

農漁村綜合對策의  
意義와  
새로운 農政方向

1986. 4.

韓國農村經濟研究院

빈

면

## 머리말

지난 3月 5日 「農漁村綜合對策」이 發表되었다. 이 對策은 政府 各部處가 農漁村問題의 중요성에 대하여 認識을 같이 하였다는 것, 그리고 그 러한 認識위에서 汎部處的 對策을 마련하였다는 데에 農政史的 次元에서 뿐만 아니라 經濟政策史的 次元에서도 커다란 의의를 가지고 있다.

이 資料는 「이러한 對策이 어떠한 經濟社會的 背景과 必要性에서 發想되어 어떠한 과정을 거쳐 具體化 되었는가? 그리고 이 對策의 수립에 앞서 政府는 農業·農村에 대하여 어떠한 認識을 가지고 있었는가? 나아가 이 對策에 대하여 農民, 言論, 그리고 學界는 어떻게 反應하고 어떠한 評價를 내렸는가?」를 整理하려는 것이다.

이 資料는 두 가지 目的을 가지고 作成되었다. 첫째는, 經濟政策史 혹은 農政史의 史草로서의 記錄을 남기려는 것이고, 또 하나는 이 政策이 상당히 長期的인 施策을 담고 있음에 비추어 앞으로 구체적인 施策을 成案, 집행하게 될 政策실무자들이 政策의 흐름을 이해하는 데 도움을 주려는 것이다.

이 資料는 먼저 第1章에서 綜合對策의 背景과 成立經路로 설명하고, 第2章에서 同 對策의 意義와 推進戰略을 整理하였다. 第3章에서는 同 對策의 내용을 項目別로 그 意義 및 意圖등과 함께 설명하고 끝으로 第4章에서 同 對策에 대한 農民, 言論 그리고 學界의 여론과 評價를 整理하였다.

이 資料作成에 協力한 崔洋夫 研究委員, 李貞煥 首席研究員, 그리고 李壽寧·李仁哲 室長의 勞苦에 사의를 표하며, 이 資料가 앞으로 널리 유익하게 이용되기를 기대한다.

1986. 4

韓國農村經濟研究院長 金榮鎮

빈

면

# 目 次

## **第1章 農漁村綜合對策의 背景**

1.	農家經濟問題의 實態와 背景 .....	1
가.	經濟發展과 韓國農業의 發展 .....	1
나.	開放政策의 대두와 農家經濟 與件의 變化 .....	4
다.	農家經濟問題의 現象 .....	9
2.	農村生活環境問題의 實態와 背景 .....	11
가.	都市中心 開發政策과 農村地域의 生活與件 .....	11
나.	離村의 增加와 農村地域의 活力 상실 .....	13
3.	人口의 都市集中과 社會經濟的 非能率性의 增加 .....	14
4.	새로운 認識의 등장과 綜合對策의 成립 .....	15

## **第2章 農漁村綜合對策의 意義와 推進戰略**

1.	農漁村 綜合對策의 意義 .....	17
가.	經濟成長과 國家發展戰略의 轉換 .....	17
나.	綜合的 農政觀의 確立 .....	18
다.	汎部處的 對策 .....	20
라.	綜合開發 方式의 導入 .....	21
2.	農漁村 綜合對策의 基本方向 .....	22
가.	農漁民의 經濟的 負擔의 輕減 .....	22
나.	農水產業 生產의 構造的 改編 .....	23
다.	農村 工業化와 地域經濟의 活性化 .....	24
라.	農漁村 生活環境의 都市化 .....	25
마.	農漁村地域 綜合開發의 本格化 .....	26

3. 農漁村 綜合對策의 推進戰略 .....	27
가. 長短期 對策의 區分推進 .....	27
나. 農漁村 綜合對策 協議會의 構成과 運營 .....	30
다. 第6次 5個年 計劃에의 反映 .....	31
라. 綜合開發方式의 擴大 .....	31

### 第3章 農漁村 綜合對策의 內容

1. 農外所得源 開發促進 .....	32
가. 農工地區 開發事業의 本格的 推進 .....	32
나. 農漁村地域 工場에 대한 稅制 등 支援強化 .....	34
다. 土地利用 規制의 완화 .....	36
라. 기타 農漁村 所得源의 개발촉진 .....	37
2. 農水產 所得源의 擴充 .....	37
가. 農水產物 需要擴大 .....	37
나. 쌀의 消費減少 緩和對策 .....	38
다. 農業所得源의 多元화와 營農의 자율화 .....	39
라. 農水產物의 需給安定對策 .....	40
마. 農地金融의 新設과 農地購入의 원활화 .....	41
바. 農漁民 後繼者 育成事業의 강화 .....	41
사. 沿岸漁場의 牧場化 .....	42
3. 農漁村 生活與件의 改善 .....	43
가. 農漁村 社會間接資本의 확충 .....	43
나. 農漁村 醫療 서비스의 향상 .....	44
다. 農漁村 教育環境의 改善 .....	47
라. 기타 農漁村 生活便益의 增進 .....	49
4. 農漁村開發 特別基金의 設置 .....	51
가. 支援對象 事業 .....	51
나. 基金造成 및 運營 .....	52

5. 農漁村對策의 효율적 推進을 위한 制度改善 .....	53
가. 地方政府의 機能과 組織 再整備 .....	53
나. 農漁村 關聯機關의 機能再定立 .....	54
다. 農漁村綜合開發 方式과 地域別 豫算編成 方式的 도입 .....	55
6. 負擔輕減을 위한 當面措置 .....	56
가. 農漁村 관련資金의 利子負擔輕減 .....	57
나. 農地 賃貸借料率 上限設定 .....	58
다. 水利施設 改補修事業 支援 및 水稅輕減 .....	58
라. 共同利用을 提供하는 방향으로 農機械 購入支援 .....	59
마. 面이하 農漁村 實業系高校 授業料 免除 .....	59
바. 漁民負擔輕減 措置 .....	60
사. 乳加工製品 및 果汁飲料에 대한 特消稅 免除 .....	60
아. 農漁村 零細民 및 低所得 農漁家 自立支援 強化 .....	60
자. 當面對策 要約 .....	61
7. 綜合對策의 所要資金 投資計劃 .....	62

#### 第4章 3·5農漁村 綜合對策에 대한 各界의 評價

1. 主要 言論의 評價 .....	64
가. 일치된 問題意識 .....	64
나. 方向 바로 잡힌 內容 .....	66
다. 檢討 필요한 몇 가지 問題 .....	67
2. 學界의 評價 .....	70
3. 農民의 評價 .....	73

빈

면

## 第1章

### 農漁村綜合對策의 背景

#### 1. 農家經濟問題의 實態와 背景

##### 가. 經濟發展과 韓國農業의 發展

長期的 觀點에서 볼 때 解放으로부터 2000年代까지의 期間은 「우리나라 經濟社會가 後進社會로부터 先進社會로 도약하는 過程」이라고 그 基本的 性格을 규정할 수 있다. 그 過程 속에서 韓國의 經濟社會는 解放으로부터 1960年代初에 이르는 「發展의 準備期」, 그리고 1960年代初부터 1970年代 中後半까지의 「外延的 擴大期」를 거쳐 이제 새로운 發展段階에 접어든 轉換期에 처해 있다〈그림1-1〉. 이제 그 發展過程을 좀 더 상세히 살펴보면서, 특히 農業問題가 그와 같은 經濟社會의 發展에 따라 어떻게 변화하여 왔는가를 검토해 보기로 하자.

\* 發展의 準備期(解放～1960年代初)

6. 25動亂으로 發展에 斷絕은 있었지만 解放으로부터 1960年代初까지

의 기간은 政治的, 社會的, 經濟的 變革으로부터 과생된 혼란을 수습하고 새로운 經濟體制와 制度의 定着을 모색하는 發展의 準備期間으로 이해할 수 있다. 이 期間에는 국민 1인당 總生產이 \$100미만에 불과하여 最低生存水準의 확보에 國民 대다수의 관심이 집중된 時代였다.

이러한 여전 아래서 農業의 基本課題는 ① 日帝로부터 물려받은 小作農構造를 청산하여 農業에 새로운 生產關係를 확립시키고, 農業과 관련된 제반제도를 정비하여 農村內部에 잠재하고 있는 遊休資源을 效果적으로 動員할 수 있는 기틀을 마련하는 것과 ② 食糧增產과 값싼 外穀導入으로 國民을 기아로부터 구출하는 것이었다.

그림 1-1 國民經濟의 發展과 農業의 變遷

	國民經濟의 發展	農業의 變遷
發展의 準備期 (解放~1960年代初)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 解放과 戰爭의 混亂 수습</li> <li>○ 새로운 體制와 制度의 정립</li> <li>○ 最低生存水準의 確保 (國民 1人當 GNP \$100미만)</li> <li>○ 餓餓의 解決</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 農業構造의革新 (土地改革)</li> <li>○ 새로운 農業關聯制度의 수립</li> <li>○ 國民食糧의 確保(잉여 農產物 導入과 糧穀管理)에重點</li> <li>○ 自給的 自作零細農中心</li> <li>○ 耕地의 開發과 높은 利用率</li> <li>○ 勞動力의 供給擴大</li> <li>○ 增產으로 食糧自給率維持에 중점</li> <li>○ 半商業的 半賃借農의 增大</li> <li>○ 農家所得의 相對的 向上</li> </ul>
外延的 擴大期 (1960年代初 1970年代中 後半)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 國內遊休資源의 效果的 動員과 外資導入</li> <li>○ 成長據點의 集中開發</li> <li>○ 絶對所得의 增大 (國民 1人當 GNP \$100→\$1,000)</li> <li>○ 食生活의 量的 確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 労動力의 不足</li> <li>○ 食糧自給率의 下落</li> <li>○ 農家所得의 後退</li> <li>○ 開放農政의 出現</li> </ul>
轉換期 (1970年代中 後半~現在)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 國內遊休資源의 고갈</li> <li>○ 外資導入의 制約</li> <li>○ 成長의 遲화</li> <li>○ 階層, 部門間의 갈등 노출</li> <li>○ 安定化 政策의 출현</li> </ul>	

이 기간동안 土地改革에 의하여 韓國農業은 零細自作農 體制로 전환되었으며, 農村振興廳이 설립되고 農業協同組合이 조직되어 농민에 대한 技術支援과 資金支援 체계가 확립되었다. 한편 農業總生產은 약 6 할, 食糧生產量은 약 180만公石 증가하였고, 外穀은 1962년부터 연평균 40~50만公石씩 도입되어 張창하는 食糧需要에 대처하였으나 아직도 食糧의 絶對不足狀態는 해소되지 못하였다.

이 기간에는 全體人口의 7~8할이 農家人口였으므로 대부분의 農家는 自給하기에 충분한 食糧을 생산하는 것이 基本的 目標가 되는 自給的 零細自作農(Subsistance Owner Farm)이었다. 따라서 增產은 곧 農家の 目標이자 農政의 目標가 될 수 있었다.

#### \* 外延的 擴大期(1960年代初~1970年代 中後半)

1960年代初부터 1970年代 中後半까지의 期間은 새로운 體制와 制度의 정착으로 발생된 經濟社會의 에너지를 원동력으로 國內 遊休資源을 동원하고 外資導入을 촉진하여 高度成長을 달성한 經濟의 「外延的 擴大期」로서 특징지울 수 있다. 또한 부족한 資本의 投資效率을 최대화하기 위하여 成長據點 중심의 開發戰略을 취한 결과 地域開發의 不均衡과 大都市 人口集中 등을 초래한 時期였다.

이 기간동안 국민 1인당 總生產은 \$100에서 \$1,000로 성장하여 國民 대다수가 所得의 增大와 풍족한 食生活을 영위하는데 많은 관심과 노력을 기울인 時期였다.

이러한 與件 아래서 農業의 基本課題는 ① 農村內部의 遊休資源을 동원하여 農業生產에 이용할 뿐만 아니라 잉여분을 非農業部門에 공급하는 것과 ② 食糧을 증산하고 消費를 조정하여 人口팽창(年平均 1.7~2.6 %)에도 불구하고 최소한의 外穀導入(최소한의 外貨支出)으로 國民 모두에게 골고루 食糧을 공급하는 것이었다.

이 기간동안 耕地面積은 20만 ha 이상 확대되고 耕地利用率은 140%선을 계속 유지하였다. 農家人口의 經濟活動 參加率은 59%에서 65% 수준으로 크게 상승하고 農林水產業 就業者數는 480만명에서 550만명으로

약 70만명이나 증가하였을 뿐만 아니라 非農業部門에 200만명 내외의 勞動力を 공급하였다.

農業總生產은 약 9할 증가하였고, 食糧生產量은 약 210만t 증가하였다. 이같은 増產과 더불어 쌀의 消費節約과 보리, 薯類 등의 消費促進을 강력히 추진한 결과 食糧自給率은 70% 이상을 유지할 수 있었다.

한편, 이 기간동안 全體人口 중 農家人口 比重은 3할 수준까지 감소하였고, 農家の 평균 商品化率은 1973년에 50%를 돌파하고 1977년에는 60%에 달하여 대부분의 農家가 生產物의 상당부분을 판매하는 半商業的 小農으로 변모하였다. 따라서 農家の 目標는 増產으로부터 商品化를 통한 所得의 增大로 변화되었고 農產物價格 문제가 중요한 農業問題로 등장하게 되었다. 이같은 變化는 増產에만 집착하는 農政과 차츰 마찰을 빚게 되었고 그 마찰은 드디어 통일벼 栽培擴大 정책을 둘러싸고 그 절정을 이루었다. 그러나 그러한 마찰의 한편에서는 2重穀價制가 도입되어 米麥價의 支持政策이 폭넓게 실시되었고 海外農產物의 도입은 강력히 억제되어 農業에 일정한 보호막이 부여되었던 시대이기도 하였다.

#### \* 轉換期에 처한 國民經濟와 農業

1970年代 中後半부터 韓國經濟는 종래의 外延的 擴大에 의한 成長戰略이 한계를 나타내기 시작하였다. 勞動供給은 非彈力의 되고 勞賃의 上昇率이 生產性의 向上를 상회하기 시작하였다. 輸出商品의 國際競爭力은 약화되고 成長은 둔화되었으며, 外資導入에는 制約이 나타났다.

한편, 國民 1인당 總生產이 \$1,000 수준에 도달하자 國民의 욕구는 증대되고, 階層과 部門間의 갈등은 표면화되기 시작하였다. 이것은 韓國經濟社會가 새로운 發展段階에 접어들었으며 따라서 새로운 發展戰略이 요청되는 시점에 왔음을 나타내는 것이다.

#### 나. 開放政策의 대두와 農家經濟與件의 變化

위와 같은 狀況認識아래 經濟政策은 量的 膨脹政策을 지향하고 物價

安定에 최우선을 두며, 政府主導에 의한 保護를 축소하고, 開放化政策을 적극화하여 比較優位產業을 육성하여 나간다는 방향으로 기본적 轉換이 이루어졌다. 이러한 經濟政策의 基調轉換에 따라 農產物의 政府收買價格引上 억제, 不足農產物의 海外導入增大에 의하여 低農產物價格을 유지한다는 開放農政이 등장하였다.

이와 같은 農業政策의 方向轉換은 다음과 같은 결과를 초래하였다.

#### \* 價格條件의 悪化

1970年代에는 農產物價格이 中間投入財價格보다 年 0.9% 포인트, 消費支出價格보다는 年 1.7% 포인트씩 더 상승하여 價格條件이 農家所得에 유리하게 전개되었다. 그러나 1970年代末 후에는 農產物價格이 中間投入財價格보다 年 3.3% 포인트, 消費支出價格보다는 年 3.2% 포인트씩이나 낫게 상승하여 價格條件이 農家所得에 대단히 불리하게 전개되었다. 農產物價格의 이같은 상대적 하락은 쌀을 비롯한 穀物價格의 침체와 채소, 과일 등 換金性作物의 價格不安에서 비롯된 것이다. 더욱이 1980년의 震地파동과 1983~5년의 소파동으로 農產物價格은 그 上昇率의 크기에 불구하고 農家所得에 결정적으로 불리한 작용을 하였다.

表 1-1 品目別 價格動向

	1970~72	1977~79	1983~84	年變化率 (%)	
				(1970~72) ~(1977~79)	(1977~79) ~(1983~84)
中間財投入價格	19.0	70.3	142.7	20.6	13.7
農產物價格	18.0	70.2	120.9	21.5	10.4
穀物價格 (쌀)	16.3 (18.7)	61.0 (67.5)	112.9 (124.2)	20.7 (20.1)	11.8 (11.7)
菜蔬價格	21.1	98.2	115.0	24.5	2.9
과일價格	24.1	89.2	119.9	20.6	5.5
畜產物價格	22.2	78.9	151.9	19.9	12.6
消費支出價格	18.5	65.4	131.7	19.8	13.6

資料：韓國銀行, 「國民所得計定」 기초자료.

農家의 價格條件이 악화되고 있는 중요한 또 하나의 이유는 農業用 中間財價格이 일반 工產品價格보다 빠르게 上昇하였기 때문이다. 예를 들면 같은 石油化學製品의 價格은 年 4.4%씩 上昇하였음에 비하여 肥料價格은 年 10.3%, 一般機械 및 部品의 價格은 年 4.5%씩 상승한데 비하여 農機械價格은 年 5.3%씩 상승하였다. 또한 配合飼料 原料價格은 年 2.7%씩 하락하였으나 配合飼料價格은 年 7.8%씩이나 상승하였다. 그 결과 產業全體의 中間財價格은 年 4.4%씩 상승한 반면 農業用品價格은 年 7.6%씩이나 상승하였다. 이것은 農業用 中間財 產業의 生產性向上과 流通 能率에 문제가 있기 때문일 것이다.

1980年의 경우 年間 肥料費 3,400억 원, 農藥費 1,400억 원, 飼料費 4,500억 원 등 모두 10,400억 원이 中間財費用으로 支出되고, 農機械 購入費用으로 2,191억 원이 지출되고 있는데, 이와 같은 農產物價格／農業用品價格 比率의 하락으로 農業部門의 附加價值率(附加價值／農業產出)이 1970年代 後半부터 급격히 하락하고 있다.

表 1-2 農業用 資材價格과 類似製品의 價格比較

品 目	農業用品農家購入價格指數		類似製品都賣價格指數		
	價格指數 (1985)	上昇率 (1980~85)	上昇率 (1980~85)	價格指數 (1985)	品 目
農業用品 (家畜類제외)	144.0	% 7.6	% 4.4	123.9	全產業中間財 價格指數
肥 料	163.5	10.3	1.5	107.9	石油化學製品
農 藥	133.5	5.9	4.3	123.7	化 學 製 品
農 機 械	129.3	5.3	4.5	124.8	機械 및 部品
飼 料	145.4	7.8	△ 2.7	87.2*	導入飼料原料

\* 輸入價格指數 64.7, 換率指數 134.8 쪽용.

表 1-3 農業의 附加價值率 推移

	1972~74	1977~79	1983~84	年變化量(%) 포인트)	
				(1970~72) ~(1977~79)	(1977~79) ~(1983~84)
附加價值比率	75.1%	76.1%	68.0%	0.20	-1.47

資料：韓國銀行，「國民所得計定」。

#### \* 海外農產物의 導入增加

1970年代 後半 이 후 糧穀導入量이 年平均 11% 이상씩 증가하여 食糧自給率은 年 3.2% 포인트씩 하락하였고, 쇠고기, 油脂 등의 導入量도 1970年代 후반 이후 급격히 증가하였다.

#### \* 農業生產의 增加둔화

價格條件이 惡化되고 海外農產物의 도입이 급격히 증대함에 따라 國內農業의 成長率이 현저히 둔화되었다. 1970年代에는 農業產出이 年平均 4.17%씩 증가하였으나, (1977~79)~(1983~84) 사이에는 2.55%에 머물고 있다.

