

UR과 韓國農業의 기본문제, 그리고 農政의 선택*

李 貞 煥**

- I. 序 論
- II. UR의 과급영향과 農業의 基本問題
- III. UR에 대응한 韓國農業의 構造轉換
- IV. UR에 대응한 農政의 選擇
- V. 要約 및 結論

I. 序 論

1990年 7月 우루과이 라운드 農產物協商에서 제시된 이른바 드주의장 草案은 대단히 충격적인 것이었다. 이 초안은 農產物輸入의 전면적 개방은 물론 農業部門에 대한 國內補助감축까지를 요구하였기 때문에, 그러나 그때까지 우리 대부분은 막연한 낙관적 분위기에 젖어 있었기 때문에 그 충격은 우리가 이제까지 경험한 어떤것 보다도 더 강력한 것이었다. 이 충격적 상황에 어떻게 대처해 나가야 할 것인가 하는 것이 최대의

관심사가 되고 있는 가운데 우루과이라운드 거부론에서부터 輸出擴大論, 農產物加工擴大論 등 여러가지 대응방안이 제시되고 있다.

1970年代末부터 韓國農業이 開放化 단계에 접어들면서 農業問題가 중요한 政治社會의 問題로 등장한 이래 여러가지 대응방안이 명멸하여 왔다. 1970年代末 開放化의 진행으로 農家所得問題가 제기되었을 때 그 대응 방안으로 제시되었던 農外所得論, 그 후의 빈번한 菜蔬價格 波動問題에 직면하였을 때 그 대응방안으로 제시되었던 收買備蓄論, 農業構造問題가 논의될 때마다 주장되었던 農地所有上限擴大論과 耕者有田論 등이 그 대표적 예라고 할 수 있다.

이상에 예시한 대응방안들이 가지고 있는 기본적 문제는 다음과 같이 세가지로 요약할 수 있다고 생각된다. 첫째, 當面問題의 기본적 성격에 대한 이해가 충분하지 못하였고, 둘째, 그러한 대응방안이 現實적으로 얼마나 긴 시간을 거쳐서 얼마나 제한된 效果만을 나타낼 수 있는 것인가에 대한 인식

* 本論文作成에 필요한 資料수집과 전산작업을 담당하여준 趙德來, 曹在煥 責任研究員에 감사한다.

** 首席研究委員

이 결여되어 있었고, 셋째, 農政의 전체 틀 속에서 그러한 대응방안들이 어떻게 연관되어야 할 것인가 하는 戰略體系가 결여된 단편적 시책에 머물고 있었다.

가령 農外所得論은 韓國의 經濟發展 段階가 日本과 어떻게 다르고, 勞動市場條件이 日本과 또 어떻게 다르며, 그 條件을 형성하는데 政府의 역할이 얼마나 限界를 가지고 있는가에 대한 分析이 결여된채 「日本の 神話」를 韓國에 실현해 보려는 것이었다고 말할 수 있다.¹ 또 收買備蓄論은 價格變動의 근본적 요인이 어디에 있으며 政府收買備蓄의 效果가 얼마나 限定的이고 역기능의 위험을 가지고 있는가에 대한 認識이 불충분한 상태에서 제시된 것이었다고 생각된다.

耕者有田論은 經濟發展段階에 따라 農地所有와 賃貸借의 性格과 기능이 어떻게 변화되고, 그러한 변화 속에서 耕者有田論이 얼마나 現實의 限界와 역기능을 갖게 되는가에 대한 인식이 부족한 상태에서 「古典의 理念」에 집착한 것이었다고 생각된다.² 최근에 주장되는 農產物 輸出擴大論도 하나의 發展發向을 제시하고 있다는데에는 이론의 여지가 없지만 輸出部門이 韓國農業에서 얼마나 긴시간이 흐른후 얼마나 큰 부분을 차지할 수 있는가에 대한 분석적 인식이 결여된 상태에서는 대단히 위험한 또하나의 虛像이 될 수 있다는데에 유의하여야 한다고 생각된다. 農產物加工 擴大論에 대해서도

똑같은 것을 지적할 수 있을 것이다.

UR對應農政이란, 韓國農業은 開放化라는 世界的 흐름에 맞추어 궁극적으로 競爭을 기초로 한 產業으로 轉換되어야 한다는 基本方向아래 그 轉換過程에서 발생하는 問題를 어떻게 흡수하면서 그 轉換이 촉진되도록 할 것인가하는 것이라고 그 性格을 규정할 수 있다. 다시 말하면 UR對應農政은 轉換을 促進하는 施策과 轉換過程의 고통을 흡수하는 施策이 조화있게 체계화되어야 한다는 것이다. 本論文에서는 그와같은 입장에서 UR 이후에 나타날 급격한 農產物輸入 開放으로 農業部門에 어떤 파급영향이 나타날 것인가하는 分析을 전제로 農業問題를 파악하되, 그러한 問題의 本質이 무엇인가를 규명하여 現象對應의이고 단편적인 대응방안 보다는 農政의 基本체계와 戰略을 제시하려고 한다.

