1988.11
21세기 농정자료 시리즈 6

韓國農業의 選擇

李 貞 煥 (研究委員)

한국농촌경제연구원

21世紀 農政企劃班

班　　長：崔　洋　夫(研究委員)

農業分野：李　貞　煥(研究委員)

林業分野：李　廣　遠(首席研究員)

水産分野：朴　星　快(首席研究員)

農村分野：崔　洋　夫(研究委員)

研 究 員：李炳璣, 李政紀, 許　璋, 李光烈

머 리 말

불과 12년 후면 우리는 21世紀에 진입하게 된다. 우리 사회에 급격히 밀려오고 있는 開放化, 民主化, 情報化의 물결에 따라 農政을 둘러 싼 여건은 變化의 속도와 폭에 있어서 과거와는 다르게 변화하고 있으며, 이에 따라 미래를 향한 정책선택에 어려움을 겪고 있는 것이 오늘의 農政現實이다. 따라서 오늘의 시점에서 당면한 韓國農政의 課題를 도출하고 21世紀를 향한 바람직한 우리 農政의 진로를 모색하는 일은 매우 중요한 작업이라 할 수 있다.

當 硏究院에서는 과거와 미래의 연장선상에서 오늘의 農政問題를 풀어나가기 위해 1987년 2월에 「21世紀 農政企劃班」을 설치하여 국내외의 급격한 政治·經濟變化에 대응하는 農林水産經濟의 장기발전과제를 도출하고, 21世紀를 향한 바람직한 농정방향을 모색하기 위한 작업을 추진하여 왔다.

본 자료시리즈 6, 7, 8, 9는 農業, 林業, 水産業, 農山漁村의 4개 부문에 대한 21世紀 農政企劃班의 最終案을 수록한 것이다. 본 硏究를 위해 21世紀 農政企劃班에서는 먼저 專門家 意見調査를 통해 도출된 農政에 대한 문제인식과 바람직한 未來像을 토대로 각 부문별 試案을 작성하였다. 작성된 試案에 대해 學界, 政府, 農漁民團體의 대표 등이 참여한 전문가 초청 토론회와 전문가에 대한 검토 의견 조사를 통한 수정·보완의 과정을 거쳐 본 最終案이 작성된 것이다.

많은 어려움에도 불구하고 본 硏究를 수행하여 주신 執筆陣과 의견조사 및 초청 토론회에 응해 주신 각계 각층의 專門家 및 政府關係官, 農漁民代表 여러분께 이 자리를 빌어 감사의 말씀을 드린다. 아울러 본 자료가 21世紀의 바람직한 農業, 農村, 農民의 미래를 실현하는데 중요한 座標가 되기를 바라마지 않는다.

1988. 11.

韓 國 農 村 經 濟 硏 究 院
院 長 金 榮 鎭

빈 면

目　　次

序　　論 …… 1

第1章　韓國農業의 現實

1. 經濟社會發展과 韓國農業의 충격 …… 4
2. 韓國農業의 問題狀況 …… 9

第2章　21世紀를 향한 國家發展과 韓國農業의 課題

1. 世界食糧需給展望과 韓國農業 …… 14
2. 農産物 貿易條件의 變化와 韓國農業 …… 18
3. 農家所得與件 展望과 韓國農業 …… 22
4. 食品消費構造 變化展望과 韓國農業 …… 28
5. 資源과 環境에 대한 需要變化와 韓國農業 …… 30
6. 尖端技術의 發展과 韓國農業 …… 33
7. 21世紀를 향한 韓國農業의 發展指向 …… 36

第3章　21世紀를 향한 韓國農業의 可能性과 發展戰略

1. 韓國農業의 可能性 …… 38
2. 21世紀를 향한 發展戰略 …… 50

第4章　農業資源의 效率的 管理와 利用을 위한 政策推進

1. 國産農産物에 대한 需要開發政策 推進 …… 56
2. 農地의 開發과 轉用을 調整하는 制度發展 …… 59
3. 綜合的 農地整備 推進 …… 60
4. 地域農業資源의 效率的 利用을 위한 體制整備 …… 61

第 5 章　農業構造改革을 위한 體制整備

1. 農家에 대한 選擇的 支援制度發展……64
2. 農地流動促進施策의 적극 추진 ……67
3. 農業經營人의 育成制度 改善……71
4. 地域農業集團 育成 ……72

第 6 章　農業內外에 市場經濟 秩序의 基盤確立

1. 農産物價格政策의 合理化 ……74
2. 農産物의 公正한 去來基盤 造成 ……77
3. 農民組織과 團體의 活性化 ……78
4. 能率的인 金融制度 發展……79
5. 農業資材市場의 競爭構造 發展 ……80

第 7 章　技術革新을 위한 體制整備

1. 技術開發의 方向 設定 ……81
2. 技術開發體制 改善 ……85

第 8 章　國際農産物 交易秩序 變化에 대한 對應體制確立

1. 國際農業情報 蒐集 分析體制 ……86
2. 能動的이고 적극적인 農産物 交易 協商 ……87
3. 國際農産物 交易政策과 國內農業政策의 연계 ……87

結　　語 ……88

附　　錄

1. 勞動力 供給展望 …… 90
2. 韓國은 日本의 農業構造 變化를 뒤따를 것인가? …… 93
3. 쌀 需要量 展望에 관한 검토……120
4. 2001 년의 農業部門指標(試算的 目標) ……125

表 目 次

第 1 章

表 1 - 1 1960～70 年代의 變化 ····· 5
表 1 - 2 農業部門의 交易條件 變化(1980:100) ····· 6
表 1 - 3 農産物 需要變化 ····· 7
表 1 - 4 農産物의 國內外 價格比 ····· 9
表 1 - 5 農産物 自給率 變化 ····· 10
表 1 - 6 糧穀의 生産과 導入 ····· 10

第 2 章

表 2 - 1 穀物價格의 폭등과 폭락 ····· 16
表 2 - 2 勞動力需給條件과 農林業就業者 減少限界 ····· 25
表 2 - 3 韓國과 日本의 勞動力 需給 ····· 25
表 2 - 4 年齡別 農業勞動力의 累積比率, 1987 ····· 26
表 2 - 5 21 世紀의 尖端農業技術의 開發展望 ····· 35

第 3 章

表 3 - 1 美國의 段收 增加率 ····· 43
表 3 - 2 英國의 穀物輸出入 動向 ····· 44
表 3 - 3 각국의 農業生産增加에 대한 段收增加의 寄與率 ····· 46

第 4 章

表 4 - 1 食品費 支出의 部門別 配分構造 ····· 58

第 5 章

表 5 - 1 選擇的 農家支援 프로그램 ····· 66

圖 目 次

第 1 章

圖 1 - 1　三位一體 體制의 構造 …… 8

第 2 章

圖 2 - 1　國際穀物價格 長期變動 趨勢 …… 15

圖 2 - 2　生産年齡人口數의 年平均 變化率 …… 24

圖 2 - 3　新生命工學 開發段階 推移 …… 34

第 3 章

圖 3 - 1　옥수수 수출비중의 變化 …… 39

圖 3 - 2　美國의 옥수수 生産 …… 40

圖 3 - 3　小麥輸出의 國別 占有度 變化 …… 41

圖 3 - 4　大麥輸出의 國別 占有度 變化 …… 42

圖 3 - 5　英國의 穀物別 輸入比重 推移 …… 43

圖 3 - 6　소련의 穀物輸出入 占有度 變化 …… 44

圖 3 - 7　EC의 穀物輸出入 動向 …… 45

圖 3 - 8　農林業就業者의 最頻年齡階層 및 頂點의 變化 …… 47

圖 3 - 9　農業發展을 위한 革新 …… 51

圖 3-10　韓國農業의 發展戰略 體系 …… 52

圖 3-11　綜合農政의 槪念 …… 55

第 4 章

圖 4 - 1　地域農業發展計劃의 樹立과 推進體系 …… 62

第5章

圖 5 - 1　農地流動促進 戰略體系 ····· 68
圖 5 - 2　地域農業集團의 槪念 ····· 73

第7章

圖 7 - 1　農業生産過程 ····· 82
圖 7 - 2　生命工學技術을 이용한 品種開發 과정 ····· 83

附 表 目 次

附錄 1

附表 1-1 勞動力 供給展望 …… 90
附表 1-2 非農業部門 雇傭展望 …… 92
附表 1-3 農林業就業者 減少限界展望 …… 92

附錄 2

附表 2-1 農家의 所得水準 比較 …… 95
附表 2-2 쌀 生産過剩의 推移와 費用 …… 95
附表 2-3 穀物生産과 自給率 推移 …… 96
附表 2-4 專兼業農家의 成果比較 …… 97
附表 2-5 農業의 比較生産性과 名目保護率 推移 …… 97
附表 2-6 勞動力 需給條件 …… 98
附表 2-7 쌀 收買價格 上昇率과 在庫推移 …… 100
附表 2-8 쌀의 需要豫測과 實際 …… 101
附表 2-9 副業農의 쌀 生産所得 …… 101
附表 2-10 副業農의 水稻作 集中度 …… 102
附表 2-11 需要展望과 生産政策의 方向, 1960 …… 103
附表 2-12 農業生産의 推移 …… 103
附表 2-13 小麥의 栽培規模別 10 a 當 投入費用, 1980 …… 104
附表 2-14 水稻作에 대한 勞動 投入量 比較 …… 106
附表 2-15 勞動力 需給條件의 韓·日 比較 …… 107
附表 2-16 投資計劃과 實績 …… 112
附表 2-17 계약기간별 利用權 設定面積 比率 …… 115

附表 2-18 穀物生産의 추세 ····· 117

附錄 3

附表 3-1 쌀 需要量 展望 結果 ····· 121
附表 3-2 쌀에 대한 所得彈性値 推計 結果 ····· 122
附表 3-3 1人當 GNP 變化와 消費支出 變化率 ····· 123
附表 3-4 쌀 1人當 消費豫測 結果 ····· 124

附錄 4

附表 4-1 農業部門 總量指標 變化率(試算) ····· 126
附表 4-2 2001年의 農業部門 總量指標(試算) ····· 126
附表 4-3 2001年의 農業構造 展望(試算) ····· 127

附 圖 目 次

附錄 1

附圖 1－1 雇傭彈性値의 장기추세 …… 92

附錄 2

附圖 2－1 戰後 日本農政의 失敗 그 메카니즘 …… 98

附圖 2－2 耕耘機 價格條件과 普及의 動態 …… 108

附圖 2－3 韓國과 日本의 經濟成長과 兼業化 …… 108

附圖 2－4 韓國과 日本의 就業構造變化 추세 …… 109

附圖 2－5 韓國과 日本의 出生率, 人口增加率 비교 …… 109

附圖 2－6 耕地基盤投資의 韓日間 差異 …… 111

附圖 2－7 日本의 農政推進體系 …… 112

附圖 2－8 農地의 經營耕地規模別 借入現況(都府縣)…… 116

附圖 2－9 規模別 土地純收益과 支拂 賃借料 …… 116

附錄 3

附圖 3－1 所得彈力性 推移 …… 123

討論會 參席者 및 檢討意見 提示者 名單

(가나다순, 소속 및 직위는 당시임)

1. 討論會 參席者

강 정 일 (한국농촌경제연구원 수석연구원)
김 성 국 (부산대학교 교수)
김 성 호 (한국농촌경제연구원 연구위원)
김 영 식 (고려대학교 교수)
김 적 교 (한양대학교 교수)
김 정 호 (한국농촌경제연구원 책임연구원)
문 팔 용 (건국대학교 교수)
박 병 원 (청와대 경제비서관)
반 성 환 (서울대학교 교수)
서 종 혁 (한국농촌경제연구원 수석연구원)
안 덕 수 (농림수산부 양정과장)
양 수 길 (한국개발연구원 선임연구위원)
엄 영 석 (한국외국어대학교 교수)
원 광 식 (농림수산부 기획예산담당관)
유 철 호 (한국농촌경제연구원 수석연구원)
윤 호 섭 (한국농촌경제연구원 수석연구원)
이 수 화 (농림수산부 기획담당)
이 재 옥 (한국농촌경제연구원 수석연구원)
이 헌 목 (청와대 경제비서관)
조 일 호 (농림수산부 한국농촌경제연구원 파견관)
허 신 행 (한국농촌경제연구원 연구위원)

2. 檢討意見 提示者

내 무 부

김 동 희 (단국대학교 교수)

김 성 국 (부산대학교 교수)

김 영 철 (건국대학교 교수)

김 일 철 (서울대학교 교수)

송 대 희 (한국개발연구원 연구위원)

송 병 락 (서울대학교 교수)

신 동 완 (충남대학교 교수)

윤 효 진 (축협중앙회 조사부)

허 길 행 (한국농촌경제연구원 책임연구원)

序　　論

21世紀初까지 남은 20여년을 國際的으로 보면 先進工業國들간의 현저한 成長 다이나미즘의 차이로 國家間의 經濟的 마찰이 심화되면서 世界經濟질서의 재편성이 진행되는 「摩擦의 時代」가 될 것으로 展望되고 있고, 國內的으로 보면 解放 이후 반세기동안 이어져온 後進社會로부터 先進産業社會로의 도약을 마무리 짓고 드디어 先進工業國 대열에 진입하는 分水嶺이 될 것이다. 이러한 時代的 조류 속에서 經濟的으로는 다음과 같은 變化가 진행될 것으로 전망된다.[1]

첫째, 尖端技術産業이 발전하여 技術集約的 産業構造로 이행될 것이다. 이같은 尖端技術産業의 성과가 기존산업, 기존기술과 융합되어 全産業에서 대폭적인 合理化, 省力化가 이루어질 것이다.

둘째, 所得水準이 향상됨에 따라 삶의 질적 향상을 위한 개개인의 욕구가 다양화되고 이를 충족시켜 줄 수 있는 公益的 機能에 대한 수요 또한 증가하게 될 것이다.

세째, 國際間의 分業構造가 심화되어 開放化, 國際化가 빠른 속도로 진행될 것이다.

네째, 全産業에서 情報化가 이루어질 것이다. 情報化가 확산됨에 따라 産業 전반에 걸쳐 投入, 工程, 産出, 流通 등 일련의 産業活動 과정이 컴퓨터시스템에 의하여 처리되고 情報化에의 적응정도가 産業競爭力을 결정하는 중요한 요인이 될 것이다.

본 報告書는 이와 같은 역사의 흐름과 變化, 그리고 당면하고 있는 問題狀

---

1) 韓國開發研究院, 「未來에의 挑戰」, 1987. p. 17~20.

況을 직시할 때 韓國農業이 그 存立을 위협받는 도전에 직면하고 있다고 판단할 수밖에 없다는 認識위에서 출발하고 있다. 이와 같은 認識위에 21세기에 韓國農業은 經濟社會的으로 어떤 역할을 수행하도록 요청받게 될 것인가? 그와 같은 변화와 역할을 전제할 때 어떤 모습으로 改革되어야 할 것인가? 그리고 그와 같은 役割과 改革을 제약하는 條件은 무엇인가?를 검토하고 두번째, 그와 같은 改革과 發展이 가능한 것인가? 어떠한 政策이 준비되어야 가능할 것인가?를 검토하였다. 첫번째 과제가 韓國農業이 改革發展되어야 할 당위성과 制約條件이라면 두번째 과제는 改革과 發展에 대한 가능성과 실현성의 문제라고 할 수 있다.

本 報告書는 具體的인 政策代案을 제시하려는 것보다 이러한 당위성과 가능성 그리고 실현성에 대한 모두의 合意를 도출하고 그것을 바탕으로 政策手段에 대하여 논의할 수 있는 토대를 제공하려는 것이다.

그런 의미에서 本 報告書는 「건물의 구조와 工法」만을 제시한 「設計圖」일뿐 「施方書」는 아니다. 이 「設計圖」에서 제시된 「건물」의 모습과 「工法」이 수락될 수 있다면 이 「設計圖」에 따라 「工事」를 진행시키기 위한 「施方書」가 「건축기술자(政策執行機關)」와 더불어 다시 그려져야 할 것이다.

第1章
韓國農業의 現實

80年代를 맞이하면서 많은 사람들이 80年代의 韓國農業을 「轉換期 農業」이라고 規定하고 穀價支援政策과 國境保護政策을 대폭 후퇴시키려는 強力한 國內外 壓力에 직면하여 韓國農業은 새로운 進路를 시급히 모색하지 않으면 안된다고 주장하였다. 그러나 결국 새로운 進路 설정에 실패함으로써 80年代 후반에 접어들면서 農業問題는 최대의 政治經濟的 현안으로 등장하였다.[1)]

이와 같이 農業問題가 최대의 政治經濟的 관심사로 등장하게 된 것은 「開放化라는 國民經濟的 必要」와 「韓國農業의 條件이라는 現實」 사이의 모순으로부터 農家經濟問題 — 즉, 低所得과 負債急增 — 가 초래되었고, 이러한 農家經濟現實은 「衡平이라는 80年代의 政治經濟的 當爲」와 모순되는 데서 비롯된 것이다. 우리는 여기서 우선 당면한 農業問題는 어떠한 필연적 과정을 거쳐 形成된 것이며 현재 어떠한 狀況에 있는가?를 검토하여야 한다. 왜냐하면 現在에 대한 認識에 따라 未來를 생각하는 方向이 변화되고, 現在에 대한 認識은 과거에 대한 이해없이는 불가능하기 때문이다.

---

1) 農業問題의 긴박성은 1986~87년 사이에 「農漁村 綜合對策」과 두번에 걸친 「農漁家負債對策」 등 일련의 긴급대책이 취해졌다는 데에 잘 나타나고 있다.

1. 經濟社會發展과 韓國農業의 충격

가. 70年代末까지의 成果와 限界

長期的 관점에서 볼 때 解放으로부터 2000年代 까지의 期間은 「韓國經濟社會가 後進社會로부터 先進社會로 도약하는 과정」이라고 그 時代的 性格을 규정할 수 있다. 이 과정 속에서 1960年代初까지는 政治的, 社會的, 經濟的 변혁으로부터 파생된 混亂을 수습하고 새로운 體制와 制度의 정착을 이룩하였다. 새로운 體制와 制度의 정착으로 形成된 經濟 社會的인 에너지를 원동력으로 國內遊休資源을 최대한 동원하고, 대담하게 海外資源을 導入하여 1970년대 後半까지 韓國經濟는 世界經濟發展史上 유례드문 高度成長을 이룩하였다. 그 결과 1人當 國民總生産은 $ 100 이하에서 $ 1,000수준으로 증가하였다.

한편 人口增加와 所得增加에 따라 食糧需要는 계속 증가하였으나 國內生産이 이에 따르지 못하여 만성적 食糧不足 상태에 있었고 특히 主食인 쌀조차 대단히 不足한 실정이였으므로 國民에게 충분한 食糧을 供給한다는 것은 가장 중요한 國家的 課題였다. 특히 國際收支赤字와 外貨不足이 지속되었고, 6.25이후 南北間의 긴장이 극도로 고조되어 있었기 때문에 食糧自給의 重要性이 절실하게 인식될 수밖에 없었다.

그러한 認識위에 農業部門은 1960년대초까지 自作農體制 確立, 農業協同組合組織, 農業技術開發組織과 指導組織(農村振興廳) 등을 정비한 후 農村內部의 遊休資源을 최대한 動員시켜[2] 食糧增産을 독려한 결과 農業部門의 總生産은 年平均 4.2%씩 成長하였다. 農業部門의 이와 같은 成長은 世界的으로도 그 유례를 찾아보기 힘든 것이었지만 輸出主導에 의한 工業部門의 경이적 成長으로(年平均 12.7%) 農業-非農業部門間에는 年平均 8.5%에 이르는 成長隔差가 발생하였다.

이와 같은 成長隔差에서 비롯되는 兩部門間의 所得隔差를 해소하기 위하여 그리고 食糧增産 의욕을 강력하게 자극하기 위하여 1970년을 전후하여 米麥에 대한 2

2) 이 期間에 耕地面積은 20萬ha 이상 증가하였고 耕地利用率은 140% 수준을 계속 유지하였다. 農家人口의 經濟活動 參加率은 59%에서 65%로 크게 상승하여 農林水産業 就業者數가 480萬名에서 550萬名으로 약 70萬名이나 증가하였다.

表 1 - 1　1960~70年代의 變化

	1963	1977	年平均增加率(%)
總人口(千名)	27,253	36,410	2.1 %
1人當總量穀 消費量(kg/人/年)	226.5	304.0	2.1 %
總糧穀消費量(千M/T)*	6,174	11,067	4.3 %
糧穀生產量(千M/T)*	5,354	7,807	2.7 %
糧穀自給率(%)	86.7	70.5	- 1.5 %
農業生產額(1980 불변 10 억원)*	4,325	7,675	4.2 %
國民總生產額(1980 불변 10 억원)	9,139	33,415	9.7 %

註 : *표기 연도를 중심으로 하는 3個年 平均임.

重穀價制度가 도입되었다. 당시 2重穀價制度와 增産政策은 食糧不足에 대응하고 成長隔差에서 비롯되는 所得問題에 대응하는 効果的인 手段이었다.

그 결과 〈表 1-1〉에서 보는 바와 같이 1970 년대 後半까지 糧穀生産量은 꾸준히 증가하여(年平均 2.7 %) 需要팽창에도 불구하고 糧穀自給率이 70 % 수준을 유지하였고 쌀은 드디어 自給水準에 도달하였다. 農家所得水準도 괄목할만큼 성장하여 農業 - 非農業部門間의 所得隔差는 해소되고 農業部門은 黃金期를 맞이한 것으로 認識되었다.

그러나 이 사이에 農産物 消費構造의 급격한 變化와 開放時代의 도래라는 새로운 도전이 진행되고 있었고 그 도전은 80 년대에 접어들면서 현실문제로 나타났다.

나. 經濟政策의 基調転換과 開放化論의 등장

1970年代 後半 國內的으로는 勞動供給이 非彈力化되어 勞賃上昇이 生産性 向上速度를 앞지르게 되었고, 國際的으로는 油價急騰으로 世界經濟가 침체상황에 빠지게 되었다. 따라서 「低賃金 - 低價格 - 輸出增大」라는 戰略이 한계에 직면하게 되었고 油價負擔이 겹쳐 國際收支가 급격히 惡化되었다.

이와 같은 狀況認識 아래서 1970年代末 經濟政策은 量的 팽창을 지양하고, 政府主導에 의한 보호를 축소하고 開放化를 적극화하여 比較優位 産業을 育成하여 나간다는 方向으로 기본적 轉換이 이루어졌다. 이러한 經濟政策의 基調變化에 따라 農産物의 政府 收買價格 引上을 抑制하고 不足農産物의 導入을 擴大하여 農産物價

表1－2 農業部門의 交易條件 變化(1980 : 100)

	1970－72	1977－79	1983－84	年變化率 (1970－72)～(1977－79)	年變化率 (1977－79)～(1985－88)
農産物價格指數	18.0	70.2	120.9	21.5	10.4
中間財投入價格指數	19.0	70.3	142.7	20.6	13.7
消費支出價格指數	18.5	65.4	131.7	19.8	13.6

資料 : 韓國銀行, 「國民所得 計定」 기초자료로부터 算出.

格을 안정시킨다는 開放農政이 등장하였다. 그 결과 農家의 交易條件은 惡化되었고(表 1-2), 이것은 아무런 준비도 갖추지 못한 韓國農業에 커다란 충격이었다.

다. 農産物 消費構造의 變化와 農業生産構造의 變化

한편, 1970 년대 중반부터 1 人當 國民總生産이 $ 1,000 수준을 돌파하자 보리의 消費가 급격히 감소하고 쌀의 消費도 정체하는 추세를 보이기 시작한 반면 肉類, 채소, 과일, 牛乳, 油脂의 消費가 급증하였다. 〈表 1-3〉에서 보는 바와 같이 (1976 － 78)～(1984－86) 사이에 쌀의 1 人當 消費量은 거의 증가하지 않았고,[3] 보리의 1 人當 消費量은 年平均 21.6 %씩이나 감소하였다. 이에 비해 1 人當 肉類消費量은 年平均 6.7 %씩, 그리고 牛乳의 1 人當 消費量은 年平均 15.2 %씩 증가하였고, 그에 따라 配合飼料 消費量도 年平均 15.2 %씩 증가하였다. 채소의 1 人當 消費量은 年平均 3.6 %씩, 과일은 年平均 6.9 %씩 증가하였다. 이와 같은 農産物需要構造의 變化에 따라 韓國農業은 資源利用構造를 조정하면서 급속히 商品生産體制로 전환하였다. 또한 이제까지 農業의 일부분으로 존재하던 資材生産, 農産物加工이 農業部門으로부터 分離되는 分業化 현상이 진행되어 農業問題가 農業部門內部에 머물지 아니하고 資材産業, 食品加工産業, 流通産業問題와 연계되는 農業問題의 廣域化 現象을 나타내게 되었다.

韓國農業은 이와 같은 도전과 충격을 감당하기에는 너무도 취약한 條件에 있었

3) 상세하게 살펴보면 1979 년 이후 감소추세를 나타냈다.

表1 - 3 農産物 需要變化

	1970-72	1976-78	1984-86	年平均增加率(%) (1970-72)~(1976-78)	年平均增加率(%) (1976-78)~(1984-86)
쌀 消 費 量 (kg/人/年)	135.2	127.1	128.6	-1.0	0.1
보 리 消 費 量 (kg/人/年)	37.2	27.1	4.8	-5.3	-21.6
肉 類 消 費 量 (kg/人/年)	5.3	8.3	14.2	7.5	6.7
牛 乳 消 費 量 (kg/人/年)	1.7	7.1	23.9	23.8	15.2
채 소 消 費 量 (kg/人/年)	63.2	78.2	105.3	3.6	3.8
과 일 消 費 量 (kg/人/年)	13.3	19.8	33.5	6.9	6.8
糧 穀 總 消 費 量(千M/T)	9,351	11,067	14,883	2.8	3.7
油 脂 總 消 費 量(千M/T)	62	134	361	12.8	12.4
配 合 飼 料 總 消 費 量(千M/T)	662	1,991	6,704	18.4	15.2

資料 : 農水産部, 「農林統計年報」, 各年度.

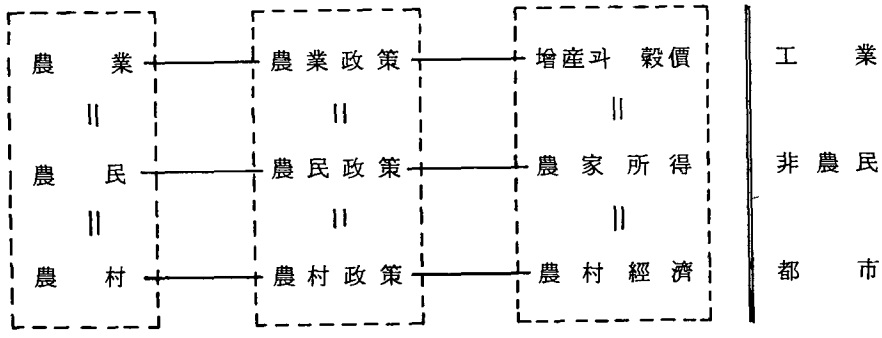
다. 대부분 農家가 耕作規模가 1 ha 이하인 零細農이었고(構造條件), 零細한 耕地가 다시 여러 필지로 分散되어 있는데다 대부분 未整理狀態에 있었다(耕地條件). 農業勞動力은 老齡化되고 教育水準은 대단히 낮았다(勞動力條件). 農家는 市場對應力이 약했고 流通조직, 情報체계는 유치한 상태였다(市場條件). 技術條件을 보면 水稻多收穫技術 일변도인 파행성을 나타내어 그와 같은 構造條件과 資源條件의 不利性을 극복시킬 수 없었다.

따라서 채소, 과일, 축산물 등에 대한 급격한 需要增加는 價格앙등으로 나타났고 安定化 政策 아래서 이것은 다시 輸入增大로 연결됨으로써 農家는 千載一遇의 기회를 所得增大 - 資本蓄積의 기회로 이용하지 못하고 일부 農家는 도리어 市場對應에 실패하여 곤란에 직면하게 되었다. 결국 80 년대에 접어들면서 農業部門은 당혹감과 自信感 상실에 빠져버리고 말았다.

라. 三位一體의 붕괴와 農政의 갈등

한편 앞에서 지적한 變化와 충격은 그때까지 農業 - 農民 - 農村은 同一體라고 믿었던 三位一體 體制를 붕괴시켰다. 産業化되기 이전에 農業은 農家(農民)의 「業」이었고 農家의 生活을 뒷받침하는 거의 유일한 수단이었다. 農村은 農民이 살면서 農業을 영위하는 農民과 農業의 空間이었다. 따라서 農業政策은 곧 農民政

圖1－1 三位一體 體制의 構造



策이자 農村政策으로 인식되었고 실제로 增産政策과 穀價政策은 農民과 農村의 問題를 해결하는 效果的인 政策手段이 될 수 있었다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같은 國民經濟의 發展과 그에 따른 農業의 變化에 따라 三位一體體制는 붕괴될 수밖에 없었다. 첫째, 農工間에 成長隔差가 계속됨에 따라 農業이 農家의 所得問題를 해결하는 手段으로서 한계를 나타내게 되었고, 開放化 추세 아래서 海外農産物이 國內農産物을 代替해 갈수록 그 한계는 더욱 분명하여졌다. 또한 農産物 生産이 商業化되고 그 價格이 不安定해짐에 따라 增産과 所得사이에 모순현상이 나타났다. 1970년대 후반 통일벼 栽培 擴大政策을 둘러싸고 나타난 政府와 農民의 마찰, 그리고 양념채소류의 가격폭락 등에서 보는 바와 같이 增産과 農家所得 사이에 현저한 모순현상이 나타나기 시작하였다. 둘째, 經濟가 發展할수록 農民의 욕구는 生活環境, 教育, 보건의료, 나아가 文化的인 데까지 廣域化되고 多樣化되었으며 따라서 農業이 農民의 問題를 해결하는 手段으로서의 限界가 분명해졌다. 세째, 農村地域은 三位一體라는 인식아래서 農業政策에 일임되어 國土開發政策에서 소외되었으나, 農民의 욕구가 多樣化되고 都市過密問題가 나타나면서 農村을 農業만을 위한 空間으로 방치할 수 없게 되었다.

이상과 같은 變化에 따라 農業 － 農民 － 農村의 三位一體가 붕괴되면서 農村政策, 農民政策의 대안으로서 「農村地域 綜合開發政策」, 「農村工業化政策」 그리고 「農外所得政策」이 강력하게 대두되었다. 그때까지 農民, 農村政策은 거의 진공상태였으므로 그만큼 새로운 政策代案은 강한 영향력을 발휘하였다. 農業이 農民問題를 해결하는 수단으로서 限界가 분명해지고, 農村이 農業만의 空間일 수 없

음이 또한 명백해질수록 農業은 無力感에 빠지게 되었다.

이상과 같은 無力感과 自信感 상실속에 韓國農業은 새로운 發展方向과 發展戰略을 확립하지 못한 채 이른바 「綜合農政」을 표방하면서 「農村地域開發論」, 「農村工業化論」, 「農外所得論」에 매몰되어 버렸다.

이와 같이 農業政策이 發展方向을 확립하지 못하고 표류하면서 開放化에 대한 저항과 現象對應에 급급한 사이에 食糧供給力은 급속히 쇠퇴하고 農家經濟는 不實化되어 負債問題에까지 직면하게 되자 韓國農業에 대한 회의와 비판이 더욱 거세게 제기되기에 이르렀다. 이것이 韓國農業이 당면하고 있는 問題狀況이다.

2. 韓國農業의 問題狀況

가. 食糧供給能力의 쇠퇴

앞서와 같은 취약한 農業條件 아래 〈表 1-4〉에서 보는 바와 같이 農産物의 國內外 價格差가 擴大되고 있고 그만큼 消費者 負擔이 增加되고 있다. 최근 國際農産物 價格의 下落 추세가 지속되고 원貨 價値가 上昇함에 따라 이러한 現象이 더욱 深化될 것으로 展望되고 있다. 여기서 과연 韓國農業이 國民經濟的으로 필요한 수준은 어디까지인가? 라는 의문이 제기되고 있다.

1980年代에 접어든후 國內外 價格差의 擴大는 安定化, 開放化라는 政策基調 아래서 필연적으로 輸入農産物이 國內農産物을 빠른 속도로 대체토록 하였다. 그 결과 糧穀과 油脂의 自給率이 급격히 하락하고 畜産物도 飼料部門을 고려한 純自給率이 급속히 하락하였으며 이러한 추세는 앞으로도 가속될 것으로 展望되고 있다(表 1-5)

表 1 - 4 農産物의 國內外 價格比

	1970~74	1975~79	1980~84
쌀	1.44	2.09	2.00
보 리	1.35	1.87	2.18
콩	1.61	1.90	3.38
쇠 고 기	1.35	2.11	2.38

資料 : 文八龍, "開放化視角에서 본 韓國農業," 農業政策學會 심포지움(1987. 8).

表1－5 農産物 自給率變化

單位：%

	1975	1980	1985
糧穀自給率(食用)	79.1	75.5*	71.6
糧穀自給率(全體)	73.0	59.8*	48.4
配合飼料自給率	54.0	41.0	35.0
畜産物純自給率	77.0	53.0	n·a
油脂自給率	24.2	19.0	15.5

* 1980年 냉해로 1979年 실적으로 대체.

資料：韓國農村經濟研究院，「食品需給表」，各年度.

여기서 과연 앞으로 韓國農業이 어느정도 國民食糧을 供給하는 역할을 담당할 수 있는 것인가? 또 그러한 역할을 기대할 필요가 있는가? 라는 의문이 제기되고 있다.

나. 農家經濟의 不實化

輸入農産物이 國産農産物을 빠른 속도로 대체함에 따라 〈表1-6〉에서 보는 바와 같이 1975~85년 사이에 모두 73萬ha의 作付地가 糧穀生産에서 壓出되어 總植付面積이 55萬ha나 감소하였다. 따라서 그만큼 農家의 선택 범위는 축소되었고 여기에 交易條件이 악화되자 農家의 所得與件은 급격히 악화되었다. 반면 農家의 욕구가 다양해질수록 教育費, 의료비 등의 支出이 증가하였고 그만큼 家計費 支出은 증가할 수밖에 없었다.

表1－6 糧穀의 生産과 導入

	1975		1985	
	面積	生産量	面積	生産量
	千ha	千M/T	千ha	千M/T
總植付面積	3,144	-	2,592	-
쌀	1,218	4,669	1,780	5,626
麥類	761	1,806	242	584
豆類	324	349	196	275
薯類	146	738	65	359
計	1,231	2,893	503	1,218
糧穀導入量	-	3,102	-	7,336

資料：農水産部，「農林統計年報」，各年度.

이러한 狀況에 대처하기 위하여 채소, 畜産에 대한 投機的 生産活動이 반복되고, 이같은 生産不安은 빈번한 價格波動 現象을 초래하였다.

1978 / 79 년의 고추가격 파동

1979 년의 돼지가격 폭락

1979 / 80 년의 마늘가격 폭락

1983 년의 양파, 고추가격 폭락

1984 년의 송아지가격 폭등

1984 / 85 년의 소가격 폭락

1988 年의 고추가격 폭락과 소가격 폭등

여기서 韓國農業의 問題는 生産不足이 아니라 生産過剩이고 耕地不足이 아니라 耕地過剩이 아닌가 라는 의문이 제기되고 있다.

한편 畜産, 채소 등 資金 소요가 큰 生産部門이 擴大되면서 資金需要가 급격히 팽창하자 農家는 所要資金의 상당부분을 借入金으로 充當하였다. 그러나 價格波動으로 예상외의 손실이 초래되고 負債問題에 직면하게 되었다.

여기서 과연 農業이 하나의 職業으로서 成立할 수 있는 것인가에 대한 의문이 제기되고 있다.

第2章

21世紀를 향한 國家發展과 韓國農業의 課題

앞장에서 韓國農業의 現實은 어떠하며 그같은 現實이 어떠한 과정을 거쳐서 形成된 것인가를 검토하였다. 그와 같은 現實이 21세기를 향한 國家發展 과정중에서 앞으로 어떻게 展開될 것이며 그에 따라 韓國農業은 어떻게 變化되어야 할 것인가? 이 물음에 답하기 위해서는 첫째, 韓國農業을 둘러싼 制約要因들이 어떻게 變化될 것인가? 둘째, 韓國農業에 대한 國家的 요청이 어떻게 變化될 것인가? 하는 두 가지 要素 - 制約條件과 當爲性 - 를 검토하여야 할 것이다.

制約要因과 當爲性은 21세기를 향한 國家發展의 「흐름」속에서 形成된다. 그 「흐름」은 크게 産業社會의 成熟, 그에 따른 國際化와 開放化, 民主化, 地方化 그리고 情報化와 技術集約化라고 요약할 수 있을 것이다.

■産業社會의 成熟

1971년에 광공업 生産額이 農林漁業 生産額을 추월하였고, 1985년에는 광공업 就業者數가 農林業就業者數를 추월하였다. 또한 서비스 産業部門의 比重이 1978년부터 國內總生産의 50%를 초과하기 시작하는 등 서비스업과 광공업 중심의 産業社會化가 급격히 진행되고 있다. 이같은 經濟發展 추세는 계속되어 2000년대 초에는 1人當 國民總生産이 1985年 不變價格으로 현재의 $2,000대에서 $5,000대에 접근하게 될 것이며, 産業構造는 農林漁業의 比重이 1할 수준을 하회할 만큼

工業化 그리고 서비스 産業化가 현저히 진행될 것이다. 그러나 産業化가 진행됨에 따라 經濟成長率은 점차 하락하는 추세를 보일 것이다.

■國際化와 開放化

國際去來가 현재의 $ 500~550 억대에서 $ 2,000억을 초과하게 될 정도로 擴大되고 그 중에는 동구권은 물론 中共, 소련 등 共産圈과의 교역도 상당부분을 차지하게 될 것이다. 이같은 國際化 과정에서 OECD에 가입하고 GATT 체제에서 중요한 역할을 담당하게 될 것이며 그만큼 國際協力, 國際去來에서 중요한 역할과 책임을 분담하지 않을 수 없게 될 것이다.

■民主化와 地方化

民主政治體制의 정착에 따라 農民, 消費者, 企業人 등의 自己利益에 대한 주장이 강해지고 이에 따라 利害當事者들 사이에서 이해와 합의를 도출하지 못하면 새로운 政策의 수립과 집행이 어렵게 될 것이다. 合意를 도출하려면 그만큼 논의가 효율적으로 진행될 수 있도록 하는 認識의 기반이 필요하게 된다. 이 보고서 역시 農業政策의 長期方向에 대한 合意에 도달하기 위한 認識의 기반을 제공하려는 것이다.

民主化의 진행과 동시에 地方自治化가 진행되고 또 經濟的으로 地方의 比重과 역할이 증대될 것이다. 이같이 政治的으로 經濟的으로 地方의 比重이 증대하면 政策樹立과 집행에 관한 상당한 부분이 地方政府로 이양될 것이다.

■情報化와 技術集約化

大量의 情報를 저렴한 가격으로 신속하게 供給하는 체계가 형성되어 갈 것이며 生命工學과 電子工學의 技術發達이 모든 産業分野에 커다란 파급효과를 나타내게 될 것이다. 앞으로 産業의 比較優位, 經營의 成敗는 정보와 첨단산업기술에의 접근도에 의하여 판가름나게 될 것으로 생각된다.

이상과 같은 變化의 물결을 전제로 할 때 農業을 둘러싸고 있는 制約條件은 農産物 交易條件의 變化, 勞動力需給條件과 農家所得條件變化, 尖端技術의 發展, 食品消費構造의 變化 등 다섯가지 측면에서 검토될 수 있고, 當爲性은 世界食糧需給

展望, 資源環境의 價値變化에서 검토될 수 있다.

農業은 食糧과 불가분의 관계를 가지고 있기 때문에 韓國農業의 장래를 논의할 경우 먼저 검토되어야 할 것은 世界食糧需給 관계가 어떻게 변화될 것인가 하는 점이다.

1. 世界食糧需給展望과 韓國農業[1)]

가. 過剩論과 不足論

사람은 이기적이고 또 근시안적인 속성을 가지고 있다. 따라서 항상 現在를 연장시켜 그것을 미래의 모습으로 생각하려는 경향이 있다. 世界食糧需給展望에 관해서도 그와 같은 경향이 잘 나타나고 있다. 1970년대초 世界的인 食糧波動을 겪은 세계는 비관론에 휩싸였다. 특히 地球上의 환경과 資源問題를 암울한 시각에서 조망한 두차례에 걸친 로마크럽 보고서에 자극되어 미래의 食糧問題를 근심스럽게 전망하는 견해들이 갖가지 형태로 발표되었다. 그 중에서도 美國大統領에게 보고된 「2000年의 地球」와 FAO에서 발표한 「2000年의 世界農業」은 그러한 견해를 가장 영향력 있게 전달하였다.

그러나 1980年代에 접어들면서 세계의 食糧事情은 다시 供給過剩의 모습을 나타내기 시작하여 價格은 폭락하고 美國을 위시한 여러 나라의 在庫가 누적되기 시작하였다. 이제 世界는 過剩論에 휩싸여 있다. 모두가 食糧은 언제나 충분히 싼 價格에 공급받을 수 있다고 믿고 있고, 過剩生産이 되지 않도록 하는 것만이 農業政策의 중요한 과제라고 인식되고 있다.

