의해 추진되는 정책사업으로 지원의 대상자(혹은 지역)나 지원의 종류 및 규모는 사업별로 정해져 있다. 즉 농공단지조성사업의 경우 공단조성비 보조와 입주업체에 대한 조세감면 및 금융지원을 하는데 비해 특산단지나 농어촌휴양단지개발, 농산물가공사업 등은 주로 금융지원방식을 활용하고 있다. 이와 같은 사업별 지원방식은 개별사업의 성공적인 추진에 초점을 맞추으로써 지역의 균형적인 개발을 도모하기보다는 오히려

지역간의 격차를 심화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 어느 지역에서는 농공단지가 유리한가하면 다른 지역에서는 특산단지나 농산물가공공장, 혹은 농어촌휴양단지의 조성이나 그밖에 어떤 사업이 유리할 지도 모른다. 지역의 균형개발을 위해서는 이러한 농촌지역의 개발에 대한 중앙정부의 지원혜택은 지역의 발전정도, 즉 개발의 난이도를 반영하여 낙후지역에 대한 추가지원이 필요하며 비록 지역의 특성에 적합한 고유한 사업을 추진하더라도 전체적인 지원규모는 지역간에 비슷하게 되어야만 어느 한 사업에 편중되지 않을 것이다.

따라서 기존의 세부사업별 지원을 지역별 지원 방식으로 전환하고, 사업부문별로 지방자치단체에 포괄적으로 예산을 지원하되 이를 지역의 발전정도에 따라 차등화 하는 방안을 적극적으로 강구해야 한다. 이를 위한 구체적인 방법으로 인구규모나 산업별 취업실태 등을 기준으로 전국의 농촌지역을 성장, 정체, 낙후지역으로 구분하고 지역의 발전정도에 따라 지방자치단체 혹은 사업자에 대한 지원을 차등화 하는 것이다. 이렇게 지역의 발전정도에 따라 산업개발은 물론 여타의 각종 농촌개발사업에 대한 지원혜택을 차등화 하는 것은 사업별 지원방식의 문제를 해소할 수 있을 뿐만 아니라 문제지역으로써 농촌의 균형개발을 촉진하는 강력한 수단이 될 수 있다⁸⁾.

지원대상사업은 기 시행 사업은 물론 지역의 특수성이 반영된 다양한 사업이 포함되어야 하는데, 이를 위해서는 중앙정부가 사업부문별 개발의 방향과 지침을 마련하고 이와 같은 부문별 개발방향이나 지침에 해당하는 사업을 대상으로 지역마다 사업계획을 입안, 지원을 신청하는 방안이 바람직할 것이다. 이 때 중앙정부는 지방자치단체가 사업의 선정이나 지원에 있어서 상당한 정도의 재량권을

註 8) 이는 일본의 과소지역이나 영국의 Rural Development Area, 독일이나 프랑스의 Less Favored Area과 같은 개념으로 우리나라에서는 농공단지조성사업에서 부분적으로 적용하고 있다. 즉 농어촌지역을 공업의 발전정도를 나타내는 공업집적도를 기준으로 우선지원, 추가지원, 그리고 일반지원 농어촌으로 구분하여 지역별로 개발규모나 지원혜택을 차등화 함으로써 균형개발을 도모하는 방식이다.

행사할 수 있도록 융통성 있는 개발방향을 설정하고 개발사업에 소요되는 예산은 지역의 발전정도에 따라 포괄적으로 지원하는 방안이⁹⁾ 도입될 필요가 있다. 아울러 지원내용을 단순한 자금지원 뿐만 아니라 기술이나 경영지도, 정보제공, 판로나 수출 알선 등으로 다양화함으로써 지역업체들이 당면하는 문제해결에 실질적인 도움을 줄 수 있어야 할 것이다. 특히 대부분의 사업에서 제시하고 있는 지방세 감면부분을 국세감면으로 조정함으로써 농촌지역의 산업개발이 지역경제의 활성화 및 지방재정자립도 향상과 직결될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 또한 농어촌산업체의 자금압박 문제를 완화하기 위해 지방정부 자체의 산업진흥기금을 조성, 신용보증제도를 확대하거나 지역의 연구소나 대학과의 연계를 강화함으로써 지역의 特化産業을 발전시킬 수 있을 것이다.

마. 지방재정의 확충과 民間資本 활용

지방화 시대에 있어서 지역의 발전은 곧 주민들의 창의적인 노력과 참여에 의해서 이루어 질 수 있다는 점에서 민간의 활력을 적극적으로 활용하는 방안이 강구되어야 한다. 특히 농촌지역 지방자치단체의 빈약한 재정형편을 고려하면 자체적으로 투자재원을 확보하는 가장 중요한 과제이다.

