

EC의 農業調整(上)

F A O 編

이 글은 FAO 第17次總會에 提出된 「Agricultural Adjustment in the European Economic Community with Special Reference to the Federal Republic of Germany, C73/LIM/1 中 第1部 貿易調整과 第2部 農業部門의 調整을 우리말로 옮긴 것이다. 第3~6部

는 다음 號에 게재할 豫定인데 이 FAO 報告는 農業調整이라는 어려운 문제에 직면하고 있는 우리나라 農政研究家들에게도 좋은 參考資料가 될 것으로 믿는다. (編輯者註)

序文

- I. 貿易調整
 1. 世界의 目標과 政策
 2. 共同體의 貿易
 3. 共同體의 貿易調整
 4. 實行可能性
- II. 農業部門의 調整
 1. 歷史的 發展過程
 2. 農民에 의한 調整
 3. 所得政策

序 文

이 글은 歐州共同體가 世界규모의 農業調整事業에 어떻게 參加하고 있는가, 그리고 이 같은 참여로 그 공통된 農業政策이 어떤 영향을 받는가에 관한 研究이다. 加入 9個國 내부에서 현재 遠대한 農業調整이 진행되고 있으며 그 各過程에는 자기 다른 國家의 特色이 있다. 그러나 不幸하게도 9개국을 각각 檢討할 時間이나 資金이 없다. 그래서 西獨과 그 經驗에 주의를 기울였다. 西獨이나 그밖의 나라가 共同體 全體의 典型이나 또는 그것을 代表하는 것이 아니라는 것은 잘 알고 있다. FAO는 여기에서 西獨 農務相 조셀·에르트르(Josef Ertl)가 이 研究에 同意하여 준 寬大함과 그 스릴 및 農業關係에 중사하는 그 밖의 사람들의 協力에 對해서도 衷心으로 謝意를 표하는 바이다. FAO는 또 歐州經濟共同體의 農業擔當者(Commissioner of Agriculture)인 라르디노이스(Lardinois)씨가 여러 施設을 利用하도록 도와준데 대하여 심심한 謝意를 드린다. 이 報告의 모든 解析과 論評의 責任은 FAO에게 있다는 것을 強調하는 바이다.

이 研究는 農業調整에 관한 보다 廣範圍한 研究——第16次 FAO總會의 要請으로 始作된 것이다——의 한

構成部分이며 또 1973年 11月の 第17次 總會에 제출하기로된 것이다. 이 調整에 관한 研究의 다른 資料는 그밖의 여러나라와 貿易地域 및 다른 主題에 관한 것이다.

世界農業調整의 概念은 各國 農業政策間의 非兩立性이 世界貿易擴大에 障礙가 되고 있는 것으로 간주되고 있다는 것과 各國은 政府間 協議로 그 국내정책의 建設의 調整에 協力하고 싶어 할 것이라는 믿음에서 나왔다. 거기에는 開發途上國과 先進國에 각각 존재하는 두개의 서로 相關된 問題들이 있다. 이들 문제의 대부분은 다른 調整에 관한 研究課題인데 이 研究의 內容을 理解하기 위해서는 그 一般的 性格을 간단히 요약해둘 필요가 있다.

開發途上國에 對해서는 1969年 FAO의 農業開發을 위한 世界指標計劃에서 그 農業에 두개의 役割이 想定되고 있다. 그 하나는 人口增加와 生活水準의 向上으로 필요해지는 農產物의 供給比率를 增加시키는 것이고 또 다른 하나는 앞으로 여러해에 걸쳐 그 經濟發展에 필요한 外貨를 벌어들이는 主要役割을 한다는 것이다. 이 구상은 그 후 여러 方面에서 시인되었다. 예를 들면 「開發의 同伴者(Partners in Development)」라는 報告나 最近에 나온 「第2次 10個年 開發의 國際戰略(International Strategy for the Second Development Decade)」이라는 U.N 文書에서 시인된 것이다. 後者에는 U.N 總會에서 單長일치로 가결된 開發途上國 經濟와 개개 分野의 成長率에 대한 여러 目標가 적혀 있는데 FAO의 農業調整研究은 이들 目標群을 하나의 出發點으로 삼고 있다.

第2次 10個年 開發의 第3年째 까지의 業績面에서 本軌道에 오른 開發途上國은 거의 없는 實情이다. 대

부분의 나라들은 현재 여러가지 理由로 想定되었던 成長率을 達成치 못하고 있다. 특히 農業生産과 農產物 貿易이 매우 不安하다. 이렇게 된 原因의 하나는 開發途上國 자체에 있었지만 여러 先進國의 政策에도 그 責任이 있다하겠다. 그 責任이 어디에 있는가를 밝히려면 시간이 걸리고, 또 그렇게 할 필요도 없다. 필요한 것은 道路上的 障礙를 除去하기 시작하는 것이다. 지난 12個月 동안 世界商品價格이 76% 이상 上昇하여 開發途上國의 輸出入이 크게 改善된 것도 事實이나 그 같은 높은 수준의 價格이 오랫동안 계속될 것으로는 보이지 않는다. 어떤 政府間 農業調整의 論議에서도 아마 主要任務가 되어야 할 것은 開發國의 農產物 貿易收支均衡을 보다 恒久的으로 改善할 수 있게 하는 方案을 모색하는 것이다. 어떤 政府도 이 같은 目的에 同意하기를 공공연히 거부하지는 않을 것이다.

開發國은 製造工業을 擴大하여 外國貿易의 増大를 도모하여야 한다는 견해가 있는 것은 사실이다. 그러나 여기에 어떤 長點이 있든 이같은 擴大를 위해서는 長期間——이 研究의 對象期間, 즉 1980년까지는 상당한 進歩는 期待할 수 없다——이 소요된다는 것을 인식하여야 한다. 그러므로 開發國의 農產物 貿易收支均衡을 改善한다는 中期的 目的은 正當한 것이다.

FAO의 農業調整에 대한 두 번째 염려는 거의 모든 先進國의 農業生産이 그 需要보다 急速히 增加하고 있는 것이다. 先進國에서는 최근 輸出을 增加시키든가 또는 生産品의 一部나 全部의 輸入을 減少시키는 方法으로 이 문제를 처리하고 있다. 이러한 傾向을 促進시키고 있는 技術的, 經濟的, 社會的, 要因에 대해서는 이미 FAO의 「先進國의 農業調整」이론과 제네바 研究에서 검토되고 있다.

이 文書에서 정리된 사실은 이와 같은 生産 및 消費 趨勢가 1970年代 全般에 걸쳐 持續될 것으로 생각할 수 있다는 것을 示唆하고 있다. 사실 이 같은 趨勢로 인하여 各國政府는 生産을 制限하는 동시에 農家所得 増大의 유지와 改善을 도모함에 있어 곤경에 직면하게 되었다. 이 같은 딜레마를 타개하기 위하여 몇몇 나라에서는 다음과 같은 方法으로 自國의 農民을 保護하려 할지도 모른다. 즉 그것은 다른 나라의 農民을 해치는 方法이다. 이와 같은 貿易戰爭의 狀態는 多角的으로 調整된 農業政策의 施行에 의해서만 회피할 수 있을 것이다. 本 報告書에서는 農業部門에 대하여 그리고 보다 일반적으로는 國內목표를 效果의으로 추구할 수 있고 또 동시에 가능한한 農業貿易擴大에 積極的인 貢獻을 할 수 있는 調整方案이 探究될 것이다.

그러나 「제네바研究」는 世界食糧情勢의 重要한 變化——72/73년에 나타난 것인데 그 특징은 各國의 食糧 수입의 급증과 在庫의 경제할 만한 減少이다.——가 發生하기 이전에 작성된 것이다. 이 같은 變化의 중요한 發生원인은 중요한 食糧생산지역들이 일시에 氣象 災害를 있었기 때문이다. 이 글을 쓴 時點에서는 '73年度 北半球의 作況에 대해서 아무런 展望도 할 수 없었다. 만일 主要 生産地域에 凶作이 들면 世界의 穀物 狀況은 위기에 빠질 것이다. 비록 대부분의 지역이 豊作이라 하더라도 穀物 및 主要農產物의 世界在庫를 안전수준까지 복구하는 데는 1年 이상이 소요될 것이다. 이러한 점으로 볼 때 가급적 여러나라가 적어도 2~3年 동안은 増産을 繼續하는 것이 유리할 것이라는 結論을 얻을 수 있을 것이다.

이와 같은 狀況 아래서 다음과 같은 質問이 나오는 것은 당연하다 하겠다.

特定한 나라의 生産増大를 적어도 부분적으로나마 抑制하려는 農業調整을 무엇 때문에 생각하려는 것인가? 모든 나라는 各國의 國內事情이야 어떻든 될 수 있는 한 増産을 장려해야 하지 않겠는가?

몇몇 政府는 이미 自國농민을 전면적으로 장려하기 위하여 積極的인 増産政策을 실시하고 있는데 아직 이용하지 않은 生産力이 존재하는 모든 開發途上國은 이 같은 對策을 강구하여야 하지 않을까?

이러한 질문은 특정 提案의 시간적인 요소를 신중히 고려할 때야만 현실적으로 타당한 回答을 얻을 수 있다.

増産이 지금 당장 要求되고 있다는 사실에 대해서는 의심할 나위가 없다. 이것 또한 특별한 상황——세계의 재고가 충분하였더라면 그다지 걱정하지 않았을——에 대처하기 위한 農業調整으로 간주될 수 있을 것이다. 이러한 상황이 오랫동안 계속될 것인가, (그 기간이 무한히 계속되리라고 믿는 사람도 있다), 또는 가능성이 짙은 長期趨勢가 시작되었는가의 여부에 많이 달려 있다. 금년도의 몇몇 주요 수입국의 長期計劃에는 고도의 食糧自給達成이 포함되어 있다는 사실을 여기에서 지적할 필요가 있으며 이러한 계획이 조금이라도 빨리 착수될 것이라고 보는 것은 무리가 아니다. 사실 현재의 經驗으로 보아 農業部門에 더욱 優先權이 주어지는 結果가 될 것이고, 따라서 이 研究는 현재의 世界的 不足을 一時的 現象으로 보고 農業調整을 長期的 展望 속에서 논하고 있다.

I. 貿易調整

1. 世界的 目標과 政策

本章에서 論議할 초점은 農產物貿易의 흐름을 改善하려는 國際的 노력 가운데 E.E.C가 수행하여야 할 役割이 무엇인가 하는 것이다. 第2部는 歐洲共同體 內部的 農業調整에 관한 것이다. 이 報告의 地理的 範圍가 共同體가 貢獻할 수 있는 범위에 한정되어 있다는 사실은 共同體 여러 나라에게 어떤 特別한 責任이 있다는 것을 뜻하는 것은 아니다. 共同體는 세계 貿易網의 한 要素에 지나지 않는다. 그 밖에도 先進輸入國, 보다 發展한 計劃經濟國, 先進農業輸出國이 있으며 또 開發途上國과 아시아 計劃經濟國이 있다. 이 農業調整 씨리츠의 다른 資料가 그 중의 일부를 다루게 될 것이다.

歐洲共同體나 다른 貿易國이 단독으로 貿易調整政策을 수행하리라고 기대하지 理由는 다음과 같은 두가지이다. 첫째는, 長期的으로 볼 때 國際貿易의 擴大促進이 모든 貿易國에게 利益을 가져다 주지만 短期的으로 많은 나라가 이 過程을 調整할 때 실제로 곤란한 일이 생긴다는 것이다. 따라서 이 곤란한 사정은 특정 그룹의 나라들에게 負擔시키는 것보다는 될 수 있는 한 各國이 골고루 分擔하는 것이 合理的인 것이다. 이 調整上의 問題를 利益과 함께 分擔한다는 원칙은 GATT가 주관하는 關稅와 貿易장벽의 완화교섭에서 오랫동안 인정되어 왔으며 工業製品에 적용되는 것은 農產物에도 公平하게 적용되고 있다. 둘째는, 단독행동이 매우 효과적이나 하는 사실이 의심스러울지도 모른다. 國際貿易은 여러가지 점에서 국제항공과 비슷하다. 한 나라가 항공노선을 바꾸어도 다른 나라가 동시에 이것을 보충하는 노선변경을 하지 않는 한 소용이 없다. 農業貿易調整에서도 輸入을 增加시키려고 國內生産의 擴大를 抑制하였는데도 輸入이 增加되지 않았을 경우는 輸出을 위하여 生産을 擴大하였으나 外國市場接近이 거절되었을 경우와 마찬가지로 실망할 것이다. 요컨대 歐洲共同體의 農業貿易 調整計劃 참가는 상당량의 農產物을 輸出 또는 輸入하고 있는 모든 나라를 구성원으로 한 他國間의 協議를 前提로 삼지 않으면 안된다.

그리고 다음과 같은 일반적인 점을 지적하지 않으면 안된다. 農業貿易調整과 이를 위한 農業生産調整은 숙련된 外科醫師에 의한 단 한번의 手術——환자는 이 手術을 받고 자기의 건강상태를 조금도 염려하지 않고 병원을 떠날 수 있다——과 같은 것은 아니다. 그것은 계속 되는 過程이다. ——이 과정에서 參加者는 서로 協力하여 食料요법을 지키고 육체적 훈련을 하며 일반적으로 그 福祉에 도움이 되는 행동을 한다. 그리고 그것은 언제나 변동하는 世界情勢에 적응하고 다른 貿

易相對國의 利益의 정당성을 인정하며 서로 이익이 相衡된 경우에는 타협점을 찾아내기 위해 노력을 할 용의가 있다는 것을 보여주는 過程인 것이다. 그것은 또 우리들이 사는 世界의 一體性이 더욱 늘어난 結果로 필요해진 일이기도 하다. 이 過程의 繼續性으로 因하여 政府는 그 過程을 쉽게 승인할 것이라고 보는 견해도 있다. 政府에 의한 國內農業調整은 급격한 社會的 혼란을 일으키는 方法이 아니라 장기간에 걸쳐 漸進的인 方法으로 行하여질 것이기 때문이다. 이와 같은 사실은 때때로 政府間의 交渉이나 國際協定의 手段性이라는 性格 때문에 불명확해지는 경우가 있다. 수년마다 한번씩 열리는 라운드는 貿易交渉에 置重하고 商品의 討議는 政府間 協定에 기대하는 것이 통례로 되어 왔다. 라운드에서의 交渉과 商品協定은 重要な 役割을 다 하겠지만 그것만으로는 充分하지 않다. 그것을 補充하는 것으로서 政府가 世界農業情勢의 變化를 주시하여 調整을 進行시키는 過程을 어떤 方向으로 이끌어 나갈 것인가에 대하여 함께 협의할 機構가 있어야 한다. 이 報告書는 뒷 부분에서 貿易調整과 生産調整의 關係를 分析할 때 繼續性和 漸進性의 원칙은 더욱 뚜렷해질 것이다.

(A) 開發途上國

開發途上國에서의 農產物 貿易收支均衡을 위한 漸進的 改善이 國際農業調整——第2次10個年開發의 국제 전략과 합치하는——목적의 하나라는 것은 이 책의 序文에서도 밝힌 바 있다. 이 목적을 어떻게 解析하느냐 하는 문제는 第17次 FAO總會에 제출된 자료「國際農業調整」속에서 어느 정도 검토되었다. 그러므로 그 分析의 要點만을 여기에서 요약하겠는데 그 목적은 開發途上國의 輸出利益의 範圍——순서에 대해서는 歐洲共同體의 貿易調整에서도 고려될 것으로 보이는——를 확립하는 것이다.

「國際農業調整」은 世界貿易發展에 대하여 두가지 類型을 보여 주고 있다. 이 책을 쓰는 時點에서 볼 때 그 하나의 類型은 農業政策에 主要한 變化가 없이 最近趨勢가 繼續된다는 것을 예견하고 있다——農產物 世界貿易도 연간 3.3%(1970년 불변가격으로 計測) 成長하고(1960년대는 4.2%). 開發途上國의 農產物貿易은 3.1%(1960년대는 3.2%)로 增加한다. 이러한 상태라면 U.N이 「國際戰略」에서 제시한 목표는 아마도 달성되지 못할 것이다. 또 하나의 類型에서는 國家의 政策에 一定한 變化가 있는 것으로 보고 世界農產物輸出이 훨씬 빨리(3.9%) 擴大하고 開發途上國의 輸出은 4.3%로 增加하여 그 몫은 擴大되는 것으로 되어 있다. 이 두가지 類型이 1970年代末에 생길 차이는 貿易額으로

66億달러(1970년 不變價格)인데 그 중 38億 달러가 開發途上國의 輸出이 될 것이다.

