

轉換期의 農村經濟社會와 農政轉換의 方向摸索* (I)

崔 洋 夫**

- I. 問題의 提起
- II. 韓國經濟의 成長과 農村經濟의 與件變化
 - 1. 韓國經濟의 轉換期의 特性과 展望
 - 2. 農村經濟의 與件變化
 - 3. 農村經濟와 農政의 方向選擇에 對한 含蓄意味
- III. 農村經濟社會의 構造變化와 問題狀況
 - 1. 農村經濟社會의 構造變化
 - 2. 農村經濟社會의 問題狀況
 - 3. 農村經濟와 方向選擇에 對한 含蓄意味

I. 問題의 提起

韓國의 農業, 農村, 農民과 農政이 앞으로 어찌한 方向으로 나가야 할 것인가라는 方向選擇에 관한 논의가 어느 때보다도 활발하게 이루어지고 있다. 최근에 논의되고 있는 문제를 좀 더 부연 설명하면 다음과 같다. 즉 우리나라의 農村經濟는 1960, 70년대 高度經濟成長의 與件變化 속에서 어찌한 構造的變化를 겪어 왔으며, 현재는 어찌한 位置에서 어찌한 現實問題에 부딪쳐 있는가? 1980년대의 高度產業福祉社會로 지향해 나가는데 있어서 農村經濟가 수행해야 할役割과 그潛在可能性은 어느 정도인가? 그리고 農村經濟가 現實的으로 當面하고 있는 문제의 解決은 물론 앞으로 수행해야 할 역할을 다할 수 있

도록 하기 위해서 農村經濟는 어찌한 方向으로 再改編되어야 하고 이를 具體的으로 實現시키기 위해서 지금까지의 農政은 앞으로 어찌한 方向으로 轉換되어야 하는가?

앞의 질문에 대한 구체적인 해답을 찾기 위한 진지한 노력들이 그동안 農業政策擔當者와 農村經濟專門家 및 이 질문에 관심을 갖고 있는 많은 學者, 言論人們에 의해서 이루어져 왔지만 아직은 사회적 공감과 국민적 합의에 도달할 수 있는 韓國農業, 農村, 農民 및 農政의 未來方向을 찾지 못하고 있는 것이 요즈음의 현실이 아닌가 생각된다. 어쩌면 너무나 많은, 그러면서 중요한 質問들이 그것도 한꺼번에 제기됨으로써 해답을 찾는 노력이 더욱 힘들어지고 있는지도 모르겠다.

여기에는 덧붙여서 최근에는 “國民經濟的 次元에서” 또는 “國際的 眼目에서” 韓國農村經濟를 보아야 한다는, 농촌경제를 認識하는 태도에 대한 비판이 어느 때보다도 크게 일고 있음을 생각할 때, 農村經濟와 農政轉換의 새로운 方向選擇問題는 농촌경제를 研究하는 專門家와 農政을 담당하고 있는 政策擔當者들의 “코페르니쿠스의 인意識革命”이 동시에 이루어져야만 가능한 것이다.

* 본논문(I)은 모두 6장으로 된 논문 가운데 처음 3장으로서, 80년대를 향한 農村經濟의 改編과 農政轉換의 方向摸索을 위한序論部分에 해당된다. 본 논문은 農村經濟의 與件과 構造變化 속에서 오늘의 農村經濟社會가 처해 있는 問題狀況을 정리한 것이고, 나머지 3장은 農村經濟改編의 方向摸索(IV), 農政轉換의 方向摸索(V), 그리고 要約과 結論(VI)으로 구성되어 있다.

** 韓國農村經濟研究院 首席研究員, 農村開發研究室, 農業經濟學博士

아닌가 생각해 본다. 그것은 현실의 조그마한 사실 하나라도 그 사실을 보는 사람의 立場과 觀點에 따라서는 重要的問題가 될 수도 있고 枝葉的인 問題로 처리될 수도 있기 때문이다. 그뿐만 아니라 農村經濟의 客觀的 事實에 대한 理解의 不足이나 檢證되지 않는 偏見(예를 들면 農村選好 또는 都市選好의 偏向性)이 작용하게 될 때 農村經濟나 農政問題를 보는 사람들의 관점이 얼마나 중요하게 농촌경제와 농정의 바람직한 未來選擇에 영향을 미치게 될 것인가 하는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다고 생각된다.

農村經濟가 앞으로 나아가야 할 방향을 선택하고 여기에 맞는 農政方向을 選擇하는 작업이 어려운 것은 未來를 오늘의 현실에서 選擇하고 設計해야 한다는 점 때문이다며, 다른 한편으로는 이러한 作業의 結果가 직접적으로 수백만 農民들의 미래의 삶의 方向과 形態를 구체적으로 결정짓는 결과로 나타나게 될 것이라는 점 때문이다. 이 때문에 農村經濟專門家들의 未來를 투시할 수 있는 創造的인 상상력과 추상력이 어느 때보다도 중요하게 요구되고 있고 정확한 事實批判과 올바른 價值判斷이 요구되고 있다. 이렇게 볼 때 농촌경제전문가들이 담당해야 할 時代的 役割과 社會的責任이 어느 때 보다도 철실히 요구되고 있는 것이 바로 오늘의 현실이 아닌가 생각한다.

본 논문에서는 1960, 70년대 國民經濟의 高度成長과 國際化에 따라 변화하고 있는 農村經濟의 與件과 그것이 農村經濟의 發展方向에 대해서 갖고 있는 함축적인 의미를 검토하고, 이러한 과정에서 농촌경제는 어떻게 構造的인 變化를 겪어 왔으며, 현재 어떠한 問題狀況에 부딪쳐 있고 또 그것들이 갖는 政策的 意味가 무엇인가에 대해서 검토하였다. 그리고 앞으로 농촌경제가 나

아가야 할 방향과 여기에 맞는 農政의 새로운 方向에 대한 필자의 생각을 정리하였다.

그러나 본 논문은 다음과 같은 점에서 限界를 가지고 있음을 미리 밝혀 두고자 한다. 첫째로 본 논문은 아직 形成過程에 있는 필자의 생각들을 整理한 것이기 때문에 앞으로도 많은 연구와 보완이 불가피하다는 점이다. 둘째, 본 논문에 표현된 필자의 見解 가운데는 그 동안의 研究結果에 의한 事實的 資料에 기초한 것도 있지만, 필자 자신의 假設的인 見解와 價值判斷에 依存하고 있는 것들도 상당 부분을 차지하고 있다. 그러나 본 논문이 전체적으로는 論理的一貫性을 갖도록 노력하였다. 끝으로 이와 같이 완전하지 못한 상태에 있는 논문을 발표하는 것은 摸索段階에 있는 韓國의 農村經濟와 農政의 未來方向選擇이라는 문제를 생각하고, 그에 대한 해답을 찾기 위한 노력에 조금이나마 보탬이 될 수 있었으면 하는 필자의 생각 때문이다며, 본 논문의 발표를 통하여 讀者들의 批判的 意見를 들을 수 있는 機會를 가짐으로써 필자 자신의 생각을 더욱 修正發展시켜 나갈 수 있을 것으로 생각하기 때문이다.

II. 韓國經濟의 成長과 農村經濟의 與件變化

1. 韓國經濟의 轉換期의 特性과 展望

1962~76년간 3차례의 經濟開發 5個年 계획을 마치고 第4次 開發計劃(1977~81)을 추진하고 있는 한국경제는 그 동안 빠른 속도로 量的, 質的變化를 경험하고 있다. 1970년대 후반에 들어와서 韓國經濟社會에 特徵的으로 나타나고 있는 중요한 변화를 지적한다면 (經濟企劃院, 1978) 다음과 같은 4가지를 들 수 있다. 즉 1) 國民經濟

의 構造的 轉換, 2) 國民期待欲求의 上昇, 3) 賃金勞動 階層의 形成, 4) 高度成長의 社會的 費用에 대한 인식이 그것들이다.

國民經濟의 構造的 轉換은 다음과 같은 4가지 측면에서 검토될 수 있다.

