

# 轉換期農業政策의 基本課題

朴 聖 相\*

- I. 問題의 提起—農民 1人當所得의 增加問題
- II. 農民 1人當所得成長과 勞動力의 都市移轉問題
- III. 人口의 都市過密과 農村稀少問題
- IV. 農村人力不足에 대한 緊急對策

## I. 問題의 提起—農民 1人當所得의 增加問題

오늘의 우리 나라 農業은 新種법의 開發과 肥料의 適正供給 그리고 農藥使用의 適切化를 통해서 草根本皮로 延命하면 보리고개가 歷史的事實로 잊혀지게 될 수 있도록 食糧의 自給自足境地에 까지 發展해 왔다.

農村의 過剩勞動力은 都市에서의 工業發展에 그리고 늘어나는 各種의 일자리에 吸收되어 職業이 없어 虛送歲月하던 時代도 過去之事가 되었다.

이것은 우리나라의 經濟政策이 工業化에 置重한 結果로 그 成功이 가져다 준 果實이라 할 수 있다. 새마을運動은 이와 같은 工業發展에 따른 都市生活과 農村生活의 隔差를 是正해 보려는 意圖에서 시작되었고, 그 成果 또한 눈부신 열매를 거두어 왔던 것이다.

그러나 이제 工業化에 置重해 오던 經濟政策

이 農業發展에 寄與할 수 있게끔 여러 部門에서 調整의 必要性이 擡頭하고 있다는 느낌을 가지게 한다.

우리 나라는 드디어 農村에서도 人力不足을 呼訴하기 시작했으며 農村所得과 都市所得의 隔差問題도 다시 舉論될 狀態에 이르고 있다는 느낌도 듈다.

筆者는 “成長과 發展”이라는 著書中 農業發展模型을 提示한 바 있다.

農業의 成長模型에서 食糧不足을 解決하기 위해 段步當 土地生產性을 增加시키고, 또 그것이 農業生產의 成長을 通한 國民經濟全體의 GNP成長으로 이끄는 方法論을 提示한 것이다. 그 方法은 工業을 먼저 發展시키고 工業의 跃 발침에 힘입어 農土의 生產性을 增加시켜 段步當 生產이增加하여 食糧不足問題를 解決하는 것인데, 이 점에 있어 우리나라は 日本에 이어 成功을 거두었던 것이다.

아직도 土地生產性을 提高시키지 못함으로써 食糧生產이 不足하여 餓주림에 허덕이고 있는 後進國들이 많다. 世界人口의 약 2/3가 營養不足 狀態에 있다고 한다. 肥料와 農藥의 供給 없이 新品種의 普及만으로 綠色革命을 試圖한 나라들은 失敗의 苦杯를 마시고 있다.

\* 中小企業銀行 專務理事。

1ha當施肥量統計에서 이事實이 立證되고 있다. 다소 오래된 統計이기는 하나 筆者가 前記著書에서 提示한 FAO統計에 의하면 1967年에는 네델란드가 1ha當施肥量이 626kg인데 비하여 베어마는 3kg, 印度가 11kg, 우간다는 1kg에 불과하였다. 우리 나라는 여기에 비하면 1ha當 210kg을 使用했고 그 후에施肥量이 계속增加하면서 綠色革命에 成功을 거두었던 것이다. 肥料工場과 農藥工場의 建設이 工業化의始初이 있다고 볼 수 있다. 그 밖에 各種工業의發展이 農業에 必要한 原料와 裝備(특히 비닐필름 등)를 供給해 줌으로써 農業生產이增加하게 된다는 것은 產業의 相互聯關係을 보아도 능히 알 수가 있다.

그러나 筆者는 農業成長模型에서 두 가지 成長模型을 提示한 바 있다. 그 첫째는 上記한 바와 같이 土地生產性의 increase를 통하여 農業의附加價值를增加시키고 食糧生產의段步當收獲增加를 통하여 食糧問題를 解決하는 것이고, 그 둘째는 그것만으로는 農民의 1人當所得增加에 크게期待할 수 없을 것임을 強調하고 農民 1人當所得增加方案을 農民所得成長model을 통해서 提示한 바 있다.

첫째 model에 따른 土地生產性成長은 食糧의增產으로 이미 그成果가 나타나 있고, 小麥과 몇몇 품목以外에는 自給自足의境地에 이르고 있어 食糧不足에 허덕이고 있는 다른 後進國들이 부려워하고 있다. 그러나 둘째 成長model에서 提示한 農民 1人當所得의成長이 所望스러운境地로 轉換되고 있는가는 다시 한번 고려해 볼만한 일이다.

