

開院記念國際學術세미나
(1978. 11. 7~11)

發表論文集

轉換期の農政課題와 政策代案



韓國農村經濟研究院

RP-2270

비

명

發 刊 辭

本研究院은 1978年11月7일부터 5日間 서울에서 国内外의 学者와 專門家들이 참가한 가운데 “轉換期の 農政課題와 政策代案”(Rural Transformation under the Rapid Industrialization: Policy Issues and Alternatives) 이란 主題下에 國際學術세미나를 가졌다.

本研究院의 開院記念行事로 마련된 이번 세미나는 高度産業社會의 문턱에 선 工業韓國이 國際化로 移行하는 過程에서 農政의 現座標을 精確히 파악하고 앞으로의 農政方向을 모색하는데 있었다.

따라서 이번 세미나는 첫째, 急速한 工業化 過程에서 農村開發을 위해 政策再調整의 必要性和 그 範圍를 檢討分析하고, 둘째, 日本, 台灣等 諸外國이 工業化 過程에서 채택한 農業調整政策을 어떻게 展開하였는지 그들의 經驗을 比較研究하고, 셋째, 轉換期에 處한 韓國農村經濟의 變化相을 綜合的으로 分析하고 開發政策의 再調整을 위한 代案들을 評價 分析하는데 主眼點을 두었다.

이 책자는 이번 會議에서 發表된 論文과 討議事項을 간추려 엮은 것이다.

이번 學術세미나에 대해 農政關聯機關, 學界, 經濟團體들이 깊은 關心을 보여준데 대해 우선 이 책자를 통해서 세미나의 全內容을 알리자는 것이 發刊의 취지이다.

물론 우리는 이번 세미나가 問題의 提起에서부터 完전한 代案의 提示에까지 이르렀다고 보지는 않는다. 이번 세미나의 參 意義는 本研究院의 研究方向을 定立하는데 참고가 될 여러가지 提議와 아이디어를 얻었다는데 있다고 본다. 따라서 이번 學術會議를 통해 提起된 문제점과 討議된 사항들은 本研究院이 계속 파헤치고 發展시켜야 할 과제임은 두말할 필요가 없을 것이다.

세미나에서 發表된 原稿는 모두 英文으로 되어 있어서 海外參加者들의 論文은 本研究院 研究陣들이 國文으로 옮겼고, 國內參加者들의 論文은 著者들이 직접 國文으로 再執筆했다. 討議事項은 會議에 참가한 本研究院 研究陣이 발췌 정리했다. 英文原稿는 이번 세미나의 토의사항을 바탕으로 著者들의 修正補完作業을 거친후 1979年 4月中 발간 예정인 本研究院의 英文學術지 JOURNAL OF RURAL DEVELOPMENT II 권1호에 게재될 계획임을 밝혀두는 바이다.

1978年 12月

韓國農村經濟研究院長 金 甫 炫

빈

면

目 次

發 刊 辭

基 調 演 說

發展하는 国民經濟와 農業調整.....콜린 클라크... 1

農村開發의 展望

韓國經濟開發에 있어서 農業의 役割文 八 龍...10

討議要点.....18

韓國農村의 社会 文化的 變動金 璟 東...20

討議要点.....21

轉換期の 農村經濟

台灣의 農村開發戰略첸 차오 첸...23

討議要点.....29

1960年代 以來의 日本의 農村問題와 政策調整.....유이제 야스히코...31

討議要点.....47

地域開發과 農業構造政策.....테오도르 담스...49

討議要点.....59

政策課題와 代案

韓國農業의 当面課題와 持續的 成長戰略金 東 熙...60

討議要点.....63

轉換期 農業流通制度에 對한 考察金 成 勳...65

討議要点.....70

農産物 国際貿易의 動向과 調整方向	李 瓊 鉉	73
討議要点.....		86
農村支援行政을 위한 制度的 改革	黃 仁 政	87
討議要点.....		91
綜合討議.....		92
附 錄 1. 開 會 辭.....		94
2. 致 辭.....		96
3. 會 議 日 程.....		98
4. 參加者名單.....		101

發展하는 國民經濟와 農業調整

콜린 클라크

(濠洲퀸즈랜드大教授)

한 나라의 經濟發展 程度는 美国달러로 換算한 1人當 國民總生産에 의하여 測定하여 온 것이 오랜 常例였다. 그렇지만 이러한 比較方法은 國家間의 差를 誇張되게 보여 준다는 점에서 커다란 欠點을 가지고 있다고 經濟學者들은 認識해오고 있다. 그 理由는 貧困國일수록 그 國家通貨의 購買力이 通用되는 對美換率로 表現되는 購買力보다 월등히 높기 때문이다. 몇몇 最貧國의 1人當 GNP가 100弗 미만이라고 했을 때, 어떻게 그 社會가 그러한 所得水準으로 生計를 維持해나갈 수 있느냐고 경악하는 동정적인 人士들에게 이러한 比較方法이 받아들여져 왔다. 사실 이와같이 換率에 의하여 各國의 所得을 換算하는 方法은 UN에서 意圖적으로 採択되었다. 그 理由는 UN出損金은 GNP에 比例하여 割當되어야 했고, 換率에 의한 GNP의 過小推定은 貧困國에 대한 出損金 부담을 크게 줄여 줄 수 있었기 때문이다.

國際間 通貨의 實質購買力을 比較하기 위한 予備의 努力은 今世紀初까지 거슬러 올라 가지만, 最近에는 이에 대한 徹底한 研究가 이루어지고 있다! 이 結果에 의하면 最富國과 最貧國의 1人當 GNP隔差는 表1에서 보는 바와 같이 16:1 程度로 나타났다. 그런데 對美換率에

의하여 計算했을 때 50:1의 範圍를 보여준 것과는 크게 對照的이다. 表1의 마지막 칸에서 보여 주는 바와 같이 通貨의 實質購買力은 換率에 의한 것보다 3倍以上 過小評價된 것으로 나타났다. 西歐의 先進國에서조차 對美換率은 主로 國際交易에 포함되지 않는 서비스財의 價格이 相對的으로 낮기때문에 美國에 比하여 過少評價되고 있다.

農産物의 長期所得彈性值를 推定하기 위하여 이상의 各國間實質推定資料를 利用하였다. 實際로 消費는 “永久所得” 등으로 불리우는 要因에 의해서 決定되기 때문에 橫斷資料에 의한 所得彈性值의 推定은 심한 反論에 부딪치게 된다.² 世上에서 어떠한 것도 “永久” 하지는 못하지만 家計는 그들의 持續的인 所得이라고 여겨지는 그러한 所得水準에 비추어 消費를 計劃한다. 이러한 所得水準의 概略的인 推定은 現在와 過去의 所得을 點감하는 指數로 加重平均 함으로써 얻어질 수 있다. 所得彈性值를 推定하기 위해서 자주 쓰여지는 橫斷資料分折은 대개가 現實所得만을 利用하게 되는데, 이 現實所得은 “永久所得”보다 變動이 심하기 때문에 이런 分折에 의한 所得彈性值는 過少推定된다. 한편 所得彈性值를 長期間의 時系列資料로 부터 推定

하는 데는 별 反論이 없지만 이 方法 또한 여러가지 資料上의 어려움이 있다.

表 1

	實質 1 人 当 国内生産 1970年 (美国=100)	換率对比 實質購買力 過少評價倍率 1970年
케 나	6.33	2.12
인 도	6.92	3.34
필 리 핀	12.0	3.11
韓 国	12.1	2.24
콜 럼 비 아	18.1	2.50
말 레 시 아	19.1	2.36
이 란	20.3	2.42
헝 가 리	42.7	1.98
이 탈 리	49.2	1.37
일 본	59.2	1.49
영 국	63.5	1.39
네 덜 란 드	68.7	1.35
벨 기 에	72.0	1.31
프 랑 스	73.2	1.26
西 独	78.2	1.22
美 国	100.0	1.00

여기서 利用하려는 國際所得比較에 의한 所得彈性値의 推定은 農産物의 價格彈性値가 매우 낮다는 暗示의 前提下에 이루어 진다.

韓國은 農業勞動力当 耕地面積이 가장 협소한 나라중의 하나이다. 1975년에 238萬 農家, 約 500萬名의 營農從事者들이 겨우 約 22.4百萬ha의 耕地를 所有하고 있었을 뿐이다.

發展된 한 經濟下의 農業生産高는 貨幣價値로 測定될 수 있을 것이지만 이를 國際間에 比較할 때는 나라마다의 커다란 農産物 價格隔差

때문에 尙當치 못하다. 後進國의 경우 生産된 農産物의 많은 部分이 農家 自家所費에 充當될 뿐만 아니라 農産物間의 相對價格 또한 先進國보다 크게 다르기 때문에 貨幣價値에 의한 國際比較는 더욱 不適當하다.

이러한 問題는 1930년에 出版된 J. L. Buck의 "Land Utilization in China"라는 記錄된 만한 研究에서 처음으로 다루어졌다. 그는 中國의 各地域 農業生産額을 計算하는데 있어 그 地域에서 가장 많이 栽培되는 한 穀物의 1kg을 기초로 하여 그 地域市場에서의 他農産物과의 相對價格에 따라 全農産物을 採択된 穀物單位로 換算함으로써 總農業生産高를 導出하였다. 이러한 方法은 農業生産이 多樣化된 先進國에서는 疑問視되나, 總生産高中 穀物의 比重이 絶對的으로 큰 後進國에서는 適用이 可能하다. 여기서 留意할 것은 穀物換算은 地域市場에서의 經濟的價値에 의한 것이지 熱量換算에 의한 것이 아니라는 것이다. 고기 1kg은 含有熱量에 比하여 分明히 價格이 높으며, 棉花나 茶는, 熱量이 전혀 없다.

Buck의 方法은 IBRD의 農業고문으로 있던 荷蘭經濟學者 De Vries에 의하여 亞細亞의 各國에 擴大 適用되었다. 그는 換算單位를 精米 1kg을 택하여 換算된 農業産出高를 國民 1人當으로 計算하였다. 特殊目的을 위해서는 國民 1人當 뿐만 아니라 農業人口 1人當生産高를 알 필요가 있다. 그렇지만 가장 落後된 經濟에서는 農業人口가 대부분을 차지하고 있기 때문에 兩者間에는 큰 差가 없을 것이다. 國民 1人當으로 計測하는 것은 後進國의 경우 先進國에서와 같이 勞動力이 正確히 区分되어 있지 못하기 때문에도 그러하다. 農繁期에는 온 家族이 營農에 從事하지만 年中 대부분은 他業에 從事

하거나 유희된다. 그렇지만 어떤 경우에는 農業勞動力中 男子勞動力 1人當生産高를 測定하기도 한다.

De Vries는 熱量과 蛋白質의 身體的 必要量, 最少限의 非常畜積分, 衣類와 같은 最少限의 非食糧所要를 감안하여 年間 1人當250kg의 精米를 最少限의 生存水準으로 推定하고 그 以下인 경우는 實質的인 飢餓에 直面한 것이라고 보았다. 生産性이 이 水準을 넘어설 때 農民은 非食糧需要充足을 爲해 自己生産物의 販賣를 늘리게 된다. 年間 1人當500kg을 生産하게 되면 役牛 飼育을 爲한 追加的인 食糧이 必要하게 되며, 일단 役牛를 飼育하게 될 때 耕地가 可用하다고 한다면 더욱 넓은 面積을 耕作할 수 있게 됨으로써 1人當生産을 繼續 增大시킬 수 있게 된다. 1人當750kg水準에 到達하게 되면 돼지와 닭을 主로하는 畜産飼料供給이 可能하게 되는데, 畜産은 穀物生産과 直接的으로 競争되는 品目이다.

위와 같은 De Vries의 推定은 Hayami에 의하여 全世界의 國家로 拡大되었다.³ 그는 小表 1 M/T를 基本單位로 하였는데 換算基準은 美國, 日本 및 印度의 3個國 相對價格을 適用했다. 그런데 不幸히도 小麥에 對한 벼의 相對價格이 日本에서는 1.16(比較時期, 1957~62), 美國에서는 1.58로 나타났는데 이는 國際價格과 비슷한 印度의 0.94와 比較가 된다. (日本과 美國의 穀價은 政府의 支持價格이므로 國際價格보다 훨씬 높다). 그러므로 다음의 比較에서는 印度의 相對價格을 利用하기로 한다. 韓國에 대해서는 Hayami의 研究에서 推定되지 않았으므로 別途의 推定을 加하였다.

Hayami는 또 다른 研究에서 農耕地가 풍부한 國家에서는 主로 農機械利用에 의한 勞動生

産力增大努力을 經주하며, 耕地가 不足한 國家에서는 主로 肥料의 増投를 통한 土地生産力增大에 힘을 기울이고 있다고 指摘하였다. 이는 歷史的인 觀察과 國際間的 比較에 의하여 立証되었다. 한편 表2에서 예를 들어 日本과 印度를 比較하면 양國간의 勞動生産性과 土地生産性이 커다란 隔差를 보여주고 있다.

表2 年間 小麥換算으로 본 亞細亞諸國의 生産性比較, 1960. (인도의 價格加重值 利用)

		單位: M/T	
		農業勞動力當 生産量	耕地ha當 生産量
日	本	10.18	7.10
台	灣	7.61	9.65
스	리	4.06	2.97
韓	國	3.98	5.19
필	리	3.72	1.85
파	키	2.19	—
인	도	1.77	0.87

(韓國은 1964-66年值임)

韓國의 경우 日本과 台灣에 比하여 不利한 氣候條件임을 감안하더라도 勞動 및 土地生産性 增大의 餘지는 있다. 뒤에서는 生産性增大를 可能케 할 몇가지 方法이 討議될 것이다. 그렇지만 生産性的 增大速度는 아마도 느릴 것이다. 그리고 韓國에 있어서 制限된 耕地와 不利한 氣候條件을 고려할 때 經濟發展은 非農業部門에 依하여 主導되어야 함은 自明하다.

이 모든 事實이 非農業部門의 雇傭 增加率로 나타난다. 本人이 1952年에 파키스탄을 위해서 準備한 한 報告書에서, 他國의 動員可能한 모든 過去資料, 특히 蘇聯과 日本의 資料로부터

最大限의 非農業雇傭增加率을 年4%라고 結論을 내린 바 있었다. 그렇지만 근래에는 産業化의 速度가 더욱 빨라질 수 있다. 現在 韓國에서는 數年間 非農業部門雇傭이 年率 約8%로 增大되어 오고있다. 이러한 実績은 어떤 無理가 없이 이루어진 것은 아니지만 韓國은 成功의 이었고, 이러한 發展은 앞으로는 持續될 것으로 推測된다.

이러한 推斷으로 因하여 本人은 韓國의 實質經濟成長率이 韓國政府가 第4次經濟開發 5個年計劃에서 目標한 成長率보다 높을 것이라고 推定한다. 成長率 自体에 대한 關心을 떠나, 이 成長率推定은 基本農産物의 需要를 予測하는데 必要하다. 公式計劃으로는 最近에 年平均11.2%를 보여온 實質經濟成長率대신에 9.2%로 잡고 있다.

非農業部門의 就業者가 위와 같이 急速히 增大해오는데 就業者人當實質生産은 이상하게도 매우 不規則하게 움직여 왔다. 1953~1965年間 就業者人當生産은 靜態的이거나 혹은 약간 감소했다. 1966~1973년까지는 例外的으로 높아 年平均 7.8%의 增加率을 보였고, 그후로는 年間 約 3.6%에 不過했다. 이는 他先進工業國의 增加率과 비슷한 水準으로서 앞으로 이 後者의 增加率이 持續될 것으로 보인다.

人口增加率은 公式計劃에 依하면 年 1.6%이고 經濟活動人口의 增加는 이보다 2倍나 높은 3.2%로 推算하고 있다. 本人의 予測은 이 兩者보다 모두 높다. 人口와 勞動力을 推定하는 作業은 農産物需要를 推定하기 위하여 分明히 必要하다. 센서스結果는 正確하지만, 出生과 死亡을 登錄數字에 依存한다는 것은 큰 결함을 지니고 있으므로 間接的인 方法으로 이 들을 推定할 수 밖에 없다. 韓國의 經濟統計年

鑑에 나타난 總人口는 34.68百萬名으로 1970年 센서스以來 年2%의 增加에 해당된다. 그렇지만 UN의 人口年鑑에서는 出生率과 더불어 人口增加率을 더욱 높게 잡아 35.28百萬名 으로 높히 推定했다.

1人當出産力이 1960年의 절정기 以後 크게 줄어들고 있으나 現在 어떠한 水準에 있는 가 는 매우 不確實하다. 韓國의 出産力(女子人當可妊期間 동안의 出生數)에 대한 한 韓國人의 研究에 依하면⁴ 1960년에 5.95로서 가장 높았다가 1966년에는 4.48로 떨어졌다. 그후의 研究에서는⁵ 1967年의 出産力을 4.7로 올렸고 1973년에는 4.1로 떨어진 것으로 나타났다. 또다른 學者에 의한 研究도⁶ 1967年의 4.7을 確認하였고 1973년에 3.9로 떨어졌다고 하였다.

여기서 利用한 方法은 위의 1966年 特定 出産力을 標準으로 잡고 成人女性年齡表에 適用하여 1975년까지의 實際出生數와 比較할 수 있는 標準出生數를 推定한다. 이렇게 함으로써 出産力의 下落에 대한 어떤 아이디어를 얻을 수 있게 되어 出産力의 適切한 下落值를 抽出해 낼 수 있다. 이 方法은 不確實한 面이 있지만 이는 總人口中 적은 部分에만 適用된다는 것을 指摘해두고 싶다. 1985年의 全体人口中 大部分이 以前센서스에서 이미 包含되어졌으며, 必要한 數值들은 出産力調整值들이다.

〈表3〉에서 出産力이 減少함에도 불구하고 人口增加率이 加速化되어가는 理由는 可妊女性의 數가 크게 增大되기 때문이다. 20~29才의 女性人口는 1975년에 2.71百萬名으로 推算되며, 1980년에는 3.75百萬, 1985년에는 4.20百萬名으로 展望된다.

政府計劃에 나타난대로 雇傭은 人口보다 한 층 빨리 增加할 것으로 展望된다. 雇傭可能한

人口의 “人口學的”推定은 1970年의 센서스에 나타난 男子와 女子의 연령階層別 勞動參與率을 推定된 總人口의 연령構造에다 適用함으로써 可能하다. 여기서 推定된 數値는 1975年까지의 實際就業人口와 比較된다. 1970年의 이 양자간 差는 實際失業者와 1970年의 勞動就業率表가 作成된 以來 약간의 定義의 差에 起因한다.

表 3 韓國의 人口展望

	1966	1965~70	1970~75	1975~80	1980~85
“標準出生數”(百萬名) 1966年出產力에 의한		4.68	5.20	6.06	7.25
實際出生數(“)		4.38	4.72	5.27	6.05
出產力	4.48	4.19	4.06	3.9	3.75
期末推定人口(百萬名)		31.43	35.28	38.60	42.83
年間人口增加率		2.0	2.5	1.9	2.2

農業과 非農業部門의 다른 勞動力需要形態를 감안할 때, 年平均 資料만을 利用하는 것은 充分치 못하다. 分期別 資料에 따르면 農業은 6월에 제일 큰 勞動力需要가 따르고 있다. 이 勞動需要는 非勞動力의 勞動參與로 一部 充當되고, 나머지는 非農業部門 就業者, 特히 製造業과 建設業에 從事하는 就業者들로부터 一時的으로 充當된다. 다음 表에는 1980年과 1985年의 6月 農業勞動피크를 予測하여 보았다. 非農業部門雇傭의 持續的인 增加로 6月の 農業勞動은 1985년에 가서 크게 不足될 것이며, 이는 農業經營의 劇的인 再編成을 要求하게 될 것이다.

農林漁業의 6月피크勞動은 1976년에 7.54 百萬, 1977년에 6.90 百萬, 1978년에 6.90 百萬이었다. 앞으로 6月피크勞動의 持續的인 減少가 不可避하다.

다음으로 이제까지의 모든 資料를 綜合하여

實質國民生産과 消費를 予測하여 본다. 韓國의 國民所得計定の 農業總生産値는 FAO의 確認을 받지 못했지만(아마도 加重值 算出法이 틀리기 때문일 것이다), 1971年까지의 數値는 潘性純교수의 研究에 依하여 確認되었다. 그렇지만 어떠한 改編도 全体에 조그마한 영향밖에 미치지 못할 것이다. <表5>에서의 消費는 GDP의 25%가 株式과 輸出잉여를 포함하는 粗資本形成에 所要될 것이라는 假定下에 推定하였다. 政府의 5個年計劃에서는 이 粗資本形成率을 最近의 實積值인 27%대신에 26%를 利用하고 있다.

表 4 農業 및 非農業部門 就業者 予測

	1960	1965	1970	1975	1980	1985
	(百萬名)					
“人口學的”勞動力(A)	7.68	8.93	10.38	12.28	14.24	16.04
實質 就業者(B)	6.78	8.21	9.75	11.83	14.07	16.25
A/B	.883	.918	.938	.963	.988	1.013
6月 就業者數			10.86	13.31	15.8	18.3
非農業部門 就業者	2.34	3.40	4.83	6.40	9.40	13.82
6月 農業勞動피크에 利用不可 就業者			4.20	6.05	8.83	13.0
6月 農業勞動可用者數			6.7	7.3	7.0	5.3

이제 需要가 急速히 增大할 것으로 予想되는 農產品目만을 위한 所得彈性値를 推定하기 위하여 國際間 消費資料를 살펴보자. 檢討된 各品目에 대한 所得과 消費의 關係는(두번수를 Logarithm을 取하여 좌표에 表示했을 때) 매우 規則的인 國際間 趨勢를 보여줬는데, 이를 利用하여 韓國에서의 農產物需要를 予測하였다. <表6>에 보는 바와 같이 果實·菜蔬와 卵類의 消費는 國際需要形態에 合致되고 煙草는 그를 上廻하고 있으나, 肉類의 消費는 예상보다 切半이나 적고, 食用油·脂肪質 그리고 牛乳는 한

층더 적게 消費하고 있다. 물론 韓國의 實質所得이 繼續 增大됨에 따라 消費水準이 낮은 後者の 3 가지 農産物需要가 금세 國際水準으로 비약해 갈 것으로 期待되지는 않는다. 그렇지만 점차적으로 그 隔差를 줄여 나갈 것으로 予測되므로, 이들 品目の 需要는 여기서 導出된 所得彈力値가 보여주는 것 보다 한층 빨리 增大할 것이다.

表 5 實質 國民生活 予測

	1970	1975	1980	1985
非農業部門 就業者(百萬名)	4.83	6.40	9.40	13.82
人当年間生産(1970不變1,000원)	384	514	595	782
非農業部門生産(" 10 億 원)	1,853	3,290	5,593	10,807
農業總生産(" , ")	925	1,170	1,490	1,870
" , 中間財 除外(")	725	893	1,113	1,348
總國內生産(")	2,578	4,183	6,706	12,155
政府消費支出(")	282	410	625	935
個人消費支出(")	1,884	2,684	4,404	8,181
人 口(百萬名)	31.43	35.28	38.60	42.83
人當消費(1970不變 1,000원)	59.9	76.1	114.1	191.0

特定 農産物の 需要는 여러가지 要素의 投資와 政府用役に 포함되어 있는 實質總生産額이 아닌 人當實質消費額과 關聯짓는 것이 尙當할 것으로 보인다. 그리고 國際間所得을 比較함에 있어서 政府의 教育·醫療施策을 위한 支出은 民間消費에 포함시켰다. 그런데 이는 약간 調整됐다. 서비스財貨의 價格과 量을 國際的으로 比較하기에는 항상 커다란 어려움이 따른다. Kravis는 몇가지 用役(修繕, 娯樂, 理髮, 食堂, 호텔)에 대해서는 價格을 測定했지만 醫療 및 教育서비스에 대해서는 各國의 해당分野의 雇傭人口를 基礎로 한 量的인 比較를 行하였다. 이러한 方法은 先進國일수록 서비스 産

業 從事者의 높은 生産力을 過小平價하게 되는 것으로 나타났다. 普通 생각하는 바와는 달리 서비스産業의 生産性이 向上된다는 것은 國際比較뿐만 아니라 서비스價格의 時系列資料에서도 나타났다. 各國間消費額을 調整한 結果 美國의 경우 實際로 12%나 높은 것으로 나타났고, 그외의 나라는 效果가 보다 적었다.

이 Kravis의 研究는 큰 變革을 가져왔다. 大개의 過去 國際間 比較는 各國의 國民生産 消費等을 美貨로 換算하여 再記述할 뿐이었다. 이 方法은 몇가지 서비스財의 價格이 相對的으로 높고 自動車, 家具 등이 相對的으로 낮은 價格을 形成함으로써 왜곡된다. Kravis는 “國際通貨”를 고안하였는데 한 單位를 總體的으로 1970年 美國內에서의 1 달러에 相當하는 購買力과 같게 하였다. 그렇지만 相對價格은 美國의 그것을 쓰지 않고 各國 平均 相對價格을 사용하였다.

食糧消費量은 FAO의 食糧需給表에 나타난 1964~66年の 數値를 사용하였고, 所得과 消費는 1970年資料를 利用했는데 資料年度의 差는 그렇게 심각한 結果를 낳지 않을 것으로 予想된다. 牛乳消費量에는 버터, 치즈, 粉乳, 其他 乳製品을 新鮮牛乳로 換算하여 포함시켰다. 대신 食用油·脂肪에는 버터를 除外시켰다. 또한 消費量에는 純輸入量에서 純在庫增加分을 差減한 量을 포함시켰으나, 予想되는 減耗量은 고려하지 않았다. (表 6 參照)

魚類는 그 消費가 地域環境에 크게 依存되므로 所得彈力値 推定에서 除外하였다. 이 魚類는 肉類의 代替食品(重量으로 1:1은 아니지만)이기도 하다. 穀類·薯類의 彈力値를 推定하지 않은 이유는 彈力値가 負로 나타날 것이 予想되었기 때문이다. 韓國의 穀物消費가 例外

表6 各國의 農産物 消費量 比較

	人当總消費額 (國際通貨單位)		穀類 薯類	肉類	牛乳	魚類	食用油 脂肪	卵類	果實 煙草 채 소	
	原資料	修正值							(國際通貨)	
					(kg)					
케 나	209	206	186	18.1	49.9	3.1	3.6	0.5	27.6	2.4
인 도	234	219	164	1.2	42.8	1.9	3.5	0.1	19.2	4.7
필 리 핀	444	455	169	15.0	7.7	20.9	5.0	2.5	3.8	9.3
한 국	416	412	274	5.6	0.7	15.6	0.9	1.9	31.8	10.3
콜 럼 비 아	617	595	145	29.5	108.5	2.1	7.3	3.8	38.7	20.8
말 레 시 아	602	617	173	12.9	26.8	23.5	10.2	3.0	30.1	16.4
이 란	697	663	165	13.9	60.3	0.4	6.4	1.0	40.3	10.7
헝 가 리	1,347	1,380	226	50.8	141.3	2.8	24.4	9.8	68.8	41.3
이 태 리	1,560	1,572	202	36.9	173.0	10.0	16.3	9.6	126.4	37.5
日 本	1,609	1,608	176	11.3	38.9	62.5	7.5	10.0	62.4	27.1
英 国	2,038	2,143	175	69.5	245	10.8	27.4	16.0	67.2	54.6
和 蘭	2,051	2,211	159	54.0	369	9.1	42.3	12.1	81.6	65.4
벨 기 에	2,376	2,359	181	63.7	397	18.8	25.1	13.4	84.4	61.7
프 랑 스	2,149	2,299	160	77.3	419	17.2	20.7	11.1	88.5	40.6
西 独	2,111	2,189	168	66.5	349	17.9	25.3	13.7	58.2	28.9
美 国	3,261	3,656	150	87.3	293	8.5	32.2	18.1	117.7	61.0
所得弹性值			未推定	.88	.93	未推定	1.10	1.03	.60	.88

의므로 높은 것은 家畜飼料로 이용된 麦類의 消費量이 一部 包含되었기 때문일 것이다. 또한 이는 肉類와 酪農製品의 낮은 消費水準에 대한 補完의인 現象이기도 하여 實質所得이 增大함에 따라 크게 줄어 들 것으로 보인다.

커피·茶 등은 全量 輸入할 것이라고 假定하여 需要分析을 하지 않았다. 其他 食品의 消費 增大 또한 輸入으로 充當할는지 모르지만 이는 다음에 고찰할 韓國農業發展에 따른 生産能力에 좌우될 것이다.

다음(表7)에는 國際所得弹性値와 平均消費量을 適用하여 韓國의 1985년까지의 1人当 總消費量을 推定한 結果를 보여주고 있다.

表7 韓國 1人当 消費量 推定

	1964-6 推 定 值				
	實際	1970	1975	1980	1985
韓國人1人当總消費額 (1970購買力 1000원) (國際通貨單位)		59.9	76.1	119.1	191.0
1人当消費量		9.12	5.23	7.84	131.3
肉類 (kg)	5.6	13.7	16.9	24.2	57.0
牛乳, 乳製品(kg)	0.7	38.6	48.2	70.1	114.3
食用油·脂肪(kg)	0.9	4.5	5.8	9.1	16.0
卵類(kg)	1.9	1.9	2.4	3.7	6.3
果菜類(國際通貨)	31.8	31.8	36.6	46.7	63.7
煙草(")	10.3	8.2	10.1	14.4	22.7

마지막으로 檢討해 보아야 할 것은 發展하는 韓國農業이 이상과 같이 急速히 增大하는 特定 農產品의 需要에 어떻게 대처해야 할 것인가이다. 여기에는 留意해야 할 몇가지가 있다.

첫째는 가까운 장래에 6月피크 勞動供給이 줄어들어 威脅을 받게 될 것이지만, 그래도 他國에 比하여 例外的으로 單位面積당 勞動供給이 높게 될 것이다. 그리고 둘째는 將來에 한층 先進된 工業國으로서의 韓國은 막대한 量의 家畜飼料用 雜穀을 포함하는 農產物 輸入을 크게 增大시킬 수 있는 能力을 가지고 있다는 것이다.

韓國農業은 우선 季節的인 勞動需要 피크를 줄여야만 한다. 이에 關해서 日本으로부터 몇가지 敎訓을 얻을 수 있을 것 같다. 日本은 氣候條件이 약간 有利하기는 하지만 1人당 耕地面積이 매우 협소한 나라이다. 이소베씨가 行한 單純하나 興味있는 比較研究結果를 보자.

이는 1.9ha의 耕地에서 2.8人의 成人換算勞動을 保有하여 水稻單作, 飼料과 토양개량 배취栽培 및 桑園만을 經營하는 한 農家와 이보다 規模가 약간 작은 1.5ha의 農場에서 2.4單位의 勞動力으로서 2毛作水稻, 밀, 보리, 배취, 果樹, 菜蔬, 酪農業의 복합經營을 하는 農家와의 比較이다. 두 農家모두 4月~6月 사이에 얼마만큼의 役牛投入이 필요하다. 後者의 복합經營農家は 役牛投入이 잘 分散되어 一時에 20時間以內지만 前者의 農家は 거의 40時間程度 所要된다. 後者 農家の 勞動所要 또한 더욱 골고루 分散되어있어 6月과 9月の 臨時 所要勞動이 150時間 以下이지만, 前者의 農家は 6月の 첫週와 10月の 勞動피크期에 300時間 以上の 勞動이 일시에 所要되는 反面, 겨울철 대부분은 週當 10時間未滿의 勞動需要가 있을 뿐이

다.

氣候條件이 한층 寒冷한 地域에 대하여서도 한 日人學者가 線形計劃法(LP)에 의한 農業經營分析을 遂行하였다. 그는 '各農產物의 價格을 小麦 噸당 ¥45,000으로 하여 小麦重量으로 換算하였는데 이는 대개의 他 農產物價格과 잘 맞아들었다. (政府의 價格支持를 받는 쌀값으로 換算하면 相對的으로 매우 낮은 結果를 얻을 것이다) 그의 經營分析은 耕地가 廣大한 日本北部 北海道地方의 農家定着事業에 關한 것이었다. 한 家族이 2.5單位의 勞動을 保有하여 每月 27日間 作業할 수 있을 것으로 보고, 5~7月은 日當 10時間 勞動, 9월에 9時間, 年中 다른 달에는 8時間을 作業한다고 보았다. 農家は 畜力을 이용하거나 그렇지 않으면 日本의 標準인 集約農法을 쓰는 것으로 하였다. 위와 같은 狀況과 氣候條件下에서 이 分析의 最適解는 小麦, 사탕수수, 薯類의 栽培를 否定하였고 酪農과 大豆栽培에 集中해야 될 것으로 나타났다. 위와같은 狀況下에서의 土地의 限界生産性은 不連續的인 段階로 變化하는데 適正 農場規模는 戶當 12.1ha에서 20.5t의 小麦換算量의 所得을 얻는 것으로 나타났다. 將未 予想되는 單位當 收穫量의 增大는 最低水準을 現在보다 약간 작은 農場規模인 戶當 11.5ha에서 26. 小麦換算t의 所得을 올리는 것으로 나타났다.

台灣에서 3人勞動力과 0.5ha의 耕地(그중10%가 非水利面積)를 가진 더욱 小規模의 農家에 대한 線型計劃에 의한 分析이 있다. 台灣의 耕地利用率은 增大되어 왔는 바, 1911~15년에 1.16이던 것이 1932년에 1.32, 1956~15년에 1.80이었다. 돼지는 1/30ha의 非灌溉 耕地에서 栽培한 量에 해당하는 年間 400kg의 고구마를 먹기 때문에 飼料의 不足으로 戶當 1頭以上을

飼育할 수가 없다. 이와 같은 農家の 現在所得은 平均 精米換算 2,180kg으로 6~7名의 家族으로서는 自給水準을 크게 넘어서지는 못하고 있다. 總勞動投入은 年間 224日로서 그중 60時間은 1頭 밖에 안되는 돼지를 돌보거나 飼料를 栽培하는데 所要된다. 1日 8時間 勞動을 假定하면 年間 224日이라는 것은 年間 ha당 약 3,600時間의 勞動을 意味한다. 이는 물론 3人의 勞動力으로는 커다란 勞動遊休 狀態임을 말하여 주는 것으로서, 제일 바쁜 달인 2月에는 總 28日, 11월에는 27日밖에 所要되지 않을 뿐만 아니라 1月과 6月에는 各各 1日만 必要할 뿐이다(돼지 飼育分 除外). 이러한 勞動集約 狀態下에서는 勞動의 限界生産은 매우 적거나 零일는지 모른다. 이 農家에 대한 LP 分析 結果는 돼지 1頭 以上을 키우지 못한다는 것을 받아들이고는 있지만 營農組織改編으로서 總勞動投入을 75%나 增加시키고 所得을 4,630kg(精米換算)으로 倍增시켜, 實際로 限界收益이 從前의 平均收益보다 높음을 보여줬다. 이 營農組織은 水利畓에 水稻二期作과 겨울배추, 非灌溉地에 落花生, 고구마, 배추를 栽培하는 것이다.

이 重要한 研究結果로서 水利施設만 잘 되어 있다면 例外的으로 人口密度가 높은 地域에 까지 希望을 가질 수 있다는 것을 보여 주었다. 그런데 이 台湾의 分析에서 勞動의 “Shadow Price”는 零이었다. 그러나 이와같은 높은 勞動集約度도 他部門의 雇傭機會가 마련된다면 그렇게 오래 持續될 것 같지는 않다.

寒冷地에서의 또다른 興味있는 LP 分析 結果는 平均 3.5ha의 小規模農場과 3~4人의 勞動力을 保有한 그리스의 山岳地帶에 關한 것이다.⁸ 이 農場設計에 의하면 6~8月 勞動피크는

表 8 土地限界生産, (日本北海道 農家)

現 技 術 水 準		將 來 取 穫 增 加 予 想 水 準	
耕 地 規 模	限 界 生 算 (小 麥 換 算 t/ha)	耕 地 規 模	限 界 生 算 小 麥 換 算 (t/ha)
0- 2.5ha	2.55	0- 2.5	3.00
3.5- 8.2	1.60	2.5- 8.6	2.07
8.2- 8.5	1.52	8.6-11.5	2.03
8.5-10.6	1.32		
10.6-12.1	1.16		

存在하지만 勞動利用을 10~20% 増大시킬 수 있었다. 그러나 12月과 1月에는 아직도 可用 勞動의 30%만이 利用될 뿐이었다. 理論的일뿐 이긴 하지만 資本制限을 없었을 경우도 農閑期의 可用勞動을 50%밖에 利用할 수 없었다. 이 分析 結果는 結論的으로 現在 日本에서 盛行되고 있는 바와 같은 農村人口를 爲한 季節的 農外就業機會의 擴大에 대한 關心을 높여야 함을 말해주고 있다.

- 註 1. *International Comparisons of Real Product and Purchasing Power* by I. B. Kravis, A. Heston, & R. Summers Johns Hopkins University Press, 1978. The principal results were summarised, together with approximate estimates for nearly a hundred other countries, were given in *Economic Journal*, June 1978.
2. See Milton Friedman, *A Theory of the Consumption Function*, 1957.
3. *An International Comparison of Agricultural Production and Productivities* by Yujiro Hayami and others, University of Minnesota Agricultural Experiment Station Technical Bulletin 277, 1971.
4. *Population Index*, January-March 1971.
5. Population Council, *Studies in Family Planning*, Vol. 5 No. 5, May 1974.
6. Shin Kyn Chang, *Asian Economics*, September 1974.
7. Conference on Agricultural Growth, East-West Centre, University of Hawaii, 1973.
8. Kitsopanides, *Farm Planning for Increasing Family Income in Western Macedonia Greece*, *Journal of Agricultural Economics*, December 1973.

韓國經濟開發에 있어서 農業의 役割

文 八 龍

(建國大 教授)

I. 序 論

한국은 1960년대 초반까지만 해도 農業이 全体 GNP의 半以上을 차지하고 人口의 殆半이 農業에 從事하는 後進國이었으나, 1960년대 초반부터 시작된 輸出主導型의 工業化戰略에 의하여 實質 GNP 成長率이 年平均 10%라는 高度成長을 이룩함으로써 典型的인 農業型 經濟로 부터 脫皮하여 先進型 工業國으로 변모하고 있다. 이러한 工業化 過程에서 한국 農業은 많은 寄与를 했으며 반면 農村人口는 非農業部門으로 부터 적지 않는 惠沢을 입었다.

通說的인 開發模型에 따르면 開發初期에 있어서 農業發展은 經濟成長의 先行條件으로서 農業部門의 勞動生産性 增大는 都市와 工業地帶로의 勞動力供給을 增加시키는 한편 農村貯蓄은 工業投資를 위한 資本供給源으로서의 役割을 담당한다. 또 農業勞動生産性의 增大는 農産物의 전반적인 供給增大를 통하여 低農産物 價格과 低賃金を 維持함으로써 工業部門投資를 誘引하는 등 工業化推進에 있어 決定的 役割을 한다는 것이다!

그런데 이와 같이 農業成長이 工業發展을 先導한다는 開發類型은 韓國經濟의 1950年代 및

60年代의 初期 工業化過程을 설명하는데는 符合되지 않는 것 같다. 물론 農業部門은 늘어나는 工業人口를 扶養하고 貧困속에서도 子女에 대한 막대한 教育投資를 통하여 工業部門에 技能人力을 供給하는 등 큰 貢獻을 했으며, 특히 과거 美國剩餘農産物의 大規模導入을 背景으로 한 低穀價政策은 農民의 犧牲위에 工業部門에서의 低賃金政策을 可能케 했던 것이다. 그러나 工業化開發戰略에 의한 非農業部門의 急速한 膨脹은 雇傭機會增大를 통하여 農村의 過剩人口를 吸收했으며, 또 化學肥料, 農藥 및 農機械 등 기초生産資材의 國內供給을 增大시킴으로써 農業生産性 向上에 一大革新을 가져왔다.

元來 經濟成長過程에서 일어나는 農工間交互作用을 설명하려면 兩部門間의 相互補完的 關係와 競合的 關係의 모든 側面을 考察해야하나 本稿에서는 分析의 便宜를 위하여 寄与者로서의 農業과 受惠者로서 農業으로 区分하여 몇가지 主要한 側面만을 考察해 본다.

II. 全体經濟成長에서의 相對的 比重

1955~1977年期間中 全体 GNP 는 4兆3,000

億원이 增加하였는데 農業部門은 같은 期間에 13%인 5,600億원(1970年 不變價格)의 增加를 보였을 뿐이다. 반면 1955년에 全体 GNP의 12%를 차지하는데 불과했던 鎔工業은 22年 동안 23倍로 伸張했으며, 이 部門에 있어서 1兆 8,000億의 GNP 增加는 全体增加의 42%를 차지했으며, 나머지 45%는 建設, 輸送 및 3次産業部門이 寄與한 것이다.