농촌지역의 自主財源을 확충하기 위해서는 酒稅와 같이 지역의 소비자들이 납부하는 國稅의 지방세 전환과 지방세의 세율조정을 통한 稅收증대, 그리고 새로운 稅源의 발굴을 통한 추가적인 지방세 징수 방안과 함께 지방채를 활용하거나 경영수익사업을 활성화하는 방안도 중요하다. 지역개발이나 지역경제 활성화를 위한 각종 투자사업에 지방채를 적극적으로 활용하기 위해서는 중앙정부나 도 차원에서 지방자치단체의 지방채 발행에 대한 일종의 보증이 필요하다. 지방재정을 확충하는 또 다른 방안에는 지방자치단체의 경영수익사업의 시행을 들

수 있다. 경영수익사업이란 지방정부가 공공목적을 위하여 공적으로 보유하고 있는 부존자원을 활용하는 과정에서 확보할 수 있는 지방세외수입의 한 형태이다. 특히 이 방법은 지역의 자원개발 재원확보라는 목표를 동시에 달성할 수 있는 수단으로써 지방정부가 공신력을 담보로 사업을 영위할 수 있기 때문에 경우에 따라서는 私企業보다 유리한 입장에서 사업을 영위할 수도 있다.

이상에서 살펴본 지방자치단체의 자체조달 財源만으로는 지역특성에 맞는 개발사업을 추진하는데 충분하지 않다. 더구나 지방자치체가 본격적으로 실시되면 지역간에 경쟁적으로 늘어날 것으로 전망되는 각종 지역개발 욕구를 충족시키기 위해서는 민간자본의 유치를 고려하지 않을 수 없다. 사례지역에서도 개발사업에 필요한 전체 투자액의 42.1%를 자부담, 즉 民資에 의존하고 있으며 산업경제개발사업의 경우 68.6%를, 관광·휴양지개발사업의 경우 82.2%를 民資에 의존하는 것으로 계획하고 있어서 지역개발사업에서 민자유치의 중요성을 알 수 있다.

지역개발사업에 민간자본을 유치하는 것은 지방정부의 재정부담을 덜고 동시에 민간의 자율적인 경제활동의 활성화와 지역개발에 민간참여를 촉진할 수 있기 때문에 그 중요성이 크다. 민자유치를 활성화하기 위해서는 民資로 추진할 대상사업의 성격과 규모에 따라 민간의 직접참여, 민관합동 개발, 지방자치단체로부터의 위탁개발 내지 도급을 통한 민간의 간접참여등 민자유치방식을 다양화하고, 민간자본의 수익성 보장을 위한 제도적인 지원장치가 보완되어야 한다. 지원내용에는 행정적인 조치로 사업의 추진절차를 간소화하고, 민자유치 전담부서를 설치·운영하며 관련자료 및 정보를 제공해야 한다. 또한 민간사업자들에게 사업자금의 안정적인 공급과 투자에 따르는 위험부담을 경감하기 위해 소요자금의 일부 또는 전부를 『지방균형발전기금』

註 9) 1991년 사례지역의 경우 지방교부세(32.5%), 국고보조금(22.5%), 지방양여금(2.7%) 등 전체 지방세입의 57.7%를 중앙정부로부터 보조받고 있다. 국고보조금의 경우 차등적 법정기준보조률제도에 의해 지원되고 있으나 실제 낙후지역에 속하는 무주와 보은이 6,954백만원, 정체지역에 속하는 명주와 창원은 7,711백만원, 그리고 성장지역이라 할 수 있는 달성과 평택은 9,059백만원으로 낙후지역 보다는 성장지역에 더 많은 국고보조사업이 이루어져 균형개발 수단으로서 역할을 다하지 못하고 있다.

에서 지원하거나 저리자금 알선, 원리금 지불보증, 법인세나 양도세, 특별부가세 등에 대한 조세감면 조치 등의 재정적인 지원방안을 강구해야 한다.

V. 맺는 말

그 동안 대도시나 일부 거점지역을 중심으로한 공업화정책과 식량증산 위주의 농촌지역 산업정책의 추진은 농촌경제를 상대적으로 생산성이 낮은 농업부문에 지나치게 의존시켰다. 이는 농업생산의 계절성으로 말미암아 잠재실업 및 계절적 취업 등으로 인해 농촌경제를 침체시키고 결과적으로 농가 구원의 離農과 離村을 촉진시켜 도시-농촌문제를 심화시키고 있다. 따라서 농촌지역의 산업을 성장 산업을 중심으로 다양화함으로써 산업구조를 전면적으로 개편하지 않으면 인구의 급격한 감소와 함께 대규모 실업과 농촌의 공동화, 도시의 과밀 등과 같은 각종 사회적인 문제를 더욱 첨예하게 제기하게 될 것이다.