그런데 耕種部門은 0.96%의 成長에 그쳤으므로 2.55% 成長도 대부분 畜產部門의 成長에 기인한 것이다. 그러나 畜產部門의 成長은 企業

表 1-4 農產物 輸入動向

	1970~72	1976~78	1983~84	年變化率(%)	
				(1970~72) ~(1977~79)	(1977~79) ~(1983~84)
糧穀導入量(千噸) (百萬弗)	2,617 245	3,486 488	7,179 1,229	4.89 12.17	11.18 15.27
쇠고기導入量(千噸)	0	15.1	33.0	-	12.78
油脂導入量(千噸)	73.6	92.8	172.5	3.94	10.00
食糧自給率(%)	74.2	70.6	50.0	-0.6	-3.2

資料：韓國農村經濟研究院，「食品需給表」。

表 1-5 品目別 生產動向

單位 : 1980年不變, 10억원

	1970~72	1977~79	1983~84	年增加率 (%)	
				(1970~72) ~(1977~79)	(1977~79) ~(1983~84)
米 穀	2,603	3,566	3,610	4.60	0.22
菜 蔬	672	1,216	1,419	8.84	3.50
果 實	115	259	434	12.30	9.84
기타耕種	1,785	1,675	1,614	△0.90	△0.67
耕 種 計	5,175	6,716	7,077	3.79	0.96
畜 產	587	958	1,686	7.22	10.87
農業總產出	5,762	7,672	8,812	4.17	2.55

資料 : 韓國銀行, 「國民所得計定」 기초자료

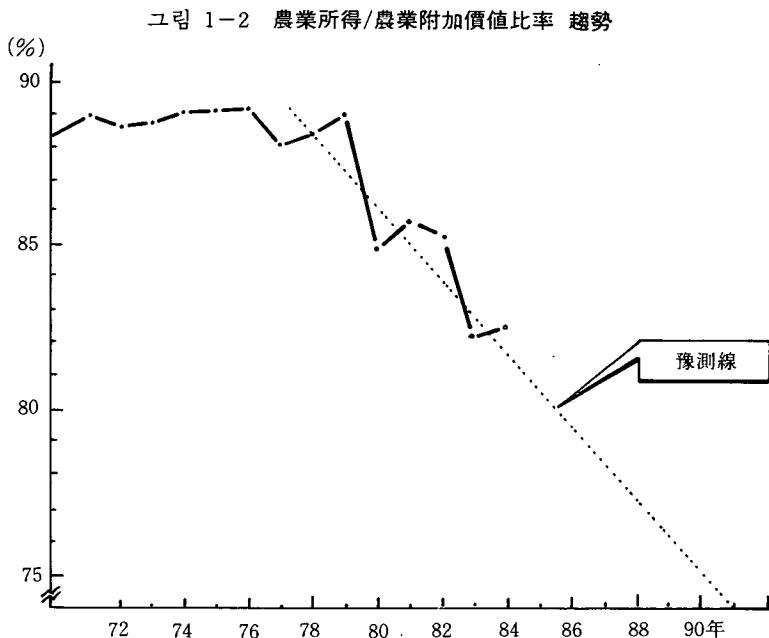
畜產에 의하여 주도되었으므로 이를 제외하면 畜產部門의 成長率도 6~7% 수준에 머물고, 따라서 農家의 農業總產出 成長率은 1.7% 내외에 불과할 것으로 추정된다. 그러나마의 畜產成長도 쇄지 파동, 소 파동으로 農家所得에 도리어 負의 效果를 나타내었다.

#### \* 所得率의 低下

1970年代末부터 農機械投入增大와 畜舍 등 施設增大에 따른 감가상각비의 增加, 賃借農地增大에 따른 賃借料負擔增加 등으로 農業所得／農業附加價值比率이 급격히 하락하고 있다(88% 수준 → 83% 수준). 따라서 農業所得增加率이 農業成長率을 크게 하회하게 되었다.

#### \* 農外就業 停滯

農家の 非農業就業은 대부분 離村의 형태를 취하고 있기 때문에 農外就業人口는 증가하지 않고 있다. 이것은 農村의 農外就業與件이 개선되고 있지 못하다는 것을 나타낸다.



資料：韓國銀行，「國民所得計定」1984.

表 1-6 兼業從事者 動向

	兼業從事者(人／戶)	兼業主從事者(人／戶)
1977~79	0.31	0.19
1982~83	0.29	0.21

資料：農水產部，「農林統計年報」

#### 다. 農家經濟問題의 現象

當面農業問題는 農家經濟問題로 요약되며 80年代의 農家經濟問題는 國際競爭에 적응할 능력을 정비하지 못한 農業·農家에 급격한 開放化와 安定化政策을 적용함으로써 農家の 選擇범위가 극도로 축소되어 所得與件이 변화된 데서 비롯된 것이다. 所得與件의 악화에 대처하기 위

하여 投機的 生產活動이 반복되고, 이 같은 生產不安定은 빈번한 價格波動현상을 초래하고 있다.

- 1978／79년 고추가격폭등
- 1979년 쇠지가격폭락
- 1979／80년 마늘가격폭락
- 1983년 양파·고추가격폭락
- 1983년 송아지가격폭등
- 1984／85년 소가격폭락

그런데 畜產, 菜蔬 등 資金所要가 큰 새로운 生產部門이 급격히 增加함에 따라 農家の 資金需要가 급격히 膨脹하게 되었고, 따라서 농가는 所要資金의 상당부분을 借入金으로 충당하지 않을 수 없었다. 그 결과 負債가 급격히 증가하였으나 價格波動으로 投資損失을 초래하게 되어 농민의 不安全感과 좌절감이 고조되기에 이르렀다.

表 1-7 農家負債의 增加趨勢(1980年 不變價格)

단위 : 천원

연 도	농가자산 (A)	유통자산 (B)	부채(C)	C/A	C/B
1965	5,717.3	123.5	130.9	2.3	106.0
1970	5,867.3	262.8	101.9	1.7	38.8
1975	12,367.7	420.2	90.0	0.7	21.4
1980	13,383.5	625.3	338.5	2.5	54.1
1984	17,917.4	1,185.2	1,188.5	6.6	100.3
年增加率 (%)	1970 ~ 75 1975 ~ 80 1980 ~ 84	16.1 1.6 7.6	9.8 8.3 17.3	△2.5 30.3 36.9	— — —

※ 디플레이터는 농가구입가격지수( $1980 = 100$ )를 사용하였음.

資料 : 농수산부 「농가경제조사 결과보고」 각년도.

80年代 이후 成長率이 하락하고 雇傭彈性值가 낮아져 非農業部門의 雇傭增加 추세가 현저히 둔화되고 있음에도 불구하고 農家の 所得條件이 悪化됨에 따라 農業就業者の 離·脫農은 도리어 증가하여 年減少率

이 6~7%에 이르고 있다. 이같은 農業就業者의 급격한 감소(農業部門의 雇傭감퇴)가 全體雇傭狀況을 惡化시키는 중요한 要因으로 작용하고 있다. 이와 같은 사정은 다음과 같은 사실에서 잘 나타나 있다.

1980年의 5次計劃에서는 1986년의 農林水產就業者를 4,410千 名으로 계획하였으나 2年 後의 同修正計劃에서는 이보다 133千 名이 적은 4,271千名으로 축소 조정하고 2년 후의 6次計劃指針에서는 다시 이보다 646千 名이 적은 3,631千 名으로 전망하고 있다. 결국 5次計劃 기간중 農林水產部門에서 779千 名의 雇傭 차질이 나타났고, 그 결과 1986年의 總就業者가 當初計劃 16,268千 名보다 930千 名이 적은 15,338千 名에 그칠 展望이다. 이같은 雇傭 차질은 經濟活動參加率을 당초 계획보다 3.0% 포인트 낮고, 1978年보다도 3.2% 포인트 낮게 下向 조정함으로써 統計上으로는 나타나고 있지 않으나 상당한 雇傭問題가 있는 것으로 판단된다(就學人口增加를 고려하더라도 마찬가지임).

## 2. 農村生活環境問題의 實態와 背景

### 가. 都市中心 開發政策과 農村地域의 生活與件

1970年代까지는 「全國土의 均衡開發政策」이 결여된 가운데 서울, 釜山 中心의 兩極的 開發이 심화되었고, 이를 시정하기 위하여 1970年代부터는 首都圈 人口集中억제정책, 5大地方 成長據點開發政策이 추진되었으나, 農村地域과 都市地域과의 開發隔差는 더욱 확대되어 왔다.

먼저 道路鋪裝狀態를 보면, 都市部分은 68.9%가 포장된 반면 農漁村地域의 鋪裝率은 16.6%에 머물러 있고, 上水道普及率도 都市의 89%에 비하여 農村地域은 26%에 불과하다. 醫療環境의 都農隔差는 더욱 현격하여 住民 1000명당 醫師數가 都市의 5.5분의 1에 불과한 실정이다.

이밖에도 각종 生活便宜施設, 文化施設, 通信施設, 行政서비스 등

表 1-8 都農間의 生活環境隔差

	都 市	農漁村	備 考
道路鋪裝率(%)	68.9	16.6	
電話普及率(臺/100人)	17.3	7.5	
上水道普及率(%)	89.0	26.0	
醫師數分布(%)	90.3	9.7	
病床數分布(%)	83.3	16.7	
人口分布(%)	62.7	37.3	全國을 100으로 함

도 대부분 都市地域에 集中되어 農村거주에 따르는 상대적 不便이 점차 확대되고 있다.

뿐만 아니라 대부분의 產業이 都市地域과 大規模 工團地域에 集中되어 있기 때문에 農業部門에서 배출되어 나오는 離脫農 勞動力이 전부 都市地域으로 이동하지 않으면 안되고 이같은 就業機會의 不足이 農村人口의 離村—都市集中을 더욱 촉진시키게 되었다.

이와 같은 都農間의 開發隔差는 中央集權의 行政, 租稅構造, 豫算構造 때문에 財政의 대부분이 都市地域에 集中投入되기 때문이다.

表 1-9 都農間의 就業機會隔差

	大 都 市	中 小 都 市	農 漁 村	臺灣農漁村
製造業體數(個)	22,628	6,548	9,585	
(構成比, %)	(58.4)	(16.9)	(24.7)	(45.7)
從業員數(千人)	115.7	608	421	
(構成比, %)	(52.9)	(27.8)	(19.3)	(48.0)

表 1-10 租税와 豫算에서 본 地方의 比重

區	分	配 分 比 率
國	稅	%
地 方	稅	89.0
		11.0
		%
中 央 地 方 (市 郡)	豫 算 豫 算 (豫 算)	65.3 34.7 (8.7)

#### 나. 離村의 增加와 農村地域의 活力상실

이와 같은 生活環境條件의 相對的 낙후, 그리고 就業機會의 不足으로 특히 褊은층을 中心으로 離村現象이 급증하였다. 1970~75年 사이에는 年平均 50萬 名씩 그리고 1975~80年 사이에는 年平均 65萬 名씩 離村이 이루어진 결과 農村人口 감소율은 年平均 0.3%에서 2.2%로 급격히 가속되어 왔다. 그 결과 都市地域의 人口密度는 2,488名인데 비하여 農村地域의 人口密度는 192명에 불과하다.

離村人口의 대부분이 褊은층이기 때문에 總人口數가 감소할 뿐만 아니라 老齡人口의 比重이 현저히 높아지고, 그에 따라 農村地域의 活力상실이 더욱 촉진되게 되었다. 都市人口 중 50세 이상 人口比率은 9.4%에 불과한데 비하여 農村人口 중 50세 이상 人口의 比率은 17.4%나 된다. 이같은 추세가 지속되면 農村人口 중 50세 이상 人口의 比率이 1990年에는 22%, 2000年에는 26% 수준에 이를 전망이다.

이와 같이 人口가 감소하게 되면 公共서비스의 경우 利用率이 떨어질 수 밖에 없기 때문에 1인당 費用이 점점 더 높아지고, 商業的 서비스는 需要減少로 채산성이 낮아지게 되므로 社會間接資本이나 生活便益施設 및 서비스의 導入이 더욱더 어려워지게 될 것이며, 그 결과가 다시 離村을 촉진시키는 악순환을 초래하게 될 것으로 전망된다. 예를 들면, 國

그림 1-11 年齡階層別 人口比率, 1981

年 齡	農 村	都 市
	%	%
0 ~ 20	42.7	44.2
20 ~ 50	39.7	46.4
50 이상	17.6	9.4
計	100.0	100.0

民學校 중 6학급 이하인 미니學校가 39.7%, 中學校 중 12학급 이하인 小規模學校가 37.7%를 차지하는 등 教育施設의 유휴화현상이 현저하게 나타나고 있으며, 현재의 추세대로라면 1991년까지 農村地域의 國民學生數는 年 4.1%, 中高等學生數는 年 3.6%씩 감소할 전망이므로 教育施設의 유휴화현상은 더욱 심각해질 것이며 이에 따라 教育의 질적수준을 유지하기가 대단히 어려워질 것으로 보인다.

이같은 農村地域의 人口減少, 活力상실은 農業經營의 존립을 어렵게 함으로써 결국에는 農業部門의 발전에도 負의 效果를 나타내게 될 것으로 보인다.

### 3. 人口의 都市集中과 社會經濟的 非能率性의 增加

大都市에 人口集中度가 높아질수록 道路, 上下水道, 住宅, 公害防止 등을 위한 單位費用이 높아지게 되므로 都市人口 한사람이 增加하는데 따라 추가적으로 소요되는 비용—限界費用—이 도시규모가 클수록 높다.

예를 들면, 서울市의 地下鐵建設費用과 90年까지의 運營赤字는 3兆 3,500億원 정도인 것으로 추산되는데, 이 金額이면 2次線 地方道路 11, 170 km를 鋪裝할 수 있으므로 현재 鋪裝이 안된 地方道 및 郡道 18,

그림 1-12 人口 1人當 都市서비스의 限界費用

	서 울	人口 50~100萬 都市
1人當 限界費用	230 千원	23 千원

308 km 를 거의 전부 포장할 수 있다는 계산이 나온다. 또한 漢江流域公害防止事業에 投資되는 費用이 3兆 1,550億원 정도인 것으로 추산되므로 이 費用만으로도 또한 地方道路를 거의 완전히 鋪裝할 수 있을 것이다.

이와 같은 막대한 費用을 支拂하고 있음에도 불구하고 都市의 住宅普及率은 59.5%에 불과하고, 過密學級이 늘어나며, 公害, 交通혼잡 등으로 生活與件이 악화되고 있다. 이것은 大都市로 人口가 집중될수록 그 만큼 國家的으로 經濟的 負擔이 높아진다는 것을 의미한다.

#### 4. 새로운 認識의 등장과 綜合對策의 성립

所得與件이 악화되어 負債는 증가하고所得은 不安定性을 더해 가는 가운데 生活與件의 相對的 악화까지 겹치게 되자 젊은층을 中心으로 離農인구가 급격히 증가하면서, 農村地域에는 不安全感과 위축감, 소외감이 팽배하게 되었다. 이와 같은 상황에 대한 認識이 1984년 後半期부터 서서히 政府와 政治圈에 확산되기 시작하였다. 특히 이와 같은 狀況이 農村住民은 물론 都市 低賃金勤勞者, 혹은 失業者階層을 형성하고 있는 離村農民들의 不滿을 고조시켜 社會的 갈등과 긴장을 초래할 우려가 있고, 都市人口의 과도한 集中으로 社會經濟的 費用이 크게 증가함으로써 社會全體의 成長과 發展이 저해받게 될 것이라는 認識이 강하게 대두되었다.

이같은 認識 아래서 이제까지의 都市中心開發에서 全國土의 均衡開發, 특히 農村地域의 開發을 통하여 되도록 많은 人口를 農村地域에 定住시켜야 한다는 政策方向이 부각되게 되었다. 이와 같은 政策方向은

최근 강력히 제기되고 있는 地方自治制 實施方針에 의하여 더욱 필요성과 현실성을 부여받게 되었다. 이와 같은 氣運은 1985년에 들어서면서 더욱 확고해지게 되었으며, 특히 1985年 4月 黃寅性 農水產部長官이 대통령에게 農村經濟의 再建을 위해서는 農水產部만이 아닌 모든 관련 部處가 망라된 綜合的 政策이 立案・推進되어야 한다는 建議가 받아들여지면서 본격적인 政府次元의 綜合對策이 수립되기에 이르렀다. 그 과정을 요약하면 다음과 같다.

○ 1985년 5월에 農水產部長官이 대통령에게 業務報告時 農漁民所得增大와 農漁村福祉向上을 위한 綜合支援對策推進을 위해 「農漁村對策協議會」構成計劃을 보고하여, 대통령의 재가를 받았다.

○ 이에 따라 1985년 8월 農水產部는 農漁村對策 協議會設置에 관한 大統領令(案)을 제정하여 총무처에 제출하였고 11月, 國務會議에서 이 승인을 통과되었다.

○ 한편 1985년 10월 大統領은 農漁村의 어려움을 지적하고 內閣에 綜合的對策을 세우도록 지시하였다.

○ 이에 따라 1985년 12월 經濟企劃院이 農漁村綜合對策 作業計劃을 수립하고 特別作業班을 구성하였다.

○ 1985년 12월 중 經濟企劃院과 農水產部는 상호의 의견을 조정하는 수차례에 걸친 實務協議會를 거쳐 「農漁村綜合對策課題」를 作成하였다.

○ 1986년 1월 大統領 年頭敎書에서 「農漁村綜合對策」이 마련중임을 천명하고 이에 따라 作業은 더욱 가속되어 2월 5일 綜合對策協議會를 거쳐 經濟企劃院, 農水產部, 기타 관련부처의 局長, 室長, 次官 등 단계적 協議가 2월 말까지 계속되면서 最終案이 마련되었다.

○ 이 사이에 民正黨 政策委議長, 國會經濟科學委員會委員長 등 여당측 정책입안 책임자들과의 協議가 동시에 진행되었으며

○ 2월 28일 관계 장관회의에서 最終案이 확정되었다.

○ 이 결과를 3월 5일 大統領이 주재하는 黨政 연석회의에서 副總理가 보고하고, 이 자리에서 利子率경감 등 농어민부담경감 특별조치가 첨가되어 「農漁村綜合對策」은 最終 확정, 실시되게 된 것이다.

## 第2章

# 農漁村綜合對策의 意義와 推進戰略

### 1. 農漁村綜合對策의 意義

政府가 발표한 3·5「農漁村綜合對策」은 지난 60~70년대의 高度成長年代를 통하여 나타난 農水產業의 低成長과 農漁村地域의 低發展 등 農漁村問題를 근본적으로 개선하여 2000년대의 福祉先進產業社會에 알맞는 農漁村長期發展方向의 제시와 이를 달성하기 위한 수단으로서 國家經營戰略을 전환하였다는 데에 큰 意義를 찾을 수 있다. 農漁村綜合對策이 갖는 意義를 보다 구체적으로 분석하여 보면 다음과 같다.

#### 가. 經濟成長과 國家發展戰略의 轉換

3·5 農漁村綜合對策은 農水產業과 農漁村의 均衡成長을 통하여 2000년대의 先進福祉 產業國家로의 발전을 이루하겠다는 國家經營戰略의 일대 전환을 의미한다. 韓國의 農水產業은 지난 20년 동안 經濟開發 및 國土開發戰略을 주도해온 不均衡成長論과 比較優位論 등에 의해서 低能率, 低成長產業으로 전락되어 왔다. 經濟開發을 위한 可用資源은 都市와 工

業部門에 우선 배분되어 왔으며 이로 인한 農水產業의 低成長은 農水產業과 工業部門의 發展隔差를 심화시켜 왔음은 물론 농어촌 지역의 상대적 落後로 農漁村 人口의 대량적 大都市 移轉을 촉진시키는 직접적인 원인이 되어왔다.

한편, 據點成長論에 근거하여 마련된 제 1, 2 차 國土綜合開發計劃도 對外指向的 工業化를 위한 產業基地 건설의 수단으로서 大都市 및 據點都市의 集中開發을 촉진시켜 地方都市 특히 농어촌지역의 中小都市의 발전을 저해하여 농어촌 지역의 經濟社會가 活性化되지 못하는 중요한 요인으로 지적되어 왔다.