全体 經濟成長에 대한 農業의 寄與도가 他産業에 비하여 떨어진다고 해서 農業成長率이 다른 나라에 비해 낮다는 의미는 아니며, 또 한국農民이 後進의이기 때문에도 아니다. 事實은 지난 20年동안 한국 農業의 成長速度는 全体亞細亞國家들의 平均成長率과 비슷하며, 世界的 平均보다는 높다. 土地生産性으로 判斷할때 한국은 世界에서도 가장 높은 나라에 속하며, 單

村人口 1人當 耕地面積으로 본 한국의 賦存農耕地資源은 아마도 世界에서 가장 적을 것이다.

한국 農業이 全体 經濟成長에 큰 寄與를 못한 것은 한국 農民이 外部誘引에 대해 둔했기 때문에도 아니며, 또 政府政策에 있어서 農業이 度外視됐기 때문에도 아니다. 根本的 原因은 어디까지나 賦存資源의 欠乏에 있으며, 특히 制限된 土地資源과 農業特有的 資本-勞動間의 制限된 代替性을 고려할때 農業의 相對的 停滯는 불가피한 것이다.

III. 農村勞動人口의 移動

農村勞動力の 非農業部門으로의 移動은 어느 나라를 막론하고 工業化初期에서 볼 수 있는 가장 뚜렷한 農工間交互作用의 하나이다. 한국

表1 GNP 成長에 대한 産業別 寄與
(1970年 不變價格)

單位: 10億圓

年 度	總GNP	農林水産業	鎔 工 業	기타産業 ^a
1 9 5 5	938.2	438.6	82.0	417.7
1 9 7 7	5,259.5	1,002.8	1,907.2	2,350.0
增 加	4,321.3	564.2	1,825.2	1,932.3
寄 與 度	(100.0%)	(13.1%)	(42.2%)	(44.7%)

a) 建設業 輸送 및 서비스業 포함.

資料: 韓國銀行, 國民所得計定, 1955~77에서 算出함.

位面積當 採收量은 東南亞의 다른 나라에 비해 2倍 이상이나 되며, 1977년의 경우는 엄청난 政府補助를 받는 日本의 米作農家の 그것을 알지 못했다. 土地生産性이 이렇게 높은 것은 土地資源이 적는데 비해 農村勞動力이 相對的 으로 풍부 때문에 기인한다고 볼 수 있다. 사실 農

도 例外는 아니다. 移動人口의 數字는 定義와 推定方式에 따라 差異가 있겠으나, 1955~77年 期間中 매년 약 40萬名의 農村人口가 都市나 工場地帶로 移住한 것으로 推計되고 있다.

우리 나라 農業特有的 零細規模下에서 農村人口가 相對的 過剩狀態에 있었던 工業化初期

段階에는 農村勞動力의 大挙移動이 全体 農業 生産에 큰 영향을 주지 않고 低廉한 勞動力을 工業部門에 供給함으로써 工業成長을 促進하였다. 非農業部門으로 移動한 약 1,000萬名의 勞動力과 그들의 教育을 위한 農村投資가 바로 韓國의 工業化를 위한 農村의 寄与라고 主張할 수 있을 것이다.

그러나 因果關係란 항상 一方通路的인 것만은 아니다. 萬一 이상과 같은 農村人口의 非農業部門으로의 移動이 없었던들 戶當農規模는 현재의 1.0ha 가 아닌 0.6~0.7ha로 떨어져 構造的 零細化는 더욱 深化되었을 것이다. 韓國 農業의 모든 問題가 그 根源이 構造的 零細性에 있음을 감안 할때 非農業部門의 급속한 成長은 就業機會의 增大를 통하여 韓國 農業의 더 이상의 脆弱化를 防止하는데 貢獻한 것이다.

그러나 계속되는 農業勞働人口의 減少로 말미암아 1970年代初부터 農村内部에서 勞動力不足現象이 일어나기 시작했으며, 注目할 일은

移出者의 대부분이 教育水準이나 生産性이 높은 靑壯年層에 集中되고 있어 在村就業者中에서 年齡階層과 婦女子가 차지하는 比重이 높아 가고 있다. 이와 같은 農村勞動力의 老弱現象은 農村勞賃의 上昇을 加速하여 農産物生産費 上昇의 主因이 될 수도 있는 것이다. 韓國은 1970年代中半을 轉換點으로 最低生計費에 의하여 勞賃이 決定되는 소위 “勞動力過剩” 經濟로부터 벗어난 것이다.

農村勞動力不足과 이로 인한 農村勞賃上昇은 農業機械化를 비롯하여 營農의 近代化를 促進하였다. 勞動最盛需期의 作業이 아직은 完全機械化段階에 이르지 못하였으나 勞動節約的 機械化는 急速히 進行되고 있으며, 水利施設擴充과 揚水機 使用增加에 따라 多取穫水稻品種도 널리 普及되고 있다. 물론 營農方法의 이와 같은 革新은 政府의 諸般補助와 金融政策에 힘입은 바 크지만 農村勞動力의 工業部門으로의 移出이 무엇보다도 제일 큰 原動力이라 하겠다.

表 2 農林水産業就業人口의 年齡分布

單位：1,000名

年度	全 体		14才~24才		25才~49才		50才以上	
	人 口	構 成 比	人 口	構 成 比	人 口	構 成 比	人 口	構 成 比
		%		%		%		%
1963	4,837	100.0	1,320	27.3	2,609	53.9	908	18.8
1976	5,601	100.0	1,181	21.1	2,900	51.8	1,520	27.1

資料：經濟企劃院 統計局

表 3 農林水産業就業人口 男女別 分布

單位：1,000名

年度	全 体		男 子		女 子	
	人 口	構 成 比	人 口	構 成 比	人 口	構 成 比
1963	4,837	100.0	2,869	59.3	1,968	40.7
1976	5,601	100.0	2,991	53.4	2,610	46.6

資料：經濟企劃院 統計局

IV. 低穀價政策의 意義

農工間交易條件의 變動은 經濟의 모든 側面과 密接한 關係가 있다. 低農產物價格은 農民의 犧牲위에 工業部門에서의 資本形成에 正의 效果를 낳기 마련이다. 1950年代와 60年代에 있어서 勞動力供給이 相對的 過剩狀態에 있었을 때에는 低廉한 食糧價格은 工業 및 都市部 狀態로 몰아 넣었다.

1960년까지는 거의 每年 政府收買價格이 平均生産費보다 낮게 策定되어 政府糧穀의 確保는 農民의 自由意思에 의한 販賣에 의해서가 아니라 行政系統을 통한 強制收買에 의하여 이루어졌다. <表 4>는 1950~60年期間中 強制收買로 인한 全体生産 農家의 損失을 推定한 것이다. 低穀價政策으로 인한 農民의 이와 같은 犧牲 門 賃金을 低水準에 유지하는데 決定的 役割을 했던 것이다.

1950年代의 經濟政策은 戰後經濟의 復旧와 物價暴騰을 억제하는데에 注力해 왔다. 政策當

局者는 都市消費者의 生計費와 一般物價에 미치는 穀價의 영향에 敏感했던 것이다. 따라서 農家所得支持보다는 都市消費者 保護를 위해 穀價를 低水準에 유지하는데에 全力을 기우렸다. 1955년에 締結된 美國剩餘 農產物 導入協定은 우리나라 糧政史上 큰 轉機를 마련했으며 低穀價政策의 追求를 더욱 容易하게 하였다. 美國剩餘 農產物導入이 國民食糧의 安定的 供給과 全般의 經濟安定에 큰 貢獻을 하였음은 부인할 수 없으나 반면 無償援助糧穀의 大量導入을 背景으로한 低穀價政策은 農民들의 增産意慾을 低下시켰음은 물론이고 農村經濟를 貧困 犧牲은 그만큼 非農業部門으로의 所得移轉을 의미하며 工業化推進初期에 있어서 低賃金水準을 유지하는데 害與한 것이다.

그러나 1960年代末부터 政府는 米穀과 麥類에 대하여 收買價格을 大幅引上함으로써 農產物交易條件의 改善에 힘썼다. 주요 穀物에 대한 높은 收買價의 支拂은 분명히 農產物價格政策의 方向轉換을 의미하며 價格要因을 통해서

表 4 政府收買로 인한 農民의 損失 1952~60
<經常價格>

作物年度	對政府販賣量	收買價格	生産費	噸當損失	總損失額
	1,000M/T	원/80kg	원/80kg	원/80kg	100萬원
1952	268	200.62	329.09	128.47	430
1953	517	200.62	330.94	130.32	842
1954	347	308.33	330.94	22.61	98
1955	389	390.56	838.14	447.58	2,176
1956	286	1,059.00	1,134.00	75.00	268
1957	175	1,059.00	1,394.00	335.00	733
1958	168	1,059.00	1,297.00	238.00	500
1959	198	1,059.00	1,300.00	241.00	594
1960	141		1,313.00	254.00	448

資料：農水産部 糧穀統計年報, 1955~63에서 算出.

国内穀物増産을 誘引하고 동시에 農家所得을 向上시키려는 政府의 努力을 反映하기는 하지만 一般物價安定과 都市低所得消費者 保護라는 다른 政策目標에는 相反되는 것이었다. 이러한 二律背反的인 目的을 達成하기 위하여 政府는 農民에게 높은 生産者價格을 支拂하고 都市消費者를 위해서는 낮은 價格에 販賣하는 二重穀價制를 實施하게 된 것이다. 그런데 二重穀價制로 인한 財政欠損은 날로 그 規模가 膨大하고 있으며, 赤字補填方法如何에 따라 國民經濟의 他部門에 커다란 波及效果를 미친다. 本來 糧穀管理基金은 固有的의 資金財源이 없는 까닭에 赤字의 대부분을 韓銀借入이라는 金融的 方法에 의존하고 있는데 해마다의 借入은 그 自体가 年末 通貨量膨脹으로 落着되는 것이다. 通貨量增加分은 결국 政府收買事業을 통하여 市場購買力化하기 마련이며, 결국 一般物價의 上昇要因이 되는 것이다.

V. 農村貯蓄의 寄与

工業化初期에 있어서 農村貯蓄은 그것이 農家剩餘의 型態를 취하든 또는 強制性を 띤 農地稅의 徵收에 의한 것이든 資本形成에 큰 寄与를 한다. 사실 日本의 경우 工業化初期에 農業部門을 農地稅를 통하여 工業化를 위한 資本을 供給하였으며,³ 대만의 경우 역시 農業部門剩餘에 의한 農村貯蓄이 工業化의 原動力이 된 것이다.

그러나 한국의 경우는 1950年代와 다르다. 60年代에 低穀價政策으로 인한 所得移轉을 제외하고는 이렇다 할 財源이 非農業部門으로 흘러간 증거가 별로 없다. 첫째, 農家剩餘가 없었고 둘째, 二次 世界大戰以後의 政治的 風潮

는 高率의 農地稅賦課를 許諾하지 않았다. 1950年代에 不振하던 農村貯蓄이 1960年代에 들어서면서 增加한 것은 사실이지만 近代的 工業部門으로 흘러갔다는 증거는 없다. 農村貯蓄이 非農業部門에 投資되려면 貯蓄이 現金形態로 銀行予金이나 契에 蓄積되든가 그렇지 않으면 企業部門에 직접 貸出되어야 하는데, 50年代와 60年代의 農村現金貯蓄은 오히려 負値로 나타나고 있어 非農業部門에 投資할 現金剩餘가 없었다는 것을 말한다. 農家經濟調査結果에 나타난 1970年代에 들어와 狀況을 달라졌다. 農產物 交易條件의 改善 및 政府의 各種支援政策에 따른 全般的 農村所得水準의 向上과 더불어 農家現金貯蓄率은 크게 늘었다. 그러나 国内總資本形成의 加速化過程에서 기여한 바는 그다지 큰 것이 못된다. 1965年以後 農家貯蓄은 国内總資本形成에 있어 불과 10~15%의 比重을 차지했을 뿐이며, 이는 全体 GNP 成長에 대한 農業部門의 寄与도와 비슷한 것이다.

農村으로 부터 徵收하는 모든 直接稅와 公課金을 全部 政府經常支出이 아닌 国内總資本形成에 投入했다고 假定하더라도 国内總資本形成에 대한 寄与는 農村貯蓄의 경우보다 크지 못할 것이고 설사 農民이 負擔하는 間接稅를 합쳐도 그 寄与도는 여전히 낮을 것이다. 왜냐하면 間接稅收중 가장 큰 項目은 酒稅, 油類稅 및 關聯製品稅(總間接稅收入의 약 70~80%를 차지)로서 이들 商品購入을 위한 農民들의 支出이 크다고 볼 수는 없으며, 都市에 비해 낮은 所得水準과 全体消費支出中 自家供給分의 比重이 크다는 점을 考慮하면 酒類稅 및 油類稅등 間接稅負擔이 農村人口의 比率보다는 훨씬 적다는 것만은 사실이다.

農村部門으로 부터 吸收한 稅金이 크든 적든

간에 總資本形成에 전혀 기여를 하지 않았다고 말할 수는 없으나, 아무튼 政府의 財政政策이 農業部門으로부터 非農業部門으로 資本移動을 誘引하는 방향으로 執行되지 않았던 것만은 사실이며, 오히려 農業部門에 대한 財政投資가 1970

러한 需要增大가 全部 国内生産에 의하여 充當된 것은 아니고 큰 부분이 輸入에 의하여 充當된 것이다. 1945년 이후 한국은 出糶 食糧을 外國으로부터 輸入해 왔으며 近年에 와서는 全体 수요량의 20% 이상을 外穀導入에 의존하고 있

表 5 農村貯蓄 및 租稅公課金 推定

年 度	戶当貯蓄	租稅公課	農家戶數	總貯蓄
	원	원	1,000	100萬원
1955	1,570	1,590	2,218	3,482
1960	-809	1,381	2,350	-1,901
1965	7,824	3,062	2,507	19,466
1970	41,063	3,283	2,488	102,165
1975	239,587	12,687	2,379	570,008
1977	446,900	46,100	2,304	1,029,658

資料: 農水産部 農家經濟調査報告, 1955~77에서 算出

年初부터 실시한 二重穀價制로 인한 糧穀基金 上의 欠損을 감안하면 非農業部門으로부터 農業部門으로의 資源移動이 훨씬 컸다고 볼 수 있다.

VI. 農産物需要增大

農村人口의 都市地域으로의 대폭 移動은 食糧수요의 급속한 增大와 더불어 農産物에 대한 市場擴大를 가져왔다. 1955~77年期間中 都市部門에서의 食糧수요는 1970年 不變 價格으로 약 4 倍 가량 增加한데 반하여 農村의 食糧수요는 크게 增加하지 않았다. 同期間中 全体 食糧수요增大는 6,500억원 (1970年 不變價格)에 달하는 것으로 推定되는데 이러한 增加分中 都市部門에서의 增加는 약 75%를 차지하며, 農村部門은 약 25%의 比重을 차지할 뿐이다. 물론 이

는 實情이다. 1950年代와 1960年代에는 美國剩餘 農産物의 無償供與를 받았으나 近年에 와서는 輸出增大와 더불어 保有外貨로 직접 輸入하고 있다.

外國으로부터 農畜産輸入增大가 国内農産物에 대한 需要增大의 일부를 相殺한 것은 사실이지만 그렇다고 해서 이와 같은 需要增大를 国内増産에 의하여 充當할 수는 없을 것이다. 실사 農産物交易條件이 현재보다 훨씬 좋아진다고 해도 土地資源의 制限性을 고려하면 늘어나는 人口를 国内供給만으로 扶養한다는 것은 거이 不可能한 일이다. 이렇게 볼때 輸出産業의 伸張과 이에 따른 外貨稼得額의 增加는 한국 農業만으로는 獨自的으로 解決할 수 없는 國民食糧의 安定的 供給에 기여한 것이다.

한편 經濟成長에 따른 實質所得水準의 上昇은 食糧消費生活의 多樣化와 高級化를 가져왔

으며, 穀物外食糧의 需要增大은 農村에 있어서 収益性이 높은 經濟作物의 栽培擴大를 誘引하고 있어 農業生産構造의 近代化를 促進하고 있다.

工業化에 따른 外貨稼得能力의 伸張은 다른 側面에서도 農業發展에 寄与한바 크다. 初期에 있어서 肥料輸入 및 肥料工場 建設을 可能케 했다. 뿐만 아니라 水利事業등 諸般 投資事業을 위한 外國借款도 外貨稼得의 增大에 따른 償還能力의 增大를 前提로 可能한 것이다.

業의 役割을 극히 적은 것이었다. 그러나 勞動力의 경우는 다르다. 農村人口의 大挙移出은 1950年代의 低穀價政策과 더불어 膨脹하는 工業部門을 위하여 低賃金を 유지하는데 기여했으며, 더우기 農村 젊은이에 대한 教育投資는 韓國 農業의 가장 큰 기여이다.

반면 農業部門은 非農業部門의 急速한 成長으로부터 적지 않는 惠沢을 입은 것이다. 非農業部門의 成長은 雇傭機會增大를 통하여 農村의 過剩勞動力을 吸收함으로써 우리 나라 農業

表 7 穀物外作物收入 增加

年 度	穀 物	經濟作物 ^{a)}	畜 産	양 잠	기타 ^{b)}	計
	%	%	%	%	%	%
1955	73.2	6.7	1.6	0.3	6.4	100.0
1977	55.1	16.3	3.4	2.2	23.0	100.0

a) 채소·果實 및 기타 經濟作物 포함.

b) 大動植物 增殖評價를 포함함.

資料: 農水産部 農家經濟調査 結果, 1955~77에서 算出.

表 6 食糧消費支出推計

單位: 10億원

年 度	農 村 a)	都 市	全 体
1955	310	186	496
1977	430	682	1,112
增 加	120	496	616
寄与度	(19.5%)	(80.5%)	(100.0%)

a) 消費者水準에서의 比較를 위하여 30%의 流通마진을 加算.

資料: 農水産部 農家經濟調査 및 經濟企劃院 都市家計費 調査, 1955~77에서 算出.

의 가장 큰 沮害要因인 零細農問題의 더이상의 惡化를 防止하고 生産資材의 國內供給增大는 農業生産性 向上에 一大革新을 가져왔을 뿐만 아니라 都市化와 工業化에 따른 農産物消費構造의 高級化는 主穀위주의 單作型 農業에서 탈피하여 収益性作物栽培擴大의 契機를 마련함으로써 農業生産構造의 近代化를 加速化하는데 기여했다. 더우기 막대한 財政赤字를 바탕으로 실시된 二重穀價制와 肥料, 農機械등 生産財에 대한 價格補償은 政府의 餘他支援과 함께 農業增産을 자극하고 農家所得向上에 貢獻한 것이다. 따라서 韓國의 經濟發展은 農業成長이 先行하여 工業化推進의 土台가 되었다기보다 輸

VII. 結 論

工業部門投資를 위한 財源供給源으로서의 農

出主導型的 工業革命이 農業革命을 先導한 開發類型의 보기라고 할 수 있다.

그러나 한때 農業部門에 有利한 結果를 가져왔던 農村人口의 大挙移動은 1970年代中半부터 農村内部에 勞動力 不足現象을 惹起하고 있으며, 그나마도 生産성이 높은 靑壯年屬에 集中되고 있다. 이와 같은 農村勞動力의 老弱化傾向은 農村勞賃의 上昇을 加速化하여 農産物價格上昇의 主因이 되고 있으며 農業生産性 增大에 暗影을 던져주고 있다.

이러한 事態에 대비하여 農業機械化를 더욱 적극적으로 推進해야 할 것이며, 한편 農業後繼者 育成을 위한 農業教育制度의 全面的 改編이 要請된다. 또 財源問題, 物價安定 및 기타政策目標와의 相馳를 고려하여 지나친 價格依存型的 農家所得增大策은 止揚하고 農業勞動生産性 增大에 의하여 農業所得增大를 이룩하는 方向으로 轉換하고 동시에 農外所得源의 拡大를 위한 農村工業育成이 全体 經濟의 持續的 成長에 도움이 될 것이다.

- 註1. 예를들면 Kuznets 教授는 어느나라를 막론하고 開發初期에 있어서는 農業部門의 勞動生産性增大가 工業革命의 先行要件이라고 主張하고 있다. <Six Lectures on Economic Growth, pp 56-60>
2. 이 밖에 또 政府取買價를 낮게 策定한 理由중의 하나는 1949년에 實施된 農地改革에 의하여, 農地를 팔아야 할 地主層들에게 每年支拂하는 地價를 最小化하려는 意圖도 있었기 때문이다.
3. Y. Hayami, "Japan's Rice Policy in Historical Perspective", Food Research Institute Studies, Vol. XIV, No. 4, 1975, pp365
4. S. C. Hsieh and T. H. Lee, Agricultural Development and its Contributions to Economic Growth in Taiwan, JCRR Economic Digest Series : No. 17, 166, pp2-3.

參 考 文 獻

1. Johuston, B. F. "Agriculture and Structural Transformation in Developing Countries: A Survey of Research", Journal of Economic Literature, Vol. VIII, No. 2, June 1970.
2. Johuston, B. F. and Kilby, P. "Interrelations between Agricultural Policy in Developing Countries, ed. by N. Islam, 1974.
3. Lewis, W. A. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" Manchester School, May 1954.
4. Kuznetz, S. "Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes on Measurements," International Journal of Agrarian Affairs, April 1961.
5. Bairach, P. Revolution Industrielle et Sous-Developpement, Paris, 1964.
6. Hayami, Y. "The Japan's Rice Policy in Historical Perspective" Food Research Institute Studies, Stanford, Vol. XIV. No. 8, 1975.
7. Hsieh, S. C. and Lee, T. H. Agricultural Development and Its Contributions To Economic Growth in Taiwan. -Input-output and Productivity Analysis of Taiwan Agricultural Development-, JCRR, Economic Digest Series: No. 17, April 1966.
8. Ban, S. H. The Growth of Korean Agriculture(1918-71), KDI Press. 1974.
9. Moon, P. Y. "The Evolution of Rice Policy in Korea" Food Research Institute Studies, Stanford, Vol. XIV, No. 4. 1975.
10. Korea's Agricultural Policies in Historical Perspective, KDI Working Paper 7704, April 1977.
11. UN/FAO. FAO Production Year Book, 1977.
12. The Ministry of Agriculture and Fisheries, Farm Household Economy Survey, 1952-77.
13. Agricultural Statistics Yearbook, 1960-77.
14. The Economic Planning Board, Urban Household Living Expenditure Survey, 1962-77.
15. The Bank of Korea, Farm Household Economy Survey, 1953-62.
16. , Economic Statistics Yearbook, 1955-77.
17. , National Income Statistics, 1960-77.

討 議 要 点

韓國經濟開發에 있어서 農業의 役割을 客觀的으로 그리고 科學的으로 評價하는 問題와 韓國의 經濟開發模型을 어떻게 一般化시키는 것이 妥當한가에 對한 問題를 提起하였다는 點에서 이 論文은 討論을 위한 重要한 始發點을 提供하였다. 經濟成長을 위한 韓國農業의 役割 評價問題와 關聯하여 다음과 같은 事項들이 指摘되었다.

1. 韓國에 있어서 農業의 GNP 寄與度가 차츰 낮아져왔다. 그러나 GNP에 對한 寄與度を 算出하는데 있어서 林業과 水産業部門이 除外되고 있는데 特히 水産業分野는 단백질 食品源이 될뿐만 아니라 家畜에 對한 飼料 및 肥料로 利用되고 또한 水産業의 고용효과 라는 측면에서 農業과 긴밀한 關聯을 갖고 있기 때문에 農業에 包含 (例를들어 畜産部門)시킬 수 있다고 보며 이렇게 했을 때 農業部門의 成長率이 적어도 3%以上은 더 높아질 것으로 본다.

2. 穀物價格은 農業 및 農村開發을 爲한 重要한 指標가 되며 特히 農業部門의 GNP에 對한 寄與度を 測定하는 資料가 되므로 重要한 의미를 갖는다.

그러나 穀物價格의 算出에 있어서는 生産에 所要되는 經濟的 費用을 過少評價하는 傾向이 있다. 물론 經濟的 費用을 計算하는데는 여러 가지 어려운 點이 있기는 하지만, 最近 世界銀行에서 要素保護費用相關係數(factor protection cost coefficient)의 概念을 利用하여 經濟的 費用을 算出하여 實際農家受取價格과 比較하여 본 結果, 調査에 包含된 21個國에서 農民의 受取價格이 農民에게 正當하게 支拂되어야 할 價

格의 50~80%에 不過한 것으로 나타나고 있다.

3. 非農業部門으로 移轉된 農業部門의 貯蓄水準이 매우 낮게 나타나고 있는데 이것은 公式的인 貯蓄만을 고려한 結果인 것으로 생각된다. 그러나 韓國에 있어서 農民들의 人間資本에 對한 教育投資를 非農業部門으로 移轉된 投資로 看做할 때 貯蓄投資規模는 상당히 커질 것이다. 農業部門의 貯蓄投資規模도 農民들의 農用建物施設에 對한 投資, 農村下部構造에 對한 投資等等 相當하다. 過去와 같이 強制貯蓄의 性格을 띤 農業部門의 貯蓄增大가 國民經濟成長을 위한 필수적인 前提條件이 아니라는 點은 最近의 經濟成長論에서도 새롭게 認識되기 시작하고 있다.

4. 韓國의 經濟成長模型이 農工均衡成長模型에 속하는지 아니면 工業成長主導에 依한 農業成長模型(文 教授의 立場)에 속하는지에 關해서 대부분의 意見은 다음과 같은 立場에서 農工均衡成長模型에 속한다고 指適하였다. 韓國政府가 工業化에 優先的인 力點을 두어왔지만, 農業部門의 發展을 위해서도 強力한 施策을 推進해 왔다. 例를 들면 土地改革, 農業生産增大를 위한 生産基盤造成, 農村下部構造改善, 農業信用事業, 農業技術開發 및 普及, 價格政策, 그리고 農村새마을運動등을 들 수 있다. 따라서 農業發展이 工業發展에 따라서 自發的으로 이루어져 왔다고 볼 수는 없다.

5. 經濟學的으로 計量化할 수는 없지만 韓國사람의 勤勉性, 自助自立精神 등의 社會學的 要因들도 農業發展에 重要한 役割을 해왔으며 安保의 次元에서 食糧自給政策을 中

심으로 農業發展을 위한 諸施策이 推進되어 온 點은 韓國의 경우 特殊하다고 하겠다. 이러한 農業開發戰略은 다른 開發途上國家들에게 좋은 參考資料가 될 것으로 생각된다.

끝으로 農村人口의 減少가 個別作物의 單位面積當 生産量增大를 가져왔는가에 對하여 疑問이 提起되었다. 特히 靑壯年層을 中心으로 한 農家人口의 流出은 一部農家에서 農業生産性의 低下로 나타났을 것으로 생각되는데 그것은 最近二毛作率의 減少를 하나의 例로 들 수 있다. 이로因하여 耕地面積當 生産量은 오히려 떨어졌다고 할 수 있다.

그 뿐만아니라 靑壯年層의 都市流出은 앞으로의 農業發展을 위한 制約要因이 될 것으로 보이는데 그것은 첫째 營農規模의 零細化 및 農地所有패턴의 變化가 農業機械化의 制約要因

이 되지않을 것인가 염려되며, 둘째는 營農從事人口의 高齡化, 婦女化로 새로운 技術導入이 制約반을 우려가 있고, 셋째 米穀을 除外하고 다른 作物의 多收穫品種이 거의 없다는 事實이 앞으로 더욱 二毛作率을 낮게하는 要因이 될 것으로 보기 때문이다. 이러한 現象들은 여러 나라에서 共通的인 것이기도 하다. 特히 카리브연안의 諸國에서는 農村人口의 急激한 流出로 因한 耕作中斷이라는 事態가 發生되는 일이 없도록 強力한 措置를 取하고 있다.

農村人口의 流出과 關係없이 아직도 韓國에 있어서 農業人口가 37%가량되고있고 이들의 所得水準이 都市家計所得보다 相對的으로 낮을 것으로 判斷되므로 이들 農民들의 福祉向上問題는 앞으로 重要한 政策上의 課題가 될 것으로 본다.

韓國農村의 社會 文化的 變動

— 人間要素와 社會組織을 中心으로 —

金 璟 東

(서울대教授)

韓國農村의 人間要素와 社會組織은 전통적으로 “民俗社會” 또는 “小農社會”의 特性을 지닌 것으로 看做하고, 1960년대를 起點으로 하는 몇가지 巨視的 및 微視的 變動을 概觀하면서 그와 같은 變動의 要因들을 살펴보려는 것이 本論의 주된 作業이다.

우선 人口構成面에서 農村人口가 1961년의 56.3%에서 1976년의 35.7%로 相對的으로 減少되는 현상을 검토하고 그것이 주로 人口移動(都市化)에 起因한다는 점을 지적한다. 물론 農村의 生産率이 감소된 것은 사실이지만 농촌의 純移動이 크게 작용한 것도 부인할 수 없다. 이와 동시에 家口當 人員數(家族의 크기)도 1963년의 6.3명에서 1976년의 5.4명으로 줄어들었다는 것이 드러났다.

농촌의 社會계층구조에 대한 자료의 未備로 완벽한 分析은 不可能하나 대체로 戶當 耕作面積의 추세로 보아 上層과 下層은 相對적으로 줄어들고 中間層이 약간 肥大하는 경향은 있으나 1974년 前後하여 이 추세가 조금은 後退하는 점을 지적할 수 있다. 다만 농촌의 生活水準은 都市勞動者와 비교한 農村所得面에서나 所有家電品目的 種類 및 所有率로 보아 向上된 증거가 뚜렷하다.

微視的 社會組織의 變動도 자료未備로 원만한 분석은 어려우므로 家族을 중심으로 생각할 때 먼저 核家族型 家口의 比率이 늘어나고 있으며, 家族內 人間關係 특히 夫婦間의 權威關係에서도 婦人은 地位와 구실이 增大되는 경향을 볼 수 있다. 그러나 親族集團의 기능에는 큰 質的 變化가 일어나지 않고 있다는 증거가 엿보인다.

態度面에서의 변화는 첫째 갖가지 儒敎的인 價值態度的 弱화가 눈에 띄고, 둘째 개인주의 적인 성향, 移動性向, 成就志向, 熱望水準의 上昇 등에서도 “近代性”을 더 띄는 방향으로 변하고 있다는 자료분석의 결과를 얻을 수 있다.

이러한 각종 변동의 요인으로는 都市化와 농촌인구 이동, 工業化와 經濟成長, 농촌개발사업 특히 새마을운동 등을 비롯하여 비교적 外現的인 요인들을 들 수 있다. 그러나 이러한 변화들을 가능하게 해준 다른 요인들, 특히 人間要素로서 농촌의 리더십을 들 수 있고 농촌사회 조직을 가능하게 한 갖가지 전통적 유산을 생각할 수 있다. 그리고 人間要素에 영향을 미친 것으로는 大衆媒体, 敎育, 軍經驗등이 지적될 수 있다.

主要争點으로는 現在의 농촌발전을 과연 <綜

합의 發展)의 한 類型으로 간주할 수 있는가 하는 문제를 들 수 있다. 특히 새마을운동이 그 복표에 있어서는 종합적 발전의 요건을 갖추고 있지만, 실제에 있어서는 物質 및 經濟爲主의 변동유형을 띠었다는 점, 이에 따르는 농촌사회의 個人化, 原子化 현상이 集合主義的 理念과 상치한다는 점, 그리고 農村의 民衆民主主義的 實踐이 中央集權的 權威主義 政体와

긴장관계를 갖게 될 가능성 등을 들 수 있다. 끝으로 都市-農村間의 差異가 점차 減少되고 있는 現實에 비추어 앞으로 농촌사람들이 경제적인 생활 이외에도 文化的인 면에서나 社会的 威光 등에서의 격차를 寬容할 것인가를 念頭에 두고 전반적인 社会發展의 맥락속에서 均衡된 발전을 추구할 것이 艱요하다.

討 議 要 点

1. 韓國農村에서 이루어져온 社会文化的 變化의 實態와 이러한 變化에 影響을 미치는 諸變數들의 作用을 体系的으로 分析하는 作業과 함께 特히 農村社会變化에 關한 科學적인 研究推進方法에 關한 問題들을 中心으로 討論이 進行되었다.

2. 討論參加者들에 依해서 대체로 認定된 事項中의 하나는 우리나라의 農村社会的 變化實態(農民意識構造의 變化를 包含하여)에 關한 体系的인 社会科學的 研究가 不足하며, 그 結果 情報限界에서 오는 討論의 制約이 不可避한 것으로 指摘되었다.

3. 韓國農民的 傳統的인(또는 基本的인) 文化的 性格은 그 동안 어떻게 特徵지워져 왔으며, 그 가운데 어떠한 것들이 어떻게 變化되어 나오고 있는가라는 根本的인 問題가 提起되었지만 앞으로의 研究課題로 처리되었다.

4. 農村開發(또는 보다 광범위한 意味에서 社会開發)에 있어서 가장 基本的인 獨立變數의 하나는 結局 “人間”이라는 点이 特히 強調되었다.

그렇지만 人間이 社会發展을 具體的으로 可能케 하는 變數인 것은 事實이지만 이러한 人間들이 어떻게 그러한 變化와 發展을 可能케 하는지에 關해서 金教授의 論文은 크게 限界를 가지고 있다.

特히 傳統的인 韓國農民的 理論型을 儒敎思想의 影響에 의한 保守的이고 受動的인 人間型으로 概念化시킬때, 이러한 農民들이 지난 10여년에 걸쳐 이루어져 온 우리나라의 農村社会開發(農村새마을 運動을 包含하여) 過程에서 어떻게 參與해 왔는가? 만약 農村社会的 開發이 農民들의 能動的인 參與에 의해서 可能해진 것으로 본다면 이것은 農民意識構造의 變化를 前提로 하는 것인가?

農村社会開發에 있어서 農民들의 後進性을 克服해야겠다는 意志와 努力, 그리고 그들 스스로가 이룩한 變化를 體驗하고 自信心을 높이는 것은 農民들로 하여금 더욱 크고 새로운, 더욱 많은 變化와 發展을 促進시키는 힘으로 作用하게 된다.

5. 韓國에 있어서 工業發展을 推進하는

制度的 基盤은 相對的으로 아직도 體系化 되어 있지 않고 있다. 特히 最近의 農村새마을運動을 制度問題와 關聯시킬 때 農村새마을運動의 推進過程에 對한 具體的인 研究가 제대로 되어 있지 못하고 있다고 할 수 있다.

6. 農村人口移動問題와 關聯하여 最近 農村勞賃上昇으로 工業團地의 勞賃水準과 農村勞賃水準 사이에 큰 隔差가 發見되지 않는데도 農村人口移動이 繼續 이루어지고 있는 社會的 理由는 무엇인가? 特히 農村을 떠나고 있는 사람들의 動機는 무엇인가?

다른 한편으로 最近 部分的인 現象이기는 하지만 農民들의 歸農 (return migration)이 이루어지고 있는데 農民들이 歸農하는 가장 重要한 理由는 무엇이며 여기에 影響을 미치는 變

數로는 어떠한 것들이 있는가?

7. 金環東教授의 農村社會變化에 關한 研究接近方法과 關聯하여 查察해야 할 점은 農村의 社會文化的 變化에 關한 研究에 있어서 研究對象期間의 設定이 重要한데 10年 또는 20年의 期間은 社會文化的 變化를 分析하기에는 너무나 짧은 期間이라는 점이다.

韓國農村의 社會文化的 變化程度를 測定하는데 있어서 都市·農村間의 比較分析보다는 國際間의 比較分析이 오히려 適合한 方法이 될 수도 있다. 그것은 國際間의 比較를 通해서 韓國農村社會의 發展程度를 보다 쉽게 正確하게 把握할 수 있기 때문이다. 한가지 例로 文盲率의 國際間比較를 通해서 韓國農民들의 높은 教育水準에 對한 理解가 보다 容易할 수 있다.

台灣의 農村開發戰略

켄 차오 켄

(國立台灣大農大學長)

I. 머리말

食量増産으로부터 出發한 台灣의 開發事業은 開發途上國들에게 適切한 開發模型으로 認識되고 있다. 1960年 以前의 台灣의 農業은 國內 農産物需要를 充足시키는 外에 農産物輸出로 資本을 形成하는 手段이었다. 1960年代의 加速的인 工業發展으로 農業은 漸次的으로 最大輸出 産業으로서의 地位를 喪失하였다. 經濟가 有機的으로 發展함에 따라 많은 새로운 高等農産物이 開發되었다. 이러한 高等農産物에 대한 外國의 需要가 増大되어 輸出이 急激히 늘었으며 이에 따라 農家所得水準도 向上되었다. 1960年代 後半에는 많은 農業勞動力이 流出되어 農業勞動力 不足狀態를 초래하게 되었으며 특히 移秧期와 收穫期에는 勞動力 不足狀態가 深刻해지고 따라서 農業勞賃이 상당히 上昇하였다. 그 동안 作付體系와 營農方式에도 重大한 變化가 일어났다.

1970年代에 始作된 台灣 經濟發展의 세 번째 段階는 資本集約的이고 有機的인 産業發展에 力點을 두며 그 主要目標은 輕工業發展 支援, 生産性과 附加價値의 向上, 持續的인 經濟成長 等이다. 工業發展에 重點을 두고 있

지만 農業이 等閑視된 것은 아니다. 이 期間에 農業生産이 서서히 增加할 것을 考慮하여 政府는 1973年以來 農村開發을 促進할 對策을 세웠다. 一般會計 外에 特別資金이 農業部門의 支援을 위하여 마련되었다.

産業構造의 變化와 함께 先進國들이 工業化過程에서 겪었던 것과 類似한 새로운 問題들이 農業部門에 提起되었다. 工業分野의 雇傭機會가 急激히 增加함에 따라서 農民들은 勞賃의 壓迫을 받게 되었다. 특히 많은 農村靑少年들이 都市로 移住하였고 많은 農家가 時間制營農으로 經營方式을 轉換하였으며 收入을 補充하기 위해 農外所得에 依存하게 되었으며 農業生産의 成長率은 점차로 減少하였다.

II. 營農構造의 變化

台灣의 經濟開發過程에서 가장 重要한 變化는 工業의 急速한 成長과 農業의 地位低下이다. 現在는 工業이 農業을 代身하여 台灣의 中心産業이 되었다. 農業部門의 持續的인 繁榮에 힘입어 지난 20年間 工業部門의 年間成長率은 15.2%에 달했으며 특히 1961~1972년에는 17.4%의 成長率을 記錄하였다. 反面에 自然

條件의 制限으로 農業은 平均年 4.6%의 成長을 이룩하였다. 工業成長率이 農業成長率을 增加함에 따라 漸次的으로 經濟構造가 變化하였다. 純國民生産額에서 農業이 차지하는 比重은 1960年의 32.4%에서 1977년에는 13.4%로 減少하였으며 工業은 같은 期間內에 24.6%에서 38.7%로 增加하였다. 雇傭構造에서도 이와 類似한 變化가 일어났다. 1960년에 農業勞動者는 全體就業人口의 56.1%를 차지하고 工業分野의 就業者는 11.3%에 不過하였다. 1977년에는 工業分野에 26.9%, 農業에 33.8%가 就業하고 있다. 輸出商品構造의 變化는 더욱 뚜렷하다. 1961년에는 農産物과 加工農産物이 全體 輸出商品의 62%를 차지하고 工商品은 38%에 不過하였다. 그러나 1977년에는 農産物과 加工農産物은 13%, 工產品은 87%를 차지하였다.

過去의 農業生産의 特徵은 土地生産性을 提高하기 위해 充分한 農業勞動力을 活用하였으며 作付體系가 移樣하였다는 점이다. 最近 工業과 商業의 急速한 發達로 인하여 農業의 構造와 發展樣相도 勞動集約的인 形態에서 資本集約的인 形態로 變모하였다.

지난 25年間 台灣의 農産物은 每年 4.5%씩 增加하였으며 이로써 食糧自給, 工業原料供給, 農民의 生活水準 向上이 可能하였다. 그러나 1962년부터 商工業의 急速한 發達로 말미암아 특히 農村地域의 經濟構造와 開發樣相은 크게 變化하였으며 그 內容은 다음과 같다.

1. 工業化가 進行됨에 따라 農業勞動者와 非農業就業者間의 賃金隔差는 더욱 深化되었다. 靑壯年層은 都市나 工場地帶로 離農하고 老弱者만이 營農에 從事하게 되었다.

2. 農産物價格은 거의 오르지 않은 反面 農

業生産費의 上昇으로 農民들은 營農에 意慾을 喪失하였다.

3. 많은 農民들은 農外所得을 追求하여 時間制營農을 하게 되었으며 따라서 農産物 生産이 減少하였다.

台灣農業이 當面하고 있는 커다란 問題點은 다음과 같다.

1. 營農規模가 너무 零細하다. 1970年과 1975年에 實施한 農業센서스에 의하면 台灣의 營農規模別 農家人口比率은 다음과 같다.