첫째는 傳統的으로 農村—農業經濟를 核心產業으로 조작 운영되어 온 韓國經濟社會가 都市—商工業經濟 중심으로 再改編됨으로써 農村—農業經濟가 周邊產業化 하는 國民經濟組織의 質的 轉換을 들 수 있다. 이러한 전환은 1980년대에도 계속될 것으로 전망되며, 都市—商工業經濟를 核心產業으로 한 高度產業社會가 國民經濟의 主軸을 이루어 나갈 것으로 전망된다.

두번째는 輸出主導 經濟開發戰略의 계속적인 추진—앞으로도 이 전략에는 원칙적인 변화가 없을 것으로 전망된다—으로 國際交易量의 膨脹과 그에 따른 국민경제의 國際化 및 開放擴大(段階的輸入自由化)를 들 수 있다. 이러한 구조적 전환이 가지는 중요한 의미는 한편으로 韓國經濟도 國際景氣變動에 따라서 민감한 영향을 받게 되었을 뿐만 아니라, 다른 한편으로 韓國產業의 國際競爭力 向上과 韓國商品(농산물을 포함한)의 機會費用을 國際的 次元에서 생각하게 되었다는 점을 들 수 있다.

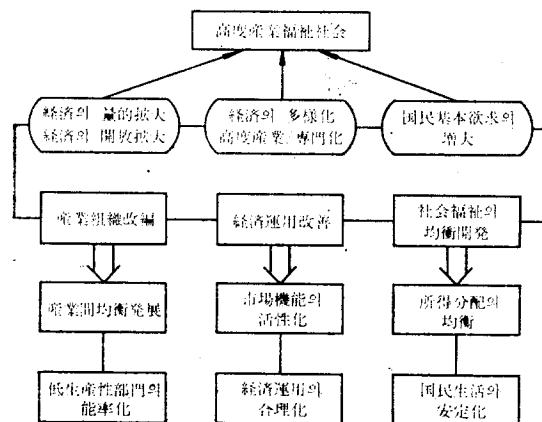
세번째로 들 수 있는 構造的 轉換은 海外市場을 상대로 한 輸出產業의 集中的인 育成開發로 大財閥企業이 급격하게 성장하여 온 반면, 國內市場을 상대로 하거나 大企業과 系列化 内지 下請關係를 맺고 있는 中小企業 및 農業部門間의 二重構造가 뚜렷하게 확대 형성되고 있다는 점이다. 이것은 한편으로는 產業間의 生產性 隔差와 함께 賃金隔差를 유발시키고 있고, 다른 한편으로는 대재벌을 중심으로 한 企業集中化 現象을 深化시키고 있다.

마지막으로는 經濟構造가 複雜多樣해졌고 經濟機能의 專門化가 이루어져 지금까지의 政府主導에 의한 경제운용에 한계가 나타나기 시작하고 있는데, 이에 반하여 市場價格機構를 통한 民間企業部門의 役割이 증대되고 있고 이에 따라 기업가의 社會的 責任에 대한 國民의 要求와 期待가 증대되고 있다.

國民期待欲求의 上昇이 한 마디로 고도 경제 성장과 함께 절대적으로 증대되어 온 國富의 보다 公平한 分配에 대한 국민의 요구가 증대되고, 다른 한편으로는 전반적인 國民所得과 生活水準의 向上에 따른 消費欲求의 增大, 社會保障制의 擴大, 보다 인간적인 삶의 추구에 대한 욕구가 증대되고 있음을 말한다. 최근의 物價上昇 抑制와 賃金引上에 대한 국민들의 요구가 증대되고 있고 消費者保護 및 產業公害對策에 대한 요구가 커지고 있는 것은 국민기대욕구의 상승을 잘 표현하는 현상들이라고 생각된다.

1970년대에 들어 와서(그리고 1980년대를 전망할 때) 都市化—工業化와 함께 급격하게 진행되어 온 賃金勞動者階層의 社會的 形成은 韓國經濟의 중요한 변화의 하나가 아닌가 생각된다. 특히 국민기대욕구의 상승이라는 사회현상과 결부 시켜 볼 때 임금노동자들의 생활안정을 위한 住宅, 教育, 醫療, 交通 등에 대한 投資가 增大되어야 함은 물론, 인플레가 억제되지 않는 한 임금상승에 대한 요구는 불가피할 것이며, 勤勞條件의 改善에 대한 요구가 더욱 증대되어 나갈 것으로 보인다. 다시 말하면 앞으로의 한국경제는 1960, 70년대의 豊富하고 優秀한 低賃金勞動을 기반으로 한 수출주도 경제개발에서 生產性向上과 技術向上을 통하여 정당한 임금을 지불하면서 수출상품의 國제경쟁력을 제고시켜 나갈 수 있는 방향으로 전환되어야 할 것으로 판단된다.

圖 1 高度產業福祉社會 向한 經濟開發의 基本方向



마지막으로 지적할 수 있는 韓國經濟의 轉換期的인 特徵의 하나는 高度經濟成長의 추구에 따른 社會的 費用이 增大되고 있다는 중요한 사실에 대한 國민적 인식이 이루어지고 있다는 점이다. 開發인플레에 대한 비판은 물론 產業公害에 의한 環境汚染과 자연파괴에 대한 규제의 필요성이 사회적으로 강조되고 있고, 都市—農村間의 좁혀지지 않고 있는 經濟, 社會, 文化的 隔差, 그리고 과도한 人口의 都市集中에 따른 都市問題의 深刻性, 地域間의 不均衡 經濟開發問題 등이 중요한 사회적 비용으로 지적되고 있다.

1960, 70년대를 통하여 꾸준하게 質的, 量的 變化를 계속해 오고 있는 한국경제가 기본적으로 1980년에도 都市化—工業化를 지속해 나갈 것이라는 展望에는 큰 무리가 없는 것으로 생각된다. 그러나 에너지를 포함한 資源의 制約와 成長의 社會的 費用에 대한 國民인내의 한계, 그리고 國民기대욕구 상승에 의한 所得分配문제 등이 지금 까지의 經濟成長速度와 그 추진방식에 새로운 質的 變化를 요구하는 요인으로 작용할 것이라는 점도 분명하기 때문에 <圖 1>에서 볼 수 있는 高度產業福祉社會의 실현은 1980년대 한국 경제가 치향해 나가야 할 바람직한 발전방향이 아닌가

생각한다(韓國開發研究院, 1977 : 經濟企劃院, 1978, 1979 : 白永勲, 1978).

2. 農村經濟의 與件變化

1960~70년대 고도성장에 따른 國民經濟의 都市化—工業化, 國際化, 그리고 國民所得의 向上과 國民期待欲求의 上昇 등은 農村經濟에 대하여 어떠한 의미를 갖는 변화들인가? 그러한 變化過程 속에서 그 동안 農촌경제의 여건은 어떻게 변화되어 왔으며, 그러한 변화들은 앞으로의 農村經濟發展에 어떠한 의미를 부여하고 있는가?

이미 언급한 바와 같이 都市化—工業化가 農촌경제에 대해서 갖고 있는 중요한 의미의 하나는 무엇보다도 農村經濟가 國民經濟에서 차지하는 產業的 比重이 相對的으로 減少하고 있다는 점이다. 그렇다고 해서 農촌경제가 國民經濟發展을 위해서 담당해야 할 役割이 絶對的으로 減少되었다는 의미는 절대로 아니다. 오히려 農촌경제의 역할이 食品產業이라는 차원에서 더욱 중요해지고 있다고(또 중요해질 것으로) 보는 것이 보다 현실적인 판단이며 전망이 아닌가 한다. 그것은 都市化—工業化가 農村經濟에 대하여 갖는 다음과 같은 3가지 의미를 구체적으로 검토함으로써 충분히 이해될 수 있을 것으로 생각된다.