나. 安定과 波動

앞에서 世界食糧事情이 지난 20여년 사이에 극적인 變化를 나타냈고, 그에 따라 食糧需給에 관한 展望 역시 不足論에서 過剩論으로 극적인 變化를 나타냈음을 지

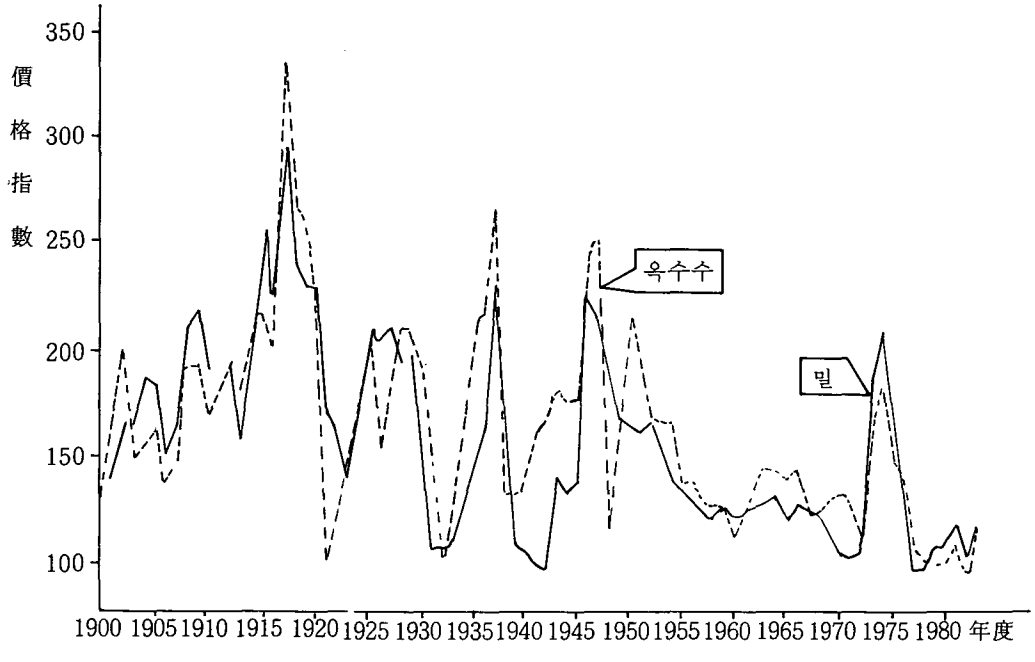
1) 李貞煥, 金殷淳, "國際穀物價格의 變動과 比較優位性의 動態的 變化," 「農村經濟」, 1987, pp.71~81.

적하였다. 여기서 관찰기간을 크게 확장하여 지난 1世紀동안 世界의 食糧事情이 어떻게 변화되어 왔는가를 살펴보기로 하자. 1970년대 초의 供給不足 – 價格暴騰이 예외적인 상황이였는가? 아니면 1980년대의 供給過剩 – 價格下落이 예외적인 상황인가?

國際穀物價格은 적어도 20세기 들어 조금씩 하락하는 추세를 보여왔다. 穀物價格의 장기변동을 나타내는 〈圖 2-1〉을 보면 1977~79년 不變價格[2]으로 吋當 옥수수는 연간 US$ 1.01씩, 小麥은 연간 US$ 1.52씩 하락하여 왔음을 알 수 있다. 다시 말하면 꾸준한 需要增加와 自然的 도전에도 불구하고 農産物供給은 충분히 증가하여 世界의 食糧事情은 호전되는 방향으로 움직여 왔다는 吉報를 전달하고 있다.

그러나 〈圖 2-1〉은 동시에 凶報를 전달하고 있다. 國際穀物價格이 추세적으로는

圖 2 – 1 國際穀物價格 長期變動 趨勢 (1977~79=100.0)



資料 : World Bank 內部資料에서 작성.

2) 1977~79년 平均 옥수수 小麥의 吋當 不變價格은 각각 US$ 103.8, US$ 140.9 임.

表 2 - 1 穀物價格의 폭등과 폭락

(1977~79=100.0)

小麥				옥수수			
폭	락	폭	등	폭	락	폭	등
1906	147	1909	216	1906	135	1908	204
1913	155	1917	296	1913	178	1917	336
1920	128	1925	210	1921	99	1928	209
1931	105	1937	225	1932	102	1937	260
1942	96	1946	224	1939	131	1947	251
1971	100	1974	208	1948	114	1950	216
				1972	110	1974	179

그와 같이 조금씩 하락하는 모습을 보여 왔으나, 1900년 이후 최근까지 80여년간 불과 수년 사이에 가격이 2배 가까이 폭등한 경우가 6번이나 있었다.

즉, 1906년에서 1908/09년 사이의 폭등, 1913년에서 1917년 사이의 폭등, 1920/21년에서 1925/28년의 폭등, 1931/32년에서 1937년 사이의 폭등, 1939/42년에서 1947년 사이의 폭등 등 정확하게 10년에 한번씩 폭등 현상이 내습하였다. 이후 30여년간 國際穀物價格은 상당한 안정세를 나타내었으나 1971/72년에서 1974년 사이에 또 다시 대폭등 현상이 나타났다.

그러면 國際農産物價格은 왜 이와 같이 폭락과 폭등현상을 빈번하게 나타내는가?

다. 國際農産物 價格波動의 構造

食糧은 가장 기본적인 필수품임에도 불구하고 앞에서 살펴본 바와 같이 극심한 價格波動의 위험아래 놓여 있기 때문에 대부분의 國家들은 되도록 많은 식량을 國內에서 생산하기를 희망한다. 따라서 國際穀物市場에서 거래되는 양은 세계 全體 消費量의 6%~10% 내외에 지나지 않고 輸出할 수 있는 國家는 극소수에 불과하다. 즉, 國際穀物市場은 世界 全體需給量에 비하여 지극히 협소한 규모에 지나지 않고 또 전형적인 寡占狀態에 있다.

한편 輸入國은 國內農産物價格을 안정시켜야 全體 經濟社會의 안정을 도모할 수 있으므로 國內穀價를 가능한 한 안정된 수준으로 유지하려고 한다. 따라서 어떤 요인에 의하여 需要增加 혹은 供給不足이 발생하여 國際價格이 상승하더라도 좀체로

輸入量을 감축시키려고 아니한다. 輸出國도 國內農産物價格을 안정시키려고 하므로 國際價格이 상승하더라도 좀처럼 輸出量을 증대시키려고 아니한다. 또한 輸出入國 모두 自國農民의 소득을 안정시키려고 하므로 國際穀物價格이 하락하더라도 좀체로 수출량을 감축시키거나 수입량을 증대시키지 아니한다. 따라서 國際穀物市場의 需要彈力性과 供給彈力性은 國內市場의 경우보다 훨씬 더 비탄력적인 경향을 나타내게 된다.

이상과 같은 國際穀物市場의 협소성과 寡占性, 需給의 非彈力性이 上昇作用을 일으키면서 빈번한 가격파동을 나타내게 된다. 이제 세계 모든 나라를 輸出國과 輸入國으로 나누어 수출국은 100억㎏ 생산하여 88억㎏은 소비하고 12억㎏은 수출한다고 가정하자. 한편 수입국은 역시 100억㎏ 생산하지만 국내 소비량이 112억㎏이 되어 12억㎏을 수입한다고 가정하면 輸出入量은 각각 12억㎏이 되어 國際穀物市場은 균형을 이루게 될 것이다. 그런데 수입국에 2%의 凶作이 발생하여 國內生産量이 98억㎏으로 감소하였다고 가정하여 보자. 이 때 수입국은 국내 農産物價格을 안정시키기 위해 흉작에도 불구하고 국내 농산물가격을 前年度 수준으로 유지하려고 한다. 따라서 그들은 수입량을 흉작으로 감산된 만큼 즉, 2억㎏ 더 늘려 14억㎏을 수입하려고 한다고 생각할 수 있다. 즉, 세계 총생산량의 1%(2억㎏)만이 감산되었지만 國際穀物市場에서의 수요증가율은 16.7%(2억㎏÷12억㎏)로 增幅되어 나타난다는 것을 알 수 있다. 이것이 바로 앞에서 지적한 국제곡물시장의 협소성 때문이다. 그런데 앞에서 지적한 이유에 의하여 需要·供給彈力性이 각각 -0.2 및 0.2라고 가정하면 國際穀物價格은 약 47% 상승하게 된다.[3] 이같은 현상은 輸入國의 凶作뿐만 아니라 일부 計劃經濟國家의 돌연한 消費計劃 변

3) $\ln D = a - 0.2\ln P$이고, $\ln S = b + 0.2\ln P$이므로(단, D와 S는 각각 需要와 供給을, P는 價格을 나타낸다),

$$\ln P = \frac{a-b}{0.4}$$

凶作인 경우 需要函數는 ln 1.167 만큼 이동하므로

$\ln D = \ln 1.167 + a - 0.2\ln P'$가 된다.

따라서 $\ln P' = \frac{\ln 1.167 + a - b}{0.4}$가 된다.

따라서 $\frac{P'}{P} = e^{\ln 1.167 \,/\, 0.4} = 1.4712$

경에 의한 輸入增加, 寡占的인 輸出國家의 輸出規制 등에 의해서도 발생할 수 있다. 요컨대 局地的 凶作이나 政治的 분쟁 등의 요인으로 전세계 消費量의 1%에 해당하는 정도의 수급변동이 발생하더라도 국제곡물가격은 47%나 폭등할 수도 있다는 것을 의미하는 것이다.

라. 韓國農業의 課題 – 적절한 緩衝能力 維持

이와 같이 市場의 특이성에서 價格波動이 나타나면 그 파동에 근거한 근시안적 미래展望이 다시 새로운 충격을 준비하게 되고 새로운 충격이 市場의 특이성으로 새로운 價格波動을 초래하게 된다. 현재 세계 모든 나라들이 공통적으로 추진하고 있는 過剩論에 입각한 政策은 새로운 충격을 준비하는 것이라고 생각되며, 그것은 언젠가 새로운 價格波動으로 나타날 것이다. 따라서 食糧政策, 農業政策, 나아가서 經濟政策은 이와 같은 상황이 내습하였을 경우에 적절히 대응할 수 있도록 짜여져야 할 것이다. 그러기 위해서는 국제시장의 급격한 變化를 완충시킬 수 있도록 國內供給力을 유지하면서 安全在庫를 유지하고 安全한 輸入經路를 확보하는 多重的 安全體制를 구축하여야 한다.

그러나 農産物 貿易條件은 이제까지와 전혀 다른 상황으로 변화되어 가고 있다는 새로운 制約條件을 직시해야 한다.

2. 農産物 貿易條件의 變化와 韓國農業

가. 國民經濟發展과 開放化

韓國農業이 당면한 최대의 課題는 開放化라는 거센 물결을 어떻게 헤치고 나갈 것인가 하는 문제이다. 이와 같이 開放化라는 물결이 거세게 밀어 닥치게 된 배경에는 이미 70年代末부터 국제사회에서는 이른바 NICS의 일원으로서 눈부신 經濟發展을 이룩하였다는 認識이 일반화되어 있고, 나아가 「第2의 日本」이 될지도 모른다는 우려가 作用하고 있다. 특히 輸出指向的 經濟發展 戰略에 따라 工産品 輸出을 가속적으로 擴大하여 왔다는 것이 이러한 우려를 자극하였다. 다만 최근까지도

만성적인 國際收支 赤字와 방대한 外債를 안고 있었으므로 그만큼 國際收支防禦를 위한 農産物의 輸入制限이라는 입장이 國際的으로 용인될 수 있었다. 그러나 80年代 중반부터 國際收支가 黑字로 전환되어 이른바 「黑字時代」가 시작되자 「開放化」와 「國際的인 책임과 역할」을 요구하는 壓力이 일시에 격화되고 있다.

이러한 현상은 美國이 방대한 國際收支 赤字와 財政赤字를 나타내는 등 經濟力의 퇴조를 보이고 있고, 開發途上國의 外債問題가 심각하게 악화되는 등 國際的 經濟秩序에 커다란 지각변동이 진행되는 不安定한 상황 아래 보호무역주의가 강하게 대두되고 있고 또 그만큼 開放化의 압력도 거세어지는 세계적인 조류에 의하여 더욱 촉진되고 있다.

國際經濟 질서의 安定을 위하여 응분의 役割을 담당하고, 이에 상응하여 國內市場을 開放하여 나가야 한다는 요청은 이제 韓國經濟의 피할 수 없는 숙명이라고 생각된다. 그러나 開放化라는 명제는 이와 같은 外部로부터의 요청이라는 성격만을 갖는 것이 아니라 黑字時代에 접어든 韓國經濟 自體의 必要이기도 하다. 적정한 수준으로 國際收支를 균형시키는 것은 物價安定, 國民生活向上, 産業構造의 高度化, 國際協力과 우호 등 장기적인 國家發展을 위하여 필요하기 때문이다.[4]

즉, 輸入은 억제하고 外貨는 절약되어야 한다는 命題가 더 이상 항상 옳은 것일 수 없게 되었다. 또한 國民所得水準 상승과 전반적인 國際化 추세에 따라 消費者들이 商品의 質과 價格에 대한 요청이 國際的 수준을 기준으로 하게 되는 것은 필연적 귀결이라고 생각된다. 이를 바탕으로 食品加工産業 등에서 原料의 開放化를 강하게 요청하게 되는 것 또한 필연적 추이라고 보아야 한다. 더욱이 앞으로 國際收支 黑字가 지속되면 원貨의 上昇이 상당기간 계속될 것이며, 그에 따라 國內外 農産物 價格差가 더욱 擴大되어 開放化에 대한 內外壓力을 가중시키게 될 것이다.

나. 國際 農産物 貿易질서의 變化

1960년 중반의 이른바 케네디 라운드 때부터 서서히 나타나기 시작한 國際農産物交易 질서의 변화는 1970년대의 도쿄 라운드를 거쳐 현재 진행중인 우루과이 라

4) 楊秀吉, "黑字基調 : 무엇이 問題인가?", 經濟構造調整諮問會議 討議資料, 1988.

운드에 이르러 근본적인 변화를 예고하고 있다.[5]

自由貿易原則에 입각한 GATT체제 아래서도 農産物에 대해서만은 部分的으로 輸出入量을 규제하거나 輸出入補助金을 지급하는 것을 인정함으로써 農産物貿易은 GATT체제 속에서 예외적으로 취급되어 왔다. 그러나 1970年代에 접어들면서부터 美國과 호주 등을 중심으로 이러한 체제에 제동을 걸기 시작하였다. 그 배경은 다음과 같다.

世界 2次大戰後 西유럽諸國이 EC를 결성한 후 農業開發에 많은 노력을 기울인 결과 世界 最大의 農産物 輸入國이던 이들 國家들의 農産物 輸入量이 점차 감소하여 1970년대에 들어서는 드디어 강력한 農産物 輸出國으로 변모하였다. 케네디 라운드와 토쿄 라운드는 이러한 상황변화를 배경으로 EC 農産物市場에 진출을 強化하고 EC農産物의 海外 진출을 저지하려는 美國과 이에 저항하는 EC와의 대립을 조정하려는 것이었다.

한편 아세아 각국에서도 1970년대의 綠色革命에 힘입어 1970년대 말에 食糧自給 수준에 이르게 되자 세계적인 農産物 과잉상태가 나타나게 되었다. 이러한 세계적인 農産物 과잉 상황 아래서 EC는 農産物 輸入은 可變課徵金制度를 이용하여 규제하는 한편 輸出補助金制度를 통하여 農産物輸出을 擴大하려고 하였다. 美國도 이에 대응하여 輸出補助金制度를 도입하게 되자 美國, EC 양측 모두 막대한 財政부담을 초래하게 되었을 뿐만 아니라 결국 農産物 輸入國에 싼 값의 農産物을 供給함으로써 경쟁적으로 輸入國에 補助金을 지급하는 모순에 빠지게 되었다. 또한 호주와 美國은 小麥에 대한 輸出補助金을 둘러 싸고, 그리고 태국과 美國은 쌀에 대한 輸出補助金을 둘러 싸고 날카롭게 대립하였고, 드디어 1986년에는 알젠틴, 호주, 카나다 등이 農産物에 대한 輸出補助金 철폐를 주장하는 「케안즈(CAIRNS) 선언」을 발표하기에 이르렀다.

이와 같이 각국이 農産物에 대하여 취하고 있는 각종 보조금, 과징금, 수량제한 조치를 둘러싼 紛糾狀況을 타개하기 위하여 1986년의 베네치아 선진국 정상회담에서 剩餘農産物 生産을 자극하고 보호를 擴大하거나, 세계 농산물 시장의 不安定

5) 이하는 「農業と經濟」(1988. 3)의 特輯 "紛糾する國際交涉のゆくえ"를 참조하여 作成하였다.

을 擴大시키는 정책을 자제하여야 한다고 선언하였다. 즉 EC와 美國 그리고 케안즈그룹을 다같이 輸出補助金 경쟁에서 비롯되는 財政負擔과 國家的 손실을 방지하기 위한 일종의 休戰協約이 필요하게 되었고, 나아가서 日本, 韓國과 같은 農産物輸入國의 市場을 擴大 開放시켜야 한다는 데에 이해가 一致하게 되었다.

우루과이 라운드는 이러한 배경 아래서 진행되고 있기 때문에 國境保護 조치의 철폐로 이제까지 GATT에서 예외적으로 취급되었던 農産物에 대해서도 自由貿易주의를 관철시킬 뿐만 아니라 農産物生産을 자극하는 國內價格 支持政策, 所得支持政策, 기타 資材, 施設, 硏究에 대한 補助政策 등을 論議의 대상으로 하고 있다. 물론 國境保護 조치에는 관세, 수입제한 뿐만이 아니라 이른바 웨바品目, 可變課徵金, 수출자율규제 등도 포함된다. 따라서 우루과이 라운드의 결론에 따라서는 農産物에 대하여 國境保護 조치를 취하기가 더욱 어려워지고, 궁극적으로는 國內的인 農業支援政策에 관하여 우리가 선택할 수 있는 폭이 좁아질 수도 있는 상황에 처해 있다.

이러한 세계적인 흐름에 따라 農産物交易에서 輸入國의 立場이 날로 弱化되고 있음은 최근 日本과 美國사이의 紛糾가 어떻게 귀착되었는가를 보면 알 수 있다. 1984년에 美國이 12個 農産物에 대한 日本의 輸入規制를 GATT에 제소하였고 日本은 輸入規模 擴大로 이에 대응하여 왔으나 결국 1988년 GATT 조사위원회와 총회에서 일본측의 주장이 기각되어 이를 수락할 수밖에 없게 되었다. 農産物輸入規制에 대한 조치가 GATT에 제소되면 현재의 GATT체제 아래서 조차 韓國의 입장이 지지받을 가능성은 대단히 낮다.

다. 韓國農業의 課題－競爭力과 對應力의 배양

앞에서 살펴본 바와 같은 開放化의 요청과 國際農産物 交易질서의 變化를 전제할 때 農産物輸入에 대하여 종래와 같은 입장과 논리만을 견지하여서는 國內外的으로 說得力을 갖기 어렵고, 결국 일시에 保護의 벽이 무너지면서 커다란 혼란에 빠질 우려가 있다. 따라서 앞으로 農産物에 대한 國境保護 조치를 축소하더라도 韓國農業이 自立할 수 있도록 革新되지 않으면 안된다는 것이 2000年代의 문턱에서 당면한 時代的 요청이라고 생각된다.

따라서 韓國農業의 과제는 첫째, 需要가 팽창하는 畜産物과 그 加工品, 穀物 등

에서 적어도 EC 수준의 競爭力을 확보하여 國內外 價格差를 축소하면서 國內供給力을 확장할 수 있어야 한다. EC 수준의 競爭力을 확보하는 것은 國際農産物 交易協商에서 EC를 방파제로 이용할 수 있다는 戰略的인 관점에서 중요하다. EC는 國際農産物 交易協商에서 強力한 政治力을 보유하고 있으면서 國境保護와 競爭力을 적절히 조화시키고 있기 때문이다.

둘째, 쌀은 비록 需要가 감소하더라도 國民의 基本食糧으로서 다른 어느 農産物보다 그 重要性이 높고, 自給力을 유지하는 것이 중요한 만큼 美國, 태국 등으로부터 예상되는 輸入 요청에 대응할 수 있도록 획기적인 生産性 向上 대책을 강구하는 것이 필요하다.

세째, 外國과의 마찰을 최소화하면서 실질적 效果를 거둘 수 있도록 農産物輸入關聯制度와 政策을 改善하면서 海外 각국의 農業政策變化, 農産物交易 協議의 진전상황과 전망 등을 폭넓고 깊이 있게 分析하여 國際農産物 交易協商에서 유리한 입장에 설 수 있도록 하고, 그렇게 함으로써 國內農業改革을 위한 충분한 時間을 확보해 나가야 한다.

3. 農家所得與件 展望과 韓國農業

農業이 食糧과 불가분의 관계를 가지고 있다는 사실에 주목하여 앞에서는 食糧問題라는 시각에서 韓國農業의 과제를 검토하였다. 農業이 하나의 産業으로서 農家가 所得을 획득하는 수단이라는 사실에 주목한다면 이번에는 農家所得問題 — 넓게 이야기하면 雇傭問題 — 란 시각에서 韓國農業의 장래를 검토할 필요가 있다.

가. 農家所得問題의 本質

農家所得問題는 기본적으로 農家勞動力의 雇傭問題이며 따라서 현재 180萬戶에 이르는 農家의 所得問題가 非農業的 方法에 의하여 얼마나 해결될 수 있느냐의 여부는 非農業部門의 勞動力 需給條件과 農家勞動力의 轉職能力에 의하여 결정되고, 農業的 方法에 의하여 얼마나 해결될 수 있느냐의 여부는 農業部門의 成長條件과 교역조건에 의하여 결정된다.

國民經濟 全體的으로 勞動力이 超過需要狀態에 있고 따라서 非農業部門으로부터 農家勞動力에 대한 吸引力이 강하게 作用하면 할수록 農家의 雇傭問題, 즉 農家의 所得問題가 非農業的 方法으로 해결될 수 있는 폭이 그만큼 넓어진다. 또한 같은 勞動力需給條件 아래서라면 기존 農業勞動力의 轉職能力이 높을수록 그만큼 農家 雇傭問題 즉 農家所得問題가 非農業的 方法으로 해결될 수 있는 폭이 넓어질 것이다. 非農業部門에 吸引된 農家勞動力이 어떤 要因에 의하여 在村自耕을 選擇한다면 「農外就業」의 형태가 되고, 그렇지 아니하면 「脫農」의 形態가 될 뿐이다.

따라서 農家의 所得問題가 非農業的 方法에 의하여 - 그것이 兼業이든 혹은 脫農이든 - 해결될 수 있는 폭을 결정하려면 全體的인 勞動力需給展望과 기존 農業勞動力의 轉職能力을 검토해 보아야 할 것이다. 만약 農家의 雇傭問題가 非農業的 方法에 의하여 충분히 해결될 수 있다고 판단된다면 農家所得問題와 農業問題를 分離하여 논의할 수 있고, 그만큼 農業政策에 관한 選擇의 폭이 넓어지게 될 것이다.

나. 勞動力 需給展望과 農業勞動力의 転職條件

먼저 全體的인 勞動力 需給與件의 變化方向을 人口構造의 變化, 社會文化的인 環境變化, 그리고 産業構造의 變化 등을 고려하여 動態的으로 展望해 보기로 하자[6]

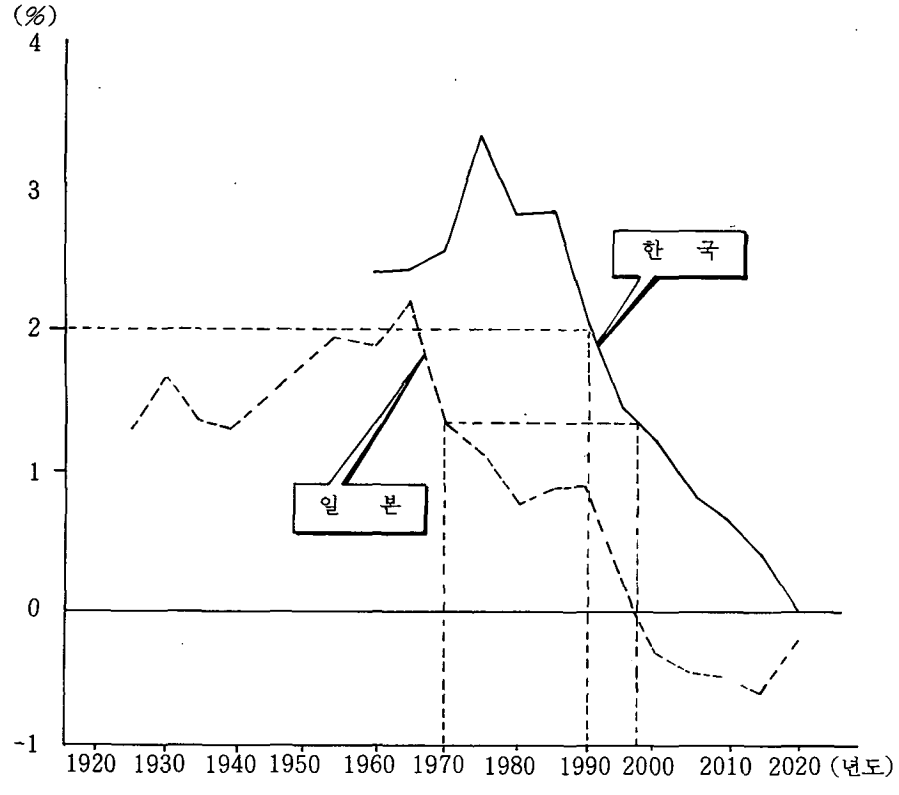
우선 勞動力供給 側面에서 보면 첫째 1960년대 후반의 「베이비 붐」 世代가 1980년대부터 勞動市場에 進入하게 되므로, 生産年齡人口(14~64세 인구)가 1980년대 後半에는 매년 60萬名씩, 1990~2000年 사이에는 매년 40萬名씩, 그리고 2000년대 초에는 매년 23萬名씩 增加할 것으로 展望된다. 한편 生産年齡人口의 年齡構造를 보면 經濟活動參加率이 높은 25세이상 人口比率이 높아지므로 性別, 年齡別 經濟活動參加率에 변화가 없더라도 勞動力 供給 增加率이 生産年齡人口 增加率을 상회하게 된다. 실제로는 核家族化, 子女數減少, 食生活 形態變化 등에 자극되어 女性의 經濟活動 參加率이 높아지게 되고, 平均壽命 증가에 따라 老人의 經濟活動 參加는 증가할 것이므로 그만큼 經濟活動 參加率은 증가할 것이다.[7]

---

6) 이 부분에 관한 상세한 예측방법과 결과는 〈附錄 1〉에 제시되어 있다.

7) 張昌元, 「人口構造 및 家族制度의 變化가 産業社會에 미치는 影響」(未來産業研究資料料), KDI, 1987.

圖2 - 2 生産年齡人口數의 年平均 變化率



資料 : 日本總理府, 「日本統計年鑑」 및 經濟企劃院, 人口센서스자료 이용 계산.

이상과 같은 經濟活動 參加率의 增加를 고려하여 勞動力供給을 展望하여 보면 勞動力 供給量은 生産年齡人口 增加 속도보다 더욱 빠른 속도로 증가한다는 것을 알 수 있다. 즉 2000 년대까지 勞動市場에서는 供給側面에서의 社會的 壓力이 계속적으로 늘어날 것으로 전망된다.[8]

한편 非農業部門의 勞動力 需要量은 雇傭彈性値를 이용하는 方法과 勞動力 需要函數를 이용하는 方法이 있으나 여기서는 雇傭彈性値를 이용하는 方法을 이용하기로 한다. 非農業部門의 雇傭彈性値를 보면 1970 년대에는 대단히 높은 수준을 나타내었으나 최근에 급격한 감소추세를 보이고 있다. 그러나 아직도 일본의 수준인 0.25~0.35 보다는 상당히 높다. 앞으로 賃金上昇과 資本集約化 추세가 빨라짐에 따

8) 韓國開發研究院, 「長期人力需給展望과 對應課題」, 1985. 12.

라 雇傭彈性値는 계속 빠르게 감소하리라고 展望된다. 만약 雇傭彈性値가 추세선을 연장한 모습으로 감소한다면 非農業部門의 勞動力 需要量은 2001 년에 1,900萬名 수준이 될 것으로 전망된다.

이상의 결과를 종합하여 보면 非農業部門이 앞에서 가정한 바와 같이 나관적인 成長을 지속한다 하더라도 農業就業者가 1990 년대 중반까지 240~260萬名, 2000年代初까지 200~240萬名 이하로 감소하기는 어렵다는 결론에 도달하게 된다〈表 2-2〉. 非農業部門의 成長이 國際關係 등으로 이와 같은 수준을 밑돌게 되면 農業就業者의 감소에는 더욱 제약이 커지리라고 展望된다.

日本에서 農家의 所得問題가 非農業部門의 雇傭 즉 農外所得에 의하여 대부분 해결될 수 있었던 것은 〈表 2-3〉에서 보는 바와 같이 生産年齡人口의 增加速度가 완만하여 非農業部門의 雇傭增加速度가 生産年齡人口의 增加速度를 도리여 상회하는 勞動力供給不足條件 아래 있었기 때문이다.[9] 따라서 非農業部門의 勞動力 需要가 충

表2 - 2 勞動力需給條件과 農林業就業者 減少限界

單位 : 千名

	1987	1991	1996	2001
總供給量	16,873	18,503	20,339	22,161
非農業部門雇傭量	12,954	14,825~14,871	16,965~17,081	18,876~19,278
失業	519	688	712	776
農業就業者減少限界	3,400	2,797~2,841	2,419~2,586	2,002~2,384

資料 : 〈 附錄 1 〉 참조.

表2 - 3 韓國과 日本의 勞動力 需給

	日本 (千名/年)			韓國 (千名/年)		
	비농림수산 취업자증가 (A)	15~64세 인구증가 (B)	B/A	비농림수산 취업자증가 (A)	15~64세 인구증가 (B)	B/A
1950~70	1,210	1,095	0.90			
1965~75	945	888	0.94	301	528	1.75
1970~85	727	720	0.99	427	641	1.50
1980~91				454	626	1.38

資料 : 「日本統計年鑑」, 「經濟活動人口年報」.

9) 이 부분은 〈 附錄 2 〉에 상세히 언급되어 있다.

족되기 위해서는 新規勞動力은 물론 기존 農業勞動力의 상당부분이 非農業部門으로 轉職하지 않으면 안되었다. 이에 비하여 韓國은 生産年齡人口 增加速度가 非農業部門의 雇傭增加 速度를 크게 상회하고 있다. 이것은 앞에서도 언급한 바와 같이 韓國에서는 1960 년대에 지속된 베이비붐으로 出生率이 대단히 높은 수준을 유지하였기 때문이다. 이와 같은 韓日間의 기본적인 차이로 韓國의 農家所得問題 즉 農家의 雇傭問題가 日本에서와 같이 農外就業에 의하여 해결될 수 있는 폭이 훨씬 좁다는 제약조건을 반드시 고려하여야 한다.

한편 현재 農業에 종사하고 있는 農業就業者의 年齡別 構成을 보면 〈表 2-4〉에서 보는 바와 같이 50 세 이상이 45.5 %, 30 세 이상이 88.3 %인 것으로 나타났다. 30 세 이상이 되면 이미 轉職하기가 대단히 어려워진다는 사실을 생각할 때, 非農業部門의 雇傭條件이 충분히 호전된다고 하더라도 기존의 農業勞動力이 轉職하기는 쉽지 않을 것이다. 더욱이 農業勞動力의 學歷水準을 보면 국민학교 졸업 이하인 勞動力이 전체의 80 %를 차지하고 있다. 이들은 대부분 30～40 세 이상의 勞動力일 것으로 추측된다. 非農業勞動力은 70 %가 중졸이상인 것과 비교할 때 기존 農業勞動力의 轉職 가능성은 매우 제한되어 있다고 생각된다.

이와 같이 農業部門에는 老齡勞動力이 集中되어 있기 때문에 全産業의 60 세 이상 勞動力중 農林業就業者 比重은 63 %, 55～59 세에서는 49 %, 50～54 세에서는 40 %에 이르고 있다.[10] 이같은 사실은 農業部門이 70 년대까지의 食糧不足 상황

表 2 - 4 年齡別 農業勞動力의 累積比率, 1987

年 齡 區 分	累 積 分 析
60 세 이상	19.1
55 세 이상	30.6
50 세 이상	45.5
45 세 이상	59.8
40 세 이상	70.3
30 세 이상	88.3
20 세 이상	98.4
15 세 이상	100.0

資料 : 經濟企劃院, 「經濟活動人口年報」, 1987.

10) 李貞煥, 趙德來, "農業勞動力의 質的 變化趨勢와 展望," 農村經濟 10-1, 1987, pp. 13～26.

에서 增産의 주역으로 기여하였으나 이미 轉職하기 어려운 年齡에 도달한 老齡勞動力에게 雇傭機會를 제공하는 중요한 社會的 機能을 담당하고 있음을 보여주는 것이며, 이것은 동시에 이들에 대한 적절한 대책없이 農業部門이 급작히 위축되면 심각한 所得問題를 야기시키게 된다는 것을 의미한다.

이상의 分析을 통하여 도출할 수 있는 결론은 勞動力 需給與件을 볼 때 그리고 기존 農業勞動力의 轉職與件으로 볼 때 180 여만 農家의 所得問題가 非農業部門에 의한 農家勞動力의 雇傭에 의하여 해결될 수 있는 폭은 제한되어 있다는 것이다. 따라서 韓國農業은 2000年代까지 적정한 수준의 成長을 지속하여 農業所得 기회를 확대시켜 나가야 한다는 것이 國民經濟的 요청이라고 할 수 있다.

農業成長은 農産物 需要條件과 供給條件에 의하여 결정된다. 앞절에서 지적한 開放化 추세를 고려하면 農業成長은 能率化를 통하여 國際的 競爭力을 向上시키면서 이루어지지 않으면 안되고, 또 競爭力이 向上되도록 能率化되어야만 필요한 수준의 成長을 달성할 수 있다.[11] 아울러 다음 절에서 검토되는 바와 같이 쌀 需要의 감퇴, 채소, 과일의 수요 증가 속도 둔화, 農家所得으로 귀착되는 部分의 比重이 현저히 낮은 畜産物, 加工食品 등의 消費增加 등과 같은 需要條件을 고려할 때 21세기 초두까지 農業部門이 달성 가능한 成長水準은 年平均 2.0%를 넘기 어려울 것으로 생각된다.[12] 이 정도의 成長水準에 의하여 農業部門이 유지할 수 있는 雇傭能力(즉 所得創出能力)은 제한되어 있으므로 나머지의 雇傭問題(즉 所得問題)는 社會政策的 方法에 의한 해결이 모색되지 않으면 안된다. 이제까지와 같이 非農業部門에 의하여 해결될 수 없는 雇傭問題(所得問題)를 모두 農業部門에 부담시키는 것은 農業 全體를 비능률화시킬 뿐만 아니라 開放化條件 아래서 가능하지도 않다. 그럼에도 불구하고 나머지 所得問題를 모두 農業的 方法에 의하여 해결하려고 農業政策에 社會政策的 관점을 도입하려 한다면 農業이 하나의 産業으로서 그리고 하나의 職業으로 成立하지 못함으로써 필경 農業全體의 存立이 위협받게 되고 결국 커다란 國民經濟的 부담을 자초하게 될 것이다.

---

11) 日本農業의 경우 能率化에 실패하였으므로 農業部門의 成長率이 1960~70年 사이에는 -1.0%, 1970~80年 사이에는 -1.3%라는 負의 값을 나타냈다.

12) 李貞煥 등, 「第6次 5個年農業部門計劃 수립의 基本方向」, 農經研(1985) 참조.

4. 食品消費構造 變化展望과 韓國農業

앞 절에서 農業部門의 적절한 성장이 農家所得問題를 해결하는데에 불가결한 요소가 된다는 점을 지적하였다. 또한 開放化가 불가피한 제약조건 아래서 그러한 成長을 달성하려면 農業部門의 能率化가 불가결하다는 점을 지적하였다. 그런데 農業部門의 成長은 生産條件에 의한 供給力에 의하여 결정되지만 동시에 需要條件에 의하여 규정된다. 需要條件을 무시한 供給力의 확장은 需給不均衡을 초래하여 社會的으로 커다란 손실을 초래하게 된다. 그런 의미에서 農産物 消費構造의 變化는 農業部門의 成長方向과 그 폭을 규제하는 기본적 요소가 된다.

가. 食品消費構造의 變化

食品消費構造는 所得의 增加, 世代交替, 家口構成의 變化 등에 의하여 급속히 변화될 展望이다. 특히 高級食品에 대한 選好度가 높은 高度成長期 이후 世代의 比重이 증가하고 穀物選好度가 높은 農家世帶의 감소가 食品消費構造에 커다란 영향을 미치게 될 것이다. 또한 住居樣式의 變化, 家族構成의 變化, 主婦의 世代交替, 女性의 社會活動 增加 등에 따라 食生活 樣式은 급격히 변화될 것이며 그에 따라 食品消費 構造도 變化된다.

이상과 같은 變化를 고려할 때 韓國의 食品消費 構造上에서 나타날 특징적 變化는 쌀 消費量의 장기적 감소, 畜産物 消費量의 지속적 증가, 外食과 加工食品 比重의 가속적 增加 등으로 要約될 수 있을 것이다. 食品消費展望과 관련하여 가장 중요한 것은 앞으로 쌀에 대한 需要가 얼마나 감소할 것인가 하는 것이다. 쌀은 現在 韓國農業에서 生産額 比重이 압도적으로 높은 品目이고, 또 가장 많은 農業資源이 投入되고 있는 部門인데다 최근 거의 需給均衡이 이루어지고 있기 때문에 需要減少에 따라 곧바로 生産規模가 축소되지 않으면 안된다. 따라서 需要감소가 크면 클수록 그만큼 다른 生産部門이 擴張되어야 한다. 그렇지 못하면 그만큼 農業部門의 成長幅이 줄어들게 되어 農家所得問題를 야기시키고 全體的인 食品供給力이 위축되게 된다.

쌀의 1人當 消費量은 1979년을 정점으로 감소추세를 보여 왔으나 아직까지 그

속도는 대단히 완만하다. 쌀의 1人當 消費量 展望은 방법에 따라 차이가 있으나 쌀의 實質價格을 現水準으로 유지한다면 감소속도가 점차 가속되어 1990년대 중반에는 110~115kg 내외 2000년대 초에는 95~105kg 내외로 감소될 것으로 展望된다.[13] 이것을 都市家口와 農家로 나누어 보면 都市家口는 1979년 이후 계속적으로 감소하지만, 農家는 1980년대 중반까지는 조금씩 증가하여 160kg 수준에 달한 후 급격히 감소될 것으로 보인다. 日本의 경우를 보면 1962년의 120kg 수준을 頂點으로 매년 2.05%씩 감소하여 최근에는 70kg 수준에 와 있다. 대만은 1967년의 142kg을 頂點으로 年平均 2.70%씩 감소하여 최근에는 85kg 내외 수준에 있다는 사실 등을 고려하면 위와 같은 展望은 충분히 가능성이 있는 것이라고 생각된다.

만약 1人當 쌀 消費量이 100kg 이하로 감소한다면 人口增加 要因 등을 고려하더라도 2000년대에는 쌀의 總需要量이 現在보다 10%이상 감소하여 500萬M/T 수준 이하가 된다는 것을 의미한다. 이것은 韓國農業에 커다란 시련으로 作用할 것이다. 왜냐하면 쌀의 實質價格이 현수준에서 유지된다면 쌀의 生産量은 계속 증가하여 2000년대초에 570萬M/T 수준으로 증가될 전망이므로 앞의 消費展望과 비교할 때 상당한 供給過剩을 유발하게 된다는 것을 뜻하기 때문이다. 만약 이와 같은 供給過剩을 방지하기 위하여 價格을 市場原理에 따라 조정하려 한다면 實質米價는 現在의 70% 수준으로 떨어져 農家所得源을 크게 잠식하게 된다.[14] 채소의 消費量도 이제 포화점에 가까와 왔다고 판단되고 과일의 需要는 계속 증가하겠지만 增加速度는 둔화될 것이므로 쌀에 대한 需要 감퇴에서 비롯된 農業所得源의 잠식을 저지하기 어렵다.

이에 비하여 畜産物의 需要는 계속 증가될 것이다. 畜産物의 實質價格이 現在 수준으로 유지된다면 肉類의 1人當 消費量은 現在의 14kg 수준에서 2000年代初에는 25kg 수준으로 증가하고 牛乳의 1人當 消費量은 현재의 30kg 수준에서 적어도 두배 이상 증가할 잠재력을 가지고 있다. 그러나 牛乳의 경우 飮用乳의 消費增加 추세는 점차 둔화되고 乳製品用 중심으로 需要가 증가하게 될 것이므로 만약 乳製品이 대부분 輸入品으로 충당된다면 國內 牛乳需要는 의외로 빨리 증가추세가 둔

13) 쌀 消費量 展望은 〈附錄 3〉을 참조할 것.

14) 金英植, 李光石, 「韓國農業의 成長 잠재력과 開發戰略」, 21세기 農政資料 시리즈 韓國農村經濟硏究院, 1988.

화될 가능성이 있다.

畜産物 需要가 증대하면 그만큼 飼料穀物과 草飼料의 需要가 증가하는 것은 필연적 결과이다. 또한 油脂의 1人當 消費量은 實質價格이 현수준에서 유지된다면 두배 가까이 증가하게 될 것이다.

이제까지는 農産物 品目別 需要變化를 展望하여 보았으나 이에 못지 않게 중요한 것은 消費形態別 構造에 나타나는 변화이다. 즉 앞으로 農産物 消費形態가 점차 加工食品, 혹은 外食 中心으로 변화될 것이다. 따라서 加工食品用 原料農産物에 대한 需要가 그만큼 증대될 것이므로 國內産 農産物의 需要는 加工食品과 國內農業이 얼마나 유기적으로 연관되어 있는가에 따라 크게 영향을 받게 된다.

