

# 농촌경제와 농정의실상

1984. 8.

한국농촌경제연구원

빈 면

## 목 차

1. 우리나라 농업의 현황과 농정의 기본방향 .....	1
2. 농약사용의 실태와 개선방향 .....	14
3. 농산물 가격정책과 개선방향 .....	23
4. 농가경제의 성장과 농가부채 .....	32
5. 농가경영개선과 복합영농 .....	43
6. 농산물 수입의 현황과 앞으로의 방향 .....	57
7. 농협·농조의 운영현황과 앞으로의 방향 .....	66
8. 농지세제의 개선과 그 효과 .....	77
9. 정부양곡관리의 필요성과 당면과제 .....	89
10. 비료계정적자의 원인과 개선방향 .....	103
11. 농지제도에 관한 논쟁과 개선방향 .....	110
12. 이농에 대한 새로운 인식 .....	125

빈 면

# 1. 우리나라농업의 현황과 농정의 기본방향

## 가. 나라의 경제사정

### (1) 대외사정

1980년대초까지는 원유가격의 상승과 선진국의 경기후퇴, 그리고 국제금리의 상승 등으로 세계적인 불황이 지속되고 많은 개도국들이 심각한 외채압력에 직면하였었다.

그후 1983년경 부터 차츰 원유가격은 현물시장을 중심으로 하락 내지 약보합세를 보이기 시작하였고, 미국 등 선진국의 경기가 서서히 회복되면서 국제금리도 하락하는 등 세계경제는 회복국면으로 전환되는 듯이 보였다.

그러나 1980년대 중후반부터 다시 원유가격이 상승할 것으로 전망되고 현재 회복세를 보이고 있는 선진국 경기도 그 전망이 매우 불투명한 상태에 있다.

금년들어 국제금리는 다시 상승하기 시작하여 금리부담이 증가하고 있을뿐만 아니라 미국의 한국산 TV 덤핑판정에서 보는 바와 같이 각국의 보호장벽은 높아지고, 우리 경제가 성장할수록 무역마찰은 필연적으로 증대될 것이므로 외채가 많고 수출의 준도가 높은 우리 경제의 앞날은 적지 않은 어려움이 예견되고 있다.

## (2) 대내사정

30% 내외를 유지하던 통화증가율을 1983년에는 17%로 억제하고 금년에는 흑자예산을 편성하는 등 다방면에 걸친 물가안정노력에 힘입어 1983년도 물가상승률을 보면 소비자 물가가 3.4%, 도매물가가 0.1%로 안정되었다.

이러한 물가안정과 동시에 저금리정책으로 기업의 생산활동이 자극되고 농업이 풍작을 이루어 9.3%의 경제성장률을 기록하였다.

또한 실업률도 1980년의 5.2%에서 4.1%로 감소하는 등 우리 경제는 안정속의 호황국면에 접어들었다고 판단된다.

그러나 1983년말 현재의 순외채 잔고는 308억 달러로 세계에서 4번째로 많고 지불한 이자만도 33억 달러에 이르고 있다.

이러한 외채를 갚아나가려면 국내저축을 늘리어 해외로부터의 자본도입을 줄여나가는 것이 무엇보다 중요한데 아직도 가계저축률은 9.9% 수준에 머물러 국내자본조달이 어려운 실정에 있다.

한편 점차 생활의 질과 불균형 시정에 대한 국민들의 기대와 욕구가 급격히 팽창하고 있는 실정이므로 이에 따른 재정수요가 필연적으로 증대할 전망이다.

뿐만아니라 남북한의 대립 긴장관계는 도리어 첨예화되어 국방비 지출 등 재정의 신축적 운용을 곤란하게 하는 여러 가지 요인을 안고 있다.

이러한 여건 속에서 꾸준한 안정성장을 지속하여 1987년의 국민총생산 1,000억달러, 1인당 국민총생산 2,500달러 수준을 달성하기 위해서는

첫째, 물가안정체질을 더욱 튼튼히 하고 생산성 향상에 박차를 가하여 국제경쟁력을 높이고 자립경제의 기반을 다져나가되

둘째, 상대적 저소득층에 대한 교육, 의료등의 기본수요를 최대한 충족시키고 분배의 형평을 도모해 나가도록 하여야 한다.

## 나. 국민경제의 발전과 농림수산업

### (1) 농업성장의 실적과 전망

1970 ~ 1983 년 사이 농림수산업부문은 연평균 3.2 %씩 성장하여 전체 경제성장률 7.7 %보다는 낮으나 다른 나라와 비교해 보면 대단히 높은 실적을 나타내었다.

특히 1980 년의 흉작 이후 쌀의 계속적 풍작으로 1981 ~ 1983 년 사이에는 5.5 %의 높은 성장률을 기록하여 전체 경제성장률에 큰 뒷받침이 되었다.

농업부문 성장률의 국제비교(생산지수 기준)

		1977 ~ 1979년 성장률(%)
한	국	5.84
일	본	0.64
서	독	1.27
프	랑 스	2.23
태	국	4.76
이	태 리	1.66
미	국	2.95

이러한 높은 성장은 대부분 쌀의 증산과 고추를 비롯한 채소의 생산이 순조롭게 늘어난 데서 비롯된 것이다.

그러나 앞으로 쌀 수요는 크게 늘어나지 아니할 것이고 채소의

농업성장의 부분별 기여율, 1970~79

구 분	부가가치액(1980년불변가격10억)		연간성장율 (%)	성장기여율 (%)
	1970	1979		
미 곡	2,346	3,043	2.93	40.1
채 소	375	1,051	12.25	38.9
과 실	91	225	10.63	7.7
기타경종	1,205	1,310	0.93	6.0
축 산	250	352	3.89	6.0
서어비스	97	119	2.30	1.3
<b>총 생산</b>	<b>4,362</b>	<b>6,101</b>	<b>3.80</b>	<b>100.0</b>

소비량 역시 점차 포화점에 달할 것으로 전망되므로 새로운 성장원이 개발되지 못하면 이제까지와 같은 성장률을 지속하기는 대단히 어려워질 것으로 전망되고 있다.

(2) 국민경제 속의 농업의 지위변화

위에서 본 바와같이 그동안 우리나라 농업은 다른 나라에 비해 비교적 높은 성장률을 유지하였음에도 불구하고 전체 국민경제에서 농업부문이 차지하는 비중은 계속 감소하여 왔다.

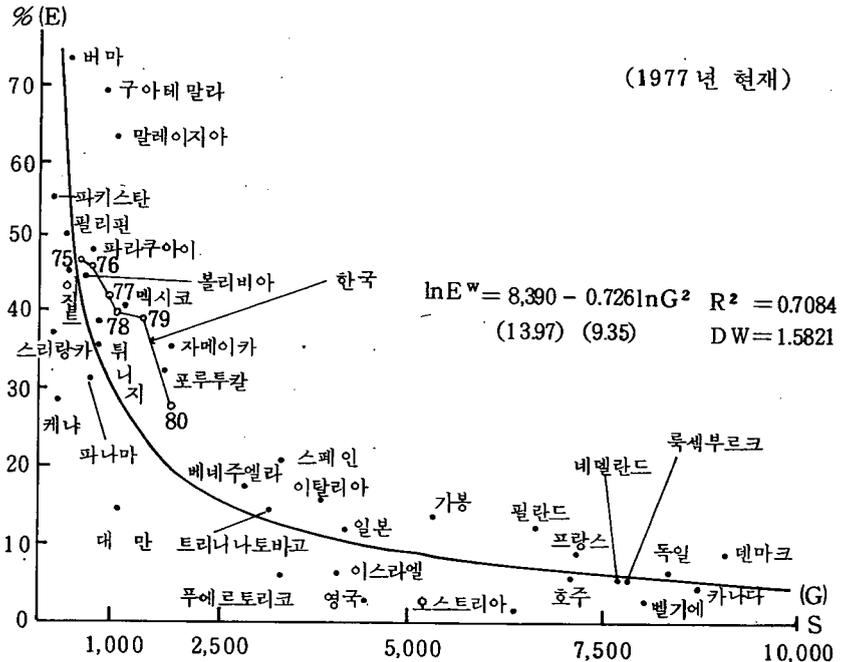
1970~1983년 사이 생산액비중은 26.4%에서 14.0%로 감소하였고 취업자비중도 50.4%에서 28.5%로 줄어들었다.

농림수산부문의 위치

	생산액 비중	취업자 비중
1970	26.4	50.4
1975	24.7	45.9
1980	14.4	34.0
1983	14.0	28.5

그러나 이와같은 현상은 농업과 농산물의 특성에서 비롯되는 것으로 국민경제가 발전함에 따라 어느나라에서나 나타나는 공통적인 현상이다.

### 농업취업인구비율 / 1인당 GDP 관계

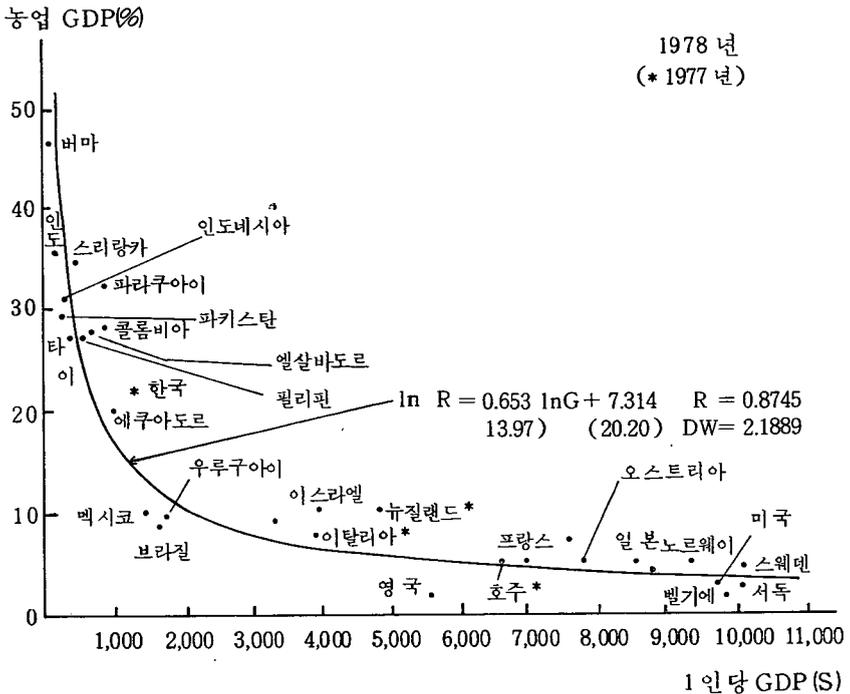


주: 1) 농업 취업인구비율

2) 1인당GDP

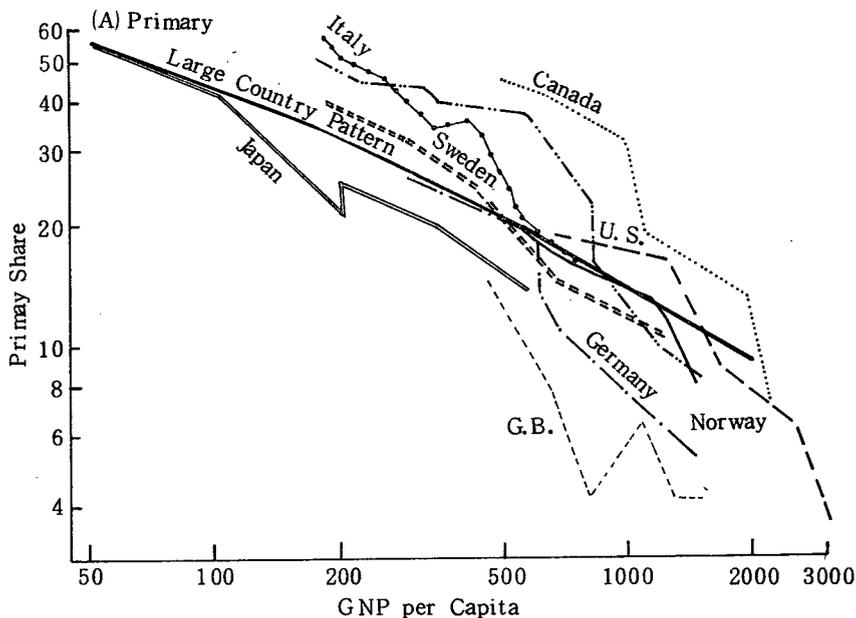
따라서 이와같은 비중감소 그 자체가 문제가 아니라 그러한 구조 변환에 어떻게 적응하여 나갈 것인가가 과제이다.

산업구조변화의 국제추세(농업생산비 )



자료 : U.N., Yearbook of National Accounts Statistics, 1979.

세계 각국의 농림수산업 비중 변화



(3) 농업생산성변화와 생산성격차

1970 ~ 1983 년 사이 농업의 토지생산성은 연간 3.66 %씩 증대하였다. 특히 1975 년 이후 노동생산성은 8.0 %씩 성장하여 산업전체의 노동생산성 성장률을 크게 앞질렀다.

그러나 아직도 산업전체의 노동생산성에 비하면 농업노동생산성은 60 % 이하 수준에 머물러 있다.

농업의 생산성 변화

	1970	1983	성장률 (%)
노동생산성(천원/인)	973	1,710	4.43
토지생산성(천원/ha)	1,898	3,030	3.66

여기서 유의할 것은 이와같은 농업과 비농업간의 생산성 격차는 일부 국가를 제외한 거의 모든 나라에서 나타나는 현상으로서 1인당 경지면적이 제한되어 있고 농업노동력은 계절적 실업에 빠지기 쉽기 때문인 것으로 풀이된다.

아름든 농업노임이 농산물생산비의 가장 중요한 구성요소임을 고려할 때 노동생산성 증대는 점차 더 중요한 과제로 부각될 것으로 보인다.

## 다. 농업발전의 제약요인

### (1) 가격정책의 제약

1970 ~ 1977 년 사이에는 미백에 대한 2 중가가격제도를 중심으로 농산물에 대한 가격지지정책이 실시되고, 농산물에 대한 수입이 억제되어 농산물가격은 일반물가보다 다소 빠르게 상승하였으며 이것이 농가소득증대에 크게 기여하였다.

그러나 이미 국내 농산물가격은 국제가격보다 상당히 높은 수준에 있고 양특적자는 1,583.5 억원에 이르고 있다. 앞으로 이와 같은 추세대로 지속되면 농산물의 국내 - 국제가격차는 더욱 벌어지고, 재정적자는 더욱 늘어나 해외로부터 농산물수입 압력이 거세어 질 뿐만 아니라 국내소비자와 비농업부문으로부터도 농산물수입압력을 받게 될 것이다.

일본이 1970 년대부터 이와 같은 압력에 직면하여 농산물가격이 동결되고 수입량이 급격히 팽창하였던 것을 주목해야 한다.

따라서 앞으로 가격정책은 수급안정과 가격안정에 중점을 두고 농가의 소득문제는 농업구조개선과 농촌공업개발에 중점을 두어 체

질을 개선해 나가는 노력을 경주하여야 한다.

## (2) 이농과 농업노동력의 부족

이농으로 농업취업자가 점차 감소하는 현상은 앞서도 지적한 바와같이 국민경제가 발전함에 따라 나타나는 일반적인 현상으로서 농업과 농산물의 특성으로 농업부문의 성장률이 비농업부문에 비하여 낮기 때문에 그만큼 농업취업자가 감소하지 아니하면 생산성격차가 더욱 벌어져 소득격차는 더욱 벌어지고 농산물 생산비가 더욱 높아지는 원인이 된다.

따라서 이농 그 자체가 문제가 아니라 그만큼 농업도 기계화될 수 있도록 하고 또 농업을 그만둔 사람들이 자기 고향을 떠나지 아니하고 다른 직업을 가질 수 있도록 모든 조건을 갖추어 나가도록 하는 것이 중요한 과제가 된다.

경지를 정리하고, 규모확대를 조장하고, 이용조직을 장려하는 것, 그리고 농촌공업을 개발하고 농가부업을 장려하는 것 등은 모두 그러한 조건을 갖추어 나가기 위한 것이다.

## 라. 농정의 기본방향과 정부의 지원

### (1) 농어업생산기반의 확충

식품공급의 안정성과 국내생산의 유리성을 고려하여 품목별 생산 규모를 적정화해 나가되 농업소득목표를 달성하고 농업부문이 안정적으로 성장해 나갈 수 있도록 농업생산기반에 대한 투자를 확대해 나간다.

앞으로 식품공급의 안정성은 미곡과 축산물 공급의 안정성에 의

하여 좌우될 것이며, 축산물 공급의 안정성은 사료공급의 안전성에 의하여 좌우될 것으로 보인다.

따라서 농업생산성은 미곡생산의 안정화에 노력하면서 국내자원의존도가 높은 대가축 부분과 사료생산부분을 전략부분으로 설정하고 지원을 강화해 나간다.

한편, 어업생산은 자원관리형 어업으로 발전시켜 지속적인 생산력 유지에 중점을 둔다.

#### 기술개발

이를 위하여 먼저 기술개발에 대한 지원을 강화해 나간다. 수도작 기술은 미질향상과 내재해성 향상에 중점을 두어 쌀에 대한 선호유지와 생산의 안정을 도모토록 하여, 조생종품종을 개발하여 답리작 재배가 용이하도록 한다.

보리는 사료화할 수 있도록 답리작용, 내습, 다수확, 조생품종을 개발하고, 내한성, 내서성 목초개발을 적극 추진한다. 동시에 발효공학을 이용하여 농업부산물을 사료화하는 연구를 추진해 나간다.

#### 경지의 보존과 경지이용도 제고

현재 매년 1만ha 내외의 농지가 전용되고 있으며, 택지, 공장용지 수요가 계속 늘어나고 있기 때문에 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 따라서 농지의 전용은 강력히 억제하는 동시에 서남해안의 간사지와 개발가능한 야산의 농경지화를 확대해 나간다.

또한 답리작 사료작물 재배를 확대함으로써 조사료를 생산토록 하여 농가의 사료자급기반을 다져나가며 초지를 늘려나가기 위하여 산지를 초지로 적극 개발해 나간다.

#### 농업기계화

1987년까지 평야지에는 완전기계화될 수 있도록 기계화 지원사

업을 확대해 나가며 새마을 기계화 영농단과 같은 이용조직 중심으로 지원하여 농기계의 이용효율을 높이고 농민의 부담을 감소시킨다.

#### □ 농지기반의 정비

기본식량인 미곡의 안정적 공급을 도모하기 위하여 90년대에는 수리답률을 90%까지 제고시켜 큰 가뭄때에도 물걱정 없는 농사를 짓도록 한다.

그러기 위하여 신규사업보다는 현재 수리답으로 분류된 답중에서도 들샘이나 작은 시내 등에 의존하고 있는 곳의 수리시설을 재개발하는데 중점을 둔다.

또한 답리작을 원활히 하고 기계의 진입을 용이하게 하기 위하여 답 배수사업을 적극 지원해 나간다.

### (2) 자립경영농가의 육성과 농업구조 개선

의욕과 능력을 갖춘 자립경영농가를 선택적으로 육성하는 한편 노인농가와 농외소득 지향농가들을 위한 취업기회를 점진적으로 확대해 나간다.

자립경영농가는 1~2인의 전업종사자를 가지고 연중 농업에 전념할 수 있도록 복합영농으로 발전시키며 지역농업체제로 발전시켜 나간다.

### (3) 농수산물 유통개선과 가격안정

유통단계의 축소, 시설과 장비의 근대화, 규모화로 유통비용을 축소해 나간다. 그리고 경쟁적 가격형성기반을 확충하여 생산자와 소비자를 동시에 보호하고 수급조절기능을 강화하여 가격안정화를 도모해 나간다.

#### □ 산지유통조직의 강화

품목별로 주산지에 협동출하반을 육성하기 위하여 공동집하장, 저장, 선별, 포장시설에 대한 자금지원을 확대한다.

한편 산지축산시장과 도축장을 효과적으로 운영해 나가고, 시설을 근대화하여 경매에 의한 공정거래 기반을 구축해 나간다.

#### □ 도매시장 건설

서울을 비롯한 유통권역별로 86년까지 도청소재지 이상의 중심 도시에 현대적인 공영도매시장을 연차적으로 건설토록 정부지원을 확대한다.

#### □ 유통조성기능의 강화

유통정보의 수집·전달체제를 온라인화하고, 단협을 지역유통정보센터로 활용할 수 있도록 시설을 정비한다. 또한 국정농산물표준규격을 시행토록 한다.

#### □ 농산물 가격안정사업

저장성이 있는 품목은 수요증대 속도에 맞추어 정부비축물량을 증대해 나가고 민간의 수집·비축활동에 대해서도 적절한 지원을 계속 한다. 동시에 생산관측과 유통정보활동을 강화하여 농민의 자율적 생산조정을 유도해 나간다.

### (4) 농어촌 공업개발과 농외소득기반의 확충

재정과 금융의 지방배분비율을 높여 농촌지역에 사회간접자본형성과 자금지원을 촉진함으로써 공장과 노동력이 자발적으로 진출토록 한다.

그러기 위하여 농촌공업개발을 국토종합개발차원에서 추진토록 하되 지역농업개발, 공업개발, 사회문화개발을 연결하는 종합적인 지역단위 계획아래서 추진한다.

---

□ 농공지구조성

정부주도 아래 소규모공단인 농공지구를 조성하고 입주를 촉진시켜 나감으로써 농촌공업개발을 선도해 나가도록 한다.

건설된 농공지구의 입지성을 높이기 위하여 간선도로 및 주변지역과의 연결도로를 정비해 나간다.

□ 농어촌 부업 육성

양대 올림픽을 계기로 민예품생산이 크게 확대될 수 있도록 새 상품개발, 디자인개선 등을 위하여 연구개발 사업과 시장개발에 대한 지원을 중점적으로 실시한다.

## 2. 농약사용의 실태와 개선방향

농업생산에 있어서 가장 큰 감수요인중의 하나는 병충해이다. 한 해의 농사는 병해충과 어떻게 잘 싸웠느냐에 따라 풍흉이 결정될 정도이다. 이러한 병해충을 효과적으로 방제하기 위하여 농약의 사용은 현대농업에 있어서 필요불가결한 수단으로 받아들여지고 있다.

농약이 최초로 사용되기 시작한 것은 기원전 1만년경이라고 추정된다. 당시에는 담배, 산초, 유황 등의 천연산물을 태우거나 즙을 내어 살포하는 원시적인 방법에 의존하였다. 그후 인구의 증가로 농산물의 증산이 불가피하게 되고 또 병해충도 다양화하여 새로운 농약을 대량으로 생산하지 않으면 안될 처지에 놓이게 되었다. 이러한 시대적 요청으로 천연농약에서 합성농약으로의 전환이 이루어졌으며, 유기염소계 농약을 선두로 유기인계, 카바메이트계 농약 등 여러 형태의 합성농약이 개발·보급되어 농업생산성 향상에 크게 이바지하였다.

그러나 최근에 농약사용량이 급격히 증대함에 따라 몇 가지 문제점이 노출되고 있다. 즉, 농민의 농약중독사고, 환경오염, 생태계 파괴우려 등이 그것이다. 이에 따라 일부에서는 농약의 사용을 전면 금지시켜야 한다는 과격한 주장을 하는 사람도 있다. 그러나 구더기가 무서워 장을 못담글 수는 없지 않은가? 자동차 사고가 무섭다고 서울에서 부산까지 걸어갈 수는 없을 것이다. 차제에 농약에 대한 정확한 지식을 익히고 올바르게 사용함으로써 농약의 화로부터 벗어나는 것이 보다 현명한 방법일 것이다.

## 가. 농약사용의 필요성과 경제성

우리 주위에는 수많은 야생식물들이 있다. 이러한 야생식물들은 일반적으로 생활력이 강하고 병충해에도 저항성이 큰 것이 보통이다. 그러나 작물은 야생식물의 가용부분만을 이상비대시킨 일종의 기형 식물이기 때문에 인간의 특별한 보호 없이는 생존할 수 없다. 작물 재배에 제초, 병충해 방제 등의 작업이 필요한 것도 이 때문이다.

만약 농약을 뿌리지 않으면 어떻게 될 것인가? 미국의 크라이머 박사는 수많은 문헌과 기록을 종합분석, 작물의 감수를 지역 및 국가별로 구분, 감수율과 피해금액을 추정하였는데 전 세계적으로 총해 13.8%(297억달러), 병해 11.6%(248억달러), 잡초로 인한 피해를 9.5%(204억달러)로 추정, 농약을 적절히 사용함으로써 34.9%(749억달러)의 감수를 막을 수 있다고 주장했다. 일본에서도 1950년대 전반까지는 병충해로 단보당 현미 생산량이 현저히 줄었는데 1955년부터는 농약살포를 증대함으로써 감수율을 3% 수준으로 저하시켰다고 한다. 우리나라에서는 어떠한가? 농촌진흥청의 보고에 의하면 수도 10a당 수량은 1910년대의 128kg(정곡)에서 1983년에는 442kg으로 무려 314kg이 증가하였는데 그중 18%(57kg)가 병충해 방제에 의한 것이라 하였다.

한편 병충해로 인한 감수율은 연평균 10.4%(1965~79)로 병해가 6.4%, 총해가 4.0%를 차지하고 있다. 최근에는 7.2%로 약간 감소하였으나 이것도 농약을 살포하였기 때문에 피해를 어느 정도 감소시킨 결과이며, 같은 기간에 무방제구의 평균 감수율을 보면, 24.2%로 이보다 피해가 훨씬 크다. 따라서 농약살포에 의한 간접 증수효과는 17%나 됨을 알 수 있으며, 이것을 쌀로 환산하면 640

만석 금액으로 치면 약 6,400억원에 해당한다.

한 농가의 예를 들어 보자. 논 7단보, 밭 4단보를 갖고 있는 이 농가는 정상적인 농약살포를 하여 정곡으로 3,094kg(단보당 442kg)을 수확, 216만원의 수입을 올렸다. 만약 농약살포를 하지 않았다고 가정한다면 17%의 감수가 있었을 것이므로 약 37만원의 조수입이 감소하였을 것이며, 농약대(6만원)와 살포비용(노력비 포함 약 4만원)을 제외하더라도 27만원의 손해를 보았을 것이다. 밭까지 포함한다면 손해액은 40만원에 달할 것이다.

이것은 시험장 자료를 이용한 간단한 계산에 지나지 않는다. 그러나 농가의 포장에서는 병해충의 피해가 이보다 훨씬 큰 것으로 받아들여지고 있다. 정상적으로 약제를 살포한 포장은 벼가 누렇게 영끌어 가는데 농약을 뿌리지 않는 포장은 각종 도열병, 잎집무늬마름병, 깨씨무늬병, 이화명충 등이 만연하여 마치 병해충 전시장 같은 인상을 준다. 이러한 곳에서는 성숙이 고르지 않을 뿐 아니라 경우에 따라서는 수확을 거의 기대할 수 없다.

과수원은 어떠한가? 만약, 과수원에 농약을 살포하지 않는다면 하늘소, 풍뎅이, 심식나방, 깍지벌레, 진딧물, 응애 등의 해충은 물론이고 각종 병해까지 만연하여 수량이 감소됨은 물론 과실의 품질이 떨어져 소득이 격감될 것이며, 심하면 폐농의 위험까지도 감수해야 할 것이다. 이와 같이 병충해 방제는 크기는 국가의 식량안보와 식량자급, 작제는 농가소득 향상을 위하여 절대적으로 필요한 것이며 농약살포 없는 농업은 생각할 수도 없는 것이다.

## 나. 농약의 피해

우리나라의 농약사용량은 과거 10여년 동안 급격히 증가하여 왔다. 1983년 한 해 동안 국내에서 소비된 농약은 4만 $\frac{1}{2}$ 톤(기준량)으로 8년전인 1975년에 비해 2배 가까이 늘어났다.

농약사용량이 증가함에 따라 농업생산은 현저히 증가되었으나 몇 가지 문제점이 야기되고 있다. 그중 가장 심각한 것이 농약으로 인한 직·간접 중독사고이다. 실제로 한국농촌경제연구원 조사한 바에 의하면 농민 50명중 19명(38%)이 농약을 뿌리다가 중독되어 현기증, 구토, 시각장애, 호흡곤란 등의 증세를 경험한 것으로 나타났다. 서울대 보건대학원에서도 44%가 중독경험이 있다고 보고하였다. 이와 같은 직접중독 못지않게 위험한 것이 농약의 간접중독이다. 이것은 농약이 묻은 농작물을 먹거나 또는 농약이 살포된 사료를 먹은 가축을 통하여 인체내에 독성분이 축적됨을 말한다.

이러한 간접중독은 현상태에서는 그리 큰 문제는 아니나 앞으로 농약사용량이 증가하면 심각한 사회적 문제로 대두될 가능성이 있다.

농약사용으로 야기될 수 있는 또 하나의 문제점은 환경오염, 생태계 파괴 등으로 농약소비량이 많은 선진국의 경우에는 이미 심각한 문제가 되고 있다. 우리나라의 경우에는 아직까지는 농약사용량이 일본, 이태리 등 선진국의 1/3 정도이므로 농약에 의한 토양오염, 수질오염은 문제시되고 있지 않으나 환경당국이 계속 추적조사하여 사전대책을 수립할 필요가 있을 것으로 본다.

이와는 별도로 농약을 오용하여 1년 농사를 망치는 경우도 있고 농약을 잘못 마시고 죽는 사고, 농약을 아예 자살 목적으로 마셔버리는 사고 등이 있으나 농약 사용자의 주의부족과 오용에 의한 피

해이므로 일층 경각심을 높여야 할 것이다.

## 다. 농약사용 실태와 문제점

이와 같은 농약피해를 최소화하기 위해서는 농민의 농약사용 실태와 문제점을 파악하고 이에 대한 적절한 대책을 강구할 필요가 있다.

우선 농약사용 실태와 문제점을 살펴보면 첫째, 농민은 농약에 너무 의존하고 있다는 점을 들 수 있다. 사람의 경우에도 튼튼한 사람은 병에 잘 걸리지 않으며 또 걸렸다 하더라도 쉽게 낫는다. 식물의 경우에도 마찬가지다. 작물자체를 강건히 키움으로써 병충해에 대한 저항성을 크게 하면 농약의존도를 낮출 수 있다.

둘째, 치료위주의 농약살포를 한다는 것이다. 농민들의 농약살포 회수를 보면, 1965년 1회 미만에서 '74년 6회, '79년 8회로 살포 회수가 증가하였으며 최근에는 10회를 넘고 있다. 이것은 물론 병충해 자체가 증가한 때문도 있으나 그 보다는 치료위주의 방제를 하였기 때문이다.