表 1. 營農規模別 農家人口比率

營農規模	農家人口比率 (1970)	農家人口比率 (1975)
0.5ha 미만	43.94	41.73
0.5ha ~ 1.0ha	27.60	29.62
1.0ha ~ 2.0ha	20.03	20.94
2.0ha ~ 3.0ha	5.32	5.07
3.0ha ~ 4.0ha	1.77	1.68
4.0ha ~ 5.0ha	0.69	0.50
5.0ha 이상	0.65	0.46
計	100.00	100.00

表 1에 나타나 있듯이 台灣의 營農規模는 極히 零細하여 1975년에는 0.5ha 미만의 農家が 全體의 41.73%, 1ha 미만이 75.35%를 차지하고 있으며 또한 3ha 이상의 農家도 점차 減少하고 있다. 生活水準이 向上됨에 따라 零細小農들은 非農業分野의 副業을 찾게 되고 營農活動을 等閒視하게 되었다.

2. 一般的으로 最新農業技術이 施行되지 않고 있다. 1964年 台中地方에서 實施한 國立台灣大 農大의 調査에 의한 勸奨農業技術의 受容率을 보면 다음과 같다.

表 2. 勸奨農業技術 受容率

	勸奨農業技術	受容率(%)
水 稻	種 子 消 毒	52.04
	淺 植	78.70
	改 良 모 관	8.02
	病 虫 害 防 除	62.34
	深 耕	33.98
	条 植 과 密 植	86.11
	適 正 施 肥	45.06
其他作物	고 구 마 種 子 消 毒	7.28
	사탕수수栽培(水稻에代替)	10.41
農業經營	營 農 計 劃	12.04
	營 農 日 誌 記 録	11.10

表 2에서 勸奨內容에 따라 農民의 受容程度에 상당한 差異가 있다는 事實을 알 수 있다. 어는 会社에나 革新者와 追從者가 있다. 革新者는 새로운 技術을 빨리 受容하며 追從者는 無關心하거나 늦게 受容한다. 一般的으로 營農規模가 큰 農民일수록 革新的이며 그들은 새로운 技術受容을 위해 果敢한 投資와 努力을 集中시킬 수 있다.

每年 水稻生産大會의 受賞者들은 ha 당 10%을 生産하나 全國 平均은 3~4%에 머물고 있다. 이는 즉 水稻增産이 可能하다는 것을 나타낸다.

向後 小規模 營農이 大規模 營農보다 훨씬 複雜한 樣相을 띠 零細小農들은 財源의 活用, 農産物 分配, 營農資材의 投入 등에 대해 他人과 함께 意思決定을 내려야만 하며 最大의 利益을 얻기 위해 各 部門의 意思決定을 調整하여야만 할 것이다. 非農業分野의 急速한 發達이 協同生産活動에 대한 認識과 慾求를 높여왔다. 台灣의 農民들은 家族中心의 營農體制를 維

持하고 同時에 營農活動 規模를 擴張하기 위하여 共同營農과 賃耕의 形態로 移行하고 있다. 協同事業은 營農規模를 늘이고 生産性과 作業效率을 높이는 데 가장 좋은 方法임이 밝혀졌다.

Ⅲ. 農村開發 組織活動 計劃

農村開發計劃에는 戰略(全體計劃)과 戰術(部門別計劃)이 있다. 戰略(全體計劃)에는 開發計劃과 公共政策이 包含되고 戰術(部門別計劃)은 주로 戰略(全體計劃)의 実行方案과 地域社會 權力構造, 指導力, 組織體 등에 관한 問題를 다룬다. 戰略(全體計劃)과 戰術(部門別計劃)은 모두 利用될 수 있다.

다음과 같은 組織活動이 台灣의 農村開發事業에 体系的으로 適用되어 왔다.

1. 共同營農作業

1964년에 JCRR은 水稻共同栽培作業을 計劃하였으며 이 計劃은 즉시 農林省의 主管下에 JCRR의 協助를 받아 몇개의 地域에서 實施되었다. 이 計劃의 要點은 20~30町步를 耕作하는 것이다. 그룹討論을 통해서 農民들은 共同營農作業과 集團營農의 利點을 알게 되었다. 共同營農作業區域內의 모든 農民들은 같은 品種을 栽培하고 耕作方法 또한 같으므로 共同營農作業이 可能한 것이다. 12~15町步의 作業班은 勞動의 效率과 生産性を 提高시킬 수 있었다. 이 共同營農作業이야말로 小農에게 大規模 營農의 利點을 享有할 수 있도록 하는 確實한 方法인 것이다. 1964년부터 1970년까지 經驗으로 共同營農作業이 政府의 새로운 政策인 營農의 機械化와 近代化를 遂行하는데 效果的이라는 事實이 밝혀졌다. 1964년에 水稻共同栽培作業은 100개의 作業班으로 出發하였으며 耕地는

各 10~20町步이며 86個 部落의 2,325 名의 農民이 이 事業에 参与하였다. 水稻共同栽培 作業은 急激히 增加하여 1966年에는 296個의 作業班에 7,291名의 農民이 参与하였다. 水稻 共同栽培作業区域도 擴張되어 耕地整理가 完了된 地域에서는 한 区域이 300町步에 이르렀다. 그러나 生産性이 낮은 西海岸 地方에서는 한 区域이 5~8町步밖에 되지 않는다. 1970年에는 채소, 果樹, 畜産 分野에도 共同營農作業方式이 導入되었다. 規模가 다른 作業区域들은 서로 다른 營農方法을 試圖하였다. 營農效率을 높이고자 農場經營研究, 流通構造改善, 營農日誌 記錄 등이 強力히 推進되었으며 따라서 農業所得이 增加하게 되었다. 1974年에는 農村開發 促進計劃下에 처음으로 한 部落 全體의 논에 水稻共同栽培作業을 實施하였다. 新品種栽培, 密植, 病虫害 防除, 適正施肥, 水資源管理, 等に 특히 力點을 두었다. 結果적으로 1976年에 台灣의 쌀收穫量은 歷史上 最高를 記錄하게 되었다.

經驗에 의하면 새로운 地域에 共同營農作業方式을 도입하기 위해서는 地域指導者 訓練, 弘報 活動 等 約 1年間の 準備期間이 必要하다. 共同營農作業의 成敗는 共同作業區域의 農民들의 協同과 理解에 달려있다. 그러므로 매우 조심스럽고 漸進的인 共同作業組織計劃이 必要한 것이다.

工業化가 이루어질수록 더욱 많은 農民들이 離農하여 他産業에 從事할 것이다. 당분간은 共同營農作業이 食糧과 農産物 問題를 解決하는 方便이 될 것으로 看做되며 共同營農作業方式의 採択으로 한편으로는 農産物增産이 계속될 것이며 다른 한편으로는 台灣의 社会, 經濟構造의 基礎인 小規模 家族營農體制가 維持될 수 있다.

2. 農村開發促進計劃

1969年 11月 政府는 生産費用的 節減과 農家所得增大에 目的을 둔 新農業政策을 發表했으며 이의 漸進的인 遂行을 위하여 14個 細部 施策을 講究한 바 있다. 또한 이 新農業政策을 遂行키 위해서 몇개의 實踐計劃을 開發하여 運營하여 왔는데 이들 實踐計劃은

- 1) 1970年 3月 및 1971年 2月の 肥料價 節減措置
- 2) 1970年 6月の 農業財政調整委員會의 設立
- 3) 1970年 11월에 承認된 農産物 流通構造 改善計劃
- 4) 1971年 8月の 農家租稅 節減措置
- 5) 1972年에 始作된 農業機械化 促進計劃 等이었다.

그런데 長期的으로 볼 때는 上述한 諸 實踐計劃에 의해 所期의 目的이 達成될 것이지만 우선 農民의 当面問題를 解決키 위해서는 더 集中的인 對策方案이 講究되어야 할 必要가 있었다 따라서 1972年 9月 27日 政府는 農村 및 農業發展을 促進시키기 위하여 이미 進行中인 農政施策의 遂行은 勿論 이에 덧붙여서 9項目의 새로운 農政施策의 遂行에 總力을 기울이겠다는 要旨를 發表했다. 이렇게 해서 1950年代의 土地改革事業에 버금가는 主要 農政指標가 設定되었으며, 農村開發促進計劃(ARDP)으로 알려진 主要農政指標에 包含된 重點 施策은 다음과 같다.

- 1) 糧肥交換制의 廢止
- 2) 農地稅와 教育稅 附課 廢止
- 3) 農業金融條件의 緩和
- 4) 農産物 流通構造改善
- 5) 農業下部構造強化

- 6) 最新營農技術의 擴大普及
- 7) 主産地 設定
- 8) 研究活動 및 指導事業強化
- 9) 農村工業의 育成

이 計劃에 政府가 200 億元(현재 換率 36元: 1 \$로 계산하면 55.6 百萬 \$)을 投入한 結果 많은 島嶼地方의 營農條件이 改善되었으며 附隨的으로는 農村地域 下部構造 建設을 위한 公共投資에 힘입어서 農村의 就業機會가 擴大되었다. 원래 이 計劃은 1973年 1월에 始作하여 1974년에 終決하기로 되어 있었으나 農業部門을 近代化 할 必要에 따라 政府는 이 計劃을 繼續 推進하기 위해 每年 財政支援을 繼續하기로 決定하였다. 그리하여 1975年 上半期에 國庫에서 500萬元이 充當되었으며 1976財政年度(1975年 7月부터 1976年 6월까지)에는 財務部 特別 予算에서 20億元이 支援되었다. 以前의 다른 農業開發計劃의 경우와 같이 農村復興聯合委員會(JCRR)가 다른 關聯部處와 協力하면서 計劃遂行 및 資金管理를 맡아 하는데 貧窮地域의 農民들에게 直接的인 惠沢을 주는 事業 뿐만 아니라 計劃自體의 價值에도 重點을 두고 있다.

3. 綜合開發 示範部落

農村開發促進計劃의 遂行과 關聯하여 1975년에는 10個部落, 1977년에는 6個部落을 追加하여 綜合開發 示範部落으로 選定하였는데 이들 中 대부분은 食糧作物生産地, 나머지 몇個 部落은 酪農, 養豚地域이었다. 示範部落들은 몇個 事業을 同時에 遂行해야 한다. 즉,

- 1) 農産物 生産의 提高, 流通構造 改善 및 營農規模擴張을 위한 農民組織 및 訓練
- 2) 農村生活環境改善
- 3) 農民訓練

또한 示範部落計劃의 始作에 즈음하여 農林庁 傘下 各道支部에서는 처음 選定된 10個部落의 農家經濟狀態를 調査해서 뒤에 發表했는데 이는 將來의 比較를 위한 것이었다. 이 計劃을 成功的으로 이끌기 위해 該當 各邑을 邑內 機關長 및 農民代表로 構成된 發起者會를 組織하였으며 農民들은 이 計劃의 遂行에 앞서 相互意見交換을 위해 自体모임을 가진 바 있다.

營農條件의 改善 및 指導事業의 強化가 이 示範計劃下의 첫째 活動形態이다.

그리하여 農民으로 하여금 勸奨農業技術을 受容토록 하며 生産技術을 改善하고 機械化營農을 하도록 북돋우는데 重點을 둔다. 各 示範部落은 機械移秧作業에 便利하게끔 共同모판을 設置해서 그 地域農民과 이웃部落 農民들에게도 나누어 준다. 現在 各 示範部落에서는 移秧機를 爲始해서 各種 農機械의 導入이 急增하고 있는 實情이다.

이들 示範部落 農民들은 共同作業組를 組織하여 畝增産을 위하여 綜合的인 面에서 進歩된 生産技術의 活用に 박차를 加하고 있다. 또한 이 計劃은 專業農家의 營農規模擴大를 支援하기 위하여 賃耕을 發展시키고 零細小農에게 農外就業機會를 提供함으로써 離農하는 것을 誘導하고 있다. 最下 3年間 모든 營農活動을 網羅한 賃耕契約을 締結하도록 奨勵하고 있는 것이다. 整地作業이나 畝 및 其他作物의 收穫作業 등에 賃耕이 必要한 이웃을 위하여 어떤 農民들은 大型 트랙터나 其他 農機械를 共同으로 購入하였다. 生産에 있어서 重要農事作業을 始作하기 前에 近處의 農業指導機關의 專門家를 招聘하여 該當農事技術에 關한 教育을 하고 있다. 이때 農民들이 農業知識이나 農業技術을 손쉽게 習得하도록 特別히 準備된 教材를 活用하였다. 農林

庁傘下 道支部에서는 指導要員들이 使用토록 農業 및 農家經濟에 關한 여러가지 pamphlet이나 책자를 配布하였다.

示範部落計劃의 둘째 活動形態는 環境改善 및 家庭經濟에 關한 指導事業이다.

環境改善事業은 地域開發事業과 同等하게 遂行되는데 道路, 下水溝 및 其他 公共施設에 대해서는 特別資金이 支援되고 있다. 農村住宅建設이나 改良은 住居環境改善에 있어서 重要한 일인 것이다. 이 計劃의 始作된지 3年以內에 69棟의 農村住宅이 새로 建設되었으며 350棟의 住宅이 改良되어 이들 示範部落의 住居環境改善에 寄與하게 된 것이다. 또한 많은 農家가 그들의 부엌, 목욕실, 화장실, 침실 및 거실 等 家庭生活環境을 改善하고 있는데 이와 같이 지난 3年間 示範部落事業의 一環인 環境改善事業에 參與한 農家가 1,130戶가 된다. 한편 部落道路는 아스팔트로 鋪裝하고 道路邊에 꽃이나 나무를 가꾸어서 環境整理를 하였다. 示範部落會, 家庭環境改善會, 4-H 및 其他 會員들을 對象으로 保健, 衛生의 基本知識에 關한 教育을 實施하였다. 가정주부들을 對象으로 해서 食生活改善에 關해 教育을 하였으며 家庭計劃에 對한 指導도 하였다. 日常生活을 優雅하고 아름답게 營爲하기 위한 꽃꽂이 講習이 있으며 余暇善用을 위해 手芸技術 및 其他技術을 익혀서 竹細工品이나 플라스틱 帽子 等を 만든다.

示範部落計劃의 세 번째 活動形態는 青年會나 4-H의 組織이다. 이러한 活動은 未來의 農民이나 農村指導者를 育成시키는 한편 13~24歲의 靑少年들의 4-H 加入을 誘導하는데 重點을 둔 것이다. 4-H 訓練을 위해서 한달에 한번 모임이 있으며 各者 興味있는 農事知識을

하나씩 輪라 이를 遂行하는데, 例를 들면 4-H 會員이 토마도밭을 가꾸는 일 等이다. 4-H 會員은 個別的으로나 또는 協力하여 일을 맡는데 양송이 生産作業과 같은 것은 會員全體가 參與하는 事業인 것이다.

養豚事業은 4-H 會員에게 人氣있는 事業이다. 어떤 4-H 會員은 다른 사람에게 示範을 보이기 위한 事業을 遂行하기도 한다. 이들 示範部落에서는 4-H 會員들에게 農機械 操作 및 整備에 關한 指導를 하며 移秧機에 依한 移秧作業을 參觀시킨다. 協同하는 精神을 기르기 위해서 奉仕活動部를 組織해서 쌀 生産作業을 돕기도 하고 賃耕作業에 參加해서 勞動力을 提供하고 약간의 報酬를 받기도 한다. 어떤 示範部落에서는 自願指導者의 指揮下에 못자리를 設置하기도 하며 그 過程에서 어떻게 하면 모가 잘 자라게 되는가에 對한 指導를 받는다. 그들은 함께 모여서 機械移秧, 防除 및 收穫作業에 對한 奉仕活動을 遂行하기도 한다. 이 計劃 始作後 3年間に 4-H 靑少年들이 쌀 農事に 對해서 奉仕活動을 한 地域은 總 2,000ha 에 達한다. 1976~77年 사이에 示範部落의 農村靑少年 25名이 農業專門職業學校에 入學이 勸奨되었으며 32名이 農業學校에서 訓練過程을 履修하였다. 이들 示範部落에 위치한 中·高校의 農業教育過程이 改善되었으며 學生들이 農事に 興味를 갖도록 誘導하기 위해서 4-H를 組織토록 勸奨하였다. 또한 靑少年들에게 適當한 娛樂를 위해서 樂隊를 組織하여 즐겁게 놀 수 있는 機會를 提供하고 있다.

이 示範部落計劃은 農村開發促進計劃(ARDP)에 따른 融資金의 支援에 힘입어서 促進되어 왔다. 融資金은 各 地域의 農民會를 통해 配布되며 바로 當農資金으로 쓰이거나 또는 農機具

改良, 農家住宅改良 및 流通構造事業에 쓰이고 있다. 이 示範部落事業計劃은 關聯 各 機關의 協助에 힘입어서 滿足스러운 結果가 나타나고 있는 것이다. 따라서 全体 台湾의 各 都市地域의 指導者뿐만 아니라 蔣 總統을 爲始해서 行政府 高位官吏들까지 줄을 이어 이들 示範部落을 찾아오는 것이다. 1976년에는 中國農復會(JCRR)의 議長, “창화” 郡守 및 其他 關心을 가진 사람들이 창화郡의 “인칭” 部落에 와서 이 示範部落事業에 의해 이룩된 많은 成果를 視察한 바 있다. 1977年 6月末에 이르러서는 原來의 10個 示範部落에 있어서 機械化農業의 對象地域이 870ha 以上이었고, 農機械는 270 台나 追加保有케 되었다. 어떤 示範部落에서는 野外集會나 農業展示會까지 開催한 경우도 있다.

IV. 結 論

前述한 바와 같이 台湾은 農村開發을 爲한 一聯의 事業을 計劃함에 있어서 “事業對象의

把握”과 “實際의인 技術의 發見”이라는 側面에서부터 일을 始作했음을 알 수 있다. 台湾의 경우에서 重要한 特徵이라고 볼 수 있는 것은 問題點을 探知하고 이에 對한 對策事業을 講究하며, 그 事業을 完結하는 能力인 것이다. 台湾의 農村開發計劃이 이렇게 成功的으로 遂行될 수 있었던 것은 이를 뒷받침 할 수 있는 充分한 實際經驗과 關聯機關들의 密接한 協助에 基因한 것이었다. 또한 農村開發은 營農體制와 生活水準을 同時에 發展시키고 改善하는 方向으로 짜여진 公共計劃에 依해서만 이루어진다는 것을 알 수 있다. 어쨌든 最近에 새로운 計劃設計技術을 活用하여 새로운 計劃樹立을 爲한 勞力を 繼續하는 추세에 있으며 特別히 地域單位의 計劃樹立에 있어 開發된 바가 많은데 그 基本 目的은 農業生産에 있어 가장 效率的인 生産要素의 分配를 하는데 있는 것이다.

마지막으로 台湾의 經驗에 비추어서 우리가 얻은 것은 어떤 技術開發 및 그 活用方案이외에 社會란 그 스스로가 問題點을 發見하고 이에 對한 解決策을 찾을 수 있게끔 構成되어야 한다는 重要 教訓인 것이다.

討 議 要 點

1. 台湾은 農村綜合開發(IRD)을 4-H 클럽, 農會 등 機構整備를 통하여 成功的으로 遂行하였지만 이들은 政府가 主動이 된 것이지 農民이 主動이 된 것은 아니지 않느냐는 지적이 있었다.

2. 台湾은 低穀價 政策下에서 成功하였는데 그 비밀은 무엇이며, 台湾은 過去 25年間 4.5%의 農業成長을 持續, 이 期間에 農業生産力이 2배로 되었는 것인데 어떻게 그러한 늘

라운 成長이 可能하였는가, 그것이 生産性增大나 作付體系改善을 통한 것인가, 協同農業은 韓國에서도 實施되고 있는데 그중 가장 곤란한 것은 生産物 配分問題인데 台湾에서는 이 問題를 어떻게 解決하고 있는가 하는 질문이 있었다.

이에 대해 발표자는 ① 台湾에서는 小麥의 輸入을 통하여 低農産物價格을 실현시켰으나 이것이 農民의 所得을 減少시키는 結果를 가져와 肥料價, 農機械價 등의 引下, 稅金免除 혹은 輕減

全體的인 資金供給의 건축, 公營料金이나 公營生産製品的의 價格引下 등의 方法으로 實現하였다. ② 農業生産性的의 增大는 土地生産性的의 增大를 통하여 이룩하였는데 具體的으로는 新品種開發, 肥料增施, 農藥使用, 灌溉排水改善 등의 方法을 써서 農業生産의 倍增이 加能했다. 그러나 今제는 收穫率에 到達해 있으며, 韓國도 아마 머지않아 이 點에 到達할 것이다. ③ 協同農業은 作業만을 協同하는 것이어서 分配에 따른 問題는 없다고 答辯했다.

3. 米穀生産을 위한 協同農業은 그 리더쉽이 위에서 아래로 내려온 것인가 아니면 農家水準에서 위로 自然發生的으로 이루어지고 있는 것이냐는 질문에 대해 발표자는 初期에는 政府가 매우 重要的한 役割을 담당, 農機具의 供給, 病虫害 防除, 農産物의 流通等 여러면에서 協同農을 우선적으로 支援하는 바 農民들이 이 事業을 통해 惠澤을 입게 되자 自然히 政府示策에 積極 反應해 왔다고 말했다.

1960年代 以來의 日本의 農村問題와 政策調整

유이제 야스히코

(日本 農林水産省 農業總合研究所)

I. 쌀 150kg

日本은 미터법(Metric System)의 適用을 위 하여 많은 노력을 하였지만 1955년까지 쌀의 計量單位는 石이었다. 過去 日本人 등은 한사람이 一石의 쌀을 가지고 一年을 살 수 있다고 생각하였다. 쌀 1石을 무게로 換算하면 150kg이며 그것을 한끼의 熱量으로 換算하면 1400 Cal가 되는 것이다. 그것은 絶對休息의 條件속에서 人間이 유지할 수 있는 熱量이므로, 一石의 쌀은 最低營養수준을 保障한다고 結論지을 수 있다. 傳統的으로 日本人의 음식물은 야채, 생선, 쌀로 構成 되어왔다. 바다로 둘러싸인 온화한 氣候와 축복받은 땅은 야채의 調達과 生鮮을 마련하는데 어려움이 없었다. 따라서 一年에 一石의 쌀이 適當한 食事を 保障하며, 이것은 日本人의 傳統的인 思考方式이 되어왔다.

모든 日本人이 항상 一年에 一石의 쌀을 消費하여 온 것은 아니며, 오랜 經驗에서 波生되어 온 이 計量單位는 古代 日本人의 日常生活에 커다란 影響을 끼쳤다. 예를들면 封建的代의 統治者들은 그들의 領地에서 生産된 쌀을 石으로 換算하여 權力의 程度를 表現하였다. 百萬石作付의 土地所有란 他作物 生産에 있어서는 마참

가지 이지만, 15,000t의 쌀을 生産할 수 있는 土地를 意味하였다. 이것이 日本人 思考方式의 全部는 아니지만, 만약 一石의 쌀로 1人을 1년동안 扶養할 수 있었다고 假定을 하면 百萬石의 쌀로는 百萬名의 사람을 扶養할 수 있었을 것이다. 따라서 우리는 사실상 百萬石의 쌀을 生産하는 領地는 百萬名의 人口를 가졌다고 假定할 수 있을 것이다. 따라서 石으로 測定된 領地의 見地에서 住民은 곧 總人口를 뜻하는 特성을 가진다. 一石의 쌀을 生産하기 위하여 必要한 畝面積을 反이라고 부른다. 세월이 지남에 따라 토양의 生産力이 改善되었을 때의 1反보다 面積에 있어서는 컸다. 7세기에 中國과 日本의 경우 中央集權的 單一 王政을 組織하였는데 그것은 唐朝의 政治的 組織을 본 딴 것이었다. 文化改革으로 發表된 西紀646년의 왕의 勅令은 12a를 一反으로 固定시켰다.

그후 土地의 쌀生産力은 점차 增加하였고, 16세기 末內亂 후의 最高의 統治者인 豐臣秀吉은 그의 有名한 土地調査(1582~1598)를 實施하고 一反을 10a로 固定시켰다. 따라서 7세기에는 一石 또는 150kg의 쌀을 生産하기 위해서는 12a의 畝이 必要하였지만 16세기에는 10a로 이만한 쌀을 生産할 수 있게 되었다.

封建時代中에 土地所有의 크기는 石이라는 單位로서 쌀의 生産力이라는 側面에서 表現되었다. 그리고 形態가 다른 土地面積의 生産力 역시 畓의 生産力에 건주어 測定되었던 것이다. 一石을 生産하기 위한 畓面積이 1反이었던 이래 百萬石의 土地所有는 百萬反 또는 100,000 ha의 畓, 또는 그것과 同等한 것이었다.

이러한 思考方式으로 쌀은 事實上 生活의 基礎으로서 古代로부터 日本人의 日常生活에 큰 影響을 미쳤다. 日本은 1868년 明治維新으로 새로운 現代化의 時代로 접어들었다. 그것이 쌀로부터 멀어진다는 것은 결코 아니었다. 비록 現代化에 關心을 가진 指導者들이 西歐의 營農方式을 導入하려고 試圖하였지만 이러한 노력은 完全히 失敗하였고, 그반면 傳統的인 栽培方法을 改善하여 쌀 生産力 增進을 위한 노력은 成功을 거두었다.

1893年 國立農業研究所의 設立은 새로운 技術과 協業農의 基礎 수립의 필요에 의한 것이었다. 오늘날의 綠色革命은 轉換期 過程의 主流인 쌀의 品種을 改善하고, 새로운 技術導入에 있어서의 根源을 제공하는 것이다. 1920년경 쌀 生産力은 ha당 3 t까지 增加하였고 日本農業은 5a의 畓에서 一石의 쌀을 生産하는데 必要한 技術水準을 이룩했다.

1920년대에 년간 國內의 總 쌀消費量을 總人口로 나눈다면 1人當 消費量은 精米 140kg(粗穀으로 계산하면 150kg 수준)된다. 만약 日本에서의 經濟發展이 國民 1人當 實質所得의 增加를 意味하였다면 日本의 現代化는 飲食物에 있어서 쌀의 1人當 消費增加를 뜻하는 것이다. 그 첫段階는 쌀이 雜穀을 代替한 것이었다.

1920년대 末부터 1人當 쌀消費量은 增加를 멈추었다. 都市化와 經濟的 不景氣가 그 傾向

을 加速化하였던 것이다.

제 2次大戰中과 直後 쌀生産量의 減少는 1人當 쌀消費量을 減少시켰다. 日本人이 準饑餓狀況을 經驗한 이 期間에 다소간 傳統的인 消費패턴이 파괴되었다. 그럼에도 不拘하고 사람들은 過去 쌀 饑饉을 經驗하였기 때문에 어쨌든 充分한 量의 쌀은 確保해야 한다는데 關心을 두게 되었다. 美國의 援助에 의해 供給된 밀은 “代替食品”으로 돌려졌다. 물론 이러한 意味는 日本人에게 있어서는 두말할 것도 없이 쌀이 밀로 代替되는 것이었다.

II. 食料品の 多樣化

1955년은 쌀의 大豐作이 기록된 해였다. 前年에 약간의 冷害를 입기는 하였지만 36%의 生産量增加를 기록하였다. 그리하여 戰後에 사람들은 生活이 더 좋아질 것이라는 느낌을 갖게 되었다. 이런 見地에서 1956年 經濟計劃廳에서 發行한 經濟白書에는 “戰爭은 끝났다”는 구호를 使用하였다. 이런 귀절은 生活狀態가 戰後 極度の 窮乏에서 回復되었다는 것 뿐만아니라 急速한 經濟成長의 到來를 예견한 것이었다. 의심할 것도 없이 自信感을 갖게한 經濟的 事實의 하나는 쌀生産의 增加였다.

戰後 年間 1人當 쌀消費의 增加는 1962년까지 繼續되었다. 이때의 數値는 精米로 118kg, 벼로 130kg까지 달했지만 이것은 戰前의 最高記錄보다는 낮은 것이었다. 이러한 傾向을 보이게 된 것은 戰後 밀의 消費가 增加했기 때문일 것이다. 1934~38년의 期間동안에 年間 1人當 밀의 消費量은 9kg이었는데 쌀消費量은 精米 135kg 이었다. 1962년 쌀의 消費는 135kg에서 16kg이나 줄었고 밀은 17kg增加

하여 26kg이 되었다. 그래서 밀 소비의 증가는 거의 정확하게 쌀 소비의 감소와 같았다.

2次大戰前에 日本人은 傳統的인 日本 飲食物의 하나인 쌀을 매년 1石씩 소비하고 있었다. 그러나 1934~38년에는 쌀 소비의 거의 21%가 海外로 부터 輸入되었다. 海外의 供給者는 日本의 植民地인 韓國, 台灣이었는데 戰後 日本은 이러한 植民地를 잃었고, 따라서 日本은 쌀 生産面積의 一部를 잃은 것이나 다름이 없었다. 戰前에는 인도지나반도와 버어마도 쌀을 輸出하였었다. 戰後 泰國을 除外한 이러한 나라들은 國內의 政治의 狀況으로 因해 輸出이 不可能하였다.

同時에 日本은 심각한 外換의 不足에 허덕였고 相對的으로 값비싼 食糧인 쌀을 사들일수 없었다. 따라서 戰後 日本의 糧穀不足은 밀의 過剩 生産國에 對해 密輸出窓口를 만들어 준 셈이 되었다. 同時에 그러한 密의 過剩이 日本에게 는 참으로 多幸한 일이었다.

앞에서 이미 밀가루 製品이 쌀의 代用品으로 간주되었다는 것을 記述했다. 그러나 經濟回復과 急速한 經濟成長은 一人當 實質所得을 增加시켰고 빵을 始初로 한 서구식 밀製品은 당연히 日本人의 食生活에서 상당한 地位를 얻기 시작했다. 1960年代는 빵製造의 機械化를 조장시켰고 프랑스빵, 덴마크 페이스트리, 마카로니, 스파게티, 피자의 消費를 增加시켜 一人當 密消費量은 1962년의 26kg에서 1967년에 32kg으로 增加되었다. 그 이래 이 數値는 거의 變함이 없다.

이와는 對照的으로 一人當 쌀의 消費는 1962년에 最高를 나타냈다가 그 이후 서서히 減少하여 1969년에는 100kg이하로 減少했다.

一般的으로 말해 經濟發展이 進行됨에 따라,

즉 一人當 實質所得이 增加함에 따라 日常生活의 모든 面에서 現代化가 이루어지고 飲食物의 패턴도 變化한다. 이 範圍에서의 變化는 세가지의 範疇로 나누어지는 것 같다. 첫째 主食料品の 多様化이다. 지금까지는 主요한 몇가지 飲食物에 依存해 왔지만 今처럼부터 基本的인 飲食物의 數가 많아지기 始作했다는 것이다. 둘째로 副食物의 多様化이다. 食料品은 傳統的인 基本穀物로 만든, 새롭게 開發된 副食物이 나타나기 始作한 것이다. 마지막으로 消費習慣의 多様化이다. 食事時間과 食事場所에 따르는 生活方式의 多様化, 食事習慣의 多様化가 일어나고 있으며 가정에서의 傳統的 食事習慣은 變化하고 있다.

만약 위에서 言及한 “飲食物의 多様化”라는 變化를 감안한다면 日本人은 密製品이 쌀에 比하여 어떠한 利益을 얻을 수 있다는 結論을 내린 것이 분명하다.

日本人의 食事に 그러한 食料品을 導入한 것은 食事習慣을 多様化 하는데 크게 寄與했다.

그러면 一人當 密消費의 增加가 멈추면 쌀消費의 減少趨勢가 멈춘다는 것인가?

대답은 否正的이다. 飲食物이라는 테두리 안에서는 各食料品 사이에 서로 유기적인 關係가 있다. 쌀消費量이 단순히 密消費의 要素일 수는 없다. 우리가 일반적인 消費習慣을 생각해 보던 밀가루製品의 消費가 中止된다 하더라도 쌀의 消費量은 增加하지 않을 것이다.

Ⅲ. 水稻耕作의 環境

음식이 더욱 多様化함에 따라 쌀의 消費가 減少한다는 事實은 그것이 日本農業의 기초에 수정을 요구하기 때문에 農業政策의 심각한 問

題가 된다. 이것은 日本에서 農業의 기본적인 요소로서 表現되고 있는 水稻作에 대한 再考를 要한다. 水稻作은 적어도 20℃에서 3~4個月의 生育期間을 要하고 最少限 1,778mm의 강우량을 要한다. 물론 日本의 대부분의 地域이 그러한 環境에 있는 것은 아니지만 이러한 理由로 日本農業은 基本的으로 西歐의 類型과는 다르게 發展해 왔다.

일반적으로 農業은 連作을 하지 않는다. 만약 同一作物을 連作한다면 토양속의 영양분중에서 同一한 영양소만이 섭취되므로 收量은 떨어지게 된다. 作物도 하나의 生物이므로 폐기물을 배설하고, 토양은 불순해지며, 토양은 해로운 유해물로 가득차게 된다. 따라서 成功的인 農業을 위해서는 輪作을 해야 한다.

西歐의 營農은 輪作體系를 도입하고 畜産을 함께 하는 혼합영농방식이다. 西歐는 전형적으로 根菜作物, 穀物, 草地의 순서로 輪作을 하고 있다. 各作物은 토양으로부터 다른 영양소를 제거하기 때문에 每年 다른 作物을 심으면 어느정도 토양의 퇴화를 막을 수 있다. 부연하면 根菜作物은 토양속에서 지라므로 토양을 변화시켜 주고 가축에 필요한 사료를 제공한다. 그리고 사람이 消費한 穀物로부터 나온 밀짚은 퇴비가 된다. 물은 소를 기르기 위한 건초나 사료가 될 뿐 아니라 토양에 질소를 환원시켜 준다.

西歐의 農業에 있어서 家畜의 飼育으로 農業은 주로 飼料作物을 栽培하는 農業에 의존하고 있으며, 반면에 가축은 토양을 肥沃하게 하는 堆肥를 생산한다. 부연하면 家畜은 일년내내 우유, 계란, 고기를 공급해 주며, 營農에 있어서 勞動을 平準化시켜 준다. 이러한 營農類型속에서 西歐의 營農은 輪作을 함으로써 어려움

을 극복했다. 따라서 그것은 肉類와 肉類제품을 포함하여 西歐人의 食糧을 다양화 시켰는데 그것은 西歐人의 農業生産技術의 歷史的 發展의 結果이기도 하다.

日本은 그렇지 않다. 西歐와 比較해 보면 日本의 여름은 더우며 비가 많아 水稻作을 위해서는 적합하다. 벼는 日本을 포함한 아시아 大部分 지역에서 재배되고 있다. 每年 連作을 하지만 收量은 減少하지 않는다. 그 理由로 논(畓)에는 自然에 의해서 또는 관개로 물을 대기 때문에 그 물에 의하여 많은 영양소가 운반되어 토양은 恒常 새로와지기 때문이다.

그것은 古代 나일강의 홍수가 이집트의 땅을 肥沃하게 했고 豐作을 가져온 것과 같다. 따라서 이집트는 人類文化의 發生地의 하나일 뿐 아니라 數세기 동안 지중해 지역의 穀倉이었다. 畓에 每年 관개를 함으로써 前年에 소모된 영양소를 공급하여 토양을 새롭게 하고 收量에 영향을 미치는 일이 없이 連作이 可能하게 되었다.

부연하면 排水는 作物의 배설물을 제거 시켜 토양을 깨끗하게 해준다. 畓에 담수된 물은 극심한 기후의 변화로부터 作物을 보호하며, 토양침식을 막고, 地下水位를 유지시키고 물의 수직이동을 극소화시켜 토양에서의 영양소의 용해를 막아준다. 담수는 토양에서의 질소고정을 촉진시켜 綠藻類의 성장을 돕는다.

따라서 無限한 물의 能力은 벼의 連作을 可能하게 하며, 다른 作物 또는 家畜과의 혼합영농을 하는데도 技術的 必要를 느끼지 않았다. 물론 東南아시아의 경우는 日本과는 달리 겨울에도 벼를 재배하지만, 日本의 冬作物은 주로 밀과 보리이다. 한편 畓에 使用할 堆肥生産을 위해 家畜을 기르는 農夫도 있다. 그러나 西歐

와는 달리 營農에 요구되는 農業의 基礎的環境은 아니며, 오히려 家畜은 農夫의 所得을 보충하기 위한 것이다. 따라서 日本에서는 輪作과 혼합영농이 發展되지 못했고, 쌀이 食生活에서 傳統的인 지위에 머물러 있어 음식이 多樣化될 수 없었다.

土地生産性の 極大化와 쌀生産의 요구로 休耕期가 없었으며 쌀은 全아시아를 통하여 가장 重要な 穀物이 되어왔다. 1948~1952年을 분수령으로 하여 아시아에서 1ha當 곡물의 생산량을 熱量으로 換算하면 옥수수가 2.92百萬 Cal 밀은 2.79百萬 Cal, 수수는 1.36百萬 Cal이었다. 그렇지만 쌀의 그당시 熱量은 4.9百萬Cal 이었다. 동시에 아시아의 米作지대에서는 인구가 가장 밀집되어 있다. 이것은 米作지대가 土地의 生産성이 높은 것을 의미하기도 한다. 부연하면 單位面積當 人口의 부양능력이 가장 높다고 할 수 있다.

IV. 農業政策의 變化

고양이 눈의 동공은 팽창하기도 하고, 수축하기도 하여 빈번히 變化한다. 日本의 農業政策은 고양이 눈과 같으며 특히 2차대전후에 그 방향이 자주 變化하였다.

아마도 無定見의 主要한 이유는 政策의 多樣化와 日本의 農業環境일 것이다. 이미 말한 것처럼 덥고 습기찬 日本의 여름기후는 米作農業에 適合하다. 그렇지만 食事習慣의 多樣化에 直面하여 쌀의 消費가 줄어들고 있기때문에 農業政策은 需要가 增加하는 作物의 生産을 증가시키고 쌀의 生産을 줄이고 있다.

그러나 수요가 증가하고 있는 대부분의 생산

물은 田作物이거나 肉類이며, 대부분의 경우, 재배기술은 輪作을 겸한 西歐式 혼합영농으로 發展되고 있다. 일반적으로 西歐의 기후는 日本보다 차고 메마르기 때문에 生産物뿐만 아니라 영농방식도 쉽게 日本에 이식되지 못하고 있다. 특히 그것은 영농기술적인 면과 水稻作을 혼합한다는 영농관리적인 양측면에서 어려운 일이다.

2차대전후 食糧이 부족하던 시기에는 어떻게 하면 충분한 쌀을 얻을 수 있을까 하는 것이 문제였다. 따라서 그 당시의 農業政策의 主要問題는 쌀生産量の 增加였다. 이러한 目的을 達成한 後 日本은 成長의 時代로 접어들었고 食事習慣의 多樣化가 始作되었으며 農業政策의 目標은 根本的인 修正이 필요하게 되었다.

農業勞動力은 他産業으로 빠져나갔고, 農業政策은 勞動力의 効率化, 耕地規模의 擴大, 需要가 증가하는 生産物의 集中的 生産을 目標로 하였으며 農家所得의 水準은 他産業과 견줄만 하게 되었다. 이것은 소위 “自立農家”의 增加政策이었다. 이것이 1961年 制定된 農業基本法의 目的이었다.

이러한 모든 조치에도 불구하고 수요가 감소하는 쌀의 生産은 60年代까지 繼續 增加하였으며 1970년에는 1年 供給量보다 많은 7百萬t의 古米가 쌓였다. 쌀은 새 수확기 이전에 在庫가 생기며 每年 6月에는 주기적으로 古米를 불태우게 되었다.

1965년의 기상조건은 세계적으로 惡化되었고 世界の 여러지역에서 밀의 부족이 발생하였다. 이 時期는 日本에서도 흉작이었다. 同時에 急速한 經濟成長은 農業人口를 도시로 流出시켰고, 農村으로부터 쌀의 수집상인의 數가 줄었고, 都市에서 配給쌀의 需要는 급격히 增加하

였다. 이러한 狀況과 결함시킬만한 政策의 不在狀態였고, 都市에서 쌀이 부족하게 되자 食糧局 관리들은 쌀의 부족을 全國的인 것으로 판단했다. 부언하면 急速한 經濟成長은 農家와 他産業從事者間의 所得격차를 과생시켰지만 政治家들은 高米價 政策을 지지함으로써 선거에서 이익을 얻었고 所得의 平等을 되찾았다.

上記의 要素들은 쌀생산을 증가시키기 위한 노력이었고 需要와 供給의 均衡을 무시함으로써 많은 쌀의 과잉생산을 가져왔다. 그 다음의 시도는 農業基本法에 의하여 쌀생산을 제한하고 需要가 增加하고 있는 야채, 과일, 肉類의 생산을 增加시키는 것이었다. 따라서 1969년에 시작한 “大單位 農業計劃”은 벼재배 면적을 제한하고 畜을 전환시켜 他作物을 재배하고 사료 생산을 늘리며 쌀의 과잉문제를 극복하려고 노력하여 왔다.

