

## 農 業 的 發 展 段 階 와 構 造 政 策

許 信 行

首席研究員, Ph.D.(農業 및 應用經濟學), 價格政策 및 畜產研究室

우리나라 農業은, 長期비전과 發展過程을 예측하기가 역사 이래 가장 어려운 시점에 놓여 있다. 國民經濟의 發展方向을 設定하는 견해와 農業을 보는 視角이 상이하고, 農業問題의 所在를 서로가 다르게 파악하고 인식하기 때문이다.

우리나라 農業은, 非農業分野 우선의 開發政策에서 연유된 外生的 誘引으로 農村의 潛在失業人力이 대거 流出하게 되자, 오랜 靜態期에서 깨어나 1967년부터 轉換期的 變化를 內在하고, 이것이 1978년부터 表出되기 시작하였다. 우리나라 農業은 發展에 수반되는 모든 變化와 調整이 제대로 이루어지기도 전에 石油波動과 정치적, 사회적 불안정으로 經濟不況에 직면함으로써, 현재 發展의 추진력을 잃은 채 劃期的인 轉期の 마련만을 기다리고 있다.

沈滯期에 접어든 지금 우리는 農業問題에 어떻게 접근하고, 이것을 어떻게 이해해야 되는가, 또 어떠한 農業의 長期비전이 豫想되며 그것의 바람직한 形態는 어떤 것인가, 앞으로 수행해 나가야 될 構造政策 방향은 무엇인가 하는 문제들에 대해서 巨視的인 안목으로 추리해 나가는 것은 매우 중요한 과제라 생각한다.

### 韓國農業의 發展段階

農業問題를 時間의 흐름과 더불어 發展過程別로 살펴보나, 아니면 時間이란 변수를 고정시켜 놓고 橫斷的인 事實 發見과 比較分析에 기초하여 살펴보느냐에 따라 問題의 所在를 把握하고 認識하는데 큰 差異가 생기게 된다. 왜냐 하면 農業生產活動, 農產物流通, 價格 등은 모두 時間과 더불어 可變的인 것 뿐만 아니라, 比較對象間的 價値나 數値의 比가 時間을 초월하여 상대적으로 고정되어 있는 것이 아니기 때문이다. 時間을 고려하여 農業問題를 把握하는 것은 그렇지 못한 편에 비하여 보다 현실적일 수 있다. 그러므로 農業問題를 時間의 可變과 더불어 이해하려고 할 때 農業의 政策推進과 開發에 斷切이 생기는 確率을 줄일 수 있을 것이다. 그렇지 않고 農業問題를 瞬發的이고 橫斷的으로 認識 判斷하게 되면 그에 의한 施策의 波長이 예기치 못했던 곳에서 바람직스럽지 못한 결과로 나타날 확률이 높아질 것이다. 좋은 예가 1978년도의 農畜產物 大量輸入 措處로서, 일시의 價格暴騰 현상을 해결한다고 내려진 瞬發的 輸入決定

表 1 農業發展段階別 10大 特性要約

一 般 特 性	靜 態 狀 態	轉 換 段 階	動 態 的 發 展 段 階
1. 價値基準, 態度, 動機	否定的, 抵抗的	→	肯定的, 受容的
2. 生産目的	家族消費와 生計維持	→	所得增加와 利潤極大化
3. 意思決定過程의 本質	傳統的이거나 一部合理性	→	合理的이거나 選擇的
4. 技術狀態	革新이 없는 靜態	→	動態的이며 急速한 革新
5. 農産物의 商品化率	自給自足 또는 一部商品化	→	完全 商品化
6. 生産要素의 購入比	家族勞動, 自家調達	→	完全 購入
7. 生産要素畧比, 收益率	對資本高勞動比, 低勞動報酬	→	對資本低勞動比, 高勞動報酬
8. 農業支援機關	不充分하고 不完全	→	充分하고 效率的
9. 遊休農業資源	豊 富	→	稀 少
10. 對 GNP 農業部門比重	輕	→	적 음

資料 : Clifton R. Wharton, Jr., "Research on Agricultural Development in Southeast Asia," *Journal of Farm Economics* 45, December 1963, p. 1162.

은 農業生産基盤을 크게 위축시켰을 뿐만 아니라 빠르게 움직이던 農業에 제동을 가하였고 政策에 대한 信賴度를 失墜시켰다.

