

# 農工地區開發의 實態 및 發展方向에 關한 研究

Situations and Perspectives of Rural Industrialization in Korea

金 庚 亮  
(韓國地方行政研究院 首席研究員)

## 〈目 次〉

- I. 農工地區開發의 背景 및 研究目的
- II. 韓國과 日本의 農村工業開發 比較
- III. 農工地區開發의 實態
- IV. 農工地區開發의 發展方向

### I. 農工地區開發의 背景 및 研究目的

1960年代 以後 推進되어온 工業化中心의 經濟開發政策은 相對的으로 農業部門의 成長을 위축시켜왔다. 더욱이 急激한 産業化와 都市化의 進進으로 農村人口의 大量流出이 뒤따랐으며 이는 農業生産力을 弱화시켜 農家所得 및 農村經濟를 더욱 惡化시켰다. 이러한 農村의 諸問題에 대한 解決策의 一環으로 政府는 農村工業化政策을 施行하게 되었다. 農村工業化政策의 推進必要性은 農業側面에서 零細小農民에 對한 農外所得增大라는 點과 工業側面에서 大都市工場의 地方分散과 새로운 공장부지의 확보라는 點에서 工業開發政策의 主要課題로 認識되고 있다. 또한 農村工業開發은 農村人口의 都市集中抑制, 大都市圈 人口 및 産業의 地方分散을 通하여 地域經濟의 均衡發展을 꾀한다는 點에서

그 重要性이 認定되고 있다.

農家所得에 대한 食糧作物爲主의 農業政策은 最近에 이르러 國家經濟의 발전추세와 對比하여 急速한 限界性을 나타내면서 農業內의 他成長可能作目으로의 轉換에 의한 農家所得增大와 農外部門에서의 所得創出의 方向으로 변화되고 있다. <表-1>은 지난 20年間의 農家人口 및 家口數의 變遷과정을 나타내고 있다.

1965년부터 1986년까지의 農家所得構造에서 農外所得의 比重은 20.5%에서 38.7%로 상승되었으며 2001년에 가서는 52%에 달할 것으로 예상된다<sup>1)</sup> <表-2 참조>.

農外所得中 農業以外의 收入은 1986年 2,044千원으로 나타나고 있으나 이중 勞賃 및 給料等 農外就業으로 인한 收入은 854千원으로 農外就業으로 인한 實質的인 農外收入의 比重은 매우 낮은 편이다<sup>2)</sup>

1) 經濟企劃院, 유럽農政調査, 1986.

2) 1986年度의 農外所得은 兼業所得 274千원과 事業以外 收入 2,044千원이었으며 事業以外 收入中 勞賃 및 給料는 854千원, 移轉收入 1,109千원, 其他 81千원이었다.

〈表-1〉 農家人口 및 家口數의 變化

年度	區分		總 人 口			農 家 人 口		
	천 명	증가율	천 명	구성비	증가율	천 호	구성비	농가당인구
1965	28,705	2.65%	15,812	55.1	1.7	2,507	51.7	6.31
1970	32,241	1.77	14,422	44.7	△7.5	2,483	42.4	5.81
1975	35,281	1.68	13,244	37.5	△1.6	2,379	35.2	5.57
1980	38,124	1.38	10,827	28.4	△0.5	2,155	27.1	5.02
1986	41,569	1.25	8,180	19.7	△4.0	1,906	20.1 <sup>1)</sup>	4.29

1) 1985년

資料：農林水産部, 農林水産主要統計, 1987.

〈表-2〉 農家所得構造의 變化

年度	區 分		農 業 所 得		農 外 所 得		農 家 所 得	
	千 元	%	千 元	%	千 元	%		
1965	89	79.5	23	20.5	112	100		
1970	194	75.7	62	24.3	256	100		
1975	715	81.9	158	18.1	873	100		
1980	1,755	65.2	938	34.8	2,693	100		
1986	3,677	61.3	2,318	38.7	5,995	100		

資料：農林水産部, 農林水産主要統計 1987.

그간의 農家所得構造의 變化에서 나타나는特徵은 첫째, 農業所得中 米穀에 比重이 너무 크게 偏重되어 왔고 둘째, 農業과 他産業部門과의 發展隔差에 따른 소득격차가 심화되고 있으며 셋째, 農業部門內에서 農家規模差異에 따라 계층간에 絶對的인 所得隔差가 擴大되는 추세이며 넷째, 전체농가의 65.5%(1986)를 차지하고 있는 耕地面積 1정보 미만의 영세농가의 상대적 빈곤문제가 社會經濟問題로의 등장 등으로 要約할 수 있다.<sup>3)</sup>

이와 같은 韓國農村에서의 農家所得의 制限性을 脱被하고 앞에서 제기된 零細小農家의 低所得과 相對的 貧困解決을 農村地域의 工業化와 이에 따른 고용 및 취업을 통하여 推進하고자 試圖된 農村工業開發政策은 最近 그 重要性이 부각되고 있다.

韓國의 工業立地變化는 1960年代에는 大都市 集中化에 의해서 推進되다가 1970年代에 이르러 大都市圈內의 分散化, 郊外化 및 임해지역으로의 分散的 集中現象을 나타냈으며 최근에는 中小都市로의 移轉 및 分工場設置等 政府의 強力한 政策推進으로 都市體系內에서의 分散形態가 이루어지고 있다.

市場開放政策에 따른 工業立地의 새로운 需要

3) 崔洋夫, 農家所得成長의 問題와 政策課題 「轉換期의 韓國農業」, (韓國農村經濟研究院, 1979), pp. 270~323.

變化는 郊外地域 또는 非都市地域의 工業化를 要求하고 있으며 農村工業化 政策도 이 範疇에 包含시킬 수 있을 것이다.

지금까지의 工業立地類型은 賦存資源의 效率的 利用과 開發戰略에 의한 것으로 評價되지만 農村人口의 大量流出을 超來하여 大都市地域의 過密한 人口集中으로 인한 集積不經濟와 過渡한 社會的 費用을 發生시키고 있다.

都市工業의 地方分散試圖는 工業의 適正한 地方分散을 통한 地方間의 經濟的 隔差解消와 雇傭機會의 增大에 따른 國民經濟의 均衡發展을 目的으로 1970年 地方工業開發法(法律 第 2187 號) 등으로 제정, 공포되었으나 工業立地條件이 有利한 大都市와 일부 거점지역에 밀려 유명 무실하게 되었다.

1977年에 法律 第3069號로 제정된 工業配置法은 工場立地를 合理的으로 配置 造成하고 工場의 再配置를 促進함으로써 一部地域으로의 工業의 集中을 방지하여 均衡있는 國民經濟의 發展을 目的으로 政府의 強力한 工業再配置政策 意志를 수용하고 있다. 이 法의 제정에 따라工

業誘致地域을 設定하고 大都市의 用途地域違反 業體들을 再配置하는 計劃이 推進中이나 成敗를 評價하기에는 아직 이른 편이다.

1985年度 鑛工業 센서스에 의하면 地域別 제조업체 중 인구 100만 이상의 大都市에 立地하고 있는 제조업체의 比率은 1985年에 55.3%로써 매우 크게 나타나고 있으며 대도시를 포함한 市全體의 比重은 34,201個社로써 77.6%를 차지하고 있다. 農村地域으로 表現될 수 있는 行政區域 郡以下地域의 比重은 22.4%(9,836個社)로써 都市地域과 農村地域間에 극심한 불균형을 나타내고 있음을 알 수 있다. (表-3 참조).

또한 종업원수, 생산액, 공업용지의 지역별 배분을 살펴보면 市地域은 從業員數에서 70.6%인 1,723千名을 차지하고 生産額은 71%(5,469 億원), 工業用地는 57.5%(149,886千m<sup>2</sup>)를 나타내어 市級地域이 郡級地域에 비해 현저히 높음을 알 수 있다. 다른 지표로써 人口 千名當 제조업체 實態를 보면 市地域은 業體數가 1.29社인 반면, 郡地域은 0.70社, 종업원수와 생산액은 人口 千名當 市地域이 65.13名, 20.6百萬

(表-3) 農村地域의 區分에 따른 都市工業과 農村工業의 比較, 1985

農村地域 範圍	行政區域上 의對象地域	製造業體數(個)			從業員數(名)			生産額(百萬원)			工業用地面積(千m <sup>2</sup> )		
		都市 工業	農村 工業	計	都市 工業	農村 工業	計	都市 工業	農村 工業	計	都市 工業	農村 工業	計
農村地域Ⅰ	郡·邑 및 面 地域	34,201 (77.6)	9,836 (22.4)	44,037 (100.0)	1,723,379 (70.6)	714,618 (29.4)	2,437,997 (100.0)	546,950 (71.0)	223,370 (29.0)	770,320 (100.0)	149,885 (57.5)	110,635 (42.5)	260,521 (100.0)
農村地域Ⅱ	人口10萬이 하市및郡	32,672 (74.1)	11,365 (25.9)	44,037 (100.0)	1,723,359 (70.7)	714,438 (29.3)	2,437,997 (100.0)	52,490 (68.2)	245,420 (31.8)	770,320 (100.0)	150,070 (57.7)	110,451 (42.3)	260,521 (100.0)
農村地域Ⅲ	人口 20 萬 이하市및郡	30,731 (69.8)	13,306 (30.2)	44,037 (100.0)	1,491,130 (61.2)	946,867 (38.8)	2,437,997 (100.0)	45,920 (59.7)	31,080 (40.3)	770,320 (100.0)	111,199 (42.7)	149,322 (57.3)	260,521 (100.0)

資料: 經濟企劃院, 「鑛工業 센서스 조사결과 보고」, 1985.

