

# 1980년대 자유주의 농정에 대한 평가

조 석 곤\*

Key words: 농업구조개선정책(renovation of agricultural structure), 복합영농(complex farming), 농어촌발전종합대책(complex project to develop agrarian and fishing villages), 자유주의농정(liberal agrarian policies)

## Abstract

The income increment policy in the 1980s was different from that in the 1970s, which was a sort of support price policy. It aimed to increase the income of agrarian households by producing new highly value added products or earning non-farming income. But it didn't aim the renovation of agricultural structure. Although the free trade system was introducing in the 1980s, the agrarian policy did not change its orientation from that in the 1970s. The target of the agrarian policy in the 1980s was the rural development under the low price system for agricultural products, but it was a impossible dream. The agrarian policies without renovation overcoming small farming led to the failure of the complex farming. Agrarian households fell into a heap of debts. The complex project to develop agrarian and fishing villages since 1989 oriented restructuring the agrarian structure.

- 1. 서 론
- 2. 자유주의 농정으로의 선회배경
- 3. 1980년대 정책 전환: 주곡농정에서 복합영농으로
- 4. 농정의 실패와 수습책 마련
- 5. 맺음말

## 1. 서 론

1960년대 이후 실시된 경제개발계획은 한국사회를 크게 변모시켰다. 농업부문도

예외는 아니어서 전체 인구에서 농업인구가 차지하는 비중은 크게 감소하였고, 농업인구 중 고령인구가 차지하는 비중은 오히려 증가하였다. 농지개혁으로 급속하게 줄었던 임차지의 비중은 다시 증가하였다. 농가소득은 꾸준히 증대하였지만, 농가부채비

\* 상지대학교 경제학과 교수

율도 늘어났으며, 농가소득에서 차지하는 농업소득의 비중은 감소하였다. 당연한 것이지만 전업농의 비율도 감소하였다.

뒤에 좀더 자세히 살펴보겠지만 여러 지표들을 검토하면 한국농업은 1980년대를 경과하면서 큰 변화를 겪었음을 알 수 있다. 그런데 농업발전이라는 관점에서 볼 때 그 변화를 긍정적으로 파악할 수 없다는 것이 한국 농업에 있어 불행한 일이다. 해방 이후 정부가 실시한 농업정책이 적지 않음에도 불구하고 이렇게 된 것은 농업정책이 실효를 거두지 못했음을 반증하는 것이다. 본고에서는 농업정책이 실효를 거두지 못했던 원인을 특히 1980년대의 농정을 중심으로 살펴보고자 한다.

본고가 다루는 시기는 1970년대 후반 정부가 가격지지정책을 버리고 개방농정으로 선회할 태세를 갖춘 때부터 1989년 4월 농어촌발전종합대책에 이르는 시기이다. 박현채(1988)는 1980년대 말 한국농업의 기본구조는 정체적이지만, 농업변화의 매개고리가 되는 상업적 농업의 전개는 광범한 것으로 되고 있다고 평가하였는데,<sup>1</sup> 이는 이 시기 한국 농업의 상황을 정확히 파악한 것이라 할 수 있다. 1980년대는 상업적 농업의 전전으로 과거 단순소상품생산 위주는 농업형태는 크게 변화하였으며도 과소농경영이라는 한국 농업의 기본 구조는

여전히 유지되고 있었다는 이중성을 내포하고 있었던 시기였다.

1980년대는 또한 그 이전에 볼 수 없었던 ‘개방농정’이라는 새로운 특징이 부가된 시기였다. 박진도(1988)는 1970년대 이후 진행된 ‘개방농정’의 특징을 주곡위주 농정의 지양과 농업소득원 다각화, 식료의 안정적 수급을 위한 농산물 수입의 확대, 농외소득원 개발(농촌공업화)을 통한 농가소득 증대(박진도 1988: 239)라고 요약하고 있다. 말하자면 1980년대는 내외의 상황변화가 농업 자체의 체질 변화를 요구하던 시기였다.

그렇다면 기존 연구에서는 1980년대의 농업정책을 어떻게 평가하고 있는지 살펴보자. 농업정책의 방향은 경제여건의 변화와 그에 따른 경제정책의 변화에 주로 좌우되겠지만, 정책당국자가 생각하는 농업구조의 변화방향도 중요한 결정요인이 될 것이다. 지금까지의 농업정책에 대해 김성호·박석두(1999)는 농지개혁과 양곡관리농정(1945-1960), 주곡증산과 농촌개발농정(1961-1976), 농외소득증대농정(1977-1988), 농업구조개선농정(1989-) 등으로 시기구분하였다. 또 유정규(1997)는 농지개혁과 식량위기의 심화(-1960년대초), 국내자원의 총동원과 중농정책(1960년대 중반), 강제증산과 주곡자급(1960년대말-1970년대 중반), 개방농정과 농촌공업화(1970년대 말-1980년대말), 구조조정의 추진과 농업의 전면개방(1990년대 이후) 등으로 구분하였다. 1960년 말을 중심으로 하나 더 쪼갠 것을 제외하곤 시기 구분은 거의 일치한다.

<sup>1</sup> 그러나 그로부터 발생한 이득이 ‘민부’의 축적과 연결되지 않음으로써 장기적으로는 “농업자본체화의 ‘지주적 진화=비농민적 진화’에로의 가능성을 제시하고, 단기적으로는 ‘소작제도의 확대=농민의 토지상실’이 광범한 것”(박현채 1988: 56)으로 되고 있다고 평가하였다.

다만 우리가 다루는 1980년대에 대한 평가는 엇갈리는데, 김성호·박석두(1999)는 농외소득증대농정으로, 유정규(1997)는 개방농정과 농촌공업화를 그 특징으로 꼽고 있다. 물론 양자 모두 1970년대 후반부터 개방농정에 대한 논의가 시작되었으며, 1980년대에 들어와 본격화되었음을 인정하지만, 전자는 소득증대라는 소득정책적인 측면을, 후자는 농업구조<sup>2</sup> 개선이라는 측면에서 그 특징을 간취하고 있다. 이처럼 1980년대는 농업정책적인 측면에서 복합적인 특징을 지닌 시기였다.

본고에서는 농업구조조정 혹은 구조개선이라는 관점에서 해방 이후 농업정책의 변화를 농지개혁과 농업구조개선모색기(-1967), 소득증대를 통한 농촌회유기(-1988), 농어촌발전종합대책과 농업구조조정기(1989년 이후)로 구분하고자 한다.<sup>3</sup> 제1기는 협업농-기업농 논쟁에서 표현되듯 농업구조개선을 통해 산업으로서의 농업과 농민을 보호 방향을 모색하고자 한 시기였다. 제2기는 농업구조개선을 포기하고 농가소득증대라

는 소득정책적 차원에서 농업정책을 운영한 시기이다.<sup>4</sup> 제3기는 소득정책적 농정이 실효를 거두지 못하자 농업구조조정을 통해 농촌문제를 해결하고자 한 시기였다.

제2기는 소득을 보장해 주는 방식을 기준으로 다시 두 시기로 나눌 수 있다. 1978년까지는 식량안보나 주곡자립 등을 목표로 증산정책과 그를 위한 보상으로 고미가 정책을 실시한 시기였으며, 1988년까지의 시기는 주곡에 대한 저미가 정책이 실시되면서 농촌과 도시의 소득격차가 벌어지자 농가소득을 복합영농이나 농외소득 창출을 통해 증대시키고자 하는 정책을 펼 시기였다.<sup>5</sup> 즉 1980년대 농정은 가격지지의 폐지

<sup>4</sup> 1970년대 후반, 특히 1980년대는 개방농정이 개시된 시기이기 때문에 1960년대 후반부터 80년대까지를 한 시기로 묶는 것에는 이론이 있을 수 있다. 이러한 차이는 정부의 5개년 계획의 목표에도 드러나 있다. 1970년대 말의 제4차 계획의 농업부문 목표는 “지속적인 성장, 국민식량의 안정적 공급, 농어민 소득증대사업과 농산물 가격의 안정, 유통근대화, 농어촌 생활환경개선”이었다. 전체적인 경제정책은 비교우위산업의 육성이라는 틀로 진행되었으며, 이 과정에서 농업에도 비교우위론이 적용되어야 한다는 주장이 제기되었지만 본격화된 것은 아니었다. 제5차 계획에서는 농업부문의 기본 목표로 “쌀 증산으로 주곡자립 실현, 농업구조개선으로 농업근대화 기반조성, 농어민소득증대와 복지농어촌기반조성” 등을 들었다. 주곡자립에 대한 표현은 70년대의 유산이지만, 농업구조개선이 기본 목표로 설정된 것은 이전 시기와 다른 변화라 하겠다. 그러나 그 농정의 전개가 본격적인 농업 구조조정으로 나가지는 못했기 때문에 본고에서는 구조개선의 관점에서 이 시기를 하나로 묶고자 한다.

<sup>2</sup> 흔히 농업구조란 농업기반시설과 관련된 하드웨어적 측면과 생산주체나 생산구조와 관련된 소프트웨어적 측면 양자에 의해 규정되는 것이지만, 본고에서 농업구조조정 혹은 농업구조개선 등으로 표현할 때의 농업구조란 주로 후자의 측면, 즉 농업생산주체나 농업생산구조의 변화와 관련된 것으로 사용하고자 한다. 정책의 측면에서 볼 때 전자는 후자의 변화에 의해 조정되는 측면이 강하기 때문이다.

<sup>3</sup> 1980년대에 대해서는 김성호·박석두(1999)를 따른 셈이다. 또 본고에서는 농업의 구조개선과 구조조정을 구분하여 사용할 것인데, 식량자급률의 증대로 표현되는 농업생산력의 종합적 증대를 기준으로 그 목표를 유지한 상태의 구조변화는 구조개선으로, 그렇지 아니한 구조변화는 구조조정으로 표현한다.

<sup>5</sup> 두 시기의 차이 중 중요한 것의 하나는 전반기가 가격통제에 의해 이루어졌다면, 후반기는 시장에 의한 조정방식을 채택하되, 주로 가격조정에 의존하다가 필요한 경우 언제든지 수량조정 방식을 채택하였다는 점이다.