나. 韓國農業의 課題 - 生産調整과 需要開發

이상과 같은 農産物 消費構造의 변화에 대응하여 "不足속의 過剩"이라는 모순현상이 나타나지 않도록 하는 生産調整 메카니즘이 원활하게 作動되도록 하는 것이 중요하다. 그러나 農業部門의 成長을 促進시켜 農業所得源을 擴張해 나가기 위해서는 生産調整의 메카니즘을 원활하게 作動시키는 것 뿐만 아니라 國內産 農産物에 대한 需要를 開發해 나가는 것이 중요하다.

그런 의미에서 첫째로는 쌀에 대한 需要減少를 어떻게 저지할 것인가 하는 문제, 둘째, 飮用乳에 대한 需要를 어떻게 增加시켜 나갈 것인가 하는 문제, 세째, 어떻게 輸入開放 추세 아래서 乳製品用 原乳에 대한 需要를 확보할 것인가 하는 問題, 네째, 食品加工産業과 國內農業을 어떻게 유기적으로 연계시켜 상호 보완적 관계를 창출하는가 하는 문제 등이 중요하다. 특히 牛乳에 대한 需要가 증대되면 그만큼 부산물인 쇠고기 生産이 증가되는 効果를 기대할 수 있다는 의미에서 重要한 전략적 요소가 될 수 있다.

5. 資源과 環境에 대한 需要變化와 韓國農業

農業은 대부분의 農村地域을 점유하고 있으므로 農村地域의 經濟社會的 變化에 따라 크게 영향을 받는다. 따라서 農業의 장래를 생각할 때 農村地域의 經濟社會構

造가 어떻게 변화될 것인가를 검토하지 않을 수 없다. 또한 農業의 變化에 따라 農村地域의 모습과 기능이 크게 영향을 받게 되기 때문에 農業의 장래는 農村이라는 空間에 대한 國民들의 기대와 요청이 어떻게 변화될 것인가를 충분히 고려하여 설정되어야 한다.

가. 農地에 대한 需要增加

이제까지와 마찬가지로 經濟發展에 따라 住居用地, 工業用地, 公共用地 등의 需要가 크게 늘어나게 되는 것은 필연적이다. 韓國國土開發研究院의 資料에 의하면, 1987~2001 년기간 동안에 非農業的 土地需要는 19 萬ha에 이르는 것으로 예측되고 있다.[15] 그리고 農林水産部가 조사한 資料에 의하면 農地面積중 약 34萬ha가 都市計劃區域에 포함되어 있는 것으로 나타나 있다.[16] 農村地域의 經濟成長이 農業에 의해서만 이루어질 수 없음이 명백한 이상, 그리고 都市의 擴張, 公共施設의 擴張 또한 經濟社會的 입장에서 그 필요성이 명백한 이상 農地의 轉用이 앞으로도 계속될 수 밖에 없을 것이다. 이 때 農地의 轉用이 체계적으로 이루어지지 못하면 轉用地와 農地가 불규칙하게 혼재하여 農地의 生産性도 하락하고 轉用地의 利用性도 손상됨으로써 國家的으로 볼 때 資源의 낭비와 非效率性을 초래하게 된다.

한편 産業化와 地方化가 진행됨에 따라 이제까지 農業中心이었던 農村地域에 工業部門의 진출이 증가하게 될 것이며, 이러한 추세는 政府의 農村工業化 政策에 의하여 더욱 가속될 것으로 보인다. 또한 관광과 휴양에 대한 需要가 증대함에 따라 農村地域에는 서비스産業部門도 크게 증가하게 될 것이며, 이러한 産業構造의 變化는 필연적으로 農村에 非農家, 非農林業就業者를 증가시키게 될 것이다.

이상과 같은 農村의 非農業化는 農地에 대한 轉用需要가 大都市 주변에 그치지 아니하고 全國的으로 分散되어 나타날 것이라는 것을 의미하고 그만큼 農地에 대한 期待資本利得을 증대시킴으로써 農地價格의 전반적 상승을 초래할 것이다. 이 같은 農地價格上昇이 다시 農地에 대한 資産的需要 혹은 投機的需要를 유발시켜 供給은 감소하고 需要는 증가하는 현상으로 나타날 것이 예상된다. 이와 같이 農地

15) 國土開發研究院, 「海岸埋立長期基本計劃」, 1984.

16) 農水産部, 「都市計劃區域 面積現況」, 1980.

가 投機的 去來에 휘말리면 필연적으로 農地利用 체계에도 심각한 영향을 끼쳐 農業生産에 중요한 위해요인이 될 것이다.

農地에 대한 投機的需要를 배제하여 農地價格을 안정시키기 위해서는 國家的인 土地政策에 일대전환이 전제되어야 한다. 즉 土地에 公槪念이 도입되고 開發利益이 철저히 환수될 수 있는 기본적인 土地制度가 정립된다면 이의 연장선상에서 農地에 대한 所有와 去來를 규제하여 農地에 대한 投機的需要를 제거할 수 있을 것이다. 그런 의미에서 國家的인 土地政策의 向方은 農業部門에도 커다란 영향을 미치게 된다.

土地에 대한 投機的需要를 제거할 수 있는 國家的인 土地政策이 준비되어 있지 아니한 상태에서 農地에 대한 일방적인 所有規制, 賃貸借規制 등의 조처로서 農地價格을 안정시키려 한다면 農地價格을 효과적으로 안정시키지도 못하고, 農家의 兼業化 現象만이 급속히 진행되는 등 農地利用의 타행성만이 심각해질 것이다. 이러한 결과는 日本의 경험에 분명하게 나타나 있다(附錄 2 참조). 더욱이 당면하고 있는 農家의 所得問題를 兼業化에 의하여 해결한다는 政策이 추진되면 그러한 경향은 더욱 가속될 수밖에 없다.

兼業農이 증가하면 農地의 流動化가 그만큼 저해되어 專業農의 規模擴大가 어렵게 됨으로써 다시 兼業農으로 전락하지 않을 수 없게 되는 악순환이 거듭된다. 兼業農은 專業農보다 資源利用率이 낮고 生産性이 현저히 낮기 때문에 農業의 能率化를 실현하는 데에 커다란 저해요인이 된다는 것은 日本에서 이미 명백하게 증명되었다(附錄 2).

나. 環境需要의 增加

國民生活이 윤택해짐에 따라 여가, 휴양 空間에 대한 需要가 크게 증가하게 되고, 건강한 생활을 위해하는 要素에 대한 경계심이 높아지게 된다. 그에 따라 農産物의 農藥公害, 農業生産 과정중에서 發生하는 環境公害(畜産糞尿, 土壤汚染, 土壤유실) 등이 중요한 社會的 관심사로 등장하게 될 것이다. 또한 農村地域의 自然景觀이 自然의 풍요로움과 아름다움을 유지하고, 農村스러운 文化와 환경을 유지하는 것에 대한 국민적인 관심이 높아지게 될 것이다.

다. 韓國農業의 課題－資源과 環境의 保存과 利用調整

첫째, 韓國農業은 앞으로 農村地域의 土地資源에 대한 需要가 증대하고 利用競合이 격화됨에 따라 山地와 바다의 利用을 合理的으로 조정하는 기준을 설정하고, 기존 農地의 保存과 轉用이 체계적으로 이루어질 수 있도록 하는 制度를 확립하여야 한다.

둘째, 農業은 林業에 이어 가장 넓은 國土空間을 이용하고 있기 때문에 農業의 성쇠 혹은 그 모습에 따라 國土環境은 커다란 영향을 받게 된다. 가령 畓은 年間 100억㎥ 이상의 地下水를 함양시키고, 30억㎥ 이상의 貯水能力을 가지고 있다. 또 土壤流失 방지에도 크게 기여하는 등 農業生産 이외에 막대한 公益的 機能을 가지고 있다. 또한 農村地域은 農業을 中心으로 統合되어 있을 때에 農村이 갖는 특수한 文化的, 精神的 機能을 수행할 수 있다. 農業이 쇠퇴한 農村은 이미 農村이 아닌 都市 변두리 地域에 불과하게 된다. 따라서 韓國農業은 이러한 公益的 機能과 精神的 機能을 충분히 발휘할 수 있는 수준으로 성장하고 또 그러한 모습으로 發展되어 나가야 할 것이다.

세째, 農地資源이 投機的 去來에 휘말리거나 非效率的인 兼業農家에게 집중되면 韓國農業은 能率的인 산업으로 成長할 수 없음에 유의하여 農地資源이 生産要素로서 專業的 商業農에게 集中되도록 필요한 모든 수단을 강구하여야 할 것이다.

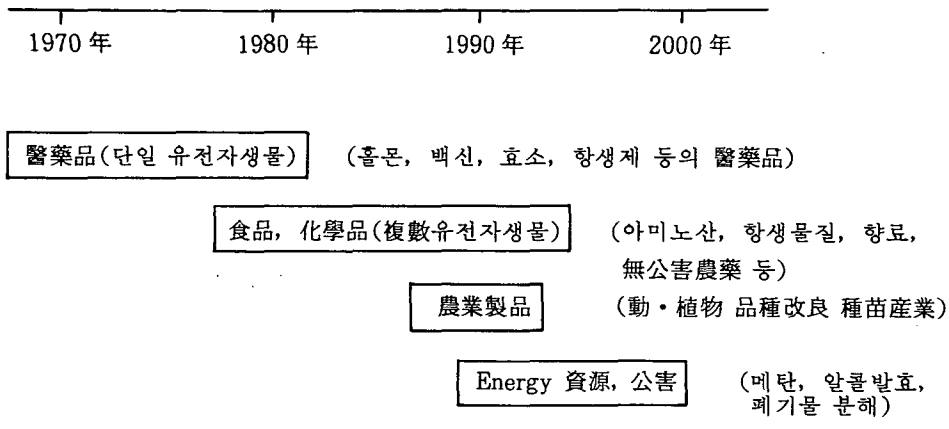
6. 尖端技術의 發展과 韓國農業

農業의 장래를 결정하는 가장 중요한 요소의 하나는 尖端技術의 發展이다. 尖端技術이란 生命工學 技術을 비롯하여 電子工學技術, 그리고 情報通信技術 등을 의미하는데 이러한 技術이 農業生産에 응용되게 되면 農業은 충격적인 변화를 겪게 될 것으로 생각된다.

가. 生命工學의 發展

生命工學은 遺傳과 번식과정을 人工的으로 조작하는 技術로서 이미 醫藥品 分野에서 實用化되어 다양한 商品이 開發되고 있고, 食品·化學品 分野에서도 實用化

圖2 - 3 新生命工學 開發段階 推移



資料 : 第一製糖 株式會社, 「生命工學의 長期發展戰略」(未來産業研究資料), 1986.

가 진행되고 있다. 90 년대 초부터 農業部門에서의 實用化가 본격화되고 뒤이어 에너지, 公害産業 分野에서의 實用化가 이루어질 것이다. 生命工學 技術에는 遺傳子 조작, 細胞融合, 核移植 등의 遺傳子操作技術, 細胞 혹은 組織培養, 葯培養, 胚培養 등의 細胞培養技術, 그리고 이 같은 기술을 微生物과 효소에 적용하여 바이오리액터(bio-reactor)를 만드는 技術이 포함되는데 이 같은 技術이 農業에 利用되면 다음과 같은 세가지 革命을 몰고 올 것이다.

첫째, 育種革命이 일어날 것이다. 이제까지는 멘델법칙에 의한 交雜育種이 主流를 이루어 왔으나 遺傳子操作에 의하여 新品種과 新作物(예컨대 포메이토, 하꾸란 등)을 創出하는 時代가 도래하게 된다. 둘째, 物質革命이 일어날 것이다. 이제까지는 無機化學技術을 이용하여 생산된 化性物質을 이용하였으나 바이오리액터를 이용하여 생산된 生物農藥, 診斷試藥, 成長調節物質 등을 사용하게 된다. 세째, 번식혁명이 예상된다. 이제까지는 自然的 번식과정을 이용하여 個體增殖이 이루어졌으나 細胞培養, 卵子操作技術에 의하여 일시에 大量增殖이 가능해진다. 生命工學技術에 의하여 21 世紀初까지 開發이 완료되리라고 예상되는 技術을 좀 더 具體的으로 살펴보면 〈表 2-5〉와 같다.

表2－5 21世紀의 尖端農業技術의 開發展望

主要開發分野	技 術 項 目	開發이 예상되는 新技術例
1. 生命工學分野		
耕 種	細胞選擇,	• 高度耐病性 耐環境性 品種開發
	細胞融合 등	• 벼의 F_1 品種利用 技術
		• 屬間雜種 育成
	DNA 교환	• 바이러스 저항성 채소품종 개발
		• 고단백 벼品種 開發
	胚養體 大量 增殖	• 우량 種苗의 大量增殖
	新物質	• 고성능 성장조절 물질
		• 生物農藥 開發
畜 産	卵子操作	• 雙子牛 生産技術 확립
		• 암수선택기술 실용화
	모노크로날抗體	• 가축질병 진단기술, 왁찐개발
	번식제어 물질	• 번식촉진, 배란촉진
2. 電子工學分野	知識工學的技術	• 生育診斷, 土壤診斷 시스템
		• 農用機械와 施設의 自動제어 시스템
		• 물管理, 畜舍管理의 自動化 시스템
		• 農産物의 品質檢査, 선별 시스템
	探査情報利用	• 生育狀況, 病蟲害發生 등 廣域情報 수집 시스템
		• 각종 市場, 技術情報의 전달, 분석 시스템

資料 : 韓國農村經濟研究院, 「21世紀를 향한 日本農政의 基本方向(譯)」, p. 73.

나. 電子工學技術의 發展

半導體技術의 發達로 현저하게 소형화, 저렴화된 마이크로 컴퓨터를 두뇌부분으로 하는 고성능, 다기능 機械自動化 技術이 全産業部門에 대폭적인 省力化 合理化를 촉진시켜 나갈 것이다. 이같은 技術이 農業部門에 導入됨에 따라 自動化 革命과 探査革命이 나타날 것이다. 또한 高性能 小型컴퓨터의 發達과 通信시스템의 발달로 農業部門에서도 情報革命이 나타날 것이다.

이제까지는 農業技術이 原動機를 중심으로 하는 機械裝置에 의하여 人力을 代替하는 方向으로 發展되어 왔으나 앞으로는 메카트로닉스 技術에 의하여 모든 作業이 機械 스스로의 판단에 의하여 自動제어 되는 시스템으로 發展하게 될 것이다. 이것을 自動化 革命이라 할 수 있다. 두번째로는 이제까지는 모든 診斷과 調査가 標本에 대한 肉眼검사에 의하여 이루어졌으나 고감도의 센서와 컴퓨터시스템에 의하여 動植物의 集團診斷, 農産物의 品質판단, 廣域的 狀況(生育, 病蟲害發生, 作

況 등) 판단 등이 신속 정확하게 이루어지는 探査革命이 예상된다.

끝으로 이제까지는 農業에 관련된 정보가 有線通信을 中心으로 전달되었으나 綜合情報通信圈(ISDN)이 구축됨에 따라 大量의 情報가 저렴한 價格으로 신속하게 전달될 수 있게 되고, 高性能 小型컴퓨터에 의하여 이러한 情報가 分析되어 農家가 이용할 수 있게 될 것이다. 이러한 情報전달, 처리기술은 經營, 流通 등에 革命的 變化를 가져오게 될 것으로 보이므로 이것을 情報革命이라 부를 수 있다.

다. 韓國農業의 課題 - 尖端技術의 적극적 수용체제 확립

農業技術은 農業生産이 自然資源(土地, 氣候)에 대한 의존으로부터 人間이 만든 資源(技術, 資本)에 대한 의존도를 높이는 方向으로 발전하여 왔다. 앞에서 예시한 바와 같은 尖端技術이 農業部門에 도입되면 이러한 發展方向을 획기적으로 가속시켜 農業生産에 대한 土地와 氣候條件의 支配力을 완화시키는데 크게 기여할 것이다. 이것은 동시에 이와 같은 尖端技術의 開發과 利用에 따라 農業生産에 관한 國際的 우열관계에 커다란 변화가 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 여기서 美國이 1940년대부터 化性物質 利用技術과 交配育種技術을 적극 도입함으로써 그때까지 世界農産物市場을 석권하였던 아르헨티나를 압도하게 되었던 사실을 환기해 볼 필요가 있다(第3章 1節 참조).

따라서 韓國農業은 尖端技術을 적극적으로 수용할 수 있는 體制를 확립함으로써 획기적 發展의 계기를 포착하도록 하여야 한다. 그렇치 못하면 韓國農業의 상대적 생산성은 더욱 저하되어 버릴 것이다.

7. 21世紀를 향한 韓國農業의 發展指向[17]

이제까지 論議된 모든 展望 - 當爲性과 制約條件에 관한 - 을 綜合하면 21世紀를 向하여 韓國農業이 指向하여야 할 모습을 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 무엇보다 먼저 能率的 産業으로 發展하여야 한다. 開放化와 國際化는 時

17) 〈附錄 4〉 참조.

代的인 必然이며 따라서 최소한도의 國際的 競爭力을 갖추지 못하면 韓國農業은 그 存立基盤을 유지하기가 어려워질 것이기 때문이다. 그것은 곧 食品의 國內自給力을 완전히 상실하게 됨을 의미하고 農家所得問題를 非農業部門에 그만큼 전가하지 않을 수 없게 함으로써 雇傭問題를 초래하게 될 것이다. 農業의 能率化를 위해서는 정예화된 商業的 專業農에게 高度로 整備된 耕地資源이 집중되고 대부분의 農業生産이 그들에 의하여 生産되는 構造를 실현하고 尖端技術을 활발히 이용하여야 한다.

둘째, 이와 같은 能率化의 기반위에 國産農産物에 대한 需要가 增大되어 최소한도의 生産奬勵金과 國境保護만으로 적절한 食糧自給力을 유지하여야 한다. 쌀은 基本食品으로 自給하고, 돼지고기, 닭고기 飮用乳는 自給水準을 유지하되 消費者에게 現在水準보다 낮은 價格으로 供給토록 한다. 쇠고기중 특수한 高級肉과 低級肉을 제외한 一般用은 대부분 自給되어 全體로서 80% 내외의 自給率을 유지하도록 한다. 粗飼料는 물론 일부 大家畜用 飼料穀物도 生産되어 飼料의 供給力이 상당한 수준으로 유지토록 한다. 신선채소, 과일은 대부분 自給되고 조미용 채소(마늘, 고추 등)와 油脂 등도 消費者의 選好性에 의하여 競爭力을 확보하도록 한다.

세째, 農業이 가지고 있는 公益的 機能과 農村이 가지고 있는 文化的 精神的 機能이 충분히 발휘되도록 한다. 土地利用 질서가 확립되어 國土는 아름답고 안전하게 유지되고, 土地資源은 효율적으로 이용되도록 한다. 土地의 農業的 利用과 非農業的 利用이 질서있게 조절되고 農村地域이 農業을 中心으로 統合되어 産業化 속에서도 農村스러움을 간직하도록 한다. 田과 畓, 취락, 도로, 上水, 下水, 관개수가 綜合的으로 정비되고, 無公害 防除法과 리사이클링시스템이 확립되도록 한다.

第3章

21世紀를 향한 韓國農業의 可能性과 發展戰略

앞 章에서는 韓國農業을 둘러싸고 진행되고 있는 國內外의 變化를 展望하였다. 그와 같은 展望으로부터 韓國農業에 대한 制約條件과 當爲性을 추출하고 2000년대 초두까지 도달하여야 할 目標와 課題를 검토하였다.

韓國農業이 처해있는 資源條件과 構造條件을 전제할 때 그와 같은 課題를 解決하고 제시된 役割을 수행할 能力을 가지고 있는가? 만약 可能性이 있다면 그 可能性을 현실화시킬 수 있는 戰略은 무엇인가? 먼저 韓國農業이 취약한 耕地資源條件과 零細한 農業構造를 극복할 수 있는 可能性이 있는가 부터 검토하기로 하자.

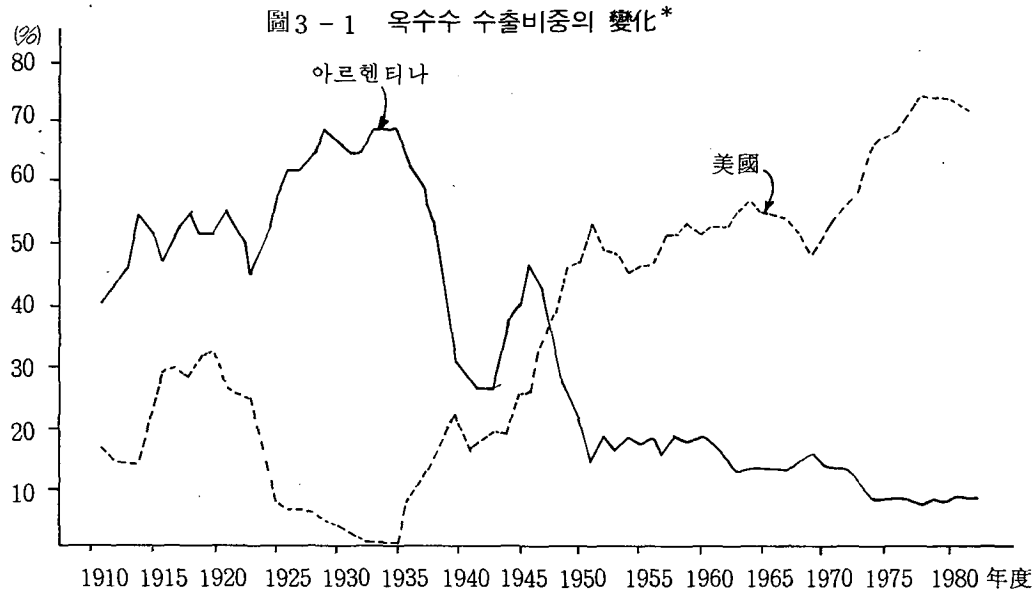
1. 韓國農業의 可能性

가. 農産物의 競爭力 決定要因[1]

〈圖 3-1〉은 옥수수의 總輸出에 대한 國別比重이 지난 80여년간 어떻게 변화하여 왔는가를 나타낸 것이다. 아르헨티나가 1925년경까지는 세계 總輸出量의 50% 내외, 1930년대에는 70% 내외를 수출하여 세계 옥수수市場을 석권할 정도로

1) 이 부분은 李貞煥, 金殷淳, "國際穀物價格의 變動과 比較優位性의 動態的 變化", 「農村經濟」, 10-3(1987), pp.71~81에서 引用된 것임.

圖3－1 옥수수 수출비중의 變化*



* 3개년 이동평균임.

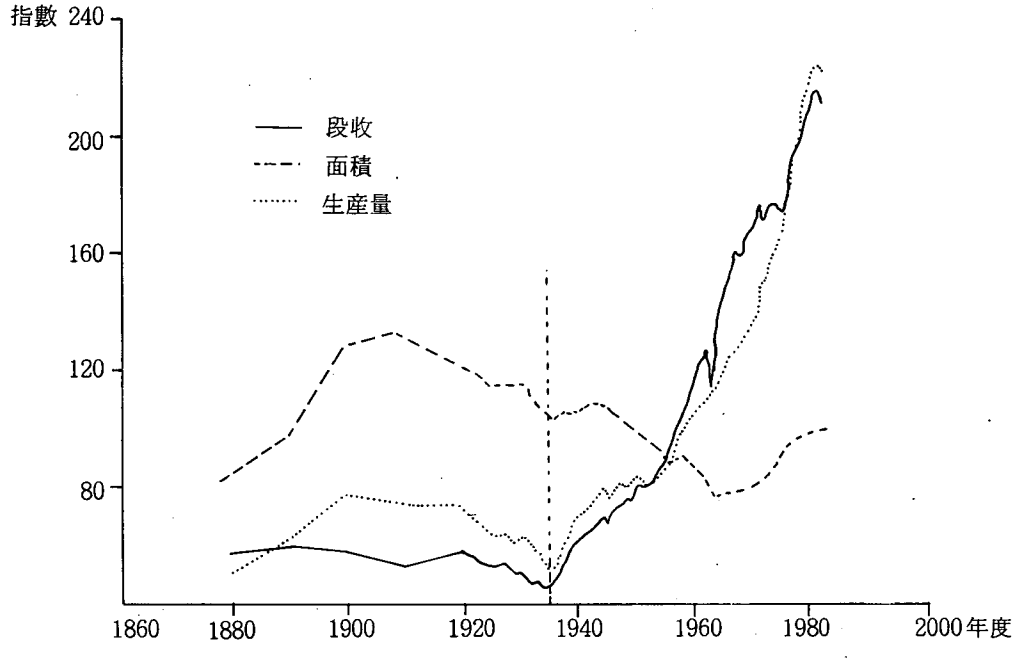
資料 : FAO, *The Yearbook of the International Institute in Agriculture*와 *Trade Yearbook*에서 作成.

강력한 比較優位性을 가지고 있었으나 1950년 이후에는 20%, 최근에는 겨우 10% 정도를 차지할만큼 比較優位性이 소멸되어 버렸다. 이와 같은 아르헨티나의 퇴장은 美國의 등장과 表裏의 관계를 이루면서 진행되었다.

美國의 수출비중은 1920년 전후에 한 때 30%까지 상승한 적은 있으나 1800년대말 이후 대체로 20% 이하 수준(특히 1925~35년 사이에는 10% 이하 수준)에 머물러 있었다. 그러나 1940년대부터 美國의 수출비중이 급격히 증가하기 시작하여 1950年대에는 아르헨티나를 압도하고 50% 수준까지 상승하였고, 1970년대 후반에는 70%이상 수준까지 상승하여 세계 옥수수 시장을 완전히 석권하게 되었다. 이와 같은 역전은 어떻게 이루어졌는가?

1800년대 중반 美國은 서부개척으로 얻어진 광활한 토지를 이용하여 유럽에 多量의 穀物을 수출하였으나 그 이후 生産技術이 정체된 가운데 옥수수 段收가(圖3-2)에서 보는 바와 같이 반세기 이상 200kg 내외에 머물러 있었다. 또한 經營規模는 1900년대에서 1940년까지 40여년간 9% 정도밖에 증대되지 못하였다. 따라서 신개척지를 급속도로 넓혀가는 아르헨티나가 美國을 압도하고 강력한 比較優位性을 발휘할 수 있었던 것이다. 1920년을 전후하여 美國의 수출비중이 한때 30

圖3 - 2 美國의 옥수수 生産



資料 : Hayami and Ruttan, "Agricultural Development," P.216

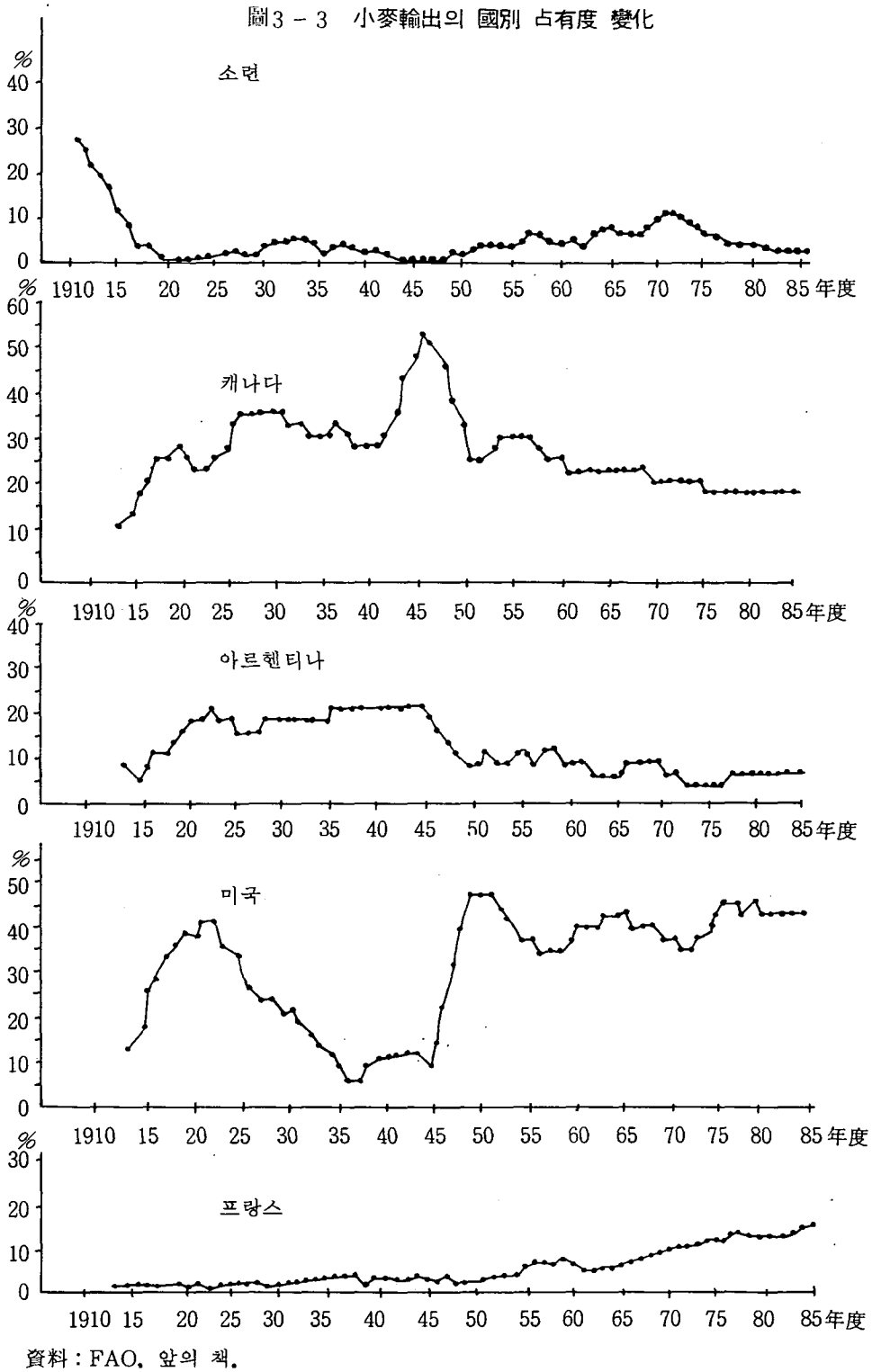
%까지 증대되었던 것은 세계 1차대전으로 유럽의 수요가 급증하면서 나타난 일시적 현상이었다.

1940년대부터 美國에서 잡종강세를 이용한 一代 交雜種이 개발 보급되고 化學肥料 利用技術이 발전하면서 段收가 1935～50년 사이에 年平均 4.22%씩이나 증가하였고, 그 이후 1950～70년 사이에는 年平均 3.86%, 1970～80년 사이에는 年平均 2.21%씩 증가하였다. 經營規模는 1940년에서 1980년까지의 40年間 80%나 확대되었다. 이러한 技術革新과 構造改善에 힘입어 美國은 1950년대부터 아르헨티나를 압도할 수 있었던 것이다.

小麥의 경우를 보면 〈圖 3 - 3〉에서 보는 바와 같이 1910년경에는 러시아가 세계 총수출량의 30%를 차지하였고 그 이후에는 캐나다가 1940년경까지 30～40%를 차지하여 가장 強力한 比較優位性을 나타냈다. 그러나 1945년 이후 美國의 輸出比重이 급격히 증가하여 1940년대 말부터 캐나다를 압도하고 세계 小麥市場을 주도하게 되었다. 그 과정을 좀더 상세히 살펴보면 다음과 같다.

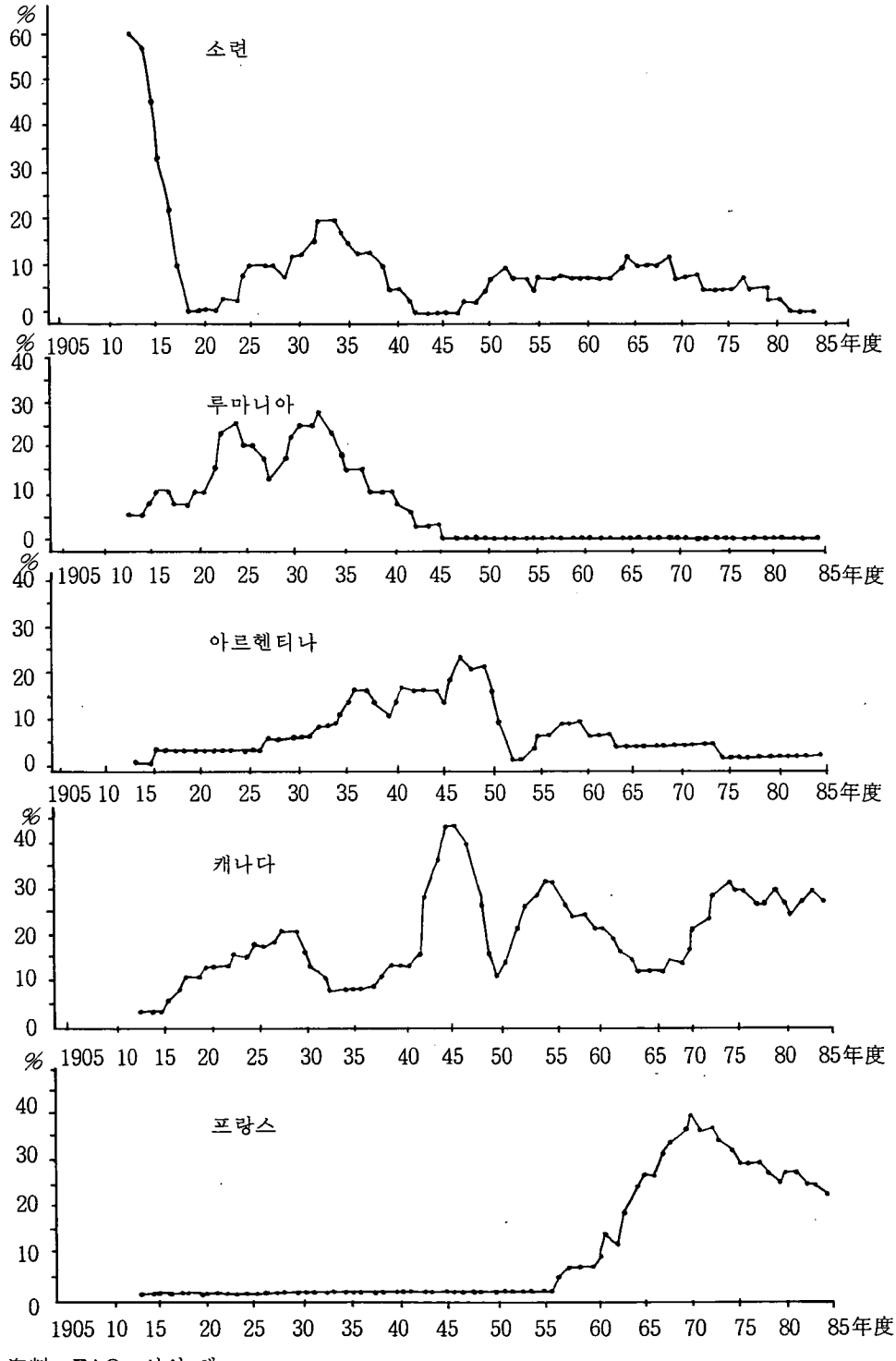
小麥 역시 1800년대 후반에는 美國이 신개척지를 배경으로 比較優位性을 확보

圖3 - 3 小麥輸出의 國別 占有度 變化



資料 : FAO. 앞의 책.

圖3 － 4　大麥輸出의 國別 占有度 變化



資料：FAO, 앞의 책。

하고 있었으나, 1800 년대 말부터 철도부설, 農奴 해방 등으로 형성된 러시아의 生産性 向上과, 광활한 개척지 확대로 형성된 캐나다의 생산성 향상에 밀리면서 國際小麥市場의 주도권은 美國에서 러시아, 그리고 캐나다로 넘어갔다. 美國은 옥수수의 경우와 마찬가지 이유로 1920 년대 戰後에 일시적으로 輸出 비중이 40 %까지 증가하는 현상을 나타냈으나, 1940 년대까지는 段收도, 규모도 정체된 가운데 특별한 比較優位性을 나타내지 못하였다. 그러나 美國의 단수가 1935~50 년 사이에 연평균 2.0 %, 1950~70 년 사이에 연평균 2.31 %씩 상승하면서 1940 년대 후반부터 강력한 比較優位性을 나타내게 된다〈表 3-1〉.

大麥의 경우에도 1910 년경에는 소련이 세계 전체 교역량의 60 %를 수출하여 막강한 比較優位性을 나타냈으나 〈圖 3-4〉, 그 이후 1925~35 년경에는 루마니아, 1940 년대에는 아르헨티나와 캐나다로 比較優位性이 이동하였다. 1960 년대 후반부터는 프랑스가 전체 교역량의 30~40 %를 차지할 만큼 새로운 比較優位國으로 등장, 캐나다와 세계시장을 놓고 각축하고 있다.

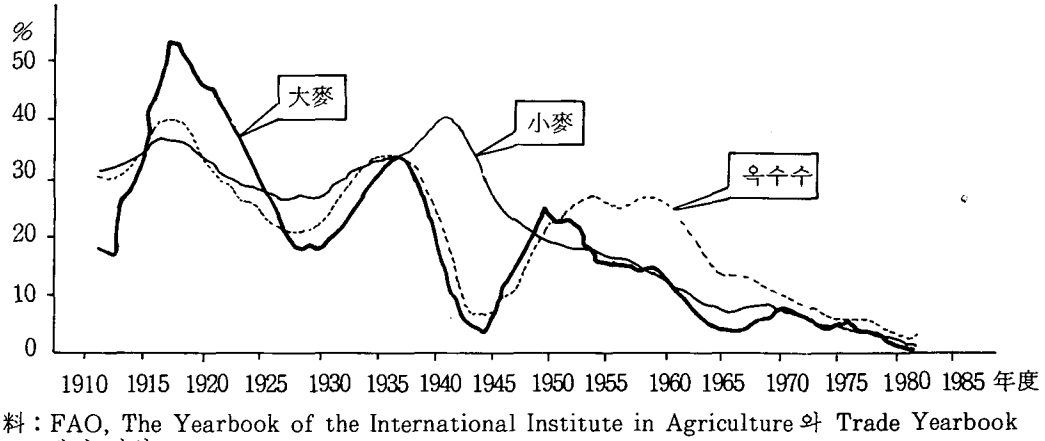
表 3 - 1 美國의 段收 增加率

단위 : %/年

	1900~35	1935~50	1950~70	1970~80
小麥	−0.34	2.00	2.31	0.78
옥수수	−0.56	4.22	3.86	2.21
大麥	−0.66	2.12	2.58	1.62

資料 : USDA, *Agricultural Statistics.*

圖 3 - 5 英國의 穀物別 輸入比重 推移



資料 : FAO, The Yearbook of the International Institute in Agriculture와 Trade Yearbook에서 작성.

英國은 「세계의 工場」을 자처하면서 1846년에 穀物條例를 폐지한 이후 1940년대까지 1세기 이상 〈圖 3-5〉에서 보는 바와 같이 세계 최대의 穀物輸入國이었다. 小麥, 大麥, 옥수수 모두 세계 교역량의 30%, 높을 때에는 50%까지도 수입하였다.

그러나 제2차대전 후 穀物農業振興에 꾸준히 노력한 결과 1960년대부터 輸入比重이 급격히 감소하기 시작하여 최근에는 불과 수 퍼센트에 지나지 않을 만큼 감소하였을 뿐만 아니라 大麥은 세계 교역량의 20%를 수출할 만큼 강력한 穀物輸出國으로 부상하였다. 〈表 3-2〉에서 보면 穀物輸入量은 1970년 이후 연평균 8.5%씩 감소하고 있는 반면 輸出은 연평균 30.4%씩 증가하였음을 알 수 있다.

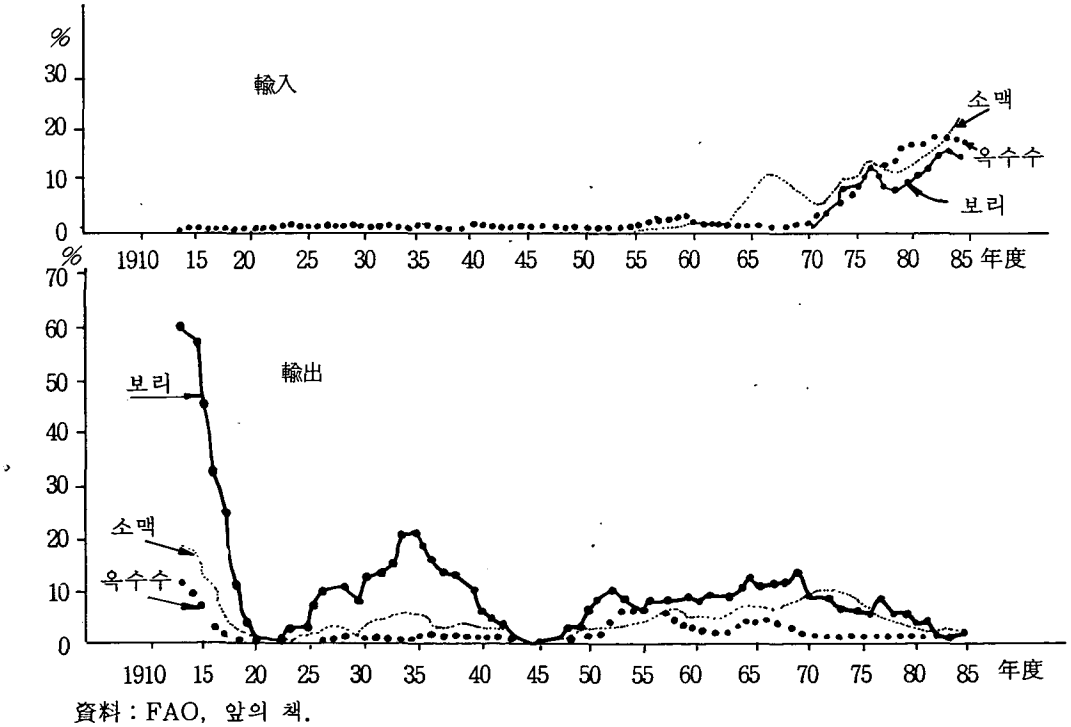
表3-2 英國의 穀物輸出入 動向

단위 : 千M/T

	1935	1955	1965	1970	1980	1984
輸 入	9,573	7,513	8,277	9,421	5,284	2,720
輸 出	277	96	217	150	2,793	6,164

資料 : FAO, 앞의 책

圖3-6 소련의 穀物輸出入 占有度 變化



資料 : FAO, 앞의 책.