우리나라 農業이 어떤 發展段階에 속해 있는가를 판단하려면 몇 가지 대표적인 特性을 살펴볼 필요가 있다. 農業의 靜態狀態와 動態的 發展段階에서 나타나는 10가지 一般特性을 중심으로 우리나라 農業을 살펴보면(表 1), 일부 專·企業農家は 肯定的인 態度나 價値基準을 가지고 있지만 대부분의 小農은 否定的인 態度를 크게 벗어나지 못하고 있으며, 生産目的은 家族消費를 벗어난 農家가 많지만 利潤極大化에까지는 도달하지 못하였고 대부분 生計維持나 所得增大에 머물러 있다. 意思決定은 傳統的인 因習에 지배당하고 있지만 그래도 일부 合理性을 띠고 있다고 보아야 하겠고, 技術에 관한 한 革新이 없는 靜態段階를 크게 벗어나지 못하고 있다. 農産物 商品化率은 50~70% 범위에 속하며, 生産資材 및 要素 活用狀態는 肥料나 農藥을 제외하고 대부분 自家調達에 의존하고 있으며, 對資本 勞動力 投入構成比는 아직도 높고, 勞動報酬는 低位水準에 머물러 있다. 農業支援機關은 數的으로 충분하다고 생각하는 사람이 있을지 모르나, 아직은 불완전하고 非效率的이며, 遊休農

業資源은 비교적 풍부한 편이라고 보는 것이 타당할 것이다. 對 GNP 純農業部門 比重은 79년 16.4%로서 매우 낮으나, 이것은 農業의 發展에 基因된 것이 아니라 非農業分野의 급속한 成長으로 생긴 결과이다. 따라서 우리나라 農業은 靜態的인 狀態를 크게 벗어나지 못한 채 부분적으로 先進農家들에 의하여 動態的 發展을 指向, 轉換段階에서 變化와 調整의 試鍊을 겪고 있다고 보는 것이 타당하다. 우리나라 農業이 歷史는 오래인지 몰라도, 發展의 段階에서 보면 幼稚産業(infant industry)의 範疇를 벗어나지 못하고 있는 것이다.

### 經濟發展과 農業의 役割

農業이 비록 幼稚段階를 벗어나지 못하고 있지만 經濟發展에 기여하게 될 農業의 役割을 과소평가할 수는 없다. 經濟發展은 필연적으로 農村人力의 지속적인 유출을 수반하게 되는데, 매년 증가하는 非農業分野 就業人口에 대한 食糧供給은 農業이 담당해야 될 가장 중대한 역할이다. 對 GNP에서 차지하는 農業의 比重이 상대적으로 낮아져 斜陽産業化된다고 해서 農業의 絶對生産量이 감소하거나 經濟發展에 대한 寄與도가

낮아지는 것은 아니다. 經濟發展에 따라 줄어드는 적은 農村勞動力으로 늘어나는 都市人口의 食糧을 안정되게 生産 供給해야 되는 役割의 重要性은 매년 增大되는 것이다.

國際市場에서 우리나라의 輸出商品이 競爭에 이기려면 商品質에 비하여 값을 낮출 수 있도록 生産費가 低廉해야 하는데, 製品生産費는 勞賃水準과, 勞賃은 食品價格水準과 밀접한 관계를 맺고 있다. 식품의 높은 價格은 賃金引上壓力을 통하여 輸出産業의 國際競爭力을 약화시키므로 規模의 經濟와 技術革新을 기하여 農業을 開發, 食品을 값싸게 공급하는 것은 바로 農業이 經濟發展에 기여할 수 있는 가장 큰 길이다. 협소한 耕地面積과 불리한 기상조건을 들어 國內産 農産物價格의 昂騰을 전제로 부분적인 輸入開放을 통하여 食品價格을 안정시키려는 施策의 우선은, 이로 인하여 얻는 것보다 잃는 것이 더 클 것이다. 왜냐 하면 農業의 고유한 資源의 活用과 食糧의 安否面에서 國民食糧의 進량을 수입에 의존할 수 없다고 한다면, 분별없는 輸入은 食品의 代替關係 때문에 國內農業의 전반적인 生産基盤을 연쇄적으로 萎縮, 輸入依存度를 해마다 增加시킬 뿐만 아니라, 輸出産業의 生産性 向上을 위한 技術革新이나 資本財에 대한 投資를 위하여 外貨가 지출되는 것이 아니라 消費性 食品購入에 낭비됨으로써 國民經濟를 이중으로 해치는 결과를 초래하기 때문이다. 따라서 國內農業이 저렴한 食品을 생산 공급하는 것은 農業 자체만이 아니라 非農業分野의 發展을 위해서도 매우 중요하다. 이것은 幼稚段階에 있는 우리 農業을 動態적으로 개발시켜 나감으로써 成就 可能할 수 있다.