도열병반이 보일 때 농약을 살포하면 2~3회 뿌려도 완전히 치료되지 않지만 병반이 보이기 전에 살포하면 병 자체에 걸리지 않는다는 사실을 명심해야 할 것이다.

셋째, 「적당히」란 개념으로 농약을 뿌리고 있다. 농약이 제대로 약효를 발휘하려면 「적합한 농약」을 「적정배수」로 희석하여 「적정시기」에 「적량」을 살포해야 한다. 그러나 당 연구원이 조사한 바에 의하면 30~40%의 농민만이 적절한 방법으로 농약을 뿌리고 있을 뿐 나머지는 고농도의 농약을 다량 살포하는 등 올바른 농약사용법을 지키지 않고 있다.

네째, 농약살포시 안전수칙을 준수하지 않는다. 농약을 살포할 때

는 방제복, 마스크 등을 착용하고 바람을 등지고 살포하되 과로를 피하며 술, 담배 등을 하지 말 것 등 몇 가지 주의사항이 있다. 그러나 이러한 주의사항은 제대로 지켜지지 않으며 심지어는 농약이 묻은 손으로 음식물을 집어먹는 농민도 있다.

다섯째, 「농약의 안전사용기준과 취급제한기준」을 지키지 않는다. 농약은 대부분이 강한 독성을 지니고 있으나 일정기간이 지나면 물리적, 화학적 또는 생물학적 작용에 의하여 분해된다. 「농약의 안전사용기준」은 바로 각종 농약의 자동분해시기를 감안, 수확하기 일정기간 전까지만 농약을 살포케 함으로써 농작물 표면에 묻어 있는 농약이 소비자에게 해독을 주지 않도록 하기 위한 기준이다.

이에 따르면 복숭아의 이화명나방에 뿌리는 “메프” 유제는 수확하기 15일 이전에만 사용할 수 있으며, 포도나 오이에 살포하는 “만코지” 수화제는 수확 30일 전까지, 그것도 3회 이내에서만 뿌리도록 되어 있다. 그러나 대부분의 농민들은 이러한 규정에 신경을 쓰지 않으며 일부 상인들은 농작물을 싱싱하게 유지하기 위하여 유통과정에서도 농약을 뿌리는 경우도 있다고 한다.

## 라. 개선 방향

이러한 문제점을 개선하고 농약 공해에서 벗어나기 위해서는 정부와 농민을 비롯한 온 국민이 일치단결하여 다음과 같은 몇 가지 사항을 실천해야 할 것이다.

첫째, 병충해 없는 농사를 지어야 한다. 그러기 위해서는 우선 심경, 객토, 퇴비사용 등으로 지력을 증진시키는 동시에 질소, 인산, 가리의 3요소를 균형있게 배합하는 합리적인 시비로 식물자체를 건강하게 키워야 한다. 또한 수도의 경우에는 과도한 밀식을 삼가하고

규산질 비료를 충분히 시여함으로써 병충해에 대한 저항성을 높여야 한다. 병충해에 유전적으로 강한 새로운 품종을 육성하는 것도 좋은 방법이다. 그러나 이때는 병해충도 새로운 계통이 생겨 더욱 큰 피해를 볼 경우도 있으므로(1978년의 노풍피해) 정부는 이에 대한 대책을 사전에 강구해 두어야 한다.

둘째, 적기에 예방위주의 방제를 하여야 한다. 작년에 전남과 경남지역에는 벼멸구가 창궐하여 풍년농사를 망칠뻔한 일이 있었다. 대부분의 농가는 적기에 방제하여 화를 면했지만 일부 농가는 차일피일 미루다가 산란 이후에 농약을 살포하였다. 성충은 모두 죽었지만 2~3일 후에 알에서 깨어난 유충들은 더욱 극성스럽게 벼줄기를 빨아댔다. 결국 농약을 2~3회 추가살포하여 모두 구제하기는 하였지만 그때는 이미 포장의 군데군데가 뺨 뜯린 후이었다. 이와 같이 농약의 적기살포는 농약의 살포회수를 감소시킴으로써 농약피해를 경감시키는 동시에 생산비를 절감하는 1석 2조의 효과를 얻을 수 있다. 병충해 적기방제를 위해서는 정부의 예찰활동이 한층 강화되어야 한다. 병충해의 발생은 기상요인과 재배방식에 따라 발생양상이 변화되고 있으며 잠복 병해충의 발현 가능성도 항시 존재하기 때문이다. 따라서 병해충의 발생동정 및 생태에 관한 면밀한 조사가 필요하며, 예찰요원의 자질향상, 예찰장비의 근대화 등을 위한 과감한 투자가 요구된다.

셋째, 농약의 사용기준을 지켜야 한다. 고농도로 살포한다고 약효가 증진되는 것은 아니다. 오히려 병해충의 내성증진, 천적감소, 농약중독사고 및 생산비 증가 등 역효과만 초래할 뿐이다. 농약의 사용기준을 지키기 위해서는 우선 각종 농약에 대한 희석배수, 희석방법 등에 대한 농민교육이 강화되어야 하며 실린더와 같은 부피를 재는 용기의 공급이 필요하다. 또한, 농민들이 농약을 고농도로

살포하는 이유가 약효에 대한 불신에 있느니 만큼 농약회사는 질이 좋은 농약을 만들도록 노력하여야 하며 정부는 이들에 대한 지도감독과 품질검사를 한층 강화할 필요가 있다.

네째, 농약살포시 안전수칙을 지켜야 한다. 물론 농약을 뿌리는 시기는 6~8월의 무더운 시기이며 또한 매우 바쁘기 때문에 안전수칙을 모두 지키기는 어렵다. 그러나 살포시 피부에 묻은 농약부착량은 방제복을 착용했을 경우에는 일반작업복을 입었을 때보다 5/1로 줄어들었고, 마스크를 썼을 때는 안 썼을 때의 17%에 불과했으며, 바람을 안고 살포했을 때는 등지고 살포했을 때보다 12배나 많았다는 농촌진흥청의 보고를 감안한다면 최소한 이 세가지 사항은 준수해야 할 것이다. 또한 농약중독후 치료방법에도 문제점이 있다. 당 연구원이 농약중독 경험이 있는 19명을 대상으로 조사한 바에 의하면 병원에 가서 치료받은 사람은 겨우 4명(21%)에 불과하고 나머지는 집에서 김치국물이나 마시고 적당히 치료했다고 답변하고 있다. 이들에게는 농약중독시 응급처치요령을 철저히 교육시켜야 하며 부락에도 좀 더 충분한 양의 팜 정제나 아트로핀 주사와 같은 해독제를 비치해야 한다.

다섯째, 농약의 안전사용기준과 취급제한 기준을 준수해야 한다. 이것은 어느 누구를 위한 것이 아니고 국민전체의 보건건강을 위하여 규정된 것이니 만큼 국민 모두가 스스로 지켜야 할 것이다. 이와 동시에 소비자들은 농작물을 먹기 전에 중성세제로 충분히 세척함으로써 농약의 잔류독성이 체내에 축적되지 않도록 주의해야 한다. 정부에서는 맹독성 농약의 취급제한 기준을 정하는데 그치지 말고 그것이 제대로 이행되고 있는지를 항상 확인해야 하며 슈리사이드(Thuricide)와 같은 인축에 무해한 농약의 개발에도 투자를 아끼지 말아야 하겠다.

여섯째, 공동방제조직의 강화 및 확대이다. 전북 김제군 죽산면 죽산리 석산부락은 1979년부터 부락민 20호가 중심이 되어 공동방제단을 조직·운영하고 있다. 이들은 정부로부터 농약을 무이자로 외상공급 받고 있으며, 지도소의 예찰에 따라 일제방제를 실시하기 때문에 5~8회의 농약살포로도 거의 완벽한 방제효과를 얻고 있었다. 이와 같은 공동방제단 수는 전국적으로 3만여개가 조직되어 있으나 아직도 30%에 가까운 논 면적이 개인 위주로 방제되고 있다. 뿐만 아니라 방제능력이 부족하여 유명무실한 공동방제단도 많다. 이러한 방제단에는 하루속히 고성능방제기를 공급하여 기능을 회복시키고, 방제조직이 없는 부락에는 새로운 방제단을 구성하여 전국이 광역적이고도 신속한 방제체제를 갖추어야 할 것이다.

마지막으로, 농민은 농약사용계획을 연초에 세워야 한다. 자신의 경험과 농촌지도사의 농약지식을 종합하여 약종을 선택하고 어느 시기에 뿌려야 할지 판단이 이루어져야만 약효를 높일 수 있다. 그렇게 함으로써 적기 적량의 농약살포가 이루어질 수 있으며 농약중독사고 및 농약공해를 최소한으로 줄일 수 있는 것이다.

### 3. 농산물 가격정책과 개선방향

#### 가. 상업농의 전개와 가격 불안정

우리나라의 농산물 수급 및 가격이 1970년대 중반 이후 줄곧 불안정해지고 있다. 반만년의 역사 이래 왜 하필이면 70년대 중반부터 농산물가격이 그토록 불안정한가에 대해서 생각하지 않을 수 없다. 이것은 가격의 불안정에 대한 근원적인 문제에 속하기 때문이다.

농산물 가격변동의 근원적인 문제를 생각하지 않고, 겉으로 나타난 불안정한 상태만을 지켜보게 되면 매우 실망하지 않을 수 없다.

그런 나머지 가격변동에 대한 적응력을 상실하게 되면, 상업농업의 시대에 낙후될 수 밖에 없다. 이것은 농민 자신에게나 국가에 있어서 큰 손실이 아닐 수 없다.

그러면 최근 농산물가격을 불안정하게 만드는 근본 요인이란 무엇인가? 그것은 농업 전반에 걸친 구조적인 변화로부터 연유될 것이다. 다시 말해서 우리 농업이 반만년의 역사 이래 처음으로 생계를 자급자족적 생산으로부터 소득내지 이윤을 추구하는 상업적인 생산으로 바뀌는 과도기에 처해 있기 때문에 농산물의 수급 및 가격이 불안정해지게 된 것이다.

정부가 경제발전을 꾀할 목적으로 경제개발계획을 세웠던 1962년에만 하더라도 농림수산업이 국민총생산에서 차지한 비중은 43.3%나 되었다. 그러나 83년에는 그 비중이 16.3%로 크게 떨어졌다.

인구의 구성면에서 보더라도 62년에 총인구 2,651만명의 56.9%

가 농민이었지만 83년에는 4천만명 가운데 불과 23.7%로 격감됨에 따라 농업생산의 상업화가 불가피하게 전개될 수 밖에 없었다.

그 결과 62년에 농산물의 상품화율이 40%를 벗어나지 못하고 있던 것이 83년에는 75%를 초과하고 있는 것으로 보인다. 농산물의 수입이 있다고는 하지만 3천만명이 필요로 하는 농산물의 대부분을 1천만명의 농민이 생산하여 공급한다는 것은 놀라운 변화가 아닐 수 없다.

농업의 비중이 상대적으로 축소되었다고 하더라도 농업생산의 절대규모는 엄청나게 커지고 있으며, 200만의 농가가 전국민의 먹을 거리를 생산하고 있다. 생산된 농산물의 대부분을 농가에서 소비하던 과거에는 소비하고 남은 일부의 농산물을 시장에 판매하였기 때문에 남으면 남은대로, 또 모자라면 모자란대로 먹고 살아왔던 것이다. 그러나 공산품을 생산하여 이윤을 추구하는 기업과 마찬가지로 농민들도 이제는 수지타산을 맞추지 않을 수 없게 되었다. 그러다보니 수익이 높은 농산물을 너도 나도 생산하려 몰려들게 되고, 이 같은 생산의 급변이 가격을 불안정하게 만든다.

농업이 상업화된다고 해서 농산물가격이 꼭 불안정해질 수 밖에 없는 것인가 하는 의문이 생긴다. 일반적으로 농업의 상업화시대에는 농산물가격이 공산품가격보다 더 불안정하다는 데에 의견이 일치되고 있다. 그 이유는 농산물가격의 특성에 있다. 공산품과 달리 농산물의 생산은 대개의 경우 자연조건의 영향을 많이 받기 때문에 생산자체도 한정되어 있을 뿐더러 계절적으로 생산된다. 또한 대부분의 농산물이 식품원료로서 큰 부피와 강한 부패성을 지니고 있기 때문에 장기저장이 곤란하다. 설령 기술적으로 농산물을 저장할 수 있다고 하더라도 부피와 부패성으로 인하여 저장비용이 많다. 그래서 대부분의 농산물이 생산 직후에 대량으로 홍수출하된다. 이러한

홍수출하에도 불구하고 소비자의 수요는 연중평준화되어 있기 때문에 홍수출하시기에는 대체로 공급과잉의 현상이 일어난다. 그 결과 농민들이 농산물을 판매하는 출하기에는 농산물가격이 일반적으로 낮게 형성된다. 그렇지만 농산물이 생산되지 않는 단경기에는 저장물량밖에 없기 때문에 농산물가격이 대개 폭등하는 경우가 많다.

따라서 공공기관의 적극적인 시장개입이 없이는 농산물가격의 불안정을 피하기는 매우 어렵다.

그나마 선진국에서와 같이 농업생산도 전문화되고 수급조절장치가 잘 만들어져 있다면 모르지만, 우리나라에서와 같이 상업농업이 정착되지 않은 과도기 아래서는 농민 자신들이 일정한 생산에 정착되어 있지 않음으로써 공급물량의 진폭이 더욱 심화된다. 농산물의 생산과 공급물량에 큰 변화가 일어나면, 공공기관의 개입에도 한계가 있게 마련이다. 그러기 때문에 하루 속히 우리의 농업이 과도기를 벗어나 상업화단계로 진입해서 농민들이 안정된 생산에 정착될 필요가 있다. 그래야 공공기관의 수급 및 가격안정장치가 효력을 발휘할 수 있을 것으로 보인다.

농업생산의 구조적인 변화와 함께 식품의 소비구조에 있어서도 <표1>에서 보는 것과 같이 획기적인 변화가 일어나고 있다. 경제발전으로 국민소득이 향상됨에 따라 대부분의 소비자가 고급농산물을 선호한다. 즉 보리나 감자 또는 쌀 등의 곡물소비로부터 고급채소나 과일 그리고 육류나 고급수산물 등의 식품소비로 전환하게 된다.

또한 가공식품에 대한 소비도 급증하고 있다. 고급농산물에 대한 소비가 급증한다는 것은 이 분야에 대한 가격유인이 많다는 것을 의미한다. 그러므로써 농민들이 이들 고급농산물에 대한 생산을 크게 확대시키게 된다. 다시 말해서 생산자인 농민은 소비자가 원하는 농산물을 더 많이 생산하지 않을 수 없다는 것이다.

표 1. 식품소비구조의 급변

단위 : kg / 1인 / 년

	1971	1982
곡 물	269.0	187.8
채 소	67.5	130.4
과 실	9.9	22.3
육 류	6.4	12.9
계 란	3.2	5.5
우 유	2.2	15.1
수 산 물	14.8	31.6
유 지 류	2.2	7.2

그 결과 <표 2>에서 보는 것과 같이 농업생산에 있어서도 획기적인 변화가 일어났었다. 곡물의 생산이 상대적으로 작아진데 비하여 채소나 과일 그리고 축산물의 생산이 현저하게 많아지고 있다.

표 2. 농업생산구조의 변화와 미곡소득의 중요성 (농업조수익 기준)

단위 : %

	1974	1984
미 곡	59.4	44.2
맥 류	7.8	3.6
채 소	6.5	11.7
특 작	3.9	4.1
과 실	2.1	5.9
축 산 물	5.9	24.8
기 타	14.4	5.7
계	100.0	100.0

농산물의 수급구조가 이처럼 급변하는 전환기 아래서 생산과 소비가 매년 균형되게 맞아 떨어지기를 기대하기란 어려운 일이다. 이런 불안정시기에 정부가 선불리 개입한다는 것도 쉬운 일이 아니어서 농산물의 수급 및 가격은 과거에 비하여 불안정해질 수밖에 없었던 것으로 보인다. <표 3>에서 과거와 최근의 농산물가격 계절변동을 살펴보아도 최근의 변동이 더욱 심하게 나타나고 있다. 선진국에서도 전환기농업을 맞이할 때 농산물의 수급 및 가격이 매우 불안정했던 것으로 전해지고 있으며, 이런 진통기를 거쳐 새로운 농업생산의 질서가 확립되는 것이다. 농민과 정부가 힘을 합하여 어려운 시기를 잘 극복해 나가면 머지않은 장래에 농산물가격을 항구적으로 안정시킬 수 있을 것으로 기대한다.

표 3. 주요농산물가격의 계절변동진폭 계수

		1965 ~ 1967	1980 ~ 1982
고 추		38.0	59.6
사 파		69.4	79.0
돼 지		10.8	23.1

$$\bullet \text{ 진폭계수} = \frac{\text{최고} - \text{최저}}{\text{최저}} \times 100$$

#### 나. 가격안정을 위한 정부의 노력

사실 그동안 정부는 어려운 재정의 형편에도 불구하고 농산물가격을 안정시키고자 꾸준하게 노력해 나왔다. 그 노력이 농민에게는 만족할만한 수준에 이르지 못했다고 하더라도 정부는 <표 4>에서 보는 것과 같이 농산물가격 및 유통개선을 위해 투융자액을 1974년

표 4. 농산물가격안정 및 유통개선을 위한 투융자 확대  
단위 : 백만원

	1974	1983
투 자	19	29,374
융 자	316	72,030
계	335 (0.3)	101,404 (6.5)

\* ( )안은 농업전체 투융자액에서 차지하는 비중임.

의 3억 3천 5백만원에서 83년에는 무려 1천 14억원으로 크게 확대시켰다.

한편 농산물가격안정기금의 운용에 있어서도 정부는 수매비축사업과 그와 관련된 일련의 사업에 많은 금액을 투입한 바 있다. <표 5>에서 보면 1974~83년 사이에 농산물가격의 안정을 위해 정부는 그 기금의 운용액을 무려 12배 가까이 확대시키는 노력을 기울였다. 이러한 정부의 노력이 개별농가에게 일일이 효과있게 영향을 주지 않았을런지는 몰라도 바꿔서 생각하여 이런 노력을 그동안 정부가 펴지 않았다고 한다면 농산물의 가격이 얼마나 더 불안정했을까 두려운 생각이 앞선다.

표 5. 농산물가격안정기금의 운용확대  
단위 : 백만원

	1974	1983
비 축 사 업	207	35,552
사 업 조 성	102	4,500
유 통 정 보	0	425
출 하 조 정	9,026	42,316
수 매 지 원	7,929	101,039
유 통 근 대 화 등	1,370	33,947
계	18,634	217,779

정부는 84 년에도 농수산물의 유통혁신 및 가격안정을 위해 여러 가지 시책을 적극적으로 추진하고 있다. 우선 공동출하의 체계를 확립, 중간상인의 마진을 배제하기 위해서 83 년 4,500 개에 달했던 산지출하조직을 84 년에는 7,000 개로 늘리는 중에 있다. 이에 따른 유통자금의 지원규모도 83 년에 400 억원이었던 것을 84 년에는 767 억원으로 대폭 확대시켰다.

다른 한편 정부는 산지와 소비지 사이의 직거래를 촉진시키기 위하여 농수산물 시범직판장, 집배센터를 설치, 운영하고, 산지와 아파트단지 또는 슈퍼마켓 등과의 직거래도 확대시켜나가도록 하였다.

그리고 소비지 권역별 종합도매시장을 설치하기 위하여 84 년에 90 억원을 투입, 농산물시장의 근대화를 꾀하고 있다.

농수산물의 가격을 안정시키기 위한 직접적인 사업으로서 먼저 정부의 비축사업을 들 수 있다. <표 6>에서 보는 것과 같이 참깨, 땅콩, 고추, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 그리고 수산물 등의 비축을 위하여 787 억원의 막대한 자금을 지원하기로 하였다.

표 6. 1984 년도 정부의 수매비축 및 출하조정계획

단위 : 천%, 억원

	물 량	지 원 액
○ 정 부 비 축	35	787
• ( 농 산 물 )	(22)	(478)
• ( 축 산 물 )	(10)	(203)
• ( 수 산 물 )	( 3 )	(106)
○ 민 간 비 축	1,598	2,050
○ 출 하 조 정	2,797	3,155
계	4,430	5,992

또한 맥주맥과 과일류 및 유채 등 22개 품목에 대해서도 민간비축을 유도하기 위하여 2,050 억원을 지원하고 있다. 그리고 출하조정사업을 위해서도 3,155 억원의 자금을 지원하기로 결정함에 따라 총 5,992 억원의 막대한 자금이 소요된다. 이 자금은 83년의 4,155 억원에 비하여 1,837 억원이나 더 많은 규모에 해당되는 것이다.

이외에도 정부는 별도로 소값을 안정시키기 위해서 송아지 입식자금을 조기에 방출하기로 했고, 육우도입량을 대폭 축소시키기로 하였을 뿐만 아니라 수입 쇠고기도 탄력적으로 방출하기로 하였다.

한편 돼지가격을 위해서는 돼지의 사육두수를 적정수준으로 유지시킴과 동시에 계열화 생산체제를 확립하고, 수출을 모색하며, 20두 이하의 부업농가 돼지를 우선적으로 수매키로 하였다. 그리고 돼지고기의 소비촉진을 위해서 포장판매를 확대시킴과 동시에 다양한 육가공품을 개발하고 새로운 요리법도 개발시켜 나가기로 하였다.

## 다. 개 선 방 향

정부의 지속적인 노력에도 불구하고 농산물의 가격이 농민에게 미흡한 경우가 발생하고 있는 것이 사실이다. 상업농시대를 맞이하는 과도기에서 일부 불가피한 현상이라고는 하지만, 정부는 앞으로 이러한 수급의 불균형을 단축시켜 농민들에게 적절한 수준의 가격이 보장될 수 있게 하는데 최선의 노력을 경주할 것이다.

정부는 유통예고제를 통해 농산물의 생산 및 출하조정부터 적극적으로 실시해 나갈 계획이다. 그러고도 농산물의 생산이 과잉되면 수매비축사업을 확대시켜 과잉생산된 물량을 시장에서 흡수해낼 것이다. 동시에 가격이 폭등하면 비축물량을 방출하여 중간상인의 시장교란을 사전에 방지해 나갈 계획이다. 한편 농산물의 저장과 가

---

공산업을 육성, 농산물의 공급을 연중평준화시키는데 적극적인 노력을 기울일 것이다.

농작물과는 달리 연중 생산되는 축산물의 경우 가격을 일정수준에 고정내지 유지시키는 것은 비현실적이므로 일종의 가격안정대를 설치, 생산자와 소비자를 동시에 보호해 나갈 수 있는 장치를 만들 계획으로 있다.

이외에도 정부는 농산물가격의 안정장치를 항구적으로 만들어 나가기 위하여 농촌경제연구원으로 하여금 가격정책을 전면적으로 검토, 체계있는 정책수단을 모색토록 의뢰하고 있다.

## 4. 농가경제의 성장과 농가부채

### 가. 농가경제의 성장

농가경제는 주로 농업에 의존하고 있으므로 농가경제의 성장은 농업발전과 밀접한 관계가 있다. 한편 농업발전은 농업생산력의 증진을 통하여 실질생산내지 실질소득이 증가하는 것으로 생산자원의 증투(增投)나 생산조직상의 개편 및 기술혁신 등을 통하여 이루어질 수 있기 때문에 일반적으로 농업성장의 속도는 농업에 대한 투자에 비례하는 것으로 알려져 있다.

그동안 정부의 농림수산부문에 대한 자금지원액을 보면 투융자 및 구매지원을 통틀어 1970 년의 2,030 억원에서 1983 년에는 5 조 2,160 억원으로 연평균 28.4%의 높은 증가를 보이고 있는데 항목별로는 투융자지원이 연평균 30%, 구매지원이 연평균 26.8%씩 증가하였다.

농림수산 자금지원의 증가

	1970	1975	1980	1983	단위 : 10 억원
					연평균증가율 83/70
투융자지원	87	269	1,380	2,680	30.0
판 매 지 원	116	486	1,680	2,536	26.8
계	203	755	3,060	5,216	28.4

자료 : 농수산부, 농정주요지표, 1984.

이와 같은 정부의 적극적인 농업정책에 힘입어 1983년 우리나라 농가의 호당 평균소득은 5,128천 원으로 증가하였는데 그동안 물가상승요인을 배제한 실질농가소득은 1970년의 1,561천 원에서 1983년에는 3,283천 원으로 연평균 5.9%의 높은 성장을 하였다. 같은 기간 농업소득이 연평균 4.6%의 성장을 기록한데 비해 농외 소득은 연평균 8.9%씩 성장하여 농가 소득중에서 농업소득이 차지하는 비중은 1970년의 75.8%에서 1983년에는 65.0%로 감소하였으나 여전히 많은 부분이 농업소득에 의존하고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 농가 계층간의 소득격차를 보면 경지면적 2ha 이상 대농의 농가소득을 100으로 할 때 0.5ha 미만 농가의 소득은 1970

#### 호당 실질농가소득의 증가

단위 : 천원, %

	1970	1975	1980	1983	연평균증가율 83/70
농가소득(A)	1,561	2,353	2,693	3,283	5.9
농업소득(B)	1,183	1,927	1,755	2,133	4.6
농외소득	378	426	938	1,150	8.9
농업소득비율(B/A)	75.8	81.9	65.2	65.0	-

농가구입가격지수로 환산한 1980년 불변가격

#### 농가 계층간 소득격차의 완화

단위 : %

연도	경지면적				
	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha이상
1970	34.2	44.4	60.4	80.3	100.0
1975	30.7	44.7	56.2	72.3	100.0
1980	40.6	46.6	58.6	73.9	100.0
1983	45.4	54.9	65.9	78.8	100.0

년에는 34.2%에 불과하였으나 1983년에는 45.4%로 계층간의 소득격차가 점차 개선되고 있음을 알 수 있다.

농가소득에서 조세공과금, 제부담금, 차입금 이자, 가계비 및 기타 지출 등을 제하면 농가경제잉여가 남는데 이것이 곧 농가의 자산으로 축적되므로 농가경제의 성장은 농가자산의 증가에서도 알 수 있다. 물가상승요인을 배제한 전국 농가의 호당 평균자산은 1970년의 5,579천원에서 1983년에는 15,706천원으로 연평균 8.3%의 실질성장을 하였는데 이는 주로 토지, 건물, 대농기구, 대가축 등 고정자산의 증가와 현금, 예금 등 유통자산의 증가에 기인한다. 고정자산의 경우 1970년의 4,348천원에서 1983년에는 14,118천원으로 연평균 9.5%의 증가를 하였으며 같은 기간 유통자산은 연평균 8.8%의 증가를 하였다.

호당 농가자산의 증가

단위 : 천원

	1970	1975	1980	1983	년평균증가율 83/70
농 가 자 산	5,579	12,367	13,384	15,706	8.3
고정 자산	4,348	10,682	11,795	14,118	9.9
유통자산	799	1,264	963	866	0.6
유통자산	250	420	625	750	8.8
농 가 부 채	96	89	338	823	18.0

농가구입가격지수로 환산한 1980년 불변가격.

이와 같은 농가경제의 성장과 함께 농가경제규모가 확대됨에 따라 농가의 부채도 증가하고 있는데 농가의 호당평균 부채는 1970년의 96천원에서 1983년에는 823천원으로 무려 연평균 18.0%의 높은 증가를 하여 농가경제의 애로요인으로 작용하고 있다.

## 나. 농가부채의 원인

농가경제는 농업경영에서 얻어지는 농업조수입과 겸업수입, 사업이외수입 등 수입부문과 농업경영비, 겸업지출, 조세공과 및 제부담금, 차입금이자, 가계비, 기타 지출 등 지출부문으로 구분되는데 수입부문 합계에서 지출부문합계를 제하면 농가경제잉여가 남게 된다. 농가부채의 증감은 농가경제잉여와 고정자산 증가를 위한 신규투자의 차이에서 발생하는 것으로 다음 공식과 같이 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{농가부채의 증감} &= \text{조수입} - \underbrace{\text{경영비}}_{\text{(농가소득)}} - \text{가계비 및 기타지출} - \text{신규투자} \\ &\qquad\qquad\qquad \underbrace{\hspace{10em}}_{\text{(농가경제잉여)}} \end{aligned}$$

따라서 농가부채의 증가는 그동안 농가경제의 잉여분이 증가하는 것 보다 농업경영비, 가계비, 신규투자확대 등 농가지출액이 더 많이 증가하였다는 것을 의미한다. 이는 우리 나라 농업구조가 노동집약적인 형태에서 자본집약적인 상업농으로 전환함에 따라 농가의 현금수요가 증대하고 농산물 시장의 불안정성이 높아졌을 뿐만 아니라 건물 농기계 등 고정자산에의 투자증가와 1983년의 추곡 및 하곡 수매가 동결에 의한 완만한 소득성장애 기인하고 있다.

우리나라와 같이 영세한 규모의 농경지로 농가경제가 성장하기 위해서는 농업생산성을 높임으로써 단위면적당 생산량을 증가시킬 수 밖에 없다. 그러나 농업생산성의 제고를 위해서는 경지정리 및 관배수시설의 확대, 농업기계화, 신품종의 개발 및 보급, 화학비료

와 농약 등 생산요소의 증투가 필요하기 때문에 농가의 현금수요가 확대된다. 그동안 농업생산에 있어서 주요 농업생산요소의 투입량 변화를 보면 ha 당 비료소비량은 1970 년의 162 kg에서 1983 년에는 263 kg으로 연평균 3.8 %씩 증가하였으며 같은 기간 수도작의 농약소비량은 ha 당 3.8 kg에서 10.8 kg으로 연평균 8.4 %가 증가하였다. 뿐만 아니라 농가 100 호당 경운기 보급대수가 무려 130.5 %나 증가함에 따라 농업생산에 있어서 단보당 경영비는 1970 년의 35.6 천원에서 1983 년에는 81.1 천원으로 연평균 6.5 %씩 증가하였다.

이와 같은 농업구조변화에 의한 생산요소의 투입증가는 필연적으로 농업경영비를 확대시키고 있는데 호당평균 농업경영비는 1970 년의 329 천원에서 1983 년에는 878 천원으로 연평균 7.8 %의 증가를 하였다.

한편, 국민소득 수준의 향상과 함께 농가의 소비성향도 높아져 가계비 지출이 확대되는 것도 부채증가의 주요한 원인이 되고 있다.

