

80年代 農政의 基本方向

韓國農村經濟研究院

머 리 말

우리 經濟가 高度成長을 이룩해 온 지난 10年 동안 農業도 꾸준히 성장하여 食糧供給 能力이 높아짐으로써 經濟發展에 공헌하였을 뿐만 아니라 農漁民의 生活水準과 所得도 향상되었다.

그러나 급속한 工業化와 都市化의 展開로 1970년대 말에 접어들면서 첫째, 離農으로 인한 農村人口의 急激한 減少로 農業勞動力 不足과 適正한 水準의 人口를 農村地域에 定着시키는 問題가 대두되고 둘째, 農耕地 減少등 農業生産 基盤의 弱화와 生産性 向上의 制限으로 低下하는 主穀과 食糧의 自給率을 提高하기 위한 食糧增産 長期對策이 강구되어야 하며 셋째, 農業所得만을 통한 農家所得増大의 限界때문에 農外所得 増大政策이 要求되고 넷째, 農産物의 流通構造改善과 適正價格支持政策등 轉換期的인 農村問題가 80年代 農政의 主要課題로 提起되고 있다.

특히 國家의 安保의 次元에서 農村人口의 급격한 減少는 農業의 지속적 인 성장과 食糧自給率의 向上을 阻害하고 있을 뿐만 아니라 農村마을이 防衛基地로서의 役割도 중요시되고 있으므로 大都市 人口集中을 抑制하고 農村人口의 定着基盤을 造成하기 위해서는 農業開發의 促進과 農外所得의 획기적 増大 등 農村 定住圈의 綜合開發政策이 필요하다. 主穀의 安定的 自給과 農家所得의 向上을 위해서는 生産基盤의 擴充과 農耕地의 擴大 保全, 農業機械化와 農業勞動力의 確保, 商業의 複合 營農의 發展의 推進과 營農 技術의 革新, 農産物의 流通改善과 價格安定등에 대한 構造的 轉換을 不可避하게 하고 있다.

따라서 80년대의 韓國經濟의 양적, 구조적 변화와 對內外的 與件의 변화에 부응하면서 農業生産性을 계속 향상시킴으로써 國民食糧의 安保의 自給과 農漁民 所得増大 및 福祉向上을 달성하기 위한 發展農政의 基本方向

을 模索하는 것은 매우 중요한 의미를 갖고 있는 것이다.

本 研究는 이러한 時代的인 요청에 따라 지난해 研究, 報告된 「80年代 農政의 基本構想(案)」을 기초로 하여 정리, 보완한 것으로서 現象에 대한 객觀적인 분석을 통해 問題點을 찾아내고, 이에 대한 政策代案을 제시하고자 노력하였으며, 農水産業 전반에 걸친 問題와 政策課題들이 다루어졌다.

끝으로 本書는 院內 研究陣들이 共同參與해서 작성한 것으로 이들의 노고에 謝意를 표하며, 農村問題와 農政에 관심있는 많은 분들에게 有用한 資料로 활용되기를 바란다. 아울러 本書에 수록된 內容은 執筆者들의 견해이며 本研究院의 公式見解가 아님을 밝혀둔다.

1982. 6.

韓國農村經濟研究院長 金 甫 炫

目 次

第 1 章 80 年代 韓國農政의 主要課題와 基本目標

1. 經濟發展과 農業의 役割 2
2. 農業與件의 變化와 그 展望 4
3. 農政의 目標과 基本方向 6

第 2 章 國民食糧의 需給安定과 安全保障

1. 食糧需給動向과 展望 11
2. 食糧需給政策의 基本方向 14
3. 食糧増産 長期對策과 複合營農의 發展 28
 - 主穀의 安定的 自給 28
 - 經濟作物의 重點開發과 主產園地造成 31
 - 畜産基盤의 擴大와 副業畜産의 育成 33
 - 水産振興과 水産資源의 造成 35
 - 山地農業의 開發 37

第 3 章 農業生産基盤의 擴充과 生産性 提高

1. 農耕地の 擴大保全과 利用率 提高 40
2. 農地基盤 造成과 土地生産性 向上 43
3. 農業生産資材의 원활한 供給 47
4. 農業機械化와 勞動生産性 向上 50
5. 農業技術의 開發과 普及 54

第 4 章 農業經營構造의 近代化와 制度改善

1. 經營規模의 擴大와 農地政策의 方向 57

2. 基幹農家の育成	60
3. 農漁民團體の育成과 農水協의 發展	63
4. 農業支援制度의 確立	65
第5章 農水產物 流通近代化와 價格安定	
1. 農水產物 流通構造의 改善	72
2. 食品産業의 育成	76
3. 農水產物 價格政策의 體系化	78
4. 農水產物 輸出入政策의 方向과 戰略	83
第6章 農漁民 所得増大와 福祉農漁村 建設	
1. 農家所得의 向上과 農外所得 増大	87
2. 農漁村 社會福祉政策의 推進	93
3. 農村人口 定着基盤 造成과 定住圈 開發	95
第7章 1991 年の 農漁村 經濟의 모습	99
附 表	101

第 1 章

80年代 韓國農政의 主要課題와 基本目標

지난 20 여년 동안 우리 나라 經濟는 高度成長을 기록했으며 이에 따라 農業도 계속 성장해 왔다. 그러나 이러한 과정에서 產業構造가 工業위주로 改編되고, 그 결과 非農業部門이 크게 성장함으로써 農業은 總量指標의 構成比率로 볼 때 상대적으로 그 지위가 낮아지게 되었다. 또한 工業化와 함께 都市化의 경향이 두드러지면서 農村人口가 급격히 減少하고 있을 뿐만 아니라 食糧의 自給率이 떨어지고 있으며 農業所得을 통한 農家所得増大의 限界, 農產物 價格安定과 流通構造改善의 필요성이 더욱 강조되는 등 轉換期的 양상을 띄고 있다.

한편 農業 외부에서는 지난 1970년대 말 이래 農業을 產業間 比較優位の 觀點에서 평가, 生産費가 높은 農產物의 국내 생산보다는 값싼 海外農產物을 수입하자는 輸入開放의 주장이 대두되었다. 이러한 農業 안팎의 여러 가지 상황은 轉換期에 처한 農業의 實像을 그대로 반영하는 것이므로 앞으로 農政의 基本方向은 지난날과는 다른 안목에서 摸索되어야 할 것이다.

發展農政의 基本方向을 설정하기 위해서는 무엇보다도 먼저 農業의 現位置내지는 發展段階를 정확히 알아야 한다. 이를 위해서는 經濟發展過程에서

農業이 담당하게 되는 役割과 經濟發展過程에서 파생된 農業與件의 변화에 대해서 파악해야 할 것이다. 그러므로 먼저 經濟發展과 農業의 役割, 그리고 農業與件의 變化와 그 전망에 대해서 살펴보기로 한다.

1. 經濟發展과 農業의 役割

일반적으로 農業은 經濟發展을 이룩하는 初期過程에 있어서 그 기반이 된다. 이러한 역할은 외국과 交易이 없는 閉鎖經濟 아래서는 더욱 두드러지게 나타 난다. 經濟發展過程에서 農業部門이 담당하게 되는 役割은 다음과 같은 네가지로 분류할 수 있다.

- (1) 늘어나는 非農業 人口에 대한 食糧의 安定的 供給
- (2) 非農業分野에 대한 勞動力의 제공
- (3) 所得의 貯蓄化를 통한 資本의 形成 및 供給
- (4) 工產品에 대한 購買力의 형성

이와 같은 역할은 工業化 초기에 있어서 閉鎖經濟를 前提할 때, 필연적으로 農業이 담당할 수밖에 없는 것이다. 國際交易이 가능한 開放經濟 아래서는 食糧을 수입하거나 商品은 물론 資本에 이르기까지 海外市場에 의존할 수도 있으므로 農業이 生産性을 높임으로써 經濟發展에 기여하는 役割은 상대적으로 그 중요성이 감소될 수도 있다. 그러나 이러한 開放經濟 하에서도 農業生産性의 향상은 輸入代替의 측면이나 國際収支의 측면에서도 그 효과가 클 것이다.

반면에 非農業部門의 發展은 다음과 같은 면에서 農業成長을 촉진시킨다.

- (1) 都市人口의 증가에 따라 農產物의 購買力이 증가하게 되고 전반적으로 所得이 증가함에 따라 成長作物도 그 需要가 급속히 확대됨으로써 農業發展의 중요한 조건을 마련한다.
- (2) 農業에 필요한 生産資材를 供給함과 동시에 消費財 供給으로 農村의 生活水準을 향상시킨다.
- (3) 非農業部門 特히 農村工業化와 農外所得開發로 就業機會가 확대됨으로써 土地의 단위 면적당 인구를 감소시켜 農業構造改善을 촉진시킨다.

이와 같이 非農業部門의 發展은 農業成長의 外的條件이 되며, 農業成長 역시, 公業화의 初期條件을 형성하게 되므로 장기적으로 볼 때 農業部門과 非農業部門이 서로 균형을 이루어야 한다는 것은 국가 전체적인 發展의 차원에서나 실제 戰略的인 次元에서나 바람직한 것이다. 더우기 農業은 經濟發展에 따라 農業生産基盤이 축소된 상태에서 그 役割이 수행되어야 하므로 이를 충실히 수행하려면 무엇보다도 生産性 向上이 절실한 과제가 될 것이다.

우리 나라의 經濟發展 過程에서 農業部門이 어떤 役割을 수행했는지에 대해서는 여러 가지 평가를 내릴 수 있을 것이다. 그러나 해방 이후 6.25 動亂을 전후한 혼란기에 막중한 租稅負擔과 分配農地代金 상환을 통하여 財政維持에 큰 역할을 수행했으며 1960년대 이후 高度經濟成長 過程에서 값싼 勞動力을 풍부하게 供給함으로써 輸出의 國際競爭力을 높이는 데 크게 공헌했다는 점에 대해서는 이견이 없을 것이다.

그동안 우리 나라의 經濟는 輸出 위주의 工業化戰略으로 그 발전이 추진되었기 때문에 資本供給과 購買力 形成이라는 면에서 農業部門의 役割은 미미하였다. 그러나 農業의 役割을 評價하기 위해서는 그 基本的인 條件들, 즉 生産性を 증가시킬 수 있는 農業生産基盤에 대한 投資나 技術革新, 農業構造改善 등의 충족 여부에 대하여 먼저 고려해야 할 것이다. 왜냐하면 農業은 基本條件이 충분히 갖추어질 때 그 역할이 증가될 것이기 때문이다.

우리 나라 農業部門의 成長率은 非農業部門과 비교할 때 뒤떨어지긴 하지만 그동안 加速化되어 온 것이 사실이다. 또한 國民 1인당 食糧供給能力이나 生産量도 현저한 증가를 보였다. 특히 生産量에 있어서는 穀類보다는 果實, 菜蔬, 畜產物, 水產物 등이 더욱 현저한 증가를 보였다.

解放 이후 우리 나라의 農業生産性이 증가하게 된 것은 生産資源의 投入增加와 生産性的 向上이 거의 반반씩 기여했기 때문인 것으로 나타났다. 生産資源의 投入增加는 주로 肥料, 農藥 등 購入財의 投入이 증가되었기 때문이며 生産性的 增加는 技術革新, 水利事業, 耕地整理 등에 基因한 것이었다. 이와 같이 農業生産性이 증가함에 따라서 農家の 實質所得은 증가하게 되었으며 生活水準 역시 향상 되었다.

2. 農業與件의 變化와 그 展望

韓國經濟가 그 發展方向을 輸出 爲主의 工業化를 선택 함으로써 農業의 內外的인 여건은 많이 變化하여 1970년대말 이래 農業은 소위「轉換期」에 접어들게 되었다. 이처럼 農業與件이 變化하게 된것은 급속한 工業化過程에서 불가피한 현상이었고, 農業은 이러한 外部環境의 變化에 대응하여 새로운 길을 찾지 않으면 안되게 되었다.

經濟發展에 따라 農業與件이 이러한 變化를 일으키게 되는 것은 所得과 都市人口가 증가하기 때문이다. 즉 所得이 증가하게 되면 成長農産物에 대한 需要가 증가되고 生産이 그 수요를 충족시킬 만큼 증가하지 못하면 價格이 상승하고, 輸入需要가 증가하여 自給率이 하락하게 된다. 또한 都市人口가 증가하게 되면 流通物量이 증가하게 되어 流通組織이 이에 적응하지 못함으로써 流通問題가 제기되고 이와 함께 價格이 상승하게 된다. 이와 같은 과정에서 파생된 문제는 다음과 같다.

첫째, 農業部門의 지위가 상대적으로 낮아졌다는 것이다. 우리 나라의 非農業部門은 1962년부터 1979년까지 年平均 12% 成長해 온 반면에 農業部門은 年平均 4%밖에 성장하지 못함으로써 農業部門의 지위는 GNP 構成比나 就業人口 構成比로 볼 때 상대적으로 계속 낮아졌다. 農林水産業이 GNP에서 차지하는 比重은 1961년에는 46%이던 것이 1980년에는 17%로 크게 낮아졌으며, 1991년에는 다시 11%로 낮아질 展望이다. 또한 農水産業에 취업하고 있는 人口는 1966년에 전체 就業人口의 56%였으나 1980년에는 34%로 감소했으며, 1991년에는 약 16%수준으로 더욱 감소할 것으로 보인다. 이와 같이 農林水産業의 지위가 상대적으로 낮아진 것은 輸出위주의 工業化 政策 推進에 크게 기인하는 것으로 그 지위 저하는 加速的으로 진행되었다고 볼 수 있다.

둘째, 食品消費構造가 변화했다는 것이다. 이러한 변화는 주로 人口 및 所得增加, 消費者 嗜好의 변화 때문에 생긴 것이다. 1970년대에 年間 1인당 消費量이 줄어든 品目은 보리와 薯類뿐이었으며 나머지 品目은 모두 증가했는데 그 중에서도 菜蔬, 果實, 肉類가 더욱 크게 증가하였다.

한편, 肉類를 비롯한 畜産物의 消費가 증가함으로써 飼料穀物의 需要가 증가했으며, 이를 충당하려다 보니 海外輸入에의 依存性이 높아졌다.

세째, 農業生産基盤의 弱化和 農村人口의 減少를 들 수 있다. 그 중에서도 절대적인 減少를 보이고 있는 生産要素로는 土地와 勞動力을 들 수 있다. 土地의 감소는 總耕地面積의 감소와 耕地利用率의 감소로 나누어 볼 수 있는데, 總耕地面積은 1968 년부터 年平均 약 7 천 정보씩 감소하고 있으며, 耕地利用率도 1962 년에 144 % 수준이던 것이 1980 년에는 125 % 수준으로 낮아졌다. 農業勞動力은 그 絶對數와 構成比의 측면에서 살펴볼 수 있는데, 農村人口의 絶對數감소는 1970 年の 46.7 %에서 1980 年에는 28.9 %로 減少하였고, 그 構成比面에 있어서 老齡化, 婦女化의 傾向으로 악화되고 있다.

네째, 農水産物 需要는 크게 늘어나고 있는 데 生産이 이에 따르지 못하여 輸入이 매년 늘고 農産物 自給率은 점점 떨어지고 있다는 것이다. 이것은 国内的 農産物價格이 國際時勢보다 높고 生産費의 측면에서도 國際水準을 웃돌므로 상대적으로 비싼 農産物에 대한 輸入을 開放하여야 한다는 主張이 우세했기 때문이다. 그러나 世界의 食糧事情을 고려할 때 農産物 輸入 自由化가 國民經濟에 미칠 影響에 대해서는 신중히 생각해야 할 것이다. 世界 食糧需給事情은 70 年代 初까지만 해도 供給過剩狀態라고 할 수 있었으나 1972 年の 世界 穀物波動을 계기로 供給事情이 악화되었으며 世界 食糧市場은 輸出国에서 그 主導權을 행사하고 있는 실정이다. 더우기 穀物輸出은 美国, 오스트랄리아, 캐나다, 아르헨티나, 프랑스 등 불과 몇 나라에 의한 寡占狀態에 있으므로 일시적인 氣象異變이라도 발생하는 경우에 그 需給은 커다란 혼란을 겪게 될 것이다. 人口研究機關들의 전망 대로 2,000 년대에 世界 人口가 65 億이 되고, 開發途上國의 世界人口 占有率이 더욱 높아지는 경우에 食糧需要는 폭발적으로 증가하게 될 것이며 언제든지 싼 값으로 필요한 量의 農産物을 외국에서 수입할 수 있다는 생각은 재고되어야 할 것이다.

다섯째, 經濟發展에 따라 農業生産의 市場依存性이 증가되고 그에 따라

不確実性이 증대되었다는 것이다. 外部經濟와의 交流가 점점 활발해짐에 따라서 農家의 現金需給은 늘어나며, 商品化率은 증가하게 된다. 앞으로도 市場依存性은 계속 증가될 것으로 보이며, 農產物價格은 그 變動幅이 커서 價格支持가 없으면 市場의 不確実性은 더욱 커지게 된다.

위에서 살펴본 여러 가지 與件의 변화는 결국 農家의 所得問題로 집약된다. 轉換期에 잘 적응한 農家は 高所得農家로 發展해 나갈 것이고, 적응하지 못한 農家は 淘汰되어 갈 것이기 때문이다. 그러나 政策的인 立場에서 是 産業間에 所得의 均衡이 이루어질 수 있도록 배려되어야 할 것이다.

3. 農政의 目標와 基本方向

우리는 農業與件의 變化에 대응하면서 國內資源을 최대한으로 활용하여 農水產物의 生産을 확대하고, 都農間의 所得均衡을 유지하면서 福祉向上的 目標을 달성해야 하는 상황에 처해 있다. 그러므로 80 년대의 農政은 轉換期의 國內外 與件變化에 적응하여 國民食糧 供給의 安定化를 기하고, 農漁民 所得增大와 農漁村福祉의 향상을 도모하는 데 그 基本目標을 두고 국민 경제의 기반인 農業의 自立을 위한 方向을 모색해야 할 것이다.

가. 國民食糧의 需給安定과 安全保障

민이 필요로 하는 식량을 안정되게 확보 공급하기 위해서는 自給能力을 安保의 차원에서 最優先으로 유지 강화하여야 할 것이다. 이것은 食糧需給의 安定化와 食糧增產이라는 두 가지 면으로 나누어 볼 수 있다. 食糧需給調整을 위한 중요한 政策으로는 供給 및 價格의 安定化, 選別的인 食糧自給率의 提高, 農產物輸入의 適正化, 消費의 合理化 등을 들 수 있다. 이러한 점에 대하여는 이미 정부에서 食糧安保, 國際收支均衡, 國內資源活용을 目標로 食糧의 長期需給 安定을 도모하기 위하여 쌀에 대한 自給7年計劃, 보리, 감자, 콩의 增產計劃을 수립 추진하고 있으며, 消費의 측면에서도 食糧節約과 食生活改善을 통하여 自給을 지향하고 있다.

食量增產을 달성하기 위해서는 生産要素를 보존 확대하고 生産要素의 生産性を 높여야 한다. 그리고 가장 중요한 生産要素인 農耕地와 農業勞動

力을 확보하기 위해서는 耕地를 확대하고 그 利用率을 높이며 基幹農家와 營農後繼者를 육성해야 할 것이다. 또한 生産性を 향상시키면 食糧의 安定供給뿐 아니라 農漁民의 所得増大도 이룩될 수 있을 것이다. 生産性的 향상은 栽培技術과 安定多收穫 品種개발, 資本裝備率 提高, 商業的 複合 營農과 經營構造改善등을 통해서 이루어질 수 있다.

나. 農漁民 所得増大와 福祉農漁村 建設

농산물내지 食糧의 安定供給과 農漁民所得 増大는 항상 兩立할 수만
은 없는 目標이지만, 可能的 범위 안에서 農政은 農漁民 所得増大와 農漁
村 福祉向上을 달성할 수 있는 政策手段을 選取해야 할 것이다. 農漁民福
祉政策은 또한 文化 教育면에서의 機會均等, 사회 경제면에서의 都農間의
所得均衡을 目標로 하여 福祉國家를 건설하는 데 이바지할 수 있어야 한
다. 農家所得水準의 향상과 함께 고려되어야 할 것은 所得을 安定화시키는
것과 農漁村 地域社會의 均衡開發로 農外所得의 増大를 위한 기반을 構築하
는 것이다. 이러한 政策은 農業經營構造가 전반적으로 개편되고 農業에
관련된 制度를 개선하며 流通을 근대화하는 등 農業與件이 조성되어야 실
현될 수 있을 것이다.

이러한 目標을 위해서 추구되어야 할 80年代 農政의 基本方向 가운데 특
히 重点을 두어야 할 問題는 다음과 같다.

- (1) 國民食糧需給의 安定과 安全保障
- (2) 農業生産基盤의 擴充과 生産性 提高
- (3) 農業經營構造의 近代化와 制度改善
- (4) 農產物 流通近代化와 價格安定
- (5) 農漁民 所得増大와 福祉農漁村 建設

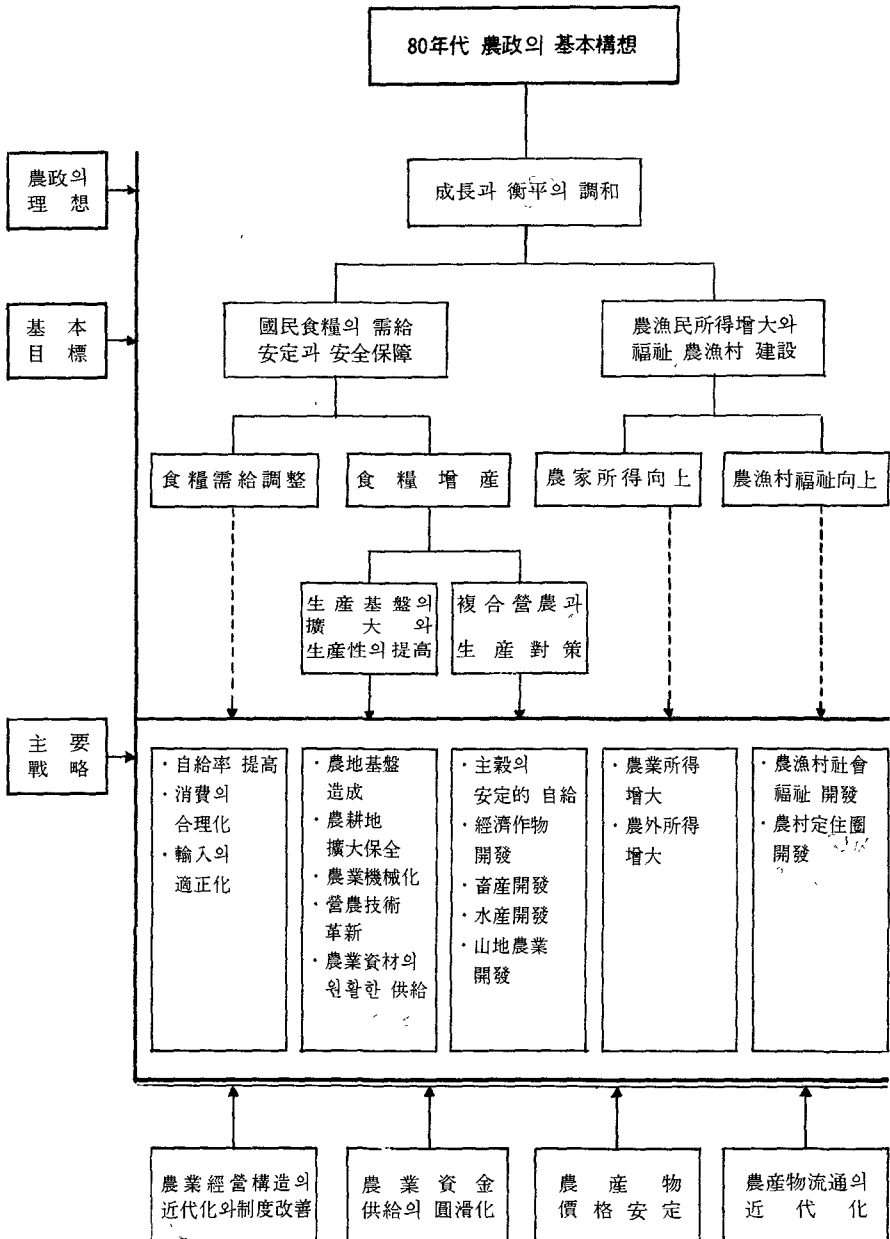
이와 같은 80年代 農政의 主要課題를 解決해 나가고 앞으로의 發展農政을
진개해 나감에 있어서는 무엇보다도 農漁民의 自主的 努力과 이해가 필요
하며 農政風土를 쇄신하여 農民과 政府가 合心하여 이를 성취하겠다는 진
지한 姿勢가 이루어져야 할 것이다.

지금까지 政府는 農業에 대해서 各종의 保護支援政策을 취해 왔으며 이

러한 정책은 본래 農漁民의 自主的인 經營能力을 전제로 한 것이었다. 그러나 政府는 이러한 정책을 수행함에 있어서 지나치게 보호, 개입하게 됨으로써 農漁民의 依他心이 조장되고 農業의 활력이 약화될 염려마저 없지 않았다. 따라서 앞으로 政府는 農政을 전개해 나감에 있어서 農漁民이나 農業團體의 創意的 研究와 自主的 經營能力을 기본으로 하며 이에 필요한 지원을 하는 農政風土가 되도록 하여야 할 것이다.

앞으로 農政은 安保의 側面에서 國民食糧의 安定的 供給과 農村人口의 適正水準 維持를 위해서 農業開發 促進과 農村人口 定着基盤을 造成해 나가야 할것이다. 農業開發을 促進하기 위해서는 生産基盤의 擴充과 農業機械化, 複合營農과 所得增大, 農產物 適正價格의 支持와 流通構造改善 등으로 農業生産性的 向上과 農業의 收支均衡을 이룩하고, 農村人口의 定着基盤造成을 위해서는 農漁村地域의 均衡開發과 農村 定住圈開發로 農村의 環境改善과 農外所得의 增大, 農漁民의 福祉增進과 農漁村地域 住民의 連帶感 造成 등 多元的인 要求에 대응해 나가지 않으면 안될 것이다. 이러한 要求에 부응하여 조화있는 農政을 전개하기 위해서는 農漁民과 국민 各계의 이해와 합의를 얻을 수 있도록 정책적 배려가 뒤따라야 하며 政府는 이를 위해서 부단한 努力을 기울이지 않으면 안될 것이다.

80年代 農政의 目標와 基本方向



第 2 章

國民食糧의 需給安定과 安全保障

食糧은 인간의 生存과 직결되며, 食糧의 安定的 供給은 農政의 基本課題이므로 1980년대 食糧需給政策의 基本目標은 모든 국민에게 均衡된 營養을 安定되게 공급하는 데 두어야 할 것이다. 人口 增加와 國民所得이 향상됨에 따라 食糧需要는 급격히 증가하고 있다. 그러나 食糧의 國內生産은 耕地面積의 減少등의 이유로 급증하는 食糧需要를 충족시키지 못하여 食糧의 自給率이 해마다 떨어지고 있다. 예컨대 穀物의 自給率은 1965년에 93.9%에서 1980년에는 54.3%로 현저히 하락하였다. 부족되는 食糧은 外國에서 輸入하면 된다는 見解도 있으나 여러 國際機關의 研究 結果에 의하면 폭발적인 人口增加로 세계 食糧사정은 더욱 악화될 전망이다. 더구나 世界 穀物輸出은 미국, 캐나다 등 몇 개 국가에 의하여 좌우되는 관계로 食糧을 武器로 사용할 가능성도 있으며 또한 앞으로 異常氣溫의 빈도가 높으리라는 氣象學者들의 研究結果도 있다. 이와 같이 國際穀物市場은 여러 가지 불안정한 요소를 내포하고 있으므로 국민의 基本食糧을 불안정한 海外市場에 지나치게 의존하는 것은 食糧安保上 바람직하지 않으리라 생각된다. 따라서 1980년대 食糧政策의 基本方向은 食糧自給率을 적절한 수준에 유지시키는 데 두어야 할 것이며, 이와 같이 食糧自給率을 높이는 것은 都市와 農村間의 소득 격차를 줄임으로써 産業間의 균형적인 성장에도 기여하리라 본다.

또한 所得이 향상됨에 따라 肉類 등 고급 식품의 소비가 증가하는 것이 자연적인 추세이겠으나, 지나친 식생활 양식의 西歐化는 식량의 해외 의존도를 더욱 높일 뿐만 아니라 國民營養面에서도 바람직하지 않으리라 생각된다. 따라서 우리 나라 資源與件에 알맞는 韓國의 食生活樣式을 점진적으로 정착해 나아가는 것이 국민의 건강향상은 물론 食糧自給率 제고와 산업간 均衡的인 成長面에서 바람직하리라 생각된다.

1. 食糧需給動向과 展望

가. 食品消費構造의 變化

식품의 소비는 所得, 價格, 嗜好, 食慣習 및 政府施策 등 여러 가지 요인에 의하여 영향을 받는다. 우리 나라 식생활 양식은 所得水準의 향상에 따라 量的으로 현저히 증가하였을 뿐만 아니라 質으로도 크게 향상되어 왔다.

과거 1965 ~ 80 년간의 주요 식품의 소비량 推移를 보면 穀物の 1人當年間 消費量은 1965 년의 188.8 kg에서 1970 년에 219.4 kg으로 크게 증가하였으나 그후에는 약간 감소추세에 있다. 穀種別로 보면 쌀은 1965 년의 121.8 kg에서 1970 년에는 136.4 kg으로 급격히 증가하였고 그 후보리 混食을 적극 장려한 결과 1972 ~ 77 年間에는 120 ~ 130 kg의 비교적 낮은 수준을 유지하였다. 그러나 쌀의 大豊을 이룩한 1977 년말에 쌀 막걸리를 허용하는 등 쌀 消費規制를 해제한 결과 1979 년에는 135.6 kg로 增加하였고 1980 년에는 132.4 kg으로 전년보다 약간 감소하였다. 보리쌀消費量은 1974 년만 하더라도 39.9 kg에 달했으나 所得水準의 향상에 따라 1980 년에는 13.8 kg으로 지난 6 년동안에 1/3 로 줄었다. 밀가루의 소비량은 1965 년의 13.8 kg에서 1975 년에도 29.5 kg으로 증가하였으나 그후에는 아주 완만한 增加趨勢에 있다. 이와 같이 國內增產餘力이 있는 보리쌀의 소비량은 급격히 감소하는데 反하여 거의 全量을 輸入에 의존하고 있는 小麥粉의 소비량은 해마다 증가되어 문제가 되고 있다.