市場經濟國家에서는 이와 같은 目標가 엄밀하게 계획될 수 있는 것이 아니라 오히려 목적의 크기를 보여주는 指標로 간주되어야 할 것이다. 開發途上國과 先進國이 이 목적을 지향하여 정책이 형성된 다음, 목표로 향하는 前進이 낙담할 정도로 느리다고 판명될 경우에는 政策은 추가조치로 補完될 수 있을 것이다. 다시 말하면 世界貿易은 健康狀態에 따라 投藥이 調整될 필요가 있을지도 모른다.

開發途上國에 있어서 農產物 貿易收支均衡 改善의 열쇠는 農業生産增大計劃 안에 있다. 지금까지 農業生産의 增加는 人口增加를 충분히 커버할만큼 빠르지 않아 그 結果로 대부분의 開發途上國은 여전히 食糧輸入을 위해 막대한 外貨를 支出하지 않을 수 없다. 食糧供給의 輸入依存度を 減少시키기 위해 충분한 양의 食糧生産을 하는 것도 貿易收支均衡의 改善을 위한 하나의 적극적인 공헌이 될 것이다. 또 하나의 공헌은 輸出擴大에서 생길 것이다. 실제로 輸出用作物은 대개 國內市場에서 요구되는 作物과 같지 않다. 그러나 이 두가지 作物은 擴大促進에 필요한 稀少한 投資資金을 둘러싸고 競争하게 된다. 資本配분에 있어서의 優先順位의 決定은 각국의 경제여하에 따라 결정되어야 하는 것이며 이 問題에 대해서는 「調整시리즈(Adjustment Series)」의 特定 開發途上國研究(case study)에서 많이 언급되고 있다.

그러나 開發途上國은 世界市場을 피로히 가면서까지 그 資源을 輸出하려 할 것이 아니라 굶주리고 있는 自國民을 먹여 살리기 위해 집중시켜야 한다는 견해가 있는데 이 견해는 주목할만한 가치가 있다. 이것은 하나만 알고 둘은 모르는 견해라 하겠다. 방대한 人口가 榮養不足狀態에 있는 것도 사실이다. 그 중의 일부는 自給農家로 生産의 多角化를 도와준다면 충분히 먹고 살 수 있는 사람들이다. 그러나 대부분의 농가는 榮養不足狀態에 있다. 그것은 食糧이 있다고 하더라도 그것을 購買할 購買力이 없기 때문이다. 購買力の 增大는 社會的으로는 所得의 再分配를, 經濟的으로는 經濟發展의 全過程——開發途上國이 이 때문에 악전고투하고 있으며 그 때문에 다른 효과와 함께 그 나라에서 生産할 수 없는 시설을 輸入할 能力을 남겨 하는 것이며 또한 生産의 雇傭을 誘發시키기 위해 필요한 것—을 가져다 준다. 이와 같은 饑餓의 除去와 外貨輸入增大 사이에는 重大한 關係가 있는 것이다. 農產物輸出이 앞에서 말한 바와 같이 앞으로 장기간에 걸쳐 經濟發展에 대해 주요한 役割을 계속할 것은 틀림없다. (다

만 石油나 鐵物資源을 開發하고 있는 소수의 나라는 예외이다.)

(b) 先進國

이 명칭이 붙은 여러나라는 社會的 經濟的 環境이 크게 다른 異質的인 구를 이루고 있다. 설명의 편의상 이 나라들을 3개의 구로 나눌 수 있다. 즉 先進計劃經濟國家(DCPE), 先進市場經濟(DME) 輸出國家(주로 美國, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드)와 先進市場純輸入國(이중 가장 큰 것은 EEC와 日本이다)으로 나눌 수 있다. 이 區別은 明確한 것이 아니다. 예를 들면 DME輸出國은 약간의 農產物(약간의 溫帶產物을 포함하여)의 輸入國이며 다른 한편 DME輸入國의 일부는 特定農產物의 大量輸出國이기도 하다. DCPE 그룹은 輸出國인 동시에 輸入國인 것이다.

따라서 先進國의 목표가 先進國間的 農產物貿易의 흐름을 개선하는 것이라고 할 때 그것은 이른바 輸出國 그룹으로부터 輸入國 그룹으로 흐르는 단일흐름이라는 한정된 의미가 아니라 각기 다른 類型을 가진 모든 生産物에 대한 흐름을 의미한다. 예를 들면 유럽에는 農產物의 東西貿易——매년 歐洲經濟委員會 農業問題委員會의 資料로 分析되는 것——이다. DME輸出國과 DCPE와의 貿易——現在 穀物貿易이 대목적으로 행해지고 있다——도 있다. 西部유럽間, 예를 들면 地中海諸國으로부터 中央 및 北部유럽 여러나라로 거래되는 貿易, 또 EEC加盟國間的 貿易도 있다. 그리고 DM輸入國에서 DME輸入國으로 거래되는 貿易도 있다. 貿易自由化의 目的은 이 모든 면과 關聯된다. 先進國에 있어서의 다른 主要한 目的은 開發途上國으로부터 農產物의 大量輸入을 容易하게 함으로써 開發途上國의 輸出增大 努力을 돕는 것이다. 이 目標는 開發途上國을 위하여 정하여진 목표에 대응하는 것, 즉 開發途上國으로부터 年平均 5%로 輸入을 增加하는 것이다. 이 목표는 各先進國이나 또는 그 그룹에서 반드시 갈을 필요는 없다. 그것은 各國의 사정이나 過去의 輸入實績 여하에 좌우되는 경우가 많다. 이미 강조한 바와 같이 목표는 指標的인 것으로 다루어져야 하며 彈力的으로 適用되어야 하는 것이다.

先進國 중에서도 開發途上國으로 부터의 農產物輸入 增加 可能性은 그룹마다 다르다. 예를 들면 DCPE는 農產物原料, 바나나 및 熱帶產飲料를 大量輸入하기로 決定하면 그렇게 할 수 있을 것이다. 그것은 現在 이 같은 輸入物의 1人當消費가 낮기 때문이다. 그리고 食糧輸入도 계속 增大될 可能性이 있다. 先進市場經濟國에서는 이들 商品의 消費가 이미 높은 水準에 있거나 飽和狀態에 달했기 때문에 輸入增加의 可能性은 오

히려 植物性油, 설탕 및 肉類에 있고 또 어떤 나라에서는 穀物과 같은 溫帶生産物에 있다. 그러나 이러한 生産物의 大部分은 先進國 農家の 生産과 직접 競合되므로 적어도 短期間은 現實的인 利害의 對立을 피할 수 없다. 國際的 次元의 農業調整過程에서 얽려되는 것은 바로 그와 같은 이해충돌과 그와 類似한 일들인 것이다.

선진국, 특히 先進 食糧輸出國에서 조만간 생길듯한 調整問題의 하나는 개발도상국이 점차 自國의 需要量을 충족할 수 있게 됨에 따라 先進國의 개발도상국 수출은 서서히 줄어드는 문제이다. 이 경향은 환영하여야 할 일이지 유감으로 생각할 일은 아닌 것이다.

先進國간의 무역촉진은 모두 競合的인 溫帶 農産物과 관련되므로 國家간의 이해충돌을 일으켜 이 충돌은 현재와 같이 점점 날카로워질 것 같다. 그것은 農産物 생산증가가 이 농산물에 대한 수요증가 보다도 빨라지는 일반적 경향이 있기 때문이다. 이와같은 충돌은 社會經濟政策의 지극히 미묘한 문제에 저촉되므로 그 건설적인 처리는 關係國이 상대국의 調整問題의 성질에 대하여 이해하려고 할때에만 가능하다.

(c) 相互依存

開發途上國과 先進國의 農産物 貿易政策 사이에는 반드시 밀접한 相互依存關係가 存在하고 있다. 輸出用 生産을 擴大하기 위해서 開發途上國은 大量的 資本投下를 하지 않으면 안된다. 이것은 油椰子플랜테이션 (oil palm plantation), 설탕, 生産工場, 옥수수나 綿花 生産用 灌溉施設이나 그 밖의 어떤 施設이든 마찬가지이다. 이와 같은 資本의 投下는 世界市場의 展望이 상당히 밝다고 생각될 때만 이루어지게 된다. 만일 개발도상국의 投資家가 ——民間이든 公的이든—— 先進國의 여러가지 貿易障壁이 낮아질 展望이 거의 없다고 볼 경우에는 그와 같은 사업을 企圖하지 않을 것이다. 따라서 輸出用 生産擴大 決定은 市場接近 改善宣言과 동시에 행할 필요가 있다.

어떤 사람들은 다음과 같은 悲觀的 見解를 갖고 있다. 즉 市場接近이 改善되었다 하더라도 대다수의 開發途上國은 이 새로운 市場에 진출할 수 없을 것이라는 것이다. 그러므로 이런 종류의 貿易自由化는 아무것도 성취할 수 없고 따라서 불필요하다는 결론을 내리고 있다. 生産物마다 事情과 特徵이 있으며 그중 일부는 이 報告書의 뒷 부분에서 檢討하기로 한다.

時間差도 틀림없이 있다고 본다. 특히 일부 生産物에 있어서는 投資決定時期과 새로운 供給이 이루어지는 時期 사이에는 현저한 時間差가 있다. 일부 開發途上國은 開發possible 土地의 追加 下部構造와 서비스 그

리고 金融施設面에서 다른 나라보다 나은 것은 틀림없다. 開發途上國은 先進國의 輸出品과 價格面에서 競爭하기가 더욱 어려워지고 있는 것도 사실이다. 더욱이 過去의 歷史는 새로운 市場開放에 대한 反應이 너무 작은 것이 아니라 오히려 너무 많은 사례를 기록하고 있다. 이것은 1次生産物의 過剩生産도 그 한가지 이유가 된다. 그러나 이것을 一般化시키면 誤解를 낳을 수도 있다. 한가지 말 할 수 있는 것은 다음과 같은 것이다. 만일 開發途上國이 그 生産品을 가지고 보다 유망한 市場開放에 對應할 수 없었다면 그 開發戰略이 어딘가 잘못되었든가 아니면 先進國이 제스츄어를 보인테 지나지 않는다는 것이다. ——先進國은 그렇게 하는 것이 가장 값이 싸게 먹히기 때문이다. 市場接近의 改善으로 開發途上國의 輸出이 당장 增加되지는 않더라도 조만간 적극적인 反應을 보일 것이라는 假定이 나올 가능성은 제일 많다. 이런 의미에서 쌍방이 필요한 政策措置는 서로 對應하는 것이어야 하는 것이다.

先進國 사이에서 農業貿易의 흐름을 改善하는 能力의 크기에는 다른 한가지 성질을 가진 相互依存性이 있다. 달성할 수 있는 범위는 國民經濟에 있어서 現在의 農業部門의 위치가 어떠한가에 달려 있다. 예를 들면 그것이 勞動生産性이 높은 近代의 構造를 가지고 있는가 아니면 곤란한 歷史的 遺産과의 싸움을 계속하고 있는가에 달려 있는 것이다. 그것은 또 國內적으로 貿易의 흐름의 變化에 대하여 調整이 필요한 範圍과 그와 같은 農業調整을 행할 수 있는 速度 여하에 달려 있다——그것은 또 非農業部門에서 일어나고 있는 것에 依存할지도 모른다. 各國은 後述하는 바와 같이 이 점에서 매우 다른 狀態에 있다. 이것은 그 나라들이 모두 같은 정도와 같은 속도로 貿易自由化計劃에 參與할 수 없다는 것을 뜻하는 것이다.

일부 사람들은 이 같은 制約이 存在하고 있다는 것을 否定한다. 市場의 힘에 의한 資源配分에서 벗어난 經濟上的 資源利用形態는 추방되어야 할 惡으로 간주되고 있다. 이 割當이 最初로 達成되는 것은 一般的인 自由貿易으로 나가는 움직임이 급속하고 一致되었을 때이며, 各國의 個個 利益이 極大가 되는 것은 各國이 그 相互의 利益을 最大限으로 利用하였을 때라고 사람들은 말하고 있는 것이다. 이 方法에 現實的인 限界가 있다는 것은 나중에 밝히겠다. 그러나 現實世界가 19세기 經濟모델의 어떤 假說과도 결코 일치한 일이 없다는 것만은 여기서 지적할 수 있다. 土地는 말할 것도 없고 勞動과 資本은 各國間에 流動性이 없으며 農産物需給의 價格彈性도 缺如되어 있고 經濟單位間(즉, 各國政府間)의 去來力에 있어서는 平等性이

전혀 없다. 이처럼 現實世界는 수많은 制約으로 가득 차 있다. 이것은 一部國家 當局者들이 宣言보다 行動에서 쉽게 찾아 볼 수 있는 일이다. 아마도 이 특별한 貿易의 흐름을 漸進的으로 改善시키는 方法은 생각해 낼 수 있을 것이다. 그러나 그것은 農業部門이 어떻게 움직이는가에 대한 이해가 깊을 때만 가능해질 수 있을 것이다.

이 段階에서는 다시 두 가지 점을 말할 수 있을 것이다. 첫째는 農業調整은 앞에서 말한 바와 같이 단 한번으로 행동이 끝나는 것이 아니라 性格上繼續되는 過程이기 때문에 거기에 따르는 國際協議는 장래를 내다보고 언제나 발생하는 事態에 눈을 돌려 분쟁이 격화되기 전에 처리할 필요가 있다는 것이다. 趨勢를 주시함에 있어서 협력하는것도 貿易協定交渉과 마찬가지로 중요하다. 各國政府는 自國內의 制約 때문에 國際的으로 彈力性을 갖기는 어렵겠지만 분쟁을 平和的으로 解決하자면 彈力性이 요긴하다는 것은 말할것도 없다.

두번째는 農業調整의 基本目的이 무엇인가 하는 問題와 관련된다. 앞에서 말한 바와 같이 세계의 現況으로 미루어 볼 때 調整의 主要한 目的의 하나가 開發途上國의 農產物輸出 벨스를 증가시키는 것이며 또 하나는 先進國間의 貿易의 흐름을 改善하는 것이다. 그러나 이처럼 비슷한 목표의 배후에는 더욱 중요한 것이 존재하고 있다. 貿易 그 자체가 目的이 아닌 것은 銀行制度나 또는 航空管理制度가 그렇지 않은 것과 같다. 그것은 일정한 利益이 그것에 의해 획득되거나 획득되지 않는 메카니즘이다. 貿易擴大가 항상 보다 많은 利益을 가져온다고는 말할 수 없다. 어느 경우나 그것은 特定調整이 人間社會의 全般的 目的에 적극적으로 기여하는가를 가능하는 人間의 判斷에 따르게 된다. 이와같이 各國의 農業調整은 社會的 目的을 달성하려는 노력의 일부를 나타내는 것이다. 사회적 목적은 數學等式으로 나타낼 수 없으므로 어떤 단순한 基準을 가지고 A國이 B國보다도 열성적이고 效率的으로 조정하고 있다는지 C國은 國際交渉에서 D國보다 양보를 더해야 한다고 판단할 수는 없다는 말이 된다. 물론 各國에서 調整過程이 얼마나 진전되고 있는가를 보여주는 수많은 關係事實을 引用할 수는 있다. 그러나 그 關係事實은 目的達成度의 基準과 혼동해서는 안된다. 이점은 모든 目的과 모든 영향을 받는 利害를 모두 충분히 고려하는 調整이 가장 좋은 調整이라고 말하여야 좋을 것이다.