內務部, 「韓國都市年鑑」, 1986.

원, 郡地域은 51.0名, 15.94百萬원으로 市地域의 工業集積度가 郡地域에 비해 월등히 높음을 나타내고 있으며 특히 人口 100萬 以上의 大都市地域의 工業集積現象은 보다 두드러지게 나타나고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 農村工業開發은 農村地域에서의 雇傭機會創出을 통하여 在村脫農을 實現시킬 수 있는 政策手段으로서 인정되고 있으며 이는 大都市에서 人口過密로 인한 社會的 費用의 節減效果와 稅收增大에 따른 地方自治團體의 財政強化 및 地域間的 均衡成長에 기여할 것으로 기대되고 있다.

일반적으로 農村工業은 農村地域에 位置한 모든 製造業을 의미하는 廣義의 概念과 農村所在 제조업중 經營주체가 農民이고 업종면에서도 農業經濟나 農村經濟와 밀접한 關係를 맺고 있는 제조업만을 對象으로 하는 狹義의 概念으로 區分할 수 있다. 그러나 최근에 와서는 農村地域의 空間的 範圍에 기준을 둔 일체의 製造활동을 農村工業의 擴張된 概念으로 理解하는 것이 보편화 되어 있다.<sup>5)</sup>

따라서 農村工業化란 農業이 안정된 직업으로 자리잡고 農村經濟構造가 1차 産業중심에서 2, 3차 産業으로 다양화 되면서 農村住民에게 안정된 경제활동 및 고용기회를 확대시키는 方案으로 이해되어야 할 것이다.

本 研究은 앞에서 설명된 農村工業化의 背景

과 必要性에 의거하여 現地에서 실제로 農工地區事業을 推進하는 地方自治團體의 次元에서 該간의 推進狀況을 檢討·分析하며 이의 보완을 토대로 地域社會發展에 미치는 效果를 極大化할 수 있도록 앞으로의 推進方向을 提示하는데 그 目的이 있다.

農工地區造成事業이 推進된 期間이 아직 日淺하기 때문에 地域社會에 미친 과급효과를 評價하기에는 다소 時期尚早이지만 現在까지 推進되어온 經驗과 先進外國의 事例分析을 통하여 問題點과 改善方案을 導出함으로써 앞으로의 政策施行에, 특히 農工地區의 造成計劃에서 事業體入住까지 전담하는 一선자치단체의 計劃 및 事業遂行에 도움을 줄 수 있다는 면에서 意義를 갖고 있다.

## II. 韓國과 日本의 農村工業開發 比較

農村地域의 工業化를 위하여 實施한 既存의 農村工業開發事業은 충분한 事業性 檢討의 未備와 無計劃의 立地, 經營能力의 未熟 等 事業自體의 問題뿐만 아니라 聯關된 工業立地政策과 로서 連繫되지 못하는 等 制度的 要因으로 인하여 충분히 諸機能을 發揮하지 못하고 있는 것으로 評價되고 있다.<sup>6)</sup>

따라서 이러한 諸要因을 比較分析하기 위해 韓國의 農漁村副業團地育成事業(1968年)과 새

4) 鄭英一, “韓國農村工業化의 條件·進展 및 그 展望.” 「農業政策研究」, 第8卷 pp. 63~72, 1981.

李桐弼, “農村工業의 規模·性格 및 成長分析.” 「農村經濟」, 第9卷, pp. 137~151, 1986.

5) 崔洋夫, 金衡模, “農村工業의 概念과 農村工業開發의 意味.” 「農村經濟」 第3卷, pp. 34~39, 1980.

6) 李瓚鉉外, “새마을工場이 地域經濟 및 農外所得에 미치는 效果에 관한 調查研究.” 새마을운동연구논문집, pp. 397-423, 1978.

李容晩外 “農家副業의 稼動實態와 波及效果分析” 「農村經濟」 第4卷 4號, 1981. 12.

마을 工場建設事業(1973年) 및 最近에 實施하고 있는 農工地區造成事業(1984年)과 日本의 農工地區開發事業(1971年)을 既存資料를 통하여 差異點과 類似點을 比較 分析하고자 한다 (表-4 參照).

위 <表-4>에서 보는 바와 같이 韓國과 日本의 農村工業開發事業은 여러 면에서 類似點과

差異를 나타내고 있다.

첫째, 韓國의 農村工業化施策은 새마을工場建設事業(1973年)과 農漁村副業團地育成事業(1968年)을 거쳐 1984년에 이르러 農工地區造成事業을 實施함으로써 施行借誤를 여러번 거친 반면 日本의 農工地區開發事業은 1971년에 實施되어 14年동안 지속적으로 推進되어 이제는 定着

<表 4> 韓國과 日本의 農村工業開發比較

事業別 區分	새마을工場建設事業	農漁村副業團地育成事業	農工地區造成事業	日本의 農工地區開發事業
實施年度	1973-1983('83以後 新規指定 없음)	1968	1984	1971
根 據	農村工業育成에 관한 規程('73)	農漁村所得源開發促進法('83)('72 : 農加工產品開發規程)	農漁村所得源開發促進法('83)	農村地域工業導入促進法('71)
目 的	農村地域의 原料와 遊休 勞動力을 活用하여 農外所得을 增大시키며 地域社會 發展과 農村工業化, 工場의 地方分散을 誘導	農漁村의 遊休勞動力과 賦存資源을 効率的으로 活用하여 農外得增大圖謀	農漁村地域에 小規模 工團을 造成, 工場을 誘致하여 農外就業機會 擴大를 통한 農外所得增大 및 農漁村 經濟活性化와 都·農間 均衡發展 圖謀	農村地域에의 工業導入을 促進하고 導入된 工業에 就業을 擴大하며 農業構造를 改善함으로써 農業과 工業의 均衡發展과 雇傭構造의 高度化를 圖謀
要 件	○對象地域: 아래 地域을 除外한 地域 - 人口 20萬 以上の 市 - 既存工業團地와 開發 制限區域, 産業基地開發區域	○對象地域: 農漁村所得源開發 促進法上의 農漁村地域 ○團地構成要件: 團地當農漁家 10戶 이상 參與	○對象地域: 農漁村所得源開發 促進法上의 農漁村地域 - 人口 20萬 以下の 市 및 全部地域 (31個市, 120個郡) - 人口 20萬 以上, 30萬 以下の 市中 工業開發이 안된 地域으로 經濟企劃院長官이 告示한 地域 ○除外地域: 首都圈 및 大都市 隣近地域 大規模 工團(100萬 坪 이상)이 있는 地域 ○團地規模: 10,000坪 이상, 3 個企業 이상 入住	○對象地域: 全國의 市町村 中에서 아래에 해당하는 地域 - 農業振興地域 - 振興山村 - 過疎地域 ○除外地域: 다음 地域은 除外 - 新産業都市 및 工業整備特別地域 - 首都圈, 近畿圈 및 中部圈의 既存市街地 - 人口 20萬 以上の 市 - 人口 10萬 以上으로 人口 增加率 또는 製造業 從事者 比率이 全國平均을 上廻하는 市
對象業種	○對象業種: 農外所得增大 可能 業種 入住 - 農村에서 原料조달이 가능하고 生産工程이 단순한 勞動集約的 業種 ○運營主體: 企業(法人)	○對象業種: 家内手工業型의 小規模 加工 및 製造業 - 農漁村勞動力의 吸收도가 크고 原料供給이 容易한 品目 爲主 ○運營主體: 參與農家(個人)	○對象業種: 製造 및 加工業으로 公害業種은 除外 ○運營主體: 企業(法人) 단, 中小企業 中心	○對象業種: 製造業中에서 生産性이 높고 雇傭효과가 큰 內陸型業種으로서 公害가 없거나 公害防止設備를 갖춘 企業 ○運營主體: 企業