이 政策이 成功하였을때인 1973년의 古米在庫量은 1개월 消費分인 50萬t 에 지나지 않았다. 이해에 세계의 기상조건은 다시 惡化되어 콩, 설탕, 곡물의 國際價格은 폭등하였고 美國과 같은 전통적인 農産物輸出國도 輸出統制를 하였다.

이런 현상은 “오일쇼크”에 따른 것이었으며, 食糧의 供給과 需要關係에서 극심한 경험을 한 국가들은 食糧生産의 自給度를 달성하기에 부심하였다. 물론 이에 대한 가장 간단한 해답은 쌀생산의 增加와 쌀소비의 증가인 것 같다. 쌀 消費增加 運動은 非現實的인 노력이었지만, 農業에 대한 관심은 높아졌고, 그 결과 쌀生産에 대한 制限이 해제되었다.

그 結果는 1978년의 경우 古米가 4.7百萬t 으로 증가될 것이라는 예상에서도 명백히 나타난다. 現在의 農業政策은 農業基本法의 方向으로

進行되고 있으며, 現在의 계획은 쌀生産을 1969년보다 더 엄격히 제한하며, 畜에 他作物의 도입을 강화하는 것이다.

경제적으로 發展된 歐美諸國은 同時에 그들의 農業을 現代化할 수 있었다. 이들 農業基本內容은 食事習慣의 多樣化와 일치되었다. 이와는 대조적으로 日本은 경제적으로 先進된 나라들 가운데서 유일하게 水稻作이 農業의 主流이다. 日本의 기후환경은 現代化한 西歐農業을 適用할 수 없게 만들고 있다. 한동안 日本의 農業政策은 日本의 전통적인 水稻作과 西歐의 輪作, 혼합영농과의 差異를 어떻게 정리할 것인가하는 딜레마와 싸워야만 할 것이다.

日本의 農産物은 自給度의 高低에 따라 두가지 範疇로 나뉘어진다. 그 하나는 쌀, 채소, 과일, 달걀과 낙농제품 및 肉類로 거의 80% 이상을 自給하고 있는 반면 둘째로 밀, 보리, 콩 및 설탕은 80% 이상을 外國에 依存하고 있다.

表 1 農産物自給率

단위 : %

	1960	1965	1970	1976
쌀	102	95	106	100
채 소	100	100	99	98
과 일	100	90	84	82
달 갈	101	100	97	97
낙농제품	89	86	89	85
육 류	91	90	89	76
밀	39	28	9	4
보 리	107	73	34	9
콩	44	25	13	8
(대 두)	28	11	4	3
설탕	18	30	23	19

資料 : 農林省 “食糧需給”

이런 自給度差의 주된 理由는 氣候이다. 日本은 아시아 淸水地域에 속하여 米作에 적합하며, 채소도 栽培할 수 있고, 특히 심한 밤낮의 氣溫差로 糖分이 많은 과일을 生産할 수 있다.

두번째의 理由는 經濟的인 것으로 氣候에 알맞는 作物의 生産은 費用이 遞減하여 供給이 더욱 활발히 이루어지지 때문이다. 쌀을 除外한 모든 農産物은 이 때문에 自給度の 差異가 發生한다고 보아도 좋다.

밀이나 보리는 벼의 그루같이로서 겨울에 심기도 하나 畚의 습기 때문에 生産量은 유럽에 비해 적다. 小豆는 中國과 美國에 依存하고 있으며, 설탕도 氣候條件으로 인한 生産費 때문에 대만에서 수입하고 있다.

달걀과 肉類는 自給도가 높으나 그 歷史는 깊지 않다. 家畜飼料는 대부분 輸入에 依存하고 있어 價格은 유럽과 거의 비슷하다.

말은 農村이나 軍隊에서 運搬手段으로 利用되었으나 機械化의 進展으로 쓸모가 없어졌다. 牧草地가 적기 때문에 소도 乳牛이건 肉牛이건 그렇게 많지 않은데 말의 수는 줄어들고 乳牛은 1960年의 824千頭에서 1977年 1,888千頭로 增加하였다. 肉牛은 機械化의 進行으로 急増한 需要에도 불구하고 減少하고 있다. 따라서 肉類의 價格은 外國에 비해 매우 높은 편이다.

農産物 輸入政策

自給度差를 說明하는 세번째 要因은 農産物 輸入政策이다.

戰後 日本農政의 두 가지 主要目標은

(1) 農家의 所得水準을 他部門 만큼 끌어올리고, (2) 一般消費者에게 저렴한 가격으로 農産物을 供給하는 것이었다. 이를 동시에 達成하기

위해서는 營農規模를 擴大하는 것이 바람직하나, 이에 많은 現實的인 어려움이 따르므로 오랜 時日이 所要된다.

따라서 이를 短時間에 達成하기 위해서 自給도를 감안한 農産物 價格差別化가 代案으로 채택되었다. 이를 위해서는 日本經濟와 世界農産物市場의 뒷바침이 있어야 함은 물론이다.

이리하여 食生活의 多樣化와 함께 需要가 增加될 것으로 豫想되고 氣候條件에 적합한 品目을 選定하여 自給도를 높이고 아울러 農家收入의 增大를 꾀했다. 競争對象品目에는 輸入関稅를 붙여 輸入을 制限하였다. 肉類 및 과일이 그 예이다. 근래 貿易自由化의 趨勢에 따라 이 関稅障壁이 撤廢되었지만 過剩生産된 穀의 경우에는 많은 抵抗이 있었다.

쌀을 이 範疇에 넣어 政府가 過剩保護한데는 歷史的 및 氣候的인 理由가 있다. 즉 쌀은 1976년에도 日本國民 所要칼로리의 33.5%, 필요단백질의 18.4%를 供給하였다.

두번째류의 農産物은 消費者를 염두에 두고 選定한 것으로 밀, 보리, 飼料作物, 豆類, 설탕 등이다. 이들은 自給도가 낮고 國內生産에 의해 需要를 充當하는 것보다 輸入하는 편이 싸다.

이런 政策을 지속한 결과 自給率과 價格이 같은 方向으로 움직이는, 奇現象을 낳았다. 주의할점은 과일과 채소의 경우인데, 이것은 勞動集約的인 生産品이기 때문에 매우 비싸고 특히 과일의 경우는 資本의 懷妊期間이 길어 더욱 비싸다.

世界市場에서의 日本의 役割

氣候 및 여러 經濟的 條件 때문에 世界市場으로부터의 日本의 農産物 輸入比重은 상당히

높다. 1973년 世界農産物의 價格急騰以後 生産이 매우 增加하여 輸入比率은 1970년의 27.5%에서 1976년의 18.1%로 떨어졌으나, 絶對量은 同期間 3,244百t에서 3,554百t으로 增加하였다. 브라질에서의 大豆生産의 增加와 소련의 막대한 밀 輸入으로 比率이 낮아졌다.

1976年度 世界의 밀 총무역액중 8.6%를 日本이 輸入하여, 1970년의 9.3% 비교하면 比率은 줄었으나 絶對量은 늘었다. 쌀은 輸入하지 않고 있으나 밀과 그밖의 雜穀은 매년 2,000万t씩 수입하며, 이는 매년 增加하는 趨勢에 있다. 실탕은 전체를 輸入에 依存하는데, 1976년도에는 2,433千t으로 世界시장의 14.5%를 점하는 큰 比重을 보였다.

쌀, 채소, 과일, 달걀 기타 肉類는 이와 반대로 世界貿易에서 차지하는 比率이 낮다.

1976년에 돼지고기는 国内에서 需要를 86% 充足시켰으나 1971년 肉類輸入自由化措置로 매년 輸入량이 늘고 있다. 다른 農産物輸入은 훨씬 적은데, 쇠고기 3.4%, 닭고기 4.8%, 버터 1.9%, 치즈 5.0%, 밀감류 0.5%를 보여 주고 있다. 이처럼 比重이 작긴 하지만 갑자기 日本에서 農産物 需要가 늘어나면 世界市場의 農産物 價格이 騰貴할 것은 확실하다.

주요한 5개 食糧供給國은 미국 (38.1%) 오스트레일리아 (19.1%), 캐나다 (8.5%), 유럽공동체 (5%), 타이 (4.9%)이며 2% 이상을 供給하는 나라는 남아프리카, 브라질, 필리핀, 뉴질랜드이다. 日本은 주요 5개국에서 70% 이상을 輸入하며, 美国과 오스트레일리아에서만 50% 이상을 輸入하고 있다.

貿易自由化의 問題

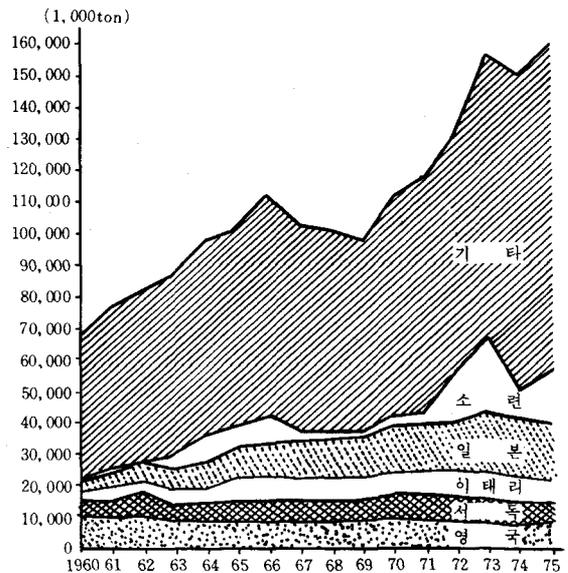
이렇게 農産物輸入의 比重이 높아졌음에도 불

구하고 工産品輸出을 補償하기 위해 輸入을 增加시켜야 한다고 国内에서나 国外에서 意見을 같이 하고 있다.

즉, 日本의 輸入額增加는 國際市場에서의 原資材價格의 急上昇과 급속한 經濟成長 때문인데, 그런데도 輸入中 農産品比重은 下落하고 있다는 것이다. 따라서 單價가 높은 두번째 부류의 農産品을 輸入함으로써 經常收支黑字幅을 급속히 減少시키고 健全한 經濟로 誘導해야 한다는 것이다.

이를 바탕으로 貿易自由化가 進行될 때 대개 3가지 점에서 問題가 發生할 것으로 豫想된다.

圖1 主要國의 穀物輸入



첫째, 生産要素의 하나인 勞動의 問題이다. 값싼 農産物의 輸入으로 인한 移農促進과 이들을 補償하기 위한 막대한 社會保障費의 充當問題가 그것이다. 他生産要素에도 문제가 없는 것은 아니나 특히 勞動에 있어서 심각하다.

둘째, 自然循環体系의 破壞로 인한 環境破損의 問題이다. 日本의 사정으로 보아 工業을 위주로 하여야 하나 그렇다고 農業을 消滅시킬 수 없음은 당연하다.

끝으로 價格變動의 問題이다. 農業生産은 開墾, 育成 등으로 固定 長期投資를 요하고 있는데, 國際市場의 급작한 價格變動으로 貿易自由化의 利益이 쉽게 相殺될 수 있음은 생각하기

어렵지 않다. 더구나 日本人의 1人당 平均 칼로리 섭취량 2,500Cal중 1,000Cal가 輸入에 의존하고 있는 狀況을 考慮하지 않으면 안될 것이다.

지금 당장 食糧輸入을 中止한다는 것은 힘든 이야기지만, 日本人들은 이런 狀況을 認識하여 原料輸入先을 安全하게 확보하는 한편, 国内農業改良을 위해 努力하고 있다.

表2 主要국의 1人당耕地面積

国 別	人 口	人当總土 地 面 積	人当總土 地面積(林 林除外)	人当耕地 面 積	人当耕作 地 面 積	人当草地 面 積
	千人	a	a	a	a	a
台 灣	800,708	119.9	107.9	36.0	13.9	22.1
인 도	562,995	58.1	47.0	31.7	29.3	2.5
소 련	247,354	905.9	537.8	245.6	94.1	151.5
미 국	209,170	447.7	301.4	208.8	92.0	116.8
인도네시아	129,752	146.8	52.9	21.6	13.9	7.7
일 본	107,055	34.8	10.8	6.0	5.1	0.9
브 라 질	98,444	864.7	338.6	139.2	30.3	109.0
방글라데시	80,339	17.8	15.0	12.1	11.3	0.8
파키스탄	66,220	121.4	118.6	36.6	29.1	7.6
서 독	61,290	40.4	28.7	22.1	13.2	8.9
영 국	56,122	43.5	40.0	33.6	12.9	20.7
이 태 리	54,489	55.3	44.0	32.4	22.8	9.7
멕시코	54,336	363.1	282.7	189.4	43.9	145.6
프 랑 스	51,721	105.8	78.7	63.9	37.0	27.0
캐 나 다	22,135	4,507.0	2,505.2	310.2	197.8	112.5
네델란드	13,359	27.5	25.3	16.0	6.4	9.6
오스트레일리아	13,031	5,898.9	5,631.4	3,796.3	342.4	3,453.9
벨 기 에	9,770	31.3	25.1	16.3	8.7	7.6
스 웨 덴	8,170	550.5	272.5	46.0	37.4	8.7
스 위 스	6,367	64.9	49.5	34.2	6.1	28.2
덴 마 크	4,998	86.2	76.8	69.1	53.3	5.8
總 計	3,760,745	356.2	248.7	118.2	38.8	79.5

資料: FAO "Production Yearbook 1972"

V. 過剩人口국에서의 食糧生産

農業用土地利用

1970년도 日本의 1인당 平均土地所有는 34.8에이커로 森林을 除外하면 10.8에이커가 된다.

또 1人當 農業用土地利用은 6.0에이커로 牧草地를 제외하면 5.1에이커가 된다.

이렇게 보면 山岳地域이 꽤 큰 比重을 차지하고 있는 것으로 되는데, 氣候條件 때문에 牧草地로 開發할 때 自然循環體系를 破壞할 우려가 있으므로 枹나무나 木材 栽培가 더욱 바람직하다.

日本의 氣候는 쌀생산을 위해 적합하므로 물

의 供給은 保障되면 收穫循環體系를 유지하면서 地力을 消耗시키지 않고 持續적으로 再生産을 할 수 있다. 이는 또한 牧草地開發을 저해한 要因이기도 하다.

歷史적으로 볼 때 쌀생산지역은 대개 山岳의 河川邊에 위치해있는 것을 볼 수 있는데, 이는 技術的인 制限 때문인 것으로 보인다.

經濟의 도약단계에서 農業이 아주 重要한 役割을 함은 말할 必要도 없다. 그것은 첫째로 工業化를 위해 必要한 資本을, 둘째로 現代化를 위한 公共經費의 源泉이 되는 税金을, 셋째로 原資材나 機械輸入을 위한 資本을, 넷째로 工業化를 위해 必要한 勞動力을, 다섯째로 勞動

表3 年 間 1 人 當 食 糧 供 給

	년 도	곡 물	전 분	설 탕	콩	채 소	과 일	육 류
美 国	'75	61.8	47.9	50.1	8.1	94.7	72.3	110.1
스 웨 덴	'75	61.2	81.0	42.5	2.4	42.0	81.1	60.5
카 나 다	'74	68.5	60.4	46.7	9.4	68.3	79.7	76.6
서 독	'75	64.2	90.1	38.0	3.3	68.5	110.9	82.2
덴 마 크	'74	64.8	76.5	51.0	2.0	48.4	52.0	64.0
프 랑 스	'75	76.1	90.8	35.6	1.3	118.6	74.2	95.5
스 위 스	'75	70.1	48.6	39.7	5.1	84.4	121.8	74.4
화 란	'75	65.7	76.6	42.8	11.1	40.1	110.8	72.5
뉴질랜드	'75	76.2	51.8	36.0	3.2	128.0	73.3	116.8
영 국	'75	74.6	90.4	48.9	4.9	60.5	47.1	73.5
일 본	'76	120.5	26.4	25.3	10.8	127.3	55.2	26.3
이 태 리	'75	167.0	36.7	30.5	8.1	155.7	100.8	65.2
아르헨티나	'69	94.5	108.8	35.4	3.3	79.2	96.4	122.3
브 라 질	'70	99.3	196.0	46.7	29.6	14.6	54.8	30.7
필 리 핀	'69	132.1	32.1	18.3	6.6	28.8	47.8	16.1
한 국	'73	221.0	37.8	7.6	8.4	67.7	15.3	9.2
파 키 스탄	'69/'70	181.0	17.2	18.3	5.8	18.6	29.2	4.0
인 도	'69/'70	140.2	17.5	17.9	9.3	3.7	17.5	1.5

資料 : OECD, FAO "Production Yearbook 1971"

력을 維持하기 위한 값싼 食糧을, 마지막으로 工産品販賣市場을 提供한다.

이를 위해서 工業技術進歩가 요구되며 이는 相互協調에 의해서 達成된다. 그러나 理論的으로는 農業이 工業의 發展에 先行한다.

日本은 明治維新이래 쌀 및 누에고치 增産을 위한 技術發展에 努力해 왔으며 森林地域에 뽕나무를 심어 이를 利用했다.

쌀의 경우 生産性を 向上시켜 資本과 勞動을 他産業에 供給하고 쌀 農産物을 提供하는 임무가 걸려 있었다. 막대한 量의 化學肥料의 改善과 利用, 보다 낮은 灌排水施設로 이 目的은 達成되었다.

쌀增産은 단순한 農土擴張이나 當農方式의 改善으로 達成되는 것이 아니다. 먼저 地力向上이 前提되어야 한다. 이런 의미에서 農業投資에서의 內在의 均衡開發의 問題가 어렵게 된다.

200海里 水域問題에 대한 方案

스티글러 (G·Stigler)의 方法을 따라 1955, 1960 및 1965년의 資料를 利用하고 L·P를 使用하여 日本標準食單表를 構成해 본 結果 밀, 大豆, 菜蔬의 組合으로 나타났다. 그 價格은 現行食費의 절반 이하였다.

쌀이 除外된 理由는 戰後 지속적으로 높게 策定하고 있었기 때문이다.

이 結果는 日本人이 菜食主義者였다는 것을 意味하는가? 日本人은 肉類 대신 魚類를 代替 使用했다. 1976년의 단백질 섭취량은 179.4g으로서 이중 動物性이 45.7%인데 肉類가 23.2%, 魚類가 22.5%를 占하고 있다. 近年에 들어와 肉類消費는 급격한 增加趨勢에 있는 반면, 魚類는 量的으로는 增加하나 그 比率는 거의 固定되어 있다.

민약 이 魚類단백질을 전부 肉類로 代替 充當하려면 약 5.6백만 ha의 耕地面積이 必要하다는 計算이 나온다. 이는 西歐人이 소요하는 土地面積과 같다. 더구나 肉類가 魚類에 비해 칼로리와 지방질 면에서 월등한 것을 생각하면 土地面積의 比較는 無意味해진다.

1975년 200海里内에서 日本은 총어획고의 約 39.1%를 얻었을 뿐이다.

따라서 200海里 문제에 대한 몇가지 代案을 提示해 보지 않을 수 없다.

첫째, 北海利用方案이다. 이는 소련, 미국, 캐나다의 강력한 抵抗으로 實現이 制限되어 있다. 둘째 뉴질랜드, 팬타고니아 魚場利用 方案이다. 이는 뉴질랜드의 肉類輸入條件과 結付되어 있다. 셋째 輸入方案이다. 넷째 南極 및 기타 深海魚獲方案이다. 이는 捕獲費, 輸送費는 재쳐놓더라도 公共費의 負擔이 막중하다. 다섯째로 養魚增殖方案이다. 이도 附帶設備 裝置에 莫大한 費用이 所要되는 難點이 있다.

畜産業의 不規則的인 繁盛

200海里 問題가 어떤 方案으로 處理되든간에 畜産品 및 加工食料品을 利用하는 傾向이 강해질 것이다. 더우기 戰後의 젊은 세대들은 肉類를 選好하는 傾向이 있다.

畜産品의 하나인 달걀의 일인당 소비는 1976년에 약 16kg이었다. 肉類제품은 傳統的인 食生活慣習에서 使用되지 않았으나 食生活이 西歐式으로 變貌해 가고 있기 때문에 價格이 下落하면 需要가 늘어날 것으로 豫想된다. 한편 各國의 200海里 經濟水域 선포로 말미암아 魚類의 供給이 好轉될 가망이 없으므로 肉類의 需要가 더욱 커질 것은 必然하다.

을 받게 되어, 이에 適應하기 위한 對策이 論議되게 되었다. 여기서 農業基本法이 成立하게 된 것이다.

農業基本法은 農業이 他産業에 비해 生産性, 所得面에서 떨어지며 經濟成長에 따라 그 隔差는 더욱 커진다는 基本假定 위에 서 있다. 따라서 당연히 農業과 他産業間의 隔差를 줄이고 그런 制約으로 發生하는 農民의 不利益을 구제하는 것을 그 基本目標로 하고 있다.

國民經濟의 成長은 勞動力을 農業으로부터 他産業으로 流出시키고 이를 技術改善으로 補完하여 “自立農家”를 增加시킬 수 있으리라는 豫想을 낳았다. 또 食生活價習의 變化를 豫想하고 外國農産物과의 競争을 감안하여 精確한 需要豫測에 바탕을 둔 農産物供給을 誘導하였다. 그 위에다 農業所得維持를 위한 農産物 價格維持政策도 採擇되었다.

이를 바탕으로 日本의 農政은 傳統的 土地改良計劃에서 生産性向上과 農業機械化를 推進하는 “農業構造改善事業”으로 轉換하였다.

또한 標準農場計劃에 의해 灌排水 및 農機械使用을 促進시켰고, 農場開發計劃으로 低生産農場과 森林 野山을 果樹園이나 飼料圃場으로 轉換시켰다.

그 위에 農業機械化 示範地域을 選定하여 農場改善과 機械化를 促進시켰다. 최초 集團利用에서 점차 個別農家別로 機械化를 推進하여 市場生産을 可能하게 했고 아울러 貯藏도 擴大시켰다.

畜産物 價格安定計劃 및 損害補償計劃도 樹立되어 肉類와 낙농제품의 價格을 安定시켰다.

輸入自由化의 進行으로 콩, 原糖 등의 損害補償을 포함한 特別措置가 취해졌다. 그러나 어디까지나 典型的인 것은 主穀管理法에 바탕

을 둔 쌀, 보리, 밀의 價格支持이다.

主穀管理法

1918년 쌀 騷動이후 穀物價格의 安定化를 위해 制定된 穀物法의 하나로 1942년 主穀管理法이 제정되었다. 이에 따르면, 生産者는 消費하고 남는 쌀을 政府에 팔아야 할 義務를 지며, 政府는 消費地에 쌀을 運送하고 일정한 分配計劃아래 販賣網을 통하여 必要量을 販賣하게 되어 있다.

쌀의 生産者價格은 그동안 配리티米價에 의해 算定해 왔으나 1960년부터 農民團體가 요구한 生産費基準 所得補償方式으로 代替되었다.

이것은 쌀 生産을 위한 實質費用을 計算할 뿐 아니라 都市勤勞者의 所得을 勘案하여 米價를 策定하는 방식이다. 그 위에 農民團體는 政黨에 壓力을 가하여 高米價를 維持하도록 하여 1960년부터 1968년까지 年平均 9%의 急伸張을 나타나게 하였다.

政府收買價格의 上昇은 販賣價格의 上昇을 同伴하게 되었는데 1960년의 경우 收買價보다 販賣價가 낮아 糧特赤字를 낳고 되고 國家財政은 심각한 問題를 惹起시켰다.

1960년대 후반이래 持續된 쌀의 供給過剩으로 이 制度는 또한차레 動搖를 겪었다.

즉 政府는 쌀 生産者價格上昇을 抑制하는 한편 쌀의 需給關係에 유연성을 줄 目的으로 독립된 쌀 分配制度를 실시하고 最終分配過程에서 消費者價格의 統制를 해제하였다. 또한 1971년부터 收買量의 上限線制를 採擇하여 附加的인 쌀의 過剩을 막았다.

그러나 政府는 쌀 生産의 制限을 위해 막대한 補償金을 치러야만 했다. 더구나 傳統的인 벼의 재배는 이런 政府의 새로운 政策으로 打

擊을 입었고 農民의 士氣는 沮喪되었다.

兼業農家의 出現

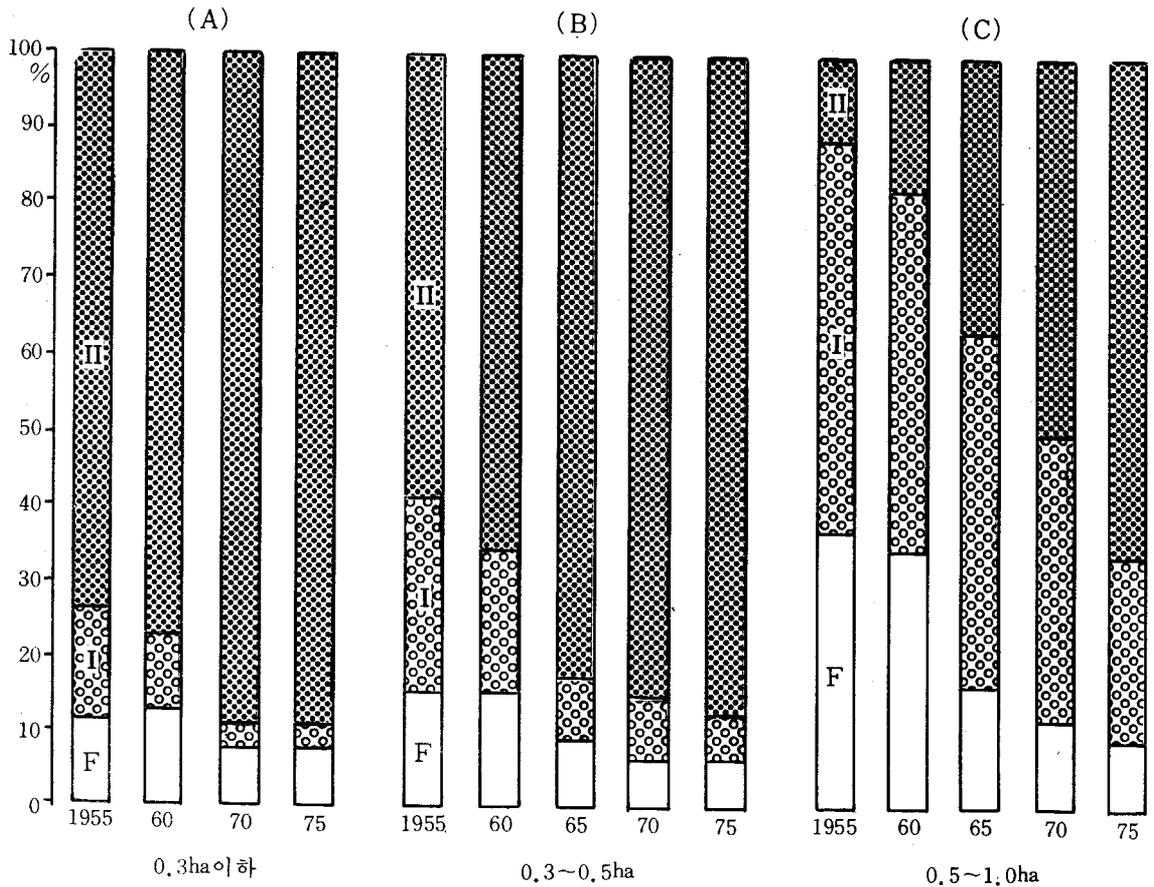
2次大戰後 새로운 農業環境과 맞서 政府는 農業基本法 및 主穀管理法을 바탕으로 꾸준한 努力을 기울였다. 그러나, 法의 運用面에서 調和가 결핍되어 여러가지 副作用을 낳았는데 그

代表的인 것이 兼業農家의 出現이다.

1970년부터 1976년까지 農業人口는 절반으로 줄었으나 戶當平均耕地面積은 변하지 않았다 75년에 兼業農家は 總農家の 87.6% 이었으며 非農業所得이 오히려 큰 二種兼業農家が 總農家の 62.1%를 차지하였다.

圖 2와 3은 耕地規模別兼業農家の 每年趨

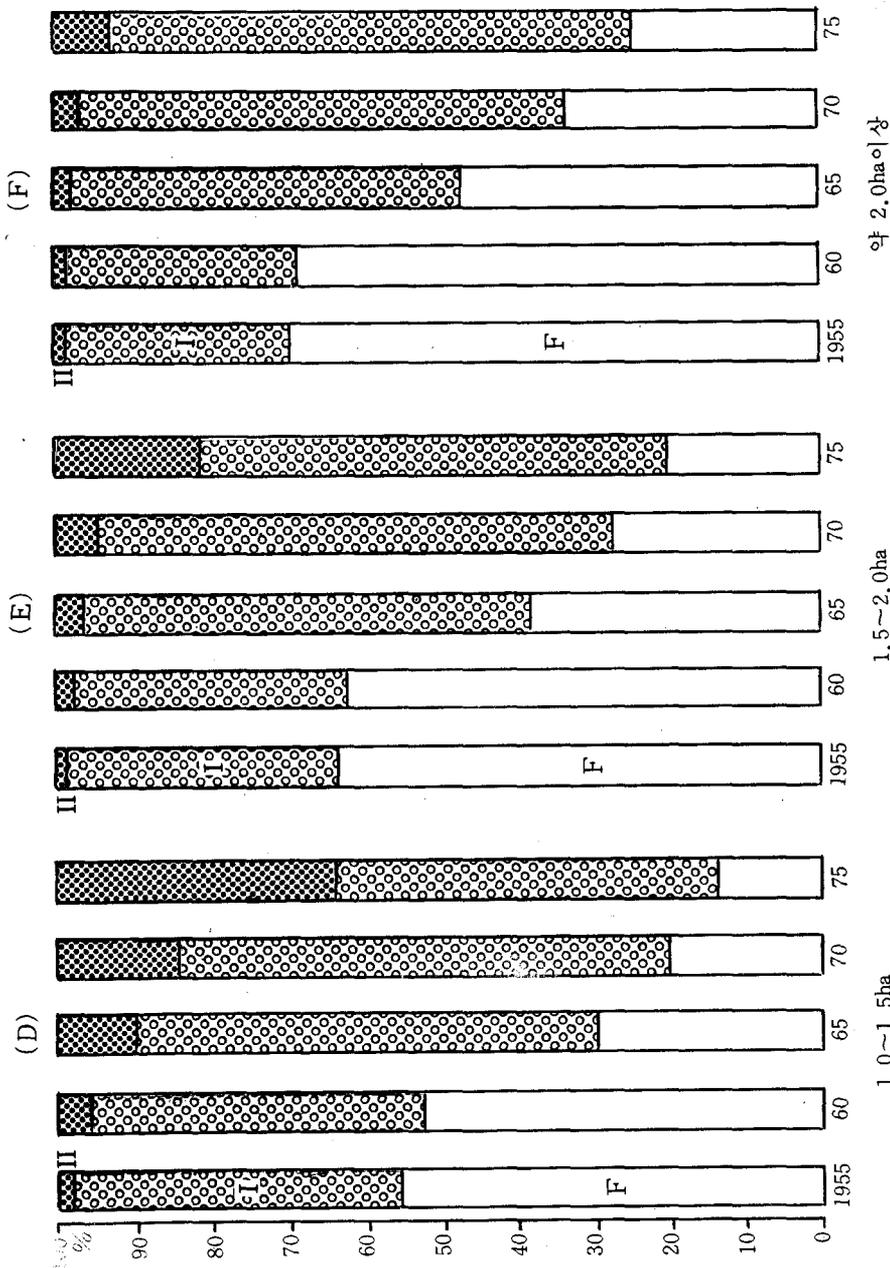
圖 2 耕地規模別 專業 및 兼業農業比率



勢를 보여주고 있다. 여기서 알수 있듯이 農業技術의 進展과 就業機會의 增大가 兼業農의 增加를 促進하여 營農規模의 擴大가 沮害되고 있다.

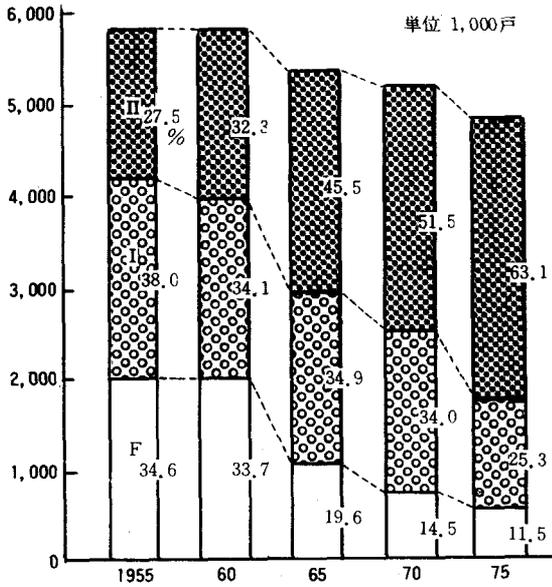
繼續的인 農業의 維持를 위한 資産의 增加라

는 側面에서 機械化는 經濟的合理性을 獲得하는 것이며, 機械化로 인한 單位面積當 產出量의 增加라는 現象도 小農中心의 日本에서는 意義가 있는 일이다. 그러나 問題는 이런 技術體系의 發達이 水稻作에서만 이루어졌다는데 있다



F : 專業農家
 I : 一種兼業農家(農業所得이 非農業所得보다 큰 農家)
 II : 二種兼業農家(農業所得이 非農業所得보다 적은 農家)

圖3 專業 및 兼業農家數



兼業을 위해 農民들은 水稻作을 택하게 되었고, 農民所得의 保障을 위해서는 米價支持政策을 취하지 않을 수 없게 된다. 이것이 더욱 農民을 米作에 執着시켜 過剩生産을 낳았을 뿐 아니라 作付體系를 歪曲시켰다.

農地改革으로 所得의 平準化가 이루어 졌다고 하나 兼業農의 出現으로 戶當勤勞者數가 相對的으로 많아졌을 때 問題는 달라진다. 所得이 平準化된데다가 兼業으로 農業所得의 比率이 낮으므로 米價支持政策을 廢止해야한다고 主張함직하나 問題는 그리 單純하지 않다.

自民黨은 農林漁業部門에서 60%가량의 支持를 획득하고 있어, 兼業農家는 強力한 投票블력을 形成하고 있는 것이다. 또 農協도

米價支持를 強力히 主張하고 있다. 게다가 兼業農家는 生計協同組合의 性格을 띠고 있는 것이다.

이론적인 改善方案

위에서 살펴 본 政治的, 社會的抵抗을 克服하고 土地利用의 側面에서 經濟的合理性을 確保하는 것이 무엇보다 필요하다.

그러므로 日本의 農政은 앞으로 傳統的인 利害關係를 超越하여 國際交易能力의 強化와 國家食糧供給安定의 保障에 힘을 기울여야 할 것이다. 이는 또한 國際食糧需給狀況의 展望과 評價에 달려 있다.

이런 觀點에서 家畜飼育은 적어도 肉類供給, 食糧供給, 土地供給이란 세가지 機能을 갖는 것으로 된다. 단 家畜公害의 狀況에 対処할 準備도 아울러 갖춰야 한다.

이의 가장 바람직한 解決策은 農業循環體系를 確立하는 것이다. 이때 問題가 되는 것은 土地의 制約이지만 이것도 雪害를 받지 않는 논에 보리를 심을 경우 현재 輸入分의 절반이 減縮될 수 있는 것이다. 이렇게 해서 나온 짚은 家畜飼料에 充當되고 또한 農土도 肥沃하게 한다.

食糧輸入을 自体供給으로 代置함으로써 土地를 보다 合理的으로 利用할 수 있게 되고 아울러 家畜公害防止費를 減縮하게 된다. 또 家畜生産費은 國際市場價格變動으로부터 保護되고 食糧供給安定은 保障되는 것이다.

또 不足한 肉類는 輸入함으로써 國際収支黑字幅을 줄여 工產品의 國際競爭力強化를 돕는다.

위의 提案은 너무 劇的이어서 實現될 可能性이 희박한 것처럼 보이지만 自立도가 높은 農産品을 國際壓力으로 輸入하게 될 경우 日本 農業은 破滅될 것이 너무나 분명하다. 그러므로 自給度の 提高가 무엇보다도 時急한 問題인 것이다. 그렇다고 家畜飼料의 完全自給을 主張하는 것은 아니다.

만약 위의 政策提案이 採択된다면 적어도 다음 3가지는 考慮해야할 것이다.

첫째, 地下水開闢, 灌排水改善, 高原地帶 牧草地開闢과 雪害被害防止, 둘째, 穀物循環體系의 確立, 氣候에 알맞는 牧草地開闢, 셋째, 大規模經營을 前提로 한 多角化經營이 그것이다.

20세기말에는 農家人口가 總人口의 4%로 줄어들 當農規模擴大가 容易할 것으로 予想된다. 그러나 後繼者의 消滅로 農業生産의 基盤이 崩壞할 憂慮가 있으므로 지체없이 対応手段을 講

究해야할 것이다. 이에는 또 兼業農家가 政府의 價格支持政策을 意識하여 改革을 바라지 않는다는 문제가 가로놓여 있다.

다른 하나의 改革方案은 쌀 生産을 增加시켜 輸出하는 것이다. 이는 또 開途國으로부터 심한 反撥이 있을 뿐 아니라 生産性向上을 위한 耕地擴張이란 점에서 現在農家의 反발을 피할 수 없을 것이다.

요컨대 현재의 日本 農業의 問題는 巨視經濟의 合理性和 農民의 微視經濟의 合理性的의 差로 압축할 수 있다.

全面的인 經濟規模의 短期的擴張과 農業成長의 不均衡解消는 쉽게 이루어질 수 없는 狀況에 있다. 이 調整을 위해 充分한 期間이 주어지지 않을 때 農業改善을 위해 強力한 政府의 出現은 不可避하게 될 것이며 급기야 日本 民主主義의 危機를 招來하게 될 것이다.

討 議 要 點

1. 食糧을 주로 輸入에 依存하고 있는 日本의 경우 非常事態에 처處한 対応策을 어떻게 수립하고 있느냐는 데 대해 관심들이 표명되었다. 이에 대해 發表者는 日本은 현재 쌀이 남아 골치를 앓고 있으며 非常時에는 6百萬 噸의 剩餘農産物을 活用할 수 있을 것이나 아직은 이에 대한 綜合的이고 体系的인 計劃이 서있지 않다고 答변했다. 이어서 그는 1개월분의 小麥, 飼料穀物, 大豆, 雪糖을 備蓄할 計劃이 있지만 아직 이를 實現시키지 못하고 잠정적으로 현재 日本이 가지고 있는 6百萬ha의 논중 2百萬ha의 논에서 冬小麥을 生産하게 하면 結果적으로 8

百萬ha에서 米, 小麥을 生産하는 것이 되어 그것으로 1人당 2,000Cal의 食糧供給이 可能할 것이라고 說明했다.

2. 日本人은 海産物을 좋아하니까 그 問題를 水産部門에서 解決하는 것이 더욱 容易하지 않겠느냐는 提議에 대해 發表者는 日本國民의 단백질섭취량중 22%가 水産物에 依存하고 있는 바 水産物 生産增大에는 限界가 있기 때문에 海外水資源의 確保, 新漁場開闢, 연근해 어업의 순환적인 어획(fish farming), 輸入增大, 水産物加工業의 效率化, 他 단백질원(肉類 및 콩)의 供給擴大 등의 政策을 쓰고 있다고 答

변했다.

3. 현재 韓國이 처해있는 經濟的 水準은 日本의 60年代에 該當하는 바, 현재까지의 經驗을 가지고 그 당위로 돌아간다면 現在의 當面問題를 解決하기 위하여 어떤 施策을 쓰겠느냐는 질문이 있었다.

이에 대해 發表者는 ①현재 日本政府는 嗜好變化에 맞추어 他作物의 生産을 增大시키기 위하여 이를 獎勵하고 있지만 잘 되지 않는데 그 理由는 日本農民들이 이들 作物栽培 經驗이 많지 않고 또한 氣候나 土壤이 이들 作物에 不適合하다는 점 때문이다. 예를 들어 논에 콩을 심게 하면 病虫害가 많이 發生하여 ha당 生産량이 적다. ②따라서 作物을 바꾸려면 土地條件 改善이 우선되어야 하며 田畝作을 자유로이 轉換할 수 있도록 土地改良事業(註: 農地凡用化事業을) 해야 할 것이라고 대답했다.

4. 日本의 農家は 대부분 兼業農家인데도 農業收入이 비교적 높기 때문에 構造改善할 생각은 하지 않고 본래 그대로의 非效率的인 狀態로 農村에 殘留하고 있어 그 結果 農産物價格이 매우 높아지게 되어 消費者負擔을 加重시키고 있는데 이와 같은 고질적인

問題를 해결하기 위한 강력한 政府시책이 필요하지 않겠느냐는 의견이 있었다. 또한 日本에 있어서 都市勤勞者의 所得을 100이라 하면 兼業農家の 所得은 115이고 전업농은 85일 때 이 겸업농수입(15%)을 전업농에게로 전가시키는 問題가 研究될 必要가 있다는 지적이 있었다.

