

# 농외소득개발정책의 현황과 장기발전방향



김창환/농림수산부 농촌소득과장

“

최근 우리 농업은 농수산물수입개방에 대응하여 농촌지역의 유희노동력 및 부존자원을 활용함으로써 농어의 소득을 증가시키며 수출농업 및 농수산물가공산업의 육성, 농어촌 관광휴양지개발사업 추진 등 각종 농외소득정책을 통해 다양한 소득원을 개발, 육성시키는 일이 가장 절실한 과제라 할 수 있다.

따라서 이 글을 통해 위의 과제를 해결하기 위해 농외소득정책을 각 분야별로 살펴보고 앞으로 우리가 추진해야 할 방향에 대해서 함께 생각해보자.

”

**최** 근 우리농업은 국제화·개방화의 세계적인 추세에 따른 대외적인 여건변화와 그에따른 농업의 구조개선을 통한 경쟁력의 확보라는 과제를 안고있는 중요한 전환기에 놓여있다.

이러한 새로운 환경변화에 능동적으로 대처하고 2천년대의 우리농업을 경쟁력있는 산업으로 육성해나감과 동시에 활력있는 농어촌을 건설하기 위해서는 중장기적인 종합계획이 무엇보다 절실히 요청되고 있으며, 정부에서도 그동안 농어촌대책을 비롯한 각종 구조개선대책을 수립, 각부문별로 시책을 추진해오고 있다.

그러나 한편으로 볼때 농업은 타산업과는 달리 자연환경에 크게 좌우되고, 생산성의 급격한 증가가 어려운점 등의 내재적인 특성을 갖고있기 때문에 농업자체의 소득만으로는 농촌주민이 도시민에 못지않는 소득이나 생활수준을 영위해 나가기에는 현실적으로 한계가 있는것도 사실이다.

특히 우리나라의 경우에는 전업농이 많지않고 영농규모가 영세한 실정이며 농산물 수급 불안정으로 인한 가격지지의 어려움 등 여러가지 여건으로 인해 더욱 현실적인 한계에 부딪치게 된다.

따라서 농수산물수입개방에 대응하여 농촌지역의 유희노동력 및 부존자원을 활용함으로써 농어의 소득을 증대시키며, 도·농간의 소득격차해

소와 지역간의 균형개발을 촉진해 나가기 위해서는 정부에서 장기적으로 추진하고 있는 『규모화를 통한 경쟁력확보』 노력과 더불어, 수출농업 및 농수산물가공산업의 육성, 농공단지개발을 통한 취업기회확대, 농어촌 관광휴양지개발사업 추진 등 각종 농외소득정책을 통해 농어촌에 내재되어 있는 소득원을 다양하게 개발, 육성시키는 일 또한 절실한 과제라 할 수 있다.

본 글에서는 이러한 필요성을 가진 농외소득정책의 각 분야별로 개략적으로 살펴본 후 앞으로의 추진방향에 대해서도 간략히 언급해 보고자 한다.

### 농가소득구조

우리나라 농가와 호당 평균소득을 살펴보면, '80년의 269만 3천원에서 '90년에는 1,102만 6천원으로 늘어났으며, GNP디플레이터로 환산한 실질증가율은 122%를 기록하고 있다. 또한 '90년 도시근로 가구소득(자가평가액포함) 1천318만4천원에 비교해보면 농가소득은 약 83.6%수준에 그치고 있다.

한편 '80년부터 '90년사이 10년간의 농가소득의 구조적인 변화내용을 살펴보면 농업소득증가율보다 농외소득증가율이 높았으나 농업소득의 절대 비중이 높아 농가소득증대는 농업소득증대에 주로 의존하여 왔음을 알 수 있다. (<표1> 농가소득구조의 추이 참조)

<표1> 농가소득구조의 추이 (호당평균)

(단위: 천원,%)

구 분	1980년	1990년	증가율('80~'90)
농가소득	2,693	11,026	309.4
농업소득	1,755	6,264	256.9
농외소득	938	4,762	407.6
(농외소득율)	(34.8)	(43.2)	

※자료: 농림수산부 『농가경제통계연보』.