만일 農村의 労動力不足이 모처럼 이룩한 食糧生產增加趨勢에 逆作用을 하게 되는境遇가發生하면 그것은 國民經濟發展에 障碍要因化할 問

題點으로 浮刻될 素地가 있기 때문이다.

## II. 農民 1人當所得成長과 勞動力의 都市移轉問題

筆者는 前記著書에서 雇傭成長model도 提示한 바 있다. 同 model에 따르면 農村의 過剩勞動力이 工業에 移轉하고 工業에서增產한 實物을 販賣輸送하여 消費者的 손에 들어갈 때까지의流通過程에서 더욱 많은 農村勞動力의 移轉이 일어난다고 풀이했다.

이와 같은 農村人口의 都市移轉이 크면 클수록 農村人口의 減少率이 높아지고 따라서 農村人口의 減少가 土地生產性의增加하지 않더라도 人口가 減少한 만큼 그所得을 더分配할 수 있기 때문에 農民의 1人當所得이增加한다고 풀이했다. 農村人口가 都市雇傭으로 移轉함에 따른 農村人口 1人當所得의增加趨勢가 先進工業國에서 戰後에도 계속된'事實로 미루어 보아도 알 수 있다.

美國에서는 1850年에 農業勞動力이 總勞動人口의 63.7%에 달했으나 農業人口의 계속된 都市雇傭으로의 移動으로 1968年에는 5%로 減少했다. 日本에서도 1960年에 農業勞動力이 32.5%에 달했으나 8年後인 1968年에는 19.8%로 濟滅하고 있다. 우리나라 1963年에 農業勞動力이 總勞動人口의 63.3%에 달했으나 工業化促進에 따라 1968年에는 52.3%로 그比重이 떨어졌다. 그때까지도 農業人口의 絶對值는 減少하지 않고 있었으나 그후 계속 減少하여 1977年에는 38%로 그比重이 떨어지고, 昨年에는 1年間에 약 38萬名이나 農村人口가 減少하고, 農村人口의構成에 있어서 특히 젊은 青年層은 都市로 移動하고 老弱者와 어린이들의 殘存比重이 높아져

서 農村의 일손不足이 나타나기 시작했다는 것이다. 심지어는 1家口가 모두 移轉했기 때문에 빈집이 各部落에 發生하기 시작했다고도 報道되고 있다.

이와 같은 趨勢는 工業發展을 통한 國民經濟發展의 正軌라고 생각할 때, 農村問題로서는 그深刻性이 浮刻된다고 하겠으나, 결코 이와 같은 労動力移轉 그 自體를 가지고 政策의 잘못 때문이라고 생각해서는 아니될 것이다.

前述한 바와 같이 労動力의 農都間移動이 農民1人當所得增加를 促進하고 都農間所得隔差를 그 全部는 아니더라도 是正할 수 있는 가장重要한 方法이기 때문이다. 다른 한면에서는 農業勞動力의 不足을 例示하면서 都市自由勞動力を 農村으로 되돌려 보내야 한다는 主張들이 過去에도 있었고 앞으로도 擡頭될 素地가 있다. 이 主張들은 工業化를 통한 經濟發展軌道를 離脫하게 할 主張이 될 수 있다는 點에서 경계해야 할 일이라 하지 않을 수 없다.

### III. 人口의 都市過密과 農村稀少問題

어느 누구도 人間의 自己所得을 極大化하려는慾望을 저버리기는 할 수 없다. 이것은 人間의 物質的本能이기 때문이다. 따라서 經濟學은 이 人間의 本能을 基本假定으로 삼고 있다. 그리고 이 本能을 基本으로 經濟政策과 雇傭政策을樹立해야 한다.

工業化를 推進함에 있어 工業生產의 機械利用으로 生產性이 높고 따라서 農業보다 많은 所得을 發生시키기 때문에 都市의 賃金所得은 農業의 賃金所得보다 높아지게 된다. 따라서 相對적으로 높은 所得을 향해서 勞動人口는 農村에서

都市로 移轉하게 된다.