이러한 過程에서 이루어진 農漁村資本의 都市移轉과 農漁村地域의 社會間接資本脆弱 등은 농어촌 지역의 經濟, 社會, 文化를 더욱 위축시켜 왔으며, 대도시의 과도한 人口集中으로 발생하는 대도시의 住宅, 交通, 公害 등 都市問題의 악순환은 高度經濟成長의 산물로서 도시와 농어촌 지역에 걸쳐 전반적으로 나타나는 社會不安定要因으로 등장하게 되었다. 농어촌의 低發展과 農水產業의 低成長은 農水產業과 農漁村問題만으로 한정되지 않고 지속적인 經濟成長과 國家發展을 위협하는 문제로 부각된 것이다.

따라서 政府의 3·5 「農漁村綜合對策」은 產業化 과정에서 불가피하게 발생할 수밖에 없었다고 인식되어 왔던 農水산업과 농어촌의 低成長과 落後性을 불식시키고 農水產業의 效率性 제고와 農漁村의 均衡發展을 통하여 이제까지 都市化, 工業化에 밀려 從屬的 位置에 서있던 農水產業과 農漁村을 국가발전을 위한 주체적 입장으로 전환시키려는 정부의 새로운 產業 및 地域開發政策이라는 점에서 중요한 의미가 있다.

#### 나. 綜合的 農政觀의 確立

60~70년대의 經濟開發戰略이 經濟的 効率性을 추구하는 總量的 經濟成長을 강조하여 왔다는 점을 감안할 때 經濟開發 과정에서 農漁村과 農水產業이 담당하여야 할 役割은 農漁村地域의 잠재실업 인구를 都市

工業部門으로 이동시켜 產業勤勞者로 육성하는 일과 국민의 基本食糧을 저렴하게 安定的으로 공급하는 일이라고 볼 수 있다.

이러한 農村·農業觀은 產業으로서의 農業과 人間定住空間으로서의 농어촌을 國民食糧供給을 위한 食糧基地로 보는 增產 일변도의 食糧生產 중심 農政觀으로 발전하여 왔다.

그러나 총체적인 國民經濟의 成長과 社會發展은 農漁村地域에도 經濟, 社會, 文化的 與件의 변화를 가져 왔으며 產業社會化 과정에서 발생하는 구조적 사회변동을 겪지 않을 수 없게 되었다. 產業으로서의 農水產業은 都市化의 확대와 食品의 다양화된 요구에 따라서 商業化 되어 가고 있으며 市場經濟의 발달로 점차 專門化되어 가고 있다. 또한 產業社會가 요구하는 專門人力의 需要增加로 농어촌 지역의 教育水準이 상승하여 高等教育이 대중화되어 가고 있으며 이에 따른 農漁村住民들의 基礎需要에 대한 期待水準이 크게 상승되었다. 그러나 據點成長論에 의한 大都市 中心의 都市·工業開發로 농어촌 지역은 도로, 교통, 통신 등 社會間接資本의 脆弱과 醫療 教育 등 社會文化 서비스의 低級性을 초래하여 증대된 농어촌 주민들의 基礎需要의 요구와 期待水準을 충족시켜 줄 수 없을 뿐만 아니라 상대적 貧困을 심화시키는 결과를 초래하였다.

결과적으로 農漁村住民들은 농어촌 지역의 相對的 貧困과 農水產業의 低發展으로부터의 탈피, 그리고 농어민 스스로의 社會的 身分上昇의 한 방편으로 도시로의 이동 또는 자녀들의 教育에 주력하여 都市部門으로의 점진적 이동을 指向하고 있다. 60~70년대의 不均衡成長論에 의한 經濟開發戰略은 都市와 工業部門을 發展과 希望의 부문으로, 農漁村과 農水產業은 落後와 挫折의 부문으로 남겨 놓게 되었고 이러한 농어촌 지역의 社會經濟的 與件 속에서 農漁村 문제를 食糧生產과 生產의 効率性 향상을 통한 農業所得 증대만으로 해결하기에는 이미 限界點에 도달하였다고 본다.

2000년대의 福祉 農漁村의 建設은 食糧生產과 農家所得만의 문제가 아니다. 農水產業은 농어민에 의하여 이루어지고 이러한 일들이 농어촌이라는 國土空間 위에서 이루어진다는 사실은 農漁村地域이 농어민의

所得을 보장할 수 있는 효율적인 生產의 場이 됨과 동시에 진정한 삶의 空間으로 폐적한 定住環境이 조성되어야 하고 農漁民들이 疏外感과 좌절감 없이 農漁業에 종사할 수 있는 經濟, 社會, 文化的 與件이 조성되어져야 한다. 이러한 전제에서 볼 때 食糧增產과 農業所得增大 등 生產 중심 農政觀은 농어민의 삶의 質을 높일 수 있는 所得과 福祉 및 農漁村定住環境造成을 함께 다루는 綜合的 農政觀으로 바뀌어야 한다.

이러한 의미에서 3·5 農漁村綜合對策은 生產 중심의 韓國農政을 農漁村住民의 所得과 福祉 그리고 農漁村定住環境改善을 다루는 綜合的 農政으로 그 방향을 전환하는 分岐點을 마련하였다는 점에서 중요한 의의가 있다고 하겠다.

#### 다. 汎部處的 對策

農漁村 문제를 다루는 視覺이 食糧增產과 農業所得增大 등 生產 중심에서 農漁村住民들의 所得과 福祉 그리고 농어촌의 定住環境改善을 함께 다루는 綜合的 農政으로 전환할 때 농어촌 문제는 어느 特定 部處만이 아닌 농어촌 지역의 經濟, 社會, 文化를 다루는 汎部處의 共同努力으로 대처하지 않으면 안된다.

60~70년 高度成長年代의 농어촌 문제는 絶對貧困의 해결과 食糧增產 그리고 所得增大로 귀결되는 문제 중심이었다.

農家所得을 農業所得과 農外所得으로 나누어 볼 때 農外所得은 원천적으로 工業部門과 서비스 部門에서 얻을 수 있으나 이는 對外指向的 產業構造와 據點成長政策에 의거 大都市部門에 편중되어 있으므로 移農을 전제하지 않는 한 농어촌 지역에서의 農外所得機會의 獲得은 어려운 실정이었으며, 農業所得은 農水產物의 增產과 價格保障이라는 단순 經濟原理에 의하여 접근되어 왔다.

60~70년대의 農漁村開發 중 農水產業部門 이외의 社會, 文化開發이 부재하였던 것은 아니나 이러한 開發政策은 대부분 단일 部處의, 그리고 個別事業 중심으로서 부처간의 協力과 事業間의 連繫性이 결여된

경우가 많았다. 다만 70年代의 農村 새마을 運動이 汎部處的 協力으로 추진되었으나 開發의 단위가 마을 중심이었고 開發事業間의 연계성 부족이 농촌 새마을 운동의 한계였다고 지적된다.

3·5 農漁村綜合對策은 80년대의 농어촌 문제가 60~70년대와 같이 經濟論理 만으로는 해결할 수 없을 만큼 농어촌의 문제가 經濟, 社會, 文化의 諸問題를 포함하는 복잡한 經濟 社會問題로 여전히 변화하였음을 지적하고 이러한 問題解決을 위한 接近方式은 農水產部를 비롯한 經濟部處와 保健, 社會, 文化, 國土, 地域開發, 中小都市開發 등을 다루는 각 部處가 汎部處의으로 대처하는 綜合的 接近方式을 제시하고 있다는 점에서 과거와 다른 의의를 찾을 수 있다.

#### 라. 綜合開發 方式의 導入

3·5 農漁村綜合對策이 담고 있는 汎部處의 農漁村 綜合對策은 크게 中央 단위의 制度의 改善과 농어촌 지역 단위의 地域綜合開發方式의 도입으로 압축될 수 있다. 中央 단위의 制度改善은 農漁村地域의 經濟活性화와 농어민의 金融負擔 輕減을 위한 조치 및 地方政府의 기능과 역할 강화를 위한 制度改善으로 나타나고 있으며 이러한 조치들은 결국 농어촌 지역인 郡단위에서 郡의 종합적인 開發方式으로 체계화 되고 있다.

과거의 農漁村 開發方式이 部處別 개별사업으로서 독립적으로 농어촌 지역에 투자됨으로써 地域 단위에서 사업간 상호 連繫性을 살리지 못하고 開發效果를 확대시키지 못하고 있었으며, 그 開發對象 범위도 마을을 크게 벗어나지 못하여 중대되는 농어촌 주민의 基礎需要 층족에 크게 미흡하였던 점에 비하여 3·5 農漁村綜合對策이 제시하는 農漁村 地域 綜合開發 方式은 그 開發의 對象範域을 郡단위로 확대하고 그 중심 도시와 補助中心地의 기능을 살려 주민들의 基礎需要인 教育, 醫療, 所得, 就業, 生活環境, 福祉 등 제분야의 개선을 도모한다는 점과 個別 事業間의 開發計劃들을 상호 연계성있게 계획적으로 개발함으로써 事業의

投資效果를 높이고 農漁村 人口의 地域定着을 유도하는 經濟·社會·文化·定住環境 등의 균형개발을 추구한다는 데에서 기존 개발방식과 다르다.

農漁村 地域 綜合開發 方式이란 농어촌 지역의 農村定住 生活圈을 基本計劃單位로 하여 지역의 與件과 特性 그리고 地域住民들의 開發意思를 토대로 地域의 長期發展方向을 설정하고 產業經濟, 定住基盤, 社會, 文化 등의 종합적인 발전을 위하여 실시하는 계획적인 개발을 말한다. 綜合開發 方式에 의한 農漁村 開發은 과거의 據點開發式 그리고 下向式開發方式을 地域均衡開發式 그리고 上向式開發方式으로의 전환을 의미하며 산업사회에 점증하는 지역주민의 開發需要의 수용과 地域社會 文化的 다양성을 살려주며 定住生活圈을 단위로 하는 지역의 政治, 經濟, 社會, 文化的 활성화를 추진시켜 국민경제의 지속적인 성장과 國家發展을 지향하는 均衡的 地域開發政策으로의 전환을 의미한다.

## 2. 農漁村 綜合對策의 基本方向

農漁村 綜合對策의 기본방향은 농어민의 經濟的 負擔의 경감과 農水產業 및 農外所得開發을 통한 농어민의 所得向上과 社會間接資本을 都市水準으로 개선함으로써 농어촌 지역에 인구가 정착할 수 있는 쾌적한 定住環境의 조성 그리고 農漁村 地域 綜合開發을 본격화할 수 있는 制度의 개선 등 네 가지로 나누어 볼 수 있다.

### 가. 農漁民의 經濟的 負擔의 輕減

3·5 農漁村綜合對策은 농어민들이 부담하고 있는 모든 政策的 金融에 대한 이자율을 一般金利와는 달리 10%에서 8%로 낮추어 주고 利子 및 元金의 상환기간을 연장하여 줌으로써 농어민의 과중한 經濟的 負擔을 덜어 줄 수 있게 되었다. 農家의 財政的 압박을 주는 農家負債는 최근의

소값 하락에서 오는 손실과 의료비, 교육비의 지출증가 및 농기구 등의 購入과 農地賃借料 支出의 增加 등에서 主原因을 찾을 수 있다.

따라서 政府는 소 입식자금의 원리금상환기간을 연기하여 주고 農地 賃借率의 上限線을 설정하여 농가의 賃借負擔을 줄이며 共同農機械의 구입시 자금지원폭을 넓히고 面 단위의 實業系 高等學校에 대한 授業料 면제 등 농어민의 經濟的 負擔을 줄일 수 있는 시책을 추진 중에 있다.

#### 나. 農水產業 生產의 構造的 改編

韓國의 農政은 50~60년대의 食糧絕對不足 시기를 거쳐 70년대 綠色 革命의 성공적 추진으로 主穀인 쌀과 보리의 自給을 달성한 바 있으나 종합적인 食品으로서 主穀의 自給率은 점차 낮아지고 있는 실정이다.

國民經濟의 성장과 生活水準의 향상으로 國民食品은 탄수화물 위주에서 動物性 단백질과 乳製品 그리고 채소와 과일류 등으로 구성된 高級 食品으로 전환되고 있으며 이에 따른 食品需要의 다양화로 主穀인 쌀과 보리의 소비량이 점차 줄어 들어 豚產物과 果菜類는 消費增加로 나타나고 있다. 더우기 加工食品의 발달과 豚產飼料의 需要增加로 콩, 옥수수, 밀 등의 需要가 더욱 늘어날 전망이며 현재와 같은 國內 農業生產構造가 계속된다면 穀物의 國內 自給率은 더욱 낮아질 것으로 예상된다. 따라서 3.5농어촌 종합대책은 需要의 減少로 生產의 과잉이 예상되는 만큼의 쌀과 보리의 栽培面積은 점진적으로 콩·옥수수·밀 등의 輸入 替代性 作物栽培와 豚產飼料圃 등으로의 점진적 전환을 제시하고 있다. 그러나 잉여가 예상되는 쌀과 보리 재배면적의 타작물 재배로의 급격한 전환은 그동안 구축한 주곡의 자급기반을 무너뜨릴 염려가 있으므로 기존 農경지 특히 耕地整理畠에 대한 철저한 保全과 用水施設, 耕地整理 등 生產下部構造의 整備, 栽培技術의 擴大로서 효율적인 農業生產이 가능하도록 하는 적극적인 정책 지원책이 강구되어야 한다. 쌀, 보리 등은 소비장려 대책을 강구하여 쌀, 보리의 소비를 촉진시키고 產地流通과 生產者組織의 보호, 農水產物 需給과 價格安定을 위한 政策的 노력

을 강화하여야 한다. 이러한 生產構造의 전환을 효율적으로 추진하기 위하여는 農地金庫 등의 설치와 金融支援 등이 필요하며 農地에 대한 稅制의 差等適用 등으로 農地의 流動을 촉진시키는 政策이 동시에 이루어야 한다.

한편 水產部門에서도 漁家所得을 향상시키기 위해서는 이미 한계에 도달한 연안채취 어업에서 연안 및 내수면 양식어업으로 전환을 시도하고 있다.

#### 다. 農村工業化와 地域經濟의 活性化

3·5 農漁村 綜合對策은 專業農을 제외한 겸업 및 영세농가의 소득구조를 農業所得 중심에서 農外所得 중심으로의 전환을 시도하고 있다.

'85년도 말 우리나라의 農家所得 중 農外所得이 차지하고 있는 비율은 35.3%로서 아직도 農家所得의 대부분을 農業所得에 의존하고 있으며 農外所得의 비중은 83년도의 臺灣(65.5%)과 日本(80.7%)에 비하여 매우 저조한 상태에 있다. 우리나라 농어촌의 農外所得率이 낮은 이유는 농어촌의 中心地인 中小都市에 中小企業과 관련 서비스산업이 발달하지 못한 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 우리나라 農家의所得을 증대시키기 위하여는 農業部門所得은 이미 限界에 도달하였다고 지적되고 있으므로 農家의 농외소득을 획기적으로 증대시켜야 한다. 따라서 農漁村住民들의 農外所得을 增大시키기 위해서는 農漁村 中心地인 中小都市에 農村工業團地를 조성하여 農漁村 住民들의 취업기회를 확대해 주어야 한다.

3·5 農漁村 綜合對策은 농어촌의 中小都市에 農工地區를 1991년까지 100개소를 조성하고 농공지구에 입주할 업체들에게는 취득세·등록세·양도소득세 등의 감면, 또는 면제 등으로 농공지구에 공장유치를 유도하고 있다.

한편, 이러한 농촌공업화 정책은 농어민의 類型別 구분에 따른 農漁民 育成事業과 병행되어야 한다. 즉 農業 또는 漁家所得으로 충분한 所

得을 올릴 수 있는 농어가는 專業農漁家로 육성하여야 하고 農漁業의 기반이 취약한 겹업 및 영세 農家는 農外所得의 비중을 높여 소득을 확대할 수 있는 政策的 배려가 뒤따라야 農村工業化政策과 農業政策間에 마찰을 줄이고 두 政策을 동시에 성공적으로 수행할 수 있을 것이다.

農工地區의 造成은 70년대의 새마을工場의 육성과는 여러모로 다르게 계획되고 있다. 새마을工場이 1面1工場의 획일적인 計劃으로 社會間接資本과 原料 및 勞動力 조달의 중요성이 결여된 상태로 分散立地한 것과는 달리 農工地區는 社會間接資本과 熟練勞動者의 조달이 가능한 中小都市 부근에 여러공장을 集團立地 시킴으로써 새마을工場이 경험한 문제점들을 극복 하도록 하고 있다.

#### 라. 農漁村 生活環境의 都市化

농어촌 지역의 상대적 낙후는 所得水準의 低級 뿐만 아니라 社會間接資本의 취약, 교육·의료 등 서비스의 질적 低下, 향토문화의 貧困, 地域意識의 弱化 등으로 나타나고 있다.

이러한 현상은 거점성장론에 의한 大都市 集中開發로 中小都市의 低開發에서 온 결과로서 產業化時代의 점증하는 農漁村住民의 基礎需要를 충족시켜 주지 못하고 있다. 따라서 3·5 農漁村 綜合對策은 증대되는 農漁村 住民의 基礎需要를 충족시켜 주기 위하여 道路, 交通, 通信 등 社會間接資本의 확충과 의료, 교육 등의 서비스의 質的 개선, 그리고 地域社會의 文化活動을 적극 지원하여 농어촌 生活環境을 都市에 못지 않는 수준으로 대폭 개선할 계획으로 있다.

농어촌의 道路는 農漁村 마을에서 定住生活圈內의 中心都市 또는 중심지에 쉽게 도달할 수 있도록 道路網과 交通體系가 재정립되어야 하며 生活 및 農產物 流通情報의 신속히 얻을 수 있도록 通信網이 확충되어야 하고 農漁村 住民들이 大都市에서 의료나 교육서비스를 받지 않아도 될 만큼 질이 좋은 의료 및 교육 서비스를 農漁村 中心都市에서 받을 수 있도록 農漁村의 社會文化 環境을 개선할 계획으로 있다.

또한 邑面에 福祉文化會館을 건립하여 農漁村 住民들이 社會文化活動의 展開와 이들에게 필요한 福祉施設 즉 구판장, 공동목욕탕, 탁아소, 도서관, 예식장 등을 유치하여 住民의 日常生活에 불편이 없도록 할 예정이다.

#### 마. 農漁村地域 綜合開發의 本格化

農漁村 綜合對策은 農漁村이 社會 經濟의으로 活性화되고 地域 단위에서 政治·經濟·社會的 自生力を 갖고 農漁村 綜合開發을 수행해 나갈 수 있는 제도적 정비와 강화에 궁극적인 目的을 두고 있다. 따라서 3·5 농어촌 종합대책은 농어민의 經濟的 負擔輕減 조치와 農水產業의 構造改編, 農村工業化 등 시책을 추진하고 있으며 이러한 시책들을 보다 효율적으로 추진하기 위한 制度的 改編과 整備를 추진하고 있다.

첫째로, 農水產部의 農漁村地域 綜合開發機能을 강화하기 위하여 農漁村 開發局을 신설하고 山地開發과 利用의 중요성을 감안하여 山林廳을 內務部에서 農水產部로 이관하기로 하였다.

둘째로, 農漁村地域 綜合開發 研究와 實시를 촉진하기 위하여 韓國農村經濟研究院의 農漁村地域 綜合開發 研究機能을 강화하고 農業振興公社를 農漁村振興公社로 개편하여 농어촌 지역 綜合開發 實施業務를 담당하며 農漁村開發公社를 農水產流通公社로 개편하여 農水產物의 流通業務를 전담토록 하였다.

한편 地方政府의 自治力과 意思決定權을 강화하기 위하여 지역별 豫算制度를 확립하고 地方政府 豫算의 집행상의 융통성을 부여하며 地方과 中央의 業務調整을 통한 經濟, 商工業務의 中央政府 권한을 대폭적으로 地方政府에 이양하고 中央과 地方間의 활발한 人事交流를 추진하기로 하였다.

### 3. 農漁村 綜合對策의 推進戰略

#### 가. 長短期 對策의 區分 推進

農漁村 綜合對策은 성격상 短期對策과 長期對策으로 구분될 수 있으며 短期對策은 간단한 行政 措置 또는 豫算化로 해결할 수 있는 대책들로서 그 成果가 빠른 시일내에 나타나는 對策들이며 長期對策은 法의 改正과 制定 또는 制度改善을 통하여 비교적 장기간에 걸쳐 그 효과가 나타나는 대책들이다. 3·5 農漁村 綜合對策에서 나타난 短期對策과 長期對策을 區分하면 다음과 같다.