농업소득중 쌀은 비교적 안정적인 증가율을 보이고 있으며, 기타곡물은 소폭으로 그리고 채소·

과수 등의 경제작물과 축산물생산으로 인한 소득은 큰폭으로 증가하여 왔다. 이는 우리의 경제발달과 국민소득수준 증가에 따른 식품소비구조의 고급화를 반영한 것으로 보인다.

우리의 농가당 농외소득비율은 '90년 현재 43.2%로서 우리와 비슷한 소농구조를 가진 일본(85.8%, 90년 P), 대만(64.2%, '89년)에 비교하면 아직도 아주 낮은 수준이다.

우리의 농외소득비율이 이처럼 낮은것은 농촌의 잠재인력을 실제로 유치, 흡수할 수 있는 공장이 농어촌지역에 많이 유치되지 못했고, 생활환경, 문화시설의 미비 등으로 인해 농촌주민의 지방정주를 위한 여건이 조성되지 못한데 따른 이농현상을 주요인으로 들 수 있다.

또한 농외소득의 구성내용면을 보아도 이전소득이 노임·급료소득과 비슷한 정도로 높은비중을 차지하고 있어 그 구조면에서 취약한 실정이고, 농가경제 잉여에 의한 자본축적이 미약하고 겸업소득의 비중도 낮은편이다.

<표2> 농외소득구조 (단위: 천원,%)

구 분	1980년		1990년		증가율('80~'90)
	구성비	구성비	구성비	구성비	
노임·급료	366	39.0	2,196	46.1	500.0
겸업 소득	66	7.0	589	12.4	792.4
이전 수입	383	40.8	1,921	40.3	401.6
기 타	123	13.1	56	1.2	△54.5
농 외 소득	938	100.0	4,762	100.0	407.7

※ '90년 기타소득이 '80년보다 감소한것은 지불이자 등이 '83년부터 비용으로 공제되어왔기 때문이다.

※ 자료: 농림수산부 『농림수산통계연보』.

따라서 앞으로의 농외소득 정책방향은 노임·급료소득과 겸업소득 증대를 위한 기반을 조성하여 나감으로써 농외소득의 구조를 건설화시켜야 할 것이며, 양적인면에서도 새로운 소득원을 지속적으로 개발하여 다양화시켜 나가는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

## 현재 추진중인 농외소득정책

다음은 현재 정부에서 추진하고 있거나, 추진하고자 하는 농외소득 증대시책의 내용을 각 부문별로 나누어 설명하고자 한다.

### 농수산물 가공산업의 육성

농수산물이 부족하던 시대에서 남아도는 시대로 전환되고, 국민들의 소득·소비수준이 높아짐에 따라 가공식품에 대한 수요가 계속적으로 증가되고 있는 추세에 비추어 볼 때 농수산물 가공산업 육성의 중요성과 필요성은 재론을 요하지 않는다.

현재 개방되고 있거나 개방예정 농수산물의 약 50%가 가공식품인 반면 우리나라의 가공산업현실은 식품가공율이 약 80%에 달하는 구미선진국에 비해볼 때, 매우 뒤떨어진 실정(약30%수준)이다.

따라서 농어민과 생산자단체가 농수산물 가공에 적극 참여하여(현재 2%수준, 구미선진국 50%이상) 실질소득을 올릴 수 있도록 고추장, 녹차 등 수익성과 개발전망이 양호하고 농민 및 생산자단체가 손쉽게 직접 참여할 수 있는 전통식품을 개발·육성하여 나가고 있다. 이를위해 정부는 전통식품의 고급화기술의 개발·보급과 함께 시설 및 운영비를 지원하고 있으며 종래의 영업허가 및 품목제조허가제도를 신고제로 전환하여 시·군에 위임토록 하고 있다.