이같은 英國의 變身은 (小麥의 경우를 예로 보면) 1947 년부터 1977 년까지의 30 년간 段收가 96 %나 증가하였기 때문에 가능하였고, 이같은 단수증가에는 品種改良과 施肥法 개선 등이 가장 크게 기여한 것으로 分析된다.

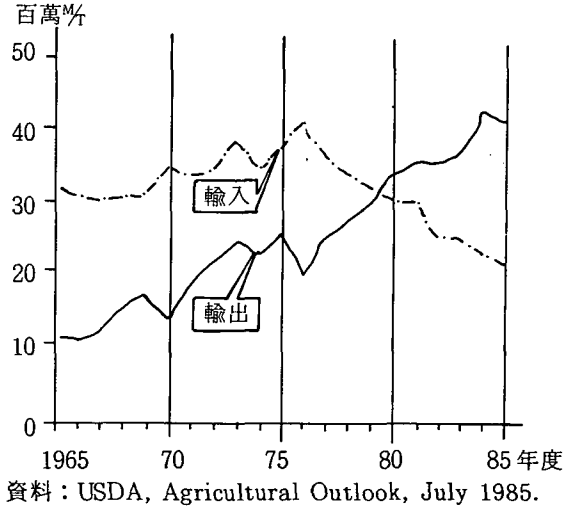
1900 년대초 러시아는 農奴해방과 철도 부설 등으로 형성된 生産性 向上에 힘입어 세계 大麥輸出量의 60 %, 그리고 小麥輸出量의 30 %를 차지하고 옥수수까지 상당량 수출하는 막강한 穀物輸出國이었다 〈 圖 3 - 6 〉. 그러나 1970 년대 이후 세계 최대의 穀物輸入國으로 전락하여 大麥 총교역량의 15 %내외, 옥수수 총교역량의 15 %내외, 그리고 小麥 총교역량의 20 % 이상을 수입하게 되었다.

이와는 정반대로 독일, 프랑스 등 西유럽諸國은 거대한 穀物輸入國이었으나 2 次大戰 후 EC를 형성하여 과감한 構造改善政策을 단행하고 技術開發에 박차를 가한 결과 小麥과 옥수수의 段收가 각각 3.1 %, 2.6 %씩 증가하면서 〈 圖 3 - 7 〉에서 보는 바와 같이 1970 년대말부터 輸出國으로 變身하였다.

1950 년대 이후에 나타난 이같은 美國과 서유럽 제국의 生産增加는 耕地面積이 감소되는 가운데 순전히 段收增加에 기인된 것이다〈 表 3 - 3 〉.

이와 같이 生産量 變化가 土地面積보다 段收에 의하여 결정되게 된 것은 化成物質 (肥料와 農藥 등) 의 使用技術이 본격화되고 交配育種이 일반화되기 시작한 이후에 나타난 현상이라고 생각된다. 앞의 〈 圖 3 - 2 〉에서 보면 1940 년경까지 美國

圖 3 - 7 EC의 穀物輸出入 動向



資料 : USDA, Agricultural Outlook, July 1985.

表3 - 3 각국의 農業生産增加에 대한 段收增加의 寄與率*

國別	農業生産增加率	段收增加率	耕地變化率	段收寄與率
日本	2.51 %	3.03 %	−0.52 %	120.7 %
독일	2.69	3.02	−0.33	112.3
덴마크	0.84	1.26	−0.42	150.0
프랑스	3.58	4.08	−0.50	114.0
영국	2.45	3.01	−0.56	122.9
미국	1.71	1.92	−0.21	112.3

* 각국 모두 1960~70 사이의 실적임.

資料 : Kendrick J. W., B. N. Vaccara, New Development in Productivity Measurement and Analysis, NBER, 1985, pp. 509~594

의 옥수수 生産量과 栽培面積은 거의 평행하게 움직였으나 그 이후부터 栽培面積은 감소하였음에도 불구하고 段收의 급격한 상승으로 總生産量이 거의 평행하게 급증하였음을 알 수 있다. 또 그 결과 아르헨티나를 압도하고 世界市場을 석권하게 되었음은 이미 앞에서 지적하였다.

交配育種技術과 化成物質利用技術이 農業生産에 대한 土地資源의 支配力을 이미 크게 완화시켰고 앞으로 尖端技術이 實用化되면 그러한 경향은 더욱 분명하여질 것으로 생각된다. 이상의 검토를 통하여 도달할 수 있는 結論은 農業生産의 比較優位性은 自然條件에 의하여 결정되는 고착적인 것이 아니라 技術發展, 構造改善 등과 같은 人爲的 要因에 의하여 生産性이 얼마나 빨리 向上되는가에 따라 짧은 기간에도 크게 變動한다는 것이며 그러한 의미에서 韓國農業의 장래는 결정된 것이 아니라 결정하여야 할 과제라는 것이다.

나. 다가오는 世代交替期[2]

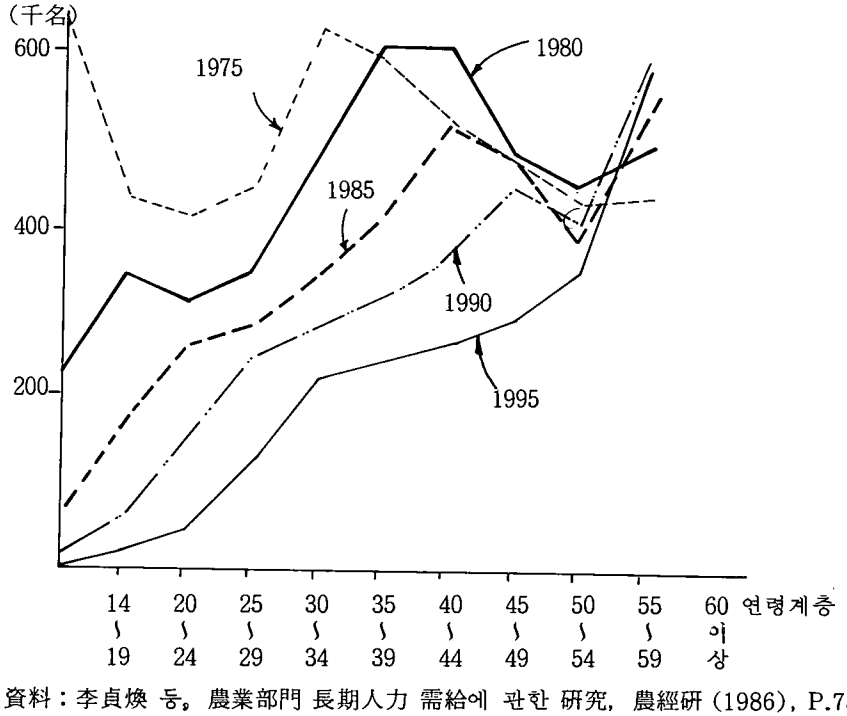
앞 章에서 1960 년대의 베이비붐이 農業勞動力 감소와 農業構造改善을 제약하는 중요한 制約條件이 된다는 점을 지적하였다. 그러나 이들 베이비붐 세대의 勞動市場 進入이 1990年대 초까지 거의 완료되므로 〈圖 2 - 2〉에서 보는 바와 같이 1990 년대 중반부터 勞動力 供給이 감소하게 되고, 그만큼 非農業部門이 農家勞動力을

2) 이 部分은 李貞煥 등, 「農業部門 長期人力 需給에 관한 硏究」, 農經硏, 1988 에서 引用한 것이다.

흡수할 여력이 發生하므로 農業構造調整政策이 선택할 수 있는 폭이 넓어진다.

한편 農業勞動力의 年齡別 分布를 보면 最頻年齡層이 1975 년까지는 14～19세의 最年少 階層이었으나, 1985 년 이후에는 60 세 이상의 最高齡層으로 변화되었다. 1970～75 년에 14～19 세 勞動力이 특히 많았던 까닭은 1960 년을 전후한 베이비 붐으로 이 年齡階層에 해당하는 農家人口가 많았고, 또 非農業 部門의 雇傭制約으로 이들 대부분이 農業部門에 체류하고 있었기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 19 세 이하의 未成年 勞動力과 60 세 이상의 老齡 勞動力이 비록 最頻層을 형성하고 있다고 하더라도 이들이 그 시대의 농업을 주도한다고 보기는 어렵다. 따라서 이들 年齡階層을 제외하고 보면 分布의 큰 頂點이 1970 년에는 30～39 세, 1975 년에는 35～44 세, 1980 년에는 40～49 세, 1985 년에는 45～54 세, 그리고 1990 년에는 50～59 세 階層에서 형성된 후 1995 년에는 드디어 소멸되어 高齡 勞動力일수록 頻度가 높은 분포를 나타내게 된다〈圖 3-8〉. 이 큰 頂點은 1930년대말에 태어나 少年期에 6·25를 지내고 非農業部門의 成長이 본격화하기 시작한 1960 년대 후반에는 이미 30 세 전후에 이르러 轉職의 기회를 상실한 세대라고 생각된다.

圖3－8 農林業就業者의 最頻年齡階層 및 頂點의 變化



資料：李貞煥 등, 農業部門 長期人力 需給에 관한 硏究, 農經硏 (1986), P.73.

이상의 年齡別 分布變化를 보면 이제까지 農業勞動力의 주축을 形成하였던 1930년대 말에 출생한 世代 즉, 현재 45~54세 계층이 1990년대 중반부터 은퇴기에 접어들게 될 것으로 展望되며, 그에 따라 老人農家의 離脫農과 教育水準이 높은 젊은 世代의 經營移讓이 대단히 활발히 이루어질 것이다. 가령 年齡別 離農率이 최근 수준을 유지한다면 農林業就業者가 1985~90年 사이에는 3.7%씩 감소하지만 1990~95年 사이에는 6.0% 수준으로 증가하게 된다. 그 이후에는 다시 감소속도가 둔화되어 1995~2000年 사이에는 5.8%, 2000~2005년 사이에는 5.1% 수준이 되는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 앞장에서 지적한 바 있는 農業勞動力의 감소를 제약하는 農業內部의 要因이 소멸되는 것을 의미하므로 1990년대 중반부터 農業就業者의 감소속도가 가속될 것이라는 것을 의미하고 더욱이 그중 많은 部分이 經營主에 해당하므로 그만큼 農家戶數의 減少速度가 높아지리라는 것을 뜻한다. 그러한 변화를 더욱 촉진시키고 최대한 활용하면 農地의 流動化와 規模增大가 빠르게 진행될 가능성이 있다.

다. 規模間의 賃借料負担能力 隔差擴大

農家戶數가 최고 수준에 도달하였던 1967년부터 현재까지 農家戶數는 56萬戶나 감소하였으나 耕作規模別로 보면 1.5 ha이상의 大農比率이 감소하고 0.5~1.0 ha 사이의 中小規模 農家比率이 증가하여 農家戶數의 감소에도 불구하고 零細農 構造가 별로 변화되지 못하였다. 이같은 사실은 곧바로 韓國과 같은 農業與件(國土面積이 좁고 水稻作 中心인 몬순지대)에서는 兼業的 小農構造가 피할 수 없는 귀결이라는 인식을 일반화시키고 있다. 그러나 이와 같은 中農增加-大農減少 現象은 우리나라의 自然的 社會的 條件의 特異性에서 비롯된 것이 아니라 經濟社會의 發展過程에서 경험하는 일반적 현상이라고 생각된다. 즉 過剩 勞動力이 존재하는 産業化의 初期段階에서 점차 勞動力이 不足한 産業社會로 발전해 나가는 단계에서 일반적으로 零細小農은 非農業的 就業機會로부터 상대적으로 소외되기 쉽고 農業은 資本集約的인 技術體系로의 전환이 뒤떨어지는 것이 상례이다. 그 결과 零細小農은 심화되는 상대적 貧困을 극복하기 위한 수단을 農業內部에서 모색하려고 하는(즉, 生計規模로의 規模擴大) 한편 機械化되지 못한 大農은 小農을 압도할 賃借料 負擔能力을 갖추지 못한 가운데 非農業部門에 勞動力을 빼앗긴 결과 規模를

축소하고 賃貸農으로 변신하지 않을 수 없었다.[3)]

그러나 80년대 들어서부터 大型 農機械가 보급되면서, 賃借料 負擔能力의 規模別·構造에 변화가 나타나고 있다. 그 결과 耕地가 1970년대의 中農集中으로부터 大農集中으로 그 方向이 변화되고 있으며, 非農業部門의 就業機會增加와 大形機械의 보급에 따라 그 경향은 더욱 가속될 것으로 展望된다.

이같은 條件이 앞의 世代交替 現象과 相乘作用을 일으키게 되면 1990년대 중반부터 借地型 大農, 農産法人, 專門受託 經營 등이 등장할 수 있을 것이다.

라. 技術開發의 潛在力

1960년대초 解放과 戰後의 技術不毛地에서 農村振興廳이 조직되고 民間 種苗會社들이 설립된지 20여년만인 1980년대 초까지 水稻, 麥類, 채소 등은 國內交配育種 體制를 完備하였고, 특히 1970년대 초에 이미 高度의 交配育種 技術을 이용하여 統一系品種을 開發하였다. 品種育成에 적어도 5~10년이 소요된다는 사실을 생각할 때 韓國의 育種技術 發展速度는 세계 農業史上 기록될만한 것이라고 생각된다. 다만 統一系品種이 쌀增産 農政에 이용되면서 育種硏究의 方向이 쌀增産 일변도로 왜곡된 결과 최근까지도 水稻와 大麥이외에는 대부분 作物이 導入品種에 의존하고 있고 水稻와 大麥도 20%, 60%정도를 導入 品種에 의존하는 결과를 초래하였다(依存率은 栽培面積 기준임). 그러나 채소의 경우는 일부 作物을 제외하면 거의 國內育成品種에 의존하고 있다.

肥料, 農藥, 農機械 등은 民間會社들의 努力으로 짧은 기간에 國內生産體制가 완비되었고, 農民의 利用技術은 成熟되었다. 이같은 사실들은 韓國의 農業技術開發能力이 대단히 높고 또 새로운 段階로의 發展을 위한 기반을 마련하고 있다는 것을 의미한다.

앞으로 農業技術의 革新을 주도할 부분은 尖端技術 分野가 될 것임은 이미 앞에서 지적하였다. 農業尖端技術은 단순히 農學者들만에 의하여 開發될 수 있는 것이 아니라 그 나라의 全體的인 科學技術 開發能力에 의하여 결정된다고 생각된다.

---

3) 李貞煥, 金殷淳, "農地流動과 耕作規模 分布의 變化 : 그 經路와 要因", 「農業經濟硏究」 27(1986), pp.29~48.

韓國은 이미 尖端技術 開發을 重要한 産業政策, 科學技術政策으로 설정하고 있고 또 충분한 두뇌와 잠재력을 가진 것으로 評價되고 있다.[4] 따라서 이미 닦아진 技術開發기반 위에 尖端技術의 效果를 신속히 農業部門에 도입하는 努力만 기울인다면 技術革新 速度를 가속시켜 나갈 수 있을 것이다.

여기서 마지막으로 강조되어야 할 것은 1990年代 중반부터 農業經營主의 대대적인 世代交替에 의하여 教育水準이 높고, 모험심이 강한 1960年代 이후 世代가 農業經營의 중심 세력으로 등장하게 됨에 따라 尖端技術製品의 受容기반이 대폭 강화된다는 것이다.

2. 21世紀를 향한 發展戰略

가. 農業改革

韓國農業은 經濟論理로는 存立基盤을 발견할 수 없고 따라서 經濟論理 이전의 問題로 취급되어야 한다는 認識과 韓國農業은 競爭力이 없기 때문에 과감히 축소되어야 한다는 認識이 대립하고 있다. 이 두가지 주장은 모두 韓國農業은 하나의 産業으로 發展할 수 없다는 認識위에 서 있다는 데에 共通性이 있다.

韓國農業의 發展戰略은 이같은 패배주의적 認識을 타파하고 韓國農業이 하나의 産業으로 發展할 수 있다는 可能性에 대한 確信을 갖는 「認識의 合意」에서부터 출발하여야 한다. 그러한 合意에 도달한다는 것은 쉽지 않은 일이지만 本報告書는 바로 그러한 合意에 도달하기 위하여 제시된 「可能性을 실현시킬 設計書」이다.

이러한 認識의 革新위에서 첫째, 農業內外에 合理的인 市場秩序를 정비하여 기본적으로 市場經濟原理에 의하여 農業部門의 內在的 發展 잠재력이 競爭的으로 발현될 수 있도록 하는 「市場의 革新」을 이루어야 한다. 農業이 하나의 産業으로 發展하기 위해서는 公正한 競爭의 原理가 관철될 수 있어야 하고 그러기 위해서는 公正한 競爭이 이루어질 수 있도록 관련되는 制度가 보완되고 改善되는 것이 필수적이기 때문이다.

---

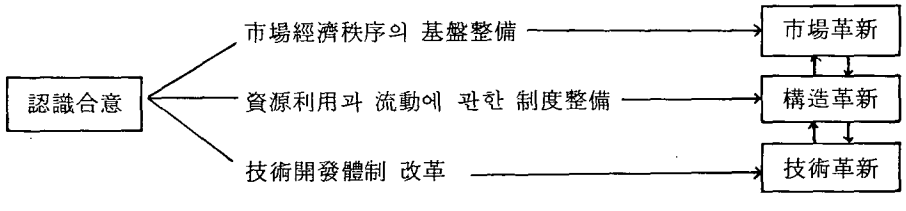
4) 韓國開發研究院, 「未來에의 挑戰」, 1987.

이와 같이 「市場革新」이 이루어진다는 것은 이제까지 農業政策에 混合되어온 産業政策으로서의 政策槪念과 社會福祉政策으로서의 政策槪念이 分離된다는 것을 의미한다. 즉 農業을 低所得農家의 社會福祉 手段으로 이용하여서는 안된다. 農業政策은 農業의 能率化를 위한 政策으로 일관시키고, 이같은 産業政策으로서의 農業政策이 가능하도록 農民을 대상으로 하는 社會福祉政策이 대폭 강화되어야 한다. 産業政策과 社會政策에 혼돈이 일어나면 農業의 革新과 競爭力 向上을 기대할 수 없게 되어 開放化의 壓力아래서 그만큼 더 農業部門의 成長能力이 감퇴되어 결국 農家所得問題로 말미암아 더 많은 國民經濟的 부담을 초래하게 된다.

둘째, 韓國農業이 하나의 産業으로 競爭力을 확보해 나가기 위해서는 市場 革新과 함께 技術革新 체제를 확립하여 技術革新을 이루어야 한다. 꾸준한 技術革新에 의하여 競爭의 씨앗이 지속적으로 投入되지 않으면 競爭은 不毛의 것이 되기 때문이다.

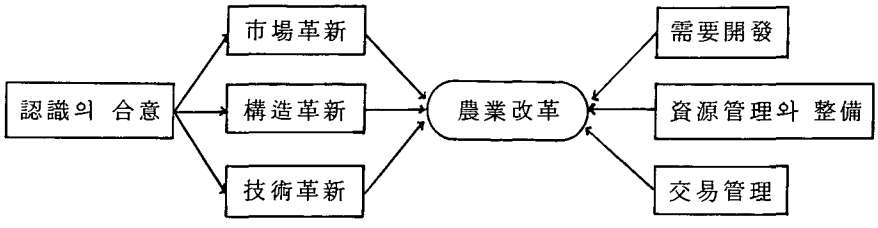
세째, 資源의 利用과 流動을 促進시키는 制度를 정비하여 앞에서 언급한 두 가지 革新이 추진됨에 따라 競爭力이 있는 農家에게 모든 農業資源이 집중되어 이들이 農業의 中心이 되는 「構造革新」이 촉발되도록 한다. 構造革新은 다시 市場革新과 技術革新을 가속시키는 촉진제 역할을 하게 될 것이다.

圖3 - 9 農業發展을 위한 革新



農業이 지속적으로 成長해 나가기 위해서는 競爭力을 높여 供給側面의 成長制約을 제거함과 동시에 國內資源 條件에 맞는 農産物의 需要가 증대되어 需要側 要因에 의한 成長의 制約을 극복하여야 한다. 따라서 國內農産物에 대한 需要開發은 構造改善과 같이 重要한 戰略要素가 된다(需要開發政策). 한편 農業成長은 資源의 規模와 質에 의하여 기본적인 制約을 받게 되므로 農業資源을 적절히 보존하고 管

圖3－10 韓國農業의 發展戰略 體系



理하는 것 역시 빼놓을 수 없는 發展戰略의 要素가 된다(資源管理政策). 끝으로 農業改革이 이루어져 効果를 나타낼 때까지 國內農業을 적절히 保護할 수 있도록 하는 交易政策이 必要하다(交易管理政策).

나. 水稻作農業의 改革

水稻作은 韓國에서 食糧으로 가장 重要하고, 農家所得源으로 가장 중요하고, 그리고 耕地資源 利用面에서 가장 중요한 部門이기 때문에 이 部門이 能率化되고 自給體制를 확립하는 것이 가장 중요하다.

첫째, 韓國人의 食習慣상 食糧으로서의 重要性이 다른 어떤 農産物과도 비교될 수 없고 그만큼 農業生産의 主流를 形成하고 있다. 따라서 米穀의 自給力을 유지한다는 것은 農民과 國民의 가장 큰 관심사가 되고 있기 때문에 이 部分을 改革하여 앞으로 貿易마찰의 대상이 되지 않도록 하는 것은 政治, 外交상 대단히 중요하다. 왜냐하면 米穀에 관한한 外國으로부터의 輸入開放 요구가 있는 경우 政府가 協商테이블에서 양보할 수 있는 폭이 대단히 제한될 수밖에 없기 때문에 通商마찰이 해결되기가 대단히 어려울 것이기 때문이다.

둘째, 水稻作部分은 가장 많은 耕地資源과 農業勞動力을 고용하고 있기 때문에 海外輸入壓力에 의하여 輸入이 擴大되면 韓國農業全體에 큰 충격을 가하게 되고 여타 農産物 生産體係 역시 커다란 혼란에 빠지게 될 것이다. 따라서 輸入開放壓力에 대처할 체제가 계획적으로 갖추어지지 않으면 안된다.

세째, 水稻作部分은 가장 좋은 耕地를 가장 많이 이용하고 있으므로 이 部分이 能率化되어 최소한도의 資源으로 自給을 달성하지 못하면 다른 生産部分으로의 資源供給이 차단되어 버린다. 따라서 水稻作 部分이 먼저 改革되어 그 効果가 他生

産部分에 파급되도록 하고 農家에서는 水稻作部分을 기본부문으로 하여 資源의 週年利用 體制를 확립하도록 하여야 한다.

이상과 같은 검토 결과 도달할 수 있는 결론은 70년대까지는 쌀이 「增産 政策의 核」이였다면 앞으로는 「農業改革政策의 中心」으로 이용하는 戰略이 필요하다는 것이다.

다. 多角的인 競爭力 제고 戰略 導入

첫째, 國內 農産物이 海外農産物과 競爭하는 데에는 價格競爭만이 중요한 것은 아니다. 消費者 기호에 맞는 品種과 品質의 商品을 生産하고 또 消費者들의 그러한 差別的 기호를 개발함으로써 價格差에도 불구하고 충분한 수요를 확보할 수 있다. 가령 韓牛고기에 대한 消費者들의 선호도를 최대한 높일 수 있도록 品種과 品質을 개선한다든지, 장유용이나 콩나물용으로 특수한 풍미를 갖는 콩品種을 開發生産한다든지, 消費者들의 선호도를 최대한 높일 수 있는 조미용 채소나 油脂의 品種을 開發하여 品質을 높여나간다든지 하는 등의 방법을 최대한 이용하도록 할 필요가 있다. 消費者들의 미각을 그러한 方向으로 개발하고 정착되도록 하는 消費側面의 노력도 대단히 중요하다.

둘째, 耕地規模의 零細性과 耕地의 分散狀態 등을 고려할 때 農地流動化政策에도 불구하고 2000년대 초두까지는 自己完決的(self-contained)인 大型農場이 일반화되기를 기대하기는 힘들다. 따라서 첫째 農地利用權을 集積하여 소수農家에 供給함으로써 團地化할 수 있도록 하는 農地利用權調整組織, 機械와 施設을 가지고 農作業을 대리하는 專門受託組織, 그리고 生産物과 副産物을 農家間에 유통시키도록 하는 生産物 및 副産物 利用組織 등을 통하여 個別 農家의 한계를 극복하도록 한다.

요컨대 農業改革에 의한 競爭的 專業農體制 확립, 消費者의 기호에 맞는 品種과 品質의 農産物 生産으로 輸入農産物과 價格差別 實現, 生産物 利用組織의 革新에 의한 流通, 加工費用의 節減, 農地利用權 調整에 의한 團地化 실현, 專門受委託組織에 의한 費用節減 등 多角的 方法에 의하여 競爭力을 높여 나가도록 하는 戰略이 필요하다.

라. 政府役割의 整理

21世紀를 向하여 韓國農業이 하나의 産業으로 發展하기 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 農業部門 내부의 內在的 發展 잠재력을 일깨워 스스로 發展할 수 있는 궤도에 올라야 한다. 따라서 政府의 역할은 競爭할 수 있는 터전을 넓혀주는 일(즉, 對海外政策, 對消費者 對策 등) 그리고 公正한 競爭이 이루어지도록 하는 機能,市場기능에 의하여 소외되는 부문(즉, 競爭에서 탈락하는 사람, 競爭으로 인한 價格波動 등)에 대한 補完機能,環境과 資源을 보존하고 利用을 조정하는 역할, 技術開發을 조성하는 기능에 국한하고, 그 안에서 이루어지는 모든 의사결정과 활동 그리고 그 결과에 대한 책임은 전적으로 農家에게 귀속되도록 한다. 즉 農業發展의 主役은 農家이며, 政府는 필요한 政策프로그램과 制度를 만들고, 이를 管理하는 機能 그리고 資源을 管理하고 對外問題를 담당하는 기능에 국한한다는 認識위에서 모든 政策이 수립되어야 한다.

마. 農政의 綜合的 推進

각 農業政策이 나타내는 作用과 效果는 대부분의 경우 상호 깊이 연관되어 있다. 따라서 이 상호 연관성이 충분히 고려되지 않고 각 政策이 독립적으로 推進되는 경우 政策 사이의 補完性이 부족하거나 政策사이의 상호 모순으로 政策의 效果가 충분히 나타나지 못하거나, 나아가서 바람직하지 못한 逆效果를 나타낼 수도 있다.

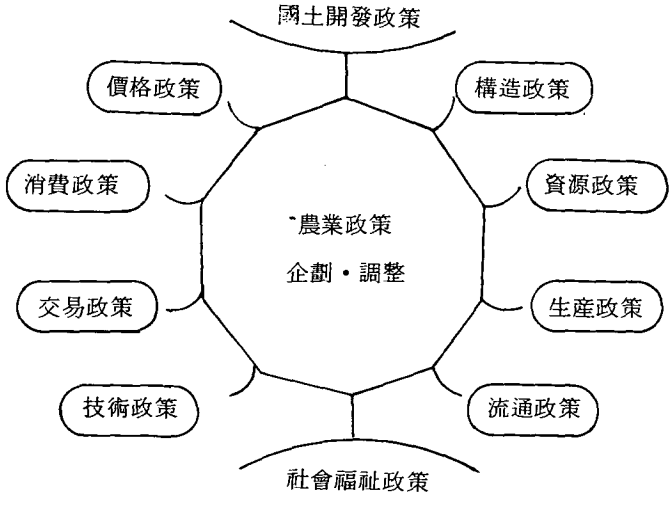
앞으로 國際農産物 交易秩序가 변화함에 따라 農産物 交易政策은 國內農業生産政策과 충분히 연관되어 추진되지 않으면 안되고 또한 農産物 消費政策과도 연관되지 않으면 안된다. 한걸음 더 나아가면 農産物 交易政策은 장기적으로 韓國農業의 構造를 어떻게 할 것인가 하는 構造政策과의 연관성이 대단히 중요하다. 交易政策은 構造政策의 추진에 필요한 時間확보, 條件확보에 충분히 유의하여야 하고, 또 構造政策은 交易政策의 變化條件을 충분히 감안하여 추진되어야 한다. 價格政策은 構造變化에 영향을 미치는 重要한 要因이 되고, 또한 構造政策 推進에는 價格政策의 補完的 기능이 필요하므로 價格政策과 構造政策은 일관성이 유지되어야 할 것이다.

앞에서 이미 상세히 언급한 바와 같이 農業의 改革과 發展을 위해서는 農民의

脫農을 支援하여 農地의 流動化를 촉진시키고, 農業人의 生活環境을 改善하여 다양한 욕구를 충족시켜 주는 施策이 農業改革政策에 반드시 수반되어야 한다. 따라서 農業政策은 필연적으로 社會福祉政策, 國土開發政策 등과 연계되어 調和와 協力 관계를 유지하도록 하여야 한다.

이상과 같은 政策의 연관성을 고려하여 앞으로의 農政은 모든 개별적인 政策이 일관성과 적합성을 가지고 추진되도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 農林水産部의 企劃, 調整機能을 大幅 擴大할 수 있도록 企劃調整室을 설치하여 企劃業務가 집중되고 事業局의 업무집행이 조정되어야 한다. 또한 國土開發政策, 社會福祉政策과의 유기적 協力관계를 확립해 나가야 한다.

圖3 -11 綜合農政의 槪念



第4章

農業資源의 效率的 管理와 利用을 위한 政策推進

1. 國産農産物에 대한 需要開發政策 推進

가. 國內資源條件과 조화된 食生活 誘導

農業部門의 成長과 農業所得 增大는 農産物需要 條件에 의하여 강하게 規定된다 따라서 國民의 食生活이 國內資源條件과 유리될수록 農業成長은 위축되고 海外依存은 높아진다. 이렇게 볼 때 쌀과 飮用乳는 韓國의 農業成長을 促進시키는 戰略部門이라고 생각된다.

먼저 쌀은 韓國의 기후조건 및 耕地條件(畓中心)에 가장 적합한 作物로서 가장 많은 農業資源을 이용하고 있으므로 쌀의 消費減少速度가 빠를수록 農業部門의 成長水準을 높여나간다는 것은 그만큼 더 어려워질 수밖에 없다. 따라서 쌀의 消費減少를 억제시키고 消費를 促進시키기 위해서 다음과 같은 施策을 추진해야 한다.

첫째, 쌀消費 감소를 주도하는 젊은세대에 대하여 쌀 消費홍보를 강화한다. 現在 年齡 階層別 쌀 消費量을 보면 20～30대 계층에서 가장 많이 감소하고 있고 이들이 쌀 消費減少에 주도적 역할을 하고 있다고 생각된다.[1] 둘째, 食生活 습관이 形成되어가는 유치원생, 國民學生들에게 쌀에 대한 홍보와 쌀밥 중심의 급식을 실시한다. 日本에서도 쌀밥 급식을 받으면서 成長한 세대가 그렇지 않은 세대보다 쌀 消費量이 현저히 많다는 硏究結果가 나와 있음에 유의할 필요가 있다. 세째, 米價의 人爲的 引上을 억제하고 高品質化에 노력한다. 최근에 발간된 한 硏究結果에

1) 李貞煥, 趙德來, "年齡階層別 食品消費特性과 그 應用," 「農村經濟」 9-1 (1986) pp. 41～59.

의하면 實質米價를 현수준에 고정시키면 2000년대 초까지 1人當 消費量이 90㎏ 정도로 감소하지만 30%정도 引下된다면 100㎏ 수준까지 높아질 수 있다는 分析結果에 유의할 필요가 있다.[2] 네째, 食品開發研究院 등에서 쌀 加工食品開發 努力을 강화한다.

飮用乳는 需要增大가 가장 빠르면서도 輸入이 거의 불가능한 農産物일 뿐만 아니라 쇠고기가 結合生産物로서 생산된다는 특징을 가지고 있기 때문에 農業部門의 成長을 促進시키는 유력한 戰略部門이 될 수 있다. 특히 乳牛는 國內山地資源과 畜裏作地를 效率的으로 利用하여 飼育할 수 있다는 有利性을 가지고 있다. 따라서 飮用乳에 대한 需要가 最大限 증가할 수 있도록 집중적인 努力을 경주할 필요가 있다. 이를 위하여 첫째, 學校給食에 대한 補助를 확대하고, 消費홍보를 강화한다. 둘째, 飮用乳와 補完的인 食品(보리 혹은 콘프로스트 등)을 開發 보급하고 간단한 加工品(요구르트 등)을 開發 보급하도록 한다.

나. 食品加工産業과 農業生産의 연계

食品需要 중 加工食品의 比重이 높아짐에 따라 國內農産物에 대한 需要는 國內農業과 食品加工産業의 聯關關係에 따라 크게 좌우된다. 그러나 加工産業이 國內農産物을 使用할 수 있도록 하기 위해서는 國內農産物을 이용한 加工食品에 대한 消費者의 기호개발, 原料의 安全한 供給保障, 저렴한 價格으로의 供給이라는 條件이 충족되어야 한다. 먼저 國內農産物을 利用한 加工食品의 開發, 研究가 적극적으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 「食品開發研究院」의 研究機能이 충분히 이용되어야 하고, 동시에 生産者團體, 뒤에서 제시되는 國內農産物 消費促進機構 등의 研究와 努力이 重要하다. 두번째로는 農協 혹은 그 연합조직이 食品加工産業과 生産契約을 체결하고 約定된 價格에 약정된 物量을 供給하도록 함으로써 農民, 食品加工産業 모두가 安全한 生産活動이 보장되도록 하는 體制를 發展시킨다. 이를 위해서는 農協中央會와 食品加工産業 組合 사이에 긴밀한 협의와 共同努力이 이루어지도록 할 필요가 있다. 세째로 農民團體와 食品加工産業이 國內 農産物에 대한 生産契約을 체결하는 경우에 生産이 安全궤도에 정착될때 까지 적절한 生産補助金

2) 金英植, 李光石, 「韓國 농업의 발전잠재력과 개발 전략」, (21세기 農政資料 시리즈) 1988.

表4－1 食品費 支出의 部門別 配分構造

單位：%

	1970	1975	1980
國內部門	85.7	79.5	76.9
農家	43.1	40.7	34.5
林水産業	3.7	3.1	3.1
農産物加工産業	8.1	8.0	10.2
外食産業	4.6	3.6	2.7
流通産業	18.9	16.5	15.6
其他	0.8	1.0	1.2
海外部門	14.3	20.5	23.1

資料：李貞煥 등, 農家所得의 決定과 配分, 農經研, 1987 , p.11.

을 지급하는 방법을 강구토록 한다.

食品의 加工度가 높아질수록 食品費中 加工産業에 귀속되는 比率이 높아지고 그만큼 食品費中 農家所得으로 귀속되는 部分이 축소된다. 〈表 4-1〉에서 보는 바와 같이 1970年에는 食品費중 農家所得으로 귀속된 部分이 43%이었으나 1980年에는 35% 수준으로 감소하였다. 즉 食品費支出規模와 農家所得으로 귀속되는 部分과의 괴리가 점차 擴大되고 있다. 따라서 農業生産의 農家所得效果를 높이기 위해서는 農協 등 農民組織이 國內農産物에 대한 加工事業에 진출할 수 있는 가능성을 넓혀주어야 한다. 農民團體에 대하여 필요한 生産施設資金을 供給할 수 있도록 하고 農民의 이러한 活動을 저해하는 法律을 개정하도록 한다. 또한 「食品開發研究院」이 필요한 技術 및 經營情報를 제공하는 기능을 수행할 수 있도록 한다.

다. 輸出促進

앞으로 國內農産物에 대한 需要를 擴大시키는 데에는 輸出이 큰 몫을 수행할 수 있을 것으로 생각된다. 왜냐하면 바로 이웃에 日本이라는 방대한 農産物 輸出市場을 가지고 있고, 앞으로 技術利用型 農産品에서 國際的 比較優位性을 갖게될 가능성이 대단히 높기 때문이다. 日本은 1985 년에 과일, 채소, 돼지고기 등 韓國이 輸出 가능한 農産物을 $ 844 억이나 輸入하였고, 화훼, 약제, 돼지고기 등의 輸入은 대단히 빠른 속도로 증가하고 있어 앞으로 日本市場 規模는 年平均 10% 이상씩 擴張될 것으로 전망된다. 따라서 韓國이 日本市場에서의 市場占有比率을 지속

적으로 높여나간다면 農産物의 對日 輸出은 대단히 빠른 속도로 증대될 가능성이 충분히 있다. 高級溫帶과일, 화훼 등의 歐美地域 輸出도 技術開發, 市場開發에 따라 크게 擴大될 수 있을 것으로 보인다.

農産物輸出이 이루어지기 위해서는 商品이 輸入國의 需要에 맞도록 高級化, 規格化 되어야 하고, 또한 供給이 安定되어 있어야 한다. 따라서 生産者團體, 農協 등이 輸出商과 약정된 規格의 商品을 生産, 供給하는 契約을 체결하여 供給의 安全性을 보장하도록 한다. 이러한 契約生産 체제가 발전할 수 있도록 農協中央會는 輸出專擔課를 설치하고, 政府는 일정기간동안 生産補助金을 지급하도록 한다.

라. 國內農産物 消費促進 機構設立

國內農産物에 대한 組織的이고 效率的인 消費홍보, 品質보증, 消費者기호조사와 市場調査, 전시회와 시식회 등을 개최하는 專門機構를 설립한다. 이 機構의 活動에 필요한 資金은 각 生産者 團體와 組織으로 부터의 분담금, 政府의 補助金으로 造成한다. 독일의 中央農産物 販賣會社(CMA)를 하나의 모형으로 할 수 있을 것이다. 이 機構는 각 生産者團體의 消費促進活動, 그리고 「食品開發硏究院」의 機能과 效果的인 協助體制가 이루어지도록 하여야 한다.

2. 農地의 開發과 轉用을 調整하는 制度發展

農地의 轉用이 진행되는 것은 經濟社會的으로 불가피하고 또 필요하다. 그러나 農地의 轉用을 私的 판단에 放任하면 첫째는 農地面積이 量的으로 급격히 감소하게 되고, 두번째로는 轉用地와 農地가 不規則하게 混在함으로써 잔존農地, 轉用地 모두가 서로 피해를 주고 效率的 利用을 저해하는 作用을 하게 된다.

農地는 農業生産의 요소로서 私的財이지만 동시에 環境保存, 國民의 食生活 保護라는 公益的 機能을 가지고 있고 일단 轉用되면 農地로 환원될 수 없는 성격을 가지고 있다. 따라서 첫째, 農地의 轉用은 국가발전이란 장기적 관점에서 충분히 검토하여 公益的 側面이 충분히 반영되도록 적절한 수준의 轉用負擔金을 지불하는 제도를 유지 발전시킨다. 둘째, 각 地域別로 土地利用區分을 분명히 하여 農地가

轉用되는 경우 규칙적으로 진행될 수 있도록 한다. 물론 土地의 利用區分은 地域의 상황 변화에 따라 조정될 수 있을 것이다. 다만 農業地區의 지정과 변경을 地方自治體의 독자적 판단에 방임하면 國家的 必要性이 무시되어 버릴 염려가 있으므로 農業地區로 지정하여야 하는 곳, 또 用途變更이 가능한 곳에 대한 기준을 설정하여야 하고 이러한 기준이 준수되는가를 감시하여야 한다. 각 地方自治體는 農業地區로 지정된 지역내의 모든 취락지역과 農地에 대한 基盤整備 계획을 수립하여 년차적으로 추진하는 등 用途制限에 따르는 農家의 財産的 不利益을 최대한 보상하도록 하여야 한다.

3. 綜合的 農地整備 推進

쌀 消費가 감소하고 段收가 증대한다고 하더라도 2000년대초의 畓 所要面積은 최소한 90~100萬*ha* 수준이 될 것이다. 따라서 平野地에 위치한 畓을 中心으로 적어도 80萬*ha*는 완전한 用排水 시설을 갖추고 整理가 완료되도록 하여 效率的인 畓作經營이 이루어지도록 하여야 한다. 따라서 未整理된 畓중 조건이 좋은 곳을 선정하여 30萬*ha*를 연차적으로 整理하도록 하고, 耐旱能力 3년이하인 畓중 20萬*ha*에 대하여도 水利施設을 高度化시키는 사업을 연차적으로 실시한다. 만약 이와 같이 畓에 대하여 耕地基盤 整備가 이루어지지 못하면 쌀의 消費減少에도 불구하고 쌀의 供給이 不足한 현상이 나타날 가능성이 크다. 특히 앞으로 國內産 쌀이 海外米穀과 價格競爭을 하지 않을 수 없는 상황을 예상한다면 生産費를 최대한 절감할 수 있는 能率的인 水稻生産體制를 확립한다는 것은 대단히 중요하고 그런 의미에서 畓基盤整備의 重要性은 충분히 인식되어야 한다.

기존의 畓중 경사지에 위치한 논, 혹은 谷間에 위치한 논 등은 주변의 田 혹은 잡종지, 임야 등과 統合하여 大型 田作地 혹은 草地 등으로 재개발 하도록 하는 綜合的 田基盤事業을 실시하도록 한다. 이때 경사상태를 그대로 유지하면서 평탄작업과 進入路 개설작업만 실시함으로써 費用을 최소화할 수 있는 工法을 개발하여야 한다.