業事別 區分	새마을工場建設事業	農漁村副業團地育成事業	農工地區造成事業	日本の農工地區開發事業									
支援內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>○金融：業體當 6億원 以內 (施設 5億, 運營 1億)</li> <li>○稅制：取得稅 免除, 財產稅 減免 (初年度 100%, 그후 3年間 50%)</li> <li>○販路：豫算會計法上政府購買時 隨意契約 許容</li> <li>○技術·經營指導：中振公의 指導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○金融：團地當 50백만원 以內</li> <li>○販路：農加工產品販賣센터入 住案內 農協連鎖店·슈퍼마켓을 통한 販賣斡旋 展示·販賣會를 통한 販促·弘報支援 고려무역(주)를 통한 輸出支援</li> <li>○稅制                     <ul style="list-style-type: none"> <li>·農家副業所得 240萬원 이 하 農家免除</li> <li>·投資準備金의 損費認定 (15 / 100範圍)</li> </ul> </li> <li>·財產稅 減免 (初年度 100%, 그후 3年間 50%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○金融                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 入住企業</li> </ul> </li> </ul> <table border="1" data-bbox="688 434 944 545"> <tr> <td>區分</td> <td>一般地域</td> <td>追加支援地域</td> </tr> <tr> <td>施設資金</td> <td>3億</td> <td>5億</td> </tr> <tr> <td>運營資金</td> <td>1億</td> <td>2億</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>金利：年 9%</li> <li>○償還：施設, 3年据置, 5年均分 運營：1年据置, 2年均分</li> <li>○稅制 (入住企業)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 所得·法人稅 3年間 免除, 2年間 50% 減免</li> <li>- 取得稅, 登錄稅 免除</li> <li>- 財產稅 減免 (初年度 100%, 그후 3年間 50%)</li> <li>- 代替農地造成費 免除</li> </ul> </li> <li>○行政節次：11個 關聯法令의 節次 排除</li> <li>○販路：豫算會計法上 政府購買時 隨意契約 許容</li> </ul>	區分	一般地域	追加支援地域	施設資金	3億	5億	運營資金	1億	2億	<ul style="list-style-type: none"> <li>○金融                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 日本開發銀行, 北海道東北 開發公庫, 中小企業金融公庫에서 融資</li> <li>- 地方公共團體의 地方債에 대한 配慮</li> <li>- 農林中央金庫의 融資 (償還期間 10年 以內)</li> </ul> </li> <li>○稅制                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 農用地 등을 讓渡時 所得稅, 住民稅의 輕減</li> <li>- 事業用資産을 바꿀때 課稅 特例</li> <li>- 減價償却의 特例</li> <li>- 地方稅의 課稅免除 平均-課稅에 대한 保護</li> <li>- 特別土地保有稅의 非課稅</li> </ul> </li> <li>○其他 措置                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 產業關聯施設의 整備</li> <li>- 就業紹介의 充實 및 職業訓練實施</li> <li>- 農業生產基盤의 整備</li> <li>- 農地轉用에 대한 配慮</li> </ul> </li> <li>○農村地域工業促進센터의 運營</li> </ul>
區分	一般地域	追加支援地域											
施設資金	3億	5億											
運營資金	1億	2億											
成 果	<ul style="list-style-type: none"> <li>○1973年~84年                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 雇傭：64,419名</li> <li>- 生產額：56,347億원</li> <li>- 輸出額：4,592百萬佛</li> <li>- 農家所得寄與額：6,870億원</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○1968~85年                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 參與農家：10,862農家</li> <li>- 生產額：73,032百萬원</li> <li>- 農家所得：20,535百萬원</li> <li>- 戶當平均：1,890千원</li> </ul> </li> </ul>											
問 題 點	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農村工業立地의 構造的 問題                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 工業化의 下部構造에 대한 支援 除外</li> <li>- 金融機關 및 技術, 經營關聯情報의 低接近性</li> </ul> </li> <li>○企業經營者의 經營에 관한 專門의 能力不足</li> <li>○立地選定에 따른 費用負擔 增加</li> <li>○새마을工場에 대한 量產指定과 事後管理 및 指導策未洽</li> <li>○經營者의 政府支援 依存으로 自立의 低位性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○副業團地가 個別事業場化 되어 混亂 야기</li> <li>○事業推進關聯機關과의 協助 體制未備</li> <li>○事業對象 및 指定要件의 혼란 (중복지정)</li> <li>○資金支援上的 問題                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 擔保能力不足</li> <li>- 融資條件의 惡化</li> </ul> </li> <li>○稅制支援上的 問題                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세금감면 혜택의 제한</li> </ul> </li> </ul>											

資料：財團法人 農村地域工業導入促進센터, 「農工の手引」, 1982.  
 徐鍾赫(外), 「日本の農村工業開發制度와 推進實態」, 韓國農村經濟研究院, 1986.  
 農業振興公社, 「農工制度의 實施」, 1987. 6  
 農林水産部, 農村所得課 內部資料. 1987.

段階에 들어섰다.

둘째, 이러한 農村工業開發의 目的은 두나라 共同으로 類似한 面을 찾아볼 수 있는데, 이를 要約하여 보면 ① 農外就業機會擴大 ② 農業構造改善 ③ 農漁村經濟活性化와 農工間의 均衡開發 等이다.

세째, 農工地區造成要件 中 對象地域은 農漁村所得源開發促進法上的 農漁村地域으로서 日本의 경우에는 人口 20萬 以上の 市는 除外하고 있으나 韓國의 경우에는 人口 20萬 以上~30萬 以下の 市中 工業開發이 낙후된 地域으로 經濟企劃院長官이 告示한 地域은 對象地域으로 포함하고 있다.

또한 日本의 경우 人口 10萬以上으로 人口增加率 또는 製造業 從事者 比率이 全國平均을 上廻하는 市는 除外하고 있는 반면 韓國은 人口 20萬 以下の 市 및 全郡地域을 對象地域에 包含시키고 있다. 이와 같이 日本의 農工地區開發事業은 農村開發의 均衡의 側面에서 流動性있게 實施하는 데 비해 韓國의 農村工業開發事業은 이에 미치지 못하고 있어 보다 융통성있는 改善案의 樹立이 要求되고 있다.

네째, 支援內容을 보면 크게 金融과 稅制로 區別되는 데 韓國의 金融支援은 年 9%의 金利로 償還期間은 施設의 경우 3年 据置 5年均分, 運營은 1年 据置 2年均分이며 日本의 경우에는 農村中央金庫의 融資를 받아 10年 以內에 償還하도록 되어있다. 또한 稅制支援은 韓國의 경우 所得稅, 法人稅는 3年間을 免除, 2年間은 50% 減免하도록 하고 財産稅는 첫해에는 100%, 그 後 3年間은 50% 減免, 取得稅·登錄稅는 각각 免除하도록 하였다.

이에 반해 日本의 경우에는 農用地 讓渡時所

得稅·住民稅를 輕減하고, 事業用資産을 바꿀 때 課稅特例를 적용시켰다. 또한 地方稅의 課稅免除, 平均課稅에 대한 保護措置를 實施하도록 하여 多少間에 差異가 있음을 알 수 있다.

農村工業開發事業에 대한 成果와 問題點은 우리나라의 農工地區開發事業이 아직 시작단계이기 때문에 具體的 평가는 3章에서 언급하기로 하고 여기에서는 그간 推進해 온 副業團地와 새마을工場의 推進實態에 대해 살펴보기로 한다.

우선 成果側面에서 살펴보면 새마을工場建設事業은 總生産額이 56,347億원으로 6,870億원의 農家所得을 올렸으며, 農漁村副業團地 育成事業은 總生産額이 73,032百萬원으로 20,535百萬원의 農家所得을 올린 것으로 나타났다. 또한 이러한 事業結果로 나타난 問題點을 보면 새마을工場建設事業의 경우 ① 農村工業立地의 構造的 問題, ② 企業經營者의 經營에 關한 專門的 能力不足 ③ 立地選定에 따른 費用負擔增加 ④ 새마을工場에 대한 量的指定과 事後管理 및 指導策 未洽 ⑤ 經營者의 政府支援 依存으로 自立의 低位性 等の 問題點이 나타났고, 農漁村副業團地 育成事業의 경우 ① 副業團地가 個別事業場化되어 混亂惹起 ② 事業推進關聯機關과의 協助體制未備 (3) 事業對象 및 指定要件의 混亂 ④ 資金과 稅制支援上的 問題 等の 問題가 나타난 것으로 이에 대한 改善案이 要求되고 있다.