와 소득원 개발을 통한 소득 보장을 꾀한 것이었다. 농산물 가격을 정부가 정책적으로 결정하지 않고, 시장에 맡겼다는 점에서 우리는 그것을 일종의 '자유주의 농정'이라고 부를 수 있다.

자유주의 농정이란 시장 개방의 대세를 수용하면서도, 즉 가격 결정을 시장기구에 맡기면서도 새로운 농업소득원을 창출함으로써 농업의 발전을 꾀할 수 있다는 입장을 취한 농정을 지칭한다.<sup>6</sup> 결국 1980년대 농정은 저농산물 가격유지와 농가소득 증대라는 두 마리의 토끼를 쫓는 것이었다. 본고에서는 1980년대 주요 농업정책을 검토하면서 이러한 정책들이 개방체제에 대한 고려, 보다 구체적으로는 가격구조의 변화에 따른 소득창출기회의 축소 등을 고려하지 못한 단견이었고, 이러한 정책시행의 결과가 이후 한국 농업에 깊은 주름을 드리우게 했음을 보이고자 한다. 이것은 구조 개선 없는 농정은 미봉책에 불과하며, 생산성의 획기적 증대가 어려울 경우 가격지지 정책이 농업 발전에 필수적이라는 진리를 다시 한번 확인하는 계기가 될 것이다.

논의의 순서는 먼저 농업정책이 선회하

<sup>6</sup> 여기서 말하는 자유주의는 복합적인 의미를 지닌다. 첫째는 보호주의 경제에서 개방경제로 변모하는 과정에서 나타나는 수입'자유'화, 금융'자유'화 등의 표현에서 드러나는 자유주의이다. 둘째는 국가의 개입을 중시하는 주장에 반하는 '자유'방임주의적 입장에서 드러나는 자유주의이다. 국가가 주요농산물 가격을 인위적으로 설정하는 것으로부터 시장기구의 가격결정에 따르겠다고 한 것은 개입주의에서 자유주의로 선회한 중요한 지표로 여길 수 있다. 결국 '자유주의 농정'이란 개방체제로 진입하면서 가격지지정책도 포기한 1980년대의 농업정책을 축약적으로 표현한 개념이다.

게 된 배경을 살펴본 후, 3절에서는 이 시기 주요 농정을 저미가정책, 농어민후계자육성, 복합영농, 농공단지 등으로 구분하여 살펴본다. 4절에서는 이러한 농정이 실효를 거두지 못하고 농가부채의 격증으로 귀결되자 부채탕감과 농어촌종합발전대책의 수립이라는 구조조정정책으로 전환하게 되는 과정을 살펴본다.

## 2. 자유주의 농정으로의 선회배경

경제개발계획이 본격화된 이후 40여 년 동안 한국사회는 큰 변화를 겪었으며, 농업 부문도 예외는 아니었다. 이러한 변화양상을 <표 1>에 제시된 각종 지표를 이용하여 살펴보자. 총인구중에서 농가인구가 차지하는 비중은 과반수에서 10% 미만으로 크게 하락하였으며, 농가인구 중 50대 이상이 차지하는 인구비율도 15%대로부터 50% 수준으로 크게 증가하였다. 농가인구의 유출이 심화되면서 고령화도 급속히 진행되고 있음을 알 수 있다. 산업화에 따라 경지면적은 줄어들었지만 농가 호수의 감소 속도가 더 컸기 때문에 호당 경지면적은 50% 이상 증대하였다. 인구유출의 증가로 전체 경지 중 임차지가 차지하는 비중도 크게 증가했는데, 특히 1980년대 이후 그 추세가 가속화되었다. 이에 따라 2ha 이상 경지규모를 가진 농가의 비중도 크게 증가하였으며, 그 추세는 1990년대 이후 가속화되고 있다.

경지관련 지표가 개선되고 있음에도 불

표 1 20세기 후반 한국농업·농촌의 변화

연도	농가인구			농경지		임차지율	2ha이상 경영농가비율	농가소득중 부채비율	농업 소득률	전업농 비율
	천명	비율1	비율2	면적 (천ha)	호당 면적					
1965	15,812	55.1	15.4	2,256	0.90	16.4	6.7	9.4	79.4	90.8
1970	14,422	44.7	15.6	2,298	0.93	17.6	6.6	7.0	75.8	67.7
1975	13,244	37.5	17.1	2,240	0.94	13.7	6.2	3.8	81.9	80.6
1980	10,827	28.4	20.4	2,196	1.02	21.3	6.4	12.6	65.2	76.2
1985	8,521	20.9	27.1	2,144	1.11	30.5	6.0	35.3	64.5	78.8
1990	6,661	15.5	34.5	2,109	1.19	37.4	9.9	42.9	56.9	59.6
1995	4,851	10.8	43.8	1,895	1.32	42.2	12.9	42.0	48.0	56.6
2000	4,031	8.7	49.8	1,889	1.37	43.6	14.4	87.6	32.2	65.2

주: 1) 비율1 : 총인구중 농가인구가 차지하는 비율

2) 비율2 : 전체 농가인구 중 50세 이상 인구가 차지하는 비율

자료: 『농림통계연보』, 『농가경제조사결과보고』, 『농림업주요통계』 등에서 작성

구하고 농가소득관련 지표들은 그렇지 않았다. 전체 소득에서 차지하는 농업소득의 비율은 1970년대 고미가정책의 시기에 약간 호전되었지만 1980년대 이후 급격하게 하락하였다. 이로부터 당연히 유추할 수 있지만, 한 때 90%에 달하던 전업농의 비율도 60% 내외로 하락하였다. 더욱 심각한 것은 농가소득 중 부채비율인데 그 비율은 1980년대 이후 격증하여 40%대를 넘었다.

이상 간략한 통계수치의 검토로부터 한국농업은 1980년대를 경과하면서 큰 변화를 겪었음을 알 수 있다. 농지개혁 이후 성립한 자작농체제가 해체되기 시작하였으며, 겸업화율이 크게 증가하였다. 대외적으로는 수입개방의 압력이 거세지면서 농업구조 자체도 변모하기 시작하였지만, 이런 변화에도 불구하고 농정의 기조는 크게 변하지 않았으며, 그 결과는 농가부채비율의 격증이라는 부메랑이 되어 농가에 되돌아왔다.

원래 1960년대 구조개선정책은 농민을

농업으로 끌어안고 그들의 삶의 터전을 농촌으로 만들고자 한 것이었다. 1960년대 후반 구조개선정책을 포기하고 가격지지에 의한 소득보장정책으로 선회하면서도 농민의 주소득원을 농업에서 구하고자 한 기조는 변하지 않았다. 그러나 1980년대에 들어서면서 이제 농촌에 거주하는 농민의 생계수단을 농업에 한정하지 않고 비농업으로까지 확대하려는 정책 전환이 시도되었다. 나아가 농어촌발전종합대책 이후 단계가 되면 이제 농촌주민 대다수를 농업으로 포섭한다는 것조차 포기하였으며, 그들 중 일부만 농업에 종사하는 농촌거주자이고, 나머지는 농업 외에서 주소득원을 구하도록 하는 정책으로 전환하였다.

말하자면 농정의 목표를 세울 때 “농촌의 살 길은 농업에서 찾는다”는 입장을 견지할 것인가, 혹은 “농촌을 유지하기 위해 농촌지역에 비농업을 유치한다”는 입장을 가질 것이냐에 따라 정책의 내용이 달라질 수 있다. 본고에서는 전자를 농업진흥형 정

표 2 정책방향과 정책수단으로 본 농업정책 분류

정책수단 \ 정책방향	농업진흥형	농촌개편형
구조개선	기업농/협업농 전업농	농어촌발전종합대책
소득증대	고미가정책 복합영농/농어민후계자	농공단지

책, 후자를 농촌개편형 정책이라 부르기로 한다.<sup>7</sup>

이러한 정책 전환의 내용을 간략하게 정리한 것이 <표 2>이다. 정책방향은 농업진흥형과 농촌개편형으로 구분한다. 정책수단은 농지개혁에 의해 확립된 과소농체제를 적극적으로 변화시키려는 구조개선정책과 그 체제는 그대로 두고 농가소득을 향상시키려는 소득증대정책으로 구분한다.

1960년대 중반 농지법 제정 논의과정에서 진행된 기업농-협업농 논쟁이나 농어촌발전종합대책에 포함된 전업농 육성정책은 농업종사자를 육성하려는 구조개선정책이며, 1970년대의 고미가정책이나 1980년대의 복합영농정책은 과소농체제를 온존시키면서도 농업부문의 소득을 향상시키고자한 정책이라 할 수 있다.