都市化—工業化의 급속한 진전은 1) 農產物에 대한 都市需要를 급격하게 增大시키고 있으며, 2) 都市家口의 所得增大에 따라 所得彈力性이 높은 高級農產物에 대한 需要를 역시 빠른 속도로 증대시키고 있다. 그리고 3) 農촌경제에 대하여 안전한 食品을 적절한 價格에 豐富하게, 그리고 安定的으로 生產 供給하여 줄 것을 요구하고 있다.

도시화—공업화는 人口의 都市集中을 수반한다. 인구의 도시집중은 불가피하게 基本食品으

로서의 農產物에 대한 需要를 量的으로 增大시킨다. 都市人口의 增大에 의한 農產物 需要의 量的 的 增大는 단순한 人口의 自然增加에 의한 수요의 양적 증대를 말하는 것이 아니고 農村, 農業人口의 都市로의 移動에 따른 도시인구의 農산물에 대한 市場需要가 量的으로 증대함을 의미한다. 이 사실을 農業의 측면에서 살펴보면 지금까지 自給的 또는 半自給的 目的으로 이루어져 온 農業生產活動이 專業的인 商業農業으로 전환되어야 함을 의미한다. 다시 말하면 生計指向의 農業 생산이 商品指向의 農業 生產으로 바뀌어야 한다는 것을 의미하며, 이것은 農業生產이 商業主義化되어야 한다는 것을 의미한다.

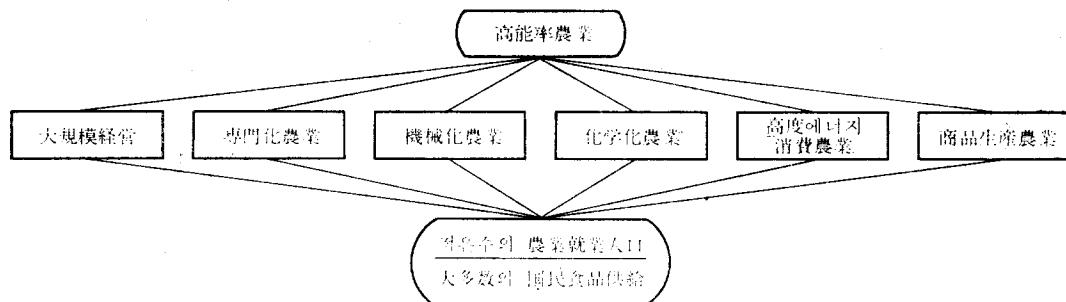
또 다른 하나의 측면은 農產物에 대한 生產과 消費의 分離가 일어남으로써 農產物 市場流通의 문제가 중요하게 등장한다. 바꾸어 말하면 產地 農產物이 消費者에게 까지 迅速하게, 그리고 能率의 供給될 수 있어야 하기 때문이다. 消費者 支拂價格과 農家販賣價格의 隔差는 農產物市場流通構造의 能率性에 따라서 크게 좌우된다고 생각할 때 流通構造의 能率向上은 消費者는 물론 生產者를 위해서도 바람직한 것이 아닐 수 없다.

다른 한면으로 都市化—Industrialization는 都市人口의 所得增大를 가져 오고, 所得增大에 따라 食品消費構造의 變化, 食品需要의 季節的 平準化, 高

級化, 多樣化 등이 이루어진다. 이러한 변화를 農業의 입장에서 다시 음미하면 쌀, 보리 등의 基本食糧에 대한 需要의 相對的 減少와 所得彈力性이 높은 육류, 낙농제품, 채소류, 과실류 등에 대한 수요의 증대를 의미한다. 더욱 중요한 사실 중의 하나는 이러한 많은 農산물들의 生산이 自然條件의 制約으로 季節性을 띠는데도 需要是 年中 平準化됨으로써 이를 農산물에 대한 수요를 충족시키기 위해서는 既存의 生產組織, 作付體系, 土地 및 資源利用方向, 技術體系 등에 혁신적인 변화가 이루어져야 한다는 점이다. 다시 말하면 지금까지의 쌀, 보리 등의 主穀中心 農業이 成長農業을 중심으로 再改編되어야 함을 의미하고, 農業을 생각하는 차원도 食糧生產에서 食品供給(가공식품까지도 포함하여)이라는 次元으로 轉換되어야 함을 의미한다.

마지막으로 지적할 수 있는 都市化—Industrialization 및 國民經濟의 國際化가 農業에 대하여 갖는 의미는 農산물의 적절한 價格에의 供給과 안전한 식품의 공급에 대한 요구가 증대한다는 점이다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 都市賃金勞動者の 증대에 따라 이들에 대한 生計安定을 위하여 食料品價格의 安定이 중요한 역할을 담당할 것임은 두 말할 필요가 없다. 더욱이 國民經濟의開放擴大에 따라 國際市場의 農產物 價格이 都市消費

圖 2 高能率農業의 基本性格



者의 機會費用으로 작용하게 됨으로써 國內農業에 대하여 능률향상을 통한 原價節減의 요구(高能率農業의 實現)가 작용한다. 다른 한편으로는 소위 國際分業의 利益과 比較優位에 立脚하여 農產物輸入自由化와 國內農業特化論이 提起되고 있다.

최근에 거론되고 있는 高能率農業이란 기본적으로 農業就業者의 勞動生產性이 높은 農業을 의미하는데, 이러한 農業生產체계로의 전환이 불가피한 이유의 하나는, 農業勞動生產性의 低位로 低所得이 불가피한데도 農業취업자들의 生活安定과 保護를 위해서, 그리고 他產業就業者와의 所得均衡을 유지하기 위하여 農산물 가격의 계속적인 상승이 불가피하게 되고, 이것은 결국 都市消費者의 負擔을 증대시킴으로써 바람직한 방향이 된다고 할 수는 없기 때문이다.

高能率農業은 <圖 2>와 같이 農業生產에 있어서 規模의 經濟性을 얻을 수 있도록 農業經營이 大規模화되고 機械化되는 것을 의미한다. 이를 위해서는 農業취업인구의 감소가 이루어지지 않으면 안된다. 이 때문에 고능률농업의 실현을 위해서는 農業構造改善이前提가 되고 있다. 고능률농업은 機械에 의한 農業勞動力의 代替가 이루어질 것을 요구하며, 이것은 또한 고도의 에너지소비농업을 의미하게 된다. 다른 한편으로 農業生產의 능률향상을 위해서는 單一品目을 중심으로 한 專門農業(monoculture)이 이루어져야 하고, 化學化된 農業生產을 의미한다. 한 마디로 高能率農業은 적은 수의 農業취업인구에 의하여 생산되는 農產物로 國民大多數를 扶養시킬 수 있는 農業을 의미한다. 그리고 고능률농업은 市場販賣를 위한 大量生產農業이라는 점에서 農業의 商業化를 기본전제로 하고 있다.

1978년은 國際分業의 利益과 比較優位에 입각

한 農產物輸入自由化政策이 추진된 해라는 점에서 農村經濟의 轉換期라고도 부를 수 있다. 農產物輸入自由化政策은, 첫째 國民소득의 증대에 따라 國民食品消費構造가 变하여 穀類 農產物보다는 畜產物, 果菜類 등에 대한 消費增大에도 불구하고 이를 품목에 대한 國內生產供給이 뒤따르지 못하고 있으며, 둘째 1975년 이후부터는 食料品價格上昇이 物價上昇을 주도해 오고 있고, 세째 대부분의 國內 農產物價格이 國際價格에 비하여 2~5倍를 웃돌고 있다는 現실진단에 기초하고 있다. 다른 한편으로는 “우리의 氣候나 협소한 耕地面積 등의 農業조건을 볼 때 全品目을 自給自足하기는 곤란하므로 農業政策방향을 從來의 自給爲主에서 經濟安定과 市民生活 保護를 양립시키는 방향으로 전환시켜야 할 것”으로 보고 農業開放政策推進이 韓國農業與件의 制約 때문에도 불가피하다고 이야기되고 있다. 따라서 食品의 供給體系를 國內生產으로 特化할 品目과 輸入開放하여야 할 품목으로 구분하고, 쌀과 채소류와 같이 國際間交易이 技術的으로 곤란한 품목과 고추, 마늘, 양파, 감자(단기적인 수급 안정을 위해서라면 수입개방)와 鮑지고기, 닭고기 등을 選擇的으로 国내특화하고, 國際競爭力의 確保展望이 없는 밀, 콩, 옥수수, 보리, 참깨, 면화와 쇠고기, 분유 등의 품목에 대해서는 수입 개방을 해나가야 한다고 주장하고 있다(경제기획원: 1979, pp.31~32, 姜慶植, 1978, 1979).