表 2 - 1 1人當 年間 食品消費量 推移

單位：kg,

品 目 別	1965	1970	1980	1970	1980
				1965	1970
穀 物	188.8	219.4	195.1	(%)	(%)
쌀	121.8	136.4	132.4	116.2	88.9
보 리 쌀	36.8	37.3	13.8	112.0	97.1
밀	13.8	26.1	29.4	101.4	37.0
콩	4.4	5.3	8.0	189.1	112.6
薯 類	7.3	10.2	6.3	120.5	150.9
옥 수 수	0.9	1.1	3.1	139.7	61.8
雜 穀	3.8	3.0	2.1	122.2	281.8
菜 蔬 類	46.7	59.9	120.6	78.9	70.0
果 実 類	9.8	10.0	16.2	128.3	201.3
肉 類	4.6	6.6	11.3	102.0	162.0
쇠 고 기	1.4	1.6	2.6	143.5	171.2
돼 지 고 기	2.7	3.6	6.3	114.3	162.5
닭 고 기	0.5	1.4	2.4	133.3	175.0
牛 乳	2.1	1.8	10.8	280.0	171.4
鷄 卵	1.9	3.2	5.9	85.7	600.0
水 産 物	18.0	17.3	27.0	168.4	184.4
				96.1	156.1

舊類와 雜穀의 소비량은 1965 ~ 80 년 간에 減少趨勢를 보이고 있으나 最近 3 년 동안에는 비슷한 水準을 維持하고 있으며 콩과 옥수수 소비량은 최근에 약간 增加趨勢에 있다. 한편 高級食品인 축산물의 소비량은 현저한 증가추세에 있다. 예컨대 1965 ~ 80 년 간에 쇠고기 소비량은 약 1.9 배로 증가하였고, 돼지고기는 약 2.3 배, 닭고기는 4.8 배 그리고 우유는 무려 5.1 배나 각각 증가하였다. 이와 같이 축산물의 需要가 증가함에 따라 飼料穀의 수요가 현저히 증가되어 穀物自給率하락의 主要原因이 되고 있다. 앞으로 人口增加와 소득의 향상으로 축산물의 수요는 더욱 증가할 것이 예상되며 이에 따라 飼料穀의 수요도 급격히 증가할 것이므로 이에 대한 대책이 시급히 요청되고 있다.

나. 食糧需給現況과 展望

國民所得의 향상과 人口增加에 따라 식량수요는 급격히 증가하는데 반하여 식량생산이 이에 미달되어 食糧自給率이 현저한 감소추세에 있다. 1980 년도 곡물의 소비량은 11,652 千ㄱ인데 반하여 생산량이 6,206 千ㄱ에 그쳐 곡물 자급율은 54.3 %로 상당히 낮은 수준이다. 穀種別로 보면 보리쌀, 서류 및 잡곡은 자급하고 있으나 밀, 옥수수, 콩의 자급율은 각각 4.8 %, 5.9 %, 35.1 %로서 상당히 낮은 수준이다. 한편 한때 자급하던 쌀의 自給率은 88.8 %로 하락하였는데, 이는 病虫害 등으로 인한 생산량의 감소와 쌀 소비의 偏重 現象에 주로 기인된다.

1980 년도 肉類의 소비량은 530 千ㄱ이었는데, 생산량은 516 千ㄱ으로 自給率은 97.4 %이었다. 이중 돼지고기와 닭고기는 생산이 235 千ㄱ, 90 千ㄱ으로 소비량을 모두 충족시키고 있으나 쇠고기生産은 93 千ㄱ이나 消費量은 100 千ㄱ으로 자급율은 93.0 %이다. 계란류와 우유류 소비도 260 千ㄱ, 412 千ㄱ으로 증가하였으나 모두 국내생산으로 자급하고 있다.

漁貝類자급율은 132.7 %로 국내 소비량 1,575 千ㄱ과 수출량을 포함한 2,090 千ㄱ을 생산하고 있으며 海藻類生産은 317 千ㄱ으로 자급율은 177.1 %이다. 그러나 油脂類는 117 千ㄱ을 생산하고 있으나 소비량이 205 千ㄱ으로 자급율은 57.1 %에 불과하다.

식량의 需給現況을 에너지 기준으로 보면 전체 식량의 자급율은 1968년에 85.2%이던 것이 1979년에는 66.4%로 현저히 하락하였으며 이는 國民食糧의 약 40%를 불안정한 海外市場에 의존하고 있음을 의미한다.

앞으로 所得이 向上됨에 따라 食品消費는 더욱 高級化내지 多樣化될 것으로 보이며 1991년도 품목별 소비량은 均衡的인 營養供給과 국내자원을 효율적으로 利用할 수 있도록 誘導하는것이 바람직하리라 생각된다.

1991년 1인당 全體 穀物消費量은 180.1 kg으로 1979年 對比 약 14% 감소할 것으로 전망되며 그중 쌀은 114.8 kg으로 약 16%, 보리쌀은 6.3kg으로 약 57%가 감소할 것으로 추정된다. 또한 1991년 肉類의 소비량은 17.6 kg으로 1979년 對比 약 54%가 증가할 것으로 전망되며, 채소, 과일, 계란, 우유, 魚貝類 및 油脂類 등의 소비량도 크게 증가할 것으로 추정된다.

한편 1991년의 품목별 총수요량과 생산량 전망을 보면 정부에서도 1987년에는 主穀인 쌀을 완전히 자급할 것을 계획하고 있으며 1991년에 쌀自給을 위해서는 약 5,935 千ㄲ의 쌀을 생산하여야 할 것으로 추정된다. 1991년도 전체 곡물의 自給率은 쌀, 보리, 서류, 잡곡, 등을 자급한다고 하더라도 飼料穀과 油脂原料用 콩의 급격한 需要增加로 약 50% 수준으로 저하될 것으로 전망된다.

한편 比較優位가 있는 채소, 果實의 지속적인 自給을 위해서는 1991년 채소의 생산량은 1980年 平均作 對比 약 46%, 과일은 同年比 3.7배로 각각 증가시켜야 할 것이다. 국내에서 增産餘力이 있는 돼지고기, 닭고기, 계란 및 우유 등은 畜産基盤의 확충으로 자급토록 하고 쇠고기의 자급율은 약 90% 수준을 유지하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

2. 食糧需給政策의 基本方向

가. 長期 食品需給 安定計劃의 樹立

所得과 人口의 增加에 따라 食糧需要는 急増하는데 반하여 食糧供給

表 2 - 2 1991 年度 品目別 1 人當 年間 消費量

單位: kg

品 目	1979 (A)	1991 (B)	B/A (%)
穀 物	209.1	180.1	86.1
쌀	136.0	114.8	84.4
보리	14.6	6.3	43.2
밀	33.1	33.1	100.0
콩	9.1	9.1	100.0
서리	6.0	6.3	105.0
기타	10.3	10.5	101.9
菜 蔬	122.5	155.9	127.3
果 実	17.4	44.2	254.0
肉 類	11.4	17.6	154.4
쇠고기	3.0	4.5	150.0
돼지고기	6.0	9.4	156.7
닭고기	2.4	3.7	154.2
鷄 卵	5.6	9.1	162.5
牛 乳	10.0	19.2	192.0
魚 貝 類	22.7	34.4	151.5
油 脂 類	5.3	13.1	247.2

表 2 - 3 主要品目別 1991年度 總需要量 및 自給率

單位：千%

品 目	1991 年度 總需要量			自給率 目 標	1991年度 生産目標 (A)	1980年 ^D 平均生 産量(B)	A/B (%)
	食 用	非食用	計				
穀 物	8,597	8,432	17,029	53.0	9,925	8,261	109.2
쌀	5,195	740	5,935	100.0	5,935	5,595	106.1
보 리	285	891	1,176	100.0	1,176	1,519	77.4
밀	1,945	306	2,251	20.0	450	56	803.6
옥 수 수	407	4,357	4,764	4.0	191	84	227.4
콩	412	1,761	2,173	25.0	543	299	181.6
서 류	285	362	647	100.0	647	612	105.7
기타잡곡	68	15	83	100.0	83	95	87.4
菜 蔬 ²⁾	7,937	1,000	8,937	100.0	8,937	6,132	145.7
果 実 ²⁾	2,407	268	2,675	100.0	2,675	724	369.5
肉 類	796	-	796	97.5	776	399	194.5
쇠 고 기	204	-	204	90.0	184	86	214.0
돼지고기	425	-	425	100.0	425	223	190.6
닭 고 기	167	-	167	100.0	167	90	185.6
鷄 卵	463	-	463	100.0	463	243	190.5
牛 乳	869	-	869	100.0	869	381	228.1
魚 貝 類 ²⁾	2,565	135	2,700	110.0	2,970	2,162	137.4

註, 1) 육류, 계란, 우유, 어패류 등은 1979년 생산량.

2) 粗食品 基準임.

能力의 제약으로 食糧의 自給率이 해마다 떨어지고 있다. 全體穀物의 自給率은 1965 년도에 93.9%이던 것이 1980 년도에는 54.3 %에 불과한 實情이며 1人 1日當 熱量供給基準으로 계산한 全體食糧의 自給率은 1969 년에 85.2 %이던 것이 1979 년에는 66.4 %로 현저히 下落하였다. 이러한 趨勢로 가면 1991 년도의 食糧自給率은 53.0 %로 저하할 것으로 展望되며, 같은해 國民 1人 1日當 營養供給目標을 2,700 Kcal로 計劃할 때 自給率은 66.8 %로 조정할 필요가 있다. 한편 폭발적인 人口增加로 世界 食糧需給事情은 앞으로 더욱 惡化될 것이며 世界穀物市場은 몇 개의 穀物輸出國과 穀物 메이저에 의하여 좌우되는 寡占의 성격을 지니고 있기 때문에 근소한 需給의 차질이 생겨도 世界穀物價格은 터무니없이 上昇할 可能性이 있다. 또한 앞으로 에너지 가격과 限界地의 開發費增大 등으로 世界穀物價格은 빠른 속도로 상승할 전망이며 높은 가격을 지불하더라도 필요한 食糧을 필요할 때 확보하지 못할 가능성도 있어 食糧問題의 심각성이 가중되고 있다. 뿐만 아니라 先進國의 保護貿易傾向과 油價引上에 의한 國際競爭力 약화 및 外貨需要 增大 그리고 外債負擔 등을 고려할 때 國內에서 增産이 가능한 食糧은 導入을 가능한 억제해 나가야 할 것이다. 農產物의 國際收支의 赤字는 1980 년도에 12 億달러, 1981 년도에 20 億달러나 되었으며 1991 년도에는 33 億달러로 급증할 것으로 전망되므로 貿易收支의 改善을 위해서도 食糧의 自給度는 適正水準에 유지 강화되어야 한다.

食糧需給計劃의 基本方向은 이와 같은 장기적인 需要展望과 經濟與件에 對應하여 첫째, 農產物의 계획적 증산과 農業生産性의 지속적인 향상으로 國內 自給能力을 배양하고 둘째, 國內資源與件과 國民營養面에서 균형적인 自給 指向的 食生活樣式的 誘導가 필요하며 세째, 합리적인 農產物輸入 戰略의 추진과 海外農業資源의 개발로 부족한 食糧을 안정적으로 확보하는 데 중점을 두어야 할 것이다. 이러한 종합적인 여건을 고려하여 「長期 食糧需給 安定計劃」을 세우고 이에 대한 효율적인 長短期計劃을 강구는 것이 바람직하다.

현재 個別食品의 消費趨勢를 기초로 한 糧穀 위주의 食糧需給對策을 수립하고 있으나 營養面의 분석이 결여되어 있는 實情이며 高度産業社會로 가

는 현단계에서 食糧需給計劃은 주어진 資源與件下에서 전국민에게 균형적인 營養을 효율적으로 공급하기 위한 「綜合 食品長期需給 安定計劃」으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

나. 國內食糧 自給能力의 培養

국민의 기본 식량을 세계의 食糧需給展望이 불투명한 海外市場에 크게 의존하므로 장기적으로 볼 때 食糧安保上 바람직하지 못하다. 따라서 農業生産性의 지속적인 향상과 農産物의 計劃的增産으로 食糧自給率을 適正水準에 유지 강화하는 데 政策의 우선이 주어져야 할 것이다.

外國의 實例를 보더라도 스웨덴이나 스위스같은 中立國들도 有事時에 中立을 지키기 위하여 農業을 크게 보호하고 있으며 스웨덴은 食糧自給率 80% (戰時에는 85%)를 國家政策의 목표로 제시하고 있다.

食糧自給率을 높이기 위해서는 무엇보다도 적절한 價格支持가 선행되어야 한다. 그러나 지속적인 경제성장을 위해서는 物價安定이 필요하므로 가격 지지에 의한 농가소득 보장에는 한계가 있다. 따라서 農業生産性提高에 보다 역점을 두어야 할 것이며 생산성이 증가함에 따라 단계적으로 價格支持의 폭을 점차 줄이는 것이 바람직하다. 농업생산성을 높이기 위해서는 生産基盤의 확충과 品種開發을 위한 지속적인 투자의 확대가 선행되어야 한다. 특히 農業研究指導事業費는 농업GNP의 0.6%로서 지극히 낮은 수준이므로 이 분야에 투자의 확대가 있어야 할 것이며, 이로써 우수한 두뇌가 新品種開發을 비롯한 각종 농업분야 연구에 집중할 수 있도록 하는 것이 지속적인 농업발전을 위하여 소망스럽다.

우리 나라의 국민 1인당 耕地面積은 약 0.06 ha로서 극히 제한되어 있다. 농촌진흥청의 추정에 의하면 현재 개발 가능한 토지가 약 113萬 ha나 되는 것으로 조사되었는데 이중 經濟的으로 타당성이 있는 곳부터 개발함으로써 적절한 수준의 경지면적의 유지가 절실히 요청된다. 또한 既存農地의 質的增大를 위하여 농지의 區劃整理와 灌排水施設의 확대는 물론 地力增進에도 역점을 두어야 할 것이다.

식량의 自給率을 적정수준에 유지하기 위해서는 우리 나라의 기후 조건에

적합할 뿐만 아니라 國民의 主食인 米麥의 自給基盤을 견고히 다져 나가야 하리라 본다. 특히 현재와 같이 米穀生産이 불안정한 여건하에서는 보리 소비를 적정수준에 유지함으로써 쌀의 소비를 적절히 억제하여야 米麥의 自給을 기할 수 있을 것이다. 보리 소비의 촉진을 위해서는 보리 혼식의 장려는 물론 보리 消費代替가 가능하도록 쌀과 보리쌀의 적절한 相對價格의 유지가 필요하며, 調理法과 加工食品의 개발을 통하여 새로운 보리의 需要創造에 역점을 두어야 할 것이다. 서류와 잡곡은 지금까지 自給되어 왔으며, 앞으로 수요가 별로 증가하지 않을 전망이다. 이들 품목의 자급은 가능하리라 본다. 그러나 현재 自給率이 현저히 낮은 밀, 옥수수, 콩과 같은 작물은 비교적 생산성이 낮은 작물이므로 우선 技術開發을 통한 生産性提高에 역점을 두는 동시에 최소한 適地에 재배가 가능하도록 적절한 價格保障이 있어야 할 것이다.

채소와 과실은 원거리 수송이나 保管이 어려운 관계로 比較優位가 있으며, 이들 품목은 반드시 자급되어야 할 것이다. 이를 위해서는 기술 개발은 물론 主產地를 형성하여 재배지를 확보토록 하여야 한다.

導入飼料에 크게 의존하는 축산물은 과잉생산이 되지 않도록 需給을 탄력적으로 조절할 필요가 있으며 축산물의 소비는 適正水準에 억제하는 것이 食糧自給率을 높이는 면에서 바람직하리라 본다. 앞으로 급증하는 사료수요에 대비하여 粗飼料의 국내 생산기반 확충은 물론 飼養技術 改良으로 飼料效率의 제고에도 주력하여야 할 것이다.

이외에도 식품의 유통과정과 料理過程에서 발생하는 減耗를 줄이는 것도 매우 重要하다. 따라서 收穫後 技術 즉, 탈곡, 도정, 저장 및 수송 등의 기술을 개발함으로써 유통과정에서 발생하는 감모를 최소화하는 동시에 調理法의 개선으로 식량의 손실을 줄임으로써 간접적인 증산에도 계속적인 노력이 있어야 할 것이다.

다. 自給指向의 食生活樣式 誘導

식량의 자급능력의 배양을 위해서는 식량증산은 물론 食生活을 國內 自給指向의 으로 유도할 필요가 있다. 다시 말하면 단위당 생산성이 높고

값싸게 생산할 수 있는 식품의 공급을 증대시키는 것이 食糧自給率 제고는 물론 低所得層의 영양 개선면에서 바람직하리라 생각된다.

1979 년도 1ha 當의 열량 생산량은 고구마가 27,316 千Kcal 로서 제일 높고, 다음은 옥수수, 쌀, 보리쌀의 순으로 되어있다. 현재 國內增産餘力이 있는 보리쌀과 서류의 소비량이 급격히 감소하는 반면에 쌀소비 偏重現象이 나타나고 있는 실정이다. 이와같은 쌀 소비의 편중은 국민의 건강면에서도 바람직하지 않다는 것이 學界에서 입증된 바 있다. 穀類에 대한 偏食은 비타민류와 무기질의 부족을 초래하기 쉽고 필수 아미노산의 不均衡을 초래하는 要因이 되고 있다.

전국 평균으로 볼 때 영양섭취 수준은 별로 낮은 수준은 아니나 地域間 또는 所得階層間에 현저한 차이가 있으므로 적절한 영양을 섭취하지 못하는 계층이 상당히 존재하리라 본다. 한편 선진국의 예를 보더라도 國民所得이 1,600 달러를 넘어 서면서부터 영양의 過剩攝取로 고혈압 당뇨병 및 비만증 등 각종 成人病의 문제가 두드러지게 나타나고 있다.

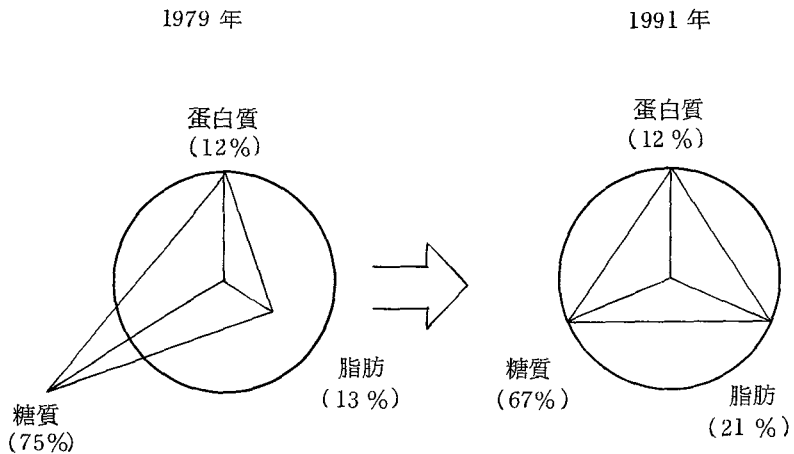
따라서 食糧需給調整의 기본 방향은 전국민에게 균형된 식량을 안정적으로 공급하는 동시에 효율적인 소비정책과 영양교육을 통하여 합리적인 食生活誘導에 중점을 두어야 할 것이다. 즉 앞으로의 食糧政策의 과제는 低所得層의 영양부족상태를 권장량 수준으로 끌어 올리는 것뿐 아니라 다가를 영양과잉 상태를 막고 適正水準의 영양섭취를 유지토록 노력하여야 할 것이다.

適正營養 공급수준은 한국인의 營養권장량과 食生活樣式 그리고 外國의 영양공급 수준 등을 고려하여 설정하는 것이 食糧自給度 提高面에서 바람직하리라 생각된다.

1991 년의 경우 熱量供給量은 2,700 Kcal, 단백질 공급량은 80 g, (이 중에서 동물성 단백질은 30 g) 그리고 지방질 공급량은 63 g으로 증가시키면 균형적인 영양 공급이 가능하다.

식량 및 영양 문제의 정책적인 해결을 위해서는 무엇보다도 우선 종합적인 食品營養計劃의 수립과 이의 구체적인 실천계획이 수립되어야 한다. 또한 수립된 계획에 따라 국민의 食生活를 개선해 나아가기 위해서는 효율적

表 2-4 均衡的인 營養供給 誘導



인 가격정책과 영양교육 등을 통하여 식생활 양식을 우리 나라 資源與件에 알맞는 방향으로 유도하는 것이 바람직하다.

따라서 均衡的인 營養供給과 自給指向的 食生活改善을 위해서는 증산의 여지가 많은 보리쌀과 잡곡의 소비를 확대하고 增産潛在力이 큰 감자를 쌀, 보리 다음의 主食으로 유도함으로써 쌀소비를 줄여 균형적인 곡물 소비를 유도하는 것이 국민의 건강은 물론 제한된 賦存資源의 효율적인 利用面에서도 바람직하리라 생각된다.

밀가루의 소비량은 최근에 현저한 증가추세에 있는데 이는 소득 증가에 따른 자연적인 추세라고 단순히 생각할 문제가 아니며 장기적인 食糧安保面에서 신중히 다루어야 할 과제라 생각된다.

食生活樣式을 국내 自給指向的으로 유도하기 위한 일환으로 밀가루의 소비는 代替穀의 소비 확대를 통하여 가급적 억제하는 동시에 밀의 品種改良과 재배법 개선 등을 통하여 보리 代替作物으로서 밀의 증산에도 점진적인 노력이 있어야 할 것이다.

현재 한국인의 動物性蛋白質의 소비량이 상대적으로 낮은 수준이므로 동물성식품의 공급확대가 필요하다. 그러나 축산물의 지나친 소비확대는 飼料穀物需要의 급증으로 식량의 海外依存度를 크게 높일 우려도 있다. 왜냐하면 동물성 단백질은 인간이 직접 食用으로 쓸 수 있는 막대한 량의 植物性蛋白質을 가축에게 먹인 代價로 약 30%가 동물성 단백질의 형태로 얻을 수 있기 때문이다.

따라서 資源이 극히 제한된 우리나라의 與件下에서 식량자급율을 적정수준에 유지하려면 주어진 資源與件에 알맞는 한국적 食生活樣式을 정착시켜 나가는 것이 바람직하다.

단백질 100g 當 供給費用은 大豆가 154 원으로 가장 저렴하며, 동물성 단백질중에는 魚類가 173 원으로 제일 저렴하다. 쇠고기로부터 섭취하는 단백질의 100g 當 供給費用은 1,822 원으로 제일 높으며 이는 돼지고기의 약 2배, 닭고기의 약 6배 그리고 魚類의 무려 10배나 된다. 따라서 蛋白質食品의 공급확대를 위해서는 곡류 중에서는 대두, 동물성 식품 중에서는 魚類, 닭고기, 우유, 계란 등의 증산에 중점을 두는 것이 바람직하리라 생각된다.

1979년도 한국의 1인당 쇠고기 소비량은 약 3kg이었는데 이는 육류 소비량 11.6kg(기타 육류 포함)의 약 26%나 되는 수준이다. 한편 1979년도 일본의 肉類消費량은 22.5kg으로 한국보다 월등히 높는데, 쇠고기 소비량은 3.4kg으로 우리 나라와 비슷한 수준이며, 1977년도 대만의 경우 肉類소비량은 35.5kg으로서 한국의 약 3배나 되는데도 불구하고 쇠고기 소비량은 1.1kg으로 우리 나라의 1/3 밖에 되지 않는다. 이같은 쇠고기 消費偏重은 최근에 多量の 쇠고기 수입을 불가피하게 하였으며 이는 他肉類의 상대적인 소비 감소를 초래하여 최근의 畜産公황을 야기한 主要原因이 된 것은 주지의 사실이다. 따라서 비싼 쇠고기의 수요를 가급적 억제하는 동시에 상대적으로 저렴하고 増産의 餘力이 있는 돼지고기와 닭고기의 소비확대와 水産物의 生産擴大과 食糧化로 균형적인 육류소비를 유도해 나가야 할 것이다.

라. 不足食糧의 安定的 確保

우리 나라는 현재 500만%이 넘는 곡물의 대량 수입국이며 앞으로 사료곡의 수요가 급증할 것이 예상되어 곡물 수입량은 더욱 증가할 전망이다. 한편 世界食糧需給사정은 상당히 불투명한 가운데 국제 곡물시장은 여러 가지 불안정한 요인을 내포하고 있다. 따라서 不足食糧의 안정적 확보를 위해서는 合理的인 農產物의 輸入戰略의 推進으로 輸入의 適正化와 多元化를 도모하고 안정된 長期供給契約 體制의 확립이 필요하다. 農業觀測事業의 강화로 適正輸入量의 確保와 輸入時期의 판단 등 적절한 對策이 요구되며 동시에 주요 수입 농산물의 備蓄制度를 개선하여야 할 것이다. 또한 국제 곡물시장에 관한 정보망을 확대하고 세계 곡물시장에 기업 진출을 장려하는 등 專門人을 양성함으로써 적극적인 市場參與를 서둘러야 할 것이다. 앞으로는 農業의 海外進出과 海外農業資源開發을 積極支援하여 農產物 특히 穀物資源의 海外開發輸入政策을 적극 推進해야 할 것이다.

食糧輸入은 國內生産基盤에 지대한 영향을 미치므로 농산물의 수입은 適正化를 기해야 할 것이며, 국내에서 自給이 가능한 돼지고기, 마늘, 고추 등은 수입을 억제하고 일시적으로 흉작이 들어 부족할 때에도 이를 절약으로 극복해 나가야 할 것이다. 밀, 옥수수, 쇠고기 등은 절대량이 부족하여 불가피하게 수입을 하는 경우에도 國內增産과 수입을 직접 연계시키는 정책을 펴 나가는 것이 바람직하다. 예컨대 농민들이 생산하는 옥수수는 이를 전량 정부에서 사서 옥수수를 수입하는 配合飼料業體 등에 引收시키고 小麥이나 콩은 국내 수매량을 引收하는 비율에 따라 업체별로 수입량을 할당하는 것이 바람직하다. 또한 國內農業生産을 저해하지 않도록 輸入農產物의 國內販賣價格을 適正 市場價格水準으로 調整하고, 수입하여 판매함으로써 발생한 이익금은 국내 생산기반의 확충과 식량 가격안정에 활용할 수 있도록 制度化하는 등 輸入農產物의 合理的 管理가 요청되고 있다.

마. 糧穀管理制度의 改善

최근에 二重糧價制에 의한 糧特赤字가 누적되고 있으며 이 赤字가 韓

銀借入으로 補填되기 때문에 通貨増發에 의한 인플레이 要因이 된다는 이유로 糧特赤字의 解消問題가 제기되고 있다. 즉 糧特赤字의 문제를 해소하기 위하여는 米麦의 収買物量을 줄이고 収買價格을 下向調節하는 동시에 放出價格의 上向調節이 불가피하다는 주장이 대두되고 있다.

그러나 農民들은 收穫後 営農費償還 등 資金需要 때문에 收穫期인 10月~12月の 米穀 出荷量(政府収買分포함)은 総商品化量の 약 80%나 되는 것으로 나타났으며, 규모별로 10月~12月間の 一般米 出荷比率을 보면 大農이 16.4%, 中農層이 28.3%, 小農層이 66.9%로서 小農層의 出荷比率이 大農層에 비하여 현저히 높은 것으로 나타났다.

따라서 收穫期에 集中出荷되는 米穀을 흡수하여 주지 못하면 收穫期의 米價暴落은 불가피 할 것이며 특히 零細農의 타격이 더욱 크리라 본다. 그러므로 收穫期에 米價를 適正價格에 유지하려면 収買 등을 통하여 초과공급 량을 흡수하여야 한다.

이와같이 主穀의 需給調節과 適正價格維持를 위하여 收穫期에 생산자로부터 비교적 市價보다 높게 사서 소비자에게는 연중 낮은 값으로 放出한 결과 발생되는 糧特赤字는 1980년말 현재 累積額이 약 9,719億원에 달한다. 糧特赤字累積額中 米穀操作에 의한 赤字가 5,584億원으로 약 57%를 차지하고 있으며, 다음은 보리의 二重價格制에 의한 赤字가 3,015億원으로 약 31%, 그리고 小麦粉價格安定을 위한 補助金이 1,280億원으로 약 13%를 점하고 있다.

糧特赤字中에서 小麦粉補助金은 1972~74년 世界食糧波動 당시 國際小麦粉價格이 폭등하였을 때 國內小麦粉販売價格을 低水準에 유지시킨 결과 생긴 赤字이므로 이의 受害者는 一般消費者임이 분명하다. 米穀에 의한 赤字는 國家目標인 食糧増産을 위하여 収買價格을 비교적 높은 수준에 유지하고 穀價安定과 消費者의 家計保護를 위하여 収買價格보다도 낮은 가격으로 年中 放出한 결과 발생한 赤字이다.

1980 米穀年度の 경우 쌀때當 赤字는 11,726원으로 이는 収買價格의 약 32%에 해당되며, 보리의 때當 赤字는 21,498원으로 보리쌀 収買價格의 무려 98%나 되는 水準이다. 때當 糧特赤字는 價格差(放出價格이 収買價格

보다 낮기 때문에 발생한 부분)에 의한赤字와 操作費로 구분되는데 1980年度에 價格差에 의한 赤字比率은 쌀이 약 39%, 보리는 약 55%이었다.

1980년도 미맥의 ㄷ당 糧特赤字 內譯

단위: 원

穀 種	판 매 원 가			방출가 격 (B)	ㄷ당결손 (B - A)		
	수매가격	조작비	계 (A)		계	가격 차	조작비
쌀	36,600	7,126	43,726	32,000	△11,726 (100.0)	△ 4,600 (39.2)	△ 7,126 (60.8)
보 리	22,000	9,618	31,618	10,120	△ 21,498 (100.0)	△ 11,880 (55.3)	△ 9,618 (44.7)

註: ()는 構成比일.

糧特赤字累積額의 發生要因別 내용은 韓銀借入金에 대한 利子가 약 25%, 小麦粉價格補助가 13%, 管理費 4%, 操作費가 9% 그리고 價格差에서 발생한 것이 약 39%로 構成되어 있다. 여기서 小麦粉補助는 소비자보호를 위한 것이고 韓銀借入金에 대한 利子和 管理費 및 操作費 등은 農家所得과 직접적인 관계가 없다. 따라서 糧特赤字中 약 39%에 해당하는 價格差에서 발생한 赤字가 農家所得과 직접으로 관련이되나, 이 중에서도 상대적으로 많은 비중이 消費者保護의 結果로 판단된다. 따라서 최근에 양극적자가 農家保護 때문에 발생하였으니 収買量과 収買價格을 하향조정 하여야 된다는 주장은 근거가 희박하다.