#### ○ 短期對策

##### ① 行政措置事項

主　要　課　題	主　務　部　處	協　助　部　處
○ 소 입殖資金 債還延期	農水產部	內務部 保健社會部
○僻地버스 운행路線의 擴大	交通部	
○漁業用 電氣料 引下	動力資源部	水產廳
○水產部門 災害復舊 基準 改善	建設部	經濟企劃院
○內水面 貸借料의 引下	農水產部 建設部	
○地方工團 建設을 工業地區로 一元化하기 위한 協議會 構成	經濟企劃院	農水產部 工商部 建設部
○ 쌀 消費減少 緩和 對策	農水產部國稅廳	經濟企劃院
○ 쌀 增產督勵의 止揚 및 農業關係施賞制度의 改善	農水產部	

○ 長期對策

① 制度改善事項

主　要　課　題	主　務　部　處	協　助　部　處
○ 面單位 綜合福祉館 建立	内　務　部	經濟企劃院 農水產部
○ 土地利用規制의 緩和	農水產部	
- 代替農地造成費 制度 및 農地轉用 規制의 緩和		
- 準保全林地의 擴大	山　林　廳	
○ 農外所得源 誘致센터의 建立	内　務　部	經濟企劃院
○ 農水產物 輸出推薦制度의 整備	農水產部	
○ 農水產物 都賣市場의 運營改善 方案 講究	農水產部	
○ 農水協 醫療共濟制度의 擴充	農水產部	保健社會部

② 組織改編事項 (4月中 基本方針決定, 下半期中施行)

主　要　課　題	主　務　部　處	協　助　部　處
○ 保健所 및 保健支所의 運營改善	内　務　部 保健社會部	經濟企劃院
○ 地方自治團體의 機能 및 組織 再整備	內　部　部	協議會運營
○ 農漁村 關聯機關의 機能再定立	農水產部	總　務　處
○ 山林廳을 農水產部로 移管	内　務　部 農水產部	總　務　處

#### ③ 法制定 및 改正事項

主 要 課 題	主 務 部 處	協 助 部 處
○ 乳製品, 果汁飲料에 대한 特別消費稅 免除	財務部	
○ 農漁村開發 特別基金의 設置	經濟企劃院	
○ 農地貸借料의 規制	農水產部	
○ 農村地域 工業導入을 위한 支援 強化		
- 中小企業 創業支援法 早期立法	商工部	財務部
- 農工地區 入住企業에 대한 稅制支援 強化	財務部	
○ 地方酒開發을 위한 酒類製造 免許基準 緩和	國稅廳	內務部
○ 酒造 原料用 糀 使用規制의 緩和 (酒稅法 第3條)	國稅廳	農水產部
○ 多年生作物 栽培許可制 緩和(農地保全 및 利用에 관한 法律 第12條)	農水產部	
○ 開發農地의 農業目的內 用途變更 承認節次 簡素化(農地擴大開發促進法 第54條)	農水產部	
○ 農安基金과 畜振基金의 統合	農水產部	
○ 農地關聯 稅制의 改善		
- 相續·贈與稅, 讓渡所得稅	財務部	
- 財產稅, 取得稅	內務部	
○ 水產業法의 改正	水產廳	

#### ④ 87年度 豫算 및 施策에 반영할 事項

主 要 課 題	主 務 部 處	協 助 部 處
○ 水利施設 改補修事業支援 및 水稅輕減	農水產部	經濟企劃院
○ 小規模 營農團의 組織支援	"	"
○ 農漁村 實業系高等學校 教育費 輕減	交教部	"
○ 農漁村 零細民 및 低所得 農漁家 自立 支援施策의 強化		
- 零細民 選定基準을 都市水準으로 一元化	保健社會部	"
- 自立預託金 및 農漁家 목돈마련 貯蓄 限度擴大	財務部	"
○ 落島 補助航路의 運航擴大	交通部	"
○ 道 農民教育院의 職業訓練機能 強化	內務部	"
○ 農漁民後繼者 育成事業의 強化	農水產部	"
○ 國家와 地方財政의 連繫性 強化	經濟企劃院	內務部

**⑤ 年次別計劃樹立事項 (第6次 5個年計劃에反映)**

主 要 課 題	主 務 部 處	協 助 部 處
○ 島嶼地域 病院船 増船	保健社會部 內務部	經濟企劃院
○ 農工地區 造成事業의 本格的 擴大	經濟企劃院	農水產部 工商部
○ 地方道路鋪裝의 擴充	內務部	經濟企劃院 建設部
○ 沿岸漁場의 牧場化計劃	水產廳	經濟企劃院
○ 漁港 및 納油·給水施設의 擴充	"	"
○ 公衆保健 獎學制度의 擴充	保健社會部	"
○ 農漁村 教育環境의 改善	文教部	"
○ 農漁村 通信施設의 擴充	遞信部	"
○ 上水道 運營에 廣域經營體制 導入	內務部	建設部 保健社會部
○ 農漁村 住居環境의 改善	內務部	經濟企劃院
○ 地域單位 綜合開發方式의 導入 — 地域別 豐算編成方式의 導入	經濟企劃院 內務部 農水產部	建設部

**4. 農漁村 綜合對策 協議會의 構成과 運營**

農漁村 綜合對策을 범부처적으로 추진하기 위하여 經濟企劃院長官을 委員長으로 하고 農水產部長官을 副委員長으로 하며 長官級人事 18인을 委員으로 하는 “農漁村對策協議會”를 구성하여 部處別로 중요한 農漁村對策에 관한 政策協議 및 조정기능을 갖도록 하였다.

또한 農漁村對策協議會 내에 農漁村對策實務協議會를 두고 부처간에 汎部處의 으로 추진할 정책들에 대한 實務的 協議體 役割을 한다. 農漁村對策 實務協議會의 委員長은 經濟企劃院 次官이, 副委員長은 農水產部의 企劃管理室長이 되며 政府部處의 局長級으로 구성된 18인의 委員를 두고 있다.

#### 다. 第 6 次 5 個 年 計 劃 에 의 反 映

3·5 農漁村 綜合對策은 단기적인 조치로 끝날 수 있는 사항보다는 장기적으로 法制化하여 추진할 사업들이 많으므로 이러한 政策들은 가급적 6차 경제사회발전 5개년계획(1987~1991)에 반영되어 部處別로 추진하도록 하고 있다.

#### 라. 綜合開發方式의 擴大

綜合開發 방식에 의한 農漁村地域 綜合開發은 1986년까지 8개 지역에 대한 基本計劃樹立를 완료하고 1987년부터 91년까지 131개 지역에 대한 基本計劃樹立를 완료할 예정이며 1988년부터는 綜合開發方式에 의한 地域別 豐算制度와 投資方式을 전면 실시할 계획이다.

한편 第 2 次 國土綜合開發計劃의 修正案은 國土計劃上 圈域의 階層과 類型에 農村定住生活圈을 설정하고 國土開發體系上의 下位生活圈으로 설정하고 있으며 제 6 차 5개년 계획상의 國土計劃部門과 地域開發部門은 각각 農漁村地域 綜合開發 方式을 地域開發 方式으로 채택하여 인구

#### 第 6 次 5 個 年 計 劃 期 間 中 農漁村 地域 綜合開發 基本計劃 樹立計劃

年 度	1987	1988	1989	1990	1991	計
地 域 數	16	24	24	32	35	131

資料：經濟企劃院

10만 미만의 농어촌 중심도시와 그 背後地를 통합하여 농어촌 인구의 정착, 就業機會의 창출, 定住基盤 확충을 위한 生活環境 개발 등의 시책을 도입하고 있다..

## 第3章

### 農漁村 綜合對策의 內容

#### 1. 農外所得源 開發促進

##### 가. 農工地區 開發事業의 本格的 推進

農工地區 조성은 이번 綜合對策에 포함된 農外所得源 개발사업에 核心을 이루고 있다. 農工地區에 대한 금융, 조세지원과 技術 및 經營指導를 강화함으로써 農工地區를 農漁村地域 工業開發의 거점으로 활용할 것이다. 기존 새마을工場과는 달리 農工地區 개발사업은 농어촌 中心都市에 公害業種을 제외하고는 業種에 제한없이 工場을 集團立地시켜 종합적인 지원과 事後管理를 한다는 점에서 그 특징을 찾아볼 수 있다. 특히 農工地區 개발사업에서는 새마을工場 건설사업이 부진했던 가장 큰 원인 중에 하나인 經營能力 부족을 해결하기 위하여 事業性의 엄밀한 事前檢討와 철저한 事後管理가 따르게 된다. 또한 大都市로부터의 工場 移轉을 권장하고 工團을 조성함으로써 業體를 集團的으로 유치하여 規模의 經濟와 集積 및 系列化의 이익을 도모하여 農漁村立地의 非經濟

를 극복할 수 있도록 했다(表 3-1).

農工地區에 대한 業體의 入住를 촉진하기 위하여 농공지구 指定 對象 地域을 비교적 立地條件이 유리한 中小都市까지 확대하고 장기적으로는 地方工業團地 建設事業을 농공지구 개발로 一元化한다는 원칙을 세웠다. 이에 따라 공업유치지역과 工業開發 장려지구 지정을 일단 유보하고 首都圈의 工團建設은 농공지구와 關聯性을 검토하여 추진하도록 할 방침

表 3-1 새마을 공장과 농공지구의 차이

	새 마 을 공 장	농 공 지 구
입지 형태	개별입지	집단입지
위치	농촌배후지역(면단위)	농어촌 중심도시(시 또는 읍)
업체	농수산업관련산업	업종제한없음(단, 공해업종제외)
사업주체	사업성 겸토미비로 경영 경험 부족한 현지주민 다수참여	엄격한 사업성 겸토로 유능한 기업인 유치
지원방법	세제, 금융 등 부분적 지원	종합적인 지원(세제, 금융, 관로기술 및 경영지도등)

이다. 또한 여러가지 關聯法規에 의해 각각 별도로 추진되는 工業立地 開發을 조정하기 위하여 副總理와 建設部, 商工部, 農水產部長官 및 청와대 경제수석비서관을 중심으로 한 「產業立地協議會」를 설치 운영할 방침이다.

농공지구는 농어촌지역의 市郡이 조성하여 입주업체에게 분양하되 事業費의 상당부분을 國庫 및 地方費에서 보조 또는 웅자해 준다. 공장부지의 분양조건은 3년거치 5년상환으로 하고 분양가격도 市價보다 다소 낮게 책정된다. 뿐만 아니라 道路, 上水道, 電氣 등 公共施設을 책임 맡은 國家, 地方自治團體 및 정부투자기관은 農漁村所得源開發事業의 원활한 施行을 위하여 農工地區에 필요한 시설을 우선적으로 설치토록 지원한다(表 3-2).

이와같이 農漁村 綜合對策의 일환으로 本格的으로 추진되는 農工地區

表 3-2 農공지구 개발비의 재원별 부담률

단위 : %

	국      비		지      방      비	
	보      조	용      차	보      조	용      차
토      지      매      입      비	—	70	—	30
지      구      조      성      비	30	—	—	70
진      입      도      로	70	—	30	—
통      신      ,      전      력	100	—	—	—
설      계      바      ,      기      타	100	—	—	—

는 앞으로 農漁村工業의 거점으로서의役割을 수행하게 될 것이며 장기적으로는 農공지구 입주업체가 農漁村村民의 취업확대를 통해서 農外所得增大의 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

#### 나. 農漁村地域 工場에 대한 稅制 등 支援強化

政府는 「農漁村 所得源開發 促進法」을 제정, 일차적으로 農공지구 정에 따른 行政節次를 간소화하였다. 그 내용은 국가 또는 지방재정법의 규정에도 불구하고 農공지구내의 공장부지를 수의계약에 의하여 事業施行者에게 매각 또는 대부할 수 있으며 市長郡守의 事業計劃승인을 얻어 農工地區에 입주하는 업체는 〈表3-3〉의 내용중 해당사항의 申告, 許可, 認可, 免許, 同意 또는 解除 등도 있는 것으로 간주한다는 것이다. 이밖에도 農공지구 入住業體에 대하여는 租稅, 금융지원과 技術 및 經營指導, 生產製品의 판매지원과 농어촌 環境保全을 위한 각종 支援策을 마련하고 있다(表 3-4).

이와같은 농어촌 소득원개발 촉진법에 의한 지원시책과는 別途로 農漁村 綜合對策은 「中小企業 創業支援法」을 제정, 農공지구 뿐만 아니라 농어촌 지역에 들어서는 모든 製造業體의 공장건설 절차를 간소화 하였다. 綜合對策은 또한 農공지구 입주업체에 대한 기존의 稅制지원에다 法人稅 및 所得稅의 3년간 면제와 그후 2년간의 50% 減免惠澤을 추가 시켰다. 뿐만 아니라 農공지구가 아니더라도 農漁村地域에서 創業하는

中小企業에 대해서는 취득세와 등록세를 全額 면제하고 법인세와 所得稅를 3년간 면제한 후 2년간은 50%를 감면하는 혜택을 新設하였다. 또한 大都市 공장의 地方分散을 촉진하기 위하여 대도시지역의 공장이 다른 지역으로 移轉하는 경우 「조세감면 규제법」에 의해 工場施設價額의 10% 범위내에서 地方移轉 準備金의 손금산입을 인정하여 공장양도 差益 및 이전 보상금에 대한 법인세와 소득세를 면제한다. 공장시설을 전부 이전하는 경우 공장의 事業用資產에 대하여 投資稅額控除 등의 혜택도 주게 된다. 이와같은 租稅減免 對象地域은 현재 首都圈과 釜山, 大邱로 되어 있으나 종합대책은 여기에 大田과 光州를 추가하여 지원범위를 확대하였다.

表 3-3 농공지구 입주승인시 행정절차의 간소화

- ① 토지수용법 제 14 조의 규정에 의한 사업인정
- ② 공업배치법 제 7 조의 규정에 의한 공장설치 신고
- ③ 사방사업법 제 14 조의 규정에 의한 벌채 등의 허가 및 동법 제 20 조의 2항의 규정에 의한 사방지 지정의 해제
- ④ 도시계획법 제 24 조의 규정에 의한 도시계획 사업의 인가 및 동법제 25 조의 규정에 의한 도시계획 사업실시 계획의 인가
- ⑤ 공유 수면 관리법 제 4 조 규정에 의한 공유수면 접용 및 사용의 허가
- ⑥ 공유수면 매립법 제 4 조 규정에 의한 공유수면 매립의 면허
- ⑦ 하천법 제 23 조의 규정에 의한 하천공사 시행의 허가 및 동법 제 25 조의 규정에 의한 하천 접용의 허가
- ⑧ 산림법 제 18 조의 규정에 의한 보전임지의 전용허가 및 동법 제 90 조의 규정에 의한 벌채 등의 허가와 신고
- ⑨ 私道法 제 4 조의 규정에 의한 私道의 개설허가
- ⑩ 수도법 제 13 조 및 제 32 조의 규정에 의한 수도사업의 인가
- ⑪ 소방법 제 9 조의 규정에 의한 건축물의 신축 등에 대한 허가, 확인의 동의

表 3-4 농공지구 입주업체에 대한 기타 지원내역

- |               |  |
|---------------|--|
| ① 금융지원        | { 시설자금 : 3억원이내, 3년거치 5년 균분상환, 연리 9%<br>운영자금 : 1억원이내, 1년거치 2년 균분상환, 연리 9%   |
| ② 세제지원        | { 국 세 : 사업용 자산가액의 15% 범위내에서 투자준비금의 손비<br>인정<br>특별 감가상각비 100% 추가인정<br>지방세 : 취득세, 등록세 - 전액 면제<br>재산세 - 초년도 100%, 이후 3년간 50% 감면 |
| ③ 기술 및 경영지도   | : 중진공, 입주 업체의 사업성 검토.<br>유망 중소기업으로 선정 책임관리   |
| ④ 생 산제품의 판매지원 | : 국가, 지방자치단체, 공공단체 및 정부투자기관과<br>수의계약 확대, 수출지원 및 계열화 촉진   |
| ⑤ 농어촌 환경의 보전  | : 환경청 - 환경영향 평가<br>환경오염물질 방지시설의 설치자금지원   |

#### 다. 土地利用 規制의 완화

농어촌 소득원 개발사업은 地域에 따라 農村空間의 성격상 상당한 규모의 농경지 轉用이 불가피한 경우가 많다. 이번 綜合對策에서는 農地轉用時 부과하는 代替農地 造成費의 감면대상을 확대하여 農漁村地域에서 농공지구나 농어촌 관광휴양지 및 어류양축 등 所得源 開發事業에 사용할 목적으로 轉用하는 경우 대체농지 造成費를 앞으로 3년간 면제해 줌으로써 農漁村地域의 非農業部門 開發이 촉진되도록 하였다. 또한 지금까지는 農地轉用時 絶對農地 1만평 이상, 개발농지 3천평 이상은 國務會議의 심의를 거쳐서 전용하도록 되어 있던 것을 5만평 이상의 경우에만 국무회의 심의를 거치도록 완화하였으며 아울러 道知事が 허가할 수 있는 규모를 절대농지의 경우 3천평 미만에서 3만평 미만으로, 相對農地의 경우 2만평 미만에서 5만평 미만으로 완화함으로써 農工地區造成 등에 필요한 農地轉用 절차를 간소화하였다.

### 라. 기타 農漁村 所得源의 개발촉진

이상의 農村工業化政策 외에도 농어촌지역의 所得源 開發을 촉진하기 위하여 다음과 같은 시책이 併行된다.

첫째, 「농외소득원 유치센터」를 설치하여 農工地區 등에 입주할 工場의 유치 및 알선, 副業알선, 觀光안내, 民泊알선 등의 제반 활동을 전개한다.

둘째, 일정한 기준을 세워 탁주, 약주, 토속 과실주 등 酒類의 제조면허권을 地方에 移讓하여 地方特產物로 개발하는 한편 관련 酒稅를 地方稅로 돌려 農村經濟의 활성화를 도모한다.

세째, 취락지역 인근의 保全林地를 비교적 개발이 쉬운 準보전임지로 전환하여 山林保全이 절대적으로 요구되는 지역을 제외한 林地를 農漁村地域의 비농업부문 개발에 활용할 수 있도록 한다.

## 2. 農水產 所得源의 擴充

### 가. 農水產物 需要擴大

農漁民의 소득을 증대시키기 위하여는 農外所得 增大와 더불어 農水產物에 대한 수요를 확대시켜 보다 많이 생산하고 많이 판매 할 수 있는 기반 조성이 중요하다. 이와 관련하여 우선 농수산물의 輸出을 촉진하기 위하여 수출추천제도를 단계적으로 폐지할 것이다. 수출과 당경쟁이 우려되거나 國內資源保護상 불가피한 경우를 제외하고는 農水產物에 대한 수출추천제도를 원칙적으로 폐지함으로써 농수산물의 수출을 촉진하고 輸出對象國을 적극적으로 확보하여 長期的인 視角에서 안정적으로 輸出을 늘려 나가도록 할 것이다. 한편 바나나 등 热帶과일은 國內農產物 生產者 保護 측면에서 국내산 농산물과의 연계무역을 추진하고 또한 輸入農產物을 대체할 수 있도록 國內資源을 최대한으로 활용할 것이다.

예를 들면 보리生産者의 所得源을 보호하고 국내자원을 활용한다는 견지에서 타피오카의 輸入을 과감히 縮小하고 그대신 國內產 보리를 酒精原料로 활용할 것이다. 현재도 보리를 주정원료로 활용하고 있지만 앞으로 使用量을 더욱 증가시켜 연간 100萬 石까지 소비를 확대해 나갈 것이다. 酒精原料로 사용될 보리에 대하여는 麥酒보리와 마찬가지로 주정업자와 適正가격으로 契約栽培를 실시함으로써 안정적으로 보리의 生產을 유도해 나갈 것이다. 한편 커피의 輸入을 줄이고 國產茶의 소비를 촉진하는 沁國民的 運動을 전개할 계획이다. 이미 公職者를 중심으로 國產茶 마시기 운동이 전개되고 있지만 앞으로 범국민적으로 확산시켜 커피의 수입을 줄이고 국산차 소비를 확대시킬 것이다.