農政의 基本體系를 정립하기 위해서는 먼저 UR에 대응하여 韓國農業이 어떻게 轉換되어야 할 것인가 하는 轉換의 構圖를 분명하게 설정하되 이 轉換의 構圖는 韓國農業과 國民經濟가 도달하고 있는 發展段階, 그리고 직면하고 있는 現實的 條件을 충분히 유의하여 설정하여야 한다. 現實的 條件을 무시한 당위론적 構圖는 아무런 現實的 의미를 갖지 못하기 때문이다.

轉換의 構圖가 설정되면 그러한 轉換이 이루어지는 메카니즘이 확립되어야 한다. 기본적으로 轉換은 市場 메카니즘을 통하여 비로서 이루어질 수 있을 것으로 생각된다. 따라서 農政은 그러한 메카니즘의 순환이 장애를 받는 부분을 규명하여 轉換메카니즘이 원활히 작동되도록 하는 수단을 체계적

¹ 「日本の 神話」에 대한 비판은 李貞煥(1987)에 상세히 언급되어 있다.

² 耕者有田論에 대한 비판은 李貞煥(1987), 李貞煥 등(1990c)을 참조하기 바란다.

으로 연결시켜야 한다.

이제까지의 農政計劃에서 지적할 수 있는 결함은 「이 부분은 이렇게 되어야 한다」는 目標과 그래서 「政府가 이러한 수단을 동원한다」는 政策이 혼합되어 때때로 수단이 결여된 目標의 나열이 되는 경우가 많았다는 것이다. 또한 이제까지의 農政計劃은 目標달성이 어떤 메카니즘을 통하여 이루어지기를 기대하는 것이며 그 과정에서 政府의 政策이 어디에 어떻게 기능하는 것인가가 명확히 인식되지 못하였다. 따라서 실현 메카니즘이 결여된 目標과 政策이 나열되는 경우가 많았다고 생각된다.

本論文은 이러한 문제점을 염두에 두고 轉換의 構圖, 轉換메카니즘, 그리고 政策을 일관된 論理體系 속에서 도출하려고 한다.

II. UR의 파급영향과 農業의 基本問題

UR의 파급영향을 파악하기 위하여 UR협상결과에 따라 農業部門의 附加價値가 어떻게 변화될 것인가를 분석해보자. 農業附加價値는 農業所得에 근접한 개념이기 때문에 이 분석결과는 UR이후에 나타날 農業-非農業部門間의 所得隔差問題를 잘 나타낼 수 있다. 모든 農產物에 대한 輸入제한을 관세화(tariffication)한 후 2001년까지 그 수준을 40% 감축하는 가상적 시나리오에 따라 UR의 파급효과를 農產物需給均衡 模型을 이용하여 시산하면 <表 1>에서 보는 바와 같이 實質 農業附加價値가 1989년 수준

보다 약 2.7조원, 年平均 2.1%씩 감축되는 것으로 나타났다.³ 1981~89년 사이에는 實質 農業附加價値가 年平均 3.5%씩 증가하였는데도 불구하고 「80年代의 農村沈滯」가 심각한 政治社會的 問題로 등장하였던 것을 상기하면 UR의 파급효과는 대단히 위협스러운 수준임에 틀림없다. 이같은 生産위축은 단순히 農家의 所得機會를 감소시킬 뿐만 아니라 상대적으로 수익성이 높은 작물로 생산이 집중되면서 80年代보다 더 심각한 價格과동 현상이 나타나 그 파급영향이 증폭될 것이다.

한편 2001년까지 國民總生産은 年平均 7.0~7.5%씩 성장하여 就業者 1人當 生産은 5.0~5.5%씩 증가할 것으로 전망되므로⁴ 農業附加價値 成長率이 -2.1%인 상황에서 農業就業者가 최소한 현재의 相對所得水準을 유지하려면 農業就業者가 年平均 7.1~7.6%씩 감소되어야 한다. 勞動市場을 통하여 이와같은 급격한 雇傭構造調整이 과연 가능할 것인가? 현재 農業就業者의 年齡構造를 보면 50代가 最頻層을 형성하고 있는 가운데 40세 이상이 77%를 차지하고 있고, 農業經營主의 年齡構造를 보면 40세 이상이 80% 이상을 차지하고 있다<表 2>.

40세 이상인 農業就業者의 轉職은 대단히 어렵고 부분적으로 轉職하더라도 대부분 비공식 부문이나 일반서비스업 등 고용조

³ 여기서 實質 農業附加價値란 農業附加價値를 GNP디플레이터로 디플레이트 한것을 의미한다. UR의 파급영향에 대한 분석은 李貞煥 등(1990b)을 참조할것.