2. 共同體 貿易

로마條約에서 규정된 바와 같이 原加入國 6個國은 상호간의 貿易장벽을 철폐하고 공통적인 對外關稅를

채택하여 單一 貿易單位가 됐다. 새로운 3個加盟國도 경과기간이 지난 후 이 單位의 일부가 되어 모든 對外貿易은 共同規制의 대상이 되었다. 이와 같은 措置는 일부 다른나라들 보다도 會員國의 경제생활에 큰 意義를 갖는다. 貿易은 모든 會員國에게 역사적으로 특히 중요하기 때문이다. 1971年 9個國 전체의 商品輸入은 9個國 전체 國民總生産의 1/5弱이다. 또한 이 중요성은 國民 1人當 外國 貿易額을 나타내는 한가지 方法으로 나타낼 수 있다. 유럽 여러나라와 일본및 美國사이의 차는 크다. 外國貿易에 대한 높은 依存性 때문에 이 나라들은 世界市場의 변동, 전쟁 또는 그 밖의 다른 政治的 行動에 의한 방해등 여러가지 危險에 노출되어 있다. 따라서 이들 國家들이 이와같은 재앙에서 벗어나 강력한 貿易活動을 계속할 수 있는 메카니즘을 갖고자 하는 것은 이해할 수 있는 일이다.

〈表 1〉 1人當 總輸入, 1971年

〈달러〉

	全 品 名	F.A.F.*
벨 기 에 · 룩셈부르크	1,315	232
西 獨	556	146
英 國	430	133
프 랑 스	406	82
日 本	190	62
美 國	222	41

* Food, Agricultural raw materials and Forest products(食糧, 農產原料 및 林產物), SITC 0.1.2 (27 및 28을 除外) 및 4

資料: OECD, "Statistics of Foreign Trade"

(a) 現在의 類型

歐洲 共同體는 世界최대의 貿易單位이다. 6個國 만으로도 世界輸入의 27%를 차지하고 있으며 덴마크, 아일랜드, 英國의 가입을 합하면 그 比率는 35%로 늘어난다. 그리고 食糧 農產原料와 林產物 즉 「FAF」(表 1의 定義)은 9個國이 世界輸入量의 약 42%를 차지한다. 貿易에 있어서의 이와 같은 地位로 인하여 共同體에게는 貿易政策과 貿易調整이라는 특별한 책임이 부과되는 것이다. 1970년에 9個國은 FAF 產品을 288億달러 수입하였다. 그 供給源은 第2表와 같이 分布되어 있다. 共同市場이 설립된 결과 1970년까지에는 「域內貿易」은 이미 6個國 사이에서 중요한 位置에 오르게 되었다. 그리고 6個國과 새로 加入한 3個國 사이에는 傳統的인 貿易이 大量으로 행하여져 왔다. 1973年의 共同市場 확대로 域內 貿易의 몫은 더욱 커질 수 있다. 그것은 광범위한 農產物과 共同體에서 생산되는 모든 것에 미치고 있다. 第1類國으로부터의 輸入 19%중 절반이상(10%)은 美國으로부터 輸入한

것인데 이것은 美國 農產物 수출의 1/3이하이다. 開發途上國(第2類)은 9個國에 대하여 그 農產物 총수출의 약 1/3을, 第3類國은 그 輸出의 약 1/4을 수출하고 있다. 開發途上國 수출의 상당한 부분이 非競合產物인데 비해 第1類와 第3類의 여러나라가 9個國으로 수출하는 사실상 모든 農產物은 競合物이다. 다시 말하면 共同體내에서 생산할수 있는 것들이다.

〈表 2〉 FAF輸入 供給源 (9會員國, 1970年)

供 給 國	%
會 員 國 間	48.5
第3國 第1類(先進國市場經濟國)	19.0
第2類(開發途上國)	25.6
第3類(計劃經濟國)	6.9

資料: OECD, "Statistics of Foreign Trade".

〈表 3〉 FAF輸入 構成 9個國, 1970年

	%		%
熱帶產品(飲料, 바나나 油糧種子, 植物油 및 고무)	17.9	乳 製 品	4.9
穀 物 및 飼 料	14.8	果 實 및 약재 (바나나는除外)	12.0
肉 類 및 動 物	12.8	纖 維	7.5
		林 產 物	12.4
		其 他	17.7

資料: OECD, "Statistics of Foreign Trade".

다음 표는 1970년의 9個國 FAF 輸入構成을 대략 分類한 것이다. 熱帶產物(油糧種자와 植物油의 약절반을 제외하고)은 開發途上國으로부터 수입한 것이다. 開發途上國은 또한 穀物の 약 1/4(金額), 섬유의 1/3과 林產物 15%를 공급하고 있다. 나머지 대부분은 先進國으로부터 수입하는 것이다. 9個國의 FAF輸入중 非競合 產物의 比率이 낮은 것을 주목할만한 일이다. 纖維(羊毛은 제외) 및 熱帶產物(약간의 油種자와 油이외)은 전체의 1/4이하이다.

(b) 最近의 展開

第4表는 1955년과 1969년에 있어서의 FAF產物의 貿易의 흐름과 그 동안의 增加率을 나타낸다. 이들 產物의 世界輸出은 258億달러 증가하고 그 가운데 173億달러는 第1類國의 輸出增加분이다.

%면에서 第1類와 第3類는 각각 그 輸出이 2배이상 되지만 第2類는 39% 밖에 증가하고 있지 않다. 第2類의 53億달러라는 약소한 增加額 가운데 약절반은 第1類國으로 수출된 것인데 최고의 增加 %를 보여주는 것은 第3類國으로 나간 輸出額이다. 開發途上國 FAF 수출이 낙담할만한 상황이 된 理由는 다음과 같다. 즉 그 한가지 이유는 輸出產物 구성이 低成長의이고 低價格의 農產原料가 主가된 것, 그리고 또 한가지 이유는 開發途上國 產物이 직접 先進國 產物

과 競합할 경우 開發途上國은 그 市場의 몫의 유지가 더욱 곤란해지고 있기 때문이다. 이상이 일반적인 背景인 것이다.

6個의 FAF 輸入展開는 第5表와 같다.

〈表 4〉 1955년과 69년에 있어서의 FAF輸出의 매트릭스 (100萬달러)

輸 出 國	輸出先	第1類	第2類	第3類	世 界
第 1 類	1955	12,740	2,537	557	15,890
增加%	1969	26,730	5,258	1,180	33,200
		110	107	112	109
第 2 類	1955	10,480	2,508	511	13,530
增加%	1969	13,130	3,518	2,025	18,818
		25	40	297	39
第 3 類	1955	838	226	1,954	3,020
增加%	1969	2,420	960	2,488	6,160
		189	323	27	104
世 界	1955	24,060	5,270	3,020	32,440
增加%	1969	42,250	9,740	5,696	58,200
		75	84	89	80

(資料) United Nations, "Handbook of International Trade and Development Statistics", New York 1972.

〈表 5〉 6大國의 FAF輸入伸長 (1955년과 69년) (100萬달러)

輸 出 國	1955	1969	增加%
6 個 國	1,362	6,260	360
其他 西 歐	1,398	2,760	97
北 美	963	1,873	95
第 2 類 國	3,350	4,485	34
第 3 類 國	275	1,188	333
世 界	7,990	17,400	117

資料: 〈表 4〉와 같음.

3個의 FAF 產物輸出 伸長率은 80%(表4)인데 같은 기간의 6個國의 수입은 117%增加하고 있다. (美國의 同一產物輸入은 44%, 英國은 3%의 증가 뿐이다) 6個國간의 「域內」무역과 社會主義國(第3類國)으로부터 輸入이 급증하고 있는 것은 주목할 일이다. 6個國의 開發途上國으로 부터의 輸入增加(34%)는 日本(112%)과 社會主義國(297%)이 開發途上國으로 부터 들어오는 輸入增加에 비하여 적지만 北美(10%)와 英國의 減少(-21%)에 비하면 많다. 이와 같이 모든 나라로부터 FAF를 수입한 경우나 開發途上國으로 부터 수입한 경우에 있어서 6個國은 增加率이라는 점에서 日本및 社會主義國家와 美國및 英國의 중간에 위치하고 있다.

輸入增加를 든 베이스로 비교할 수 있을 때에는 伸長

率에 대한 價格의 영향을 제거할수 있다. 6 個國의 輸入을 로마條約 發効年度(1958年)로 부터 資料가 있는 최근까지 表로 만들면 表 6 과 같다.

〈表 6〉 共同體의 特定產品 純輸入量의 增加, 1958—71年
增加(+) 또는 減少(-)

	%		%
小 麥	- 34	커피	+ 81
大 麥	- 64	코코아	+ 40
옥수수	+ 146	茶	+ 62
사탕	+ 111	바나나	+ 61
食肉	+ 195	고무	+ 39

資料: FAO. Trade Yearbooks and Monthly Bulletin of Statistics

小麥과 大麥을 제외한 그밖의 產物은 대폭적으로 증가한 것으로 記錄 되어있다.

이상에서 간단하게 檢討하여 얻어지는 일반적인 結論은 原會員國인 6 個國의 輸入實績이 대개 世界의 FAF 產物 展開와 일치한 점이다. 그 輸入增加는 일부 國家보다는 적었지만 다른나라보다는 상당히 빨랐다. 일부 產物의 현실적인 減少나 또는 상대적인 減少는 다른 產品의 증가로 상쇄되고 있다. 共同體는 거의 모든 農產物의 自給率을 확대하고 있지만 이것은 檢討期間에 있어서 輸入에 대하여 抑壓的인 效果는 주지 않았다.

그것은 一般 經濟成長期로 消費가 계속 증가하고 있었기 때문이다. 그러나 後述하는 바와 같이 이 다행한 추세가 계속되리라고는 거의 생각할 수 없다.

3. 共同體의 貿易調整

비록 6 個國이 滿足할 量의 FAF 生産物을 正當하게 輸入하고 있다고 하더라도 —즉 이부분의 世界貿易의 伸張率과의 關係에 있어서 滿足할 量을—사실은 다음과 같다. 즉 이 部門의 增加는 時價 베이스로 年4% 強에 지나지 않고 또 最近에는 이 伸張率이 低下하고 있다. 게다가 開發途上國의 輸出은 매우 低率로 伸張하고 있기 때문에 만일 이 傾向이 계속된다면 第2次 10 個年 開發의 戰略은 目的을 實現시킬 수 없다. 따라서 FAF 貿易一般 특히 開發途上國 FAF 輸出의 擴大가 필요한 것은 분명하다. 이 變化를 達成하기 위한 努力을 開發途上國 자체가 하지 않으면 안된다. 이 문제에 대한 說明은 다른 總會의 資料에 있다. 先進國 전부도 努力을 하여야하는 것이다. 西獨 農務相 Ertl 씨는 다음과 같이 말하고 있다. 「나의 私的인 見解로는 開發途上國이 生活水準을 向上시키려는 것을 도와주고 또 價格이 合當한 그들의 生産品에 대해서는 共同體 市場接近을 시켜주는 것이 우리의 利益이 될 것은 말할 것도 없다.」

(a) 共同體의 몫(share)

政策目的에 대하여 數字를 들려고 하면 언제나 약간의 缺點이 따른다. 예를 들어 尙장 全體貿易擴大目標에서 主要輸入地域의 가능한 몫을 보여주는 數字를 들면 FAO가 世界貿易의 흐름의 量과 方向을 計劃—물론 이것은 바람직 하지도 않고 또 불가능하다—하러 한다는 示唆로 誤解 받을 것이다. 또 한가지 缺點은 現實의인 數字를 들면 이 數字가 注意를 政策論에서 數字—비록 그 數字가 순전히 例示的인 意圖에서 나온 것이라고 하더라도—有効性으로 論議를 빚나가지 한 다.

한편 여러 사람들은 考慮중인 調整規模가 어느 程度인가를 알고 싶어 한다. 그것은 두가지 理由 때문이다. 첫째는 貿易擴大案의 크기는 그 結果 農業部門에 대하여 요구되는 調整規模에 直接 영향을 미치기 때문이다. 둘째는 사람들이 貿易擴大의 世界目標 중에서 個個地域에 대하여 提示된 몫이 合理的이나 아니냐를 그들 자신이 判斷할 수 있게 되기를 바라기 때문이다. 이러한 문제를 막연하고 확실치 않은 설명으로 일버무리는 어렵지 않다. 그러나 여기서 말한 概念을 다소 數量化시키는 冒險을 하는 편이 훨씬 正直하다고 할 것이다. 이 경우 독자가 그 數字를 있는 그대로, 즉 앞으로 說明할 內容에 參考로 삼는 것이 바람직하다.

제 1 장 (a) 先進國의 節에서 선진국이 農業調整을 했을 때 1970년대 말까지 增加되어야 할 開發途上國 農產物輸出이 金額으로 38億달러(1970年價機) 라는 숫자를 들었다. 여기에서 첫번째 質問은 다음과 같다. 市場經濟 및 計劃經濟의 모든 先進國이 이 貿易促進運動에 參加했을 때 歐洲經濟共同體의 合理界限 몫은 어느 정도인가 하는 것이다. 몫이 합리적이기 위해서는 全體先進國 그룹 속에서의 共同體의 중요성에 相應하는 것이어야 하는 것이다. 그러나 어떻게 이 重要성을 쟁 것인가. 다른 基準은 다른 結果를 낳는다. 先進國 구름전체 가운데서 확대 共同體의 몫은 人口面에서 25%, GNP面에서 20%, 可耕地面에서 8%, 農業生産面에서 약 20%, 開發途上國으로 부터의 FAF 輸入面에서 약 35%이다. 어떠한 單一基準을 가지고도, 또 다른 기준을 합쳐도 客觀的으로 무엇이 公平한 몫인가를 提示해 주지는 않는다. 어떤 專門家は 한가지 %를, 다른 사람은 다른 %를 좋아할 것이다. 숫자는 다음과 같은 것이어야 한다. (a) 다른 先進國의 合理的인 몫을 남기는 것. (b) 共同體 農業部門의 農業調整 過程에 대하여 不可能한 要求를 하지 않는 것이다. 本 資料를 위해서 25%라는 中間數字를 골랐다. 이것이 지극히 恣意的이고 個人的인 判斷이 아닐 수 있다고 주장하지는

않는다. 이렇게 하면 共同體의 開發途上國 輸出增加額 38億달러 중의 몫은 11億달러로부터 12億달러 정도가 될 것이다. 이 경우 여기에는 食糧과 農產原料 뿐만 아니라 林產物과 纖維品이 포함되어 있다는 것을 想起할 필요가 있다. 이 總額에는 先進國 相互間의 貿易흐름을 改善한 結果 생긴 FAF輸入과 輸出增加도 加算되어야 할 것이다.

(b) 生産物의 構成

이 貿易調整 目標은 廣範圍한 食糧農產原料 및 林產物—각각 그 시장의 특징과 전망을 지니고 있다—로 構成되어 있다는 것을 잊어서는 안된다. 어느 生産物은 先進國의 첫째 關心對象이며 어떤 것은 開發途上國의 첫째 관심품목이고 또 어떤 것은 兩者의 관심품목이다. 어떤 것은 市場需要가 飽和點에 가깝고 어떤 것은 消費가 活發히 增加하고 있다. 어느 生産物은 貿易障壁이 輸出擴大에 대한 重要한 障礙일 것이며, 다른 어떤 生産物에 있어서는 開發途上國의 輸出用 生産擴大를 가로 막고 있는 것이 投資不足과 技術知識의 不足일지도 모른다. 重要한 生産物의 한 그룹은 開發途上國과 先進國에서 모두 생산되어 그 市場需要의 擴大 필요는 매우 느리다. 그 예는 곡물, 쌀, 설탕, 植物油과 담배이다. 이 生産物을 둘러싸고 利害가 衝突하고 있다. 輸出品은 輸入國이 自體生産의 擴大를 계속 抑制하였을 때만 그 輸出을 增加시킬수 있다. 輸出品끼리 볼 때는 開發途上輸出國이 先進輸出國과 競爭하고 있다. 이와 같은 特徵 때문에 이 그룹의 貿易調整은 가능한 뿐만 아니라 특히 世界規模의 協議가 필요해질 것 같다.