1960년대 구조개선정책과 관련한 논의가 흐지부지되면서 정부는 농정의 방향을 소득증대 쪽으로 선회하였다. 그것은 논리적으로는 도농간 소득격차의 축소, 다시 말하면 고성장하는 비농업부문을 따라갈 수 있

을 정도로 농업소득을 보장하면 된다는 것이다. 그럴 경우 소득증대정책의 목표는 농업부문과 비농업부문간의 소득격차를 없애는 것으로 환원할 수 있다. 두 부문간의 소득격차는 농가교역조건이 유리할수록, 농공간 노동생산성의 격차가 적을수록 축소된다.<sup>8</sup>

이제 소득격차의 추이를 살펴보자. 농가교역조건은 2000년을 기준으로 한 농가판매가격지수와 농가구입가격지수의 비율을 사용한다. 노동생산성의 비교는 농가소득과 도시근로자가구소득의 비율을 대변수로 사용한다.<sup>9</sup> <그림 1>은 양자의 비율에 대한 3년 이동평균을 그래프로 표시한 것이다. 1970년대 초반 고미가정책에 따라서 도농간 소득격차는 줄어들었지만, 1980년대

<sup>8</sup> 농공간 소득격차는 각 부문간 노동자 1인당 생산액의 비율로 표시할 수 있으며, 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

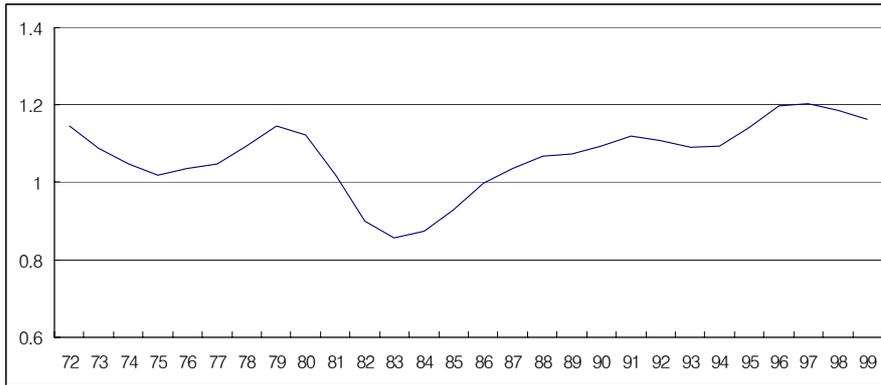
$$I = \frac{Pa Ya}{La} / \frac{Pi Yi}{Li} = \left( \frac{Pa}{Pi} \right) \cdot \left( \frac{Ya}{Yi} \cdot \frac{Li}{La} \right)$$

뒷항의 앞 부분은 공업부문과 농업부문의 물가의 비율, 즉 농가교역조건에 해당하며, 뒷 부분은 두 부문간 노동생산성의 비율에 해당한다. 따라서 소득격차는 농가교역조건이 유리할수록, 농업부문의 노동생산성이 높을수록 줄어든다.

<sup>9</sup> 노동생산성은 취업자 1인당 생산성을 계산하여야 하지만, 농업생산의 특성상 가구당 집합노동의 성격이 강하기 때문에 가구소득으로 대신하였다.

<sup>7</sup> 1980년대 이후 농업문제를 다룬 글들에서 농업문제와 농촌문제를 구분해서 다루어야 한다는 주장이 제기되기 시작하였는데, 본고에서도 이러한 문제의식을 수용하여 농업중심의 농촌지역 발전정책을 농업진흥형 정책, 비농업부문의 이식·유치를 통한 농촌지역 발전정책을 농촌개편형 정책이라고 부르고자 한다.

그림 1 도농간 소득격차의 3개년 이동평균 추이



자료 : KOSIS 통계정보시스템에서 관련 자료 취합 후 작성.

중반 이후 소득격차는 지속적으로 확대되는 추세를 보이고 있다. 1980년을 전후한 시기의 변동은 주로 도시근로자가구소득의 변화에 기인한 바 크다.

우리의 분석 대상 시기인 1980년대는 일종의 가격지지정책인 고미가정책을 포기하고, 그에 따른 소득감소분을 특작 혹은 축산을 통해 만회해 보자는 정책을 실시한 시기였다. 그러나 <그림 1>에서 보는 바와 같이 정부의 의도와는 달리 도농간 격차는 더욱 확대되었는데, 이는 구조조정 없는 상태 하에서 가격지지정책마저 포기한 것이 농업부문에 미친 악영향을 잘 보여준다. 1980년대 개방농정 이후의 과제는 농업생산의 효율성을 높여야 한다는 것이었지만 그 가능성을 농업 내에서 찾으려 했던 1980년대의 농정은 실패하였고, 그 결과 1990년대부터는 농외소득 증대에서 그 가능성을 찾을 수밖에 없었다.

물론 이러한 결론은 결과론적인 해석일 것이다. 1970년대 후반 시점에서 정책담당자들은 농정의 방향전환을 심각하게 고려

할 수밖에 없는 상황이었다. 이제 당시의 경제상황 변화와 그에 따른 정책 선회의 배경에 대해 살펴보자.

첫째, 1970년대 후반 수입개방이 진행되면서 경제기획원을 중심으로 개방화시대의 농정에 있어서 비교우위론이 견지되어야 한다는 논의가 전개되기 시작하였다.<sup>10</sup> 이러한 개방논의는 1970년대의 고미가정책에 따른 양특적자의 누적이 재정부담으로 작용하고, 일부 양념류를 중심으로 가격파동이 발생하면서 더욱 힘을 얻기 시작하였다. 사실 농산물에 대한 비교우위론은 물가안정론과 밀접하게 연결되어 있다. 절대빈곤에서 벗어나 식단이 다양해지기 시작한 1970년대 후반 일부 과채류를 중심으로 가격불안정이 나타나기 시작했고, 이에 따라 양념류와 육류의 수입문제가 본격적으로 대두하기 시작하였다. 특히 1978년 고추와

<sup>10</sup> 백현기는 “1977년 5월 경제기획원, 관계부처장관, 농업문제전문가 및 아시아 각국의 농정문제 인사들이 참석한 농업정책개발 세미나에서 농업에 대한 비교우위론이 처음으로 제기”(농림부 1999: 446)되었다고 증언하고 있다.

마늘 등을 대량 수입하였는데, 없거나 비싸면 먹지 않았던 과거와는 다른 양상의 소비패턴이 나타난 것으로 상징적인 의미를 갖는 것이었다.<sup>11</sup> 물가통제에 사활을 걸었던 당시 분위기에서 고추 값의 상승은 그것이 일상생활에 미치는 영향력보다도 훨씬 컸으며, 정치적으로도 매우 민감한 문제가 되었다.

둘째, 통계의 신빙성에는 여러 의문이 제기되고 있지만, 1970년대 후반 정부가 주곡자급 달성을 선언한 것도 정책 선회에 일정한 영향을 미친 것으로 보인다. 식량자급이 불가능해진 상황에서, 주곡자립이라는 상징적 목표가 달성되자 주곡에 대한 가격지지를 통한 농가소득보전은 이제 불필요한 정책으로 인식되었다. 특히 농특적자의 누적에 대한 경제기획원 측의 불만도 이러한 입장을 강화한 것으로 보인다.

셋째, 이론적으로는 경종농업을 중심으로 한 기존 농업생산성 증대방식이 한계에 봉착하였기 때문이라는 해석도 가능하다. 1970년대까지는 농업의 자본집약도를 높여 토지생산성을 제고하는 것이 가능하였다. 하지만 유영봉(2003)은 1980년대 이후가 되면 중간투입재의 한계생산력이 제로 수준에 접근하였다는 것이 문제이며 새로운 영농방식의 도입이 필요했다고 해석하고 있다.

### 3. 1980년대 정책 전환: 주곡농정에서 복합영농으로

1970년대는 상대적인 고미가(하곡 포함) 정책으로 농민의 소득을 증진하고 이를 통해 주곡자립의 목표를 달성하고자 한 시기로 가격지지를 통해 농가소득을 증대시켰다. 그런데 1980년대의 가격정책은 1970년대와는 상반된 것이었다. 정부는 각종 농산물 가격을 기본적으로 시장 수요와 공급 메커니즘에 의해 조절하기로 하였으며, 특히 주곡 이외의 주요 농산물에 대해서는 가격에 대한 직접적인 통제보다는 수입 등을 통한 수량조정에 의해 가격을 조절하고자 시도하였다는 점에서 이전 시기와 차이를 보였다. 즉 개방을 매개로 한 수량조정을 통해 농산물 가격을 낮게 유지한다는 것이 농산물가격정책의 기초가 되었다.

저곡가정책의 기초를 유지하면서도 농가소득을 증대시키기 위해서는 이전에 없던 새로운 수익구조를 창출할 필요가 있었다. 1980년대 농정을 대표하는 복합영농정책은 바로 이러한 수익구조창출모형이었다. 같은 시기에 실시된 농어민후계자육성정책은 농촌의 인구유출을 억제하기 위한 것이었다. 앞서 <표 1>에서 보듯 농촌에서의 인구유출은 1970년대 후반 이후 더욱 가속화되었으며, 이에 따라 농촌인구의 고령화 현상도 더욱 빠르게 진행되었기 때문에 영농의지가 있는 청년들을 농촌에 붙잡아 두기 위한 일종의 당근 역할을 한 것이었다.

<표 2>에서 보듯 농어민후계자 육성정

<sup>11</sup> 고추생산량은 1977년 141,091톤에서 1978년에 42,196톤으로 급감하였다. 생산량의 감소는 재배면적의 감소와 한발 및 역병으로 인한 대흉작 때문이었는데 이에 따라 고추가격은 kg당 1978년 9월 1,600원에서 10월 3,500원, 11월 8,880원으로 급등하였다. 당시 신문에는 고추가 금과 함께 진열되는 만평이 실릴 정도였다.

표 3 1980년대 쌀 수매가 및 생산비 격차

단위: 원, %

연도	수매가(인상율)(A)	생산비조사		A/B	A/C	B/C
		농수산부(B)	가톨릭농민회(C)			
1980	45,750(25.0)	40,238	71,057	114	64	57
1981	52,160(14.0)	36,033	69,311	145	75	52
1982	55,970( 7.3)	36,853	76,997	152	73	48
1983	55,970( 0.0)	39,158	75,498	143	74	52
1984	57,650( 3.0)	39,124	77,889	147	74	50
1985	60,530( 5.0)	41,675	76,820	145	79	54
1986	64,160( 4.3)	43,977	77,327	146	83	57

주: 수매가는 정곡 80kg 2등급 기준

자료: 수매가는 농수산부, 『농림수산통계연보』, 생산비는 황수철(1988: 455).

책이나 복합영농정책은 “농촌의 살 길은 농업에서 찾는다”는 점에서 1970년대식 농정기조를 그대로 유지하고 있었다. 하지만 1980년대 초반 실시된 농공단지 조성정책은 “농촌을 유지하기 위해 농촌지역에 비농업을 유치한다”는 농촌개편형 발상이라는 점에서 이질적이었다. 1980년대 농정의 혼란함을 드러내는 예이기도 하지만, 그만큼 당시 상황이 절박했음을 반증하는 것이기도 했다. 이제 복합영농으로 대표되는 1980년대의 농정을 저곡가정책, 농어민후계자육성정책, 복합영농정책, 농공단지정책으로 나누어 살펴본다.