한편 放出價格의 上向調整은 특히 영세민의 家計負擔을 증가시키고 인플레이의 한 要因이 될수 있으나 米穀이 家計費에 점하는 비율이 약 11%로서 상당히 낮아졌으므로 적절한 放出米價上昇은 家計費에 별로 큰 압박요인이 되지 않으리라 본다. 또한 米穀의 都売物價 加重値가 58.4로서 현저히 줄었으

므로 적절한 米価上昇은 物価에 미치는 效果도 그리 크지는 않다.

糧特赤字가 인플레이에 미치는 效果를 살펴보면 1975~1980년 기간중 인플레이가 20~40%나 되었는데, 이중 糧特赤字에 의하여 발생한 인플레이는 1~2%로서 상당히 미미한 것으로 계측되었다. 또 糧特赤字가 通貨増發을 통하여 實際 物価를 올리는 효과도 있으나 放出價格을 저수준에 유지시키므로 물가안정에 기여한 사실도 있어 이 두 效果가 상쇄효과를 나타내어 인플레이 昂進에 유의한 영향을 미치지 않고 있다는 연구결과도 있다.

이와 같이 糧特赤字는 國民經濟에 공헌을 한 것도 사실이므로 糧特赤字의 解消問題는 糧特赤字가 國民經濟에 미치는 諸效果를 고려하여 신중히 다루어야 할 과제라 하겠다.

이같은 糧特赤字의 解消方案으로서 糧特赤字의 규모를 줄이는 방법과 非인플레이적인 방법으로 糧特赤字를 補填하는 방법을 생각할 수 있겠다. 첫번째의 방법으로서 收買價格과 放出價格의 幅을 줄이는 방법, 즉 收買價格의 引上幅을 점진적으로 줄이고 放出價格의 引上幅을 올리는 방법을 고려할 수 있다. 그러나 米麦은 農家所得의 약 38%, 農業所得의 약 55%나 차지하므로 이들 작물의 收買價格의 下向調節은 새로운 農家所得의 개발이 이루어지지 않는限 農家所得의 현저한 감소를 초래할 것이다. 糧特赤字를 줄이기 위한 다른 방법은 收買量을 줄이는 방법을 생각할 수 있다. 그러나 收買量의 감소는 收穫期穀価의 하락을 초래할 것이며, 이는 農家所得의 감소는 물론 次年度 新品種栽培面積의 유지에 차질을 초래할 우려가 있다.

糧特赤字를 단계적으로 줄이는 동시에 효율적으로 양곡을 관리하기 위해서는 첫째, 증전의 획일적인 消費者保護施策은 放出米價를 收買價格에 操作費를 가산한 수준으로 規美化하는 대신 代替穀인 보리쌀과 混合穀을 低水準에 유지함으로써 低所得層을 중점적으로 保護하는 선택적인 保護施策으로 전환하는 것이 바람직 하리라 생각된다. 放出價格 동결시 발생하는 赤字는 一般會計에서 補填하는 것이 마땅하다. 한편 主穀増産과 穀価安定을 위해서는 適正收買價格의 維持는 물론 적절한 收買量의 확보가 지속되어야 할 것이다. 즉 主穀인 米穀의 收買量은 총유통량의 40~50%를 收買放出함으로써 시장의 二元化를 지속하여야 할 것이며 보리의 二重價格制와 보리

혼식 장려는 계속되어야 한다.

둘째, 放出米価의 現實化만으로 全糧特赤字를 완전히 해소하기는 불가능하므로 糧特赤字의 解消問題는 糧特赤字의 發生要因別로 解決方案을 모색하여야 할 것이다. 예컨대 보리쌀과 混合穀 등에서 발생하는 사회적보장성 격을 댈 赤字는 一般會計에서 補填하는 것이 바람직하며 糧穀証券利子와 장단기 차관 導入穀 상환시 발생하는 赤字도 一般會計에서 補填하여야 할 것이다. 또한 糧特管理費는 1977년 이후 연간 약 50億원 水準에 달하는데 이의 赤字問題는 中央人員과 이의 管理費는 一般會計에 통합하고 地方人員 및 管理費는 地方財政에 통합한다면 해결될 수 있으리라 본다. 이 밖에 糧穀管理業務의 電算化와 加工方法改善 및 加工工場의 大型化로 操作費의 절감에도 増進의 努力이 있어야 할 것이다.

셋째, 政府豫算에 制約이 있는 이상 糧特赤字補填을 위한 財源確保方案도 모색하여야 할 것이다. 예컨대 주요 輸入糧穀에 대한 輸入賦課金を 징수하여 糧穀管理基金의 財源으로 確保하고 기존의 小麦價格安定基金은 糧穀管理基金에 통합하여 운영 하는 것이 바람직 하리라 본다. 1979년도 糧穀輸入額이 약 4,574億원이나 되므로 이에 10%의 賦課金を 징수한다면 약 457億원의 財源調達이 가능하리라 본다.

넷째, 우리나라는 현재 연간 500萬톤이 넘는 大量의 穀物輸入国이므로 食糧의 안정적인 確保를 위해서는 國際穀物市場에 관한 정보망을 확대하고 日本과 같이 世界穀物市場에 企業進出을 장려하는 등 적극적인 市場参与를 서둘러야 할 것이다. 또한 輸入農産物의 国内販売價格은 国内 農業生産을 저해하지 않도록 適正市場價格으로 조정하고 輸入食糧의 販売剩餘를 食糧生産能力培養과 国内 食糧價格 安定에 活用할 수 있도록 制度化하여야 할 것이다.

3. 食糧増産長期対策과 複合營農의 發展

産業構造의 高度化로 70年代末에 접어들면서 食糧増産과 農家所得 増大의 制約條件으로 첫째, 農家所得源의 限界와 農村人口의 減少 둘째, 農

業生産基盤의 弱化和 米麥收量増大의 限界로 農業生産性和 主穀 自給率의 低下 세째, 畜産物을 비롯한 農産物 輸入増加와 價格 및 需給不安定등 農村問題가 提起되고 있다.

따라서 主穀의 自給을 實現하고 所得과 人口増加에 對應하는 食糧増産 長期對策을 樹立・推進해야 하며 商業的 複合營農으로 쌀 爲主의 農家所得 構造를 改善해 나가야 한다. 이와같이 食糧増産과 農家所得増大目標을 동시에 達成하기 위해서는 첫째, 耕地의 外延的 擴大와 耕地利用率 提高, 農業投資의 増大와 生産基盤의 擴充으로 農業生産性を 提高하고 主穀의 安定的 自給을 이룩해 나가야 하며 둘째, 밭作物의 増産은 물론 山地農業의 開發과 畜産基盤의 擴大 그리고 畜産, 果樹, 園藝등 所得戰略作目を 重點開發하여 主産園地를 地帶別로 擴大造成하고 水産資源을 開發하여 複合營農을 指向하고 세째, 技術革新과 資本集約的 營農으로 農業生産性 向上과 동시에 專門的 複合營農으로 發展시켜야 하며 네째, 代替穀物輸入을 抑制하고 農産物의 適正價格 支持와 流通構造를 改善해 나가야 하며 다섯째, 都農間の 均衡開發로 農村人口 定着基盤을 造成하여 農外所得의 劃期的 増大策등이 效率的으로 수행되어야 할 것이다.

가. 主穀의 安定的 自給

世界 食糧需給 전망과 국제 곡물시장의 不安定性을 고려할 때 국민의 기본식량을 安정적으로 공급하려면 食糧増産에 주력하여야 하며 쌀을 비롯한 主穀은 食糧安保上 自給하여야 할 것이다.

특히 全體穀物의 自給率은 1980 年에 54.3 %에 불과한 실정이며, 경지면적은 1970 년의 2,298 千 ha 에서 1980 년에는 2,196 千 ha 로 감소추세에 있다. 뿐만 아니라 耕地利用率마저 1970 년의 142.0 %에서 1980 년에는 125.3 %로 減少하고 있는데, 이는 生産基盤의 弱化和 交易條件의 악화로 農민의 増産意欲이 감퇴된데 주로 기인된다.

1) 쌀의 安定的 自給實現

水稱 新品種의 개발 보급으로 획기적인 쌀 증산을 이룩한 결과

1976~1978년間に 한때 쌀을 自給하였으나 그후 病虫害, 冷害 등으로 쌀 생산이 감소한 반면에 쌀소비의 偏重으로 쌀이 부족되어 최근에 막대한 外米를 도입하기에 이르렀다.

제 5차 5개년계획에 의하면 1987년에 쌀을 자급하는 것으로 책정되어 있다. 즉, 1986년에 쌀生産目標를 4,120만석으로 책정하였고, 이의 달성을 위해서는 쌀생산을 1982~86년間に 年平均 2%씩 증가시킬 것을 계획하고 있다. 한편 쌀 소비량은 보리混食등을 통하여 1980년의 132.4kg에서 1986년에는 125.9kg으로 약 6.5kg 줄일 것을 계획하고 있다. 이와같은 쌀 自給 目標를 달성하려면 몇 가지 増産策이 효율적으로 수행되어야 할 것이다.

첫째, 地力増進事業의 效率的인 推進이다. 농촌진흥청의 土讓調査結果에 의하면 논 67%, 밭 58% 정도가 低位生産地인 것으로 나타났다. 그동안 政府는 퇴비증산, 客土, 석회질 및 규산질비료의 施用勸奨 그리고 土壤 調査事業과 土壤 精密檢定 등을 통한 地力増進事業을 실시해 왔으나 아직 미흡한 실정이다. 따라서 地力増進事業을 보다 효율적으로 추진하기 위한 長短期 대책이 마련되어야 할 것이며, 이를 위한 정부의 지속적인 지원책이 요청되고 있다.

둘째, 安全多收性 品種改良과 農事技術의 革新이다. 쌀 증산을 위해서는 무엇보다도 多收性이고 氣象災害 특히 冷害와 병충해에 강한 新品種의 육성 보급에 노력하여야 할 것이며, 신품종의 集中化에 따른 위험을 최소화하기 위해서는 品種의 多樣化와 품종의 적절한 代替가 이루어져야 한다. 또한 保温 못자리에 의한 健苗育成, 適期移秧, 施肥法개선, 深耕, 합리적인 물관리, 病虫害의 地域單位 共同防除와 저렴한 農藥의 適期供給 등 재배기술에도 지속적인 노력이 있어야 할 것이다.

셋째, 農業生産 基盤의 擴充이다. 쌀의 지속적인 증산을 위해서는 灌排水施設 확충과 경지정리등을 통하여 農業生産基盤을 강화하여야 하며, 농민의 생산의욕을 고취하고 投資를 촉진할 수 있는 적절한 價格支持정책이 선행되어야 할 것이다. 또한 主穀의 안정적인 자급을 위해서는 증산시책 뿐 아니라 代替穀의 소비 확대로 쌀 소비를 적절히 줄여야 할 것이다.

내책, 보리의 持續的 增産과 消費의 促進이다.

보리는 소득의 증가에 따라 食糧資源으로서 그 比重이 상대적으로 약화되고 있다. 그러나 쌀만으로는 主穀의 자급이 불가능한 실정이므로 적절한 수준의 보리생산은 계속되어야 한다. 보리의 생산 대책으로는 生産技術向上과 함께 收益性的의 보장이 급선무이다. 이를 위해서는 加工食品의 개발 등으로 보리의 수요를 확대하는 동시에 생산비 수준의 收買價格 보장과 收買量 豫示 등의 정책적인 뒷받침이 있어야 할 것이다. 또한 水稻作과의 勞動競合에 따른 문제점을 해결하기 위해서는 맥류 재배의 기계화, 品種改良에 의한 熟期調整등이 필요하다.

2) 밀, 콩, 옥수수 감자의 增産

1991년도에 穀物の 自給率을 50 % 이상으로 유지하려면 耕地面積의 制約이 적은 밀과 薯類의 획기적인 增産과 콩, 옥수수의 適正自給率을 유지, 강화해야 한다.

첫째, 小麦은 장기적으로 수요가 안정적이며 현재 국내 소비량의 95 % 이상을 輸入에 의존하고 있는 실정이므로 획기적인 밀의 증산대책이 요청된다. 이를 위해서는 품종 개량으로 製粉收率을 높이고 제빵, 제면 원료로서의 품질을 높이는 등 國產少麦의 加工原料로서의 質的 向上을 도모함과 동시에 소맥 수입을 점진적으로 억제하고 收賣制度를 강화해야 할 것이다. 한편 국산 小麦의 段收를 높일 수 있도록 優良品種 개발보급과 노동력 부족에 대처하여 省力化에 더욱 노력하여야 한다.

둘째 濃厚飼料와 大豆油의 원료로서 수요가 크게 증대하고 있는 大豆는 최근에 대량 수입으로 인하여 국내 생산기반이 위축되고 있어서 大豆의 增産이 필요하다. 대두의 증산을 위해서는 우량 품종의 개발 보급과 肥培管理 및 病虫害防除 方法의 개선 등으로 국산 大豆의 段收 증대에 역점을 두어야 할 것이다. 또한 대두의 수익성을 보장하기 위해서는 대두의 關稅率을 높임으로써 도입을 점차 억제해 나가는 동시에 생산 농가에 적정가격의 보장을 포함한 生産支援 施策이 수립되어야 한다.

셋째 薯類는 단위 면적당 칼로리 생산량이 가장 높은 식량작물로서 최

근에 소비가 감소추세에 있으므로 副食 또는 加工食品의 개발로 舊類 소비를 확대할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 감자는 貯藏技術의 개발 보급으로 年中 가격의 안정을 도모할 수 있도록 해야 하며 비교적 貯藏性이 높은 가을감자의 재배를 확대하여야 할 것이다.

네째, 飼料로서 또 加工食品의 원료로서 需要가 급격히 증대하고 있는 옥수수의 국내 생산을 확대하기 위해서는 多収性 신품종의 개발 보급에 지속적인 노력을 하는 한편 적절한 價格支持 정책이 실시되어야 하며, 大豆나 水産物의 소비확대를 통하여 축산물의 수요를 적정수준에 유지하는 동시에 사료의 効率性提高로 飼料穀의 수요를 억제하는 것이 식량자급도 제고면에서 바람직 하다.

앞으로 축산물과 油脂類의 수요가 증가함에 따라 飼料穀과 豆類의 輸入需要는 더욱 증가할 전망이다. 현재도 연간 500萬톤이 넘는 대량의 곡물을 수입하고 있으므로 식량의 안정적인 확보를 위해 국제 곡물시장에 관한 정보망을 확대하고 세계 시장에 보다 능동적으로 참여할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 또한 輸入農産物의 국내 판매가격은 국내 농업생산을 저해하지 않도록 適正水準으로 조정하고 수입식량의 国内販賣剩餘金을 식량 생산능력 培養과 국내 식량가격 안정에 활용할 수 있도록 制度化시켜야 할 것이다.

나. 經濟作物의 重點開發과 主産團地造成

國民所得의 증가와 함께 채소와 과일 등 所得彈力性이 높은 作物의 需要는 지속적인 증가를 하여 왔으며, 앞으로도 이러한 趨勢는 계속될 것으로 보인다. 이에따라 1965 ~ 1981년 사이에 菜蔬類의 生産量은 2.4배 果實類의 生産量은 3.1배 증가하였는데 이는 栽培面積 증가와 栽培技術 向上을 통한 單位面積當 生産量 증가에 주로 기인한다. 특히 果菜類의 생산량 증가는 비닐 하우스 면적의 확대를 통한 新鮮 果菜類의 年中 生産體制의 도입과 무우, 배추, 洋菜類 등의 栽培面積 증대에 힘입은 바 컸다.

果實 및 菜蔬類 등 經濟作物의 需要는 비교적 안정되어 있는데 반하여 이들 품목의 生産은 氣象條件 등에 의하여 년도간에 기복이 심하다. 이같

은 需給의 不均衡은 가격의 騰落幅을 크게 하며 그 결과 農民과 消費者가 다같이 피해를 입게 된다. 따라서 이들 작물의 需給安定, 특히 生産安定對策과 함께 農家所得을 증가시킬 수 있는 經濟作物의 重點的인 開發이 필요하다. 또한 이들 經濟作物의 流通構造는 일반적으로 복잡할 뿐만 아니라 未發達된 상태에 있기 때문에 이들 作物의 流通費는 대단히 높은 편이다. 예컨대 무우의 流通 마진은 消費者 支払價格의 52%나 되므로 流通改善을 통한 流通費 節減對策이 시급하게 요청되고 있다.

첫째, 채소와 과실의 需給安定을 위해서는 觀測事業을 확대 강화함으로써 需要에 대응한 栽培面積의 유도와 함께 需給調節로 價格安定을 도모하여야 한다. 또한 主産団地를 조성함으로써 안정적인 생산을 유도하는 동시에 契約栽培가 가능한 加工原料 農産物에 대하여는 契約栽培를 하도록 유도, 지원하여야 할 것이다. 계절적인 需給安定을 위해서는 端境期の 供給擴大를 위한 저장 시설의 확충 및 개선이 필요하며, 過剩生産 對策으로 收買備蓄事業을 강화하여 出荷調整을 확대하고 아울러 加工食品開發을 위한 기술 지원이 필요하다.

또한 主産団地와 消費地間의 直去來 契約栽培를 유도하고 流通施設의 현대화와 流通構造의 개선을 통하여 流通費用을 절감시킴으로서 生産者와 消費者를 보호해야 할 것이다. 특히 流通情報 및 系統出荷 등의 기능을 강화하고 農産物의 規格化와 標準化를 촉진하기 위한 효율적인 대책이 수립되어야 할 것이다.

둘째, 特用作物의 需給安定과 農家所得増大를 위해서 所得戰略作目을 重點開發함으로써 밭 작물을 증산하고, 쌀 위주의 農家所得構造를 改善해야 한다. 만성적인 供給不足과 급격히 需要増加를 가져오고 있는 참깨, 마늘, 감자, 땅콩, 新鮮菜蔬, 果実 등 經濟作物을 전략적으로 선정하여 地帶別로 地域特性에 맞는 작목을 배치함으로써 適地適作에 依한 계획적 증산체제를 확립하고, 經營 및 재배 기술 指導를 적극 지원하여 생산의 증대와 安定을 기하도록 하여야 할 것이다. 또한 作付體系 개선, 灌溉施設의 拡充, 病虫害防除 등의 經營技術 개선과 품종의 개량, 우량 종자의 확보대책이 요청되고 있다. 뿐만 아니라 가격과 생산의 變動幅이 큰 經濟作物에 對해서는 農民이 生産意慾을 갖고 안심하고 栽培하며, 單位生産性を 높이기 위해서

는 價格豫示品目を 확대하고 契約栽培를 정착할 수 있도록 유도, 지원해야 할 것이다.

다. 畜産基盤의 擴大와 副業畜産의 育成

國民所得의 증가와 더불어 肉類의 消費는 급격히 증가하여 왔다. 지난 10년 동안 쇠고기의 總消費量은 2.7배, 돼지고기는 2.9배, 닭고기는 2.0배, 계란은 1.8배, 우유는 8.3배나 각각 증가하였다. 肉類의 總消費量은 앞으로 매년 5~8% 정도 증가하여 1991년의 消費量은 1980년에 비해서 2배 이상 증가될 것으로 전망된다. 이와 같은 畜産物의 需要增加에 대처하여 畜産政策의 기본 방향은 畜産基盤의 扩充과 副業畜産의 育成으로 소의 飼育頭數를 점차 증대시키는 한편, 不足되는 쇠고기는 適期에 도입, 비축하여 수급을 안정시켜야 할 것이다. 돼지와 닭은 需要에 맞추어 計劃生産을 하여야 하며 이를 위해서는 觀測 및 弘報強化가 요청된다. 급증하는 飼料需要에 대처하여 草地造成, 畜糞作 飼料作物 栽培擴大 및 副産物의 飼料利用度提高 등 国内賦存 飼料資源을 최대한으로 개발, 이용하도록 해야 될 것이다. 또한 畜産業의 飼育形態를 보면 1980년의 경우 돼지 37%, 닭 92%를 專業形態로 사육하고 있어서 이제까지의 農家의 副業形態에서 점차 專業形態로 변천되어 가는 過程에 있기 때문에 畜産物의 生産, 流通, 消費 등 全段階에 걸쳐 새로이 대처해야 할 과제를 많이 안고 있다.

첫째, 畜産物에 대한 生産規模의 확대와 副業形態의 飼育基盤造成을 들 수 있다.

1980년의 養畜農家 戶當 家畜飼育頭數를 보면 韓牛는 1.4頭, 乳牛는 9.5頭, 돼지는 3.8頭, 닭은 44.5首로 지나치게 영세하다. 畜産物 生産에서는 규모가 커질수록 단위당 生産費가 감소하는 경향이 있으므로 畜産農家를 專業農의 형태로 유도함으로써, 規模의 經濟性을 추구하는 것이 바람직하겠으나 이는 農家所得源의 개발과 副業畜産의 육성이라는 점에서 반드시 바람직한 것 만은 아니다. 그러나 大規模 畜産은 生産의 効率性 향상과 技術開發, 生産물의 供給安定 등 유리한 점도 많으므로 企業畜産을 부분적으로 허용하는 형태의 專業畜産으로의 유도가 바람직하다.

畜産發展을 위해서는 개별 농가의 規模擴大와 더불어 畜産主産團地와 共同育成牧場을 造成하여야 한다. 畜産主産團地를 조성할 경우 產出物의 多量販賣가 가능하므로 販賣者의 교섭력을 높일 수 있을 뿐만 아니라 직접 都賣市場에 출하함으로써 中間商人의 유통 마진을 줄일 수 있는 利點이 있다. 또한 원료를 구입할 때에는 多量購入으로 싼 값으로 구입할 수 있고, 遊休施設을 공동 이용할 수 있을 뿐만 아니라 團地内에서는 새로운 기술을 받아들이기 쉽고, 價格變動 등 여러 정보를 손쉽게 얻을 수 있다.

그동안 營農의 機械化로 韓牛의 급격한 減少현상이 나타나고 있으므로 소의 增殖과 農家の 所得向上을 위해서는 農家の 副業形態에 의한 繁殖牛 飼育基盤 확대시책이 필요한데, 農家副業用 암송아지 入殖을 적극 장려하여 모든 농가가 소 1頭나 2頭씩을 사육하도록 無畜農家를 우선적으로 지원하는 것이 바람직하다. 암송아지 入殖의 경우 國內生産에 한계가 있고 송아지 값이 폭등하는 문제가 있으므로 외국에서 직접 도입하여 農家に 分讓入殖시키는 것이 보다 효율적인 방안일 것이다.

한편 암소 飼育意慾을 고취시키기 위해서는 암소 價格 保障制 實施와 韓牛의 肉用化 개량 및 交雜牛의 보급이 필요하다. 그 외에도 젖소의 肉用供給 목적을 위하여 乳肉併行 供給을 위한 酪農振興의 적극적인 추진과 함께 中山間地帶에 편중된 酪農을 平野地帶에도 유도함으로써 젖소 增殖基盤을 확대해 나가야 할 것이다.

둘째, 畜産發展을 위한 國內飼料資源開發과 飼料의 安定的 供給을 기해야 한다. 畜産物의 需要增加에 따라 飼料의 需要가 급격한 증가 추세에 있으며 配合飼料 原料의 대부분은 輸入에 의존하고 있다. 飼料原料를 적기에 適量을 도입함으로써 飼料需給의 安定化를 도모하는 것이 중요하다.

한편 지나치게 海外에 의존하고 있는 飼料原料의 自給度를 높이기 위해서는 국내 賦存飼料資源인 보리, 옥수수, 고구마 등을 飼料原料로 적극 개발하고 벵짚, 옥수수대 등 副産物의 飼料利用率을 높여야 하며, 機械化에 의한 대단위 畜糞作 飼料作物栽培를 적극 추진해야 한다. 또한 國內産 飼料作物의 生産性 提高를 위해서는 飼料作物의 品種改良과 栽培技術의 개선

에도 역점을 두어야 할 것이다. 또한 草地造成을 적극 추진하고 특히 部落共同利用의 林間草地 造成 등 山地의 草資源化 정책을 적극 추진해야 한다.

세제, 畜産物의 流通効率化와 價格安定을 들 수 있다. 畜協을 통한 系統出荷의 확대와 食品會社, 수퍼마켓 등의 적극적인 流通參與 등으로 流通段階를 단축하여 중간 마진을 줄이도록 노력하여야 한다.

畜産物의 價格 특히 돼지고기와 닭고기의 가격은 騰落이 심하므로 이들 품목의 가격안정은 農家의 所得保障과 생산의 합리화는 물론 기술 개발 등을 위해서도 절대 필요하다. 따라서 畜産物의 價格安定對策이 시급히 요청되며, 이를 위해서는 무엇보다 먼저 觀測과 收買備蓄事業을 강화해 나가야 한다.

내제, 畜産業의 技術開發에 대한 投資를 확대해야 하며 飼育技術을 적극적으로 보급하여야 한다. 技術進歩는 같은 投入物로 보다 많은 產出物이 생산되거나 보다 우수한 품질의 產出物이 生産되는 것을 말한다. 특히 飼料資源이 빈약한 우리 나라는 畜産에 대한 技術을 개발, 보급함으로써 單位當 生産性を 높이는 것이 중요하며, 이를 위해서는 飼育技術의 개발, 家畜과 飼料作物의 品種改良, 그리고 家畜衛生環境의 改善에 주력하여야 한다. 그러나 畜産業은 영세한 多數 農家に 의해서 행해지는 관계로 일반적으로 個別農家에서 研究投資를 하기 어렵다. 따라서 畜産分野의 研究는 政府機關, 公共研究機關 및 學界 등에서 이루어져야 하며, 이를 위한 政府의 획기적인 支援策이 마련되어야 할 것이다.

라. 水産振興과 水産資源의 造成

우리 나라 水産業은 60년대 이후 食糧増産, 雇傭効果, 外貨獲得이란 政策目標에 맞춘 시책에 따라 장족의 발전을 거듭해 온 것이 사실이나 최근에는 오일 쇼크, 200海里 經濟水域의 設定 여파 등으로 水産業은 停滯現象을 보이고 있다. 이같은 추세가 계속된다면 水産業은 더욱 어려운 국면에 처하게 될 것인바, 80년대에 대처한 앞으로의 水産業 政策方向은 지속적인 生産増大를 위한 資源管理型 漁業으로의 전환, 海洋漁業의 육성,

構造改善을 통한 漁業近代化에 두고 水産施策을 펴 나가야 할 것이다.

80년대의 우리나라 水産業을 전망해 볼 때, 첫째 水産物需給安定 問題가 가장 중요하다. 앞으로 우리 나라 漁獲量 增加速度는 상당히 정체 될 것으로 예측되는데 반하여, 국내의 水産物 需要는 人口와 国民所得의 증가에 따라 꾸준히 증가할 전망이다. 이로 水産物의 輸出與件이 악화되고 輸入 圧力이 加重될 것으로 보인다. 예컨대 1991년에는 總漁獲量 3,300千t에 国内需要量은 3,000千t으로 自給率은 1980년의 137%보다 떨어진 110%에 머무를 것이다.

둘째, 漁業人口는 1980년의 843千名에서 1991년에는 635千名으로 점차 감소하여 總人口의 1.4% 수준에 머무를 것이다.

셋째, 漁船隻數는 1970년의 68.4千隻에서 1980년에는 77.6千隻으로 현저히 증가하였는데 이는 특히 小型 淺海養殖 漁船의 증가에 기인한다.

앞으로도 漁船隻數는 年 2.8%씩 증가하여 1991년 104.8千隻에 이르겠으나 隻當 漁船 G_T數는 현재의 10G_T線을 그대로 유지함으로써 總漁船 G_T數는 1980년의 771千G_T에서 1991년 1,051千G_T에 달할 것이 예상된다. 한편 漁船의 動力化는 지금의 증가추세를 그대로 유지할때 1991년에는 隻數基準 85.4%, 톤數基準 98.9%까지 이를 것이다.

네째, 우리 나라 1,814개의 全漁港에 필요한 漁港의 基本施設은 442km인데 1980년 현재 51.4%에 불과한 227km의 施設만이 완료되어 있으나 1991년까지는 317km까지 확장될 전망이다.

이상과 같은 전망 아래서 水産業의 發展을 위해서는 다음과 같은 政策이 필요하다.

첫째, 資源管理型漁業으로 전환해 나가야 한다. 漁業生産政策의 기본방향은 지금까지의 資源掠奪型 漁業에서 탈피하여 앞으로는 資源管理型 漁業으로 전환시켜 나가야 할 것이다. 이를 위하여는 人工魚礁施設 및 種苗生産 放流事業의 확대로 資源을 적극적으로 增殖시키는 동시에 변천하는 水産資源에 맞게 適正 漁獲強度를 유지시키고 나아가 周辺国들과 함께 共同資源管理方案을 모색해야 할 것이다. 그리고 淺海養殖을 위해서는 養殖品種의 多變化와 優良品種 개량에 따른 單位生産性 증대는 물론 外延養殖

場의 개발촉진과 海洋汚染 防止 그리고 水産資源 保全地区의 확대 指定 등이 요청된다.

둘째, 新海洋秩序에 대처한 새로운 漁場確保가 필요하다. 海洋漁業育成을 위해서는 沿岸国과의 海外漁業協力を 강화하고, 新漁場을 개발함으로써 南極새우 漁場操業과 中部 太平洋 참치 旋網出漁를 촉진하고, 漁業移民을 장려하여 아르헨티나 등 近海漁業進出을 적극적으로 추진해야 할 것이며 새로운 漁法開發에도 힘써야 할 것이다.

셋째, 構造改善을 통한 漁業近代化를 추진해야 한다. 漁業構造의 近代化를 위해서는 零細漁業選好型 政策에서 比較優位競爭型 水産政策으로 점진적으로 전환해 가야 할 것이다. 즉 兼業的 零細漁家の 과잉보호를 지양하여 生産性이 높은 漁業이 育成될 수 있도록 制度를 개선해 나아가야 할 것이다. 뿐만 아니라 生産性を 제고시키고 漁港施設拡充과 省力化 등을 통한 漁業의 科學化는 漁業従事者들의 高齡化, 兼業化에 따른 능동적 기술 습득에 한계가 있으므로 새로운 漁業技術의 開發 및 指導를 위한 시스템 확충에 주력하여야 한다. 또한 魚價安定과 漁家所得増大를 위하여 水産物 流通施設의 확충과 漁業災害 補償制度 개선 및 養殖共濟制度의 신설이 요청된다.

마. 山地農業의 開發

우리 나라 国土의 65 %가 山地이지만 ha 당 林木蓄積은 $18 m^3$ 로서 극히 빈약하여 木材需要의 90 %를 外材에 의존하고 있을 뿐만 아니라 山地資源利用이 林木 生産에만 重点을 두고 있으며 林木生産構造도 취약하여 山地의 生産性이 매우 낮은 수준에 있다. 또한 經濟發展과 人口増加에 따른 都市化와 産業化로 木材需要의 急増과 山地의 他用途轉用을 위한 압력이 가중되고 公害의 확산과 함께 쾌적한 삶을 원하는 사람이 점증하여 국민의 정서 및 保健向上을 위한 環境林의 重要性도 강조되고 있다. 따라서 人口増加와 함께 食糧増産을 위한 耕地의 外延의 拡大와 더불어 山地의 보다 合理的이고도 効率的인 利用開發이 필요하다.