⁴ KDI, 「중장기 성장 잠재력의 展望과 政策課題」(1990).
KDI, 「未來에의 挑戰, 產業構造의 變化와 政策對應」(1987).

表 1 모든 농산물을 關稅化하는 경우의 파급영향
(2001년까지 40%감축)

단위: 10억원(1989년 기준실질)

	1989	2001		B-A
	부가가치 (A)	부가가치 (B)	가격지수 1989=100	
쌀	5,423	2,809	60.8	-2,614
채 소	2,066	2,418	85.0	+352
과 일	748	1,003	90.6	+255
축 산	1,448	1,433	80.5	-25
(쇠고기)	(753)	(361)	(59.2)	(-392)
전 작 물	853	239	80.4	-614
기 타	1,479	1,383	95.0	-96
계	12,017	9,285	76.1	-2,732

* 農産物價格의 변화가 포함되었으나 인플레이션은 없는 것으로 가정하였으므로 實質 附加價値라고 할 수 있음.

* 價格지수는 부가가치 디플레이터를 의미함.

資料: 李貞煥 등(1990b)

表 2 農業就業者와 經營主의 年齡分布

단위:千명(%)

	농업취업자(1989)	농업경영주(1985)
20세이하	26(0.8) [4.3]	85 (4.4)
20~24	75(2.2) [4.2]	
25~29	156(4.8) [6.0]	
30~34	245(7.5) [9.0]	272 (14.1)
35~39	262(8.0) [12.5]	
40~44	311(8.5) [15.5]	512 (26.6)
45~49	418(12.8) [23.2]	
50~54	571(17.4) [35.3]	582 (30.2)
55~59	470(14.3) [44.0]	
60세이상	743(22.7) [62.1]	470 (24.4)
계	3,276(100) [18.7]	1,926 (100)

* []은 각 年齡階層의 總就業者에 대한 農業就業者의 比重을 나타낸다.

資料: 經濟活動人口年報(1989), 農業센서스結果報告(1985)

건이 대단히 열악한 부문에 취업하는 것이 세계적인 공동현상이다. 經濟企劃院의 「雇傭構造 特別調査 結果報告」를 보더라도 農業就業者가 非農業部門으로 轉職하는 비율이 40세가 넘으면 급격히 하락하여 1%내외에 불과하게 되고 50세가 넘으면 거의 무시할 정도라는 것을 알 수 있다(李貞煥 등 1990C, p.11). 더욱이 全體 勞動力 需給條件을 보면 人口의 年齡構造上 90年代 후반까지는 勞動力 供給壓力이 대단히 높기 때문에 기존 農業就業者와 經營主의 轉職은 그만큼 어렵다(韓國銀行 1989). 따라서 勞動市場을 통하여 農業就業者의 減少速度를 年平均 7~8% 수준으로 가속시키는 것은 대단히 어렵다고 판단된다.

부분적으로 轉職이 이루어진다고 하더라도 대부분 40세 以下 특히 20대에 집중될 수밖에 없으므로 農家戶數의 감소, 經營規模擴大와 연결되기 어렵다. 뿐만아니라 70年代末 이후 農業의 新規就業이 매우 적었기 때문에 現在 20代 勞動力의 農業就業比重은 4~6%에 불과하여 農業의 GNP比重(약 8.5%)을 대폭 하회하고 있다. 이러한 상황에서 앞으로 20代에서 轉職이 집중적으로 나타난다면 2000年代初에는 35세 이하의 농업취업자 비중이 1% 수준으로 하회하여 農業生産의 人的基盤을 붕괴시킬 위험이 있다<表 3>. 이렇게 볼 때 유동성이 높은 20代 農業就業者의 轉職을 가속시켜 農業就業者의 감소속도를 年平均 7~8% 수준으로 높여 나간다는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다고 생각된다.

결국 UR이후 農業問題의 핵심은 60~70年代에 勞動力 供給過剩 狀況에서 農業部門

에 취업하여 國際價格보다 저렴한 農産物을 공급함으로써 國民經濟發展에 기여하여 온, 그러나 이제는 農業 이외에 選擇의 길이 없는 40~50세를 넘는 세대의 雇傭問題라고 할 수 있다. UR이후에 나타날 이와 같은 農業問題는 經濟發展 과정에서 어느나라나 경험하였던 問題와 그 本質은 같다고 생각된다.⁵ 그 問題의 본질이란 무엇인가?