다시 말하면 앞으로의 韓國農業은 安保上の理由나(쌀), 國際交易이 困難하거나(채소류), 또는 國際競爭力 確保可能性이 있어 보이는 품목을 중심으로 한 農業生產의 選擇的擴大(特化農業의促進)가 이루어져야 하고,開放品目에 대해서는 장기적으로 국내생산을 포기하는 방향으로 전환되어야 한다는 주장이 그 기본성격을 이루고 있

다. 그리고 農產物輸入自由화와 特化農業의 促進은 物價安定手段(都市勤勞者의 生計安定을 위한 食料品價格의 安定)으로서도 바람직한 뿐만 아니라 制限된 資源의 效率的인 利用이라는 관점에서, 그리고 國民經濟의 厚生增大를 위해서도 바람직한 방향이 된다고 주장되고 있다.

다른 한편으로 安全食品의 供給에 대한 소비자의 요구는 앞으로 그 중요성이 더욱 더 강조될 것으로 전망된다. 國民健康에 직접적인 영향을 미치게 될 食品污染은 產業公害(특히 공장폐수)에 의한 농산물의 중금속 오염과 잔류성 농약에 의한 오염을 들 수 있다. 따라서 國民健康의 保護라는 次元에서 安全食品의 공급은 앞으로의 한국농업이 해결해 나가야 할 중요한 社會的 責任의 하나가 아닐 수 없다.

3. 農村經濟와 農政의 方向選擇에 對한 含蓄意味

그렇다면 都市化—工業化에 따른 여전 변화가 앞으로의 農村經濟와 農政轉換의 方向選擇이라는 문제에 대하여 어떠한 의미를 갖고 있는가? 國民經濟(보다 정확하게 표현해서 都市—商工業經濟)는 農촌경제에 대하여 다음의 4가지 역할을 能率的으로 수행해 줄 것을 요청하고 있다고 볼 수 있다.

- 1) 農產物輸入自由화와 國內農業生產의 特化
- 2) 基本食糧을 포함한 成長農產物의 豐富하고 安定의in 供給

- 3) 能率的인 商業的 農業의 擴大를 통한 적절한 가격에의 農產物 供給

- 4) 安全한 食品의 供給

이상과 같은 4가지 요구가 갖고 있는 問題點과 이에 대하여 農村經濟가 대응해 나갈 기본방향의 선택문제에 대해서는 III, IV, V章에서 다

시 구체적으로 검토하기로 한다.

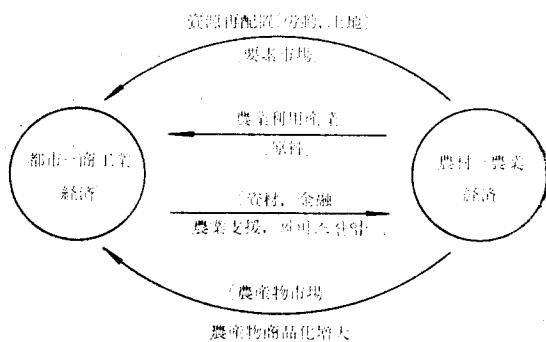
III. 農村經濟社會의 構造變化와 問題狀況

1960, 70년대의 都市化—工業化에 따른 農촌經濟의 여전변화에서 農촌경제 그 자체는 그 동안 어떠한 構造的 變化를 겪어 왔으며 현재는 어떠한 문제에 당면하고 있는가? 그리고 그러한 현실문제들은 앞으로의 農村經濟와 農政의 方向에 대하여 어떠한 함축의미를 갖고 있는가?

1. 農村經濟社會의 構造變化

都市化・工業化的 급격한 진행은 〈圖 3〉에서 볼 수 있는 바와 같이 한편으로는 農產物市場(product market)을 통하여 農業의 商業主義化를 촉진시키고, 다른 한편으로는 要素市場(factor market)을 통하여 農業資源의 再配置(예를 들면 農業勞動力과 土地)를 촉진함으로써 農촌경제의 구조변화를 불가피하게 진행시킨다. 그뿐만 아니라 農業생산을 지원하는 資材產業 및 서비스산업의 발전은 물론 農산물을 원료로 하는 農業利用產業의 發展을 가져옴으로써 農村—

圖 3 都市化—工業化와 農村經濟構造變化의 메카니즘



農業經濟와 都市一商工業經濟와의 有機的 結合 (integration)을 촉진시켜 나간다.

國民經濟의 高度成長과 都市化의 급격한 진행 속에서 이루어진(이루어지고 있는) 農村經濟社會의 構造變化 가운데서 특히 중요하다고 생각되는 몇 가지를 요약하면 다음과 같다.

- 1) 農業生產資源(農業勞動力, 耕地面積)의 絶對的 減少
- 2) 商業的 農業의 擴大와 農業의 不安定性 增大
- 3) 農家經濟의 同質性 減少
- 4) 農村都市間의 不均衡發展
- 5) 農民意識構造의 變化와 期待欲求上昇

가. 農業生產資源의 絶對的 減少

무엇보다도 중요한 農村經濟의 構造變化로서는 農業의 기본적인 生산자원인 農業勞動力과 農耕地가 絶對的으로 감소하여 왔고, 앞으로도 감소되어 나갈 것이라는 점이다.

1967년을 기점으로 하여 1968년부터 農家戶數와 農家人口는 절대적인 감소를 하여 왔으며, 특히 1970년대 후반부터는 더욱 빠른 속도로 감소되어 온 것은 잘 알려져 있는 사실 가운데 하나이다. 農家戶數와 人口의 減少가 갖는 중요한 의미는 첫째, 農家戶數의 減少가 相對的으로 0.5 ha 미만의 零細農層과 1.5ha 이상의 中·大農層을 중심으로 이루어져 왔고, 둘째, 農家人口의 減少가 農촌의 청장년층을 중심으로 진행되어 왔다는 점이다.

零細農民層의 減少는 農業生產의 能率 向上이라는 관점에서만 보면 바람직한 현상의 하나라고도 말할 수 있지만, 다른 한편으로 中·大農層의 安定的인 勞動力供給源이 相對的으로 줄어들게 됨으로써(崔 洋夫, 1978, p. 116) 農業機

械化가 아직도 미흡한 단계에서 中大農層의 勞動力不足을 深化시키고, 農業勞動生產性의 向上과는 관계없이 農業勞賃을 引上시키는 요인으로 작용하고 있다. 이와 관련하여 나타나고 있는 耕地利用率의 低下傾向(吳 浩成 외, 1978, p. 45)은 耕地가 制約要因으로 작용하고 있는 한국의 農촌經濟의 현실을 생각할 때 중요한 문제가 아닐 수 없다. 農家戶數의 減少는 대부분의 農가들이 갖고 있는 土地所有에 대한 강한 집착으로 결국은 홀이, 병작, 도지형태를 통한 賃貸借 農家의 數를 현실적으로 증대시키는 결과를 초래하고 있다(吳 浩成 외, 1978, pp. 20-40).

1960~70년을 통하여 農촌의 청장년을 중심으로 이루어진 農業인구의 감소는 農業勞動力의 老齡化現象을 낳고 있으며(金 英植 외, 1979, p. 38), 이것은 農業노동력의 質的 低下를 의미하고 다른 한편으로는 장래 한국농업의 기간을 형성할 老農後繼者問題를 제기시키고 있다.