### Ⅲ. 農工地區開發의 實態

#### 1. 農工地區開發制度的 概要

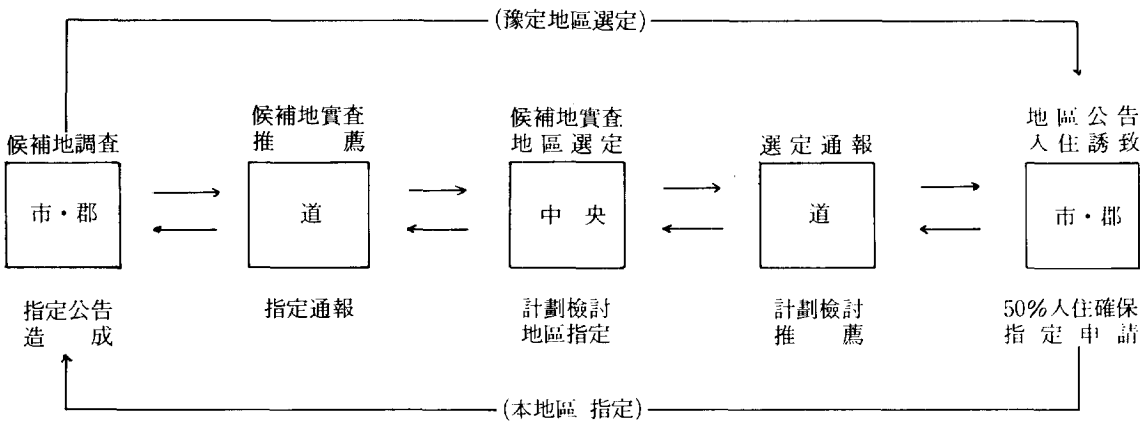
農工地區 開發方式은 過去 農漁村 副業團地 및 새마을工場建設事業이 充分한 事業性 檢討를

결여한 채 背後農村地域에 工場을 個別 分散地 시키고 부분적인 支援을 한 데 반해 事業性 檢討는 물론 農村中心과 都市附近에 工業團地를 造成하고 集團의으로 工場을 誘致하여 綜合的인 支援을 하는 것을 特征으로 하고 있다.

農工地區는 一般地區와 特別地區로 나누는데

一般地區의 指定節次는 豫定地區의 指定과 企業 誘致, 本指定 및 고시를 하게 된다. 豫定地區의 指定은 市郡의 候補地調査 및 申請과 道の 推薦으로 經濟企劃院의 中央農漁村所得源 開發委員會에서 承認한다. 農工地區의 指定節次는 (圖 1)과 같다.

〈圖-1〉 農工地區의 指定節次



農工地區 開發은 擔當 市·郡에서 道の 推薦 및 協助로 推進을 하나 實際의 業務에 있어서는 많은 中央部處와 有關機關이 關聯되어 있다. 各組織의 機能을 살펴보면 (圖2)와 같다.

## 2. 農工地區開發現況

지난 '84년 부터 指定開發된 農工地區의 現況은 一般指定地區와 特別指定地區를 合하여 '87年 10月 現在 總 73個所에 이르고 있으며 雇傭計劃人員은 110,408名으로 推算되고 있다 (表5 참조).

한편, 道別 年度別 現況을 보면 忠北이 18個所, 忠南이 16個所, 慶北이 10個所, 慶南, 全南이 各 8個所 順으로 되어 있는 바 交通條件이

有利한 忠南·北地域에 그 相對的 比重이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 農工地區 開發의 道別, 年度別 現況은 (表6)과 같다.

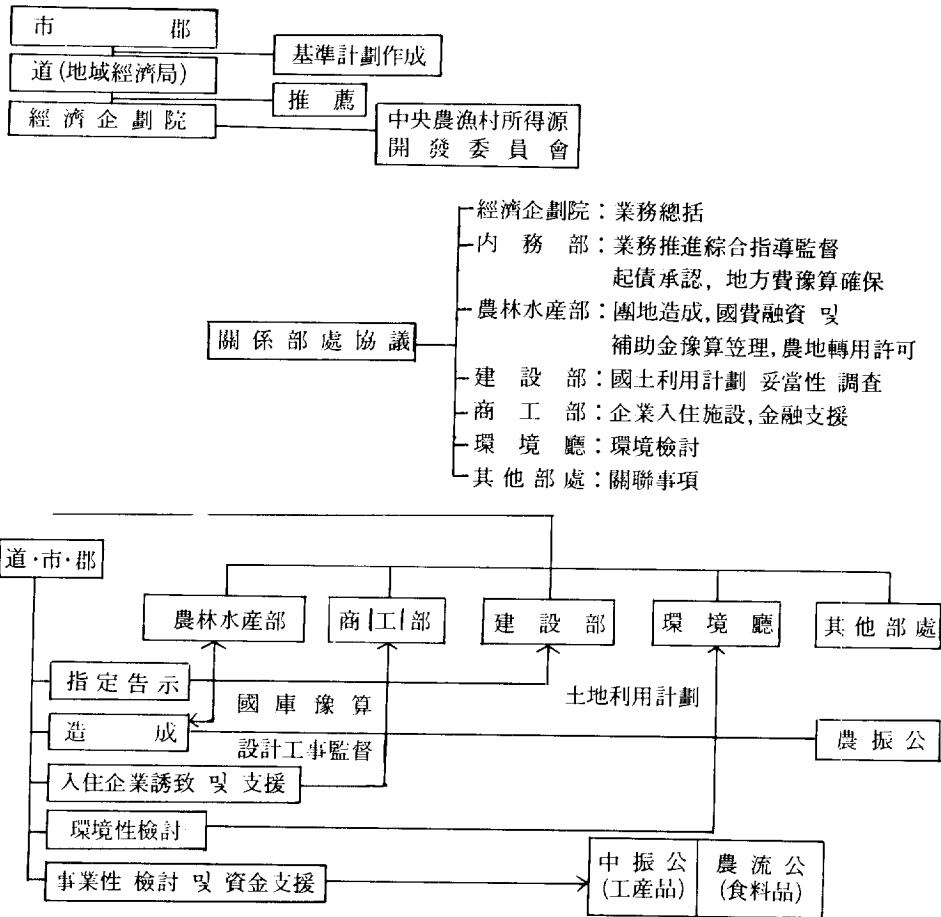
一般指定과 特別指定의 現況은 前者가 41個, 後者가 32個로 이것 또한 양자 忠南·北 地域에 집중되어 있다.

造成現況은 總 73個 地區中 工事完了는 13個이고 工事中이 35個, 工事準備中이 25個 地區이다.

現在 入住企業 總 646個 業體中 8.3%에 불과한 54個 業體가 稼動되는 것은 農工團地가 아직 初期段階에 있음을 나타내며 앞으로 稼動工場의 數는 年次的으로 擴大·增加될 것이다. 入



〈圖 2〉 農工地區 業務推進體系



〈表 - 5〉 農工地區開發의 總括現況

(87. 10. 14 現在)

	指 定 告 示			指 定 準 備 中		
	計	一 般	特 別	計	一 般	特 別
團 地 數(個所)	73	41	32	16	14	2
面 積(千坪)	2,807	1,543	1,264	577	447	130
入住豫定企業(個所)	646	479	167	194	150	44
雇 傭 計 劃 人 員(名)	110,408	73,555	36,853	23,304	19,316	3,988

資料：農林水產部

住豫定工場에 대한 經濟企劃院의 分析에 따르면 1987年 9月 現在 企業規模別로는 中小企業이

95.2%를 차지하며, 大企業은 단지 48%를 차지하고 있을 뿐이다.

(表-6)

農工地區開發의 道別, 年度別 現況

( '87. 10. 14 現在)

	指 定 告 示								準 備 地 區		種 類	
	'84		'86		'87		小 計		地 區 數	面 積 (千 平)	一 般	特 別
	地 區 數	面 積 (千 平)	地 區 數	面 積 (千 平)	地 區 數	面 積 (千 平)	地 區 數	面 積 (千 平)				
京 畿	-	-	-	-	1	33	1	33	-	-	1	-
江 原	1	49	2	45	2	112	5	206	3	103	5	-
忠 北	1	16	5	159	12	446	18	621	2	38	7	11
忠 南	1	26	6	203	9	338	16	567	1	53	6	10
全 北	1	14	2	40	4	237	7	291	2	81	6	1
全 南	1	28	3	93	4	415	8	536	1	57	6	2
慶 北	1	15	3	59	6	231	10	305	1	26	6	4
慶 南	1	12	3	94	4	142	8	248	5	199	4	4
濟 州	-	-	-	-	-	-	-	-	1	20	-	-
合 計	7	160	24	693	42	1,954	73	2,807	16	577	41	32

資料：農林水産部

入住形態別로는 移轉이 54.2%, 分工場이 18.5%, 創業이 27.3%를 나타내며, 生産品目別로는 機械金屬이 28.8%, 電氣電子가 20.4%, 縫製纖維가 16.5%, 化工이 8.8%, 食品이 7.7%, 其他 17.8% 등이다.

現在 稼動中인 農工地區 54個企業體의 就業現況을 보면 計劃人員 7,050名中 實際雇傭人員은 3,371名으로 48%의 水準에 머무르고 있고 現地住民雇傭은 2,387名으로 現 就業人口의 71%를 차지하고 있다.

3. 農工地區 就業者的 實態調査

農工地區中 1984년에 指定되어 稼動率이 높은 忠南 공주와 전북 남원의 農工地區 就業者 526名을 對象으로 實施한 실태조사 결과는 다음과 같다.