經濟가 발전하면서 非農業分野에 의한 勞動需要는 꾸준히 증가하기 마련인데, 農業分野의

저렴한 勞動力 공급이 없이는 賃金의 上昇만을 유발시킬 뿐이다. 勞動에 대한 超過需要로 발생하게 되는 賃金上昇은 企業人の 生産意慾을 저하시키고, 産業의 競爭力을 약화시킬 우려가 있는데, 農業이 풍부한 勞動力을 제공함으로써 이러한 위험을 제거하여 經濟의 지속적인 成長을 가능케 하는 것이다.

非農業分野에서 생산되는 모든 상품이 수출되거나 도지에서 판매되는 것은 아니다. 이 중 많은 상품이 農民들에 의하여 購買되고 있으며, 특히 輸出市場이 막히거나 都市의 不況이 올 때는 農村의 購買力 增加가 工產品市場의 擴大에 중요한 역할을 할 수도 있다. 또한 農業은 工業原料를 생산하여 공급해 주는 등 農業이 갖는 역할은 막중하며, 經濟發展에 대한 寄與度도 자못 크다.

이와 같은 産業部門間的 相互作用은 자세하게 분석하고 들어갈수록 폭이 크고 깊기 때문에 비록 輸出主導型의 工業國 經濟發展을 指向한다고 할지라도 農業을 경시해서는 안 되겠으며, 幼稚段階에 있었던 우리 工業을 개발시켜 왔던 것과 같은 論理로 農業도 점진적으로 개발시켜 農業에 주어진 역할이 성실하게 이루어질 수 있도록 産業間的 均衡發展政策을 펴 나가야 할 것이다.

### 農業構造의 變化와 長期展望

農業構造란 産業으로서의 農業을 형성하고 특징지워 주는 要素(elements)들의 結合狀態를 말하는 것으로서 投入—產出表가 이를 가장 잘 반영하고 있다(Kindleberger and Herrick, 1977). 農業構造 變化를 유발시키는 원인에 대해서는 여러 가지를 생각할 수 있겠지만, 先進國들의 경험에 비추어 볼 때, 經濟發展과 技術開發에 따

라 生産要素 및 產出物의 結合比가 크게 조정받게 됨을 알 수 있다(Maris, 1966).

經濟發展에 따라 食品消費 패턴이 바뀌게 되는데, 일반적으로 所得이 증가함에 따라 高級農產物에 대한 需要가 증가하게 되고, 보리나 감자 고구마 같은 劣等財에 대한 需要는 감소하게 된다. 食品消費構造의 變化는 經濟의 成長과 더불어 계속 일어나게 되며, 그 과정에서 급속한 需要增大에 적응력이 약한 分野는 生産不足狀態가 발생하여 價格이 上昇, 輸入에 대한 압력을 고조시킴으로써 自給率 下落이라는 결과가 장기적으로 나타나게 될 것이다. 한편 所得彈性值가 낮은 低位級 農產物에 대한 需要는 實質所得의 向上과 더불어 감소함으로써 生産으로 연결되는 價格誘引이 감퇴, 農產物產出構成에서 比重이 낮아질 것이다. 만일 經濟가 지속적으로 그리고 균일하게 성장하지 않고 80년 초에 경험한 것과 같이 負의 成長을 기록하게 된다면, 生産基盤造成에 長期間을 요하는 果樹나 酪農, 기타 農畜產物의 逆生産調整은 부분적으로가 아니라 該當分野 전체의 存廢를 좌우하게 될 위험마저 있다. 따라서 經濟發展이 장기적으로 예상된다고 할지라도 短期 實質所得의 限界增減에 따라 食品需要에는 起伏이 예상되며, 食品間의 相對價格差에 따라 代替效果가 크게 일어나 앞으로 生産의 適應速度가 빠르지 않으면 農業發展은 그 만큼 지연될 것으로 보인다.