### 3.1. 물가안정 논리와 저곡가정책

1970년대 전반기의 증산정책은 1970년대 후반의 국제수지 호전과 세계 식량위기의 소멸이라는 상황 변화 아래 쉽게 포기될 수 있을 정도로 허약한 것이었다.(이일영 1991) 이러한 정책변화에 힘을 더한 것이 1980년의 대홍작이었다. 5공 정권은 ‘관주도의 고도성장에서 안정적인 경제성장으로 정책기조의 전환을 선언하였는데, 이를

위해서는 적정 재고관리를 통한 물가안정이 현안이 되었다.

그런데 저온과 일조량 부족으로 1980년 쌀생산량은 목표량 4,200만석의 58.7%인 2,466만석에 불과하였고, 이는 전년도보다 31%가 감소된 것이었다. 쌀의 수입은 불가피하였으며, 이러한 쌀 수입 경험은 식량은 자급하는 것보다 구매능력 향상으로 얻는 것이 더 낫다는 비교우위론이 고개를 들게 하였다. 양특적자 누적에 따른 재정불안을 해소하고자 하는 정부의 의도 또한 이러한 논리를 부추겼다. 1980년 홍작은 비교우위론에 입각한 개방농정, 성장을 위한 물가안정 등의 논리가 먹혀들어가게 한 중요한 계기가 되었다.

당시 정부의 저곡가정책의 실태를 알기 위해서 1980년부터 1986년까지 수매가의 추이를 <표 3>에 정리하였다.<sup>12</sup> 1982년부터는 한 자리수의 인상율이 유지되었으며,

<sup>12</sup> 1986년까지 정리한 것은 1988년 이후 양곡관리법이 개정되어 수매가가 국회동의를 얻도록 하였으며, 1987년은 대선 국면으로 정치적인 변수가 개입되어 수매가 인상률이 올라갔기 때문이다.

1983년에는 동결되기까지 하였다. 이는 그 이전과 이후에 비하면 확실한 저곡가정책이었다. 1983년 동결조치 이후 농민들의 반발이 거세지자 농업부문에 대한 정치논리가 먹혀들어가면서 1984년 이후 주곡수입은 중단되었으며, 물가상승률을 상회하는 수매가 인상 등의 조치가 진행되었다. 그러나 여전히 수매가 인상분은 한자리 수준이었으며, 쌀 이외의 다른 품목에 대한 가격안정조치는 변함없이 진행되었다.<sup>13</sup>

이 시기는 수매가 결정을 둘러싸고 농민단체와 정부 사이의 힘겨루기가 매년 반복되었다. 정부와 가톨릭농민회는 나름의 논리<sup>14</sup> 하에서 생산비조사결과를 발표하였으며 수매가는 그 줄다리기 사이에서 결정되었다. 결정된 수매가는 농수산부의 생산비추계보다는 50% 정도 높았지만, 가톨릭농민회 등 농민단체에서 추계한 생산비의 절반을 약간 넘는 수준이었다.

<sup>13</sup> 보리의 경우가 대표적인데 1985년 하곡수매가는 2년 전 정부가 조사한 생산비보다 1400원이나 낮은 수준이었다.

<sup>14</sup> 생산비를 구성하는 항목들 간의 세부적인 금액산정의 차이보다는 생산비를 어떤 식으로 산정할 것인가라는 논리적인 문제가 더 큰 쟁점이었다. 대표적인 것은 두 가지인데, 첫째는 자영농의 노임 수준을 농촌노임으로 할 것인가 아니면 도시근로자의 노임으로 할 것인가라는 문제였으며, 둘째는 기준이 되는 생산비를 평균농가의 그것으로 할 것인가 한계농가의 그것으로 할 것인가였다. 농림부는 농촌노임과 평균농가를, 가톨릭농민회는 도시노임과 한계농가를 주장하였다. 여기서 한계농가란 단보당 생산비규모를 크기 순으로 나열하였을 때 많은 쪽에서 20%에 해당하는 농가를 지칭한다.

### 3.2. 농어민후계자 육성사업

개방농정으로의 전환이 내부적으로 논의되고 있었던 시점이었지만, 당시 사회적으로 표면화된 농업에 관한 이슈는 이농문제였다. 특히 농촌인구의 유출은 당시 불황에 처한 도시부문의 입장에서는 감당할 수 없는 사회적 문제였다. 김성호·박석두(1999)도 농어민후계자 육성 사업의 목적을 이농에 따른 농업인력 부족에 대한 대책이라고 규정하고 있다.

1980년대 초반 제기된 ‘농어민후계자 육성강화방안’은 이러한 사회적 분위기와 전두환정권의 정치적 의도가 만들어낸 합작품이었다. 사업의 추진 경과를 요약하면 1980년 8월 25일 농어민후계자 육성강화방안이 대통령에게 보고되었으며, 그 근거법령으로 1980년 11월 5일 『농어민후계자육성기금법』, 1981년 2월 28일 『농어민후계자육성기금법 시행령』이 공포되었다. 이 사업은 1990년 『농어촌발전특별조치법』으로 흡수 통합되어 지금까지 지속되고 있다.

후계자는 35세 미만(1992년 이후는 40세 미만으로 상향 조정되었다)의 농어촌 청소년 가운데 영농어 정착의 신념과 의욕이 강한 자 중에서 선정하였는데, 초기에는 농수산부에서 주도하였다. 2001년까지 선발된 후계농업인은 117,794명으로 이들에게는 2조 116억 3천만 원의 자금이 지원되었다. 1인당 평균지원금액은 1,710만 원 수준이었다. 영농분야별로는 한우 27.3%, 수도작 19.3%, 복합영농 18.5%, 원예 13.7%, 낙농 6.4% 순이었다.(농림부 2002: 148)

이 사업의 성과를 객관적으로 평가하기 위해서는 1981년부터 시작된 기계화영농단 설치사업과 관련하여 생각할 필요가 있다. 이 사업의 내용은 적정작업규모, 즉 경작규모 10ha 이상인 기계화영농단을 조직하면 농기계구입자금을 준다는 것이었다. 구체적인 사업내용을 보면 10호 이상의 농가가 참여하여 경작규모 10ha 이상<sup>15</sup>을 확보하면 '새마을기계화영농단'이라 명명하고 트랙터, 이앙기, 콤팩트 등의 농기계 구입자금의 40%를 보조하고, 50%를 장기 저리 융자조건으로 지원한다는 것이다.

사실 이 사업의 목표는 과소농체제 하의 낮은 생산성 문제를 협동화에 의한 공동경작으로 극복한다는 것이었다. 기계화에 필요한 효율적인 생산규모인 적정경작규모는 10ha 이상인데, 현실적으로 이 정도를 소유한 농가가 없으므로 10호 이상의 농가를 하나의 작업반으로 묶고 그 작업반에 한하여 필요한 농기계 구입자금을 저리 융자함으로써 생산의 효율화·기계화를 조기에 달성한다는 것이었다.

기계화영농단은 1991년까지 대규모영농단 13,770개소, 소규모 영농단(5ha 이상) 13,309개소, 합 27,079개 소가 약 2만 7천여 마을에 조성되었으며, 1994년까지는 44,949개 소로 증가하여 전국 모든 마을당 고르게 분포하였다. 기계화는 이앙기, 수확기, 건조기 등 벼농사 일관기계화작업 쪽에 집중되어 진행되었다.(박원규 1999: 379) 기계화영농단의 설립은 1990년 『농어촌발전특별조치법』에 의해 위탁영농회사가 농기계수

탁작업을 할 수 있게 된 1992년부터는 격감하였다.<sup>16</sup>

영농기계화는 기술적인 면에서도 많은 문제가 있었다. 특히 비싼 돈을 들여서 구입한 기계가 고장이 잦았고, 수리하는데 기간이 길어 농작업의 적기를 놓치는 경우가 많았다. 또한 공급 과잉으로 기계의 완전이용도 되지 않는 상황 등이 지적되고 있었다.(한국 1984.10.10; 동아 1984.9.11)

문제는 두 사업이 육성하고자 한 농가의 성격이 상이했다는 점이다. 새마을기계화영농단은 일종의 협업경영조직이지만, 영농후계자 육성사업은 개별 농가단위의 지원사업이었다. 협동경영의 성패는 가족농단위 경영이 지니는 이기적 성격을 얼마나 극복할 수 있느냐에 달려 있는데, 두 사업을 동시에 진행할 경우 결국 후자의 방향으로 정리될 수밖에 없는 것이었다. 결국 새마을기계화영농단은 실질적인 공동작업반으로 운영되는 경우는 거의 없었고, 개별 농가가 농기계를 구입하고 이웃 농가의 작업을 수탁받아 경작하는 임경작업이 보편화되었다. 1987년 신청자격 면적이 5ha로 완화된 것은 현실적으로 협업경영의 효율성 포기를 선언한 것과 같았다.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> 위탁영농회사도 크게 발전하지는 못했는데, 농어촌발전종합대책에 의해 쌀 전업농으로 지정되면 농기계구입자금을 지원받을 수 있었기 때문이다.

<sup>17</sup> 이러한 방식의 기계화는 오히려 농기계 이용의 효율성을 저하시킬 수도 있다. 왜냐하면 재력이 있는 일부 중대농이 농기계를 확보할 가능성이 많은데 그들은 경제적 여유가 있기 때문에 기계의 효율적 사용을 위한 임경작업에 그다지 적극적이지 않을 것이기 때문이다.

<sup>15</sup> 1987년에는 그 자격을 5ha로 완화하였다.

이농이 사회문제화되면서 농촌으로부터의 인구유출을 억제하기 위한 시책의 일환으로 실시된 농어민후계자 육성정책은 결국 농촌으로부터의 인구유출을 막는 데는 실패하였다. 농가의 절대 수가 줄어들면서 일부 농가는 몇 겹의 지원을 받을 수 있게 되었고, 이것이 경영 실패로 귀결될 경우 그 실패에 따른 부담은 농가소득의 범위를 초과할 가능성이 있었는데, 불행히도 복합영농의 실패는 그 가능성을 현실화시켰다.