또한 가공원료 농산물의 안정적 공급을 위해 주산단지 중심으로 산지중소농산물 가공업체에 대한 지원을 강화함과 동시에 가공업체와 농가간의 원료 농산물 계약재배를 추진하고 있다. 그리고 대기업 등의 주문에 의하여 농민들의 생산품에 대기업 상표를 붙여 판매하는 '주문자 생산방식(OEM)'활용을 유도해 나가며, 농어민과 생산자단체의 가공식품공장 설립절차 간소화 및 가공확대를 위해 "농산물가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률"제정도 관계부처협의를 거쳐 추진중에 있다.

### 농공단지조성확대

정부는 '70년대부터 농촌인구의 대도시집중을 억제하고 농업소득의 한계가 있는 소규모농가에게 농외취업기회를 제공하며 탈농인력이 농촌에 정착할 수 있도록 고용기회를 창출하고 도·농간 균형발전을 도모하기 위해 새마을공장건설 등 농어촌공업화 정책을 적극 추진하여 왔다.

농공단지는 이를 보완하여 보다 활성화시키기 위한 것으로 '84년부터 인구 10만이하의 시·군 지역에 3만~7만 5천평 규모로 조성되고 있으며 정부는 이를 위해 부지조성비 보조, 입주기업에 대해서는 국세 및 지방세 감면과 시설 및 운전자금 지원을 하고 있다.

'91년9월말 현재 전국농공단지 지정대상 137개 시·군중 127개 시·군에 230개소를 지정하여, 이중 144개 단지가 부지조성이 완료되었으며 62개 단지가 부지조성중에 있고 24개 단지는 부지조성 준비중에 있는데 '93년까지 350개소로 확대할 계획이다.

이들 230개 농공단지에는 총2,974개의 공장이 입주계약을 체결하여 1,183개 공장이 가동중에 있고, 총 5만5천명이 취업중이며 이중 농어민을 포함한 현지주민이 70% 수준이다.

〈표3〉 농공단지 지정현황

구 분	'90년까지	'91.1 ~'91.9	'93년까지 계획
단 지 수(개소)	220	10	350
고용계획(천명)	344	12	830
사 업 비(억원)	5,051	913	9,680

※ 농어민직업훈련 ('90년 : 1만1천명→'91년계획 : 1만9천명)

※ 자료 : 농림수산부 농업구조정책국

정부에서는 금년에도 45개소의 농공단지를 신규로 조성하고 '93년까지는 총 350개소의 농공단지를 조성할 계획이며, 그동안 꾸준한 노력으로 농공단지 개발사업의 확산여건이 조성되어 왔기 때문에 앞으로는 군청소재지 등 생활중심권에 이

를 개발하여 기능인력확보가 용이하도록 합과 동시에 대기업과 건설한 중소기업을 적극 유치하고 농수산물 가공공장 등 농어촌의 부존자원을 활용하는 업체에 대한 지원을 보다 강화해 나갈 계획이다.

#### 농어민 취업촉진을 위한 직업훈련 실시

아울러 전업 또는 농외취업을 희망하는 현지 농어민의 기술 및 인력개발을 강화하여 취업을 촉진시키기 위해 '90년 9월부터 영세 소농중심으로 농어민 직업훈련을 실시하고 있는데 '91년에는 총 훈련인원 1.9만명을 대상으로 132억원을 지원하여 직업훈련을 실시할 계획이며, 훈련을 받는 농어민에게 훈련준비금, 훈련수강료 등을 지원하고 훈련이수자에 대해서는 취업알선, 고용정보제공 등의 사후관리를 철저히 하는 한편 농공단지 입주기업에 대해서도 기술이 없는 현지 농어민을 취업시킬 경우 사내 훈련비를 지원하고 있다.