食品消費 패턴의 變化에 적응하기 위해서도 生産要素의 結合比가 달라지겠지만, 보다 중요한 것은 經濟發展과 技術開發에 따라 投入要素의 結合比가 크게 달라진다는 사실이다. 經濟發展에 따라 가장 뚜렷하게 변화하는 것은 農村人口의 減少現象이다. 産業部門間 勞動力의 移動은 期待收益의 차이 때문에 생기는 현상이다. 農業

資源의 硬直性和 生産의 自然依存性 그리고 需要의 非彈力性和 所得彈性值의 低位 등 農業이 갖는 특성 때문에 일반적으로 農業의 期待收益이 非農業分野에 비하여 낮다. 따라서 經濟가 계속 성장하여 農業의 期待收益이 상대적으로 낮은 한, 農村人口의 流出은 계속될 것이 예상되며, 이것은 또한 經濟發展의 하나의 필연적인 결과이기도 하다.

農村勞動力의 移動은 非農業分野가 필요로 하는 저렴한 勞動力을 제공함으로써 産業의 競爭力을 높여 주고 農業發展에 필요한 資本裝備率 提供 機會를 부여해 주는 두 가지 효과를 가져오게 한다. 그런데 문제는 資本獲得의 源泉에 있다. 農業資本의 源泉으로 農家貯蓄이나 私金融 또는 民間投資와 公共投資 및 財政支援을 망라할 수 있겠으나, 農業收益率이 낮아서 私金融이나 民間投資는 기대하기 힘들고 農家貯蓄은 零細하기 때문에 결국 公共投資나 財政支援에 기대할 수 밖에 없다. 그런 의미에서 耕地整理나 農業機械化가 公共機關에 의해서 강력하게 추진되는 것은 세제적인 추세라고 말할 수 있다.

農村人口의 流出에 따라 가장 심각하게 대두되는 문제는 勞動生産性보다 훨씬 앞질러 상승하고 있는 農村賃金이다. 農業만의 閉鎖經濟를 생각할 때 農村賃金은 農業勞動의 限界生産價値에 따라 결정되겠지만, 外部經濟로부터 開放된 상태 아래서는 農村賃金이 非農業分野에서 취득할 수 있는 機會費用의 수준과 같아진다. 따라서 勞動의 農業限界生産價値와 機會費用間의 차이를 機械化가 메꾸어 주지 못할 때 農產物價格은 經濟發展過程에서 높아지기 마련이다.

經濟가 발전함에 따라 土地에 대한 需要는 農業用만이 아니라 工業用, 住宅用, 商業用, 道路用, 그리고 기타 목적을 위하여 급속하게 擴大

되어 간다. 土地供給擴大 가능성을 배제하고 나면, 工業用 및 住宅用 土地需要와 競爭關係에 있는 農耕地의 價格은 역시 土地生産성과 무관하게 급상승할 것이다. 그러나 工場이나 住宅, 道路用으로의 利用價値가 없으며 營農의 機械化도 어려운 山間僻地의 地價는 需要의 減少로 계속 하락될 것이 豫想되고 있다.

土地가 가장 稀少한 資源으로 되어 있는 韓國이나 日本같은 나라에서는 土地에 대한 農業用 需要와 非農業用 需要의 競合으로 인하여 일반적으로 地價가 계속 上昇할 것이 豫想되고 있어서 農業生産의 規模의 經濟를 위한 擴大再投資가 쉽게 일어날 수 없게 되어 있다. 기존의 耕地所有者도 土地資産의 機會費用이 農家收益率보다 빠르게 증가하는 경우 農業의 生産性 向上에 몰두하려 하지 않을 것이며, 農産物價格 引上을 강력하게 요구하게 될 것이다. 좋은 예가 酪農에서 발견되고 있다.

土地에 대한 어떤 對策도 강구하지 않는 한, 앞으로 農地는 日本에서와 마찬가지로 資産의 保有形態로서 細分化될 가능성이 높으며, 農業이 副業으로 전락하여 비싼 地價와 勞賃 그리고 農機械에 대한 過剩投資 등으로 인하여 農産物價格은 속명적으로 높아질 수 밖에 없다.

農業構造를 改善할 수 있는 가장 기대되는 分野를 찾는다면 技術開發이다. 국가적인 차원에서 보면 그 동안 벼 新品種 개발이나 肥料工場의 擴大 建設, 農機械 開發의 적극적인 추진 등 괄목할 만한 진전을 가져온 것이 사실이지만, 아직도 先進國 農業에 비하면 우리의 技術水準이나 實用性은 開發의 여지를 크게 안고 있다. 長期的으로 우리나라 農業開發의 관건은 勞賃과 地價의 上昇을 상쇄하고도 남을 技術의 革新이라 보인다.