다른 한편으로 農가인구의 급격한 감소에 따른 農繁期 農業勞動力不足의 深化와 農業勞賃의 전반적인 상승이 農業機械化에 대한 요구를 강하게 증대시키고 있는 것이 요즈음의 실정이다. 農業기계화는 부족되는 農業勞動力問題를 解決해 줄 뿐만 아니라 農業生產의 能率向上에 의한 原價節減(대규모 기계화 農業에 의한)까지도 가능하게 하여 줄 것으로 기대되고 있다. 여기에 덧붙여서 1980년대에도 都市化一工業化가 계속될 것으로 전망되고 있어 農業인구의 감소에 대처할 수 있는 유일한 방향은 農業機械化 밖에 대안이 없다는 생각이支配的이다.

1969년을 기점으로 하여 우리나라의 總耕地面積은 絶對的으로 감소하여 오고 있다. 그러나 중요한 현상중의 하나는 논의 면적은 그동안 現狀維持 내지 약간의 增加趨勢를 보이고 있는 반면

밭은 오히려 絶對的으로 減少해 오고 있다는 사실이다. 그리고 이러한 감소 추세는 이에 대한 특별한 對策樹立이 마련되지 않는 한 계속 될 것으로 예측되고 있다(吳浩成의, 1978, pp. 57—66).

이러한 추세와豫測이 舍蓄하고 있는 의미는 최근의 農산물에 대한 需要가 쌀, 보리 등의 主穀에서 육류, 채소류 등과 같이 밭을 이용하는 成長農產物로 構造의 轉換을 하고 있으며(앞으로는 더욱 더 늘어날 것으로 전망되기 때문에) 밭의 機會費用은 그만큼 더 높아질 것이라는 점이다. 여기에다가 工業配置法의 施行에 따라 현재 서울, 부산지역에 집중되어 있는 既存工場은 물론 新規工場의 農村立地가 促進될 것으로 전망되고 있고, 밭에 대한 非農業部門의 需要가 더욱 크게 늘어날 것으로 전망되고 있어, 農 경지의 無秩序한 轉用을 억제하면서 農 경지의 合理的利用을 추구하는 農地의 保全과 利用問題는 앞으로 더욱더 중요한 改政策課題의 하나가 될 것으로 전망된다.

나. 商業的農業의 擴大와 農業의 不安定性增大
그 동안에 이루어진 農촌經濟 구조의 변화 가 운데서 특히 중요하게 인식되어야 할 변화의 하 나는 商業的營農의 擴大와 農民들의 經濟的合理主義의 意識轉換이다.

商業的農業은 기본적으로 自家消費가 目的이 아닌 市場販賣를前提로 한 상품생산농업을 의미한다. 따라서 農산물이 가지고 있는 生產의 季節性으로 收穫期를 중심으로 한 農산물의 集中市場出荷는 農產物價格變動의 不安定性(예를 들면 폭등 또는 폭락 등)을 증대시키게 된다. 그뿐만 아니라 식품가공산업이 발달되어 있지 않는 단계에서 곡류 등을 제외한 대부분의 農산물은 腐敗性이 강하기 때문에 產地에서 消費地로, 그리

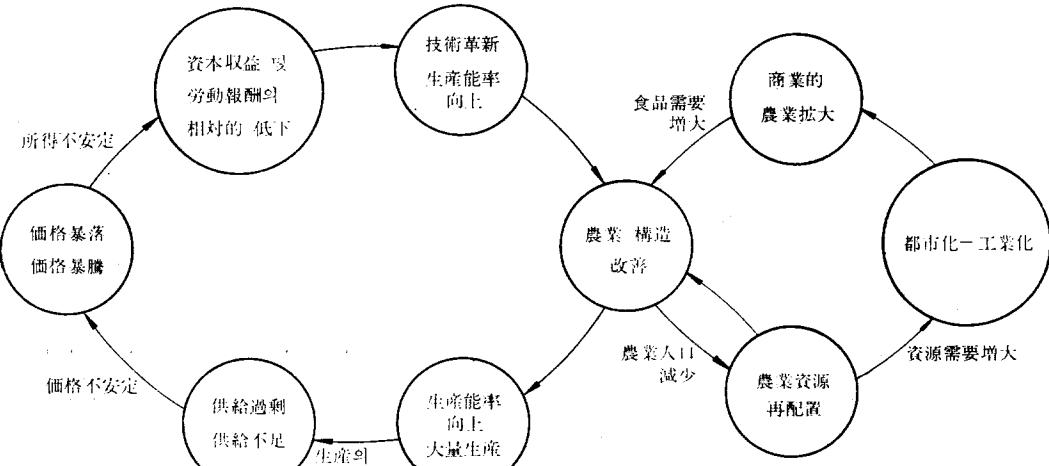
고 消費者에게까지迅速하게 유통되지 않으면 안 된다. 여기에서 農產物價格의 不安定性을 最少化시켜 農민들이 안정적으로 生產에 참여할 수 있게 하는 農產物價格政策, 農산물에 대한 收買 및 備蓄(예를 들면 1979년도부터 실시되고 있는 農產物價格安定帶의 收買備蓄事業)사업이 중요해지고, 동시에 農產物市場流通構造의 能率化가 중요한 정책과제로 등장하게 된다.

生計指向의 半自給的 農業이 商業的 農業으로 質的轉換이 이루어짐과 동시에 生產利潤을 增大시키려는 農민들의 生產성 향상을 위한 노력을 도시화—공업화에 따른 農業生產資源의 再配置(예를 들면 도시—상공업 경제로의 유출)와 관련하여 農업구조개선을 불가피하게 하는데, 그러한 構造改善은〈圖 4〉에서 볼 수 있는 바와 같이 자체순환논리에 의해서 또 다른 구조개선을 부단히 요청하는 특징을 갖는다.

商業的 農業은 기본적으로 農業資材(비료, 농약, 농기계 등등)에 대한 수요와 영농자금에 대한 수요증대를 수반한다. 이 유통증대를 위하여 生產성을 향상시키고, 農산물의 商品性을 높이기 위해서는 불가피하게 費用의 증대가 이루어진다는 것을 의미한다. 따라서 商業的營農의 擴大는 이를 지원하는 산업 및 서비스업의 확대를 불가피하게 요청하고 農業聯關產業의 能率向上을 불가피하게 한다.

다른 한편으로 農業생산은 自然과 分離될 수 없는 자연의 일부로, 자연에 依存할 수 밖에 없는 성격을 가지고 있다. 따라서 農業생산에는 예측하기 어려운 不確定性(uncertainty)과 위험(risk)이 내포되어 있다. 그러나 상업적 農業은 市場販賣를 전제로 單一品目을 중심으로 한 大量生產農業의 發展을 촉구함으로써 生產의 不安定性을 더욱 증대시킨다. 다른 한편으로 상업적

圖 4 農業構造改善의 循環



농업의 확대는 농업생산을 위한 資本投資를 늘릴 것을 요구하므로, 농업생산의 불안정성이 존재하고 있는 한 資本의 危險負擔率은 높아지게 된다. 농업부문에 內的・外的資本制限(internal or external capital rationing)이 작용하는 것도 이 때문이며 따라서 농업생산의 불안정성을 최소화시키기 위한 生產基盤造成이 잘 정비되거나, 아니면 농업자본에 대한 政策金融 내지 制度金融에 의한 저렴한 자본공급이 이루어지거나, 아니면 적어도 突發的인 自然災害에 의한 농작물피해에 대한 補償이 제도적으로 이루어지지 않으면 안된다. 위에서 지적한 상업적 농업의 구조적 불안정성을 해소시킬 수 있는 제도적 장치들이 현실적으로 충족되지 않는 한 상업적 농업으로의 전환은 위험을 부담할 수 있는 용기있는 農民들의 投機的 營農을 의미하게 된다.