#### 나. 쌀의 消費減少 緩和對策

1985년 10월말의 쌀 재고량이 약 1천만석에 이름으로써 適正在庫수준을 300~400만석 초과하고 있다. 앞으로 쌀의 소비는 감소할 展望이기 때문에 이러한 추세가 계속된다면 심각한 재고과잉 상태가 예상된다. 이러한 현상은 이미 日本이나 臺灣에서도 경험한 바 있기 때문에 우리는 이와같은 問題를 사전에 방지하지 않으면 안될 것이다.

이와같은 취지에서 政府는 쌀소비를 억제하던 각급 學校나 料食業所에 대한 混粉食 장려를 지양하고 間接的으로 쌀 消費를 유도해 나가는 조치를 취하게 되었다. 또한 清酒나 酒精用에 대한 쌀 사용 제한 조치도 폐지할 계획이다.

현재 清酒用에 대해서는 원료의 50%이내, 酒精用은 變質米만 사용하도록 의무규정을 두고 있지만 앞으로는 이를 철회하여 쌀 消費를 촉진시키고 國民들에게 보다 고급술을 提供함으로써 선택의 폭을 넓힐 것이다. 이와 아울러 지금까지 軍과 官에서 사용하는 紿食用 糧穀需要의 80% 정도를 쌀로 充當해 오던 것을 앞으로는 90%까지 向上시킴으로써 1991년의 국민 1인당 연간 쌀 消費量을 112kg 수준으로 유지할 계획이며 현재의 쌀 生產水準인 3,800만 석을 適正生產量으로 유지하고 國內

生產이 부족한 콩, 옥수수의 生產이나 앞으로 需要가 늘어날 것으로 예상되는 과일, 채소류의 生產이 늘어나도록 지원할 방침이다.

#### 다. 農業所得源의 다양화와 營農의 자율화

農家所得의 安定을 기하고 보다 수지맞는 農事が 되도록 農業所得源을 다양화할 것이다. 그리고 농민 스스로의 所得作物 開發 노력을 충분히 받들어 營農시 수반되는 각종 규제사항을 철폐하고 經營 및 技術指導를 강화해 나갈 것이다. 現在 國內生產이 부족한 콩, 땅콩, 옥수수, 밀 등의 生產을 확대해 나갈 수 있도록 耙作物에 대한 品種改良, 技術開發에 力點을 두고 生產基盤도 耙쪽에 投資를 많이 한다. 果菜類 等 풍흉의 격차가 심한 農產物에 대하여는 安定生產을 할 수 있도록 각종 지원을 함으로써 農家所得을 안정적으로 향상시키는 길을 모색할 것이다.

한편 所得作目의 生產을 적극 지원하기 위한 방안으로서 土地利用의 범위를 확대해 나갈 것이다. 지금까지는 食糧增產을 위해 논에 多年生作物 재배를 금지해 왔으나 앞으로는 耕地整理가 특별히 잘된 地域을 제외하고는 포도, 인삼 등 多年生作物의 재배를 허용, 권장할 것이다. 아울러 간척, 개간 등에 의한 開發農地에 대해서는 農業目的으로 이용하는 경우 絶對農地, 相對農地 전용을 보다 쉽게 할 수 있도록 承認 절차를 간소화한다.

쌀의 과잉재고에 따른 糧特赤字 누증을 방지하고 쌀 생산농가의 所得増大를 위하여 밀양쌀 등 新品種 栽培面積을 축소, 新品種 벼의 收買量을 축소 조정하고 그대신 消費者의 기호에 맞는 一般벼의 栽培를 확대할 것이다. 또한 쌀 중심의 중산독려를 지양하고 所得作目에 대한 經營, 技術指導를 강화해 나감으로써 자율영농 시대에 맞도록 指導方向을 전환해 나갈 것이다. 이와 아울러 行政組織이나 公務員에 대한 쌀 增產 중심의 施償制度에서 綜合農政 施償制로 전환함으로써 主穀 위주의 增產政策을 벗어나 農家所得을 향상시킬 수 있는 農政으로의 政策意志를 보여 주고 있다.

## 라. 農水產物의 需給安定對策

농수산물의 需給不安定은 생산자나 소비자 모두에게 좋지 않은 영향을 미치고 있다. 따라서 農政方向도 이제는 増產 위주의 政策에서 需給安定 정책으로 전환되어 농어민의 所得을 안정시킬 수 있는 방향으로 나갈 필요가 있다.

農水產物의 需給安定을 위해서는 우선적으로 農水產統計의 체계적인 強化가 필요하므로 이번 對策은 農業觀測制度의 內實을 기해 나가도록 하였다. 일반벼, 통일벼, 콩, 땅콩, 감자, 고구마, 옥수수, 참깨, 들깨, 고추, 겉보리, 쌀보리, 밀, 맥주보리, 양파, 마늘, 유채, 시금치, 무우, 배추를 對象으로 栽培意向에 대한 전국 標本調查를 실시한 후 이를 全農家에 전파함으로써 과잉, 과소 生產을 사전에 방지하고자 하는 것이다. 그리고 고추, 마늘, 양파, 땅콩, 채소, 소, 돼지, 닭을 대상으로 栽培 또는 飼育動向을 파악하여 출하하기 이전에 미리 情報를 제공하는 流通豫告制를 더욱 체계적으로運用할 계획이다.

이와 관련하여 都賣市場과 농협 單位組合간의 유통정보망을 온라인화하여 전국의 農水產物 시세를 신속히 전달함으로써 生產者 중심의 自律調節 능력을 기르고 궁극적으로는 農漁民 스스로가 수급을 적절히 조절해 나가도록 유도한다. 이를 위해 '86年에는 產地協同出荷班 2,000個所를 추가로 육성하고 集荷場 설치, 차량구입, 간이저장고 施設 등에 모두 300億원의 協同出荷 지원자금을 방출할 계획이다.

한편, 農水產物 價格安定을 위하여 농수산물 價格安定基金 3,520억 원과 畜產振興基金 1,570억 원을 統合하여 운용하고 政府 및 民間 收買備蓄事業과 출하조절사업을 최대한 확대해 나갈 계획이다.

'86年에는 960억 원의 농산물 가격안정기금을 사용하여 고추, 마늘, 양파에 대하여 우선 실시하고 단계적으로 品目을擴大하여 나갈 계획이다. 또한 소값 安定을 위하여 앞으로도 소의 收買뿐만 아니라 쇠고기의 備蓄事業을 계속 실시하여 소의 適正飼育頭數를 유지하고 소값을 안정시키는데 최선의 努力을 경주할 것이다.

### 마. 農地金融의 新設과 農地購入의 원활화

이번 農漁村 綜合對策은 農地의 購入을 원활하게 하기 위하여 農地金融을 신설하여 이율이 낮은 長期融資와 稅制上의 혜택도 계획하고 있다. 政府는 農漁村 綜合對策을 추진하는데 필요한 財源으로 1988년까지 총 5,000억 원의 特別基金을 마련하여 이중 일부를 農地購入財源으로 활용한다. 앞으로 農漁村을 이끌어 갈 젊은 營農後繼者들이 새로이 農地를 구입할 경우 長期的으로 所要資金의 80% (당분간은 1인당 한도제 실시)를 年利 5%, 20年 分割상환 조건으로 웅자해 줌으로써 필요한 農地의 구입이 쉬워진다.

그리고 自家耕作을 目的으로 농지를 구입할 경우에는 구입농지에 대한 取得稅와 讓渡稅를 경감해 주며 不在地主의 所有農地에 대해서는 財產稅를 重課하여 農地가 農民에게 귀속되어 生產性을 더욱 向上시키고所得을 올릴 수 있는 전전한 풍토를 조성해 나갈 것이다.

### 바. 農漁民 後繼者 育成事業의 강화

農漁村에 정착하여 營農, 營漁를 계속할 농어촌 青少年을 대상으로 1981년부터 農漁民 後繼者 育成事業을 실시하여 85년까지 총 20,944명의 후계자를 육성하였다.

1987년까지는 총 40,944명의 후계자를 育成하여 마을당 1명의 후계자를 정착시켜 중견 農業人으로 키워 나갈 계획이다.

현재 1인당 자금지원액은 600~800만원이며 연리 5%, 상환기간 7년의 유리한 條件으로 지원하고 있으나 앞으로는 事業 分野別로 지원자금과 상환기간을 擴大調整함으로써 보다 現實性 있는 지원계획을 수립 시행할 것이다. 農漁民 後繼者들이 성공적으로 農漁村에 정착하여 自立基盤을 다질 수 있도록 精銳化하고 후계자에 대한 經營指導를 강화해 나갈 것이다.

#### 사. 沿岸漁場의 牧場化

漁民의 所得을 증대시키고 漁業資源을 확충하기 위하여 沿岸漁場의 保護와 水產資源 造成施策을 강화해 나간다.

漁家所得을 지속적으로 증대시키기 위해서는 연안어장을 보호하고 水產資源을 조성하여 잡는 어업에서 기르는 漁業으로 沿近海의 목장화를 추진하지 않으면 안될 것이다. 이를 위해서 현재 20,000 ha에 불과한 人工漁礁 시설을 1991년까지는 60,000 ha로 擴大하며 種苗배양장도 7개소에서 1991년까지는 15개소로 증설하여 전복, 소라 등 고급 魚貝類와 보리새우, 복어, 강성돔 등 고급 魚種에 대한 인공부화와 방류를 확대해 나간다. 아울러 1986~87기간중 沿岸漁場에 대한 일제조사를 실시하여 양식적지를 확보하고 沿岸漁場을 효율적으로 이용할 수 있는 방안을 마련한다.

한편 水產業法을 개정하여 양식어장 등 漁業免許時 漁村契에 최우선권을 부여하고 海洋오염, 埋立, 干拓 등에 따른 被害보상기준을 설정하여 漁民의 權益을 保護하는 법적조치를 마련하여 水產災害 복구기준의 單價도 現實化한다.

지금까지 國土開發事業의 확대로 조성된 大單位 內水面을 중심으로 資源造成을 위하여 잉어, 떡붕어, 향어, 송어, 메기, 뱌장어 등 經濟性 있는 어종의 치어를 多量 방류해 왔다. 그러나 內水面 魚類양식은 비싼 임차료 관계로 양식어민의 부담이 적지 않았다. 앞으로 內水面 양식을 지원하기 위하여 農地改良組合과 產業基地開發公社가 관리하는 내수면에 대한 임차료를 ha當 10만원 이하로 인하하여 內水面 어업의 開發을促進해 나갈 것이다.

### 3. 農漁村 生活與件의 改善

#### 가. 農漁村 社會間接資本의 확충

##### (1) 農漁村 도로포장의 促進

農漁村 住民生活과 깊이 관련되고 있는 地方道와 郡道의 포장은 '80年代에 들어 크게 개선되고 있다. 1979년까지 地方道의 경우 總延長 10,167 km 중 1,097 km를 포장하여 포장률이 10.8%에 지나지 않았으나 1980~85년 사이에 1,798 km를 새로이 포장함으로써 포장률을 29.1%까지 높였다. 郡道의 경우도 1979년까지는 총연장 12,614 km 중 불과 466 km로 포장률은 겨우 3.7%에 지나지 않았으나 1980~85년 사이에 1,377 km를 追加로 포장하여 14.6%까지 포장률을 높였다. 그러나 地方道와 郡道의 포장은 國道水準에 비하여 크게 뒤지고 있다. 政府는 오는 1987~91년 사이에 地方道의 경우 2,282 km를, 郡道의 경우에는 1,617 km를 더 포장할 計劃을 세움으로써 지방도와 군도의 포장률을 각각 60%와 30% 수준으로 높일 계획이다.

##### (2) 벽지 農村과 落島住民의 交通편의 도모

農漁村과 落島住民의 생활편의를 도모하기 위하여 交通시설을 크게 개선할 계획이다. 지금까지 100戶 이상의 5,977個 마을에 運行해 오던 1,346개 路線버스를 50戶 이상의 7,159개 벽지마을에 운행하도록 조치하여 1,757個 路線으로 확대하였다.

이번 조치를 통하여 總 411個 路線 1,182개 마을에 벽지버스 運行路線을 신설하여 受惠對象人口를 總 384만에서 414만으로 확대함으로써 약 30萬名의 農漁村 住民이 새로 교통편의를 받을 수 있도록 하였다. 이와 더불어 赤字운항되고 있는 21個 落島항로를 낙도보조항로로 새로 지정함으로써 지금까지 41개 항로에 73만 주민이 혜택을 보던 것을 62

개 항로에 總 249만 명이 혜택을 볼 수 있도록 하였다. 同時에 1日 1片道 항로를 1日 왕복으로 취항토록 조치함으로써 취항 횟수도 배로 늘어나게 되었다.

### (3) 농어촌 通信施設의 擴充

市, 郡, 邑面 단위를 中心으로 現在 1,599개 通話圈으로 되어 있는 통신망을 87년까지 市, 郡地域을 單一 市內 通話圈으로 통합하여 147개 통화권으로 통합해 나갈 것이다. 따라서 지금까지는 同一 郡地域內에서 도 장거리 電話を 걸어야 하는 등 불편한 点이 많았으나 단일 市內通話圈으로 통합하고 또한 自動化를 추진함으로써 같은 郡地域내에서는 어디에서든지 1회에 直接通話가 가능토록 하였다.

그리고 集團住居地域에 公衆電話의 보급을 확대함으로써 농어촌 지역에서도 都市地域과 같은 수준의 通信便益을 누릴 수 있게 된다. 이와 아울러 市内外 電話料金의 격차를 단계적으로 缩小調整해 나감으로써 利用者의 부담을 輕減하여 나갈 계획도 포함하고 있다.

이외에도 電話普及率을 계속 높여 85년 현재 農漁家 1戶當 0.5臺에서 1991년까지는 0.7臺로 보급대수를 늘리고 2000년에는 1호당 1대로 증가하여 電話가 없는 農漁家가 하나도 없도록 할 계획이다.

## 나. 農漁村 醫療 서비스의 脣상

農漁村 綜合對策案은 農漁民들의 의료환경상의 여러가지 문제를 포괄하여 解決하고자 하는 方案으로서 좋은 의료 서비스를 居住地域 내에서 값싸고 편리하게 제공받을 수 있도록 다음과 같은 醫療環境改善對策을 마련하였다(表 3-5)。

첫째, 군 보건소를 명실공히 農漁村의 핵심 醫療機關으로 정착시키기 위하여 組織과 運營을 개편한다. 이제까지는 保健所가 診療業務와 保健行政業務를 함께 管掌해 왔기 때문에 진료업무를 効率的으로 수행하는데에는 制約이 없지 않았다. 따라서 보건소 업무를 調整하여 保健行政業務는 市郡 行政조직으로 이관하고 보건소는 진료업무에만 전념토록

表 3-5 농어촌 의료서비스 향상을 위한 종합대책

	종 합 대 책	효 과
1. 보건소 조직개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정업무를 시군 행정조직으로 이관하고 자료업무에 전념</li> <li>○ 의료진, 진료과목 확충, 시설장비 보강</li> <li>○ 모자보건센터를 흡수, 통합운영</li> </ul>	명실공히 의료기관으로 개편육성
2. 보건지소 운영개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 군수의 지휘권을 강화하고 전문분야, 정신교육 강화.</li> <li>○ 지역주민 협의회 설치하여 자율경영</li> </ul>	읍·면 소재 보건지소의 활성화
3. 보건기관개칭	○ 보건소, 보건지소 명칭 변경	의료기관의 인상을 줌.
4. 公衆보건 장학생 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의대생, 간호대생 각 300명 선발 지원액 10억 원('85)에서 12억 원('86)으로 증액</li> </ul>	고급의료 인력의 확보
5. 농수협 의료공제 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 진료비대 지급한도를 200만원에서 300만원으로 확대</li> <li>○ 진료비는 의료 보험수가로 조정</li> </ul>	의료비 부담의 완화
6. 병원선 증가	○ 현 9척을 '91까지 14척으로 증가	도서벽지 순회진료 확대

하는 것이다. 그리고 의료진, 진료과목을 확충하고 시설과 장비를 계속 보강하여 내실있는 醫療機關으로 육성하고, 아울러 현재 분리되어 있는 모자보건센터를 보건소에 통합함으로써 보건소가 보다 포괄적이고 良質의 醫療서비스를 제공할 수 있도록 그 機能을 강화했다.

둘째, 保健支所의 運營을 크게 개선한다. 다시 말해서 공중보건의들에 대한 郡守의 지휘 및 감독권과 처벌권을 두고 專門分野에 對한 教育 및 精神教育을 강화하여 보건지소에 대한 지휘를 體系化하는 것이다. 그리고 보건지소의 自律的 經營을 目標로 하는 地域住民協議會를 구성하여 현지 실정에 맞는 진료업무가 이루어질 수 있도록 한다. 이러한 조치는 보건지소를 단순히 醫療惠澤을 일방적으로 제공하는 機關으로서가 아니고 지역주민과 함께 참여하는 地域醫療開發機關으로 육성함으로써

보건기관에 대한 住民들의 認識을 改善하고 이용률을 높이려는 意圖가 담겨 있다.

세째, 의료구호기관의 인상을 주는 保健所, 保健支所의 명칭을 바꾸어 醫療機關의 인상을 주도록 한다.

네째, 농어촌 공공의료시설에 종사할 良質의 醫療人力을 확보하기 위하여 醫科大學 및 看護大學 在學生들에게 登錄金과 學資金을 지급하는 公衆保健獎學制度를 확대 실시한다. 즉 의과대학생 300명, 간호대학생 300명에게 연 12억 원에 달하는 장학금을 수여하여 졸업후 2년내지 5년에 상당하는 期間을 보건사회부장관이 지정하는 농어촌 의료공공기관에 義務服務하도록 함으로써 우수한 醫療人力을 유치하자는 것이다(表 3-6, 表 3-7).

다섯째, 農漁民의 入院, 手術費를 보조하기 위한 현재의 農水協 共濟制度를 확대 실시한다. 농협의 入院共濟制度를 통해 구좌당 연 28,000 ~ 34,000원의 共濟料를 내는 組合員 및 家族은 120일 入院限度內에서 300만 원까지 入院費를 지급받는다. 또한 이제까지는 一般患者와 똑같았던 診療費를 계약자에게는 醫療保險 수가로 받게 함으로써 진료비가 현행보다 40% 정도 낮아지게 되었으며, 醫療共濟事業을 수립에까지도 확대 실시할 계획이다.

여섯째, 島嶼地域에 주거하는 주민들의 경우 醫療機關의 接近度가 낮기 때문에 이에 대한 대책으로서 전국 561개 有人島嶼住民 55만 3천명을 대상으로 巡迴診療를 확대한다. 이를 위해 현재 9척인 病院船을 5년간 매년 1척씩 증가시켜 1991년까지 총 14척에 이르게 할 계획이며 病院船 巡回診療時 의료수가는 無料로 할 계획이다.

表 3-6 공중보건의 장학생수의 조정

단위 : 명

구 분	1984	1985	1986
의 대 생	350	300	300
간 호 대 생	100	200	300

表 3-7 1986년도 지원내용

구 분		1985	1986	증가율(%)
의 대 생	등 학 차 금	3억 7320만원 1억 8천만원	3억 9천만원 1억 8천만원	4.5 0.0
간호대생	등 학 차 금	2억 원 2억 4천만원	3억 원 3억 4200만원	50.0 42.5
계		9억 9320만원	12억 1200만원	22.0

#### 다. 農漁村 教育環境의 改善

農漁家經濟나 農漁村地域經濟를 활성화시키고 주민들을 農漁村地域內에 정착하도록 만들려면 도시에 비해 낙후되어 있는 農漁村地域의 教育環境改善이 무엇보다도 중요하다.