지금까지 살펴본 바에 의하면, 靜態인 幼稚段階를 크게 벗어나지 못한 채 轉換期를 맞고 있는 우리나라 農業은 經濟發展과 人口增加로 高級農産物에 대한 需要의 展望을 밝게 가지고 있는데 반하여, 生産要素側에서 農耕地의 零細化와 地價의 上昇, 勞賃의 上昇과 機械化의 制約, 資本形成과 公共投資 및 財政支援의 缺如, 그리고 技術革新을 꾀할 만큼 강력한 誘引이 없는 등 生産의 適應과 調整過程에 문제점이 山積해 있다.

### 長期비전과 構造政策

우리나라 農業發展을 規範적으로 생각할 때, 構造政策은 최소한 다음의 두 가지 基本條件을 충족시킬 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 첫째 條件은 農民들에게 非農業分野의 所得과 대응하는 農家所得(comparable farm income)의 보장이며, 둘째 條件은 國際 農産物 價格과 대응하는 生産價格(comparable farm prices)의 유지이다. 첫째 條件이 해결되지 않으면 經濟發展과 더불어 農工間의 所得 罅이 계속 커져서 社會의 均衡의 發展을 기할 수 없게 된다. 둘째 條件이 충족되지 못하면 生計費의 過多로 인한 賃金上昇 壓力으로 産業의 國際競爭力 提高가 어려울 뿐만 아니라 農産物輸入에 대한 압력이 가중되어 國內 農業生産基盤을 위축시킴으로써 첫째 條件까지도 해치는 결과를 초래하게 될 것이다.

만일 획기적인 農業構造政策이 실시되지 않고 지나온 상태로 農業이 발전된다면, 앞으로 우리나라 農業은 農村賃金의 上昇과 農機械化의 非經濟性으로 인하여 家族勞動에 알맞는 1~2ha의 中農規模模型으로 平準化될 것이 豫想되고 있다.

零細小農數의 增減은 農外所得機會의 大小에 影響을 받겠지만, 農業生産을 主目的으로 할 때 家族勞動의 過少利用에 基因한 勞動生産性의 低位로 그 수는 감소할 것으로 보이며, 과거 10년간 실제로 줄어들었다. 그리고 2ha 이상의 大農은 農機械를 공동으로 이용하지 않을 경우 使用率이 낮아 經濟性이 낮아짐으로써 大農의 수도 감소할 것이 예상되며, 지난 10년간 실제로 줄어들었다. 이러한 中農規模의 發展은 經濟의 成長과 더불어 農工間의 所得隔差를 심화시키게 되므로, 對應農家 所得保障條件에 相馳된다. 따라서 中農規模의 平準化 現象은 長期 農業發展 形態로서 적합하지 못하다.

農家所得을 生産성이 낮은 農業所得에만 의존하면서 他部門과의 所得均衡을 유지하려면 農產物 價格의 계속적인 上昇이 불가피하다는 전제 아래 所得源을 農業所得에서 農外所得으로 多樣化하려는 움직임이 있었다(經濟企劃院, 1979). 그러나 農村工業化를 주축으로 한 農外就業機會의 확충은 家族勞動이 남아도는 零細小農을 위해서라면 바람직하겠지만, 앞으로 우리나라 農業의 장래가 맡겨진 30%의 中·大農에게는 競合關係를 유발시켜 農產物 生産費가 昂등되고 있다. 工場의 農村地域 分散은 工場周邊의 地價를 상승시키고 兼業農家를 조성하여 中·大農의 營農規模 擴張機會를 억제함으로써 小農制의 永續化 가능성이 있을 뿐만 아니라 農產物 生産費를 상승시킨다. 또한 질 좋은 農村 雇傭勞動力을 工場이 흡수함으로써 勞動生産性의 低下는 물론이고 農村賃金이 勞動의 限界生産價値에 의해서가 아니라 農村周邊의 工場支拂賃金에 의해서 결정되므로 農產物 生産費의 上昇壓力은 가중되는 것이다. 따라서 農外所得源의 擴大政策은 零細小農의 對應農家所得 保障條件은 충족시킬 수 있

을지 몰라도, 中·大農의 所得保障 條件에는 역행하는 것이며, 對應生産價格 條件과는 정면으로 상치되는 것이어서 결코 바람직스럽지 못하다. 그러면 어떤 形態의 農業發展 모델이 이 두 條件을 충족시킬 수 있을 것인가?