### 3.3. 복합영농정책

복합영농정책은 제5차 경제개발계획 중 농업부문 3대 목표의 하나인 농어민소득증대와 복지농어촌기반조성을 위한 핵심사업이었다. 그것은 주곡만으로는 충분한 농가소득을 올릴 수 없다는 객관적인 상황을 인정하고 다변화를 통한 농업소득 증대를 추구한 것이었다.

정부는 복합영농을 경영단위가 수개(3-5)의 작목을 결합생산하며, 각각의 작목은 농가의 주요 소득원이 되는 경영형태로 정의하였다. 복합영농의 기본 유형은 “벼(보리) + 지역특화작목 + 보완작목”의 결합형태인데, 벼·보리 등의 주곡 외에도 “적지적작원칙에 의거 지역여건에 가장 적합하고, 소득을 안정적으로 올릴 수 있는 품목”인 지역특화작물과, “자원이용 면이나 소득증대면에서 특화작목과 보충보완관계에 있는 품목”인 보완작목을 결합하여 궁극적으로는 농가소득을 증대하겠다는 것이었다.

복합영농정책의 특징은 개별농가수준의 복합영농과 지역수준의 복합영농을 동시에

추구했다는 점이다. 개별복합영농은 “소득증대를 목적으로 소수의 소득작목을 상호 유기적인 관계가 유지될 수 있도록 결합하여 계획적으로 생산하는 전문적인 복합영농”이며, 지역복합영농은 “다작목중심의 다각적 소량생산체제를 지양하여, 지역입지여건에 가장 적합한 수개 작목의 대량생산체제를 유도하여 농업생산을 지역적으로 집중 특화하고 지역간 농가 간에 생산작목과 생산목표를 분담시킴으로써 생산조정체제를 구축”하는 것을 목표로 한 것이었다.<sup>18</sup>

복합영농사업은 1983년에 착수한 이래, 1986년까지는 시범사업으로 실시하고 1987년부터는 본 사업으로 추진하다가 정부의 농가소득증대사업의 일원화계획에 따라 1988년에 사업을 종료하였다. 이 사업은 1983년에 225개 단위조합에서 16,000호 농가가 참여하여 착수한 후, 사업이 종료된 1988년까지 1,968개의 단지가 조성되어 8,226개의 마을과 128,000호의 농가가 이 사업에 참여하였다.(농림부 1999: 532-3) 작목별 입식면적은 참깨가 20.8%로 가장 많았으며, 다음은 콩, 맥주보리, 고추, 옥수수 순이었다.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 이러한 구조가 실효를 거두기 위해서는 지역별로 적절한 작목을 선정하여야 했다. 작목선정기준은 첫째 국내생산부족품목(참깨, 땅콩, 맥주보리, 유채, 옥수수, 조 등), 둘째 지속적 수요증가품목(채소류, 감자, 누에고치 등), 셋째 산간초지 유휴지 및 답리작 활용품목(사료작물, 과수, 축산) 등이었다. 이를 기준으로 하여 우선순위 작목을 선정하였는데 1순위는 참깨·땅콩·유채·맥주보리·호프·옥수수 등이고, 2순위는 양잠, 3순위는 마늘·고추, 그리고 4순위는 지역특화품목으로 하였다.

<sup>19</sup> 1987년 참깨 재배면적은 10만ha에 육박하였으나, 2000년에는 4만 4천ha에 불과하였다. 복합영농의 실패를 상징적으로 보여준다고 하겠다.

표 4 1980년대의 소값파동

	수소	수송아지	암소	암송아지
1983년 3월	154.9만원	103.9	176.5	109.3
1985년 5월	106	46.2	96.5	36.4

자료 : 조선일보, 1985.6.6.

이처럼 복합영농정책은 전국에 걸쳐 매우 정교하게 설계되었으며, 그만큼 국가의 세심한 관리·통제가 필요한 것이었다. 농가가 9-10개의 잡다한 품목을 생산하는 기존 방식으로는 노동력을 효율적으로 이용할 수 없다는 판단은 매우 논리적이다. 즉 1ha 미만의 경지와 2-3명의 노동력으로 할 수 있는 효율적 경영은 3-5개의 작목을 전문적으로 생산하는 체제, 즉 전문적 복합영농이어야 한다는 주장은 소농체제의 유지를 견지한다면 논리적 문제는 없다.

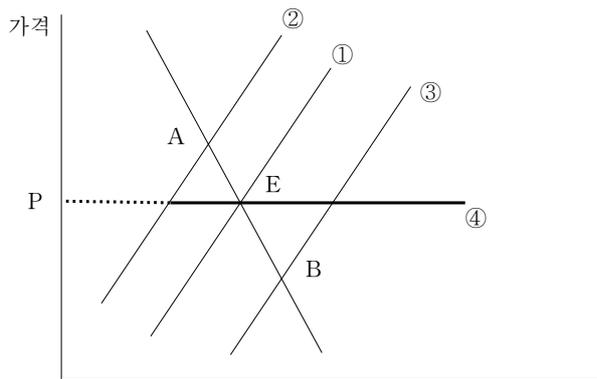
그런데 이것이 성공하기 위해서는 무엇보다도 선정된 전문 영역이 서로 중첩되어서는 안 된다. 즉 지역별로 전문적인 작목이 서로 달라서 전체 경제에서 요구하는 수요를 적절하게 충족해야 한다는 것이다. 이것이 성공하기 위해서는 농가와 농가간, 나아가 지역과 지역간에 생산목표를 분담하는 체계가 완성되어 있어야 한다. 따라서 매우 조직적이고 계획적인 설계가 없으면 필연적으로 과잉생산 혹은 과소생산의 문제가 발생할 것인데, 이러한 설계를 할 수 있는 경제주체는 사실상 정부 외에는 없다. 하지만 정부는 이러한 설계보다는 농민들의 당면한 요구에 밀려 오히려 수급관계를 왜곡하는 자금지원방식을 선택함으로써 결국 시장을 왜곡시키는 '정부의 실패'를 노정하였다.

1980년대를 뒤흔든 소값 파동이야말로 복합영농의 실패를 보여주는 좋은 사례였다. 소득수준 향상으로 소고기에 대한 수요가 늘자 정부는 1978년 쇠고기자급을 위해 외국의 육우도입을 추진하였다. 그러다 1979년 돼지 값이 하락하면서 송아지 값이 동반 하락하자, 일단 육우도입사업은 주춤하였다. 그런데 1980년대 초 저곡가정책이 전개되면서 소는 농가소득 향상을 위한 대안이라는 인식이 확산되었고, 정부는 1981년 10월 육우도입을 정책사업으로 추진하였다.

저곡가정책 이후 적절한 소득원이 없던 농민들 입장에서 축산은 매우 매력적인 것이었다. 당시 농민이 가장 선호했던 품목은 소였다. 정부는 1983년 당초 5만 마리 도입 목표를 7만 4천 마리로 상향 조정하였다. 정부는 입식 가능한 송아지가 농민들의 수요를 충족시킬 수 없자, 이를 복합영농사업과 연계하여 앞서 말한 우선순위 1-3순위의 품목을 도입하는 마을과 농가에 우선 지원하기로 할 정도였다. 이에 따라 소 사육두수는 1981년 150만 6천 마리에서 1985년 5월 말 282만 마리로 급증하였다.(조선 1985.6.6.)

복합영농정책에 의해 지원된 소는 1983-85년간 모두 11만 7,662두로 대상 농가당 1.8두 꼴이었다. 이러한 사육두수의 격증은 당연히 수급불균형을 초래하였고 소고기

그림 2 농산물 생산변화와 농업수입



가격을 폭락시켰다. <표 4>에서 보듯 1985년 5월의 소 값은 2년 전의 절반 수준으로 하락하였으며, 특히 송아지 값의 하락폭이 더 컸다. 축산의 미래에 대한 농민들의 기대가 엇갈린 결과였다.<sup>20</sup> 더구나 도입 물량을 무리하게 증가시키는 과정에서 병든 소가 도입되었고 이것이 언론에 보도된 것도 소고기 수요 감소를 부추겨 소 값 폭락을 부채질하였다.

문제는 계획에 의한 실체가 지켜지지 않았을 때 시장의 위력에 무방비로 노출되는 것은 개별 농가라는 점이다. 적절한 생산규제대책이 없는 상황 하에서 이루어지는 생산 지도는 큰 문제였다. 그렇다고 정부가 복합영농 대상품목의 수매가라고 해서 높게 책정한 것도 아니었다. 참깨, 땅콩 등 경작을 확대하기 위해 도입된 수매가예시제도가 낮은 가격 설정으로 실효를 거두지 못했으며, (대구매일 1983.5.14) 1983년 양파의 풍작으로 양파 수매가가 전년에 비해 17% 하락(대구매일 1983.6.14)하기도 하였다.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> 소 값 뿐 아니라 돼지고기도 마찬가지였다. 1983년 초 폭등하던 돼지고기 가격은 1983년 6월에 이르면 26%나 하락하였다.

사실 생산이 문제가 아니라 가격이 문제였다. 가격이 오를 만하면 수입하여 가격을 억제하고 내릴 경우 자유방임으로 가는 것은 농민에게 이중의 피해를 안기는 일이었다. 정부는 1984년 9월 김장철을 앞두고 고추, 마늘, 양파 등의 양념류를 136억 원어치 긴급 수입하기로 결정하였는데, (중앙 1984.9.25) 이 상황에서 복합영농을 통한 소득증진은 불가능한 것이었다.