또 한개의 그룹—유감스럽게도 더 작지만—은 분명히 活發한 市場展望이 있고 그 需要는 生産이, 그 需要를 充足 시키기 위해 組織化되는 것보다 빠른 속도로 증가하고 있다. 그 예는 쇠고기, 大豆粕, 기타 濃厚飼料 및 特定熱帶生産物과 계절외에 생산되는 溫帶產 果實이다. 이 生産物에 한해서는 적어도 최근 몇년 동안 共同體生産者와 第3國 生産者 사이에 利害衝突은 없다. 모든 사람에게 生産을 增大시킬 餘地가 있는 것이다. 어떤 生産物, 그 예는 커피인데, 그 生産物의 需要는 일부의 나라에서 消費稅—이 稅金때문에 小賣價格이 오른다—때문에 制約을 받고 있다. 이와 같은 稅를 削減 또는 除去하면 輸入이 어느 정도 刺戟을 받을 것인가에 대해서는 다소 檢討할 需要가 있는 것이다.

위와 전혀 다른 生産物 그룹은 先進國(共同體 포함)의 工業—食糧, 農產 및 林產原料의 加工에 의해 生産되는 것이다. 만일 中間 또는 最終加工을 開發途上國에서 상당한 比率로 할 수가 있다면 그 輸出輸入을 增加

시킬 수 있다는 말을 흔히 듣는다. 이 나라들의 加工業의 擴大를 가로막고 있는 技術 및 기타 障壁과 함께 貿易障壁을 다소 내리거나 除去시킬 餘地가 있을지도 모른다.

이상에서 열거한 네가지 生産物 그룹은 아마도 貿易調整의 餘地가 있는 거의 모든 사태를 포함하겠지만 特定 下部그룹과 특별사태가 있는 것만은 의심할 여지가 없다. 貿易調整目標에 있어서의 共同體의 몫에 대하여 이 그룹이 각각 어떤 寄與를 하리라고 期待할 수 있겠는가. 貿易擴大目標을 個個 生産物에 割當하는 것은 지극히 非現實의이다. 그것은 앞으로 있을 個個 生産物市場의 展開를 豫見할 수 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 生産物 그룹 전체에 대하여 그리고 開發途上國 輸出生産, 可能性 共同體의 市場接近 可能性, 農業調整能力(제 2—4 부에서 논함)을 고려할 때 다음과 같은 推測을 할 수 있을 것이다. 즉 앞에서 말한 第1 그룹이 貿易增加 計劃額의 약 절반을 提供하고 다른 3 그룹이 합쳐서 나머지 절반을 提供한다는 것이다. 이 것은 1970年代말의 추측인데 그 다음에는, 예를들면 牛肉生産이나 加工産業을 일으킬때처럼 그 組織化로 말미암아 長期間이 요하는 生産物이 더욱 중요한 寄與를 하게 될 것이다.

4. 實行 可能性

目的에 定義를 내리기는 매우 쉽지만 그것을 實踐計劃에 옮기는 단계가 되면 그 實踐可能性을 판단하지 않으면 안된다. 그리고 政治的 決定이나 또는 行政措置등 目的達成에 필요한 것을 論議하지 않으면 안된다. 農產物 貿易調整의 實行可能性에는 두가지 서로 관련된 주요한 측면이 있다. 첫번째 측면은 FAF 生産物에 대한 共同體의 外國貿易政策과 특히 國境에 있어서의 統制機構과 기타 貿易規制措置—아마 그것은 修正될 需要가 있을 것이다—이다. 둘째는 共同體의 共同農業政策과 그 변경이 各 會員國의 農業部門에 미치는 영향이다.

(a) 貿易促進機構

共同體는 이미 그 國境 機構를 所有하고 있다. 이것은 農產物 支持價機의 테두리 안에서 貿易規制를 하기 위해 創案된 것이지만 이 機構는 輸入促進을 위해서도 사용할 수 있다. 이미 아는 바와 같이 어느 生産物에 대해서는 過徵金 制度가 있고 다른 生産物에 대해서는 協定關稅가 있으며 聯合國(associated countries)과의 協定에는 특정 生産物에 대한 特別協約이 있다. 그리고 또 특별한 사정이 있는 生産物에 대해서는 여러가지 特別機構가 있다. 어떤 경우에는 行政의으로 復雜하지만 이들 國境機構는 彈力的으로 運營되어 왔다.

다시 말하면 共同體의 農產物 價格을, 決定된 支持水準에 쉽게 安定 시킬 수 있게 하였다. 또 그것은 個個 輸入業者로 하여금 그들이 좋아하는 곳에서 바라는 量을 자유롭게 購入 할 수 있게 하였다. 그것은 共同體가 外國 貿易을 할때 割當制를 實施하고 있지 않기 때문이다. (英國에 대한 輸出과 英聯邦 食糧 協定の 경우는 제외) 그것은 또 聯合國에 대하여 關稅率이나 기타 供與를 허용하고 있다.

貿易促進은 이들 現存機構를 이용하는 여러가지 方法으로 遂行할 수 있을 것이다. 단순한 方法은 關稅理事會가 特定生産物의 國境價格을 削減하는 決定을 내리는 것이다. 이렇게 함으로서 過徵金은 自動적으로 줄어들고 市場接近은 많이 提供될 것이다. 또 하나는 市場規制를 받고 있지 않은 生産物의 現行輸入 關稅를 削減 또는 廢止하는 결정이다. 그리고 特定生産物에 대하여 현재 一部 聯合國에게 허용해 주고 있는 特惠關稅나 또는 제로關稅를 부여하는 결정도 내릴 수 있을 것이다. 市場規制와 過徵金 制度의 대상이 되고 있지 않은 生産物에 대해서는 開發途上國 政府 또는 輸出業者와 그 밖의 사람들에게 原產地가 그 나라인 輸入品에 부과한 過徵金의 일부나 또는 전부를 반환할 수도 있다. 이와 같은 特惠를 부여하는 두개의 機構는 開發途上國이 世界市場에서 그 몫을 유지하기가 곤란하다고 인정되는 生産物에게 더욱 알맞을 것이다.

위와 다른 아프리카로서는 一定生産物에 대한 不足拂 制度—共同體는 현재 극히 소수의 경우에만 採用하고 있다. —를 들 수 있을 것이다. 市場必要量의 極少部分만을 國內에서 生産하는 生産物의 경우에는 不足拂 制度가 다음과 같은 利點이 있다. 즉 큰 輸入部分을(보다 낮은) 國際 價格으로 獲得할 수 있고, 이것이 또 消費를 刺激하여 輸入量을 增加시키는 結果가 된다.

先進國이 一定生産物을 더 많이 輸入하는 것 보다 價格을 더 비싸게 支拂하는것이 開發途上國의 輸出輸入을 改善하는데 貢獻할 수 있다는 것은 여러번 示唆되어 왔다. 그것은 先例가 많다. 예를 들면 輸出國의 販賣委員會(Marketing Board)에 의하여 維持되고 있는 價格, 長期契約의 데투리 안에서 정하여진 價格, 英聯邦 食糧 協定처럼 廣範圍한 協定下에서 適用되고 있는(거의 해마다) 世界市場 價格을 넘는 價格, 政府間 상품협정하의 輸出割當 協定으로 지지되는 가격등이다. 共同體는 이러한 措置—농업에 대한 영향은 사실상 없으며 國際收支上에 다소 영향을 미칠뿐—중 한 가지 이상을 더욱 광범위하게 이용하는 이니셔티브도 고려할 수 있을 것이다.

행정면에 있어서의 몇몇 貿易促進의 어프로치를 여기서는 일반적인 意味에서 記述하였다. 이 방법 가운데는 성격상 世界규모의 貿易을 자극하게 될 方法도 있고 예를들면 開關途上國 전체에 이익을 주도록 선택적으로 사용할 수 있는 것도 있다. 일정한 機構는 일정한 生産物에만 적합하며 共同體에 있어서의 개개의 生産物 正세에 대해서는 제 4부 및 부록(加工品에 대해서는)에서 검토될 것이다. 그러나 共同體가 제시한 貿易擴大 目的을 달성하기 위해서 그 권한속에 여러가지 國境機構를 가지고 있다는 것은 이미 언급하였다.

(b) 進展하는 調整

두번째로 貿易目的을 달성할 수 있는가 하는 판단은 大量輸入 制限을 조정할때 共同體의 농업부문에 무엇이 요구되는가를 가늠하는 것이다. 農家 및 市場水準에 있어서의 農業調整의 여러가지 사태에 대해서는 報告書의 제 2부와 제 3부에서 논의되었지만 이 점에 대한 다소의 豫備의 考察은 農業調整과 貿易調整間의 상호 관계가 얼마나 밀접한가, 그리고 이 두 부문에서의 行動時期의 통합이 얼마나 중요한가를 밝혀줄 것이다. 제 3장(a) 共同體의 몫에 관한 부분에서는 共同體가 世界貿易增大 가운데서 차지할 수 있는 몫을 잠정적으로 數量化하고 일부 產物그룹이 그 한정된 市場내에서 갖는 競合의 성격 때문에 共同體 스스로의 生産을 다소 抑制시킨다는 것을 밝혔다. 그러나 生産을 얼마만큼 抑制시켜야 한다든지, 어떤 追加의 輸入을 위하여 生産을 얼마나 억제해야 한다고 말하면 오해를 사기 쉽다.

絕對量—靜態의 모델과 동시에 伸長率(動的 모델을 나타냄)을 의미한다—을 말할때 거기에는 二元的 사고 방식이 있다. 輸入量 X 가 10년 동안에 年率 4%로 신장하면 絕對量은 Y 가 된다, 伸長率이 5%면 總量은 Z 가 된다, $X-Y$ 는 一定量과 같다고 말하기는 쉽다.

FAO 모델에서는 目標가 1970년에 존재했던 추세와 관련하여 확립되어 있으며 그 이후에도 여러가지 사태가 일어나고 있다. 開發途上國 전체를 보면 農業生産量과 農產物輸出量은 최근 3년동안 想定된 伸長率을 훨씬 下廻했지만 輸出收入은 價格 상승때문에 이것을 보상하고도 남았다. 그러나 만일 1980년까지 生産物價格이 1970年 水準이나 또는 그 언저리로 내려가면 이 나라들의 輸出量이 70年代 후반에 대폭적으로 증가하지 않을 경우 輸出收入目標를 달성할 수 없다. 貿易促進 行動이 오래 지연 될수록 나머지 기간 안에 目的을 달성하는데 필요한 藥은 더욱 강력한 것이 될 것이다. 調整이 너무 과격하면 성공할 수 없기 때문에 무엇을 할 것인가 하는 決定이 늦어지면 건설적인 일이 더욱 어려워질 것이다.

1980年代는 어떻게 될것이나고 어떤 사람은 물줄은 지도 모른다. 만일 調整이 계속되는 과정이라면 1980年代에는 어느 정도의 追加輸入의 여지가 있어야 하는가. 38億달러의 追加나 아니면 그 이상이나. 開發途上國으로부터의 輸入伸長率이 목표를 사실상 달성했다고 하면 급격한 그 削減은 그들의 發展을 저해할 것이다. 한편 다시 10년과 같은 增加率을 갖는것도 先進國에게는 대폭적인 調整을 부과하게 될 것이다. 먼 將來까지 내다보는 것은 무익한 일이다. 여기서 假定的인 1980년에 대하여 논하는 調整을 한번만의 작업으로 간주할 수 없지만 이와 마찬가지로 調整이 1980年 이후 무한히 같은 속도로 계속되리라고는 생각 할 수 가 없다.

우리의 限定된 年代와 共同體에 대하여 제시된 한정된 目標로 이야기를 돌려보자. 이것은 도대체 外國 貿易 支出面에서 또 農業生産의 관계에서 무엇을 의미하는 것일까. 共同體가 정책을 변경한 결과 開發途上國의 追加의 農產物 輸出이 11億달러나 12億달러(제3장(a) 共同體의 묶에서 언급한대로)가 된다. 또 政策變更으로 先進國間의 追加의 農產物 貿易이 자극되므로서 생기는 餘分の 증가를 인정할 경우에도 이것은 共同體의 全商品 貿易—여전히 계속 확대하고 있는—의 收支 均衡에는 약간의 영향만을 미칠 것이다. 그러나 共同體 農業의 관점에서는 이것을 상세하게 검토할 필요가 있다. 여기에는 다시 靜態의 모델 보다는 動的인 모델이 적당하다. 왜냐하면, 이와 같은 大量輸入이 계속 확대하는 農業生産과 어떻게 조화될 수 있는가가 중요한 문제이기 때문이다.

앞에서 計劃 追加輸入의 절반이 加盟國 農家の 생산과 직접 경합하는 상품일 것이라고 추정하였다. 이것은 바꾸어 말하면 1970年 가격으로 약 6億달러가 된다. 이 額數에다 다른 先進國(第1類 및 第3類)으로부터의 競合產物 輸入增加額, 예를 들면 2億달러를 추가하지 않으면 안된다. 共同體 가격은 國際가격보다 비싸므로 이 8億달러는 예컨대 共同體 農산물 12億달러에 상당할 것이다. 農業生産이 70年代에 25%(다른 있을 수 있는 增加率은 뒤에 설명한다) 증가한다는 假說的 想定下에서는 1980년에 輸入의 餘地를 만들어야 할 12億달러의 產物은 그 해의 9個國 總農業生産額의 2%와 2.5% 사이에 상당할 것이다. 이 「여지를 만드는」 行爲는 共同體의 생산을 1970年代에, 25%보다는 오히려 22.5%나 또는 23%의 확대를 의미하게 된다. 이 숫자로 제시된 농업부문에서 필요한 調整은 단지 實行 가능한 것일뿐만 아니라 상대적으로 줄여 잡은 것으로 보인다.

그러나 이러한 結論을 내리는 것은 시기가 이르다. 이와 같이 단순한 매크로의 경제모델은 특정產物, 特定國, 개개 地域 또는 다른 종류의 農家に 관한 정보를 제공해주지 않는다. 發生할듯한 문제를 이해하기 위해서는 農家水準으로 내려가 농민들이 어떻게 당면한 調整問題—이미 심각한 단계에 도달하고 있다—에 대처하고 있는가, 市場의 不適應性이 더욱 많아지는 환경 속에서 그들이 所得向上을 어떻게 꾀하려고 하는가를 검토할 필요가 있다.

가맹국 9個國의 農業部門에는 상황에 큰 차이가 있고 또 各國 내부의 개개 地域 사이에도 더욱 큰 차이가 있을 수 있다. 共同體 전체의 객관적인 모습을 부각시키기 위해서는 各國에 대하여 集約的 研究를 하는 것이 바람직하겠지만 그것은 FAO 事務局이 이용할 수 있는 資金과 時間을 훨씬 넘는 일이다. 따라서 序文에서 말한 바와 같이 이 報告에서는 뒷장에서 西獨 1개국에서만 調整過程이 행하여지고 있는 것처럼 기술하는데 그치지 않을 수 없었다. 西獨에서 일어나고 있는 것은 대개의 加盟國의 경험과 대응하는 것이다. 그러나 記述하는 가운데서 西獨의 독특한 事情에 주의를 환기시키도록 노력하려고 한다.

Ⅲ. 農業部門의 調整

1. 歷史的 展開過程

人類의 經濟社會에 있어서 중심적이고 연속성 있는 特質은 노동력이 食糧生産으로부터 다른 職種으로 옮겨간 것이다. 그것은 몇세기에 걸친 완만한 過程이 있다. 처음에는 地域社會에 의해 부양되는 小數의 僧侶에서 騎士와 匠人의 집단으로, 그다음에는 다시 商人과 官吏에게로 옮겨가는 過程이었다. 그리이스, 로마 時代로부터 17世紀까지 非農業部門의 변화규모는 지극히 작은 것이었다.

그러나 오늘날 技術이라고 부르는 것이 農業과 製造業에 응용되기 시작하자 유럽에서는 노동력 移轉의 템포가 한층 빨라지기 시작했다. 19世紀 전체를 통하여 都市人口가 급속히 팽창하였고 農村에 있어서도 中世에는 결코 일어날 수 없었을 정도로 人口가 증가하고 있었기 때문에 人口爆發이 그와 같은 현상을 애매하게 만들었던 것이다. 食糧은 도시로 공급되고 있었으며 농장에서도 부양할 人口는 늘어 가고 있다.