就業者的 年齡은 18歲 以下가 20.4%, 19~25

歲 56.7%로 25세 以下가 전체의 77.1%로 대부분을 차지하고 있으며 취업자의 최종 學歷은 중학교 30.3%, 高等學校 54.1%로서 中學校 졸업 이상의 취업자가 전체의 84.4%를 차지해 고용의 質的 水準이 良好한 것으로 나타났다.

한편, 취업자의 出身地域은 都市出身 31%, 農村農家出身이 58%로서 도시출신의 취업자들은 도시에서 移轉 하여온 入住工場의 前勤務地에서 같이 移動한 것으로 分析되었다.

就業者的 就業動機에 대한 調査에서는 친척, 친지의 소개가 65.4%로 대부분 개인적으로 취업한 경우가 많았으며 公公기관(郡·邑)의 추천이 4.5%로서 公公기관의 역할이 미약한 것으로 나타났다.

또한 취업자의 賃金 水準을 보면 10萬원 以下가 29.5%, 11萬원~15萬원이 39.7%로서 15萬원 以下の 低賃金者가 전체의 69.2%로 相對的

으로 賃金水準이 높은 都市地域으로의 流出이 우려되고 있다.

就業者의 勤務職種은 <表 7>에서 보는바와 같이 事務管理職이 6%, 技術技能職이 47%, 單純勤勞職이 44%로서 대부분이 技術技能職과 單純勤勞職에 종사하는 것으로 나타났고 男女別로는 男性의 70%가 技術技能職에 종사함에 반해 女性은 42%가 技術技能職에 51%가 單純勤勞職에 종사하는 것으로 나타났다.

<表-7> 性別 就業者의 勤務職種

	總 雇 傭		計
	女	女	
事務管理職	10 ( 2.16)	18 ( 3.88)	28 ( 6.03)
技術技能職	60 (12.93)	158 (34.05)	218 (46.98)
單純勤勞職	14 ( 3.02)	191 (41.16)	205 (44.18)
其 他	2 ( 0.43)	10 ( 2.16)	12 ( 2.59)
計	86 (18.53)	378 (81.47)	464 (100.0)

<表-8>는 就業者의 技術習得契機에 대한 조사결과를 나타내고 있다.

‘이 회사의 견습공으로’가 76%로서 ‘다른 회사의 견습공으로’ (14%), ‘직업훈련소(1%)에 비해 두드러진 것으로 나타났다. 또한 性別로도 별다른 차이는 없었으며 農工地區 就業者의 대부분이 기술 습득을 직업훈련소 등의 기술교육 기관 보다는 취업회사의 견습기회에 의존하는 것으로 나타났다.

就業 滿足度에 대한 調査에서는 <表-9>와 같이 全體적으로 ‘만족한다’가 13%, ‘보통이

<表-8> 性別 就業者의 技術習得 契機

	性 別		計
	男	女	
이 회사의 견습공으로	38 (11.45)	214 (64.46)	252 (75.90)
다른 회사의 견습공으로	8 ( 2.41)	38 (11.45)	46 (13.86)
직업 훈련소에서	2 ( 0.63)	1 ( 0.30)	3 ( 0.90)
기 타	12 ( 3.60)	19 ( 5.72)	31 ( 9.32)
計	60 (18.07)	272 (81.93)	332 (100.0)

<表-9> 性別 就業者의 就業滿足度

	性 別		計
	男	女	
만족한다	23 ( 4.95)	37 ( 7.96)	60 (12.90)
보통이다	56 (12.04)	214 (46.02)	270 (58.06)
불만이다	8 ( 1.72)	127 (27.31)	135 (29.03)
計	87 (18.71)	378 (81.29)	465 (100.0)

다’는 58%, ‘불만이다’가 29%로 나타났다. 전체적으로 다수를 차지하고 있는 女性들이 男性들에 비해 相對적으로 불만족도가 높게 나타난 것은 女性就業者에 대한 상대적인 低賃金이 主要因으로 作用된 것으로 여겨진다.

會社에 대한 희망사항으로서 安定的 就業, 賃金引上, 環境改善(근무시간 조정) 중에서 賃金引上이 68%, 安定的就業 14%, 環境改善 15%로서 취업자 대부분이 임금인상을 바라고 있는 것으로 나타났으며 性別로는 男性들 중 약 40%

만이賃金引上을 희망하고 있는데 반하여 女性들 중에서는 約 75% 정도의 대다수가 賃金引上을 희망하고 있는 것으로 나타났다. 이로 미루어 볼때 女性이 男性에 비해 상대적으로 낮은 수준의 賃金을 받는다는 것을 알 수 있다.

추후 農工地區의 성공적 시행을 위하여는 就業者의 期待賃金이 높음을 감안한 체계적인 시도가 要求된다.

〈表-10〉 性別 就業者의 會社에 대한 希望事項

	性 別		計
	男	女	
안정적인 취업	28 ( 6. 19)	35 ( 7. 74)	63 (13. 94)
임금 인상	33 ( 7. 30)	276 (61. 06)	309 (68. 36)
환경개선 (근무시간조정)	13 ( 2. 88)	54 (11. 95)	67 (14. 82)
기 타	6 ( 1. 33)	7 ( 1. 55)	13 ( 2. 88)
計	80 (17. 70)	372 (82. 30)	452 (100. 0)

就業者의 農工地區 附帶施設에 대한 要望事項은 〈表-11〉에 나타났듯이 道路·通信施設(26%), 醫療施設(26%), 教育施設(25%) 등이 대다수를 차지했으며 이에는 男女別로도 별다른 차이가 없었다.

現在 農工地區 入住企業의 대부분이 移轉 또는 分工場의 형태를 갖기 때문에 아직도 과도기적 狀況에 따라 既存 地域으로 부지의 통근 및 수송이 많은 것으로 나타났다. 이에 따라 점차적으로 복지시설에 대한 요구가 증가될 것으로 예상된다.

〈表-11〉 性別 就業者의 農工地區에 대한 要望附帶施設

	性 別		計
	男	女	
교 육 시 설	22 ( 5. 24)	84 (20. 00)	106 (25. 24)
의 료 시 설	23 ( 5. 48)	85 (20. 24)	108 (25. 71)
금 용 시 설	2 ( 0. 48)	35 ( 8. 33)	37 ( 8. 81)
판 매 시 설	5 ( 1. 19)	39 ( 9. 29)	44 (10. 48)
도로·통신시설	16 (3. 81)	93 ( 22. 14)	109 (25. 95)
기 타	3 (0. 71)	13 ( 3. 10)	16 ( 3. 81)
計	71 (16. 90)	349 (83. 10)	420 (100. 0)

#### 4. 農工地區開發의 波及效果

農工地區開發事業은 1984년부터 1987년까지 총 75개 地區가 지정이 되었으며 尙後 1991년까지 250개 農工地區를 指定, 造成할 計劃으로 있어 農村地域의 所得增大는 물론 人口의 地方定着 등 地域社會의 均衡의 發展에 큰 기여를 할 것으로 기대되고 있다.

農工地區開發이 地域社會의 發展에 미치는 波及效果는 아직 開發期間이 日淺하기 때문에 具體的인 評價를 내리기는 時期尙早이지만 外國의 經驗과 既存의 開發地區의 事例를 바탕으로 波及效果를 개략적으로 추정할 수 있다.

一般的으로 農工地區開發이 地域社會에 미치는 波及效果는 크게 工場의 操業前段階와 工場의 操業後段階로 區分할 수 있다.

가. 工場建設期の 波及效果

工場의 操業前段階인 用地確保, 敷地造成 및 工場建設 등의 期間 동안에 나타나는 波及效果로는 ① 用地提供에 따른 所得效果 ② 敷地造成 및 生産基盤施設(道路用 排水路, 電力 등)에 관련된 土木建設工事的 需要 ③ 工場 및 附帶施設의 건축에 따른 土木建設工事的 需要 ④ 各種 土木建設工事に 投入되는 資材, 物品, 서비스의 需要 등을 들 수 있다.