### 多樣化된 適正規模 所有上限制

均衡所得保障과 低廉한 生産費의 維持라는 基本條件을 충족시키려면 일률적인 3町步 農地所有 上限制에 經濟政策上 문제가 있기 때문에 이를 다양하게 완화할 필요가 있다. 氣候條件과 土性, 輸送條件, 生産의 傳統性 등 主要 評價基準에 따라 전국을 몇 개의 農業生産地帶로 구분한 다음 所得保障과 生産費 분석에 기초하여 業種이나 作目別로 제각기 다른 適正規模를 설정하고, 이의 所有를 허용하는 과감한 정책이 요망되고 있다. 물론 農地所有 上限制의 緩和措處에는 政治·社會의인 부작용이 뒤따르기 때문에 絕對農地制度를 유지하면서 生産地帶 區分目的에 위배되는 활동에 대해서는 엄격하게 규제해야 함을 전제로 한다.

業種과 作目別 營農規模를 擴大, 適正화함으로써, 規模의 經濟로 機械化는 물론 技術受容이 용이하여 生産費 節減이 가능하고, 生産地帶別로 團地化되어 있기 때문에 農村指導와 共同作業, 精確한 統計의 수집이 용이하며, 農耕地의 他目的 轉用이 곤란하므로 非農業用 需要가 減少하여 地價의 安定化를 기할 수 있는 등 유리한 점이 많기 때문에, 生産費의 節下와 所得增大가 이루어질 수 있다.

耕地整理나 交換分合 助長政策은 業種과 作目別 適正規模에 따라 다양하게 추진될 필요가 있으며, 農地貸與와 賃借農을 허용하여 規模化的 營農이 가능토록 해야 하고, 土地購入用 長期低

利資金 融資도 확대해 나가야 할 것이다.

### 零細小農 減縮과 少數精銳農

經濟發展에 따라 農村人口가 流出되는 것은 당연한 현상이지만, 農業의 건전한 발전을 위해서는 中·大農보다는 零細小農의 移動이 바람직하며, 유능한 營農人보다는 脫農指向의인 사람의 流出이 요망된다.

우선 零細小農의 資質과 希望에 따라 크게 脫農指向型과 營農指向型으로 나눌 필요가 있다. 脫農指向의인 零細小農은 職業技術教育과 就業을 斡旋하여 農業 밖으로 유인하여 中·大農의 營農規模 擴大를 조성하며 非農業分野의 勞動供給을 원활히 해야 할 것이다. 營農指向의인 零細小農의 수가 작기를 바라지만, 이들에게는 土地 購入資金 融資와 營農資金 및 技術支援을 확대시켜 한 가지 營農에 專門化할 수 있게끔 조치할 필요가 있다. 그런데 國家的 立場에서는 零細小農의 專業農 育成보다 中·大農의 專業農 育成이 費用節約的일 수 있기 때문에 營農指向의인 零細小農에 대해서는 嚴選할 필요가 있다(崔洋夫, 1979; 許信行, 1979).

職業教育에 의한 脫農의 가능성이나 營農에 의한 專業的인 先進農으로의 가능성도 없는 社會保障對象의 零細小農에 대해서는 農業政策 對象에서 제외시키고 生計費나 子女教育費를 지원하여 다음 世代의 脫農과 轉業을 촉진시켜 나가야 할 것이다.

中·大農이라 할지라도 脫農指向적인 農家は 과감하게 轉向시켜 나감으로써 殘留中·大農으로 하여금 營農規模의 擴大가 용이하도록 유도해야 할 것이다. 그리고 기존의 中·大農 가운데서 規模擴大 指向의인 進歩農家를 선발하여 集中支援함으로써 새로운 技術受容이 현실적으

며 용이하게 하여 生産性 向上과 生産費 節減이 동시에 가능하게끔 先進農 育成을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

問題의 핵심은 農家所得保障과 價格安定化의 基本條件을 충족시키고자 農業發展에 寄與度가 낮은 層의 農村人口를 大量 流出시키고 少數精銳農을 育成하여 農業生産을 大規模化하고 專門化하는 등 生産 자체를 合理化해 보자는 것이다. 少數精銳農 育成은 장기적으로 유능한 營農人的 확보, 즉 營農後繼者 育成 문제와 직결되는데, 2世를 교육시켜 설득하는 것만으로는 충분하지 않으며, 이들에게 農業의 期待收益이 非農業分野에서의 期待收益보다 같거나 크게끔 與件을 조성하지 않으면 안될 것이다. 農業의 期待收益을 높이기 위해서는 유럽 諸國이 실시하고 있는 것과 같이 農業教育을 통하여 營農資格을 우수하게 갖춘 營農後繼者부터 農耕地購入을 위한 長期低利融資를 해 주고 營農資金을 支援할 수 있는 制度를 만들 필요가 있다.