첫째, 山地의 多目的 効率的 利用開發이다.

山지를 山林 위주의 이용에서 보다 다양하고 生産性있는 방향으로 이용하기 위해서는 자연적, 경제적, 사회적 여건에 따라 用途를 구분하여 開發의 중복과 投資의 낭비를 줄일 수 있는 방안이 강구되어야 하며, 國民經濟的需要에 맞춘 用途別 山地利用目標의 설정이 필요하다. 效率的인 山地의 이용을 위해서는 地域의 경제, 社會的 與件을 고려하여 그 地域社會의 綜合開發計劃 밑에서 林業, 畜産, 農業을 相互補完的으로 立地하도록 하여야 할 것이다.

따라서 用材目的 林地는 이러한 長期山地利用目標에 따라 造林 및 育林計劃을 세우고 撫育, 管理 등을 통해 生産性を 현재 보다 18 % 이상 향상할 수 있도록 하고 木材自給率도 현재 6 %에서 1991년까지는 20 % 정도로 유지하면서 2,000 年代까지 필요한 林지를 확보하여 山林投資를 誘導하여야 할 것이다. 또한 林地保有의 合理化和 林業經營의 近代化를 위하여 林地的 集團化和 經營規模擴大를 통한 林業의 企業化를 誘導해 나가야 하며 林地 및 林業生産構造를 改善할 필요가 있고 山林組合을 육성하여 委託經營體制를 확립토록 해야한다.

公益目的 林地로 쾌적한 삶의 공간을 제공할 수 있는 環境林, 休養林을 1900 年代에는 선진국 수준(1人當 280 m^2)으로 높여야 한다. 또한 所得增大를 위해서 有実樹와 果樹栽培面積은 서서히 확대케 하고 품종도 多樣化시켜야 한다. 燃料林은 林木成長에 따라 間伐木, 가지치기木, 被害木 또는 支障木으로 代替해 나감으로써 燃料需要에 充當할 수 있도록 하고 燃料林面積은 점차 축소시켜 나가도록 한다. 한편 堆肥 및 農用資材 生産을 담당해 온 利用價値가 적은 農用林을 대폭 축소하여 다른 용도로 轉換함으로써 효과적으로 利用해야 할 것이다. 人口增加와 생활 패턴의 變化에 따라 증가하는 農畜産物 需要에 대처하기 위해 山地의 草地資源化和 山地農業의 개발을 적극 유도해야하며, 特別 關聯部處의 協助와 調整을 위한 常設機構(가칭 山地開發委員會)를 설치하며 經濟的 立場에서 山地의 多目的 이용을 추진해 나가는 것이 바람직하다.

둘째, 山地農業의 적극적인 개발이다. 食糧增産과 耕地擴大를 위하여 山地開發의 필요성이 강조되어 왔다. 그동안 이를 위해 적극 山地開墾

政策을 推進해 왔으나 開墾費의 과중한 부담과 영농조건 변화로 開墾地의 收益性이 떨어져 결과적으로 放置現象이 나타나고 있다. 그러므로 농촌의 경제·사회적 여건과 開墾地 營農條件의 변화에 대처할 수 있는 기존 開墾地의 合理的인 利用方案과 經營構造의 개선이 필요하다. 아울러 앞으로의 山地開發은 山地를 田地로 開墾하는 山地開發에서 多目的으로 이용할 수 있는 傾斜地開發로 전환하여 보다 많은 山地를 畜産, 果樹, 特作栽培 등에 효율적으로 이용하는 山地利用體系를 확립해야 할 것이다. 또한 山地農業의 개발을 위해서는 농민의 과중한 開發費 負擔과 이에 따른 收益性 惡化, 法的 制限 등 각종 制約要素를 완화해 주고 山地基盤施設을 확충해서 山地資源의 利用增大를 도모해야 한다. 기존의 開墾地 중에서도 勞動力 不足 등으로 農業의利用이 어려운 땅은 草地, 果樹, 有実樹栽培 등 勞動生産性이 높은 방향으로 土地利用을 과감히 전환해야 할 것이다.

第 3 章

農業生産基盤의 擴充과 生産性 提高

1. 農耕地의 擴大保全과 利用率 提高

우리 나라의 農耕地는 최근 급속한 경제 성장과 더불어 都市化 및 工業化가 진전함에 따라 農業外의 他目的 轉用이 크게 늘어나고 있다. 農耕地의 絶對面積이 1965년의 2,256千ha에서 1980년에는 2,196千ha로 年平均 0.4%씩 減少하고 있을 뿐만 아니라, 같은 기간 耕地利用率도 147%에서 125%로 年平均 1.3%씩 減少趨勢를 보이고 있다. 이러한 耕地面積 減少趨勢가 앞으로 계속된다면 1991년에는 畓이 1,323千ha, 田이 795千ha로서 總耕地面積은 2,118千ha로 감소하고 利用率 또한 113%로 낮아질 것으로 전망된다.

따라서 食糧의 安定的 供給과 自給을 위한 耕地의 絶對面積 確保를 위해서는 개간, 간척과 같은 外延的 擴大는 물론 耕地利用率 증대, 기존 농지의 保全을 위한 강력한 시책들이 요청된다.

表 3-1 耕地面積 및 耕地利用率의 推移 및 展望

区 分		耕地面積(千ha)			土地利用率(%)		
		計	畚	田	計	畚	田
推 移	1965	2,256	1,286	970	147	128	172
	1970	2,298	1,273	1,025	142	127	161
	1975	2,240	1,277	963	141	135	150
	1980	2,196	1,307	889	125	119	135
	年平均变化率(%) (1965~1980)	△0.4	△0.1	△1.1	△1.3	△0.9	△1.9
展 望	1986	2,157	1,317	840	120 (139)	115 (129)	127 (155)
	1991	2,118	1,323	795	113 (150)	110 (135)	117 (175)

註：() 内는 目標値。

가. 農地의 外延的 擴大

農地의 外延的 擴大는 農地를 물리적으로 확대하는 方法으로 간척과 開墾이 있다. 干拓事業에 의한 農地擴大 가능한 곳은 401 千 ha이며, 開墾으로 확대할 수 있는 면적은 22 千 ha에 달하고 있다.

干拓事業은 막대한 事業費가 소요되고 熟畚化에 長期間이 소요되기 때문에 農地로서의 經濟性과 投資의 效率性이 낮은 것이 문제점이다. 그러나 干拓事業은 食糧의 安定적 供給을 위한 農耕地 확보와 도시화·공업화에 따른 農耕地 蚕食에 대비한 工業団地로서 대체 개발하고 海岸線 整備 및 단축으로 国土防衛 강화, 国土面積 확장등의 효과가 크다. 그러므로 앞으로 干拓地開發은 年間 10 ha 규모로 추진하고 이에 대한 政府의 資金調達方法은 借款資金 導入, 公債發行 등이 소망스러우며, 民間企業의 開發促進을 위해서는 民間企業에 대해 調查設計費의 国库補助 또는 長期低利 資金支援 등이 바람직 하다.

우리 나라의 山地開墾 對象面積 가운데 農地로서 開墾 가능한 면적은 小規模로 전국에 분산되어 있어서 앞으로의 開墾事業은 小規模 自力開發 위주로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 干拓地에 대해서는 農用石灰, 熔成 燐肥 등 土壤改良劑 살포로 開發農地の 熟田化를 促進하여 土地生産力을 增大시키고 營農指導 등 사후관리에 보다 철저를 기해야 할 것이다.

나. 農地の 內延의 擴大

農地の 內延的 擴大는 물리적으로 새로운 농지를 만드는 것이 아니라 既存農地를 保全하고 또한 利用率을 높여 農地の 利用面積을 확대하는 방법이다.

人口增加와 함께 늘어나는 農産物의 需要를 충족시키기 위해 제한된 耕地面積으로서 그 利用率을 높이는 것이 가장 바람직한데 1991년에 150%의 耕地利用率을 확보할 경우 趨勢値보다 795千ha의 植付面積이 늘어나게 된다. 여기에 食糧作物은 물론 麥酒麥, 油菜 등 공업원료 작물과 사료 및 綠肥作物을 재배함으로써 식량증산과 함께 導入 農産物의 자급을 향상과 외화 절약, 農家所有의 토지, 노동 및 賦存資源의 이용도 제고와 생산비 저하 효과 그리고 농가의 소득증대 효과도 아울러 기대할 수 있을 것이다.

耕地利用率을 높이기 위해서는 部落單位 또는 平野單位의 農業機械化에 의한 食用 또는 飼料用 作物을 栽培하고 이를 畜産經營과 결부시킴으로써 사료의 수입 억제와 畜産物 生産 증가를 기할 수 있을 것이다.

그밖의 耕地利用率을 높이는 방안으로는 農地基盤 조성, 지역의 특성에 맞는 作付體系 확립, 새로운 품종과 재배 기술 개발 및 普及體系 확립, 生産資材의 안정적 공급, 二毛作 作物에 대한 農地稅 감면, 代理耕作制 강화 등의 방안을 효율적으로 추진해야 할 것이다.

다음으로 農地保全을 살펴보면 지금까지의 農地保全은 絕對農地制度에 의하여 畚 위주로 추진되어 왔기 때문에 田의 감소가 우려되며, 더우기 野山開發을 政府支援으로 했을 경우 絕對農地에 묶이게 되므로 토질이 좋은 既存 相對農地가 다른 目的으로 전용되어 좋은 農士를 잃을 우려가 있다.

따라서 効率的인 農地保全을 위해서는
 첫째, 정확한 農耕地의 파악을 위한 全国土 센서스 또는 農耕地 센서스
 와 같은 大規模 土地調査事業을 施行하고,
 둘째, 農地面積變動 파악을 위한 제도적인 체제 확립이 필요하며,
 세째, 農地審議委員會의 기능을 강화해야 할 것이다.

2. 農地基盤 造成과 土地生産性 向上

土地生産性は 1976 ~ 78년에는 1946년에 비해 2.85배의 향상을 보
 여 왔으나 1970년 이래 경지면적이 감소하고 있어 土地生産性の 향상 없
 이는 農業生産의 증가를 기대할 수 없는 실정이다.

토지생산성의 향상 요인은 첫째, 農業用水開發, 耕地整理, 排水改善, 大
 單位 綜合開發事業 등을 비롯한 耕地基盤의 확충 및 정비

둘째, 米穀 多收穫 新品種의 개발보급

세째, 농촌지도 및 교육을 통한 농민의 肥培기술 및 耕種技術 向上과 地
 力増進

네째, 生産物 結合을 비롯한 제반 경영능력 향상 등으로 요약된다. 그러
 나 이 가운데서 土地生産性を 높이는 데 가장 중요한 것은 農業用水 개발,
 경지정리, 배수개선, 대단위 농업 종합개발사업, 지력증진 등과 같은 農
 地改良 事業으로 이는 토지의 물리적 생산력을 증대시키는 요인이기 때문
 이다.

가. 農業用水開發

水稻作 중심인 우리 나라 農業經營에 있어 土地生産性 향상을 위해
 서는 灌漑水 확보가 무엇보다 중요하다. 해방이후 1980년까지 農業用水
 開發事業 결과 1980년말 현재 우리나라 水利安全畝는 總畝面積의 68.2 %
 로 평가되었다.

한편 정부의 농업용수 개발 10 個年 計劃에 의한 水利安全畝率 증대 목
 표는 1991년에 90%로 설정하고 있다

그러나 농업용수 개발사업은 과거보다 개발 여건이 불량한 限界地開發이 많아져 농민의 開發忌避를 초래하고 있을 뿐만 아니라 事後管理면에 있어 조합비의 징수가 불가능한 不実地区도 발생하고 있다.

앞으로 농업용수 개발의 기본방향은 地表水개발과 地下水 개발을 병행하고 신규개발과 補強開發이 동시에 추진되어야 하겠다. 아울러 등급 기준에 의한 우선 순위에 따라 단계별로 개발하고 恒久施設과 한발대비 移動揚水施設의 개발이 병행해서 이루어져야 하며 공사비를 節減할 수 있는 공법의 채택과 기술개발이 이루어져야 할 것이다.

開發 要件이 불량한 지구의 개발을 촉진시키고, 농민의 開發參與를 유도할 수 있도록 농업용수 개발사업에 대한 정부의 보조율을 현재의 70%에서 80% 수준으로 상향 조정할 필요가 있다. 또한 개발후 사후 관리가 불량한 不実地区에 대하여는 長期債등 정부 보조금으로 충당하거나 경감시켜 주어야 하겠다. 長期水利資金 金利도 현행 年利 5.5%에서 3.0%로 낮추어 과중한 사업비 부담을 경감시키는 政策的인 配慮가 요구된다.

表 3-2 土地生産性 指數推移

(1946년=100)			
年 度	產 出 額	耕 地 面 積	土地生産性
1946	100.0	100.0	100.0
1950	115.5	102.2	113.0
1955	128.8	101.2	127.3
1960	149.6	104.3	143.4
1965	196.0	115.4	169.8
1970	225.5	118.1	190.9
1975	283.5	115.3	245.9
1977	327.9	114.9	285.4

表 3-3 農地基盤造成事業現況과 展望

区 分	對象面積 (千 ha)	1981年 實 績 (千 ha)	進 步 率 (%)			備 考
			1981	1986	1991	
農業用水開發	1,220	832	68.2	79.3	90.0	畚만 對象
耕地整理	706	445	63.0	75.1	95.0	畚
排水改善	300	19	6.4	16.0	24.0	畚
大單位綜合開發	166	71 ²⁾	42.8	90.0	100.0	綜合開發
地力增進	6,318 ^p	478	7.6	58.6	100.0	畚

註 1) 地力增進 對象面積은 10年間 施行된 延面積

2) 錦江, 平澤, 榮山江(I), 界火島, 慶州, 昌寧의 6個地区

나. 耕地整理

耕地整理事業은 1970년에 농촌근대화 촉진법이 제정됨으로써 본격화되기 시작하였다. 1980년말 현재 대상면적 706천 ha의 52.1%에 해당하는 368천 ha를 개발함으로써 耕地整理率은 52.1% 수준이었다. 한편 1981년도에 있어 63.0%의 경지정리율을, 1991년 까지는 95.0% 수준으로 높아질 수 있게끔 耕地整理事業이 계속 추진될 계획이다.

경지정리사업의 문제점으로는 개발지구해당 郡이 財政的으로 취약하여 보조금을 충당치 못하여 效率높은 지구인데도 불구하고 사업시행이 어려운 지역의 발생과, 농민의 負擔이 過重하여 개발을 기피하는 사례가 지적되고 있다. 따라서 현행 중앙 政府補助率을 50%에서 70% 수준으로 상향조정 하여야 하고, 農民 負擔分 20%는 3년 분할 상환조건의 中期資金으로 지원되어야 할 것이다. 이외에도 조사측량 설계기준 및 換地 처분의 불합리성도 개선되어 경지정리사업이 원활히 추진될 수 있어야 한다. 더우기 畓에 국한된 경지정리사업이 田에서도 적극 추진되어야 하겠고 사업효율을 높이는 방향에서 排水改良事業과 종합적으로 동시에 추진하는 것이 바람직하다.

배수개선사업의 추진 방향은 경제성과 二重投資 排除 원칙으로 地區를 선정하여야 하며, 二毛作 활용가능 지역부터 우선 착공하고, 장기적인 河口 堰防潮堤 축조 등을 고려하여 추진하여야 할 뿐만 아니라 耕地整理事業과 병행 실시하며, 지하배수 개선방식을 점진적으로 확대해 나가야 할 것이다.

다. 地力增進

우리 나라 耕地의 地力現況을 보면 畓의 67 %, 田의 58 %가 低位 生産地이며 砂質土壤이 많아 토지 비옥도가 낮은 관계로 改良 目標의 50 ~ 80 % 수준에 머물고 있다. 60 年代와 비교할 때 畓의 土壤酸度, 유효 인산 함량은 약간 호전되었으나, 地力の 중요한 요소인 置換性염기량, 유기물 함량 및 유효 규산함량은 감퇴되고 있다.

뿐만 아니라 사업추진을 위한 예산과 精密土壤 調査要員의 부족, 농토배양사업에 개량제 사용과 더불어 퇴비, 볏짚등 유기물을 농가 스스로가 과연 시용할 것인가가 문제점으로 제시되고 있다. 그러나 무엇보다 중요한 점은 객토, 규산의 사용만으로는 畓의 종합적인 개량이 어렵고 충분한 유기물의 사용과 深耕도 뒤따라야 한다.

農土培養事業이 효율적으로 추진되기 위해서는 첫째, 농토배양사업에 소요되는 규산질 비료에 대한 보조율이 현행 20 %에서 대폭 인상되어야 하며 둘째, 1년 短期資金인 객토 자금이 2년 이상 中長期 資金으로 전환되어 농가 부담을 경감시켜야 하고 셋째, 농가의 볏짚 및 퇴비시용을 권장키 위하여 유기물 圃場還元時 보조금 지원, 녹비작물의 재배시 종자대 지원과 함께 넷째, 토양처방서 내용대로 토양개량이 실시되기 위하여 철저한 지도와 계몽이 뒤따라야 할 것이다.

라. 大單位農業開發

農業生産增進과 농경지의 다목적 개발을 위한 대단위 농업종합개발 사업은 1970년부터 4대강 유역을 중심으로 1981년까지 6개 대단위 지구에서 총 71 천 ha의 농토를 全天候 農地로 개발하여 연간 1,018 %의 미곡 증산효과를 보이고 있다. 현재 영산강 II단계, 美湖川, 論

山, 臨津, 南江, 淸橋川, 大湖地區, 錦江地區 등 8개 지구에서 96천 ha을 개발중에 있으며 제 5차 5개년계획 기간중에 완공할 것으로 계획하고 있다. 또한 沃舒, 美湖川 II단계, 榮山江 IV단계 등 3개 지구에 대한 개발을 계획중에 있다. 그러나 정부의 大單位 農業綜合開發事業의 추진방향은 5차 5개년계획 기간에는 新規 地區의 착수를 억제하고 계속 시공중인 지구의 완공위주로 시행하고 있는데 대단위 농업 종합개발사업은 농촌근대화를 위한 綜合開發事業이므로 현재 계획된 사업의 완공으로 중단할 것이 아니라 앞으로 계속 개발적지에 대한 개발이 추진되어야 할 것이다.

3. 農業生産資材의 원활한 供給

農業生産目標의 달성은 토지, 노동 및 물질 자원의 供給能力 擴大가 기본 요건이 된다. 그러나 농업 생산의 기본 요소인 경지면적과 농업노동력은 감소 추세에 있으므로 근대적 農業生産資材의 원활한 공급을 통해 耕地面積과 勞動力을 간접적으로 보완하는 일은 食糧増産 및 農業生産性 提高와 직결되기 때문에 그 重要性은 매우 크다.

가. 肥料의 合理的 需給

、 農業生産性 증대와 함께 農業生産에 肥料購入 依存度가 제고되어 왔으며 그 需給의 安定化는 더욱 중시되고 있다.

化学肥料 需給은 1950년대에는 심한 국내 供給不足으로 그 대부분을 외국으로 부터 輸入에 크게 의존하였으나 1976년부터 국내 化学肥料 供給의 초과 현상을 나타내고 있으며 1980년 현재 超過供給量은 약 52萬成分 %에 달하고 있다. 國內의 過剩生産에도 불구하고 肥料市場의 不完全競争體制 때문에 國際價格보다 높은 가격 수준을 유지하여 결과적으로는 肥料計定赤字를 累増시키는 요인으로 작용하고 있다.

우리 나라 肥料 需給과 관련하여 발생되는 문제점을 개선하려면 질소질과다시비에서 가리질肥料 사용을 확대하여 3요소가 고루 사용되도록 농촌

지도를 강화 하고 국내 肥料市場을 점차 自由競爭體制로 유도하여 肥料會社의 經營合理化를 기하며 肥料計定赤字의 합리적인 해소 방안으로서 賣出損益差에 의한 赤字分은 정부가 부담하며 借入金 支給利子로 인한 적자와 輸出補償赤字는 정부 부담 또는 特惠輸入과의 연계 수출에 의해 解消시키도록 한다.

表 3-4 肥料需給推移와 展望

單位：成分基準千%

년 도	구 분	생 산	소 비	자 급 율 (%)
1962		37	297	13
1967		186	486	38
1972		635	648	98
1977		1,089	736	148
1980		1,345	828	162
1986		1,429	910	157
1991		1,429	910	157

나. 農藥의 安定的 供給

多収性 統一系 신품종의 재배 확대와 화학 비료의 사용 증대로 單位面積當 收量이 크게 증대하고 있으나 병충해 발생도 많아져 防除의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 農藥使用量은 1975年 20.64千%에서 1981년에는 33.1千%으로 증대되었으며, 水稻 ha當 9.7kg을 소비하고 있다. 農藥供給을 원활하게 하기 위하여 마을 단위로 희망하는 농약을 적기에 공급되도록 농협은 水稻用의 주요 農藥만 중점적으로 확보 공급하고 그밖의 농약은 市販商에 맡기고 農協의 農藥 품목을 다양화하여 農民의 기호 변화에 적절히 대처할 수 있도록 供給體系의 확립이 필요하다. 또한 農藥價格安定을 위하여 수입 여건의 변동에 따른 原價 상승의 영향을 적게 받도록 完製品 輸入을 점차 억제하고

農藥 價格決定도 점차 自由競爭市場 機構에 맡기도록 전환해야 할 것이며, 이에 따른 불공정은 農協을 통한 공급으로 조정토록 하고 農藥 國產化率 증대를 위해서 原製合成工場의 증설과 農藥基金을 확대 조성해 나가야 할 것이다. 또한 병충해 발생의 豫察을 과학화하고 地區別 共同防除 실시는 航空防除과 用役防除로 확대하여 방제 효과를 높이도록 하고 天敵의 이용 등 종합적인 病虫害 防除計劃을 연구 발전시켜야 한다.

뿐만 아니라 農藥使用으로 인한 自然環境과 國民保健의 피해 防止對策을 강구하여야 할 것이다.

表 3 - 5 農 藥 需 給 推 定

단위 : 基準藥劑千%

	1977	1980	1986	1991
需 要	31,340	41,810	49,426	49,426
國 內 生 產	10,554	19,070	24,926	28,936
國 產 化 率(%)	44	54	60	70

다. 農業用 에너지 對策

土地와 勞動力을 보충하여 土地 및 勞動의 생산성 증대와 농사일의 便易度 提高로 인한 농민 생활의 질을 향상 시키는 측면에서 농업용 에너지의 역할은 매우 중요시되어 진다.

農作物 生産에서 노동과 에너지의 관계를 보면 1963년부터 1975년 사이에 ha 당 勞動投入量 1% 감소에 直接 에너지 投入量이 약 4% 증가되는 것으로 나타났다. 電力을 포함한 化石 에너지 수요량은 영농 형태 및 영농 방법의 변화와 함께 해마다 증대 하여 1975년 현재 약 $284,049 \times 10^7$ Kcal (방카 C유 환산 143 만 드럼)로서 1963 ~ 75 년간에 年평균 18.1%의 증가율을 보이고 있다. 農業用 에너지 需要增加 속도는 全産業의 경우보다 빨라 전체 소비에서 차지하는 비중이 점증하는 추세에 있으며 80년대 의 農業用 化石 에너지 수요는 계속 증대될 것으로 展望된다.

한편 農業用 間接 에너지 需要量은 直接 에너지의 약 3배가 되며 間接投入量의 약 50 %가 化学肥料를 통해서 투입되고 있다.

農業生産에 필요한 에너지 消費量의 증대와 함께 발생되는 과제에 대한 대책은 첫째, 農業用 에너지 物量 確保와 적기공급을 위해 현행 單位農協의 油類 取扱所를 보다 구체적이고 종합적인 流通裝置로 강화하고 둘째, 에너지 投入量의 다른 산업에 대한 상대적 증가는 그 비용의 상대적 증가를 초래하고, 그로 인한 農產物 交易條件의 악화를 방지하기 위해 農業用 化石 에너지에 대한 價格補助對策을 보다 강화하며 셋째, 中長期 對策으로서 省에너지型 農法의 종합 개발과 농촌에서 이용할 수 있는 에너지源의 활용 증대 방안이 國家 綜合에너지 對策面에서 다루어져야 할 것이다.

4. 農業機械化와 勞動生産性 向上

그동안 고도성장이 지속되어 오는 과정에서 國民經濟는 勞動力 需給 및 雇傭構造 등 여러 면에서 많은 變化를 겪고 있다. 특히 農業部門에서는 오랫동안 발전의 기본적 제약 요소가 되어 왔던 過剩人口의 扶養壓力과 失業問題가 최근에는 勞動力 부족문제라는 새로운 현상으로 바뀌게 되었다.

農業勞動力의 移動率은 1960년대에는 1.5 ~ 3 % 수준이었으나 1970년대 이후에는 노동력의 자연 증가율을 상회하는 5 ~ 7 % 수준으로 증가하였다. 뿐만 아니라 農業就業者는 1976년에 530만 명 수준까지 증가하였으나, 그 이후 年 4.5 %씩 감소하여 1980년 현재 440만 명 수준이며, 그 構成比는 1965년의 56 % 수준에서 1980년에는 32 % 수준으로 줄어들었다.

경제성장과 산업구조의 변화에 따른 需給條件의 변화에 따라 生産要素의 相對價格이 크게 변화하여 왔다. 지난 15년간 農業生産要素의 가격上昇을 비교해 보면 非農業部門의 확장에 따라 공급이 탄력적인 농기계, 비료, 농약이 각각 7배, 5.4배, 3.5배로 상승하였으나, 공급이 非彈力的인 노동과 경지의 가격은 약 29배, 28배로 각각 상승하였다.

表 3-6 農産物 및 農業生産要素의 價格上昇率 比較

單位：%

區 分	上 昇 率	區 分	上 昇 率
農 産 物	18.7	勞 賃	27.8
農 機 械	12.2	肥 料	18.2
農 藥	12.5		

註：1970 - 1980 年 平均.

한편 農業部門의 비중이 줄어들면서 農業勞賃은 농업 생산의 효율에 따라 決定되지 않고 非農業 部門의 勞動需給에 의존하게 되어 농업은 營農機械化를 포함하는 노동 절약적 기술에 의한 구조적인 조정이 절실히 필요하게 되었다. 이에 따라 耕地 ha 當 農業就業者는 1976년의 2.38명을 고비로 1980년에는 2.01명으로 줄어든 반면 ha 當 動力은 0.88 마력에서 1.77 마력으로 증가하여 왔다. 그러나 耕地 ha 當 트랙타類의 馬力 수준은 우리 나라가 1980년 현재 1.1 마력이었는데 비하여 1977년의 日本 8.2 마력, 西獨 5.4 마력으로서 아직도 매우 낮은 수준이다.

表 3-7 農業勞動力 및 動力保有馬力의 變化

年 度	農業就業者	農業用動力	耕 地 ha 當		就業者人當
		保 有 馬 力	就業者數 ¹⁾	動 力 ²⁾	動 力
	(千名)	(千HP)	(人/ha)	(HP/ha)	(HP/人)
1965	4,603	376.4	2.04	0.17	0.08
1970	4,826	801.4	2.10	0.38	0.17
1975	5,123	1,590.9	2.29	0.71	0.31
1980	4,433	3,889.8	2.01	1.77	0.77

註：1) ha 當 就業者：일본 1.3인, 서독 0.1인, 미국 0.005인.

2) ha 當 트랙타數：일본 8.2 HP, 서독 5.4 HP, 미국 1.2 HP.

국민소득의 증가 추세, 勞動 需給條件의 변화 등을 고려할 때 앞으로 10년 이내에는 대부분 農事作業에 機械化가 이루어지도록 유도하는 것이 바람직하며 1980년 현재 경운기 289.8千台 트랙터 2.7千台, 移秧機 11.1千台, 수확기 14.9千台 등 中·小型 農機械 중심에서 1991년에는 경운기 470千台, 트랙터 100千台, 이앙기 150千台, 수확기 270千台 등을 목표로 농기계의 中·大型化를 적극적으로 도모할 필요가 있다.

이와 같은 농기계의 보급 목표를 실현하기 위해서는 經營單位의 규모와 경지 조건, 농기계 및 油類의 購入價格, 勞賃條件, 生産物 價格 등 여러 가지 변수가 적절한 수준에 도달할 수 있도록 하는 施策의 마련이 중요하다.

가. 機械化와 農業構造 改善政策의 연결

農業의 機械化는 기본적으로 規模의 拡大를 요구한다. 그러나 土地 資源이 양적으로, 質적으로 불리하고 地價가 높은 수준에 있어 營農機械化의 効率性이 매우 낮은 상태에 있다.

따라서 앞으로의 營農機械化 政策은 耕地基盤 정비, 경영 규모 및 작부 조직 개선 등 農業構造改善 政策과 연결된 장기적이고 종합적인 안목에서 추진해야 할 것이다.

經營規模의 拡大를 위해서는 農地所有와 賃借에 관한 농지 제도를 개선하고 농지 구입을 위한 금융 지원, 농지의 非農業的 소유 억제 등을 통하여 地價를 안정시키는 등 경지의 流動性을 높여서 基幹農家を 육성하는 것이 바람직 하다. 그리고 증가 추세에 있는 兼業農을 위해서는 여러 가지 형태의 농기계 이용 조직을 장려하여 協同의 營農에 의한 生産性 제고를 도모해야 할 것이다.

耕地基盤의 정비를 위해서는 경지정리 사업에 대한 투자를 확대하고 이미 정리된 지지도 農路擴張, 區劃의 재정비 등에 대한 投資가 있어야 할 것이다. 그리고 分散된 경지의 交換分合을 촉진하기 위한 稅制 및 金融支援도 필요하다.

나. 農機械 利用組織의 育成

零細小農體制을 전제했을 때 農機械의 利用率을 높여 과잉투자를 방지하기 위해서는 農機械利用組織의 育成이 중요한 과제이다. 현재 우리나라 외국에서 장려되고 있는 利用組織을 크게 나누면 農機械所有形態에 따라 共同所有型, 農業團體所有型, 個人所有型 利用組織 등으로 구분될 수 있다.