商業的 營農의 擴大는 農民들의 經濟的 合理主義와 利潤追求를 바탕한 근대 農民 정신의 하나로 요구하게 된다. 農民들의 경제적 이윤추구는 농산물의 市場價格(또는 政府收賣價格)이 농산물의 生產費와 適正利潤을 보상하여 농업생산의 能率向上과 規模擴大를 위한 再投資의 條件

이 마련될 것을 요구하게 된다. 1978년부터 실시되어 온 쇠고기, 고추, 마늘, 양파, 감자, 침깨, 땅콩 등에【대한 輸入開放에 대해서 農민들이 크게 반발하고 있는 것도 經濟的 利益을 무시한 物價安定이라는 차원에서 일방적으로 추진된 급격한 政策轉換 때문이라고 말할 수 있다. 다시 말하면 농업정책이 지금까지의 단순한 物量中心의 增產政策이었다면 앞으로의 정책은 農業의 商業主義化의 擴大에 따른 합리적인 경제정책으로 전환되어야 함을 의미하고, 農民의 經濟的 利益을 무시한 정책집행은 오히려 농업의 상업주의적 발전과 능률향상에 역행하는 정책임을 인식할 필요가 있다. 이러한 인식은 단순한 農業・農民保護라는 차원이 아닌 近代的 經濟人으로서 農民들의 經濟的 合理主義를 定着化시키고 농업의 능률향상과 상업적 농업의 확대를 위해서도 절대로 필요한 인식의 하나라고 생각된다.

商業的 農業의 發展은 도시화-공업화의 촉진에 따라서 앞으로도 계속될(또는 계속되어야 할) 변화 중의 하나이다. 傳統的으로 生計指向의 半自給的 農業이 더욱 商業的 農業으로 전환되어 나가기 위해서는, 그리고 상업적 영농체

제가 구조적으로 정착되어 나가기 위해서는 적어도 1) 農產物價格의 不安定性 最少化, 2) 農產物市場流通構造의 合理化, 3) 農產物에 대한 適正利潤의 保障, 4) 農業生產支援과 サービス업의 改善, 5) 農業生產不安定性의 最少化 및 農業災害補償에 대한 경제적인 대책수립이 불가피하다. 여기에서 지적한 5가지는 어떤 의미에서 상업적 농업의 촉진을 위해서 현실적으로 충족되어야 할 必要充分條件이 된다고까지 말할 수 있다.

다. 農家經濟의 同質性 減少

상업적 영농의 확대와 함께 이루어지고 있는 (또한 앞으로 이루어질 것으로 전망되는) 農村經濟構造變化 가운데 하나는 農가경제의 同質性이 감소되고 있다는 점이다. 이 현상은 다음과 같은 4가지, 즉 1) 商業的營農의 增大에 따른 專門農家の 등장, 2) 農家階層間의 所得隔差, 3) 農業地帶間 農家の 所得隔差, 그리고 4) 零細農家の 相對的 貧困과 過剩人口를 들 수 있다.

농업의 상업주의화에 따라 成長作目 生產을 중심으로 전문적인 畜產農家, 施設園藝農家, 果樹農家가 형성되어 왔으며, 이러한 변화는 농업정책의 다양화를 요구하고 있다. 다시 말하면 지금까지 主穀(쌀, 보리 등) 生產을 주축으로 한複合農家에서 分離되어 부분적으로나마 專業農家가 발생함으로써 농가의 동질성이 무너지고 있다. 예를 들면 축산전문농가의 발생으로 축산농가가 필요로 하는 사료를 중심으로 導入飼料와 國內生產飼料에 대한 선택문제가 중요하게 되었다. 축산농가를 위한 값싼 飼料穀(콩, 옥수수 등)의 수입증대는 이를 작물의 國內生產基盤을 위축시키고 있고, 이를 작물의 國內自給率은 해마다 줄어들고 있는 실정이며(農水產部, 1978①, p. 84), 앞으로도 계속 줄어들 것으로 전망되고

있다.

두번째로 지적할 수 있는 農家經濟間의 異質性 增大現象은 미국소득을 중심으로 한 농가간의 소득격차에서 찾아볼 수 있다. 아직까지도 쌀을 주축으로 하고 있는 농업생산조직 속에서 主穀所 得은 농가소득의 중요한 부분을 차지하고 있다. 1970년에 들어 와 추진되어 온 쌀 다수확 신품종의 보급확대와 거기에 작용한 정부의 米價支持政策, 그리고 농가간 미국 상품화량의 절대적인 차이 때문에 농가간의 소득격차가 확대되어오고 있다(崔洋夫, 1979 ② : 農水產部, 1978 ②, p. 347).

세번째로 지적할 수 있는(또는 예상되는) 변화의 하나는 農業技術의 發展과 商業的 農業의 擴大에 따라 農業生產의 自然的 條件(기후, 토양 등)에 알맞는 農산물을 중심으로 농업생산의 地域的 專門化가 이루어지고, 이에 따라서 自然的 有利性(絕對比較優位)를 갖고 있는 農業지대의 成長農業이 발전하여 農家所得의 農業地帶間隔差를 불가피하게 야기시켜 나갈것으로 전망된다. 예를 들면 쌀에 의존하는 金堤平야 水稻畠作地帶農家の 소득은 장기적으로 平澤, 安城의 酪農・果樹地帶農家の 소득에 뒤떨어질 수 있기 때문이다며, 平昌 산간지대의 옥수수, 감자 재배농가의 소득은 다른 지역에 비하여 상대적으로 더욱 낮아질 수 있기 때문이다.

마지막으로 農家經濟間의 異質性 問題와 관련하여 전체농가의 64.3%(1977년 말 현재)을 차지하고 있는 1.0ha 미만 農家の 相對的 過剩人口의 貧困問題는 특별한 의미를 갖고 있다. 앞에서 지적한 農業인구감소에 따른 農繁期 農業勞動力의 絶對的不足現狀과는 모순되는 것처럼 생각될 수도 있지만 개별농가의 입장에서 볼 때, 특히 零細農層에서는 耕作面積의 零細性 때문에 農業취업인구의 상대적 과잉상태를 보이고 있다(金英

植의, 1979, pp. 35—38). 물론 영세농가의 경우

自家營農 뿐만 아니라 農業勞動者로서 中·大農의 營農作業에 雇傭되기도 하고, 農外部門에 까지도 노동력을 배분시키고 있기는 하지만 季節性을 띠고 불안정한 就業機會로 영세농가들이 안정적 으로 所得과 生活水準을 향상시킬 수 있는 취업이 되지 못하고, 경우에 따라서는 季節的인 失業狀態를 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다.

零細農의 相對的 過剩人口問題와 관련하여, 農業생산의 能率向上을 위해 농가호당 또는 農業 취업자 1인당 耕地面積의 增大가 필수적이며, 이를 위해서는 相對的으로 過剩狀態에 있는 農業 인구의 減少促進이 정책적으로 이루어져야 한다는 견해가 발표되고 있다. 그러나 문제는 1.0ha 미만의 零細農家가 全體農家의 65.3%(1977년)을 차지하고 있는 현실을 생각할 때 영세농가의 감소를 통한 農家戶當 耕作面積의 증대가 현실적으로 얼마나 가능한 것인가를 냉정히 검토해 볼 필요가 있다. 다만 부분적으로 就業轉換을 希望하지만 機會와 技術不足으로 이농을 하지 못하고 있는 영세농을 대상으로 이농지원정책을 수립 추진할 수는 있지만, 무리한 農業 인구의 감소정책은 오히려 社會的 副作用만 크게 할 가능성을 안고 있다고 보는 것이 현실적인 판단이 아닌가 생각된다. 그리고 설령 農業人口의 적극적인 감소정책이 수립된다고 하더라도 離農하는 인구들이 非農業部門에서 안정적으로 취업할 수 있도록 취업기회의 보장이 이루어져야 하고, 또 취업할 수 있는 技術 및 職業教育訓練과 離農에 따른 사회적 적응과정에서 불가피하게 발생하는個人的 費用에 대한 制度的 支援이 마련되지 않는 한, 이농을 당하게 되는 영세농민들의 개인적 희생만을 증대시키게 되고, 이것은 도시 문제를 포함한 社會的費用만을 증대시키게 될 것

으로 생각된다.