經濟成長은 商品市場을 통하여 産業構造의 變化로 나타난다. 이와 같은 産業構造의 變化에 상응하여 雇傭構造가 조정되어야하나 勞動市場은 勞動力 再配分에 실패한다. 왜냐하면 農業就業者가 40세가 넘으면 거의 流動性을 상실하기 때문에 이들에 대하여 勞動市場은 대단히 무기력하기 때문이다. 결국 産業構造變화와 雇傭構造變化 사이에는 긴 時差가 나타난다.

雇傭構造가 변화하면 그만큼 農業도 機械化되고 農家戶數가 감소하여 規模가 擴大되어야 한다. 그러나 農地市場은 高地價와 각종 規制아래서 農地流動에 실패하고 雇傭構造變화와 規模變化 사이에 긴 時差가 나타난다. 勞動市場과 土地市場의 失敗는 農業-非農業部門間的 所得隔差로 나타난다. 1980年代 이후의 農業問題, 그리고 UR이후의 農業問題는 「두 가지 市場失敗」- 「두 가지 時差」- 「두 部門間的 所得隔差」라는 經濟發展의 숙명적 귀결로 이해할 수 있다. 다만, UR이후 農業問題의 특이성은 이 숙명적 귀결에 대응하여 이제까지 모든 나라에서 취하여왔던 두 가지 대응방법 - 輸入

規制政策과 價格政策 - 에 제동이 걸렸다는데 있다.

여기서 잠시 農村工業化가 이러한 問題에 대안이 될 수 있는가 생각해 보기로 하자. 왜냐하면 70年代末 이후 農村工業化가 農業-非農業部門間的 所得隔差問題를 해결하는 기본적 수단이 될 수 있다는 믿음이 韓國農政을 지배하여 왔기 때문이다. 무엇보다 먼저 農村工業도 工業部門의 한 部分인 한 農家の 就業機會라는 시각에서 보면 결국 제로섬(zero-sum)게임일 수밖에 없다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉 그 機會가 都市에 있느냐 農村에 있느냐의 차이가 있을뿐 새로운 就業機會가 창출되는 것은 아니다. 물론 農村地域에 立地하게 되면 그만큼 農家の 接近性이 높아질 수 있을 것이다. 그러나 40~50세 이상의 農業就業者가 勞動市場을 통하여 轉職한다는 것은 대단히 어렵다는 勞動市場의 기본적 限界를 벗어날 수는 없다. 80年代의 農外所得 政策이 제한적 효과밖에 나타내지 못하고 있는 것은 당연한 결과라고 생각된다. 農村工業化는 新規學校卒業者를 흡수하여 農村人口의 大都市 집중을 억제하면서 서서히 農家の 就業構造와 所得構造를 변화시켜 나가는데에 기여할 것이다. 그러나 급격한 開放化에 대응한 勞動市場과 土地市場의 실패를 보완하는 기본대책이 되기는 어렵다.

⁵ 經濟發展과 農業問題에 대하여는 李貞煥 등 (1990c)에 상세히 분석되어 있다. 이 부분은 그러한 分析結果에 의존하고 있다.

表 3 農業就業者의 年齡構造變化 趨勢

	단위:千명(%)	
	1989	2001
15~19	26(4.3)	2(0.4)
20~24	75(4.2)	5(0.2)
25~29	156(6.0)	12(0.5)
30~34	245(9.0)	36(1.2)
35~39	262(12.5)	94(3.1)
40~44	311(15.5)	161(5.5)
45~49	418(23.2)	189(8.0)
50~54	571(35.3)	216(12.2)
55~59	471(44.0)	279(21.0)
60세이상	743(62.1)	1,040(63.5)
계	3,276(18.7)	2,034(9.5)

資料 : 李貞煥(1990b)

Ⅲ. UR에 대응한 韓國農業의 構造轉換

轉職을 통한 대응이 대단히 어려운 상황이라면 대안은 무엇인가? 輸出農産物, 高附加價值性 農産物 등 새로운 市場을 개발하는 方向이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 앞에서 이미 지적한 바와 같이 현재 대부분의 農業經營主는 水稻作을 중심으로 전통농산물 생산에 종사하여온 40세 이상의 經營主라는 사실을 감안할 때 이 代案이 대부분의 農家에게 적용되기는 어렵다.

더욱이 쌀 등 기초농산물이 급격히 위축되면 일부 成長農産物에 자원이 집중되면서 價格波動과 生産過剩 등 혼란을 초래할 우려가 있다. 따라서 쌀, 韓牛, 대두 등 기초농산물 부분을 적절한 수준에서 유지하는

것은 현실적으로 불가피한 선택이라고 생각된다. 이와 같은 판단아래서 모든 農産物을 관세화하되 쌀, 쇠고기, 콩, 보리, 고추, 마늘 등 6가지 기초농산물을 적절한 방법에 의하여 TE감축대상에서 제외하는 경우의 파급영향을 분석하여 본 결과는 <表 4>와 같다.