주요 농업생산요소의 투입증대

	1970	1975	1980	1983	연평균증가율 83/70
호당농업자본액 (천원)	1,591	2,617	2,497	3,650	6.6
단보당농업경영비 (천원/단보)	35.6	50.4	57.7	81.1	6.5
비료소비량 (kg/ha)	162	282	285	263	3.8
수도농약소비량 (kg/ha)	3.8	6.2	9.9	10.8	8.4
경운기보급대수 (대/1,000 호)	1.4	11.8	28.4	44.7	130.5

농가구입가격지수로 환산한 1980 년 불변가격

## 농업경영비의 주요항목 변화

단위 : 천원

	1970	1975	1980	1983	연평균증가율 83/70
비료비	67	73	59	104	3.4
농약비	12	35	47	56	12.6
농구비	12	22	43	79	15.6
자재및원료비	6	8	37	49	17.5
농업경영비계	329	474	587	878	7.8

농가구입가격지수로 환산한 1980년 불변가격.

## 농가호당 가계비 지출의 증가

단위 : 천원

	1970	1975	1980	1983	연평균증가율 83/70
교육비	85	102	200	320	10.7
주거비	55	116	144	197	10.3
가계잡비	341	437	775	1,063	9.1
가계비계	1,268	1,660	2,138	2,595	5.7

농가구입가격지수로 환산한 1980년 불변가격.

농가 호당평균 가계비는 1970년의 1,268천원에서 1983년에 2,595천원으로 연평균 5.7%의 증가를 하였는데 이는 교육비 10.7%, 주거비 10.3%, 가계잡비 9.1%의 높은 증가에 기인하는 것이다.

## 다. 농가부채의 실태와 성격

농가부채는 조사기관이나 조사시점에 따라 다소 차이가 나지만 농수산부의 연도말기준 조사자료에 의하면 1983년 농가 호당평균 부채

는 1,285.1 천원이 된다.

부채를 발생원인별로 보면 토지 및 건물구입, 대동물, 대농기계 구입이 전체 부채의 51.4%를 차지하고 있으며 생계비, 기타자금, 교육비등 가계비가 37.8%이며 그외 기타영농비가 8.4%, 점업자금이 2.4%의 비중을 차지하고 있다. 경지규모별로는 일반적으로 경지규모가 큰 농가일수록 부채의 규모도 크게 나타나고 있는데 대농층에서는 토지 및 건물구입과 대농기구 구입이 크게 나타난데 비해 소농층에서는 점업자금과 가계비 지출에 의한 부채가 크게 나타나고 있다.

한편, 농가부채의 성격과 관련하여 토지, 건물, 건축과 대농기

경지규모별 호당 농가부채

단위 : 천원

부 채 용 도	평 균	0.5 ha 미 만					2.0 ha 이 상
		0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0			
토지및건물, 건축물	238	164	191	295	329	215	
대 동 물	215	147	159	287	254	267	
대 농 기 계	208	64	143	224	342	440	
비 료 비	27	10	21	35	32	42	
소동물및사료구입비	18	42	11	15	15	17	
농 약 비	7	4	6	5	10	18	
기 타 영 농 자 금	56	37	37	68	84	85	
점 업 자 금	31	77	25	12	38	9	
생 계 비	159	127	148	169	171	194	
교 육 비	70	55	61	74	63	123	
기 타 자 금	133	125	119	138	151	154	
차입금상환및이자	123	90	99	145	126	238	
계	1,285	942	1,020	1,467	1,615	1,802	

계, 대동물 구입을 위한 자산적 부채와 비료, 농약, 소동물 및 사료구입과 겸업자금 등 사업상 부채, 그리고 생계비, 교육비, 채무상환과 이자 등 가계소비를 위한 부채로 분류하면 자산적 부채가 대부분을 차지하고 있다. 즉 1970 년의 경우 약 50 %가 가계소비를 위한 부채였고 자산적 부채는 31.2 %, 사업 및 영농부채는 18.8 % 였으나 1983 년에는 자산적 부채가 51.5 %로 증가한 반면 사업 및 영농목적의 부채와 가계소비를 위한 부채는 각기 10.8 %와 37.7 %로 감소하고 있다. 특히 자산적 부채의 경우 부채 자체가 한편으로는 농가 고정자산의 증가를 가져오기 때문에 엄밀한 의미에서 소모성 부채와는 그 성격이 매우 다른 것이며 전체적으로는 농가경제 규모의 확대를 위한 타인 자본의 차용이라는 건전한 농업금융형태로 발전하고 있음을 알 수 있다.

농가의 부채를 차입처별로 보면 용자조건이 불리한 사채의 의존도가 감소하는 반면 농협, 기타 금융기관에 의존도가 증가하고 있어서 농가경제의 실질적인 부담을 경감시키고 있다. 즉 1970 년의 경우 농가 호당평균 부채 15.9 천원의 61.6 %를 사채에 의존하였으나 그후 농협 등 금융기관의 용자는 크게 신장되어 1983 년에는 사채의존도가 32.8 %로 감소하고 있다.

한편, 농가계층별 사채의존율을 보면 0.5 ha미만 계층의 농가는

#### 농가부채의 성격변화

단위 : 천원

	1970	1975	1980	1983
자 산 적 부 채	5 ( 31.2)	13 ( 39.4)	136 ( 40.2)	661 ( 51.5)
사 업 및 영 농 부 채	3 ( 18.8)	6 ( 18.2)	69 ( 20.4)	139 ( 10.8)
가 계 성 부 채	8 ( 50.0)	14 ( 42.4)	133 ( 39.3)	485 ( 37.7)
계	16 (100.0)	33 (100.0)	338 (100.0)	1,285 (100.0)

부채의 약 40.6%를 사채에 의존하는데 비해 2.0ha 이상의 대농층에서는 사채의존율이 33.0%에 지나지 않고 있어서 소농층일수록 사채의존율이 높은 것을 알 수 있다. 이는 대농일수록 용자에 의한 농기계 구입 등 자산적 지출규모가 클 뿐만 아니라 아직도 제도 금융이 충분히 발전하지 못하여 담보능력이 큰 대농가에서 우선적으로 용자할 수 밖에 없다는 점과 각종 정부 투융자사업에서 자부담 능력이 있는 대농층이 주로 수혜 받고 있기 때문인 것으로 이해된다.

농가부채의 자원별 실태

단위 : 천원

	1970	1975	1980	1983
농가부채(A)	15.9	33.4	338.5	1,285.1
농협	4.9	9.7	164.7	822.5
제도 금융 기타금융기관	1.2	1.9	7.9	41.5
소계	6.1	11.6	172.6	864.0
사채(B)	9.8	21.8	165.9	421.1
사채의존율(B/A) (%)	61.6	65.3	49.0	32.8

## 라. 농가부채에 대한 새로운 인식과 농가경제의 성장

신용경제사회에서 건전한 농업금융의 발달과 제도금융의 확대는 농업발전과 농가경제의 성장에 필수적인 요소가 된다. 특히 농가 경영규모의 확대와 새로운 기술의 도입 및 자본집약적·상업영농의 추세에 부응하기 위해서는 토지, 건물, 농기계, 대동물의 구입 및 비료 농약 등 생산요소의 증투가 이루어져야 하는데 이는 현금수요를 증대를

요구한다. 이때 자기자본이 부족한 농가는 타인자본을 차입, 조달할 수밖에 없기 때문에 건전한 제도금융의 확대는 오히려 농가에 대한 금융혜택의 신장이라는 의미를 가지고 있다.

그러므로 농가부채 문제는 차입금의 규모가 크고 적음에 있는 것이 아니라 부채의 성격과 차입조건, 즉 부채의 용도와 차용기간, 이자율 등이 되며, 농가의 상환능력에 문제의 초점이 있는 것이다. 1983년 농가부채의 약 62.3%가 토지, 건물, 농기계 구입 등을 위한 자산적 부채나 겸업사업 및 영농활동을 위한 생산적 용도에 사용되고 있으며 차입처 별로도 농협 등 금융기관의 비교적 용자조건이 좋은 제도금융이 67.2%를 차지하고 있어서 과거 소비자금 조달을 위한 악성사채에서 점차 건전한 농업금융으로 개선되고 있다.

한편, 농가의 부채상환 능력과 관련하여 농가소득 및 농가자산 규모와 농가부채를 비교해 보면 1983년의 경우 농가부채가 농가소득의 20%, 농가자산 규모의 5.2% 수준으로 상환능력면에서 크게 우려할 정도는 아니라고 판단된다. 이와같은 상황은 1982년 일본에 있어서 농가부채가 농가소득의 31.1%나 된다는 사실에 비추어 볼 때 농가경제 규모의 확대와 농가부채의 성장과는 불가분의

한·일간의 농가부채의 실태비교

구 분 연 도	한 국 (천원)					일 본 (천엔)		
	농 가 소 득 (A)	농 가 자 산 (B)	농 가 부 채 (C)	상 환 능 령 (%)		농 가 소 득 (D)	농 가 부 채 (E)	상 환 능 령 (%) (E/D)
				C/A	C/B			
1970	156	915	16	10.2	1.7	1,592	444	27.9
1975	873	4,588	33	3.8	0.7	3,961	952	24.0
1980	2,693	13,384	338	12.6	2.5	5,594	1,796	32.1
1983	5,128	24,532	1,265	24.7	5.2	6,219*	1,936*	31.1

\* 일본의 경우 1982년 자료.

관계에 있음을 알 수 있다.

이와 같은 농가부채에 대한 기본인식의 바탕 위에서 지속적인 농가경제의 성장을 위해서는 먼저 농가소득원의 다양화와 안정적인 농업소득 증대의 기반을 확대해야 한다. 즉 복합영농과 농외소득원 개발에 적극적으로 참여함으로써 소득원을 다양화하고 농산물 가격안정시책을 지속적으로 추진하여 안정적인 농가소득증대 기반을 확립해야 한다. 다음으로는 제도금융의 확대와 금융제도의 개선을 통하여 현재 33%에 이르고 있는 사채를 제도금융으로 흡수할 수 있도록 해야 하며, 마지막으로 농민 각자가 농업 경영의 합리화와 신중한 자금관리 즉 고정자산에 대한 과잉투자의 배제와 비록 조건이 좋은 제도금융이라 할지라도 부채를 심각하게 생각하고 이를 적절히 관리하는 노력을 계속할 때 비로소 농가부채의 누적적 악순환 해소와 안정적인 농가경제의 성장을 이룩할 수 있을 것이다.

## 5. 농가경영개선과 복합영농

### 가. 복합영농의 의의

우리의 농업은 미백에 의한 소득증대의 한계성, 농업부존자원의 계절적 유희, 성장농산물의 수요증가, 농산물 수급과 가격의 불안정 등의 문제들을 안고 있다. 미백소득에 한계가 있는 상황아래 농가 호당 1ha 정도의 농지에서 소득을 늘리자면, 농지를 효과적으로 활용해서 상호보완내지 보충관계에 있는 여러가지 경제작목을 도입하는 길밖에 없다.

경제작목의 효과적인 도입은 또한 농업부존자원의 계절적 유희를 극복하는 길이기도 하다. 작목의 도입에 있어 특히 고려할 점은 수입대체 농산물의 증산과 성장농산물의 수요증가에 능동적으로 대응하여 과잉생산이 발생하지 않도록 특작화하여 농가소득을 높여나 가도록 하는 것이다.

영농형태내지 영농조직에 관련된 개념인 복합영농은 한 농가 또는 영농단위에 둘 또는 그 이상의 생산부문이 있고 이들이 제각기 소득원이 되는 영농형태를 말한다.

종전의 다각영농과 복합영농을 구별하자면, 다각영농이 여러가지 작목을 상호 유기성이 결여된 채로 잡다하게 결합하는데 반해 복합영농은 주작목외에 몇 가지 작목을 상호 유기적으로 결합한 영농형태라고 말할 수 있다. 복합영농에서 특히 강조되는 점은 작목 상호간의 보완관계와 보충관계를 강화하여 농가 및 지역단위의 농업경영을 개선토록 하는 것이다.

## 나. 복합영농의 필요성

### (1) 농가소득의 안정적 증대

농가소득은 지난 10년 동안에 명목소득으로 10배이상 증가하여 1983년에는 5,128천원에 달하였으나 농가소득 구성비를 보면 1983년 농업소득이 65%, 농외소득이 35%로 농가소득에 있어 농업소득이 아직도 주종을 이루고 있다.

농업조수입의 변동을 살펴볼때 주곡조수입의 증가는 둔화되고 있는 반면에 채소, 축산 등 성장작목의 선택적 확대로 주곡이외의 수입은 증가되고 있으나 아직도 농업소득은 여전히 주곡소득에 크게 의존하고 있다. (1983년의 경우 47.8%)

그러나 쌀, 보리 등 주곡은 소득탄력성이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 우리나라 농업여건과 경제여건을 감안할 때 소득결정요인은 생산량과 가격을 획기적으로 올리는데는 현실적으로 많은 제약요인을 안고 있어 주곡 중심의 농업으로는 농가소득을 지속적으로 증대시키는데 한계가 있다.

따라서 농가소득의 증대는 주곡 이외의 특작, 원예, 축산 등에서 그 활로를 찾을 수밖에 없다는 불가피성에 직면하게 된다.

### (2) 농산물의 수급과 가격안정

농산물의 수급과 가격안정은 농업경제뿐만 아니라 국민경제에도 필수적이다. 수급이 안정되지 못하면 가격파동이 일어나고 가격파동이 잦은 여건위에서는 농업생산이 안정되기 어려우며 농업생산이 불안정한 바탕 위에서는 국민경제가 안정되기 어렵다.

지금까지의 경험에서 보면 어떤 농산품의 가격이 오르는가 싶으면 재배면적이나 사육규모가 지나치게 늘어나 가격이 폭락하게 된다. 그렇게 되면 그 다음해에는 재배면적이나 사육규모가 지나치게 줄어들어 가격이 폭등하게 된다.

따라서 가격파동을 방지하기 위해서는 과잉 또는 과소생산을 막을 수 있도록 재배면적 및 사육규모의 사전 조정이 필요하다. 농산물의 수급, 조정이 보다 쉽게 이뤄지기 위해서는 우리농가의 영농이 3, 4개 작목을 전문적으로 대량 생산하는 전문적 복합영농으로 발전하는 것이 바람직하다.

### (3) 농업자원의 합리적 이용

우리나라의 총인구는 1961 년도의 약 2천 6 백만 명에서 20 년이 지난 오늘날에는 1.5 배로 늘어난 3천 9 백만 명에 이르고 있으며 앞으로 10 년 후에는 약 4천 5 백만명에 달할 것으로 전망되고 있다.

이같은 계속적인 인구증가에도 불구하고 총경지면적은 늘어나기 보다는 오히려 줄어들어 국민 1 인당 경지면적은 1961 년도의 236 평에서 1981 년에는 170 평으로 줄어들었다. 앞으로 10 년 후면 국민 1 인당 경지면적은 150 평 수준으로 줄어들 전망이다.

국민 1 인당 경지면적의 계속적인 감소에도 불구하고 경지이용률은 계속 낮아지는 경향을 보이고 있다. 즉, 경지이용률은 1965년의 147 %에서 1981 년에 126 %로 계속 감소하고 있으며 그나마 계절적으로 일부 유희되고 있다.

인구의 계속적인 증가와 이에 겹쳐진 경지의 감소 및 그 이용률의 저하는 곧 식량의 국내자급률의 저하를 가져왔다.

식량의 국내자급률은 지난 1966 년에 95 % 수준에 도달하였던 것이 경지이용률의 하락과 더불어 1981 년에는 43 %에 불과하게

되었고 그에 따라 한국은 세계 제 5위의 식량수입국이 되고 말았다.

앞으로 경지이용률이 높아지지 않고 현수준에서 그대로 유지되거나 아니면 더 낮아질 경우 식량의 자급률이 현수준 이하로 더 낮아지지 않는다고 보장하기 어렵다.

식량의 국내자급률을 높이는 방법은 간척이나 산지개발을 통한 경지면적의 확대, 농업기술의 혁신 등을 생각할 수 있으나 거기에는 많은 시간과 비용의 투입이라는 문제가 따른다.

뿐만 아니라 우리나라의 경우 지난 20년동안 간척이나 산지개발을 통해 25만ha의 농지를 새로 조성했으나 농지의 절대면적은 매년 6천ha씩 줄어들고 있는 실정이다.

또한 농업기술의 혁신에도 적지 않은 한계가 있다.

뿐만 아니라 농업노동력의 활용에도 많은 문제점이 있다. 농업노동력은 농사철(6개월)의 경우에도 농가노동력의 3분의 2, 농기계의 약 50%만이 활용되고 나머지는 유휴상태에 있다.

따라서 경지이용률과 농업노동력의 가동률을 높여 이들 농업자원의 연중 생산화가 필요하며 이를 위한 대안이 바로 복합영농이다.

#### (4) 성장농산물의 수요총당

국민소득 수준의 향상에 따른 국민식품 소비구조의 변화로 주곡을 비롯한 곡물의 소비량은 계속 줄어들고 있으나 축산물, 채소류 과실류 등 성장농산물의 수요는 계속 증가되어 왔다.

지난 20년 동안의 과실소비는 3.4배, 육류의 소비는 2.9배, 채소의 소비는 2.7배나 늘어났다. 육류의 국민 1인당 소비량이 1961년의 3.5kg에서 2배의 수준으로 늘어나는데는 15년이 소요되었으나 그후 다시 2배로 늘어나는데는 불과 5년이 소요되었을 뿐이다. 이러한 가속적인 소비증가 추세는 앞으로도 계속될 전망이다. 10년

후가 되면 현재의 소비수준에 비해 과실은 2.3 배, 육류는 1.7 배가 늘어날 것이며 채소의 소비도 1.2 배의 수준을 넘어설 것으로 전망되고 있다.

특히 참깨, 땅콩, 쇠고기 등은 국내 자급가능성이 충분함에도 불구하고 국내 생산공급이 부족하여 많은 외화를 들여 수입해 오고 있는 실정에 있다.

따라서 앞으로도 계속될 것으로 전망되는 성장농산물의 수요증가에 대처하기 위해서는 국내 자급기반의 확충이 절대적으로 요청되며 그에 대한 적절한 대응책이 바로 복합영농이다.

#### (5) 복지농촌의 건설

농가소득 증대로 농가의 자립경영기반을 갖추는 것이야말로 복지농촌 건설의 지름길이라 할 수 있다.

복합영농은 주곡의 증산과 함께 채소, 특작물, 과수, 축산, 양잠 등 수요가 증가하는 몇 개의 고소득작목을 집중생산하는 영농형태로 바꾸어 소득원을 다양화하고 총소득의 극대화에 있는 만큼, 복합영농의 효율적인 개발추진을 통해 농가소득이 지속적으로 증대될 때 선진농촌의 꿈도 그만큼 앞당겨질 것이다.

### 다. 복합영농의 성공사례

#### — 충남 논산군 광석면 왕전 2구 임종태씨의 경우 —

논산군 광석면 왕전 2구 부락은 금강의 지류인 노성천변에 자리잡은 평야(내포평야) 지대이다. 따라서 기상조건, 토양조건, 수리조건이 양호할 뿐만 아니라 경지정리까지 된 곳으로 농사짓기에는 나무랄데 없는 지역이다. 그러나 이 천혜의 조건에도 불구하고 왕

전 2구 부락은 임씨가 1979년 가을 최초로 딸기재배를 도입하기 전까지는 미맥 위주의 전통적인 농업으로 정체되어 있는 마을이었다. 그후 3년 사이에 임씨가 딸기를 재배하면서부터 딸기가 보급되기 시작하여, 1982년 봄에는 재배농가 10호, 재배면적 8,400평으로 늘어나 온 들판을 은색의 비닐하우스로 수놓을 정도였다. 그 외에도 오이 비닐하우스 재배농가 1호, 비육우 사육농가 2호를 합쳐 부락내 총농가호수 27호 가운데 절반인 13호가 특작이나 비육우를 하는 비교적 부유한 마을로 발전하게 되었다.

임씨의 경영규모는 영농착수 당시인 1979년에는 논 2,500평, 밭 1,000평의 무척농가로 전국평균과 비슷했다. 그후 1981년 딸기 판매수익으로 소 5마리를 구입하고 다시 1982년말에는 논 1,400평을 사들임과 동시에 송아지 3마리가 분만됨으로써 1983년부터는 드디어 안정된 중농의 규모를 갖추게 되었다.

딸기 비닐하우스를 시작한 것은 단순히 가격이 높기 때문만은 아니었다. 농사도 하나의 사업인 이상 새로운 사업 부문을 도입하기 위해서는 기상, 토양 등 자연조건과 노동력, 경지규모 등 경영조건, 기술수준, 가격변동 및 판로 등 여러나라 여건에 대해서 정확한 판단과 치밀한 계획이 필요하다.

우선 기상과 토양은 딸기재배에 적합한 것으로 판정되었다. 경지정리가 되어 있을 뿐만 아니라 수리시설이 양호했으므로 조생종인 신품종을 심을 경우 벼와 딸기의 2모작이 가능했다. 노동력은 가족노동력이 비교적 많을 뿐만 아니라 부락내의 겨울철 농한기 유휴노동력이 풍부하고 노임 또한 비교적 낮은 수준이었기 때문에 고도의 노동집약적인 딸기 비닐하우스재배에 큰 문제가 없었다. 가격은 노지딸기가 나오기 전인 3월~5월 사이에는 높은 수준에서 비교적 안정되어 있었고, 교통이 편리하여 대전까지 1시간 30분, 서울

까지 3시간 30분이면 수송이 가능했다. 판로면에서는 축성재배인 만큼 수송비가 약간 더 들더라도 고소득층이 많이 사는 서울로 출하하는 것이 유리하다고 판단했다. 앞으로 부락내에 딸기재배 농가가 늘어날 경우 서울 용산시장에 공동출하할 것도 구상하였다. 한 가지 문제되는 것은 기술이었다. 그러나 지금 당장 기술을 다 습득하는 것은 아니지만 틈틈이 책을 통해 연구하거나 선진농가의 견학 농촌지도소의 지도를 통해 배우고 익히면 될 것 같았다. 기술을 배우는 과정에서 과거의 4-H활동 경력은 많은 도움이 되었다. 자연 조건이나 시장조건은 개발농가로서 적응하기가 힘들지만 기술은 자신만 열심히 노력하면 단시일내에 배울 수 있고 2~3년 후에는 오히려 다른 사람보다 앞서 갈 것 같은 자신감도 생겼다.

첫해에는 자본이 부족한데나 기술의 미비, 시장조건의 불확실성을 감안하여 비닐하우스 3동(450평)을 지었으며, 경영성파에 따라 단계적으로 규모를 확대해 나가기로 했다. 농업경영의 특수성을 감안할 때 가격이 높다고 해서 많이 심는 것은 항상 위험부담이 따르며 특히 새로운 작목을 도입할 경우 안전주위로 나가는 것이 가장 현명하다고 판단했기 때문이다.

딸기 비닐하우스 재배는 모종을 자가 생산할 경우 1년 농사이다. 왜냐하면 10월 중순경 본 논에 정식을 하고 12월 말경에 비닐하우스를 씌우고 1월 중순경 다시 속비닐을 씌웠다가 3월 하순 5월 중순까지 수확하게 되는데 4월 중순부터 10월초까지는 밭에서 모종을 길러야 하기 때문이다. 즉 4월 중순에 어미포기를 심고 8월 15일경 가식을 했다가 10월 중순에 정식을 하는 것이다. 1979년 가을에 임씨는 미처 딸기모종을 기르지 못했으므로 금산에서 사다 심었다.

딸기를 처음 도입한 1980년에는 작부체계나 농가소득구성면에서

전통적인 농업에서 근대적인 농업으로 넘어가는 과도기였다. 우선 작부체계면에서 특기할만한 사실은 그동안 미우나 고우나 우리 농민들과 애환을 같이해 온 보리가 돈이 적게 벌린다는 불명예를 안고 우리 농사로부터 떨어져나가 버리고 그대신 딸기와 배추가 그 자리를 차지하게 되었다는 점이다. 어떻게 보면 보리가 밀려난 데는 보리값이 싼 이유도 있겠지만 비닐필름의 발명 때문이기도 하다. 만약 비닐이 발명되지 않았더라면 딸기, 배추들이 과연 그 추운 겨울을 어떻게 이겨낼 수 있었겠는가?

1980 년의 농가소득 구성을 보면 논 2,500 평에 벼를 심어 155 만 원 (45.8 %)의 소득을 올렸고, 논 450 평에 딸기를 심어 80 만 원 (23.7 %)의 소득을 올렸다. 밭 300 평에는 참외를 심어 12 만원의 소득을 올린 다음 다시 김장무우를 심어 19 만원의 소득을 올렸으며, 나머지 밭에는 딸기모종과 자급용작물을 심었다. (1980 년 총 농가소득 338 만원)

이렇듯 1980 년의 작부체계와 소득구성은 특화작목인 딸기의 도입에도 불구하고 여전히 미곡이 우위를 차지하고 있다. 당초에는 딸기소득을 150 만원 이상 올릴 수 있을 것으로 예상했었으나 80 만원 선에 머무르고 만것은 딸기재배기술 미숙으로 작황이 별로 좋지 않았으며 면적이 적어 판로가 여의치 않았기 때문이다. 그동안 딸기 공부를 열심히 했지만 역시 농업은 이론만으로는 어렵고 직접 농사를 지어 경험을 얻어야 한다는 것을 절실히 느꼈다. 내년에는 농사를 좀더 잘 지을 것 같은 자신이 생겼다.

1981 년에는 논을 보다 더 효율적으로 활용할 수 있도록 작부체계를 세웠다. 딸기 비닐하우스는 경험도 쌓이고 해서 1,200 평으로 확장했으며 하천부지 500 평에는 노지딸기를 심었다. 그리고 못자리 200 평을 제외한 나머지 논 600 평에는 노지배추를 심어보기로

했다. 그리고 밭 400 평에는 딸기모종을 심고 나머지 600 평에는 콩 고추, 참깨, 김장무우 등 자급용농작물을 심었다.

딸기 비닐하우스는 작년의 경험을 살려 재배한 결과 작황이 좋았다. 판로문제를 놓고 고민하다가 3월중순 1,200평 밭떼기로 400만원에 사겠다는 사람이 있어 팔아 넘겼다. 지금까지의 가격조사 결과에 따르면 550~600만 원까지는 조수익을 올릴 수 있다는 판단이 섰으나 아직 공동출하조직이 미비된 상태이기 때문에 서울까지의 수송비 부담이 많았고, 4~5월 사이의 시장가격이 불확실했기 때문에 안전하게 목돈 400만원에 팔아 넘긴 것이다. 노임 등 모든 비용을 제외하고 보니 350만원의 돈이 남았는데 그만한 액수의 돈은 그때 생전 처음 만져보았다. 그외 노지딸기에서 44만원, 노지배추에서 29만원의 소득을 올렸다. 밭 400 평에는 딸기모종을 심고 나머지 600 평에는 콩, 고추, 참깨, 김장무우 등 자급용작물을 심었는데 소득으로 환산하면 전부 합해서 24만원이 되었다. 가을에 벼 수확을 한 후 1981년 전체 소득을 계산해보니 640만원 정도 되었다. 절반이상이 딸기판매수입이며 쌀소득과 딸기소득의 비중이 역전되기 시작한 첫해였다.

임씨의 10년 목표 영농계획은 큰 차질없이 추진되어 1981년 11월 드디어 암소 4마리, 숫소 1마리를 살 수 있었다. 1마리에 87만원씩 모두 435만원이 들었는데, 이 돈은 딸기 판매수익에다 벼매상한 돈을 약간 보탬을 뿐 외부의 지원이나 빌린 돈은 전혀 없었다. 소 5마리를 마구간에 메던 그날의 감격은 고생끝에 소중한 목표를 달성해 본 사람이 아니면 아마도 못느끼리라.

딸기 판매수익으로 소를 사게된 이유는 양축가가 되는 것이 어릴 때부터 꿈이자 영농 착수 당시의 목표이기도 했지만 농업경영 내부의 요구도 있었다. 즉 비교적 풍부한 자가노동력을 연중 고르게

활용하여 소득을 올리기 위해서는 축산이 적합했고, 지금까지 사다 쓰던 딸기밭의 밑거름을 자가조달하기 위해서도 축산이 필요했으며, 앞으로의 소비형태와 우리나라의 축산현황을 고려해 볼 때 번식우 및 비육우 사업이 안정적이면서 소득전망이 밝다는 판단이 섰기 때문이다. 또 경종농업의 경우 규모 확대가 곤란하므로 쌀이나 딸기의 판매 수익은 소구입이나 사료구입을 통해 소마굿간이라는 저금통에 차곡차곡 쌓아 나감으로써 소득을 증대시켜나가기로 했다.

번식우를 도입함으로써 비로소 주작목(벼) + 특화작물(시설딸기) + 보완작목(번식우)라는 전형적인 복합영농의 틀이 갖추어 졌다. 물론 처음부터 이와 같은 복합영농을 하자고 한 것은 아니다. 좁은경지 면적에서 소득을 높이기 위해서 노동집약적인 딸기 비닐하우스재배가 도입되었고, 노동력의 연중 활용과 지력유지를 위해 축산이 도입된 것이다. 딸기 비닐하우스의 보편화로 딸기 수익성이 떨어져 다른 작목으로 대체될 때 까지는 이와 같은 영농형태가 당분간 계속될 전망이다.

복합영농이 정착된 1982년의 작부체계와 농가소득구성을 알아보자. 논 1,400 평에 딸기를 심고 2,500 평의 논에는 벼를 심어 벼에서 200만원의 소득을 올리고 딸기에서 600만원의 소득을 올렸다. 밭 400 평에 딸기모종을 심고 나머지에 고추, 참깨, 콩, 김장무우등 주로 자급용 농작물을 심었는데 소득으로 환산하면 27만원 가량된다. 소에서는 암소 3마리가 4, 6, 8월에 새끼를 낳아 200만원의 소득을 올리고 큰소 5마리의 증체량이 750kg으로 90만원의 소득을 올렸다. 그리고 구비가 10톤정도 생산되어 이를 소득으로 환산하면 10만원 정도된다. 1981년에는 딸기비닐하우스에 계분 4만원어치, 양총이 퇴비 4만원어치를 사다 넣었으나 올해는 전량을 자급자족을 하게 되어 1982년에는 농외소득 177만원(100만원은 형님

으로부터의 송금임)을 합해 1,304만원의 농가소득을 올렸다. 1982년의 소득을 부분별로 비교해 보면 딸기(46.0%), 소(23.0%), 버(15.3%)의 순으로 된다. 그러나 송아지 3마리는 팔지 않고 그대로 키웠기 때문에 총사육두수가 8마리로 늘어나는 한편 현금소득은 1,104만원이었다. 한해의 농사를 다 지은 다음 올해의 소득으로 무엇을 할까 하고 이궁리 저궁리 하다가 마침 부락내에 논 7마지기(1,400평)를 내놓은 것이 있어 평당 8,500원씩 주고 사기로 했다. 처음에는 소를 몇 마리 더 살까 하다가 소값이 오를대로 오른데다가 우사도 아직 준비되어 있지 않아 소구입은 내년 딸기농사를 한 해 더 짓고난 다음으로 미루기로 했다. 논을 매입하게 된 동기는 앞으로 농사를 좀더 규모있게 지으려면 논 2,500평 규모로는 부족하리라는 판단이 섰고, 소 사육두수가 늘어날 경우 산지가 부족한 여건을 감안할 때 논이 좀더 있어야만 복합영농의 균형이 이루어질 수 있으며, 논을 구입할 바에는 땅값이 더 오르기 전에 사두는 편이 현명하다고 판단되었기 때문이다.