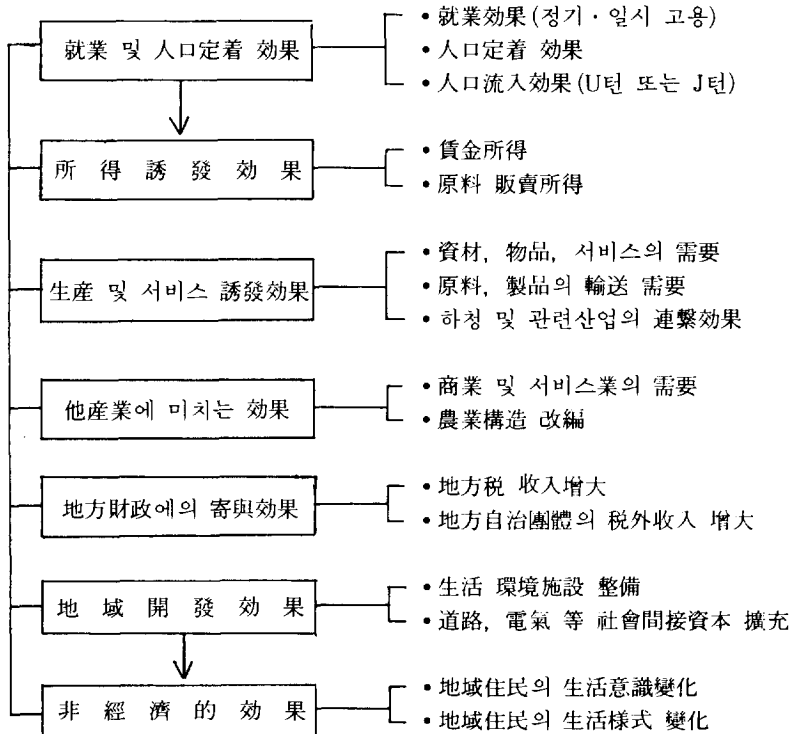
단, 이 경우에 工場用地提供에 따른 所得效果는 土地所有者의 尙當수가 不在地主(서울등 所在)인 점을 감안해야 하며 부지조성 및 공장건설에 관련된 土木建設工事は 施工者를 地方建設業體中에서 우선하여 選定하도록 「道農工地區造成 및 管理條例」에 規定되어 있으나 現實的으로 工業團地造成에 대한 地方業體의 技術 및

管理能力 未洽과 他規程과의 相衝 등으로 인해 建設工事に의 우선참여가 이루어지지 못하고 있는 實情이다.

나. 工場操業後의 波及效果

農工地區開發의 波及效果는 주로 工場이 稼動된 以後에 나타나는 波及效果를 말한다. 農工地區開發이 地域社會에 미칠 수 있는 波及效果를 크게 經濟的 效果와 非經濟的 效果로 나눌 수 있으며 이를 구체적으로 정리해 보면 <圖-3>과 같이 ① 就業 및 人口定着效果 ② 所得誘發效果 ③ 生産 및 서비스 誘發效果 ④ 他産業에 미치는 效果⑤ 地方財政에 미치는 效果 ⑥ 地域開發效果 및 ⑦ 非經濟的 效果로 나누어 볼 수 있다.

<圖-3> 農工地區開發의 地域社會 波及效果



첫째, 就業 및 人口定着效果는 所得誘發效果와 함께 農工地區開發事業이 直接的으로 指向하는 目的이다. 1987年 10月 현재 全國의 農工地區에 就業하고 있는 종업원은 54個 工場에 3,371名으로서 計劃雇傭人員 7,050千名에 비해 아직은 實績이 低調한 편이지만 全地區 入住業體의 稼動이 本格화될 경우 就業者數는 조만간 급속히 늘어날 것으로 보인다.

就業者 中에서 現地住民이 차지하는 比率은 71%로서 나머지 29%가 他地域으로부터 轉入한 사람들이다.

지금까지의 結果로 보아 現地雇傭이 비교적 잘 이루어지고 있는 편이지만 事例調查 結果 公州와 南原의 경우 44.4%가 단순근로직에 편중되어 있고 사무직은 6%에 불과하는 등 고용과 취업간의 需給이 원활하지 못한 것으로 나타났다.

따라서 人口의 定着效果를 보다 극대화하기 위해서는 農工地區內의 工場이 職種, 賃金水準, 勤務條件, 기타 시설 등의 측면에서 安定的인 職場으로서의 기능을 갖출 수 있어야 한다.

둘째, 所得誘發效果는 주로 就業者의 賃金所得을 말하며 農村地域의 農業所得이 빈약한 우리 현실에서 農外所得源으로써 중요한 가치를 지닌다.

相對的으로 生産性이 낮은 農業部門에 依存되어 있는 農村住民의 소득구조를 多變化하는 일이 農村地域의 所得增大에 가장 艱難한 課題이며 이 점에서 農村地域에 工場을 誘致하는 農工地區開發은 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

事例調查 結果 아직까지는 전체의 70% 정도가 月平均 15萬圓 이하의 賃金水準에 머물러 있는 실정으로서 이는 근무직종이 단순근로직에

상대적으로 편중되어 있기 때문이며 장차 就業者의 技術·技能이 向上되어 生産性이 增大되고 農工地區內 工場이 當該地域에 定着되어 競争力을 갖추게 되면 改善되어질 것으로 예상된다.

所得誘發效果로서 또하나 생각할 수 있는 것은 農家の 原料販賣로부터의 所得을 들 수 있다. 農村地域의 特産物을 原料로 하는 加工工場의 誘致는 輸送費 節減은 물론 農家の 所得增大에도 큰 기여를 하지만 현재 全國의 농공지구유치 業種에서 食品이 차지하는 比率은 7.7%로서 아직까지는 農産物 加工工場의 誘致에 별 進展을 보지 못하고 있다. 이는 農産物 生産이 季節的으로 한정되어 있고 加工技術과 자본축적이 아직 初步段階인데다 流通體系가 제대로 確立되어 있지 못한 때문이다.

셋째, 生産 및 서비스 誘發效果로는 農工地區 工場의 제품생산과 관련된 前後方連繫效果로서 ① 資材, 物品, 서비스 등 生産要素의 需要誘發 ② 原料 및 製品의 輸送需要 ③ 下請 또는 相關 산업과의 연계효과를 포함하며 투입-산출 관계속에서 乘數效果를 나타낸다.

넷째, 他産業에 미치는 效果로는 ① 商業 또는 서비스업에의 새로운 需要創出 效果와 ② 農業部門에 미치는 效果로서 農業構造의 改編을 들 수 있다. 아직은 農工團地 造成으로 인한 새로운 취락 또는 商街形成이 나타나지 않고 있으나 理論的으로 볼 때 基盤部門(Basic Sector)인 工業의 成長(就業者 및 所得의 增加)은 非基盤部門(Non-Basic Sector)인 住民 또는 상업 및 서비스업 부문의 새로운 수요를 연속적으로 창출하게 된다.

한편, 農工團地에의 就業人口가 增加하게 되면 必然的으로 농업 노동력의 減少를 야기시키

게 되며 그에 따라 영농의 기계화 등 새로운 기술혁신을 통한 농업생산의 高度化가 農業部門의 중요한 課題가 된다.

所得 및 經濟活動의 增加로 稅收增大를 可할 수 있으며 그 구체적인 稅目을 整理하면 <表-12>와 같다.

다섯째, 地方財政에의 기여효과를 보면 人口,

<表-12> 農工地區開發에 의한 地方財政寄與效果

區 分	地 方 稅														稅外收入		
	취득세	등록세	면허세	주민세	재산세	자동차세	농지세	도축세	마권세	담배판매세	토과다보유세	지다보유세	도시계획세	소공시설세		방동소세	사업소세
工場用地的 買入	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○																
工場建設 生産活動	원료취득		○	○	○	○					○	○	○	○			○
	제품판매																
就業者 所得增大				○	○				○								
人口定着 增大				○	○				○			○	○				○
住宅 需要	○	○			○							○	○				○
關聯工業의 振興				○												○	○
消費關聯서비스업振興				○												○	○

그러나 地方自治制가 아직 實施되고 있지 않은 시점에서 地方稅가 차지하는 比重이 낮을 뿐만 아니라 取得稅, 登錄稅의 免除과 財産稅의 減免 등 稅制上 혜택으로 말미암아 地方財政에의 기여도는 初期에는 다소 낮을 것으로 예상 된다.

또한 工場誘致를 위한 行政上 부담이 증가되는 것도 감안해야 한다.

여섯째, 農工地區開發事業의 부수효과로서 지역의 생활환경 시설정비와 도로, 전기, 급수, 위생처리시설, 통신 등 사회간접자본 확충에 미치는 效果를 생각할 수 있다. 地域의 物理的 環境改善과 農工團地의 發展은 상호의존적 관계에 있기 때문에 入住業體와 地域社會間에는 相互協力體系가 이루어져야 한다.

끝으로 農工地區開發이 미치는 非經濟的 波及 效果로서 地域社會住民의 生活意識 또는 生活樣式의 變化에 미치는 影響을 들 수 있다. 전통적인 農村社會에 近代的인 生産技術과 管理體系를 갖춘 企業이 進出함으로써 긍정적인 측면에서는 地域社會에 새로운 活力을 고취시키고 農村住民의 生活樣式이나 態度, 가치관을 보다 근대적으로 전환시킬 것으로 예상되며 부정적인 측면에서는 이질적인 文化背景을 가진 集團間에 마찰이 發生할 수도 있음에 유념해야 한다.