이에 대해 發表者는 현재 農協에서 協同하여 小農을 大農으로 만들려는 努力이 進行中이며 따라서 “위에서 밀으로”가 아닌 “밑에서 위” 방식이 日本에서는 推進되고 있다고 답변했다.

5. 현재 日本은 많은 땅을 泰國, 인도네시아, 南美 등에서 구입하여 開發하고 있는데 이에 대한 장래 計劃에 대해참석자들은 관심을 표했다.

이에 대해 發表者는 현재 日本의 “円”은 世界的으로 高價를 나타내고 있고 日本의 国内노임과 農産物價格은 매우 높아서 머지 않아 세계에서 가장높은 水準이 될 것이라고 展望하고 따라서 日本国内的 加工業者는 저렴한 원료와 노임을 찾아 外國에 進出, 開發輸入에 열을 올리고 있는데 이와 관련하여 日本의 政策樹立家들은 내년엔 새로운 農業 基本法을 制定하도록 推進하고 있다고 밝혔다.

地域開發과 農業構造政策

— EC의 새로운 경향에 대한 考察 —

테오도르 담스

(西独프라이부르크大 教授)

I. 序 言

先進國이나 開發途上國을 不問하고 汎世界的으로 農業政策은 經濟成長에 따라서 農業의 役割을 어떻게 調整하여 나갈 것인가 하는 共通課題에 直面하고 있는 實情이다.

(a) 西方 先進工業國의 一部에서는 生産資源의 不均衡 分配로 因한 農·工間의 所得隔差, 農産物 生産過剩, 公共支出增大 및 經濟成長의 鈍化 등의 結果가 나타나고 있다.

(b) 한편 거의 大部分의 開發途上國의 農業에 있어서는 西歐와 다른 形態의 資源 不均衡 分配가 있음을 알 수 있다.

이들 開發途上國의 境遇에는 全般的으로 農業部門에 있어서 急増하는 人口를 扶養 하거나 또는 經濟開發에 따라 그 所要額이 增大되는 外貨獲得에 뒷받침이 되는 生産의 增大가 이루어지지 않고 있다.

이러한 諸問題에 對한 解決策을 마련코자 先進國 및 開發途上國은 모두 包括的인 研究를 進行하고 있는데 農業과 巨視經濟計劃의 統合이 이들 先·後進國의 經濟政策에 있어 必要 不可缺한 要素로 登場하고 있는 것이다.

先進工業國이건 開發途上國이건 農業政策과

經濟計劃은 相互依存 關係에 있다.

例를 들면 全般的으로 서로 相異한 經濟發展 段階에 있어서 適切한 農業의 役割, 開發途上國에 對한 食糧援助 形態의 剩餘農産物의 処分, 農産物 價格 및 農業構造改善 政策에 基因한 財政圧迫, 또한 이로써 惹起된 開發途上國에 對한 財政援助減少 등을 들 수 있다.

本文에서는 農業開發計劃을 EC의 全体 發展計劃政策 및 其他 關聯政策에 統合시키는 問題에 對해서 集中的으로 다루고자 한다.

II. 要点事項

農業의 本來役割 뿐만 아니라 經濟成長에 있어서의 農業의 調整役割은 全般的으로 經濟發展의 各 段階와 密接하게 連結되어 있다. 圖1은 經濟成長에 있어서의 農業의 能動的인 4가지 役割, 즉 農業生産增加, 資本蓄積, 非農業商品 및 用役에 對한 需要增大와 雇傭機會 增大에 對한 것이다.

EEC會員國의 境遇 지난 20年間 農業部門은 主로 非農業部門으로의 農業勞動力의 移動에 依해 經濟發展에 寄与하여 왔다. 이러한 實況에 비추어서 韓國의 境遇에 있어서는 다음과 같은

점에 留意해야 할 必要가 있다고 하겠다.

즉 “農業部門과 非農業部門”은 質的 및 量的인 側面에서 어떤 關係를 이루고 있으며 ((圖 1 参照), 또한 經濟發展을 위하여 農業 및 農村開發을 통해서 積極的으로 推進해야 할 것은 무엇인가에 對해서 생각해 볼 必要가 있는 것이다.

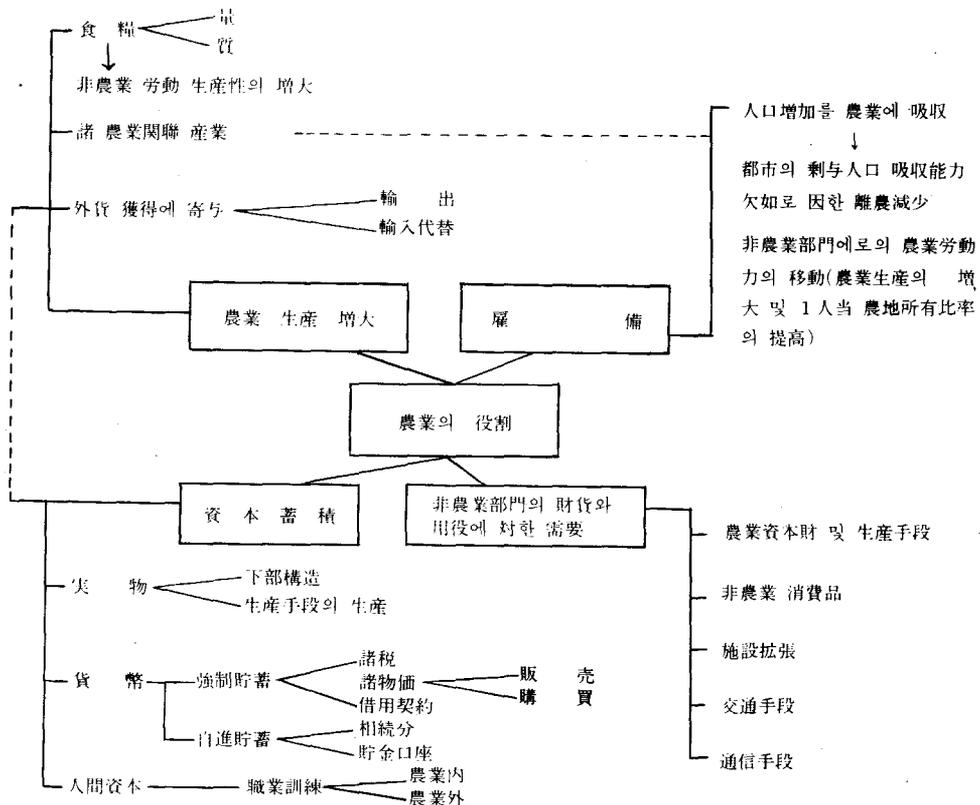
經濟成長에 있어서 農業勞動力의 調整役割에 對해서는 두가지 相異한 方向으로 区分하여 생각할 수 있다.

즉 (a) 先進工業國에서는 - 물론 不況期 에는 多少間 影響을 받을 것이나 - 過去에 그랬던 것처럼 未來에 있어서도 相對的 또는 絶對的으로 農業勞動力의 減少現象이 特統될 것이다.

(b) 마찬가지로 開發途上國에 있어서도 相對的으로는 減少現象이 나타날 것이지만 農村地域의 人口增加에 따라 當分間은 農業에 從事하는 勞働人口가 增加할 것이다. (圖2 参照)

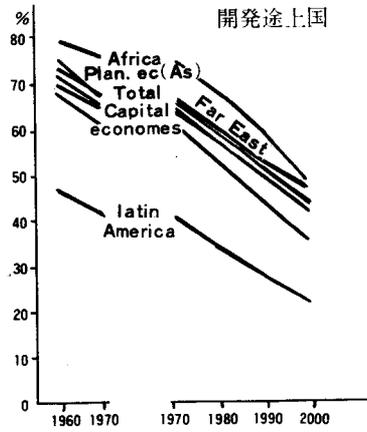
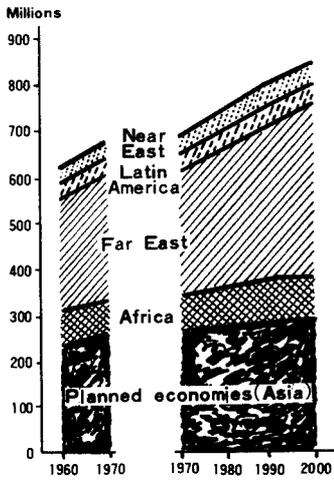
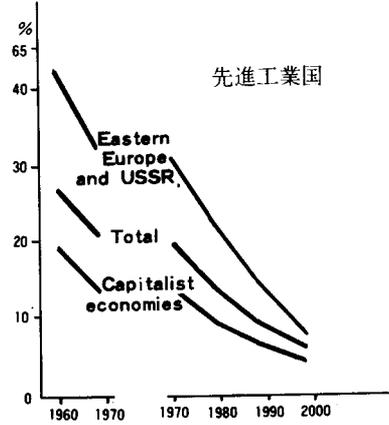
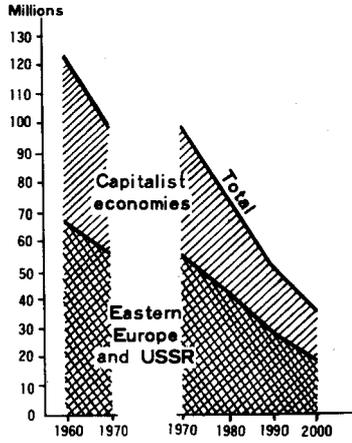
이와 關聯해서 韓國의 境遇에는 全般的인 勞働市場 情勢를 予測하고 또한 農業勞動力이 農

圖 1 經濟開發에 따른 農業의 役割



資料 ; Publications of S. Kuznets, W. H. Nicolls, B. Hobnston and J. W. Mellor.

圖 2 1960-1970¹⁾ 및 1970-2000²⁾ 間の 農業労働力の 変化



1) 實際資料(1960-1965)

2) 趨勢

資料：UN/ILO統計에 根據한 FAO推計

業의 調整役割에 미칠 影響에 대해 研究하는 것이 重要하리라고 생각된다.

農業勞動力의 減少(相對的 또는 絶對的) 뿐만 아니라 農業의 役割의 減少現象에 대해서는 地域·地理的인 不均衡(南-北不均衡) 및 諸開發途上國에서 볼 수 있는 二重經濟 또는 三重經濟現象을 勘案할 때 다음과 같은 일을 遂行해야 할 것이다. 즉 全體經濟에 대한 農業의 調整役割에 關聯된 諸概念, 計劃 및 施策은,

- ◇ 國家別 水準(EEC의 境遇는 共同体水準)
- ◇ 産業部門別 水準(各部門內 및 各部門間)
- ◇ 地域, 地方別 및 局部的인 水準에서 相互綜合되어 기초되어야 한다.

이와 같은 接近方法은 計劃의 遂行過程 뿐만 아니라 計劃樹立段階에서부터 諸計劃間에 水直的이고도 水平的인 相互 協助關係가 必要하다는 것을 意味하는 것이다. 때때로 “農村綜合開發”이라는 슬로건에 이와 같은 野心滿滿한 接近方法이 包含된다. 여기서 野心滿滿하다고 表現하는 것은 農村綜合開發을 爲해서는 廣範圍하고 複雜多端한 諸般問題를 同時에 다뤄야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 農村綜合開發을 위해 實際로 計劃을 樹立함에 있어 부딪치게 되는 難關은 “할 것은 無限한데 資源은 制限(ILO)” 되어 있다는 事實이다. 그런데 諸 要素 및 그 相互依存關係(圖 1 과 2 參照)를 利用한 行態分析에 依하면, 어떤 주어진 地域現狀下에서 農業의 能動的인 役割을 찾아내고 現實的인 農村開發의 機會를 捕捉하는 資料들은(圖表1 및 2의 資料) 農業內部 및 外部에서 多小間 農業部門을 主導하는 諸 施策遂行을 위한 基礎資料로 活用하는 것이 대단히 重要한 것이다.

Ⅲ. EEC의 農業構造 改善政策

1. 基礎事項

農地保有制度는 農業構造改善政策과 함께 유럽諸國의 역사에 있어서 항상 큰 役割을 해왔다.

이는 “옛날”의 農場構造는 主로 人口學的 要因에 依해서 決定되어졌는데, 限定된 土地에 人口가 增加되면 個個의 保有農地가 細分되고 따라서 1人當 農地所有比率이 낮아지게 된 事實에서 基因된 것이다.¹ 그 結果로 農地利用과 個個農民의 收入에 대해 官權이 介入하게 된다.

따라서 農業構造改善政策을 包含하는 現代의 農業政策은 주어진 歷史的인 背景으로부터 出發하여야 한다. 單純히 EC의 共同農業政策(CAP)이 “좋다” 또는 “나쁘다”고 判斷을 내리는 일은 農經濟學者들의 일이 아니며 이러한 일은 政治家나 政治機構에 맡겨진 分野이다. 오로지 經濟學者는 処해진 狀況 및 政策을 分析함으로써 여러가지 代案을 開發하며, 이를 通하여 政治的인 意思決定 過程에 있어서 좀더 合理的인 經濟政策의 方向으로 接近토록 影響을 미칠 수 있을 뿐이다.

이렇게 하는데 있어 다음과 같은 세가지 問題가 따른다.

1) 農業構造 및 農業構造改善政策이 로마條約(1957)에 包含되었던 事實과 잇달아서 그後 EC決定 事項에 包含되었다는 事實은 어떻게 說明될 것인가?

2) 로마條約에 基礎한 農業構造改善政策에 있어서 開發되었던 焦點은 어떤 것인가?

EC閣僚理事會의 決定事項을 考慮할 때, 全般的으로 共同農業政策(CAP) 및 經濟發展에 對

한 農業의 役割과 關聯해서 經濟적으로 合理的인 面이 있다고 할 수 있겠는가?

3) EC의 共同農業政策(CAP)內的 農業構造政策의 再構成에 必要하고 現狀에 立脚한 諸代案이 마련되어 있는가?

本文에서는 EC의 決定事項을 單純히 轉載하거나 統計值 및 歷史의 事實을 列挙하는 것을 될 수 있으면 피하였다.

本文의 目的은 効率的인 農業政策의 立案 및 農業調整役割을 圓滑히 함에 있어 考慮되어야 할 經濟的 條件의 分析을 爲해서 參考가 될 수 있는 하나의 體系를 提示하는데 있다. 이런 點에서 本文은 變動하는 農地構造에 關한 効率的인 分析道具로서 보다는 農業意思決定時에 經濟理論的인 側面에서 貢獻한다고 생각된다.

2. 農業構造政策이 EC共同農業政策(CAP)에 統合된 理由

로마條約의 調印은 國內外的 農産物貿易을 하나의 共同市場으로 統合한다는 것을 뜻하는 것이다. 19세기末부터 加盟國들은 自國의 農業生産을 保護하기 爲해서 各各 相異한 措置를 取해 왔었다.

따라서 各國의 介入程度에 따라서 同種 農産物의 價格이 各國마다 서로 달랐다(즉, 低農産物價: 프랑스, 네덜란드, 高農産物價: 이태리, 西獨). 그러므로 各國의 農産物 市場은 關稅輕減 等의 機能的인 方法보다는 共同 價格水準에 對한 政治的인 決定 等의 制度的인 方法에 依해서 共同市場에 統合되어야 했던 것이다.

이와 같이 農業部門의 制度的인 統合에 있어 加盟國間에 相異한 見解가 있었는데 問題는 어떤 方法에 依해 營農從事者들이 非農業部門 從事者들의 生活水準²에 相當하는 標準生活를 營

爲할 수 있겠는가에 있었다.

上記한 問題로 因해 惹起된 紛爭은 뚜렷하다. 共同農業政策 第39條의 (1)項은 肯定的으로 規定되어 있는데³ 이러한 立場은 農業에 對한 네덜란드側 見解와 關聯되어 있다.

한편 “悲觀的”인 見解는 第39條 (2)項에 나타나 있는데⁴ 이는 西獨側의 農業政策에 對한 接近態도와 類似하다.

한편 小農業이란 全般的으로 全體經濟와 密接히 連結된 部門이라는 等의 달래는 말투는 大개는 經濟部 處長官이나 農業經濟學者의 常套的인 讓步手段이었는데 그뒤 몇년 후에 특히 Stresa會議에서 (1958) EC農相들은 特別히 農家所得을 言及함에 있어서 農業構造 改善政策의 重要役割에 對해서 強調한 바 있다.

制度的인 方法에 依해 統合을 追求하는 政治的인 意思決定 過程에서 当初에는 “轉換期에 있어서의 漸進的인 共同 農業政策에로의 統合”을 마련코자 意圖했었다. 그러나 실제로는 이러한 措置들은 로마條約이 成立되자 以前에 이미 完成되어 있었던 것이다.

이러한 理由로 因해서 1961年末 共同 農業市場政策에 對해서 特別한 利害關係가 있었던 몇몇 會員國들은 共同農業政策(CAP)에 對한 進陟이 없이는 非農業 製品에 對한 關稅同盟의 進展을 爲한 會議進行에 同意하지 않겠다고 主張했던 것이다.

이와 같은 紛爭은, 特別히 農産物 輸出國에 有利하게끔, 剩餘生産에 對하여는 共同 財定 支援을 한다는 方針 아래 解決을 보았던 것이다 (布告 26/1962).

그러나 特別히 이태리나 프랑스와 같이 넓은 面積을 保有한 加盟國들은 自國의 農業構造 改善에 있어 共同財政支援을 期待하게 되었던 것이다.

이런 理由로 第40條 4項에 上記 側面에서 하나의 起點이 形成된 바 있는데 現在는 여러가지 相異한 見解⁵를 그 根拠로 하고 있다.

이러한 要旨을 包含하는 條目은 1964年의 布告(No. 17) 속에 明示되어 있는데, 이에 依하면 모든 分野에서 所謂 “古典的”(또는 이러한 目的으로는 “古風”)인 政府 施策은 部分的으로 EC에 依해서 財政 支援을 받게 되는 것이었다.

農産物 流通의 便易를 爲해서 各種 政府補助金 및 共同體 支拂金이 國家에 따라서는 새로운 手段으로 登場하였었다.

그런데 이러한 方法의 財政 支援은 各國이 相互 競争的으로 自國內 事實을 歪曲하기 때문에 끝없는 問題거리가 되는 것이다.

1964年에 GATT協定을 爲해서 共通의 貿易 自由化에 對한 壓力을 받게되자 EC는 穀物의 共同價格 水準에 對한 政治的인 意思決定을 한 바 있다. 이때 프랑스는 農業構造에 關聯지어서 GATT의 自由貿易에 對한 前提條件으로서 EC의 農産物 保護貿易 措置를 마련했는데 이 結果로써 當時에는 農産物價格이 낮았던 國家들이 相對的으로 有利한 立場에 설 수 있었다.

그리고 “共同體의 無限한 財政的인 介入(農業保障基金)”으로 因하여 農業 生産者들이 生産物의 処分에 對한 念慮를 할 必要가 없게 되자 相當量의 生産增大가 있었다. 한편 이 당시의 政治的인 意思決定 過程의 分析을 通하여 中間結果로 다음과 같은 結論을 導出할 수 있다.

1) 当初에는 共同農業政策(CAP)이 農産物 流通 組織으로 認識되었으나(第20條 2項) 사실은 EC外 諸國에 對한 全面的인 農産物 保護貿易 措置가 되었던 것이다.(이를테면 穀物 및 이것을 基礎해서 生産되는 動物에 對한 貿易保護) 原

來 共同農業政策은 “EC農業共同體의 農民에게 相當 水準의 標準生活을 保障”하는 手段으로서 考案되었었다.

2) 共同 農業政策(CAP) 目標間의 相衡

a) EC內 生産은 輸入에 優先하였다(이를테면 可變 關稅를 通하여 徹底한 保護貿易을 함). 그러했기 때문에 EC는 “國際貿易의 調和 있는 發展에 寄與”해야 한다고 자주 引用 되는 第100條는 事實은 第39條(農業關係)와는 矛盾關係에 있는 것이다. 이렇게 되어 國際 貿易에 있어서 比較優位의 法則이 사라지자 유럽의 農業構造에 對해서 EC外 諸國의 農産物供給 壓力이 있었다.

EC共同體內로의 農産物 輸入增加는 主로 全體經濟의 急速한 成長에 基因했던 것이지 결코 成功的인 農業構造 改善政策을 나타내는 것이라고는 볼 수 없다.

b) EC는 農産物 流通政策과 農業構造 改善政策의 合理的인 連結에 失敗했다.

따라서 農産物 流通에 있어 “傳統的”인 輸入을 包含하여 需要 供給이 均衡을 이루는 效率的인 農業이 없었다.

3) 共同體 水準에서 생각할 때 農業構造 改善政策은 孤立되거나 制限된 施策 範疇를 벗어 나지 못했다.

1962年 共同市場 政策이 始作되었을 當時 EC 閣僚理事會는 各會員國의 農業構造 改善政策을 統合하기로 했는데 이는 農産物 流通政策과는 달리 거의 形式的인데에 그쳤다. 其實은 條約속에 共同農業構造政策에 關한 法的 根拠를 마련했던 것은 아니었다.

즉 條約속에 “共同農業政策” 뿐만 아니라 “地域開發政策”에 對해서도 明示되어 있지는 않다. 그러나 EC의 諸 會員國은 農業構造 改善政策

問題로부터 始作해서 共同体水準에서 共同責任負擔을 하는 問題에 이르기까지 広範圍한 事項에 걸쳐 檢討를 繼續하고 있다. 여기서 共同責任이라 함은 第39条 1項(a)의 “肯定的”인 目的과 關聯된 責任을 意味한다.

4) 會員國間的 農業에 있어 競争的으로 事實을 歪曲하는 것을 防止하기 爲해서 마련된 몇 개의 章(條約)도 共同体水準의 効率的인 共同農業構造 改善政策이라는 見地에서는 잘 適用되지 못했다.

역시 “構造的이거나 또는 自然條件”에 依해서 不利한 立場에 놓인 作物(또는 畜種)을 밝히는 同時에 國家水準의 經濟開發 計劃의 限度內에서 財政支援의 対象이 되는 限界農業 地域을 찾아낼 可能性(第42條에 依함)은 있었다.

그러나 EC 委員會도 역시 各國의 孤立된 國家施策에 對한 調査를 하지는 못했다(때때로 不充分했다). 그래서 이에 對한 一貫的인 概念이 定立되지 못했다.

5) 農業指導 基金은 個個 國家水準에서 農業構造 改善을 爲한 諸獨立 施策에 對한 共同 財政 支援 手段이었다.

그런데 70年代 初까지 이들 各各의 共同財政 支援施策과 共同農業政策의 目標와의 關係는 模糊하였다.

만일 共同支援 計劃이 마련되지 않았다면 各會員國은 아마도 大部分이 어떻게 해서라도 이런 段階를 取했을 것이다. 그러나 基金 寄附國에 對한 “즉시 반환”의 원칙때문에 農業構造 改善政策의 原理가 거의 發展되지 못했다.

全般的으로 農業構造 改善政策과 關聯한 制度的인 統合은 農產物流通에 關한 完全한 成功과는 달리 當初의 目標를 크게 達成하지는 못했다.

이에 是 여러 가지 原因이 있지만 會員國間的 相異한 利害, EC外로부터의 強力한 農產物輸入 壓力 및 EC內 農業生産을 支持하기 爲한 公共支出 增大가 그중 큰 要因이었다.

한편 農業에 있어 效果的인 價格體制에 依한 調節壓력과 함께 農業과 非農業 部門間的 最適 資源 分配에 對한 經濟的인 특징이 缺如되었다.

3. 農業流通, 農業構造 및 地域政策間的 關係

農業經濟學에 있어 價格政策과 構造政策間的 關係에 對해 言及된 바가 많다. EC의 境遇에 있어서는 農業構造 改善政策에 優先해서 農產物價格政策을 밀쳐 버릴 수도 없거니와 反對로 價格政策에 優先해서 構造政策을 疎忽히 할 수도 없는 것이다. 오히려 이들 두가지 政策의 最適 配合이 追求되어야 할 것이다.* 이 問題는 유럽 共同体 內에서 점차로 浮刻되는 實情인데 이는 急速한 全體經濟 發展과 함께, 다른 한편으로는 그 兪분에 골치아픈, 持續되는 剩餘農產物이 累積된다는 事實에 基因한 것이었다. 高農產物價格政策은 다음 두가지 事實을 確實히 해준다.

a) 農業에 有利한 農產物 價格政策에 의해서 市場性이 없는 剩餘農產物의 累積을 招來한다면 全般的으로 全體經濟에 있어 너무 큰 負擔이 된다.

그렇다고 이러한 高農產物政策이 農業共同體에 對해서 相當量의 充分한 所得을 確保해 주는 것도 아니며 內部的 所得 不均衡만을 增加시켜서 農業構造에 있어 隔差만을 增大시킬 뿐이다.

b) 急速한 經濟發展과 함께 農·工間의 所得隔差 增大에 따라서 高農產物價格政策은 離農向都的인 人口移動에 對해 별로 큰 影響을 미칠 수가 없었다. 이러한 諸要因 때문에 EC

에 있어 特別한 農業構造改善政策의 必要性이
굳어졌던 것이다. 즉,

(a) 農村에서 限界農을 離農시킨 後에
는 合理的인 價格政策이 좀 더 效果를 나타낼
것이다.

(b) 農業勞動力의 移動은 그 自体만으
로는 自動的으로 1人當 農地所有比率을 改善
하지는 못한다.

때때로 土地의 不足이 理由가 되어서 農業構
造에 對한 諸施策을 通해서 生産增大가 이룩되
는 實情이다.

農業의 調節的인 役割은 政治的으로 決定된
“企業農”에 依해서 影響을 받고 있다. EC의
農業構造改善政策에서는 農家の 保存(로마條
約에서가 아니고 Stresa會議에서)에 對해서
特別히 強調한 바 있다.

이때 農業構造改善政策에 있어 “家族農”의
概念定義에 關해서는 狹義의 經濟的인 限界를
그은 바 있다.

한편 農業構造改善政策은 農産物 流通政策
뿐만 아니라 地域開發 政策과 密接하게 連結되
어 있다. 이와 같은 關聯現象은 60年代 初에 몇
몇 會員國에서 農業構造改善事業과 地域開發
事業을 結合하여 推進하는 過程에서 이미 나타
났었던 것이다. 이 政策間 關聯事業은 農業地
域의 工業化를 通하여 離農向都의인 人口移動
을 줄이기 위한 目的에서 考案되었다.

한편 이러한 關聯事業을 通하여 土地利用度
를 높임으로써 農業構造를 改善해야 했다.

農業構造改善政策 및 地域開發政策은 離農等
과 같은 地域間 調整過程에서 惹起되는 社會的
인 諸 摩擦(이를테면 職業訓練의 欠如, 職業移
動의 制限 등에서 緣由된)에 對處하기 위한 地
域社會 政策을 包含한 諸 特別協助施策에 依存

하고 있다.

그러므로 上記한 社會的인 諸摩擦을 없애는
것이 또다른 資源의 不均衡 配分을 하지 않으
면서 構造 調整作用을 하는 先決條件이 되는
것이다.

4. EC條約內에서의 政策接近

EC會員國은 大部分이 先進 工業國이지만 會
員國別 經濟發展 水準이나 各國內의 地域間 發
展水準은 매우 相異한 實情이다. 따라서 EC委
員團은 함부르크로부터 남부 이태리까지에 걸
쳐서 各 地域別 1人當 GNP를 計算한 바 있
다. EC에 있어서 地域 統合은 全體的인 高度
經濟 成長率에 比해서 各 地域間의 所得 不均
衡을 더욱 惡化시킬 危險性을 內包하고 있다.

重要한 制約點 中의 하나는 後進 地域의 農
業開發이 遲延된다는 것이다.

現在時點에서 條約 內容에 따라서 勞動, 資本
및 用役의 自由로운 移動은 實現되고 있지만 이
들 後進地域을 統合하기 위한 充分한 基礎는
마련되지 않았다. 各 會員國의 EC에로의 統合
過程에서 이미 困難을 經驗한 바 있었기 때문에
“相異한 各 地域 및 後進地域間에 存在하는 隔
差를 좁힘으로써 調和있는 發展을 …確實히 하
기 위해서…”라는 要旨의 政治的인 宣言을 하
여 否定的인 側面에로의 發展 可能性에 對해서
도 豫想을 한 바 있다.

그리하여 “農·工間의 均衡된 地域開發”을
促進함으로써 勞動者들의 雇傭機會 增大를 돕
기 위한 手段으로 유럽社會基金이 設立되었는
데 이에는 農業分野도 該當된다. 또한 이미 言
及한 바 있는 農業指導基金이 있고 後進地域
開發事業의 資金支援에 便宜를 提供하는 유럽
投資銀行도 있다.

이렇게 볼때 農業構造 및 地域開發政策에 있어서 어떤 手段이라기 보다는 超國家的인 概念이 欠如되어 있는 것이다 즉 共同目標을 宣布하고 諸 政策手段에 對한 共同基準을 決定하며 後進地域에 對해서 좀 더 財政的으로 共同責任을 지려는데 EC의 政治的인 意志가 欠如되어 있는 것이다.

5. 새로운 變化

1972년에 農業構造政策 및 地域開發政策에 있어 눈에 띄는 變化가 있었다.

a) 農 業

EC閣僚理事會는 各各 該當分野에서 “現代的” 接近을 하기 위하여 세가지 財政支援 指針을 마련한 바 있다.

1) 農場의 現代化

2) 營農活動의 中斷 및 構造改善된 農場에의 土地讓渡

3) 營農活動을 中斷한 農民에 對한 社會·經濟的인 指導 및 專業農民을 위한 職業訓練 強化

이들 相互關連된 세가지 指針의 主要 原理는 經濟的인 合理性에 根拠한 것이다. 즉 잘못된 投資를 避하기 위해 効率的인 運營을 하고 있는 模範農家에 對해서만 財政支援을 하며, 1人當農地 所有比率을 提高하기 위해 農家數를 줄이고, 限界農地는 漸次 生産으로부터 除外시켜 가는 것이다.

社會·經濟的인 現況에 關한 時期에 맞는 情報을 널리 퍼뜨리므로써 産業部門間的 職業移動을 促進시킬 수 있으며, 專業農에 對해서 農業經營에 關한 訓練을 시킴으로써 農業部門內에서의 質的인 改善을 가져오는 것이다.

이들 세가지 指針에 附加해서 이들과는 다른

性格을 가진 것이 하나 더 있다.

1974년에 山間地域을 비롯하여 農業에 不適當한 地域에 對한 支援을 決定한 바 있었는데 이는 直接 所得支援과 經營에 對한 奉仕를 그 要旨로 하는, 社會的인 同時에 生態學的인 施策이었다. 그러나 이 施策은 이미 存在하던 流通 不均衡 특히 牛乳生産에서의 不均衡을 더욱 深化시켰던 것이다.

b) 地域開發政策

1974年 10月 파리 頂上會談에서 EC의 各 會員國 代表들은 通貨 및 經濟政策 聯合을 위한 段階에 關해서 討議를 한 바 있는데 이때 當時는 EC會員國 間的 政治的인 意見의 不一致가 그 極에 達했을 때였다.

第103條 및 第104條'의 어디에도 制度的인 統合이 具體的으로 明示되지 않는 것이다. 構造的인 및 地域的인 不均衡 때문에 統合에 對한 具體的인 明示를 하지 않기로 한 決定은 全體經濟政策과 地域經濟政策間的 真正한 關係를 거꾸로 나타낸 것이었다.

즉 全體經濟政策에 있어서의 相互協助(즉 成長 및 安定政策 등)가 地域開發政策에 關한 明白한 概念을 定立하는 前提條件이 되는 것이다.

1975年 3月에 유럽地域開發基金이 設置되어서 그 後 3年間(1975~1977)에 13億 會計單位를 提供하게 되었다. 이 基金은 農業構造에 있어 欠點이 많은 地域에 優先 介人한다는 原則下에 運營되었기 때문에 極心한 地域調整 問題를 內包하고 있었던 會員國들이 더 많은 몫을 配當받았다.

(이태리 40%, 英國 28%, 프랑스 15%, 아일랜드 6%) 이렇게 되어서 이들 4個會員國이 基金의 全體配當 몫에서 $\frac{9}{10}$ 를 차지하게 되었다.

이와 같은 事實은 農業 또는 地域構造問題의 解決에 있어서는 協助的인 經濟政策의 準備보다는 차라리 더욱 大規模의 財政的 結束이 더 効果的이라는 것을 나타낸 것이다.

IV. 結 語

農業構造 改善政策에 關한 政治的인 意思決定 過程을 分析함으로써 다음과 같은 結論에 도달하게 된다.

1) EC 共同體의 政治的 制度에 있어서 農業構造改善政策에 對한 効率的인 對策方案이 明示된 바가 없다.

한편 이 점에 있어서 最近의 變動趨勢를 낮게 評價한 것은 아니지만 오늘에 이르기 까지 아직도 一貫的으로 概念이 定立된 바 없다.

2) 共同農業政策(CAP)의 體系안에서 農産物價格政策과 農業構造改善政策의 最適 結合이 達成되지 못하고 있다.

그와 反對로 한걸음 나아가서 保護貿易政策의 登場으로 말미암아 合理的인 農業構造政策의 必要性이 減少되고 있는 實情이다.

3) 農業構造政策 및 地域開發施策은 多少 孤立되고 相互協助되지 못하는 狀態에서 推進되고 있다. 무엇보다도 國家的 次元에서의 進展이 均衡된 共同財政負擔을 위한 先決問題라고 할 수 있다.

이제는 共同 經濟政策 및 좀더 자유로운 農業政策에 對한 接近을 하지 못한채 工業部門이 好況이었던 所謂 “好時節”을 虛送해 버렸다. 따라서 유럽은 持續되는 景氣後退와 함께 重要農産物 統通에 있어서 높은 公共支出에 比하여 相對的으로 增大되는 不均衡 農業構造改善 政策

의 地域開發政策에 對한 EC 全體의 一貫的인 概念 定立의 欠如가 매우 不利하게 作用하고 있는 것이다.

지금껏 이 問題는 減少되기는 커녕 더욱 增大되고 있다. 一例를 들면 EC 共同體의 農産物 保護貿易 障壁에 直面한 EC 外 諸國들이 同時에 工産品에 對한 國際貿易 自由化를 主張하는 EC의 立場을 올바르게 받아 들일 것으로 期待하기는 힘들다.

다른 하나의 例는 스페인, 포르투갈 및 그리스가 EC에 合流하기를 願하고 있는데 長期的으로는 이들을 拒絶할 政治的인 理由가 없는 것인데 이들을 EC에 統合할 境遇 構造的 및 地域間 隔差는 더욱 深化될 것이다.

이러한 側面에서 볼 때 農業構造改善政策 및 地域開發政策에 있어서 前述한 바와 같이 最近의 몇가지 成果는 鼓舞的인긴 하지만 共同農業政策(CAP) 및 유럽 經濟統合에 있어서의 時急한 諸 問題點을 解決하는데까지는 이르지 못하고 있다.

註 1. F. Doving, Land and Labour in Europe. 1900~1950, The Hague 1956. p.177

2. 1955年 西獨을 爲始해서 모든 加盟國들은 잇달아서 農業共同體의 所得目標을 政治的으로 保障하기 위해서 法的 根柢를 마련했다.

3. “技術進步 및 農業生産에 對한 合理的인 開發의 保證 및 生産手段 特히 勞動力의 最適活用に 의해서 農業生産性的 增加를...”

4. “農業의 特殊性格은... 社會的이고..... 그리고 自然的인 不均衡.....”이 考慮되어야 한다.

5. 共同農業流通 組織은 “하나 또는 그以上の 農業指導 및 保障財源”에 의해서 뒷받침되어야 한다.

6. 参照 : H.-G. Schlotter : Agrarpreispolitik und Agrarstrukturpolitik-Gegensatz oder Einheit, in : Agrarwissenschaft, Juli 1964.

7. “各 會員國은 自國의 經濟政策을 共同 關心事로 看做하고 … EC全體의 收支 均衡을 保證하는 經濟政策을 追求하며 … 各 會員國間의 經濟政策을 統合한다.”

討 議 要 點

1. 農家支援의 合理的 方式은 무엇이나 는 질문에 對해 發表者는 間接支援方式을 권유했다. ‘台灣은 低農産物價格下에서 어느 程度까지는 成長을 持續할 수 있었고 韓國은 土地改革(1947年)을 通하여 農業內部의 所得不均衡을 示정하는데 成功하였다. 반면에 規模가 적은 農場을 創出하여 勞動力이 많이 必要한 農業形態가 되고 말았다. 그러나 産業間 所得不均衡이 차차 심화되게 되자 高農産物 價格으로 이를 示정하고자 하고 있는데 食糧이 남아 돌게 될 때에는 많은 問題가 發生할 것이다. 그렇기 때문에 食糧自給이 達成된 후에는 間接支援方式으로 農家를 支援하는 편이 더 浪費가 적다고 생각한다. 이것은 EC의 經驗에 立却한 것 이라고 발표자는 덧붙였다.

2. 價格政策이 農業生産增大, 農家所得 增大를 위한 所得再分配政策에 그리 좋은 方法이 아니며 價格政策을 推進하는 데 있어서 農業內部의 빈곤한 者만 볼 것이 아니라 非農業部門의 그것에 대해서도 關心을 가져야 된다고 하였는데 農業經濟學者로서 앞으로 特定目的을 成就하고자 할 때 이와 같은 産業間의 諸問題를 具體적으로 어떻게 함으로써 더 나은 成果를 거둘 수 있겠느냐는 질문이 있었다.

發表者는 이에 對해 후진國을 보면 가난한 農業部門이 富裕한 都市人들을 支援하고 있으며 그 理由는 都市人들의 政治的 發言權이 세기 때문이라고 지적하고 그 結果 低農産物價는 低生産性을 유래하게 하고 따라서 農業生産性에 安定性이 없어 農民들이 새로운 營農방식을 받아들이기 어렵게 되어서 農業部門의 低生産性이 持續되고 있다고 분석했다. 따라서 이러한 경우에는 價格政策이 必要하지만 後進國의 이러한 事情과는 달리 유럽은 앞으로 현재와 같은 農業保護가 계속되는한 工業發展은 어렵게 될 것이라고 지적했다. 이 점에 있어서는 日本도 마찬가지이다.

3. 스위스는 農産物 高價格政策을 취하고 있으며 國家安保的 立場에서 高價開發費用을 들이면서 추진하고 있는데 이에 對한 견해를 묻는 질문이 있었다.

發表者는 ①스위스는 高所得國인데다가 中立國으로서 食糧安保가 必要한 立場에 있으며 ②農業部門에 사람이 많이 남아 있기를 원하는 데 그 理由는 農業에 사람이 많이 있는 것이 民主主義 發展에 도움을 주기 때문이며 ③따라서 EC밖에 남아서 農産物 高價政策의 維持를 원하고 있는 것이라고 설명했다.

韓國農業의 当面課題와 持續的成長戰略

金 東 熙

(韓國農村經濟研究院 副院長)

韓國經濟가 1960年代 以來 年平均 10%에 달하는 高度成長을 持續하였으며 農業成長도 年平均 4.5%의 比較적 높은成長을 해왔으나, 農工의 隔差는 불가피한 바 韓國農業은 構造的變化를 계속하고 있다.

지난 10年동안 農家戶數는 年平均 1%씩, 農家人口는 年 2%씩 줄고 있으며 農業經營에 있어서 勞動力不足과 勞賃壓迫은 더해 가고 있다. 農家經濟 變化相을 보면, 지난 1963年 以來 農家戶當 資產은 實質價值로 3倍, 農家戶當 所得은 2倍로 늘었다. 그러나 戶當消費支出은 1.6倍 밖에 늘지 않아 貯蓄은 4.6倍로 늘었다(表 1). 農家所得의 構成을 보면 1976년까지는 農外所得이 20% 内外를 차지했으나 昨年에는 28%로 크게 늘어났다.

1962-77年間의 農家階層間의 戶當所得 動向을 보면 經常價格으로 1ha未滿의 小農은 20倍 늘었으나 1.5ha 以上の 階層은 22.5~22.8倍로 늘어 伸張率에서 差異를 보였다. 同期間에 都売物價가 8.2倍로 上昇하였음을 考慮하더라도 實質的으로 크게 늘어났다(表 2).

그러나 0.5ha 未滿階層은 農外所得이 점차 큰 比重을 차지하여 60%에 접근하고 있다.

作目別所得構成에 있어서 穀類의 比重이 줄

表1 農家資產, 農家所得 및 貯蓄의 變化

單位: 千圓(1970價格)

區 分	1963(A)	1977(B)	B/A
資 產	1,027	3,018	2.9
固定資產	889	2,669	3.0
流動資產	138	349	2.5
負 債	18	28	1.6
農 家 所 得	253	494	2.0
租稅및利子支払	8	16	2.0
可処分農家所得	245	478	2.0
消 費 支 出	215	340	1.6
貯 蓄	30	138	4.6
平均貯蓄性向	12.2%	28.9%	

資料: 農水産部

고 菜蔬, 果實, 畜産物等の 比重이 크게 늘고 있다(表 3).