물론 이를 위해서는 地主의 동의가 필요하므로 용이한 일은 아니나 마을단위, 혹

은 지역단위의 地域農業發展計劃을 수립하여 地域農民과의 충분한 협의와 대화를 통하여 地域單位 事業으로 추진하도록 노력한다. 현재는 耕地整理가 이루어지면 絶對農地로 지정되어 轉用價値가 소멸되므로 農民의 合意를 받기가 어렵다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 農地轉用이 事前에 정해진 用途區分에 따라 진행되면 耕地整理와 轉用價値는 별개의 것이 되므로 農民의 合意를 얻기가 쉬워질 것이다.

끝으로 이제까지의 耕地基盤整備는 筆地개념에서 이루어졌으나 앞으로는 農場整備, 나아가서 農業地域 整備개념에서 이루어져야 한다. 즉, 田畓에 대한 整備는 물론 취락지역정비, 생활용수 공급시설, 각종 하수처리시설 등을 포괄하는 綜合的 시각에서 추진토록 하여야 한다.

4. 地域農業資源의 效率的 利用을 위한 體制整備

農村地域은 본래 地域에 따라 地形的 혹은 기후적 特性이 각기 다르지만, 經濟發展에 따라 經濟社會的 條件에서도 異質化가 심화되고 있다. 市場條件, 都市化의 영향, 勞動力 條件과 賃金條件, 農家의 構成, 資本形成狀況, 人的資本, 農家의 營農意向 등에서 地域的으로 커다란 차이를 나타내고 있다. 물론 耕地條件, 水利條件, 道路條件 등도 地域差가 현저하다. 이와 같은 地域差 때문에 각 地域마다 農業發展을 제약하는 要因이 다르고 問題의 內容도 다를 수 밖에 없다. 따라서 각 地域은 그 地域의 특수한 農業問題를 分析하고 이를 해결하기 위한 努力을 地域單位에서 장기적 계획아래 체계적으로 추진하지 않으면 안된다.

한편 地域內에서 보면 農家間의 異質化가 진행되는 가운데 農業資源이 農家間에 원활히 流動되지 못하므로 資源不足에 직면하고 있는 農家가 있는 한편에서 資源이 遊休化되고 있는 農家가 존재하게 되는 모순현상이 나타나고 있다. 이러한 모순을 극복하기 위해서는 資源의 流動을 促進시킬 수 있도록 하는 地域單位의 시스템을 구축해 나가야 한다.

이상과 같은 目標아래 각 地域은 각 地域의 農業을 發展시키기 위한 長期計劃을 수립하고 체계적이고 綜合的인 努力을 기울이도록 한다. 이 計劃은 각 農家의 營農計劃을 파악하고 각 地域의 農業問題를 分析하여 그 地域의 農業發展을 제약하

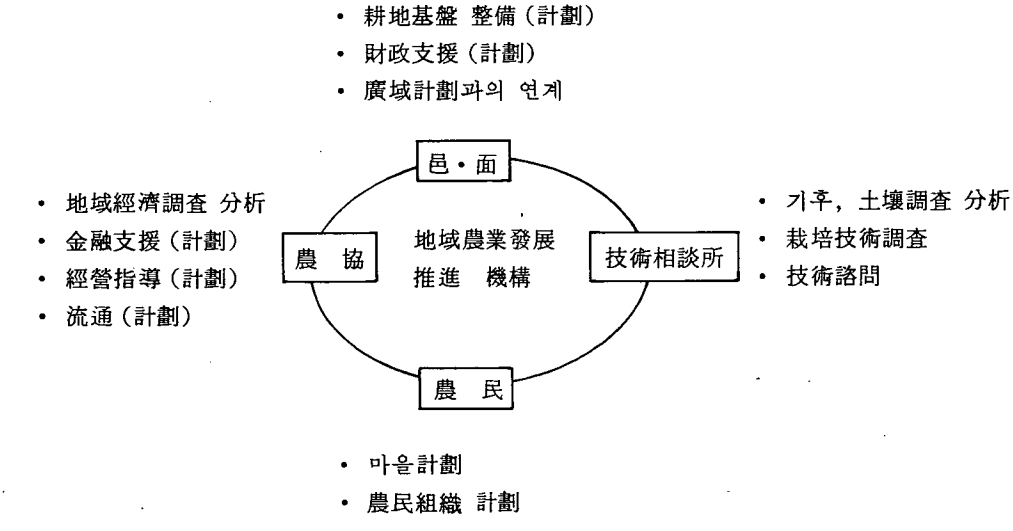
고 있는 要因을 파악함으로써 中央政府의 農業政策을 보완하는 地域農業政策을 수립하려는 것이다. 따라서 主産地 形成 계획과 같이 生産計劃 中心이 되어서는 안되고, 도리여 生産計劃은 각 農家의 自律的 營農計劃을 집계한 이상이 되지 않도록 특히 유의하여야 한다.[3]

地域農業發展計劃은 邑·面을 單位로 하되 필요한 部門에 대해서는 보다 더 廣域的인 協議機構를 설치하여 廣域事業을 추진하도록 한다. 計劃樹立을 위하여 邑·面, 農協, 마을代表, 農業技術相談所(가칭) 등으로 구성된 企劃機構를 설치하여 役割을 分擔하고 다시 綜合 調整하는 機能을 수행하도록 한다.

邑·面은 計劃樹立과 집행을 총괄하면서 耕地基盤 整備計劃과 재정지원 계획부분을 담당하고 廣域計劃이 필요한 경우에는 인근 邑·面計劃과의 연계 조정 역할을 수행한다.

農協은 經濟分析 能力을 최대한 발휘하여 地域經濟를 分析하고 問題를 도출해내는 機能을 담당함과 동시에 農家에 대한 經營指導 業務를 수행한다. 그밖에 金融

圖4-1 地域農業發展計劃의 樹立과 推進體系



3) 이제까지 우리나라에서 論議되어온 地域農業論이 대부분 主産地形成論을 핵심으로 하고 있고, 또 農協의 地域農業振興事業도 그러한 성격을 벗어나지 못하고 있는데에 문제가 있다.

支援計劃과 農産物 流通計劃을 담당한다.

現在의 農村指導所를 「農業技術 相談所(가칭)」로 개편한 후, 現場의 生産技術 指導 中心에서 탈피하여 氣候와 土壤調査, 栽培技術 資料蒐集 등 計劃樹立과 집행에 필요한 技術支援 역할을 수행하도록 한다. 또한 農家의 經營計劃 수립에 필요한 技術 諮問 역할을 담당하여 農協과 共同으로 農家의 經營計劃 樹立을 支援한다.

「農業技術 相談所」는 현재의 「農村振興廳」이 순수 研究機關으로 개편됨에 따라 각 道別 「農村振興院」을 개편한 道 「農業技術院(가칭)」에 소속되도록 하여 地域農業과의 연계관계를 강화하도록 한다. 農業振興院은 道에 소속된 農業技術指導 組織으로서 각 郡이 필요로 하는 分野의 專門人力을 郡의 農業技術相談所에 配置하고 새로운 技術, 品種, 資材에 대한 간단한 適用 시험 등을 수행하면서 種子 供給업무를 담당한다.

第5章

農業構造改革을 위한 體制整備

1. 農家에 대한 選擇的 支援制度 發展

가. 選擇的 支援의 필요성

먼저 巨視的으로 보면 앞으로 農業部門의 成長率은 年平均 2~2.5% 수준을 넘기 어려울 것으로 보이는 반면 非農業部門은 7~8% 수준의 成長을 유지할 것으로 전망되므로 成長隔差는 年 5~6%에 이를 것이다. 이와 같은 成長隔差를 고려할 때 現在 350萬에 이르는 農業就業者의 生産性問題와 180萬戶를 넘는 農家의 所得問題는 農家戶數와 農業就業者의 현격한 감소 없이는 해결될 수 없다. 그러나 農業就業者의 감소 속도는 第2章에서 이미 지적하였듯이 國民經濟全體의 勞動力需給 條件에 의하여 결정되므로 農業政策이 선택할 수 있는 최선의 길은 農家戶數의 감소 속도가 農業就業者의 감소 속도에 근접하는 수준으로 유지되도록 하는 것이다.

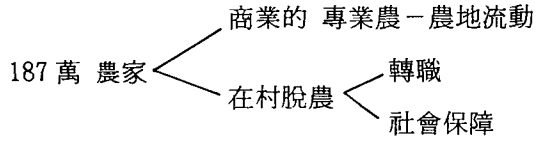
그런데 현재 180萬戶를 넘는 農家는 이미 대단히 異質化되어 最高位 10% 所得階層과 最下位 10% 所得階層은 8배의 차이가 나고 있다.[1] 또한 所得水準이 下位 20%에 해당하는 農家들은 所得이 家計費에 못미치는 赤字家口들로서 이미 負債規模가 所得의 70% 수준에 이르고 있다. 이들의 所得은 그나마 日雇賃金所得, 移轉所得 등 不安全한 源泉에 대한 依存率이 높다는 취약성을 가지고 있다. 이

1) 이하의 分析 結果는 李貞煥, 金殷淳, "低所得農家의 問題와 對應方向",「農村經濟」 11-2, 1988, pp. 15~25.

들 農家들은 土地, 資本, 勞動力 등 모든 資源의 보유 수준이 낮을 뿐만 아니라 勞動力의 교육수준도 낮고 老齡化 되어 있어 土地生産性도 勞動生産性도 매우 낮다. 이같이 전반적으로 所得基盤이 대단히 취약하기 때문에 農業所得 뿐만 아니라, 兼業所得, 農外就業所得 등도 현저히 낮은 상태에 있다.

이러한 低所得農家들에게 價格支持, 金利負擔경감, 農機械 購入費補助, 農地購入資金融資 등을 실시하더라도 일시적 도움은 되지만 赤字－負債累增의 늪에서 벗어나기는 어려울 것으로 생각된다. 따라서 이들을 農家로 溫存시키려는 政策은 社會的 非效率과 財政의 非能率을 초래할 것이다. 또한 이같은 農家의 異質性을 무시하고 각종 農業所得 支援政策이 모든 農家에 무차별하게 집행되고 農村工業化가 진행되면 모든 農家를 兼業農으로 전락시키는 構造變化가 진행되어 規模擴大－專業農 育成－效率的 農業實現이라는 目標는 달성될 수 없다.

따라서 앞으로는 選擇的 支援制度를 도입하여 商業的 專業農으로 育成할 農家와 轉職 혹은 隱退를 유도하여야 할 農家를 區分하여 각각 産業政策的 次元과 社會政策的 次元으로 區分하여 포괄적으로 支援하도록 한다. 商業的 專業農이 發展하기 위해서는 農地의 流動性이 최대한 增進되어야 하고, 在村脫農이 추진되기 위해서는 轉職프로그램과 社會保障프로그램이 충분히 갖추어져야 한다. 在村脫農의 促進은 農地의 流動性을 제고시키는 중요한 계기가 된다.



나. 세 가지 選擇的 支援프로그램

〈表 5-1〉과 같이 세가지 選擇的 프로그램을 마련한 후 각 農家의 희망과 能力에 따라 각 프로그램이 포괄하는 支援政策은 포괄적으로 시행하되, 각각의 프로그램은 상호 배타적으로 적용된다. 가령 社會保障프로그램에 의하여 支援받는 農家는 專業農에게 적용되는 支援을 받을 수 없다.

農家로 成長해 나가려는 희망과 일정한 資格要件을 갖춘 農家에게는 長期綜合金融支援, 災害補償支援, 農地賃借斡旋 등 모든 필요한 支援을 農家別 長期發展計劃에 의하여 연차적으로 실시한다. 반면에 專業農으로 發展할 의사와 能力이 없는 農家중 轉職이 가능한 農家에게는 轉職教育과 職業斡旋을 무료로 실시하되 轉職이 이루어질 때까지 일정한 生活支援金을 지불하도록 한다. 轉職이 불가능한 經營主에게는 최저생계비, 年金 등을 지급하여 脫農後의 生活安定을 보장하도록 하고 子女에 대한 學資金補助, 의료부조금지급 등의 지원을 실시한다. 이와 같이 轉職프로그램 혹은 社會保障 프로그램에 의하여 지원을 받게되는 農家들이 所有地를 專業農에게 賃貸하거나 經營을 위탁하는 경우에는 賃貸料를 一時에 지급하고 특별장려금을 지급한다.

表5－1 選擇的 農家支援 프로그램

프로그램區分	프 로 그 램 내 용	
專業農 育成 프로그램	○ 農地購入資金支援 ○ 農地賃借 알선과 賃借料 融資 ○ 經營受託 알선	○ 專業農 中心의 地域生産組織의 結成支援 ○ 綜合金融支援 ○ 技術教育과 經營指導
轉職脫農 프로그램 (노동력이 있는 농가)	○ 轉職教育 ○ 轉職補助金 支給 ○ 취업알선	○ 農地信託 혹은 賃貸斡旋과 장려금 지급 ○ 長期賃貸時 賃貸料 一時支給
社會保障脫農 프로그램 (노동력이 없는 노령농가)	○ 農地信託 혹은 賃貸斡旋과 奬勵金支給 ○ 長期賃貸時 賃貸料 一時支給	○ 子女學資補助金 支給 (자녀대책) ○ 의료부조금지급 (질병대책) ○ 年金 혹은 최저생계비보조 (생활대책)

2. 農地流動促進施策의 적극 추진

가. 基本戰略體系 확립

앞으로 韓國農業이 能率的인 産業으로 發展할 수 있는가의 여부는 農地流動이 얼마나 활발히 진행되어 耕地資源이 生産性이 높고 의욕이 넘치는 農家에 集中되는 專業的 商業農 中心 構造를 실현할 수 있는가에 달렸다. 그런 의미에서 앞으로는 農家戶數의 減少速度와 農業就業者의 減少速度가 같은 수준을 유지할 수 있도록 副業的 農家의 增加를 방지하여야 한다.

현재 農家戶數 減少率이 1.7%수준정도 이지만 農地의 流動面積이 年間 15萬*ha*에 이르고[2] 있음에 비추어 앞으로 農家戶數의 減少速度를 促進시키려는 年間 農地流動量이 지금보다 대폭 증가되어야 할 것임은 분명하다. 현재 賣買에 의하여 1萬*ha*의 農地를 流動시키는 데에만도 2,100억원 정도의 資金이 소요되므로(坪當平均 7,000원 수준이 된다고 가정), 全體 農地 流動이 所有權 이전에 의하여 이루어지려면 매년 수조원에 이르는 資金이 소요된다. 이와 같이 방대한 資金需要를 農家나 政府가 감당해 나간다는 것은 대단히 어려운 일일 뿐만 아니라 설사 가능하다 하더라도 매년 방대한 資金이 農地 代錢의 형태로 非農業部門으로 流出되므로 그만큼 農業部門의 固定資本 投資가 위축된다. 또한 政府가 방대한 農地購入資金을 공급하면 그만큼 農地購買需要를 증대시켜 農地價格의 上昇을 촉진시키는 부작용을 초래한다는 사실도 유의해야 한다.

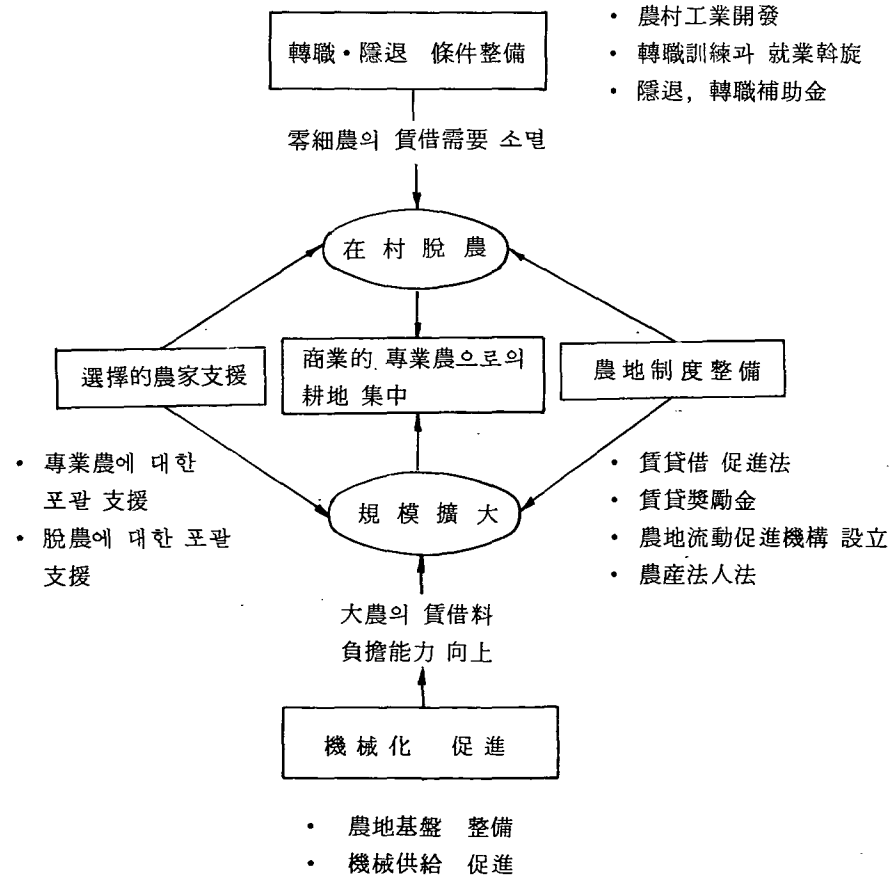
이러한 상황을 고려할 때 앞으로의 農地流動은 賃貸借를 中心으로 이루어질 수 밖에 없고 따라서 農地流動의 정도는 賃貸借가 얼마나 활발히 이루어지는가에 달렸다고 생각된다. 이때 農地賃貸借料의 수준은 法律的 規制에 의하여 下落시키려 하기보다는 賃貸地의 供給을 促進시켜 市場原理에 의하여 下落되도록 하는 戰略을 이용하여야 한다. 法律에 의하여 賃貸借料를 규제하면 그만큼 農地流動이 위축되고 그나마의 流動도 暗去來化하기 때문이다.

---

2) 「農家經濟調査」農家중 2年 계속 조사된 農家들의 耕作面積 變動量을 總農家戶數로 곱하여 추산하였다.

賃貸借를 中心으로 流動되는 農地가 商業的 專業農에게 集中되기 위해서는 〈圖 5-1〉과 같은 戰略體系아래 關聯制度 整備 등 政策이 종합적으로 이루어져야 한다. 첫째, 零細農家가 높은 賃借料를 지불하면서까지 耕作規模를 擴大하지 아니하더라도 필요한 生計費를 확보할 수 있도록 충분한 非農業的 就業機會가 마련되고 轉職施策이 이루어져야 한다. 非農業部門에의 轉職條件이 갖추어지면 零細農家가 規模를 擴大하지 아니할 수 없는 內面的 필요가 해소되고 도리어 적정한 條件, 즉 自耕時의 土地純收益에 필적할만한 賃借料 收入과 耕地所有權 유지만 가능하다면 所有農地를 도리어 賃貸하려는 農地供給者로 전환될 것이다. 轉職이 곤란한 老齡農業者에게는 은퇴장려금 혹은 年金 등을 지급하여 生計의 수단으로 소극적으로 零細한 經營을 지속할 수밖에 없는 일이 없도록 한다. 물론 이때 自給用 小規模 庭

圖5 - 1 農地流動促進 戰略體系



園園藝用地를 유지하는 것은 충분히 예상할 수 있다.

둘째, 大規模農家의 賃借料 負擔能力이 增大될 수 있도록 機械化가 促進되어야 한다. 機械化가 促進되면, 특히 移秧, 收穫 등 농번기 作業이 機械化되면 耕作規模를 擴大하더라도 이미 보유하고 있는 機械와 施設 그리고 專業從事者의 操業度만 조금 높이면 추가적인 費用이 매우 적게 발생한다. 뿐만 아니라 現代 農業에서 機械는 勞動代替機能 뿐만 아니라 土地代替能力까지 가지고 있으므로 機械化가 先行된 階層이 그렇지 못한 階層보다 높은 收量을 실현할 수 있다. 따라서 機械化될수록 大農이 支拂할 수 있는 賃借料의 限界는 점차 上昇하게 된다.

세째, 農地賃貸借法을 정비하여 農地의 賃貸借가 法律的 보호아래 활발히 이루어질 수 있도록 보장하여야 한다. 農地賃貸에 의하여 所有權에 대한 위협을 받게 된다면 대부분의 農地所有者는 所有權에 대한 安全性을 보장받기 위하여 賃貸를 기피하게 될 것이기 때문이다. 農地制度가 改善整備 되더라도 農地가 반드시 專業農家에게 쉽게 집중되지 못한다. 왜냐하면 農地市場은 대단히 불완전한 것이므로 정보의 제약, 사회적제약, 심리적제약 등 수많은 제약이 도사리고 있기 때문이다. 따라서 農地의 流動을 促進시키는 機構를 設立하여 農地의 賃貸借, 經營委託, 農地賣買 등을 알선하고 代行하도록 한다.

네째, 農家支援方式을 앞에서 이미 언급한 바와 같이 쇄신하여야 한다. 즉, 商業的 專業農 育成 프로그램과 脫農 프로그램, 轉職 프로그램, 社會保障 프로그램을 마련한 후 農家의 희망과 객관적 조건을 감안하여 選別的으로 적용토록 함으로써 農家의 分化를 促進시키도록 한다.

이상과 같은 農地流動化 政策은 많은 農民의 轉職, 은퇴를 전제로 하기 때문에 社會經濟的 費用이 많이 들기 쉽다. 따라서 10년이상의 장기계획을 수립하고 체계적으로 추진하되, 특히 1990년대의 世代交替期를 本格的 農地流動期로 보고 추진하여야 한다.

이상과 같은 戰略아래 제시된 제반 施策들이 能率的으로 推進될 수 있도록 農林水産部에 農業構造改善局(가칭)을 설치한다. 현재는 農地整備, 農林地域開發기능까지를 포함하여 農村開發局에서 담당하도록 되어 있으나 農業構造改善, 農地의 整備와 保存, 農村環境開發機能은 각각 分離되어야 할 것이다.

나. 農地制度 整備

첫째, 農地法을 정비하여 農地賃貸借가 당사자의 자유계약에 따라 自由스럽고 安全하게 이루어질 수 있도록 모든 法律的 保護조치를 강구한다. 뿐만 아니라 專業農에 대한 賃貸 특히 長期賃貸에 대해서는 賃貸料를 일시 支給하거나 特別奬勵金을 지급하는 制度를 마련한다. 日本의 경우 80年代에 들어 모든 賃貸借 規制를 철폐하고 賃貸奬勵金을 지급하기 시작하여 長期 賃貸의 경우에는 10 a當 10,000 円 ~ 30,000 円씩의 奬勵金을 지급하고 있고, 그 결과 農地流動量이 크게 증가하고 있을 뿐만 아니라 賃貸借 契約期間이 2년 이하인 短期인 것은 거의 없어지게 되었다. 유럽의 모든 國家들도 2차 세계대전 후 예외없이 이러한 제도를 실시하였다.

둘째, 農地所有者와 農業從事者가 耕地資本, 勞動을 共同 부담하는 農産法人을 設立하여 專門的 經營이 이루어질 수 있도록 하는 제도를 발전시킨다. 이러한 制度는 資源保有條件이 다른 農家들이 統合하여 制度的 保護와 支援아래 規模를 擴大하고 專門的 經營을 도모할 수 있도록 하기 위한 것이다.

세째, 農地流動促進 機構를 설립하여 農地의 賣買, 信託, 賃貸借 알선, 經營受·委託 業務를 수행토록 한다. 프랑스의 SAFER, 화란의 SBL, 日本의 縣公社, 그리고 약간 성격은 다르지만 80년대 이후에 시작된 日本의 農業委員會의 農地流動 알선사업 등이 이 범주에 속한다.

네째, 農地가 投機的 去來의 대상이 되지 못하도록 하기 위하여 非農民의 農地購入을 엄격히 規制하도록 한다. 그러나 農地의 投機的 需要는 都市의 地價上昇으로 農地에 대한 期待資本利得이 높게 형성되는데서 비롯된 것이므로 土地일반에 대한 開發利益 환수제도가 마련되어야 근본적으로 해결될 수 있다는 데에 깊이 유의하여야 한다.

다섯째, 相續 과정에서 農地所有의 細分化가 진행되는 것을 억제하기 위하여 相續者間의 農地賣買를 支援하는 제도를 도입한다. 營農後繼者가 된 相續人이 他相續人의 相續農地를 購入할 수 있도록 農地金融을 供給하고, 이러한 賣買에 대하여 관련되는 租稅를 감면토록 하는 制度 등이 강구되어야 한다.

여섯째, 農地購入資金을 供給하는 「農地金庫」를 설치하여 앞에서 제기한 「農地流動促進機構」에서 관리하도록 한다. 그러나 農地資金을 農民에게 無差別하게 供給하면 일시에 農地需要가 증가하여 農地價格을 앙등시키는 부작용을 초래하기 쉽

다. 또 農地流動이 賣買를 中心으로 이루어질 수밖에 없다는 것은 이미 앞에서 분명히 지적하였다. 따라서 農地資金은 앞에서 지적한 相續人間의 農地去來, 商業的 專業農과 離脫農民間의 去來 등에 제한적으로 供給하도록 한다.

3. 農業經營人의 育成制度 改善

현재 실시되고 있는 農民後繼者 育成事業은 資金支援과 技術支援으로 新規參入 장벽을 완화시키거나 新規參入 誘因을 제공하여 젊은 세대의 營農定着을 유도하려는 데에 重點을 두고 있다. 이 사업은 본래 젊은 세대의 離農現象에 대한 對應策으로 立案되었기 때문에 젊은 세대의 營農定着 誘導에 중점을 두고 있는 것은 당연한 귀결일 것이다.

그러나 700~1,000萬원의 자금으로 新規參入農家가 安定된 經營體로 發展하리라고 기대하기 어렵다. 도리어 韓國農業이 家族農 中心 構造일 수밖에 없다는 사실을 염두에 둘때 有能한 農業後繼者는 기본적으로 유망한 農家를 앞에서 언급한 바와 같이 專業農으로 育成하기 위하여 綜合的으로 지원하는 가운데 자연스럽게 育成될 것이다. 따라서 農民後繼者 育成事業은 앞 절에서 제시한 專業農育成 프로그램에 흡수시키도록 한다. 이때 相續과정에서 所有權이 後繼者에게 集中될 수 있도록 相續地 購入資金을 우선적으로 支援한다.

한편 農業經營人의 能力을 지속적으로 向上시켜 나가기 위하여 모든 農業經營희망자 (農高卒業者, 기타 학교졸업자 등)와 기존 農業經營者 등이 入學하여 단기간 集中的으로 技術教育과 經營教育을 받을 수 있는 「農業經營者 學校」를 年中 운영한다. 이 學校는 기존의 正規學校 教育과는 독립적으로 운영되는 것으로서 農高 혹은 農專의 일부를 改編하여 利用할 수 있을 것이다. 그러나 農高, 農專 등은 단순히 農業經營者를 育成하는데에만 目的이 있는 것이 아니라 農業 혹은 農産物과 관련된 다양한 職種 需要에 부응하기 위한 것이므로 需給狀況에 따라 定員調整은 필요하지만 農業經營者 大學의 설치와는 관계없이 운영되어야 할 것이다.

4. 地域農業集團 育成

商業的 專業農育成 努力에도 불구하고 副業的 兼業農이 상당수 존재하게 되고 耕地가 分散되고, 耕地規模 擴大에 강한 제한이 존재하는 것은 불가피할 것이다. 따라서 이와 같은 限界와 制限을 극복할 수 있도록 商業的 專業農이 주도권을 잡고 兼業農을 포섭하여 이들과 상호 보완적인 組織體系를 發展시키고 동시에 專業農 사이의 協力關係를 發展시켜 나갈 필요가 있다. 地域農業集團은 첫째, 機械와 施設의 共同利用을 도모하고 둘째, 生産物 혹은 副産物을 農家間에 交換使用토록 하고, 세째, 土地利用體系를 地域單位에서 조정하여 나가도록 함으로써 個別經營의 限界를 극복해 나가도록 하는 것이다. 이것은 個別經營의 經營成果를 向上시킬 뿐만 아니라 地域內 農業資源(土地, 機械, 農業勞動力 등)의 利用效率을 增進시키기 위한 것이다. 그러나 이러한 組織化는 어디까지나 農家間의 自發的 협의와 이해아래 추진되어야 하며 일방적인 當爲의 強要가 되어서는 안된다는 점에 충분히 유의하여야 한다.

이와 같이 생각할 때 機械와 施設의 利用組織은 個別所有를 원칙으로 하되 專業農家가 中心이 되어 機種別로 所有를 分擔한 후 상호 交換作業을 실시하고 兼業農家들로부터 作業을 委託받는 形式으로 발전해 나가는 것이 現實的이고도 效率的이라고 생각된다. 또한 水稻作 農家가 肥肉牛 혹은 酪農部門을 導入할 수 있도록 共同草地, 共同放牧場을 마련하거나, 共同育成牧場을 설치하여 育成問題를 해결해 나가는 組織도 바람직하다고 생각된다.

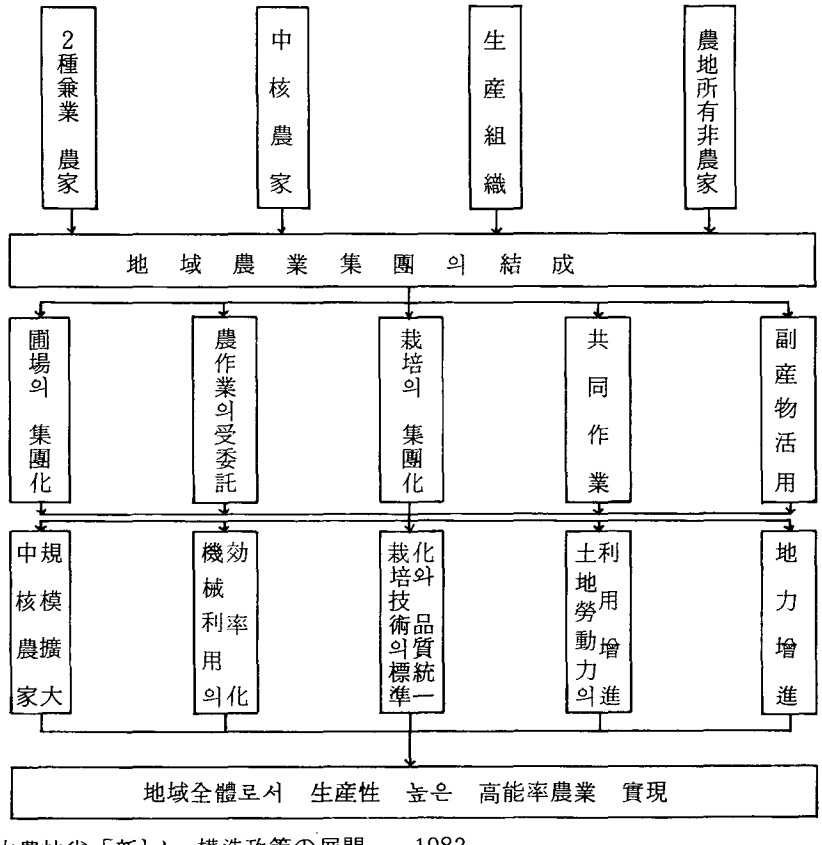
生産物과 副産物의 交換利用組織이란 가령 農家間의 協約에 의하여 耕種農家가 靑刈作物이나 農産副産物을 畜産農家에 供給하고 畜産物農家로부터 堆廐肥를 공급받거나, 耕種農家가 生産한 飼料穀物을 地域內 畜産農家에서 利用토록 하는 따위의 조직을 의미한다. 가령 飼料用 보리를 생산하되 地域內 耕種農家와 大家畜農家 사이의 契約生産方式으로 생산한 후 自家調製에 의하여 地域內에서 이용되도록 함으로써 一般流通飼料보다 流通費와 加工費, 각종 마진을 절약할 수 있다. 실제로 현재 配合飼料의 경우 原料價格의 40%정도에 상당하는 流通, 加工費用과 마진이 부가되고 있으므로 이와 같은 방법에 의하며 그만큼은 費用절감을 도모할 수 있다.

土地利用體系의 地域單位調整이란 土地利用을 集團化하기 위한 組織이다. 각기 所有가 다른 小規模의 필지가 교차하고 있다는 사실을 고려할 때 이와 같은 圃場條件의 不利益을 극복하기 위한 農家間의 共同努力은 매우 긴요하다.

가령 農協 등이 마을내의 모든 耕種農家들로부터 일정한 조건에 겨울동안의 畓利用權을 위탁받아 畜産農家 혹은 희망하는 小數農家에게 利用權을 양도함으로써 規模化, 田地化된 畓裏作 栽培가 가능해진다. 여기에 機械作業 專門受託組織이 연결된다면 더욱 바람직하다.

물론 이와 같은 組織은 地域內에서 自發的으로 결정되어야 할 것이지만 이와 같은 組織의 活動이 용이하도록 法律 (農地法 등)을 정비하고 각 地方政府가 세심한 배려를 하여야 한다. 또한 日本等地의 사례와 성과를 소개하는 등의 홍보활동 등도 중요하다.

圖5 - 2 地域農業集團의 槪念



資料 : 日本農林省,「新しい 構造政策の展開」, 1983.

第6章

農業內外에 市場經濟 秩序의 基盤確立

1. 農産物 價格政策의 合理化

가. 價格支援政策의 調整

價格은 需給을 조정하는 기능과 農家의 所得을 결정하는 機能을 가지고 있다. 이제까지 價格政策에는 需給을 조정하되 특히 生産을 자극하는 관점과 農家의 所得을 增大시킨다는 관점이 크게 作用하였다. 즉 價格政策이 生産政策의 수단으로, 그리고 社會政策의 수단으로 이용되어 왔다고 볼 수 있다. 그러나 앞으로 종래와 같은 價格政策이 실시되는 경우 農産物에 따라서는 生産過剩이 發生할 우려가 있다는데에 유의하여야 한다. 가령 쌀의 경우 그 實質價格 수준을 現水準으로 支援하면 消費는 줄고 生産은 증가하여 2000년경에는 生産過剩이 發生할 것으로 展望되고 있다. 또한 종래와 같은 價格政策이 실시되는 경우 農産物의 國內外 價格差를 더욱 擴大시키고 構造變化를 저해하는 결과를 나타낼 우려가 있다.

이상과 같은 사실에 유의하여 앞으로는 價格政策에서 社會政策的 機能을 배제하고 첫째, 構造政策과 연계되어 專業農家의 經營을 安定시키는 機能 둘째, 需給均衡을 확보하는 기능이 발현될 수 있도록 운용되어야 한다. 이러한 方向 轉換에 의하

여 파생되는 ① 低所得農家問題는 각종 社會福祉政策을 강화하여 흡수하도록 하고, ② 生産 장려가 필요한 경우에는 생산장려금 지급을 擴大시키는 方法으로 대응하도록 하는 것이 바람직하다.

가령 米價政策은 이제까지 水稻作에 集中되었던 農業資源이 다른 成長部門에 원활히 供給될 수 있도록 함으로써 米穀의 需給均衡을 유지하고 새로운 成長部門이 發展할 수 있도록 하여야 한다. 또한 政府의 收買價格은 需給 실제를 반영하되 점차로 生産性이 높은 專業農의 生産費을 기초로 산정토록 하여 非效率的인 副業的 兼業農의 溫存條件을 제공하지 않도록 유의한다. 大豆, 옥수수와 같은 田作物의 경우 장유용 콩, 콩나물용 콩, 단옥수수 등 특별한 品種에 輸入品과 差別的 價格이 形成되도록 유도하고, 필요한 만큼의 生産 장려금을 지급하여 國內外 價格差가 擴大되지 않도록 하면서 生産을 擴大할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 이때 생산장려금은 生産規模에 따라 누진적으로 지급하여 規模化, 團地化를 유도하도록 할 필요가 있다. 또한 農業의 構造改革 展望에 맞추어 최초 5~10 년간은 높은 수준을 유지하고 그 이후 점차 수준을 낮추어 간다는 장기적 계획아래 실시되는 것이 바람직하다.

牛乳의 경우 現在 行政指導價格에 의하여 固定되어 있으나 需給狀況에 따라 價格이 변동될 수 있는 장치가 필요하다. 또한 앞으로 牛乳價格과 관련하여 중요한 것은 乳製品 市場의 開放에 어떻게 대응할 것인가 하는 問題이다. 需要가 급속히 增大하고 있고 海外로부터의 輸入開放 요구도 커지기 때문에 乳製品의 輸入擴大는 불가피하다고 보아야 한다. 이때 만약 乳製品用 原乳의 供給價格이 現在와 같은 수준이라면 乳製品의 國內外 價格差가 대단히 커져 國內産 乳製品은 存立하기 어렵게 될 것이다. 따라서 加工用 原乳價格과 市乳用 原乳價格에 差別的인 價格이 形成될 수 있도록 하는 장치가 마련되지 않으면 乳製品의 國內生産은 기대하기 어렵다는 사실에 유의하여 市乳用과 加工用의 差別價格制가 확립되도록 하여야 한다.

나. 生産調整 價格安定 시스템의 發展

農産物價格安定시스템은 다음과 같은 두 가지 認識위에서 수립되어야 한다. 첫째, 農産物은 價格變動이 심한 속성을 가지고 있으므로 어느 정도의 變動 — 季節的, 年次的 —은 生産者, 消費者 모두가 감내한다는 인식이다. 農産物의 價格을

工産品과 같이 생각하여 政策이나 制度가 지나치게 민감하게 반응하는 것은 도리여 價格變動을 증폭시킬 우려가 있다. 둘째, 農産物價格 安定은 기본적으로 生産者의 自發的 生産調整에 의해서만 가능하고, 生産이 完了된 이후 市場 단계에서 수매하는 방법에 의하여 價格을 安定시킬 수 있는 폭은 대단히 제한적이거나 더 큰 價格波動을 초래할 우려조차 있다는 認識이다.

이상과 같은 認識을 전제로 品目別로 다음과 같은 安定시스템을 수립하도록 한다.

먼저 쌀은 國民의 基本食糧으로서 年中 價格이 安定되도록 할 뿐만 아니라 凶作 등으로 供給이 절대적으로 不足한 상황에 대처할 수 있는 體制가 확립되어야 한다. 따라서 凶作 確率를 고려하여 安全在庫水準을 산출하고 동시에 米穀市場에 대한 政府의 제어 능력을 유지할 수 있는 安定在庫 수준을 산출하여 이에 맞는 수준을 매년 수매-비축-방출하도록 한다. 이때 수매는 중견 농가의 生産費를 보상하는 수준에서 결정하고 방출은 競賣方式에 의하여 米穀 도정 및 유통업자에게 매각하는 방식으로 집행한다.

한편 收穫量 예측시스템을 개발하여 安全在庫 수준을 상회하는 凶作이 예상되면 되도록 빨리 輸入을 확보할 수 있는 時間的 여유를 갖도록 하여야 한다. 이를 위하여 적어도 日本 水準의 收穫量 예측시스템을 조기에 완비토록 할 필요가 있다. 또한 海外 穀物需給狀況 變化를 되도록 빨리 입수할 수 있도록 海外農業情報 蒐集機能을 擴大할 필요가 있다.

둘째, 채소류에 대해서는 政府의 出捐과 生産者의 負擔金으로 조성된 品目別 「價格安定 基金」을 창설하여 生産者에게 價格安定保障과 동시에 책임을 부과하는 제도를 도입한다. 즉, 品目別 「價格安定 基金」은 生産者團體(主産地 農民團體, 農協 등)와 일정한 最低保障價格과 最高限界價格을 條件으로 生産契約을 체결하고, 이때 生産者는 일정한 負擔金을 지불한다. 市場價格이 最低保障價格을 하회하면 「基金」이 差額을 보전하고, 最高限界價格을 상회하면 이를 基金에 轉入토록 한다. 모든 거래는 지정된 都賣市場을 경유하여 이루어지고 價格 정산은 基金과 農民團體 사이에서 일괄적으로 이루어진다.

契約生産方式을 도입하는 것은 이 制度에 참여하는 農家를 사전에 결정하여 이 制度가 책임져야 하는 범위를 한정시킬 수 있고 契約過程을 통하여 生産量을 조정

할 수 있기 때문이다.

세째, 畜産物은 畜産物 價格安定基金이 市價에 의한 수매, 방출, 輸入활동을 전개하여 價格을 조정하도록 한다. 이 사업에 소요되는 資金은 輸入品 販賣收益으로 충당함을 원칙으로 한다. 동시에 畜産觀測活動을 대폭 강화하여 生産調節이 자발적으로 일어나도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 畜産物은 일정한 生理的 기구에 의하여 供給이 결정되므로 畜産觀測 方法을 生物經濟模型(bio-economic model)으로 개편하고 飼育統計, 屠畜統計, 飼料統計와 연계시켜 소의 경우 2～3년 정도, 돼지의 경우 6～9개월 정도 후까지의 觀測情報를 제공토록 한다.

끝으로 畜産部門이 크게 擴大될수록 飼料穀物의 供給을 安全하게 하는 것이 더욱 더 重要해진다. 따라서 飼料穀物에 대해서는 國際價格 波動確率을 고려하여 최소한도의 安全在庫를 飼料業者, 畜産業系와 共同으로 유지하도록 하고, 동시에 海外市場情報의 수집 능력을 제고시켜 나가야 한다.