#### 농어촌관광소득원 개발사업

도시민의 여가수요가 점차 증가하고 있고 승용차가 대중보급(Motorization)됨에 따라, 자연경관이 수려한 농어촌지역에 농어민이 참여하여 과수, 화훼 등의 농원과 특산물판매장, 휴게소, 레크레이션(Recreation)시설 등의 편의시설을 설치하여 이를 도시민에게 개방함으로써 도시민은 휴식과 농사일을 체험할 수 있고 농어민은 소득을 올릴 수 있는 관광농업사업도 '84년부터 추진하고 있다. '91년 9월말 현재 163개소가 지정되어 있는데 '89년부터는 농어촌의 지역개발촉진과 다수의 지역주민에게 실질소득을 줄 수 있도록 하기 위해 시장·군수가 휴양지를 공영개발하여 지역주민에게 분양토록 하는 휴양단지개발사업을 병행추진하고 있으며, 자연학습원, 청소년심신수련원, 휴양민박마을 등을 지역특성에 맞도록 다양하게 개발해 나갈 계획이다.

농어촌특산단지 육성 및 농어촌임가공사업지원 등

농어촌의 유희노동력과 부존자원을 활용하는 농어촌특산단지 '90년말 현재 968개 단지가 운영되고 있으며 그 업종도 민속공예품, 전통식품, 농수산물자재 등 다양하게 구성되어 있는데 '93년까지는 이를 1,560개 단지로 확대할 계획이다.

또한 특산단지에서 생산되는 제품의 상품성을 높이기 위한 기술지도 실시와 고유상표개발을 지원하고 유망품목은 생산조합 또는 중소기업형태로 유도할 계획이다. 아울러 농가공산품판매센터 등 농협계통기관을 통한 판매촉진과 도별로 전시·판매행사를 개최하고, 주요도시에 상설 전시·판매장을 설치하는 한편 (주)고려무역을 통하여 해외시장을 개척하는 등 국내외 판촉활동을 적극적으로 지원할 계획이다.

이와 관련하여 불때 특히 조경수생산과 같은 분야는 최근의 경제발전과 생활수준의 향상으로 인하여, 조경에 대한 관심이 증가함에 따라 점차 수요가 증가되고 있음을 감안할 때 새로운 농촌 소득원으로 발전시켜 나갈 가능성이 많은 분야라 할 수 있다.

더욱이 최근에는 농촌지역에까지 공해와 쓰레기 등의 환경문제가 제기되고 있는 시점에서 불 때 유희지 등의 활용을 통한 조경수 생산과 같은 사업은 다른분야나 업종과는 달리 농가의 소득증대라는 목적외에 환경보전 및 개선이라는 점에서도 많은 기여를 할 수 있는 분야라 하겠다.

다만 다른업종이나 분야에 비해 불 때 전문적인 기술을 요하는 분야라고 할 수 있어 일반농가들이 쉽게 참여하기에는 어려움이 많기 때문에 다수의 농가들의 소득증대로 이어지기는 힘든 측면도 있다.

따라서 이러한 제약요소들을 극복하기 위해서는 기술의 보급이라든지 자금의 지원, 가격 및 유통체계의 개선등이 선행되어야 할 과제이며, 이런점들이 개선되어진다면 우량조경수생산업의 건전한 육성을 기함과 동시에 새로운 농가의 소득증대에 도 크게 기여할 수 있을 것이다.

이에따라 정부에서도 영세조경수생산자들의 부

답을 경감시켜주기 위해 '91년도에는 3억원 수준에서 '92년부터는 10억원규모의 재원을 연리 5.5%, 3년거치 2년상환의 조건으로 지원해 나갈 계획이다.

농어촌 공산품 임가공사업은 정부가 농공단지 입주 또는 대도시 소재 제조업체에 원·부자재 구입자금을 지원하고 농어가는 이를 임가공하여 납품함으로써 소득을 올리는 사업인데 60여개 업체가 참여하고 있다.