임씨의 복합영농을 보고 성공여부를 논하기에는 시기상조일지 모르나 4년이라는 짧은 기간 동안에 이만한 영농기반을 다질 수 있었던 것은 분명히 남다른 이유가 있기 때문이다.

첫째, 임씨 부부의 뚜렷한 영농목표, 목표를 향한 집념, 그리고 목표달성을 위한 연구와 노력을 들 수 있다. 젊은 나이에 도시에서의 비교적 안정적 직업인 운전업을 버리고 귀농할 수 있었던 것은 확고부동한 농업관과 인생관에 바탕을 둔 결단이었다. 그리고 두 젊은 부부의 농업관과 인생관은 4-H활동을 통해 다져진 것이다.

둘째, 원대한 포부 못지않게 냉철한 현실 분석과 치밀한 계획이 뒤따랐다. 아무리 어릴 때부터의 꿈이 양축가라 하더라도 냉철한 현실 분석과 치밀한 계획이 없었더라면 4년이라는 짧은 기간 동안에

목표를 달성하기는 어려웠을 것이다. 설블리 외부로부터 돈을 빌어다가 소사육을 시작했더라면 오늘과 같은 안정된 기반위에서 소사육두수를 늘려 나가지 못했을 것이다. 축산을 하기 위해서는 돈이 필요했고 돈을 벌기 위해서는 농사를 지어야 했으며, 그것에 합당한 작목은 고소득원인 딸기 비닐하우스의 도입이었다.

세째, 농가 내외의 경제적, 자연적, 기술적 조건에 기초하여 적절한 작부체계를 확립한 점이다. 특화작목으로서 딸기 비닐하우스를 도입한 것은 단순히 딸기가 수입이 좋기 때문만은 아니었다. 하나의 새로운 작목을 경영내부에 도입하기 위해서는 기상 및 토양조건, 경지규모, 농업노동력, 판로 및 출하방법, 가격변동, 수익성, 기술수준 등을 종합적으로 검토하지 않으면 안되었다. 여러가지 경제작물 중에서 딸기 특성재배를 택하게 된 이유는 딸기가 기상조건이나, 토양조건, 수리시설 등을 고려할때 벼 후작으로 적당했으며, 무엇보다 고도의 노동집약적인 작물이므로 겨울철 유희노동력을 활용하여 소득을 올릴 수 있었고, 가격면에서도 노지딸기가 나오기 전인 3~5월 사이에는 비교적 안정세를 유지하였다. 서울공판장에 공동출하할 경우 판로도 별 문제가 없었으며, 기술은 1년정도 여유를 두고 농촌지도소나 선진농가를 찾아다니며 열심히 배웠다. 그리고 딸기 비닐하우스를 특화작목으로 도입함에 있어서 예전에 실패했던 봄배추, 수박, 참외 등의 재배경험이 큰 도움이 되었다.

네째, 끊임없는 연구와 선진농가 견학을 통한 신기술의 도입과 개발이다. 새로운 작목을 도입할 경우 자본이나 토지가 제약요인이 될 수 있으나 기술조건도 제약요인이 되는 경우가 종종 있다. 그리고 다른 농가와 똑같은 조건이라면 기술우위에 있는 농가가 소득이 높은 것이 당연하다. 임씨는 이 점에 착안, 딸기 재배기술과 소 사육기술을 부지런히 배우고 익히며, 다른 한편으로는 연구를 통해 새로운

기술을 개발하였다. 딸기를 재배하는데 남다른 기술이 있느냐고 물었을 때 딸기 비닐하우스에 촛불을 켜면 보온효과도 높고 탄소동화작용에 유리하다고 귀뜸을 해주었고 앞으로 86 아시안 게임이나, 88 올림픽에 대비하여 10월부터 연말까지 딸기를 생산할 수 있도록 딸기 억제재배(축성재배의 역순으로 딸기 모종을 잠시 냉장고에 저장하였다가 심음으로써)를 해보고 싶다는 점 등으로 보아, 임씨는 기술수준과 응용력이 상당한 수준에 달했음을 알 수 있다.

다섯째, 경종부문에 대한 보완부문으로서 축산을 도입한 점이다. 소를 구입한 것은 단순히 어릴 때부터의 꿈인 양축가가 되는 것만은 아니었다. 무엇보다 비교적 풍부한 노동력을 연중 고르게 충분히 활용할 수 있기 위해서는 축산의 도입이 불가피했고, 딸기재배에 필요한 퇴비와 논의 지력향상을 위해서도 축산이 필요했으며, 장기적으로 볼 때 소득을 안정적으로 올릴 수 있다는 점과 농가소득을 일시에 얻지 않고 연중 고르게 올릴 수 있다는 점에서도 축산은 필요했던 것이다. 실제로 1982년의 축산소득 300만원은 240일 유희노동력을 소를 기르는 데에 투입함으로써 생산적으로 활용한 대가이다. 그리고 한 가지 특기할 사실은 축산을 농가경제의 저금통으로 생각하고 있다는 점이다. 즉 버나 딸기등 경종부문으로 부터 얻은 수입으로 소를 한 두 마리씩 구입하여 기르다가 돈이 필요할 때 소를 팔아 쓸 수 있기 때문이다.

마지막 성공요인은 농업의 특수성을 감안하여 서두르지 않고 단계적으로 전통적인 농업에서 근대적인 농업으로 전환했다는 점이다. 딸기가 수익성이 높다고 해서 일시에 많이 심지 않고 단계적으로 450평 → 1,200평 → 1,400평 → 1,800평으로 넓혀 나갔으며, 소사육이 수지맞다고 빚을 내어 한꺼번에 많이 사지 않고 농가내부에서 생긴 소득만큼만 구입했다. 그 결과 83년 봄 소값이 떨어져도

당황하지 않고 오히려 소값이 약간 하락함으로써 적정수준에 안정 되기를 바라는 여유도 생기게 되었다. 소를 한두 해 기르다가 중단 할 것이 아니므로 소 가격 상승으로 인해서 생기는 이익을 얻기보다는 소를 키운 만큼의 소득을 원했던 것이다. 다시 말해 소와 같은 미련함과 침착함이 바로 임씨의 농업관이라고 할 수 있다. 82년 농사를 지은 다음 1,300여만원의 소득이 생겼을 때도 당시 다른 농가들 처럼 소를 더 구입하지 않고 장기적인 안목으로 볼 때 경지면적을 더 늘리는 것이 바람직하다고 판단하여 논 1,400평을 산 것도 임씨의 소와 같은 심성이 작용하지 않았나 생각된다.

그외에도 1982년 한해동안 1,304만원이라는 고소득을 올리게 된 데에는 복합경영을 한 경영합리화도 크게 작용했지만 딸기시세가 좋았던 점(판매시기와 판로를 잘 정했던 탓도 있음) 소값이 많이 오른 점, 생산비 측면에서 고도의 노동집약적인 딸기 비닐하우스의 경우 생산비의 대부분을 차지하는 노임이 비교적쌌던데도 한 원인을 찾아볼 수 있다.

## 6. 농산물 수입의 현황과 앞으로의 방향

### 가. 농산물의 수입 현황

우리나라 무역정책의 목적은 수출을 진흥하고 수입을 조정하여 대외무역을 촉진함으로써 국제수지의 균형과 국민경제의 발전에 기여하는데 있으며, 농수산물의 무역정책도 이러한 테두리 안에서 추진되어 왔다.

주요 농수산물이 수입제한 품목으로 정부관리를 받아 왔으면서도 과다수입이 문제가 된 이유는 해방 이후 계속된 식량부족과 만성적인 인플레이션 해결을 위하여, 그리고 6.25 동란 기간 중에는 전쟁 수행에 따른 재정적자를 해소하기 위하여 원조수입의 증대가 불가피하였는데 그 주종이 농수산물이었으므로, 농수산물의 대량수입이 계속될 수밖에 없었기 때문이다.

그동안 경제성장에 따라 농산물 소비구조가 변화하고 기호식품의 수요가 증가함에 따라 70년대 말부터는 대량수입 농산물이 주곡이나 원료농산물에 그치지 않고 고추, 마늘, 참깨, 쇠고기, 분유, 청어등으로 확대되었다. 그동안 수입조정정책을 추진해왔음에도 불구하고 농수산물의 수입액은 1983년의 경우 21억달러를 넘어서게 되었고 수출입 적자폭도 늘어나고 있는 것은 문제점으로 지적되어야 할 것이다.

최근 1976년부터 1983년까지의 농수산물 수입상황을 살펴보면 다음과 같다.

## 농산물 수입 추이

단위 : 백만원

	(A) 총수입	(B) 농산물	B/A	양곡	생축	축산물	기타농산물					수산물
							고추	마늘	양파	참깨	땅콩	
1976	8,774	785	8.9	480.2 (113.4)	1.3	0.9	-	-	-	-	-	-
1977	10,811	926	8.5	517.2 (157.7)	7.9	9.3	-	-	-	-	-	2.3
1978	14,972	1,224	8.2	465.7 (213.0)	36.8	105.4	29.4	15.4	5.9	16.7	3.8	28.2
1979	20,339	1,893	9.3	952.4 (418.8)	26.6	102.6	27.6	7.1	-	7.3	3.9	56.9
1980	22,292	2,270	10.2	1,020.1 (346.5)	3.3	0.8	5.2	-	-	18.3	5.4	37.3
1981	26,131	3,224	12.3	2,180.8 (470.1)	15.8	74.2	-	-	-	8.2	12.0	58.6
1982	24,251	1,976	8.1	1,044.7 (444.2)	37.8	115.7	-	-	-	3.8	-	57.6
1983	26,192	2,190	8.4	1,209.0 (643.0)	69.0	148.3	-	-	-	7.0	2.0	52.1

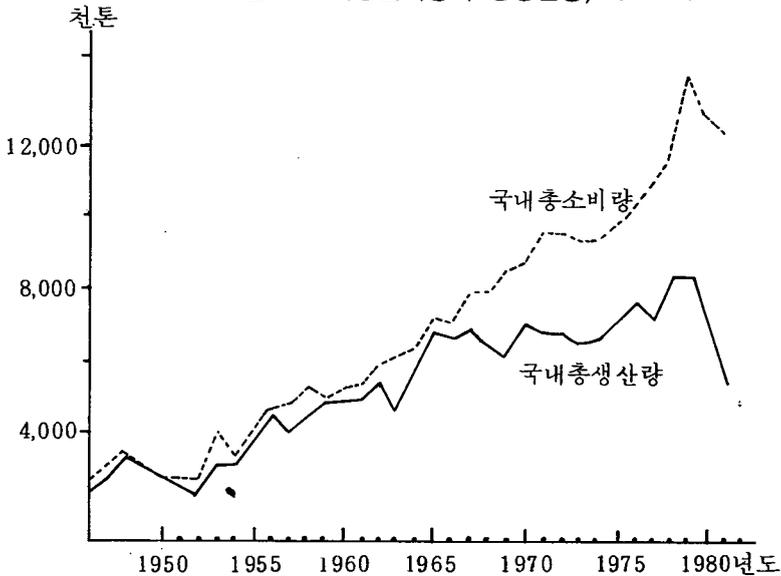
\* 양곡에서 ( )는 사료곡물수입액을 말함.

과거 1970 년에서 1983 년간에 농산물 수입상황을 보면 약 3억 달러 수준에서 21억달러 수준으로 약7배나 늘어나게 되었다. 농산물 수입 가운데서 가장 큰 비중을 차지한 것은 쌀, 옥수수, 밀, 콩 등의 곡물이었다. 1946 년부터 최근의 곡물 전체 국내소비량과 생산량 추이를 보면 우리나라는 만성적인 식량 수입국임을 알 수 있다.

농산물 중에서 최근 3~4 년 동안 연간 수입액이 1억달러 이상이었던 품목은 쌀, 밀, 옥수수, 콩 등의 곡물과 원당, 천연고무, 원피, 원모 등 원료농산물이었다. 또한 대량 소비품목이 아니어서 많은 물량이 수입되지는 않았으나 국내생산에 영향을 준 품목으로서 고추, 마늘, 참깨, 땅콩, 쇠고기, 분유 등을 들 수 있다.

1983 년의 경우 농산물 총 수입액에서 곡물이 차지하는 비중이 약 55.2%로서 12억달러를 차지하게 되었는데 이것은 축산물의 소비증가에 따른 사료곡물의 도입이 크게 늘어났기 때문이다.

곡물의 국내총소비량과 총생산량, 1946~81



자료 : 농수산부, 「농림통계연보」, 1955~82 각년판.

1977년에는 일시적으로 농수산물 총 수출액이 9억 7,860만 달러, 농수산물 총수입액이 9억 2,600만 달러이어서 경상수지가 한때 흑자로 전환된 적이 있었으나 1978년부터 1인당 GNP가 1,000달러를 넘어서기 시작하면서 농수산물에 대한 수요가 기대 이상으로 증대하는 바람에 농산물 수입이 크게 늘어나게 되었다.

그동안 정부가 추진해 온 수입정책의 방향은 대체로 다음과 같다.

첫째로, 쌀, 보리와 같이 자급가능한 주곡은 자급을 목표로 최대한 증산을 도모하되 수급계획상 부족량을 적기에 수입하도록 하였고,

둘째로, 밀, 옥수수, 콩과 같이 국내 생산이 수요에 못미치는 품목은 적기에 효율적으로 수입하되 국내에서 생산되는 경쟁농산물은

소비업체에서 구매토록 연계시키며,

세째로, 자급가능하되 계절 또는 풍흉에 따라 수급이 불안정한 품목은 가능한 한 수입을 억제하고 정확한 수급계획을 세워 수입량을 최소화 했으며,

네째로, 국내생산이 불가능한 품목으로 국내생산품과 대체성이 있는 것은 수입을 억제하고, 대체성이 없는 품목은 수요를 충족시킬 적정량을 수입하도록 하였다.

## 나. 농수산물수입의 주요 원인

우리나라가 만성적으로 외국의 농산물을 도입하지 않을 수 없었던 것 몇가지 주요 원인을 들면 다음과 같다.

첫째로, 농산물 품목에 따라서는 수급계획상 절대물량이 부족한 사례가 있었다. 식량증진에 집중된 정부의 농업정책에도 불구하고, 때에 따라서는 자연재해나 병충해등으로 농업생산이 불안정한 적이 있었다. 그 한 예가 1980 년의 경우 미작 흉작으로 인해 국내생산량이 510 만톤으로 전년에 비해 66 만톤이 적게 생산되었으며, 이 생산량은 당해년도 총소비량인 540 만톤을 충족시키기에는 부족한 양이었다.

또한 최근에 축산진흥시책으로 말미암아 국내자급생산량은 너무 빈약하여 그 부족분에 해당되는 물량을 엄청나게 도입하지 않을 수 없게 되었다. 1983 년의 경우 옥수수의 총소요량은 417 만톤이었으나 국내 생산량은 겨우 10 만톤에 달하는 수준이었다. 국내에서의 옥수수생산은 1정보당 약 3.6 톤에 이르고 있는 것으로 알려졌는데 우리가 필요한 417 만톤을 국내자급하기 위해서는 약 115 만7천정보의 경지가 필요하게 되며 이는 총담면적의 88%에 해당

되는 것이다. 우리가 기타 작물도 생산을 해야 된다는 입장을 생각해 보면 옥수수의 도입은 불가피했다 하겠다.

농산물 도입이 이루어지는 두번째 이유는, 농산물가격 안정 및 일반 물가 안정을 위해서 이다.

농민이든 비농민이든 생산원가가 보상되는 수준에서 가격이 안정되어야 함을 고려할 때, 농산물가격은 농민의 구입품 가격 수준만큼은 유지되어야 한다. 가격정책 면에서 볼 때, 식량류, 과일류, 특작류의 경우는 실질가격을 어떻게 지지해 주냐가 핵심과제인데 비해, 채소류의 경우는 극심한 가격변동을 어떻게 극복하느냐가 농정의 중요 문제라 할 수 있겠다. 채소류의 생산은 쌀과 같이 생산기반(논)의 제약을 받는 것도 아니고 과수나 상전과 같이 다년생 작물도 아니므로, 수요가 증가하거나 강세일 경우 가격조건 여하에 따라 수많은 농민의 생산이 결합적으로 일시에 집중되기도 하고, 생산기피도 나타나게 된다. 이와 같은 식부결정은 전년도의 가격수준에 따라서 생산이 집중 또는 기피되는 데다가, 집중년도에 풍작이 겹치거나 기피년도에 흉작이 겹치면 생산량의 증가는 폭발적으로 증가되거나 반대로 감소된다.

실제의 사례를 들면, 1975 년의 고추가격이 한근에 732 원하던 것이 1976 년에는 670 원, 1977 년에는 589 원으로 계속 하락하게 되자 1978 년 고추 식부면적이 1976 년(108 천ha)의 63.7 %에 불과한 6 만 9 천ha로 줄어들고 단위 수량마저 40 %가 감소되자 절대물량이 부족한 정부로서는 1978 ~ 79 년초에 걸쳐 약 4 만 1 천톤을 긴급 도입하게 되었고, 이와 반대인 경우를 마늘생산에서 볼 수가 있었다. 마늘 한접 가격이 1975 년에는 1,027 원 하던 것이 1976 년에는 3,356 원, 1977 년에는 3,700 원 1978 년에는 4,882 원으로 상승세를 보이자, 1979 년의 식부면적은 전년도(254 ha)보다 약

160 ha가 증가되어 풍작이 되므로 과대생산이 되었다.

따라서 과잉생산은 출하기에 가격폭락을 유발시키고, 과소생산은 가격상승으로 농민보다는 중간 유통상인에게 유리할 뿐이므로 농산물 가격안정이 영농계획을 세우는데 얼마나 중요한가를 알 수 있다. 1968년 이후에 도입된 참깨와 땅콩은 절대물량 부족에 의한 일종의 연속된 도입입에 비하여, 고추, 마늘, 양파의 도입과 수매 비축은 채소류 생산의 고유한 연차별 기복 때문에 취해졌던 것이다.

주요 작물의 전년대비 가격변동률, 1971~81

	평균 변동률	상승률	하락률	품 목
식량류	24.2	25.6	△ 1.4	쌀, 보리, 밀, 감자, 고구마, 옥수수, 콩, 팥
과실류	17.5	21.0	△ 3.5	사과, 포도, 배
특작류	18.8	25.8	△ 7.0	땅콩, 참깨, 유채, 잠깐
채소류	29.7	58.4	△28.7	무우, 배추, 양배추, 참외, 수박, 마늘, 양파, 고추

또한 국민 경제적인 면에서 보면 농산물가격이 갑자기 급격하게 오르면 도시노동자의 생계를 어렵게 할 뿐만 아니라 이것은 곧 임금상승의 효과를 가져옴으로써 일반 물가수준과 공산품의 원가를 오르게 하여 수출위주인 우리나라 경제구조에 나쁜 영향을 미치게 된다.

따라서 정부는 주요 농산물의 작황상황과 재고량을 고려하여 수급계획을 세우고 있으며 주요 농산물 품목의 가격변동에 각별히 주의를 기울이고 있다.

우리나라와 같은 여건하에서 물가안정을 통한 경제적 안정은 국가안보와도 직결될 뿐만 아니라, 물가안정이 이루어져야만 농업생산자재의 가격도 안정이 되고, 금리도 안정될 수 있으므로 농민은

장기영농계획을 세울 수 있게 된다.

농산물 도입이 불가피하게 이루어지는 세번째 이유로서는, 공산품 수출로 인한 반대급부의 농산물 수입이다.

최근 우리의 경제는 점진적인 대외 개방정책의 영향으로 수입 개방에 대한 많은 압력이 지속되고 있다. 나라에 따라서는 우리나라의 공산품을 수입하는 조건으로 자기네들의 농산물을 수입할 것을 요구하는 경우가 늘어나고 있다.

이것에 대한 최근의 예는 필리핀으로부터 바나나도입을 들 수 있다. 그러나 이러한 농산물 도입이 그 대체 관계가 있는 국내 농산물에 주는 영향을 최소한으로 줄일 수 있게 하기 위해서 정부는 도입농산물의 판매시기를 국내 농산물 출하시기와 다르게 조정하거나 역수출하는 방향으로 이끌어가고 있다.

## 다. 앞으로의 방향

농산물 수입정책은 점진적으로, 과거와는 달리 수정추진 되어야 할 것이다.

그 기본 방침은, 첫째, 국민식량의 안정적 공급을 위하여 국내생산이 가능한 품목은 특화 품목으로 정해서 그 생산성제고를 통하여 증산을 유도하고, 둘째로, 국내수요가 크게 신장되면서 자연조건으로 보아 생산공급이 만성적으로 부족한 품목만 적정 필요량만큼 수입을 지속하고, 셋째, 농업소득의 주원을 이루는 품목 및 그 대체품목은 국내생산에 악영향을 주지 않는 범위내에서 수입해야 될 것이다.

이러한 방침하에서 생산자와 소비자를 동시에 보호하기 위해서는 농수산물 수입정책은 생산정책, 가격정책, 관세정책과 연계하여 조

농업고용수준 유지를 위한 농업생산정책 지향

구 분	품 목	비 고
자급지향품목	쌀, 보리, 감자, 녹두, 팥 채소(고추, 마늘, 양파 포함) 과실(사과, 배, 감, 귤등) 돼지고기, 닭고기, 계란, 우유	○ 단, 부족량 도입 ○ 적정가격 유지
증산유도품목	쇠고기, 땅콩, 맥주맥 사료작물	○ 부족물량 도입 ○ 적정가격 유지
생산유지품목	옥수수, 대두, 유채, 호프 고구마	○ 부족물량 도입 ○ 수매가격 유지
생산방입품목	밀, 목화, 피마자, 참깨, 들깨 호밀, 조, 수수, 메밀	○ 수요에 따른 도입
수출장려품목	양송이, 아스파라가스, 잠견, 전매품, 수산물	○ 생산지원

자료 : 농수산부

화가 이루어져야 될 것이다.

그러므로 국내생산이 가능하고 농가소득의 주종을 이루는 쌀, 보리, 채소, 과일 등과 같은 품목은 수입을 억제하여 국내증산을 유도하고 국제경쟁력 있는 품목을 개발하여 외화획득 품목으로 육성해야 할 것이다. 우리나라에서 생산하기 시작한 지 20 여년밖에 안되는 우유나 유제품과 같은 유망성 있는 유치산업이나 외부 경제효과로 국민 경제에 유익한 품목 및 지역특산품의 수입도 제한하여 농가소득도 보존하고 국내부존자원을 활용하는 방법으로 유도돼야 한다.

국내생산이 현저히 불리한 원료농산물은 점진적으로 수입을 자유화하되 해당품목이 생산이외의 대체작물로 전환이 불가능할 경우에는 농민의 소득을 보장할 수 있는 보완대책을 마련해야 되며, 국내생산이 크게 불리하면서 대체성도 결여되어 있는 품목의 수입은 자

---

유화하는 것이 타당하다. 또한 국제경쟁력이 있는 품목은 개발하여 적극적인 자세로 수출시장을 개척해야 할 것이다.

또한, 수입농산물에 대하여서는 부과금제도를 도입, 수입에 따른 관세를 물리는 대신에 일정률을 부과하여 기금을 조성함으로써 외국농산물을 수입함으로써 인해 가격지지기반이나 생산기반이 약화되는 농산물에 대해 보조해 주도록 해야 할 것이다.

## 7. 농협·농조의 운영현황과 앞으로의 방향

### 가. 농협의 현황과 역할

#### (1) 계통출하로 농가소득증대를 이룩한 사례

경남 밀양군 삼랑진 단위조합 조합장 정대근씨의 계통출하 성공 사례를 들어보자. 정씨는 복합영농개발을 통하여 농가소득증대와 침체되어 있는 단위조합을 육성하기 위해서는 계통판매사업이 가장 중요하다고 판단하였다. 따라서 이 지역의 특산물인 복숭아, 딸기, 토마토의 계통출하 확대를 위하여 조합의 총력을 기울이기로 하였다. 한편 계통출하 확대를 위해서는 무엇보다 먼저 조합원이 조합사업을 이해하고 신뢰하는 체제를 구축하는 것이 급선무였다.

협동조합은 운동체인 것은 두말할 나위도 없으며 이 협동조합운동은 침체된 상태가 아니고 전진과 발전을 추구하는 과정이며, 또한 협동조합은 경제적인 측면에서 운영해 나가야 하는 것이다. 운동을 계속적으로 추진해 나가는 데는 무엇보다 조직이 필요한 것이며, 이 조직이 잘되고 못되는 것에서 흥망이 판가름나게 된다는 것을 확신했다. 이에 따라 그때까지 조직의 취약으로 침체된 상태에 있는 삼랑진 조합을 육성하기 위하여 지역농업과 단협발전의 미래상을 제시하고 조합원의 힘을 한데 뭉치는데 최선을 다하였다. 또한 조합원이 이용하지 않는 조합은 조합으로서의 구실을 다 할 수 없다

는 신념하에 1차적으로 조합의 핵심운영 조직체인 총대의 재정비 강화에 착수하였다. 총대수를 30명에서 70명으로 늘려서 자연부락 단위로 포용력이 있고 열과 성을 다하며 공적인 일을 자기 일과 같이 추진할 수 있는 열성조합원을 엄선, 총대로 선출함으로써 조직의 활성화를 기하였다.

또한 작목반장을 대상으로 교육을 강화하여 이들이 농민들을 지도할 수 있도록 하였으며 반장의 건의사항, 애로사항을 담당직원으로 하여금 수시로 파악토록 하여 해결해 줌으로써 더욱 열과 성을 다하여 작목반을 운영하고 이끌어 나갈 수 있도록 유도하였다. 그리고 영농회장은 총대와 상의하여 조합사업을 추진하도록 하고 주 1회 이상 영농회장회의를 소집하여 회의시마다 일선에서 애쓰는 보람을 느끼게끔 단협에서 고마움을 이야기하고 총대와 같이 농산물 수집 및 공판장 계통출하요원으로 임명하였다. 각 부락마다 조합사업을 비방하고 비협조하는 사람들을 파악, 그들로 하여금 조합사업에 참여할 수 있도록 적극 유도함으로써 이제까지 비방만 하던 사람이 참여할 뿐만 아니라 오히려 조합에 대해 좋은 이야기를 하게 되니, 자연 다른 조합원들도 따르게 되었다. 또한 크고 작은 조합사업과 일에는 조합원들을 대거 참여하도록 했으며 조합내부 조직을 완전히 살아있는 조직으로 활성화 함으로써 농협에 대한 참여의식을 더욱 더 높이는데 성공하였다.

그러나 초기단계의 계통출하는 결코 손쉬운 일이 아니었다. 비록 총대를 비롯한 새마을영농회장, 작목반장 등의 농민대표들을 농산물의 수집 및 계통출하요원으로 앞장세워 그 사업을 지도했다고는 하나 그들의 노력과 참여에는 한계가 있었다. 단협 전임직원들의 눈물 겹고도 희생적인 노력과 계통농협의 충분한 지원이 뒷받침되지 않고서는 해결될 수 없는 어려운 문제와 난관들이 한 두 가지가 아니었다.

그중에서도 가장 어려웠던 것은 개인상회의 현지주재원 또는 그 위탁수집상들과의 경합과 그들의 농간을 막는 일이었다. 그 당시 삼랑진에는 서울, 부산 등지의 도매상회로부터 복숭아, 딸기, 토마토의 수집을 위탁받은 위탁수집상과 그들 상회의 현지주재원 노릇을 하는 중간상인이 70여명에 이르렀다. 중간상인들 중에는 단위농협의 총대나 영농회장도 적지않게 포함되어 있었다. 단위농협이 계통출하를 지도하게 되자 이들 중간상인들이 파종기에 무이자·선도자금을 대량 방출하는 것은 오히려 선의의 경합이었다. 그러나 「농협공판장 시세폭락」이라는 허위가격 정보의 제공, 단협직원에 대한 협박과 폭행, 상호금융의 예수금 빼돌리기 등 그들의 농간은 극에 달했다. 뿐만 아니라 이들 상인들과의 경합을 위해 단위농협이 수송차량을 구입하게 되자 관내의 10여명에 달하는 수송업자마저 반농협세력으로 등장하게 되었다.

이들은 또 농협에 대한 비방과 아울러 수송운임의 「덤핑」이라는 농간을 부리기 시작했다. 이러한 현지 중간상인들과 수송업자들의 방해와 농간에도 불구하고 단위농협의 계통출하가 계속 늘어나게 되자 물량확보가 어렵게 된 부산, 마산, 대구 등지의 도매상들이 직접 현지구매에 나서게 되었다. 단협직원들이 애써 권유하여 수집해 놓은 농산물을 도매상들이 많을 때는 100여명씩 모여들어 삼랑진이 아니면 부산, 마산, 대구의 역광장에서 계통출하되기 직전에 현지에서 구매해 가는 사태가 빚어지게 되었다. 이와 같이 도매상들이 현지구매에 나서게 되자 소매상들도 이에 가세하여 농간을 부리기 시작했다.

이러한 중간상인들의 방해를 막기 위해 단위농협은 여러가지 판매전략을 강구하였다.

그 첫째의 전략이 전단협 임직원의 비상근무태세 돌입이었다. 부

산에 출하되는 농산물의 예를 들면 대부분 밤 9시에서 11시30분 사이에 적재되어 11시40분경에 부산으로 출하하는 것이 통례였다.

이에 따라 단협직원들은 오후 8시가 되면 사무실 근무를 모두 마치고 자연부락단위로 출장을 나가 계통출하를 권유하고, 수송운임을 덤핑하는 판내 운송업자와의 경쟁을 위해 단협직원들이 직접 상차 작업을 담당했다. 이러다 보면 대부분의 단협직원들은 밤 11시나 12시에 귀가하는 것이 보통이었고 늦을 경우에는 새벽 2시 아니면 3시에 귀가하는 예도 적지 않았다.

두번째의 전략으로서 행정기관과 삼랑진 역의 협조를 받아 삼랑진역 광장에 단협의 농산물 직판장을 개설, 운영하기 시작했다. 이는 도매상들과 소매상들의 현지구매와 가격조작을 막기 위한 조치였다. 이를 위해 역광장에 대형 게시판을 설치, 매일 서울, 부산, 대구 등지의 공판장 시세정보를 제공, 계통출하를 유도하는 한편 중간상인들의 가격조작과 농간을 막고자 노력하였다. 이를 계기로 단협직원들은 또 새벽 4시부터 출근하여 아침 8시까지 비상근무를 했다.