복합영농정책을 통한 소득증진이 논리적으로 불가능한 것은 아니다. <그림 2>를 통해서 복합영농의 성공조건을 검출하여 보자. 논의의 편의를 위해 농산물 수요는 일정하며 초기의 농산물 공급은 ①과 같다고 하자. 농산물에 대한 수요는 공급변화에 따른 농가소득의 크기를 결정한다. 이 경우 수요가 탄력적이면 공급의 증가는 소득을 증대시킬 것이지만, 수요가 비탄력적이면

<sup>21</sup> 현실은 어느 농사고 수지맞는 농사가 없고 안심하고 심을 작물이 없다는 것이었다. '농산물 제값받기'가 가장 급하다(중앙 1984.4.5)고 진단을 내릴 정도였다. 이 당시 농산물가격과동의 사례는 대표적인 것만도 1978-79년의 고추, 1979년 돼지, 1979-80년 마늘, 1983년 양파·고추, 1983-85년 소, 1990-91년 고추 등 거의 매년 일어나고 있었다.(유정규 1997)

공급증가는 오히려 소득을 감소시킨다. 특작을 통해 소득을 증대시킨다는 정책은 말하자면 수요의 가격탄력성이 큰 농산물을 경작함으로써 소득을 증가시키겠다는 것이다. 그러나 일반적으로 농산물 수요의 탄력성은 비탄력적이며, 탄력적인 상품의 경우는 그 시장 수요가 크지 않고, 수요가 확대됨에 따라 점차 비탄력적으로 되는 것이 일반적이다. 만일 이러한 조건이라면 농가 소득의 크기는  $A > E > B$ 의 순이 된다. 즉 공급이 축소될수록 더 많은 소득을 누릴 수 있다. 따라서 복합영농을 통한 소득증가는 만일 이 작목이 그 이전에는 없었던 새로운 소득원인 경우에만 가능하다.

그런데 다음 단계에서도 지속적으로 소득이 증대하기 위해서는 오히려 생산을 줄여야 한다는 모순이 나타난다. 농산물의 작황은 자연조건에 좌우되므로 생산은 ②나 ③과 같이 변화할 수 있다. ③일 경우는 이른바 ‘풍년 기근’을 경험하는 셈이다. ②인 경우도 정부가 가격 안정을 위해서 농산물을 수입하면 공급곡선은 ④로 변화하여 농가소득은 초기 수준을 넘지 못한다. 결국 개방농정하 복합영농을 통한 소득증대의 최대값은 장기적으로는 그 작목의 수입물량까지 포함하여 시장에서 정해지는 가격 수준에 따라 결정될 것이다.<sup>22</sup>

결국 농민의 시장진입이 자유롭고, 농산

<sup>22</sup> 물론 앞서 말한 것처럼 그 작목의 시장수요가 적어 아직 가격에 대해 탄력적으로 반응할 경우 일부 초기 농가들은 공급증가에 따라 더 큰 소득을 누릴 수 있다. 하지만 장기적으로는 시장수요는 비탄력적으로 변화하며, 이에 따라 신규로 진입한 농가들은 전체적으로 소득이 감소하는 이른바 ‘구성의 오류’가 발생한다.

물의 수입이 자유로운 상황을 전제했을 때 복합영농이 그나마 농민의 소득증대에 기여하려면 다음 두 조건이 충족되어야 할 것이다. 첫째 국내 생산이 ②인 경우 정부가 그 농산물을 수입할 것인데, 그 수입물량도 가격이 P 수준을 하회해서는 안될 만큼 정확하게 예측하여야 한다. 이 경우라도 총수입이 감소함은 물론이다. 둘째 ③인 경우는 해당 농산물을 정부가 구매 저장할 수 있는 물류시설을 확보하고, 다음 시장 상황에 따라 조절할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 그러나 1980년대 정부는 유통저장시설 없이 시작하였으며, 수입물량도 과다하여 다음 해 가격에 영향을 준 경우가 비일비재하였다.<sup>23</sup>

복합영농의 성공 조건은 적재적소에 맞는 작목을 배치하는 국가의 적절한 계획능력, 농민의 자유로운(무분별한) 시장진입을 억제할 수 있는 생산 및 유통과정에서의 협업 조직, 가격안정대 유지를 위한 적정규모의 물류시설 확보라 할 수 있다. 그러나 1980년대 한국의 복합영농정책은 어느 조건도 갖추지 못하였으며, 그 실패는 예정된 것이었다.

### 3.4 농공단지 조성정책

복합영농의 실패 사례에서 볼 수 있듯

<sup>23</sup> 경중소득의 한계를 극복하는 동시에 농산물의 수급균형과 가격안정을 도모하고자 했던 복합영농은 생산조절과 가격보장은 물론 유통체제의 정비도 갖추어지지 못한 상황에서 과도하게 추진됨으로써 특정작목을 중심으로 과잉생산을 유발하였을 뿐만 아니라 무분별한 수입정책이 가중됨으로써 극심한 가격변동(=폭락)을 초래하였다(유정규 1997: 215)는 주장은 이러한 이론적 분석에 대한 현실적 설명이다.

경제여건의 변화 속에서 농업소득의 증대를 통해 농가소득을 보전하는 방식은 한계가 있는 것이었다. 그 대안으로 농외소득원 개발을 통한 농촌개편 논의가 진행되었는데 1980년대 초반 이후 진행된 농촌정주권 개발논의는 이런 맥락에서 제시된 것이었다.

1981년 9월 경제기획원 산하에 조직된 농외소득개발기획단에서는 “농촌지역에 새로운 소득원을 개발하여 취업 기회를 확대하고 농외소득을 증대시킴으로써 농촌인구를 현지에 정착시키고 사업간 및 지역간 균형개발을 목적으로 농공단지 개발을 중심으로 하는 농촌공업개발을 적극적으로 추진”(농림부 1999: 541)한다는 목표 아래 농외소득 증대를 위한 중점 시책을 마련하였고, 그 결과 1983년 12월 농어촌소득원개발촉진법이 공포되었다. 이 법안에는 농외소득원으로 농공단지 개발, 특산단지 지정, 농어촌관광소득원 개발 등을 상정하고 있었다.

애초 농공단지는 1-2만평 규모의 공업지역을 조성하여 5-10개의 공장을 집단적으로 유치하여 개발하는 것으로 계획하였으며, 그것은 농어촌 지역에 조성하는 소규모 공업단지로서 농촌지역 공업개발의 거점이 될 것으로 기대하였다. 1984년부터 지정되기 시작한 농공단지는 2001년 말 현재 299곳 4,523ha이며, 입주예정인 공장까지 합쳐 입주업체가 4,282개에 이르고 있다. 업종별로 보면 기계금속이 1,320개(30.9%)로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 식물, 화공, 섬유봉제, 전기전자 등의 순이었다.(농림부 2002: 145)

농공단지의 대부분을 차지하는 235개소는 1986-91년간에 지정되었다. 하지만 농공단지의 실적은 애초 의도대로 달성되지는 못하였다. 1991년에 조사된 자료에 따르면 정부는 1990년까지 전국 210개 농공지구에 2,200개의 공장이 입주하여 66만 명이 취업하도록 계획하였다. 그러나 1990년 말 현재 실적은 1,378개 기업에 5만 7천여 명이 취업한 것에 불과하고 그 중에서도 현지 주민의 취업은 3만 7천명 수준이었다.(서중혁 외 1991)

이처럼 실적이 부진한 것은 농공단지가 처한 입지조건의 불리함 때문이기도 하다. 단지가 소규모이기 때문에 기반시설이 취약하며, 따라서 입주하는 업체가 영세하여 휴폐업이 잦기 때문이다. 또 농촌지역에서 고급인력 확보가 어렵다는 현실적 고려 때문에 우량 중소기업의 유치에도 불리하다.

동시대인의 농촌공업화에 대한 평가도 회의적이지 않았다. 농촌공업화는 저임금·저농산물 가격을 토대로 수출주도형 경제개발전략을 강화하는 소위 ‘개방농정’의 일환으로서 농업대책적 성격과 공업대책적 성격을 동시에 내포하고 있으나 기본적으로 농업발전의 논리보다는 공업(독점자본)의 논리가 강하게 반영(김홍상 1988: 419)되었다는 주장이 비판적 시각을 대표한다.

이 주장에서 드러나듯 농공단지 정책은 복합영농과 같은 소득진흥형 정책과는 그 성격을 달리하는 것이었지만, 그 방향이 소득창출구조와 거리가 멀었다는 점에 문제가 있었다. 문제는 농외소득원을 절실히 원

하는 영세농의 경우 실상은 실제로 고령화가 진행되고 있는 농가라는 점이다. 이들 한계농이 농촌공업화를 통한 재촌탈농 유도 대상이지만, 그들을 고용할 공업측의 입장에서는 그들 역시 한계 노동자에 불과하였다. 이들의 고용을 통하여 열악한 소규모 농공단지라는 입지조건을 불리함을 극복할 만한 생산성을 유지할 기업은 그다지 많지 않을 것이었다.

#### 4. 농정의 실패와 수습책 마련

주곡농정으로부터 복합영농으로 정책방향을 선회한 것은 실패로 귀결되었다. 1984년 말 민주화운동청년연합이 제시한 농민운동의 방향은 농협민주화, 농가부채 탕감, 쌀·보리 생산비보장, 외국 농축산물 도입 반대 등으로 요약(민주화의 길 6호 1984.12.17)할 수 있는 것이었는데, 농정의 실패로 누적된 부채탕감 요구는 정치문제화되었고, 결국 정부는 부채탕감과 함께 기존의 소득증진정책을 버리고 다시 구조조정정책으로 선회하기에 이르렀다.

##### 4.1. 부채탕감

농가의 빚은 1980년을 계기로 현저히 증

가하였다. <표 5>를 보면 농가 가구당 부채는 1980년 338,465원에서 1981년 437,143원, 1982년 829,666원으로 급격히 증가하였다. 특히 1980년대 중반 부채는 격증하였으며 부채증가의 원인과 책임소재를 둘러싼 사회적 공방이 치열하게 진행되었다. 농가 부채 증가에 대해 농림부 관계자는 “농기계구입이나 축산 등 부업을 위해 자금수요는 늘고 있는 반면 농산물가격은 별로 오르지 않아 농어민들의 자금사정이 어려워진 것”(동아 1983.11.22.)이라고 진단하였는데, 결국 수익을 보장하지 못한 정책자금 투입이 농가부채의 격증을 초래한 것이다.