農機械 共同所有型 利用組織은 小數農家 혹은 부락 단위로 조직되어 있으나 이는 機械管理의 소홀과 機械利用時間의 경쟁으로 구성원간의 불화를 초래하기 쉽다. 따라서 이러한 형태의 이용조직은 비교적 관리와 조직이 간편한 農機械와 機械利用施設에 적합한 형태이며, 이러한 組織이 성공적이기 위해서는 經營形態와 규모가 동질적이거나 인간 관계가 밀접한 소수인으로 구성되어야 할 것이다. 個人所有에 기초를 둔 이용 조직은 기계의 소유, 관리, 운영성과가 직결되어 있다는 점에서 특수한 여건이 형성되어 있는 경우를 제외하면, 기계를 整備管理하는 면과 작업 효율면에서 가장 능률적인 형태일 것이다. 따라서 앞으로 기계 이용을 효율적으로 할 수 있는 賃耕 目的의 개인 농가에 대해서도 선별적으로 団地組織과 같은 수준의 지원이 있어야 할 것이다.

工業団地 近郊地域을 중심으로 한 農外就業의 증가와 이에 따른 兼業農家の 증가는 앞으로 특히 경영 위탁의 수요를 증가시킬 것으로 예상된다. 그런데 이는 근대적인 小作形態로서 농지제도와 연결되어 있어 이 형태의 인정 또는 지원을 위해서는 현 농지제도의 改善과 農地에 대한 투기억제를 위한 보완적 조치가 수반되어야 할 것이다.

다. 農機械流通 및 修理 서비스 改善

현재 우리 나라의 農機械生産은 獨占의 寡占市場構造를 취하고 있다. 따라서 현재와 같이 農協을 중심으로 農機械流通을 담당시키고 정부가 직접 가격을 통제하는 방법은 業體間 談合에 의한 獨占의 價格形成을 防止하여줄 것이나, 업체에 의한 품질 향상, 機種 개량, 對農民 서비스, 광고 활동을 포함하는 對農民 需要開發 노력 등 非價格競爭을 저해하는 큰 요인이 된다. 따라서 농기계 流通體制는 農協 중심에서 民間 流通體制로 점진적으

로 전환시켜 業體間 競爭을 促進시키는 것이 바람직한데 이를 위해서는 우선 업체의 地方 販賣代理店 및 修理 서비스網을 확대하도록 유도하고, 정부의 農機械 普及計劃 및 購入金融의 융통성을 넓혀 나가야 할 것이다. 그리고 業體에 의한 독과점 시장을 견제하기 위하여 農協에서도 一定 流通量을 확보하는 것이 필요하다.

또한 각 지방에 산재해 있는 農機械 修理店은 農機械 普及이 초기 단계에 있어 採算性과 部品備置 水準이 낮은 상태에 있다. 따라서 修理需要가 충분할 때까지 農協뿐만 아니라 民間修理業體까지도 정부의 지원이 있어야 할 것이며 部品の 規格化를 추진하여 大量 生産에 의한 價格引下와 部品 備置費用을 節減할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

5. 農業技術의 開發과 普及

農業生産에 있어 技術은 生産에 필요한 자원을 투입하여 농산물로 전환시키는 活動과 지식이며 기술의 진보는 生産性의 향상으로 계측된다.

우리 나라의 농업 기술은 70 년대에 들어서 많은 발전을 보였으며, 그 중 品種育成, 栽培飼養技術은 상당히 높은 수준에 달하였다. 그러나 病虫害防除, 農產物加工, 收穫貯藏技術 및 營農機械化는 기술 수준이 매우 낮은 실정이다. 즉 그동안의 기술개발 방향이 品種, 肥料, 農藥의 사용 기술을 중심으로 하는 生物, 化學的 技術을 근간으로 추진되었기 때문에 단위 면적당 收量 增大에는 일단 성공하였으나, 地力の減退現象과 病虫害의 증가를 가져오고 있다. 뿐만 아니라 主穀의 자급을 위하여 米穀에 대한 연구 투자가 집중되었기 때문에 미곡과 他作物의 균형적 기술 발전이 이루어지지 못하였다. 최근 3년간 主穀의 土地生産性을 보면 水稻는 10 a 당 470 kg으로 세계 평균 275 kg에 비하면 매우 높은 수준이나, 小麥과 옥수수 는 각각 233 kg 및 325 kg으로 세계 평균 187 kg 및 300 kg과 비슷한 수준이다. 특히 大豆의 생산성은 10 a 당 117 kg으로 세계 평균 159 kg에 비하면 매우 낮은 실정으로 大豆 增收을 위한 品種育成, 優良種子의 보급이 강화되어야 할 것이다.

한편 労働生産性도 선진국에 비하여 낮은 수준에 있는데 100 kg 生産當 投下労働時間을 비교해 보면, 水稻의 경우 우리 나라가 29 시간의 労働을 투입하는데 비해 日本은 16.9시간, 美国은 0.7時間을 각기 투입함으로써 우리 나라의 58% 및 2.4%에 지나지 않고 있다.그외에도 作物別로 우리나라의 労働投入에 비해 美国은 소맥이 3.3%, 大豆가 2.6%, 옥수수가 1.2%의 勞動力밖에 투입하지 않고 있으므로 앞으로는 土地生産性과 労働生産性의 동시적 제고를 위한 기술개발이 요망되고 있다.

表 3-8 作物別 生産性 現況

作物別	10 a 當 収 量 (kg)					100 kg生産當投下労働(hr)		
	国 内		国 外 (1980)					
	77~ 79 平 均	試験場	世界 平均	日本	美国	韓 国	日 本	美 国
水 稻	470	881	275	513	494	29(100.0)	16.9(58.0)	0.7(2.4)
大 麦	233	698	187	305	225	33(100.0)	6.7(20.0)	1.1(3.3)
大 豆	117	386	159	147	180	58(100.0)	-	1.5(2.6)
옥 수 수	352	996	300	300	571	41(100.0)	-	0.5(1.2)

註：() 内는 指數 (韓國 = 100.0).

가. 새로운 農業技術의 開發

'80年代의 農業技術 開發은 산업사회의 발달과 농업 발전의 균형을 고려하여야 한다.

첫째, 主穀의 안정된 需給을 위하여 安定多收穫 品種의 연구 개발이 지속적으로 수행되어야 하며 水稻의 耐冷, 耐病虫性品種의 연구뿐만 아니라 大豆의 多收性 品種育成 등 밭 作物의 生産性 향상에도 역점이 주어져야 할 것이다.

둘째, 경제 성장에 따른 식품 수요의 다양화에 대응하여 園芸, 畜産 및 經濟作物에 대한 연구가 강화되어야 하며

세째, 土地生産性を 높이기 위한 農業機械化에 대한 연구의 강화와 함께

에너지 절약적 농업을 지향하여야 하고

네째, 産業發達로 인한 農業公害를 줄일 수 있는 環境保全의 연구와 遺伝工學 등 첨단 과학기술을 농업에 이용할 수 있는 연구 태세를 갖추어 나가야 할 것이다.

나. 農業技術의 指導普及體制의 確立

새로운 農業 技術이 개발되면 생산주체인 농가에 전달되어 생산성 향상에 기여할 수 있어야 한다. 그러나 技術開發의 생산 수준인 시험연구 결과와 농가의 생산 수준에는 현재 많은 격차가 존재하고 있다. 작물별로 보면 米穀의 경우 1977 ~ 79년 전국 평균 収量은 示範圃 수준의 87.6%였으며 麥類는 77.4%, 大豆는 52.4%, 옥수수수는 41.3%에 불과하였다.

이와 같이 収量에 격차가 발생하는 근본적인 문제는 技術 普及에 대한 농가의 技術受容 과정에서의 技術的 損失이며 이러한 격차는 指導事業의 적극 강화로 해소할 수 있을 것이다. 이를 위하여는 연구체계의 정비 강화로 연구 결과가 즉시 농가에서 실용화될 수 있도록 技術開發 効率을 높여야 하며, 指導機關의 독립성과 지도의 획일성을 기하고 指導人力의 자질 향상으로 기술 보급에 효율성을 提高시킬 필요가 있다. 또한 현재 米穀에 편중된 指導體制에서 밭 작물과 經濟作物의 기술지도를 강화하여 농가의 호응을 얻을 수 있는 신뢰적 지도체계를 구축하여야 할 것이다.

第 4 章

農業經營構造의 近代化와 制度改善

1. 經營規模의 擴大와 農地政策의 方向

우리 경제가 年 10 %의 高度成長을 달성해 온 지난 10 년 동안 農林水産業은 年 3.8 %의 증가를 기록하였다. 제한된 国土에다 급속한 公업화와 도시화의 전개로 農耕地는 점차 줄고 있으며, 耕地面積當 生産性向上에도 한계가 있어 앞으로도 계속 農業生産의 增加는 他部門에 비해 낮을 것으로 전망된다.

1967 년부터 農家戶數가 減少함에 따라 戶當耕地面積도 1962 년의 8.4 段步에서 1980 년에는 10.2 段步이었으나 1991 년에는 11.9 段步로 미미하게 증가될 것으로 전망되고 耕地規模別 農家分布는 1ha 이상 農家가 1965 년의 32.4 %에서 1980 년에는 36.0 %로, 1991 년에는 50 %로 증가할 것으로 추정되나 農家經營規模의 대폭적인 확대는 어려울 것으로 전망된다. 따라서 農業生産性を 계속 향상시키기 위해서는 農業構造의 근대화와 農業經營改善의 필요성이 요청되고 있으며, 이를 위해서는 농가 經營規模의 확대와 農耕地의 擴大 개발이 필요하고, 농지의 流動性 提高를 위해서 賃貸借農의 허

용과 農地所有上限을 調整하는 農地制度의 改善問題를 檢討할 필요가 있다.

우리 나라의 農地制度는 1949 년의 농지개혁법에 의하여 농민 만이 농지를 소유할 수 있고 他耕을 금지하며 나아가 一般農地에 대하여 3정보 이상의 소유를 제한하고 있는 것이다. 이와 같은 농지제도는 지금까지 土地生産性 向上의 기초가 되어 왔고 自作農主義의 확립으로 사회 안정에 기여했을 뿐 아니라 농지에 대한 투기억제에도 기여해 온 것은 사실이다.

그러나 3정보 所有上限과 농지의 質貸借 금지 등으로 농지의 流動性이 제약되고 또한 小農構造를 정착화함으로써 質借에 의한 경영규모 확대나 농가의 소유경지 확대 및 農工間의 소득격차 해소에 장애가 되며, 기계화에 경제성이 없고, 협동적 경영을 위한 農事組合 등이 바람직한데, 現行 憲法 第 122 條는 「農地の 小作制度는 禁하되 質貸借 및 委託經營은 法律이 定하는 바에 따라 許容」토록 法律에 委任되어 있으나 實定法的 根據가 없는 등의 새로운 문제점을提起하고 있다.

가. 農地 所有上限의 上向調整

農地の 所有上限의 규모를 결정하는 데는 농업 기계화에 필요한 면적, 산업간의 所得均衡 및 경영 형태별 所有均衡을 유지하는데 필요한 면적 등 여러 가지 측면에서 고려하여야 한다. 이러한 점을 감안하여 適正農地 所有規模를 추정한 결과 농업 기계화에 필요한 경지면적은 (4 조식 이앙기 1 대와 2 조식 예취기 1 대를 사용할 경우) 호당 약 7.7 ha, 部門間 소득균형을 위해 1991 년의 농가인구 1인당 소득이 국민 1인당 GNP 의 80 % 수준을 유지하기 위해서는 6.5ha 가 소요되는 것으로 계측되었다.

表 4 - 1 農業機械化에 필요한 耕地面積

單位: ha

區 分	損益分岐面積	機械性能으로 본 通常作業 可能面積
移秧機(4 條式)1台	7.7	10
刈取機(2 條式)1台	5.7	20

表 4 - 2 部門間 所得均衡을 위한 所要耕地面積 推定

1991 年 戸当 目標所得水準 ¹⁾		所 要 耕 地 規 模 (ha)
1 人当 GNP 比率 ²⁾	金 額 (만원)	
60 %	541	4.0 ~ 5.0 (3.5 ~ 4.0)
70 %	632	4.5 ~ 5.5 (4.0 ~ 4.5)
80 %	722	5.5 ~ 6.5 (4.5 ~ 5.0)
100 %	902	7.0 ~ 8.0 (5.5 ~ 6.0)

1) 1991 년의 國民 1 人当 GNP를 4,000 달러, 戸当 農家人口를 4.65 人으로 각각 가정하여 推定.

2) 全國民 1 人当 GNP에 대한 農家 1 人当人口 平均所得의 比率.

() 안은 1991 년의 國民 1 人当 GNP를 3,000 달러로 보았을 때 필요면적.

그러나 농지의 적정 所有上限 規模를 지나치게 上向調整하는 것은 경영규모의 확장이 쉽지 않은 小農層의 위화감을 조장할 우려가 있으므로 先進 農業을 지향한 農地制度의 확립이라는 측면에서 현재의 3ha 上限線을 經營形態에 맞도록 합리적으로 상향 조정하는 문제를 검토할 필요가 있다.

나. 農地質貸借制의 許可

농가의 경영여건과 전체 경영여건이 변화함에 따라 農地의 質貸借에 대한 수요와 공급이 늘어나고 있으며, 1980 년말 현재 質借農家の 비율이 전체 농가의 37.1 %이고, 借地比率는 농지의 19.8 %로서 사실상 質借農이 성행하고 있다. 이러한 점들을 고려하여 農地 質貸借을 계속 금지 하기 보다는 일정한 범위 안에서 質借을 원하는 農民과 農事法人에게 농지의 質貸借을 허용하고 質借者의 권리를 제도적으로 보호함으로써 地力增進, 水利施設改補修 등 성실한 農地管理를 유도해야 할 것이다.

이와 같은 農地所有上限의 上向調整과 農地質貸借制의 制度化를 위해서는 農事組合과 營農의 擴大 및 農地金庫의 新設이 병행되어야 할 필요성이 있다. 즉 농가 단독으로 기계화를 효율적으로 추진하기 어려운 兼業農과 零

細農의 노동력 부족과 생산성 低下 문제를 해결하기 위한 協同的 營農이 장려되어야 하겠다. 또한 농업구조 개선사업을 성공적으로 추진하기 위해 농지의 流動性和 경영규모 확대의 경제적 유인을 줄 수 있는 가칭 「農地金庫」와 같은 기구를 설립할 필요가 있다.

2. 基幹農家の 育成

농업이 國民經濟의 성장에 기여하면서 지속적으로 발전하기 위해서는 農業生産의 效率性を 높여야 한다. 그러나 1980년에 農家戶當耕地面積은 10.2단보로 經營規模의 영세성을 탈피하지 못하고 있고 農村靑少年들의 離農이 매년 늘어나고 있어 농업생산에 많은 제약을 주고 있다.

表 4 - 3 營農形態別 專兼業別 農家戶數의 增加率

單位 : %

區 分 期 間	營 農 形 態 別				專 兼 業 別	
	食糧作物 ¹⁾	果 樹	菜蔬 및 特 作	畜 産	專 業	兼 業
1965 ~ 1972	△ 1.3	11.4	17.7	26.5	△ 1.6 ²⁾	5.0 ²⁾
1972 ~ 1979	△ 2.0	10.9	6.0	6.2	△ 2.2	0.6
1965 ~ 1979	△ 1.7	11.2	11.7	15.9	△ 2.0	2.4

註 : 1) 畜作과 田作農家の 合計임.

2) 1967 - 1972 年間 平均.

더우기 1970 년대에 工業化의 促進, 國民食品消費構造의 變化, 全國의 1 日生活圈化로 農家の 營農形態도 商業農과 自給農, 專業農과 兼業農 등으로 다양화되고 있어 劃一的인 政策만으로 모든 농가를 육성시키는 데는 장기적으로 어려움이 많다.

따라서 農業生産의 效率性を 높이고 靑年基幹農家を 확보하기 위하여는 농가의 유형에 따라 다양한 農家育成政策이 추진될 필요가 있다. 다시말하면 個

別農家들의 營農條件과 장래희망 그리고 農業地域의 特殊性을 고려하여 農業을 專業的으로 經營이 가능한 專業農(基幹農家)과, 兼業農, 轉業農(脱農 또는 隱退希望農家)으로 農家の 類型을 区分하고 그 類型에 따라 적절한 정책의 추진이 있어야 할 것이다.

農家の 類型別 育成은 全体農家の 65%를 차지하고 있는 1.0 ha 미만 零細小農들의 대부분이 장기적으로 농업적으로만 성장하는데 제약이 있다는 사실에서 중요한 정책적인 의미를 내포하고 있다. 그러나 이 정책은 단기간에 해결될 수는 없고 國民經濟의 發展程度를 고려하면서 장기적이고 단계적으로 추진되어야 할 과제이다.

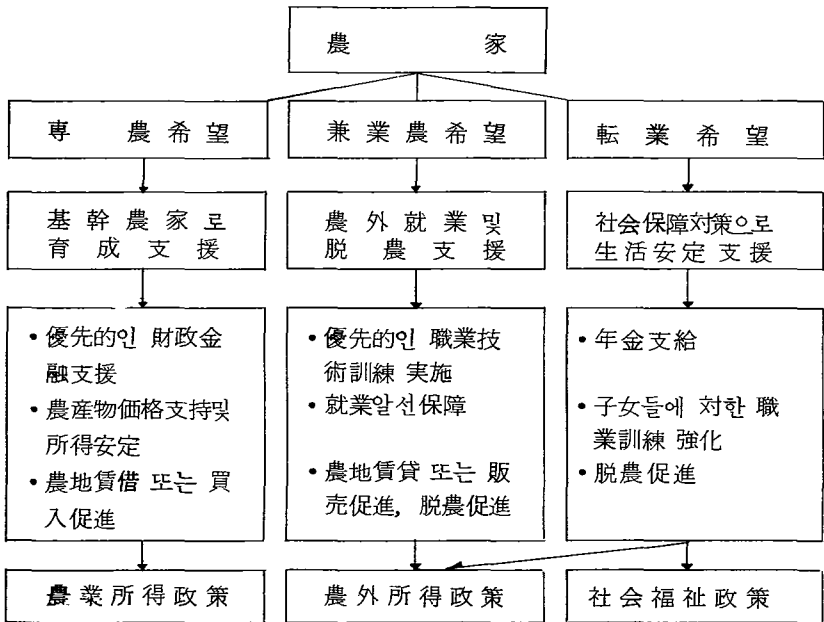
또한 經濟成長에 따른 農業部門의 相對的인 축소가 계속됨에 따라 農業部門의 人口 및 勞動力이 계속적으로 줄어지고 있다. 農業人口의 移動은 특히 教育水準이 높고 젊은층에서 현저하게 나타남으로써 앞으로 農業生産을 담당하게 될 經營人의 質的인 저하를 초래하게 될 것으로 보인다. 뿐만 아니라 新規高校卒業就業者 중 農業就業者의 구성비는 1970년의 12.2%에서 1979년에는 6.9%로 급격히 감소하고 있으며 新規 農業就業者 중 農業高校卒業者가 차지하는 비중도 1970년에 64.8%에서 1979년에는 46%로 매년 감소추세에 있는데 이는 곧 学校教育과 營農後繼者라는 職業選択에 상당한 거리가 있음을 알 수 있다.

그러나 경제의 지속적 성장에 적절히 대처하기 위해서 效率性提高를 통한 農業生産性的 증대가 요구되는데 이를 위해서는 經營合理化와 지속적으로 새로운 營農技術을 受容할 수 있는 營農後繼者를 확보하여 基幹農家를 中心으로 育成하는 것이 바람직하다.

가. 農家類型別 長期育成모델의 開發

농가유형별 장기육성정책을 추진하기 위하여 개별농가들의 사회경제적인 여러가지 요인을 고려하여 農家類型을 구분하고 그 유형별 육성방안을 마련한 필요가 있다.

表 4 - 4 農家類型別 長期育成政策方向



나. 靑年基幹農의 確保 및 支援強化

굳건한 營農定着信念을 가지고 福祉農村建設을 先導해 나갈 靑年基幹農의 確保를 위해서는 기본적으로 다음과 같은 方向으로 정책이 수립, 추진되어야 할 것이다. 즉 職業으로써 農業을 선택하기 위해서는 他部門에서 얻을 수 있는 所得機會의 均等과 農民이라는 社會的 지위의 保障이 우선되어야 하며, 離農의 중요한 요인으로 지적되고 있는 農村의 社會的, 文化的 環境의 落後를 改善해야 하고 아울러 營農後繼者의 育成을 위한 教育과 技術訓練 強化 등의 시책이 필요하다. 구체적으로

첫째, 農漁民靑少年들의 營農定着을 적극 誘導하기 위해 分野別 對象者를 선정하여 農業經營改善의 基幹農家 및 地域開發의 선구자로 육성해야 할 것이다. 靑年基幹農의 育成對象者는 1991년까지 마을 단위로 3~5 농가

로 확대하고, 대상자의 연령도 현재의 30세 이하에서 35세 이하로 완화하여 年次的으로 늘려가는 것이 바람직하다.

그리고 資金支援方式도 지금까지 肥料, 農藥, 農機械 등 個別事業單位로 지원하여 오던 財政金融支援을 基幹農家에게는 종합적으로 지원하는 「綜合金融支援制度」의 導入과 資金支援規模의 확대 등 農業支援 방식의 조정이 필요하다. 또한 이들 基幹農家에서 생산한 農畜水産物에 대해서는 農畜水協에 系統出荷하도록 하여 販路를 보장해 주는 등 事後管理를 철저히 하여 農村定着基盤을 확립시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 農業系學校의 産學協同을 더욱 強化시키고 農業系高等學校의 積極적인 育成支援과 함께 덴마크에서와 같이 農業教育의 基本學位制度를 導入함으로써 農業教育과 當農後繼者를 연결할 수 있는 教育制度를 確立할 필요가 있다.

셋째, 農家類型別 育成政策은 다음과 같이 長期的인 觀點에서 段階的으로 推進한다.

第1段階(1982~83)는 전국적인 實態調査를 통하여 農家の 類型을 区分하고 그 類型別 育成方案을 마련한다. 그리고 農漁民後繼者育成을 基幹農家を 中心으로 年次的으로 擴大하는 방안을 마련하고

第2段階(1984~86)는 제1段階 結果를 기초로 하여 農家類型別 育成示範事業을 實施하여 本事業의 본격적인 추진기반을 조성하며

第3段階(1987~91)는 제6차 5개년 經濟社会開發計劃과 연결하여 本事業을 年次的으로 확대할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 農漁民團體의 育成과 農水協의 發展

1980년대에 우리 나라의 經濟가 성숙한 中進國의 경제로 발전함에 따라 사회적으로나 경제적으로 劣位에 놓여지게되는 農漁民을 積極적으로 보호하여 社会正義의 실현과 均衡發展을 도모하기 위하여서는 協同組合運動을 積極적으로 전개하여야 할 것이다. 따라서 1980년대에 農・水産業協同組合을 農漁民의 실질적인 自助, 自主團體로서 육성 발전시켜 農水協 등의 協同組

함이 農漁民의 權益을 적극적으로 대변할 수 있는 農漁民의 단체로서 육성하기 위해서는 다음과 같은 發展方向이 모색되어야 할 것이다.

첫째로 農漁民을 포함하여 일반 대중의 協同組合에 대한 意識構造가 높아지는 1980년대 後半에는 우리 나라의 協同組合運動을 보다 효율적으로 수행하기 위하여서는 農協, 水協 또는 畜協이나 信用協同組合 등의 中央會를 회원으로 하여 별도의 協同組合 理念具現團體로서 「全國 協同組合 中央聯合會」를 설립 할 필요가 있다.

協同組合 中央聯合會는 순수한 協同組合理念具現團體로서 中央 단위의 各 專門協同組合中央會를 회원으로 會費에 의해서만 운영되도록 함으로써 외부로부터의 영향력을 最少化하여 사회적인 交渉力을 제고시킴으로써 協同組合 原則에 입각한 協同組合運營의 이념 구현 단체로서 조합원의 지도, 교육 그리고 協同組合間의 異見調整 및 적극적인 정치 활동으로 조합원의 이익을 보호, 대변토록 해야 할 것이다.

둘째로 協同組合의 조직과 기능을 다원적으로 專門化할 필요가 있다. 우리 나라 협동조합의 조직과 기능을 보면 意思決定, 指導監督, 事業遂行 등 주요 기능이 최상위 조직인 中央會에 집중되어 있다.

그 결과 農協中央會는 意思決定過程에서 独占的인 형태를 취해 왔기 때문에 農業協同組合事業을 능률적으로 추진할 수 있는 長점이 있었으나 한편으로는 農協中央會의 업무의 과다와 組合員과 組合間의 密着化를 弱化시켜 農業協同組合이 조합원간의 상부상조 정신을 바탕으로 한다는 기본 원칙에 배치되는 점이 없지 않았다. 또한 農協中央會의 中央集權的인 업무 추진과 이에 따른 업무의 과다는 中央組織의 大型化와 内部業務 協助의 非能率 등을 초래하였다. 따라서 單位組合의 自立이 달성되는 1980년대 후반에는 農協中央會의 肥大化를 해소하고 효율적인 농정 활동을 위하여 共濟, 信用, 經濟 部門別로 경영을 참작하여 農協中央會를 專門農協化해야 할 것이다.

세째로 우리 나라 農水產業協同組合은 下向式으로 설립되어 정부의 농업개발계획의 수행 과정에서 주요한 수단의 하나로 간주되었을 뿐만 아니라 協同組合의 발전 기반이 아직도 취약하기 때문에 주요 生産資材의 공급, 資金調達, 租稅감면 등의 政府支援을 필요로 하였다. 그러나 農水產業協同組合

을 自立, 自主의 団体로서 건전한 上向式 農漁民組織으로 육성하기 위해서는 정부의 지원은 협동조합 育成方向에서 꼭 필요한 財政 및 지도지원에 국한해 나가야 할 것이다. 특히 協同組合運動과 정부의 서로 조화 있는 補完關係를 정립하기 위해서는 協同組合 教育을 통하여 組合員의 적극적인 參與를 높이고 아울러 協同組合 운동가를 양성하고, 정부는 협동조합 운영의 自率性을 최대로 보장함과 동시에 協同組合原則에 입각한 中央聯合會의 機能인 지도, 교육, 農政活動을 강화 확충해 나가야 한다. 아울러 協同組合의 財政的인 자립을 조속히 달성하기 위하여 經營能力을 향상시키고 協同組合의 발전에 따라 정부의 직접, 간접적인 支援, 또는 補助는 점진적으로 지양하도록 해야 할 것이다.

네째로 協同組合의 주요한 원칙의 하나인 民主的 管理의 실현이다. 協同組合의 民主的 管理는 協同組合運動의 전개 과정에서 정부의 개입이나 간섭 정도를 의미하는 協同組合의 官僚化와 相反된 개념으로 우리 나라의 정치, 사회 경제적 여건과 관련하여 파악되어야 하는 문제이다. 1980년대에는 소위 上向式 自助団体로서 육성시키기 위해서는 단계적으로 農水産業 協同組合의 組織 및 그 運營關係를 民主化하도록 해야 할 뿐만 아니라 農水産業 協同組合이 組合員에 의하여 민주적으로 조직, 운영 및 관리될 수 있도록 單位組合長의 選出制度改善과 협동조합의 自律性을 회복할 수 있는 환경이 보장되어야 할 것이다. 특히 中央權限의 下部委讓으로 單位協同組合의 自律性을 확대 보장하고, 單協의 財政自立度를 提高하여 地域特化産業의 적극적인 開發과 組合員의 參與意識을 鼓吹시켜 나가야 할 것이다. 또한 單位協同組合의 기능과 업무 개선으로 對民奉仕體制를 강화해야 하고 單協의 責任經營體制를 확립해 나가야 할 것이다.

4. 農業支援制度의 確立

가. 農業金融制度의 改善

우리 나라 農業金融의 문제는 「높은 私金融依存」이라는 한 마디로

함축할 수 있다. 1979년의 경우 農家短期信用의 私債依存率은 45.8%, 農家金融資産의 私金融依存率은 35.0%에 이르고 있다. 이것은 농촌의 金融的 基盤이 매우 위약하다는 현실을 반영하는 것이며 農家에 대한 機關金融의 기능이 그만큼 不實하다는 것을 나타내는 것이다.

현재 우리 나라 農家에 공급되는 制度 金融資金은 대부분 財政代下金과 韓銀借入金, 그리고 農協의 都市店舖 預受金에서 조달되고 있다. 그러나 政府의 80년대 財政金融政策은 긴축과 억제에 방향에 있고 農協의 都市地域 預受金 動員能力은 상대적으로 감퇴하는 경향에 있으며 農業機械化의 가속화 등으로 農家の 金融資金需要는 급속히 팽창할 것으로 전망되어 앞으로 農業 制度金融 資金의 財源 확보에 많은 애로가 있을 것으로 예상된다. 이와 같은 상황을 타개하고 상대적으로 축소가 불가피한 政策金融의 공백을 흡수하여, 農家の 金融的 편의를 개선하기 위하여는 相互金融의 육성 강화와 都市의 여유자금의 유입 축진이 무엇보다 시급하다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

表 4 - 5 農家の 資金需給 豫測

区 分	豫 測 值	備 考
農家資本需要增加率	7.0 (%)	
農家粗貯蓄增加率	17.0	農家貯蓄의 所得彈性性 1.35 農家所得增加率 5.4%
農家粗貯蓄增加率	7.3	
農家短期資金需要增加率	6.0 ~ 7.0	

첫째, 相互金融을 育成 強化해 나가야 한다.

1979년도 相互金融 전체의 預貸比率은 53.7%, 信用供給 比率은 91.7%에 머물고 있다. 이같이 信用供給의 효율이 낮은 것은 農協中央會 相互金融 特別會計의 預貸比率이 19.5%, 信用供給 比率이 32.5%에 불과하여 中央會의 單協間 信用媒介 機能이 극히 부진하기 때문이다. 中央會의 信用媒介 機能이 부진한 원인은 相互金融 系統內(中央會-單協) 利率率 體系의 불합

理와 組合金融이 自律性을 상실하고 정부의 通貨財政 政策의 수단으로 이용되기 때문이며, 單協의 借入限度가 資本金 규모에 따라 규제되어 資本金 규모가 작은 單協은 충분한 資金을 차입하기 어렵기 때문이다.

따라서 현재 농협의 부수적 기능으로 취급되고 있는 相互金融을 중심으로 農協金融을 재편하고 모든 운영을 자율화하는 것이 필요하다.

재편된 農業金融은 系統內(中央會-單協) 利子率 體系의 신축성 있는 조정, 單協의 借入限度 확대, 單協-中央會간의 온라인 시스템 개발과 單協의 手票發行 등을 통하여 相互金融 系統內的 資金流通 속도와 효율을 비약적으로 향상시켜야 할 것이다. 또한, 現在 私債의 위력이 바로 그 간편성에 있음을 주목하여 當座貸越式 無證書, 즉시 貸出制度를 개발·확대하는 등 貸出 서비스를 혁신하여야 할 것이다.

둘째, 政策金融制度의 改善 整備가 필요하다.