이때 2001년의 實質 農業附加價值는 10.7조원이 되어 모든 農産物의 관세화율을 40% 감축시키는 경우보다 실질 부가가치가 1.4조원 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 1989년의 附加價值規模 보다는 여전히 1.3조원 정도 적은 수준임을 알 수 있다. 기초농산물의 보호효과가 적게 나타난 가장 중요한 요인은 쌀에 대하여 國境保護가 이루어지더라도 需要減少, 供給增加로 需給均衡價格이 25%나 하락하기 때문이다(李貞煥 등, 1990b). 만약 米價를 현재 수준에 고정시킨다면 農業附加價值는 1989년과 거의 같은 수준을 유지할 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 그대신 쌀의 재고가 누적되어 2001년에는 600萬㎏을 초과하게 되고, 방대한 財政負擔을 감수해야 될 것이다(李貞煥 등, 1990a).

따라서 쌀은 需給均衡이 이루어지도록 하는 대신, 新商品과 品質高級化로 농산물에 대한 새로운 國內需要를 창출하고 輸出을 擴大하여 1.4조원 규모의 新規 附加價值를 창출한다면 實質農業 附加價值는 적어도 현재 수준을 유지하여 農業部門의 實質附加價值 成長率이 0%를 유지할 수 있을 것으로 展望된다.

이상과 같은 分析結果를 기초로 UR에 대응하여 韓國農業이 나가야 할 轉換의 構圖

원문누락

원문누락

地市場의 정상적 기능을 저해하는 규제와 통제때문에 農地市場을 통한 農地流動이 제한되기 때문이다. 따라서 本論文에서 제시하는 戰略은 무엇보다 먼저 다른 선택이 어려운 中高齡農業就業者와 經營主가 자발적으로 전직·은퇴할 수 있도록 轉職訓練과 經營移讓年金을 도입하고, 賃貸借 등 農地去來를 자유화하여 賃貸借, 受委託 등을 통하여 農地供給이 획기적으로 확대되도록 함으로써 賃借料가 하락하도록 하는데서 출발한다. 이때 기초농산물에 대한 적절한 최소한의 보호정책을 유지하여 의욕있는 대다수의 一般農家가 하락된 賃借料로 賃借地를 확대하여 기초농산물을 낮은 비용으로 생산, 所得均衡을 이룩할 수 있도록 金融供給과 基盤整備를 최대한 지원한다. 동시에 모든 農產物市場과 要所市場에 競爭의 원리가 관철되도록 모든 관련 施策을 재정비하고, 農家의 技術開發과 市場開發을 지원하여 모험심 있는 先進農家들이 경쟁과 창의적 노력에 의하여 比較優位部門을 개척해 나가도록 한다.

이상과 같은 戰略體系아래 政府가 취해야 할 6가지 核心施策에 대하여 좀더 구체적으로 살펴보기로 하자.

2. 實利있는 UR협상과 새로운 交易 질서에 대응한 體制정비

앞장에서 제시하였던 6가지 기초농산물에 대해서 적절한 보호가 지속될 수 있도록 하는 것은 交易政策의 지상과제라고 할 수 있다. 그러나 이들 품목 모두를 TE감축대상에서 제외하려고 하기보다는 실제로 그와

유사한 效果를 나타낼 수 있는 實利있는 協商을 해 나가도록 해야 한다. 그런 입장에서 보면 대체로 다음과 같은 대안을 생각할 수 있다. 과급효과가 가장 큰 쌀과 쇠고기만은 TE감축대상에서 반드시 제외하되, 고추, 마늘 등은 生産調整作目 규정(11조 2항 c)에 의하여 어느정도 수입규제가 계속될 수 있도록 國內施策體系를 정비하고 나머지 作物은 TE감축율을 최소화(가령 10%)하는데 역점을 두어 협상을 해나가도록 하면 實利면에서는 TE를 감축하지 않는것과 큰 차이가 없을 것으로 생각된다.

일단 어떤 형태로든 UR이 타결되고 나면 쌍무협상, GATT제소 등이 급증하리라고 예상되고, 이러한 UR이후의 協商이 UR자체보다 더 중요할 수도 있다. 따라서 海外情報收集體系를 대폭 확충하고, GATT規定과 수집된 해외정보를 分析하는 상설기구를 조직, 운영하도록 하여야 한다.

3. 經營移讓年金制와 轉職支援

60세 이상의 經營主가 所有農地의 전부를 매각, 장기임대 혹은 상속하고 은퇴하는 경우 일정기간 동안 일정한 규모의 年金을 지급하는 제도를 신속히 마련하여야 한다. 여기서 말하는 經營移讓年金은 老齡年金과는 그 성격이 기본적으로 다르다는 것에 유의하여야 한다. 老齡年金은 老人福祉라는 차원에서 제정된 제도로써 원칙적으로 本人이 적립한 기금을 기초로 하는 것임에 비하여 經營移讓年金이란 農業構造政策 차원에서 강구되는 制度로서 본인의 적립과 관계없이 財政資金에 의하여 지급되는 것이다.