都市化와 所得增大에 따라 食糧消費構造도 뚜렷하게 變化하여 肉類, 酪農品, 菜蔬, 果實等에 대한 需要가 急増하여(表 4), 農家도 이에 副應하는 生産調節을 하고 있다. 예로서 菜蔬類 비닐하우스面積은 1969年 以來 무려 6倍로 늘어났다.

工業化 및 都市化의 過程에서 많은 勞動力과 沃土의 轉用이 있었음에도 불구하고 農業이 꾸

表2 耕地規模別 農家所得, 農外所得 및 農家經濟剩餘의 變化

(단위: 원)

年度	區分	耕 地 規 模					平 均
		0.5ha미만	0.5-1.0ha	1.0-1.5ha	1.5-2.0ha	2.0ha以上	
1962	農 所 家 得	42,497	61,346	78,506	94,778	132,783	67,885
	農 外 所 得	16,345	13,811	11,121	12,113	12,825	13,859
	(%)	(38.5)	(22.5)	(14.2)	(12.8)	(9.7)	(20.4)
	農家經濟剩餘 ¹⁾	2,015	7,320	12,357	13,412	28,301	10,166
	平均貯蓄性向 ²⁾	0,048	0,123	0,163	0,147	0,222	0,154
1968	農 家 所 得	118,089	144,464	202,064	257,051	346,273	178,959
	(指數) ³⁾	(278)	(235)	(257)	(272)	(261)	(264)
	農 外 所 得	39,957	29,276	30,934	28,501	46,634	33,590
	(%)	(33.8)	(20.3)	(15.3)	(11.3)	(13.5)	(18.8)
	農家經濟剩餘	7,406	14,741	38,285	56,809	78,019	27,999
	平均貯蓄性向	0,070	0,121	0,205	0,236	0,263	0,175
1977	農 家 所 得	872,393	1,192,873	1,651,503	2,162,803	2,993,356	1,432,809
	(指數)	(2,053)	(1,945)	(2,104)	(2,282)	(2,254)	(2,106)
	農 外 所 得	507,763	363,224	332,890	409,473	432,887	396,673
	(%)	(58.2)	(30.4)	(20.2)	(18.9)	(14.5)	(27.7)
	農家經濟剩餘	116,999	286,948	494,544	756,868	1,105,840	400,826
	平均貯蓄性向	0,138	0,247	0,309	0,364	0,388	0,289

農家所得-(家計費+租稅公課+借入金利子+雜支出)
 貯蓄/可処分所得
 資料: 農水産部 都壳物價指數(1962=100)

- 1) 農家所得-(家計費+租稅公課+借入金利子+雜支出)
- 2) 貯蓄/可処分所得
- 3) 1962=100
- 4) 都壳物價指數(1962=100): 1968=223.4, 1977=820.2
 資料: 農水産部

表3 農業收入構成의 變化

年 度	米	穀	其他穀類	薯類	菜蔬類	果實類	畜産物	其 他
1965	58.2	21.1	4.6	0.6	2.8	11.7		
1970	56.3	17.8	9.0	1.6	3.7	11.6		
1976	56.4	16.7	10.3	2.4	4.5	9.7		

資料: 農水産部

준히 成長한 背景에는 自作農制度, 技術革新, 水利, 耕地整理等 農地基盤整備, 그리고 工業化의 덕택으로 肥料, 農機械, 農藥, 비닐등 資材가 漸次하는 相對價格으로 풍부히 供給되었

고, 主穀等を 비롯한 主要農産物의 價格支持 또는 安定化施策이 뒷받침되었기 때문이다(表 5). 예로서 1965年 以來 化學肥料의 ha당 施用量은 年平均 7%, 農藥은 20%씩 急增하였다 耕地ha당 動力農機械保有도 同期間에 0.2馬力에서 近 1馬力 水準으로 늘었다. 成功的 技術革新의 事例는 許多하며, 그 代表的인 예로서 統一며普及을 통한 쌀의 副期的 增産을 들 수 있다(表 6).

그러면 当面課題는 무엇인가? 첫째, 食糧增産에 의한 食糧安保와 消費者負擔을 덜기 위한 食糧輸入을 어떻게 調和시킬 것인가? 둘째, 農業이 앞으로 國民經濟의 꾸준한 成長에 寄与할 수 있도록 그 生産性(土地, 勞動)을 어떻게

持續적으로 增進시킬 것인가? 사실 近年 生産性 伸張率은 鈍化 傾向을 보이고 있다. 세제, 農家所得을 앞으로 他部門에 못지 않게 均衡的으로 어떻게 向上시킬 것인가?

이러한 當面課題를 解決하고 農業을 이룩하

는 戰略은 무엇이어야 하겠는가? 自由社會에서 農業近代化의 基準은 能率도 重要하지만 社會費用의 最少化도 重要하다. 農業開發의 戰略要素는 열가지로 要約할 수 있을 것이다. 農地, 水資源改良, 經營主를 포함한 優秀한 勞動力, 良質資材의 원활한 供給, 生産信用, 農産物市場, 改良技術, 能率的인 當農指導事業, 價格支持等 經濟的 刺戟, 農民協同組織 그리고 農業行政體系 및 制度의 꾸준한 改善을 들 수 있으며 이들이 機能面에서 調和있게 綜合될 때 農業成長의 結實이 期持될 수 있다(圖 1).

表 4 主要食品 1人當消費量

單位: kg/千

區 分	1962	1972	1975	1977
쌀(精穀)	126.5	130.2	125.3	131.8
보리	45.9	51.2	47.8	46.6
小麥	22.0	59.9	50.1	53.8
著類	14.2	21.1	15.4	18.4
大豆	6.7	7.8	10.3	12.0
무우	17.1	24.5	24.3	21.8
배추	15.7	27.6	23.4	23.6
오이	1.1	3.1	3.4	3.9
사과	4.3	7.8	8.8	9.6
감	0.03	0.4	2.3	3.2
쇠고기	0.6	1.2	2.0	2.2
돼지고기	1.4	2.6	2.8	3.9
牛乳	0.1	2.5	4.6	7.0
魚物	10.6	23.7	30.3	30.6
食用油	-	2.2	2.8	4.2
아이스크림	-	0.00	0.12	0.68
요구르트	-	-	0.24	1.31

資料: 農水産部

表 6 벼新品種栽培面積 및 ha當收量

年 度	벼新品種	쌀ha當收量(精米)	
	栽培面積	新品種	일반벼
	...1,000ha...kg/ha.....	
1972	111 (9) ¹⁾	3,860	3,210
1973	82 (7)	4,810	3,500
1974	181 (15)	4,730	3,530
1975	274 (25)	5,030	3,510
1976	533 (45)	4,790	3,960
1977	660 (55)	5,530	4,230

1) 벼總栽培面積에 대한 新品種 栽培面積의 %임.
資料: 農水産部

表 5 生産要素와 生産物間의 價格比

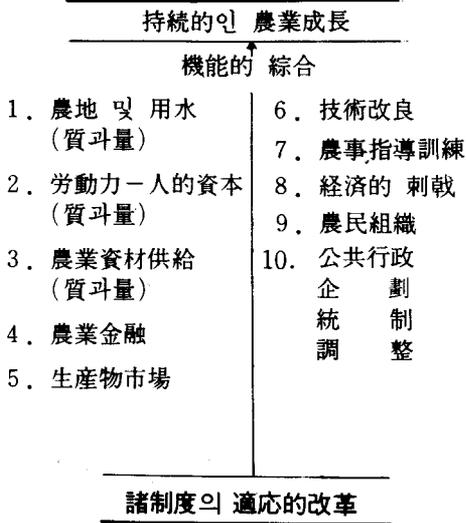
年 度	쌀價格과 要素價格					價 格 比				
	畝(L)	男子農業 勞賃(w)	8HP(M) 動力耕耘機	尿業(F)	쌀(R)	M/R	W/R	W/R	M/W	R/F
1965	원/坪 159	원/日 221	원/台 259,000	원/kg 27	원/kg 37	6,574 ²⁾	5.96	5.85	1.012 ²⁾	1.36
1970	253	579	314,357	27	79	3,979	7.33	9.30	543	2.90
1977	2,109 ¹⁾	2,350	642,500	122	325	1,946	7.23	17.26 ¹⁾	269	2.66

1) 1976年價格 또는 1976價格比

2) 1966年價格 또는 1966價格比

資料: 農水産部, 農業協同組合中央會

圖1 農業成長의 諸要因



한편 農業成長을 農家經濟面에서 實現 시키기 위하여 段取의 增加, 作目構成 또는 作付体系의 改善, 生産費 節減, 市場流通效率의 向上, 農業經營規模擴大, 價格維持, 災害로부터의 經營安定, 農村工業育성이 要求된다. 한편 農家支援과 指導에 있어서는 農家の 企業의 能力, 資源條件 및 個別目標에 따라 多樣化할 必要가 있으며 零細農에 대하여는 個人能力을 査定하

여 農業者로서의 成長支援 또는 離農支援等 適切한 對策이 講究되어야 하겠다.

農政은 專業 또는 主要農家に 대한 支援施策과 아울러 兼業農家に 대하여도 地域에 따라 特別히 工業團地近處에서는 그 戶數가 늘고 있으므로 그 生産性이 떨어지지 않도록 適切한 施策이 必要하다. 田畝의 土地利用을 多樣하게 할 수 있도록 灌溉排水施設等 農地改良을 完壁化 하는데 보다 많은 公共投資가 있어야 하겠으며 農地開發과 環境汚染防止에 보다 效果的인 對策이 要望된다.

優秀한 當農者를 育成하고 維持하는데 綜合對策이 時急히 要求되며 農業研究指導 事業의 能率化와 擴充에 보다 많은 投資와 制度改善이 要望된다.

農業開發에 있어서 政府의 구실은 誇張될 수 없이 重要하나 農業資源의 流動性과 農產物流通 및 價格機構에는 그 關與限界를 잘 지켜 過剩干渉이 되지 않도록 해야 한다. 農業政策과 意思決定에 必要한 統計情報가 아직도 빈약하여 農政의 能率化에 지장을 주고 있으므로 이의 改善에 果敢한 投資가 要望된다.

討 議 要 點

1. 日本의 경우 時系列資料에서 구한 所得彈性値는 橫斷資料에서 구한 所得彈性値보다 일반적으로 크다. 왜냐하면 時系列資料에서 구한 所得彈性値는 원래의 所得效果 뿐만 아니라 嗜好의 傾向까지 포함하기 때문이다. 日本에 있어서 1人當 所得은 지난 20年동안 계속 增加하여 왔으며 嗜好 역시 變化하여온 結果 이 두 변수間に 統計的 一次함수관계(linearity)

가 있으므로 時系列資料에서 구한 所得彈性値는 橫斷資料보다 일반적으로 크게 나타난다. 이와 관련하여 海外參加者들은 ①韓國에 있어서 時系列資料에서 구한 所得彈性値 ②日本에 있어서 高所得層의 밀가루 消費量은 低所得層보다 많으며 所得階層에 따라서 밀가루 消費量은 현저한 差異가 있는데, 韓國에 있어서 밀가루 등 西歐式食品의 消費경향은 어떠한가에 대해

관심을 표명했다.

이에 대해 日本과 같이 所得階層別 所得彈性 値에 대한 세밀한 分析結果가 없는 점이 지적 되었고 그 必要性이 강조되었다. 또 韓國에 있 어서도 日本과 마찬가지로 時系列資料에서 구 한 所得彈性値가 큰 경향이 있으나 日本과 같 이 家計消費에 관한 충분한 資料가 없는 관계 로 所得階層別로 所得彈性値를 구한 것이 별로 없었다. 韓國에 있어서 어린이들의 밀가루 消費 量은 상당히 增加추세에 있으나 30~40세의 中年層만 하여도 밀가루보다 쌀을 選好하는 경 향이 있으므로 韓國의 밀가루 消費量은 日本에 비하여 적으리라 본다는 의견이 있었다.

2. 1975년에 農家所得中 農外所得의 比 重이 약20%이었으며 이 비율이 2年만에 무려 약50%나 增加한 點에 대해 海外參加者들은 깊은 관심을 표명했다. 이것은 ①最近의 많은 공 장이 지방의 中小都市와 農村地域에 建設되었 으며 農村道路가 改善되어 공장 종업원의 원거 리 출퇴근이 가능하게 되어 農村地域의 就業기 회가 현저히 增加, 農外所得의 增大에 크게 기 여한 점 ②最近에 海外建設 붐에 힘입어 특히 中東지역에 海外就業기회가 增大되었고 海外에 서 번 돈을 고국에 송금하고 있는 점 ③最近에 農村은 물론 全國적으로 임금이 상당히 상승한 점 등이 主要要因으로 分析되었다.

임금상승은 資源利用의 變化를 추구하고있어 大農은 農機械 구입을 增加시키는 경향이 있으 며 中農은 資金사정으로 비싼 農機械를 구입하기 어려운 관계로 經營規模를 줄이거나 土地를 임

차하여 經營규모를 확대하고 農機械를 구입하 려는 경향이 있는 바 이는 특히 蔚山, 馬山과 같이 새로 開發된 公업지대에 현저하게 나타나 고 있다.

한편으로 農村의 1人당 勞動時間은 過去의 14~15時間에서 현재 10~11時間으로 현저히 줄었고 勞動時間은 줄었는데 반하여 임금은 상 당히 높은 關係로 農民들은 過去보다 쾌적한 生活를 영위하고 있다고 지적되었다.

3. 農繁期の 勞動力 不足의 問題를 해 결하기 위해서는 農村에 보다 많은 農業 勞動 力이 남도록 유도하거나 農繁期에 農村에 勞動 者를 移住시키는 것이 바람직하지않느냐는 의견 이 있었다. 여기에 대해 農業의 機械化 必要性 이 절박해지고 있으며 今年에는 日本에서 導入 한 약500대의 水稻移秧機를 農家に 普及하였으 나 必要한 水稻移秧機의 需要는 위의 수배가 되리라 본다는 의견이 있었다.

4. 韓國에 직면한 諸農政課題中 勞動力 不足의 問題가 優先적으로 해결되어야 할 시급 한 課題라고 본다는 의견이 있었다. 漸次로 많 은 農民들이 이 問題의 必要性에 대하여 言及 하고 있으며 이의 效率의인 資金支援方案을 講 究中에 있으나 農業을 機械化할 경우 生産費가 增加될 것이며, 이 경우 또 다른 問題點이 提 起될 것으로 본다는 우려가 표명되었다. 따라서 農業機械化는 韓國의 實情에 알맞도록 費用과 勞動力을 同時에 줄일 수 있는 方向으로 展開 되어야 하리라고 본다는 의견이 나왔다.

轉換期の 農産物流通組織에 대한 考察

金 成 勳

(中央大教授)

I. 序 論

生産行爲를 經濟發展의 門이라 한다면 流通行爲는 그門을 여는 열쇠에 비유할 수 있다.

韓國을 포함한 많은 發展途上國의 경우에서 보는 바와같이 流通組織이 効率的으로 運營되지 않는다면 잠재적으로 可用한 生産資源이 有利한 곳에 적절히 활용될 수 없을 것이다.

農業生産이 自給體系에서 商品生産體系로 變換함에 따라 効率的인 流通組織의 開發에 대한 必要性이 보다 크게 強調되고 있다.

오늘날 農家生産量이 自給水準을 넘어섬에 따라 生産량 가운데 商品化 비중은 크게 늘어나고 있으며, 同時에 所得의 增加 및 都市化, 工業化에 따른 消費水準도 높아지고 있으나 유독 流通組織만이 이에 対応치 못하고 非効率的인 問題가 있는 것이다.

一般的으로 農業發展은 國民經濟에서 農産物 生産量을 增加시키는 것으로 해석하고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 發展途上國에서 農業 發展에 관한 主要한 政策중 流過程은 當然한 것으로 보고 物量的 生産增大에 만 집중하고 있다. 이러한 政策은 생산량 的 增加가 실현 된다면 市場施. 및 去來方法이나 流通 機構의

調整은 自動的으로 이루어질 것으로 前提하고 있는 것이다.

그러나 韓國의 流通經驗에서 보듯 傳統的인 生計爲主의 營農方式에서 商品生産經濟로 的 轉換은 同時에 解決되어야 할 生産 及 流過程 的 近代化를 要求하고 있다. 生産量의 增加는 消費者에게 有利하게 작용하지만 이는 收穫期 的 價格下落으로 因하여 生産者에게는 오히려 손해를 입히게 된다. 農産物流通의 適切한 機能은 經濟發展過程에서 生産의 增加와 보조 를 맞추는 것이 根本的인 問題이다.

經濟發展에 있어서 農産物流通의 動態性은 重要性에 照應하여 構造變化의 長期的 生産 及 流通組織發展에 대한 健全한 基초를 마련하기 爲해 철저히 再檢討되어야 할 것이다. 特히 農産物流通組織의 發展計劃은 다음과 같은 質量的 解答을 必要로 한다. 生産者, 消費者, 關聯商人을 爲해서 流通서비스는 어떻게 改善되어야 하며, 制度的 物理的 秩序에 의해서 流通費用 及 損失을 어떻게 減少시킬 것인가, 經濟發展段階에 相應하여 여러가지 政策 及 計劃中에서 무엇이 가장 適切한 流通組織 인가를 模索할 必要가 있다. 따라서 農産物流通 組織의 改善을 爲해서 좀더 깊은 研究를 강화

함으로써 적절한 유통조직의 發展計劃을 模型化해야 할 것이다.

II. 効率的인 農産物流通에 대한 基本方向

本 國際學術 세미나는 轉換期의 農政課題와 政策代案이 主題로 되어 있기 때문에 처음에 農産物流通組織에 관한 成果를 計測하는데 몇 가지 기본문제에 대해서 간략히 언급하는 것이 바람직하다.

FAO 農産物流通 專門家들이 流通体系의 改善方向을 提示했다. 그것은 公正性, 農産物流通 서어비스에 관한 反應, 流通費用 및 마진의 最少化, 最大의 安定성과 衡平性等을 들수 있다.

流通서어비스의 効率性은 流通施設 去來方法 및 機構等에 政府가 얼마만큼의 關心과 投資를 하느냐에 크게 基因하고 있다.

生産者와 最終消費者間的 價格分散으로서 流通마진은 物量的 分配費用, 現代的 서어비스費用 및 商人利潤으로 구성되어 있다. 모든 流通費用은 適切해야하며 過大해서는 안된다.

生産의 지속적인 成長과 위험감소에 대한 前提條件으로서 適切한 價格 및 流通安定은 經濟組織의 중요한 要素이다. 衡平性의 問題는 다음의 두가지 면에서 주목할 必要가 있다. 그 하나는 低所得層에게는 基本食品은 支拂할 수 있는 價格에서 저렴하게 供給되어야 하는 流通組織이며 다른 하나는 流通組織面에서 參與者와 規制 역할이 公평하게 취급되어야 한다.

III. 農産物 流通体系에 관한 經濟發展의 影響

所得水準의 向上과 工業化 및 都市發展의 급

격한 變化가 韓國農業에 미친 影響은 食品消費 및 生産量의 增加뿐 아니라 農産物 流通의 質的인 면까지 變化를 초래했다.

1人당 果實 消費量은 '62年 6.6g에서' 77年에 18.6kg, 菜蔬는 同期間 41.8kg에서 93.4kg, 肉類는 2.6kg에서 8.1kg, 糧穀은 190kg에서 286kg으로 增加하였다.

生産分野에서는 都市化 工業化에 따른 農産物 需要의 급증으로 農業生産은 生計為主 自給生産에서 商業的 生産으로 전환해 가고 있다. 1962-1976年까지의 14年間 新鮮食品을 비롯한 換金作物의 植付面積이 總植付面積의 9.6%에서 19.4%로 증가되었고 反面에 감자를 포함한 穀類의 植付面積은 90.4%에서 80.6%로 減少되었다.

菜蔬類의 生産量은 1962年의 1.3百萬t에서 1976년에는 3.2百萬t으로 늘어났으며, 果實類는 同期間 19百5千t에서 61萬5千t으로 增加하였다.

同期間 全体 糧穀供給量은 5.0百萬t(쌀이 3.0百萬t)에서 8.2百萬t(쌀 5.2百萬t)으로 增加하였고 反面에 肉類의 生産量은 62年 70,560t에서 75년에는 282,842t으로 增加했다. 生産額의 比重을 보면 쌀(14,590億원) 畜産物 및 잠견(5,190億원), 菜蔬 및 果實(5,020億원) 其他(8,040億원) 順位이다.

이와같은 消費 및 生産의 급격한 증대는 農家, 蒐集商, 都売商과 小売商의 物的取扱 流通量의 擴大를 가져왔다.

韓國에는 약 6,300個에 달하는 公·私設 農産物市場이 있으며, 이 中 小売店이 全体의 80%를 占하며 法定都売市場은 3.4%에 불과하다 나머지는 2-3個 정도로 결합된 集荷地 또는 集荷市場이다.

이 숫자중에는 農協이 운영하는 18個 共販場과 2個의 수퍼마켓, 그리고 都市地域의 1,600個 直売場과 農村地域의 1,810個 集荷場 또는 小売店이 있고 11個의 高速道路集荷地가 있다.

韓國의 傳統的인 農産物流通體系는 과거 10年 동안 급속한 發展을 해왔다. 1960年 初期까지만도 農民은 自給을 爲해 주로 米麥과 같은 主穀을 栽培하고 小量의 남은 부분을 生産金融을 爲해 産地蒐集商이나 都市 都売商人, 資金貸与者에게 판매하는 정도에 그쳤다.

오늘날의 流通體系는 15年前과 매우 다르다. 都市都売市場에 出荷는 農民 自身 또는 部落의 出荷団体, 農協을 통해 이루어지고 있다. 都売市場內에는 아직도 허가를 얻지않고 統制를 받지않는 類似都売商 또는 委託商들이 市場流通量의 60~70%를 取扱하고 있다. 法定都売市場이나 農協共販場은 이들 類似商人과 競売를 통해 競争을 하고 있다. 최근 수퍼마켓과 連鎖店은 都市地域에 급속히 成長하고 있고 서울에만도 230個나 있다.

市場의 결합은 아직도 있다. 現在의 流通組織은 年中 季節의 價格變動으로 生産者나 消費者에게 有利하지 못한 實情이다. 主要農産物의 農家販賣價格의 變異係數는 11.6%에서 39%에 달하고 있다. 또한 現行 流通組織의 非效率性으로 農産物의 都売價格은 農家前庭價格보다 더 빠른 Tempo로 上昇하고 있다. 平均해서 農家の 販賣價格은 小売價格의 47%에 不過하다. 또한 總流通마진은 價格마진에 物量마진, 質的마진, 流通損失을 加算하면 約90%에 達하고 있다.

中間商人이 큰 利差로 生産者와 消費者를 착취하고 있는지는 잘 파악되지 않고 있다. 政府官僚는 中間商人이 独占, 購買者独占, 價格操

作, 計量不正, 不正等級으로 큰 利益을 보고 있다고 하나 端的으로 말할 수는 없으며, 流通費用을 低下시키기 爲해 政府의 流通環境에 대한 投資, 또는 商人의 金融의 負擔의 輕減에 實質的 支援이 거의 없었다.

大部分의 研究結果는 流通受用 低下와 物量의 分配體系에 대한 公共施設 및 서어비스의 不足을 들고 있다.

IV. 韓國農産物流通組織의 當面問題

農産物流通組織의 不安定과 流通費用이 크게 드는 要因은 여러 角度에서 說明될 수 있다.

무엇보다 産地의 蒐集機能이 질서있고 效率的인 流通體系를 確立할 對策이 樹立되지 못하고 있다.

等級, 包裝, 價格情報 및 流通金融이 매우 빈약한 상태에 있다. 農協에서 一部産地를 대상으로 시행하고 있으나 大部分 腐敗性 農産物이 非等級, 不適切한 包裝 또는 잘못 選別되어 産地에서 消費地로 出荷되고 있다.

商品의 檢査는 地方政府의 責任이 있으나 輸出入農産物을 除外하고는 시행되지 못하고 있는 實情이다. 또한 現行流通組織에 있어서 農産物觀測制度가 제대로 실시되지 못하는데 弱點이 있다.

3가지의 都売市場中에서 出荷者 및 小売商負擔 流通手数料 租稅는 法定都売市場이 平均 123%로 가장 높고, 다음으로 農協共販場이 11.4%, 類似都売市場이 11.0%였다. 出荷者負擔 都売手数料는 類似都売市場이 8~9%로 가장 높았다. 그러나 유사도매시장에서는 都売手数料를 除外하고는 모든 料率이 法定都売市場보다 훨씬 낮다.

競売를 포함한 流通費用은 委販手数料, 上下車費, 仲買人手數料에 대한 附加稅가 포함된다. 특히 農協共販場과 유사시장에서 出荷者 消費者 仲買人에게 부과되는 각종세금을 면세 또는 포탈할 수 있는데 이같은것은 왜 유사都売市場이 더욱 繁成되는가를 잘 表現하고 있다. 이밖에 類似都売業者는 확대된 蒐集 및 小売商組織網을 가지고 있고 상당한 金額의 信用을 企業農 및 小売商에게 공여하고 있다.

法定都売市場은 規模經濟의 尤利성을 잘 살려 경매를 통한 生産者와 消費者 保護를 하기에는 規模가 너무 작다. 仲買人の 店舖가 市場에 位置하여 競매장에서 상품소통이 잘 이루어지지 않는데 이같은 관습은 근처에 적합한 賃貸地가 없기 때문에 상당한 기간을 두고 점차 바뀌어져야 된다. 都売市場에서의 直接購入이 增加하여야함에도 불구하고 法的으로 小売商의 단체구매가 금지되어 이의 改善이 이루어지지 않고 있다. 현재 農協과 대형연쇄점은 都売市場에서 直接購入할 수 있으므로 이같은 門戶가 넓혀져야 할 것이다. 또한 小売人은 商品 品質이 각각 다르기 때문에 購入前에 商品을 검사하기를 원하므로 小売商이 都売市場에 群集함으로써 市場이 混雜해지는등 諸問題가 발생한다.

V. 農産物流通組織의 展開過程

先進國으로부터 農産物의 流通改善에 대한 유용한 教訓을 얻기 위해 農産物流通組織의 展開過程에서 動態經濟를 분명히 認識해야 한다. 따라서 發展途上國들은 先進國의 經濟發展背景에 대한 충분한 檢討없이 덮어놓고 流通革新을 모방함으로써 不舍利性이 提起되고 있다.

先進國과 發展途上國間의 農業生産組織에는

분명히 罅이 있고, 消費者의 購買力이 다르고 發展途上國은 農産物流通革新에 많은 장애요소를 지니고 있다.

經濟發展의 一般의 現象으로서 購買力 增大 및 工業化, 都市化는 必然的으로 流通組織의 經路를 통하여 國民의 食生活構造에 質量的 變化를 招來한다.

첫째 經濟發展에 따른 生活水準의 向上은 健康을 위해 畜産物, 水産物, 靑果物等 高位保全食品의 消費比重이 높아지고 穀類와 薯類等 低位保全食品의 比率는 減少한다.

둘째 工業化와 人口集中에 따른 都市化의 急速한 展開는 종래의 食生活패턴을 變化시키는 직접적인 요인을 형성하고 있다. 이와같은 食生活패턴의 變化는 經濟發展의 결과이지만 流通構造의 變化를 誘發 促進시키고 있다. 以上의 論理를 各國의 時系列資料를 利用 정리하면 다음과 같은 3段階 發展模型을 導出할 수 있다.

第1段階는 農業이 主宗이 되어 經濟 發展이 低位水準에서 停滯되고 都市消費者 1人당所得이 美貨 \$ 25 以下인 低開發國에서 나타나는 共通된 現象이다. 英鎊係數는 60% 以上の 높은 水準을 보이고 勞賃水準은 1人1日 \$ 1.25 미만에서 失業이 만연한 상태를 想定할 수 있다. 이 段階에서는 農業生産은 生命維持에 必需的한 主穀에 集中되고 商品化量도 매우 미미한 狀態이다.

第2段階는 工業化와 都市化가 進展되고 經濟力은 中位水準의 所得(都市消費者 1人당 \$ 400 ~ \$ 600)에 英鎊係數는 40 ~ 50 %이고 勞賃水準도 生活給에 미치는 中進國에 나타나는 類型이다. 이 단계에서는 穀物類의 供給이 增大되어 卡路里 需要는 總量적인 面에서

充足되나 高位榮養素가 부족되고 영양의 均衡維持가 重視된다.

生産 및 流通構造에 対応하여 流通組織은 大型化, 遠距離, 広域化하고 経路短縮 내지 加速化하며 通名, 大量去來가 시작된다. 流通政策은 生産者組織을 育成하고 中央都売市場을 整備 拡充하며 流通環境改善과 마아케팅基般을 造成하는 한편 類似流通行爲의 統制 및 規制 措置를 강화하게 된다.

第3段階는 高所得, 生活賃金保障, 餘暇 善用이 지배하는 大衆 大量消費段階의 先進國型에 해당하며 榮養食品의 과잉섭취가 問題되는 단계이다. 1人당 所得은 \$ 600 ~ \$ 800 水準이며 肉類, 水産物, 青果物이 總消費支出額의 45 ~ 50%를 차지하고 있다. 食料品支出額中 高級 保全食品費用이 50%를 차지하는 사실을 볼때 高蛋白質食品의 過多消費와 食品添加物의 過用等 國民健康의 次元이 問題가 된다. 食品加工 및 保存이 重視되는 이 단계에서 食生活環境의 安全性, 効率性, 快適性이 강조되고, 家電製品은 보편화되고 食品의 低温連鎖體系(cold chain system)가 強化되며 通名大量去來나 先物去來가 中心이 된다.

流通構造는 統合連鎖店의 大型화와 生産地직 접구입현상이 두드러지고 大加工業者와 貯藏業체의 流通参与가 활발하고 中央都売市場의 중요도는 감소하고 小売段階에 있어선 公設市場과 小売店의 機能이 弱화되며 統合連鎖店과 大型 슈퍼마켓이 繁昌한다.

이 段階의 流通政策은 消費者와 生産者의 直結을 권장하고 小売商의 大型화와 垂直의 統合 促求, 市場情報, 金融, 檢査, 標準化等 政府流通政策은 流通機能의 助成과 公正去來 確立을 目標로 한다.

VI. 農産物流通組織 改善計劃에 대한 提言

農産物流通組織의 改善은 農産物價格의 不安定性을 줄이고 生産性을 提高시켜 生産者와 消費者를 다같이 保護하는 方向으로 이루어져야 할 것이다. 農業經營이 自給生活為主에서 商品生産體系로 拡大됨에 따라 이에 相應한 流通組織의 調整이 要望되고 있다. 政策当局者들은 現行 農産物流通組織을 代替할 새로운 組織을 찾기 보다는 시스템의 運營改善에 重點을 두고 諸般關係措置를 강구하는 것이 바람직하다.

物価当局의 硬直의인 市場機構介入政策과 단기적 價格抑制措置는 農産物生産 및 價格形成의 特性에 비추어 오히려 生産基盤 및 價格의 長期均衡을 훼손할 우려가 있다. 年間 10%라는 物価上昇 抑制目標를 農産物의 경우에 있어서도 1年單位로 査定하여 年중 고정가격에서 策定하려함은 農産物의 生産 및 價格의 周期性과 季節의으로 一時에 出荷되는 農産物에 대한 불가피한 貯藏, 保管, 費用의 發生事實에 비추어 考慮되어야 할 것으로 본다. 農産物價格 安定計劃을 遂行함에 있어서 최소 2 - 3年 單位의 生産價格關係를 신중히 검토하고 季節性을 고려한 貯藏, 보관, 비축시설에 대한 投資를 擴大해야 한다.

現行 流通組織 및 市場施設을 整備 擴充하여 流通費用을 節減시킬 것이며 各 流通段階別 現行 市場手数料와 各種 公課金 및 租稅를 대폭적으로 下向調整할 必要가 있다. 例컨데 水産物의 경우 서울 都売市場 한 곳에서만 搬出商人이 부담하는 각종 手数料와 荷役費가 무려 14% 内外이며 거기에 仲買人 마아진과 小売商의 諸費用 및 마아진이 15%나 차지하고 있다.

產地出荷組織을 대폭 強化하고 組織化하여 出荷段階에서부터 選別, 規格化, 等級, 包裝等이 標準化되도록 生産者의 指導를 強化하고 支援措置를 한다. 또한 大型小売商과 生産者間의 垂直的給合 및 水平的 聯結이 必要하다. 生産者와 都売商 및 小売商間의 物的流通 및 輸送体系의 改善으로 流通費用을 節減시켜야 한다.

青果物市場을 完全競争市場化하는 基礎作業으로서 農産物의 標準化制度를 現實情에 맞게 強化 改編해야 할 것이다. 非標準화된 商去來体制에서는 生産者와 消費者 共히 損失을 보게 마련이다.

類似都売市場은 과감히 現實化하고 施設 및 運營合理化에 대한 稅制, 金融上의 支援과 더불어 体系的인 감독기능을 수행한다.

討 議 要 點

1. ① 農産物流通에 있어서 貯藏施設 特別 產地貯藏施設能力이 얼마나 되며 예상되는 農産物 需要變動과 貯藏施設의 關係는 무엇이며 ② 價格振幅이 심하다고 했는데 그 진폭이 얼마이며 그 주요한 요인은 무엇이며 ③ 政府의 市場 直接介入보다는 貯藏 또는 流通下部施設에 대한 政府의 投資와 市場金融의 提供 등에 政府의 介入이 必要하지 않겠느냐는 질문이 제기되었다.

이에 대해 發表者는 다음과 같이 답변했다.

① 韓國의 生産地의 貯藏施設이 아주 빈약한 상태이다. 糧穀에 대한 저장시설은 어느 水準에 도달하고 있으나 腐敗性農産物에 대한 貯藏施設은 總生産量의 3~5%를 저장할 수 있는 정도이고 대부분이 전통적인 貯藏方法인 地下貯藏을 하고 있어 商品의 變質率이 높다. 現在 世界銀行借款支援으로 產地貯藏施設을 건설할 예

流通機構의 效率性 增進을 위한 技術革新의 導入을 民間的인 技術革新 誘發者를 적극적으로 지원 발굴하며, 政府는 發展的 變化를 유도할 수 있는 施策의 開發을 關係機關과의 긴밀한 協力下에 적극 推進할 것이 現段階 유통 발전의 主要課題이다.

나아가서 需給計劃의 원활한 作成과 對流通 組織 지도를 위해서는 政府가 農業規測 (agricultural outlook) 事業과 市場情報事業 (market information service) 을 직접 권장하거나 政府가 支援하는 民間機關으로 하여금 組織的이며 科學的으로 담당케 함으로써 新鮮食料品 過小 또는 誇大生産현상이 빚어지는 事態에 현명히 대처할 뿐만 아니라 신속, 精確, 公평한 市場情報 活動을 통한 流通效率 極大化를 도모해야 할 것이다.

정으로 있다. 都市地域에는 그래도 低温貯藏施設이 다소 있지만 아직도 시작段階에 있고 앞으로 더 많이 개발해야 할 時點에 와 있다고 본다.

② 腐敗性食品의 價格變動率은 商品에 따라 차이는 있지만 最高 250%에 이르고 있으며 變異係數 (coefficient of variation) 는 10~40%에 이르고 있다. 높은 價格振幅은 農家に 利益이 없을 뿐 아니라 價格이 높은 때는 政府가 직접 價格規制에 介入하고 있는 實情이다.

政府의 市場介入에는 크게 3가지로 나눌 수 있는데 첫째는 價格規制와 市場業務에 직접 介入하는 規制 또는 統制措置, 둘째는 市場助成機能으로서 流通金融의 提供, 情報 및 流通下部構造의 改善 등이 있고, 셋째로 公正去來를

誘導하는 方法이 있을 것이다.

2. 市場情報를 效果的으로 提供하기 위해서는 무엇보다도 實現性이 있고 一貫性 있는 去來單位의 統一이 必要하다는 점이 지적되었다. 예를 들어 大韓商工會議所에서 매일 價格을 蒐集하여 발표하나 아무도 이를 利用하지 않는데 이는 標準化와 規格化가 되어있지 않았기 때문이다.

効率的인 流通條件의 確認方法은 市場效率에 根拠를 두어야 하며 市場效率은 最小流通費用과 마진, 經濟發展에 따른 적응속도, 商品의 質의 保存度 등에 의해서 결정될 것이며 어느 부분에 市場費用이 가장 높은가를 파악해야 할 것이다. 현재 우리나라의 경우 市場費用이 가장 높은 곳은 小売段階이고 技術的인 效率이 낮은 곳은 生産段階이다.

3. 市場이란 消費者面과 生産者面의 二重의 性格을 갖는데 消費者面에서 볼 때 適當한 價格, 적절한 空間概念, 適當한 時間, 要求하는 商品의 質과 量 등에 관심이 많고 生産者 立場에서는 市場이 生産의 의욕을 고취시켜야 한다. 消費者는 市場發展段階에 빨리 적응하지만 生産者는 그렇지 않아 概念과 現實이 다르다. 이러한 概念과 現實의 차이에 관련된 특별한 問題點을 해결하는데 누가 責任이 있느냐는 것이 중요한 問題이다. 市場革新을 主導하는 主体의 變化를 各 段階에서 言及했지만 너무 광범위하고 이해하기가 어려워 설명을 요한다는 지적이 있었다.

이에 대해 發表者는 市場活動의 改善에 누가 責任을 져야 하느냐의 問題는 第1段階에 있어서는 政府의 機能이 크다고 본다고 답변했다. 輸送距離도 멀고 腐敗性 農産物의 需要가 增加

하는한 流通의 下部構造에 대한 政府의 投資가 要望된다. 流通下部構造에 대한 政府投資는 現在로서 全無한 狀態이며 단 農協流通經路를 강조했는데 이 經路를 통하는 物量은 전체 流通量의 10%에 지나지 않는다. 第2段階에 있어서도 政府의 機能이 重要視되며 第3段階에서는 個別企業의 水平 및 垂直的 合併과 大規模運營이 예상된다. 이 段階에 있어서는 個人에게 流通機能을 맡겨 企業家精神을 발휘해야 할 것이다. 그러나 情報나 流通金融의 역할에 대한 機能은 政府가 担当해야 할 것이라는 의견이었다.

4. 이에 대해 政府가 市場에 介入하지 않는 것이 바람직하다는 주장이 있었다. 일반적으로 生産地에서는 價格이 낮고 消費者에서는 價格이 높은 것이 보통인데 많은 費用을 들여 서울에 輸送한 사과가 主産地인 대구의 사과보다 싼 것은 農産物分配組織에 잘못된 것이 있는 것은 아니냐는 지적이 있었다.

5. 獨逸의 경우 農協의 獨점과 個別企業의 獨점, 이들 間의 競争狀態가 있는데 生産物이나 投入物市場에 있어서 農民은 農協을 選好한다. 市場에 있어서 競争力을 자극한다는 것은 아주 좋은 일이며 이는 情報體系와 下部構造에 대한 個人企業의 역할을 자극할 것이다.

6. 農業觀測事業의 강화가 절실하다는 의견이 있었다. 지난 15年間 菜蔬類 값이 豊凶에 따라 매년 上昇 下落을 계속해 왔고 최근에 와서 76년에는 價格이 낮았고 77년에는 높았다. 日本에 輸出했던 돼지고기의 경우 国内 消費가 急增하므로 돼지고기 값이 치솟고 그 結果 輸出을 禁止했다.

7. 政府는 政府立場에서 觀測事業을 하고 農

民의 行為는 經濟的으로 正当性에 근거를 두고 그 情報를 이용하기 때문에 政府의 立場과 農民의 立場이 다른 市場情報는 틀릴 수 있기 마련이라는 주장이 있었다.

8. 日本의 경우에 대한 설명이 있었다. 日本의 경우 돼지고기 價格의 變動은 3年이며 政府가 계속 觀測事業을 推進하고 있으나 돼지고기 값은 變動한다. 그리고 計量經濟學的의 모델에 의해서 나온 結果를 政府는 믿으려 하지 않는다.

日本에는 市場近代化의 一環으로 大規模 수퍼마켓이 많이 생겼다. 그러나 小売나 都売段階에 있어서 傳統的인 市場이 계속 機能을 발휘하고 있는데 市場近代化의 概急自体는 社會가 要求하는 정도의 近代化를 뜻하지 않는가 생각한다.

9. 수퍼마켓은 技術的인 效率은 증가시킬 수 있으나 반드시 經濟的인 效率을 증가시킨다고 할 수 없다는 반론이 제기되었다. 近代的인 施設은 追加費用을 要求하고 이러한 追加費用을 商品質의 向上이라는 名目으로 消費者가 分擔할 수 있어야만 가능하다는 주장이다.