유럽에서는 이와 같은 추세가 두가지 다른 方向으로 전개되었다. 일찍이 工業化가 실현된 英國에서는 商工業階級이 이미 19세기 중엽에는 政治에 대하여 큰 영향력을 미치기에 이르러 自由貿易과 그리고 해외로부터 低廉한 食糧을 수입하기 위한 정책을 펴나가기 시

작했다. 國內農業은 貧乏한 程度로 近代化를 強要당하였고 많은 勞動力이 土地를 떠났다. 이리하여 농민들은 극단적인 缺乏과 貧困의 시대를 경험하게 되었다. 이와 같은 배경 아래 20世紀에 들어서면서 압도적으로 勞動生産性이 높은 비교적 유리한 구조를 가진 大規模 農場이 農業部門에 대두하게 되었다. 工業化의 출현이 뒤늦은 대부분의 유럽大陸 여러나라에서는 地主들이 계속 政治生活를 支配하고 자신들의 農業利益을 보호하였다. 그들은 有事時에 대비한다는 安全保障論을 휘두르면서 各國은 食糧을 自給自足할 수 있는 태세를 갖추어야 하며 또 農業部門은 軍隊에 歩兵을 供給하기 위해 동원가능한 勞動豫備軍을 유지하여야 한다는 견해를 내세웠다. 그 결과 農家人口는 대체로 英國과 같은 고난을 경험하지 않고도 되었지만 그만큼 近代化가 늦어지고 農家は 영세한 채 勞動生産性은 低位에 머물렀던 것이다.

유럽인들이 많이 移住해간 海外溫帶國 여러나라에서는 土地의 供給이 거의 無限定에 가까웠고 農業機械의 급속한 改善으로 植民者들은 廣大한 土地를 耕作할 수 있었다. 대부분의 지역의 農場은 처음부터 勞動力이 크게 부족하였다. 따라서 勞動 生産性이 높지 않을 수가 없었다. 100年後 工業先進國의 國民經濟는 모든 부문에서 高度의 勞動生産性이 繁榮의 열쇠가 되고 뒤늦게 移民이 들어간 여러 나라들이 의외로 優位를 차지하게 되는 등 발전을 이룩하였다.

이와같이 過去의 歷史를 대략 훑어 보지만 하여도 그것은 農業調整 問題와 직접 관련이 있는 것이다. 오늘날 先進工業 世界의 각 지역에서 찾아볼 수 있는 對照的인 情勢는 선량하거나 또는 간악한 政治家에 의하여 생긴 것이 아니라 歷史的 事實의 複合的 結果였다는 것을 인식할 필요가 있다. 세계는 지난 100年 동안 理論經濟 모델에 따라 完全한 單一市場으로 發展한 것은 아니다. 生産要素가 完全히 流動的인 것도 아니고 또 모든 나라의 限界生産性이 같은 것도 아니다. 어떤 나라에서는 土地 集約度가 일반적으로 상당히 낮아 헥타당 收穫量을 최대한으로 늘리려고 노력해보아도 그 자체가 採算이 맞지 않았다. 그러나 人口에 대한 比率이 높기 때문에 높은 勞動 生産性을 실현할 수가 있었다. 그러나 그 밖의 나라에서는 土地가 不足하고 값이 비싸 헥타당 收穫量을 최대한으로 늘리지 않을 수 없었다. 게다가 일반 農家は 여전히 剩餘勞動力을 안고 있으며 農業 勞動生産성과 所得의 稼得能力은 다른 부문에 비하여 여전히 낮은 것이다. 食糧生産費에 있어서도 전자보다는 후자가 높은 傾向이다. 뒤에서도 언급하겠지만 유럽대륙같은 상황은 전자와 같은 경향

으로 나아가고 있으며 그 進行速度도 눈부신 바가 있다. 그러나 現段階에 있어서 兩者間의 격차는 거의 좁혀지지 않고 있다. 그 相對的인 低所得과 높은 生産費야말로 현재의 모습인 것이다.

제 2차 세계대전후 農業調整問題에는 두가지 새로운 양상이 추가됐다. 그 하나가 産業國家에 있어서의 「所得爆發(income explosion)」인데 이것은 社會經濟的인 不平等을 최대한 排除할 것을 요구하는 의견과 결부되어 있었다. 지난 25년동안 1人當 實質所得은 史上類例 없는 페이스로 向上된 한편 政府政策은 社會福祉立法을 비롯한 여러가지 수단을 통하여 最低所得層에게도 유리하도록 상당한 所得再分配을 促進해왔다. 이와 같이 繁榮이 이루어지고 擴大되는 過程에서 農家人口는 당연히 그 過程에의 참가를 요구하였다. 그리고 모든 나라에는 農業部門이 신속하게 대응하는 것을 가로막는 硬直性이 있기 때문에 각국 정부는 農業所得의 維持改善에 노력하는 과정에 끌려 들어갔다. 사실 이러한 것이 農業政策의 要諦가 된 것이다.

또 하나의 새로운 양상은 農產物 市場에서 단순히 季節的인 아닌 持續的인 現象으로 잘못된 調整이 현실적으로 존재하거나 또는 존재할 염려가 있다는 사태가 출현한 것이다. 공업 선진국에서는 人口增加率의 低下가 대부분 食糧, 農產原料의 1人當 消費가 포화점에 접근하고 있다는 사실과 함께 農產物 總需要의 擴大를 둔화시켰으나, 이와 같은 사태는 아이러니컬하게도 농업에 미치는 最新技術의 충격이 農業產出高의 增大에 급격한 자극을 주고 있는 時點에 생긴 것이다. 지난 15년동안 歐洲共同體의 年間 農產物 消費增加率は 2.7%였지만 農產物 產出高의 연간 增加率は 3.5%였다. 70年代의 消費增加率は 평균 1.5%에 지나지 않는 것으로 推計되고 있는데, 農業產出高의 增加率에 대해서는 의견이 엇갈려 있지만 아무리 신중한 예측자라고 하더라도 그 增加率이 1.5%를 대폭 上廻하는 것으로 보고 있다. 이와같은 趨勢가 엄연히 존재하고 또 예상대로 그것이 앞으로도 계속된다면 工業先進國의 農業政策轉換이 없는 한 工業先進國의 農業은 市場需要에 대하여 언젠가는 충돌이 불가피한 過程에 있다는 것을 함축하고 있다 할 것이다.

이 위험성은 다른면의 발전으로 어느정도 가리워져 있었다. 開發途上國에서는 都市人口의 膨脹과 이에 따르는 食糧需要增大—현재까지는 國內農業이 이것을 전부 充足시킬 수 없었다—로 말미암아 大量의 食糧輸入이 필요해졌다. 그리하여 先進國의 剩餘 내지는 初期的인 剩餘를 끌어내게 되었다. 예를들면 美國은 PL480에 의한 반출을 하였고 또 世界食糧計劃에 의한

반출이 多國間 베이스로 행하여졌다. 그리고 최근에는 이에 덧붙여 공급을 구하는 追加需要가 一部 計劃經濟國의 生産不足으로 생겼다. 이리하여 1973年 당시의 狀況은 대부분의 主要農産物이 남아돌아가는 것이 아니라 도리어 世界市場에서 高價格과 부족현상이 생기는 狀況이었다. 이와같은 情勢는 序文에서도 강조한 바와 같이 일시적인 현상으로 생각될 것이 틀림없다. 計劃經濟國의 長期計劃은 대량의 농산물 수입에 계속 의존한다는 생각은 아니다. 주요한 開發途上國에서는 綠色革命의 도움을 받아 食糧自給率의 向上趨勢를 보이다가 광범위한 지역에 걸친 氣象不順으로 중단되었지만은 이것도 회복되리라는 것이다. 만일 이와 같은 사태가 발생하면 市場의 調整不良 위험성은 農業部門의 生産擴充能力이 지나치게 커진 공업국가에서는 중대성을 갖게 될 가능성이 있다.

그러므로 두 가지 문제가 있는 것이다. 즉 所得을 농장인구의 기대에 맞추어 調整하는 농장단제의 문제와 供給을 需要에 맞추어 調整하는 市場段階의 문제가 그것이다. 그리고 이 두가지 문제는 서로 긴밀하게 연관되어 움직이고 있는 것이다. 지금까지 共同體 域內 뿐만아니라 다른 工業先進國에 있어서도 이 문제에 관한한 농업소득이, 일부는 다른 業種에 대한 많은 노동력의 持續적인 移動으로, 또 일부는 產出高의 급속한 增大로 호전을 보았다. 政策을 구성하는 두 기둥 가운데 한기둥이라도 넘어지게 되면, 다시 말하여 일부 나라에서 產出高의 擴大가 鈍化되거나 또는 정지되는 사태를 맞이하게 되면 農業所得政策의 전체적인 원동력이 위협을 받게 될런지도 모른다. 정책에는 한계가 있다. 이미 수많은 農民들 특히 아주 불우한 農民들이 現在에 비추어 적정하다고 느낄 수 있는 소득을 營農을 통하여 얻을 수 있는가, 또 그 전망은 어떨까 하고 自問하고 있다. 그들은 일제히 營農을 中止하지 않으면 안될 것인가. 아니면 經營體의 그정도의 調整과 對應을 더욱 추진시킬수가 있을까. 農民의 아들은 어디까지나 농업에 머물러 農民의 딸과 결혼하지 않으면 안되는 것일까. 모든 것이 經濟적인 問題만은 아니다. 調整過程의 人的構成은 어떻게 되는 것일까.

2. 農民에 의한 調整

農民들의 대응이 느리고 매우 신중하여 새로운 處理方式을 시도하지 못할 것이라는 생각이 여전히 나돌고 있지만 이것은 당치도 않은 말이다. 그들은 環境의 變化에 대응함에 있어 지극히 彈力的임을 실증했다. 최근 共同體의 產出高 增大에서 볼 수 있었던 史上類例 없는 페이스아말로 그들의 調整 能力을 보여주는 좋은 증거이다. 더구나 그들은 市場의 要求와 말단의 營農

가능성에 따라 한 두 가지의 單純 반응이 아닌 지극히 多樣한 수단으로 技術과 물시대의 도전에 즉각 응했다. 두 세가지 實例가 지금까지의 업적을 설명해줄 것이다.

〈表 7〉 特定商品의 產出高

	1948/52	1970
	감	자(100萬t)
9개加盟國計	62.2	46.1
中 西 獨	24.2	16.2
	家	禽 (100萬首)
9개加盟國計	502.4	867.1
中 西 獨	37.2	96.1
	계	란 (10 億개)
9개加盟國計	30.6	61.5
中 西 獨	3.9	14.6
	사	과 (1,000 t)
프랑스 및 이탈리아	1,121	3,780
	배	(1,000 t)
프랑스 및 이탈리아	467	2,390
	복	숭 아 (1,000 t)
프랑스 및 이탈리아	402	1,628

資料: FAO Production yearbook and monthly bulletin.

(a) 生産物의 轉換

2차 세계대전후 食糧不足이 解消되기 시작하자 마자 유럽의 農民들은 감자등 일부 生産物의 수요가 減少하고 있는 반면 가금류, 사과, 배, 복숭아 등 다른 生産物이 市場에서 強勢라는 것을 깨닫기 시작했다. 그들이 이와같은 情勢의 變化를 어떻게 이용하였는가는 오른쪽의 數値가 보여주는 대로이다. 西獨에서는 가금류의 飼育數가 3배로 늘어나고 계란 산출고도 3배 이상 늘어났다. 果樹栽培를 하고 있는 주요한 加盟國에서도 사과, 배와 복숭아의 생산은 각각 3배이상, 4배, 5배의 신장을 나타냈다. 農民들은 또 特定作物에 대한 유리한 支持價格에 적극적이고 급속하게 호응하였다. 예를 들면 1948/52년부터 1972년까지 사이에 프랑스와 이탈리아의 옥수수생산은 280만톤에서 1,350만톤으로, 그리고 프랑스와 서독의 菜種生産은 137,000톤에서 849,000톤으로 늘어났다.

또한 農民들은 生産費의 變化를 예의 주시하고 생산자의 相對價格의 變化에 호응하여 각각 耕種 生産構成을 조정하였다. 이리하여 勞動力이 더욱 부족해지고 비싸짐에 따라 그들은 勞動集約적인 밭작물로부터 勞動粗放적인 밭작물로 轉換을 꾀하였다. 西獨에서는 1951년부터 1971년까지의 사이에 根菜作物의 耕地比率이 25.2%에서 16.0%로 내려가는 한편 穀作에 轉당된 耕地比率은 54.8%에서 69.5%로 증가했다. 지금은 수많은 지역의 穀物栽培가 耕地面積의 80%를 차지하고

있으며 다른 가맹국도 이와 거의 비슷하다.

불행하게도 지금은 生産物 轉換을 할만한 餘地가 거의 남아있지 않다. 대부분의 생과실, 가금유와 계란의 共同體市場은 이미 飽和狀態에 달하거나 또는 그에 가깝다. 지금까지도 果樹를 줄이기 위한 獎勵金의 交付가 불가피 하였다. 아직까지 충족되지 않은채 남아있는 유일한 市場은 牛肉市場인데 이 분야에서도 生産擴大가 後述하는 바와 같이 특별한 障礙에 부딪치고 있다. 이리하여 앞으로 農民들은 市場展望이 밝은 生産物로 轉換함으로써 所得向上을 圖謀하지 못하게 될 것이다.

(b) 生産財의 生産性

최근 技術이 農業에 극적으로 적용된 이야기는 이미 알려진바와 같은데 이것을 말해주는 두세가지 實例를 보면 讀者들은 技術革新이 農民의 所得向上에 얼마나 중요한가를 상기할 수 있을 것이다.

1950년대 후반까지도 말에서 트랙타로 轉換하는 것이 더이상 계속되면 作物收穫量에 불리한 영향을 미치지 않을까하는 논의가 農業界에서 진지하게 交換되었다. 1950년부터 1970년까지 20년간 6個 加盟國으로 構成된 共同體의 말飼育頭數는 실제로 550萬頭에서 150萬頭로 줄어들었는데 1970년 당시 말의 대부분이 農業用이 아닌 리크리에이션용으로 이용되었다. 똑같은 기간에 加入6個國의 트랙타 台數는 50萬台 미만에서 350萬台로 增加하였다. 西獨의 트랙타 대수는 1949년의 76,000대에서 1971/72년의 1,39,000대로 늘어나 西獨은 耕地 100헥타당 트랙타화가 가장 進歩된 나라가 되었다. 수많은 小農들의 機械가 年間 충분한 時間 稼動하고 있지 않다는 뜻에서 그들은 이미 過剩 裝備 狀態에 도달했는지도 모른다.

이상과 같은 期間中 加盟6個國의 化學肥料消費量은 耕地面積이 실질적으로 바뀌지 않았는데도 약 3배로 늘어났다. (순수한 N, P₂O₅와 K₂O로 計測하여)

C. C. C와도 관련되지만 현재로는 窒素肥料를 極大量 使用하여 收穫量의 대폭증가를 달성하는 것이 실제적이고 또 收益性을 약속하는 것이 되었다. 西獨에서는 1964년부터 1971년 사이에 窒素肥料(N 換算으로)의 施肥는 50%가 증가하였는데 다른 한편 有機農藥과 有

〈表 8〉 耕種作物의 헥타당 收穫量 및 乳牛 1頭當 泌乳量의 增加率 1949\51~1969\71年

		西 獨 (%) 프 랑 스	
小	麥	57	98
大	麥	50	93
사	탕 무 우	37	59
牛	乳	60	57

資料 : FAO, Production yearbooks.

機 除草劑의 使用量은 각각 약 3배와 4배強의 증가를 보였다.

이 結果 지난 20년동안의 收穫量伸張은, 20세기 前半의 伸張이 상당히 저조한데 비하여 실로 놀라운 것이었다.

다른 EEC 加盟國에서도 이와비슷한 例를 보여주고 있다.