따라서 그 支給이 사망시까지 지속되는 것이 아니라 자연은퇴 시점(대체로 65~70세 정도)까지만 限時的으로 지급되게 된다.

經營移讓年金을 本人 부담없이 財政에서 지원하는 것에 근본적으로 의문을 제기하는 사람이 있을 것이다. 그러나 經營移讓年金은 開放化-産業構造改編 과정에서 지급되는 補償의 한 형태임과 동시에 농업의 효율화를 위한 비용의 한 형태라고 이해한다면 財政支援에 타당성이 인정되리라고 생각된다. 이 補償을 직접 지불(direct payment) 방식으로 하는 경우 農業構造의 개편과 연결되지 못하므로 補償의 규모가 계속적으로 擴大되게 되므로 農業構造政策과 연계된 형태로 支給함으로써 補償費用을 최소화하려는 것이다.

經營移讓年金과 동시에 農業就業者의 轉職訓練과 支援도 강화해 나가야 한다. 다만 현재 20대와 30대 초반 農業就業者는 過少 상태에 있음에 유의하여 30대 후반 이상의 中年農業就業者 특히 經營主의 轉職에 한하여 지원토록 조정할 필요가 있다. 20~30대 초반 就業者는 經營主가 轉職 혹은 은퇴하는 경우에 한하여 지원토록 함으로써 政策이 農業生産의 人的기반을 붕괴시키는 역기능을 나타내지 않도록 하여야 할 것이다.

4. 農地市場의 自由化

農家戶數가 100萬戶 수준으로 감소하려면 90萬ha의 農地가 流動되어야 한다. 이러한 流動이 所有權 이전에 의하여 이루어지려면 현재의 高地價아래서는 40조원 이상의 자금이 소요되므로 은퇴, 이탈농하는 農家の 農地는 대부분 賃貸借에 의하여 流動

될 수밖에 없다. 또한 耕作地가 團地化되고, 高附加價值作物의 立地移動이 원활히 이루어지기 위해서는 農地의 交換利用, 季節賃貸借 등이 활발히 이루어져야 하므로 賃貸借의 중요성은 더욱 높아진다고 생각된다.

따라서 自作農主義에 집착하지 말고 대담하게 모든 規制를 정비하여 農地賃貸借를 자유화하고, 農地價格의 문제는 전체 土地價格安定政策의 틀 속에서 해결하도록 하여야 한다. 農地를 일반 土地市場에서 격리시켜 農業의 論理를 관철시키려하지 말아야 한다.

이러한 制度改善위에서 農地購入資金은 自作農化을 위해서가 아니라 기존의 경작농지와 인접한 農地 혹은 기존의 賃貸借地를 所有者가 판매하려고 하는 경우 이를 매입 트록하여 耕作農地를 集團化시키는 目的으로 限定하여 지원되도록 하여야 한다. 이때 相續人間의 거래는 물론 交換分畝를 위한 去來등도 포함시켜야 할 것이다. 農地購入資金을 擴大供給하여 自作의 大農을 형성해 나가려고 하는 것은 資金調達면에서 실현성도 없고 거액의 農業部門財政을 별다른 효과가 없는 용도에 지출하는 결과가 되기 쉽다.

5. 農產物市場 安定化 장치 마련

農產物市場에 대한 정부의 介入은 원칙적으로 배제한다. 다만 쌀은 品種別 需給均衡價格을 설정하고 이를 中心으로 金利, 보관비, 감모손실 등을 고려한 價格振幅許容帶를 설정한 후 市價가 上下限價格을 벗어나는 경우에 그 上下限價格에 買入 혹은 放出하도록 한다. 동시에 米穀擔保融資制를 도

입하여 民間의 流通參與를 유도하고 政府의 介入을 축소해나가도록 하여야 한다.

콩, 보리 등은 TE감축폭이 10~20% 수준에 머문다고 하더라도 代替品인 타피오카, 콩가루, 콩깨묵 등이 輸入自由化되면 이제까지 加工用으로 이용되었던 부분까지 食用市場에 供給되기 때문에 TE감축폭 이상으로 國內價格이 하락할 우려가 있다. 따라서 이들 品目도 TE감축폭 이상으로 價格이 하락하는 경우에는 그 가격에 수매를 실시하여 價格安定을 도모할 수 있도록 하여야 한다. 기타 畜産物, 과일, 채소 등은 品目別 生産者 團體가 需給調節事業을 실시하는 경우 統合된 農安基金에서 매칭펀드 형식으로 出捐하고, 事業管理費用을 보조하도록 하는 방법을 강구한다.