2. 農産物의 公正한 去來基盤 造成

가. 競爭的 去來基盤 造成

全國 主要都市에 經濟圈을 中心으로 綜合都賣市場을 건설하여 都賣市場 中心의 流通體系가 이루어지도록 지속적으로 財政支援을 강화해 나가도록 한다. 각 都賣市場에는 2人 이상의 指定都賣人을 배치하고 多數의 仲買人을 확보토록 하여 충분한 競爭이 이루어지도록 한다. 産地의 영세한 屠畜場은 經濟圈을 中心으로 統廢合한 후 施設을 근대화하도록 財政支援을 강화하고 競賣制度를 도입하도록 제도를 개선한다. 이상과 같은 都賣市場의 운영은 앞에서 논의된 生産調節을 위한 시스템이 운영되기 위하여는 필요 불가결한 것이다.

小賣 단계에서도 충분한 競爭이 이루어지도록 肉類의 連動價格制와 같은 價格規制制度, 小賣商 개설에 관한 규제제도를 폐지하도록 한다.

나. 商品等級化 定着

각종 農産物의 거래가 品質, 産地 등에 따라 差別的으로 이루어지는 것은 生産者, 消費者 모두에게 유리하다. 그러나 이와 같은 差別化는 消費者들이 差別化된 商品去來를 요구하고, 이러한 消費者의 요구가 流通經路를 역류하여 生産者에게까지 도달됨과 동시에 生産者와 都賣業者가 이러한 요구에 쉽게 부응할 수 있는 條件이 갖추어져야 한다. 따라서 生産者 團體 혹은 農産物 販賣促進 機構가 中心이 되어 消費者에 대한 홍보를 적극적으로 실시하면서 政府는 生産者, 生産者團體, 都賣業者 등에게 필요한 施設資金을 供給하도록 한다.

다. 公正去來 制度 發展

食品加工産業, 農産物 輸出商 등과의 契約栽培 方式이 增大할 것에 대비하여 紛爭을 조정하는 基準의 설정, 購買者 독점을 규제할 수 있는 公正去來 감시기능의 확보가 중요하게 된다. 「公正去來 委員會」와 이 問題에 대하여 앞으로 긴밀하게 협조하고 연구해 나갈 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 또한 加工食品의 去來가 不公正하게 되면 그 原料를 生産하는 農家에게 손해가 귀착될 우려가 크다. 따라서 農林水産部와 農民團體 등은 加工食品이 品質, 價格 등에서 不公正한 행위가 일어나지 않도록 감시하는 기능을 발전시켜야 한다.

3. 農民組織과 團體의 活性化

農業部門도 市場革新에 의하여 價格原理와 競爭原理가 農業部門을 지배하게 될수록 農民과 政府, 農民과 流通産業, 農民과 資材産業, 農民과 食品加工産業 사이의 관계에서 農民이 대등한 협상력과 市場對應力을 발휘할 수 있어야 하므로 農民組織과 團體의 存在와 活動이 필요 불가결하게 된다. 이때 農民組織과 團體에 대한 政府의 모든 간섭과 통제를 폐지하고, 同時에 組織내의 中央集權的 要素를 제거하도록 關聯制度를 개선 정비하여야 한다.

■ 農·畜協

農·畜協의 組織과 運營의 改編은 民主化, 效率化, 地方化라는 세가지 관점에서 접근되어야 하며 民主化라는 一方的 시각만이 강조되어서는 안된다.

單協과 中央會의 組合長과 會長은 會員 혹은 會員組合에 의하여 直選制로 선출하되 投票參與를 높이기 위해 우편투표 방식을 검토한다. 理事는 組合員과 會員組合長 중에서 선출하되, 專門性을 살리기 위하여 專門理事를 약간명씩 두도록 한다. 理事會는 총회의 수권의결기구로서 비상임이사를 원칙으로 한다.

■ 生産者 團體

農民들 스스로 生産調節, 販賣促進, 技術教育과 연수활동 등을 할 수 있도록 生産者 團體의 組織을 장려해 나간다. 生産者 團體가 결성되어 위와 같은 활동을 하려는 경우 이를 保護支援할 수 있도록 필요한 法律를 제정하고, 특히 生産調節 活動을 하려는 경우에는 財政 혹은 農産物 價格安定 基金에서 필요한 자금을 지원하도록 한다.

4. 能率的인 金融制度 發展

農業部門內에 市場經濟 秩序를 확립해 나가기 위해서는 農業金融이 合理的으로 供給될 수 있는 體系를 확립하여야 한다. 이제까지 모든 農業, 農民關聯 金融이 農協中央會에 集中되어 機能的 分化가 이루어지지 못하고 있다. 組合金融과 政策金融을 分離하여 組合金融은 價格原理에 의하여 農家의 短期資金 需要를 전담하도록 하고 政策金融을 中長期性 資金을 전담하도록 한다.

短期資金需要는 예측하지 못한 資金 移出入의 不均衡에서 비롯되는 경우가 많으므로 그만큼 간편하고, 용이하게 供給되는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 組合金融은 自動貸越制度를 도입하는 등 최상의 서비스를 제공하여 農村의 私金融을 완전히 흡수할 수 있도록 한다.

政策金融은 短期農事資金 支援機能을 組合金融에 이양하고(銀行金利와 組合金融의 金利差는 金融自律化와 組合金融의 예수금 증가에 따라 점차 소멸될 것임)

그만큼 中長期性 資金의 供給을 擴大하도록 한다. 現在 農家의 固定資本投資의 상당부분이 短期金融資金에 의하여 충당되고 있고, 이것이 農家의 資金事情을 곤란하게 하는 한가지 이유가 되고 있다고 생각되므로 中長期 金融資金의 供給規模를 대폭 擴大시키는 것은 대단히 중요하다. 더욱이 앞으로 農家의 固定投資需要가 크게 증가할 것이므로 中長期 資金供給 體系를 대폭 확장 정비할 필요가 있다.

따라서 현재의 各種 農業金融用 基金과 計定을 吸收하여 專擔機構를 설립하되, 基金을 대폭 擴大하기 위하여 農業 中長期資金基金에 관한 設置法을 마련한다.

5. 農業資材市場의 競爭構造 發展

모든 資材의 生産과 流通을 自由化하여 競爭的 價格이 形成되도록 한다. 그러나 資材市場이 자칫 독과점 企業에 의하여 지배될 우려가 있으므로 政府의 公正去來 감시기능을 충분히 발휘하도록 유의하고, 農民團體와 組織에서도 이러한 감시기능을 발휘하도록 유도한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 빠른 시일내에 모든 資材의 輸入을 開放하여 國內産業의 效率化를 촉구하고 독과점 행위가 이루어지지 못하도록 하는 것이 필요하다.

앞으로 農業技術은 資材에 관련된 것이 점차 많아지게 될 것이다. 따라서 資材市場에 대한 모든 규제를 폐지하고, 民間企業이 技術革新의 利益을 취득할 수 있도록 필요한 보호제도를 도입한다.

第 7 章

技術革新을 위한 體制整備

1. 技術開發의 方向 設定

가. 基本方向의 設定

技術開發의 基本方向은 經濟社會가 급속히 産業化되고 國際化되고, 農業은 商業化되고 開放化된다는 커다란 흐름을 충분히 고려하여 설정되어야 한다.

이미 2章에서 지적한 바와 같이 産業化에 따라 國民의 食生活이 高級化되고 多樣化될 뿐만 아니라 건강하고 위생적인 食品에 대한 요구가 높아지게 될 것이다. 또한 加工食品 形態로 소비되는 部分이 크게 증가할 것이다. 따라서 農業技術도 이러한 변화에 부응할 수 있도록 변화되어야 할 것이다.

둘째, 開放化의 진전에 따라 國內 農業의 存立은 기본적으로 國際競爭力 水準에 의하여 결정될 것이므로 農業技術은 生産性을 비약적으로 增進시킬 수 있도록 發展되어야 한다.

세째, 産業社會로의 발전에 따라 環境에 대한 國民의 관심과 수요가 크게 증대될 것이다. 따라서 農業技術은 環境保存 機能을 원활히 수행할 수 있는 方向으로 發展되어야 한다.

네째, 耕地資源이 대단히 不足한 실정임에도 불구하고 耕地가 遊休化되는 현상

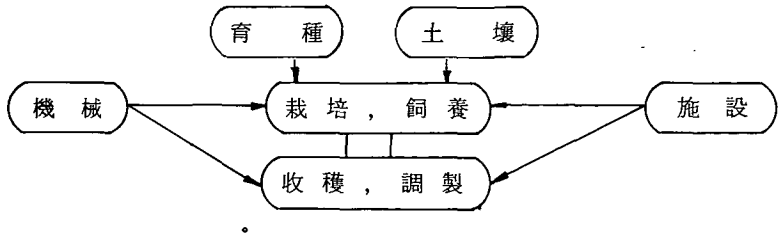
이 나타나게 된다. 農業技術은 耕地資源의 高度利用을 제약하는 技術的 요인을 제거하는데에 重點을 두어야 한다. 다음은 技術開發의 方法論的 方向이 검토되어야 한다.

이제까지의 品種開發은 주로 멘델의 法測에 의한 交雜育種 技術에 의존하였고, 栽培技術은 無機化學 製品과 機械裝置製品을 利用하는 것이었다. 그러나 앞으로는 2章에서 살펴본 바와 같이 生命工學 技術과 電子工學 技術이 農業生産에서 중요한 역할을 수행하게 될 것이다. 따라서 앞으로의 技術開發은 이와 같은 尖端技術의 農業的 利用을 추구하는 方向에 重點을 두어야 할 것이다.

그러나 이와 같은 尖端技術은 그것만으로 完決되는 것이 아니라 전통적 技術과 연계되어 補完的으로 利用되어야만 비로소 農業生産이 完決될 수 있다. 農業生産過정이 太陽에너지와 土壤을 이용하는 과정으로 남아 있는 한, 그리고 生體의 에너지 代謝과정으로 남아 있는 한 전통적인 栽培, 飼養, 土壤管理技術이 계속 重要한 기능을 담당하지 않을 수 없다는 사실에 유의하여 尖端技術과 전통기술 사이에 均衡을 유지하도록 하여야 한다. 뿐만 아니라 새로운 技術體系가 실제로 일반화 되기까지에는 상당한 어려움이 있다. 실제로 倍數性 育種技術, 種間雜種技術, 돌연변이 育種 등도 당초의 기대와는 달리 수많은 시행착오의 결과 그 實用범위가 크게 한정되었던 사실에 유의하여야 한다.

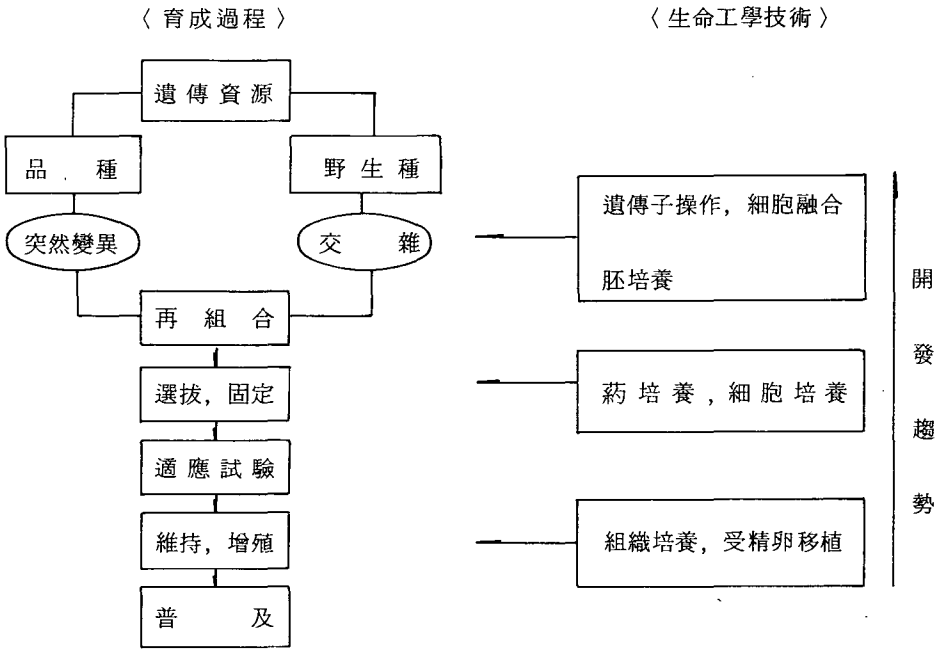
한편 尖端技術도 상호 유기적인 연관 속에서 체계적으로 이용되어야 비로소 效果를 나타낼 수 있다. 育種의 경우 새로운 品種은 다음과 같은 네가지 과정을 거치게 된다.

圖 7 - 1 農業生産過程



첫째, 다수의 遺傳子 資源을 모집, 평가 보존하고 둘째, 이를 이용하여 새로운 遺傳變異를 창출하고 세째, 變異集團으로부터 希望型은 選拔하고 네째, 選拔된

圖7 - 2 生命工學技術을 이용한 品種開發 과정



資料 : 農村振興廳, 「農事試驗研究事業 中長期計劃」, 1985. p. 29.

계통을 유지, 증식시키는 과정을 거쳐 品種開發이 완료된다. 遺傳子 조작, 細胞融合 등은 이중 第2段階 과정 즉 再組合 과정에 국한한 것이므로 그 成果가 나타나기까지에는 나머지 과정이 원만하게 이루어질 수 있도록 育種體系가 정비되어야 한다. 즉 選拔과 固定과정은 傳統的 방법에 의하든지 葯培養, 細胞培養의 方法이 이용될 수 있도록 하여야 한다. 끝으로 增殖維持과정은 역시 傳統的 方法에 의하든지 혹은 組織培養, 卵子操作方法 등을 이용하도록 하여야 한다. 따라서 生命工學技術에 의하여 品種開發이 완료되려면 傳統技術을 포함하는 다양한 技術이 체계적으로 이용되어야 함을 알 수 있다.

나. 分野別 方向

農産物別로 技術開發의 方向을 예시하면 다음과 같다.

쌀은 海外로부터의 輸入壓力에 대응하고 國內需要를 최소한의 耕地를 이용하여 생산함으로써 되도록 많은 畓이 다른 農産物 生産에 이용될 수 있도록 生産性을 획

기적으로 높일 수 있는 技術을 開發한다. 동시에 輸入米와 맛 競爭을 벌일 수 있도록 消費者의 기호에 가장 잘맞는 品種을 開發하도록 하여야 한다. 한편 쌀은 韓國의 기후, 토양, 경지조건에 가장 적합한 作物이므로 여러가지 加工用으로 쓰일 수 있는 超多收穫 品種을 개발하는 것도 重要하다.

보리는 앞으로 畜裏作을 中心으로 생산되어 大家畜用 飼料로 이용될 수 있도록 超多收穫이면서 熟期가 빠른 極早生種을 開發하도록 하여야 한다. 또한 畜裏作이라는 점을 고려하여 내습성이 강한 品種의 育成이 필요하다.

채소와 과일은 특히 消費者의 기호에 맞는 高品質의 商品을 생산하도록 品種과 栽培技術을 開發해 나가야 한다. 이를 위해 消費者에 대한 기호조사, 시장조사 등을 정기적으로 실시하고 技術開發方向을 수시로 점검하는 체제가 필요하다. 농약잔류문제를 해결할 수 있도록 生物農藥을 開發하고 바이러스에 강한 耐病性 品種을 育成하도록 한다. 또한 施設栽培의 效率性을 높일 수 있도록 하는 自動제어장치와 열관리시스템을 개발하는 일도 중요하다.

大豆는 장유용과 콩나물용으로 이용될 풍미가 높은 品種을 開發하고 收量을 지속적으로 높여 나가도록 하여야 한다. 보리 등과 作付體系를 이룰 수 있도록 하는 極晩生 品種開發도 중요하다. 또한 播種과 收穫의 機械化 연구도 필요하다.

韓牛에서는 번식能力이 뛰어난 品種育成과 雙子牛 生産技術開發 등으로 값싼 素牛를 생산하는 技術이 중요하다. 값싼 輸入肉과 경쟁하기 위해서는 消費者의 기호에 맞는 풍미있는 品質의 고기를 생산하도록 하는 技術體系가 확립되어야 한다. 젖소는 個體管理를 가능하도록 하는 技術體系가 확립되어야 하고 돼지와 닭은 肥肉 혹은 산란능력을 向上시키면서 脂肪質이 적은 高品質 고기를 生産하여 輸出할 수 있도록 하여야 한다.

牧草와 飼料作物 등에 대해서는 거의 品種開發이 이루어지지 못하고 있으나 畜産物에 대한 需要增加에 따라 飼料資源의 開發이 무엇보다 重要하다. 따라서 韓國의 기후조건에 맞는 耐曙性이 강한 品種을 開發하여야 한다. 그밖에 農産副産物을 飼料로 利用하거나 미생물 발효로 飼料를 생산해내는 技術開發에 努力하도록 한다.

끝으로 경사지의 畜, 田, 주변 임야 등을 統合하는 田整理事業이 추진될 것에 대비하여 傾斜地 農法에 관한 研究를 강화할 필요가 있다. 土壤침식을 최소화하면서 生産性을 向上시킬 수 있는 土壤管理, 栽培管理, 作付體系 등을 開發하도록 한다.

2. 技術開發體制 改善

가. 公共研究機關의 體制改善

여러 尖端技術의 應用能力을 제고시키기 위하여 關聯分野의 最高級 研究人力이 集中될 수 있도록 農業技術 研究機構를 획기적으로 改編한다. 現在 「農村振興廳」을 순수한 研究開發機構로 改編하고 生命工學技術과 電子工學技術의 農業的 應用分野의 연구를 대폭 강화할 필요가 있다. 이에 따라 農村開發 혹은 農村指導기능은 별도의 조직이 흡수하도록 하여야 할 것이다(4章4절 참조).

새로운 機構는 研究資源을 가장 적절하게 分野別, 課題別로 配分할 수 있도록 研究企劃管理 能力을 높이는데 특별히 努力한다. 특히 海外情報의 신속한 수집과 協助關係 유지 등을 통하여 實現 가능한 開發項目을 정확하게 판단하는 일과 經濟社會的 變化에 부응하는 開發項目을 설정하는 일이 중요하다. 이를 위해 公共研究機關의 研究方向을 심사 조정하는 「技術開發會議(가칭)」를 설치할 필요가 있다.

나. 民間의 參與誘導制度 發展

이제까지는 일부 채소 育種을 제외하고는 모든 農業技術開發이 公共研究 機關에 집중되어 왔다. 그러나 앞으로 다양한 첨단기술의 이용이 필요해지고 農家가 요구하는 技術이 다양화될수록 民間의 參與가 필요해진다. 왜냐하면 公共研究機關만으로는 그와 같은 다양한 技術分野, 다양한 需要를 전부 충족시킬 수 없기 때문이다. 그러나 民間의 參與가 가능해지려면 技術開發의 成果가 商業的으로 이용될 수 있어야 한다. 따라서 種子法을 개정하여 民間이 農畜産物品種을 開發하여 商業化할 수 있도록 하고, 新品種 등 農業技術에 대해서도 特許權을 부여하여 開發利益을 보호하도록 하는 制度가 마련되어야 한다.

公共研究機關과 民間研究機關 그리고 大學사이에 遺傳子銀行, 資料銀行 등을 共同으로 설립하여 資料와 情報의 交換利用을 促進시키고 共同研究를 활성화시켜 나간다.

第8章

國際農産物 交易秩序 變化에 대한 對應體制 確立

1. 國際農業情報 蒐集 分析體制

國際收支 黑字체제의 정착, 國際經濟질서의 不安, GATT의 뉴-라운드 진행 등으로 農産物 交易을 둘러싼 國際的 - 雙務的, 多者間 - 協商이 대폭 증가하게 될 것이다. 또한 飼料穀物을 中心으로 農産物 輸入量도 계속 증가할 것이다. 따라서 앞으로 農産物 交易協商에 効果的으로 대처해 나가고 農産物을 安全하고 값싸게 輸入하기 위해서는 첫째, 重要 農産物 輸出入國의 農産物 需給狀況을 신속히 파악하고, 둘째, 각국의 農業政策變化를 상세히 調査分析할 뿐만 아니라, 세째, 各國의 利害관계와 國際農産物 交易協商 상황이 어떻게 변화되고 있는가를 정확히 파악하고 있어야 한다.

이를 위하여 農林水産部內에 國際農業情報를 蒐集 分析하고 對策樹立을 전담하는 交易局을 신설하도록 한다. 동시에 外務部, 農水産部로 구성된 農産物 交易協商 對策班을 구성하여 情報를 교환하고 交涉方法을 연구해 나가도록 한다.

2. 能動的이고 積極的인 農産物 交易 協商

우루과이 라운드를 계기로 農産物 交易秩序에 근본적 變化가 나타날 가능성이 있다. 이러한 상황에서 韓國이 수동적인 자세에서 農産物 輸入을 거부하려는 입장만을 견지하거나 GATT 條文의 內容에만 집착하면 궁지에 몰려 결국 일시에 무너져 버릴 위험이 크다.

따라서 韓國은 이해관계가 일치하는 국가(日本 등)들과 긴밀히 협조하여 적극적으로 독자적 協商案을 제시하고, 美國과 EC, 美國과 케안즈 그룹사이에서 이해가 상치되는 측면을 최대한 이용하도록 하는 등 적극적이고 노련한 外交協商 技術을 발휘하여야 한다.

3. 國際農産物 交易政策과 國內農業政策의 연계

2000 년대까지의 國際農産物 交易協商은 國內農業을 能率化하여 적어도 EC 수준의 競爭力을 갖추게 될 때까지 韓國農業을 적절히 보호할 수 있는 방안을 찾아내는데 핵심이 있다. 따라서 國際農産物 協商은 國內農業政策과 유기적인 연관관계를 유지하면서 진행되어야 한다.

한편 형식적인 쿼타제 등 수입규제에 실효성이 낮으면서 외국과의 통상마찰 요인이 되기 쉬운 것들은 과감히 輸入自由化시키는 대신 輸入부과금 제도를 도입하고, 여기서 조성된 資金은 모두 生産性 向上을 위하여 이용하도록 한다.

최근의 農産物 交易秩序 變化를 고려할 때 輸入 부과금 역시 시한적으로 운용되어야 할 것이므로 輸入 부과금의 운용과 國內農業의 生産性 向上을 위한 構造改善 技術開發, 耕地基盤整備에 관한 長期計劃이 상호 유기적인 연관관계를 갖고 수립되어야 할 것이다.

結　　語

1970년대 말까지 韓國農業은 增産政策과 二重穀價政策에 힘입어 非農業部門과의 成長隔差에도 불구하고 상당한 食糧供給力을 유지하면서 農家所得을 괄목할만큼 증가시켰다. 그러나 1970년대 말부터 國民經濟가 産業化와 開放化단계에 접어들면서 增産政策과 二重穀價政策이 저항에 부딪쳐 農業을 中心으로 하는 農業 - 農民 - 農村의 三位一體 체제는 붕괴되었다. 취약한 資源條件과 規模條件 아래서 農業은 無力感과 自信感상실에 빠져 새로운 發展方向과 戰略을 확립하지 못한채 開放化와 産業化물결에 저항하면서 그러나 결국 그 물결에 밀려가면서 시행착오를 거듭하는 사이 食糧供給力은 급격히 쇠퇴하고, 農家經濟는 不實化되었다.

이와 같은 충격과 도전은 GATT를 중심으로 하여 진행되고 있는 國際農産物 交易秩序의 근본적 변화, 黑字時代의 정착, 産業社會의 成熟으로 더욱 거세어질 것으로 전망된다. 그러나 食糧을 값싸고 安全하게 供給하는 食糧産業, 國土環境을 보호하는 環境資源産業, 國民生活을 윤택하게 하는 文化産業, 그리고 특수한 勞動力需給 여건아래서 일정한 雇傭能力을 유지하는 産業으로서의 기능은 韓國農業이 담당하여야 할 중요한 國民經濟的 필요이다. 이러한 시각에서 世界農業의 發展史를 조망하여 보면 農業의 發展이 技術發展과 構造改善이라는 人間的 要素에 의하여 크게 좌우된다는 것을 보여 주고 있고, 尖端技術의 發展이라는 새로운 파동이 이러한 경향을 더욱 분명하게 할 것으로 展望된다. 또한 人口構造로 보면 1990년대 중반부터 勞動力 需給條件이 크게 개선되고 農家戶數의 減少速度가 加速될 것이며 大農의 有利性이 현저하게 나타날 것으로 전망된다. 또한 尖端技術을 農業部門에 도입할 수 있는 條件이 農業內外에 비교적 잘 갖추어져 있으므로 發展戰略의 選擇

에 따라서는 韓國農業이 能率的인 産業으로 發展할 가능성이 충분히 있다.

韓國農業이 하나의 産業으로 發展하기 위해서는 에너지가 內生的으로 충전되어 스스로 역동하는 體制가 확립되어야 한다. 따라서 競爭과 效率의 원리를 農業에 도입하는 「市場革新」 그리고 尖端技術 등을 적극적으로 도입하는 「技術革新」을 통하여 規模化되고 정예화된 商業的 專業農에게 대부분의 農業資源이 집중되는 「構造革新」을 달성할 수 있어야 한다. 이상과 같은 세가지 革新이 원활하게 진행될 수 있도록 國內農産物에 대한 「需要開發政策」, 「農業資源에 대한 管理政策」, 「農産物交易政策」이 조화와 균형을 유지하면서 진행되어야 한다.

이와 같은 農業의 發展戰略은 기본적으로 農業政策을 産業政策으로 純化시키는 것이다. 그러나 첫째, 全體 勞動力 需給條件과 旣存 農業就業者의 轉職能力에 의하여 農業就業者의 減少速度가 규제될 수밖에 없다는 巨視經濟的 관계, 둘째 이제까지 農業政策은 상당한 社會政策的 機能을 담당해 왔으므로 産業政策으로 純化되기 위해서는 競爭에서 탈락하게 된 農家들에 대한 폭넓은 社會政策이 선행되지 않으면 「새로운 戰略」은 강한 저항에 직면하여 좌절하게 될 것이라는 政治社會的 관계에 대한 現實認識이 대단히 중요하다.

附 錄 1

勞動力 需給展望

1. 勞動力 供給展望

勞動力 供給量은 15세 이상 人口와 이들의 經濟活動參加率에 따라 결정된다. 15세이상 人口는 1985년의 人口센서스 결과를 基準値로 하여 經濟企劃院에서 2020년까지 예측해 놓은 資料를 이용할 수 있다. 한편 經濟活動參加率은 「第6次 經濟社會發展 5個年計劃(修正)」에 經濟企劃院의 「經濟活動人口年報」에 발표된 1987년의 參加率을 기준으로 1992년까지의 展望値가 제시되어 있으므로 이를 2001년까지 直線으로 연장하여 이용할 수 있다.

그런데 「經濟活動人口年報」의 1985년 15세이상 人口와 1985년 센서스 결과

附表 1 - 1 勞動力 供給展望

單位 : 千名

	1987	1991	1996	2001
15세 이상 人口	28,955	31,246	33,786	36,211
經濟活動參加率(%)	58.3	59.2	60.2	61.2
經濟活動人口	16,873	18,503	20,339	22,161

註 : 1) 1987年 값은 企劃院의 「經濟活動人口年報」 자료임.
2) 15세이상 人口展望은 經濟企劃院 展望値에 나타난 增加率을 적용하여 산출함.
3) 經濟活動 參加率은 「第6次 經濟社會發展 5個年計劃(修正)」에 제시된 1992年까지의 전망치를 직선으로 연장하여 추정함.

* 이 部分의 資料 作成에는 韓國農村經濟研究院의 趙德來 責任研究員과 曺在煥 研究員의 도움이 컸다.

에 나타난 15세이상 인구 사이에는 約 100萬名의 차이가 있다. 經濟活動人口 및 參加率, 就業者에 관한 모든 統計는 「經濟活動人口年報」의 조사결과 밖에 없으므로 本 分析에서도 基準年度(1987년)의 經濟活動 參加率, 經濟活動人口, 就業者는 물론 15세 이상 人口도 「經濟活動人口年報」 資料에 의한다. 다만, 15세이상 人口 展望値는 「年報」상의 1987년 값에 앞에서 언급한 企劃院의 展望資料에 나타난 增加率을 적용하여 산출하였다.

2. 非農業部門의 雇傭展望

非農業部門의 雇傭은 非農業部門의 成長率과 雇傭彈性値에 의하여 결정된다. 非農業部門成長은 KDI의 長期展望資料로부터 산출하고 雇傭彈性値는 다음과 같은 방법으로 예측하였다.

먼저 1964년부터 1987년사이의 非農業生産額(YN)과 雇傭量(LN) 資料를 5개년씩 구분하여 回歸式 $\ln LN = \alpha + \beta \ln YN$에 적용하였다. 여기서 β가 雇傭彈性値가 된다. 계측결과는 〈附表 1-1〉과 같다.

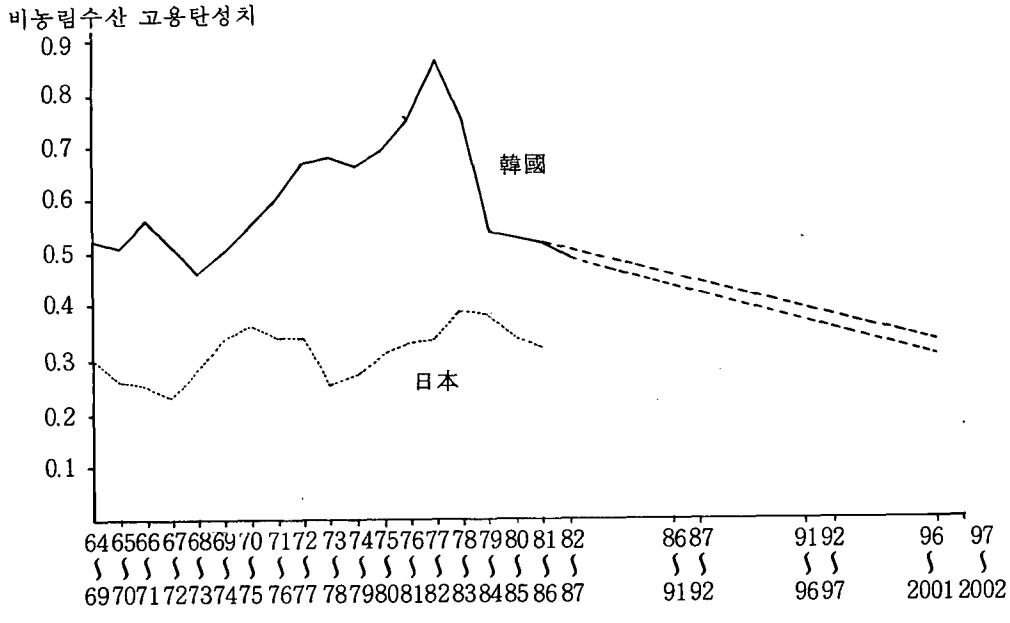
雇傭彈性値가 0.5수준에서 0.8수준까지 증가한 후 최근에는 급속히 하락하는 추세를 보이고 있다. 이같은 사실은 이미 여러 사람들에 의하여 지적되었고 이에 따른 雇傭問題에 대해서도 여러번 지적되었다.[1]

日本의 경우를 分析하여 보면 대체로 0.25~0.35 사이에서 움직이고 있다는 것을 알 수 있다. 2001년까지 雇傭彈性値가 (1979-84)~(1982-87) 사이의 變化率에 따라 감소한다고 지정하면 (1996-2001) 사이의 雇傭彈性値는 0.31이 되고(1979-84)~(1981-86) 사이의 추세에 따라 직선으로 감소한다면 (1996~2001) 사이에 0.34가 된다. 두가지 展望値를 적용하여 非農業部門의 雇傭量을 展望하여 보면 〈附表 1-2〉와 같다. 따라서 3.5%정도의 失業을 감안한다면 農業部門에 雇傭되어야 할 部分이 1996년에 240~260萬, 2001년에 200萬~240萬이 된다는 것을 알 수 있다〈附表 1-3〉.

---

1) 韓國銀行, 經濟成長의 雇傭效果 分析(試算), 1988.
韓國開發院, 韓國開發研究院, 「長期人力 需給展望과 對應課題」, 1985. 12.

附圖 1 - 1 雇傭彈性値의 장기추세



附表 1 - 2 非農業部門 雇傭展望

	1987 ~ 91	1991 ~ 96	1996~2001
雇傭彈性値(가정 1)	0.44	0.37	0.31
(가정 2)	0.45	0.39	0.34
非農業部門成長率, %	7.8	7.2	7.2
非農業部門雇傭增加率 (가정 1), %	3.43	2.66	2.23
(가정 2), %	3.51	2.81	2.45

註 : 非農業部門 成長率은 「第 6 次 經濟社會 5 個年計劃(修正)指針」과 KDI 의 「未來에의 挑戰」에서 추산한 것임.

附表 1 - 3 農林業就業者 減少限界 展望

單位 : 千名

	1987	1991	1996	2001
(A) 總供給量	16,873	18,503	20,339	22,161
(B) 非農業部門雇傭量(가정 1)	12,954	14,825	16,905	18,876
(가정 2)	12,954	14,871	17,081	19,278
(C) 失 業	519	688	712	776
農林漁業就業者減少限界(가정 1)	3,580	2,990	2,722	2.509
(A - B - C)	(3,400)	(2,841)	(2,586)	(2,384)
(가정 2)	3,580	2,944	2,546	2,107
	(3,400)	(2,797)	(2,419)	(2,002)

* ( )안 숫자는 農林業 就業者.

附 錄 2

韓國은 日本의 農業構造變化를 뒤따를 것인가?*

1. 序　　論

"韓國은 日本의 農業構造 變化를 뒤따를 것인가?"라는 質問은 두 가지 의미를 함축하고 있다. 그 첫째는 韓國農業이 日本의 農業構造 變化를 뒤따라야 할 것인가 하는 것이고, 또 하나는 韓國農業이 日本의 農業構造 變化를 뒤따를 수 있을 것인가 하는 것이다. 첫번째 질문은 日本의 農業構造 變化가 바람직한 방향으로 전개되어 왔는가 하는 評價分析(evaluation analysis)의 문제이고, 두번째 질문은 韓國의 與件이 그와 같은 방향으로 展開를 가능하게 할 것인가의 可能性 分析(feasibility analysis)문제이다.

여기서 이같은 문제를 제기하는 까닭은 우리가 믿어 온 「日本農業의 神話」를 파헤쳐 그 神話의 실상을 투명하게 비추어 보려는 것이고, 나아가서 우리의 갈길을 摸索하는 데 도움을 주기 위한 것이다. 우리는 ―學者도 政策擔當者도 ―農産物價格政策을 생각할 때도 農地政策을 생각할 때도, 그리고 農家所得政策을 생각할 때도 언제나 日本農業의 신화에 집착하여 왔다. 그것은 韓國農業이 日本과 대단히 유사한 與件을 가지고 있다는 「條件의 共通性」에 대한 認識, 그리고 日

---

* 本稿의 草稿가 韓國農業經濟學會 學術發表大會에서 발표되었을 때(1986. 12)코멘트를 하여 주신 여러분 그리고 本稿를 읽고 유익한 助言을 하여 주신 韓國農村經濟研究院 徐鍾赫, 金正鎬 博士에 감사드린다. 모든 분들의 의견을 충분히 반영하지 못한 것은 필자의 책임이다.

** 이 부분은 「農村經濟」 10-1에 게재되었던 것을 전재한 것이다.

本의 農業政策이 대단히 成功的이었다는 「政策의 成就性」에 대한 인식 위에 서 있다. 本論은 그와 같은 두 가지 認識에 대하여 강한 의문을 제기하려는 것이다.

2. 戰後 日本農政의 세가지 失敗

가. 세 가지 失敗란?

戰後 日本農政의 成功 與否를 판단하기 위해서는 먼저 判斷의 基準이 설정되어야 할 것이다. 本稿에서는 판단의 基準으로 效率, 衡平, 均衡, 그리고 安全이라는 가장 보편적인 네 가지 기준을 설정하였고, 그와 같은 기준에서 볼 때 戰後 日本農政은 실패하였다고 평가할 수 있다.

戰後 日本農政의 첫번째 目標는 農業從事者의 所得을 증대시켜, 他産業 從事者와 균형된 生活을 영위하게 한다는 「衡平의 目標」였다. 많은 사람들은 日本農政이 적어도 이 衡平의 目標는 달성하였다고 믿고 있다. 그와 같은 判斷의 근거는 〈附表 2-1〉에서 보는 바와 같이 農家世帶員 1인당 家計費가 勤勞者 家口 1인당 家計費 水準에 비하여 1960년에는 76% 수준에 불과하였으나 1970년에는 95%, 1981년에는 111% 수준으로 상승하였다는 데에 있다. 즉 1975년을 전후하여 農家의 消費水準은 勤勞者 家口의 消費水準을 상회하기 시작하였고 최근에는 그 상회 폭이 적어도 10% 수준에 달하고 있다.

그러나 이와 같은 農家의 높은 所得水準은 家計費의 農業依存率이 10%이하 밖에 되지 못하여 農業이 副業 혹은 취미 활동에 지나지 않는 農家 아닌 「農家」, 이른바 第2種兼業農의 所得水準이 勤勞者 家口所得보다 15% 이상 높은 데서 비롯된 것이다. 家計費의 대부분을 農業에 의존하는 專業農家의 家口員 1인당 消費水準은 아직도 勤勞者 家口보다 10% 내외나 낮다. 이것은 기본적으로 農業從事者의 勞動 1일당 所得이 製造業部門 一日 賃金水準의 40% 내외에 불과하기 때문이다.

다시 말하면 農業에 종사하는 사람의 所得이 非農業部門 勤勞者 賃金水準의 40% 내외에 불과하기 때문에 農業을 主業으로 하는 農家의 消費水準은 農外所得을

附表 2 - 1 農家의 所得水準* 比較

	年度	製造業賃金에 대한 農業所得의 比率(日當)	勤勞者 家口에 대한 農家의 1人當 家計費
全農家	1960	62.0	75.9
	1965	78.0	82.7
	1970	60.8	95.3
	1975	62.5	107.1
	1981	41.1	111.4
	1983	39.2	110.6
專業農家	1983	—	90.3
第2種兼業農家	1983	—	115.2

* 1日當 農業所得＝年間農業所得／年間 能力換算 家族勞動日數.

資料：農業白書(1984, 26~27).

가산하더라도 勤勞者 家口의 90% 수준에 머물고 있음에도 불구하고, 農業을 副業 혹은 趣味活動으로 하고 있는 高所得 2種兼業 「農家」까지를 農家로 간주함으로써 農家所得이 勤勞者 家口를 크게 상회하여 農家所得 問題가 완전히 해결된 듯이 보인다. 그러나 農業에 종사하는 사람들의 所得水準은 非農業部門 勤勞者의 40% 정도에 불과하다는 사실, 그리고 대부분의 所得을 農業에 의존하는 專業農家의 所得水準이 農業을 副業的으로 하는 家口 所得의 80% 수준에 미달한다는 사실을 직시할 때 「진정한 農家」의 所得問題는 아직도 엄연한 現實로서 존재하고 있다고 보아야 한다.

戰後 日本農政의 두번째 目標는 農産物의 生産을 需要의 變化에 맞게 조정하여 農産物의 需給均衡을 도모한다는 「均衡의 目標」였다. 그러나 1968년부터 나타나기 시작한 쌀의 生産過剩으로 〈附表 2-2〉에서 보는 바와 같이 1970년에는 720만㌧에 달하는 막대한 在庫米가 쌓이게 되었고 이로 인한 財政赤字가 4,880억円에

附表 2 - 2 쌀 生産過剩의 推移와 費用

	1970	1975	1980
쌀 在庫 (千㌧)	7,202	1,248	6,693
財政赤字 (억円)	4,881	9,175	10,321
農業豫算中食糧管理費用比重(%)	49.2	40.1	27.3

1) 쌀 在庫는 11月1日 基準임.

2) 財政赤字에는 政府의 買入 一賣出 差損과 休耕轉作 補助金이 포함됨.

資料：森整治 (1985).

附表 2 - 3 穀物生産과 自給率 推移

	1960	1970	1980
穀物生産量 (千M/T)	20,685	15,880	12,170
(쌀 제 외)	(7,287)	(3,891)	(2,419)
穀物輸入量 (千M/T)	4,730	18,519	30,665
穀物自給率 (%)	81.4	46.2	28.4

資料 : 「食料需給表」

이르러 全體農業 豫算의 49.2 %가 食糧管理費用으로 소모되었다. 이같은 現象은 다소의 기복을 보이면서 그 이후에도 계속되어 1980 년에도 670 만M/T의 在庫를 안고 1 조円이 넘는 財政負擔을 감수하였다.

이와 같은 쌀의 生産過剩이 진행되는 한편에서 쌀 이외의 모든 穀物生産은 급격히 減少하여 〈附表 2 - 3〉에서 보는 바와 같이 總穀物生産量이 1960 년의 2,069 만M/T에서 1980 년에는 1,217 만M/T으로 年平均 2.6 %씩 감소하였다. 그 결과 穀物輸入量은 473 만M/T에서 3,066 만M/T으로 증가하고 自給率은 81.4 %에서 28.4 %로 暴落하여 世界 모든 先進國들이 꾸준히 自給率을 향상시켜 온 것과는 정반대의 結果를 나타내었다.

1974 년의 世界穀物波動 때 美國의 大豆輸出制限으로 非常事態를 맞이한 후 穀物 自給率 向上에 대한 政策的 관심이 크게 높아졌으나 눈에 뜨이는 成果를 거두지 못한 채 食糧不足의 위협으로부터 國民을 保護한다는 「安全의 目標」로부터 점점 멀어져 왔다.