세번째의 전략으로서 단협직원의 농산물수송열차 동승과 공판장 주재였다. 이는 중간상인, 도매상, 소매상들의 농간에 속아 계통출하 도중 개인상회로 유출되는 사례를 막기 위한 조치였다. 매일 아침 5시 50분에 부산으로 출발하는 열차에 단협직원이 동승하여 농협 부산공판장까지의 계통출하를 인도하였고 공판장 주재직원은 판매대금의 전액을 직접 단협으로 송금시켰다. 송금된 판매대금을 통장에 입금시켜 단협직원이 통장을 계산서와 함께 출하농민에게 직접 전달함으로써, 그날 그날의 시세를 알려주며 농협에 신뢰를 갖고 계속 출하하도록 권유하였다.

네번째의 전략으로서 선도자금의 확대공급이었다. 이는 상인들의 무이자선도자금 방출에 대처하기 위한 조치였다. 1977년에는 단

협의 상호금융자금으로 지원한 선도자금이 불과 2,100 만원에 불과하였으나, 그후 상호금융의 급증과 계통농협의 지원에 힘입어 81년에는 77년에 비해 70배 이상이 증가한 15억 3천만원의 선도자금을 지원했다.

다섯째의 전략으로서 농산물 계통출하 우수조합원과 우수영농회에 대한 시상제를 도입하였다. 조합원에 대한 시상은 주로 자연부락별로 현지에서 실시하였고 영농회에 대한 시상은 주로 농협전이용대회와 총회석상에서 실시하였다. 이러한 시상제의 도입을 계기로 조합원들의 계통출하에 대한 관심은 더욱 높아지게 되었다. 또한 이들 원예작목반에 대한 개발지원도 가속적으로 급증되기 시작했다. 1977년에 이들 작목의 개발지원자금은 2,100 만원에 불과하였다. 그러나 81년에는 철재, 비닐 등의 자재지원을 포함하여 총자금 지원액이 8억 8,300 만원에 이르러 1977년 대비 40배 이상이나 증가되었다. 여기에 선도자금으로 지원된 15억 3천만원의 자금까지 포함하게 되면 81년 한 해 동안 딸기, 복숭아의 개발을 위해 총 23억원이 넘는 자금이 지원된 셈이다. 단위농협으로부터 이러한 막대한 규모의 자금지원이 뒷받침되지 못했다면 복숭아, 딸기가 삼랑진 지역의 주소득작목으로 발전될 수도 없었고 뿐만 아니라 삼랑진이 전국적으로 각광을 받고 있는 복숭아, 딸기의 복합주산단지로 발전되기도 어려웠을 것이다.

## (2) 농협의 사업현황

① 농협은 농민이 생산한 농산물을 판매처리해 주는 사업 외에도 농민의 영농활동과 생활을 도와주는 많은 사업을 추진하고 있다. 식량증산과 생산성 증대를 위하여 비료, 농약, 농기계 및 농용자재를 적정가격으로 적기에 공급해주며 필요에 따라 외상판매와 융자

를 동시에 추진하여 농민의 편의를 제공하고 있다. 1983년에 화학비료 709천톤(성분량), 수도용농약 8,066톤, 농용비닐 19천톤, 죽골재 2천8백만본, P.P포대 5천3백만매를 적기에 공급하였다.

② 1984년에는 생산에 필요한 단기영농자금 5,500억원과 자재의 상 2,000억원 등 총 7,500억원을 지원할 계획이며 이는 지난해에 비해 1,646억원이 증가된 규모이고 그 시기도 모내기 전에 85% 이상을 방출했다.

③ 농촌을 지키고 복지농촌건설의 주역이 될 농어민 후계자 육성을 위한 기금관리를 효율적으로 수행하여 83년까지 총 5,944명에 355억원을 지원하였으며 1984년에는 5,000명에게 350억원을 추가로 지원할 계획이다.

④ 농민이 생산한 농산물의 계통출하를 확대하는 외에도 산지 및 소비지 공판장의 운영을 쇄신하고 대도시에 직판장을 설치 운영하여 산지단체의 직거래를 통한 유통개선에 이바지하고 있다. 그외에도 맥주맥, 옥수수, 고구마, 유채, 참깨 등 농산물을 정부 대행으로 수매하여 농가소득증대에 이바지하고 있으며 양송이 가공품, 야채류의 수출을 확대하고 있는데 83년 100만달러 수출에서 84년에는 800만달러를 수출할 계획이다.

⑤ 그외에도 농기구 이용조직 구축, 유통판매소 및 농기구 수리센터 등 영농활동지원 시설을 운영하고 있으며 한편, 연쇄점을 통하여 2,000억원 규모의 생활물자를 염가로 공급함으로써 농가의 소비생활을 합리화 하는데 기여하고 있다.

⑥ 늘어나는 농업자금의 수요에 부응하고자 1983년에는 중앙회에 수금 19,082억원, 단위조합 상호금융 17,307억원 등 총 36,389억원의 저축을 조성하였으며 세계은행 등에서 외자를 차관하여 중장기 농업자금에 충당하고 있다.

⑦ 불의의 사고로부터 농민의 인명과 재산을 보호하기 위하여 농협은 공제사업을 전개하고 있는데 1983년 말에는 계약고가 8,505억 원에 달하였다. 또한 83년 1년간 719억원의 공제금을 지급함과 동시에 중·고학생 7,375명에게 477백만원의 장학금을 지불하는 한편 의료비 대지급제도 운용하고 있다.

⑧ 농촌문화사업의 일환으로 새농민대회를 개최하고 모범농민 표창, 농산물 품평회, 민속행사를 개최하고 있으며 농촌어린이 그림그리기대회, 글짓기대회 등을 통해 농촌아동의 정서개발과 예능활동 등을 진작시키고 있다. 그리고 농민신문, 새농민, 어린이새농민 등 신문·잡지를 발간, 배포하여 농업정보의 제공과 농민의 교양을 높이는데 이용하고 있다.

⑨ 농민조합원과의 대화기회를 확대하기 위해 농협지도자 교육원을 개설운영하는 한편 마을좌담회 교육을 실시하고 있으며 새농민 기술대학을 개설하여 영농기술 보급에도 힘쓰고 있다. 또한 농민에 대한 봉사자세를 높이기 위해 임직원에 대한 교육을 철저히 하여 친절 봉사와 공복정신을 함양하는데 역점을 두고 있다.

## 나. 농협의 조직운영 개선

단위농협, 군농협, 중앙회 등 3단계 조직에서 단위농협과 중앙회의 2단계 조직으로 개편하여 운영의 능률화를 기하였다. 또한 농협 조직의 활성화를 위하여 총회 및 운영위원회 등 중앙회의 의결기관에 조합의 대표를 참여케 함으로써 조합원의 의사를 적극적으로 반영할 수 있는 기회를 확대하였다.

특히 조합운영의 자율성을 확대하기 위하여 조합장 선임제도를 개선하였는데, 현행법상 조합장은 중앙회장이 임명하도록 되어 있으나,

조합원의 자율적인 의사에 의하여 선출하도록 81년 4월부터 조합원이 선출한 9인 추천위원회에서 조합장 후보자를 추천하도록 하였고, 이 추천위원회에 의한 방법이 조합원의 의사를 반영하는데 미흡하다는 여론을 수렴하여 1984년 3월 1일부터 총대회에서 직접 조합장 후보를 선출하도록 개선하였다.

## 다. 농지개량조합의 운영과 개선방향

### (1) 연혁과 성격

농지개량조합은 1906년 수리조합 설립으로부터 시작하여 8.15해방 당시에는 425개 조합으로 확대되어 내려오다가 1961년 토지개량조합으로 개편되었다. 다시 1970년 농촌근대화촉진법에 의해 농지개량조합으로 이어져 왔으며 전국에 총 103개 조합이 있다.

주된 임무는 수리시설의 효율적 유지관리와 농지개량사업 및 조합원의 농업생산력 증대를 위한 사업을 주목적으로 하여 관개배수시설의 설치, 유지관리 및 개보수, 경지정리, 농사개량 및 농업기계화사업을 하는 것이다.

이와 같이 농조는 영농에 긴밀한 이해관계를 가지고 있는 단체이며 농민의 자주적인 조직으로 비영리조직이며 조합원의 복지향상을 도모하는 공법인 성격을 가지고 있다.

수리시설은 한국농업의 근간인 벼재배를 위해 필수불가결하며, 인구증가에 따른 식량소비 증대와 도시화에 따른 농지잠식으로 수리시설의 설치 및 유지관리에 대한 중요성이 가일층 증대되고 있는 만큼 수리시설을 확장하고 있는 농조의 건전한 운영이 요청되고 있다.

## (2) 농지개량조합비의 성격 및 구성

농업생산 증대를 위한 농업용수개발사업은 그 시설물의 설치가 국가의 주도하에서 이루어지고 있다. 저수지의 경우 그 설치 사업비의 70%를 국가에서 보조하고 있고 양·배수장의 경우 85%를 국가에서 보조하고 있다. 나머지 사업비는 농민들이 수익자 부담원칙에 따라 부담하게 되는데 이도 5년거치 30년상환에 연리 3.5%의 장기저리융자금이다.

따라서 농지개량조합비란 2가지의 성격을 가지고 있다. 농지개량 시설물의 유지관리에 필요한 경비와 사업설치에 투입된 장기채 및 농민부담금인데, 농지개량조합비의 대부분은 시설물의 유지관리에 필요한 경비이다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 농지개량조합비란 ①조합의 일반관리비 ②설치사업에 투입된 장기채 등 원리금 상환금이 그 주요 내용을 이루고 있다.

조합의 재정상태를 살펴보면 우선 세입에 있어서 세입금액의 대부분을 조합비(76.3%)에 의존하고 있으며 나머지는 조합재산입대 수입, 구역외 급수로 등 조합비 이외에서 충당하고 있으며 세출에 있어서는 개보수비(21.7%), 시설유지비(21.0%), 인건비 및 경비(39.3%), 기타 원리금상환 등으로 사용되고 있다.

조합비는 1983년을 기준으로 평균반당(300평) 벼 30.8kg인데 이는 조합지역여건, 시설여건에 따라 그 차이가 있다. 예를 들면 저수지와 양·배수장의 경우 전기료 등 유지관리비에 차이가 있기 때문에 조합비의 부담이 서로 다르고 설치사업년도에 따라서 장기채의 부담이 서로 다르다. 특히 최근에 설치하는 농지개량시설의 경우 과거에 비하여 그 여건이 불리하기 때문에 농민부담, 즉 장기채가 늘

어나는 경향에 있다.

조합비의 부과기준은,

첫째, 시설물의 유지관리비, 이익을 받는 정도를 감안하여 5등급 이내의 기준을 정하여 등급별로 부과하며,

둘째, 사업설치에 따른 장기채 부담과 소규모 개보수를 제외한 중대규모 사업에 따라 특별히 조합비를 부과할 필요가 있을 때 이를 추가하여 부담시키고 있다.

### (3) 농조운영개선 및 조합비절감

농지개량조합비란 농민이 내는 조합비에 의하여 운영되고 있는 기관이고 따라서 농지개량조합도 농민에 의하여 운영이 되고 농지개량조합장도 조합원이 선출하여야 할 것이지만 현재는 행정기관에 의한 지도감독을 받고 있다.

이는 농지개량사업의 적극 추진과 조합운영 부실화 방지를 위해 취해진 조치로서 정부는 농조의 적극적 육성과 조합비 절감을 위하여 노력하고 있다.

첫째, 82년 농지개량조합 육성에 관한 특별조치법을 개정하여 사업시행에 투입된 농민부담 장기채중 불합리하거나 과중한 총 409억에 달하는 장기채를 감면조치 하였으며 앞으로 시행되는 농지개량사업에 있어서도 장기채가 반당(300평) 벼 정부수매가 2등급으로 환산 20kg이상인 경우 이를 순연토록 하고 있으며,

둘째, 농조직원의 정원억제로 조합직원의 정원을 감축하고, 여건이 유사한 지구는 서로 통합하여 일반관리비의 절감을 유도하고,

셋째, 조합의 일반관리비와 유지관리비 및 소규모 개보수비로써 받아들이는 조합비는 저수지의 경우 반당(300평) 벼 25kg, 양수장의 경우는 30kg, 양·배수장의 경우는 35kg 이상을 넘지 못하게 규제하

여 농민부담과중을 방지하였으며,

네째, 농조의 운영자금과 개보수자금의 원활한 조달을 위하여 농조운영금고와 개보수협동금고를 설치하여 농조의 편의를 도모하였고

다섯째, 농조운영위원회를 활성화하여 조합의 예산, 결산, 조합비 부과 등 주요사항에 대하여는 농민대표로 구성되는 운영위원회의 사전심의를 받게 하여 조합업무의 공개와 농민의 조합운영에의 적극 참여를 유도하였다.

#### (4) 앞으로의 농조운영 개선방안

농지개량조합은 앞에서 설명한 바와 같이 농지개량조합이란 기본적으로 농민이 부담하는 조합비에 의해서 운영되며 업무는 물관리와 농지개량 시설의 유지관리 또는 설치사업으로 그 성격은 비영리 농민조직이다.

현재 일부에서는 농지개량조합의 운영이 비민주적이고 농민의 조합비 부담이 과중하여 조합장 선거를 포함하여 조합의 운영이 자주적으로 되어야 하고 농민의 부담경감을 위한 조치가 있어야 한다고 주장하고 있다.

이러한 주장을 가능한 한 반영하여 앞으로 농지개량조합의 운영방안은 조합비의 부담을 경감하는 동시 농민의 참여를 적극 유도하는 방향으로 농지개량조합을 적극 육성토록 하겠다.

## 8. 농지세제의 개선과 그 효과

### 가. 농지세제의 기본사항

#### (1) 농지세의 개념

농지세란 토지에 각종 작물을 경작 또는 재배하는 데에 대하여 부과하는 세금으로서, 벼를 재배하는 논, 채소를 재배하는 밭 또는 논, 과수원, 다원, 삼포, 약포, 묘포(관상수 포함), 연초재배 농지 등 무려 70여 품목의 작목을 재배, 경작하는 토지로부터 거두는 소득에 대하여 부과하는, 마치 국세에서의 소득세와 같은 성격의 주요 지방세중의 하나이다. 현재 갑류농지세와 을류농지세로 구분되어 있으나 개정농지세제 안에서는 이것을 하나로 묶어서「농지세」로 통일하기로 하고 있다.

#### (2) 농지세와 관련된 기본용어

(가) 농지 : 논, 밭, 과수원 및 기타 대통령령으로 정하는 토지.

(나) 기준 수확량 : 벼를 경작하는 농지에서 평년작의 경우에 생산되는 수확량으로서 그 내용은 <표 1>과 같이 대통령령으로 정하는 농지등급별수확량이다.

(다) 기준수입금액 : 기준수확량에, 정부가 결정하는 미가(정부수매가격)를 곱해서 산출한 금액.

표 1. 농지의 기준수확량 등급표 \*

단위 : kg

등 급	100평당 수확량						
1	벼 5	9	벼 45	17	벼 85	25	벼 150
2	10	10	50	18	90	26	160
3	15	11	55	19	95	27	170
4	20	12	60	20	100	28	180
5	25	13	65	21	110	29	190
6	30	14	70	22	120	30	200
7	35	15	75	23	130	31	220
8	40	16	80	24	140	32	242

\* 현행 지방세법 시행규칙 제 83 조 ①의 규정, 별표 2

(라) 소득금액 : 특수작물 (마늘, 고추, 인삼, 담배... 등) 을 생산하는 농지에 대하여 과세하는 농지세의 과세표준 기산기간중에 그 농지에서 수입되는 수입금액 (조수입) 에서 필요경비를 공제한 금액이다.

### (3) 농지세를 부과하는 토지

어떤 토지이든 농지세를 부과할 대상이 되는 작물을 생산하는 토지는 모두 농지세를 부과한다 (지방세법 시행령 제 148조). 예를 들면 지적공부상에는 임야로 되어 있는 땅이라도 거기에 고추나 마늘을 심었을 때에도 농지세를 내야 하며 (현행, 을류농지세), 토지대장에는 아직 등록이 안되어 있는 토지라도 농지세의 과세대상작물을 재배하고 있으면 농지세를 부과한다.

### (4) 농지세의 납세의무자

농지세의 납세의무자는 농지세 납기개시일 현재로 농지세대장에

기재되어 있는 농지의 소유자이다. 농지를 타인에게 임대하여 경작시키는 경우는 경작자가 납세의무를 진다. 그러나 만일 그경작자가 해당 농지세를 소정 납기내에 납부하지 않으면 소유자가 납부하여야 한다.

## 나. 농지세제 개선안의 주요 내용

### (1) 갑류농지세와 을류농지세의 통합

현행 제도에서는 농지세를 갑류농지세와 을류농지세로 구분하여 둘로 나누어 놓고 거기에 서로 다른 기초공제를 하고, 서로 다른세율을 적용하는 등 같은 농지세이면서도 이들 두 세금간에는 차이가 커서 그동안 과세가 불공평하다고 농민의 불만을 사고 있었다. 그런데 이번에 개정 농지세제안에서는 이들 갑류와 을류의 농지세를 하나로 묶어서 그냥 「농지세」로 통합한다는 것이다.

### (2) 미곡에 대한 소득과표제

현행 농지세 에서 이른바 갑류농지세는 미곡을 재배하는 논에 대하여 과세하는 것이다. 농지세를 과세하려면 과세표준을 결정해야 하는데 미곡의 경우는 수확량에다 정부가 매년 결정하는 수매가격을 곱해서 나오는 수입금액 즉, 미곡의 조수입을 과표로 정하고 있다.

그런데 이렇게 되면 미곡을 생산하는 데에 들어간 경영비내지 생산비의 상당부분에 대해서까지도 과세를 하는 결과가 되어 그동안 옳지 않은 제도라고 지적되어 왔다.

이번에 개정 농지세제에서는 이 점을 고려하여, 미곡생산에 대하여 부과하는 농지세의 과표를 현재와 같은 미곡의 조수입이 아니라 미

곡의 소득으로 결정한다고 한다. 이는 현실적으로도 바람직하고, 조세이론상으로도 올바른 것이다.

### (3) 기초공제액을 소득기준으로 144 만원까지 인상

농지세뿐 아니라 대부분의 소득세에 있어서 기초공제라함은 그 소득을 벌어들이는 사람의 가족에 대한 기본생계비를 보장해 준다는 뜻에서 과세대상 총소득 중에서 가족의 기본생계비수준을 공제해 줌으로써 소득자의 최소한의 생계를 보호코자 하는 것이다.

그런데 현행의 농지세제 하에서는 이런 사항이 비교적 적게 고려되어 항상 이 기본생계비 수준을 훨씬 밑도는 기초공제를 하여왔다. (현행은 갑류농지세가 조수입으로 115 만원, 을류농지세가 소득으로 34 만원 등임).

그래서 여기서 오는 과세불공평, 과세과중 등 여러가지 문제를 해소하기 위하여 이번 농지세제 개정안에서는 현행의 갑류와 을류를 따질 것없이 모두 1년에 소득 기준으로 144 만원을 공제하기로 하여, 벼농사 짓는 농가는 1.8 배, 채소와 과일을 재배하는 농가는 4 배내지 8 배정도로 이 기초공제액을 대폭 늘림으로써 농민의 세부담을 많이 줄이고자 한 것이다.

### (4) 과표 간격의 확대

과표간격이라 함은 세금계산에 있어서 같은 세율, 예컨대 6% 또는 8% 등을 적용하는 과세표준액의 크기 (폭) 를 말한다.

현행제도하에서 농지세의 과표간격은 「15 만원 - 15 만원 - 무제한」 등으로서, 그것이 처음 시작된 1975 년에서부터 이미 10여년 이 지나온 점, 우리의 경제적 사정이 많이 바뀌어 온 점, 그리고 다른 소득세류와 차이가 크다는 점 등 여러가지 이유 때문에 그것을

넓혀야 한다는 주장이 계속되어 왔다.

이번 농지세제개정안에서는 이것을 현행보다 훨씬 넓혀서 최소 70 만 원에서 최대 1,700 만 원까지로 바꾼다는 것이다.

#### (5) 과표단계의 다단계화

과표단계라함은 같은 세율을 적용하는 과세 표준의 층을 말하는 것으로서 이것이 많을수록 즉, 과표의 층이 다단계일수록 세금은 공평하게 과세된다는 것이다.

그런데 현행제도에서는 농지세의 과표단계수가 겨우 3 단계밖에 되지 않아서 낮은 소득층은 비교적 높은 세율을 적용받고, 반대로 높은 소득층은 비교적 낮은 세율의 적용을 받게 되어 공평한 과세가 못되었을 뿐 아니라, 특히 농민이 아닌 일반사업가나 도시근로자들이 내는 소득세류에 비해서도 불공평한 과세가 되어 왔다.

개정 농지세제안에서는 이 점을 고려해서 우선 농지세의 과표단계수를 늘리되, 그 수는 일반 사업소득세나 종합소득세의 과표단계수와도 일치하도록 16 단계로 다단계화 하는 것이다.

#### (6) 세율의 세분화

세율을 세분화한다 함은 농지세에서 적용하는 세율의 수를 보다 여러 개로 늘린다는 뜻이다. 예컨대 현행 농지세제에서는 벼농사의 경우 6%, 8%, 10% 등 3가지 세율을 적용하고, 고추나 마늘을 재배하는 경우는 10%, 15%, 20% 등 3가지 세율을 적용하고 있으나 개정안에서는 이것을 보다 여러 개로 나누어 놓았다는 뜻이다. (6%, 8%, 10%…… 55%까지 16가지로).

개정안에서는 이것을 16가지로 나누기로 하였는데, 그 이유는 첫째, 현행 농지세의 3가지 세율이 너무 적다고 생각된 때문이며, 둘

제는 일반 사업소득세나 종합소득세의 세율이 16가지로 되어 있기 때문에 그것과 균형을 이루기 위해서이다.

### (7) 미곡에 대한 농지세의 현금납부

현행법상에서 미곡에 대한 농지세(갑류)는 원칙적으로 현물(현곡)로 납부하도록 되어 있으며, 예외적으로 서울, 부산 등 6대도시에 한해서만 현금으로 납부하도록 되어 있다.

그런데 그동안 이와같은 6대도시 이외의 농민에게 있어서 현물로 납부하는 것이 불편하고 경제적으로도 이롭지 않다는 여론과 의견들이 많이 있었기 때문에 이번 개정안에서는 미작농가가 벼에 대한 농지세를 낼 경우 모두 현금으로 납부하도록 고친다는 것이다. 그러나 미곡소득에 관련된 농지세를 반드시 현금으로만 납부하여야 한다면 그것도 납세농민에게는 불편이 없지 않을 것이므로 다른 방법도 더 생각해 볼 필요가 있다.

## 다. 농지세제 개선의 효과

### (1) 갑을류농지세 통합의 효과

현행의 갑류농지세와 을류농지세를 통합하여 양자간의 차등을 두지 않음으로써 지금까지 갑류와 을류 등 두농지세 사이에 있었던 차등과세의 요인을 완전히 없애 버리게 된다 <표2>.

첫째, 농지세 중에서 현행 을류농지세의 과세표준은 일반사업소득세나 종합소득세의 경우와 마찬가지로 소득을 과표(과세표준)으로 한다. 따라서 그동안 갑류와 을류농지세 사이에도 균형을 이루지 못하였으며, 일반 사업소득세나 종합소득세 등과도 일치되지 않았던 것을 이번에 소득과표제로 바꿈으로서 갑류농지세와 을류농지세간,

표 2. 개정전후의 농지세제 비교

(농지세의 과표, 기초공제 및 세율 등)

구 분	현 행		개 정 안
	갑 류	을 류	
1. 과세표준	조수입 (미곡외)	소득액 (고추, 마늘 등)	소득액 (미곡, 고추, 마늘 등)
2. 기초공제	조수입 115만원 제 1 단계 6%	소득 17만원 (34만원), 제 1 단계 10%	소득 144만원 제 1 단계 6%
3. 세 율	제 2 단계 8%	제 2 단계 15%	제 2 단계 8%
	제 3 단계 10%	제 3 단계 20%	제 16 단계 55%

그리고 농지세와 일반 사업소득세 사이에도 균형을 유지할 수 있게 되고 소득세류에 대한 과세원칙에도 부합하게 된다.

둘째, 기초공제액도 현재 갑류농지세는 조수입으로 115만 원으로서 이것은 소득기준으로 약 80만 5천 원이며, 을류농지세는 1기에 17만원 (2기에는 34만원) 등으로서 소득을 기준으로 할 때 갑류농지세와 을류농지세의 기초공제액차는 1:5 내지 1:2.5 비율로 갑류농지세가 높게 (갑류농지세를 납부하는 농민에게 유리하게) 정해져, 양농지세간의 차등과세요인이 되고 있다.

개정농지세제안에서는 이것을 오직 소득기준 144만원 수준으로 올려서 하나로 통일함으로써 양자간의 균형을 유지할 수 있게 한다.

셋째, 농지세의 세율도 현행의 갑류농지세는 6%, 8%, 10%, 을류농지세는 10%, 15%, 20% 등으로서 갑을류농지세간에 차등을 둔 3단계제인데 개정안에서는 이것을 우선 함께 묶어서 같은수준으로 하되 최저 6%에서 최고 55%까지 16개 계층으로 세분하고 있다.

그 결과 과표가 800만원 (소득전체로는 944만원) 이하의 중소농층

농가에게는 세부담이 현저히 낮아지는 반면에 소득수준이 약 2,000 만 원을 초과하면서부터는 현행보다 높은 세부담을 하게 된다.

## (2) 소득과표제의 효과

미곡조수입과표제를 미곡소득과표제로 바꿈으로 인한 긍정적인 효과는 소득세 성격의 농지세에 대해서 소득을 과표로 하지 않고 조수입을 과표로 정함으로써 경영비내지 생산비 등에 대해서까지 과세를 하여온 현행제도의 이론적인 불합리성을 없앤다는 점이 있다. <표 3>에 의하면, 과표기준을 조수입으로 할때의 과표 500만원과 1,000 만 원의 담세액은 각각 59 만 원과 139 만 5천 원이고, 소득을 과표로 할때의 과표 500 만원과 1,000 만 원의 담세액은 각각 37 만 6 천 원과 87 만 6 천원 등으로서 조수입과표제의 경우가 과표 500 만원에 대해서는 1.7 배로 더 많고 과표 1,000 만원에 대해서는 세금이 1.5 배로 더 많이 부담하게 된다. 따라서 미곡생산에 대한 농지세의 과표를 조수입 대신에 소득액으로 하면, 농지세의 부담을 과표 500 만원일 때는 63%, 과표 1,000 만원일 때는 67% 수준으로 적어지게 되는 것이다.

## (3) 소득기준 144 만원 기초공제의 효과

현행제도하에서 미작농가는 미곡소득이 81 만원을 초과하면서부터 납부하게 되고, 과일, 채소, 연초 등에 대해서는 소득이 17 만원만 초과하면 농지세를 납부하게 된다.

이에 비하여 개정농지세에서는 갑, 을류농지세 똑같이 기초공제액을 소득기준으로 144 만 원까지 올려놓음으로써 미곡소득이든 고추, 마늘소득이든 모두 144 만 원을 초과해서만 세금을 내게되고 그 이하의 소득수준에서는 면세되는 것이다. 가령, 미작농가의 경우 1984

표 3. 과표를 미곡 조수입으로 할 때와 미곡 소득으로 할 때의 담세액 격차<sup>1)</sup>

과표기준	미곡소득액	담세액	담세율 <sup>2)</sup>
조수입(A) (현행)	500 만원	59.0 만원	11.8 %
	1,000 "	130.5 "	13.05 "
소득(B) (개정안)	500 "	37.6 "	7.52 "
	1,000 "	87.6 "	8.76 "
A / B	500 "	1.7 배	
	1,000 "	1.5 "	

1) 기초공제, 세율, 과표간격 등이 불변일 경우(현행)

2) 담세액/소득금액 × 100

년의 수매가격 기준으로 할 때 현행은 수확량이 54kg짜리로 대략 43가마니(1,150,000원 ÷ 26,460원 = 43.5㏍/54kg)까지만 면세되나 개정농지 세제에서는 약 77가마를 생산한 농가까지는 면세대상이 되는 것이다. 이것을 현행의 을류농지세에서 보면, 고추재배 농가의 경우, 고추의 기준시가를 약 2,000원 정도로 가정할 때 현행은 고추 생산량이 약 85근까지만 면세되나 개정안에 따르면 적어도 720근을 생산하는 농가까지는 면세대상이 되는 것이다.

그만큼 이번 개정농지세제에서 기초공제액을 144만원으로 올린 것은 저소득 농가에 대한 면세혜택을 주고 고소득 농가에 대해서는 경감세 혜택을 주게 된다.

#### (4) 농지세의 과표간격을 70만원내지 1,700만원 등으로 확대함에 따르는 효과

첫째, 농지세 자체에 국한해서 볼 때, 현행 과표간격 15만원을 크게 확대하는 동시에 낮은 세율을 적용하는 과표의 폭을 늘린 결과

가 되어서 농민의 세부담을 그만큼 줄여주는 효과가 있다. 예컨대 을류농지세의 경우, 현행은 기초공제를 한 후에 과표 15만원에 대해서 10%의 세율을, 적용받지만 개정안에 의하면 기초공제후 180만원까지 6%의 세율을 180만원초과 250만원까지는 8%의 세율 등 낮은 세율의 적용을 받게 됨으로써 특히 중농층 이하 농민에 대해서 감면세 혜택이 크다.

표 4. 농지세 과표간격 확대에 의한 세율변경 효과

	소득규모	현행		개정안
		갑류	을류	
과표간격	-	15만원	15만원	70만원내지 1,700만원
	500만원	6-8-10%	10-15-20%	6-8%
세율	1,000 "	6-8-10 "	10-15-20 "	6-8-10 "
	2,000 "	6-8-10 "	10-15-20 "	6-8-10-12-15-18 "
	6,500 "	6-8-10 "	10-15-20 "	6-8-10 .....55 "

둘째, 농지세 이외의 사업소득세나 종합소득세 등의 과표간격과 일치시킨다는 점에서 도시근로자나 사업소득자들과의 소득세 부담상의 형평을 어느 정도 유지할 수 있다는 효과도 중요하다.