또한 面單位에 온라인 단말기가 설치된 農業情報센터를 설치하여 관측정보, 가격정보 등을 제공하고 自動응답시스템을 완비하도록 한다. 全國 重要도시에 都賣市場을 건설하고, 農民團體가 중심이되어 產地市場을 건설하는 경우 매칭펀드형식으로 지원하는 것도 필요하다.

6. 專業農의 經營改善支援

農家別 發展計劃에 따라 호당 2,000만원까지 農地流動 資金을 지원하고, 동시에 2,000~3,000만원 한도내에서 그 用途를 제한하지 않는 綜合金融資金을 長期分割償還 조건으로 공급하도록 함으로써, 農家の 投資活動을 뒷받침하도록 하여야 한다. 또한 이제까지 전통적 농업에 종사하였던 農家가 새로운 技術集約的 農業으로 전환할 수 있도록 하는 교육프로그램을 대폭 강화하여야

한다. 가령 기존 學校教育 체계와는 관계없는 農業經營者學校를 설립하여 作目別 技術코스, 經營管理코스 등을 年間 어느때나 農家の 희망에 따라 최소한의 비용만으로 집종교육 받을 수 있도록 하여야 한다. 또한 海外研修를 대대적으로 지원하여 새로운 기술, 배우고 의욕과 희망을 북돋우도록 하는 것이 매우 중요하다.

한편, 모든 농기계, 비료등 일체의 農業生産資材에 대한 輸入을 즉각 완전 自由化하고, 관세인하등 모든 價格引下 조치를 강구한다.

7. 新商品과 新技術 開發支援

매년 農業生産의 1%에 해당하는 資金을 新商品 및 技術開發資金으로 供給하도록 하여야 한다. 이 資金은 農振廳과 KIST 등의 기초연구지원, 농업관련산업-대학-공공연구기관이 참여하는 응용연구지원, 그리고 農家 수준에서의 現場技術研究에 配分하도록 한다. 특히 現場技術研究 혹은 新商品研究은 農家 혹은 生産者團體의 착안사항을 수용한 후 이것을 공공연구기관이나 대학의 전문가와 연결시켜 研究프로젝트화하는 방법을 도입하도록 한다. 이것은 農家수준에서의 技術革新과 新商品開發 努力을 자극하기 위한 것이다.

農産物의 季節別 展示販賣展, 輸出品展示會를 國內外에서 정기적으로 政府負擔으로 개최하고, 地域의 特産物, 新商品등에 대하여 TV 등 대중매체를 이용한 소개와 광고를 財政支援으로 실시하도록 하는 것도 중요하다.

V. 要約 및 結論

우루과이라운드 農產物協商에서 이른바 드주의장 草案이 알려진 후 이 協商의 추이에 비상한 관심이 집중되고 있는 가운데 여러가지 대응방안이 제시되고 있다. 그러나 이들 대응방안들은 80年代의 開放化 對應 方案들과 마찬가지로 問題의 기본적 성격에 대한 이해가 충분하지 못한 것 같고, 그러한 대응방안이 현실적으로 얼마나 긴 기간을 거쳐 얼마나 제한된 效果만을 나타낼 수 있는 것인가에 대한 인식이 결여되어 있는 것으로 보인다. 뿐만 아니라 農政의 전체적 戰略體系가 제시되지 않은 가운데 단편적 수단을 제시하는데 그치고 있다고 생각된다.

UR對應農政이란, 韓國農業도 開放化라는 世界的 흐름에 맞추어 궁극적으로 競爭을 기초로한 產業으로 轉換되어야 한다는 基本 方向아래 그 轉換過程에서 발생하는 問題를 어떻게 흡수하면서 그 轉換이 촉진되도록 할 것인가하는 것이라고 그 性格을 규정할 수 있다. 다시 말하면 UR對應農政은 轉換을 促進하는 施策과 轉換過程의 고통을 흡수하는 施策이 조화있게 체계화되어야 한다는 것이다. 本論文에서는 그와같은 입장에서 韓國農業의 基本問題와 現實의 條件을 分析하여 UR에 對應하여 國際協商, 基礎農業, 比較優位農業, 그리고 補償政策이 각각 어떻게 역할을 分擔할 것인가를 설정하고, 그와같은 역할분담에 의하여 도달될 轉換의 構圖, 그리고 轉換의 戰略과 核心的 施策을 제시하였다.