日本農政의 세번째 目標는 農業構造改善 등으로 農業의 生産性을 飛躍的으로 향상시켜 나간다는 「効率의 目標」였다. 이 効率性의 目標야말로 앞에서 檢討한 農工間의 所得均衡目標 그리고 國內食糧供給能力을 제고시키는 「安全의 目標」를 달성하기 위한 核心戰略이었다. 그러나 〈附表 2 - 4〉에 나타난 바와 같이 專業農家에 비하여 土地生産性은 26 %, 勞動生産性은 64 %에 불과하고 耕地利用率은 6 % 포인트 이상 낮고 kg 당 米穀生産費는 86 %나 높은 가장 効率性 낮은 副農業 (이른바 第 2 種兼業農) 이 全體 耕地의 45 %를 점유하기에 이르렀다.

그 結果 農業의 非農業에 대한 實質比較 生産性[1]은 27 % 수준에 머물러 아직

1) 實質比較生産性이란 農業과 非農家部門의 生産指數를 部門別 就業人口 指數로 나누어 部門別 生産性指數를 산출한 후 農業部門의 生産性 指數를 非農業部門의 生産性 指數로 나눈 것이다.

附表 2 - 4 專兼業農家의 成果比較

	專業農	2種兼業農
土地生産性[1]	100	36.9
勞動生産性	100	58.9
쌀 生産費 (kg당)[2]	100	172.0
耕作포기면적비율 (%) 田	5.0	15.5
耕作포기면적비율 (%) 畓	4.0	5.6
耕地利用率 (%)	112.3	99.9
耕地占有比率[3] (%)	28.7	44.7

1) 專業農은 男子專業從事者가 있는 專業農家를 나타냄.
2) 쌀 生産費는 3ha 이상 규모 農家를 專業農, 0.3ha 이하를 2種兼業農으로 간주하여 作成하였다(都在縣全調査農家).
3) 耕地占有比率이란 전체 耕地面積중 해당 유형의 농가들이 占有하고 있는 비율을 나타냄.

資料 : 「農家の形態別にみた農家經濟調査」, 1981.
「米及び麥類の生産費調査報告」, 1981.

附表 2 - 5 農業의 比較生産性과 名目保護率 推移

	比較生産性[2]	名目保護率[3]
1960	25.3	41
1965	28.1	n.a.
1970	25.3	74
1975	37.2	n.a.
1980	26.9	85
1983	27.1	102

1) 保護率은 生産者價格이 輸入價格을 초과하는 比率로서 정의되었다. 여기서는 12개 重要品目에 대한 品目別 保護率을 算出한 후, 輸入價格으로 評價된 品目別 生産額比重으로 加重平均하여 全體 保護率을 산출하였다.
2) 農業白書(1984) p. 24.
3) Kym Anderson and Yujiro Hayami(1986, 26).

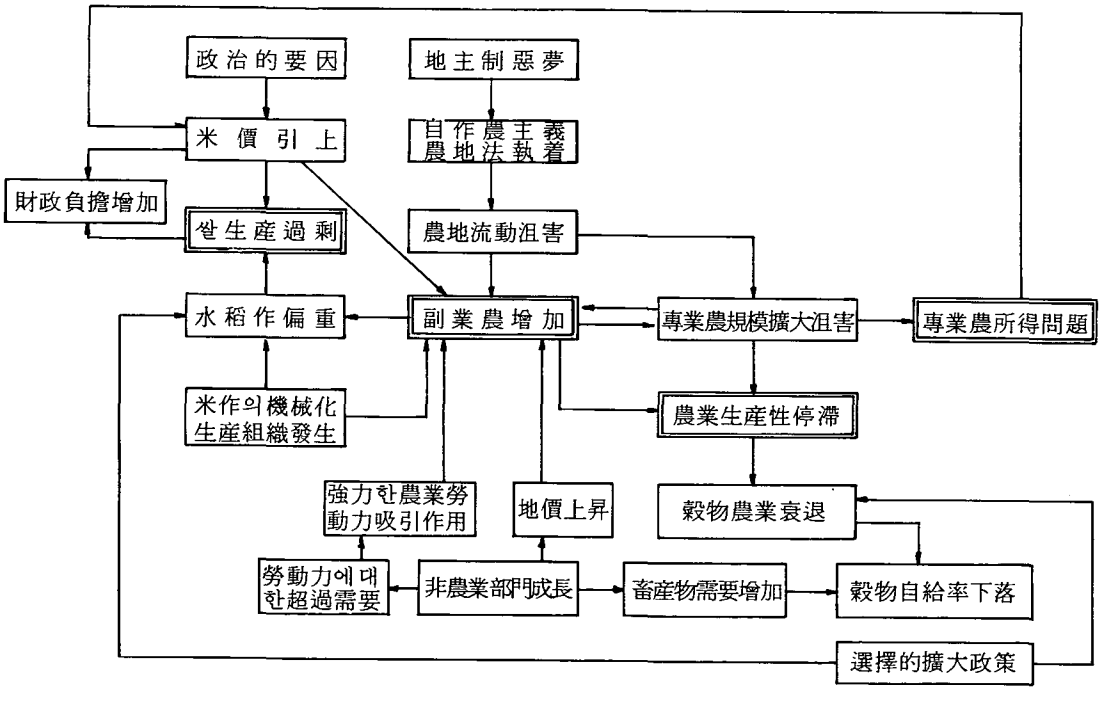
도 1960년 水準에서 거의 개선되지 못하고 있고, 農業의 名目保護率은 1960년의 41% 수준에서 1980년에는 85% 수준으로 두 배 이상 확대되었다 〈附表 2-5〉. 또 최근에는 쌀의 輸入開放을 요청받기에까지 이르러 日本農業은 이제 획기적 生産性 向上 없이는 존립하기 어려운 막다른 상황에 몰리게 되었다.

나. 세 가지 失敗의 메카니즘

앞절에서 檢討한 失敗들은 각기 다른 要因에 의하여 獨立的으로 進行된 것이 아니라 하나의 고리로 서로 連結되어 進行되었다. 〈附圖 2-1 〉은 그와 같은 失敗의 메카니즘을 보이는 것이다.

戰後 日本農業의 움직임은 非農業部門의 發展과 그에 따른 勞動力 供給不足 그리고 農地價格 急騰이라는 사실을 빼놓고서는 이해할 수 없다. 먼저 勞動力供給條件을 보기로 하자. 勞動力의 自然增加量은 基本的으로 15~65세 人口增加量과

附圖2 - 1 戰後 日本農政의 失敗 그 메카니즘



附表 2 - 6 勞動力 需給條件

단위 : 千名

	15 ~ 65세 人口增加	勞動力自然增加*(A)	非農林水産業雇傭增加(B)	A/B
1950~70	1,095	767	1,187	0.65
1970~80	727	509	754	0.67

* 勞動力自然增加量은 15~65세 人口增加에 1950~80年 사이의 平均就業率을 곱하여 산출하였다.

資料 : 「日本統計年鑑」, 1983.

就業率에 의하여 規定된다. 〈附表 2-6〉에서 보면 1950~70년 사이의 年平均 勞動力 自然增加量은 767천명이었다.[2] 이에 비하여 非農業部門의 雇傭은 高度成長에 힘입어 年平均 1,187천명이나 증가하였다. 이와 같은 사실은 非農業部門이 勞動力의 自然增加量을 전부 雇傭하더라도 필요로 하는 勞動力의 65% 밖에 조달할 수 없었다는 것을 의미하고 이것은 곧 나머지 35%에 해당하는 42만명이 매년 기존의 農業部門 勞動力에서 充當되지 않으면 안되었다는 것을 의미한다. 1970~80年 사이에서도 勞動力의 自然增加量은 年平均 509千名인데 비하여 非農業部門의 雇傭增加는 754千名에 이르러 非農業部門이 自然增加量을 전부 흡수하더라도 必要로 하는 勞動力의 67% 밖에 조달할 수 없었고, 따라서 나머지 245천명은 매년 기존의 農業勞動力에서 충당되어야 했다. 이와 같은 勞動力의 需給條件 때문에 農家勞動力의 非農業部門 就業이 -在村就業이든 離村就業이든 -급격히 增加할 수 있었던 것이다.

한편 農地의 非農業的 需要 -都市膨脹에 의한 住宅地·道路敷地 需要 그리고 工業部門成長에 따른 工場敷地 需要 등 -가 급격히 膨脹하면서 都市와 그 주변부의 地價가 급등하였고 그 영향이 거의 모든 農地에 파급되면서 農地價格의 전반적 暴騰現象이 나타났다.[3] 農地價格의 上昇은 農地의 資産增殖價値를 급격히 증대시키게 되었고 이와 같은 두 가지 條件이 離·脫農을 억제하는 農地制度와 결합되어 農地의 流動을 극도로 위축시켰다.

1953년에 성립된 農地法은 戰前의 封建的 地主-小作制度가 만들어 낸 망령에 얽매어 철저한 自作農主義에 집착하였다. 農地法은 小作權만 무기한 保護함으로써 경우에 따라 地價의 50%를 넘는 離作料를 지불하지 않는 한 일단 賃貸된 農地를 회수하는 것이 대단히 어려운 상태였고(關谷俊作 1985, 180-184), 賃貸借料의 水準을 대단히 낮은 수준에서 통제하였으므로 불가피한 경우가 아니면 所有農地를 賃貸하려 하지 않았다. 동시에 農地法은 非農民의 農地所有를 엄격히 규제하였기 때문에 資本利得을 획득하기 위해서는 所有農地를 自耕하면서 農家로 잔류하는 것이 불가피하였다. 만약 自耕을 포기하고 脫農하게 되면 동시에 農地에 대한 所有權을 포기하여야만 하고 따라서 土地價格 上昇에서 비롯되는 모든 利得을 포기하

2) 勞動力의 自然增加量은 15~65세 人口增加에 就業率을 곱하여 산출한다.

3) 農地價格上昇要因에 관해서는 阪本楠彦(1968) 參照.

여야만 했기 때문이다. 물론 그 이후 수차례에 걸쳐 農地法의 小作權 保護 規定과 非農民의 農地所有制限 規定이 緩和되어 1980 년에는 사실상 賃貸借가 自由化되었으나 農地法의 악몽으로 農地賃貸에 대단히 소극적일 수밖에 없었다.[4] 대부분의 農家들이 營農從事者는 한 사람도 없으면서 所有農地를 自耕함으로써 所得增大와 資産增殖을 동시에 꾀하려고 하는 한편, 앞에서 살펴본 바와 같이 勞動力 供給不足에 처해 있는 企業은 이러한 在村勞動力을 찾아 農村으로 진출하지 아니할 수 없었다. 이와 같이 農家와 企業의 이해가 맞아 떨어져 副業農이 量産되었던 것이다. 이와 같은 農地流動의 부진으로 專業農은 規模 擴大를 실현하지 못하였고 따라서 所得水準은 1970 년까지도 勤勞者家口의 80 % 수준을 하회하였다. 農地流動의 부진에서 비롯된 專業農의 所得問題를 米價引上으로 해결하려 하였고, 이것이 米穀의 生産을 자극하면서 쌀生産過剩 →財政負擔急增이라는 결과로 연결되었다.

〈附表 2-7〉에서 보는 바와 같이 1961 년에서부터 쌀의 生産過剩이 본격화된 1968 년까지 政府의 實質收買價格은 年平均 5.96 %씩이나 上昇하였고 그에 따라 1963 年부터 逆마진율은 10 % 이상의 수준을 유지하였다. 1969 년 이후 1973 년까지 實質米價는 年平均 2.41 %씩 인하되었으나 1974 년의 穀物波動을 거치면서 米價引上이 재개되어 在庫가 572 만㎏에 이르게 되는 1978 년까지 實質收買價格이 年平均 3.8 %씩 引上되었다.

이와 같은 米價政策은 물론 農家所得問題에 대처하기 위한 수단으로서 政治的 要因이 크게 작용한 결과이지만 동시에 쌀 需要減退에 대한 안이한 豫測이 중요한 役割을 담당하였다고 생각된다. 〈附表 2-8〉은 長期米穀需給計劃을 위해서 3 차에 걸쳐서 이루어진 쌀의 1 인당 消費量 豫測値와 實際値를 비교한 것이다. 1959 년에 이루어진 豫測에서 1971 년까지 1 인당 消費量은 108 kg 수준을 유지할 것

附表 2-7 쌀 收買價格 上昇率과 在庫推移

	1960~68	1968~73	1973~78	1978~84
實質收買價格上昇率(%)	5.96	-2.41	3.80	-1.96
年平均逆마진율(%)	10.2	10.7	20.8	8.5
年平均在庫(千㎏)	219	4,939	1,910	—

資料 : 大塚啓二郎, 速水佑次郎(1985).

4) 農地法의 內容과 그 개정경과에 대해서는 關谷俊作(1982)을 參照할 것. 그리고 그 문제에 대해서는 圍野信夫(1982) 參照.

附表 2 - 8 쌀의 需要豫測과 實際

단위 : kg／人／年

豫測基準年度	豫測目標年度	需要量		A－B
		豫測値 (A)	實際値 (B)	
1959	1971	108	93	15
1966	1977	90	83	7
1972	1982	84	76	8

資料 : 中嶋康博(1985).

으로 전망하였으나 실제로는 이보다 15 kg 이 적은 93 kg 수준으로 하락하였다. 또한 1966 년에 1977 년을 目標年度로 한 豫測에서도 實際値는 豫測値보다 7kg이나 하회하였고, 1972 년에 1982 년을 目標年度로 한 豫測에서는 實際値가 豫測値를 8 kg 하회하였다. 長期米穀需給計劃은 이와 같이 안이한 需要豫測에 근거하여 수립되었던 것이다.

아뭏든 앞에서 본 바와 같이 진행된 高米價政策은 쌀의 生産過剩과 그에 따른 財政負擔 增加를 초래하였을 뿐만 아니라 農地流動과 農業構造改善에도 커다란 영향을 미쳤다. 앞에서 農地에 대한 所有權을 유지하기 위하여 많은 農家가 所有農地를 自耕하면서 形式的인 農家로 잔류하려고 하였다고 설명하였으나, 만약 米價水準이 그들의 經營費用과 같거나 그보다 낮았다면 自耕을 계속하기는 어려웠을 것이다. 왜냐하면 그와 같은 條件에서는 自耕을 계속할수록 그 農家의 所得은 減少할 것이기 때문이다. 그러나 〈附表 2-9〉에서 보는 바와 같이 副業農의 경우에도 1970 년에는 60 kg 당 4,659 円, 1980 년에는 4,579円의 所得을 얻을 수 있을 만큼 米價水準이 높았기 때문에 이들은 米作을 계속함으로써 所有農地의 耕作權을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 상당한 農業所得을 획득할 수 있었다. 즉 所得

附表 2 - 9 副業農*의 쌀 生産所得

단위 : 円／60kg

	1970	1980
副業農의 쌀生産費用 (A)	3,621	13,061
쌀 政府收買價格 (B)	8,280	17,640
쌀 生産所得 (B－A)	4,659	4,579

* 副業農은 0.3ha이하 耕作農家를 말한다.

資料 : 「米及び麥類生産費調査」, 1970 ; 1980.

問題는 專業農家에게 있었고, 따라서 그들이 대상이 되어 실시된 高米價政策이 도리어 副業農의 溫存條件을 부여하는 역설적 결과를 초래하였다.

副業農이 溫存할 수 있었던 또 한 가지 條件은 水稻作의 技術的 特性과 生産組織의 發達이었다. 副農業이 自耕을 계속하기 위해서는 管理勞動이 적게 들고 生産의 安定性이 높은 作目이 필요하였다. 그런데 水稻作은 본래 管理勞動을 최소화하여도 일정한 段收를 얻을 수 있는 特性을 가지고 있는데다가, 1970 년을 전후하여 水稻作의 일관 機械化 技術體制가 개발되었고 뒤이어 모든 農家에 대하여 機械化가 무차별 지원되었을 뿐만 아니라 請負作業과 生産組織이 크게 발전하였기 때문에 副業的 農家가 水稻作을 中心으로 自耕할 수 있는 대단히 편리한 條件이 마련되었다.[5]

이와 같은 條件이 副業農이 溫存할 수 있는 技術的 條件을 형성하였지만, 동시에 대부분의 副業農이 水稻作에 강하게 집착하게 함으로써 쌀의 生産調整을 대단히 어렵게 하는 要因이 되었다. 즉 副業農 中心의 農業構造는 生産의 效率性을 저하시킬 뿐만 아니라 쌀의 生産過剩을 유발시키는 要因이 되었다(金澤 1977). 〈附表 2-10〉은 2種兼業農家가 政府의 꾸준한 轉作努力에도 불구하고 얼마나 水稻作에 집착하여 왔는가를 보여주고 있다. 1962~1980 년 사이에 專業農의 水稻作 集中度는 42 %에서 15 %로 하락한 반면 副業農은 50 %내외 수준을 계속 유지하였고, 그 결과 全體 水稻作 중 副業農에 의하여 生産되는 部分이 17 %에서 54%로 增加하였다. 副業農이 이와 같이 大型農機械를 구입하여 水稻作을 계속할 수 있었던 것은 앞에서 이미 지적한 바와 같은 價格條件이 주어졌기 때문에 가능하였음은 물론이다.

附表 2-10 副業農의 水稻作 集中度*

단위 : %

	1962	1970	1980
2 種 兼 業 農	52.5	51.6	48.9
專 業 農	42.0	28.8	15.0
水稻作生産中 2 種兼業農의 比重	17.0	33.5	53.9

* 水稻作 集中度란 水稻作粗收入／農業粗收入 比率을 나타냄.

資料 : 「農家の形態別にみた農家經濟調査」(各年度).

5) 1982 년에 水稻作農家중 61 %가 委託作業에 의존하였고 그 대부분은 2種兼農業家였다.

附表 2 - 11. 需要展望과 生産政策의 方向, 1960

生産方向 / 需要展望	重點的으로 生産擴大	增産보다 生産性向上	增産을피하고 코스트다운	生産抑制	轉作推進
大幅增大豫想	우유, 육류 계란, 과실 고급채소		飼料作物		
약간增加豫想		水稻	小麥, 유채 대추, 옥수수		
減少豫想				잡곡, 육도	보리, 고치

資料 : 原洋之介(1985).

附表 2 - 12 農業生産의 推移

	1960	1970	1980	年增加率(%)	
				1960~70	1970~80
쌀이외穀物面積(千*ha*)	4,273	1,593	1,104	-9.40	-3.60
채소面積(千*ha*)	615	688	644	1.13	-0.66
과일面積(千*ha*)	254	416	408	5.06	-0.19
畜産生産指數	25.8	70.8	100.0	10.62	3.51
總農業生産指數	100.0	125.2	131.1	2.27	0.46
農業部門附加價値(10억円)	7,909	7,123	6,222	-1.04	-1.34
耕地利用率(%)	131.9	108.9	103.2	-	-

資料 : 農林水産省,「農林水産業生産指數」, 1984.
_____,「耕地及び作付面積調査」, 1984.
_____,「農業及び農家의社會勘定」, 1984.

日本의 農業生産이 水稻作에 集中되게 된 또 한 가지 이유는 〈附表 2-11〉에서 보는 바와 같이 이른바 「選擇的 擴大政策」에 따라 養畜部門과, 과일·고급채소部門을 擴大部門으로 規定하고 이 部門을 集中支援한 반면, 穀物生産部門은 比較優位性이 없다는 判斷 아래 國內生産을 사실상 포기하였던 데 있다. 그 결과 쌀 이외 穀物栽培面積이 1960~70 년 사이에 年平均 9.4%씩이나 감소하여 畜産, 과일, 채소部門의 成長에도 불구하고 耕地利用率이 108.9%로 하락하고 農業部門의 附加價値는 年平均 1.04%씩 減少하였다〈表 12〉. 이렇게 볼 때 水稻作은 農家에 있어서 讓步할 수 없는 所得源이었음을 알 수 있다. 1970 년 이후 채소, 과일部門이 더 이상 成長部門일 수 없게 되자 農業部門의 附加價値 成長은 더욱 제한되었고 農家에게 水稻作의 重要性은 더욱 절실하여졌다.

附表 2 -13. 小麥의 栽培規模別 10a當 投入費用, 1980

單位 : 円/10a

費目	0.3 *ha*이하(A)	3.0 *ha*이상(B)	(B-A)
物財費	10,981	12,908	1,927
賃借料	2,243	12,457	10,214
農具費	13,924	3,460	△ 10,464
勞動費	35,405	2,520	△ 32,885
建物등	1,211	208	△ 1,003
資本利子	2,942	1,076	△ 1,866
合計	66,706	32,629	△ 34,077

資料 : 「米及び麥類生産費調査報告」, 1980.

選擇的 擴大政策은 이와 같이 水稻作 偏重現象을 심화시켰을 뿐만 아니라 동시에 앞에서 이미 언급한 바와 같이 穀物農業을 몰락시켜 穀物自給率을 30% 이하 수준으로 폭락시키는 중요한 要因을 형성하였다. 물론 穀物自給率이 급격히 하락하게 된 것은 生産減退 뿐만 아니라 畜産物 消費增加로 인한 飼料穀物需要增加도 중요한 要因이었다.

穀物農業이 몰락하게 된 또 한 가지 要因은 農地流動의 부진으로 大規模栽培가 이루어져 코스트 다운될 수 있는 條件이 마련되지 못하였다는 것이다. 穀物農業은 〈附表 2-13〉에서 보는 바와 같이 機械化와 栽培規模擴大에 따라 코스트 다운될 수 있는 여지가 대단히 큰 作物이므로 農地流動 - 規模擴大는 穀物生産이 이루어지기 위한 필수조건이다.

3. 韓國과 日本의 差異

가. 農業機械化 趨勢에서 나타난 差異

앞 章에서 戰後 日本農政은 韓國農業이 뒤따를 모델이 될 수 없음을 논술하였다. 그러나 日本 農政은 주어진 農業與件-좁은 耕地, 水稻作 中心의 몬순農業, 급격한 工業化-아래서 도달할 수 있는 최선의 選擇이었고, 따라서 韓國農業의 모델이 될 수 있다고 믿는 사람은 아직도 많을 것이다.

本稿에서 檢討할 두번째 課題는 과연 韓國農業이 日本과 같이 「機械化-2種兼

業農構造－農外所得依存構造」로 發展될 수 있을 것인가 하는 것이다.

이 課題에 대한 대답의 실마리를 구하기 위하여 먼저 農業機械化 趨勢에 나타난 韓·日間의 差異를 보면 〈附圖 2-2〉와 같다. 이 그림은 耕耘機의 경우 價格條件 變化에 따라 普及率이 어떻게 變化되었는가를 韓·日間에 對比시킨 것이다. 價格條件은 機械價格에 대한 勞賃의 比率과 機械價格에 대한 農家經濟剩餘比率로 파악하였다. 「機械價格－賃金」比率은 機械作業과 慣行作業 사이의 相對的 有利性을 결정하는 基本要素가 되고, 「機械價格－農家經濟剩餘」比率은 農家의 資金負擔能力을 나타내기 때문이다.

이 그림에서 우선 분명한 것은 두 나라 모두 價格條件이 改善됨에 따라 普及率이 차츰 높아지는 경향을 보여 왔다는 것이다. 그러나 동시에 이 그림은 두 나라 사이에 매우 분명한 差異가 있다는 것을 보여 주고 있다. 즉 1982 년 現在 韓國의 耕耘機 價格條件은 日本의 1970 년 수준에와 있으나 普及率은 당시 日本의 약 1/3 수준에 머물러 普及率에서는 日本의 1960 년대초 수준에 머물러 있다. 이러한 隔差의 原因을 이해하는 것은 韓國과 日本의 農業發展 與件의 差異를 이해하는 데 유익한 실마리가 될 것이다.

農業의 機械化는 作業別로 그리고 時期別로 이루어지는 特性이 있기 때문에 機械를 도입하게 되면 雇傭勞動 뿐만 아니라 그 機械와 관련된 作業에 투하되었던 家族勞動까지도 동시에 배제된다. 따라서 「農機械價格－賃金」比率이 農機械 利用의 有利性을 대표하지만, 農機械에 의하여 절약되는 家族勞動이 그러한 賃金水準 이상을 실현하는 새로운 就業機會를 獲得할 때에만 비로소 有利性이 현실적으로 실현될 수 있다. 만일 그렇지 못하면 機械化의 有利性은 절약된 家族勞動이 就業機會를 상실한 만큼 감소되므로 극단적인 경우, 이른바 「機械化 貧困」現象이 나타나게 된다. 따라서 같은 價格條件에서 韓國의 機械普及 수준이 日本에 비하여 크게 뒤떨어졌던 原因은 非農業就業機會의 制約으로 機械化에 의하여 節約된 家族勞動이 農外就業으로 연결되지 못하고 失業化되므로 家族勞動의 就業機會 상실을 最小化하는 水準까지만 機械化하기 때문인 것으로 생각된다.

農機械投資와 農家의 農外就業 사이의 關係를 分析하여 보면 이와 같은 이해가 옳은 것임을 알 수 있다. 즉 日本의 경우는 農機械 保有量이 1 % 증가함에 따라 農外就業이 0.40 % 증가하는데 비하여 韓國에서는 0.09 % 밖에 증가하지 아니하

附表 2 -14 水稻作에 대한 勞動 投入量 比較

단위 : 時間 / 10 a

	韓 國		日 本	
	雇傭勞動力	家族勞動力	雇傭勞動力	家族勞動力
1965	57.3	83.9	14.9	126.1
1970	36.9	91.5	13.2	104.6
1980	18.6	74.2	1.7	62.7
1984	23.1	62.4	1.3	55.2
1965~80	38.7	9.7	13.2	63.4

資料 :「米及び麥類生産費調査」(日),「쌀生産費調査結果報告」(韓).

였고 相關關係도 日本은 0.87 %인 반면 韓國은 0.36 %에 불과하였다(李貞煥 1984). 韓國에서는 이와 같이 農機械投資가 農外就業으로 연결되지 못하였기 때문에 農機械는 주로 雇傭勞動을 대체하기 위하여 投入되었다. 따라서 韓國에서는 水稻作의 경우 1965~80 년 사이에 雇傭勞動投入量은 10 a 당 38.7 시간 감소한 반면 家族勞動時間은 9.7 시간밖에 감소하지 아니하였으나 日本에서는 같은 기간에 雇傭勞動時間은 13.2 時間 감소한 반면 家族勞動時間은 53.4 時間 減少하였다〈附表 2-14〉.

그러면 왜 韓國은 日本과 같이 農外就業이 빠른 速度로 增大되지 못하였는가? 이 質問은 곧 "왜 韓國에서는 日本과 같이 農村工業化가 진행되지 못하였는가" 를 묻는 것이다.

이 의문에대하여 많은 사람들은 韓國에서는 農村工業化政策을 강력하게 추진하지 아니하였기 때문이라고 믿고 있다. 그러나 日本에서도 政策的으로 農村工業化가 추진된 것은 1971 년 「農村工業導入促進法」이 성립된 이후부터이지만 이때 이미 第 2 種兼業農家가 全體農家의 60 % 이상에 달하고 農外所得比重이 70 % 이상이었다는 것을 생각한다면 日本의 農村工業化와 農外所得增加가 政策에 의하여 실현된 것이라고는 볼 수 없다. 우리는 이 이유를 좀더 巨視的 시각에서 찾아보아야 할 것으로 생각된다.

나 農村工業化와 農外就業條件의 差異

무엇보다 먼저 지적해야 할 것은 韓國과 日本은 地方經濟圈 形成의 歷史的 背景에 커다란 差異가 있다는 것이다. 日本은 이미 德川時代에 地方封建領主인 大名을 中心으로 한 地方分權的 統治體制가 확립되어 地方經濟圈 形成의 전통이 수립되어

왔다. 이에 비하여 韓國은 옛부터 現在까지 中央集權的 統治體制 아래서 地方經濟圈이 형성될 여지가 없었다.

두번째로 指摘해야 할 것은 經濟發展 歷史에 커다란 差異가 있다는 것이다. 日本은 1인당 GNP가 1920년 경에 이미 1,000 $ (1980年 不變$) 水準에 도달하였고〈附圖 2-3〉, 農林業就業者 비중이 1905년부터 감소하기 시작하여 1920년경에는 農林業就業者 比重이 50%이하로 하락하는 등 産業化段階에 도달하였다〈附圖 2-4〉. 따라서 1905년 경부터 農業勞動力이 非農業部門으로 이동하기 시작하였고 이같은 條件이 地方經濟圈 形成의 흐름과 만나 農村工業化가 진행될 수 있었다. 그 결과 1920년에 이미 農家의 農外所得比重이 25% 수준에 도달하였다. 이렇게 볼 때 日本은 80년 이상의 農村工業化의 歷史를 지니고 있다는 것을 알 수 있다. 이에 비해 韓國은 1970年代初에야 1인당 GNP가 1,000달러 (1980年 不變달러) 수준에 도달하였고, 農林業就業者가 감소하기 시작한 것은 1976년부터였다.

세번째로 指摘하여야 할 것은 韓國과 日本은 勞動力 需給條件에 커다란 差異가 있다는 것이다. 〈附表 2-15〉에서 보면 이미 앞 章에서도 언급한 바와 같이 日本은 戰後 줄곧 非農業部門의 雇傭增加 速度가 15～64세 人口 增加速度를 상회하는 勞動力 供給不足 條件 속에서 發展하여 왔다는 것을 알 수 있다. 이에 비하여 韓國은 15~65세 人口增加 速度가 非農業部門의 雇傭增加 速度를 크게 상회하였고 앞으로 1991년까지도 이러한 상황은 변하되지 아니할 것으로 전망된다(李貞煥 등 1986 第4章). 이같은 勞動力 供給條件의 차이는 韓國과 日本이 經濟發展段階에 큰 차이가 있기 때문이다.

附表 2－15 勞動力 需給條件의 韓·日 比較

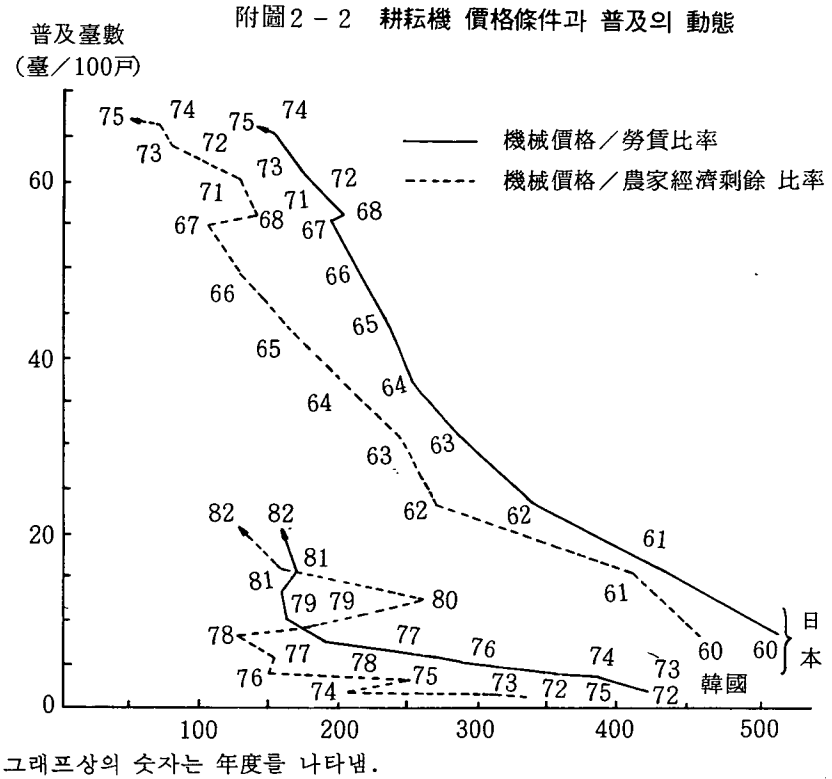
單位：千名／年(%)

	日本			韓國		
	非農林水産雇傭增加(A)	15～65세人口增加(B)	B／A	非農林水産雇傭增加(A)	15～65세人口增加(B)	B／A
1920～40	276(1.84)	532(1.42)	1.93	n.a.	n.a	n.a.
1950～70	1,187(4.23)	1,095(1.84)	0.92	n.a.	n.a	n.a.
1965～75	991(2.47)	888(1.25)	0.90	301 (6.55)	528 (2.71)	1.75
1970～80	754(1.66)	727(0.97)	0.96	422 (6.50)	615 (3.11)	1.46
1980～91	-	-	-	432 (4.31)	619 (2.36)	1.43

(　) 안의 숫자는 年平均 增加率을 나타낸다.

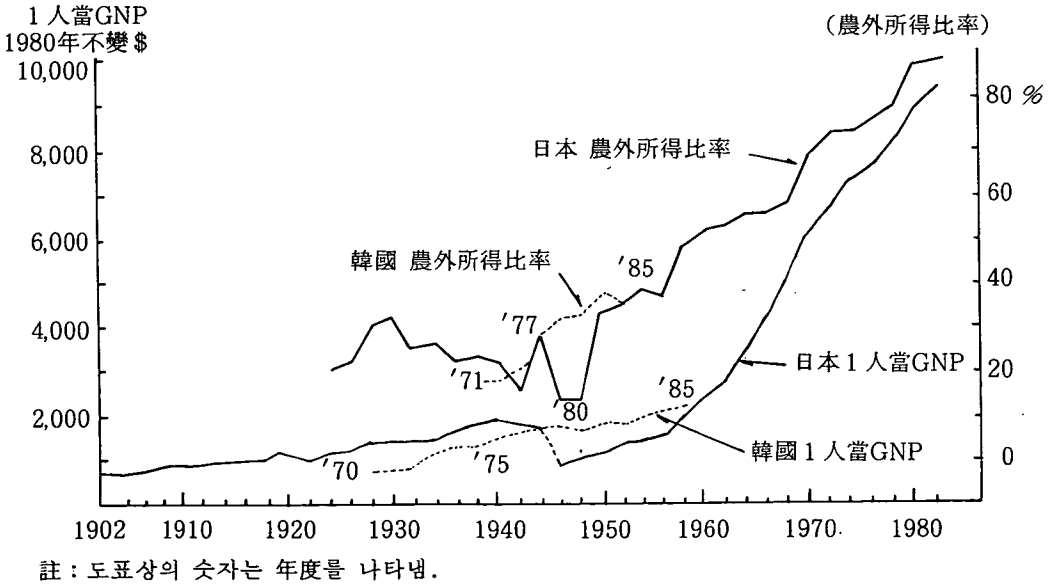
資料：「日本統計年鑑」, 「經濟活動人口年報」.

附圖2 - 2　耕耘機 價格條件과 普及의 動態



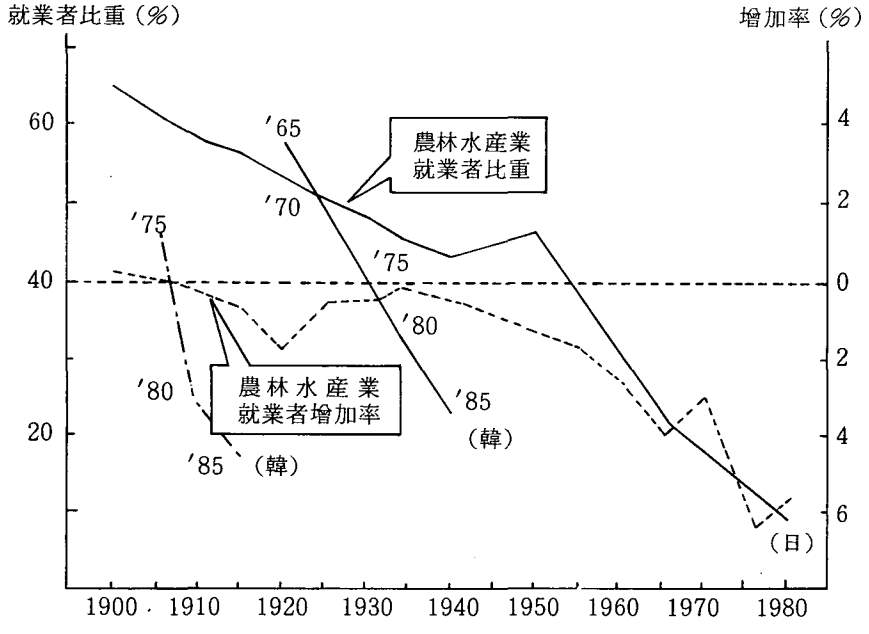
註 : 그래프상의 숫자는 年度를 나타냄.
資料 : 李貞煥 (1984).

附圖2 - 3　韓國과 日本의 經濟成長과 兼業化



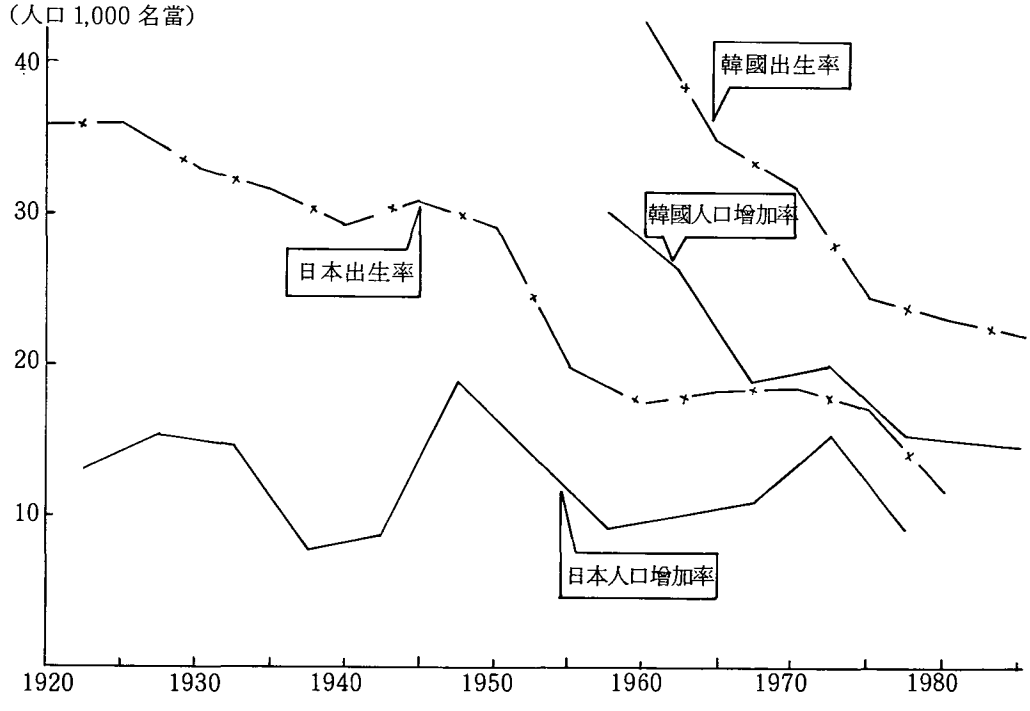
註 : 도표상의 숫자는 年度를 나타냄.
資料 : 「長期經濟統計」(國民所得偏), 「國民所得統計年報」, 「日大農業基礎統計」, 「農業經濟調査」(이상 모두 日本資料)

附圖2－4　韓國과 日本의 就業構造變化 추세



* 增加率은 5年間 年平均 增加率임.
資料：「日本農業基礎統計」.

附圖2－5　韓國과 日本의 出生率, 人口增加率 비교



資料：「日本統計年鑑」, 「韓國統計年鑑」.

日本은 앞에서 언급한 바와 같이 이미 1920년경에 産業化段階에 도달하였고 이때 出生率이 3.5%에 달한 후 그후 점차 減少하기 시작하였다. 그에 따라 人口增加率도 1945～50년 사이를 제외하면 年平均 1.5%를 넘지 아니하는 수준을 유지하여 왔다.[6] 그에 비하여 韓國은 1960년대 초까지 出生率이 4.0%를 상회하였고, 人口增加率은 1960년대 중반까지 2.5%를 넘는 수준을 유지하였다. 이와 같은 經濟發展段階의 差異 그리고 그로부터 파생된 人口構造的 背景의 差異 때문에 勞動力 供給條件이 韓國과 日本은 현격히 다를 수밖에 없었다.

이와 같은 勞動力 供給條件의 差異 때문에 非農業部門의 雇傭은 〈附表 2-15〉에서 본 바와 같이 日本이 韓國보다 훨씬 느린 속도로 증가하였음에도 불구하고 勞動力이 超過需要 現象을 나타내었고 農家雇傭問題가 非農業部門에 의하여 해결될 수 있는 基本的 條件을 형성하였다. 그 위에 農家勞動力은 農地制度와 地價 上昇 때문에 在村自耕을 고집하였고, 企業은 農村勞動力을 흡수하기 위해서 農村地域으로 진출하지 아니할 수 없었다. 이에 비하여 韓國은 勞動力의 供給超過 狀況에 있었기 때문에 農家의 雇傭問題가 非農業部門－農村工業의 형태로든 都市工業의 形態로든－에 의하여 해결될 수 있는 가능성이 대단히 제한되어 있었다. 그위에 農家勞動力이 在村을 고집할 要因이 없었기 때문에 企業이 農村으로 진출해야 할 필연성이 박약하였고 이러한 상황은 1990년대 중반까지 계속될 것으로 생각된다.

