#### 연구 노트

# 쌀 개방과 농어촌구조 개선 전략

# 盧 健 吉\*

- 1. 머리말
- 2. 현행 UR 대책의 문제점
- 3. 외국의 농업구조 개선사업
- 4. 농어촌구조 개선의 기본전략
- 5. 맺음말

# 1. 머 리 말

UR 협상의 타결로 우리 농업 최후의 보 루였던 쌀마저 개방되자 협상 결과에 책임 을 지고 총리, 장관이 바뀌었으며 농민들은 시위로서 분노를 표출하고 있다. 부산하게 UR의 득실이 계산되고 있으나 우리 나라 농수축산 분야의 앞날이 험난하게 된 것은 사실이다.

세계의 쌀 생산량은 총 3억4천3백90만톤으로 밀, 옥수수에 이어 세번째로 많이 생산되는 곡물이다. 쌀의 국제 교역량은 생산량의 4%에 불과한 1,600만톤 정도이다. 쌀은크게 인도형(Indica) 품종군과 일본형(Japon

-ica)품종군으로 구분된다. 세계의 쌀 생산 량 중 우리가 먹는 둥글고 낱알이 짧은 일본 형 쌀 생산량은 11%밖에 되지 않는다. 동남 아에서 생산되는 인도형 장립종 쌀은 우리 입맛에 맞지 않고, 중국 양자강 남쪽의 쌀도 인도형으로 식량이 부족한 중국으로는 자국 소비에 바쁘기 때문에 수출은 힘들 것이다. 그렇다고 우리 품종을 열대나 아열대 지방에 가져가서 재배해도 우리와 같은 미질과수량을 생산할 수는 없다. 중국 동북부 지방인 만주에서 일본형 품종이 재배되나 기후조건상 우리 미질에 따라 오기는 힘들다.

문제는 미국이다. 미국은 1,172천여ha에서 7,237천여톤의 쌀을 매년 생산하고 있으며 주요 생산지역은 아칸사스주를 비롯하여 루지아나, 미조리, 미시시피, 텍사스 그리고 캘리포니아이다. 캘리포니아를 제외하고는 거의가 인도형 계통이고 캘리포니아에서는 장립종, 중립형, 단립종이 모두 재배되고 있다. 캘리포니아에서는 170천ha에서 1,300천톤(조곡)이 생산되며 이 중 55% 정도가 우리미질에 가까운 단립종이다. 쌀로 산출하면 40만톤 내지 50만톤 정도로서 우리 나라 생

<sup>\*</sup> 농어촌진흥공사 시설영농처장.

산량의 10% 정도에 해당되며 일본의 수입 수요도 충족하기 어려울 것이다.

쌀이 개방되어도 외국이 우리 입맛에 맞는 쌀을 수출하려면 수리시설 등 생산기반시설에 더 많은 자본투자가 있어야 하기 때문에 지금부터 준비하여도 늦다고만 볼 수없다. 오히려 UR 타결이 정부의 수매량, 수매가에 영향을 주어 농민소득이 감소하고, 영농의욕 감퇴와 노동력 부족 등으로 이농이 촉진되는 등 내부적인 문제로 쌀 생산기반이 붕괴될 때 문제는 더욱 심각하다. 문제는 앞으로의 우리의 대응전략이라 본다.

## 2. 현행 UR 대책의 문제점

현재까지의 UR 대응 전략에는 몇 가지 간과되고 있는 문제점이 있다. 그것은 첫째 농업구조 개선의 양면성에 대한 인식 부족, 둘째 농어촌의 구조개선사업을 농수산관계 의 사업으로만 한정하여 보는 시각, 셋째 선 진각국의 구조개선 추진과정과 그 배경에 대한 이해 부족, 넷째 급격한 국제적 상황 변화에 따른 국민적 합의 도출의 실패, 다섯 째 UR 협상 결과에 대한 낙관적 견해, 여섯 째 우리 나라 농어촌과 농어업을 어떻게 끌 고 나가겠다는 장기적인 목표 설정이 없는 점 등에 있다.

농정이 '농어촌발전대책', '농어촌구조 개선대책', '신농정' 등으로 궤도를 수정하면서도 확실한 방안을 찾지 못하고 있다. 지금까지의 UR 대처 방안에 대한 문제점을 한번살펴볼 필요가 있다. 쌀에 대하여는 식량안보 차원과 농가소득원으로서 중요하게 인식

하기 때문에 생산비절감을 위한 기계화와 미질향상으로 대비하겠다는 것이 우리 정책 의 기본 골격이다.

벼는 전체 농경지의 60% 이상의 면적에 서 재배되어 농업소득의 41% 정도를 점하 고 있고 농민의 83% 이상이 벼농사를 하고 있다. 반면 우리 나라 벼 재배는 미국에 비 하여 인건비는 5배나 많고 생산비는 3배 정 도, 토지용역비는 임차료를 포함 약 5배나 높으며 쌀값은 국제가격으로 4배 정도 비싸 다. 그리고 우리의 영농규모는 1.29ha이고 미국은 50ha 이상이다. 미국은 비행기와 대 형 트랙터, 콤바인으로 광활한 면적에서 기 계화 효율을 극대화하고 있는 반면, 우리는 경운기, 2~4조 콤바인에 이앙기로 대처하고 있다. 다시 말하면 대규모 고능률농업에 소 형기계를 가진 가족경영으로 대항하고 있는 것이다. 게다가 우리의 논은 1,200평 내외로 경지정리가 되어 있고 지형상 대형 농기계 와 비행기가 작업하기 어려운 지역이 많아 대형 기계화를 통한 고능률 농업을 지향하 기에는 어려움이 있다.