### 5. 農工地區의 推進上 問題點

지금까지 遂行되어온 農工地區開發事業은 여러 側面에서 그 問題點이 지적되고 있다. 全國 55個 市·郡 72個 農工地區(豫定地區 包含)를

對象으로 實施한 設問調査와 各 研究團體 및 關 聯된 問題點을 要約하면 다음 <表-13>과 같다.  
 聯官界의 意見을 綜合하여 農工地區開發에 關

<表-13> 農工地區開發事業의 推進上 問題點

區 分	推 進 上 問 題 點
1. 行政節次 1) 指定節次  2) 造成節次  3) 環境性 및 事業性 檢討  4) 開發財源 調達節次	○中央農漁村所得源開發委員會에서 豫定地區 選定과 本地區 指定의 重複審議過程 •豫定地區 選定：4~5個月 所要 •本地區 指定：3~6個月 所要 (申請要件이 複雜過多하여 造成이 遲延) ○土地用途變更 및 農地轉用節次 등 複雜 •協議·承認·許可期間의 過多所要 및 地區指定前 및 指定後 檢討 ○市長·郡守의 農工地區 指定 後<11個 事項 11個 法律>의 認·許可事項 處理時 期間의 過多所要 및 檢討 等 造成節次 複雜 ○入住業體로 부터 土地買入費(先收金) 徵收 ○環境性 檢討期間의 過多所要(2~3個月) ○事業適格性 檢討 期間의 過多所要(3~4個月) ○事業性 檢討基準의 未公開로 工場誘置 隘路 ○地區選定 및 指定과 團地設計가 끝나고 事業計劃이 確定된 後 起債承認 申請을 함으로써 事業 遲延 ○起債額에 대한 負擔改善 및 承認節次 簡素化
2. 金融支援	○運轉資金의 支援制限 ○農工地區 入住企業은 대부분 零細하여 資金難이 심각하고 入住企業에 대한 資金貸出制度가 未洽하여 困難 - 入住業體에 대한 信用保證基金法에 의한 隨時運轉資金 利用惠澤이 없다. - 地方單位 農水協의 資金貸出對象에서 除外 - 地方에 中小企業 創業投資會社가 없어 創業資金支援이 困難. ○團地造成에 地方財政 負擔加重 - 財政規模가 貧弱한 市·郡의 團地誘置 困難 - 1部에 2~3個의 團地를 造成時 地方費 確保問題 ○地方金融機關 擴充 및 機能 強化
3. 勞動力確保 및 現地就業擴大 1) 技術人力確保 2) 農工地區 工場就業에 대한 價値觀	○適正勞動齡層의 大都市 流出로 現地人力은 婦女子와 高齡者로 人力難 深刻 ○單純職業 以上の 熟練工을 現地에서 確保困難 ○住民側 價値觀 - 首都圈, 大都市 및 中小都市 工場으로 가려는 性向 - 農工地區工場의 低賃金 忌避 ○企業側 價値觀 - 職場에 대한 組織意識의 不足에서 오는 無責任 行爲 - 熟練工이 되면 都市工場으로 轉出傾向



區 分	推 進 上 問 題 點
3) 地方自治團體의 就業 斡旋	<ul style="list-style-type: none"> <li>○技術人力 基盤이 未洽한 實情                             <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 邑·面 農村地域의 高校中 工業界 學校 3.4%</li> <li>          農業界 學校 6.3%</li> </ul> </li> <li>○効率的인 人力需給에 問題點                             <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 醫療, 金融, 慰樂施設 등의 未備가 現地就業 擴大 沮害</li> <li>－ 就業斡旋의 窓口가 未開設</li> </ul> </li> </ul>
4. 農工地區開發의 地域間 不均衡	<ul style="list-style-type: none"> <li>○首都圈地域과 가까운 地域은 入住誘致가 活發한 반면 山間地域 및 海岸地方 等 落後 地域의 入住實績은 低調.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 山間, 海岸 等 奧地地域의 立地誘導方案의 未洽</li> <li>－ 이에 따라 農工地區 開發目的인 地域間均衡 成長 隘路</li> </ul> </li> <li>○落後地域에 대한 道路, 通信, 福祉施設 等 下部構造의 擴充要求</li> <li>○農工地區 規模當 상한선의 不合理</li> </ul>
5. 入住企業의 規模 및 業種	<ul style="list-style-type: none"> <li>○入住業體를 中小企業爲住로 할 경우, 販促活動, 從業員의 會社內 技術教育, 生産의 系列化 困難</li> <li>○勞動集約的 中小企業이 集團化할 경우, 農村의 人力不足으로 인한 運營隘路</li> <li>○創業企業의 경우 資本運營, 販賣 等에 있어 經驗이 不足하여 農工地區 定着에 隘路</li> <li>○農産物 加工工場의 경우 農産物 生産의 季節性 때문에 雇傭도 일시적으로 이루어 지는 수가 많아 安定的 就業機會의 提供에 問題發生</li> </ul>
6. 地域生活圈과의 連繫開發	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農工地區가 農村中心地로 부터 遠距離에 位置                             <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 通勤 및 日常生活의 不便 및 住民과의 紐帶感形成의 困難</li> <li>－ 入住企業 및 行政機關에 追加財政 需要 發生要因</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○周邊地域 및 地區內에 生活便益施設 및 共同利用이 可能한 施設이 없다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 共同利用施設敷地를 確保할 計劃이나 施設의 範圍, 內容 등에 대한 選好가 相異하기 때문에  불만을 招來</li> </ul> </li> </ul>
7. 地方의 商工機 能脆弱 1) 專擔部署 및 人力의 不足	<ul style="list-style-type: none"> <li>○專擔人力의 不足                             <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 道工業課: 工業團地開發, 中小企業對策, 鑛工業 業務가 專擔</li> <li>－ 市·郡 殖産課(商工運輸系): 農漁村綜合開發, 商工業務 專擔</li> </ul> </li> <li>○異質的 業務가 同一部署에서 取扱되므로 專門性確保 등 効率的 業務推進 隘路</li> <li>○農業行政과 區別하여 商工行政 등 地域經濟行政을 時代的  추세에 副應하도록 機能 定立하는 問題</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○一線機關의 地域經濟弘報에 대한 認識不足</li> <li>○地域出身 企業人과의 連繫不足</li> <li>○立地 案内  광플렛, 書信, 案内書 等 媒體를 통한 直接的 弘報 消極的</li> <li>○地域內 工場誘致 및 販促活動에 必要한 專門要員 不足</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○造成事業에 수반되는 諸般業務는 原則的으로 地方自治團體가 책임이 있어야 한다. 그러나 團地의 調查設計·監理에 地方自治 團體 參與困難</li> </ul>

區 分	推 進 上 問 題 點
監理機能의 調整 4) 農工地區의 團地造成에 地方建設業體의 參與	○設計期間 長期所要(2~3個月) 및 設計費用 過多(一定料率 7.0~9.0%)로 分讓 價 上昇의 要因으로 作用 ○立地選定의 指導要領은 具體的인 細部事項이 規定되어 있지 않아 참고사항으로만 그침. ○環境의 生態的, 物理的, 化學的 破壞에 對한 包括的  예방조치에는 未洽 ○汚染物質基準이 大企業에 맞게 定해져 있을 경우 基準을  통과한 中小企業일지라도  일정지역에  집단화할 때 問題發生
8. 否定的 波及 效果 1) 環境保全	○立地選定의 指導要領은 具體的인 細部事項이 規定되어 있지 않아 참고사항으로만 그침. ○環境의 生態的, 物理的, 化學的 破壞에 對한 包括的  예방조치에는 未洽
2) 農業生産性의 低下	○農村人力不足 - 農業勞動力의 不足과 農業生産性의 低下 ○農地蠶食 - 우량농경지의  편입비율을 50%까지 許用하고 있으나 이에 對한 精確한 基準이  없어 農耕地의  과도한 蠶食우려.
3) 地價上昇및 土地投機	○農工地區의  분양가격이  저렴한데다 地區指定에 時日이  오래  걸리기 때문에 當該 地域 및  주변지역의 地價가 上昇하게 되어 敷地買入이  어렵거나 土地投機를 助長할  우려.

#### IV. 農工地區開發의 發展方向

前節에서 다루진 農工地區開發事業의 推進에 따른 問題點을 分析하여 追後의 農村工業開發事業의 發展方向을 模索하고자 한다.

##### 一. 農工地區의 均衡的 開發誘導

落後地域을 對象으로 實施되는 追加支援對象地域의 縮少調整(大都市 周邊 및 市地域은 各급 除外)과 追加對象地域 選定基準 및 對象地域의 細分化로 地域別 工業化 與件에 따른 差等支援을 통하여 均衡的 開發을 誘導하여야 할 것이다. 또한 시급히 요청되고 있는 落後·奧地 地域의 下部構造를 우선적으로 擴充하여야 할 것

이다. 이러한 시도는 수도권 주변의 立地條件이 有利한 지역에 集中되는 農工地區의 申請으로 地域勞動力의 供給限界를 超過하는 現象을 事前에 방지할 수 있다는 面에서도 고려되어야 할 것이다.