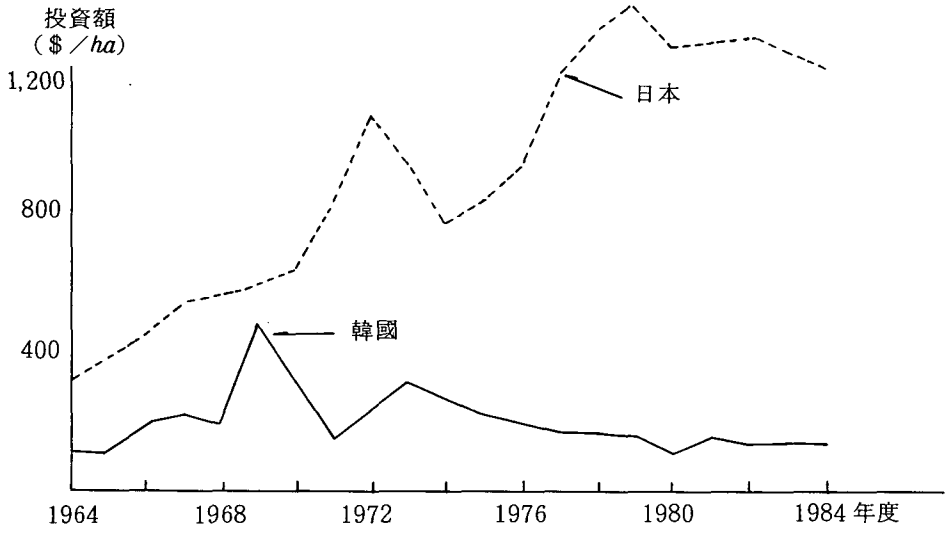
다. 耕地基盤 形成의 差異

韓國農業이 日本의 農業構造變化를 뒤따를 수 있을 것인가? 하는 質問에 답하기 위해서는 耕地基盤 形成條件의 차이도 검토해야 한다. 日本農業이 勞動力이 급격히 감소하고 副業農이 급증하는 가운데에도 급속한 機械化를 통하여 農業生産의 저하를 억제할 수 있었던 것은 오랜 歷史를 통하여 형성된 耕地基盤의 役割이 컸다고 생각된다. 德川時代에는 각 大名들이 각기 勢力을 확장하기 위하여 相互競爭的으로 農地開發, 用水改良 등 農地基盤 整備에 努力을 집중하였고, 明治 이후 1920년때까지는 豪農과 在村地主의 資本에 의하여 農地基盤改良事業이 활발히 지속되었다(澤田收二郎 1966).

---

6) 經濟發展段階에 따른 人口變化 패턴에 대해서는 B. Herrick and C. P. Kindleberger (1983), pp. 363～370을 參照할 것.

附圖2 - 6 耕地基盤投資의 韓日間 差異



註 : 1980年 不變 US $
資料 : 「農業及び農家의社會勘定」, 1984.
李貞煥 등 (1987).

한편 戰後에는 3次에 걸친 農地改良事業과 構造改善事業으로 방대한 資金이 農地改良事業에 投入되었다. 〈附圖 2-6〉은 戰後 日本이 韓國보다 農地基盤整備에 얼마나 많은 자금을 투입하였는가를 보여 주고 있다. 이와 같은 農地改良歷史는 韓國과 日本間에 農地基盤 條件에 현격한 차이가 있다는 것을 나타내는 것이며 韓國이 日本農業의 뒤를 따르기조차 어렵다는 것을 의미하는 또하나의 조건이기도 하다.

라. 農政推進 體系의 差異

韓國과 日本은 農政推進體系에 커다란 差異를 보이고 있고, 이것은 韓國農業의 發展을 제약하는 중요한 要因이라고 생각된다. 日本農政은 항상 農業與件의 長期的 變化와 그에 따른 問題點을 추출해 나가는 深層的 研究와 의견수렴을 대단히 폭넓게 실시하였다.

1959 년의 「農林水産 基本問題研究會」 設置運營, 1967 년의 「構造問題研究會」 設置運營, 1980 年의 「農政審議會」 活動 등의 그 대표적인 예이다. 이러한 研究와 의견수렴을 거쳐 나타난 것이 1960 년의 「基本問題와 基本對策」, 1968 년의 「綜合農政에 관하여, 1980 년의 「80 年代 農政에 관하여」라는 표제로 발표된 長期農政方向이다.

이같은 長期農政方向이 수립되면 이를 뒷받침하는 法律과 制度가 곧이어 마련되

었다. 1961 年의 基本法制定, 1962 년의 農地法改正과 農協法改正, 1963 년의 近代化資金·農地購入資金 新設, 1964 년의 農地改良法 改正 등이 「基本問題와 基本對策」에 나타난 長期農政方向을 뒷받침하기 위하여 나타난 法律과 制度이다.

이같은 法律과 制度에 따라 長期事業計劃이 수립되었다. 1960 년대의 基本法 農政時代를 보면 1962 년의 第 1 次 構造改善事業, 1965 年의 第 1 次 農地改良事業 등에서 10 년간의 事業計劃이 수립되었다. 이같은 事業計劃이 수립되면 이에 따라 매년 豫算措置가 어김없이 이루어지고 집행되었다. 예를 들어 3 차에 걸친 農地改良事業을 보면 〈附表 2-16〉에서 알 수 있는 바와 같이 당초의 投資計劃이 그대로 시행되었다.

이에 비하여 韓國은 아직 合意가 이루어진 長期農政方向이 없는 가운데 現象對應에 몰두하여 왔는데, 이것은 새로운 與件變化에 對應하는 能力을 결정적으로 손상시키는 것이라고 생각된다.

附表 2 - 16 **投資計劃과 實績**

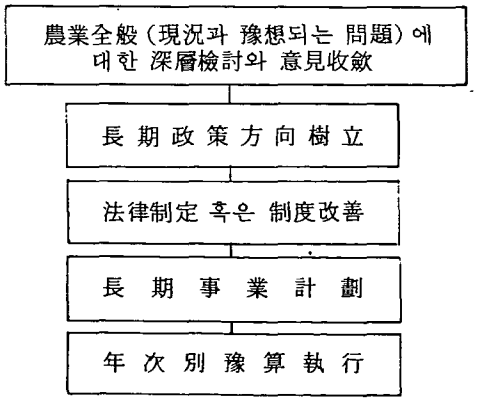
다위 : 억円

	計 劃 期 間	計 劃	實 績
第 1 次土地改良事業	1965~74	26,000	27,030
第 2 次 〃	1973~82	130,000	123,732
第 3 次 〃	1983~92	328,000	49,803*

* 1985 年까지의 實績임.

資料 : 「新しい構造政策의 展開」, 1985. p. 171.

附圖 2 - 7 **日本의 農政推進 體系**



4. 韓國農業의 選擇 : 結論에 가름하여

가. 日本農業에 대한 常識의 再認識

日本의 農家所得問題는 農外所得 즉, 兼業所得에 의하여 해결되었다는 것은 常識에 속한다. 이 常識은 韓國도 日本과 같이 農外所得 — 兼業所得에 의하여 農家所得問題를 해결해야 한다는 또 다른 常識으로 자연스럽게 연결되었다.

첫번째 常識을 再認識하기 위해서는 무엇보다 먼저 農家의 所得問題란 農家의 雇傭問題이며, 따라서 農家의 所得問題가 非農業的 方法에 의하여 해결될 수 있느냐의 여부는 全體勞動力의 需給條件에 의해서 결정된다는 常識을 이해하여야 한다. 즉 國民經濟 全體的으로 勞動力이 超過需要상태에 있고, 따라서 非農業部門으로부터 農家勞動力에 대한 強力한 吸引力이 작용한다면, 「農外就業」의 형태로든 「脫農」의 形態로든 農家의 雇傭問題 즉 所得問題는 非農業的 方法으로 해결될 수 있다. 만약 어떤 要因에 의하여 農家勞動力이 在村自耕을 고집한다면 「農外就業」의 形態가 되고, 그러하지 아니하다면 「脫農」의 形態가 될 뿐이다.

日本經濟는 戰後 지금까지 勞動力 不足 상태에서 發展하여 왔고, 日本農家는 脫農을 抑制하는 地價上昇과 農地制度에 얽매여 在村自耕이 불가피하였기 때문에 非農業部門의 農家勞動力 吸引作用이 農外就業의 형태로 나타나게 되었다. 그 결과가 形式的인 自耕을 계속하면서 全體所得의 10% 정도만을 農業에 의존하는 農家아닌 「農家」가 全體農地의 45%를 점유하게 되었다. 이들의 所得水準이 勤勞者家口보다 15% 이상 높기 때문에 日本全體農家의 平均所得이 勤勞者家口보다 높은 듯이 보이지만 대부분의 所得을 農業에 의존하는 진정한 農家 — 專業農家의 所得水準은 이들보다 20% 이상이나 낮고 그런 의미에서 진정한 農家의 所得問題는 아직도 存在하고 있다고 보아야 한다.

두번째 常識을 再認識하기 위해서는 日本의 副業農 構造가 어떤 副作用을 초래하였는가를 이해하여야 한다. 이들 副業農은 生産效率性이 대단히 낮을 뿐만 아니라 그 存在 自體가 專業農의 規模擴大를 저해하여 日本農業 全體의 效率性을 저하시키고, 水稻作에 대한 強한 집착을 나타내어 쌀 生産調整을 곤란하게 하고 있다. 이러

한 構造的 非效率性이 選擇的 擴大라는 穀物生産 포기정책과 결합되어 日本의 穀物農業을 완전히 몰락시켜 결국 食糧自給率이 30% 이하로 떨어지고 말았다. 이와 같이 食糧自給率이 하락하는 한편에서는 쌀의 生産過剩으로 방대한 財政부담을 감수하는 모순 현상을 빚고 있다. 최근에는 급기야 쌀의 輸入開放壓力에까지 직면하게 되어 日本農業은 사상 유례 없는 위기를 맞고 있다.

여기서 戰後 日本農政의 두 주역 小倉과 東畑의 회한을 들어보자(圍野信夫 1982)

小倉 :

"이제까지의 自作農主義로는 이미 앞으로의 農業을 논할 수 없게 되었다."

"農地法은 自作農主義의 이념 아래 舊地主制度의 부활을 방지하고 農地改革의 성과를 지키는 데에 주안을 둔 소극적 성격의 것이었다. 소유, 노력, 경영의 三位一體의 自作農主義의 원리는 農業의 企業的 經營, 近代的 共同體라는 發展의 論理와 분명히 상반된다."

東畑 :

"우리의 自作農主義는 언제나 同質的인 것으로 農家를 파악하여 土地所有가 生産力을 높이는 큰 要因이 된다고 생각하였다. 그러나 所有가 되는 대로 農事짓는(荒し作り) 農民을 만드는 결과를 빚게 됨으로써 그 이상은 좌절되었다."

小倉 :

"日本과 같은 온대농업에서는 穀作과 草地가 農業의 主體가 되지 않으면 안된다는 사실이 충분히 인식되지 못하였다. 基本法農政을 水稻作 中心으로부터 쌀 이외의 穀物과 草地 中心으로 전환한다는 것을 선명히 하였어야 했다."

小倉 :

"우리는 價格政策에 지나치게 의존하고, 構造政策을 등한시하였다."

나. 韓國農業의 選擇을 위하여

韓國農業의 올바른 選擇을 위하여는 日本農業에 대한 이제까지의 常識을 재인식함과 동시에 韓國農業과 日本農業의 條件이 어떻게 다른가를 이해하여야 한다. 韓國은 日本과 經濟發達歷史에 큰 차이가 있다. 日本은 오랜 地方分權的 歷史가 있는 반면 韓國은 오랜 中央集權的 歷史가 있고, 日本은 이미 1920년 경에 産業化段階에 도달하여 農林業就業者 比重이 50% 이하로 하락하였고, 이때 農家의 農

外所得比重이 25%수준에 도달하였다.

日本은 이미 1920년경부터 出産率이 감소하고 人口增加率이 1.5% 수준으로 하락하였고, 따라서 1950년 이후 줄곧 勞動力이 超過需要 상태에 있었다. 반면 韓國은 1960년대초까지도 出産率이 4%를 넘었고 따라서 1990년대까지도 勞動力供給增加率이 2%를 상회할 展望이다. 日本은 오랜 기간 耕地基盤 整備에 노력하여 막대한 耕地基盤 資本을 가지고 있는 반면 韓國은 이에 크게 뒤져 있고, 日本農政은 대단히 체계적으로 樹立推進되고 있는 반면 韓國은 아직 그런 체계화가 이루어지지 못하고 있다. 이러한 差異點들을 고려하지 아니하고 韓國農業이 日本方式을 뒤따르려고 한다면 그것은 日本農政보다 더 큰 失敗로 나타날 우려가 있다.

韓國農業의 選擇을 위하여 두번째로 검토할 것은 日本의 80년대 農政이 나타낸 最近의 成果를 살펴보는 것이다. 80년대 農政의 요체는 모든 農地賃貸借 規制를 폐지하고 賃貸장려금을 지급하여 賃貸借 中心으로 農地의 流動을 최대화하고, 米價를 引下하는 대신 穀物農業을 부흥시키고, 地域農業을 組織化하는 것이다(「土地利用型農業の現狀と對策」 1983).

附表 2 -17 계약기간별 利用權 設定面積 比率

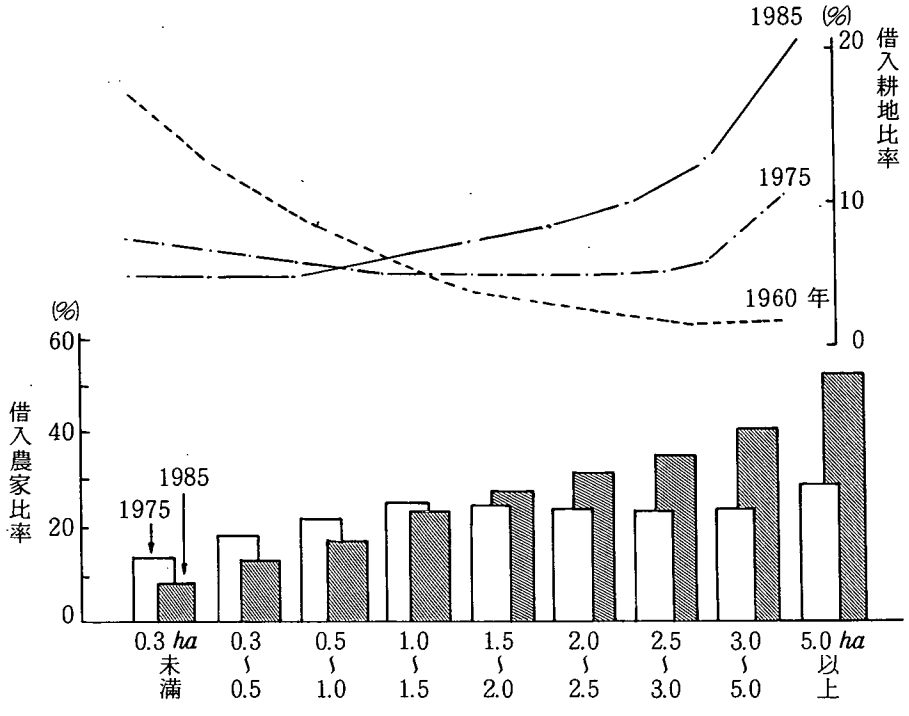
단위 : %

계 약 기 간	1980	1982	1984
1～2年	7.5	2.2	1.9
3～5年	57.3	39.1	28.6
6～9年	29.2	48.3	48.3
10年이상	6.0	10.4	21.2

資料 : 「新しい構造政策の展望」, 1985. p.73.

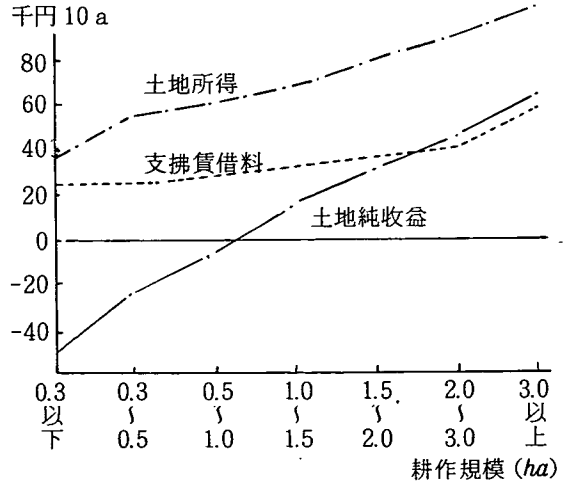
그 결과 첫째, 農地流動이 활발해져 1970년대에는 年間 流動面積이 7萬ha 내외에 불과하였으나 1984년에는 15만ha에 이르게 되었다(「新しい構造政策の展開」 1985. p. 38.). 둘째, 賃貸借契約이 長期化되어 1984년에는 10년 이상인 것이 21.2%에 이르게 되었고〈附表 2-17〉, 동시에 大農의 生産性 優位現象이 현저히 나타나 土地純收益이 小農을 크게 앞지르게 되고, 따라서 賃貸借市場에서 小農보다 훨씬 높은 賃借料를 지불하고 賃借地를 集積하고 있다〈附圖 2-8, 附圖 2-9〉.

附圖2 - 8　農地의 經營耕地規模別 借入現況(都府縣)



資料：「農業白書」, 1985.

附圖2 - 9　規模別 土地純收益과 支拂賃借料



資料：「新しい構造政策の展開」(1985), p.323.

세째, 이같은 賃借地 集積方法에 의하여 專業農의 規模擴大가 활발히 진행되어 3.0 ha이상 農家가 1975 년의 76 천호에서 1984 년에는 112 천호로 증가하였다.

네째, 1960 년 이후 減少趨勢를 지속하던 自立經營農家 비중이 1982 년 이후 增加趨勢로 전환되었다.

다섯째, 生産組織數는 1972 년의 25,000 여개에서 1980 년에는 42,000 개로 늘어났고 地域農業集團은 1984 년까지 29,000 여개가 組織되었고 作業委託이 활발하게 이루어지고 있다.

여섯째, 耕地利用率의 下落趨勢가 정지되고 穀物生産이 순조롭게 증가하고 있다 〈附表 2-18〉.

일곱째, 급속한 下落趨勢를 보이던 穀物自給率이 안정되었고 食品綜合自給率도 안정되었다.

附表 2 -18 穀物生産의 추세, 1976~ 84

	1976	1984
麥 類	100	276
雜 穀	100	134
豆 類	100	137

資料 : 「農林業生産指數」, 1984.

日本農業의 이같은 成果가 과연 얼마나 지속될 것이며, 또 이처럼 때늦은 몸부림이 日本農業을 회생시킬 수 있을 것인가는 좀 더 두고 보아야 할 것이다. 그러나 韓國農業은 지금부터 日本農業의 神話에서 벗어나 ① 賃貸借中心으로 農地流動化 政策을 과감히 추진하고, ② 選擇的 支援方式에 의하여 商業的 專業農 構造를 指向하고, ③ 穀物農業 진흥 方案을 시급히 강구하고, ④ 米價政策을 엄격히 운영하고, ⑤ 耕地基盤整備와 技術開發, 人力開發 등 기초적 조건정비에 과감한 支援을 감행하여 나가는 選擇의 시점에 와 있다. 그 選擇은 깊이 있는 硏究와 의견수렴, 그에 입각한 法律 제정과 制度 개선, 長期事業計劃, 豫算집행의 순서로 체계있게 진행되어야 한다는 것이 무엇보다 강조되어야 한다.

參 考 文 獻*

姜奉淳, 「主要國의 農業政策 比較硏究」, 韓國農村經濟硏究院, 1984.

經濟企劃院, 「經濟活動人口年報」, 1984.

_____, 「韓國統計年鑑」, 1984.

農機械工業協同組合, 「農業機械年鑑」, 1984.

農水産部, 「쌀生産費調査結果報告」, 1984.

農水産部, 「農家經濟調査結果報告」, 1984.

李貞煥, "農機械普及의 韓日間 比較分析과 機械化戰略," 「農村經濟」 7(1984). pp. 51-60.

_____, 「農業部門投融資의 効果와 方向」, 韓國農村經濟硏究院, 1987.

_____, 「日本農業과 農政의 發展」, 韓國農村經濟硏究院, 1986.

_____, 「韓國農業의 與件變化와 發展戰略」, 韓國農村經濟硏究院, 1983.

關谷俊作, 「日本の 農地制度」, 農業振興地域調査會, 1982.

金澤夏樹, "戰後における 稻作肥培管理體系の經濟的 評價," 「稻作の構造」, 古島敏雄(編), 東京大出版會, 1977.

農林水産省, 「農林水産業 生産指數」, 1984.

_____, 「農家經濟調査」, 1983.

_____, 「耕地及び 作付調査」, 1984.

_____, 「農業及び 農家の社會勘定」, 1984.

_____, 「米及び麥類の生産費調査」, 1970, 1980.

_____, 「農家の形態別にみた 農家經濟調査」, 1962, 1970, 1980.

農林水産省構造改善局, 「新しい構造政策の展開」, 1985.

農林統計協會, 「農業白書」, 1984, 1985.

_____, 「土地利用型農業の現狀と對策」, 1983.

_____, 「食料需給表」, 1980.

---

* 附錄 2 의 參考文獻임.

農政調査委員會，「日本農業 基礎統計」，1977.

團野信夫，“農業基本法の夢と 現實”，「基本法農政の總點檢」，近藤康男(編)，御茶の水，1982.

大塚啓二郎，速水佑次郎，“米價政策の社會的費用”，「基本法農政의 總點檢」，近藤康男(編)，1982.

森整治，“總合農政の推進と生産調整政策”，「農業と經濟」(臨時增刊)，1985, pp. 52-63.

日本總理府，「日本統計年監」，1983.

日本經濟企劃廳，「國民所得統計年報」，1983.

日本經濟新聞社，「長期經濟統計」國民所得(編).

原洋之介，“基本法農政下の農産物輸入”，「基本法農政の經濟分析」，逸見謙三(編)，1985.

荏開津典生，“構造政策と兼業農家”，「基本法農政の經濟分析」，逸見謙三(編)，1985.

中嶋康博，“長期見通しの事後的評價”，「基本法農政の經濟分析」，逸見謙三(編)，1985.

澤田收二郎，“日本農業における革新”，「日本經濟近代化の百年」，ロックウット(編)，日本經濟新聞社，1966.

阪本欄彦，「農業の地價問題」，日本の農業 58，1968.

Merrick, B. and C. P. Kindleberger, *Economic Development*, McGraw-Hill, 1983.

Kym Anderson and Yujiro Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection : East-Asia in International Perspective*, Allen and Urwin, 1986.

附 錄 3

쌀 需要量 展望에 관한 검토*

1. 기존의 展望結果

쌀의 1人當 消費量 展望은 方法에 따라 차이가 있다. 기존의 展望値를 綜合하면 〈 附表 3-1 〉과 같다.

2. 新 推 定

가. 係數可変 需要函數 推定

이제까지 이루어진 쌀에 대한 所得彈性値 推定結果를 취합하여 時系列에 따라 圖表위에 표시하면 〈 附表 3-2, 附圖 3-1 〉과 같다. 이때 각 分析에서 計測된 彈性値는 分析期間의 中間年度값이라고 간주하였다.

이 그림에서 보면 所得彈性値가 점차 감소하고 있다는 것을 알 수 있다. 이와같은 所得彈性値의 감소추세가 半代數 函數 혹은 로지스틱函數에 따른다는 가설 위에 두 가지 函數를 回歸分析法에 의하여 推定하였다.

(1) $\eta_t = 8.3770 - 1.9189 \ln t \qquad R^2 = 0.7173$
$\qquad\qquad (5.09) \quad (5.04)$

---

* 이 部分은 韓國農村經濟研究院의 趙德來 研究員에 의하여 分析이 이루어졌다.

附表 3 - 1 쌀 需要量 展望 結果

kg/人(千M/T)

豫測方法		1987	1991	2001
消費量 추세 연장	최근의 감소율 적용[1]	126.2 (5,617)	122.2 (5,265)	112.8 (5,652)
時系列 分析法	ARIMA 模型 이용[2]		118.7 (5,114)	〔101.8〕 (5,101)
需要函數 적용	AIDS 函數 이용[3]		115.7 (4,984)	85.8 (4,299)
	AIDS 函數 이용[4]		115.1 (4,959)	〔91.4〕 (4,580)
	兩代數 函數 이용[5]		117.2 (5,049)	〔97.2〕 (4,871)
	可變係數 需要函數 이용[6]		117.9 (5,079)	94.9 (4,755)

註 : 〔 〕안은 1987~91 사이의 추세연장 수치임.
( )안은 총소비량임.

資料 : 1) 1982~87年 사이의 非農家 消費量 年平均 감소율 0.8%적용
2) 明光植, 成明煥, "米穀消費形態의 構造分析과 ARIMA 模型에 의한 米穀需要豫測," 「농촌경제」 10-4, 1987. 12. pp. 63~76.
3) 李貞煥, 趙德來, 「韓國의 農産物 需要分析 : 模型開發과 政策實驗」, 韓國農村經濟研究院, 研究報告 92, 1983. 12.
4) _____ , "農産物需要의 長期豫測," 「農村經濟」, 6-3, 1983. 9. pp. 19~32.
5) 明光植, "米穀의 需給現況과 長期展望," 「農村經濟」 9-3, 1986. 9. pp. 49~58
6) 本研究 新推定

$$(2)\quad \eta_t = -0.5330 + \frac{0.8579}{1 + 0.0474\ EXP(0.1663t)} \qquad R^2 = 0.7715$$

여기서 로지스틱函數는 非線形 推定法에 의하여 추계하였다.

이 결과를 다시 兩代數形 需要函數에 적용하여 나머지 파라메타를 推定한 結果는 다음과 같다.

$$(3)\quad \ln q_t = \underset{(4.15)}{6.3522 - 0.4289\ \ln p_t} + \eta_t \ln y_t - \underset{(2.02)}{0.3379 \ln_t} \qquad R^2 = 0.7479$$

$$(4)\quad \ln q_t = \underset{(4.54)}{4.7812 - 0.4201\ \ln p_t} + \eta_t \ln y_t + \underset{(2.96)}{0.1913(0.5330 + \eta_t)}$$

$$R^2 = 0.7788$$

여기서 각 函數의 마지막 項은 $\ell_n y_t$ 의 계수가 변화될 때 常數部分이 같이 변화

附表 3 - 2 쌀에 대한 所得彈性値 推計 結果

年 度	所得彈性値	出 處	年 度	所得彈性値	出 處
1965	0.2200	A	1975	0.2353	F
1965	0.3340	B	1976	-0.0180	B
1969	0.1480	B	1977	-0.0210	G
1970	0.1170	B	1977	0.1192	J
1970	0.4963	C	1977	0.1780	J
1972	0.3359	C	1981	0.0190	H
1973	0.0200	B	1984	-0.2259	I
1973	0.2197	D	1986	0.0323	J
1974	0.0010	B	1986	-0.6749	J
1974	0.1938	C	1986	0.0160	K
1974	-0.0559	E			

○ 資料

A : Seol, In Joon et. al., 「An Analysis of Supply and Demand Structure for Rice in Korea」, NAERI Research Report No. 53, march, 1973.

B : 李常遠外, 「農業豫測모델設定 - 長期食品 推定을 中心으로 -」 國立農業經濟研究所 農業經濟研究報告 98, 1978. 3.

C : 朱龍宰, 劉南埴, 「食糧需給에 관한 研究」, 韓國農村經濟研究院 研究報告 9, 1980. 3.

D : 許信行, 黃延秀, "主要農産物의 需要反應分析," 「농촌경제」 5-1, 1982. 3.

E : 朱龍宰, 金辰洙, "食糧需要推定의 限界性과 接近方法," 「농촌경제」 6-2, 1983. 6

F : 李貞煥, 趙德來, 「韓國의 農産物 需要分析 : 模型開發과 政策實驗」, 韓國農村經濟研究院 研究報告 92, 1984. 12.

G : 朱龍宰外, 「長期食糧需給模型에 관한 研究」, 韓國農村經濟研究院 研究報告 102, 1985. 12.

H : 李貞煥, 趙德來, "農産物需要의 長期豫測 : 模型開發과 2001 年에의 適用," 「농촌경제」 6-3, 1983. 9.

I : 李貞煥外, 「農産物 需要模型 利用指針書」, 韓國農村經濟研究院, D 36, 1986. 10

J : 尹皓燮, 成明煥, "米穀需要函數의 形態와 特性," 「농촌경제」 11-2, 1988. 6.

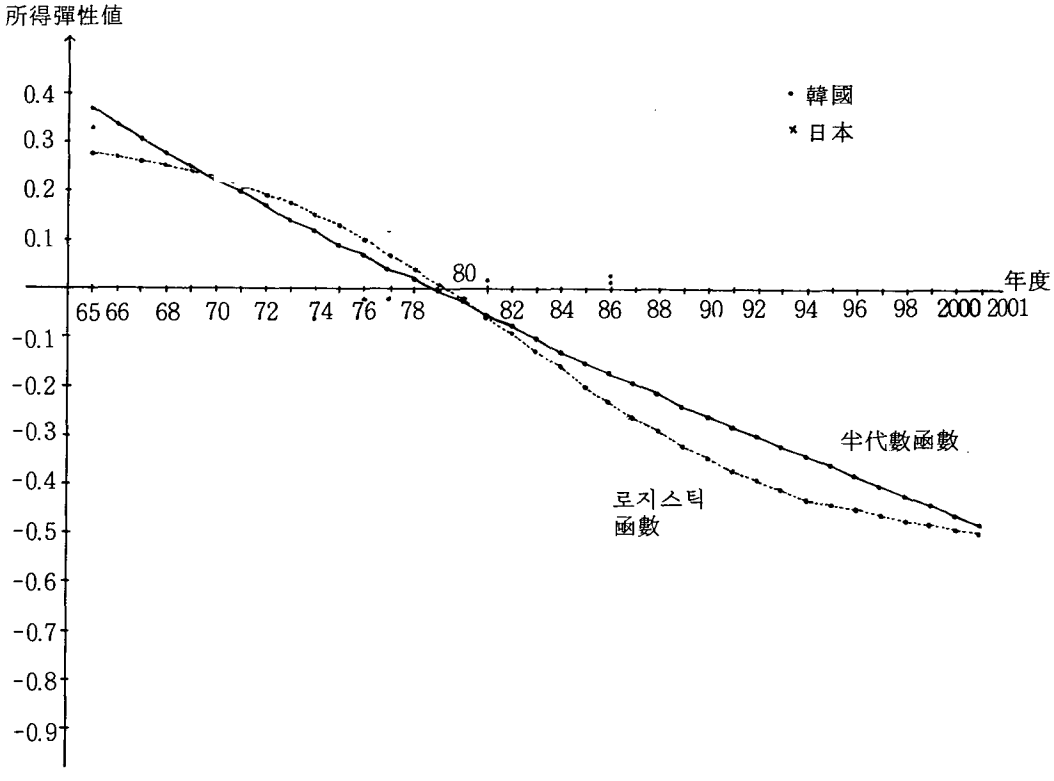
K : 明光植, 成明煥, "米穀消費形態의 構造分析과 ARIMA 模型에 의한 米穀需要豫測," 「농촌경제」 10-4, 1987. 12.

되지 않을 수 없다는 사실을 반영하기 위하여 도입되었다.

나. 需要量 展望

앞에서 推定된 所得彈性値 추세식을 이용하여 所得彈性値의 變化를 예측하면 〈附圖 3-1 〉과 같다. 이 결과를 係數可變 需要函數에 入力시키고 〈 附表 3-3〉과 같은 所得增加率을 적용하여 1 人當 消費量을 예측한 결과는 〈 附表 3-4 〉와 같다.

附圖3 - 1　所得彈力性 推移



註：日本 推計値는 農林省，「食料需給表」에서 引用.

附表3 - 3　1人當 GNP 變化와 消費支出 變化率

期　　間	1人當 GNP 成長率*	1人當 消費支出 增加率
1986 ～ 1991	7.05 %	4.30 %
1991 ～ 2000	5.71	3.07
2000 ～ 2010	5.19	2.08

註：消費支出/GNP 比率이 매년 0.2 %씩 감소된다는 추세를 적용하여 GNP 成長率을 消費支出 增加率로 환산하였다.
(李貞煥외 「農家所得의 決定과 分配」, 農經研, 1987 참조)

資料：* 1986～1991 은 第6次5個年修正計劃
1991～2010 은 李元暎, "2000年代의 産業構造展望," KDI 資料, 1988.

附表 3 - 4　쌀 1 人當 消費豫測 結果

	所 得 彈 性 値			1 人當 消費量(kg/年)		
소득탄성치함수	1986	1991	2001	1986	1991	2001
반 대 수 함 수	-0.1704	-0.2789	-0.4790	128.2	117.9	94.9
로지스틱 함수	-0.2309	-0.3688	-0.4962	128.2	113.9	93.6

附 錄 4

2001년의 農業部門指標(試算的 目標)*

農業就業者의 감소속도는 全體 勞動力需給事情과 農業勞動力의 年齡構造 등을 감안하여 90년대초까지는 대체로 최근 10년간의 減少速度(年平均 4.0%)를 유지하고, 그 이후는 다소 加速되어 年平均 4.8%씩 감소하는 것으로 설정하였다. 즉 農林業就業者數가 1987년의 340萬에서 2001년에는 180萬으로 감소함으로써 全體就業者 중에서 차지하는 비중이 1987년의 20.8%에서 8.4%정도 수준으로 감소한다. 農家戶數는 되도록 이와같은 農林業就業者 감소속도에 근접하는 수준으로 감소되는 것이 바람직하다. 따라서 90년대초까지는 최근 10년간의 減少速度(年平均 2.0%)보다 약간 높은 2.5%수준을 유지하되, 그 이후에는 年平均 3.5% 수준으로 상승하여 農家戶數 減少가 본격화하는 것으로 설정하였다. 그 결과 農家戶數가 1987년의 187萬戶에서 2001년에는 121萬戶정도로 감소한다. 農家人口는 農村工業化 등이 減少速度를 완화시키는 힘으로 作用하겠지만 農家戶數의 減少速度가 증가하는 만큼 감소속도가 높아지게 된다. 따라서 대체로 최근 10년간의 감소추세(年平均 4.5%)보다 약간 낮은 年平均 4.0%씩 감소한다고 설정하였다.

이상의 指標설정은 기본적으로 1990년대 중반부터는 脫農과 專業農化 추세가 본격화 되어 農家人口, 農家戶數, 農業就業者數의 감소속도가 모두 가속되고 또 서로 근접하게 된다는 가정에 기초하고 있다.

2001년에 180萬 農業就業者와 121萬 農家에게 균형된 生産性과 所得을 제공하기 위해서는 農業生産은 年平均 2.0%수준씩 成長하여 1987년의 66,800억원에서

* 이 部分 試算은 韓國農村經濟研究院 金殷淳 責任研究員의 도움이 컸다.

附表 4 - 1　農業部門 總量指標 變化率(試算的 目標)

單位 : %

	1977～87	1987～93	1993～2001
農業就業者	-4.1	-4.0	-4.8
農家戶數	-2.0	-2.5	-3.5
農家人口	-4.5	-4.0	-4.0
農業生産	2.5*	2.0	2.0
農地 (千ha/年)	-8.8	-8.8	-8.8

註 : * 農業生産은 1970～87 사이의 年平均 成長率임.

附表 4 - 2　2001年의 農業部門 總量指標(試算的 目標)

	1987	2001
農業就業者(萬名)	340	180
農家戶數(萬戶)	187	121
農家人口(萬名)	777	439
農地面積(萬ha)	214	202
農業生産(1980년 不變 10억원)	6,680	8,815

88,150억원으로 증가한다. 이때 耕地面積은 대체로 지난 10년간의 감소추세가 지속되어 1987년의 214萬ha에서 2001년에는 202萬ha 수준이 된다. 따라서 戶當 規模는 1987년에 1.15 ha에서 1.69 ha 수준이 되지만 이중 專業農은 平均 2.70 ha 정도가 된다. 專業農중에는 耕地를 거의 이용하지 않는 양돈, 양계 小規模 耕地를 이용하는 시설원예 등이 포함되므로 이들을 제외하면 이보다 훨씬 큰 3～7 ha 規模가 될 것이다. 專業農은 所得의 80%정도를 農業所得에 의존하는 農家들로써 家口員 1人當 所得이 대체로 國民 1人當 個人所得 수준과 균형을 이루게 된다. 이와 같은 專業農이 全體農家의 47% 수준인 57萬戶정도가 되어 全體耕地중 76%가 이들에게 集中되고 總農業生産의 80%정도가 이들에 의하여 이루어진다.

耕作規模 1.0 ha 정도인 兼業農家는 全體 農家의 28%정도인 34萬戶 수준이 되고 이들은 所得의 30%정도를 農業에 의존한다. 耕作規模 0.5 ha정도로서 所得중

附表 4 - 3　2001年의 農業構造 展望(試算)

	戶　數 (萬戶)	戶當耕作面積 (ha)	農外所得率 (%)	耕地占有率 (%)	生 産 額 分布比率(%)
商業的 專業農	57	2.70	20	76	79
兼 業 農	34	1.0	70	17	18
副 業 農	30	0.5	94	7	3
計, 平 均	121	1.67	53	100	100

農業所得의 比重이 10% 이하인 副業農은 全體農家의 25% 정도인 30萬戶 정도가 된다. 그러나 이들이 차지하는 耕地 比重은 7%정도에 머물게 된다. 이와 같이 專業農中心 構造가 되기 때문에 農家全體의 農外所得 比重은 50%를 약간 상회하는 수준으로 유지된다.

■水 稻 作

쌀은 가장 중요한 基本食品으로 消費될 뿐만 아니라, 다양한 加工食品이 開發되어 利用形態가 다양화됨으로써 1人當 消費量은 2000年代初에도 100~110 kg/年 이상 수준을 유지한다. 한편 生産側面을 보면 自作地, 賃借地, 經營受託地를 合하여 5 ha 이상의 耕作地를 2人의 專業的 徒事者가 耕作하는 能率的 生産方式이 일반화될 것이다. 耕地條件을 보면 用排水가 分離될 정도로 耕地整備가 완료된 中核的 畓作地帶 中心으로 대부분 生産이 이루어지고 耕地의 交換利用 등을 통하여 각 農家別 耕作地가 集中化된다. 이와 같이 耕地基盤이 정비되고 農業構造가 개선된 위에 核移植, 葯培養 등 生命工學을 이용하여 開發된 新品種을 中心으로 消費者의 기호에 맞는 높은 品質의 쌀과 超多收穫加工用米를 생산하여 現在보다 저렴한 價格으로 공급함으로써 海外로부터의 輸入開放 壓力에도 불구하고 自給體制가 유지된다. 畓田轉換이 가능하도록 排水條件이 전개되어 畓裏作 飼料作物과 飼料用 畓裏作 보리 등과의 2耗作 체계가 일반화됨으로써의 地域內 大家畜用 飼料로 利用된다.

■大 家 畜

酪農은 20頭이상 規模의 高生産性 專門酪農農家 中心으로 經營된다. 生産된 牛

乳는 대부분 現在보다 저렴한 價格으로 飮用乳로 供給되어 1人當 市乳 消費量이 50~60 kg수준까지 증가한다. 또한 差別價格制에 의하여 乳製品用으로도 일부 利用된다. 전체 쇠고기 生産量중 乳牛가 차지하는 比重이 점차 높아져 현재의 16%정도에서 25~30%까지 증가하게 된다.

肥肉牛는 水稻作, 田作 등과 결합된 複合經營 中心으로 飼養된다. 다만 肥肉經營의 채산성은 송아지 價格에 의하여 결정되므로 自體 生産된 것을 肥肉하거나 受精卵移植, 双子牛 生産技術 등을 이용하는 地域內 專門 번식 經營農家에서 생산된 것을 利用한다.

畜裏作地를 계절 賃借하여 飼料作物을 自家生産하거나, 契約生産 方式으로 耕種農家에게 飼料作物은 재배하도록 하고, 주변 山林地 등을 共同草地, 共同放牧地로 이용하여 飼料基盤을 확보한다.

■中小家畜

養豚, 養鷄는 大規模 企業經營 혹은 專門農家 中心으로 生産된다. 育成, 肥肉등 生産過程이 段階別로 分業化되는 수직적 인테그레이션이 나타나 飼養標準化와 品質標準化가 이루어진다. 豚肉, 鷄肉은 현재보다 낮은 價格으로 供給되고 대부분 自給水準을 유지할 뿐만 아니라 輸出도 크게 늘어난다.

生命工學을 이용한 진단법, 예방법을 이용하여 위생적이고 안전한 畜産物이 安定的으로 供給된다. 糞尿는 地域內 耕作農家와의 연계체제를 통하여 土壤환원이 이루어짐으로써 公害防止 비용이 절감되고 土壤의 地力이 向上되는 生態系의 순환체계가 이루어진다.

■田 作 物

大豆는 장유용, 콩나물용, 生食用 中心으로 生産되고, 보리는 遺傳工學 方法을 이용하여 개발된 超多收穫品種 中心으로 대부분 大家畜用 飼料로 생산된다. 이들 田作物은 極早生性 혹은 極晩生性品種 開發로 다른 田作物 혹은 水稻作과 結合된 2毛作 體系 형태로 재배된다.

옥수수는 청예용과 生食用 中心으로 생산되는데 栽培面積은 꾸준히 증가한다. 飼料用 보리, 청예용 옥수수는 대부분 自給飼料用이거나 地域內 畜産農家와의 契約

栽培 방식으로 생산된다.

田作物도 잘 정비된 포장에서 재배되고 耕耘·파종·수확작업 등이 상당부분 기계화된다.

■ 채소 · 과일 · 화훼

專門生産 農家에 의하여 多樣한 종류, 다양한 品質의 것이 생산되어 附加價値 生産性이 획기적으로 높아진다. 시설이 더욱 근대화되고 自動化되어 年中 값싸게 신선한 商品이 供給된다. 채소·과일은 遺傳工學을 이용한 방제법이 보급되고, 地域內 畜産農家등과 연계하여 유기물 공급체계를 확립하고 輪作體系 등을 확립함으로써 農藥公害의 위험이 없는 商品이 생산된다. 대부분 農家가 生産調整 – 價格安定 제도에 통합되어 스스로 生産을 調整함으로써 價格과 經營이 안정된다.

과일·화훼는 국내수요는 물론 해외수요를 개발하여 중요한 輸出農産物로 발전한다.

빈 면

資料 6
韓國農業의 選擇

1988年 12月

發行人 金 榮 鎭
發行處 韓國農村經濟研究院
130-050
서울특별시 동대문구 회기동 4-102
登録 1979年 5月 25日 第 5-10號
電話 962-7311
印 刷 株式會社 文 苑 社
電話 739-3911~5

出處를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載 및 複製는 禁함.