농어가공산품임가공사업 추진의 필요성을 살펴보면, 첫째로 농가측에서는 농촌유휴노동력을 생산활동에 이용하여 농가소득향상 실현과 농촌공업화를 통한 농가취업기회를 증대시키고, 둘째로 기업측에서는 경영상 수요변동에 따른 위험부담을 분산시키고 기업이 직원을 정규고용할 시 지급되는 퇴직금, 상여금, 복리후생비 등의 간접노무비가 절감되며 공장설비나 기계설비투자에 따른 자본비용을 절감하므로써 생산원가절감이 가능하며 제작과정에 많은 수작업이 필요한 업종이나 넓은 면적이 필요한 업종 또는 특정원료의 생산지가 농촌인 경우 등은 농가에서 생산하는것이 작업공정상 유리한 점 등을 들 수 있다. 앞으로 참여업체의 적극발굴과 임가공 하청일감 알선기능을 보다 조직화하고자 하고 있다.

### 농외소득증대 10개년계획 추진

점차 고도화되는 산업구조의 변화에 따른 급격한 이농현상은 농어촌 노동인구의 감소와 고령화 부녀화를 초래하였고 이에따라 농어촌 경제활동을 위한 적정인력의 확보에도 어려움을 주고 있다. 위축된 농어촌에 활력을 불어 넣기 위해서는 그동안의 일시적이고 소득보상적인 농어촌투자 지출구조에서 과감히 벗어나 생산적인 부문에 대한 선별적이고 과감한 투자가 지속적으로 이루어 질 수 있도록 투자배분구조를 개선해 나가는것이 필요함과 동시에, 농어촌인력이 농어촌에 정주하기 위한 각종 다양한 소득원개발도 꾸준히 병행시켜

나가야 할 것이다.

그러나 농외소득정책은 농업소득정책과 반드시 상충되거나 유리되어 있는것은 아니다. 예를들어 농업기반조성과 농업기계화가 이루어지면 농가의 영농주는 영농투하 시간을 줄일 수 있고 남은 시간에 농외취업활동을 할 수도 있을 것이다.

또한 농어민 직업훈련을 소농이 농어촌진흥공사에 농지를 팔거나 임대하여 전업농이 영농규모를 확대하는 데에도 기여할 수도 있다. 이처럼 농업소득정책과 농외소득정책은 상호보완역할을 하고 있는 것이다.

따라서 우루과이라운드 농산물협상타결 후 예상되는 정부의 농업부문에 대한 소득 보상적 정책의 한계와 농업의 내재적 제약요인을 감안할 때 농민이 스스로 지역특성에 맞는 우수한 농수산물과 가공식품을 개발해 나가는 “내고장 으뜸품목운동”등을 능동적으로 전개하여 안정적인 농업소득기반을 정착시켜 나가야 한다. 동시에 국민경제전체구도하에서 기존 농외소득원개발정책을 재평가하고 농어촌에 내재되어 있는 농외소득원의 실태조사를 통한 장단기 농외소득원 개발전략의 수립이 절실하게 요구되고 있다.

정부는 이를위해 장기 경제개발 목표에 부합되는 농외소득원 개발방향의 설정과 그 달성을 위한 다양한 장단기 정책수단을 모색하여 “농외소득증대 10개년계획”을 수립하고 이를 연차적으로 추진해 나갈 계획이다.

특히 농외소득을 증대하기 위해서는 우선, 경제활동의 분화에 의한 합리적인 지역별 산업배치와 다양한 정책 프로그램개발에 의한 농촌일자리 마련, 그리고 농어가의 농외활동을 위한 인력개발, 기술 및 경영능력 향상이 꾸준히 병행·추진되어야 할 것이며 이러한 정부의 노력과 더불어 농어민 및 농어민단체를 비롯한 각계 각층이 이 사업에 대한 올바른 인식을 갖고 합심하여 지원과 협조를 해나갈때, 농외소득사업은 계속하여 새롭게 발전되어 나갈것이라고 확신한다. ☞