그것은 바로 生産財 支出이 아무리 上昇하여도 거의 採算이 맞고 따라서 農民所得도 向上하는 시기였다. 1962/63년부터 1972/73년까지 사이에 西獨에서 投入된 生産財의 額數는 55億 도이치 마르크가 增大된 반면 農業總產出額은 120億 도이치 마르크의 增加를 보였다. (단 兩者 모두 不變價格으로 計測한 것) 다시 말하면 追加報酬가 追加支出의 2배이상이었다. 共同體(舊 6個 加盟國) 農業總生産(수량)은 지난 20년간 60%의 증가를 보였다. 西獨에서의 증가는 50%로, 이것은 1970년에 달성된 것인데 여기에 投下된 勞動力은 1950년의 專業勞動力의 1/3이 되고 또 耕地面積도 5%줄어들었다. 이것이야말로 農民들이 經濟環境을 改善하기 위하여 오히려 技術을 파악하고 있는 것을 웅변으로 말해주는 것이다.

(c) 經營體의 規模擴大

農場 또는 營農建造物 안에서도 機械化가 진척된 덕분에 소정규모의 農場家族은 옛날보다 훨씬 넓은 面積을 耕作하고 더 많은 것소를 사육하며 더 많은 돼지를 肥肉할 수 있게 되었다. 그리하여 農民들이 小麥과 우유의 판매량을 增大시킬 수 있게 되면 그만큼 收入을 늘일 수 있다고 생각하고 耕作地나 家畜을 더 많이 손에 넣으려고 애썼다. 또 실제로 總費用中 固定費用이 차지하는 부분이 커져 農民의 單位產出高當 勞動所得은 작은 판매량에서보다는 큰 판매량에서 훨씬 커지게 되는 것이다. 게다가 農民의 負債가 급속하게 늘어나기도 하여 經營規模의 擴大를 도모하려는 자극을 더한층 받게 되었다. 예를 들면 西獨에서는 1963—1971년 사이에 農業總信用額이 거의 2배가 되고 營農地 헥타당 평균은 2,637 도이치마르크에 이르게 되었다.

〈表 9〉 15헥타 未滿 및 以上 農場의 實數 및 經營面積

		1949	1971
		實 數	
西 獨	15 헥타 未滿	1,727,000	867,000
	15 헥타 以上	210,000	294,000
	面 積 (헥 타)		
	15 헥타 未滿	7,433,000	4,416,000
	15 헥타 以上	6,045,000	8,307,000

資料 : "Statistisches Jahrbuch über Ernährung Landwirtschaft und Forsten, 1972". Verlag Paul Parey, Hamburg Berlin.

지난 20년동안 西獨에서는 農家規模構成에 현저한 변화가 생기기 시작했다. 西獨에서 생긴 변화는第9表가 보여주는 바와 같다.

이 곳안에는 상기 圖表가 보여주는 바와 같이 약 70만헥타가 農業經營에서 떨어져 나간 한편 약230萬헥타가 15헥타 未滿層으로부터 15헥타 이상층으로 옮겨지고 15헥타 이상층의 面積이 총면적에서 차지하는 比率은 45%에서 65%까지 늘어났다. 第1圖에서도 보여준 바와 같이 1960年 이후 이 추세에는 지극히 급속한 박차가 가해졌다.

프랑스, 벨기에, 화란에서도 이와 비슷한 進展이 눈에 띄었다. 프랑스의 농업도 지난 10年동안 약 30萬헥타가 줄고 약 260萬헥타가 20헥타미만 층에서 20헥타 이상층으로 옮겨 갔다. 베네룩스에서는 20年동안 약40萬헥타의 移轉이 있었다. 프랑스와 이탈리아에서 增加를 이룩한 것은 모두 20헥타 以上層인데 베네룩스와 西獨에는 15헥타와 50헥타 중간에 있는 階層이지 50헥타 이상의 階層은 아니다. 그 理由중의 하나는 다음과 같다. 즉 兩者는 한층 영세한 農場數가 지배적이었던 단계에서 출발하였기 때문인데 이것은 바로 農家經營規模 擴大過程의 중간단계에 있음을 보여주고 있는 것이다. 상당히 短期間에 移轉된 土地面積이라는 視點에서 판단할 때 再構築은 아직 끝나지 않았다는 느낌이 들며 農家에서 利用 可能な 勞動力을 충분히 活用하는데 필요한 基準에 비하면 아직도 앞길이 먼 형편이다.

〈表 10〉 프랑스 및 베네룩스의 農場規模의 變化

프 랑 스		1960	1970
		1,000 헥 타	1,000 헥 타
	20 헥타 未滿	10,817	7,894
	30 헥타 以上	19,345	21,952
베 네 룩 스		1950	1970
		1,000 헥 타	1,000 헥 타
	10 헥타 未滿	1,554	775
	10 헥타 以上	2,605	3,009

資料: "Yearbook of Agricultural Statistics 1972". Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.

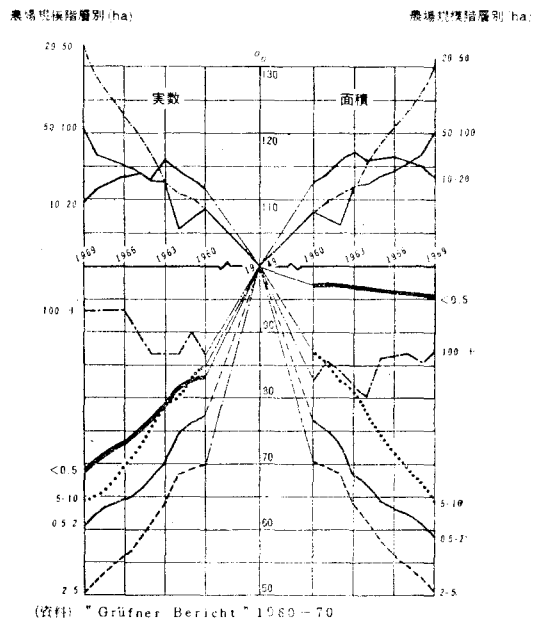
또 이와 같은 변화는 몇몇 現地調査에서 確認된 바와 같이 많은 農民들의 土地飢餓를 결코 만족시켜주지 못하였다. 追加農地를 購入하고 싶은 農民들은 시장에 내놓은 農地가 거의 없는 현실에 직면하고 있다. 예를 들면 슬레스비히,홀슈타인에서는 1952년부터 1966년까지 사이에 總 營農地 面積중 個人的 買却으로 소유지가 바뀐 面積比率은 年間 0.5%와 0.91% 사이를 오르내렸다. 離農者 대부분은 개인의 安定保障 形態로, 그리고 자기 자식에 대한 투자로 자기 土地所有權을 維持하고 싶어한다. 다른 共同體會員國에서도 이와 비슷

한 상황이 벌어지고 있다.

일부 農民은 追加土地를 賃貸함으로써 이 장애를 迂廻하려고 애쓰고 있다. 1949년부터 1960년까지 西獨의 小作農地面積은 13%가 늘어난 반면 自作農地面積은 6% 줄어들었다. 그러나 이러한 증가는 10헥타 이상의 農場에서 특징적으로 생기고 있었다. 그러나 그렇더라도 農地賃貸의 小作地面積이 農耕地 面積의 24%를 차지하고 있는 西獨에서는 프랑스(약45%)와 화란(53%)의 경우처럼 그다지 중요하지 않다. 西獨의 많은 農民들은 「싼 값으로 빌리는 것 보다는 비싼 값으로 사는 편이 得이다」라는 속담을 여전히 지키고 있다.

그리고 農民들은 그들의 畜產活動 규모를 확대하고 있다. 西獨에서의 젖소의 平均飼育 규모는 1949년부터 1971년까지 사이에 3.5頭로부터 7.7頭까지 증가하였다. 이것보다도 더 의의가 있는 것은 1969년부터 1971년까지의 2년 동안에 젖소의 사육규모가 21頭이상인 계층의 젖소 頭數比率이 37.4%에서 42.8%까지 증가하고 養豚規模가 21頭 이상인 階層의 總飼養比率은 46.2%에서 51.4%로 증가한 것이다. 그러나 프랑스나 英國을 除外한 다른 공동체 여러나라와 마찬가지로 西獨의 典型的인 畜產 經營體는 여전히 零細規模이다. 그리고 農民의 畜產所得은 더욱 과학적이고 더욱 경제적인 飼料 給與方式을 採擇함으로써 好轉되고 있다.

〈圖 1〉 各農場階層에 있어서의 農場數 및 農地面積의 變化: 1949~1969年 (1949=100)



(d) 非農業所得의 取得

省力技術導入은 小農場의 全家族이 專業으로 農業에 종사할 필요가 없게된 것을 뜻하였다. 共同體의 1966/67年 調査에 의하면 全體農家の 36%는 專業의 就業者數가 1명 미만이고 또 33.6%가 2명 미만이었다. 그와 동시에 期待所得은 그러한 小農家에서 모든 가족에게 充分한 所得을 供給할 수 없는 水準까지 올라갔다. 因此하여 農民이나 또는 그 家族은 農外部門에 就職하는가 아니면 그 보다는 못하지만 다른 農場에 就業함으로써 家族所得을 보충하고 있다. 대부분의 경우 農家에서 生活하면서 農外部門에 就職하는 것은 젊은 세대들이다. 부모가 농사일에서 손을 떼면 營農은 그 時點에서 中斷되고 土地는 다른 農民에게 賃貸될지도 모른다. 그러나 家屋은 그대로 住宅으로 보존될지도 모른다.

이상과 똑 같은 共同體調査에 의하면 經營者 또는 그 家口員의 누군가가 농외로 就業한 것은 全農家の 38%였는데 이 比率이 제일 높은 곳은 西獨이며 가장 낮은 곳은 프랑스였다. 農외의 就業機會가 地理적으로 널리 分布되어 있는 곳에서는 兼業農業이 중요시 되는 경향을 볼 수 있다. 西獨에서는 補助的 農外所得을 가지고 있는 兼業農家와 農外所得이 압도적인 비중을 차지하고 있는 兼業農家 사이에는 뚜렷한 구별이 있는데 1972年의 全農家數에 있어서의 그 比率은 전자가 16%, 후자는 45%였다. 1헥타 미만 農家の 1/10強이 農外所得을 실현하지 못하고 있었다.

1970年 15헥타 미만의 1,000농장에 대하여 행한 西獨에서의 分析에 의하면 兼業農業이 專業農業과 農業拋棄의 中間段階에서 어떻게 이용되고 있는가를 알 수 있다. 60年代의 10年 동안에 所得의 절반 미만을 農外에서 얻고 있는 集團에서는 農家の 41%까지가 農耕地面積을 늘리고 18%가 그 面積을 줄이고 있었다. 그러나 이와는 반대로 所得의 절반 이상을 農外에서 얻고 있는 集團에서는 위와 對應하는 숫자가 각각 19%와 39%였다. 이것은 후자의 集團에 속하는 農民들이 그들의 營農活動規模를 줄이고 있으며 窮極의으로는 전전적으로 또는 그에 가깝게 다른 農業形態에 依存하게 될 것임을 示唆해 주고 있다. 兼業農場은 귀중한 社會機能을 다하고 있으며 여러가족이 專業農場을 가지고서는 도저히 自立할 수 없는 經營體로 生活하면서도 兼業農場으로 만족스러운 소득을 얻을 수 있기 때문이다.

(e) 他業種 移轉

營農으로 만족스러운 所得을 얻을 希望이 전혀 없는 사람은 다른 業種으로 옮겨가기도 한다. 물론 이것만이 다른 業種으로 옮겨가는 것을 誘導하는 유일한 動

機는 아니지만 이 문제를 考慮할 경우에는 決定的으로 重要한 事項이 된다. 그리고 經濟成長이 계속된 지난 20년 동안에는 다른 職業을 찾기가 비교적 쉬웠다. 이리하여 營農後繼者가 없는 農民들의 은퇴와 함께 農業勞動力은 다 아는 바와 같이 줄어들었다.

〈表 11〉 EEC域內의 農業勞動力 減少 (1955~1970年)

	男 子 단 1955=100	計	減少(計) 年 率 %
西 獨	54	53	4.1
프 랑 스	51	45	5.2
이 탈 리 아	41	50	4.5
화 란	64	73	2.1
벨기에 — 룩셈부르크	47	34	6.9
舊 6 會員國	48	49	4.6

出處: "Yearbook of Agricultural Statistics, 1972". Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.

E. E. C 域內의 農業勞動力은 15年 동안에 절반 이상이 나 減少하였다. 이탈리아와 화란 두 나라에서는 男子勞動力의 減少가 總勞動力의 減少에 비하여 상당히 빨랐다. 西獨에서는 農業勞動力이 減少하는데 다소 긴 시간이 걸렸는데 1971/72年의 專業 就業者數는 1950/51年에 1/3弱이 되었다. 지난 5年間의 減少率은 年間平均 7.5%였다. 그럼에도 불구하고 地域隔差가 눈에 띈다. 西獨 뿐만 아니라 다른 여러 會員國에서 移轉이 가장 빨랐던 것은 (a) 그 지방의 代替就業機會가 많이 존재하고 (b) 農業構造가 省力方式導入을 가능케 하는 地域이다. 移轉이 가장 부진한 곳은 僻地인데 이 地域은 대부분의 경우 아주 零細하고 두드러진 過剩就業農場을 안고 있는 것이 현실이다.

이와 같이 勞動力 移轉이 繼續되는 過程을 前提로 하여 農業構造와 農業所得에 관한 問題 解決을 豫測하는 專門家들이 많이 있다. 그들이 主張하는 바에 의하면 젊은층이 離農하고 後繼者가 없는 高齡農民이 은퇴하면 자동적으로 農業人口가 줄어들고 農場規模를 확대시키게 되며 또 農場에 남은 農家人口가 所得向上을 실현시킬 수 있는 人間對土地比(man/land ratio)를 낮게 된다는 것이다. 이것은 만족스러운 人間對土地比로 간주되는 것이 어떤 것인가에 달려 있다. 그러나 100헥타의 農地當 9명의 就業者를 안고 있는 현재의 英國의 현실을 日標로 하여 年間 5%의 비율로 줄여든다고 할 때, 西獨, 이탈리아와 화란이 이 비율을 達成하려면 앞으로 20—30年의 세월이 소요될 것이다. 그리고 그때까지는 위의 비율 자체가 過剩 就業의 表示로 看做될 것은 거의 틀림없다. 構造改善에 대하여 지난 20年 동안의 經驗에서 얻을 수 있는 명확한 結論은 農場規模가 지극히 크게 변하는 事態를 隨伴하지 않고 勞

動力이 얼마나 놀랍게 減少하는가 하는 것이다.

(f) 農民의 態度

지금까지 考察한 현실적으로 큰 變化의 하나는 분명히 職業으로서의 農業과 社會的 地位로서의 農業 人口의 태도가 바뀐 것이다. 제 2차 세계대전까지는 營農이 유럽 全域에서 세습적인 生活樣式으로 간주되었다. 그러나 지금은 營農이 採算에 맞으면 追求하여야 할 일 이겠지만 그 經濟的 展望이 家族이 期待하는 基準에 맞지 않으면 그만두어야 할 일로 널리 간주되고 있다. 農民은 어떻게 하여 그 投入生産性을 向上시킬 것인가, 어떻게 하여 投資에 대한 報酬를 改善하고 또 어떻게 하여 所得을 最大限으로 할 수 있는가를 생각할 줄 알게 되었다. 農民은 지금까지와 마찬가지로 다른 所得源으로 家族所得을 補充하는 한편 經營規模를 擴大할 機會를 노리고 있다. 農民은 농업의 기계화로 都市와 定期的인 接觸을 유지할 수 있게 되었다. 農民은 또한 라디오나 텔레비전을 통하여 주로 都市의인 視點에서 오락과 문화를 누리고 있다. 農村地域에서는 營農이 이미 支配的으로 比重이 높은 職業이라고는 할수 없게 되었다. 이리하여 西獨에서는 주민수가 500명 미만인 작은 部落에서도 農業人口가 차지하는 比率은 불과 40%밖에 되지 않는다. 農業이외의 業種이라든지 그 밖의 思考方式이 農民의 주변을 둘러싸고 있는 것이다. 또 농업기계화의 덕분으로 都市住民들이 商用과 주말의 리크리에이션과 休暇를 위하여 田園地帶로 나가게 되었다. 農民은 이들이 시골집을 지을 땅을 팔거나 또는 그들에게 乘馬用으로 빌려줄 땅을 飼育하는 일을 다시 하게 되었다.