다시 말하면 零細農의 離農과 就業轉換을 촉진시키는 문제를 지금까지와 같이 “보이지 않는 손”에 맡김으로써 離農民들의 개인적 부담과 희생을 크게 해서는 안되어, 보다 적극적으로 “보이는 손”에 의하여 安定的으로 이루어질 수 있도록 하지 않으면 안된다.

1970년대에 들어 와서 零細農家의 戶當平均 所得이 중·대농과 함께 실질면에서 향상된 것은 사실이다. 그러나 이러한 소득증대 과정에서 零細農家와 中·大農의 相對的 所得隔差가 해소되어 왔다기보다는 오히려 增大되어 온 것도 또한 사실이다.

零細農의 相對的 貧困狀態를 살펴보면 0.5ha 미만 농가(1977년 전체농가호수의 29.8%)의 가구원 1인당 년간소득은 1977년의 경우 186,000 원으로서 이것은 保健社會部에서 정한 1977년도 農村貧困所得線(1인당 월소득 13,000원이하) 수준을 약간 상회할 뿐이며, 더욱기 도시근로자의 1인당 최저임금수준(1977년의 경우 월20,000 원)을 기준으로 하면 이 정도의 소득수준에도 못 미치고 있는 農家戶數는 전체농가호수의 20~61% 정도에 이를 것으로 추정된다. (崔洋夫, 1979 ②, 農水產部, 1978 ②, p.184). 이렇게 볼 때 영세농가에게 安定的인 就業機會를 마련해 주는 문제와 이들의 相對的 貧困問題를 解決하는 문제는 오늘의 농정이 안고 있는 가장 어렵고, 그러면서도 가장 중요한 문제의 하나가 아닌가 생각된다.

기본적으로 農家間의 異質性 增大에 따라서 農業정책의 획일적인 현실적용(예를 들면 米價支待政策)이 농가간에 差別的인 所得效果를 초래하여 농가간의 소득격차를 더욱 확대시킬 가능성을 증대시키게 된다. 바꾸어 말하면 앞으로의 農業정책은 複雜多樣해지고 있는(앞으로 더욱 복

잡해질 것으로 전망되는) 농촌경제 현실에 맞춰 差別的인, 選擇的인, 地域의인 정책집행이 불가 피해질 것으로 전망된다.

라. 農村—都市間의 不均衡發展

도시화—공업화 과정에서 나타나고 있는 농촌—도시간의 불균형 발전은, 經濟的側面에서는 都市家口—農家の所得隔差擴大, 社會的側面에서는 農村社會福祉開發의 相對的 落後를 들 수 있다.

1970년 대 농가소득의 절대적인 향상에도 불구하고 實質所得面에서 農家家計所得은 都市家計所得의 65.9% (1975년도 不變價格에 의한 1976년 경우)에 불과하며 (韓國開發研究院, 1977, p. 228), 흔히 비교되고 있는 도시근로자가구와 농가간의 소득격차도 실질소득면에서는 1974년 이후 크게 확대되어 1977년에는 농가소득이 도시 근로자가구소득의 76.1%에 불과하며 (崔洋夫, 1979②), 1978년에는 名目所得에 있어서도 농가소득은 도시근로자 소득의 98.3%로 뒤떨어져 있는 것으로 나타나고 있다 (朝鮮日報, 1979. 5. 16)

그러나 所得均衡이라는 문제와 관련하여서는 도시가구—농가간의 適正均衡所得水準이 어디인 가라는 어려운 문제가 제기된다. 예를 들면 都市生活과 農村生活間의 生計費의 현실적인 차이를 인정한다면 도시가구—농가간의 소득균형은 반드시 所得水準의 一致를 의미하는 것이 아닐 수 있기 때문이다. 그리고 그러한 소득균형을 이루어 나가기 위해서는 土地生產의 增大는 물론 農業勞動生產性의 向上을 통한 농가소득의 증대가 이루어지지 않으면 안되기 때문이다.

1960, 70년대의 高度經濟成長은 대도시를 중심으로 한 分極的都市化 (polarized urbanization)의 형태를 취함으로써 농촌사회의 상대적 낙후를 해소시키지 못하고 있다. 1970년대 농촌새마

을운동에 의한 농촌의 전기보급, 간이상수도 설치, 주택개량 등으로 농촌생활환경이 많이 향상되어 온 것도 사실이지만 아직도 教育, 醫療, 通信, 文化, 福祉施設面에서 농촌주민은 도시주민에 비하여 혜택의 기회를 놓았고 있는 것도 또한 사실이다. 여기에 도시의 급격한 발전은 오히려 농촌과의 생활환경상의 상대적 격차를 더욱 확대시킴으로써 農村 農業人口의 大都市集中現象을 誘發시키고 있다. 더우기 농촌 농업인구의 大都市集中과 離村은 지역적으로 인구파소지역을 발생시키고 있으며 農村內 빈집을 만들어내고 있어 농촌사회의 상대적 쇠퇴현상까지도부분적으로 유발시키고 있는 것이 최근의 현실이다.

1970년대의 농촌새마을운동을 통하여 그 동안 農村社會開發(특히 농촌생활환경)이 많이 이루어진것도 사실이지만, 그러한 개발은 주로 농민들의 第1次生活圈인 마을에 집중되어 왔고, 第2次生活圈이라고 할 수 있는 農村都市(小都邑)의 개발은 아직도 미흡한 상태에 있다고 할 수 있다.

農村小都邑(agropolitan)은 空間的으로 大都市와 마을의 중간 위치에서 농민들이 필요로 하는 基本欲求(사회적, 문화적 욕구, 오락 및 기타 서비스 분야에서)를 충족시킬 수 있는 역할을 수행해야 하며, 다른 한편으로는 商業的營農으로 전환함에 따라 각종의 농용자재, 농기구, 금융 등 농민들의 경제활동을 지원하는 機能을 수행할 수 있어야 한다. 따라서 分散的都市化 (dispersed-urbanization)라는 차원에서 농촌소도읍을 중심으로 한 農村社會를 機能的으로 再開發시키는 문제는 앞으로의 중요한 정책과제의 하나가 되고 있다 (崔相喆, 1976, pp.221—227).

마. 農民意識構造의 變化와 期待欲求上昇

1970년대에 들어와 추진되어 온 농촌새마을운

동은 우리도 한번 잘 살아보자는 구호가 표현하는데로 所得 및 生活向上을 위한 농민들의 自助的 努力에 대한 강렬한 의욕을 불러일으켰고, 그에 따라 經濟的 合理主義는 상업적 영농에 대한 社會的 要請과 함께 빠른 속도로 농민들의 傳統的인 意識構造에 變革을 일으켜 왔다.

또 다른 측면에서 농민의 식구조상의 중요한 변화의 하나는 농촌지역에 텔리비전이 급격히 보급되며 힘입어 농민들의 期待欲求가 그만큼 빠른 속도로 증대되어 온 것을 들 수 있다. 여기에 덧붙여서 쌀다수확 신품종의 보급에 의한 増產效果와 米價支持에 의한 가격효과로 농민들의 전반적인 所得水準의 向上과 농촌새마을운동을 통한 생활환경 및 주택개량, 특히 전기의 보급 등은 농민들의 생활편의품(각종의 가정용 전기제품)과 文化生活에 대한 消費欲求를 증대시켜왔다.

그러나 농민들의 經濟的 合理主義의 形成과 消費欲求의 增大와는 반대로 1978년 이후의 急激한 農業政策 轉換구상의 발표(예를 들면 糧特赤字解消를 위한 쌀, 보리가격 지지정책의 수정 등), 1978년도의 노풍피해와 가을김장채소의 가격폭락, 그리고 1979년 쌀 350만 섭 輸入計劃의 發表 등의 충격적이고, 급격한 변화는 농민들로 하여금 농업의 장래에 대한 不安全感, 농정에 대한不信感을 증대시키고 있다.