### 技術開發과 擴大普及

技術은 모든 生産要素의 生産性 向上을 가능하게 해 주는 가장 중요한 要因이다. 農村의 地價와 勞賃이 經濟發展에 따라 계속해서 상승할 것이 예상되고 있음에도 불구하고, 對應農家所得保障과 價格安定 維持에 희망을 가지고 있는 것은 技術이라는 變數가 있기 때문이다. 2次大戰 이후 美國의 農產物 實質價格 變動趨移와 所得을 살펴보면, 地價나 勞賃이 계속 상승하고 있음에도 불구하고, 대부분의 農產物價格은 하락하고 있으며 農業所得은 증가하고 있다. 美國에 있어서 農業所得의 增加와 低廉한 農產物價格의 유지가 가능하였던 것은, 技術革新이라는 怪物(美國 農業經濟學者들은 monster 라고 부름)

이 계속 일어났기 때문이다.

技術의 革新은 農業生産의 모든 分野에서 일어날 수 있다. 技術의 種類를 크게 나누어 生物學的 技術, 化學的 技術, 機械的 技術, 그리고 經營技術 네 가지로 생각할 수 있는데, 品種을 개량하여 單位當 收量을 올린다든지, 질 좋고 값싼 肥料나 農藥의 개발, 우리의 營農規模에 알맞는 農機械의 개발과 저렴한 生産 供給, 栽培 方法이나 飼養技術을 효율적으로 개선하는 것 등이 모두 포함된다.

農民들의 技術受容에 대한 적극성은 技術受容에 의한 可視的 收益이 技術受容을 위한 모든 費用보다 크게 나타날 때 발휘되는 것이다. 機械化가 좋다는 사실 자체를 모르는 農民이 어디에 있겠는가? 많은 農民이 機械를 다룰 줄 모른다는 것은 일시적인 문제이고, 根本問題는 機械化에 따른 收益과 費用, 즉 經濟性的의 缺如에 있는 것이다. 이런 문제를 해결하자면 필연코 앞에서 논의한 規模의 經濟가 필요하며, 農民의 教育이 절실하게 요망 된다.

技術開發은 民間部門과 公共部門에 의해서 이루어질 수 있다. 民間分野에 의한 技術開發은 기대하기가 힘든데, 그 이유는 技術開發 자체가 많은 研究와 投資가 필요하고, 普及에 한계가 있기 때문이다. 開發費用과 擴散의 效果를 고려할 때 政府나 기타 公共機關에 의해서 집중적으로 技術開發이 이루어지는 것이 바람직하다. 그리고 開發된 技術을 신속하게 擴大 普及하여 가능한 최대의 農民들이 활용할 수 있도록 하는 體制를 갖추어 나가야 할 것이다.

#### 協同營農과 共同利用組織

小數精銳農 育成이나 營農規模의 適正化 그리고 技術의 革新에 의한 農業開發은 우리가 長期

비전을 갖고 農家所得保障과 農產物價格의 安定化를 유지하기 위해서 規範的으로 세운 構造政策方向이다. 이 방향은 장기적으로 우리 農業이 指向해야 할 하나의 對案이나, 문제가 현실적으로 가능하겠는가 하는 데 있다. 現實은 大規模化로 아니라 中農의 平準化 方向으로 전환되고 있으며, 教育水準이 낮은 農村人口보다 높은 人力이 流出되고 있으며, 技術受容에 대한 강한 誘引이 작용하고 있지 않다. 따라서 어떻게 하면 農業이 靜態的인 상태에서부터 動態的인 發展段階로 轉換되어 우리가 바라는 長期비전에 알맞게 軌道修正을 해 나갈 수 있을가 하는 것이 여기서의 관심이다.

현실적으로 農家戶當 平均耕地面積이 1ha에 불과하므로, 業種別 作目別 適正規模로 확대하려는 것은 현재의 農家數가 2/3이상 감소된 다음에나 가능한 구상이다. 따라서 短期的으로 適正規模化가 가져다 줄 수 있는 效果를 얻는 방법은 臺灣에서와 같이 여러 農家が 한데 묶어 共同作業(joint farming)을 하는 길이다. 共同施肥, 共同防除, 農機械의 共同利用, 共同收穫, 共同販賣 등 協同組織의 效率성에 따라서 規模의 經濟를 기할 수 있다.