10. 價格變動으로 生産者와 消費者가 모두 不

利해지는데 그 利益이 모두 商人에게 돌아간다는 것을 의미하느냐는 질문이 있었다. 현재 우리가 직면하고 있는 流通上의 문제점은 中間商人의 效率性을 認定하지 않고 있다는 것과 流通構造가 복잡하고 非效率的인데 이의 改善을 위해 독과점력을 발휘할 여지를 주어서는 안될 것이라는 의견이 있었다. 市場金融이 부족한 면도 들 수 있다. 현재의 市場은 市場構造面에서 效率性을 分析하여 그 改善方案을 모색해야 할 것이다.

이에 대해 發表者는 價格變動은 市場商人에게도 불리하다고 分析했다. 市場商人의 效率性을 市場商人이 받는 利潤의 크기에 따라 区分할 것이 아니라 그 商人이 수행하는 市場機能의 效率性에 基礎를 두어야 한다는 것이다. 中間商人은 없앨 수 있어도 中間상인이 맡았던 市場商機能을 없앨 수 없다. 보다 效率的으로 市場機能을 수행할 수 있다면 農協을 포함해서 누구든 中間商人이 수행하던 商機能을 인계받을 수 있다. 農協이라도 보다 效率的으로 市場機能을 수행하지 않는한 실패와 損失을 면치 못할 것이라는 점이 강조되었다.

農産物 國際貿易의 動向과 調整方向

李 瓊 鉉

(서울大農大教授)

I. 序 論

本稿는 韓國經濟의 急速한 成長과 工業化와 都市化 方向에로의 全般的인 構造的 轉換過程에서 農業部門이 받게될 影響과 이에 適應乃至 対応할 調整方向을 摸索하는 동시에 最近에 論議의 焦點이 되고 있는 農産物 國際交易의 拡大, 特히 農産物 輸入拡大가 韓國農業에 미치게 될 影響과 이에 대한 対策을 論議하고자 한다.

우리가 다 아는 바와같이 1960年代以前까지만 해도 韓國經濟成長에 悲觀的 見解가 支配的이었다. 韓國經濟의 規模가 너무 적을뿐만 아니라 賦存資源의 不足이 그 첫째의 理由로 指摘되었었고 둘째로는 年間 近3%의 높은 人口增加率의 負擔과 셋째로 制限된 投資財源中에서 莫大한 國防費支出로 經濟開發投資가 어렵다는 點을 指摘되었다.

이러한 制限與件속에서도 1953~1961年에 年間 GNP성장율이 4%에 불과하던 것이 1966~1977年間에는 年平均 約10%의 높은 成長率을 이룩할 수 있었다. 이러한 成長으로 1960년에 1人當 所得이 80弗線이었던 것이 1977년에는 864弗로 增加되었고, 輸出도 急伸張하여 1961년에 4,600 万弗에서 1977年末

에 105億弗의 輸出을 成就하였다.

勿論 急速한 經濟成長과 輸出拡大는 國際收支의 改善과 外貨保有高의 拡大에 寄與한 것도 事實이지만 1977년에 約 43億弗에 達한 外貨保有高는 國民經濟에 危險과 負擔要因으로 作用하게 되자 物價上昇抑制의 手段으로 農産物을 비롯한 一部 工産品의 輸入自由化의 무드가 高潮되기 始作하였다.

그러면 이러한 經濟成長構造的 變化에 따른 農業部門이 받게될 構造的 衝擊은 무엇이며 農産物 輸入拡大가 우리 農業에 미치게 될 影響과 対策을 論議하고자 한다.

II. 韓國經濟發展과 農業部門의 衝擊

우리經濟는 1962年以來 年平均 9.8%의 高度成長을 通해 劃期的인 国力의 伸張과 國民生活의 向上을 이룩함으로써 典型的인 後進國經濟로부터 脫皮하여 이제는 모든 分野에서 先進國水準에 到達하여야 할 轉換期를 맞이하였다.

1962年の 1人當 GNP가 86弗에 不過했던 것이 1977년에는 864弗로 急激한 成長을 이룩

하였으며 특히 1975, 76年の境遇 世界 大部分의 國家가 減少乃至 마이너스 成長을 記錄했음에도 不拘하고 우리의 經濟成長은 持續 되었었다.

60年代의 韓國經濟는 예측과 依存에서 벗어나 自立으로 跳躍한 高度成長의 時期이었으며 이러한 高度成長은 3次에 걸친 開發計劃의 成功的인 成果로 評價된다.

1次 5個年計劃의 基本目標는 「모든 社會經濟的인 惡循環을 是正하고 自立經濟 達成을 위한 基盤構築」에 두었다. 이 計劃은 우리經濟가 처음 試圖한 長期綜合計劃으로 從來의 未開發과 構造的 矛盾을 是正하고 貧困에서 벗어나 安定된 發展을 圖謀할 수 있는 基盤을 構築하는데 目標을 두었다.

2次 5個年計劃의 基本目標는 1980年代 初까지 完全한 自立經濟의 確立을 目標로 하고 그 準備期間으로 「産業構造를 近代化하고 自立經濟의 確立을 더욱 促進」시키는데 두었다. 우리經濟의 生産基盤으로 보아 援助經濟下에서는 主로 援助物인 原棉, 原麥, 原糖等의 原料를 加工하는 纖維産業, 食料品, 製糖, 皮革, 고무製品等 最終 內需消費製品 産業이 中心이 되었고 그후 輸入代替産業인 板유리, 시멘트, 肥料, 石油精製, 化學, 金屬等 中間製品 生産을 비롯한 輕工業製品이 發展했고 새로운 輸出産業으로 Radio, T. V.를 비롯하여 化學纖維, 合成纖維等 重化學製品의 産業이 胎動하기 始作했다. 이와같이 2次 5個年計劃 期間中에는 産業開發方向을 重化學工業化에 두고 특히 成長의 核이 될 鐵鋼工業을 비롯하여 石油化學工業 및 機械工業의 發展에 두었다.

第3次 5個年計劃은 그 主軸을 「農漁村經濟의 革新的 開發과 輸出의 劃期的 增大 및 重化

學工業의 建設」에 두었다. 3次計劃의 戰略은 生産面에서 重化學工業과 農漁村開發을 通해 食糧 및 農産原料의 自給, 工業原料 및 中間材의 國內生産으로 調和를 이룩하고 需要面에서는 既建設된 生産設備의 稼動率을 높이면서 輸出의 劃期的 增大와 農漁村 所得增大事業을 併行함으로써 國內外의 市場規模 확대에 力點을 두었다.

이와 같은 第1, 2 및 第3次 5個年計劃의 遂行으로 우리나라의 經濟構造는 高度化되어 重化學工業의 劃期的인 成長을 成就하였고 輸出도 急成長하여 1961年の 43百萬弗에 不過했던 것이 1977에는 105億弗以上을 達成할 수 있게되어 이제 우리나라의 經濟가 跳躍段階를 넘어서 本格的인 成熟段階로 접어들게 되었다.

이제 우리의 經濟開發 戰略인 「工業化 輸出」의 成功은 後進國開發戰略의 새로운 模型이 되었다. 위에서도 指摘하였지만 우리의 經濟를 오늘의 水準까지 發展시키는데 成長, 安定, 均衡의 調和를 이룩하면서,

- ① 輸出産業은 比較的 國內 賦存資源要素가 豊富한 勞動集約的인 産業에 優先하고 國際市場에서 競爭力이 높은 品目을 選擇했으며,
- ② 不足한 資本 및 技術은 海外에서 積極的으로 導入하고 先進國의 經營技術을 導入하여 海外需要의 增大에 適應했으며,
- ③ 貿易自由化 施策을 導入하고 各種 輸出支援制度인 租稅 및 金融支援이 根幹을 이루었고 輸出基盤構築을 위한 外貨貸付의 強化, 工業 및 輸出自由地域의 設置等 輸出指向型으로 이끌었으며,
- ④ 其他 低廉하고 豊富한 人的資源의 活用, 勤勉하고 誠實한 勞動者의 積極的인 努力, 技

術水準의 向上, 또한 冒險性이 강한 企業家의 輩出等 韓國經濟의 成長과 國際化를 可能케한 要因으로 指摘할수 있다.

이와 같은 成果는 國際收支의 改善과 雇傭增大에 따른 乘數效果의 提高, 産業間의 前後方 聯關效果를 累積시켜 高度成長의 原動力이 되었다.

그러나 이와 같은 高度成長은 工業部門과 都市部門에서 創出됨으로서 農業과 農村部門의 相對的 斜陽化를 誘發케 하였다. 그동안 農漁民 所得增大特別事業, 新品種을 中心으로한 綠色革命, 勤勉, 自助, 協同의 새마을運動을 展開했음에도 不拘하고 이 部門의 成長은 年間 4~5%線에 그치므로써 産業間, 地域間 開發隔差가 나타났다. 勿論 人當所得比較에서 農家所得이 都市勤勞者 家計所得에 比하여 높은것으로 나타나 있으나(附表 4 참조) 이는 比較對象이 될수 있는 性質의 것이라 할수없고 1人當 實質所得隔差는 오히려 擴大되고 있는 傾向으로 나타나고 있다.

農業部門의 成長率以上으로 農産物價格을 引上保障할때 物價上昇의 要因으로 作用한다는 論理로 農産物 價格引上에 의한 所得隔差 解消는 어려운 形便이므로 農家所得增大를 위하여 農外所得增大 機會에 力點을 두고 있으나 工業의 地方分散에 의한 賃勞所得의 增大機會는 制限된 狀態에서 消費者 厚生과 物價上昇의 抑制를 위하여 旣 農産物輸入이 不可避하다는 論理가 支配的이다. 이러한 進行은 輸出增大에 의한 40億弗以上の 外貨保有의 危險과 壓力을 海外部門에 연소하기 위한 施策과 呼吸을 같이하고 있는 狀態이다.

이러한 일련의 狀況을 감안할 때 韓國農業은 轉換期的 過渡期에 直面해 있다. 最近의 農業勞

動力의 流出에 의한 農村勞賃의 上昇과 農産物 消費構造의 變化 및 農家所得增大의 制限等 急速工業化가 農業部門에 줄 충격은 클것으로 予見되며 이러한 變化에 대한 調整施策이 講究되어야 할 것이고 특히 農産物 輸入擴大가 國內農業에 주는 衝擊은 클것이다. 그러면 이러한 衝擊을 農業部門에서 消化, 吸收할 것인가 하는 것이 앞으로의 主要 農政課題가 될 것이다.

III. 農産物交易의 動向과 調整方向

農産物價格 上昇이 物價安定施策에 壓迫하는 水準일때 累積된 外貨保有額에 의하여 輸入 充當함으로써 인플레이션의 壓力을 排除하고 消費者 厚生增大에 寄與하는 方向으로 施策을 展開하지 않을 수 없다는 것이 固定化되어 가는 施策方向이다.

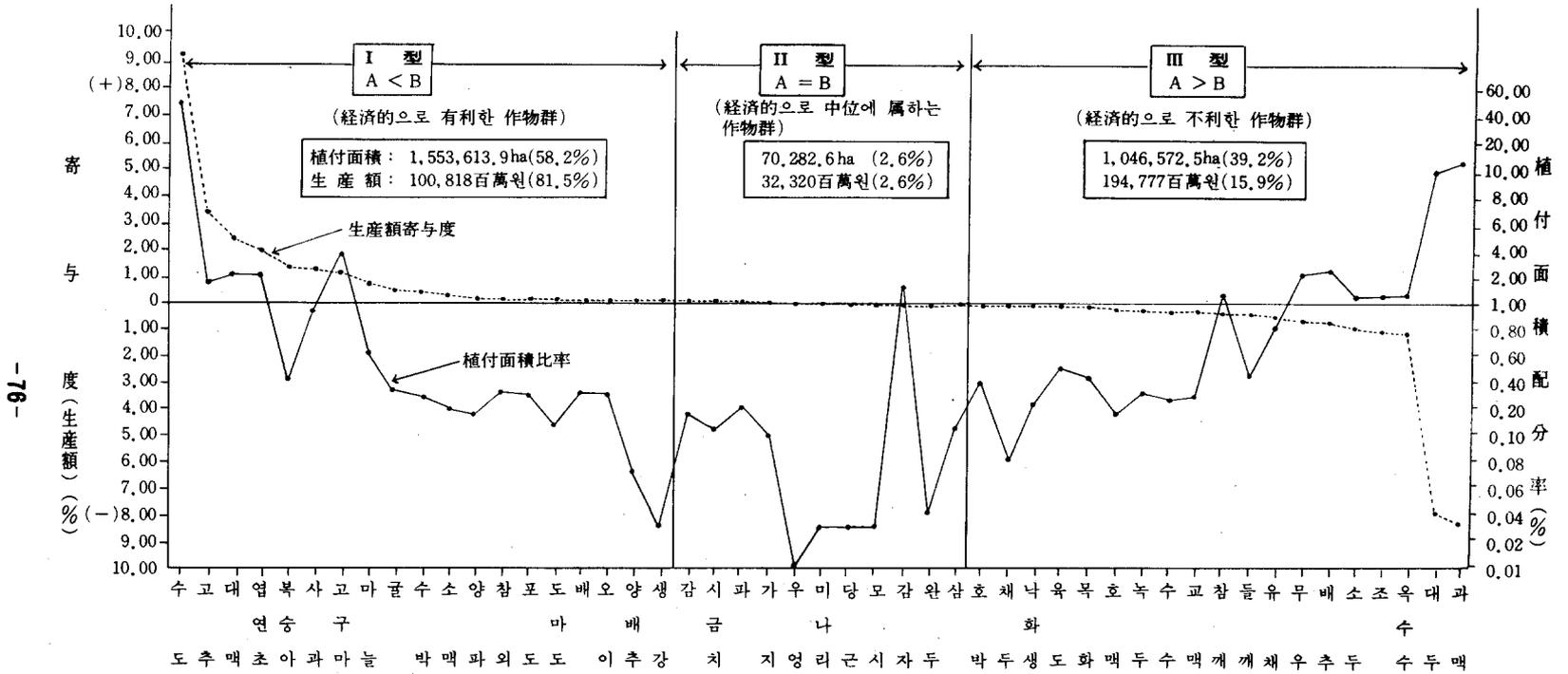
그러면 比較有利性的의 立場에서 어느 農産物을 輸入 또는 輸出하고 全般的으로 低廉한 生産費로 供給을 擴大할 수 있겠느냐 하는 것이 앞으로의 課題이다.

一般的으로 指摘되는 바와같이 土地資源의 不足, 農業生産의 季節性, 農業技術開發의 制限性, 勞動과 資本制限 등으로 供給擴大의 어려움이 있는 反面 年間 1.6%의 人口增加의 效果와 所得增大에 의한 急速한 需要增加 및 그 高級化 進行뿐만 아니라 農産物 市場機構 및 施設의 制限 등으로 需給의 不均衡 및 價格의 變動을 겪는 것이 우리의 現實이다.

쌀을 비롯한 農産物生産이 近年에 急速히 伸張했음에도 不拘하고 總需要의 25%를 海外輸入으로 充當하고 있다. (附表 1 참조)

最近에 急迫한 需要增加가 나타나고 있는 肉類, 菜蔬, 果實, 飼料穀類 및 加工原料를 國

圖 1 作物別 生産額寄与度와 植付面積 配分率



內生産으로 充當할 것인가 아니면 輸入農産物로 充當할 것인가 하는 判斷과 調整이 不可避한 段階에 이르렀다.

小麥를 비롯한 옥수수, 콩, 肉類 및 一部 經濟作物의 輸入量과 價額이 繼續 增加傾向을 보이고 있으며(附表3 참조) 이들 農産物은 앞으로 輸入이 擴大될 것이 予想되나 쌀을 비롯한 一部 農産物은 過剩生産의 負擔을 加重시키게 될 것으로 보인다. 農家の 作物收入의 68.8%를 占하고 있는 쌀은 1976年을 岐点으로 過剩 生産狀態이기 때문에 貯藏, 管理運營上 財政負擔 要因으로 作用하고 있다.

農家所得의 保障手段으로 一定水準의 價格을 維持해야 하나 現在의 價格水準은 國際市場 價格보다 높은 水準으로 現價格水準을 維持할 경우에 一般物價 水準에 影響을 줄 뿐만 아니라 工業部門의 賃金引上 要因으로까지 波及될 憂慮마저 없지 않으나 그동안 生産者價格의 保障과 相對적으로 낮은 農業資材 供給價格政策은 쌀의 自給을 成就하고 都·農所得隔差幅을 縮少하는데 決定的 役割을 했다고 본다. 그러나 이런 穀物價格政策은 財政赤字問題와 一般物價上昇에 影響을 주는 要因으로 作用했던 것이다.

한편 畜産物을 비롯하여 加工食品 및 園芸作物의 急速한 需要增加에 따른 이들 農産物의 生産增加에도 不拘하고 供給不足과 物價上昇까지 誘發하고 있는 實情이다. 이들 農産物의 交易方向은 여러가지 要因, 즉 生産要素, 供給의 可能性, 生産技術, 消費性向, 所得分配形態 등에 따라 決定되어야 할 것이다. 앞의 2個要因은 供給側의 問題이고 나머지는 需要側의 問題이다. 農産物의 自由로운 交易를 原則으로 할 때 供給과 需要의 條件에 따라 交易이 이루어지고 그 方向이 決定되어야 할 것이다. 여기에

서 우리의 關心의 主要對象은 農産物 交易이 生産物과 生産要素, 價格, 農家所得 및 消費者 厚生에 미치는 效果일 것이다. 本稿에서는 國內 供給擴大에 의한 農産物 輸入代替의 可能性을 分析코자 하였다.

우리나라의 基本食糧으로서 쌀, 보리, 콩 및 감자類가 附加價值 形成面에서나 칼로리 生産 能力으로 보아 그 大宗을 이루고 있으며 이들 農産物 生産을 위하여 全作付面積의 80%가 活用되고 있다.

<圖1>에서 보는바와 같이 우리나라에서 栽培되고 있는 全作物을 3個群으로 分類하여 그의 經濟的 妥當性을 檢討할 수 있는바

그 첫째 作物群은 耕地配分率에 比하여 附加價值 寄与率이 큰 作物로서 相對적으로 經濟的 妥當性이 認定되는 作物群이다.

둘째 作物群은 耕地配分率과 附加價值寄与率이 같은 作物群이고

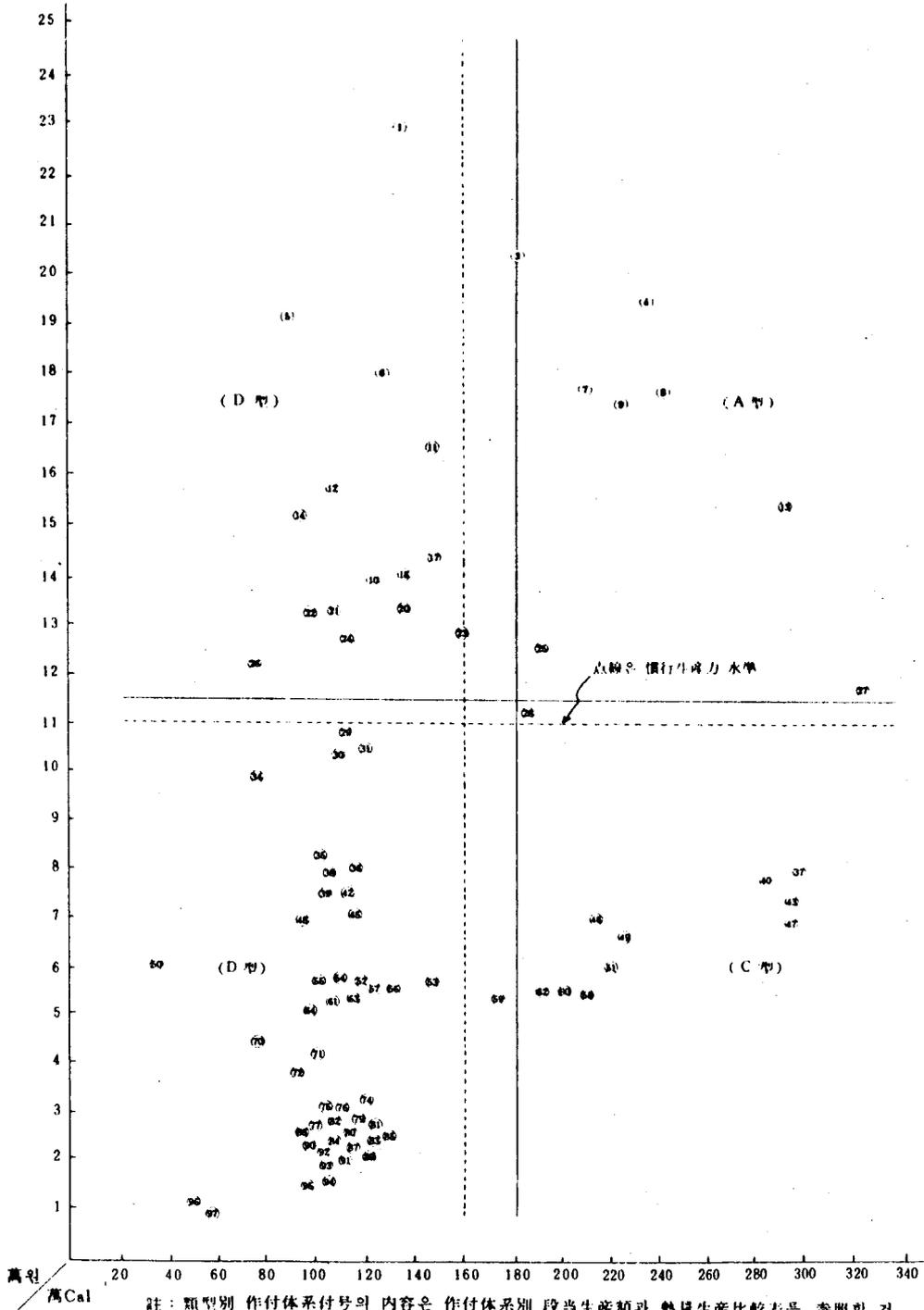
셋째 作物群은 耕地配分率에 比하여 附加價值寄与率이 낮은 相對적으로 不利한 作物群이다.

資料分析 結果에 의하면 첫째 作物群에서는 全体 作付面積의 58%에서 全体 農作物附加價值의 82%를 寄与하고 있으며 둘째 作物群은 各 3%内外이다.

셋째 作物群은 面積은 40%를 活用하여 附加價值는 16%밖에 寄与하지 못하고 있는 것으로 分析되었다. 이 資料로 볼때 첫째 作物群은 土地節約의 作物群이라 할 수 있고, 셋째 作物群은 土地浪費的의 作物群이라 할 수 있다.

農地의 制限性을 考慮할때 셋째 作物群의 一部를 輸入農産物로 代替함으로써 農地의 利用度 提高와 아울러 農家所得增大 및 國內 供給 能力의 擴大可能性을 提示해 준다.

圖2 田作付体系別 生産力(生産額÷熱量)比較表(改善)



한편 現在の 作付形態 및 作付類型의 改善으로 国内 農産物供給力 拡大 可能性 余地는 많을 것으로 본다.

圖2에서 보는바와 같이 우리나라에서 現在 實行되고 있는 作付形態는 4個類型으로 分類할 수 있는바,

그 첫째類型은 單位面積당 높은 附加價值 및 高 칼로리 生産型인 作付型이고,

둘째는 附加價值 生産力은 높으나 칼로리 生産力은 낮은 作付型이며,

셋째는 칼로리 生産力은 높으나 附加價值 生産力은 낮은 作付型이다.

그리고 넷째는 附加價值 生産力이나 칼로리 生産力이 모두 낮은 作付型으로 分析할 수 있다.

이를 4個群의 作付類型中 그 첫째것이 가장 바람직한 類型으로 判斷되나 現在 90個 作付體系가 넷째類型에 包含되고 있음을 감안할때(附表5 참조) 作付體系의 改善으로 現在 價格水準 以下 로도 農家所得增大를 圖謀하면서 農産物 供給擴大를 實現할 可能性은 있는것으로 分析된다.

이러한 分析資料는 現在の 作物生産 立場을 理解하고 農産物 交易에 관한 意思決定에 基礎가 될 것으로 思料된다.

今年에 波動을 겪었던 고추나 마늘도 生産 擴大의 制限性은 認定되나 充分한 分析과 予察事業을 徹底히 했다면 現在の 輸出價格水準으로 도 增加된 需要를 充當할 수 있었을것으로 본다. 또한 우리나라에서 畜産業의 擴大의 制限性은 認定되나 우리의 小農體制에 맞는 畜産 施策과 아울러 企業農 育成으로 供給 擴大의 可能性은 있다고 본다.

「不足하면 輸入으로 充當하는」式의 思考方式 보다는 国内 供給 擴大를 위한 工業部門 에서와

같은 積極的 支援對策과 科學的 予測에 基礎된 長期安定的인 施策을 展開한다면 國民食糧 自給度向上은 勿論, 農家所得增大와 低價農産物供給에 의한 消費者 厚生도 同時에 增大시킬 수 있는 複合效果가 있을것으로 본다.

IV. 結論 및 提言

우리나라 經濟構造의 高度化에 따라 農業部門의 相對的 斜陽化 傾向은 不可避한 現象이라 할지라도 國民生存의 基本인 主要食糧은 国内 供給을 擴大할 수 있도록 農地開發을 비롯한 生産基盤의 近代化를 위한 投資를 繼續 擴大해 나감으로써 農産物 剩餘國家의 「食糧資源의 武器化」에 처處할 수 있어야 할 것이다.

附表1 食糧自給狀況(1962-76)

單位: 千圓

年度	国内生産	輸出	輸入	總供給	自給率
1962	5,429	64	482	6,952	90.8
1963	4,637	7	1,223	6,772	75.5
1964	5,996	14	841	7,464	93.6
1965	6,864	7	634	8,540	93.9
1966	6,715	67	525	8,460	94.7
1967	6,947	4	1,100	9,351	86.7
1968	6,486	2	1,496	9,315	81.3
1969	6,307	4	2,389	10,033	73.6
1970	7,097	5	2,115	10,668	80.5
1971	6,842	5	2,883	11,568	69.4
1972	6,807	-	3,210	11,724	70.7
1973	6,538	-	3,249	11,885	67.3
1974	6,674	-	2,732	11,576	70.5
1975	7,295	-	3,147	12,548	76.3
1976	7,692	-	2,846	96,860	74.9

資料: 農水産統計年報, 1977

農産物 生産費의 引上要因인 勞力費 및 生産資材費의 節減을 위한 勞動節約의 技術開發과 合理的인 資材價格施策을 講究하는 동시에 現行 作付体系의 改善으로 低廉한 農産物 供給与件을 造成하고 市場機構 및 施設을 改善한다면 農家所得의 增大는 消費者 厚生과 物價安定에도 寄与할 수 있을것이다.

一部 農産物의 急速한 需要增加로 国内供給이 自然的 및 經濟的으로 不利한 農産物은 輸入이 不可避하겠으나 우리 農業을 萎縮 시키지

않는 方向에서 輸入品目, 量 供給價格을 決定해 나가는 동시에 長期的 觀點에서 볼때 海外 農業開發投資에 의한 海外 供給基地確保에 力點을 두어야 할 것이다.

農産物 輸入에 의한 利益은 우리나라 農業의 國際的 競爭力을 強化하고 農家所得增大機會를 造成할 수 있도록 再投資해야 할 것이다. 特히 輸入 및 輸出対象品目에 대한 長期需給予測, 海外市場에 관한 研究開發에 投資를 擴大해 나가야 할 것이다.

附表 2 農産品 輸出額(1962-78)

單位：美貨千달러

年度	總輸出	農産物+ 水産物	家畜	肉類	果實	채소	통조림	加工食品실크	其他加工品羊毛	其他		
1962	56,702	30,682	18,341	20	173	-	-	-	4,966	425	3,433	9,324
1963	84,368	28,123	14,432	293	86	-	-	-	5,099	382	7,589	983
1964	120,851	39,743	16,077	-	181	-	105	-	6,685	928	5,875	2,303
1965	180,450	43,793	15,301	6	118	-	8	-	8,312	374	1,900	4,583
1966	255,751	66,963	24,927	-	427	-	335	-	13,232	295	1,947	8,691
1967	358,592	84,250	26,751	-	756	-	568	-	21,963	281	2,108	1,075
1968	500,408	86,464	29,141	70	609	-	401	-	24,745	532	2,112	672
1969	702,811	114,594	40,678	953	97	112	1,624	1,712	31,212	2,211	1,971	786
1970	1,003,808	154,341	64,289	337	1,080	153	3,436	2,992	50,895	2,747	1,735	914
1971	1,352,037	178,130	63,149	457	472	370	5,191	2,858	48,040	909	1,180	3,672
1972	1,806,963	230,201	77,637	7,547	1,897	356	8,632	2,102	52,237	1,193	2,642	1,031
1973	3,256,912	392,714	132,693	7,304	2,402	1,425	20,696	4,535	73,041	5,828	16,646	816
1974	4,712,904	424,156	133,216	17,352	3,427	2,822	23,222	7,765	58,940	3,308	15,375	1,005
1975	5,427,351	637,587	208,840	35,853	3,081	4,700	22,339	10,571	120,590	8,324	2,985	397
1976	8,114,879	744,159	176,135	34,618	3,358	8,883	36,852	9,056	73,120	6,427	3,427	394
1977	10,474,210	978,606	275,284	48,091	3,877	8,297	53,301	19,788	125,235	9,453	3,415	3,827
1978	12,500,000	960,000	290,000	42,000	3,000	5,000	53,000	25,000	124,000	10,000	5,000	23,000

資料：農水産部, 1978

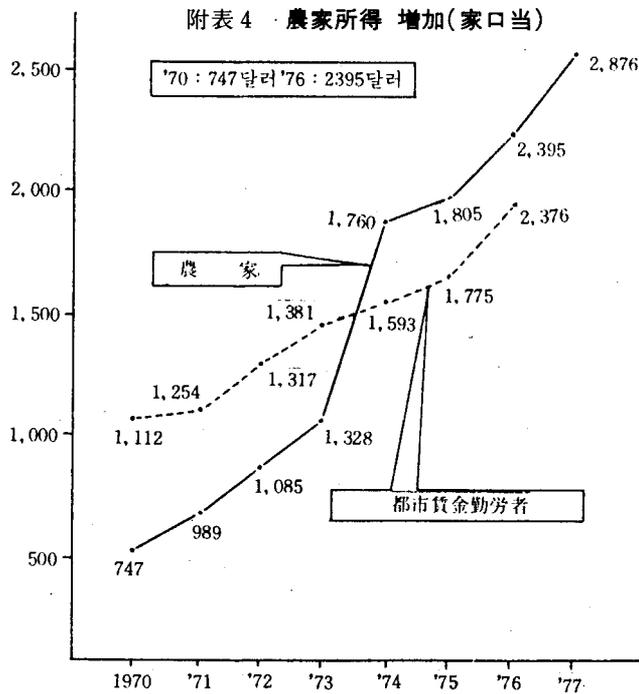
附表3 農産品 輸入量

单位：千美달러

年度	家畜	肉類	乳製品	穀物	果実채소	실탕	飼料穀	其他食品	植物性油
63	181	180	409	107,232	354	4,636	4,196	244	1,030
64	419	86	1,782	60,752	310	3,847	359	122	
65	293	204	3,130	54,389	317	4,004	373	4	152
66	759	167	2,143	81,391	354	6,232	562	15	191
67	554	262	583	76,501	601	9,674	3,682	228	182
68	1,044	386	6,956	129,350	854	12,314	12,942	2,580	905
69	1,846	985	3,729	250,333	1,338	21,412	16,254	3,770	2,085
70	2,297	1,043	6,954	244,776	1,905	28,871	23,191	5,538	514
71	2,344	1,666	9,456	304,011	2,328	38,436	33,869	3,189	1,542
72	2,901	2,995	3,849	282,682	5,787	43,046	6,906	3,038	1,457
73	6,969	11,045	748	444,130	3,736	76,489	3,166	6,008	3,506
74	6,310	14,592	1,432	613,133	13,075	147,460	2,542	4,650	3,307
75	1,238	11,829	1,530	689,115	15,580	206,768	1,511	2,827	3,524
76	2,160	11,460	1,535	457,710	5,424	115,946	948	2,837	3,339
77	12,628	33,324	1,908	485,717	6,912	131,241	10,210	3,647	5,700

資料：農産品 貿易統計，農協中央会，1961-1972
貿易統計年報，1972-1977

附表4 農家所得 増加(家口当)



附表5 作付体系別 段当生産額과 熱量生産比較(改善)

符号	作 付 体 系	段 当 生 産 額(원)	段 当 生 産 熱 量(Cal)	群 別 類 型	備 考
	(畜)				
1	수도+마늘+채소(하우스)	213,543	2,316,897	A	A型:生産額도 높고 熱量도 높다.
2	" +유채+사늑비	182,804	()		
3	" +채소(하우스)+채소	177,493	1,977,370	A	B型:生産額은 높으 나 熱量은 낮다.
4	" +호맥(칭예)	186,667	2,102,224	"	
5	" +사늑비	"	"	"	C型:生産額은 낮으나 熱量은 높다.
6	" +(호맥,이타리안라이그라스)	"	"	"	
7	" +(벳지류)	"	"	"	
8	" +고등채소+배추	161,609	1,781,132	B	D型:生産額도 낮고 熱量도 낮다.
9	" +채소+감자	161,552	2,361,877	A	
10	" +시금치+감자	155,353	2,319,984	"	
11	" + " +감자육아	"	2,319,984	"	
12	" +마늘	152,566	1,956,884	"	
13	" +꽃마늘	"	()	"	
14	" +양파, 마늘	150,978	2,019,674	"	
15	" +양파	149,389	2,082,464	"	
16	" +담배	146,839	()		
17	" +채서류, 마늘	134,542	1,787,121	B	
18	" +고등채소(하우스)	128,365	1,590,932	"	
19	" +고등원예	"	"	"	
20	" +오이, 도마도	128,055	1,639,504	"	
21	" +수도+유채, 늑비	119,172	()		
22	" +채소(하우스)	116,516	1,617,357	D	
23	" + " (축성, 반축성)	"	"	"	
24	수도+시금치, 마늘, 배추, 무우, 상치(하우스)	110,223	1,649,402	"	
25	" +감자, 채소	108,546	1,809,611	"	
26	" +배추(상치)	102,650	1,532,446	"	
27	" +감 자	100,575	2,001,864	C	
28	" +감자육아	"	"	"	
29	" +배 추	88,783	1,447,544	D	
30	" +쌀 보 리	74,763	2,067,904	C	
31	" +보리, 쌀보리	74,092	1,995,917	"	
32	" +을 보 리	74,421	1,923,930	"	
33	" +보 리	"	"	"	
34	" +쌀보리, 유채	72,220	()		

符号	作 付 体 系	段当生産額 (원)	段当生産熱量 (Cal)	群別類型	備 考
35	" + 맥 류	71,329	2,011,293	C	
36	" + 유 채	69,676	()		
37	" + 호 맥	63,397	1,780,986	D	
38	수도단작	55,539	1,257,344	"	

符号	作 付 体 系	段当生産額 (원)	段当生産熱量 (Cal)	群別類型	備 考
	(田)				
1	양파+고추	229,722	1,339,720	B	
2	담배, 청예옥수수	204,428	()		
3	마늘+채소+가을감자	203,040	1,804,073	A	
4	감자+청예옥수수+가을감자	197,072	2,333,920	"	
5	고추+시금치	190,650	832,720	B	
6	감자+고추(간작)	180,908	1,259,120	"	
7	시금치+봄감자+참깨+가을감자	179,801	2,092,280	A	
8	쌀보리+청예사료+가을감자	177,388	2,399,960	"	
"	쌀보리+사늑비+가을감자	"	"	"	
"	쌀보리+콩, 옥수수청예+가을감자	"	"	"	
"	쌀보리+사늑비(간작)+가을감자	"	"	"	
9	올보리+사늑비+가을감자	176,046	2,255,986	"	
"	보리+사늑비+가을감자	"	"	"	
10	쌀보리, 유채+사료+가을감자	174,845	()		
11	감자I 채소+(하우스) +	166,990	1,464,546	B	
12	마늘+채소	158,004	1,059,553	"	
13	채소(하우스)+봄무우+고구마	154,917	2,923,277	A	
14	채소(2~3모작)	152,443	900,933	B	
"	연중채소 윤작	152,443	900,033	"	
15	담배+채소	152,277	()		
16	담배+고구마	151,553	"		
17	채소(하우스)+봄감자+가을채소	144,921	1,462,590	B	
18	오이(하우스)+봄감자+가을채소	140,949	1,318,647	"	
19	올보리+수박, 참외(간작)+배추, 무우	139,265	1,232,111	"	
20	감자+참깨+시금치	134,765	1,347,760	"	
21	마늘+콩, 채소	133,403	1,069,377	"	
22	마늘+참깨	131,978	984,660	"	
23	맥류+청예옥수수	128,918	1,598,829	"	

符号	作 付 体 系	段当生産額 (원)	段当生産熱量 (Cal)	群別類型	備 考
24	양파+참깨	128,801	1,110,240	"	
25	쌀보리+채소+가을감자	125,237	1,915,093	A	
26	채소+채소	121,954	720,026	"	
27	보리+고구마+가을채소	117,043	3,228,537	A	
28	서류+채소	113,621	1,834,220	C	
29	마늘+콩	108,800	1,079,200	D	
30	감자+채소	106,013	1,104,533	D	
31	양파+콩	105,623	1,204,780	"	
32	담배+콩(간작)	103,073	()		
33	쌀보리, 유채+고구마+참깨, 콩(간작)	100,297	"		
34	봄채소+가을채소	99,885	718,070	D	
35	올보리+참외, 채소(간작)	83,801	1,009,673	"	
36	쌀보리+채소	80,102	1,170,573	"	
37	" +고구마	79,477	3,014,454	C	
38	올보리+채소	78,859	1,026,599	D	
39	감자, 무우, 배추,	78,502	1,019,305	"	
40	올보리+고구마	78,135	2,870,480	C	
41	쌀보리, 유채+고구마	76,934			
42	맥류+채소	76,767	1,113,962	D	
43	맥류+고구마	76,043	2,957,843	C	
44	유채+ "	74,390			
45	밀+채소	71,241	1,144,713	D	
46	보리+서류	70,526	2,140,793	C	
47	밀+고구마	70,517	2,988,594	"	
48	올보리+ 참외, 배추(간작)	69,934	924,766	D	
49	맥류+서류	68,434	2,228,156	C	
50	채소단작	60,977	360,013	D	
51	고구마단작	60,253	2,203,894	C	
52	쌀보리+가을채소	58,132	1,168,617	D	
53	" +옥 도	56,995	1,464,826	"	
54	감자+콩(간작)	56,809	1,124,180	"	
55	보리+가을채소	56,790	1,024,643	D	
56	올보리+옥도(단작)	55,653	1,320,850	"	
57	감자+콩, 옥수수	55,533	1,225,450	"	
58	쌀보리+콩, 고구마	56,238	2,102,337	C	
59	" +참깨, 콩, 고구마	54,882	1,766,785	D	

符号	作 付 体 系	段当生産額 (원)	段当生産熱量 (Cal)	群別類型	備 考
60	" +고구마, 들깨	54,176	2,063,787	C	
61	" +참깨	54,175	1,095,680	D	
62	올보리+고구마, 콩(간작)	53,916	1,958,363	C	
63	쌀보리+무우	52,911	1,169,930	D	
64	올보리+참깨	52,833	951,706	"	
65	쌀보리, 유채+고구마, 콩	52,695	()		
66	쌀보리, 목화	52,461	"		
67	유채+콩, 고구마	50,151	"		
68	유채+고구마, 콩, 참깨	49,795	"		
69	" +참깨	49,088	"		
70	감자 단작	45,036	744,520	D	
71	올보리+콩, 참깨(단작)	41,245	998,976	"	
72	보리+참깨, 들깨(간작)	40,183	960,426	"	
73	유채+콩, 참깨	37,500	()		
74	쌀보리+콩	30,997	1,190,220	D	
75	보리+콩(간작)	29,655	1,046,246	D	
"	올보리+콩(간작)	"	"	"	
76	보리+두류	29,136	1,052,462	"	
77	올보리+콩, 들깨	28,594	1,007,696	"	
78	쌀보리, 유채+콩	28,454	()		
79	올보리+콩, 옥수수	28,379	1,147,516	D	
"	보리+콩, 옥수수(간작)	"	"	D	
80	맥류+콩(간작)	27,563	1,113,609	"	
81	보리+옥수수(간작)	27,101	1,248,786	"	
82	맥류+두류	27,044	1,139,828	"	
83	맥류+콩, 옥수수(간작)	26,287	1,234,879	"	
84	맥류+두류, 들깨	26,262	1,098,167	"	
85	맥류+두류, 옥수수(간작)	26,026	1,237,987	"	
86	유채+콩	25,910	()		
87	보리, 밀+콩(간작)	25,846	1,105,303	D	
88	보리+조	25,661	938,926	"	
89	보리, 밀+콩, 옥수수	24,570	1,206,573	"	
90	올보리+잡곡	24,107	939,240	"	
"	보리+잡곡	"	"	"	
91	밀+콩(간작)	22,037	1,164,360	"	
92	맥류+잡곡	22,015	1,026,593	D	

符号	作 付 体 系	段当生産額 (円)	段当生産熱量 (Cal)	群別類型	備 考
93	밀+콩, 팔	20,936	1,092,771	"	
94	밀+잡곡	16,489	1,057,344	"	
95	밀+메밀	14,972	982,700	"	
96	콩, 옥수수 혼작(단작)	10,497	480,930	"	
97	옥수수 단작	9,219	582,200	"	

討 議 要 点

1. 어느 農産物을 輸入하고 어느 農産物을 国内生産할 것인가를 決定하기 위하여 国内資源費用 (domestic resource cost)을 計算하여 國際市場價格과 比較하는 것이 主題論文의 내용을 더욱 補強하는 방안이라는 의견이 있었다.