흔히 농촌지역은 모두 동일하다는 가정 하에서 대부분의 농촌정책이 추진되고 있으나 실제 부존자원이나 사회·경제적 여건이 판이하게 다르다. 따라서 전국을 대상으로한 중앙정부의 획일적인 정책만으로는 지역의 개발잠재력을 충분히 활용하기 어렵다. 이에 대한 반성으로 최근에는 지역의 여건이나 주민들의 의견을 반영한 『농어촌지역종합개발계획』이나 『농어촌발전계획』 등 지역개발계획을 수립하고 있으나 사업의 종류나 규모는 물론 소요예산

과 추진방법까지 여전히 중앙정부가 내시하고 있어서 기존의 개발방식으로는 개성 있는 지역개발은 요원한 것이 사실이다.

농촌지역의 산업구조 개편을 위해서는 도시지역의 과밀한 산업이나 인구의 재배치와 함께 지역의 특색 있는 자원에 기초한 다양한 지역산업의 개발이 필요하다. 이를 위해서는 토지나 노동력 등 농촌지역이 가진 부존자원을 가장 효율적으로 활용할 수 있고, 지역의 여건이나 개발의 잠재력, 그리고 주민들의 개발수요를 적극적으로 반영할 수 있는 지역단위의 산업정책이 필요하다. 이와 같은 지역정책이 관련사업과 종합적, 계획적으로 이어지기 위해서는 『지역종합개발계획』이나 『산업진흥5개년 계획』과 같은 소위 지역개발계획의 수립과 계획에 의한 개발투자의 제도화가 선행되어야 한다. 뿐만 아니라 지방자치단체가 스스로 개성 있는 지역을 만들어 갈 수 있도록 사업종류나 개발방식을 선택할 수 있는 재량권을 부여하고, 起債나 민간자본의 활용 등을 통한 다양한 방법으로 사업추진에 필요한 재원을 안정적으로 확보하는 방안이 강구되어야 한다.

마지막으로 지역개발을 위한 중앙정부의 지원방식을 개별사업에 대한 직접적인 지원에서 지역 스스로가 적절한 사업을 선정, 추진할 수 있도록 여건을 조성하는 지역 자체에 대한 간접지원방식으로 전환하고, 지원의 규모도 지역의 발전정도나 인구 규모에 따라 차등화 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

參 考 文 獻

- 국토개발연구원, 1989, 「국가발전과 지역균형」
- 김보현 외, 1989, 「지역경제 활성화방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원
- 김종기 외, 1991, 「지역균형개발을 위한 정책과제」, 한국개발연구원
- 농어촌발전위원회, 1994, 「농정개혁의 과제와 발전 방향」, 농어촌발전위원회 최종보고서
- 대한상공회의소, 1993, 「지방정부의 지역경제 지원 기능 확충방안」, 대한상공회의소
- 이동필, 1986, 농촌공업의 규모, 성격 및 성장분석, 「농촌경제」 9(4)
- 이동필, 오내원, 황의식, 1993, 「전통가공식품 육성 방안」, 한국농촌경제연구원 연구보고 291
- _____, 1994, 농촌지역 산업구조 개편방안, 농어촌발전위원회 산업진흥소위원회 주제발표
- _____, 1995, 「농촌지역 2·3차 산업의 활성화 방안」, 전국경제인연합회
- 이만우 외, 1991, 「한국의 지역경제」, 산업연구원
- 최양부, 1979, 「농촌인력의 농외취업 가능성과 취업 유형분석」, 농촌경제, 2(4), pp.51~64
- _____, 이동필, 1984, 「농어촌소득원개발의 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 정책협의회 자료
- 최양부, 1987, 「지방화 시대의 지역경제발전과 농촌경제개발」, 「농촌경제」, 제10권 3호
- _____, 1988, 「21세기를 향한 농산어촌발전과 새 전략」, 21세기 농정자료시리즈 9
- 황명찬, 1984, 「지역개발론」, 경영문화원
- Diamond, D.R and N.A. Spence, 1983, Regional Policy Evaluation: A methodological review and the Scottish Example, Gower Publishing Company Limited, England
- Choe, Yang-Boo and Dong-Phil Lee, 1985, "Role and Characteristics of Very Small Industries in Rural Korea", The Non-farm Sector in Asia(ed), Swapna Mukhopadhyay and Chee Peng Lim, APDC, Malaysia
- Shaffer Ron, 1989, Community Economics - Economic Structure and Change in Small Communities, Iowa State University Press, Ames, Iowa