協同營農과 共同利用組織을 강화함으로써 節減된 費用과 收益을 貯蓄하여 두었다가 政府나 公共機關에서 추진하는 各種支援政策의 機會를 활용하여 農村人口의 流出速度에 맞춰서 營農規模를 확대해 나가는 점진적인 發展形態가 바람직하다.

#### 要約 및 結論

우리나라 農業은 發展過程에서 볼 때 幼稚産業段階를 크게 벗어나지 못하고 있으며, 高級農



産物 需要增加의 밝은 展望을 안고 있으면서도 生産費昂騰 要因을 모두 안고 있는 轉換期에 놓여 있다.

産業間의 均衡成長과 國民經濟의 調和를 위하여 非農業分野所得과 대응한 農家所得保障 및 低廉한 農産物價格의 유지가 요망되고 있다. 이 두 基本條件을 충족시키기 위해서는 획기적인 構造政策이 필요하며, 政策設定은 지금이 적당할 시기이다.

農業生産地帶를 구분하고 業種과 作目別 適正規模를 설정하여 農耕地 所有上限制를 부분적으로 완화해 나감으로써 大規模模化로 향하는 길을 터놓아야 한다. 그리고 零細小農은 類型別로 구분하고 脫農指向의인 農家나 農民은 職業教育을 시켜 流出시키고, 中·大農 위주의 小數精銳農을 育成함으로써 規模經濟의 有利性を 최대한으로 확보해야 한다.

經濟의 發展에 따라 地價나 農村賃金의 계속되는 上昇이 예상되고 있지만, 技術革新을 기하여 上昇 폭을 상쇄하고도 남을 수 있도록 民間部門은 물론 政府나 公共機關의 적극적인 研究와 投資가 있어야 할 것이다.

長期的으로 이들 構造政策이 奏效할 수 있게끔 短期的으로 協同營農과 共同利用組織을 강화하는 등 점진적 開發을 모색해야 할 것이다.

#### 參 考 文 獻

- 經濟企劃院, 「80年代를 向한 세 戰略」, 1979.
- 金英植, “農家所得과 農業構造改善”, 「農村經濟」, 2卷 3號, 1979. 9, pp. 20-28.
- 崔洋夫, 李容晚, 朴修一, “農村人力의 農外就業可能性과 就業類型 分析”, 「農村經濟」, 2卷 4號, 1979. 12, pp. 51-64.
- 許信行, “農産物價格政策 모델—EEC, 美國, 스웨덴의 事例를 參考로”, 「農村經濟」, 2卷 1號, 1979. 3, pp. 15-28.
- EEC, *The Agricultural Policy of the European Community*, 1979.
- Hayami, Yujiro and Vernon W. Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*, The Johns Hopkins Press, 1971.
- Johnston, Bruce F., “Agriculture and Structural Transformation in Developing Countries: A Survey of Research,” *Journal of Economic Literature*, June 1970, pp. 369-404.
- Johnston, Bruce F. and Peter Kilby, *Agriculture & Structural Transformation*, Oxford University Press, 1975.
- Kindleberger, Charles P. and Bruce Herrick, *Economic Development*, McGraw-Hill Book Company, 1977.
- Marris, A., “Problems and Policies of Structural Adjustment,” *FATIS Review*, No. 2/1966, Vol. 13, pp. 33-36.
- OECD, *Agricultural Policy in France*, Paris, 1974.
- OECD, *Agricultural Policy in Japan*, Paris, 1974.
- OECD, *Agricultural Policy in the Netherlands*, Paris, 1974.
- OECD, *Agricultural Policy in Sweden*, Paris, 1974.
- OECD, *Agricultural Policy in Switzerland*, Paris, 1974.
- Reynolds, Lloyd G. (ed), *Agriculture in Development Theory*, Yale University Press, 1975.
- Southworth, Herman M. and Bruce F. Johnston (ed), *Agricultural Development and Economic Growth*, Cornell University Press, 1967.
- Tracy, Michael A., *Agriculture in Western Europe: Crisis and Adaptation since 1880*, Jonathan Cape, Thirty Bedford Square, London.
- Wharton, Clifton R., Jr., “Research on Agricultural Development in Southeast Asia,” *Journal of Farm Economics*, Dec. 1963.