이미 1980년대 중반 농가부채 문제는 사회적 이슈로 떠오르고 있었다. 전체 농가중 부채농가 비율은 1971년 75.7%에서 1983년 89.6%로 증가(동아 1983.8.10)하였다. 1982년 소득대비 부채현황은 18.6%에서 1984년 32.1%로 급격히 증가(중앙 1985.5.23)하였다. 1983년 농가부채 총액 3조 2천억 원은 추곡 전체생산액 3조 8천억 원의 84%이며, 이자 6천억 원은 추곡수매가 7,400억 원의 80%(기사연 1983: 4)라는 분석기사도 있다. 또 1983년 각종 작물수매제도를 통해 농가에 풀려나갈 돈은 1조 3041억 원이었지만, 농협의 자금회수규모도 1조 515억 원에 달하고 있었다.(동아 1983.12.9)

표 5 1980년대 농가부채의 변화

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
호당부채(천원)	339	437	830	1,285	1,784	2,024	2,192	2,390
연간 증가액	166	98	393	455	499	240	168	198
연간 증가율	95.9	28.9	89.9	58.4	38.8	13.5	8.3	9.0

자료 : 농림수산부 농업정책국, 『농가부채현황』, 1988.6.9; 황수철(1988: 434)에서 재인용

이러한 각종 기사들에서 알 수 있듯이, 부채증가율이 농가의 타 경제지표의 증가율보다 훨씬 높으며, 부채규모가 정상적인 농가경영으로는 상환이 불가능한 상태라는 점(유정규 1994)에서 농가부채 문제의 심각성이 있었다. 또 장기적인 상환능력보다는 단기적인 부채상환문제 즉 자금수지상의 어려움에 따른 농가의 상환압박이 가중(황수철 1988: 451)되고 있는 것이 현실이었다.

이에 대해 정부는 부채규모의 격증은 인정하면서도 부채규모가 문제가 아니라 상환능력이 중요한데 당시 농가재산에 대한 부채비율이 약 5% 수준에 불과“(농림부 1999: 601)하기 때문에 문제될 것 없다는 입장을 보이고 있었다. 그리고 1980년대 초반의 억압적 상황에서 부채문제 논의 자체를 금기시함으로써 문제를 회피하고 있었다.

그러나 언론통제로 상황의 심각성이 해소될 일은 아니어서 정부 내에서는 부채경감 실시를 둘러싸고 경제기획원과 농림부가 팽팽하게 대립하고 있었다. 경제기획원은 부채경감에 반대 입장이었는데, 그 이유로 농가의 경영 실패에 대해 정부가 책임질 필요는 없으며, 부채농가는 이미 정부 지원을 받은 농가로서 그들을 다시 지원하는 것은 형평성에 문제가 있고, 농가보다 못한 도시 서민도 많다는 점을 들었다. 만일 농업부문에 자금을 투자한다면 부채경감을 위한 지원보다는 소득증대사업에 투자하는 것이 바람직하다는 입장이었다.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> 부실기업에 대한 지원을 근거로 부채경감을 요구하는 일부 주장에 대해서도 경제기획원은

반면 농림부는 부채대책이 필요함을 강조하였는데, 이미 30% 이상의 농가가 상환불능 사태이므로 조기 수습이 오히려 사회적 비용을 최소화할 수 있으며, 부채의 증가는 경영 실패의 결과이기도 하지만, 정책 실패의 결과이기도 하므로 이에 대한 보상이 뒤따라야 한다고 주장하였다.

하지만 정책실패를 주장하는 농민의 반발로 결국 1980년대 후반은 부채탕감의 시대가 되었다. 1986년 『농어촌종합대책』에서부터 1989년까지 7차례에 걸친 농어가 부담 완화조치가 취해졌다.<sup>25</sup> 1980년대 농정 실패의 유산인 농가부채는 1980년대 후반 부채경감조치에 의해 국민의 공동부담으로 일부가 전가되었다. 이 시기 부채가 급증한 것은 복합영농에 의한 정책자금 대부와 함께 농업기계화사업과 병행됨으로써 농가의 자금수요가 증대한 탓도 있을 것이

“부실기업에 대한 지원은 부실을 초래한 기업주에 대한 지원이 아니라 이를 인수할 기업에 대한 지원이기 때문에 차입주인 농어를 지원하는 농어가부채대책과는 근본적인 차이”(농림부 1999: 604)를 가진다고 반박하였다.

<sup>25</sup> 우선 농어촌종합대책(1986.3.5.)은 농촌공업화를 통한 농의소득 증대와 생활환경개선대책이지만, 주요 정책자금 금리 인하를 통해 부담을 줄이고자 하였다. 둘째, 농어가부채경감대책(1987.3.16.)은 사채대체자금 지원, 상환기간 연장, 금리인하 등을 내용으로 하는 것이었고, 셋째 농어촌경제활성화종합대책(1987.12.9) 역시 금리인하 및 상환기간을 연장하였다. 넷째, 선진화합경제대책(1988.10.14)은 농어촌의료보험 보험료 국고보조 확대를, 다섯째 농어민조세부담경감(1988.12.31)은 부가세 영세율 적용 등 면세조치 확대를, 여섯째 농어촌발전종합대책(1989.4.28)은 농조조합비 보조 확대, 금리인하를, 일곱째, 농어가부채경감특별조치(1989.12.30.)는 금리인하 및 상환기간 연장을 주내용으로 하였다.

다. 보다 구조적으로는 과소농경영의 불합리성이라는 한국농업의 구조적 특징이 온존하면서 개방농정 하에서의 수매가 통제 및 외국농산물 도입에 따른 저농산물가격구조, 농가 생산조건 및 소비조건인 열악화 등을 그 원인으로 지적할 수 있다.(황수철 1988)

#### 4.2. 농어촌발전종합대책 : 다시 농촌개편형 농정으로

1989년 발표된 농어촌발전종합대책은 농업정책사에서 한 분수령을 이룬 것으로 평가할 수 있다. 전업 가족농을 대상으로 한 경작규모 확대와 영세 소농계층을 위한 농외소득원 개발정책이라고 요약할 수 있는 이 대책은 해방 후 지속되어 온 농업진흥형 농정과 결별하고 농촌개편형 농정으로 새롭게 출발하는 계기가 된 정책이었다.

단기적으로 볼 때 이 정책을 계기로 농업부문에서는 다수의 복합농 육성에서 소수의 전업농 육성으로 선회하였다. 지금까지의 농정이 다수 농민을 끌어안고 가는 방향의 농정이었다면 이제 ‘재춘탈농’ 등의 용어가 표현하듯 농업은 이제 일부 농민의 몫이며, 나머지 농촌거주자들은 농업 이외에서 살 길을 마련할 수밖에 없다는 상황을 공개적으로 표현한 것이다.

이러한 정책변화의 배경에는 3절에서 자세히 설명한 복합영농의 실패로 대표되는 농정의 과탄이 깔려 있으며, BOP졸업 및 수입자유화 예시계획 등 개방화압력의 본격화에 따른 대책 마련의 차원이 깔려 있었다. 즉 “농업과 농촌문제를 이 이상 방치

할 경우 국가 전체적인 입장에서 경제발전에 걸림돌”(농림부 1999: 671)이 될 것이라는 위기의식이 정책기조를 선회하게 만든 셈이다.<sup>26</sup>

주요 내용을 살펴보면 첫째, 구조개선정책으로는 2001년까지 영농규모 2.7ha 수준으로 비농업 취업자와 대등한 생산성을 갖는 전업농가를 육성한다는 방침을 세웠다. 전업농에 대해서는 농지관리기금, 구조조정기금을 통한 지원과 기술유통지원 등을 강화하고, 겸업농에 대해서는 직업훈련, 농공지구취업, 공동영농지원을 펼치며, 전업희망 영세농에 대해서는 직업훈련비, 취업장려금 등을 지급하여 재춘탈농을 지원한다는 것이다. 둘째, 가격 및 수급관리대책으로는 생산조정과 연계한 사전 관리, 수요특히 수출수요개발정책, 생산농가에게 자율적 생산조정기능을 유도한다. 셋째, 농공단지 등 농외소득원을 개발하며, 농촌이 살만한 공간이 될 수 있도록 농어촌정주권 개발을 촉진한다는 것이다.

이 대책은 발표 당시부터 많은 문제제기를 받았다.<sup>27</sup> 이는 크게 두 가지로 요약할

<sup>26</sup> 농어촌발전종합대책을 입안한 농림부 관계자는 “종래의 증산위주, 농외소득 증대 위주의 농정에서 농업의 근본적인 구조를 바꿈으로써 농업이 산업으로서의 경쟁력을 가질 수 있도록 하는 방향으로 전환”(농림부 1999: 672)해야 하며, 이것을 농업의 체질개선을 위한 마지막 기회라고 생각하며 작업했다고 한다.

<sup>27</sup> 농어촌종합발전대책의 목표는 결국 농업에 국한하여 보면 농업생산력 증대를 위해 농업경영의 전문화를 추구하는 것이다. 그러나 이러한 정책은 농업생산력의 총체적 증대와 농업경영의 안정성이라는 점에서 문제를 갖는다. (박진도 1994: 288)

수 있는데 첫째는 영세소농의 분리문제가  
이다. 이미 한계농이 되어버린 영세농이 농업  
노동 이외에 다른 생계방안을 찾기에는 너  
무 늦은 경우가 대부분이며 농공단지사업  
의 실효성이 의문시된다는 것은 앞서 지적  
한 바 있지만, 이에 덧붙여 탈농자가 토지  
를 매각하고 받은 금액으로는 농촌 이외  
의 곳에서 다른 생활의 방도를 찾을 길도  
없다는 것이다.