2. 發表論文中 農産物의 國際競爭力을 計算한 基準이 분명하지 않다는 의견이 있었다. 예를 들면 現在の 生産費와 國際市場의 予測價格을 比較하여야 할텐데 같은 時点에서 比較하고 있으므로 의미가 없지 않느냐는 것이다.

이에 대해 發表者는 資料入手上 애로가 많아 土地稀少性에 비추어 土地生産性을 中心으로 比較할 수 밖에 없었다고 답변했다.

3. 이 論文에서는 農事技術의 發展을 考慮하고 있지 않는데 앞으로의 技術革新에 따라 더 많은 作物이 国内生産하게 될 것이 아니냐는 견해가 있었다.

農村振興庁은 지금까지 쌀增産에만 注力하였으나 앞으로는 經濟作物에도 힘을 걸기므로 經濟作物의 生産技術도 發展될 것이라고 발표자는 밝혔다.

4. 肥料의 食糧增産寄与度는 40%로 보는데 肥料原料의 90%以上을 輸入하고 있는 韓國의 立場에서 自給化努力은 幼想에 지나지 않느냐는 지적이 있었다. 發表者는 이에 대해 肥料原料를 輸入하는 것은 事實이지만 最終生産物의 附加價值가 輸入原料보다 크다면 問題될 것이 없다고 밝혔다.

5. 農業部門이던 輸出産業部門이던 必要하면 國民經濟로부터 補助받을 수 있는데 언제까지 繼續되어야 한다고 생각하느냐는 질문에 대해 發表者는 經濟成長이 상당히 이루어진 日本이 價格支持政策을 拋棄하지 않는 것은 經濟的 要因이 아니고 非經濟的 要因으로 說明할 수 밖에 없다고 답했다.

6. 非經濟的 要因을 勘案하더라도 特定한 目標가 주어졌을 때에는 手段選擇에서 經濟的 基準이 優先적으로 作用되는 것이 아니냐는 의견이 있었다.

다른 條件이 모두 같고 經濟的 條件만이 다르다면 選擇에 있어서는 經濟的 基準을 適用할 수 밖에 없을 것이라는 의견이 모아졌다.

農村支援行政을 위한 制度的 改革

黃 仁 政

(韓國農村經濟研究院 研究委員)

I. 序 言

農村開發은 政府支援과 協調의 效率의 調達을 위한 一定形態의 農村支援行政을 必要로 한다. 農村支援行政이라 함은 農村 및 農業發展을 支援키 위한 政府나 公共機關이 取할 一連의 措置를 意味하는 것으로, 農村開發의 程度에 따라서 그 內容을 달리한다.

그동안 韓國의 農村經濟는 急速한 變動의 過程을 밟고 있다. 그것은 韓國經濟의 工業化趨勢와 國際化의 結果와 더불어 農業生産技術, 農村組織, 農業生産構造 등 여러面에서 함께 일어나고 있다. 즉 오늘의 韓國經濟는 生産, 消費, 流通面에서나 工業, 農業 및 海外部門에 있어서 새로운 發展段階로 移行해 가는 過程에 있다고 理解된다. 農村經濟의 發展은 새로운 段階의 國民經濟와 調和할 수 있는 政策을 要請하게 되고, 그에 알맞는 適切한 支援行政이 要請된다. 따라서 오늘날 國民經濟의 急速한 發展과 農村經濟의 對内外 與件變化는 支援行政의 轉換을 必要로 하고 있다.

60年代에 強調해 온 「生産하는 行政」이 70年代에 와서 「새마을 地域開發」의 概念이 導入됨으로서 우리나라의 農村支援行政의 大宗은 「地

方行政+새마을指導」를 主軸으로 이루어 졌으며, 農水産部 傘下의 農村指導系統과 農協 등의 技術 및 實務의 支援을 綜合, 調整하는 方向으로 되어 있다.

그러나 國民所得의 向上으로 일부 農水産物(특히 肉類, 果實, 菜蔬 등)의 需要가 急增하고 農村勞動力의 不足化 傾向과 耕地規模의 零細性 등을 감안하면 農業의 生産 및 流通構造面에 一大 變革이 必要한 것이며 따라서 이에 수반되는 農業政策의 轉換과 支援行政의 改革이 切實히 要請될 것이다.

II. 農村發展

그동안 具體적으로 우리 農村에 어떤 意味있는 變化가 있었으며 앞으로 變化의 推移는 어떤 政策의 含蓄을 지니고 있는가? 農村의 開發狀況을 理解함에 있어서 여러가지 指標가 있으나 우선 크게 나누어서 (1) 農業生産規模, 所得水準, 資本形成, 技術革新 등의 經濟發展指標 (2) 農村社會의 基本組織 (3) 農民 個個人的 價值體系, 意識構造 및 態度面에서 變化를 알아 볼 수 있다.

1975年 이후 主穀의 自給을 實現한 것을 우리의 農業史의 한 劃期的인 成果라고 생각된다

新品種의 開發과 全國의普及, 價格支援政策, 새 마을 運動 등 一連의 支援政策이 奏効함에 따라서 이른바 綠色革命을 가져왔다. 또한 農家所得도 括目할만큼 伸張되어 都市勞動者 家計보다 약간 上廻하는 水準에 달한 것은 農村經濟의 發展의 一面을 과시하는 것으로 理解된다.

農民들의 自發的 參與를 통한 農村社會의 組織化와 指導者役割의 活性化는 새마을 運動의 成果라고 評價될 수 있다. 특히 農村의 開發事業의 決定過程에서 農民들의 높은 關心과 直接的 參與와 아울러 그의 執行過程에 있어서 農民들間的 積極的 協同등은 實際로 農村組織의 一大 變化를 意味하고 있다.

새마을운동의 結果, 또 하나 特記할 農村社會의 變化는 農民들의 價值觀, 意識構造 및 態度에 있어서 一連의 意味있는 變化를 지적할 수 있다. 協同, 自助, 勤勉의 精神의 變革을 強調하는 새마을운동은 初期段階에 있어서 協同과 그들의 努力의 結果를 바로 確認할 수 있는 새마을事業을 着手함으로써 農民들의 價值觀이나 態度에 있어서 貯蓄, 協同精神, 變動의 受容, 成就意慾, 勤勉등의 現代的 價值體系를 涵養하는데 寄与하였다.

Ⅲ. 農政의 未來課題

이러한 農村發展은 推進해 온 「地方行政+새마을指導」式의 支援行政體系가 앞으로는 繼續바람직한 農政課題의 內容과 發展速度에 달려있다. 그동안 韓國 農村 내지 農業에 관한 長期展望研究나 또 農村發展의 進路와 基本課題에 對한 여러가지 意見을 綜合하면 다음의 몇가지로 集約할 수 있을 것 같다.

새로운 發展段階로 轉入하는 韓國의 國民經濟

의 構造的 輿件으로 보아서 앞으로 農業政策의 方向과 課題는 ① 農地經營規模의 擴大와 ② 農村人口 및 勞動力의 都市 産業部門에로의 移轉을 促進함으로써 急速한 工業化의 速度에 副應하는 工業勞動力의 供給과 아울러서 農業中心의 農家所得을 向上시킬 수 있을 것이다. 急速한 工業化 過程에서 不可避하게 벌어지는 農業生産性과 工業生産間的 격차를 감안하면 安定된 工業發展과 農業現代化를 促進하는 方案으로 先進工業國들이 하나같이 이러한 戰略을 採択하였던 點을 考慮하면 우리도 農業과 工業을 다같이 並進 專門化하기 위해서 이러한 戰略을 쓰지 않을 수 없을 것이다.

이러한 過程에서 積極的인 行政支援을 要請하는 不可避한 未來變動 또는 課題로는

- ① 不足해가는 農業勞動力 現象에 對應하는 農業機械化.
- ② 量, 時間, 質과 內容에 있어서 急速히 變化해 가는 農水産物需要에 適切히 副應할 수 있는 流通構造의 現代化.
- ③ 零細小農의 離·脫農에 對備한 政府의 誘導 및 轉業支援.
- ④ 畜産業의 積極的 伸張.
- ⑤ 農業의 國際化過程에서 國內農業의 適正保護 등을 例示할 수 있다.

Ⅳ. 協業農體制의 導入

現實的으로 農業勞動力의 減少傾向과 農地의 限定性, 都市勞賃의 上昇 및 農業의 重勞動에 對한 기피현상때문에 農業機械化는 不可避할 것 이나 耕地規模의 零細性때문에 協業化를 통한 適正耕作規模를 이루도록 制度的 장치를 갖추어야 할 것이다.

그동안 政府의 꾸준한 耕地整理事業은 機械化를 可能하게 하는 技術的 바탕을 提供하였으며, 오직 小規模의 農業經營에 값비싼 機械를 導入하는 것은 經濟的 妥當性을 欠如케 하고 있다. 그러나 한편 農民들도 새마을運動의 經驗을 通해서 自助, 協同의 組織力量을 길러왔고 또 所得水準의 向上으로 最大限 資本 및 技術知識의 蓄積이 可能하게 되었으므로 協業農을 통한 機械化도 어느 程度 妥當視된다.

協業農體制는 農民들의 農地의 所有形態에는 아무 制約없이 小農規模에도 機械化된 營農에 參與할 수 있게 하고 農業의 現代化를 可能하게 해 줄 것으로 期待된다. 한편 그들의 余力을 畜産開發, 經濟作物, 또는 農外所得活動에 投入함으로써 農村所得의 向上에도 寄與하게 될 것이다.

具體적으로 協業農體制는 同一水利施設 內에 屬하는 小規模의 耕地群을 包圍한 一定水準의 広域耕地(例컨대 10~20町步)를 單位協業團地로 規定하고,

- ① 그의 土地利用 및 生産計劃을 共同으로 樹立, 耕作하고
- ② 機械를 導入하여 共同으로 耕作함으로써 勞動을 節約하고 또한 技術訓練을 効率化하고
- ③ 生産要素, 특히 勞動의 專門化, 施肥 農藥防除 등의 共同作業으로 生産費를 節約하고
- ④ 營農資金의 共同調達
- ⑤ 農地改良施設의 効率化
- ⑥ 共同販賣戰略 및 市場情報의 共同活用
- ⑦ 雇傭管理의 共同化를 통한 現代經營體制의 導入
- ⑧ 育苗, 경작, 수확, 저장, 販賣에 이르기까지

지 協同을 可能하게 함으로써 團地內의 農地를 所有한 農民들 사이에 資源의 最適配分을 기하는 등의 效果를 期待할 수 있다.

특히 協業農이 보다 組織化되는 경우 會員農民들중 離農하고자 하는 農民을 事前에 確認하고 그의 農地를 會員중에서 引受하도록 協議 및 相互支援을 통한 所有移轉을 可能하게 해 줄 수 있을 것 같다.

이러한 協業農의 組織化는 流通構造의 改善에도 또한 도움이 될 것이다. 流通構造는 利益基準을 서로 달리하는 세가지 組織群을 가지고 있으며, 오늘의 韓國經濟輿件은 3者間의 基準의 罅이 점점 커진다고 생각된다. 願하는 때와 장소에서, 바라는 量과 質을 適切한 價格으로 需要하는 消費者群의 組織과 一定水準以上の 所得을 保障해 주고 그들의 生産意慾을 저해하지 않기를 바라는 生産者群의 組織과 또한 生産者와 消費者를 連結하는 過程에서 費用은 最少化하되 一定水準以上の 마진을 活動基準으로 하는 中間商人들의 組織이 바로 流通構造를 形成하는 3大 組織으로 理解된다. 轉換期의 流通政策課題는 構造적으로 罅이 커져가고 있는 供給基準과 需要基準을 어떻게 調節하느냐에도 달려있다. 따라서 多樣해져가는 需要者基準의 內容에 부합하는 生産者의 組織力量의 向上이 곧 流通現代化의 關鍵이라고 할 수 있다. 여기에 協業農의 制度的 支援이 一助가 될 것으로도 期待된다. 特殊作物에 對한 觀測事業-生産計劃-契約生産-系統販賣體制가 바로 協業農體制의 活性化를 통해서 이루어질 것이다.

오늘의 農協運營이 中央政府에 依存的인 반면에 地方特性에 알맞는 運營을 해 오지 못한 實情으로 보면, 協業農體制의 導入은 農民들의 主導와 自發的 參與를 통한 上向式 民主開發의

單位組織으로 發展될 수 있을 것이다. 또한 새 마을 운동이 精神開發을 통한 協同運動인데 비하여, 協業農은 所得과 生産基盤을 中心으로한 協同組織의 機能을 함으로서 農村開發의 相互補完性을 가지게 된다.

V. 農協体制의 改善

地域單位의 農村開發을 支援하기 위한 「地域行政+새마을指導」式 行政體系는 各 機關으로부터 相異한 目的으로 提供되는 支援活動의 綜合, 調整을 위해서 계속되어야 할 것이다. 그러나 새로운 農業經營体制과 또 畜産 등의 技術需要에 알맞도록 農水産部산하의 指導業務는 보다 專門性을 가지고 運用되어야 할 것이다. 이러한 點에서 指導業務의 機能을 政府에 계속 歸屬시킬 것인지, 아니면 農協의 機能 및 組織上의 改善에 따라서 차차 農協으로 移管할 것인지에 對한 分析이 要請될 것이다.

指導業務를 政府機能으로 하는 경우에 劃一性이나 系統性이 뚜렷하나 한편 官僚主義的 運營으로 因한 下向式, 授惠者的 態度에 依한 서비스의 質의 問題가 批判의 對象이 된다. 그러나 農協이 農民들의 손에 依하여 運營되는 경우 全國的인 統一性을 欠如하더라도 指導의 內容과 質이 農民의 要請에 보다 密着될 수 있고, 農民本意의 指導業務遂行이 可能할 것이다. 勿論 이것은 農協이 보다 固定的力量을 가지고 있을 때, 또 提案된 協業農이 實効있게 運用되어질 때 考慮할 수 있는 代案일 것이다.

協業農体制과 關聯하여 農協의 改善이 要請되는 것은 바로 單位農協의 機能強化와 直結되어 있다. 邑面水準의 單位農協은 實際로 여러 개의 協業農을 包括할 것이므로 協業農体制의

組織과 運用에 있어서 指導所系統과 아울러 重 要한 直接的 支援을 提供해야 할 것이다.

그 支援의 內容은

- ① 指導者들을 위한 生産計劃, 土地利用計劃, 勞務管理, 意思決定能力, 動員能力등과 關 련된 協業農 組織의 指導者訓練 및 管理者 訓練
- ② 協業農運營에 必要한 토양분석, 作目計劃, 營農方法, 市場分析, 契約生産을 위한 妥 結 등과 關聯된 技術支援과 金融信用을 擴 大改善
- ③ 營農後繼者의 個別的 確認과 技術訓練 및 支援을 통한 營農近代化 및 農村指導者의 育成 등을 들 수 있다.

VI. 要 約

오늘날 韓國經濟의 興件으로 보면 概念上 農 政의 基本課題는 「農村開發」에서부터 「農業 現代化」로 轉換하는 過程을 促進하는 것으로 理解된다. 韓國農業의 構造的 側面에서 보면 國民所得의 增加에 따라서 農水産物에 對한 消費 需要의 構造가 서구화 또는 高級化되어가고 있 는데 비하여 生産構造가 이에 미치지 못하는 畝作中心으로 되어 있는 데서 오는 罅을 메꾸 도록 政策의 支援을 集中해야 한다. 流通面에서 보면 消費者의 需要基準이 多樣化함에도 不拘하고 生産者의 保護基準과 調和하지 못하는 流通 体制의 괴리現象을 調整할 것이 要請된다. 또한 投入面에서 보면 人力, 畜力中心의 營農方式로 부터 機械化로 轉換하기 위한 政策調整이 또 한 主要한 政策課題라고 할 수 있다. 따라서 經 營面에서 보면 個人爲主의 小規模經營에서 부터 協業을 통한 大規模經營으로의 調整과 아울러

所得面에서는 米作中心에서 成長作目(畜産, 經濟作物 등)中心의 所得政策으로 移行할 것을 要請하고 있다.

이제 이러한 過程에서 必要的인 行政支援은 政府指導中心의 農村開發計劃을 넘어서서 農業의 專門化와 現代化를 위해서 農民의 具體的인 要請에 副應하는 農業支援政策으로 誘導해야 할 것이다. 이러한 制度的인 장치중에서 農業經營單位를 擴大하고 農業機械化를 可能하도록 하는 制度的인 構想이 바로 協業農制度的인 實現을 들 수

있다.

協業農制度는 政府主導와 中央集權的인 下向式指導體系를 止揚하고 農民主導下의 自發的인 參與을 통한 協業化組織을 育成해가는 上向式인 發展戰略의 制度的인 장치라고 할 수 있다. 여기에 여기에 所要되는 管理能力이나 專門的인 技術知識을 体系的으로 支援하기 위해서는 邑面水準의 農協組織의 土着化가 切實히 必要되며 政府의 集中的인 育成施策이 또한 要望된다.

討 議 要 點

1. 韓國에서 農村의 行政指導 특히 試驗指導事業이 成功한 比결과 메카니즘에 대해 海外參加者들은 깊은 관심을 보였다. 이들은 ① 農村開發에는 精神啓導와 興件造成이 동시에 이루어져야 하는가, 興件造成은 안 되더라도 精神啓導만 되면 全部 解決된다는 뜻인지 ② 아시아 各國에서는 協業 또는 共同作業이 成功하지 못하고 있는데 韓國에서는 새마을運動 때문에 成功할 것으로 보는지 궁금해 했다.

이에 대해 새마을運動은 모든 行政指導事業을 成功的으로 推進하는 起爆劑의 役割을 하였다는 것이 중요하다는 점, 새마을運動의 前後를 比較해 보았을 때 農民들이 相互協同의 자세를 갖게 되었다는 事實이 강조되었다.

2. ① 새마을運動과 같은 大規模改革이 一線行政單位의 能力으로만 할 것이냐, ② 農村開發과 農業近代化를 같다고 보는 것은 概念的인 混同이 아니냐 ③ 離農者가 土地를 꼭 隣近農家에만

販賣한다고 볼 수 있겠느냐는 의문이 제기되었다.

이에 대해 發表者는 ① 一線行政單位의 能力만 가지고는 可能하지 않다고 보며 다만 이번 論題의 取扱을 效果的으로 하기 위해서 一線行政單位 이하로 集約해서 觀察하였을 뿐이며 ② 두 개의 概念은 다르다. 社會學的인 概念을 適用해 보면 開發初期에는 “통합”形態의 農業近代化가 먼저 이루어지고 農村이 發展함에 따라서 중국에는 農業의 現代化(畜産, 機械化, 專門化 등)로 發展될 것이다. ③ 事實上은 隣近農民이 아닌 사람에게도 파는 경우도 있을 것이나 法制度上 措置를 통해서 地域居住者에게만 팔게 할 수 있다면 可能도 할 것이라고 答辯했다.

3. 協業農은 商業農으로 向하는 中間段階로 보아야 할 것이냐 또는 새마을운동의 延長으로 보아야 할 것이냐는 問題가 제기되었다. 兩者를 병행해야 된다는 의견이 開陳되었다. 또 制限된 土地를 能率的으로 利用하려면 農水産部와 建設部와 協力해야 할 것이라는 의견도 있었다.

綜 合 討 議

韓國의 農業政策은 지금까지 잘 되어 왔다고 본다. 쌀의 自給이 達成되었다고 보면 이 이상의 쌀값支持政策은 바람직하지 않다. 이는 農業内部的 所得隔差를 늘리고 資源配分의 歪曲을 招來한다. 特히 糧特基金을 中央銀行 差入으로 하는데 이것은 큰 잘못이라고 본다. 即時 高米價政策을 철폐하는것은 政治的으로나 其他事情으로 보아 어려울 것이므로 漸進的으로 철폐해 나가야 할 것이다. 韓國은 土地 資源이 제일 不足한 나라이므로 土地를 集約的으로 利用할 수 있는 作物, 예컨대 菜蔬, 果實, 돼지, 닭 등을 增産하는데 힘써야 할 것이다. 牛乳같은 畜산물은 輸入하기 어려우므로 이런 品目的 自給에도 힘을 써야 한다. 쇠고기는 輸入하는 것이 經濟的이다.

돼지고기, 우유製品, 쇠고기, 菜蔬, 과일 등은 所得彈力性이 높은 品目이므로 國內生産을 늘일 必要가 있다. 쌀은 韓國의 資源條件으로 보아 가장 比較優位性있는 作目이므로 自給은 계속 安定化해야 한다. 畜産을 장려하기 위해서는 充分한 土地資源이 있어야 하는데 韓國에서 開發 可能한 土地面積은 野山開發로 30萬町步, 干拓으로 60萬町步 道합 約 90萬町步이다. 要는 經費問題인데 政府가 얼마나 關心을 보이느냐에 달려있다.

山地를 草地로 造成할 수 있는 面積은 많으나 草地의 收益性이 問題가 된다. 現在로서는 草地로 利用하는 것보다는 菜蔬를 심는것이 더 收益性이 있다. 草地는 肥料가 많이 들고 降雨量의 分布가 季節的으로 集中되어 牧草의 供給이 계절적으로 편중되므로 草地經營費用이 많이 든다. 日本의 경우도 韓國과 비슷해서 여름철에

降雨가 집중되어 土壤침식이 심하다. 日本도 山地를 利用하여 草地造成을 많이 했는데 費用이 비싸게 먹힌다. 차라리 草地開發보다는 나무를 많이 심어 山林資源을 造成하는 것이 좋다고 본다.

台灣의 경우는 安保의 面에서 쌀의 增産과 自給政策을 추진하여 왔는데 최근에는 쌀이 過剩生産되어 심각한 問題가 되고 있다. 따라서 畚을 利用한 田作物增産計劃을 추진하고 있는데 옥수수가 代替作目이 될것 같다. 부패성이 강한 菜蔬等은 輸送 保管費用이 너무나 비싸 輸入하기 어려우므로 自給政策을 쓰고 있다. 쇠고기 및 옥수수, 콩 같은 사료作物은 輸入에 크게 依存하고 있다. 經濟가 發展함에 따라 農民數가 작아지는데 쌀값을 너무 높은 水準에서 支持하는 것은 國民經濟全體에 큰 주름살을 줄것이다. 農產物流通構造를 改善하면 農民들에게 더욱 많은 惠沢이 돌아갈것이므로 앞으로 流通改善에 힘써야 한다.

農村의 工業化는 都農間의 所得隔差와 農業内部的 所得隔差를 해소할 수 있는 重要한 政策이라고 본다. 農村工業化 問題는 그렇게 單純하게 볼수 없다. 과거에 새마을工場을 農村에 많이 세웠는데 農民들의 직업훈련이 되지않아 就業效果도 적었고 工場은 工場대로 原料와 販路 技術者確保곤란 등으로 不實化되고 많이 문을 닫았다. 이것이 過渡期的 現象이라고 하더라도 日本의 경우를 보면 農事は 副業정도로 하는 兼業農家가 많이 생겨 農業生産의 效率性을 떨어뜨려 長期的인 안목에서 큰 問題가 되고 있다. 이 問題에 관해서는 좀더 研究하고 計劃的인 플랜이 세워져야 할 것이다.

經濟가 發展함에 따라 農業人口가 農村에 남아 있어야 좋은지 의문이 생긴다. 農民들을 農村에 많이 묶어 두려고 하는 것은 全体經濟의 運用面에서 매우 값비싸다. 韓國의 事情으로 보아 農村에 農民들이 얼마남지 않을 것이라는 걱정은 안해도 좋다. 農村에 人口가 많이 있다는

것은 都市肥大 방지 民主主義의 發展을 위해 바람직한 것이나 農村에 꼭 農民들만이 있을 必要는 없다고 본다.

農村이나 小都市 等に 서비스業이나 其他産業에 종사하는 人口를 늘일수도 있는 문제이다.

附錄 1

開 會 辭

韓國農村經濟研究院長 金 甫 炫

존경하는 張德鎮 農水産部長官, 金信 国会農水産委員長, 内外貴賓 여러분, 콜린 클라크 教授, 著名하신 參席者 여러분, 신사 숙녀 여러분.

本人은 오늘 아침 韓國農村經濟研究院이 主擧한 “轉換期의 農政課題와 政策代案”에 관한 國際세미나의 開會式을 갖게 된 것을 기쁘고 榮光스럽게 생각합니다. 研究院을 대신하여 本人은 우리나라와 이번 세미나에 오신 여러분들을 衷心으로 환영하는 바입니다.

本 研究院에 대해 잘 아시지 못하는 분들을 위해 잠깐 말씀드리자면 저희 韓國農村經濟研究院은 今年 4月 朴正熙 大統領閣下께서 設立者가 되시어 創設된 研究機關입니다. 本研究院은 農業 및 農村開發政策의 深層研究와 調査를 맡고 있으며, 關聯分野 및 課題에 대한 研究에 있어서 政府가 세운 다른 研究機關 및 大學 등과 긴밀히 協調하고 있습니다. 本 研究院은 또 研究事業에 必要한 情報交換과 研究結果의 交流를 目的으로 海外의 學者, 研究機關, 그리고 國際機構와도 긴밀한 유대를 갖고자 합니다.

本人은 이처럼 國際적으로 著名하신 學者와 專門家들이 많이 參席하여 주신데 대해 개인적으로 매우 자랑스럽게 생각하고 있습니다. 여러분들의 熱誠인 支援으로 이번 會議은 成功인 結果를 가져올 것으로 믿습니다. 이번 세미나의 主題는 “開放經濟體制下에서의 急速한 工業化와 農村의 變化”입니다. 이 主題에는 國際化와 工業化라는 큰 테두리 안에서 우리가 糾明하고자 하는 複雜한 課題가 함축되어 있습니다. 따라서 이번 세미나의 背景과 目的을 잠시 말씀드리고자 합니다.

韓國經濟가 前代未聞의 速度로 成長해 왔다는 것은 잘 알려져 있습니다. 經濟規模의 絶對的 膨脹뿐만 아니라 成功인 綠色革命의 成就로 主穀의 自給이 達成되었습니다. 韓國經濟는 이제 必야 haste로 國際化로 向하고 있습니다.

그럼에도 불구하고 農業部門에는 아직도 많은 問題點들이 남아 있습니다. 工業化의 進척에 따라 農村勞動力의 都市流出로 農村은 심한 日손 不足을 겪고 있습니다. 農業基盤도 점차 減少되어 가고 있습니다. 國民所得이 增加해 감에 따라 食品需要의 패턴이 바뀌고 있으며 海外로부터의 輸入自由化의 壓力도 점차 강해지고 있습니다.

이처럼 우리나라의 農業은 안팎으로 큰 挑戰에 직면해 있습니다. 이것은 우리의 오랜 農業史에서 처음 겪는 일들인 것입니다. 韓國農村과 農業을 위해서는 農業經營, 生産體制, 農民들의 文化 및 意識構造에 대한 長期的인 研究와 함께 短期的으로 食糧需給政策에 관한 基本的이고 組織的인 研

究가 요청되고 있습니다.

우리는 지금 말씀드린 바와 같은 農村經濟의 급속한 環境變化에서 提起되는 새로운 挑戰에 対処하기 위해 全面的인 農村開發政策의 再調整을 必要로 하고 있습니다. 이번 세미나의 目的은 바로 이 再調整에 따르는 主要政策課題를 確認하고 그에 적절한 対応策을 構想해 보자는 것입니다.

이 세미나에는 国内外研究機關과 大學의 저명한 學者와 專門家들이 참가하고 계시기 때문에 本人은 急速한 工業化過程과 國際化趨勢 등에서 韓國農業의 適正方向을 모색하는데 必要한 많은 建設的인 아이디어가 나오게 되기를 期待하고 있습니다. 本人은 또 先進國들이 農業政策을 調整하는 과정에서 쌓은 총체적인 經驗들이 우리의 未來의 方向을 모색하는데 有益한 도움이 될 것으로 確信하고 있습니다.

이 자리를 빌어 本人은 바쁜 日程 중에도 시간을 내어 致辭를 해주시기 위해 이 자리에 나와 주신 張德鎭 農水産部長官께 감사의 뜻을 표하고자 합니다. 本人은 또 오늘 主題講演을 해 주실 콜린 클라크 教授께 특별히 감사드립니다. 本人은 다시 한번 海外에서 이 세미나에 參席해 주신 분들께 감사를 드리며, 비록 체제기간은 짧으나 地方旅行을 통해서 우리나라의 새마을運動을 살펴보실 機會를 갖기 바랍니다. 머무시는 동안 즐겁게 지내시기를 바랍니다.

감사합니다.

附錄 2

致 辭

農水産部長官 張 德 鎮

金信 国会農水産委員長, 金甫炫 韓國農村經濟研究院長, 그리고 콜린 클라크 教授를 비롯한 内外貴賓과 高名하신 參席者 여러분.

오늘 本人은 “轉換期の 農政課題와 政策代案”에 관한 國際學術 세미나에서 開會宣言을 하게 된 것을 큰 기쁨으로 생각합니다. 아울러 農政分野의 研究의 實務에 造詣가 깊은 国内外學者, 專門家 여러분들을 만나뵙게 되어 대단히 반갑습니다.

韓國政府를 대신하여 本人은 이번 세미나에 參席하신 여러분들께 다시 한번 歡迎의 뜻을 전하는 바입니다. 이번 세미나는 현재 韓國이 처한 經濟的狀況 아래서 급격한 變革을 겪고 있는 農村問題에 대한 主要政策課題를 究明하고, 韓國農村社會의 現在와 未來의 여러가지 問題에 対処할 적절한 政策代案을 모색하기 위한 것으로 알고 있습니다.

우리나라는 그 동안 慢性的인 食糧不足과 國際收支의 赤字, 그리고 높은 失業을 겪어 왔습니다. 그러나 韓國經濟는 60年代 이래의 계속적인 高度成長에 힘입어 이제 自立成長의 基盤을 굳건히 다졌습니다.

그 結果로 經濟規模는 크게 擴大되었고, 輸出의 伸張과 더불어 國際收支도 대폭 改善되었습니다. 輸出은 1977年度에 이미 100億달러를 넘어섰고, 1人當 GNP 또한 金年중에 1,000 달러를 넘어설 것으로 展望되고 있습니다. 특히 農業生産에서 우리가 거둔 成功은 熾熾한 것이었습니다. 우리나라는 1975年이래 쌀, 보리 등 主穀의 自給을 達成하였습니다. 쌀의 段當生産量은 1977年에 494kg에 이르러 世界最高의 水準을 記錄했습니다. 이것은 多收穫品種의 研究開發에 막대한 投資를 한 結果로 얻어진 綠色革命의 成功과 全國的 規模의 綜合的인 農村開發運動인 새마을運動을 통해 새로운 營農技術을 農民들에게 効率的으로 普及시킨 덕분입니다. 政府의 高米價政策 역시 쌀의 增産에 크게 寄與하였다고 믿습니다.

韓國經濟는 이제 自力成長의 基礎를 鞏固히 하고 國際化로 향해 나가고 있습니다.

高名하신 참가자 여러분,

그러나 國民經濟의 持續的인 發展에도 불구하고 農業部門에는 아직도 많은 問題點들이 남아 있습니다. 예를 들자면 國民所得의 增加로 食品消費量의 增加는 물론 質的水準도 더욱 높아졌습니다. 쇠고기, 닭고기, 돼지고기, 生鮮類等 蛋白質食品의 需要가 最近들어 急速히 增加하고 있습니다. 또한 果實, 菜蔬等 新鮮食品의 需要도 季節的인 變動이 없이 계속 늘어나고 있습니다.

이 밖에도 工業部門의 急速한 成長으로 인하여 農村人口의 都市集中現象이 加速됨으로써 農村은 일손不足을 겪고 있습니다. 따라서 최근들어 農業機械化가 과거 어느 때 보다는도 절실히 요청되고 있습니다. 農耕地 또한 工業化로 인해 蝕食을 당하고 있습니다.

이러한 條件下에서 최근 農產品價格이 急速히 상승하는 추세를 보이고 있습니다.

이제 本人은 이러한 經濟指標들을 보아서 韓國經濟는 새로운 發展段階로 移行해가는 轉換點에 있다고 確信합니다. 즉, 現段階의 韓國經濟의 規模나 構造는 과거 우리 國民經濟의 단순한 擴張 또는 延長으로 보아서는 안될 것입니다. 따라서 우리는 國民經濟의 構造의 變化에서 야기되는 諸問題에 대해서 注目을 해야 할 것이며, 開發政策과 戰略의 調整을 爲한 政府의 조치가 時宜에 알맞게 마련되어야 한다고 믿고 있습니다.

이러한 점에 비추어 볼 때 農業部門의 몇가지 문제점을 요약해 본다면, 첫째, 消費需要를 擴散시키기 위해서 어떻게 農業生産을 調整해야 할 것이냐, 둘째, 農產品의 國內供給과 輸入間의 適正配分을 어떻게 이룩할 것이냐 셋째, 農工間의 福祉 및 所得均衡을 堅持하기 위해서 어떻게 農業環境을 保全하고 農民들을 自然災害로부터 保護할 것이냐 하는 것입니다. 이러한 課題들은 高度經濟成長下의 우리 農業이 직면한 여러 문제점 중 몇가지에 불과합니다.

이와 關聯하여 本人은 이번 세미나에서 다루어질 先進國들의 經驗에 관한 討議와 우리의 課題들이야말로 國際적으로 著名한 學者들과 經驗있는 政策實務者 여러분들의 慎重한 研究와 진지한 討議의 對象이 될 것으로 생각합니다.

또한 本人은 韓國農村經濟研究院이 이번 세미나의 討議過程에서 論議된 重要課題, 아이디어, 戰略 등에 대해서 계속 研究해 줄 것을 기대하고 있습니다.

本人은 특히 外國에서 오신 분들에게 이번의 韓國訪問이 韓國의 經濟實情과 農村 및 農村政策의 적절한 方向調整을 모색하는데 있어서 큰 도움이 될 것이라고 確信합니다. 동시에 우리가 겪은 經驗들과 우리가 開發한 未來의 政策들은 다른 開發途上國들이 본받을 수 있는 좋은 典例가 될 것으로 믿어 마지않습니다.

끝으로 이 자리를 빌어 本人은 이처럼 時宜適切하고 중요한 문제에 관한 세미나를 마련한데 처하여 韓國農村經濟研究院을 치하하는 바입니다. 本人은 이러한 農業事情에 대해 보다 깊이 理解하실 수 있는 기회가 되기를 바라고 있습니다. 서울에 머무는 동안 부디 즐겁고 유쾌한 시간을 보내시기 바랍니다.

高名하신 참석자 여러분,

이와 같은 期待 속에 本人은 이제 “轉換期의 農政課題와 政策代案”에 대한 이 세미나의 開會를 宣稱하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

감사합니다.

附錄 3

會議日程

◇ 11月7日(火)

- 10:00-12:00
(世宗文化會館)
- 開會式(世宗文化會館)
- 致辭：張德鎮 農水產部長官
 - 開會辭：金甫炫 院長
 - 主題講演：폴린 클라크教授
“發展하는 國民經濟와 農業調整”
(Agricultural Adaptation to Advancing Economy)
- 12:00-14:00
- 中 食
- 14:00-17:00
(프라자호텔)
- 農村開發의 展望(Perspective of Rural Development)
- “韓國經濟開發에 있어서 農業의 役割”
(The Role of Agriculture in Korean Economic Development)
— 文八龍 博士(建國大教授, KDI 招請研究員)
 - “韓國農村의 社會 文化的 變化”
(Socio-Cultural Transformation in Rural Korea)
— 金環東 博士(서울大社會科學大 教授)
- 18:00-19:30
- 長官招請 리셉션(프라자호텔 德壽홀)

◇ 11月8日(木)

09:30-12:30

(프라자호텔)

轉換期の 農村經濟(Rural Economy in Transition)

○“台湾의 農村開發戰略”(Strategy for Rural Development in Taiwan)

— 陳超塵 博士(国立台湾大 農大學長)

○“1960年代以來의 日本의 農村問題와 政策調整”

(Rural Problem and Policy Readjustment in Japan Since 1960s)

— 유이제 야스히코(唯是康彦) — (日本農林水産省 農業綜合研究所 研究室長)

○“地域開發과 農業構造政策—EC의 새로운 경향에 대한 고찰—”

(Agricultural Structural Policy in the Framework of Regional Development: Some Reflections on New Trends in the European Community)

— 테오도르 담스教授(西獨 프라이부르크大 教授, 國際農業經濟學會會長)

12:00-14:00

中 食

14:00-17:00

(프라자호텔)

政策課題와 代案① (Policy Issues and Alternatives)

○“農業成長의 課題와 戰略”(Issues and Strategies for Agricultural Growth)

— 金東熙 博士(韓國農村經濟研究院 副院長)

○“轉換期の 農業流通制度에 對한 考察”

(Reflections on the Agricultural Marketing Systems in Transition)

— 金成勳 博士(中央大農大 教授)

◇ 11月9日(木)

09:30-12:30

(프라자호텔)

政策課題와 代案②(Policy Issues and Alternatives)

○“韓國에 있어서 農産物의 國際貿易”

(International Trade of Agricultural Products
in Korea)

— 李瓊鉉 博士(서울大農大 教授)

○“農村支援行政을 爲한 制度的 改革”

(Institutional Reform for Rural Support Administration)

— 黃仁政 博士(韓國農村經濟研究院 研究委員)

12:30-14:00

中 食

14:00-15:30

綜合討議 및 閉會

◇ 11月10日~11日(2日間)

現地視察(海外參加者에 限함)

附錄 4

參加者 名單

1. 固定參加者

가) 學 界

朴 基 赫 (延世大)
柳 鍾 海 (延世大)
金 大 煥 (梨花女大)
金 浩 卓 (서울大)
鄭 燦 吉 (建國大)
安 台 鎬 (外國語大)
李 英 善 (國際經濟研究院)
朴 熊 緒 (")
尹 吉 炳 (韓國保健開發研究院)
金 英 植 (韓國農村經濟研究院)
吳 浩 成 (")

나) 實務陣

曹 圭 一 (農水產部 農業企劃官)
金 龍 鎮 (農協調查部次長)
申 東 完 (農振庁農業經營研究担当官)
申 允 杓 (中央公務員教育院教授)

다) 外國人 參加者

Prof. Colin Clark: Professor, University of Queensland, Australia
Dr. Chao-Chen Chen: Dean, College of Agriculture, Taiwan National
University

Dr. Theodor Dams: German Foundation for International
Development(Berlin)

Dr. Yuize Yasuhiko: National Research Institute of Agricultural
Economics, Ministry of Agriculture and
Forestry, Japan

Dr. Graham Donaldson: Chief, Economics and Policy Division,
Agriculture and Rural Development
Department, IBRD(Washington)

Mr. M. Rahman: Economist, International Fund for Agricultural
Development(Rome)

Mr. L. M. Hannah: Program Officer, International Development
Research Center(Canada)

Mr. Alan E. McBain: UNICEF

Mr. Knoweles: ILO Regional Office(Bangkok)

Mr. Frarey: Director, Community Development Foundation, Seoul

Mr. Neboyscha Brashich: Program Officer, USAID, Seoul

2. 會議別 參加者

가. 11月7日(午後); 農村開發의 展望

朱 鶴 中 (韓國開發研究院)
韓 相 福 (서울大)
金 世 烈 (崇田大)
李 萬 甲 (서울大)
李 正 漢 (慶尚大)
崔 洋 夫 (韓國農村經濟研究院)
金 東 敏 (")

나. 11月8日(午前); 轉換期의 農村經濟

김 종 무 (延世大)
潘 性 絜 (서울大)

金 丁 培 (農振公)
具 千 書 (韓國農村經濟研究院)
玄 公 南 (")

다. 11月8日(午後); 政策課題와 代案①

金 文 植 (서울大)
吳 相 洛 (서울大)
尹 孝 稷 (建國大)
朴 成 柱 (科學技術研究所)
朱 龍 宰 (韓國農村經濟研究院)
成 培 永 (")

라. 11月9日(午前); 政策課題와 代案②

安 忠 榮 (中央大)
朴 宇 熙 (서울大)
白 完 基 (高麗大)
許 信 行 (韓國農村經濟研究院)
金 東 敏 (")
朱 尤 一 (")