농민들의 所得과 生活向上에 대한 期待欲求充足의 좌절과 상대적 박탈감 등은 오늘의 농촌경제를 극히 불안한 상태에 빠져들게 하고 있으며 이것이 간접적으로 최근에 나타나고 있는 농민들의 급격한 이농과 이촌을 촉진시키는 요인이 되고 있지 않는가 생각한다. 이렇게 볼 때 농민들의 신뢰성을 받고 農村經濟社會의 현실변화와 향상된 농민의 식수준에 맞는 농정의 추진을 위

하여서는 지금까지의 農政運用이 보다 합리적으로 개선되지 않으면 안된다.

다른 한편으로 都市化—工業化的 急激한 進行에 따른 農村, 農業人口의 絶對的 減少는 농민의 政治的 基盤을 그만큼 상대적으로 약화시키는 작용을 하고 있다고(또는 하게 될 것으로) 생각된다. 다시 말하면 농촌과 농민에 기반을 둔 政治勢力의 상대적 감소가 나타날 수 있고, 여기에서 예를 들면 政府投融資가 農業成長과 農村社會福祉開發보다는 都市開發과 商工業經濟部門을 선호하는 방향으로 움직여 나갈 수도 있다고 생각되기 때문이다. 최근에는 농업정책 자체가 “經濟安定과 廉民生活保護”的 방향으로 전환되어야 한다는 주장도 있는데 (經濟企劃, 1979, p.31), 이러한 주장도 결국은 농촌, 農業인구의 상대적 감소에 따라 都市人口가 絶對多數를 차지해 가고 있는 政治的 現實을 반영하고 있는 것으로 생각되기도 한다. 이렇게 볼 때 현대와 같이 機能的으로 分化되고 專門化되고 있는 利益社會에서 利益集團(interest group)으로서 農民團體가 그들의 經濟的, 社會的 利益을 政治的으로 대변할 수 있어야만 하고, 이 때문에 農業協同組合, 水產業協同組合 등 農漁民團體의 自律性에 대한 농어민들의 요구는 불가피하게 앞으로 더욱 더 증대되어 나갈 것으로 전망된다.

2. 農村經濟社會의 問題狀況

1960, 70년대의 構造變化 속에서 오늘의 農村經濟社會가 現실적으로 당면하고 있는 문제들 가운데서 중요한 것들을 정리하여 보면 다음과 같다.

- 1) 農業生產資源의 絶對的 減少
(農業勞動力의 減少)
○ 農繁期 農業勞動力不足深化(農村勞賃上昇)

- 農業勞動力의 質的 低下(老齡化, 婦女化)
 - 營農後繼者問題 擡頭
 - 農業機械化 要求增大 및 基盤造成本備
 - 貸貸借 農家의 增大
 - 耕地利用率의 低下
(耕地面積의 減少)
 - 耘의 減少와 非農業的 需要增大
 - 2) 商業的 農業의 擴大와 農業의 不安定性 增大
 - 農業生產의 不安定性
 - 農產物價格 및 農家所得의 不安定性
 - 農產物市場 流通構造의 非能率性
 - 農產物의 適正利潤과 自家勞動報酬의 保障問題
 - 農業聯關生業의 非能率性
 - 穀類自給率의 低下(특히 飼料穀)
 - 3) 農家經濟의 同質性 減少
 - 農家間, 農業地帶間의 所得隔差擴大
 - 零細農의 相對的 貧困과 過剩人口
 - 4) 農村一都市間의 不均衡 發展
 - 都市家口一農家間의 所得隔差擴大
 - 農村社會福祉開發의 相對的 落後
 - 5) 農民意識構造變化와 期待欲求上昇
 - 農民들의 기대욕구에 대한 좌절감과 상대적 박탈감 증대
 - 農業의 장래에 대한 不安全感 增大
 - 農정에 대한 不信感 增大
 - 農민단체(예, 農수협)의 자율화 요구증대
- 3. 農村經濟와 方向選擇에 대한 含蓄意味**
- 그렇다면 農村經濟의 構造變化와 그에 따라 파생된 현실문제들은 앞으로의 바람직한 農村經濟와 農政의 方向選擇에 대하여 어떠한 함축의미를 갖고 있는가? 오늘의 農촌경제는 國民經濟 내지 國家에 대하여 무엇을 바라고 있는가?
- 오늘의 農촌경제가 바라고 있다고 판단되는 農村經濟와 農政의 方向을 정리하여 보면 다음과 같다.
- 1) 安心하고 농사지을 수 있는 農村經濟의 與件造成 및 基盤整備
 - 農산물에 대한 適正利潤의 保障
 - 農業生產 및 農產物價格變動의 不安定性最少化
 - 農業勞動力 不足을 근본적으로 해결하고 능률적인 영농을 할 수 있는 農業生產기반정비 (특히 農業 기계화 및 農地기반 정비)
 - 農業生產支援 產業의 能率向上과 獨寡占性 規制(비료, 農약, 農기계 및 영농자금 등)
 - 2) 農村一都市의 均衡發展
 - 農民 기본욕구의 충족 및 農촌생활의 안정
 - 所得均衡(특히 영세농가의 소득과 취업개선)
 - 農村社會福祉 開發
 - 3) 農民團體의 自律性 및 農政의 合理性 增大
 - 農民團體의 自律化
 - 農政運用의 合理性
- 간단히 요약하면 오늘의 農촌경제는 商業的 農業으로의 진행에 따라 農業生產 및 價格變動의 不安定性에 의한 소득의 불안정성이 커지고 있기 때문에 農民들이 安心하고 농사를 지을 수 있고, 그에 따라 農業生產의 擴大再生產을 위한 資本蓄積과 投資 및 도시가구와 균형된 생활을 할 수 있는 適正利潤이 保障되는 방향으로 農村經濟의 與件이 조성되기를 바라고 있다고 생각된다. 그뿐만 아니라 農業勞動力의 減少, 土地基盤의 減少등에 대비하여 이를 문제를 根本的으로 해결시킬 수 있는 방향으로 農촌경제가 再改

編 되기를 바라고 있다고 생각한다.

다른 한편으로 오늘의 농촌사회는 농민들의 生活住居空間인 농촌이 도시와 같은 수준으로 文化福祉面에서 개발되기를 바라고 있으며, 특히 농업정책의 一貫性과 合理性이 증대되어 농민이 믿고 따라갈 수 있도록 하기 위해 동시에 農民團體의 自律性을 보장하여 利益團體(壓力團體)로서 농민들 스스로가 농민들의 經濟的, 社會的, 政治的 利害와 立場을 대변할 수 있는 民主的이고 自主的인 農村社會가 이루어질 것을 바라고 있다고 생각된다.

〈參 考 文 獻〉

姜慶植, "79년도 경제운용방향,"『전경련』, 169(1978. 12) : 28—29,

- _____, "물가안정을 위한 정책과 구상,"『전경련』, 172(1979. 3) : 20—23.
經濟企劃院, "전환기 한국경제의 정책과 과제,"『1978년 경제백서』, 1978, pp. 273—286.
_____, 80년대를 향한 새 전략, 1979.
金英植, 玄公南, 李廷湧, 「농업구조개선과 기계화 전략」, 한국농촌경제연구원, 1979.
農水產部, 「한국양정사」(통계자료), 1978 ①.
_____, 「1978년도 농업동향에 관한 연차보고서」, 1978, ②, p. 347.
白永勳, "80년대의 경제운용 전략,"『80년대 개발전략』, 유신정우회편(서울, 동방도서, 1978), pp. 55—79.
吳浩成, 金正夫, "경제발전과 농지제도,"『연구중간보고7』, 한국농촌경제연구원, 1978.
崔相喆, "도시개발과 농촌개발의 과제와 정책방향,"『한국의 인구문제와 대책』, 김선웅편(서울, 한국개발연구원, 1976) pp. 203—227.
崔洋夫, "농가소득증대방향에 관한 이론적 검토,"『농촌경제』, 1: 2, 1978-8, p. 116.
_____, 농가소득성장의 문제와 정책과제,"『전환기의 한국농업』, 한국농촌경제연구원, 1979.
6. 발간 예정.
韓國開發研究院, 「장기 경제사회발전, 1977—91년」, 1977.