現在 政策金融은 다양한 基金과 計定으로 부터 「募金」하는 방법에 의하여 資金을 조달하고 있으므로 그때 그때의 政治事情이나 豫算事情에 따라 資金 供給量이 크게 변동하여 財源이 불안정할 뿐만 아니라 1979 년중 政策金融의 農協資金 依存率은 短期資金의 경우 56.9 %, 中長期資金의 경우 28.4 %로써 農協金融資金에의 과도한 의존은 農協資金의 自律的 運用을 크게 경직시키고 있다.

한편, 政策金融의 總資金項目은 116 가지나 되는데 이같은 細分化는 中央集權의 計劃主義에서 비롯된 것으로 資金規模를 矮少化시켜 그 효력을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 資金運用을 복잡하게 하고 경직되게 한다.

따라서 현재의 각종 계정과 基金을 통합하여 「農業開發金庫」를 마련하되, 基金規模를 대폭 확대하기 위하여 政府出捐에 관한 법률을 마련할 필요가 있다. 또한 政策金融 專担機構를 설치하여 「農業開發金庫」를 관리, 운용토록 하되 세분화된 政策金融 資金을 통합하여 総合設備資金, 土地取得資金, 零細農對策資金 등의 綜合資金으로 단순화시켜 운용하는 것이 바람직 할 것이다.

組合金融과 政策金融을 조직상으로 분리할 뿐만 아니라 短期資金은 組合金融이 전담토록 하여 완전히 자율화시키고, 中長期資金은 政策金融이 전

담토록 專門化시킬 필요가 있다.

세제, 都市 余裕資金의 流入을 촉진시켜야 한다.

政策金融資金과 相互金融資金만으로 부족되는 財源을 마련하기 위하여 都市의 余裕資金의 流入이 촉진되어야 한다. 그러자면, 農協의 「預金銀行으로서의 機能」을 존중하여 農協 市郡 店舖의 預金動員을 활성화하고, 다른 開發金融機關과 같이 金融債券을 발행하는 방안을 적극적으로 검토하여 현재 農業部門에 거의 資金을 공급하지 않는 一般은행, 지방은행, 그리고 一般投資家들에게 販賣토록 하여 이를 組合金融의 短期資金으로 활용하는 것이 바람직 하다.

나. 農地稅制의 改善

國民經濟의 成長과 함께 農民들의 所得水準도 많이 향상되었으나 農地稅面에서 都市民에 비해 상대적으로 과중한 부담을 지고 있다. 都市勤勞者의 綜合所得稅 基礎控除額이 최저 232 만원이고, 稅率이 120 만원 초과시에 6 %이고 納稅對象도 都市勤勞者의 32 %에 불과하나 農地稅의 경우 甲類가 115 만원, 乙類가 34 만원으로 基礎控除額은 149 만원밖에 되지 않으며, 稅率 또한 30 萬원 초과시에 10 ~ 20 %의 높은 稅率이 적용되고 있을 뿐만 아니라 納稅對象도 農家の 41 %나 된다. 결과적으로 農地稅의 경우 都市勤勞者들의 綜合所得稅에 비해 적은 基礎控除額과 높은 稅率이 적용되고 있다. 그 밖에도 果樹, 菜蔬等 特作專業農의 稅負擔額 過重 및 土地等級에 따른 획일적인 所得率適用等 課標準定의 不合理과 같은 문제점도 갖고있다.

表 4 - 6 農地稅의 現況과 問題點

區 分	農 地 稅	綜 合 所 得 稅
基 礎 控 除 額	149 萬원 (甲 115, 乙 34)	最低 232 萬원
稅 率	30 萬원 초과 10 ~ 20 %	120 萬원 초과 6 %
納 稅 對 象	農 家 의 41 %	都市勤勞者의 32 %

이와 같은 農地稅制의 문제점을 개선하는 방안으로는

첫째, 甲類 農地稅 課標의 基準을 米穀所得으로 바꾸어야 할 것이다.

米穀의 租收入을 기준으로 하여 設定하고 있는 현행 甲類農地稅의 課標는 綜合所得稅나 乙類農地稅의 경우와 相異할 뿐만 아니라, 當該作物인 벼의 生産에 투입된 生産費에 대해서까지 課稅를 하는 것이 되므로 불합리하다. 따라서 甲類農地稅의 課標는 米穀所得을 기준으로 결정해야 할 것이다.

둘째, 農地稅의 基礎控除額을 物量基準으로 설정하는 것이 바람직 하다.

현행 農地稅의 基礎控除는 금액으로 설정하기 때문에 해마다 있는 米穀의 收買価引上이나 인플레이 등으로 인하여 실질적인 基礎控除額은 그 引上率에 비례하여 감소하고 있는 셈이 된다. 그러므로 米価引上 등에 의한 基礎控除額 實質價値의 감소를 막기 위해서는 農地稅의 基礎控除를 物量基準으로 전환하는 것이 바람직하다.

셋째, 甲類農地稅와 乙類農地稅의 基礎控除額 자체가 너무 낮으므로 이를 상향 조정할 필요가 있다.

즉 1981년말 稅制改正 전에는 甲類稅의 基礎控除額이 74만원, 乙類稅의 基礎控除額이 11만원(1期)이었고 개정후에는 각각 115만원과 17만원(1期)으로서 綜合所得稅의 개정하기 전의 기초공제액 186만원, 개정후의 기초공제액 232만원에 비하여 현저히 낮으므로 이를 引上調整하여 均衡化를 기해야 한다.

네째, 農地稅의 課標間隔과 課標段階(層) 수가 너무 좁고 적은바, 이를 어떻게 擴大, 多段化할 것인가 하는 점이다. 즉 농지세의 과표 간격과 과표 단계수는 현재 第1段階가 15만원(1~15만원), 第2段階가 15만원(15만원~30만원), 그리고 第3段階가 無制限(30만원以上) 등 15만원 間隔의 3段階制로 되어 있는데, 綜合所得稅의 課標間隔(제1단계 120만원, 제2단계, 제3단계, 제4단계, 제5단계는 60만원, 제6, 제7단계는 90만원……제16, 제17단계는 150만원 등)에 비하여 간격이 현저히 좁고, 단계수도 적다. 이와같이 農地稅의 課標間隔이 좁고 課標段階(層) 수가 과소한 것은 各段階마다 적용하는 農地稅의 稅率이 中間所得層 이하에게 상대적으로 높게 책정되는 결과를 초래한다. 그러므로 이와 같은 農地稅 高負

担 要因을 줄이려면 農地稅의 稅率 構造에 있어서 課標間隔의 擴大 (예 : 現行 「15 萬원 - 15 萬원 - 無制限」을 「30 萬원 - 30 萬원……」 등으로) 와 課標段階(層) 數의 多段階化 (예 : 現行 3 段階를 4 段階 또는 6 段階 등으로)를 하여야 한다.

다섯째, 都農間 또는 農家階層間의 公平負擔내지 所得衡平化를 기하기 위해 長期的으로는 農地稅의 基礎控除, 稅率構造 등을 農家綜合所得稅制의 形態로 단계적으로 개선해 나가야 할 것이다.

다. 農業災害保險制度의 確立

1965 년부터 1979 년까지 農業災害被害는 매년 平均작의 3.1 % 나 되며 病虫害被害도 10 % ('65 ~ '77) 나 되고 있어 농민의 生産활동은 항상 불안정한 상태에서 經濟生活에 위협을 받고 있다. 그러나 지금까지의 農業災害 補償對策을 보면 정부의 災害補償基準에 의한 公的 被害補償은 1965 년부터 1979 년까지 年평균 被害額의 3.7 %에 지나지 않았으며 그것도 就勞事業이나 融資金償還延期, 組合費의 減免等 間接補助가 대부분 이고, 現金이나 現物로의 直接補償은 1.7 %에 불과했다. 이와 같은 상황에 대처해서 農家經營의 안정을 위한 農業災害保險制度 수립은 합리적이고 항구적인 農業災害對策으로서 농민의 경제적 안정은 물론 사회적 지위 향상에 기여할 수 있고, 農業所得에 대한 不確實性 감소로 生産要素 投入을 증가하고 農業所得의 안정으로 農業信用力を 향상시킬 수 있을 것이다.

첫째, 農業災害保險은 多數危險의 존재나 그 測定 可能性, 危險分散, 保險 商品購買力存在, 費用最低負擔의 原理 등이 적용될 수 있어야 한다. 그러나 우리 나라의 경우 農業保險의 受惠對象인 농민이 보험에 대한 인식이 낮고, 經濟生活에 여유가 없으며, 그동안의 災害補償이 公的扶助로 이루어져 왔기 때문에 그 습관에 젖어 쉽게 保險에 대한 購買力を 가지지 못하는 실정이다. 따라서 保險事業의 실시에 있어서는 多數經濟의 결합에 의한 危險分散의 효과를 얻기위해 가입이 強制化되고 政策的 保險으로써 정부의 강력한 責任保障的 組織의 구성이 필요할 뿐만 아니라 정부의 대폭적인 農業保險 投資와 支援으로 農家負擔을 경감시켜야 할 것이다.

둘째, 保險對象作物은 우리 나라의 農家經濟에 가장 중요한 所得源으로 되어 있고 普遍性을 가지며 生産과 被害에 대한 統計資料가 비교적 정비되어 있는 水稻作을 우선으로 하되 필요에 따라 점차 모든 작물을 포함시켜야 한다. 保險對象災害도 우선 農業上 가장 피해가 크고 예측이 어려우며 타격을 크게 주고 있는 自然災害를 대상으로 하되 경험과 연구를 통해 점차 綜合危險保險으로 발전시켜 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 保險의 조직과 운영에 있어서는 위험분산과 책임 분산을 위해 對農民 一線事業機構를 面單位保險組合에 구성하고, 通常被害範圍內的 위험은 道 單位에 保險組合聯合會를 구성하여 組合間의 보험 관계로써 이를 분산 책임케 하며, 이보다 심한 異常被害의 경우는 정부에서 再保險의 책임을 맡음으로써 3단계의 강력한 책임과 危險分散組織을 구성할 필요가 있다. 이때 保險對象農家の 保險加入方法은 여러 가지 여건을 감안하여 일정한 규모 이상의 水稻作農家は 가입이 의무화되도록 해야만 危險分散의 효과를 얻을 수 있으며 保險引受는 農地의 筆地單位로 하되 그 범위는 再生産의 기회를 보장하는 의미에서 筆地別 基準收穫量의 70% 정도만을 責任引受하는 것이 바람직하다.

끝으로 農業災害保險事業은 많은 農民의 참여와 막대한 국가의 豫算支出을 수반하기 때문에 신중을 기하여야 하므로 단계적인 방법에 의한 研究檢討와 試驗事業을 통한 본격적 사업의 단계를 밟아야 한다. 따라서 지금까지의 연구 결과를 토대로 1983년부터 1986년까지 標本的 試驗事業을 실시하고 試驗事業結果에 대한 정확한 평가와 제도의 수정을 통해 1987년부터는 本事業이 착수되어야 하며, 本事業이 착수되면 保險對象作物의 확대는 물론 綜合農業 保險으로의 발전 방안도 연구 검토되어야 할 것이다.

第 5 章

農水産物 流通近代化와 價格安定

1. 農水産物 流通構造의 改善

1970 年代의 農水産物 流通量은 年平均 10.9 %의 增加趨勢를 보여 이 期間의 生産量 增加率 5.8 %를 크게 上廻하였으며, 특히 靑果物과 畜産物에 있어 두드러졌다. 이는 生産의 地域的 專門化와 도시화의 진전, 所得增加에 따른 1인당 소비량 증가 등에 기인한 것이다. 1980년대 에는 所得과 人口增加率이 둔화되어 流通量 增加率은 年 4.0 % 水準으로 떨어졌다. 1991 年度 推定流通量은 33 百萬¹⁾으로 同年 生産量의 1.2배, 1979년 流通量의 1.6배가 될 것으로 전망된다. 이렇게 증대되는 物量을 원활히 供給할 수 있는 流通組織의 近代化는 生産者와 消費者の 福祉를 위하여 그 중요성이 커지고 있을 뿐만 아니라 所得水準의 향상은 유통 서비스에 대한 수요를 증대시켜 流通費用이 상대적으로 증가할 것이다. 食品의 마케팅 빌 (일정기간 国内 消費者가 지불한 總購入額에서 生産者 受取分을 차감한 流通部門의 附加価値) 이 消費者 支払額 중 차지하는 비율이 1970년 31.4 %에서 1975년 33.8 %로 증가하였으며, 1991년에는 50% 이상이 될 것으로 예상된다.

表 5 - 1 韓国・日本・美國의 마케팅 빌 比較

	国 別	单 位	1965	1970	1975
消費者 食品購 入額	韓 国	경상 10 억원	-	1,280.9	3,794.7
	日 本	" 兆円	7.3	12.5	26.2
	美 国	" 10 억弗	81.1	105.9	167.0
食品購入額中 마케팅 빌의 比率	韓 国	%	-	31.4	33.8
	日 本	%	59.0	64.0	67.4
	美 国	%	66.0	67.1	66.7

流通改善의 기본 방향으로써 첫째 流通費用은 장기적으로 증가하게 되지만, 단기적으로 流通機能의 非效率에 의한 비용은 절감시켜야 한다.

流通效率의 增進을 위하여, 競争力を 유지하는 범위내에서 大規模의 有利性을 추구해야 할 것이며, 특히 각 유통기능상의 技術開發을 촉진함으로써 費用節減 및 效用增進을 도모해 나가야 한다. 또한 流通産業의 生産性を 높이기 위하여 規模의 經濟性과 稼動率을 높이고, 市場与件의 變化에 대한 적응력을 강화하여야 할 것이다.

둘째, 物價安定을 위한 政府의 직접적인 價格規制策을 지양하며 農業觀測制, 收買備蓄制, 市場情報機能의 강화를 통하여 物量調節에 의한 價格安定을 도모하는 것이 바람직하다.

셋째, 生産者에게는 높은 受取價格을, 消費者에게는 낮은 支払價格을, 流通人에게는 適正利潤을 보장할 수 있는 市場構造를 갖추도록 商去來에서 발생하는 危險負擔을 제거하여 生産자, 소비자, 상인간에, 나아가서 각 계층 내부에 있어서의 所得配分の 均衡을 도모하여야 할 것이다.

流通效率化의 대책으로 民間流通主体의 自律性を 보장하고 價格形成 主力市場을 조성하며, 市場情報 등 助成機能과 行政支援體系를 확립하고, 農水協 등 관련 공공단체의 업무를 조정할 필요가 있다.

가. 民間流通主體의 自律性 保障

商活動, 가공, 저장, 수송, 하역 등의 기능은 民間이 담당하여야 할 분야로써, 공공 단체의 개입은 최소한으로 줄이고, 정부는 民間의 自律性과 競爭力을 유지하도록 하는 制度的 保障을 하여야 할 것이다. 특히 商活動에 있어서 경험과 기술, 자본을 소유하고 있는 현재의 많은 商人이 자발적으로 市場改善에 참가하도록 유도해야 할 것이다. 國民經濟에 있어서의 이들 업무에 자부심을 갖도록 하는 것이 필요하다. 販賣士資格制 등 이들 人力을 技能化하는 방안을 검토하고, 再教育과 訓練을 통하여 技術水準을 향상시키고 公正去來秩序를 확립해 나가야 할 것이다.

아울러, 獨寡占의 機能의 발생 및 담합 억제, 類似職種間의 租稅制度 均衡化, 金融支援을 통한 投資誘引에 주력하도록 한다. 구체적인 施策課題로서 類似都売市場의 法定化, 소비자 공판장의 民間運營유도, 商技能에 부합된 사업자 등록 및 課稅의 형평성 유지, 單位組合 등 產地出荷団体の 수송, 저장 능력을 높이기 위한 금융 지원, 가공, 저장, 市場會社 등의 담합 배제 및 시설 자금의 용자, 市場會社・競賣士・仲買人간의 담합 배제, 労働組合의 부당 행위 규제 등을 들 수 있다.

나. 價格形成 主力市場의 造成

유통과정에서 중요한 역할을 담당하고 있는 都売市場의 施設을 社會間接資本의 하나로 간주하여 都市計劃의 차원에서 배치하고, 敷地를 확보하며 公共投資와 民間投資를 유치하고, 효율적인 管理運營 방안을 모색한다. 1983년 완공 예정인 서울의 綜合都売市場을 시범적으로 운영하도록 지원하고, 이어 地方大都市에 대하여 短期的으로 모범적 도매시장을 중점적으로 육성하고, 長期的으로 都市与件에 맞추어 市外廓에 綜合都売市場을 再 배치하여 規模의 經濟性을 발휘하고 公正價格形成과 價格安定 機能을 수행하도록 함이 바람직하다. 이는 市場使用手数料를 인하하고 교통체증 완화 및 分配費用의 감소, 도시환경 정비등의 효과를 기대할 수 있다.

物量調節에 의한 價格安定을 도모하기 위하여 農水産物の 輸出入, 收買 및 放出 등 價格安定事業의 일관성을 유지하고, 農業觀測, 市場情報 등의 기능과 밀접한 연결 체계를 확립하며, 都売市場을 통하여 出荷量의 변동에 따른 貯蔵, 放出에 의한 公開市場操作으로 價格安定을 기하도록 한다. 한편, 小売流通機能의 규모의 경제성 발휘는 經濟成長에 따라 이루어 질 것으로 보이는 바, 정부의 개입은 資源의 낭비를 초래하지 않도록 競争力의 提高와 維持에 필요한 범위에서 제한하는 것이 바람직하다.

다. 市場情報의 助成機能의 確立

市場情報網의 확립은 市場의 競争力을 높일 뿐 아니라 流通物量を 地域的, 時間的으로 적정하게 배분하는 데 필수조건이 된다. 産地의 출하량, 재고량 및 植付意向 등 農業觀測과 관련된 정보자료는 産地의 農畜水協이나 農水産部 統計事務所가, 소비자의 유통량, 가격 등에 관한 자료는 都売市場會社가, 其他 民間團體의 각종 관련 정보자료는 農水産部 統計擔當官室 등의 컴퓨터를 이용, 신속히 종합분석해야 한다. 빠른 情報資料 전달을 위하여 一次情報蒐集에 텔레кс, 텔레타이프 등 통신장비와 專門 人力을 확보하며, 情報媒介의 활용에 주력하여 이용자의 편의를 도모함도 중요하다.

또한, 市場与件의 短期觀測業務도 보강하여야 하며, 상품의 規格과 等級의 통일, 去來單位의 標準化 및 包裝改善에 노력을 기울이되, 이에는 과학적인 근거와 기준을 설정하여 農産物檢査規格規測 등을 정비하며, 그 시행을 강력히 추진함이 바람직하다. 流通에 필요한 物理的 下部構造 중에서 民間部門이 설치하기 어려운 부문은 政府에서 계속적으로 추진 하여야 할 것이다. 産地流通施設이나 都売施設은 물론 散売施設의 보완과 운영을 위한 자금의 지원도 필요하다.

라. 農水協業務의 再整備

農水協의 消費地 流通業務는 공평한 여건 하에서 公益團體로서 선의의 경쟁력을 발휘하거나 非常時에 대비하기 위해 최소한의 범위에서 수행

되고, 본래의 목적인 農漁民의 去來力 向上이나 經濟的 利益을 도모하기 위하여 生産에서 都売를 연결하는 업무에 주력함이 바람직하다. 消費地 共販場이나 直売場등 消費地 市場活動을 지양하고, 農協의 政府管理糧穀 放出이나 畜協의 畜産物輸入業務 등을 農水産物 價格安定事業團에 이관 함을 검토할 필요가 있다. 蒐集, 出荷段階에 있어서 農畜水協은 選別과 等級化, 包裝改善을 주도하고, 規格의 통일과 市場情報의 蒐集・傳達, 이들을 위한 施設의 拡充등을 포함하여 生産과 出荷調節, 輸送과 貯蔵, 加工, 광고 서비스 등을 수행하도록 해야할 것이다.

마. 行政支援體系 確立

流通産業近代化促進法에 의거하여 流通行政을 담당하고 있는 부처간의 業務限界를 명확히 하고 이를 총괄 조정을 하는 한편, 流通施設 및 下部構造開發을 위한 財政支援과 관련 부처의 적극적인 협조가 기대된다.

농수산물의 유통 근대화를 종합적으로 추진하기 위해서는 현행의 市場法 農水産物流通 및 價格安定에 관한 法律, 畜産法, 農産物檢査法, 農業倉庫業法, 農産物價格維持法, 農協法, 水協法, 畜協法 등에서 단편적으로 규정되어 있는 農水産物流通 관련 사항을 획적, 종적으로 연결할 필요가 있다. 지방 자치단체는 流通機構에 대한 指導監督權을 충분히 발휘하고 市場條例에 公正去來秩序, 公共投資 業務条項등의 내용강화를 모색한다. 각 지방 자치단체에 流通業務를 전담하는 機構의 설치와 행정 인력의 확충도 필요하다.

2. 食品産業의 育成

경제적, 사회적 여건의 변동은 食品消費構造의 변화를 초래하였고, 유통 서비스에 대한 需要의 質的, 量的 증가를 보였으며, 消費者의 食品受容能力에 큰 영향을 주었다. 新鮮食品과 加工食品에 대한 수요가 상대적으로 증대했고, 아파트 생활, 家電製品의 보급 확대 등 생활 여건이 달라져 便宜食品에 대한 수요가 현저히 늘고, 包裝化와 等級化를 요구하는 편

리한 去來方式을 원하게 되었다. 所得增大 및 生活与件의 변동과 더불어 國民食生活에 있어서 嗜好와 選好의 변화는 食品加工産業 構造에 영향을 주고 있다.

이에 따라 農業과 함께 여러 가지 食品을 안정적으로 공급하는 食品加工産業은 그 기능이 날로 중요해지고 있다. 加工産業, 즉 그와 관련된 技術開發分野, 原料調達分野, 外食産業 등은 그의 중요한 역할, 즉 食生活에 관한 소비자의 욕구, 관심에 대한 정확한 대응과 國產 農水産物의 안정적인 販路提供, 食糧資源의 효율적 이용, 취업과 소득 형성의 터전을 제공하는 등의 國民生活과 國民經濟上의 역할을 계속 수행하게 될 것이다.

農水産物 加工産業은 빠른 성장을 하여 왔는데, 특히 國內需要가 급증하고 있는 과일 통조림, 肉加工品과 乳加工品, 油脂類가 두드러졌다. 輸出需要가 큰 洋松茸, 水産物 加工業은 海外競爭力의 상대적 약화로 伸張 趨勢가 완화되고 있으며, 新鮮度を 오래 유지할 수 있는 冷凍青果物등의 새로운 제품이 계속 등장하고 있는 실정이다.

식생활 패턴의 다양화, 여성의 職場進出, 核家族化 등의 진전에 따라 서비스가 많이 첨가된 식품의 수요가 늘고, 品質과 安全性에 대한 관심이 높아질 것이다. 따라서, 食品의 規格과 表示의 적정화, 生産, 流通過程에서의 品質과 安全性 維持에 대한 가일층의 배려가 필요하다.

加工業体들은 原料農産物의 생산과 가격이 불안정하여 원료 조달에 애로가 있고 原料購入과 製品生産의 季節性에 따른 稼動率 低位性和 勞動力 確保難의 문제를 안고 있다. 또한 資本의 제한으로 인하여 점차 고급화되어 가는 食品需要에 부응할 수 있는 제품을 충족시키지 못하여 經營上의 惡循環을 거듭하는 경우가 많아서 輸入 食料品에 대한 수요 증대의 한 요인이 되어 왔다.

海外市場動向을 비롯하여 産業活動, 企業對策등 앞으로의 전망과 방향을 제시하는 政策配慮가 필요하며, 관련 부문의 업종 업태에 따른 振興 指針도 책정해 나갈 필요가 있다. 이에는 시장 메카니즘과 有效競爭을 기본적으로 배려하고 統制的 手段은 피해야 할 것이다. 關聯企業들의 자주적인 創意와 研究의 助長을 목표로 한 技術開發, 情報提供에 역점을 두

는 것이 바람직하다.

구체적인 施策으로, 技術開發 分野에 있어서는 業체들의 기술 개발에 대한 자세가 미온적인 것을 감안하여 企業과 研究機關, 關聯行政部처간의 관계를 긴밀히 하며, 技術情報의 集積利用体制를 조성해야 할 것이다. 또한 原料調達機能에 있어서는 食糧自給率 유지를 위한 國產 農水產物 需要와 저렴한 海外農水產物 需要의 상충이 점차 심화될 것으로 전망되는 바, 國內 生産基盤을 조성하면서 國內외의 價格差를 줄이는 데 많은 노력을 기울여야 할 것이며, 外食産業의 健康, 安全性등에 대한 배려가 강조된다.

3. 農水產物 價格政策의 體系化

1980년 農水產物은 農家所得의 65.16%, 都市勤勞者 家計費의 34.78%를 차지함으로써 生産者, 消費者의 利害와 직결되어 있을 뿐만 아니라, 全都市消費者物價指數 編制上 飲食料品費의 加重値가 458/1,000로서 物價政策에서 큰 비중을 차지하며 食糧安保의 차원에서도 대단히 중요하다.

農產物價格의 수준과 農產物價格의 변동은 다음과 같은 세 가지 기능을 수행함으로써 農家所得, 都市勤勞者家計, 物價水準, 國家的 食糧需給과 食糧自給度에 커다란 영향을 미친다.

첫째 農產物價格水準의 상대적 변화는 生産資源의 再分配을 통하여 生産을 조절할 뿐만 아니라 消費에도 영향을 미치며, 農・工產物間 交易條件의 변동을 통하여 資源配分の 기능을 수행한다.

둘째, 農產物價格은 所得分配의 機能을 수행하는데, 예를 들면 農產物價格이 工產物價格에 비해 상대적으로 유리하게 변동할 경우 農業生産者の 農產物販売收入이 증가하고 工產品購入을 위한 지출이 감소함으로써 農家所得이 增加하는 것과 같다.

셋째, 農產物價格은 資本形成의 기능을 수행하는데 農產物 價格의 상대적인 상승은 農業部門에 있어서 價格上昇 效果와 所得增加 效果를 통하여 農業投資를 증대시키게 된다.

農產物 價格이 제 기능을 발휘하여 농업 자원의 最適配分, 都農間의 균

형된 所得分配, 農工間의 균형된 投資 등의 政策目標을 달성하기 위해서는 農產物價格이 適正水準에서 안정되어야 하는데 그동안의 農產物價格 변동을 보면 상대적으로 낮은水準에 머물렀을 뿐만 아니라 변동이 심했기 때문에 耕地利用度의 저하, 農工間 所得隔差深化, 農業部門에의 過少投資 등의 역기능을 초래하고 있다.

그러므로 앞으로의 農產物 價格政策의 방향은

첫째, 農產物價格을 안정 시킴으로써 농산물의 생산과 소비, 農業所得 및 消費者家計를 안정시켜야 하고,

둘째, 農產物 상호간의 相對價格과 全体 價格體系를 조정함으로써 農產物 생산과 소비의 장기적 均衡을 유지시킴과 동시에 資源配分の 效率化와 부존자원의 최대 활용을 통하여 食糧自給度를 향상시켜야 하고,

세째, 農產物價格을 適正水準에 支持하여 생산비를 보상함으로써 農業生産性を 제고시키고, 農家所得의 향상을 통하여 都農間 所得隔差를 해소함과 동시에 국민이 필요로 하는 食糧의 量的, 質的 安定供給을 도모해야 한다.

가. 農產物價格 形成條件의 補正

農產物價格은 그 形成過程과 變動에 있어서 他部門의 生産物價格과는 다른 特性을 갖고 있다.

첫째, 農產物의 생산은 다수의 영세한 농가에 의해서 생산되기 때문에 價格의 변동에 대하여 非彈力的이며, 기후 등 自然條件에 의해 크게 좌우되므로 價格變動이 심하다.

둘째, 農產物價格은 完全競爭價格으로서 農業生産者는 價格交渉力이 거의 없으며 주어진 價格에 따라 生産量과 供給量을 조절할 수 있을 뿐이다.

세째, 農產物價格은 生産費 이하에서 형성될 가능성이 높으며, 工產品價格에 비해 상대적으로 낮은 수준에 유지되는 경향이 있다.

네째, 農產物의 수요와 공급은 대체로 非彈力的이기 때문에 農產物의 價格은 불안정하며 農產物의 수요와 공급의 季節性으로 인하여 農產物價格은 季節變動이 심하다.

다섯째, 農産物價格은 과다한 流通費用을 수반하며, 農家販賣價格變動과 消費者價格變動 사이에 時差性을 나타나는 경우가 많다.

이상과 같은 農産物 價格의 특성으로 인하여 農産物價格을 방치해 두면 價格水準이 저위에 머물거나 價格變動이 심하게 되므로 농산물 가격의 안정과 適正水準 유지를 위해서는 農産物價格 形成條件上의 不利를 補正해 줄 필요가 있다.

農産物價格 形成條件의 補正을 위해서 정부는 불규칙하고 간헐적인 市場 介入을 지양하고 市場介入의 한계를 분명히 하여 일관성 있게 추진하여야 할 것이며, 市場造成機能, 需給物量 調節, 農産物價格과 需給物量에 대한 정보를 신속 정확하게 제공하기 위해 農業觀測事業의 확충 등에 주력해야 할 것이고, 農産物流通의 效率性을 제고시키기 위하여 農産物市場의 不公 正去來要因을 제거하고 民間流通機構를 육성해 나가야 한다. 그리고 生産者는 자율적인 生産 및 出荷調節을 통해 價格調整能力을 배양하고 價格變動에 대해 彈力的으로 공급해야 할 것이며, 農協, 畜協, 水協 등 生産者團體의 組織을 강화하고 운영을 활성화 하여 價格交渉力을 길러 나가야 한다.

나. 農産物價格의 安定과 適正水準支持

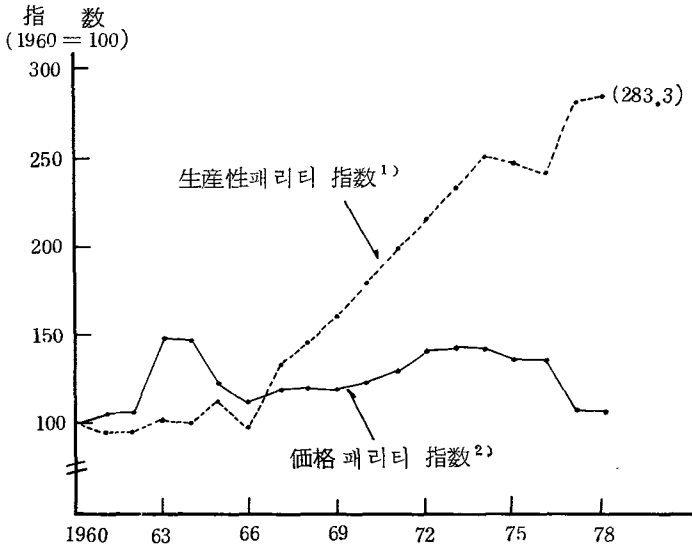
農産物價格의變動에는 기후 등 자연조건의 변동으로 인해 불규칙하게 발생하는 豊凶變動, 생산이나 소비의 季節性으로 인해 반복되는 季節變動, 市場價格의變動과 農産物 供給調節 사이의 時差로 인해 몇 년을 주기로 발생하는 週期變動이 있는데 이들 변동을 완화하여 農産物價格을 안정시키기 위해서 事前的으로는 農業觀測事業의 확충과 契約栽培, 豫示價格制 등을 실시해야 하고 事後的으로는 收買備蓄制, 担保融資, 出荷調整, 價格差別制, 수출 등을 탄력적으로 운영해야 한다.