둘째, 과연 육성된 전업농은 가격경쟁력  
을 갖춘 생산력 수준에 도달한 것인가라는  
문제이다. 그것은 2.7정보 규모의 전업농  
육성과 기계화를 통한 생산력 증진이라는  
농업구조개선으로는 개방체제 하에서 가격  
경쟁력을 가질 수 없다는 의문이다. 미국생  
산의 경우도 수입쌀에 대해 경쟁력을 가질  
지 의문이며, 복합영농 실패의 사례에서 보  
듯 전업적 상업농이 경영의 안정성을 보장  
받지 못하고 국제시장의 가격변화 등 외부  
적 여건의 변화에 따라서 ‘투기적, 모험적’  
으로 영농을 해야 한다면 그들이 진정한  
의미에서 농촌의 안정적인 정주자가 될 수  
없다. 결국 한국농업은 극소수의 경쟁력 있  
는 작목과 일부 정책작목(쌀 등)만을 경작  
하는 단작체제로 굳어질 것이다.

그러나 계층별 농가분화의 추세는 1990  
년대가 되면 이미 전업농 이외의 농가가  
농가로서 존립이 불가능한 상황에 이르렀  
다. 농업소득으로 가계비를 충족할 수 있는  
영농규모는 1960년대에는 1.0ha 정도였으  
나, 1970년대에는 1.0-1.5ha, 80년대에는  
1.5-2.0ha, 그리고 1990년부터는 2.0ha 이상  
의 계층으로 계속 상승하였다.(김정부 외

1992) 이런 사정을 고려하면 농업을 전업  
농 중심으로 개편한다는 것은 불가피한 점  
이 없지 않으나 그 대책이 지니고 있는 비  
현실적인 설계주의 성격, 농업의 비교역적  
성격에 대한 고려 미흡 등은 여전히 기존  
농정으로부터 물려받은 비합리적 유산으로  
남아 있다.

## 5. 맺음말

농업정책의 과제가 농업의 육성이어야  
함은 당연할 것이다. 그것은 농업에 있어서  
고생산성의 실현문제로 치환될 수 있는데,  
이를 위해서는 경지면적의 규모화, 육종 및  
토양관리의 과학화의 기반조성과 고생산성  
을 체현할 경영주체의 육성 등이 필요하다.  
이러한 근본적 구조개선 없이 재정에 의한  
가격지지나 시장보호에 의한 가격지지는  
농업경쟁력은 유지할 수 없다. 겸업 등을  
통한 농외소득보장 역시 농업의 발전과는  
무관한 문제일 뿐이다.

1980년대에는 1970년대의 가격지지정책  
과는 다른 방식의 소득증대책이 추진되었  
다. 그러나 그것은 기존 농업구조에 수익구  
조를 첨부한다거나 농외소득 창출과 같은  
소득창출정책을 실시하고자 한 것일 뿐 근  
본적인 농업구조개선을 의도한 것은 아니  
었다. 즉 1980년대 농정은 개방이 진전되는  
과정 속에서도 구조개선보다는 소득보전이  
라는 틀을 버리지 못하였으며, 그것은 이전  
의 과소농체계로부터 크게 벗어나지 못했  
다는 점에서 1970년대의 농정과 연장선상

에 있다고 볼 수 있다.

한 마디로 저농산물가격정책하 농업유지라는 불가능한 꿈을 끈 것이 1980년대 농정이었다. 과소농체제를 유지한 구조개선 없는 농정은 개방국면에서 더 살아남기 힘들었던 것임이 복합영농의 실패에서 단적으로 드러났다. 생산성 증대와 수익이 보장되지 않는 투자는 결국 실패임이 확인되었고, 1980년대 말 농어촌발전종합대책은 이러한 실패를 반면교사로 등장할 수 있었다. 소수의 전업농과 농촌공업화로 상징되는 농정의 방향은 이제 농촌문제가 농업이라는 산업만으로는 해결될 수 없는 문제로 전환되었음을 보여주는 것이었다.

그럼 그 대책이 의도한 목표는 어느 정도 달성되었을까? 우선 농지유동화를 통한 개별경영의 선택적 규모 확대는 과연 성공적으로 이루어졌는가? 임차지율의 증가는 농지유동화는 성공하였음을 보여준다. 2정보 이상 경영농가의 증가도 마찬가지로이다. 농외소득이 차지하는 비율도 늘었다. 그런데 농가소득 중 부채비율이 격증한 것은 농업구조개편의 효과가 소득증대와는 반대방향으로 나타나고 있음을 시사한다. 1995년을 100으로 했을 때 농가교역조건은 2001년 현재 83.5로 계속 악화되었다. 양곡수요의 감소에도 불구하고 식량자급도는 제자리걸음을 면치 못하고 있다.

박진도(1994)의 지역 사례연구는 우리가 분석한 시기의 농촌변화를 추적한 것으로 시사하는 바가 매우 크다.<sup>28</sup> 1981-1990년

동안 농촌인구는 1/4 이상 감소하였으며, 농업노동력은 호탄리에서 35%, 화정리에서 42% 감소하였다. 인구감소를 넘는 노동력 감소는 노령화, 여성화의 반영이며, 재촌탈농도 진행되고 있음을 보여준다. 전업적 상층농의 형성이라는 관점에서 보면, 두 지역에서 임대차는 활발하게 진행되었지만 화정리와는 달리 호탄리에서는 차지형 상층농이 형성되지 않았는데, 그것은 도시 근교지역인 호탄리의 높은 지가가 상층농의 형성을 방해하고 있다고 분석하였다. 농업의 붕괴가 이미 심각한 양상으로 진행되고 있는 것이다.

본 연구가 시사하는 바는 다음과 같다. 1980년대 농정을 1970년대의 연장선상에서 파악하는 본고의 주장은 잘못된 정책, 혹은 실기(失期)한 정책이 가져다 준 파멸적 효과를 분명하게 드러낸다. 1970년대의 연장선상에서 실시된 1980년대의 농정은 개방화시대라는 변화를 제대로 수용할 수 없었으며, 잘못된 방향설정은 5공화국 초기의 정치논리와 맞물려 결국 실패로 귀결되었다. 그 결과는 부채탕감논의로 나타나는데 정책실패의 책임은 결국 국민 모두에게 전가되었다.

또 하나는 과소농체제하 농업구조개편의 방향으로 계속 추구해 온 상업농 혹은 전업농 위주의 정책이 결국 농업을 유지하는데 실패했다는 사실이다. 복합영농 역시 상업농의 변형형태로 경영에서 협업체제를 배제하고 있다는 점에서 1960년대 기업농 논

<sup>28</sup> 조사대상지역은 충청남도내 두 개의 답작 마을(도시근교인 호탄리와 순수농촌지역인 화정

리)로 1981년 1985년 1990년 3회에 걸쳐 진행하였다.

리와 맥을 담고 있다. 본고의 논지는 농업 구조개선에 있어서 농업생산주체를 어떻게 설정하는 것이 현실적인 것인가에 대한 일종의 시금석을 제시하는 것이기도 하다.

**참 고 문 헌**

기사연. 『'83년 농촌사회사정』. 한국기독교사회문제연구원.  
 기사연. 『'84년 농촌사회사정』. 한국기독교사회문제연구원.  
 기사연. 『'85년 농촌사회사정』. 한국기독교사회문제연구원.  
 기사연. 『'86년 농촌사회사정』. 민중사.  
 기사연. 『'87년 농촌사회사정』. 민중사.  
 농림부. 2003. 『농림업 주요통계』.  
 농수산부. 『농림통계연보』.  
 농수산부. 『농가경제조사결과보고』.  
 권영근. 1990. “농산물수입개방의 현황과 영향.” 한국농어촌사회연구소 편. 『수입개방과 한국농업』. 비봉출판사.  
 김성호, 박석두. 1999. “농정50년의 개관.” 『한국농정50년사』. 한국농촌경제연구원.  
 김정호 등. 1992. “가족농의 경영분석과 발전전략에 관한 연구.” 한국농촌경제연구원.  
 김정호. 1999. “농업인력 및 경영체 육성.” 『한국농정50년사』. 한국농촌경제연구원.  
 김홍상. 1988. “농촌공업화정책의 본질과 문제점.” 『한국농업·농민문제연구 I』. 연구사.  
 김홍상. 1990. “농업구조의 발전방향을 둘러싼 쟁점.” 『90년대 한국사회의 쟁점』. 한길사.  
 농림부. 1999. 『농정반세기 증언』.  
 농림수산부 농업구조정책국. 1994. 『1986-1992 부채경감대책 추진결과 효과 분석』.  
 박원규. 1999. “농업기계화정책.” 『한국농정50년사』. 한국농촌경제연구원.

박진도. 1988. “8·15 이후 한국농업정책의 전개과정.” 『한국농업·농민문제연구 I』. 연구사.  
 박진도. 1990. “농축산물 수입자유화론 비판과 한국농업의 발전방향.” 한국농어촌사회연구소 편. 『수입개방과 한국농업』. 비봉출판사.  
 박진도. 1994. 『한국자본주의와 농업구조』. 한길사.  
 박현채. 1988. “한국자본주의의 전개와 농업·농민문제.” 『한국농업·농민문제연구 I』. 연구사.  
 서종혁 등. 1991. 『농외소득원개발정책의 평가와 장단기 발전전략』. 한국농촌경제연구원.  
 유명봉. 2003. “한국농업의 성장과정과 그 원천.” 『한국농업구조의 변화와 발전』. 한국농촌경제연구원.  
 유정규. 1994. 『한국농업금융의 전개과정에 관한 연구』. 건국대 박사논문.  
 유정규. 1997. 『경제성장과 농업의 변화』. 한국경제의 이해. 법문사.  
 이일영. 1991. “80년대 한국농업의 실태와 농업정책.” 『한국경제론』. 백산서당.  
 조영탁. 1991. “1950년대 이후 농업정책의 전개과정.” 『한국자본주의분석』. 일빛.  
 한국경제연구원. 1982. 『산업정책의 기본과제와 지원시책의 개편방안』.  
 황수철. 1988. “농가부채의 실태와 누적 원인.” 『한국농업·농민문제연구 I』. 연구사.  
 황연수. 1988. 『농공지구개발사업의 과급효과분석』. 한국농촌경제연구원.  
 황한식. 1987. “개방체제하의 한국농업의 성격.” 박현채 외. 『한국경제론』. 까치.

■ 원고접수일 : 2004년 5월 24일  
 원고심사일 : 2004년 6월 2일  
 심사완료일 : 2004년 8월 19일