農漁村開發綜合對策은 地方大學의 育成, 대학기숙사의 확대, 農業水產高等學校의 活性化, 農漁村 각급 학교 教育의 質的 향상 등 落後된 農漁村 教育環境을 개선하기 위한 시책들을 포함하고 있다(表 3-8)。

表 3-8 농촌교육환경의 개선방향

개 선 과 제	세 부 시 책 내 용
지방대학 육성시책의 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대학증원 및 사학진흥재단의 자금 배정시 지방대학을 우선</li> <li>○ 지방대학의 우수교수 유치를 위해 연구비 지원 비율 제고</li> </ul>
대학기숙사확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대학기숙사의 확충과 사회단체 등에 의한 학사(學舍) 설립 유도.</li> </ul>
농업 및 수산고등학교의 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업 및 수산고등학교의 장학기금조성           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지, 가축등 실습용 수익자산 구입의 지원</li> <li>- 농수산 교육의 질을 높이고 생산물 판매수익으로 장학금 재원조달</li> </ul> </li> <li>○ 농수산고교를 종합실업고교로 전환하여 공업교육강화</li> </ul>
농어촌 각급학교의 교육의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 91년까지 전 시, 군, 구에 공공도서관 설치</li> <li>○ 농어촌 각급학교에 대한 VTR 교재 보급확대</li> </ul>

### (1) 地方大學 育成施策의 強化

첫째, 大學增員 및 사학진홍재단의 資金을 地方大學에 우선으로 배정함으로써 地方大學의 育成基盤을 조성한다.

둘째, 地方大學 교수에 대한 研究費 支援比率를 높임으로써 地方大學 교수의 研究活動을 촉진시키고 우수교수의 지방유치 기반을 조성한다.

### (2) 大學寄宿舍의 擴大

농어촌 자녀들의 都市就學은 자가통학하는 경우보다 宿食을 위한 추가적인 費用이 들어간다. 農漁家 經濟에서 자녀 教育費가 큰 부담을 주는 원인도 이러한 추가적인 教育費 부담 때문이다. 1985년말 현재 대학 기숙사의 學生受容率은 4.4%에 불과하다. 따라서 農漁村綜合對策에 있어서는 대학기숙사를 확충하고 社會團體 등으로 하여금 學舍 설립을 유도하여 도시취학이 불가피한 農漁村子女들에게 기숙사 입주를 확대시켜 숙식에 따른 과대한 教育費負擔을 경감시킨다는 계획이 포함되어 있다.

### (3) 農業 및 水產系 高等學校의 活性化

농수산업의 經營能率化를 이루기 위하여는 유능한 젊은 인력의 農漁村 定着이 필요하다. 이러한 의미에서 農水產系 高等學校의 教育環境을 개선 활성화시키기 위하여 農漁村 綜合對策은 다음과 같은 대책을 포함하고 있다.

첫째, 농업 및 수산고등학교의 奬學基盤을 크게 강화한다. 농업 및 수산고등학교의 學生實習을 강화하고 自體收入을 올릴 수 있는 이른바 實習用 收益資產(農地, 家畜 등)을 구입하는데 필요한 支援을 더욱 확대시킨다. 이렇게 함으로써 농업 및 수산고등학교 교육의 質을 향상시킬 뿐만 아니라 生產物 販賣收益은 학생들을 위한 奬學金 財源으로 활용될 수 있을 것이다. 이를 통하여 農漁村 住民의 教育費 負擔을 경감시키고 농수산계 고등학교 교육에 대한 인식을 새롭게 할 수 있다.

둘째, 농업 및 수산고등학교를 綜合實業高等學校로 바꾸어 농수산 교육과 함께 工業教育도 강화한다. 농업 및 수산고등학교의 일부를 종합

실업고등학교로 바꾸어 공업교육을 실시함으로써 農工地區造成政策과 연결시킨다는 것이다. 이러한 정책의 추진은 농가 勞動力의 안정적인 工場就業을 통하여 農外所得을 증대시킬 수 있을 뿐만 아니라 농공지구入住工場에 우수한 工業人力을 공급할 수 있게 되어 농어촌 工業化政策의 지원과 함께 농어촌지역의 안정적인 농외취업기회를 늘리는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

#### (4) 農漁村地域 教育의 質的 向上

농어촌 지역 교육의 質的 向上来 위해서는 教育施設과 教育機資材의 現代化가 우선적으로 해결되어야 한다. 농어촌 종합대책에서는 농어촌 학교교육의 질적 향상을 위하여 郡 단위로 공공도서관을 설치하고 VTR學習教材를 확대 보급할 계획이다. 따라서 전국 227개의 市·郡·區·중에서 公共圖書館이 설치되어있지 않은 83개 지역에 1991년까지 모두 공공도서관이 설치된다.

#### 라. 기타 農漁村 生活便益의 増進

농어촌 生活與件改善을 위한 위의 여러가지 시책 이외에도 정부는 다음과 같이 농어촌 생활편익 증진을 위한 시책을 추진할 계획이다.

첫째, 적어도 1개 면당 1개 소의 면단위 綜合福祉館의 建立을 지원한다. 농어민들이 살고 있는 마을에서 멀리 떨어진 도시까지 나가지 않더라도 가까운 곳에서 일상생활에 필요한 일들을 손쉽게 해결할 수 있도록 최소한의 便益施設을 마련하겠다는 것이다. 綜合福祉館에는 농어민들에게 필요한 각종 農業機資材와 生活必需品 등을 값싸게 구입할 수 있는 農協購販場과 共同목욕탕, 理·美容室을 두어 농어촌의 좋지 못한 위생조건도 개선할 계획이다. 또한 농번기의 농촌 일손 부족을 덜어 주기 위하여 종합복지관에 탁아소를 운영한다.

뿐만 아니라 건전한 餘暇活動과 보다 많은 農事情報 및 知識의 習得을 위해 그리고 농민들이 새로운 情報를 교환하는 장소로서 이용할 수

있도록 圖書館을 종합복지관 안에 설치할 계획이다.

종합복지관에는 이밖에 結婚式場 등을 겸한 多目的 集會場을 두어 글자 그대로 종합복지관으로서의 모습을 갖추도록 할 것이다. 이 集會場은 도시 예식장을 이용하는 번거로움과 經濟的, 時間的 낭비를 줄이고 온 마을 사람들이 부담없이 이용할 수 있는 시설이다. 평소에는 農事敎育을 위한 장소이나 각종 집회장으로도 이용하여 지역주민의 情報, 教育 및 經濟센터로서의 機能을 갖게 된다.

정부는 1987년부터 연간 15억여원씩 지원하여 이러한 종합복지관을 30개소씩 만들어 갈 계획이다. 따라서 1991년까지 적어도 150여 개의 종합복지관이 들어서게 된다. 종합복지관은 地方自治團體가 전립하여 운영하되 地域實情에 맞도록 農協과 충분한 協議를 거쳐 추진해 나갈 것이다.

이 복지관은 또한 지역주민의 수요에 맞추어 地域社會 住民 全體가 끌고루 혜택을 누릴 수 있도록 調整·運營될 것이다.

둘째, 399개소에 달하는 邑·面의 上水道 施設을 1991년까지 544개소로 확장한다. 정부의 상수도 확장계획은 농어촌 주민들에게 衛生的이고 깨끗한 飲料水와 生活用水를 공급하기 위한 것이다. 上水道 運營도 지금까지 마을단위 小區域 中心體制에서 벗어나 보다 넓은 지역을 포함하는 廣域經營體制를 도입하여 상수도 경비를 많은 사람이 공동 부담하게 함으로써 질 좋은 生活用水를 값싸게 공급할 수 있게 된다.

세째, 낡고 불편한 住宅을 개량하여 편리하고 깨끗한 住居環境을 만 들어 가는데 지원을 아끼지 않을 계획이다. 특히 우선적으로 支援對象은 부엌, 화장실, 목욕실 등 부분적인 住宅改良이다. 정부는 농어민의 健康과 衛生에 직접적으로 영향을 미치는 이러한 시설을 개량하는데 우선적으로 지원하여 보다 위생적이고 편리한 住居環境 속에서 농어촌과 농민들이 밝고 활기찬 生活을 영위할 수 있도록 하겠다는 계획이다.

## 4. 農漁村開發 特別基金의 設置

農漁村 綜合對策을 效率적으로 추진하기 위해 정부는 1986년부터 88년까지 1조 5천 6백억 원의 사업비를 투입키로 했으며, 아울러 5,000억 원 규모의 農漁村開發特別基金을 설치 운영할 계획이다. 農漁村開發 特別基金의 설치는 농어촌 대책을 장기적인 국가발전 전략의 차원에서 꾸준히, 그리고 일관성 있게 추진하기 위한 재원을 안정적으로 확보하고, 農漁民의 生產活動에 따른 金融費用 負擔을 경감하기 위한 것이다. 또한 현재 예산 제도가 가지고 있는 운용의 경직성을 보완하여 변화하는 경제 사회여건에 신축성 있게 적응하고 나아가 앞으로 늘어나는 農漁村開發資金의 需要에 적절히 대처하기 위한 조치이기도 하다.

### 가. 支援對象 事業

農漁村 綜合對策을 수행하는데 필요한 자금을 원활히 공급할 목적으로 조성되는 農漁村開發 特別基金의 지원 대상사업은 크게 농의소득원의 개발, 농수산업 소득원의 확충, 농어촌 생활여건의 개선 등의 분야로 나눌 수 있으며 구체적인 지원대상 사업은 다음과 같다.

- 농공지구 조성 및 관리에 필요한 자금 지원
- 영농후계자 등에 대한 농지구입자금 지원
- 농어촌 관광지 개발에 필요한 자금 지원
- 농수산물 가공 및 저장시설 설치에 필요한 자금 지원
- 농어촌 소득원 도로 확충에 필요한 자금 지원
- 노후어선 대체 및 수산개발에 필요한 자금 지원
- 농어촌 보건의료기관 확충에 필요한 자금 지원
- 농수산 기술개발에 필요한 자금지원
- 기타 농어촌지역 개발에 필요한 자금 지원

#### 나. 基金造成 및 運營

政府는 농산물 輸入에 대한 輸入賦課金과 정부예산에 의한 재정자금 및 기금부담의 채권발행과 금융차입에 의해 조달된 금융자금을 財源으로 하여 農漁村開發 特別基金을 조성할 계획이다.

이를 위해 農產物 輸入賦課金 制度를 도입하되 대상품목은 嗜好性食品부터 시작하여 점진적으로 이를 확대해 나갈 것이다.

財政資金은 매년 정부예산에서 出捐하는 것이며 금융자금은 기금의 부담으로 채권을 발행하거나 금융차입에 의해 조달할 계획으로 있다(表 3-9)。

수입부과금, 재정자금, 금융자금에 의해 조달된 특별기금의 이자율은 연 5%로서 3년내지 20년 상환기간의 長期低利資金이다. 이러한 웅자조건은 통상적인 정책금융 이율이 10%인 점을 감안하면 農漁村 開發과 農漁村 經濟活性化를 위한 획기적인 조치라고 할 수 있다. 農漁村開發 特別基金의 매년도 운용계획은 경제기획원에 설치된 범부처 차원의 「農漁村對策協議會」의 심의를 거쳐 수립될 것이다.

表 3-9 기금조성계획

(억원)

구 분	1986	1987	1988	계
○ 재 정 자 금 및 수 입 부 과 금	200	1,500	1,500	3,200
○ 금 용 자 금	600	600	600	1,800
계	800	2,100	2,100	5,000

## 5. 農漁村對策의 效率적 推進을 위한 制度改善

### 가. 地方政府의 機能과 組織 再整備

현재 郡의 경제 및 상공행정은 농산과 또는 산업과 산업행정계가 담당하고 있으나 이러한 행정조직으로는 점증하는 農村工業化政策과 전문화되는 農漁村地域 經濟·產業開發 問題를 담당하기가 지극히 어려운 실정이다. 더욱이 이들 조직의 담당자는 경제나 상공업을 다루는 전문직이 아닌 일반행정 또는 농림직 공무원들이다.

이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위하여 정부는 農漁村 對策을 발표하면서 지방정부에 경제 및 상공행정을 담당하는 행정조직을 강화하기로 하였다. 또한 중앙정부와 지방정부간에 인사교류를 단행함으로써 中央政府에서 훈련받은 유능한 경제 및 상공관계 전문가가 지방정부 단위에서 지역경제의 활성화와 상공업 개발을 위하여 일할 수 있도록 제도적인 뒷받침을 하기로 하였다.

地方政府의 경제 및 상공행정조직의 강화 및 중앙·지방정부간의 전문인력 교류와 함께 중앙정부에서 담당하고 있던 地域經濟開發 및 商工業開發에 관한 권한이 대폭 지방정부로 이양될 예정이다.

이렇게 함으로써 지방정부 행정의 자율성과 능률성을 높이고 지방의 상공업이 지방정부와 지역주민의 주도 아래 발전할 수 있는 계기가 조성될 것이다. 政府는 地方政府의 機能強化 및 組織改編문제를 구체적이고 적극적으로 추진하기 위하여 부총리 및 내무부, 농수산부, 상공부, 보건사회부, 총무처 장관으로 구성되는 協議會를 운영한다.

## 나. 農漁村 關聯機關의 機能再定立

### (1) 산림청의 농수산부 이관

農漁村 對策을 효율적으로 추진하기 위한 制度改善方案의 하나로 내무부 소관으로 있던 산림청을 농수산부로 이관하는 일대 단인이 내려졌다. 산림청은 그동안 황폐된 우리 산림을 보다 푸르게 녹화하기 위하여 농림부에서 내무부로 이관되어 강력한 山林政策을 추진했다. 그 결과 우리 산림은 많이 푸르러졌고 산림을 황폐케 하는 도·남벌도 없어졌다. 따라서 이제는 푸른 산림을 이용하여 보다 높은 소득을 올릴 수 있는 방향으로 山林을 개발해 나가는 것이 필요하게 되었다. 국토면적의 65%나 되는 광대한 산지를 어떻게 이용하느냐 하는 것은 자원이 부족한 우리나라로서는 민족의 번영 여부가 달려있는 중요한 문제라고 하겠다.

정부는 산지를 보다 효율적으로 이용·개발하는 한편 농산촌주민들이 소득증대를 위해 산지에 손쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해 산림청을 농수산부로 이관한 것이다. 따라서 산림청의 이관은 그동안 조림 및 보호 일변도였던 산지개념을 바꾸어 지역주민의 所得增大를 위해 보다 많은 주민이 산림을 개발하여 중요한 農家所得源으로 성장시켜 나가도록 하겠다는 政策意志를 반영하고 있는 것이다.

### (2) 農水產 關聯團體의 機能 再整備

첫째, 한국농촌경제연구원은 農漁村 綜合對策이 담고 있는 여러 가지 정책문제에 대한 연구를 집중적으로 실시하여 현실적인 정책대안을 정부에 제공하게 된다. 이와 함께 전국적으로 시행하게 될 농어촌지역 종합개발계획 수립연구 및 계획수립지원, 계획요원에 대한 교육실시 및 계획에 대한 평가 등의 업무도 함께 맡는다.

둘째, 농업진흥공사는 農漁村振興公社로 개편되어 農漁村地域 綜合開發 추진의 실무를 맡는다. 농어촌근대화촉진법에 따라 설립된 농업진흥공사는 그동안 食糧生產을 위한 생산기반 조성과 개간·간척 등의 사업

에 역점을 두어 왔으나 앞으로는 農漁村 綜合開發 計劃의 계획수립 지원, 실시설계 및 사업시행 등의 업무를 주로 맡게된 것이다.

세째, 農畜水協의 기능을 조정, 사업별 본부장 제도를 도입하여 경제 사업을 확대시킬 예정이다. 또한 단위조합의 기능을 강화하여 農漁民의 生產, 流通活動을 지원하도록 하고 중앙회의 기능을 단위조합에 대폭 이양함으로써 단위조합의 자율성을 크게 높일 계획이다.

마지막으로, 농어촌개발공사는 현재의 업무와 기능에 부합되는 「農水產物流通公社」로 개편되어 농산물의 수매비축, 도매시장의 실태조사 및 건설, 출하자금의 지원 등 農水產物의 流通改善機能을 맡게 된다.

#### 다. 農漁村綜合開發 方式과 地域別 豫算編成 方式的 도입

農漁村開發의 綜合開發 方式이란 종래 단위사업별로, 중앙부처별로, 그리고 마을단위 또는 소규모 지역별로 분산 실시되어 오던 농어촌 개발사업의 방향을 크게 바꾸자는 것이다. 즉 농어촌지역 주민들의 시장 활동, 교육, 의료, 사회문화 활동의 중심지인 農村中心都市와 그 背後地 農村은 하나의 개발 단위(현재의 郡 단위와 비슷하며, 이러한 단위를 「定住生活圈」이라고 함)로 묶어 개발사업 상호간에 연계성을 가지게 한다. 이렇게 하여 계획적으로, 그리고 지역적 특성과 지역주민들의 개발 의사에 따라서 所得開發, 環境開發, 社會開發, 文化開發事業 등을 종합적으로 체계있게 실시하는 방식이 綜合開發方式이다.

따라서 종합개발 방식에 의하면 우선 지역적 특성과 주민의 개발의사가 담긴 소득개발, 환경개발, 사회개발, 문화개발 등에 관한 長短期 地域綜合開發計劃이 군 단위에서 수립된다. 이 계획에 의하여 地方政府에서 개발사업의 우선순위 및 연도별 개발사업과 사업물량을 정하고 중앙 정부에 사업승인과 예산지원을 요청한다. 中央政府는 지방정부의 사업 계획을 검토한 후 지방정부가 필요로 하는 중앙정부의 예산을 포함적으로 지원하여 주게 된다.

종합개발방식에 의한 농어촌 종합개발을 추진하기 위해서는 지방정부

예산을 地域別豫算制度로 개편해야 한다. 즉 이제까지 단위사업별로 실시되어 오던 중앙정부의 보조사업에 의한 국고보조와 지방비 부담이라는 공식에서 벗어나 지방정부가 실시할 사업내역에 대한 중앙정부의 包括的豫算支援方式을 채택함으로써 지역별 예산편성이 가능해진다. 이렇게 되면 지방정부가 예산집행상의 융통성을 갖고 스스로 정한 사업내역과 우선순위에 따라서 사업을 집행할 수 있도록 지방정부의 예산제도를 바꿀 수가 있다.

새豫算制度에 의한 예산편성 과정을 보면 지방개발과 관련하여 지방정부가 실시할 모든 개발사업은 지방정부 단위에서 종합되어 중앙정부에 대한 종합예산 요구안이 작성된다. 中央政府의 정책사업은 사전에 內務部를 통하여 지방정부의 사업계획 및 종합예산안에 포함될 수 있다. 지방정부가 작성한 종합개발계획 및 종합적 예산안은 내무부를 비롯한 중앙부처와 경제기획원의 검토를 거친다. 사업계획 및 예산승인이 끝나면 國·道費를 포함한 包括的豫算이 지역별 예산으로 확정된다. 이러한 地方豫算制度의 改革은 곧 지방정부가 지역주민들과 함께 地域綜合開發의 主體가 되어 스스로 개발계획을 수립하고 자율적으로 추진함을 뜻하며, 그것은 바로 地方開發行政의 일대 혁신을 의미한다.

## 6. 負擔輕減을 위한 當面措置

정부는 이번 農漁村綜合對策을 통해 農漁村이 당면한 어려움을 가볍게 해 주고자 노력하고 있다.

이번 조치에서 政府는 몇 가지 基本原則을 정하고 그 원칙에 입각하여 되도록이면 많은 혜택이 농민 모두에게 골고루 돌아가도록 하였다. 무엇보다도 우선되는 基本原則은 우리 經濟가 부담할 수 있는 능력 범위내에서 農民이 당면한 부담을 경감시켜야겠다는 것이다. 만일 國家經濟가 부담할 수 있는 능력을 크게 벗어나서까지 農民과 農村에 혜택을 주려할 경우 그같은 과다한 지원에서 파생되는 國民經濟 전체의 주름살

은 결국 農漁民에게도 미쳐서 결과적으로 支援效果가 반감될 염려가 있는 것이다. 과다한 財政支出에 의한 인플레의 유발은 그 좋은 예라 하겠다.