農産物價格의 安定도 중요하지만 국민이 필요로 하는 食糧의 量的, 質的 安定供給, 農業生産力의 유지와 農業生産性의 제고, 농가소득의 향상을 위해서는 農産物價格의 適正水準 支持도 필요하다.

농산물 가격의 수준은 농산물 가격과 공산품 가격의 交易條件과 價格形成의 供給側 요인인 생산성 변화를 동시에 고려해야 한다. 農工間 交易條

件 및 生産性 변동 추이를 보면 1960~78년 사이의 農家販売價格은 24배 오른데 비해 農家購入價格은 17배 오름으로써 농산물 가격이 공산품 가격보다 1.4배 더 높게 변동하였다. 한편 같은 기간에 農業部門의 勞動生産性은 2.5배 향상된데 비해 製造業部門의 勞動生産性은 7배나 향상됨으로써 製造業部門의 생산성이 農業部門의 생산성보다 2.8배 더 빠른 속도로 증대하였다. 農工間의 交易條件變動과 生産性變動推移를 종합해 볼 때 농산물 가격이 공산품 가격에 비해 상대적으로 不利하게變動해 왔으며 農・工産物間의 價格差가 심화되고 있다. 그러므로 農工産品價格間의 不均等を 해소하기 위해서는 農業部門의 생산성 향상도 필요하지만 정부의 適正한 農産物 價格支持政策이 필요하다.

圖 5-1 農・工産物の 價格패리티 및 生産性패리티 指數
(1960 ~ 1978)



$$1) \text{ 生産性 패리티 指數} = \frac{\text{製造業部門 生産性指數}}{\text{農業部門 生産性指數}}$$

$$2) \text{ 價格 패리티 指數} = \frac{\text{農家販売 價格指數}}{\text{農家購入 價格指數}}$$

農産物 價格의 適正水準은 生産費와 適正利潤을 보장하는 水準이어야 하는데 農産物 價格의 適正水準 支持를 위해서는 政府收買, 欠損支払, 輸入抑制, 輸出補償, 最低價格支持制, 價格安定基金制, 農業共濟制度, 消費促進 등의 시책이 추진되어야 한다.

농산물 가격 안정과 농산물 가격의 適正水準支持를 위해서는 국가 예산이 뒷받침 되어야 하는데 日本의 경우 一般會計 農業關係豫算에서 價格政策豫算이 차지하는 비율이 1975년 42.9%, 1978년 28.8%로서 農水産施策 중에서 제일 큰 비중을 차지하고 있다. 우리 나라도 농산물 가격 안정과 價格支持의 중요성 및 波及效果를 감안하여 일반회계에서 農産物 價格政策豫算이 차지하는 비율을 높이고 價格政策을 체계적이고도 일관성 있게 추진하여야 할 것이다.

다. 價格政策의 調和와 他政策과의 連繫

農産物價格 政策은 構造政策, 生産政策, 輸出入政策과 조화를 이루면서 추진되어야 한다. 國內外로부터의 市場開放이나 農産物輸入擴大에 대한 압력에 대처하면서 食糧自給度를 유지내지 향상시키기 위해서는 構造政策과 生産政策을 통해 生産性的 향상을 도모함과 동시에 價格政策을 통해 需要와 供給의 장기적 방향을 유도함으로써 需給을 조정해 나가야 한다.

개별 農産物價格政策은 全体 生産農家와 全体消費者家口를 평등하게 다루고 같은 용도, 같은 상품에 대해서는 一物一價의 原則을 적용하여 劃一性和 硬直性を 띠기 쉬우나 生産農家の 經營規模, 營農條件, 技術水準 등과 消費者家口의 所得水準등에 따라 差別價格制나 收買放出物量에 차이를 둌으로써 彈力的으로 運營할 필요가 있다.

個別 農産物의 價格水準은 農業所得에서 차지하는 比重, 消費者 支出에서 차지하는 比重, 財政負擔, 品目別 収益性 등의 配慮하에 品目別 所得彈性, 價格伸縮性, 代替效果, 현재의 需給實態, 장래의 需給展望, 生産事情 등을 고려하여 전체적으로 균형과 조화를 이루도록 결정되어야 한다.

4. 農水産物輸出入政策의 方向과 戰略

우리 나라의 農業生産은 국민의 食品需要와 消費財 原料需要마저 충족시키지 못하여 그동안 수입이 累加되었고 점차 그 비중도 높아지고 있다. 더우기 經濟成長에 따른 國民消費構造의 변화와 함께 기호식품 수요의 증가 및 국민 생활의 기본 수요충족과 소비 생활 향상을 위한 基礎原材料의 輸入需要도 증가될 전망이다.

우리 나라는 1960년대 初 輸出主導型 經濟開發 戰略을 추진하여 經濟的 量的成長과 함께 前後方聯関效果를 통하여 産業構造의 개편, 國內技術의 진보 등을 가져왔다. 그러나 1970년대 후반기에 輸出伸張率이 둔화되면서 輸入이 급증하여 國際收支赤字問題가 더욱 첨예화되자 그동안 物價安定對策으로만 허용되어 왔던 農水産物の 輸出入政策이 赤字要因으로 성장되고 있음을 재인식하기에 이르렀다.

1981년 農水産物 輸出의 잠정 집계액은 12億달러로 全体 輸出額에 대한 畧與度는 1962년의 58.7%에 비해 5.8%로 낮아졌다. 뿐만 아니라 農産物の 輸入額은 날로 증가하여 農水産物貿易收支赤字는 1980년 19.1億달러나 되어 同年 全体貿易赤字 47.8億달러의 40.0%에 이른다.

또한 對外去來의 自由化趨勢에 따라 農産物輸出入의 自由化率 60.1%도 全品目の 自由化率 74.7%와 균형을 이루어야 하는 문제가 제기되고 있다.

이러한 상황에서 農水産物 輸出入政策도 그동안 누적되어 온 貿易收支의 赤字를 근본적으로 해소하고 農水産物 輸出入의 均衡發展과 食糧의 自給을 위한 安보적 차원에서 농업을 최대한 보호할 수 있는 農産物貿易政策이 마련되어야 할 것이다.

가. 輸出入의 均衡發展과 自由化 對應戰略

農水産物の 需給不均衡問題는 農業自体만의 문제가 아니고, 국민의 基本食生活와 관련되고 있다는 점에서 國民經濟 전체의 문제가 된다.

農水産物の 需給不均衡은 輸入을 불가피하게 하고 있으며, 食糧은 安保의 차원에서 효율적인 生産 및 輸出入政策과 연관되고 있어서 이를 합리적

으로 운용하여 需給을 안정시킨다는 것은 중요한 經濟政策으로 대두 되고 있다.

오늘날 國際交易이 自由化方向으로 전환되어 가고 있다고 해서 農水産物도 一般製品 産業과 같이 經濟性 만을 제산해서 급속한 自由化를 시도하는 데는 自由化 이후의 피해가 더 크게 작용됨을 감안할 때 신중을 기해야 한다.

특히 農水産物 輸出入의 自由化에 대한 対応戰略으로 海外農業資源을 적극 開發해야 하며, 段階別 開發模型에 따라 이를 시도해야 할 것으로 보아서 편의상 推進段階 → 轉換段階 → 定着段階 → 完成段階 등의 4 段階 模型을 제시하면 다음과 같다.

第 1 段階 (推進段階)

輸出入의 均衡發展을 위한 첫 段階로 目標을 貿易収支赤字幅縮小에 두고 赤字幅이 總交易量の 50 % 이내로 이루어질 수 있어야 한다. 그러기 위해서 生産・流通構造의 改善, 品質 및 포장 개선, 輸出原価 切下, 原料공급의원활화, 輸出振興品目 확대 등의 輸出增進策과 輸出入總量制 도입 등으로 가 능케 된다.

輸入自由化 対応戰略으로는 自由化率 60 % 段階로 그 기본 원칙은 다음과 같게 된다. 첫째 国内非生産品目 둘째, 国内需要가 적은品目 셋째, 国内物価에 충격이 적은 품목 등이다. 또한 初期 段階에서 병행되어야 하는 것은 單純輸入에서 開發輸入體制로의 추진 계획이 수립되어야 한다.

第 2 段階 (轉換段階)

輸出入의 均衡發展을 위한 두번째 단계로는 貿易収支赤字를 黒字로의 轉換하는 過度期로 赤字幅이 總交易量の 10 % 내외여야 한다. 그러기 위해서는 輸出入 품목의 優先順位가 작성되고, 이에 따른 比較優位商品의 拡大支援과 수출 상품의 가격 보장, 財政・金融支援 등의 制度가 정비되어야 한다.

輸入自由化 対応戰略으로는 自由化率 70 % 단계로 자유화 품목에 대한 彈力關稅率이 조정되거나 彈力基金制度를 樹立 하여 輸入自由化로 인한 국

내 생산은 계속 보호되어야 한다. 農業資源 開發輸入面에서 품목의 拡大와 法人設立, 그리고 合作投資 및 技術支援이 장려되어야 한다.

第3段階(定着段階)

輸出入의 均衡發展을 위한 세번째 段階로는 貿易収支 黒字基調定着에 목표를 두고 輸出入의 均衡達成에서 加工利用도와 加工貿易率의 향상, 民間主導市場競争, 比較優位競争 확대, 基礎資源의 보호에 역점을 두어야 한다.

輸入自由化対応戰略으로 自由化率 80% 단계로 自由化原則에 競爭力이 강한 品目, 독과점인 品目, 品質向上에 도움이 되는 品目 등이 추가되고 關稅率의 점진적 인하와 輸出入 支援의 완화를 들 수 있다.

第4段階(完成段階)

輸出入의 均衡發展을 위한 네번째 段階로는 貿易黒字幅의 누증으로 자원 配分の 효율화 정책, 国内에 國際 外換・先物市場 형성, 比較優位 品目の 技術集約定着으로 國際分業의 일익을 담당토록 하는 단계가 된다.

輸入自由化 対応戰略으로는 輸入 自由化 실시 단계로 後進開發途上國에 대한 일반 特惠關稅制度(GSP) 실시 및 農水産技術 輸出段階가 된다.

나. 農産物輸出入政策 改善方向

4 段階 接近模型 중에서 현재는 제 1 단계에 해당되며, 이를 발전 시키기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다.

첫째, 農産物 貿易行政機關을 一元化하고 情報施設의 확충을 기해야 할 것이다. 行政機關의 一元화와 多元化는 각기 장단점이 있으나 貿易収支赤字를 해소하는데는 창구를 일원화하는 것이 더 효율적일 수 있다. 多元化의 단점인 機關別 중복된 계획의 수립, 統制, 原料輸入 등으로 기초적인 国内資源을 기관이 다르다고 외면하는 일이 없게 될 것이다. 또한 機關別 統計分析이 相違하거나 시간적으로 늦은 情報體系는 輸出入 競争에 뒤지기 마련이다. 특히 안정적인 原料供給의 측면에서 단기적인 輸入이나 單純輸入의 경우에도 情報體系의 확립이 필요하다.

둘째는 輸出入의 対象國을 多邊化해 나가야 할 것이다. 輸出入의 対象國이 1개國에 50 % 이상씩 의존하고 있는 體制는 相對國의 상황 변화에 따라서 國內 輸出入 需要를 좌우시키게 되므로 크게 可變性을 면치 못하게 된다.

세째는 價格安定基金制度를 活性化하는 것이 필요 하다. 輸入農水産物의 價格安定基金法을 制定하여 輸入 農水産物에서 一定率의 基金을 적립시켜 輸入農水産物로 인 한 國內生産 農水産物의 價格安定을 도모하고 輸出振興 支援을 할 수 있는 포괄적인 제도의 확립이 필요하다.

네째, 農業의 海外進出과 함께 開發輸入의 全過程에 참여하는 것이 바람직 하다. 穀物資源의 海外開發輸入을 비롯해서 主要 農産物을 輸入対象國의 현장에서 재배, 수확, 流通, 보관 및 輸出入過程에 참여하되, 開發輸入에 참여된 公社나 企業에 對하여 投資와 현지 판매 등까지도 할 수 있는 裁量權을 부여해서 國際企業化할 必要性이 있다.

다섯째, 變動徵課制 (Varying levy system) 와 輸入連動制 (Mixing Regulation)를 擴大 실시할 需要가 있다. 變動徵課制는 輸入自由化로 인 한 外債 부담을 축소하고 생산자를 보호하기 위한 輸入 農水産物의 價格의 調整과 需給調整에 유효하며, 輸入이 계속되고 있는 品目의 自給促進基盤 확립을 위해서 國産農産物의 購買를 링크시키는 輸入連動制의 擴大는 우리 나라의 食料 곡물 수입에 적용하는 것이 바람직 하다.

第 6 章

農漁民所得増大와 福祉農漁村建設

1. 農家所得 向上과 農外所得増大

1970 년대의 高度經濟成長으로 農家所得도 크게 증가하였는데 1970 ~ 80 년의 11년동안 年平均 農業所得이 4.3 %, 農外所得이 10.0 % 증가하여 實質農家所得은 5.4 %의 높은 성장을 하였다.

그러나 農家所得 가운데 農外所得이 차지하는 비율은 1970년의 24.2 %에서 1980년에 34.8 %로 낮은 수준에 있기 때문에 그동안 農家所得의 成

表 6 - 1 農家所得의 成長趨勢 1970 ~ 80

단위 : 千원

区 分	農 家 所 得	農 業 所 得	農 外 所 得	農外所得比率
1962	67.9	54.0	13.9	20.5 (%)
1970	255.8	194.0	61.8	24.2
1975	872.9	714.8	158.1	18.1
1980	2693.1	1754.8	938.3	34.8

長은 農業所得에 크게 의존하여 왔을 뿐만 아니라 都市勤勞者家와 農家間 및 農家階層間 所得隔差가 크게 개선되지 못하는 등의 문제점을 제기하고 있다.

都市勤勞者家口에 대한 農家所得比率은 名目所得으로 1967년에 60.1%, 1980년에 84.0% 이나 實質所得으로는 67.3% 및 69.0%에 불과하다.

또한 農家階層間の 所得隔差도 2.0ha 이상 大農의 所得을 100으로 하였을 때 0.5ha 이하 農家の 所得은 1967년에 大農의 34.3%, 1980년에 40.6%에 불과하여 農家階層間の 소득격차는 크게 개선되지 못하고 있다.

表 6 - 2 農家階層間, 都農間の 所得隔差

單位 : %

	農家階層間 所得隔差 ¹⁾			都農間所得隔差(家口當) ²⁾	
	0.5ha	0.5~1.0ha	1.0~1.5ha	名目所得	實質所得 ³⁾
1967	34.3	44.6	58.9	60.1	67.3
1972	33.0	49.8	71.5	83.0	91.5
1977	29.1	39.9	55.2	102.0	88.6
1980	40.6	46.6	58.9	84.0	69.0

1) 2.0ha 以上 農家 : 100.

2) 都市勤勞者家口 所得 : 100.

3) 農家所得 : 農家購入價格指數 (75 = 100) 로 디플레이트 하였음.

都市勤勞者所得 : 全都市消費者物價指數 (75 = 100) 로 디플레이트 하였음.

가. 農外所得政策方向

農家所得의 諸問題를 해결하고 지속적인 農家所得 增大政策의 하나로 農外所得이 많은 관심을 모으고 있다. 우리 나라 農家の 대부분을 차지하고 있는 1.0ha 미만 零細小農家들의 경우 그들이 갖고 있는 耕地面積

에 비하여 비교적 많은 勞動力을 갖고 있어서 農外就業을 하더라도 農業生産活動에 큰 영향을 미치지 않으나 中・大農家들은 農業所得의 감소없이 農外就業 확대를 통한 농외소득 증대는 한계가 있다.

따라서 農家所得 증대를 위해서는 개별 농가들의 耕地規模, 營農形態 등을 고려하여 장기적으로 농업만으로 성장이 가능한 농가는 農業所得政策으로 육성하고 그렇지 못한 농가는 農村工業開發 등으로 농외취업기회를 확대하여 농외소득을 증대시킬 수 있는 정책이 고려되어야 한다.

農家所得政策이 70년대와 같은 所得政策이 계속된다고 가정할 경우 (Ⅰ案)와 農家の 性格에 따라 農業所得과 農外所得 政策을 다르게 추진할 경우 (Ⅱ案)로 区分하여 1991년의 農家所得을 추정하여 보면 Ⅱ案이 Ⅰ案보다 農家所得도 높고 農外所得比率도 높게 나타날 가능성이 많다. 따라서 農家所得 増大를 위해서는 농가의 성격에 따라 적절한 政策의 추진이 바람직하며 이러한 政策의 추진은 농촌지역에 농외소득을 증대할 수 있는 기반 구축 정도를 고려하면서 장기적으로 추진될 과제이다.

表 6 - 3 政策代案別 農家所得 推定 1991

單位：千圓

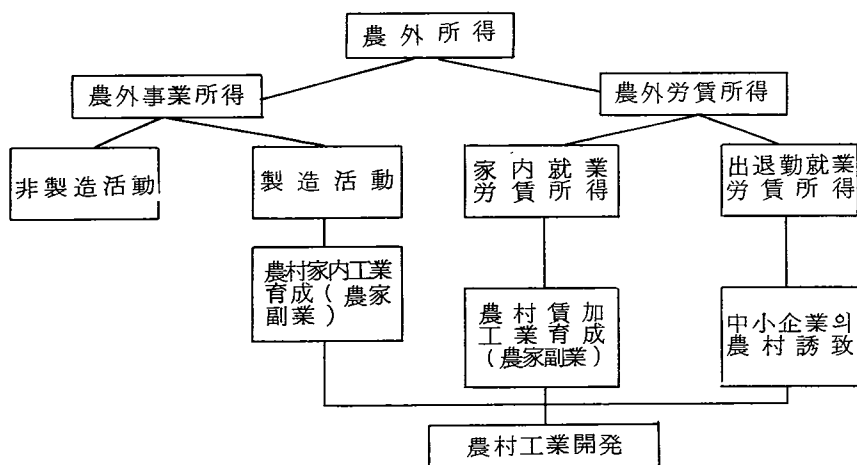
	農 家 所 得	農 業 所 得	農 外 所 得	農外所得比率
Ⅰ 案	5,377	2,701	2,676	50.0
Ⅱ 案	5,742	2,468	3,274	57.0

註. 所得成長率 適用基準은 Ⅰ案의 경우 農業所得 4.3%, 農外所得 10.0% (1970 - 80년 추세치)를 適用하였고 Ⅱ案의 경우 經營規模別로 区分하여 1ha 미만은 農業所得 2.0%, 農外所得 15.0%의 成長率을, 1ha 이상은 農業所得 6.0%, 農外所得 8.0%를 各各 適用하였음.

農外所得에는 商工鉅業과 같은 兼業所得과 農外勞賃등 事業 이외 수입으로 구분되는데 우리 나라에서 農外所得을 政策的으로 증대시키기 위하여는 兼業所得과 農外就業勞賃을 増大시킬 필요가 있다. 兼業所得을 증

대시키기 위하여는 農家副業을 적극적으로 육성하고, 農外就業勞賃의 増
 大는 農村工場을 적극 유치, 육성하는 문제가 검토되어야 할 것이다.

圖 6 - 1 農外所得政策 対象



나. 農家副業의 育成

1968년부터 政策的으로 육성되고 있는 농가부업은 70년대의 工業
 化의 促進으로 代替工產品이 大量生産되고 副業經營이 專業的인 零細企業
 의 形態로 大部分 轉換되면서 販路, 資金調達등의 제약으로 經營上에 많은
 어려움을 겪고 있다.

지금까지 육성된 農家副業은 經營이 우수한 것도 많이 있으며 農外所得
 증대 뿐만 아니라 農村賦存資源의 活用에도 많은 기여를 하고 있다. 따라
 서 앞으로는 다음과 같은 농가부업 육성을 개선하는 문제를 검토할 必要가
 있다.

첫째 造成原則의 轉換이다. 농가부업은 団地形態(1個団地에 10 - 20
 명의 회원제)로 육성하여 왔다. 그러나 農家副業이 專業化되어 가면서 団

地型으로 육성이 가능한 것과 工場型과 같이 個人企業으로 가능한 것이 있다.

따라서 個人企業形態로 育成이 가능한 품목은 団地形態가 아닌 個人事業形態로 育成하여 效率인 經營이 이루어지도록 해야 할 것이다.

둘째, 農家副業의 選擇的 育成과 合理的인 支援이다. 현재 조성되어稼動되고 있는 농가부업중 경영이 부실하거나 사업전망이 약한 부업은 農民自力事業으로 과감히 전환시키고 經營實情이 높고 전망이 있는 副業만을 集中育成하고 효율적인 農家 전망이 있는 副業經營을 지원하기 위하여 短期性運轉資金을 中長期資金으로 대체시키고 支援額도 年次적으로 확대해 나가며, 農家副業製品의 판매를 원활하게 하기 위하여 중앙 단위에 「農家副業製品販賣센터」를 설치, 운영하는 것이 필요하다.

다. 農村工業의 育成

농촌지역으로의 공장유치 및 육성은 농외소득 증대의 중요한 과제이다. 그러나 農村工業開發은 농촌지역의 工業立地가 不利하여 企業性維持가 어렵고 農村靑少年들의 都市離農으로 농촌지역에서 工業人力確保가 어려운 점등 많은 제약이 있다.

더우기 農村工業開發은 농민들의 農外就業機會를 확대시켜 농외소득을 증대시키는 효과도 크다. 그러나 농민들의 工場就業으로 인한 農村勞動力의 不足拡大, 農地의 공장부지등으로 轉用促進, 産業公害의 農村拡散등 否定的인 효과도 많이 미치게 된다.

이와 같은 農村工業開發의 制約要因을 해결하고 均衡的인 농촌개발을 추진하기 위하여 정부에서는 1981년 12월에 「農外所得開發企劃團」을 설치하고 다각적인 農外所得開發政策을 연구, 검토하고 있다.

農村工場의 育成을 위해서는 교통망 정비, 農村工業誘引制度 정비 등 외부 여건의 조성을 병행해서 추진해야 하는데 농촌공업 유망 지역을 선정하여 金融, 稅制등의 集中支援를 통해 立地 여건을 조성해주는 동시에 유망 지역은 農村生活圈을 중심으로 여건이 유리한 곳 부터 단계적으로 추진해 나가야 한다. 또한 地方政府의 자율적인 참여를 원칙으로 하고, 종래의 地

域特殊性 만을 기반으로 하는 地緣産業 開發 中心의 農村工業化 뿐만 아니라 産業構造變化에 부응하는 重工業 및 輕工業의 部品生産 등 일반 中小企業分野의 系列工場誘致 등의 방안도 검토해야 할 것이다. 아울러 農村工業開發問題는 다음과 같은 政策들이 신중히 검토되어야 한다.

첫째, 計劃的인 農村工業의 誘致 및 育成이다.

농촌공업을 개발한다고 할 경우, 모든 농촌지역을 동시에 개발할 수 없다. 따라서 農村生活圏을 설정하여 低所得 落後農村地域을 우선적으로 개발하도록 하여 지역간의 소득격차를 해소시킨다. 그리고 工場도 가능한 한 非農耕地나 肥沃도가 낮은 농경지에 배치되도록 하여 農地転用을 最少限 抑制하도록 한다.

둘째, 農村工業人力開發과 就業保障이다.

都市工場들이 農村地域立地를 기피하는 가장 큰 요인은 農村地域에서 工業人力의 確保가 어렵다는 점으로 지적되고 있다. 따라서 農外就業希望 農民들의 職業技術訓練이 強化되어야 하며, 이를 위해서는 현재 各道에서 1個所씩 설치운영하고 있는 농촌직업훈련소를 확대강화하고 職業訓練을 희망하는 영세소농들에게는 教育期間中 最低家族生計費를 支給하며 職業訓練履修農民들은 안정적인 工場就業이 保障될 수 있도록 해야 한다.

세째, 農業構造改編이다.

농촌공업개발로 인한 농촌지역에 負의 效果를 최소화하기 위해서는 農村工業開發과 同時에 農業構造改善이 이루어져야 할 것인바, 이를 위해서는 농촌지역에서도 도시계획과 같은 장기농촌계획을 수립하여 農地를 合理的으로 이용하고 農村諸機能을 효율적으로 배치하는 문제가 검토되어야 하겠으며 兼業農의 農業生産性を 향상시키기 위하여 協同營農體制를 더욱 促進시키는 문제를 검토해야 할 것이다.

그리고 農村地域으로 公害業種의 導入을 가능한 억제하며, 公害業종이 농촌지역에 입지 시에는 公害防止施設을 의무화 할 수 있는 制度的 裝置를 마련하는 것이 바람직하다.

네째, 農村下部構造의 開發補充이다.

지금까지 大都市爲主의 經濟開發로 농촌지역의 道路網 交通網 등 農村下

部構造의 開發이 낙후되어 주민들의 通勤就業이나 農村工場의 誘致에 많은 제약이 되고 있다. 따라서 農村工業開發地區에 우선적으로 道路, 交通網 등 農村下部構造가 開發될 수 있도록 할 것이다.

다섯째 段階的인 推進이다.

農村工業開發은 많은 어려움이 있다. 따라서 「農外所得 10 個年計劃」과 같은 長期基本計劃을 수립하여 計劃的이고 단계적으로 추진되어야 하며 農外所得基盤의 拡充과 함께 安定的인 農外所得 政策이 계속적으로 추진되어야 할 것이다.

2. 農漁村 社會福祉政策의 推進

그동안 여러 차례에 걸친 經濟開發 5 個年計劃과 새마을 운동으로 우리의 經濟가 괄목할 만하게 성장한 것도 사실이나 그러한 성장 과정에서 農漁民들은 都市民에 비해 상대적으로 충분한 成長 혜택을 받지 못한 것도 事實이다.

農漁村 社會福祉政策은 成長惠沢의 農漁村地域에 대한 확산과 農漁民들에게 生活便益施設을 제공하여 환경, 보건, 文化, 教育, 老後社會保障에 있어서 機會均衡을 提供하는데 그 목적이 있다. 이를 위해서는

첫째, 環境改善과 公害防止對策이 마련되어야 한다. 앞으로 진행하여야 할 농어촌 環境改善을 生産環境의 造成과 함께 農漁民 生活便益施設 확충 등 生活環境 개선에 초점을 두어야 할 것이다. 農漁民 生活便益을 위해서는 地域特性에 맞는 自然環境의 開發에 역점을 두되 구체적으로 農漁村聚落改善을 위한 住宅改良, 給水施設改善, 농어민의 생활 편의를 위한 공동 목욕장 설치, 協同幼兒園의 설치, 구관장 설치, 農漁村通信施設의 확대 보급, 農業機械化와 都市와의 有機的 발전을 위한 도로의 정비 등이 요청된다.

또한 공장 폐수, 농약, 비료 등에 의해서 環境公害와 自然生態系의 파괴가 農漁村地域에서도 점차 심각한 문제로 대두되고 있다. 이와 같은 公害로 인해 土壤汚染이 심각해지고, 水質汚染으로 부터 農漁民의 保健이 위

협을 받고 있으며, 農産物의 汚染拡散으로 인해 國民健康이 침식당하고 있다. 이러한 公害 問題를 해결하기 위해 工場 폐수, 도시 오수 등에 대한 水質広域管理 조치가 요망되고, 농약의 안전 사용과 農産物殘留農藥問題를 해결하기 위한 農藥毒性評價体制을 확립하는 것이 바람직하며 土壤汚染을 방지하기 위한 制度的 措置가 강구되어야 할 것이다.

둘째, 保健医療과 社会福祉를 향상 시켜야 한다.

農漁民들에게 보다 많은 保健, 医療惠沢을 주기 위해서는 이제까지 도시에 치우쳐 있던 醫療施設과 人力의 農漁村으로의 분산, 농어촌 地域에 대한 醫療投資의 획기적 증대, 醫療保險制度的 개선 및 政府支援, 현재의 醫療網에 대한 체계적 정비 등이 요청된다.

醫療施設과 人力을 농어촌으로 분산시키기 위해서는 정부의 보다 적극적인 指導策이 필요하고, 醫療保險制度는 까다로운 加入條件을 고쳐 農漁民이 자동적으로 혜택을 받도록 制度的 改善이 이루어져야 하며, 농어촌 保健醫療網은 民間醫療部門과 公共醫療部門의 기능을 조정하여 민간부문은 비교적 용이한 의료 서비스를 담당하도록 하고, 공공부문은 豫防保健事業과 結核, 精神病 등 特殊疾病管理, 농어촌의 奥地, 島嶼地方 및 低所得階層에 대한 의료 서비스를 담당하도록 해야 할 것이다.

또한 공무원, 교원, 군인 등에게는 年金制度가 있고, 事業場 근로자에게는 퇴직금, 산업재해보험 등의 제도가 있어서 혜택을 받는 점을 고려할 때 농어민에게도 이와 같은 혜택을 주는 社会福祉年金制度的 確立이 당연히 필요하다고 할 수 있다.

농어민을 위한 적합한 社会保障制度로는 농어민 年金制度和 재해보상 제도를 지적할 수 있다. 一定期間 농업, 어업에 종사한 사람에게 老後에 안정된 生活保障 혜택을 주는 農漁民 年金制度的 確立과 船員保險制度에 대한 검토가 필요하며, 불우하고 無依無托한 농어민에 대한 公的扶助와 社会福祉 서비스를 더욱 강화해야 할 것이다.

셋째, 農漁村 教育文化의 質的向上이다.

農漁村의 發展을 위해서는 우선 營農 및 漁撈後繼者 양성이 잘 되어야 하
농어민의 의식이 깨워져야 한다. 현재 농어촌에서의 後繼者 養成은

주로 농업고등학교, 수산고등학교에서 시행하고 있는데 실제로 이들 학교 卒業者の 40% 정도만이 농수산 분야로 진출하고 있는 실정이다. 이러한 문제점을 시정하기 위해서 이들 학교에 대한 새로운 教育目標의 定立, 재학생들에 대한 대폭적인 장학제도와 졸업 후 自立定着基金의 지원, 지방 有志와 농수산 관계기관의 학교경영 참여로 實習器材의 완비 등을 해야 할 것이다.