社會變化를 초來한 또 한가지 原因은 結婚年齡이 빨라진 것이다. 西獨의 農家人口 가운데 25세미만의 既婚者 비율은 1939년에 41.5%였던 것이 1962년에는 56.7%까지 증가하고 있었다. 그 결과 젊은 부부가 농장을 상속하려면 25—30년을 기다릴 가능성이 있다. 이러한 事情도 있고 또 職業訓練施設이 현재 수없이 늘어나고 있기도 하여 그들은 이것을 이용하여 다른 여러가지 職業으로 옮겨가고 싶은 마음이 생기는지도 모른다.

農業에 머무르는 사람들에게는 그들의 社會的 地位에 대하여 精神分裂症의인 態度를 취하는 경향이 보인다. 앞에서 引用한 調査에 의하면 農民의 과반수는 工業勞動者들의 生活이 자기들의 생활보다 낫다고 생각하고 있었지만 그 대부분이 農業으로부터의 轉職을 희망하지 않았다. 대부분의 農民들은 그들의 營農制度和 用法이 環境—土壤의 特徵, 氣象, 市場接近 —에 의하여 좁은 범위에 한정되어 있는 것으로 믿고 있었다. 바

로 이 사람들이 지난 20年동안에 걸쳐 그것을 실감하지도 않고 營農方式을 크게 바꾼 것이다. 그들을 農場經營이 어디까지나 企業이기를 希望하면서도 記帳을 싫어했다. 그들은 또 協同組合과 農業者同盟이 그들의 利益을 지켜 주기를 희망하면서도 이 組織에 대한 經營參加를 바라지 않았다. 물론 이 後者의 矛盾形態는 農民에게만 한한 것이 아니다. 그러나 그들의 가장 큰 소원은 자식들의 생활이 그들의 過去 生活보다도 나은 것이 될수 있게하는 것이다. 그리하여 이 소원을 成就하기 위하여 農民의 대부분은 그들의 자식들이 다른 職業으로 옮겨가야 한다고 믿고 있다. 西歐에서 農村社會와 都市社會가 交叉함으로써 생긴 주요한 결과는 아마도 農村人口에 태도의 流動性을 새로운 創出하는 것이 아니었나 보인다. 이러한 流動性은 일부는 農場에서 技術革新을 언제라도 採用하려는 그들의 姿勢에, 그리고 일부는 生活水準 向上의 길이 열릴 것으로 보이는 곳에서는 그들의 자식들을 다른 職業으로 옮기고 싶어하는 그들의 결실한 소원과 같은 것에 바탕을 두고 있었다.

3. 所得政策

印象의이라는 말은 그들의 經濟的 地位를 向上시키는 여러가지 方案을 模索할 때 보였고, 그리고 현재도 여전히 보여주고 있는 재주와 지각을 特徵지어 주는데 적합한 말이다. 그러나 이러한 모든 협력은 그들의 所得上의 劣位性을 克復하는데 아직 不充分했다. 다른 部門에서 比較할 수 있는 能力을 가진 就業者들에 비하여 西獨, 프랑스, 이탈리아의 農家人口의 可得額은 아마도 60—70%가 아닌가 보인다. (물론 이와같은 계산은 여러가지 方法論的 困難性으로 혼란되어 있지만 이같은 隔差는 現代世界에서 받아들이기가 어려운 까닭에 各國 政府는 農業經營의 近代化를 促進시키고 所得向上을 支援하며, 그리고 1972年 뮌헨에서 열린 FAO의 歐洲地域會議에 모인 代表들의 말을 빌리면 經濟全體 안에서 農業部門을 現在와 未來의 社會的, 經濟的 그리고 技術的 發展과 調和的으로 統合하는데 있어서 政府가 積極的 役割을 遂行하는 것이 옳다는 것을 더 느끼게 되었다. 이미 1950年代에 각국정부는 農業所得 支持를 위한 施策을 강구했는데 그 후 그 시책은 共同體의 공동농업정책하에 통합되고 그 接近化가 도모되기에 이르렀다. 초기단계에서는 이 實施計劃 가운데서 가장 높은 비중을 차지한 것이 價格支持施策이었는데 농업 내부에 있어서의 低所得問題가 더욱 광범위한 범위에서 행동을 요구하고 있는 것이 점차 뚜렷해지게 되었다.

오늘날 所得向上에 대한 接近은 어디까지나 多面的이어야 한다는 점에서 널리 의견이 일치하고 있다.

(a) 價格과 算出高

共同體가 창설될 때 農產物 價格의 일반수준은 매우 당연한 일이지만 나라에 따라 큰 차이가 있었다. 그리하여 共同體의 農產物 가격정책상 제일 먼저 손대야 할 일은 가능한 한 단기기간내에 그 가격을 공동수준에 접근시키는 것이었다. 이것은 일부 加盟國의 現行價格이 실질적으로 凍結되지만 다른 加盟國의 가격은 상당히 빨리 引上되는 것을 뜻하였다.

지난 13년 동안에 西獨의 價格指數는 3% 늘었지만 이탈리아에서는 30%; 벨기에와 프랑스에서는 각각 33%와 47%가 증가하였다. 현재는 價格의 接近化가 많이 실현되어 閣僚理事會가 특정 農產物의 가격결정을 내리면 그 결정은 일률적으로 전체 會員國에 적용된다. 그러나 각국의 農業產出高에 있어서의 商品構成은 雜多하여 國別農產物 價格指數의 변화율에는 여전히 큰 격차가 있는 것이다.

〈表 12〉 農產物價格指數, 1958~1971年

	1958		1971	
	1963=100			
西獨	94	97		
프랑스	86	126		
이탈리아	90	117		
화란	97	120		
벨기에	85	113		
룩셈부르크	94	118		
舊 6 會員國	90	11.5		

(資料) "Yearbook of Agricultural Statistics, 1972".
Statistical Office of the European Communities,
Luxembourg.

共同體의 農產物 價格政策은 가격의 接近化 조치와는 별도로 두개의 주요 목표를 지향하고 있다. 즉 安定化와 支持가 그것이다. 계절변동에 대항하는 安定化는 당국이 買上에 출동하는 介入價格을 고정시킴으로써 달성된다. 세계시장의 변동에 대해서는 安定化가 堰止價格과 課徵金 制度의 운영으로 달성된다. 價格支持는 農장경영을 타당하게 하는 經營主에게 適正所得을 보증하는 것이 목적이다. 그러나 「適正(reasonable)」이라고 하는 所得水準이 여러가지 해석의 여지를 남겨 놓고 있는 것은 말할 것도 없다. 우선 첫째로 거의 전 부라고 해도 과언이 아닌 自營主로 구성되고 있는 농업에 있어서의 價格의 固定化는 다른 사업에 있어서의 賃金의 고정화와 비슷하다는 것을 상기하여야 할 것이다. 둘째로, 生計費 指數의 동향이 널리 알려져 있다는 것, 다른 業種의 賃金과 俸給의 상승, 農用 生産財 가격의 앙등을 지적하는 農業團體의 활동과 農場人口가 여전

히 일반적으로는 低所得層이라고 자각하고 있는 것을 고려에 넣어둘 필요가 있는 것이다. 이러한 考察 전부가 農產物 가격의 年次決定을 위하여 소집되는 農相理事會의 의사결정에 영향을 미치게 된다. 게다가 加盟各國의 내부사정이 여러가지로 다르기 때문에 거기에서도 또 복잡한 문제가 생기는 것이다. 그리고 흔히 있을 수 있는 일이지만 어느 한 나라가 特定商品價格을 인상하지 않을 수 없는 특수한 필요성을 강조할 수 있다고 하여 그 要請이 일단 승인되면 그로 인하여 생기는 새로운 價格인상이 필요하지 않은 加盟國까지 포함한 전체 會員國에게 이익을 가져다 주는 것이다.

이와 같은 狀況을 전부 감안하여 共同體는 1958년부터 1971년까지의 기간에 年率 2%의 비율로 域內農產物 가격의 평균 수준을 끌어 올릴 수 있다는 것이 드러났다. 그리고 이 年率은 購入農用生産財의 가격상승율을 下廻하고 다른 산업부문의 貨幣賃金의 上昇率을 대폭 下廻하고 있는 것이다. 그러나 1972年 봄 農相理事會는 다소 중요한 價格引上을 결정했다.

이와 같이 農產物 가격에 관한 政策은 상당히 억제되어 있었는데도 共同體 전역에 걸쳐 농업소득 수준은 生産性이 증가된 덕택으로 현저하게 향상되었다. 1964년부터 1970년까지 사이에 專業勞動 單位當 要素費用으로 본 純附加價値는 舊 6개 會員國에서 4.4%, 그리고 새로 가입한 3개국에서는 3%의 平均 年率의 상승(단 實質로 본)을 보여주었다. 위와 같은 기간에 非農業部門에 대하여 같은 計測을 해본 결과 舊 加盟國과 新 加盟國의 상승율은 각각 4.7%와 2.4%를 나타내어 이것은 신 가맹국이 아니라 구 가맹 6개국의 농업부문의 상대적인 地位가 다소 惡化된 것을 보여주고 있다.

農業所得을 支持하는 유일한 주요한 武器로 價格政策을 採擇하면 거기에는 갖가지 不利益이 따르게 된다. 우선 첫째로 價格政策은 대체로 單位 生産費가 낮은 大規模 生産者에 대하여서도 不必要한 剩餘利潤을 불가피하게 주게 된다. 그 다음으로 特定小農階層이 自立할 수 있는 입장에 설 水準으로 價格을 固定하면 그로 인하여 어떤 狀況에서는 農業의 재구축을 圖謀하고 勞動力을 다른 부근으로 옮기는 프로세스가 軋어 鈍化하게 될런지도 모른다. 그러나 그보다도 더 重要한 것은 效果的으로 農業所得을 支持하는 價格水準의 効果가 너무 지나쳐 一部農產物에 대해서는 市場이 吸收할 수 있는 이상으로 產出高의 확대를 自給할 줄 모른다는 것이다. 價格支持가 所得政策의 手段으로 행사할 수 있는 範圍에는 現實의인 制約이 있는 것을 이와같은 考察로 認識되었다. 따라서 각국 政府는 價格政策을 所得同上이라는 同一目標를 指向한 다른 計劃으로

더욱 補充하게 되었다.

(b) 社會給付(social benefits)

意義 있는 한 機會가 社會立法의 分野에 나타났다. 大部分의 共同體 加盟國에서는 最近까지 農家人口가 에를들면 健康保險, 老齡과 障害年金에 대하여 賃金 및 俸給生活者에 準한 社會福祉 給付를 받을 資格이 없었다. 이 變則性은 대폭 改正되었다. 西獨에서는 健康保險이 1972年 가을 農家人口에까지 擴大 適用되었다. 老齡年金은 지금 普及되고 있으며 西獨에서는 60歲 以上の 農家人口에게 支給되고 있는데 無能力者의 경우에는 55歲부터 適用을 받게 되어 있다. 1972년에는 西獨에서 55萬名의 農業關係者가 이미 老齡年金의 給付를 받고 있었다.

共同體는 현재 指令 第72/160號로 各國의 農業年金事業에 대하여 財政分擔을 하고 있는데 이 지령에 의하면 65歲로 은퇴하는 대저자에게는 年額 900計算單位 獨身者에게는 600計算單位의 年金이 支給되고 있는데 特定 無能力者의 경우에는 農場을 포기할 것을 前提로 55세부터 支給 받게 되어 있다. (構造改革에 관한 3(d) 참조 할것) 이 이니셔티브의 目的은 만일 그렇게 하지 않으면 農場을 포기할 餘有가 없는 老齡者의 은퇴를 促進시키는 것도 그 理由의 하나이고 農家人口가 노령이 되어도 差別待遇를 받지 않게 하려는 것도 그 이유의 하나이다.

社會福祉 給付와 관련하여 공평에 가까운 것이 達成되면 그것은 農家人口에게 오래동안 돌려주어야 했던 것이며 農家人口의 所得上의 地位를 현저하게 강화해주는 것이 된다. 그것은 또한 社會福祉 計劃下에서 앞으로 給付率이 改善될 때 그것은 共同體의 全部門에 대하여 平等하게 適用될 것임을 뜻하는 것이다. 그러나 그렇게 함으로써 不公正이 깨끗이 除去된다면 그 한에 있어서 그것은 두번다시 되풀이 될 수 없고 따라서 農業所得과 다른 部門의 所得 隔差를 줄이기 위하여 特殊한 武器를 두번 다시 이용할 수는 없을 것이다.

(c) 敎育과 訓練

유럽의 各國 政府는 여러해에 걸쳐 中, 上級의 農業學校網뿐만 아니라 全國的인 規模의 農業普及事業을 해왔다. 農業協同組合과 農業團體도 敎育과 普及事業의 分野에서 役割을 다하고 있다. 그러나 최근에는 이와같은 各種事業에 農業簿記의 記帳, 生産契約, 市場情報 등 農企業體의 商業的 局面을 더 한층 중시하는 방향으로 오리엔테이션이 행하여지고 있다. 西獨에서는 農民의 자녀들이 農業學校나 講習會에 出席하면서 그 地方의 勞動事業所를 통하여 매월 手當을 받고 있다. 이와 비슷한 手當이 講習科에 적을둔 農民들에게

支給되고 있다. 이밖에 離農希望者에게 職業訓練을 實施하는 地域 센터에는 어디나 特別계획이 짜여 있다. 왜냐하면 訓練을 받지 않고 다른 職業으로 轉出하는 젊은이는 언제까지나 未熟練勞動者의 범주에 머물러있지 않을 수 없다는 것이 지적되기 때문이다. 이 職業訓練센터는 廣範圍한 職種에 資格을 얻을수 있는 機會를 주고 또 職業訓練 참가자는 월사금, 敎材費, 작업복, 교통비, 게다가 필요하면 下宿費로 충당될 手當을 支給 받을 자격이 있다.

共同體는 1972年이후 이와 같은 計劃에 대하여 加盟 여러나라에게 資金援助를 하고있다. 특히 E.E.C 지령 제72/161호로 共同體는 農家人口를 위하여 經濟關係의 相談事業을 組織化하는 것을 援助하고 있는데 농장인구는 組織化의 덕분으로 農業部門의 안밖에서 그들의 經濟的 地位를 높여주는 方法에 대하여 助言을 얻을 것이다. 그리고 共同體는 이와 마찬가지로 營農 및 農外轉職을 위하여 설치한 새로운 職業訓練施設에 대해서도 援助를 해주고 있다. E.E.C는 이와같은 경우 에 의없이 承認計劃費用의 25%만을 分擔하고 있다. 현재 重點이 놓여진 것은 敎育과 訓練인데 이것은 어디까지나 技術取得의 機會를 提供해주고 나아가서는 技術의 노우 하우를 더욱 넓게 普及 시켜야만 所得向上에 대하여 실질적인 奇與를 할 수 있다는 見解를 반영해 주고 있다.