#### (5) 과표 16단계 다단계화의 효과

농지세의 과표단계를 현행의 3단계제에서 16단계제로 다단계화 하는 것은, 저소득자에게는 세부담도 적게 하고, 그보다 약간 높은 중간소득계층농가에게는 세율도 비교적 높은 중간수준을 적용시키고, 고소득농가에 대해서는 세부담도 훨씬 높게 하여 과세를 공평하게 하고, 그동안 도시근로자가 부담해 온 종합소득세나 일반사업가의 사업소득세 등의 과표간격과도 균형을 유지하기 위한 것이다.

예컨대, 현행 을류농지세의 경우 고추의 소득이 32만원을 초과해서 47만원까지에 이르는 농가는 15%의 세율을 적용받고, 이 47만원을 초과해서부터는 소득이 50만원이든, 500만원이든, 5,000만원이든, 6,000만원을 초과하든 그저 20%의 세율만 적용하고 있다. 따라서 현행제도는 낮은 세율의 적용을 받는 저소득 수준에서는 과표가격이 약 50만원이내로 극히 좁고, 높은 세율의 적용을 받는 과표간격은 지나치게 넓기 때문에 공평과세가 안된다.

개정안에서는 고소득층의 과표를 여러개로 다단계화 함으로써 저소득자에게는 경과세, 중소득자에게는 비교적 중간수준의 과세, 그리고 고소득층에게는 고율의 과세를 할 수 있게 된다.

#### (6) 세율 16단계 세분화의 효과

농지세의 세율은 현재 갑류가 6%, 8%, 10% 등 3단계제, 을류가 10%, 15%, 20% 등 3단계제로서 3단계이되 갑을류세간의 차등을 두고 있어 공평치 못하다는 의견이 주장되었다. 개정안에서는 이것을 16단계로 세분화하되, 최저세율은 현행 갑류농지세의 최저세율 6%를, 최고세율은 현행 사업소득세 등의 최고세율 55% 수준까지 인상, 세분화한다. 이는 과표단계의 다단계화와 비슷한 효과로서 과세의 공평을 기할 수 있다.

#### (7) 미곡 농지세 현금 납부제의 효과

을류 농지세는 현행도 현금으로 납부하고 있으므로 설명이 필요 없으며, 갑류 농지세의 경우는 현재 물납원칙으로서 앞에서 말한 바와 같이 납세자인 농민의 불편과 경제적 부담 등의 부정적 요인이 있어서 개정안에서는 이것을 현금납부제로 바꾼다는 것이다.

그러나 갑류 농지세의 납부방법을 반드시 현금납부로만 인정하게

---

된다면, 납세농민은 경우에 따라서 예컨대 현곡을 현금으로 바꿔야 한다는 등의 새로운 불편도 없지 않으므로 이 방법만으로는 만족스럽지는 못하다.

그러므로 그때그때 형편에 따라 납세자인 농민이 원하는 바에 맞추어 현물로 납부하든, 현금으로 납부하든 자유로 선택할 수 있는 방법이 바람직하다.

## 9. 정부양곡관리의 필요성과 당면 과제

### 가. 쌀과 보리수매의 필요성

쌀과 보리쌀은 우리나라에 있어 주곡으로서 이들의 수급 및 가격 안정은 국민생활의 안정을 위하여 기필코 달성되어야 할 정책과제이다. 또한, 농민의 입장에서는 미백소득이 농가소득에 차지하는 비중이 33%나 되므로 농가소득의 향상을 위해서는 이들 양곡의 가격이 적정수준으로 보장되어야 한다.

그런데 쌀과 보리쌀은 1년에 한번밖에 수확할 수 없는 반면에 소비는 연중 이루어지므로 수확기에 홍수출하가 불가피하다. 더우기 대부분의 농민들은 각종 영농자금을 연말까지 상환하여야 되기 때문에 쌀수확기에 접어들면 너도 나도 쌀을 시장에 내게 되어 홍수출하를 가속화시키는 경향이 있다.

특히, 쌀과 보리쌀은 하루도 없어서는 아니될 생활필수품이므로 근소한 수급의 불균형도 격심한 가격변동을 초래하는 경향이 있다. 이러한 주곡의 특수성 때문에 곡가는 수확기에 '홍수출하로' 폭락하고 단경기에는 물량부족으로 폭등하는 것이 일반적인 경향이다.

따라서 정부에서는 주곡인 쌀과 보리쌀의 원활한 수급과 가격안정을 도모하기 위하여 수확기에 적정수준의 가격으로 양곡을 수매하였다가 단경기에 집중적으로 방출하고 있다.

1983년도 쌀수매량은 847만 섬으로 생산량(3,753만섬)의 약 23%나 되며, 보리수매량은 약 366만 섬으로 생산량(533만섬)의

무려 69%나 되었다. 이와같이 막대한 양곡을 수매하는 주요 이유는

- (1) 적절한 가격으로 대량수매함으로써 흉수출하기의 곡가 하락을 막고 농민의 실익을 보장하는 동시에,
- (2) 수매한 양곡을 소비자에게 적절한 가격으로 연중 방출함으로써 쌀이 생산되지 않는 계절, 특히 단경기의 쌀값 폭등을 막아 소비자도 동시에 보호하며,
- (3) 곡가를 연중 고르게 안정시켜 물가안정에 도움이 되도록 하고
- (4) 흉년이 드는 해의 식량부족에 대비함으로써 국민의 식량안보를 보장하는데 있다.

## 나. 정부양곡관리의 당면과제

### (1) 양특적지의 누적

1948 년 이후 1960 년대초까지는 정부가 저곡가제를 실시함으로써 생산농가의 증산의욕을 감퇴시켰을 뿐만 아니라 쌀소비를 조장함으로써 식량부족을 더욱 심화시켰다. 이러한 식량부족의 만성화는 국제수지를 악화시켰으며 이는 공업화를 저해하는 요인이 되었다. 뿐만 아니라 저농산물가격정책은 도농간의 소득격차를 더욱 심화시켜 사회불안의 요인이 되기도 하였다.

이러한 제문제점을 해소하기 위하여 정부는 1969 년부터 수확기 곡가안정을 위하여 시중곡가보다 비교적 높은 가격으로 수매하였다가 단경기에는 소비자보호와 물가안정을 위하여 비교적 저렴한 가격으로 방출하는 이른바 이중곡가제를 실시하여 왔다.

1983 미곡년도 쌀 80 kg 한가마의 수매가격은 55,970 원이었고 이에 보관비등 조작비 9,358 원을 더하면 판매원가는 65,328 원이 되는

데 이를 52,280 원에 판매함으로써 가마당 13,048 원의 적자가 발생하였다. 한편, 같은 해에 보리쌀은 가마당 수매가격 33,780 원을 조작비 9,473 원을 합하면 판매원가는 43,253 원이 되는데 방출가격은 불과 28,000 원이었으므로 가마당 무려 15,253 원의 정부손해가 발생하였다.

### 쌀과 보리쌀의 이중가격 내역

단위 : 원 /가마

곡종별	미곡 년도	판 매 원 가			방 출 가 격	가 마 당 적 자
		수매가격	조 작 비	계		
쌀(80 kg 가 마)	1981	45,750	9,750	55,500	44,000	△ 11,500
	1982	52,160	10,184	62,344	53,280	△ 9,064
	1983	55,970	9,358	65,328	52,280	△ 13,048
보리쌀 (76.5 kg가마)	1981	26,400	12,546	38,946	17,595	△ 21,351
	1982	29,700	13,691	43,391	19,355	△ 24,036
	1983	33,780	9,473	43,253	28,000	△ 15,253

1. 쌀의 방출가격은 상품기준임.

이같은 이중가격제와 정부양곡관리규모의 확대로 막대한 양특적자가 발생하고 있으며 이는 인플레이의 한 요인이 되었다.

1983 년말 현재 누적된 양특적자의 총액은 약 1 조 6 천억원에 달하며, 1983 년도 한해에 발생한 양특적자만도 3,370 억원에 달한다.

1983 년도말 양특적자누적액의 곡종별 구성을 보면 미곡조작에서 발생한 적자가 8,580 억원(54.2%)으로 제일 많고 보리쌀의 이중가격에 의한 적자가 6,291 원(39.7%) 그리고 소매분가격안정을 위한 보조금이 약 1,280 억원(8.1%)의 순으로 되어 있다. 1983 년도 한해에 발생한 양특적자는 3,370 억원에 달하는데 이중 보리쌀에서

## 연도별 곡종별 양특적자 내역

단위 : 억원

연도별	쌀	보리쌀	기타잡곡	소맥분 가격보조	계
1970-80	△ 5,584	△ 3,015	228	△ 1,280	△ 9,719
1981	△ 218	△ 1,268	45	-	△ 1,441
1982	△ 179	△ 1,157	31	-	△ 1,305
1983	△ 2,599	△ 851	80	-	△ 3,370
계 (%)	△ 8,580 (54.2)	△ 6,291 (39.7)	316 (-)	△ 1,280 (8.1)	△ 15,835 (100.0)

발생한 적자가 851억원으로 총적자의 25%를 차지하였다.

만약에 정부가 수매가격에 보관비, 수송비 등 조작비를 합한 판매원가대로 양곡을 판매한다면 정부의 제정적자는 발생하지 아니하였을 것이다. 그러나 이경우 쌀과 보리쌀의 방출가격이 너무 높아지게 될 것이며, 이는 물가안정을 저해할 뿐만 아니라 소비자의 가계부담을 가중시키게 될 것이다.

따라서 정부에서는 농민과 소비자를 동시에 보호하기 위하여 이 증가가격제를 실시하였으며, 이결과 막대한 양특적자가 발생하게 된 것이다. 특히 보리쌀의 경우 방출가격을 대폭 올린다면 최근에 급격히 감소하는 보리소비를 더욱 감퇴시킬 것이므로 방출가격인상에도 한계가 있는 것이다.

이상 언급한 양특적자는 정부예산에서 충당하는 것이 가장 바람직하겠으나 정부예산이 부족하여 한국은행에서 돈을 꾸어 충당하고 있는 실정이다. 한국은행에서 돈을 많이 발행하게 되면 시중에 돈이 많이 돌아 물가가 자연 오르게 된다. 즉 양특적자는 일본이나 대

만과 같이 일반회계에서 보전하지 못하고, 한은차입과 양곡증권발행으로 충당되기 때문에 인플레이의 요인이 되고 있다.

물가가 오르게 되면 농민을 포함한 모든 국민이 손해를 보게 되고 국제시장에서 우리상품의 경쟁력이 떨어져 수출이 잘 안되고 실업자도 늘게 되어 우리경제가 더욱 어려워지게 될 것이다.

때문에 정부는 지속적인 경제성장을 이룩하기 위해서 물가안정을 최우선 정책과제로 삼고 이를 적극 추진하고 있다. 이 정책목표달성을 위하여 정부에서는 금년도 정부예산을 작년수준으로 동결까지 한 바 있다. 작년도에 쌀과 보리쌀의 수매가격까지 동결시킨 것은 물가안정기조를 정착시키려는 정부의 의지를 나타낸 결과라 하겠다.

그러나 양특적지는 수확기 곡가안정을 통하여 식량증산을 도모하고 우리나라 인구의 큰 비중을 점하는 농민의 소득을 보장하는 동시에 단경기에 미가안정을 통하여 소비자가계의 안정에 기여한다는 긍정적인 측면도 있다.

이러한 점을 고려할 때 현재의 이중곡가제는 제도 그 자체보다 인플레이적인 방식에 의해 운용되고 있다는 데에 문제가 있는 것이다. 따라서 양특적자의 해소방안은 곡가가 국민경제에 미치는 영향을 종합적으로 분석함으로써 전반적인 사회복지를 최대화하는 방향에서 모색되어야 할 것이다.

양특적자의 해소방안으로서의 수매가격과 방출가격의 폭을 줄이는 방법, 즉 수매가격의 인상폭을 점진적으로 줄이고 방출가격의 인상폭을 올리는 방법을 생각할 수 있겠다. 그러나 미곡은 농가소득의 약 31%, 농업소득의 46%나 차지하므로 쌀수매가격의 하향조정은 새로운 농가소득원이 개발되지 않는 한 농가소득의 현저한 감소를 초래할 것이므로 한계가 있다. 한편, 방출가격의 상향조정은 특히 영세민의 가계부담을 증가시키고 인플레이의 한 요인이 될 수 있

으나 현재 미곡이 가계비에 점하는 비율이 약 11%로 상당히 낮아졌으므로 적절한 방출미가의 인상은 가계비에 별로 큰 압박요인이 되지 않는다.

또한 1980년도 미곡의 도매물가 가중치에서 점하는 비율은 불과 4.6%로 현저히 줄었으므로 적절한 미가상승은 물가에 미치는 효과도 그리 크지 않다. 따라서 양특적자의 축소를 위해서는 수매가격의 하향조정 보다는 방출가격을 시중미가의 변동에 따라 현실화시키는 것이 바람직하리라 생각된다. 방출미가의 현실화는 정부미의 부정유통, 즉 정부미가 일반미로 둔갑되어 판매되는 현상을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 미가의 적절한 계절가격지목을 허용함으로써 농민이나 상인의 미곡보관을 촉진시켜 수확기 가격안정에도 기여하리라 생각된다. 이경우 정부의 수매부담은 줄어들 것이며 이는 정부양곡의 조작비절감에도 기여하리라 본다.

그러나 보리의 경우 방출가격인상에 의한 양특적자의 감소에는 한계가 있다. 왜냐하면 방출가격을 대폭 인상하게 되면 보리쌀 소비가 더욱 감소될 우려가 있으며, 이는 곧 보리생산의 위축을 초래할 것이기 때문이다. 따라서 보리의 적절한 생산기반을 유지하여 농가소득원을 보호하기 위해서도 보리쌀 방출가격의 인상은 소비에 충격을 주지 않는 범위내에서 점진적으로 추진되어야 할 것이다. 이러한 여건하에서 보리수매가격의 대폭적인 인상은 양특적자를 크게 증가시킬 것이므로 수매가격인상에도 한계가 있는 것이다.

양특적자를 줄이기 위한 다른 방법으로서 수매량을 줄이는 방법을 생각할 수 있다. 그러나 수매량의 감소는 수확기 곡가의 폭락을 초래하여 농가소득의 감소를 초래할 우려가 있다.

왜냐하면 수확기에 집중출하되는 양곡의 과잉공급량을 흡수하여 주지 못하면 수확기의 곡가폭락은 불가피하기 때문이다. 따라서 수

확기에 꼭가폭락을 방지하기 위해서는 적정수매량의 확보가 절대 필요하다.

만약에 수매량을 감축할 경우에는 이를 보완할 수 있는 대책이 수립되어야 한다. 예컨대 농협으로 하여금 일반미수매를 전담토록 지원하는 동시에 농협의 계통출하사업을 적극 권장하여야 할 것이다.

농협의 일반미 수매확대는 수확기 일반미의 적정가격유지와 단경기의 일반미가격안정에 기여할 것으로 판단된다.

또한, 농협의 유통물량증대는 양곡도매시장에서 상인조직과의 경쟁력을 제고시킴으로써 상인의 가격조작을 미연에 방지하고 나아가서는 도매시장의 건전한 육성에도 기여하리라 생각된다.

이상 살펴 본 양특적자의 해소방향을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 종래의 낮은 쌀방출가격을 점차 수매가격에 조작비를 가산한 수준으로 점진적으로 현실화시키는 것이 바람직하다. 물론 저소득층을 위해 당분간은 낮은 수준을 유지해야 할 것이다.

둘째, 양특적자는 가급적 일반회계에서 보전함으로써 인플레이 요인을 제거하는 것이 바람직하다. 정부에서는 1984년에 양특적자를 메꾸기 위해 일반예산에서 3,000 억원을 총당한 바 있으며, 이는 종래에 없던 획기적 조치라고 할 수 있다.

셋째, 양곡관리업무를 효율화하여 조작비를 최대한 절감토록 노력하여야 할 것이다. 이를 위해 양곡관리업무를 전산화하고 가공방법개선 및 가공공장의 현대화가 절실히 요청된다.

## (2) 보리수매의 당면과제

보리는 우리나라에 있어 오래전부터 쌀 다음가는 주식량으로서 농가소득면에서도 비교적 큰 비중을 점하였다. 그러나 고도경제성장에 따른 소득수준의 향상으로 식생활양식이 고급화 내지 다양화

됨에 따라 보리쌀의 소비량은 급격히 감소하고 있다. 1974 년만 하더라도 우리나라 국민 1인당 연간 보리쌀소비량은 40 kg이나 되던 것이 1983년에는 9.5 kg으로 지난 9년간에 무려 1/4로 줄었다. 지역별로 보면 1980~83년間に 비농가의 1인당 연간 보리쌀소비량은 8 kg 정도로 비슷한 수준을 유지하고 있는데 반하여 농가의 보리쌀소비량은 이 기간중에 29 kg에서 14 kg으로 3년만에 절반으로 줄었다. 이와 같이 보리쌀의 소비량은 최근에 농가에서 보다 빠른 속도로 감소하고 있음을 볼 수 있다.

한편, 보리는 다른 작물에 비하여 수익성이 낮은 관계로 상당수의 농민들은 보리재배를 기피하는 경향이 있다. 보리의 재배면적은 1974년만 하더라도 75만정보나 되던 것이 1983년에는 35만정보로 무려 40만정보나 줄었다. 이 결과 경지의 이용률은 같은 기간에 138%에서 124%로 현저히 감소하였고 이는 식량자급률 하락의 주요원인이 되고 있다.

현재 우리나라의 1인당 경지면적은 불과 160평으로 세계에서 제일 적은 나라의 하나이다. 그럼에도 불구하고 이같이 협소한 경지마저 제대로 이용되지 못하고 있다는 것은 장기적인 식량안보면에서 문제라 아니할 수 없다.

그리하여 정부에서는 적정한 보리생산을 유도하고 수확기 보리가격을 안정시키기 위하여 보리수매를 실시하여 왔으며, 최근 4년(1980~1983)간 보리생산량에 대한 출하회망전량을 수매했다.

정부에서는 수매한 보리쌀의 소비촉진을 위하여 정부보리쌀의 방출가격을 수매가격보다 낮게 책정하였으며, 이결과 막대한 양특적자가 발생하여 정부재정에 커다란 주름살을 안겨주고 있음은 앞에서 언급한 바와 같다.

또한, 소득수준의 향상으로 보리쌀의 소비량이 최근에 급격히 감

소함에 따라 정부보리쌀의 방출량도 현저한 감소경향을 보이고 있다. 정부의 보리쌀방출량은 1974년에 490 만섬이나 되던 것이 1983년에는 196 만섬으로 크게 감소하였다. 이에 따라 정부의 보리쌀재고가 최근에 누적되어 문제가 되고 있으며 이역시 정부재정부담을 증가시키는 요인이 되고 있다. 금년 5월말 현재 정부의 보리재고는 220 만섬으로 작년동기의 90 만섬보다 130 만섬이나 많은 수준이다.

정부는 그동안 보리소비촉진을 위하여 보리혼식장려와 보리가공식품개발에 온갖 노력을 하여 왔으나 별로 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다.

한편, 보리소비가 과거의 추세대로 감소한다면 내년도 보리소비량은 6.5 kg으로 금년도의 9.5 kg보다도 더욱 하락할 가능성이 있다. 이와 같이 보리소비의 전망이 어두운데도 불구하고 농가의 자가소비량을 제외한 전량을 수매기로 결정한 것은 보리재배농가의 소득보호에 중점을 둔 정부의 의지로 평가될 수 있으리라 생각된다.

정부는 금년에 보리의 용도를 다양화시키기 위하여 수매한 보리를 주정원료로 100 만섬, 그리고 사료용으로 116 만섬(조곡 기준)을 방출할 계획까지 수립한 바 있다. 그러나 보리를 사료로 사용할 경우 사료가격이 상승하게 되어 축산농가를 더욱 더 어렵게 할 우려도 있다. 그럼에도 불구하고 정부가 수매한 보리를 사료용으로 전용기로 결정한 것은 누적되는 보리의 재고문제를 해결하기 위한 과감한 조치라 하겠다.

이상 살펴본 바와 같이 보리는 소비생산 그리고 정부재정면에 너무나도 많은 문제점을 내포하고 있다. 그리하여 수매가격을 농민들이 흡족할 만큼 인상하기 어려운 실정이며, 여기에 정부의 고충도 있는 것이다.

앞으로 소득수준의 향상에 따라 보리의 식용소비량은 점차 감소할 전망이다. 왜냐하면, 소득의 향상에 따라 곡물의 소비량은 감소하는 것이 일반적인 경향이며, 앞으로 쌀소비량마저 감소가 예상되는 여건하에서 보리의 식용소비확대에는 한계가 있기 때문이다.

따라서 앞으로 보리소비촉진을 위해서는 보리가공식품의 개발보급에 보다 역점을 두는 동시에 보리의 주정원료 또는 사료로의 전환 등을 포함한 비식용 소비촉진방안에 관한 검토가 폭넓게 이루어져야 할 것이다.

앞으로 보리생산은 보리의 비식용 소비확대의 가능성에 따라 결정될 것이며 획기적인 비식용 소비확대방안이 수립되지 않는 한, 보리생산의 하향조정은 불가피하리라 본다. 그러므로 보리재배면적의 감소에 대처하여 경지이용률을 높이기 위해서는 보리대체작물 개발에 보다 노력하여야 할 것이며 특히 답리작 사료작물과 맥주맥 등의 재배확대를 위한 적극적인 지원대책이 요청된다.

## 다.수매가격 결정요인

### (1) 수매가격 및 수매결정에 있어서의 고려사항

정부가 양곡을 수매하여 방출하는 것은 수확기에 홍수출하되는 양곡을 흡수함으로써 생산자가격을 지지하고 수매한 양곡을 적기에 방출하여 곡가를 적정선에서 유지함으로써 소비자의 생계와 물가안정을 도모하는데 있다.

따라서 수매가격 및 수매량을 결정함에 있어서는 생산자 가격 지지 및 식량증산측면, 다른 물가와와의 균형문제, 당해년도 작황 및 영농비부담, 현실적인 재정여건 등이 종합적으로 고려되어야 하며 본

질적으로 수매정책도 전체 국민경제의 테두리 안에서 결정되어야 한다.

농가소득 증대와 식량증산을 위해서는 높은 수매가격이 바람직하나 이는 물가상승요인이 될 뿐만 아니라 소비자의 가계부담을 가중시키고 소비자를 둔화시킬 우려가 있다. 한편, 수매가격을 낮게 책정한다면 농가소득의 감소와 증산의욕을 저하시킬 우려가 있다.

위의 서로 상반되는 정책목표를 동시에 달성하기 위해서는 농민으로부터 비싼 값으로 수매하여 소비자에게 싼 값으로 방출하면 되겠으나 이 경우 막대한 양특적자가 발생하여 모처럼 이룩한 물가안정기반을 저해할 우려마저 있는 것이다. 이와 같이 서로 상충되는 정책목표를 동시에 조화시키기란 대단히 어려운 과제라 하겠다. 때문에 수매가격은 경제여건과 정책목표의 테두리 안에서 정책적으로 결정될 수 밖에 없는 것이다.

이같은 수매가격의 특성 때문에 수매가격의 수준에 대해서는 보는 관점에 따라 서로 다른 견해가 있을 수 있는 것이다. 수매가격 수준을 평가함에 있어서 수매가격 인상률 자체만 보고 과거보다 낮다고 생각하는 경향이 있다.

그러나 수매가격인상률은 물가상승률과 비교하여 판단하는 것이 타당하다. 왜냐하면 수매가격이 30% 오르더라도 물가가 40% 오르면 실질수매가격은 오히려 10% 떨어지나 수매가격이 5% 오르더라도 물가가 5%이내에 안정되면 실질수매가격은 오히려 증가하기 때문이다.

우리나라의 물가는 그동안 국민 각계각층이 합심하여 노력한 결과 안정의 뿌리를 내리고 있다. 금년도의 경우 도매물가는 7월말 현재 작년말에 비하여 0.5% 상승에 그쳤고 소비자물가도 이기간에 1.5% 상승수준에서 안정되고 있다.

## (2) 수매가격과 생산비 비교

수매가격 결정과정에서 생산비에 대한 논쟁이 종종 일어나고 있다. 이와 관련하여 현재 농수산부 통계관실에서 실시하고 있는 생산비조사방법과 이의 타당성여부에 대하여 간략하게 살펴보고자 한다.

현재 쌀과 보리의 생산비는 통계법에 의하여 지정통계 제 126-11-03 호로 지정되어 농수산부에서 조사토록 되어 있다. 이와 같이 쌀 생산비 조사가 지정통계로 된 것은 이 분야의 전문가관으로 하여금 보다 현실성있는 정확한 쌀생산비를 조사하기 위한 것이다.

생산비는 누구나 간단히 조사할 수 있는 것으로 착각하는 경우가 많은 것 같다. 물론 누구나 쌀생산비를 조사할 수는 있겠으나 조사결과가 얼마나 정확하며, 전국을 대표할 수 있는가, 그리고 객관적인 타당성이 있는지가 중요하다.

현재 농수산부 통계관실에서는 전국에 산재한 2,000 호에 달하는 농가를 과학적인 방법에 따라 표본으로 선정하여 기장조사를 하고 있다. 즉 선정된 농가는 생산비에 관련된 사항을 정해진 양식에 따라 기장하고 있으며 조사통계원이 농가를 방문하여 농민이 기장한 것을 확인하고, 기장능력이 없는 농가에 대해서는 조사원이 직접 면접하여 대리기장조사를 하고 있다. 이와 같이 연중 기장된 자료는 중앙에 보고되어 컴퓨터로 정확히 계산되고 있으며, 이같은 절차를 거쳐 조사집계된 쌀의 가마니당 생산비와 수매가격을 비교하여 보면 <표3>과 같다.

1983 년의 경우 가마당 쌀생산비는 38,318 원으로 수매가격은 55,970 원(2 등품기준) 보다 17,652 원이 낮은 수준이다. 즉 생산비만을 기준으로 볼 때 가마당 17,652 원의 생산자수익이 생겼다고

할 수 있다. 따라서 우리나라의 농가호당 평균 논면적 0.6 ha 에서 생산되는 34 가마의 쌀에서 생기는 총수익은 약 60 만원, 월 5 만원 정도가 되며 생산비 중에서 농가의 자가노임, 토지나 자본용역비등 농가에 되돌아 오는 비용을 포함한 소득개념으로 볼 때에는 약 133 만원이 되어 월 11 만원 정도가 되는 것이다.

### 쌀 생산비와 수매가격 비교

단위 : 80 kg들이 2 등품가마당 원

연 도	생 산 비	수매가격 (2)	(2) - (1)
1978	20,664	30,000	9,336
1979	24,878	36,600	11,722
1980	40,238	45,750	5,512
1981	36,033	52,160	16,127
1982	38,572	55,970	17,398
1983	38,318	55,970	17,652

자료 : 농수산부 통계관실

한편, 우리 농가의 소득구성을 보면 0.6 ha와 기타 경지를 포함하여 약 1 ha의 경지를 가진 평균농가의 경우 총소득은 약 447 만원 (82 년실적) 이며 이중 약 33%인 149 만원이 쌀농사에서 오는 소득이므로 위에서 생산비로 계산한 소득추정액과 비슷한 수준을 나타내고 있는 것을 보면 생산비조사의 결과가 우리 상식에 맞고 신뢰성이 있는 것임을 알 수 있다. 물론 지역에 따라 생산비가 이보다 높은 농가도 있는 반면 상당히 낮은 농가도 있다.

1983 년도 가마당 쌀생산비 수준별 농가분포를 보면 최저 23,200 원에서 최고 61,600 원까지 대단히 큰 차이가 있으며, 평균 생산비 38,318 원보다 더 많은 비용을 들여 농사를 지은 농가만 해도 49%

에 달하고 있다. 이와 같이 쌀생산비는 농가와 지역에 따라 큰 차이가 있으므로 평균 생산비만을 이야기할 때 일부농가는 자기가 실제 들인 비용보다 적게 조사되었다고 생각하게 될 것이다.

특히 영농조건이 좋지 아니한 산간지대의 농지나 도시근교의 임차료가 비싼 농지, 한해, 수해를 자주 겪게 되는 농지는 평균 생산비와는 더욱 큰 격차를 느낄 수도 있는 것이 사실이다.

정부는 주곡인 쌀과 보리쌀의 생산비조사에 있어 표본을 선정하는 과정에서부터 실제조사와 이를 집계하는 데까지 과학적인 방법과 장비를 이용하고 있으며, 이의 결과는 쌀과 보리의 영농개선에 활용되고 있다.

그러나 평균생산비는 수매가격의 결정에 하나의 참고자료는 될 수 있으나 평균생산비를 기준으로 수매가격을 결정하는 데는 문제가 있다고 본다. 왜냐하면, 수매가격이 평균생산비로 결정된다면 약 절반에 해당하는 농가는 생산비마저 건지기 어려울 것이며, 이경우 적정생산의 유도가 어렵기 때문이다.

따라서 수매가격을 책정함에 있어서 평균생산비를 중심으로 큰 차이를 보이고 있는 전체농가의 생산비 분포를 감안하여 적정생산이 유도될 수 있는 수준에서 결정되어야 하며, 이 수준은 전체적인 물가수준, 정부재정사정, 기타 경제의 운용방향과도 조화를 이루어야 할 것이다.

그러나 현재 농촌의 어려운 경제사정과 식량의 해외의존도 심화 현상 등을 고려할 때 앞으로 수매가격은 새로운 농가소득원이 개발될 때까지는 농가소득 보장적 차원에서 결정하는 것이 균형적인 지역개발과 식량안보면에서 바람직 하리라 생각된다.

## 10. 비료계정적자의 원인과 개선방향

### 가. 비료계정

비료 수급을 조절하고 농민에게 안정된 가격으로 비료를 공급하기 위하여 정부는 농업협동조합으로 하여금 비료를 공급 하도록 하고 있으며 농업협동조합은 자체의 경리와 구분하여 비료계정을 따로 운영하고 있다. 그리고 비료계정 운영을 위하여 자체로 조성된 자금이 없기 때문에 비료계정을 운영하기 위하여 필요한 자금은 주로 한국은행이나 농협으로부터 차입하여 충당하고 있다.

농민의 영농편의를 위하여 언제든지 희망하는 종류의 비료를 원하는 대로 구매할수 있도록 일정한 물량을 항시 비축 보관 관리하여야 하며 자금사정이 어려운 농가에는 35%까지 외상공급하고 있는 데다 연간 160 만톤의 물량을 인수원가에 미달하는 저가로 판매하므로 인한 누적된 결손등으로 인하여 부족되는 운영자금을 충당하기 위하여 한국은행이나 농협으로부터 이자를 지불하는 조건으로 이에 필요한 자금을 차입하여 운영하고 있는 실정이다.