UR이후 韓國農業은 開放化라는 세계적 흐름에 맞추어 궁극적으로는 競爭을 기초로한 産業-경우에 따라서는 輸出產業으로까지 발전되지 않으면 안된다. 그러나 問題는 農業이외에 選擇의 기회가 없는 40세 이상의 壯老年 勞動力과 經營主가 대부분을 점하고 있으며 그 규모는 전체 鑛工業部門 就業者 규모의 1/2을 넘는 방대한 규모라는데 있다. 이와같은 現實을 직시할때, 첫째는 쌀, 쇠고기 등 전통적 基礎農業部門을 적절한 수준에서 보호하여 대부분 壯老年 經營主로 이루어진 一般農家들이 3~4ha로 규모를 擴大하여 안정된 소득을 얻을 수 있도록 하고, 둘째는 技術과 모험심이 있는 先進農家들이 중심이 되어 과수, 화훼, 특작 등 技術集約的 農業部門을 創意的 努力과 競爭을 통하여 比較優位部門으로 成長시키나가기도록 하여야 할 것이다.

基礎農業部分을 적절한 수준에서 유지하기 위하여는 UR農產物協商에서 이른바 NTC개념에만 집착하지 말고 TE감축폭을 품목별로 최소화하는 등 實利있는 협상을 추진하고, GATT條文(11조2항c등)의 전략적 運用 등을 통하여 보호의 실효를 거두도록 한다는 정부의 확고한 의지가 필요하다. 한편 比較優位部門을 성장시켜 나가기 위해서는 民間의 新商品開發, 市場開發, 新技術開發을 유발시키기 위한 포괄적인 教育訓練과 資金支援을 대폭 확대하고 商品別, 事業別 직접지원을 과감히 배제해나가기로 할 것이다.

이상과 같은 轉換이 가능하기 위해서는 補償의 原理에 입각하여 壯老年 經營主에 대한 經營移讓年金制度를 도입하여 開放化

의 충격을 흡수하면서, 貸貸借 市場을 과감히 自由化하여 農地流動을 최대한 촉진시킴으로써 規模擴大가 지속될 수 있도록 하여야 한다.

이러한 構造政策의 실현성은 필요한 財政의 확보여부가 관건이 될 것이다. EC는 輸入附加金으로 조성된 기금으로 價格支持政策을 수행하고, 各國의 農業財政은 70% 이상을 構造政策에 投入하여 構造政策이 괄목한 성과를 이루었다. 반면 日本은 農業財政의 30~40%를 米價支持에만 소모하고 構造政策에는 10% 미만만 투입한 결과 構造政策이 좌절하는 한가지 요인이 되었다(그 외에도 農地政策의 실패가 중요함). 우리나라도 米穀의 生産過剩, 輸入被害補償으로 인한 재정수요를 어떻게 극복하고 構造政策에 財政能力을 집중시킬 것인가가 문제이다.

끝으로 UR이후 農政方向을 수립하는데에는 다음과 같은 네가지 사항을 특별히 유념하여야 한다는 것을 부기하여 둔다.

- ① 우리나라 農業이 나아갈 方向을 제시함에 있어,
「可能하지 않은 것을 가능한 것처럼 이야기하는 것은 農民을 착각에 빠지게 하는 非人道的인 일이다」라는 日本 東畑氏의 경고.
- ② 政府가 할일을 제시함에 있어
「經濟與件 變化和 營利的 現實에 기초하여 生産을 조정하는 것은 農民이며, 그 役割을 政府가 대신해 줄 수는 없다. 政府는 農民의 책임감을 북돋우고,

革新의 능력을 완전히 발휘하는데 도움을 줄 수 있을 뿐이다」라는 EC의 新農業政策 선언.

- ③ 政策은 個別施策의 내용보다 政策間의 연계성과 組織性이 더 중요하다는 사실
- ④ 政策樹立 과정에서 數字는 뜻을 전달하기 위한 방편일 뿐이므로 그 自體의 정밀성에 집착하지 말아야 한다는 사실.

參 考 文 獻

- 李貞煥, 「韓國農業의 選擇」, 21세기 농정자료시리즈 6, 韓國農村經濟研究院, 1988
- , 「韓國은 日本의 農業構造變化를 뒤따를 것인가?」 農村經濟 10-1(1987), pp.53-70
- 李貞煥·趙德來·曹在煥, 「米穀需給展望과 米價政策의 選擇」, 「農村經濟」 13-2(1990a), pp. 17-26
- , 「UR이 韓國農業에 미치는 영향 분석」, 「農村經濟」 13-4(1990b), pp. 63-72
- , 「農業構造政策의 目標와 支援施策」, 研究報告216, 韓國農村經濟研究院, 1990c
- 韓國開發研究院, 「중장기 성장잠재력의 展望과 政策課題」, 未公刊資料, 1990
- , 「未來에의 도전, 産業構造의 變化와 政策對應」, 1987
- , 「長期人力 需給展望과 對應課題」, 未公刊資料, 1985
- 韓國銀行, 「經濟成長의 雇傭效果分析(試算)」, 未公刊資料, 1988