만일 工業化를 國家經濟發展의 基本課題로 삼고 그 政策을 推進하고 있는데 工業所得 또는 工業을 뒷받침하는 各種의 서비스部門의 賃金水準이 農村의 1人當所得보다 낮으면 農業勞動力이 都市로 移轉될 수 없게 될 것이고, 그렇게 되면 工業化의 基本政策은 推進될 수 없게 될 것이다. 한때 農家 1家口當所得이 都市勤勞者 1家口當所得보다 높게 나타난 統計가 發表된 적이 있다. 이와 같은 現象은前述한 理論에 비추어 볼 때 一時的 現象에 不過하다는 것을 알 수 있을 것이다. 만일 農村人口의 1人當所得이 都市보다 實質的으로 높아진다면 農村人口의 都市移動은 不可能하게 만들 것이라는 것을 銘心하지 않을 수 없다. 工業化의 促進을 통하여 國家經濟를 先進工業國 水準으로 이끌어 올리기를期待한다면 農業人口의 계속적인 都市移動이 可能하도록 都農間의 賃金水準과 所得水準의 多少間의 乖離現象은 不可避하다는 것을 認定하지 않을 수 없을 것이다.

또한 農民1人當所得成長模型이 提示한 것처럼 農民의 都市移動을 통한 數的減少가 農民1人當所得成長에 決定的要因이 된다는 見地에도 賃金水準의 差에 의한 農民의 都市移轉은 所望스럽고 또 그렇게 되어야 할 것이다. 단지前述하는 問題點들이 解決되어야 하는 것은 別途의 考慮對象이다.

現在 우리나라의 農民이 貧困의 틀에서 벗어나지 못하는 理由를 先進工業國과 對比해 보면 이와 같은 理論의 正當性을 認定하게 될 것이다. 즉 우리나라 農民 1人當耕作面積을 보면 1965年에는 0.14ha로서 너무나 狹少한 땅에서 所得을 올리고 있다. 1977年에는 다소 好轉되어 0.17ha로 增加하고 있으나 貧困에 허덕이는 에집트 農

民 1人當 耕作面積 0.17ha(1965年)와 비슷하다. 어떤 學者는 이것이 國土가 협소하고 山의 占有率이 높기 때문에 宿命的인 것으로 方法이 없는 것처럼 論하고 있는 경우도 있다.

人口密度가 우리와 비슷한 日本에서는 1965년에 0.25ha로 우리의 農民보다 높고 네덜란드는 0.95ha로 높다. 英國은 1人當 耕作面積이 3.65ha에 달한다. 이것은 단순히 國土가 좁고 山의 占有率이 높은데서 오는 宿命의인 것인가. 결코 그런 것이 아니라 農民의 數가 都市移轉으로 減少하면 農民 1人當耕作面積이 增加할 것은 당연하기 때문이다. 같은 量의 農產物이 生產된다면 1人當耕作面積이 增加한 만큼 農民 1人當生產과所得이 增加할 것은 당연하다. 問題는 農民이 都市로 移動한 다음에 오는 農村일손의 不足問題만 解決되고 生產이 減少만 하지 않아도 1人當所得은 당연히 增加할 것이다. 구태여 農外所得의 增加를 통해서만 農民 1人當所得이 增加한다고만 생각할 것인가는 다시 한번 考慮해 볼만한 일이다.

만일 增加한 1人當耕作面積은 殘存農民이 감당할 수 없게 된다면 問題는 深刻해진다고 하지 않을 수 없을 것이다.

都市의 過密現象이 都市民 즉 國民의 生活環境을 各種의 汚染으로 惡化시키기 때문에 農村에서 都市로 人口移動을 防止해야 하겠다는 理論을 내세운다면 이것 또한 工業化를 통한 國民經濟發展을 沮害하는 對策으로 흐를 염려마저 있다. 過密問題와 農民의 都市移動問題는 別個의 次元에서 다루어져야 하기 때문이다. 問題는 既存都市로 農民의 移動이 일어나기 때문이며 그 것은 現存 工業化가 過密都市를 中心으로 進行되는데 基因하는 것인 바, 만일 工業化가 地方都市로 分散될 수 있다면 過密現象을 어느 정도

防止할 수 있을 것이다. 西獨이 이 點에서 成功한나라로 世界의 注目을 받고 있다. 그리고 다른 先進工業國에서도 工業의 移轉 또는 擴張은 賃金이 저렴한 各地方의 農村地帶를 中心으로 이루어짐으로써 農村人口의 移動을 極少化하고 農村密集地帶에 새 都市가 形成되고 있음을 거울삼아 工業都市建設에 눈을 돌려야 할 것이다. 現在의 工業團地政策이 大都市近郊에 集中함은 이 點에 미루어 再檢討가 필요하지 않을까 느끼게 한다.