### 나. 비료계정의 적자원인과 현황

비료계정의 적자는 1983년말 현재로 6,742 억원에 달하고 있다. 이러한 계정적자의 구성내역을 보면 1983 년의 경우 인수원가보다

저렴한 가격으로 판매하므로 인한 결손이 470 억원이며 비료계정을 운영하기 위하여 차입한 자금에 대한 이자 부담이 507 억원으로 연간 총적자 발생액이 977 억원에 달하고 있다. 비료계정의 적자원인은 첫째 농가의 영농비 부담을 위하여 인수원가에 미달하는 저가로 판매하는 데에 있다.

비료는 주원료가 석유류와 외국에서 수입하는 인광석, 염화加里, 유황 등으로서 비료생산 원가의 60% 이상을 수입 원자재에 의존하고 있고, 1973년 이후 수차에 걸친 석유파동으로 정부의 인수가격은 계속 상승하였으나 대농민 판매가는 영농비 부담을 고려하여 인수원가에 미달하는 가격으로 공급하는데 있다. 예를 들면 복합비료의 경우는 25kg포대당 인수원가는 6,012 원인데 판매가는 5,110 원으로서 902 원의 적자를 보고 있고 요소는 인수원가가 25kg 포대당 6,467 원인데 6,230 원에 판매하고 있어 237 원의 적자가 발생하고 있으며 이러한 가격차에 의한 적자는 사실상 농가에 대한 정부의 보조금 성격을 갖고 있다.

둘째로는 정부의 재정 형편상 막대한 운영자금을 조성하지 못하고 있기 때문에 부족되는 운영자금을 한국은행이나 농협으로부터 차입하여 충당하고 있어 이들 차입금에 대한 이자를 부담하는 데에 있다. 1984년만 하더라도 비료의 주요 원재료인 납사와 염화加里 등 수입원자재의 가격 인상으로 비료가격의 인상이요인이 있지만 물가안정과 농촌의 경제사정 등을 고려하여 1983년에 이어 1984년에도 계속하여 1982년도 가격으로 공급하고 있으며 이로 인하여 1984년 한해 동안만도 900 억원의 적자가 추가로 발생할 전망이다. 일반예산에서 600 억원을 지원하기로 하였고 앞으로도 이미 생긴 적자는 농가에 전가시키지 않고 예산이 허용하는 범위내에서 계속 지원하여 나갈 방침이다.

제 5 공화국 이후, 이와같이 정부재정에서 결손을 지원하는 뜻은 한은차입등으로 통화를 증발시켜 물가를 자극하는 과거의 정책을 과감히 청산하는 것이며 농민의 어려움을 전국민의 공동으로 부담한다는 뜻깊은 정책전환임과 동시에 정부의 의지인 것이다.

## 다. 국제가격과의 비교

일반적으로 국내 비료판매 가격이 국제가격보다 높은 것으로 알고 있는데 선적가격 (FOB)을 기준한 국제 입찰가격과 단순히 대비할 때에는 국제가격이 싼것이 사실이나 우리나라가 이 비료를 사다쓰기 위하여 선임과 하역비 및 조작비 등을 추가로 부담하여야 하므로 이런 비용을 넣고 보면 복합비료의 경우는 국내비료가격이 오히려 포대당 1,610 원이 싸며 다만 요소의 경우는 그래도 우리의 경우가 다소 비싸나 이는 산유국에서 값싼 천연가스를 사용하기 때문인데, 우리도 천연가스를 사용하려면 막대한 시설자금이 추가 소요되어 생산비가 더욱 높게 되는 것이다. 그리고 가까운 일본의 경우와 비교시 25kg 포대당 요소는 284 원, 복합비료는 4,700 여원이 오히려 우리의 경우가 더 저렴한 실정이다.

## 라. 우리 나라의 비료산업

우리 나라 비료산업의 배경을 살펴보면 건국 이후 남북이 분단됨으로써 우리에게서 비료 생산시설이 거의 전무상태이고 비료수요의 거의 전량을 수입에 의존하여야 하였다. 이당시 우리의 경제여건으로 보아 막대한 외화를 비료수입에 사용해야 했으므로 국민경제에 과중한 부담이 되었으며 1960년대 이후 인구증가로 인한 식

량자급률은 매년 떨어지고 있었기 때문에 경지면적이 극히 한정된 우리 나라의 농업에 있어서 토지생산성을 제고하여 식량을 증산하기 위해서는 비료의 확대 공급이 절실한 실정이었다.

그러므로 1960 년초의 우리 여건은 외화절약을 위한 수입 대체 산업으로 비료산업의 육성이 시급한 과제였으나 기술이 빈약하고 자본도 없었던 우리 형편으로는 외국으로부터 외자를 도입하지 않을 수 없었으며 남북이 대치하고 있는 불안정한 정세와 장래의 기대가 불투명한 우리 나라에 투자를 주저하는 외국회사가 투자를 결심하는 데는 투자에 대한 보장과 대가를 요구하게 되었으며 자본이 빈약한 당시 우리 여건으로서는 성장된 오늘의 우리 눈으로 볼 때 유리하다고 만은 볼 수 없는 일정량의 인수의무량과 이익보장 등의 조건을 받아들이지 않을 수 없었다.

이는 지금 우리 나라 기업이 동남아 후진국 또는 아프리카에 그들이 원해서 투자를 할 경우 위험 부담에 대한 대가로 확고한 이익보장책을 받으려고 할 것이다.

이리하여 외국회사의 자본을 도입하여 영남과 진해공장을 합작공장으로 건설하여 1968 년부터 비료 자급기반의 기초가 마련 되었으나 국내에서 필요한 비료의 완전자급은 불가능한 실정이었다. 또한 1972~74 년에는 비료 수급의 불충분으로 비료 파동까지 야기케 되어 1975 년에는 500 천%의 외국비료를 수입하였고 이에 따라 비료공장의 추가 건설이 필요한 데다 수출 전략 산업의 육성과 중화학 공업의 기반 구축을 위하여 외국 합작선과 교섭하여 1977 년에 대단위의 현대식 남해화학을 건설하게 되어 가리비료를 제외한 비료의 전량을 자급하는 한편 1978~1980 년 까지의 우리 나라 비료 수출은 연간 1 백만톤 이상에 이르렀으며 1980 년에는 3억달러 이상을 비료부문에서 차지하여 수출에 크게 기여하였으며 세계에서

도 가장 능률적인 비료산업으로 부상하였다.

이렇게 비료사업이 성장함에 따라 비료 가격도 상대적으로 낮아져서 1965 년도에 80 kg 쌀 한가마니로 25 kg들이 요소비료 4.3 포대를 구입 하였던 것을 1974 년에는 16.2 포대까지 구입할 수 있게 되었으며 비료소비량은 1965 년도에 ha당 174 kg이던 것이 1975 년에는 350 kg으로 증가되어 식량증산에도 크게 이바지하게 되었다.

그러나 비료 원재료의 대부분을 수입에 의존하는 우리 나라의 비료공업은 73 년이후 수차의 석유 파동으로 석유 배럴당 2~3 달러이었던 것이 무려 30 달러까지 상승하여 에너지 산업인 비료산업에 극심한 타격을 주었다.

예를 들면 요소비료는 나프타를 주원료로 하는데 70 년대초만 하여도 천연가스를 이용하는 방법 사이에 생산비의 차는 별로 없었으나 원유가격폭등으로 나프타를 사용하는 경우가 천연가스를 사용하는 경우보다 생산비가 훨씬 높게 되었고 천연가스를 대신 사용하기 위하여는 막대한 시설자금이 추가 소요되어 오히려 종전 나프타를 사용하는 경우보다 오히려 생산비용이 더 높아지게 되었다.

특히 그동안 비료의 수입국이었던 중동의 산유국이나 인도네시아가 자국의 풍부한 천연가스를 이용하여 비료를 자급하고 일부를 수출까지 하게 되자 이러한 국제시장의 여건 변화로 인하여 우리의 경우는 수출경쟁력이 불리하게 되고 가동률은 떨어져 일부 시설이 과잉되는 결과를 가져오게 되었다.

그리하여 제 5 공화국 이후 과잉 시설을 정비하기 위하여 시설이 노후화되고 생산원가가 상대적으로 높은 충주비료공장을 폐쇄시키고 인수의무기간이 종료된 진해, 영남화학의 구공장을 정리하여 이 두 회사와의 불리한 계약을 종료 시키고 한국비료공장의 일부시설을 정리함으로써 시설을 감축 조정하였으며 남해화학은 위에서 말

한 진해와 영남화학과는 달리 인수의무량이 생산 시설의 61%로서 외국투자조건이 상대적으로 한국측에 유리하여졌고 한국측 투자 비율도 75%로 경영권이 한국측에 속하는 등 그리 불리한 조건만은 아니었으며 합작계약 수정협의를 거쳐 인수 의무기간을 1990년에서 1987년으로 단축시키고 이익 배당도 종전의 20%에서 1987년까지만 감가상각비를 포함하여 15%로 하도록 인하하였고 1988년 이후에는 한국측과 동등한 이익률을 적용토록 하여 한국측의 지위를 향상시키는 등 계약일부를 합리적으로 수정한 바 있다.

## 마. 개선방향

1980년 이후 비료계정 적자는 매년 100여억원이 발생되고 있는데 부족되는 운영자금을 한은 차입금으로만 충당할 경우 통화팽창에 의한 물가상승 요인이 되며 그렇다고 해서 정부인수가격을 무리하게 인하하게 되면 비료산업의 경영이 어려워지고, 반대로 비료가격을 올리면 농가의 영농비 부담의 증가를 초래하는 등 어려운 여건이기는 하나 이미 생긴적자는 농가에 전가시키지 않고 또한 당년도의 일반예산에서 600억원을 지원한데 이어 앞으로도 예산이 허용하는 범위내에서 계속지원하여 농가의 부담을 경감시키도록 노력하여 나갈 계획이다.

앞으로 대농민 비료판매가격의 인상을 억제하고 비료계정 적자를 줄여 나가는 방법은 비료 생산비를 낮추어 채산성 있는 수출을 계속하고 물량도 1983년도의 118만톤 수준 이상을 계속 유지하도록 하는 한편 정부의 비료인수가격도 인하하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 1987년말에 가서는 외국과의 합작계약의 종료와 감가상각비 등 고정비 부담이 크게 감소되어 생산비 절감이 기대되고 있

으며 수입 원자재 도입의 다변화 등으로 가격 교섭력을 제고시키는 한편 기술축적에 의해 연관 타제품의 생산 등으로 가동률은 높이고 꾸준한 경영합리화를 통하여 생산비 인하를 유도하여 나갈 계획이다. 그리고 우리 나라 비료회사는 대부분이 우리 정부와 외국회사의 합작에 의해 설립되었고 그당시는 비료의 절대 공급량이 부족하였기 때문에 비료의 수급과 가격안정을 위해 정부투자기관인 국영기업체로 운영하여 왔으나 1987년 이후 외국과의 계약이 종료되면 보다 경영능률과 생산성을 제고할 수 있도록 점차 민영화하는 방안을 검토하여 나가겠으며 아울러 지금까지는 외국 합작회사와의 인수의무도 있고 더우기 가격면에서는 인수원가에 미달하는 저가로 농민에게 판매하고 있기 때문에 자유판매시는 농가의 비료 구매가격이 일시에 대폭 인상되는 결과가 될 우려가 있어 자유판매에 어려움이 있었으나 1987년 이후 계약종료와 위에 언급한 제반 노력에 따라 생산비도 인하될 것으로 기대되므로 비료계정 적자 해소와 대농민 서비스 개선에도 기여할 수 있도록 자유판매제도의 단계적인 시행방안을 신중히 검토하여 나갈 계획이다.

## 11. 농지제도에 관한 논쟁과 개선방향

### 가. 농지에 관한 쟁점

1958년부터 지금까지 여섯번에 걸쳐서 농지법제정을 시도해 왔으나 번번히 실현을 보지 못했다. 그 이유는 매번마다 다르나 가장 큰 쟁점은 임차와 3정보소유 상한선에 관한 문제였다. 정부의 구상대로 임차제를 허용하고 3정보상한을 완화 내지 폐지하면, 농지개혁 이전의 소작제도가 부활한다는 이유에서 농민단체, 언론, 학자, 대학생들까지도 입모아 반대해 왔다.

이 점에 대해서 농민 스스로는 과연 어떻게 생각하는지? 얼핏 생각하면 「농민단체」이면 이것이 곧 「농민의 집단」인 것처럼 오해되고, 순진한 대학생들의 주장이면 이것이 곧 진리인 것처럼 여겨지기도 하나, 이들의 말과 인쇄물들을 보면 실제의 사실을 놓고 스스로 생각한 것보다는 이미 꼬리표가 붙어 있는 어떤 학설이나 주장들을 덮어 놓고 맹종하는 경향을 허다히 찾아볼 수 있다.

더 딱한 일은, 어떤 학설이나 주장들을 마치 자기 자신의 것처럼 전제해 놓고 이것과 상반되는 의견이나 특히 정부의견같은 것이 제시되면 처음부터 무조건하고 배격되어야 한다는 선입관에서 삐뚜러진 질문과 부정의 각도로만 생각하는 버릇이다. 이것이야말로 올바른 생활인의 합리적인 사고방식이라고는 생각되지 않는다.

모든 일에 시시비비는 가리워 자기고집에서가 아니라 실제의 사실이 어떠한지를 대상으로해서 논의하여야 할 것이다. 콩심은데 콩,

팔심은데에 팔나듯 실제의 사실이 무엇인지가 전제되어야 피차간에 원만한 논의결과가 얻어질 수 있기 때문이다. 특히 농지문제에 관한 한, 모든 사람의 의견을 들어 보고, 농민각자가 처해 있는 농지 문제를 생각할 필요가 있다. 바꾸어 말하면 자기 자신은 자기땅을 일부 빌렸거나 빌려주고 있는데 말거나 한다는 사람들이 소작은 나쁜 것이라고 한다면, 자기의 행동이 무조건 잘못된 것이라고 자포자기하지 말고, 과연 잘못된 것인지 다시 생각해 봐야 할 것이다.

실제의 사실을 놓고 스스로 반성해 보는 자기반성의 태도가 아니고서는 이리저리 뒤영클어 오늘의 농지문제는 쉽사리 실마리가 찾아지지 않을 것으로 생각한다. 여기서는 지금까지 있었던 농지입법 논쟁점을 중심으로 해서 문제의 성격을 밝혀보고자 한다.

## 나. 일본과 대만의 소작제도 발전

「소작」과 「임대차」가 같은 것이냐, 다른 것이냐의 의문이 있으나, 「도조」를 내고 농지를 빌린다는 입장에서 본질적으로는 크게 다를 것이 없다. 여기서는 편의상 아예 「소작」으로 통일해서 논의하고자 한다. 흔히 「소작」이라고 한다면 농지개혁에서 철폐된 역사적인 경험에 비추어, 무조건 나쁘다고 생각되어 온 것은 사실이다. 그러나 농촌에서는 아직도 「임대차」라는 말보다는 「소작」 쪽이 일반적으로 사용되기 때문에 여기서도 알기쉽게 「소작」이라는 표현으로 통일해서 사용하고자 한다.

우선 외국의 경우를 보면, 서구선진국의 여러 나라 농지제도는 근대화가 개시된 근 200년 전부터 소작제도가 근간으로 되어 있다. 다시 말해서 자기 땅에서 자기 농사를 짓는 데에는 따로 법률이라는

것이 필요없고, 남의 땅을 빌리거나 자기 땅을 빌려줄 경우에 한해서 말썽이 나기 쉬우므로 이것을 예방하기 위해 소작법이라는 것이 성립되었다. 따라서 이들나라에서는 농지법이 존재하지 않고 소작법이 농지제도의 근간법률로 되어 있다. 이들 나라는 모두 소작 제도를 근간으로 한 농지제도를 가지고서도 높은 수준의 농업발전을 이룩했음을 볼 때, 소작제도라고 해서 반드시 나쁜 것이 아니라, 활용하기에 따라서는 좋은 제도의 측면도 있음을 알 수 있다.

서양 여러 나라는 우리 나라와 많은 역사적, 사회적 발전의 차이가 있으므로 일단 농지제도의 근본이 소작법에 있다는 사실만을 언급해 두고 논농사를 중심으로 하는 동양쪽을 보자. 우리와 비슷한 시기에 비슷한 방법으로, 우리보다 더 철저하게 소작지주를 철폐시켰고, 정상적으로 농지제도를 운영해 왔던 일본과 대만의 사례를 보자.

일본은 농지개혁이 거의 끝나갈 무렵에 점령군 총사령관이던 맥아더원수가 농지법제정을 지령했다. 농지개혁 이후의 소작제 부활을 막기 위해서 였다. 이에따라 1952년에 제정된 일본의 농지법은 소작제도에 대해 강력한 규제를 가했다. 이 때까지만 하더라도 소작제도를 반대하는 우리나라 농민단체나, 언론, 학자, 대학생들의 의견과 같았다. 그런데 1962년의 제 1차 농지법 개정때에 3정보 소유상한을 완화해 보아도 별 탈이 없자, 1970년의 제 2차 개정에서는 아예 3정보 상한을 철폐해 버리고, 소작규제까지 완화했다.

1975년에는 농용지이용증진사업이라는 이름으로, 10년 이상의 장기임대자에게는 10년간의 소작료를 정부가 일시에 선불해 주는 소작장려정책을 실시했다. 그리고 1980년의 제 3차 농지법 개정때에는 농용지이용증진법이라는 법률을 따로 제정해서 농지법의 규제를 받지 않고서도 임대차계약방식을 간소화시키고 각 현청으로 하여금 소작면적을 계획적으로 확대하는 것을 현농정의 과제로 의무

화시켰다. 이에 따라 학자들은 일본의 농지제도가 농지개혁 직후의 자작농주의에서 차지농주의로 전환했다고 말한다. 이러한 일련의 조치에 의해 소작면적은 매년 증가되고 있지만 농지개혁 이전과 같은 봉건적인 지주는 이상하게도 부활되지 않고 있다.

다음에 우리의 경제발전 수준과 거의 비슷한 대만의 경우도 처음에는 「경자유기전조례」에 의해서 소작행위를 철저히 규제해 왔었으나 1973년에는 「농업발전조례」라는 10년 기한부의 법령을 만들어서 소작규제를 완화했고, 1983년에는 이 법령을 항구법으로 고정시키면서 소작농가를 자경농가로 인정해 주었다. 현재 자유중국정부는 소작지주를 철폐시켰던 1953년의 개혁을 「제1차농지개혁」이라고 하고, 소작제를 대폭적으로 허용해 준 1983년의 법제정을 「제2차농지개혁」이라고 해서 농정사적인 큰 자랑으로 여기고 있다. 이렇게 소작제도를 허용했지만 우리나라에서 반대하는 사람들의 주장처럼 소작지주는 역시 발생하지 않았다.

경제원리나 사회제도에는 각 나라에 따라 특수사정이 없지 않지만, 그 밑바닥에는 일반적인 공통원리가 있게 마련이다. 만일 소작제도를 무턱대고 나쁘다고만 여겨 온 사람들이 일본이나 대만에게 보편 무엇이라고 말할 것인가? 일본이나 대만의 농정이 우리보다 엉망이라서 소작행위에 정부자금까지 주면서 장려하는 것인가?

#### 다. 소작제란 무엇인가?

10단보의 농사를 짓는 농가의 장남이 군에 입대해서 제대할 때까지 3년 동안 5단보밖에 농사지을 수 없게 되었다고 하자. 그러면 이 농가는 당장 농사지을 수 없게 된 5단보를 팔아야 하겠는가,

이웃 농가에 빌려주어야 하겠는가? 3년 후에면 장남이 제대해서 또 농사를 지어야 하는 만큼 3년동안은 이웃 농가에 빌려주는 것이 원칙이고, 또한 이럴수밖에 없다. 이것을 소작행위라고 해서 죄악시킬 수 있겠는가? 반대로 땅도 모자라고 땅살 돈도 없다면 이웃농가의 남는 전답을 빌려 쓰는 것이 농촌의 일반관습이다. 이것도 소작행위라고 해서 죄악시킬 수 있겠는가?

1983년에 당연구원은 전국 1,446호를 대상으로 해서 조사했던바 이 중에 32.6%인 472호 농가가 자기 농토를 빌려주거나 남의 땅을 빌린 농가였고, 이들에 빌려준 이유를 물었던바, 노력부족이 73.1%, 농토가 떨어져서가 11.5%, 수지가 맞지 않아서가 7.8%, 늪어서가 3.8%, 농토가 많아서가 1.9%, 무응답이 1.9%였다. 반대로 빌린 이유는 규모확대가 58.7%, 이촌농가의 전답인수가 30.8%, 농토의 집단화를 위해서가 3.4%, 연작피해를 막기 위해서가 1.7%, 무응답이 5.5%였다. 개인적으로 모두 피치못할 사정에서 농토를 빌리고, 빌려주고 있다.

지금까지는 경자유전의 원칙이라고 한다면, 반드시 자기 땅에서만 농사지어야 되는 것으로 알려져 왔고, 조금이라도 남의 땅을 빌리거나 빌려주면 경자유전의 원칙이 무너지는 것으로 생각해 왔다. 거주이전의 자유가 있는 한 농가의 경작능력은 변하게 마련이고 작가능면적과 소유면적 사이에는 불일치가 발생한다. 이 불일치는 여하한 법률과 제도와 통제로도 막을 수 없다. 이 불일치를 농민 스스로에 의해서 자동조절 시키는 것이 바로 땅을 빌리기도 하고 빌려주기도 하는 소작제도인 것이다. 이때문에 일본이나 대만의 경우는 농지개혁 때에 이미 일정면적 범위내의 소작을 허용했던 것이다. 소작행위를 거의 완벽하게 금지시켰던 우리 농지개혁법이 처음부터 잘못된 것이었다. 만일 「경자유전」이라는 자귀해석에 얽매어 일체

의 소작행위를 금지시킨다면, 처음에 예시했던 농가는 장남이 제대할때까지 5 단보의 땅을 그대로 돌려야 한다는 천하의 악법이 될 것임이 분명하다. 농민의 극히 자연스러운 소작행위를 제도화하는데에는 세가지 원칙이 지켜져야 한다.

첫째로, 소작료는 소작농가의 경영수익을 제외시킨 나머지로 충당하게 해야 한다. 이렇게 되면 소작료는 자연적으로 땅값에 대한 이자액보다 낮아진다. 이렇게 되면 소작농가는 은행운자를 얻어서 땅을 구입하는 것보다 더 유리한 조건으로 땅을 빌리는 셈이 된다.

둘째로, 소작인의 소작권리를 법률로 정해서 땅임자 마음대로 소작인을 바꾸거나 중단시키지 못하게 해야 한다. 여기에는 임대차의 대항력, 임대차의 법적갱신, 임대차의 해약제한 등의 법률적인 규제사항이 있는바, 이것을 너무나 강하게하면 임대자가 위축되어 농지유동성이 저해되고, 약하게 규정하면 소작인이 불리하여 진다. 따라서 양쪽의 이해를 조절시키는 것이 가장 중요한 입법기술에 속하는 문제이다.

셋째로, 소작을 허용하면 지력을 증진시키지 않아 약탈농업이 나타날 염려가 있다. 이에따라 대만의 경우는 법정소작기간을 6월로 정했고, 일본의 경우는 임대차 쌍방의 합의에 의하되, 합의서를 관청에 신고하면 합의된 기간을 법정기간으로 간주하게 했다.

한편, 소작행위를 허용하면 면적당 수확량, 즉 토지생산성이 떨어진다고 한다. 그러나 예전에는 순전한 인력으로 농사지었기 때문에 내땅이나 남의 땅이나에 따라 생산력 차이가 많았으나, 최근처럼 경운기나 트랙터로 경운하고, 김매기도 제초제로 대응되고, 이앙작업까지 기계화되면 내땅, 남의 땅의 생산력차는 전처럼 나지 않는다. 내땅, 남의 땅, 큰 땅, 작은 땅을 가릴 것 없이 농작업이 균일화되어 가는 것이 현단계의 전반적인 추세이다. 아울러 예전에는 소농일

수록 수확량이 높았으나, 이것은 농촌노동력이 남아돌아갔을 때이고, 최근통계에 의하면 기계보유량이 많은 대농일수록 적기 농작업이 가능하여 생산력이 현저히 높아지고 있다. 농민들이 더 잘 아는 일이지만, 소농이라고 해서 지계를 지면서 예전처럼 노동집약적으로 생산하지 않는다.

위에 말한 내용은 우리나라에서만 시도하려는 새로운 구상이 아니다. 일본이 이렇고, 대만이 이렇고, 서구 여러나라의 소작제도 대체적으로 이러한 골격으로 짜진 것이다. 결론적으로 말해서 소작제도란 농가에서 불가피하게 발생하는 경영가능면적과 소유면적 사이에 발생하는 불일치를 농민 스스로의 임대차에 의해 해결하는 제도인 것이다.

농민 스스로가 현재하고 있거나, 이웃끼리 빌리고 빌려주는 것을 보면 너무나 당연한 사실이고 진리인 것이다. 얼마전에 농민단체 대표와 정부측 실무진 사이에 있었던 토의석상에서, 「소작제를 굳이 양성화하려는 숨은 뜻이 무엇인가」라고 단체측에서 질문했다. 정부가 마치 지주계급이나 꿈꾸고 있는 것처럼 전제된 질문이다. 그러나 소작제를 허용하겠다는 정부의 숨은 뜻이 있다면, 그것은 농민의 현실행위를 정당화시켜 주고 높은 소작료를 내리고, 소작인의 권익과 토지생산력을 안정화시키려는 데 있다고 하겠다.

## 라. 바람직하지 않은 지주

농지개혁은 자작농체제를 구축하기 위한 것이다. 따라서 자작농체제하에서의 소작제도란 원칙적으로 농민들끼리만 필요에 의해서 땅을 빌리고 빌려주는데에 한정되어 있다. 농민들끼리 빌리고 빌려

준다고 해서 경자유전의 원칙을 벗어나는 것이 아니다. 현 농가가 경작능력이 없어서 땅을 놀릴 바에는 차라리 딴 농가에 빌려주어 농사짓게 하는 것이 경자유전의 원칙에 합당하기 때문이다. 「경자유전」이라는 한문해석식 사고를 하루 빨리 청산하고 이것이 갖는 사실적인 의미가 파악될 필요가 있다.

소작에 있어서 바람직하지 않은 소작은, 농민끼리의 소작이 아니라, 농민아닌 자가 농토를 가지고 농민에게 빌려주어 소작료를 뜯어먹는 비농민소작인 것이다. 지금까지 농민단체나 언론, 학자, 대학생들까지도 농민끼리 임대차하는 농민소작지와 비농민소작지를 구분하지 않은 채, 소작제면 무조건하고 나쁘다고 열변을 토해 왔으나, 실제로 나쁜 소작은 비농민소작인 것이다.

앞에서 말했지만 일본이나 대만이 소작제를 허용했으면서도 옛날처럼 기생지주가 발생하지 않은 것은 바로 농민간의 소작만을 허용했고, 비농민소작을 금지시켰기 때문이다. 그러면 비농민소작을 금지시키는 장치란 무엇인가? 이것이 바로 농지법인 것이다. 농지법이란 민법의 소유평등권리를 제한해서 농민자격이 있어야만 농지소유가 가능하게 한 법이므로 이 법이 있게 되면 비농민은 자연적으로 농지를 소유할 수 없게 되고, 농지를 소유 못하니 비농민소작지는 처음부터 있을 수가 없는 것이다. 다시 말해서 농지법에서 소작제를 허용한다는 것은 곧 농지법자체로서 비농민의 농지소유를 금지시키고 농민끼리의 소작만을 허용하겠다는 뜻이 된다. 일본의 농지법이 그렇고, 대만의 토지법이 그러하며, 우리정부가 시도했던 농지법도 근본 의도를 따져보면 바로 이 테두리에 속한다.

그런데 농민단체나, 언론, 학계, 대학생들까지도 농지법이 소작제를 허용하면 비농민의 소작행위도 인정되는 것으로 착각하고 농지개혁 이전의 기생지주가 부활한다고 법석을 떨게 되고, 20여 년동

안이나 이 법석을 떨다보니 마치 움직일 수 없는 철칙이고 진리처럼 되어 버린 것이다.

이 통에 농지법제정은 와해되고 상당농지가 비농민화되었어도 정부는 법률부재로 손쓸 수 없게 되었기 때문에 농지법제정의 반대는 결국 비농민지주만 증가시킨 결과가 되었다.

여기서 농지제도에 관해서 법률부재, 즉 규제해야 할 법률이 없다고 한다면, 농지개혁법은 무엇이나고 반문할지도 모르겠다. 그러나 농지개혁법은 그의 제 1 조(목적)에 명시되어 있듯 「농지를 농민에게 적절히 분배」하기 위한 농지개혁사업이지, 이 사업에 의해서 창설된 자작농체제를 유지하기 위한 법률이 아니다. 그 때문에 총 29 조부칙으로된 농지개혁법에서 현재까지 유효하게 사용되는 조항은 읍면장이 농지매매증명을 발급하게한 제 19 조의 2 일 뿐, 이외의 것은 모두 사문화되어 버렸다. 그리고 이러한 사문화는 정부가 취한 조치가 아니라 대법원의 판결에 의한 것이다. 1961년 12월 28일의 대법원판례 제 4293 호에서, 「농지개혁법은……시한적인 규정이라고 봄이 타당」하고 명시했던 것이다. 다시 말해서 농지개혁법이란 의사의 사망선거만이 내려지지 않은 죽은 시체나 다를 것이 없다.

농지제도는 법률에 의해서만이 유지될 수 있는 법제도인 것이다. 그럼에도 우리는 농지개혁으로 자작농체제를 구축해 놓고서도 이를 유지시키기 위한 농지법을 갖추지를 못했다. 농지개혁이 종료된 이후로부터 오늘날까지 20 여년 동안 우리는 농지법부재라는 법률상의 공백시대를 자초한 것이다. 이것마저도 이나라 농촌건설에 선봉이 되어야 할 농민단체와 언론과 학계와 농촌봉사 대학생들에 의해 주도되었다는 것은 역사에 길이 남을 아이러니이기도 하다. 정부도 비록 농지법 제정은 시도했을 망정 국민을 제대로 계도시키지 못한 일

부의 책임은 면할 수 없을 것이다.

## 마. 3 정보 소유상한 문제

정부가 농기업 또는 농업기계화를 촉진한다는 명분하에 3정보 소유상한선을 완화 내지 폐지하겠다고 제의하자, 역시 반대 측에서는 강력한 비판을 가해 왔다. 그렇게 하면 도시자본이 농촌에 침투해서 대규모의 농토를 점거할 것이기 때문에 3정보 상한선은 어떻게 해서든지 고수되어야 한다는 것이다.