또한 農漁村地域의 子女들에 대한 教育機會의 확대와 질적 향상을 위하여 農村地域 中學校 義務教育의 于先實施(1985~87年)와 奨學機會의 확대가 필요하다. 아울러 農漁民의 意識構造 改善을 위한 교육도 마련되어야 하며 건전한 農村社會 價值觀의 확립이 필요하다.

또한 농어촌은 우리의 傳統文化의 고장이자 원천으로 옛부터 우리 조상들은 農漁村을 중심으로 傳統文化를 발전시켜 왔으나 근래에 들어 都市의 文化가 農漁村에 침투하면서 傳統文化의 保全과 계승에 큰 위협을 加하고 있다.

따라서 농어촌 지역에서 傳統文化와 美風良俗을 保存하고 傳承하기 위해 농어민에게 이에 대한 올바른 계몽과 함께 지역별로 傳統文化를 보호, 傳承하도록 정책적인 지원을 해야 할 것이다.

3. 農村人口의 定着基盤造成과 定住圈開發

지금까지의 國家開發 政策은 高度成長을 위한 總量的 經濟開發 政策에 중점을 둔 據點開發方式이었다. 總量的 成長이 중요시 되던 당시 狀況에서의 據點開發方式은 타당성과 효과가 컸으나 國家投資의 地域的 不均衡으로 인하여, 國家空間을 도시의 공업 지역 중심의 過密地域과 농어촌 중심의 過疏地域으로 擴大再編成하였고, 농어촌 지역은 도시에 비하여 그 下部構造開發이나 生活環境 便益施設이 뒤떨어지는 등의 문제점을 제기하고 있다.

또한 產業構造의 高度化 過程에서 農村人口와 農家人口는 毎年 減少趨勢가 계속되고 있는데 總人口中 農村人口의 比率은 1970년의 54.5%에서 1980년에는 33.7%로, 農家人口는 44.7%에서 28.9% 水準으로 減少하고 있다. 금후에도 이와같은 추세가 계속된다면 2,000年代에는 더욱 줄어들 것으로 展望된다. 그러나 農漁村과 山村은 國民食糧을 供給할 뿐만 아

나라 全國土面積의 80 ~ 90 %를 차지하여 就業과 푸른 綠地空間을 제공하는 등 重要的 役割을 담당하고 있다.

특히 安保的 次元에서 農村人口의 急激한 減少는 農村經濟의 萎縮과 農業 成長 및 食糧自給率의 向上을 阻害하고 있고 農村마을이 防衛基地로서의 役割도 중요시되고 있으므로 一定한 人口의 農村定着 誘導政策이 필요하다.

이와같은 狀況에서 農村地域의 機能과 役割을 더욱 增大시키기 위해서는 農村人口의 適正水準을 2,000 年代에는 全體人口의 25 % 정도로 維持하고, 定着基盤을 造成하기 위해서는 새로운 農村地域의 均衡開發 戰略으로서 「農村定住 生活圈」의 綜合開發政策을 전개해 나갈 필요성이 強調되고 있으며 長期的인 農村綜合開發計劃을 樹立하여 農漁村의 諸 機能을 開發해 나가야 할 것이다. 그리고 2,000 年代의 農村「田園都市化」의 理想을 追求해 나가야 할 것이다.

가. 農村定住生活의 開發과 農村開發方式의 轉換

국민 개개인의 생활 양식이나 住居의 선택이 國土의 利用과 地域社會를 형성하고 있음을 볼 때 개개인의 자유로운 활동을 보다 창조적으로 발전시키는 기반을 확립하여야 할 것이며, 이러한 기반을 확립하기 위한 農村定住 生活圈 開發의 目標은 ① 人間 生活基盤의 整備과 農村環境의 改善 ② 地域間 均衡開發과 農業開發의 推進으로 地域經濟를 活性化하고 農村經濟圈을 造成하여 農村靑少年과 都市 零細民의 農村 定着 誘導 ③ 國土資源利用의 效率化와 偏在된 國土利用의 再編成으로 工業의 地方分散 등 農外就業機會 擴大 ④ 도시와 농촌을 一體로 한 圈域의 形成으로 도시와 농촌의 기능을 연계하여 相互依存할 수 있도록 體系化하여야 한다. 農村地域은 여러 개의 마을들이 인근의 읍면 소재지, 지방도시 등의 農村中心都市와 상호연관을 맺으면서 농민과 비농민들이 다양한 경제활동을 하고 있다.

이러한 農村住民의 삶의 質을 높이고 그들이 살고 있는 生活圈 範圍를 떠나지 않고도 불편없이 日常生活의 基本需要를 충족할 수 있도록 農村地域을 개발하고 그 지역이 지니고 있는 역사적, 문화적 전통에 기초를 두고 地域 特性을 살릴 수 있도록 農村地域 生活圈域內에 自然環境, 生産環境, 生活環

境 등을 종합적으로 정비하여 인간과 자연이 조화를 이룬 쾌적한「農村日常生活充足圈」을 조성하는데 역점을 두어야 한다.

따라서 앞으로의 農村開發은 마을과 農村 中心都市를 機能的으로 연결시켜 농민과 비농민의 所得, 雇傭, 生活環境, 社會福祉 등을 종합적으로 開發하는 문제가 검토되어야 할 것이다. 다시 말하면 農村開發은 農業과 非農業 그리고 經濟社會開發을 포괄적으로 개발하는 農村綜合開發 次元으로 기존의 정책을 전환시키는 문제가 검토될 필요가 있다.

表 6 - 4 農村開發方式의 轉換方向

次 元	農 村 開 發 에 대 한	
	伝 統 的 方 式	새 로 운 方 式
地域 (空間)	마을 開發	農村中心都市 및 그 生活圈 開發 (農村定住生活圈開發)
사 람	農 民	非農민을 포함한 農村住民
事 業	農業 및 關聯 사업, 마을 環境改善	農村住民의 福祉增進과 關 련된 農村經濟, 社會, 文化, 行政 發展

나. 農村綜合開發과 長期計劃의 樹立

農村綜合開發을 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 農村住民들의 經濟, 社會, 文化, 行政 등의 중심이 되는 農村中心都市와 그 背後農村地域을 단위로 하는 農村定住生活圈 (또는 農村中心都市生活圈)이 설정되어야 할 것이다. 그리고 평야, 산간, 도시근교, 어촌 등 農村生活圈의 특성에 따라 農漁村 下部構造와 시설 등의 기능적인 개발과 기존정책의 재검토 등 綜合開發 模型에 대한 연구가 이루어져야 하겠다.

이러한 農村綜合開發模型에 의거 農村定住生活圈別로 土地利用, 住居環境, 定住體系 및 機能 강화, 도로 및 교통 통신망의 개발, 産業振興, 資源保全과 합리적 이용, 각종 시설물과 구조물의 공간배치 계획 등 農村 綜合長期 基本

計劃이 2000 년대를 목표로 한 장기 전망하에서 마련되어야 하겠다.

그리고 이러한 基本計劃을 수립하는데 필요한 전제는 우선 그 圏域이 설정되어야 하며 다음으로 中央政府와 上位計劃인 第2次 国土綜合開發計劃과 道綜合開發計劃의 下位計劃 개념으로 설정해야 할 것이다. 開發計劃의 效率性과 客觀性을 확보하기 위해서는 ① 「農村地域 綜合開發推進法(가칭)」 같은 制度的인 장치의 마련이 요청되며 中央과 地方의 協議體造成 등 推進体制의 확립이 필요하며, ② 內發的 開發方式이 바람직 하다. 地域經濟의 元 活力的 循環이 이루어 지려면 資源, 勞動力, 傳統的 技術 등 그 地域內的 潛在力을 최대한 활용하여 地緣事業을 개발하고, 開發投資는 가능하면 地域資本이 사용되어야 하며, 地方政府의 主導와 地域住民이 주체적으로 추진하는 형태의 開發이 필요하다.

第 7 章

1991年の 農漁村經濟の 모습

1. 農漁村 主要經濟指標

区 分	单 位	1980	1986	1991	年平均増加率(%)	
					1982～ 1986	1987～ 1991
總 人 口	百萬名	38.1	41.8	44.9	1.6	1.4
国民總生産(1980 不變)	兆 円	35.0	53.7	75.3	7.6	7.0
1 人 當 G N P	\$	1,506	2,170	2,751	5.9	5.5
農林漁業生産(1980 不變)	兆 円	5.9	8.0	9.4	2.6	3.2
(国民總生産對比)	%	(16.9)	(14.8)	(12.5)		
農 村 人 口 構 成 比	%	33.7	28.9	26.0	△1.5 ¹⁾	△0.7
農 家 人 口 構 成 比 率	%	28.9	22.9	19.8	△2.0 ¹⁾	△1.5
農林漁業就業者構成比率	%	34.0	27.1	22.2	△1.1 ¹⁾	△1.0
水 利 安 全 畜 率	%	68	76	90		
耕 地 整 理 率	%	65	90	95		
耕 地 利 用 率	%	125	139	150		
耕 地 ha 當 機 械	馬 力	1.77	3.02	5.36		
戸當農家所得(1980 不變)	千 円	2,693	3,882	5,742	6.6	8.7
(農 外 所 得 比 率)	%	(34.8)	(42.8)	(58.9)		
(都 市 勤 勞 者 所 得 對 比)	%	(84.0)	(85.4)	(93.3)		
1 人 當 1 日 熱 量 供 給 量	Kcal	2,599	2,650	2,700	0.3	0.4
食糧(穀物)自給率	%	54.3	53.7	53.0		
≪ 1 人 當 年 間 消 費 量	kg	132.4	123.2	114.8	△1.2	△1.4
≪ 自 給 率	%	88.8	100.0	100.0		
肉類 1 人 當 年 間 消 費 量	kg	11.33	14.12	17.6	3.2	2.5
肉 類 自 給 率	%	(97.4)	(97.5)	(97.5)		

註：1981～86年

2. 福祉農漁村 生活総合

区 分	単 位	1980	1986	1991	備 考
戸當農家所得(1980 不変)	千 円	2,693	3,882	5,742	
農 村 住 宅 改 良	%	45	73	95	目標 544 千棟
農 村 道 路 鋪 装 率	%	19	32	45	郡道總延長12,500 km
農 漁 村 電 話 普 及	100家口當 (台)	14	40	75	
自 動 車 保 有	100家口當 (台)		15	30	
家 電 器 (냉 장 고 세 탁 기) 普 及	100家口當 (台)	6	40	80	
農 漁 村 安 全 給 水 率	%	52	92	100	
林 産 燃 料 使 用 率	%	90	70	50	
共 同 沐 浴 湯	마을數對比 (%)	6	48	90	20 戸以上自然部落 31,490 個
購 販 場	마을數對比 (%)	28	58	89	20 戸以上自然部落 31,490 個
平 均 寿 命	歳	65.9	68.5	71.1	
農 漁 村 医 療 資 源 (医 師)	全国對比%	10	15	19	
医 療 保 險 受 惠 者	%	37.5	65.7	95.0	
寄 生 虫 罹 患 率	%	12.0	2.0		
高 校 進 学 率	%	60	84	91	
大 学 進 学 率	%	10.0	15.8	31.2	

附表 1

1 ~ 5 次 經濟計劃의 比較

	單位	1962 ⁵⁾	1966 ⁵⁾	1971 ⁵⁾	1976 ⁵⁾	1978 ⁵⁾	1986 ⁶⁾	1991 ⁷⁾
國民總生產	1980年價格:億\$	126	180	287	465	610	910	1,234
總人口	萬名	2,651	2,943	3,288	3,586	3,872	4,184	4,490
1人當國民總生產	1980年價格:億\$	477	613	873	1,297	1,575	2,170	2,751
產業構造								
農林漁業	%	36.6	34.4	27.0	23.8	18.1	14.9	11.6
鑛工業	%	16.3	20.2	22.4	28.4	30.6	32.6	29.4
社會間接資本與其他	%	47.1	45.4	50.6	48.6	51.3	52.4	49.0
商品輸出	經常價格:億\$	0.54 ¹⁾	2.09 ¹⁾	9.74 ²⁾	47.3 ³⁾	210.0	530.0	1,250
投資率	%	12.8	21.6	25.2	25.5	31.2	32.5	35.5
國內貯蓄率	%	3.4	11.8	15.4	23.1	22.3	29.6	34.8
就業者	萬名	766 ⁴⁾	842	1,006	1,255	1,403	1,626	1,885
就業構造								
農林漁業	%	63.1 ⁴⁾	57.9	48.4	44.6	33.1	27.1	22.2
鑛工業	%	8.7	10.8	14.2	21.9	22.3	25.2	27.8
社會間接資本與其他	%	28.2	31.3	37.4	33.5	44.6	47.7	50.0

註: 1) 1961年價格 2) 1955年價格 3) 1970年價格

4) 1963年就業者 5) 1962-1981年은 實績 6) 1986年은 計劃

7) 1991年은 展望

附表 2

1 ~ 5 次 經濟計劃期間中 主要指標의 成長率

	年平均增加率, %					
	1 次計劃 ²⁾ (1962-66)	2 次計劃 ²⁾ (1967-71)	3次計劃 ²⁾ (1972-76)	4次計劃 ²⁾ (1977-81)	5次計劃 ³⁾ (1982-86)	6次計劃 ⁴⁾ (1987-91)
國民總生產	7.8	9.7	10.1	5.6	5.6	7.0
產業別成長						
農林漁業	5.6	1.5	6.1	△0.7	2.6	3.2
鑛工業	14.3	19.9	18.0	9.2	10.8	10.2
(製造業)	15.0	21.8	18.7	9.4	11.0	—
社會間接資本及其他	8.4	12.6	8.4	6.0	7.3	6.9
人 口	2.7	2.2	1.7	1.55	1.55	1.4
1 人當 國民總生產	5.0	7.3	8.2	4.0	5.9	5.7
固 定 投 資	24.7	17.9	11.1	10.5	9.0	8.5
商 品 輸 出	38.6	33.8	32.7	10.5	11.4	10.0
商 品 輸 入	18.7	25.8	12.6	10.3	8.4	8.0
就 業 人 口	3.2 ¹⁾	3.6	4.5	2.3	3.0	3.0

註：1) 1963 ~ 66 年 平均

2) 1 ~ 4 計劃은 實績, 3) 5 次는 計劃, 4) 6 次는 展望

附表 3

1991 年度 營養供給目標 (1 人 1 日當)

營 養 素 別	單 位	1991 年 計 劃 值 (A)	1979 年 實 績 (B)	A - B	備 考
熱 量	Kcal	2,700	2,599	101	日本 (78) : 2,500 台灣 (77) : 2,753
蛋 白 質	g	80	76	4	日本 (78) : 81 台灣 (77) : 77
動 物 性 蛋 白 質	g	30	20	10	日本 (78) : 39 台灣 (77) : 29
(動物性蛋白質構成比)	%	37	27	10	적정수준 : 33 %
脂 肪 質	g	63	37	26	

附表 4

1 人 1 日當 熱量供給量 및 自給率 展望

單位: Kcal

年 度	1 人 1 日當 熱量供給量			自 給 率
	總供給量(A)	國內生產量(B)	海外依存量	B / A (%)
1968	2,276.4	1,939.8	336.6	85.2
1971	2,464.0	1,868.1	595.9	75.8
1975	2,390.0	1,886.5	503.5	78.9
1977	2,426.6	1,852.2	574.4	76.3
1979	2,598.8	1,726.5	872.3	66.4
1991 趨勢置	3,075.0	1,633.0	1,442.0	53.1
目標值	2,700.0	1,803.0	897.0	66.8

附表 5 主要食品의 需要 및 供給 展望

品 目	1991 年 度 (A)				1979 年 度 (B)				A/B (%)	
	總需要量(千%)		1人當 年間需 要量(%)		總生產 量(千%)	自給率 目標(%)	總生產量 (千%)	總消費量 (千%)	1人當 年間 消費量	自給率
	食 用	非食用	計							
穀 物	8,597	8,432	17,029	180.1	9,025	53.0	8,785	14,029	209.1	59.8
쌀	5,195	740	5,935	114.8	5,935	100.0	5,564	6,492	136.0	85.7
보	285	891	1,176	6.3	1,176	100.0	1,556	1,330	14.6	117.0
밀	1,945	306	2,251	33.1	450	20.0	42	1,750	33.1	2.4
옥수수	407	4,357	4,764	8.1	191	4.0	149	4,382	19.2	3.4
콩	412	1,761	2,173	9.1	543	25.0	257	592	9.1	43.4
서	285	362	647	6.3	647	100.0	500	501	6.0	99.8
기타잡곡	68	15	83	0.5	83	100.0	16	18	0.6	89.3
菜蔬類	7,937	1,000	8,937	155.9	8,937	100.0	8,044	8,028	122.5	100.2
果實類	2,407	268	2,675	44.2	2,675	100.0	857	877	17.4	97.7
肉類	796	-	796	17.6	776	97.5	493	523	11.4	94.3
쇠고기	204	-	204	4.5	184	90.0	86	114	3.0	75.4
돼지고기	425	-	425	9.4	425	100.0	223	226	6.0	98.7
닭고기	167	-	167	3.7	167	100.0	90	90	2.4	100.0
鶏卵	463	-	463	9.1	477	100.0	381	381	5.6	99.9
牛乳	889	-	889	19.2	869	100.0	243	238	10.0	101.9
魚貝類	2,565	136	2,700	34.4	2,970	110.0	2,162	1,574	22.7	137.4

附表 6 主要食品의 自給率推移 및 展望

單位：%

品 目 別	1965	1970	1975	1979	1980	1991
穀 物	93.9	80.5	73.0	59.8	54.3	53.0
쌀	100.7	93.1	94.6	85.7	88.8	100.0
보리	106.0	106.3	92.0	117.0	57.6	100.0
밀	27.0	15.4	5.7	2.4	4.8	20.0
옥수수	36.1	18.9	8.3	3.4	5.9	4.0
콩	100.0	86.1	85.8	43.4	35.1	25.0
서류	100.0	100.0	100.0	99.8	100.0	100.0
잡곡	100.0	96.9	100.0	89.3	100.0	100.0
菜 蔬 類	100.0	100.0	100.0	100.2	100.2	100.0
果 實 類	100.0	99.3	100.0	97.7	98.6	100.0
肉 類	100.0	100.0	94.8	94.3	97.4	97.5
쇠고기	100.0	98.0	100.0	75.4	93.0	90.0
돼지고기	100.0	100.0	100.0	98.7	97.1	100.0
닭고기	100.0	100.0	100.0	100.0	98.9	100.0
牛 乳	78.7	98.3	100.0	101.9	109.7	100.0
鷄 卵	101.8	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0
魚 貝 類	112.5	109.8	127.5	137.4	132.7	110.0
油 脂 類	100.0	31.2	24.2	51.2 (17.9)	57.1 (19.0)	-

註：()內는 國產原料에 의한 油脂類의 自給率임

附表 7

食糧作物 및 쌀 生産推移와 展望

区分 年度	食糧作物				쌀			
	面積	単収	生産量	自給率	面積	単収	生産量	自給率
	千ha	kg	千ㄲ	%	千ha	kg	千ㄲ	%
1965	2,953.2	221	6,526.9	93.9	1,228.1	285	3,501.1	100.7
1970	2,705.6	257	6,943.2	80.5	1,203.3	327	3,939.3	93.1
1975	2,531.3	302	7,661.8	73.0	1,218.0	383	4,669.1	94.6
1976	2,482.1	329	8,184.0	74.1	1,214.9	429	5,215.0	100.5
1977	2,294.3	347	7,969.9	65.1	1,230.0	488	6,005.6	103.4
1978	2,286.5	360	8,227.8	72.6	1,229.8	471	5,797.1	103.8
1979	2,143.3	378	8,112.2	59.8	1,233.2	453	5,564.8	85.7
1980	1,994.1	268	5,336.3	54.3	1,233.0	288	3,550.3	88.8
1991	2,305.0	390	9,000.0	53.0	1,161.0	511	5,935.0	100.0

註：食糧作物（穀物） 自給率은 飼料用 需要包含.

附表 8

穀物の生産能力展望

区 分 品 目	1991 年度			段 收			植 付 面 積		
	總需要量	自給率	国内生産	1991 年 (A)	1979 年 (B)	A/B	1991 年 (C)	1979 年 (D)	C/D
쌀	千% 5,935	% 100.0	千% 5,935	kg 511	kg 453	% 112.8	千 ha 1,161	千 ha 1,233	% 94.2
보리 쌀	1,176	100.0	1,176	278	297	93.6	423	473	89.4
밀	2,251	2.4	54	287	321	89.4	19	13	146.2
옥수수	4,764	3.4	162	513	458	112.0	32	32	100.0
콩	2,173	43.4	943	177	124	142.7	533	207	257.5
薯類	647	100.0	647	681	457	149.0	95	95	100.0
雜穀 ¹⁾	83	100.0	83	199	100	199.0	42	90	46.7
計	17,029	53.0	9,000	390	378	103.2	2,305	2,143	107.6
米麦除外計	7,667	23.9	1,835	-	-	-	702	424	165.6

註 1) 其他 豆類 包含

附表 9

主要農産物の ㄱ當 國際價格比較 (1980)

區分 品 目	國 際 價 格		國內價格	比 率
	市 場	價 格 (A)	(B)	B / A
		(\$)	(\$)	(倍)
쌀	미 국	401.4	980.4	2.44
大 麥	"	150.9	244.2	1.62
小 麥	"	161.1	435.5	2.70
콩	"	276.9	817.9	2.95
옥수수	"	130.8	315.3	2.41
生 畜 (ㄱ)	호 주	790.0 [*]	1,838.0	2.62
참 깨	중 공	960.0	6,348.0	6.61
고 추	인 도	1,300.0	7,699.0	5.92
마 늘	중 공	1,260.0	1,499.0	1.19

註 : * 81 年 價格

附表 10

年度別 쌀 實質収買 및 放出價格 推移

單位: 원/畝

年度別	収 買 價 格			放 出 價 格		
	名 目	実 質 ¹⁾	指 數	名 目	実 質 ²⁾	指 數
1965	3,150	12,550	64.4	3,350	-	-
1966	3,306	11,765	60.3	3,700	12,052	72.0
1967	3,590	11,848	60.8	4,050	11,947	71.4
1968	4,200	12,389	63.5	5,000	13,298	79.5
1969	5,150	13,273	68.1	5,400	12,766	76.3
1970	7,000	15,873	81.4	6,500	13,238	79.1
1971	8,750	17,570	90.1	9,500	17,056	101.9
1972	9,888	17,532	89.9	9,500	15,273	91.3
1973	11,377	18,469	94.7	11,264	17,545	104.9
1974	15,760	19,529	100.1	13,000	16,291	97.4
1975	19,500	19,500	100.0	16,730	16,730	100.0
1976	23,200	18,575	95.3	19,500	16,912	101.1
1977	26,000	17,784	91.2	22,420	17,654	105.5
1978	30,000	15,781	80.9	26,500	18,238	109.0
1979	36,600	16,929	86.8	32,000	18,615	111.3
1980	45,750	16,976	87.1	44,000	19,883	118.8
1981	52,160	14,212	72.9	44,000	16,123	96.4

註: 1) 名目収買價를 農家購入價格指數로 디플레이트.

1) 名目放出價를 全都市 消費者物價指數로 디플레이트.

總 商 品 輸 出 入 對 農 產 物 輸 出 入

附表 11

單位：百萬\$

區 分	輸 出				輸 入				貿 易 收 支				
	總 輸 出		農 產 物 輸 出		B/A (%)	總 輸 入		農 產 物 輸 入		D/C (%)	總品目 (E)	農產物 (F)	F/E (%)
	金額 (A)	前年比 增加率%	金額(B)	前年比 增加率%		金額(c)	前年比 增加率%	金額(D)	前年比 增加率%				
1973	3,257	-	133	-	4.1	4,240	-	635	-	15.0	△ 983	△ 502	51.1
1974	4,713	44.7	133	-	2.8	6,857	61.7	907	42.8	13.2	△2,144	△ 774	36.1
1975	5,427	15.1	209	57.1	3.9	7,274	6.1	1,036	14.2	14.2	△1,847	△ 827	44.8
1976	8,115	49.5	176	△15.8	2.2	8,774	20.6	769	△25.8	8.8	△ 659	△ 593	90.0
1977	10,474	29.1	275	56.3	2.6	10,810	23.2	911	18.5	8.4	△ 336	△ 636	189.3
1978	12,711	21.3	281	2.2	2.2	14,972	38.5	1,185	30.1	7.9	△2,261	△ 904	40.0
1979	15,056	18.4	266	△ 5.3	1.8	20,339	36.8	1,838	55.1	9.0	△5,283	△1,572	29.8
1980	17,505	16.3	225	△15.4	1.3	22,292	9.6	2,236	21.7	10.0	△4,787	△2,011	42.0

註：水產物 及 林產物 除 外

附表 12 糧穀導入量 및 導入金額推移

單位：千噸, 千弗

穀種別	1965		1970		1975		1980		80/70 (%)	
	物量	金額	物量	金額	物量	金額	物量	金額	物量	金額
쌀	-	-	541	88,423	481	202,309	581	249,690	107.4	282.4
보리 쌀	106	7,119	-	-	354	102,868	-	-	-	-
小 麦	496	35,356	1,254	88,317	1,703	316,653	1,810	342,178	144.3	387.4
옥수수	67	7,142	284	20,429	548	85,593	2,234	301,088	786.6	1,473.8
콩	-	-	36	4,380	61	14,621	427	128,228	1,186.1	2,927.6
合 計	669	49,617	2,115	201,549	3,147	722,044	5,052	1,021,184	238.9	506.7

附表 13

家畜飼養頭數 展望

單位：千頭, 首

		1991年度(A)	1979年度(B)	A/B (%)
소		2,434.2	1,761.1	138.1
韓	牛	1,698.4	1,598.9	106.2
乳	牛	735.8	163.3	450.6
돼	지	4,530.9	2,843.2	159.4
닭		111,934.0	41,120.5	272.2

附表 14

飼料需給展望

単位：千%

			1991 年度(A)	1979 年度 (B)	A/B (%)
總 需 要 量			23,357	13,379	174.6
總 供 給 量	粗 飼 料		9,435	6,992	134.9
	濃厚飼料	計	13,922	6,387	218.0
		国 内 生 產 輸 入	7,482	3,180	235.0
			6,440	3,207	200.8
合 計			23,357	13,379	174.6

附表 15

水產現況 及 長期展望

項 目	單 位	1991 (A)	1979 (B)	A / B (%)
生 產	千%	3,300	2,387	138
輸 入	"	300	107	280
輸 出	"	600	795	75
國 內 供 給	"	3,000	1,699	177
自 給 率	%	110	140	-
漁 業 人 口	千人	635	791	80
漁 業 從 事 者	"	210	299	70
總 漁 船 隻 數	千隻	104.8	74.6	140
動 力 船	"	89.5	47.1	190
無 動 力 船	"	15.3	27.5	56
漁 港 設 設	km	316.5	227.2 ¹⁾	139

註：1) 1980 年值。

附表 16 山地的多目的利用目標

單位：千ha

年 度	1981 (A)	1991 (B)	2001	B - A
總 面 積	6,510	5,730	5,660	△ 780
I. 保 全 林 地	4,730	4,880	5,010	150
公 益 目 的	1,390	1,580	1,170	190
用 材 目 的	3,340	3,300	3,300	△ 40
II. 準保全林地	1,710	850	650	△ 860
有 実 樹	232	300	450	68
燃 料 林	635	450	150	△ 185
其他農用林	843	100	50	△ 743
III. 他用途轉用	70	863	933	793
農 地	2	10	10	8
草 地	2	650	773	648
住宅與產業用地	138	463	220	325

附表 17

農水產物 流通量 展望

單位：千噸

	穀 物		青 果 物		畜 產 物		水 產 物		計	
	流通量	生産量	流通量	生産量	流通量	生産量	流通量	生産量	流通量	生産量
1970	5,310	8,900	1,620	2,940	340	350	870	940	8,140	13,120
1979	10,720	9,350	6,390	9,000	1,040	1,010	2,430	2,420	20,570	21,780
1991	16,660	10,040	10,410	12,500	2,300	2,290	3,510	3,300	32,880	28,130
年平均增加率%										
1970 ~ 1979	8.1	0.6	16.4	13.2	13.2	12.5	12.1	11.2	10.9	5.8
1980 ~ 1991	3.7	0.6	4.2	2.8	6.9	7.1	3.1	2.6	4.0	2.2

附表 18 農村人口 및 農林漁業就業人口의 變化趨勢의 展望

區 分 年 度		總 人 口	農 村 人 口	農 家 人 口	農 家 經 濟 活 動 人 口	農 林 漁 業 就 業 人 口	備 考
		單位：千名					
1963		27,202	16,914 (67.7) ¹⁾	15,220 (56.6)	5,089(61.0)	4,837 (63.7)	1980 年 世界農村人口 比率 先進國：29.8% 美 國：27.1% 日 本：21.8% 台 灣：29.7% (農家人口)
1970		30,852	16,809 (54.5)	14,422 (46.7)	5,198 (55.9)	4,916 (50.5)	
1980		37,449	12,607 (33.7)	10,831 (28.9)	5,169 (35.8)	4,658 (34.0)	
(年平均増減率：%)							
1963～1980		1.90	△1.46 ²⁾	△1.98			
1970～1980		1.96	△2.84	△2.82	△1.84(75-80)	△1.71(72-80)	
1981～1986		1.55	△1.5	△2.0	△1.5	△1.1	
1987～1991		1.40	△0.7	△1.5	△1.0	△1.0	
(展 望)							
1986		41,839	11,516 (27.5)	9,598 (22.9)	4,721 (26.9) ³⁾	4,410 (27.1)	
1991		44,856	11,119 (24.8)	8,903 (19.8)	4,490 (21.8)	4,196 (22.2)	

註：1) 農村人口의 概念은 面人口 및 農家比率 40 % 以上 邑人口 包含한 推計值, 1980 年 센서스 人口로 分析

2) 1960～1980 年の 20 年間 年平均 増加率

3) 農家經濟活動 人口의 構成比는 1963～80 年の 全體經濟 活動人口 年平均増加率 3.28 % 適用

(執 筆 者 名)

成 培 永

朱 龍 宰

全 道 一

金 在 浣

金 英 植

金 榮 喆

許 信 行

崔 洋 夫

李 重 雄

金 炯 華

李 貞 煥

朱 尤 一

李 桐 弼

80 年代 農政의 基本方向

1982 年 6 月 30 日 발행

發 行 人 金 甫 炫

發 行 處 韓國農村經濟研究院

서울特別市 東大門區 回基洞 4-102

전 화 965 - 7312 ~ 5