두번째의 基本原則은 支援效果가 한번으로 끝나는 임시방편적 支援이 아니라 農業生產性 향상이나 農業構造改善에 도움이 될 수 있는 지원을 우선 하겠다는 것이다.

세번째의 基本原則은 어느 특정 農漁民 그룹이나 특정지역 주민을 전제로 한 지원이 아니라 農漁民 全體에 혜택이 골고루 돌아가도록 하는 방법을 강구하겠다는 것이다.

마지막으로 무리하게 의욕만을 앞세운 나머지 農漁民들에게 새로운 負債를 유발시킬 우려가 있거나 國家財政 운용이나 租稅體系의 측면에서 보아 무리한 조치는 피해야겠다는 것이다. 이러한 基本原則을 바탕으로 農漁民 負擔輕減을 위한 當面措置가 마련되었다.

### 가. 農漁村 관련資金의 利子負擔輕減

政府는 이미 利子率이 확정되어 방출된 각종 融資金의 利子率을 낮추고 支拂方法을 유리하게 바꾸어 農漁民의 實質負擔을 덜어주어 소득을 늘려 주기로 했다.

農漁村住宅改良資金과 營農, 營漁資金의 利子率도 現行 10%에서 8%로 인하하였는데 이로 인해 農漁民의 負擔은 총 352억원이 줄어들게 되었고 결과적으로 그만큼 늘어나는 효과를 보게 되었다. 그리고 앞으로는 農漁民의 負擔能力 範圍內에서 自發的으로 住宅改良事業을 추진토록 했으며 영농, 영어자금 配分도 割當方式을 지양하고 農漁民이 필요할 때 빌릴 수 있도록 함으로써 全額이 生產資金化 될 수 있는 방향으로 運營方式을 개량토록 했다.

또한 1983년과 1984년 소 값이 가장 높을 때 소를 입식한 農家에 웅자된 3,338억원에 대하여 償還條件을 3년거치 2년 상환에서 5년거치 2년 상환으로 거치기간을 2년 연장하고 1985년분 利子 307억 원은 納付를 1

년 연장하였을 뿐만 아니라 특히 29만4천 호의 어려움이 많은 農家에는 子女學資金 또는 糧穀支給으로 244억 원을 지원한 바 있다.

政府는 다시 이들 農家를 대상으로 融資金利를 10%에서 8%로 내리고 아울러 올해에 갚아야 할 1985년과 1986년 利子 納付도 1989년부터 3년간에 나누어 갚도록 함으로써 이들 農家の 資金負擔을 줄였다.

이와 같은 利子納付延期와 金利引下로 이들 農家는 연간 약 61억 원의 所得增大 효과를 얻게 되었을 뿐만 아니라 入殖元利金을 갚기 위하여 소 값이 낮은 시기에 소를 내다 팔 필요가 없게 되었다.

#### 나. 農地 貸貸借料率 上限設定

政府는 貸借農이 支拂하는 貸借料의 적정 上限水準을 정함으로써 貸借農의 農家所得源 流出을 막아 주고 營農意慾과 農村經濟가 활성화 되도록 貸借料率을 조정할 방침이다.

고려되고 있는 貸借料率 上限線은 논의 경우 현행 37% 수준에서 20% 수준으로, 그리고 밭의 경우 현행 19% 수준에서 10% 수준으로 각각 인하하는 것이다. 또한 貸借農과 地主 사이에 農地貸借에 대한 분쟁이 일어났을 때 이를 조정할 수 있도록 군단위의 貸借料率 調整委員會를 설치 하도록 되어 있다.

이같은 貸借料 上限線의 引下는 앞으로 계속 검토할 것이나沓 20% 田 10%의 경우 年間 貸借農의 貸借料支拂負擔은 약 2,000억원 정도 경감되는 효과를 가져오게 되었으며 그만큼 農村經濟는 활성화 된다고 보겠다.

#### 다. 水利施設 改補修事業 支援 및 水稅輕減

政府는 耐用年數를 경과한 水利施設의 改補修事業을 지원하고 水稅를 덜어 주기 위하여 지금까지는 融資만이 가능했던 改補修事業費의 70%를 政府가 지원하여 고칠 경우 보조로 바꾸기로 했다.

이 조치로 농촌에 지원되는 支援金額은 연간 60억원에 달하게 된다. 또한 融資에 해당되는 改補修事業費의 元利金償還(특별조합비 포함)을 輕減시키기 위해 지금까지는 長期債만 10a 당 15kg 초과분에 대하여 納付를 연기해 주던 것을 長期債와 特別組合費를 합쳐서 10a 당 15kg 초과분에 대하여 納付를 연기하도록 조치하였다.

#### 라. 共同利用을 提供하는 방향으로 農機械 購入支援

農機械를 效率的으로 利用하고 농촌의 부족한 일손을 지원하기 위하여 농가호수 5호, 5ha 이상의 소규모 機械化營農團을 신규로 설치한다. 소규모 機械化營農團에 支援機種은 移秧機와 바인더이며 支援條件은 지금까지는 融資만 80%였던 것을 融資 65%, 支援 15%로 바꿈으로써 參與農家 호당 14만원의 支援效果를 가져오게 된다.

이와 같은 소규모 機械化營農團은 1987년부터 91년까지 每年 1,000개 소씩 설치되며 개별농가 단위로 보유하기에는 벅찬 대형 農機械는 貸貸制 활용方案을 검토하기로 했다. 農家에서 보유함으로써 발생하는 높은費用을 피하고 필요할 때마다 낮은 貸貸料를 내고 빌어 쓸 수 있도록 하는 방안이 그것이다. 그밖에 農機械產業에 대한 開發研究를 支援, 우리 農村現實에 맞는 多目的 소형농기계의 개발을 촉진시킬 계획이다.

#### 마. 面이하 農漁村 實業系高校授業料 免除

農漁村地域에서 教育費는 現金支出의 큰 몫을 차지하고 있다. 政府는 農漁村地域의 과중한 教育費負擔을 덜어 주기 위해 農漁村 實業系高校 학생 중 성적이 상위 20%에 해당하는 우수한 高校生에게 授業料를 면제해 주기로 했다. 또 이 조치로 혜택을 받는 農漁村子女 10,000명에게는 學校성적과 관계없이 授業料를 면제, 農漁民의 教育費負擔은 크게 줄어들게 되었다.

### 바. 漁民負擔輕減 措置

漁民의 漁業費用 중에서 큰 몫을 차지하고 있는 것이 유류대이다. 政府는 營漁費負擔을 줄여 주기 위하여 당초 86년까지 시행키로 했던 유류에 대한 免稅를 연장하기로 했다. 또한 지금까지는 農事用 電氣料에만 적용되던 할인요율을 어업용에도 적용함으로써 全體的으로 電氣料가 40% 인하되는 效果를 가져왔다. 할인전기료율이 적용되는 분야는 水協이나 漁村契가 소유 운영하고 있는 製氷 및 冷凍工場, 그리고 觀賞用 養魚場을 除外한 魚類畜養場 등이다.

### 사. 乳加工製品 및 果汁飲料에 대한 特消稅 免除

지금까지 牛乳와 果汁飲料에 부과되던 10%에 해당하는 特別消費稅를 면제한다. 이같은 稅金은 牛乳나 果汁의 生產原價를 그만큼 높이게 되어 소비를 억제하는 한 요인으로 작용하였는데 이를 면제함으로써 製品의 生產原價를 그만큼 낮출 수 있게 되었다. 이렇게 낮아진 生產原價는 製品의 質的改善을 가능케 하고 牛乳製品과 果汁需要를 크게 증가시키리라 여겨진다.

### 아. 農漁村 零細民 및 低所得 農漁家 自立支援 強化

政府는 각종 지원惠澤을 받을 수 있는 農漁村 零細民基準을 도시와 동일한 수준으로 上向調整함으로써 보다 많은 農漁村零細民이 政策的으로 보호를 받을 수 있도록 했다. 지금까지 零細民으로 분류되었던 月所得上限線을 34천 원에서 42천 원으로 인상시킴으로써 受惠對象者數가 종전의 135만 명에서 20만 명이 늘어난 155만 명이 되었다. 이들이 받을 수 있는 각종 혜택 중 주요한 것은 轉職기술훈련, 생계비보조, 취로사업 그리고 자녀들의 中學校學費免除 등이다. 87년도부터는 자녀들이 實業系高等學校에 進學하는 경우 學費 全額 免除의惠澤까지 받게 되었

다. 이밖에 농수축협에서 취급하는 自立預託金 및 목돈마련저축 한도가 500만원에서 1,000만원으로 인상됨으로써 이를 零細民들의 저축의욕을 북돋아 주게 되었다.

### 자. 當面對策 要約

農漁民 負擔輕減을 위한 對策에 필요한 支援所要金額과 이에 따른 農漁民所得增大效果를 要約해 보면 〈表3-10〉과 같다.

表 3-10 당면대책 요약

단위 : 억원

대 책 내 용	지 원 소 요	소득증대 (부담경감)
83. 84 소입식자금연기	614	61
농어촌 관련자금의 이자율 인하	352	352
농지임차료 상한설정	—	2,000
수리시설 개보수사업지원 및 부담경감	90	90
농기계 구입자금 부담경감	7	7
어민부담 경감조치	10	10
유가공제품 및 과즙음료 특소세 면제	170	90
농어촌 영세민 및 저소득농가 지원	129	129
농어촌 실업계 고교 교육비 감면	40	40
계	1,412	2,779

위에서 보는 바와 같이 當面對策을 推進하는데 소요되는 金額은 총 1,412억 원이며 이로 인해 발생하는 農漁民所得增大는 농지임대차료 상한설정에 따른 所得增大 2,000억, 그밖의 조치로 779억원 등 도합 2,779억원으로 예상된다. 이러한 所得增大效果로 個別農家는 호당 약 141만원의 소득증대를 가져올 수 있다.

## 7. 綜合對策의 所要資金 投資計劃

이번 綜合對策에 의해 86~88년의 3년 동안 農漁村에 투입될 資金은 모두 1조5천6백억 원이다. 이밖에 같은 기간 동안 임차료 규제로 인해 기대되는 農民負擔 경감액 4천억 원을 포함시키면 앞으로 3년간 農漁民에게 돌아갈 실질적인 혜택은 2조원에 달하게 된다〈表3-11참조〉。

投資計劃中 특히 눈에 띄는 것은 道路建設에만 4천6백80억 원을 투입한다는 것과 농지구입자금 융자 및 소득원 다양화를 위한 제반 지원에 충당될 農漁村開發 特別基金 新設이다. 年利 5%, 3~20년 상환의 中長期 低利資金인 特別基金은 88년까지 5천억원 조성을 目標로 하고 있는데 政府豫算 출연에 의한 財政資金과 農產物 輸入에 대한 부과금으로 3천 2백억원, 채권발행 또는 금융차입에 의해 1천8백억 원을 조성한다. 이밖에 投資財源中 일부는 地方費에서, 나머지 대부분은 國費에서 조달 될 豫定이다.

表 3-11 연차별 지원소요

분 야	총 지원 소 요	연차별 지원소요(안)		
		86	87	88
○ 농어촌개발 특별기금 운용 (농지금융, 소득원 다양화)	5,000	800	2,100	2,100
○ 특소세 면제 (천연과즙, 유가공제품)	435	85	170	180
○ 군관수용 쌀 급식확대	180	40	60	80
○ 연안어장 목장화	683	162	233	288
○ 농공지구 조성 및 지원	1,778	370	704	704
- 농공지구 조성	770	170	300	300
- 자금지원 등	1,008	370	704	704
○ 영동비절감 및 자립지원	2,675	679	1,348	648
- 임차료 규제	(4,000)	(—)	(2,000)	(2,000)
- 영농비 부담경감	1,347	449	449	449
- 영세민 선정기준 상향조정	258	—	129	129
- 실업계 고교지원 강화	170	30	70	70
- 농어민 후계자 육성	900	200	700	—
- 어업용 전기료 인하	(30)	(10)	(10)	(10)
○ 도로	4,680	1,560	1,560	1,560
○ 종합복지관	30	—	15	15
○ 벼거 및 낙도교통편 확대	100	30	34	36
○ 도서지역 병원선 증선	10	—	5	5
○ 홍보대책 (쌀소비, 국산차, 판혼상제)	10	—	5	5
합계	15,581	3,726	6,234	5,621

## 第4章

### 3·5 農漁村綜合對策에 대한各界의 評價

#### 1. 主要 言論의 評價

##### 가. 일치된 問題意識

政府의 農漁村 綜合對策이 발표되자 국내 주요 言論은 3월 5, 6일자 社說 및 解說記事를 통해 이 對策을 크게 환영했다. 言論들의 다양한 표현을 빌려 이번 對策에 대한 評價를 한마디로 요약하면 ‘아주 적절한 시기에 나온’(서울신문) ‘전에 없이 획기적인 對策’(한국일보)으로서 ‘農業開發의 方向과 政策의 構造에 관련되는 중요한 政策變化를 담고’(중앙일보) 있는데 이와 같이 ‘農漁村 문제를 社會政策의in 接近으로 해결하려는’(경향신문, 한국경제신문) ‘농정의 方向轉換은 타당하다’(동아일보)는 것이다.

각 言論이 農漁村을 보는 問題意識 역시 綜合對策의 배경설명에서 읽을 수 있는 政府當局의 문제의식과 다르지 않았다. 급격한 工業化 과정에서 상대적인 犠牲을 감수해 온 農漁村을 더 이상 방치하다가는 농어

촌 뿐만 아니라 國民經濟 전체의 發展조차 어려워진 단계에 와 있다는 現實認識이 그것이다.

한국일보는 “급격한 공업화 과정에서 농촌이 상대적으로 소외되었으며 값싼 產業 일손을 끌어들이기 위한 農漁村 人口의 분산장려, 즉 離農不辭 政策은 마침내 한계를 드러냈다”고 분석했다. “지난 60년대초 이후 工業化 優先戰略과 比較優位 論理에 의해 뒷전으로 밀려났던 농어촌 문제가 이제야 國家發展 戰略의 전면에 부각됐다”고 평가한 동아일보는 “離農促進에서 離農抑制로의 전환이 불가피한 상황을 인식, 정부의 對策은 農村所得을 늘려 이농을 최소화 하고 농업에서 손을 뗄더라도 농촌에 남아 있도록 在村離農을 유도하는데 主眼点을 두었다”고 설명했다. 農漁村 政策은 70년대부터 農工並進이라는 기치는 내걸었을 망정, 실질적으로는 工業化 政策의 하나의 가지에 지나지 않았으며(경향신문), 농어촌의 현 所得基盤과 生活與件을 생각하면 지금껏 너무 무관심해 온 것을 반성하지 않을 수 없다(매일경제 신문)는 지적도 있다.

한편 “지난 날의 정부의 農漁村 對策은 의식적이건 무의식적이건간에 離農을 촉진하고 인구의 大都市 集中을 가속시키는 것으로 시종했다”고 규정한 조선일보는 “工業化 戰略은 그것 만으로도 農業의 不利를 강요하는 것으로 되었거니와 工業化 戰略이 임태하는 인플레 要因에 대처하기 위한 低農產物 價格政策과 이를 위한 각종 농산물의 大量輸入은 產業으로서의 農業을 극히 불안한 업종으로 만들었다”고 지적했다. 중앙일보는 이에 대해 보다 구체적으로 언급, “70년대 후반 이후의 급속한 農業經營 惡化와 農家負債 急增, 農產物價格 支持政策의 후퇴와 畜產政策의 실패, 과도한 외국 농산물 수입에 따른 生產沈滯 등 농어촌의 生產所得構造가 크게 나빠졌다”고 분석하고 “이번 대책은 정부가 농촌문제의 실상에 근접하여 심각하게 현실을 인식한 결과라고 볼 수 있으며 農業政策이 都農간의 開發隔差나 所得不均衡의 해소와 均衡發展에 착안하게 된 것은 하나의 進展”이라고 평가했다.

한국경제신문은 농어촌의 現實을 이렇게 그리고 있다.

“우리의 農漁村은 이미 오래 전부터 일할만한 젊은이들을 찾아보기

어렵게 되었다. 젊은이들은 都市의 學校나 工場으로 떠나가고 나이 든 부모들이 마을과 農土를 지키고 있다. 더우기 최근에는 소값 波動에 따른 손실과 農家負債의 증가로 농촌의 어려움이 가중되고 있다. 이처럼 농사는 收支가 안맞는 사업이고 後代에 희망을 걸 수 있는 展望이 보이지 않는 여진 아래서는 농민들은 농촌을 떠나려 하고 젊은이들이 故鄉으로 돌아가지 않으려 하는 것은 막을 수가 없다. 결국 이같은 農村問題에 대한 根本對策을 세우지 않고는 농어촌의 상대적 落後는 물론 대도시 집중으로 인한 人口, 失業, 都市開發 投資負擔의 가중 등이 國家發展의 비효율적 요인으로 작용할 우려가 없지 않다.”

이것은 政策立案者들의 現實認識과 그대로 일치하는 지적이다.

#### 나. 方向 바로 잡힌 內容

이번 對策의 내용에 대해서도 각 新聞은 대체로 긍정적인 평가를 내렸다. 특히 農外所得을 대폭 증대시킴으로써 농어민의 所得增大를 도모하겠다는 政策方向은 ‘現實의 정확한 認識 위에서 있다’(서울신문)고 보고 있다. 동아일보는 “農工의 並立을 통해 農外所得源을 넓히지 않는 한 농어촌이 工業地域에 비해 낙후되는 것은 피할 수 없는 일”이라고 지적했다. 조선일보 역시 “지금 우리 농촌에 있어서 영세한 農耕地만으로 써는 所得向上의 전망이 어두울 수밖에 없으므로 적극적으로 농외소득의 길을 개척해야 한다”고 강조했다.

이와 관련, 신문들은 既存產業의 농어촌 이전과 농어촌에서의 中小企業 創業에 대해 稅制惠澤과 行政支援의 길을 튼 것을 農地賃借料 上限線 규제와 함께 이번 對策의 획기적인 내용이라고 평가했다. 한국일보는 “이같은 획기적인 農政轉換은 이미 한계점에 도달해 있는 農業所得의 벽을 헰고, 추가적인 農外所得의 길을 터주는 것”이라고 풀이했다. 한편 동아일보는 이러한 조치가 ‘훌륭한 刺戟劑가 될 것’이라고 전망하면서도 “새마을 공장의 부진 사례에서 보듯이 중요한 것은 유치 실적이 아니라 뿌리를 튼튼히 내리게 하는 일”이라고 주장했다.

또한 신문들은 이번 對策이 밝히고 있는 막대한 投資規模와 경제 商工行政의 대폭적인 地方移讓에 대해 깊은 관심을 보였다. 서울신문은 “1조5천6백억원에 달하는 開發投資 규모는 農漁村投資가 懷妊期間이 길어 優先順位에서 뒷전으로 밀리던 과거와는 판이한 파격적인 것이며 8%의 금리도 基幹產業 金利보다 낮게 배려된 것”이라고 설명하고 이로써 “정부의 어느 때보다도 확고한 농어촌 開發意志를 읽을 수 있다”고 지적했다. 동아일보는 “經濟 商工 관련 行政業務를 중앙에서 군단위 지방행정 기관으로 대폭 이양하고 예산을 그 지역의 실정에 맞추어 융통성 있게 쓸 수 있도록 지역별 豫算制度를 도입하고 있는 것은 농어촌을 독립된 經濟地域으로 개발하려는 방향에 부합되는 改善方向”이라고 평가했다.

이밖에 동아일보는 “쌀 消費를 촉진하고, 과일, 육류, 수산물 등의 輸出推薦制度를 폐지하는 한편 벼 재배 위주로 된 耕作制限 규정을 고쳐 경지의 활용을 극대화 한다는 방침은 과거 主穀 중심의 農業政策에 비하면 대단한 方向轉換”이라고 평가했다. 그리고 한국경제신문은 이번 대책에 포함된 구체적인 시책에 대해 언급, 첫째, 機械化 營農團의 기준을 5가구 5ha 까지 낮추어 그 지원폭을 넓히겠다는 방안은 소규모 농촌이 많은 우리의 실정과 부합되며, 둘째, 農機械 賃貸制度를 정착시키는데는 많은 시간이 소요되긴 하겠지만 그 방향은 잘 잡았다고 평가했다.