오늘에 와서 볼 때 기업농육성을 위해 3정보 상한을 철폐한다는 것은 의당히 비판을 받을 만했다. 그런데 이것이 폐지되면 도시 자본이 농토를 점거한다는 비판쪽의 견해도 옳치 않다. 농지법 자체가 농민만이 농지를 갖게하는 것인데 어떻게 도시자본이 농토를 소유할 수 있겠는가? 일본의 경우를 보더라도 결과는 명백하다.

더구나 상한선 고수를 외쳐왔지만 과연 3정보 상한선이라는 것이 실재했는가? 농지개혁법을 한번이라도 읽어 보면 사리가 분명해진다. 농지개혁법상의 3정보란 농지개혁 당시에 적용되었던 소작지의 매수분배 기준일 뿐, 3정보 이상의 소유금지를 적극적으로 규정한 조항은 아무데도 없다. 더구나 농지개혁법 자체가 대법원판례대로 농지개혁사업에 한정된 시한법에 불과하다.

1973년 3월 7일에 농수산부는 법무부에 대해 3정보 이상 취득자를 농지개혁법상의 처벌규정(동법제 25조)에 의해 처벌할 수 있는지에 대해 질의했다. 이에 대해 법무부는, 농지개혁법상의 3정보란 「정부가 농지를 분배함에 있어 지켜야 할 기준과 경영면적 한도를 정한 것으로서, 이 규정을 3정보를 초과하여 농지를 취득소

유하는 것을 명백히 금지한 규정이라고는 볼 수 없다」(1973.9.13 일자)고 유권해석을 내렸다. 이것을 보더라도 3정보 상한이란 존재하지 않음이 분명하다. 존재하지 않는 상한선을 어떻게 고수한단 말인가? 실제의 사실부터 알고 논쟁판을 벌였어야 했다.

솔직히 말해서 농지개혁 이후 오늘날까지도 상한규제란 한번도 있어보지 못했다. 20년전인 1965년에 조사된 결과를 보면 2,075호의 조사대상농가 중에서 상한규제때문에 농토구입이 어렵다고 답변한 농가는 0.5%(10호)에 불과했다. 이러한 사실은 상한규제가 거의 농민의 토지매입에 영향을 주지 않았음을 뜻한다. 돈만 있으면 어떤 형태로든 얼마든지 살 수 있었다는 결과가 된다.

그러나 예외적인 경우도 간혹 없지 않았지만, 상한규제를 받지 않고 거의 마음대로 농토를 살 수 있었음에도 3정보이상의 대농은 어찌서 별로 늘지 않았는가? 바로 이점이 규명되어야 3정보 상한선을 논의할 기초판단이 서게된다. 농업기본통계를 보면 총농가호수가 증가되던 1967년까지는 대농의 수가 매년 증가되어 1951년에 3,034호였던 것이 1967년에는 13배에 달하는 39,000호까지 늘었다. 그런데 1967년부터 총농가호수가 감소되자 계속 줄어들어 1983년에는 22,800호에 불과하게 되었다. 그동안 대농호수만 준 것이 아니라 소농호수도 줄어들어 중농층이 상대적으로 비대해졌다. 이것이 바로 중농표준화 경향이다.

총농가호수가 일정수준까지 줄어들기까지에 이러한 현상이 나타나는 것은 우리나라나 일본에도 나타났던 공통적인 경제법칙이다. 이 단계에는 경제법칙에 의해서 대농이 감소되므로 3정보 상한규제가 없더라도 별로 문제되지 않는다.

농가의 경영규모가 커지느냐 적어지느냐는 농업경제원리에 의해서 결정되는 것이지, 법이 규정했다고 해서 마음대로 정해지는

것이 아니다.

그러면 이러한 농가의 규모별 계층구조의 원리에 입각해 볼 때, 현재 우리농업이 직면한 단계는 어떤 상황인가?

그것은 한마디로 말해서 1967년부터 계속되어 오던 중농표준화 경향이 거의 한계에 달해 있다. 중농표준화란 노임을 들여서 대경영을 하기보다는 가족농 중심의 중규모경영이 더 유리했던 현상을 말하는 것으로서, 이 때문에 앞서도 말했듯 대농층이 줄고 중농층이 비대해 왔던 것이다.

그런데 농촌노동력 부족이 심각해지자 중농층들도 이양기나 바인다라든지 또는 콤파인을 갖지 않고서는 농번기 작업을 치르기 어렵게 된 것이다. 이에 따라 중농층이 여러가지 기종의 일관작업 기계화를 이룩하면 농지구입 내지는 소작등에 의해 규모를 확대하려하므로 대농화되고, 기계를 보유못하면 소농으로 전락되어 농의 소득 분야에서 활로를 찾게 된다. 이러한 현상이 중농층의 해체에 의해 대농과 소농층이 비대해지는 양극분화현상이다. 이 단계의 농업기계화는 농민이나 정부의 원, 불원의 심리적 문제가 아니라 농업경영이 존속하기 위한 자체의 요구이고, 이에 따라 일관작업기계화가 보급되면 농민의 양극분화는 불가피해 진다. 일본의 경우는 일관작업기계가 보급되기 시작한 1962년부터 양극분화가 일어났다.

물론 여기에는 우리농가의 기계구입여력이 얼마나 있는지, 정부의 기계화시책이 어떠한지의 어려운 문제들과 연관되나, 여하튼 이 단계에서 우리농업이 한단계 발전을 이룩하자면 양극분화단계를 극복해야만 한다. 이러한 전망을 놓고 볼 때, 소유한도를 3정보로 제한해서 기계를 도입한 농가에 타격을 줄 것이냐의 문제는 심중하고 려될 문제이다. 아울러 1965년경부터 양극분화단계에 들어선 일본이 1970년 이후부터 계속해서 소작제도를 장려했던 것은 바로 기

제도입농가의 규모확대 때문이었다. 값비싼 농토를 구입하게 하는 것보다, 농지법에 정해진 적정 소작료로 빌리게 하는 것이 농가에 더 유리하기 때문이다.

이 부문에 대한 연구는 보다 깊이 이루어져야할 앞으로의 과제이지만, 분명한 사실의 하나는 우리나라 농지법이란 이러한 농업발전 전반에 걸친 장기적인 전망과 정확한 현실판단하에서 이루어질 과제이며, 이미 사문화된 농지개혁법에 얽매어 고집할 단계는 훨씬 지나버린 것이다.

아울러 농지입법을 반대해온 많은 학자들은 대체적으로 우리나라 농지법은 농업협업화 방향에서 이루어져야 한다고 한다. 이것은 농민들로 하여금 공동농사를 짓게 하자는 것이다. 이것의 이론적인 결함은 둘째치고, 농민들의 의향이나마 한번 물어보고 주장하다가 이것을 주장하는 학자들이 한번 직접 실험이라도 해보고 주장할 일이 아닌가 생각한다. 농업기계의 공동이용마저 어려운 터에 공동농사가 율법한 일인지에 대해서는 농민 스스로의 판단에 맡기고자 한다. 다만 농민들도 이것을 주장하는 분들이 정부의 농지법제정에 반대해온 이면에는 이러한 협업화이론이 전제되었기 때문에 정부안에 극구 반대했다는 점을 알아둘 필요가 있다고 본다. 참고로 일본의 농지법에는 「농업생산법인」이라는 것이 있다. 이것은 우리정부가 제의했던 「농기업」같은 것이 아니라 도시자본의 개입을 최소한으로 제한하고, 농민들끼리만 협동케하는 자작농적 방법이다. 이것이 농지법에 추가되기만 하면 협업화를 주장하는 학자들의 견해가 거의 반영된다고 볼 수 있다.

## 바. 결 론 (당면과제)

문제의 핵심은, 현재 문란해지고 있는 농지소유상황을 저지시키는 최선의 방안은, 농지법부터 제정해서 더이상의 악화를 저지시키고 기발생된 비농민의 소유토지를 어떤 방법으로든 농민에게 환원시키는가에 있다고 하겠다. 이러자면 제일먼저 우선되어야 할 사항은 지금까지 농지입법을 반대해 왔던 농민단체나 언론, 학계, 대학생들의 의견을 적나라히 평가해서 농민들의 진정한 소망이 어디 있는지가 명백해지고, 사회전반의 여론이 입법추진방향으로 전환될 필요가 있다. 물론 이러한 전환을 위해 정부도 노력할 것이겠지만, 처음부터 정부하는 일에 부정적인 태도만으로 일관한다면 지금까지처럼 악순환만 되풀이될 것이다. 만일 사회전반에 걸친 여론과 농지입법의 필요성이 강조되기 시작한다면, 지금까지 정부내부에서 꾸준히 추진해온 조사연구결과를 토대로 해서 입법하는데에 큰 어려움이 없을 것으로 안다.

끝으로 1958년에 우리나라 처음으로 농지법 제정이 제기되자, 당시의 언론들은 「법만 주무르는 것이 능사인가」라고 비판하면서 농지입법을 반대했었다. 물론 법만 주무르는 것이 능사가 아닌 것만은 사실이다. 그러나 농지제도란 법이 있어야만 형성되는 제도인 만큼 우선 법부터 만들어 제도를 확립해 놓았어야 했다. 더 긴급한 정책들이 많다고는 하나, 이들은 단기적인 것이고, 장기적인 정책효과를 얻자면 법제도에 의한 제도확립이 선행되어야 하며, 단기적인 정책과 장기적인 제도운영은 떨어질래야 떨어질 수 없는 표리의 양면인 것이다. 우리는 그 때까지만 하더라도 법치경험이 일천해서 그러했는지 모르지만, 당시의 여론이 문제의 핵심을 정확히 판단하고 농지입법을 무조건 혈뜯지만 않았어도 오늘의 '사태는 전

연 달라졌을 수도 있다. 우리도 일본이나 대만처럼 정상적인 법개정을 통해서 농지제도를 운영해 왔을 것이기 때문이다.

20 여년 전의 상황이 오늘까지 그대로 되풀이 되고 있음에 입법측이나 입법반대측이나 심각히 반성할 점이라고 생각된다.

## 12. 이농에 대한 새로운 인식

### 가. 이농의 실태와 전망

#### (1) 이농의 실태

우리 나라에서 농촌인구의 절대적 감소가 일어나기 시작한 것은 1960년대 후반부터이며, 1970년대에 들어서면서는 총인구에서 농촌인구(행정구역상 인구 20,000 이하의 읍과 면지역의 인구)가 차지하는 비율, 즉 농촌인구율도 50%이하로 떨어지기 시작하였다.

농촌인구는 1960~70년간보다는 1970~80년간 더 급격하게 감소하였는데 <표 1>을 보면 농촌인구는 1970~80년간 연평균 2.26%씩 감소하여 동기간 동안 약 322만명의 절대인구가 감소하였으며, 특히 면단위의 농촌지역에서는 연평균 3.07%씩 약 420만명의 인구가 절대적으로 감소하였다.

표 1. 농촌인구의 감소동향, 1960~80

(단위 : 1,000 명, %)

구 분	인 구			연평균증가율 (%)	
	1960	1970	1980	1960~70	1970~80
총 인 구 (A)	24,989	31,434	37,436	2.29	1.76
도 시 인 구*	8,947	15,652	24,875	5.59	4.74
농촌인구 (B)	16,042	15,782	12,561	-0.16	-2.26
(면 인 구)	15,731	15,656	11,463	0.00	-3.07
농촌인구율(B/A)	64.2	50.2	33.6		

\* 행정구역상 시와 인구 2만 이상인 읍의 인구.

그러나 인구의 자연증가율을 감안하고 도시지역으로부터 농촌지역으로 전입해온 인구가 없었다고 가정할 때 순수히 농촌지역에서 도시지역으로 이농한 인구를 추산하면 <표 2>와 같이 1966년 이후 1980년까지 연평균 약 60만명 정도가 되는 것으로 나타나고 있다.

표 2 농촌인구의 사회적 이동추정, 1955~80

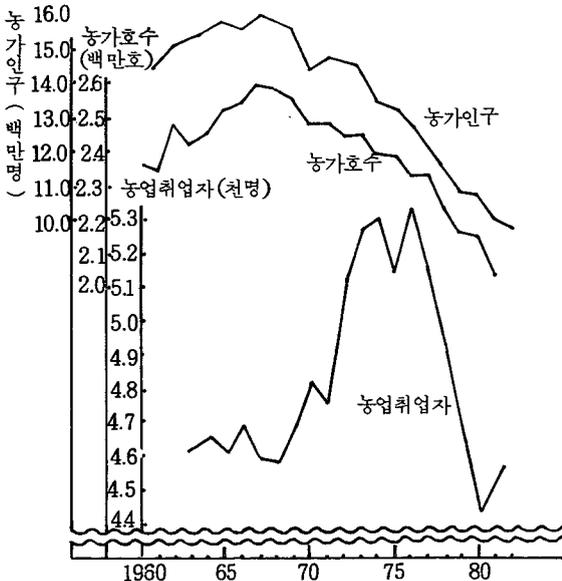
(단위 : 1,000명, %)

기 간	자연증가율	농촌인구 증감률	농촌인구 사회적이동률	농촌인구의 사회적이동
1955~60	3.05	1.33	- 1.72	281
1960~66	2.61	0.86	- 1.75	306
1966~70	1.90	- 1.67	- 3.57	605
1970~75	1.98	- 1.77	- 3.75	595
1975~80	1.54	- 2.75	- 4.29	605

※ 연평균 증감률 또는 연평균 이동인구.

자료: 최양부, 농촌인구의 감소와 이촌의 장기전망, 도시문제, 1984. 2.

그림 1. 농가인구, 농가호수 및 농업취업자의 감소



자료 : 농수산부, 농림통계연보 및 경제기획원, 한국통계연감, 각년호

## (2) 이농의 유형과 성격

농가인구의 도시로의 이농 유형에는 (1) 가구원 전체가 이동하는 전가족 이동, (2) 가구 구성원 중 일부분(1인 또는 2인 이상)만이 이동하는 부분 가족이동의 두 종류가 있다.

각 유형별로 이농의 특징을 보면, 전 가족이동의 경우는 소·영세 농층을 중심으로 이루어지고 있으며 이는 60년대 이농의 주류를 이룬다(약 60%). 70년대로 올수록 부분 가족 이농의 비율이 늘고 있는데 이는 대농층에서 교육을 통한 지위 상승의 통로로 이동하는 것으로 보인다.

연령층으로는 전가족 이동은 없으나, 부분 가족 이동은 10대 후반에서 20대까지의 경제활동인구가 대부분이다. 인구 및 주택 센서스에 따르면 76~80년 사이의 농촌에서 도시로의 이동인구 중 15~19세가 28.3%, 20~24세가 23.9%, 25~29세가 18.7%로, 이들 청년층이 70.9%를 차지하고 있다.

이농자의 학력은 농촌에 남은 사람보다는 일반적으로 높지만, 중등 학력 정도가 대부분이다. 이들의 학력은 최근으로 올수록 높아지고 있다.

표 3. 학력별로 본 이농의 추세

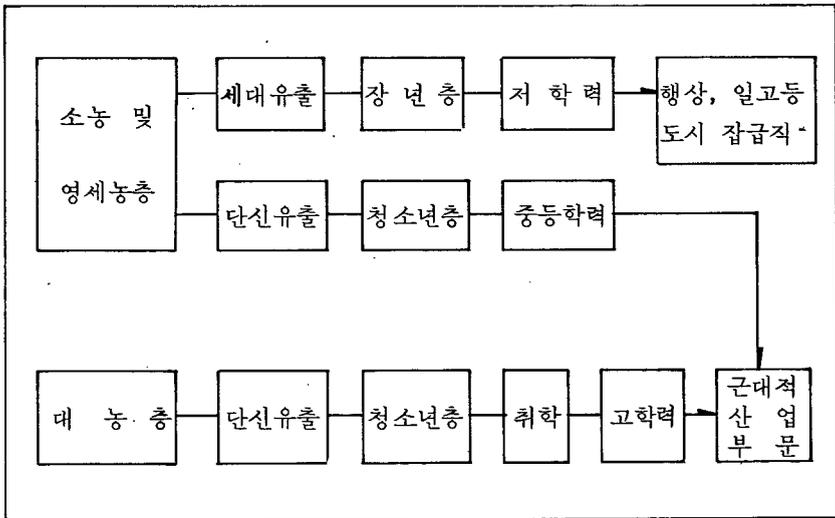
연 도		단위 : %		
		1966~70	1971~75	1976~80
국	졸	48.6	42.0	31.5
중	졸	22.4	26.6	29.5
고	졸	15.0	19.8	27.5
초	대 이상	4.5	4.5	5.7
불	취 학	9.5	7.1	5.9

자료 : 경제기획원, 인구 및 주택센서스 보고, 1970, 1975, 1980,

소·영세농일 경우는 전가족 이농의 경우 행상, 일고 등 도시 잡급직을 형성하는 것이 많고 부분 가족이동의 경우 도시 잡급직을 경험하는 것이 적지 않지만 근대적 산업부문의로의 상승 가능성이 있고 70년대 후반으로 올수록 그 가능성이 높아지고 있다.

대농일 경우에는 대부분 자녀의 취학과 취직을 통한 이동이고 고학력을 경험한 뒤 근대적 산업 부문으로 취업한다. 이상을 요약한 것이 <그림 2>이다.

그림 2 농가인구의 유출형태



이상을 종합할 때 농촌인구의 도시로의 유입은 대부분이 일자리를 찾거나 자녀 교육에 그 목적이 있다고 말할 수 있으며, 이러한 결과는 <표 4>에서와 같이 1980년에 실시된 한 조사 연구에 나타나고 있는 서울로 올라온 이유중 취업 목적이 55.6%, 자녀 교육목적이 23.5%를 차지하고 있는 현실에 잘 반영되어 있다고 생각한다.

표 4. 서울시 유입인구의 이입사유, 1980

이 입 사 유	구 성 비 (%)
취 업	55.6
직 장 관 계	34.6
일자리를 찾을 목적	10.8
장사 또는 사업상 이유	10.2
교 육 목 적	23.5
가족이주에 합류	15.4
기 타	5.5
공공문화시설 양호	1.7
친구 및 친척의 권유	2.7
기 타	1.1

자료 : 국토개발연구원, 수도권정비 기본계획, 1981.

### (3) 농촌인구의 감소전망

1982 ~ 83 년간에 걸쳐 3개 농촌지역의 주민 총 1,881 명을 상대로 조사된 농촌주민의 이농의사를 보면 <표 5>와 같이 약 20 ~ 30 %가 잠재적인 이촌의사를 가지고 있는 것으로 보인다.

표 5. 농촌주민들의 이촌의사

(단위 : 명, %)

이 촌 의 사	경기안성(1982)	전남강진(1982)	경남고성(1983)
계속 거주하겠다.	471 (26.5)	491 (59.9)	229 (51.5)
모르겠다.	29 (4.7)	141 (17.2)	60 (13.4)
이주하겠다.	116 (18.8)	188 (22.9)	156 (35.1)
계	616 (100.0)	820 (100.0)	445 (100.0)

자료 : 최양부의, 농가경제의 유형과 성격분석, 1983.

다른 한편으로 농촌지역에서 농업생산활동에 참여하고 있는 농업 취업자와 농가인구 및 농가호수도 농업의 기계화의 진전과 더불어 더욱 감소해 나갈 것으로 전망된다. 특히 1970 년대의 농가의 청장년 층을 중심으로 한 농가인구의 감소는 농가경제의 노령화를 촉진시키고 있고 <표 6>에서와 같이 1982년 전국 표본농가 3,300호 가운데 경영주의 나이가 50세 이상인 농가의 비율이 50%수준에 이르고 있는 현실을 감안할 때 농가호수 및 인구의 감소는 더욱 불가피한 현상이 될 것으로 전망된다.

표 6. 경영주의 성과 나이에 따른 농가분포, 1982

단위 : 호 (%)

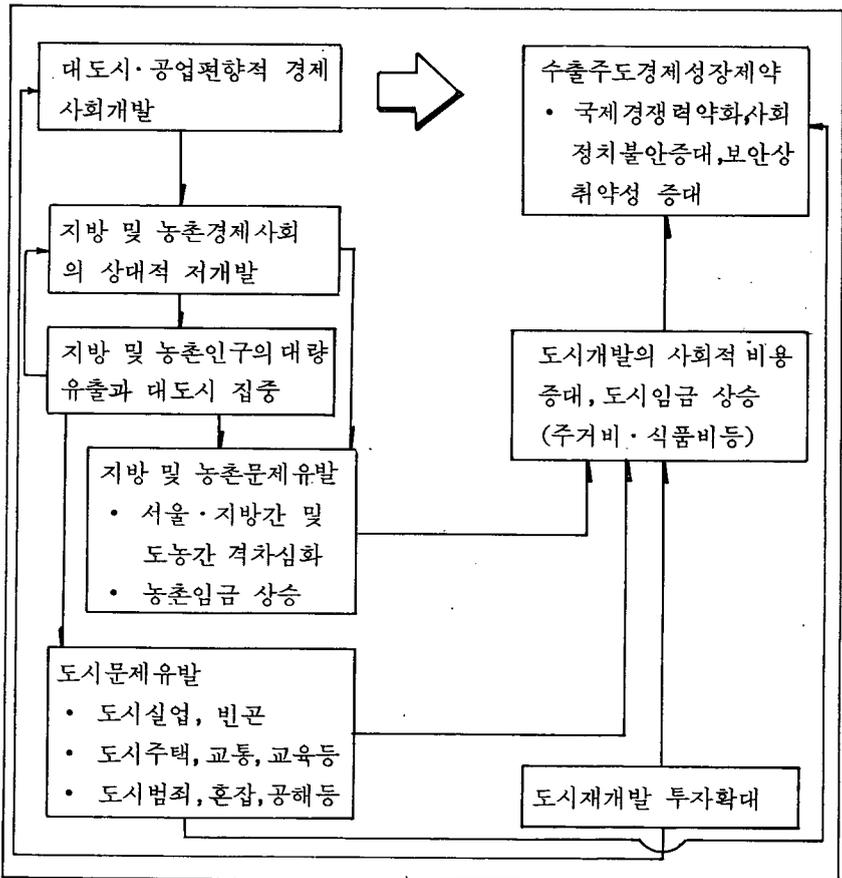
나 이	성 별		계
	남	여	
24세미만	11 ( 0.4 )	1 ( 0.3 )	12 ( 0.4 )
25 ~ 29	77 ( 2.6 )	2 ( 0.6 )	79 ( 2.4 )
30 ~ 34	145 ( 4.9 )	8 ( 2.3 )	153 ( 4.6 )
35 ~ 39	278 ( 9.5 )	15 ( 4.2 )	293 ( 8.9 )
40 ~ 44	396 ( 13.5 )	39 ( 11.0 )	435 ( 13.2 )
45 ~ 49	564 ( 19.2 )	56 ( 15.8 )	620 ( 18.8 )
50 ~ 54	481 ( 16.4 )	94 ( 26.6 )	575 ( 17.5 )
55 ~ 59	388 ( 13.2 )	60 ( 16.9 )	448 ( 13.6 )
60세이상	600 ( 20.4 )	79 ( 22.3 )	679 ( 20.7 )
계	2,940 ( 100.0 )	354 ( 100.0 )	3,294 ( 100.0 )

자료 : 최양부의, 농가경제의 유형과 성격분석,  
연구보고 74, 한국농촌경제연구원, 1983. 12.

## 나. 이농의 사회적 문제

1960 ~ 70 년대를 통하여 급격하게 진행된 농촌인구의 감소와 대도시 집중은 <그림 3>과 같은 도시·농촌문제의 누적적 악순환이라는 심각한 사회문제를 제기하고 있다.

그림 3. 도시문제 및 지방·농촌문제의 누적적 악순환



1960 ~ 1970 년대에 있어서 농촌인구의 도시집중은 값싼 양질의 노동 자원을 기반으로 한 수출 주도의 경제성장을 가능케 한 직접적인 요인의 하나가 되었으나 농업구조 혁신과 농업기계화가 수반되지 않는 농촌(농업)인구의 급격한 감소는 농업 노동력부족을 통한 농촌임금의 상승을 가져와 농업성장을 제약하는 한 요인이 되고 있다. 이농은 농업노동력의 유출(노동력의 여성화, 고령화)이라는 직접적 영향뿐만 아니라 이들이 부재 지주화 함으로서 임대차의 진행 및 자원의 유희화, 농업 생산력의 저하를 가져와 식량자급이라는 국가 정책에도 차질을 가져오는 요인이 되고 있다. 또한 농촌의 공동화는 공동체의 질서를 변화시키고, 잠재적 이농층의 형성은 국가 안보상 취약성을 증대시키고 있다.

한편으로 도시에 있어서는 실업, 빈곤, 주택, 교통, 교육 등 많은 도시문제를 유발시키고 있으며, 특히 도시 생활비의 상승을 통하여 도시 노동자들의 임금상승을 불가피하게 하는 요인이 되고 있어 수출주도형 경제성장 그 자체의 제약 요인이 되기도 한다. 이농민이 도시에서 일정한 직업을 얻어서 정상적인 생활을 누린다 해도 팽창은 여러가지의 문제를 야기한다. 더구나 일정한 생활방편이 없이 일고 등, 그때그때 벌어서 먹고 사는 행상이나 날품팔이 생활은 도시 기능의 큰 장애 요소로 등장하며, 그들을 위한 사회간접자본의 투자는 국가전체의 자금압박을 초래, 타산업에까지 나쁜 영향을 미친다. 그러므로 과도한 이농은 <그림 3>에서 보는 바와 같이 도시와 농촌간의 악순환을 제약하는 사회경제문제를 제기시키고 있다.

## 다. 이농에 대한 새로운 인식과 대책

1960 ~ 70 년대를 통하여 급격하게 진행되어 온 농촌인구의 감소

와 그들의 서울, 인천을 중심으로 한 수도권지역과 부산, 대구 등의 대도시 지역으로의 집중은 한국사회의 안정과 균형발전을 저해하는 직접적인 요인으로 지적되고 있다. 바꾸어 말하면 농촌인구 문제에 대한 사회적 인식이 1960 ~ 70 년대의 고도성장을 위해서는 농촌지역의 잠재실업과 농업인력을 공업인력화 하여야 하기 때문에 농촌지역으로 부터의 인구의 감소와 대도시 집중은 바람직하다는 논리에서 이제는 결코 바람직한 것이 아니며 오히려 수도권의 이상비대화 현상과 대도시 팽창을 억제하기 위해서는 농촌인구의 농촌지역 정착이 유도되어야 한다는 방향으로 바뀌고 있는 것이 오늘의 현실이다.

그림 4. 농촌인구문제에 대한 사회적 인식의 변화

년 대	경제사회발전	농촌인구문제
1990	정의로운 민주복지사회	○ 인구나 산업의 공간적 균형배치 ○ 적정수준의 농촌인구유지
1980	탈빈곤의 고도경제성장 (산업사회)	○ 인구증가의 억제 ○ 농촌인구의 도시유입과 산업인력화 ○ 인구의 대도시집중
1970	절대빈곤의 악순환 (농경사회)	○ 급격한 인구증가 ○ 농촌의 유희실업인구
1960		
1950		

이와 같이 이농현상을 보는 사회적 인식의 변화는 어떻게 하면 농촌지역의 인구부양능력을 높일 수 있는가라는 새로운 문제를 제기하고 있다.

그러나 농촌인구의 농촌정착의 유도라는 새로운 문제는 농가호수 및 농가인구 또는 농업취업자의 감소를 억제시켜야 한다는 논리로 비약되어서는 안된다. 농업이 근대적 산업으로 생산적 발전을 이루어 나가기 위해서 요청되고 있는 농업기계화 등에 따라서 농가인구와 농업취업자의 감소는 불가피하고 바람직한 것이라고 말할 수 있

다. 따라서 1960 ~ 70 년대와 같이 농촌지역에서 감소하는 농가인구와 농업취업자를 대도시로 유출시키지 않고 앞으로는 어떻게 농촌지역내에서 그들을 흡수하여 정착시킬 수 있느냐가 핵심적인 문제가 된다고 말할 수 있다.

농업생산력발전을 위한 농업구조의 혁신이란 차원에서 '농가경제의 장래에 대한 희망, 예를들면 탈농업 또는 은퇴희망, 겸업희망, 또는 농업전업희망 등에 따라서 농가경제의 유형화가 이루어지고 이러한 관점에서 농가인구 및 농가호수의 감소가 장기적으로 볼 때 계획적으로 유도되는 것이 바람직하다고 판단된다.

이러한 맥락에서 현재 추진중에 있는 「농어민후계자 육성정책」은 기간농가의 선별적 육성이라는 차원에서 바람직한 정책이 아닐 수 없다.

그러나 앞으로 감소해 나갈 농가 및 농업인구를 농촌지역에서 흡수하기 위해서는 농촌지역내에서 안정된 취업기회가 농업이 아닌 2, 3차산업 부분에서 확대되어야 한다.

다른 한편으로는 농촌주민들이 농촌지역에서도 도시적 편익과 서비스를 제공받을 수 있도록 농촌의 생활환경, 특히 교육, 의료, 교통 등이 더욱 발달되지 않으면 안된다.

즉, 농촌주민들의 농촌정착을 유도하기 위해서는 소득기반과 생활환경기반이 대목적으로 확충되지 않으면 안된다. 이러한 측면에서 1983년에 제정된 「농어촌소득원개발촉진법」은 농촌지역내에 「농공지구」구성을 통한 농촌공업개발을 추진함으로써 새로운 취업기회를 확충시켜 농가소득을 획기적으로 증가시켜 나갈 수 있을 것으로 예상된다.

다른 한편 1985년부터 시범적으로 실시되어 나갈 「농촌지역종합개발정책」은 농촌지역에서의 새로운 소득기회의 확충과 함께 농

---

촌생활환경을 더욱 개선시켜나갈 것으로 전망된다. 이제 장기적으로 꾸준히 추진됨으로써 농촌지역의 인구부담능력이 향상되어 1960~70년대와 같은 급격한 이농을 완화내지 억제시켜나갈 것으로 전망된다. 물론 이상과 같은 정책들이 단기간내에 현실적으로 진행되고 있는 이농방지에 효과를 가져올 것으로 기대하기는 어렵다.

따라서 농촌인구의 농촌지역에서의 안정적 정착을 위한 농촌개발 투자의 확대는 국토공간의 균형발전이란 차원에서 정책적 결단과 선택이 요청되는 과제가 아닐 수 없다.

빈 면

빈 면

빈 면

농촌경제와 농정의 실상

---

1984년 9월 7일 발행

발행인 김 영 진

발행처 한국농촌경제연구원

☐③☐ 서울특별시 동대문구 회기동 4-102  
등록 1979년 5월 25일 제 5-10호  
전화 962-7312~5

인쇄처 東洋文化印刷株式會社

---

<비매품>