(d) 構造改革

제 2 장(c) 부에서는 所得向上의 手段으로 農民들이 買入이나 賃貸로 追加土地를 確保하기 위하여 행한 努力과 그들이 현실적으로 직면하고 있는 여러가지 障礙에 대하여 言及하였다. 各國政府는 또 수십년에 걸쳐 構造改革 問題에 대하여 관심을 가져왔다. 그 중에서도 가장 오랜 傳統을 가진활동은 大規模所有地(biggestates)의 일부에 小農場의 創設을 指向한 입식(Land Settlement)이 아닌가 보인다. 그러나 현재는 小農場의 規模擴大化를 도모하고 있다는 희망에 따라 이 目標도 轉換하기에 이르렀다. 2차 세계대전이후의 難民에게도 土地가 不足하여 兼業農場 밖에는 提供할 수 없었다. 현재 入植協會(Land Settlement Societies)라고 불리는 여러 團體가 몰두하고 있는 주요한 事業內容은 農場이 극도로 細分化되어 있는 地區의 交換分合 計劃을 實施하는 것이다. 이 과정은 매우 필요한 것인데 費用이 너무 많이 들어 不幸하게도 營農規模擴大에는 그다지 奇與하지 못하고 있다. 1966년에 結論이 나온 西獨에 있어서의 交換分合事業의 分析은 결과적으로 생긴 農場規模의 擴大가 6.8헥타에서 7.2헥타의 범위 안에 머물렀음을 밝혀 주고 있다.

몇몇 共同體 加盟國에서 볼 수 있는 또하나의 施策은 追加土地의 購入으로 經營의 自立化向上을 指向하는 農民들에게 低利融資를 해 주는 것이다. 이것은 실질적으로 말하여 젊은 農民이 아버지의 農場을 繼承할 때 그 사람의 共同 相續人에게 支拂하기 위하여 활용했던 舊 抵當 融資의 現代版이다. 이 신탁은 그 融者가 經濟的 自主性을 向上시키기 위하여 현실적으로 이용되는 한에 있어서 利點을 가지고 있다. 이 條件에 따라서 이 新版은 最近 共同體의 祝福과 財政의 支援를 받은 것이다. 共同體 指令 제72/159호는 融資 保證뿐만 아니라 追加土地 내지는 追加家畜의 購入에 充當될 融資金利를 減少시키기 위한 財政援助를 規定하고 있다. 다만 農民은 차기의 經營發展計劃을 作成, 그것을 승인하고 記帳을 實踐할 義務가 있다. 그러나 불행한 일이지만 共同體의 援助는 農用建造物의 融資에는 이르지 못하고 있다. 더욱 현실적으로는 建造物의 擴充 내지는 再建(최근에는 매우 비싸졌다)에 필요한 原資材가 不足한 경우가 매우 많아 이것이 畜產 經營體의 規模擴大를 阻害하는 주요한 原因이 되고 있다.

더우기 營農規模擴大를 위하여 土地를 供給할 수 있게 하는 誘因은 早期隱退年金에 붙은 條件인데 이 조건에 의하면 隱退者의 土地는 다른 農民에는 賣渡되든지 아니면 承認을 받은 非農業的 用途로 賣渡 되든지 또는 賃貸되어야 하는 것이다. 이 條件은 이미 일부 會員國의 年金關係 法令에 들어있고, 또 E. E. C 지령 제 72/160호로 共同體가 提供하는 援助에 의해 強化되고 있다.

앞으로 2—3年안에 이와 같은 各種措置가 어떠한 結果를 낳을 것인가를 지켜보는 것도 재미있을 것이다. 借入을 하기 위한 費用이 실제로 賣却土地의 不足과 같은 정도로 土地購入에 대한 중요한 障礙였는지 아닌지는 의심스럽다. 또 離農을 宣言하는 農民들이 대부분 적극적으로 農地를 賣渡할지 안할지도 의심스럽다. 대부분의 農民들은 賃貸하는 쪽을 選擇하는 것 같다. 또 農民들이 土地購入을 위하여 돈을 빌리는 것이 더욱 獎勵할 일인가도 문제일지 모른다. 왜냐하면 그들은 대부분 지금까지도 初期의 土地取得으로 생긴 未濟義務를 안고 있기 때문이다. 그리고 또 投資가 建造物과 裝備의 改良, 家畜의 多頭化 같은 生産의 目標를 더욱 指向하여야 하는지도 의문이다. 共同體가 독자적인 이니셔티브를 취하기 전에 各國의 農場拋棄造成計劃(national farmrenouncing programmes)에서 얻은 경험이 다음과 같은 것을 보여 주었다. 즉 年金額은 小農消滅이라는 통상적인 프로세스로 移轉되고 있었던 面積에 비하여 훨씬 大量的의 土地가 移轉 될 수

록 덜 매력적이었다는 것이 그것이다.

一部 專門家は 미래를 다음과 같이 내다보고 있다. 즉 典型的인 農村은 2~3명의 專業農民과 수많은 兼業農民, 그보다도 더 많은 住民들—그 마을에 살든 살지 않은 자기의 土地所有權을 保有하고 그것을 農民에게 賃貸하는—의 3者로 構成될 것이라는 것이다. 현실적으로는 狀況이 그렇게 發展하지 못할 地域도 많이 있음직하다. 포기된 土地가 그것을 耕作할 수 있는 農家에서 쉽게 접근하기 어려워 그 포기된 토지가「社會的 休閑地(social fallow)」가 될 때까지 放置되는 경우가 흔히 있다. 僻地인 限界地域에는 대부분의 경우 經營者가 없어진 土地를 구하는 需要가 거의 없는 것이 실정이다. 離農을 가장 절실하게 希望하고 있는 사람들이 살 사람과 밀려줄 사람을 찾지 못해 애먹는 경우가 많다.

入植協會가 있는 곳에서는 이 협회에 土地移轉管理를 委任하고 또 特殊土地銀行을 設置하는 것이 바람직한 가하는 論議가 있게 된 까닭은 바로 이러한 경험에 있었던 것이다. 이미 프랑스에서는 SAFER가 이러한 목적을 염두에 두고 設置되었으며 오스트리아에서는 構造改革 基金制度가, 그리고 스웨덴에서는 土地委員會가 設置되었다. 共同體가 採擇하는 可能性에 대해서는 현재 수많은 提案이 討議되고 있는데 그중에서도 最低限의 要求를 充足시키는 提案에서도 離農으로 인하여 土地를 農場規模擴大를 위해서나 또는 公認된 社會的 離農을 위하여 처분하려는 사람들의 土地를 買入 또는 賃貸하는 業務를 主管하는 機關을 構想하고 있다. 이보다 더욱 積極的인 提案에 의하면 土地銀行으로 하여금 特定地目(classes of land)의 恒久的인 消要者가 되게 하고 株式 또는 債權을 發行시켜 그 買上活動에 대하여 독자적인 기능을 갖게 하려고 하고 있다. 그리고 그밖의 提案은 어떤 土地單位 내지는 地域單位 機關을 設置할 必要性을 強調하고 있다. 다시 말하면 이런 종류의 機關이 設置되면 이런 機關은 農業의 視點에서 뿐만 아니라 일반적인 視點에서도 廣範圍하게 各種 土地利用範疇를 정하게 될 것이다. 그러나 이러한 것은 農村地域改善의 手段으로서 地域開發이라는 廣範圍한 話題에 이어지는 것이다.

(c) 地域開發

農業의 貧困이 가장 심각하게 인정되는 곳은 땅이 매마르고 氣象이 불순하며 市場을 왕래하는 交通機關이 未備한 地域이라는 것은 말할 것도 없다. 이러한 地域에는 시골에 別莊을 지으려는 사람도 없고 또 就業의 機會도 거의 없다. 게다가 그러한 地域에는 田園의 近代化에 뒤지는 경향이 보이고 近代的 技術의 缺乏도

받지 못하여 勞動生産性이 낮고 農場은 과잉취업상태가 되었는데도 다른 職業으로 轉職할만한 사람들이 지극히 적은 것이다. 政府가 채택하고 있는 일반적인 所得支持政策의 效果가 미치지 않는데도 農民들은 스스로 돕는 일을 거의 아무 것도 할 수 없는 것이다. 프랑스에서는 1962년부터 1967년 사이에 就業者 1人當 農業粗收入이 가장 좋은 3地域에서는 平均 80%의 증가를 보았지만 가장 나쁜 3地域에서는 불과 41%의 증가를 본래 不遇하였다. 이탈리아에서는 1963년부터 1970년 사이에 3最良地域과 3最惡地域의 伸張率이 각각 114%와 73%였다. 어떤 地域에서는 生活條件이 지극히 不利하여 大量的 流出現象이 생기고 土地는 버려져 幽靈村이 생기는 사태가 나왔다. 이런 解決策은 不滿足스러운 것이다. 그것은 농촌을 떠나 自立한 사람들의 生活를 改善시켜 주었는지는 몰라도 버리고 떠난 地域의 社會資本을 무너지게 하고 全地域을 無人狀態로 내버리게 하였기 때문이다.

人間의 定着과 經濟活動의 地理의 分布가 全面的으로 市場勢力에 依하여 決定되는 대로 放任된다면 그 結果 周邊都市群을 포함하는 巨大都市圈(conurbation)에 지나친 人口集中이 일어난다는 것을 輿論은 認識하기에 이르렀다. 따라서 더욱 교묘히 人口分散을 자극하며 環境 惡化를 阻止하고 나아가서는 농촌의 景觀을 維持하는 정책이 요구되는 것이다. 本研究는 地域政策에 關한 一般的인 토론을 하지는 않겠지만 그러한 地域政策이 農家人口와 그들의 生活에 어떤 意義를 가질수 있는가에 대하여 다소나마 관찰하게 될 것이다.

共同體에 加入한 한 두나라에서는 條件이 不利한 특정지역, 특히 丘陵地와 山間地에서 價格支持가 農家人口를 維持하는데 不充分한 것으로 판명되어 특정 타입의 營農活動을 고무하기 위하여 직접 造成金計劃이 시작되고 있다. 共同體는 1973년 봄에 以上과 같은 目標을 念頭에 두면서 山間地를 비롯하여 그 밖에 조건이 나쁜 人口희박지역—農業所得이 全國平均値의 3分の2未滿인—에 이런 種類的의 性格을 가진 各國의 獨自의인 計劃을 援助하기 위하여 資金援助計劃을 시작하였다. 이援助에 포함되는 것으로서는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 즉 EEC指令 72/159 號로 규정되어 있는 農業近代化 및 協業經營을 위한 특별 造成金 뿐만 아니라 物理的 環境에 의한 自然的 氾濫을 補償하기 위한 補助金, 젊은 농업자를 위한 裝備구입造成金(installation grants) 그리고 山間地草地의 共同改良을 위한 投資造成金등이 그것이다. 그러나 이런 地域에서는 觀光事業 및 手工藝의 진흥장려를 희망하여 投資造成金이 특정 農外目的에도 利用할 수 있게 되었다. 造成金과 補助金

을 받을 資格을 가진 사람들의 農業所得 比率이 50%라도 關係가 없다. 各國의 補助金은 ha當 내지는 家畜單位當으로 20~50計算單位의 범위내여야 하는 것이다. 특히 市場으로 보내는 우유를 생산하는 암소는 不適格으로 되어있다. (이것은 生乳의 增產意欲을 低下시키기 때문이다). 共同體基金은 이 補助金에 대하여 그 비용의 50%만을 分擔하기로 되어 있다. 이 施策은 僻地에 있고 不利한 條件 아래 놓여있는 地域에서 人口를 유지하고 나아가서는 리크리에이션과 그 밖의 目的을 위하여 그 地域을 계속 開放하려는 方向으로 나아가는데 있어서 중요한 첫걸음이 되리라는 기대를 가질 수 있다.

그러나 그와 같은 施策은 그것만으로는 충분하지 않다. 그런 地域에서 營農—造成金으로 支援되는 營農이라도—에 의하여 適正所得水準에서의 雇傭量이 실현된다고 해도 그와 같은 고용량으로는 고작 밀도가 매우 낮은 人口를 유지할 수 밖에 없을 것이다. 게다가 農村人口로 하여금 이미 人口가 集中되어 있는 都市로 移動하게 하는 것이 아니라 오히려 그들이 살고 있는 농촌지대에서 새로운 經濟活動 分野를 개척하고 產業의 分散化를 꾀하며 농촌인구에게 일거리를 주는 政策이 마련되어야 하는 것이다. 西獨의 指定「開發地域」에서는 해마다 約10萬명을 위한 새로운 직장이 마련되고 있는데 그중 약 절반은 社會資本改良計劃에 關여하는 公的機關이 제공하고 있다. 브뤼셀의 委員會는 현재 加盟諸國의 地域開發장려를 위한 提案을 검토 중인데 政策에 關련되는 어떤 이니셔티브가 年末頃에는 제정될 것으로 보인다. 그리고 이 밖에 이런 地域에서는 특히 土地利用의 方向을 어떻게 設定하느냐 하는 問題가 있다. 지금까지도 都市 및 都市近郊 지역의 調和的發展은 어떤 區劃規制措置의 적용을 수반하지 않고는 달성하기 힘들다는 것을 알았는데——그러나 대부분의 경우 그것은 늦은 感이 있었다——그와 마찬가지로 田園 및 沿岸地帶의 景觀이 觀光地나 또는 새로운 工業園地의 무계획한 建設로 인하여 파괴될 수 있다는 것이 드러나고 있다. 人工造林조차도 이미 植林密度가 높은 地域에서 행하여질 때에는 리크리에이션 價値로서도 마이너스가 될 수 있는 것이다. 農村地域에 工業을 誘致하고 觀光事業을 持續적으로 발전시킬 뿐만 아니라 限界地를 耕作에서 빼내는 政策이 展開됨에 이르러 유럽에서 農村의遺産으로 남은 마지막 景觀이 지금은 파괴될 위협을 받고있다. 일부의 나라에서는 농촌지대의 여러가지 다른 使用者間의 利害對立에 대하여 受容 가능한 均衡을 기하기 위하여 土地利用에 關한 광범위한 여러가지 법주를 確定하는 責任을 특정 地域

機關, 예를 들면 開發廳이라든지 土地管理委員會에 부여하려는 실험이 지금 시도되고 있다. 요컨대 農村人口에게 더욱 유리한 經濟機會뿐만 아니라 개량된 環境과 生活의 質的向上을 약속하는 것이 바람직 스럽다는 것을 실감하게 된다.

農場段階에 있어서의 農業調整—農家人口의 福祉改善事業을 중심으로 한 것인데—을 이상과 같이 검토하고 이것을 결론지으면 두가지 사실이 나오는 것이다. 우선 첫째는 農業調整이 자연발생적으로 무서운 속도로 진행하고 있다는 것이다. 그것은 營農의 近代技術을 적용하는 速度, 平均 農業所得率의 향상 또는 勞動力의 다른 산업으로의 移轉과 같은, 그 어느 곳으로 測定해보아도 똑같이 말할 수 있는 것이다. 따라서 누구라고 하더라도 事實을 눈앞에 보는 한 共同體의 農業政策이 농업부문의 對應에 브레이크를 걸어왔다고 주장하는 것은 실제로 무리일 것이다. 이와 같은 調整은 지금보다도 더욱 급속도로 추진시킬 수가 있고 또 그렇게 하여야 한다고 시사하는 것은 무책임에 가까운 일이라고 할 수 있을 것이다.

그렇다고 調整 프로세스를 더욱 能率的이고 人間的인 것으로 만들 餘地가 전혀 없다는 말은 아니다. 各國政府는 독자적인 경우도 있고 또 共同體를 經由하는 경우도 있지만 아뭏든 지금까지 보아온데로 이 目的을 지향한 광범위한 實施計劃을 준비하고 있다. 그 다음 두번째 사실로 밝혀두어야 할 것은 農業에 있어서의 低所得問題에는 單一 解決策이 없다는 것이다. 農家人口는 스스로 돕는 노력을 하고 있지만 그 밖에도 價格을 보호하고 社會的인 安全保障을 행하며 普及事業과 職業훈련의 기회를 강화하고 나아가서는 小農場을 더욱 자립할 수 있는 企業으로 지원할 뿐만 아니라 綜合的인 農村地域 진흥을 촉진시키기 위해서는 아무래도 公的인 行動이 요구되는 것이다. 이 接近방법 가운데 어느 하나라도 그 나름대로 기여하는 바가 있을 것이다. 그 하나 하나가 다른 接近方法의 效果를 보완해주고 強化해주기 때문이다. 西獨農相이 말한 바와 같이 農業政策은 田園地帶에 사는 사람들과 그 혜택을 받고 싶어하는 사람들의 福祉增進을 위하여 綜合的인 農村地域政策으로 變容시킬 필요가 있는 것이다.

(계속)