地價上昇 및 投機制限의 困難 等에 따라 立地 選定時 地方自治團體 및 住民의 參與를 保障하도록 하며 中小企業創業支援法에 의한 創業選定 基準을 強化하도록 誘導하여야 한다.

##### 一. 入住業體의 規模 및 業種의 選別

創業의 選定基準을 強化하여 (例: 資本確保 證明 또는 銀行의 保證事項 追加) 農工團地에 定着化할 수 있도록 誘導하고 農産物 等 地域産物을 利用하는 加工工場의 경우 既存大都市 周

邊으로부터의 移轉을 적극적으로 誘致하며 遊休 勞動力이 많은 地域에서는 勞動集約的 業種의 誘致를 誘導하고 機能人力 確保가 쉬운 地域은 技術集約的 業種의 立地를 권장하도록 한다.

또한 地域緣故業體와 大企業分工場의 積極誘致를 통하여 生産系列化를 꾀하며 技術教育의 促進을 위하여 大企業의 入住를 許容하도록 緩和하는 것이 바람직할 것이다.

### 一. 行政·制度的 支援強化

#### ●制度的 節次的 改善整備

農工地區指定과 同時에 造成節次도 이에 포괄 처리하고 用途地域變更承認 및 農地轉用許可를 地區指定審議時 處理 또는 道知事에게 위임하여 制度的 節次的 簡素化를 기하여야 할 것이다.豫定地區 選定議決時 起債承認 申請措置와 先一括起債施行 및 後精算交付申請方法을 통하여 起債承認 期間을 短縮하도록 하고 複合民願 一括處理方式과 關係部處擔當官 協議體制로 行政組織의 改善를 推進하여야 할 것이다.

#### ●地方政府的 商工機能 및 組織의 強化

權限의 地方委任을 위하여 豫定地區 選定權限을 中央에서 市道知事로 委任하고 또한 事業性 檢討基準을 1, 2次로 檢討·公開하되 1次 檢討는 地方에서 實施(不適格 業體 除外, 期間 短縮)하도록 하며 自治團體間에 合同設計 監理團을 構成하여 設計監理 機能의 段階的인 地方委任을 實施하여야 할 것이다. 또한 專擔部署의 新設 또는 地方商工行政組織의 改編을 하기 위하여 ① 道는 工業課와 地方經濟課의 業務協助體制로 機能配分을 實施하고 ② 市는 商工運輸課를 地方經濟課와 運輸課로 分離하며 ③ 郡

은 商工運輸係를 地域經濟係와 運輸係로 分離하여 業務를 分擔·處理하도록 한다.

地域經濟, 土木職 等の 專門人力의 補強을 통하여 地方商工行政의 能率을 向上시키고 또한 市·郡間에 商工會議所의 設置로 企業間의 紐帶 및 協助體制를 強化하도록 한다.

#### ●稅制 및 金融支援의 活性化

中小企業 資金貸出의 活性化를 위하여 有望 中小企業의 경우 中小企業資金의 配當을 地方에 集中的으로 實施하고 還買特約에 對한 例外 擔保能力을 賦與하도록 한다.

또한 地方金融의 活性化를 위하여 地方銀行 및 農協의 機能擴大(例: 外換業務)와 地方銀行의 貸出專決權 擴大 및 信用貸出을 強化하여 地方金融權을 活性化하도록 誘導해야 할 것이다.

#### ●就業人口의 斡旋

地方行政 一線組織內(市·郡·邑面洞別)에 現地就業 斡旋窓口를 設置(例: 郡福祉係)하고 地域勞動力의 特別調查 및 長期就業對象을 樹立하여야 하며 농번기를 감안한 就業體系를 確立하고 必要時에는 共同利用施設에 共同託兒所를 開設하여 農漁村 婦女子人力을 積極的に 活用하도록 한다.

#### ●機能人力의 育成

工業系 夜間附設學校 擴充 및 短期技術教育 「프로그램」을 運營하고 農村地域의 産業構造와 直結되는 技術專門學校와 職業訓練院의 設立을 통하여 技術教育機會를 擴張한다.

또한 農漁村地域의 非工業系高校에서 工業系 高校로의 段階的 轉換을 誘導하며 地域別로 年

間 機能人力 需給計劃을 樹立하여 地域內的 需給機能을 強化하여야 할 것이다.

이러한 産學協力體制의 確立을 통하여 農工地區別로 共同職業訓練을 實施하고 訓練費用에 대한 政府의 財政支援을 強化하도록 한다.

#### ●工場誘致活動의 強化

道·市·郡單位 行政機關의 直接的 弘報活動을 強化하여 地域緣故企業體에 대한 重點的 誘致를 꾀하고 道知事, 市長, 郡守의 地域經濟說明會 및 入住誘致說明會 開催와 工業用地相談, 視察「프로그램」을 開發하여 地域 및 生活與件에 대한 媒體弘報活動을 強化하도록 한다. 또한 道·市·郡 單位로 入住誘致協議會를 構成하여 農漁村工業 投資誘致團(유치센터)의 組織化를 통한 投資誘致로 活性化하여야 할 것이다.

### 一. 地域開發과의 連繫化

#### ●下部構造 및 生活便益施設의 擴充

農工地區를 中心으로 한 「農工타운」의 長期的 開發을 目的으로 隣接 農村中心地와의 接近性 提高와 慰樂·便益施設의 擴充計劃을 樹立하도록 한다. 또한 道路의 鋪裝을 擴充하여 生産基盤關聯 下部構造를 改善하고 農工地區 入住企業의 從業員과 周邊住民을 위한 福祉·便益施設은 關聯部署의 支援事業으로 擴充하도록 한다.

#### ●地方住民과의 聯帶強化

現地住民(특히 用地提供者)의 우선 雇傭擴大를 기하고 團地內 施設의 開放 및 共同利用을 推進하여 共同參與行事を 開催하도록 한다. 또한 就業者 家族을 위한 附帶施設(탁아소, 보육원 등)을 운영하고 事務管理職에도 現地住民 就業을 積極적으로 誘導하여야 할 것이다.

#### ●地域資源의 活用

地域特産物을 最大限으로 活用하여 土產品 및 觀光商品 製造業을 育成하도록 하며 農産物 集産化를 中心으로 한 農産物 加工工場을 適地에 配置하도록 한다. 또한 開發潛在力과 地域賦存 資源의 條件에 따라 農工地區開發과 併行하여 관광, 휴양지, 레저산업 등 지역특성에 맞는 綜合的인 開發이 이루어지도록 推進하며 이에 대한 政策支援이 뒤따라야 할 것이다.

#### ●關聯産業과의 連繫化

大企業의 生産系列化와 隣近 工業團地와의 連繫를 推進하여 地方下請企業을 育成하도록 하며 地方建設業體 競争入札限度額의 上向調整(財務部 契約事務處理 規制의 改正)을 통하여 農工地區 關聯 工事に 대하여 地方企業을 優先적으로 발주하도록 하여 地方企業의 成長을 꾀하도록 한다.

### 一. 農業構造 改編

農業經營規模의 擴大와 生産性 提高를 통하여 不安定 小農家를 安定的인 專業農家로 轉換育成하고 農地關聯制度 및 法規의 改正을 통하여 農地の 流動化와 利用의 效率性을 提高하며 勞動力과 資本間의 對替效果를 높이기 위하여 農機械導入을 容易하게 하고 機械의 共同利用을 積極적으로 誘導하여 機械化의 效率性을 提高하도록 한다.

### 一. 自然環境 保全

#### ●農地蠶食 抑制

農耕地 編入의 可及的 抑制와 農耕地 編入許用基準의 明細化를 통하여 地域別 綜合的 土地

利用計劃을 樹立하도록 한다. 또한 農地轉用節次를 크게 簡素化 해놓은 現制度下에서 筆地中心의 農地轉用に 따라 發生하게 될 不合理한 農村産業立地의 무질서와 혼란을 예방하기 위해서는 全國土에 대하여 一定한 地域을 農業地域으로 指定하는 圈域的 保全方式(例: 農村地域의 土地利用, 住居, 工業用地 等に 適用)을 導入하여야 할 것이다.

● 環境汚染의 防止

環境에 對한 관심은 급속하게 增大될 것이므로 新設 農工團地에 대한 環境汚染 防止施設의

設置를 처음부터 철저히 하여야 할 것이다. 防止施設은 우선적으로 施設 設置對象業體의 부담으로 설치하며 團地全體를 對象으로 必要한 경우에는 農工地區 附帶施設로서 政府支援(國費 및 地方費)으로 共同防止施設을 設置하도록 한다. 또한, 一定規模 以上の 農工團地에 대해 環境影響評價制度를 導入하고 入住禁止業種의 規定을 大企業 水準에서 中小企業 對象으로 下向調整하여 環境汚染의 弊害를 最少化하도록 誘導하여야 할 것이다.