#### IV. 農村人力不足에 대한 緊急對策

前述한 바와 같이 高度成長政策을 통하여 工業化에 投車를 가함으로써 우리나라 經濟를 先進工業國隊列에 끼어들도록 모든 努力이 集中되고 있는 이 때에 農村일손 不足을 이유로 工業화의 進度를 멈추게 할 수는 없다. 工業화의 進度를 멈추지 않는다면 農村人口는 계속해서 都市로 移動해야 하고 農村의 일손不足은 그 度를 더하게 될 것이다.

前述한 바와 같이 1980年代 後半期에는 日本의 1960年の 32.5%의 農業勞動力이 1968年에는 19.8%가 된 것처럼 우리나라의 農村人口도 現在의 37% 水準에서 約 20% 水準으로 減少될 것이다. 農村殘存人口가 老弱者나 年少者로 構成되어 있던 日本의 경우와 같이 될 것이고, 또 그렇게 되어야 할 것이다.

問題는 이와 같이 될 것을 미리 豫見함으로써 農村일손不足에 대한 對策이 미리부터 講究되지 않으면 안된다는 것이다.

農村의 일손不足이 심해지면 협소한 農地마저도 耕作에 効率을 기할 수 없고, 따라서 增加하

는 農產物需要에 供給이 따라가지 못함으로써 農產物을 輸入에 依存하게 된다. 따라서 國際收支에 나쁜 影響을 가져 오게 된다는 것은 당연한 歸結이 될 素地를 안고 있다.

따라서 우리나라의 經濟政策은 農村의 일손不足問題를 解決하는데 產業政策의 重點을 두어야 할 段階에 와 있다고 하지 않을 수 없다.

우리 나라 經濟政策이 工業化와 構造의 高度화 쪽으로 향하고 機械工業育成을 重點的인 政策으로 轉換하기 시작한 것은 다행한 일이나 機械工業育成의 方向이 工業에 필요한 機械 또는 輸出이 可能한 機械 또는 耐久消費財生產에 필요한 輸入部品의 國產代替 등에 力點을 두고 있는 印象이 짙다.

本論의 첫머리와 그리고 筆者の前述한 著書에서 提示한 理論에 따르면 工業化는 農業用肥料와 農藥製造로부터 始作해야 되지 않을까 생각된다. 지금까지도 耕耘機나 脫穀機 등 農業用機械製造에 力點을 두지 않았던 것은 아니라 하더라도 사실 農業機械의 開發과 量產 및 普及에 대한 強調가 不充分하지 않았나 反省의 여지는 없는 것인지 다시 한번 생각해 볼 일이다.

지금까지는 農村에서 일손不足이 심하지 않았고 또 機械에 대한 需要도 적었기 때문이라고 하

는 理論도 成立되어 왔다. 그러나 일손不足의 樣相은 지금부터 두드러질 것이 明若觀火하기 때문에 機械化를 통한 農村의 省力化가 急先務의 課題로 클로즈업되기에 이른 것이다.

農業用機械를 製作해도 需要가 적어서 企業으로서 採算이 맞지 않고 量產도 어렵다면 政府의 政策으로 이 難關이 克服되어야 하는 것도 또한 당연하다. 專門農耕會社가 代理耕作을 맡고 盛業中이라는 報道를 볼 때, 村落마다 農協이 欲비싼 機械를 共同購入하여 필요에 따라 임대해 주는 方法도 있을 것이다. 農業의 協同體制가 日本 만큼 發展되지 못하고 있음이 오늘의 現實이다.

機械는 日本型이 우리 農土에 적합하지 않을까 느끼게 한다. 問題는 機械化에 필요한 耕地區劃整理가 늦어지고 있다는 것도 사실이다. 따라서 政府는 現在의 不要不急한 投資를 調整해서 農地의 區劃整理事業을 促進하는데 投資額을 增加시키고 建設用裝備中의 一部를 轉用하는 對策도 講究하지 않으면 않될 것으로 느끼게 한다.

要約하면 現在의 重化學工業育成政策의 一部를 農業用機械製造로 轉換하고 建設事業의 一部를 農地整理에 轉換하는 一大勇斷이 내려지기를 바라마지 않는다.