언론들은 대체로 이번 대책을 하나의 原則宣言내지 意志闡明으로서 받아 들이고 있었으며 앞으로 보다 구체적인 實踐方案을 내놓고 효율적으로 운영해 나가기를 요망했다.

#### 다. 檢討 필요한 몇 가지 問題

각 言論들은 이번 대책의 추진에 앞서 검토되어야 할 몇 가지 問題들을 다음과 같이 지적했다. 그것은 어떻게 하면 農漁村에의 工場誘致가 정착할 수 있을 것인가, 主穀增產 政策은 어떻게 할 것인가, 막대한 所

要資金은 어떻게 마련할 것인가, 그리고 농어촌 주민의 주체적인 참여를 어떻게 실현시킬 것인가 하는 의문으로 집약될 수 있다.

우선, 경향신문은 “새마을 공장의 부진원인이 무엇인가를 면밀히 분석하여 農村工場誘致의 교훈으로 삼아야 할 것”이라고 지적했다. 그리고 동아일보는 이에 대해 “모든 行政權限과 金融, 技術情報가 서울에 집중된 상황에서 정부가 제시한 정도의 與件造成만으로써 工場들이 벽지에 들어갈 수 있을 것인가 農村工業化의 중요한 열쇠”라고 전제, “中央集權的인 현재의 서울 기능 대부분을 지방 據點都市 또는 中核都市가 수행할 수 있어야 정부의 對策이 성공할 수 있다는 점에서 地方自治制 실시가 농어촌 발전의 先決課題”라고 주장했다.

한편 중앙일보의 問題提起는 보다 경제적인 분석에 바탕을 두고 있다. 즉, 공장의 農村立地를 유도하려면 무엇보다 먼저 所要勞動力의 확보가 가능해야 하는데 현실적으로는 그것이 매우 어렵다. 농가의 農業外 노동을 제약하는 첫째 요인은 바로 농사 일손 부족과 연령상의 제약이라는 점을 지나칠 수 없다. 따라서 農村工業化에 의한 農外所得 증대는 역설적으로 農業所得의 증가로 離農을 먼저 막아야 비로소 실현될 수 있다는 뜻이 된다. 때문에 農村工業化政策은 농업 본래의 所得基盤을 획기적으로 개선하지 않는 한 또다시 새마을 공장의 전철을 밟을 가능성이 높다는 것이다.

다음, 主穀增產政策을 계속 추진한다는 정부당국의 방침에도 불구하고, 이번 對策이 農外所得을 강조함으로써 앞으로 主穀增產政策이 후퇴할 것이 아닌가 하는 언론의 우려를 불러 일으킨 것 같다. 農村工業화의 전제가 되는 농업본래의 所得基盤 개선을 위해서도 主穀增產政策의 후퇴는 바람직하지 않다고 주장한 중앙일보는 “더구나 현재의 主穀剩餘가 過剩生產보다는 과도한 外穀導入에서 비롯된 점을 고려할 때 결코 항구적인 主穀自給狀態로 간주될 수 없는 일시적 현상으로 보아야 한다”고 강조하면서 “따라서 主穀政策의 변경은 신중한 접근이 필요하고 장기적 農業構造改善政策으로 뒷받침되어야 한다”고 주장했다.

한편 조선일보는 農漁村 工業化에 의한 農外所得 증대를 長期對策으

로 간주, 이와 함께 農業所得의 기회를 확대하는 短期對策도 필요하며, 따라서 主穀增產政策은 지속되어야 한다고 주장했다. 조선일보는 “農業所得의 절반 가까이가 糜 生產에 의한 것이라고 할 때, 糜 增產施策을 지양한다는 것은 다시 한번 깊이 생각해야 할 문제”라고 강조하고 “쌀이 남아 풀더라도 增產施策을 뼈 나가야 한다는 말은 아니고, 지금 糜의 在庫가 창고를 넘쳐 나도록 많은 것은 81년 한해 동안 糜을 1천6백만 섬이나 수입한 위에 그 이후에도 적지 않은 糜을 수입했기 때문이며, 다른 한편으로는 國內生產도 계속 대풍을 기록하여 輸入米만큼이 소비되지 못하고 미루어져 왔기 때문”이라고 지적했다. 한국일보 역시 “갑작스러운 農政轉換 때문에 主穀自給에 차질이 생기지 않도록 해야 할 것”이라고 주의를 환기 시켰으며 경향신문은 “米作에 대신할 만한 農村所得源이 무엇인지를 구체적으로 제시해야 한다”고 요망했다.

세째, 동아일보는 “정부의 획기적이고 의욕적인 對策에도 불구하고 農村工業化에 소요될 資金規模가 막대하고, 投資效果가 나타나는 懷妊期間이 길다는 점을 고려하면 과연 우리 경제가 이를 감당해 낼 수 있을 것인지 우려하는 견해도 있다”고 지적했으며 한국일보 역시 “막대한 所要資金을 어떻게 확보하느냐가 문제”라고 지적했다. 한편 조선일보는 5월 27일자 解說記事를 통해 이번 對策의 주요 財源인 輸入賦課金의 목표달성을 대해 의문을 제기했다. 즉, 조선일보는 외국의 市場開放 壓力 때문에 輸入賦課金 제도의 적용 대상을 전 농산물로 확대하지 못한다면 88년까지로 계획된 1,200억 원의 基金造成은 불가능할 것이라는 점과 현재 이와 비슷한 制度가 일부 품목에 적용되고 있는데 輸入賦課金을 추가로 징수할 경우 輸入農產物의 국내 販賣價格을 부과금 만큼 인상시킬 소지가 있다는 점을 들었다.

네째, 이번 대책의 추진주체 문제에 대해 동아일보는 “지역 농어민 스스로 농어촌 개발의 주체가 되고, 行政機關은 障礙要因을 제거하는 보조자의 자리를 지키는 것이 효율을 위해 바람직할 것”이라고 주장하고 이러한 ‘농어민 주체’의 구체적인 실현 방안으로서 농협과 수협의 활성화를 들었다. 한국일보는 “농어민이 바라는 방향으로 의사결정을

할 수 있고, 또한 그들 스스로의 책임 아래 실천할 수 있도록 보장하는 법적, 제도적 뒷받침이 필요하다”고 전제 따라서 地方自治制 및 자율적인 團體活動에 관한 정치적, 사회적 환경의 성숙이 병행되어야 한다고 주장했다. 한편 매일경제신문은 “농어민을 구원한다는 온정에서가 아니라 주인에게 권리를 되돌려 준다는 精神 아래 이번 對策은 工業化 우선 시책에 밀려 난 농어촌에 그동안 배분되지 못한 經濟成長의 혜택을 환원시키는 의미로 추진되어야 한다”고 전제, “따라서 당연히 개발의 주체는 주민이어야 하며 그 바탕 위에서 농어촌을 떠나 도시에서 생활하는 사람이나 출세한 사람 모두가 참여하는 大運動이 일어나야 할 것”이라고 강조했다.

이밖에 “產業化와 農漁村 개발은 동등하게 이루어져야 하며 개발에 따라 농어촌 본래의 모습이 파괴되는 것을 어떻게 줄여나가느냐가 문제”라고 지적한 서울신문은 예를 들어 “農工地區 사업도 보다 더 종합적이고, 장기적인 방법으로 대처하지 않으면 公害 같은 새로운 문제를 야기할 것”이라고 경고했다.

요약하면 이번 對策에 대해 주요 言論은 현실의 정확한 인식을 바탕으로 하고 있다는 점을 들어 크게 환영하면서도 이 對策의 추진에 있어서 고려하지 않으면 안될 몇 가지 問題點을 지적하였다.

## 2. 學界의 評價

農漁村綜合對策에 대한 學界의 評價는 각양각색이지만 공통적인 것은 먼저 政府가 農家經濟問題의 심각성을 인식하고 적극적인 대책수립에 나섰다는 사실에 대한 긍정적 評價이다. 이제까지 經濟政策 담당자들 사이에는 工業部門의 發展에 의하여 農業部門의 問題가 자연히 해결될 것이라는 생각이 지배적이었고, 따라서 農業部門에 대한 정책에 대하여 다소 무관심하고 소극적인 분위기가 일반적이었기 때문이다. 두번째로는 이와 같은 政府의 認識變化에 의한 것이지만, 農業 혹은 農村問題에

대한 凡部處의 대응방식이 취해졌다는 것이다. 이제까지는 農業問題뿐만 아니라 農民과 農村에 관련된 問題는 모두 農水產部만의 관심사항인 것으로 치부되어 다른 部處는 農民·農村과 관련된 문제에 대하여 거의 무관심하였고 따라서 農民·農村問題에는 政策的으로 상당한 死角部分이 존재할 수밖에 없었다. 이번 綜合對策은 商工部, 保健社會部, 內務部, 建設部 등도 일정한 역할을 분담토록 함으로써 農水產部 이외의 部處가 農村·農民問題에 관심을 가지고 問題解決에 개입하게 되는 계기를 마련했다는 사실이 긍정적으로 평가되고 있다.

그러나 이번 對策에 대하여 제기되고 있는 가장 큰 비판은 農家經濟問題의 심각성은 인식하고 있으나 그와 같은 심각한 상태에 이르게 된 원인에 대한 認識이 부족하고 급격히 하락하고 있는 食糧自給率에 대한 問題意識이 결여되어 있다는 것이다. 그들의 주장을 요약하면 다음과 같다. “綜合對策에서는 이제까지 農業部門에는 우리 經濟의 能力이 허용하는 한 최대의 지원과 보호를 경주하여 왔으나 農村地域開發이 都市地域에 비하여 낙후되고 있고, 畜產政策 등 일부 施策의 試行錯誤 때문에 농민의 不滿이 고조된 것으로 진단하고, 農村工業開發과 生活環境改善 등에 政策의 重點을 두고 있다. 그러나 현재의 問題는 1970년대 후반 까지의 農業保護政策이 이른바 開放化政策, 安定化政策에 의하여 일시에 후퇴하면서 交易條件이 農家에게 급격히 불리하게 전개되고, 農產物輸入量이 급증한데서 비롯된 것이다. 또한 農村工業開發 역시 기본적으로 非農業部門의 成長幅에 의하여 규정되는 것이므로, 離村對策은 될 수 있지만 農家所得對策이 되는 데에는限制가 있다. 따라서 生活條件改善이나 工場유치도 중요하지만 악화된 농가의 交易條件을 회복시키고 輸入代替農產物의 生產擴大政策을 과감히 실행할 수 있는 政策수립에 重點이 두어져야 한다.”

위와 같은 비판에 따라 콩, 팥, 녹두 등 輸入農產物 生產支援政策 수립, 輸入農產物에 대한 전반적인 附加金 정수 등의 政策이 구체적으로 검토되고 있음에 비추어 긍정적으로 수용될 것으로 기대되고 있다.

두번째 비판은 綜合對策의 내용이 당면한 農家經濟問題에 대한 對應

보다는 長期的인 政策, 그리고 그 效果가 상당한 時日이 경과한 후에야 비로소 나타날 수 있는 政策에 重點을 둘으로써 당면한 農民의 고통과 불만을 해소시키는 데에 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다. 따라서 綜合對策은 도리어 당면한 問題에 대한 긴급대책이 中心이 되고, 中長期對策은 기존의 政策立案 틀에 따라 6次 5個年計劃으로 일원화시키는 것이 효과적인 절차라는 것이다.

이와 같은 지적은 그후 利子 경감조처가 뒤따르게 되고, 綜合對策이 6次 5個年計劃에 수용됨으로써 긍정적으로 수렴되고 있다고 보아야 할 것이다.

이밖에 農地轉用 規制緩和에 대하여는 이제까지도 年內 1萬ha 내외씩耕地가 감소하여 월음에 비추어 이러한 규제완화에 따른 耕地面積 감소 속도 가속에 대한 대책이 동시에 제시되어야 할 것이라는 의견이 제시되고 있다. 農漁村 生活與件 改善對策에 관하여는 벽지 버스운행노선 확대, 落島補助航路 증편, 面綜合福社會館 건립 등 구체적 소규모사업이 중심이 되고 있으나, 農村地域에 豫算配定을 획기적으로 증대시키는 財政 메카니즘의 확립이 중요하고(가령, 농민의료보험실시, 中央財政의 農村 이전비율 대폭증대 등) 구체적 사업내용은 地域의 사정에 따라 결정되어야 할 것이라는 의견이 제시되고 있다.

農地賃借料率규제에 대하여는 農地賃貸借가 農地流動化의 중심이 되고 있고 또 앞으로는 될 수밖에 없을 것이므로 農地賃貸借料를 法으로 규제하는 것은 農地流動化를 위축시키고, 영세농의 賃借地확보를 어렵게 하는 등 不作用이 우려될 뿐만 아니라 이같은 經濟外的 規制는 암거래를 발생시켜 도리어 農地政策수행을 어렵게 할수도 있다는 의견이 제시되고 있다.

따라서 이 대책으로 農民에게 2,000억 원의 이득이 돌아갈 것이라고 추정하는 것은 대단히 불확실하고 따라서 이 부분을 제외하면 綜合對策에 의하여 농민에게 돌아가는 단기적 효과는 400억원에 불과하게 된다는 의견이다.

### 3. 農民의 評價

農漁村 綜合對策은 일단 농어민들의 긍정적인 반응과 적극적인 관심을 불러 일으켰다. 그러나 농어민들은 이번 對策을 실현시키기 위한 後續措置에 더욱 큰 관심을 보였다. 이러한 농어민들의 태도는 韓國農村經濟研究院이 綜合對策 발표직후인 지난 3월 10일 ~ 24일 現地通信員 2,046명을 대상으로 실시한 설문지에 의한 輿論調查에서 밝혀졌다. '綜合對策에 대해 어떻게 생각하는가'라는 설문에 대해 응답자의 32%가 '획기적인 方案' 또는 '대체로 만족스러운 方案'이라고 대답한 반면 58.6%는 '실현을 위한 後續措置를 기대한다'고 대답한 것이다.

現地通信員은 韓國農村經濟研究院이 農政에 대한 농어민들의 여론을 신속, 정확하게 수집하기 위해 선정한 標本集團인데 지역적으로 골고루 분포되어 있다. 통신원의 연령은 84%가 20~30대, 學歷은 77%가 중졸 또는 고졸, 그리고 耕作規模는 49%가 중농으로 구성되어 있다. 따라서 현지통신원의 性格을 한마디로 표현하면 실제로 농어업에 종사하고 있으며 주민의 여론을 형성, 수렴할 수 있는 청장년층이라고 할 수 있겠다. 이번 조사에는 조사대상의 62.4%인 1,259명이 응답했는데 응답내용은 전산처리 되었다. 아래에 설문항목별 응답내용을 소개한다.

소入殖資金을 포함하여 營農·營漁資金, 농어촌 住宅改良資金 金利를 10%에서 8%로 인하한 조치에 대해 응답자의 72.8%는 도움이 된다고 대답하고, 26.2%가 金利를 더 내려주기를 희망했다. 1983~84년도 소入殖融資金에 대한 86년도 利子發生分 307억 원을 87년으로 연기한 조치에 대해서는 55.9%가 적절한 대책이라고 평가했고 42.3%는 다소 도움이 될 것 같다고 응답했다.

한편 農工地區 조성과 農漁村 工場유치를 위한 稅金減免에 대해서는 35.9%가 농어민의 就業機會를 높일 수 있는 바람직한 방향이라고 평가한 반면 在村非農漁民에게 도움이 되겠다는 소극적인 반응이 18.8%, 그리고 44.0%는 工場誘致의 실현을 위해 정부의 많은 노력을 요구했

다. 또한 농지 賃借料의 上限線을 논은 조수입의 20%, 밭은 10%로 제한할 것을 검토한다는 방침에 대해서도 농어민들은 대체로 소극적인 반응을 보여, 19.4%가 ‘환영한다’, 61.7%는 ‘이러한 조치가 실현될 수 있기를 기대한다’, 그리고 7.7%는 ‘賃借料 上限線을 더 내렸으면 좋겠다’고 응답했다. 이 조사에서는 또한 쌀 増產政策에 대한 농어민의 輿論도 밝혀졌다. 61.7%가 쌀 増產政策이 지속되어야 한다고 생각하고 있었다. 또한 교육, 의료, 도로 및 체신 등의 확충을 통해 농어촌의 生活環境을 개선키로 한 조치에 대해서는 83.1%가 실현여부에 큰 관심을 보였다.

산림을 所得源으로 활용하기 위하여 山林廳을 內務部에서 農水產部로 이관하는데 대해서는 84.3%가 환영했으며 11.1%는 산림청이 어느 部處 산하로 가든 좋다는 반응을, 그리고 2.2%가 內務部에 그대로 두는 것이 좋다는 반응을 보였다.

농어민들은 특히 이번 대책 중에서 農漁業資金 金利인하(응답자의 38.4%)와 농어촌 진출 기업에 대한 稅金減免 혜택(35.3%)에 큰 관심을 보였으며, 輸入農產物에 대한 賦課金(20.1%)에도 높은 관심을 나타냈다. 이번 대책에서 미흡하다고 생각하는 점을 지적하라는 질문에는 축산물 가격을 안정시키고 소 入殖資金 利子 탕감 惠澤에 82년도 분도 포함시켜 달라(14.9%), 영농자금 금리 인하를 이미 융자된 모든 영농 자금에 적용해 달라(10.3%), 農漁村負債를 탕감해 달라(8.5%), 營農資金 지원규모를 확대하고 장기 均分償還케 해달라(8.1%)는 등을 지적한 빈도 수가 가장 높았다. 이밖에 농기계 가격 인하, 農工地區 면단위로 확대, 농산물 가격 보장, 농어민 醫療保險 수혜, 農畜產物 輸入에 대한 적극적인 대책, 營農資金・住宅改良資金 금리인하폭 확대(5%로), 零細民과 오지에까지 혜택 배분, 영농기계화를 위한 경지정리 확대, 農地賃借料 自律化, 도로포장, 상수도 시설 등 文化施設 확충 등의 순으로 미흡한 점이 지적되었다.

한편 이번 綜合對策이 종전의 政府施策과 비교하여 어떻다고 생각하는가는 질문에 대해 60.1%가 ‘농어촌에 대한 정부의 인식이 새로워 진

것 같다'고, 26.4%는 '정부의 實踐意志가 강하게 엿보인다'고 응답했으며 '종전의 시책과 큰 차이가 없다'는 응답은 10.6%에 지나지 않았다. 이번 대책이 제대로 실시될 경우 農漁村 生活이 어떻게 달라지리라고 보는가는 질문에 대해서는 22.2%가 '훨씬 좋아질 것'으로, 57.5%는 '약간 좋아질 것'으로 응답했으며 18.8%만이 '큰 변화가 없을 것 같다'고 응답했다. 그리고 이번 對策은 '농어민의 生活安定을 위해 꼭 필요한 對策이므로 대책의 실현에 적극 협력하겠다'는 태도가 61.7%를 차지했으며 30.8%는 '두고 보겠다'고, 6.4%는 '정부가 하는 일이나 무조건 따르겠다'는 태도를 보였다.

따라서 농어촌 문제 해결에 대한 정부의 확고한 의지가 이번 對策을 통해 농어민에게 전달되었다고 하겠으며, 농어민들은 이번 대책에 대해 대체로 밝은 전망과 기대를 갖고 대책의 실현에 적극적으로 協力한다는 자세를 보이고 있기 때문에 앞으로 정부 스스로 최선의 노력을 기울여 나가면 농어민의 광범한 호응을 불러 일으킬 수 있을 것으로 보인다. 거의 전 문항에 걸쳐 '모르겠다'는 소극적인 응답을 보인 농어민은 1~3%에 지나지 않았다. 이것은 종합대책에 대한 농어민의 깊은 관심과 적극적인 자세를 말해 준다고 하겠다.

빈

면

## 農漁村 綜合對策의 意義와 新로운 農政方向

---

---

1986년 4월

발행인 金 榮 鎮

발행처 韓國農村經濟研究院

①③① 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등록 1979년 5월 25일 제5-10호

전화 962-7311

인쇄처 東洋文化印刷株式會社

---

---