'신농정안'에서는 쌀산업 경쟁력 제고를 위하여 1996년까지 기계화를 완료하고 1998년까지 생산비를 30% 이상 절감하고, 농업 진흥지역내 논 722천ha를 완전 경지정리하여 대형 농기계의 일괄 작업기반을 조성할계획이다. 쌀 생산의 조직화 및 기계화를 위하여 5~20ha 규모 개별전업농 45천호를 육성하고, 30~50ha 규모의 쌀작목반 6천개소를 운영하고, 10~20ha 규모 영농조합법인 20천 개소를 조직하고, 50~120ha 규모의 위탁영농회사를 2천개소에 설립할 계획이다. 또한 1997년도까지 미곡종합처리장 300개소

를 설립하여 고품질 쌀을 공급하고, 수확 후 노동력절감과 쌀유통 합리화를 계획하고 있 다. 이 계획의 달성 가능성은 제쳐 놓더라도 외국보다 비싼 국내 쌀 생산비를 낮추어야 하는데 30% 정도의 절감으로 경쟁력이 제 고될 것인가는 의문이 간다. 물론 현재의 시 점에서 할 수 있는 방법이 그것밖에 없다고 는 하지만 대책으로서는 너무 미약하다.

또, 한 가지는 쌀개방에 따른 농촌공동화 문제이다. 선진국의 경우 농업인구가 전체 인구에 차지하는 비중은 거의 5% 이하이다. 예를 들면 미국이 2.2%, 영국 1.9%, 프랑스 5%, 서독 3.4%, 네덜란드가 3.5%, 일본이 6 %, 오스트렐리아가 4.8%이다. 그러나 우리 나라는 농가인구가 13.1%를 차지하고 있다. 우리 나라가 선진국으로 진입하는 데는 어 떤 형태이든 농가인구의 감소는 필연적이다. 농업인구의 감소에 따르는 농촌공동화는 선 진 각국이 다 경험한 사실이며, 그것을 쌀개 방과 연계하여 침소봉대할 필요는 없다. 다 만 이농하는 농업인구에 대한 적절한 대책 마련이 문제인 것이다.

우리 나라 농가 평균 경영규모는 1992년 말 현재 1.26ha이며 그 중 논이 0.8ha이고 밭이 0.46ha이다. '신농정'안과 같이 5~20ha 규모의 수도작 개별 전업농 45천호를 양성 한다고 할 때, 5ha를 기준으로 보면 다섯 농 가 이상이 논농사를 포기해야 하며 20ha를 기준으로 하면 24농가가 논농사를 포기해야 기준 규모를 갖추는 것이다. 5~20ha의 중간 치인 12.5ha 규모를 갖추기 위해서는 14호 이상의 농가가 논농사를 포기하여야 하고. 45천호를 육성하기 위해서는 630천호가 논 농사를 포기하고 전업농에게 논을 팔든지

임대해 주어야 한다. 전업농 육성정책이 성 공하기 위해서는 육성 대상자보다는 떠나는 사람에 대한 대책이 우선되어야 한다. 따라 서 농사짓는 사람 중심으로 생각하면 정부 의 신농정안은 훌륭한 계획이 될 수 있다. 그러나 전업농 육성을 위해 논농사를 포기 해야 할 농민에 대한 대책이 없을 경우 엄청 난 수의 농민이 소외계층으로 남게 된다.

그리고 영농조합법인 및 위탁영농회사에 논을 내어 놓아야 하는 농민까지 감안하면 더 많은 농가가 전업을 하든지 이농해야 한 다. 그리고 농지소유권의 이동과 임대차 방 법도 간단하지 않다. 전업농 평균 규모를 12.5ha로 보았을 때 45천호의 전업농을 육성 하는데는 농지 500천ha 이상의 소유 및 경 작권이 이전되어야 하는데 이것은 논 면적 의 40% 이상에 해당된다. 영농조합법인과 위탁영농 회사가 경작할 논까지 합하면 60 ~70% 이상의 논에 대한 소유권 또는 경작 권이 이동되어야 한다. 그렇다면 토지 개혁 이상의 변화가 초래되며 면밀한 계획이 필 요하다.

쌀을 개방할 때 식량안보에 대한 대책은 어떻게 하여야 하는지 생각하여 보자. 농촌 경제연구원의 분석에 의하면 1991년말 당시 GATT의 둔켈 사무총장이 내놓은 초안을 기준으로 시산한 결과 쌀개방으로 쌀 값이 하락하면 쌀 자급률은 1990년 108.3%에서 1999년에는 75%로 하락할 것으로 전망되었 다. 이 수치의 정확성을 차치하더라도 앞에 서 지적하였듯 쌀 생산기반이 무너질 경우 쌀을 사 올 나라가 많지 않다는 것이다. 우 리 쌀을 우리가 지키지 않고 수입하게 될 경 우 현재 가격으로, 우리 입맛에 맞는 쌀을 국제시장에서 구입할 수 있을 것인가도 의 문이다.

외국 농업구조 개선의 예를 들어 보자. 유 럽은 미국의 잉여농산물이 쏟아져 들어와서 농업생산기반이 무너질 때 식량자급 대책으 로 구조개선대책을 수립하였다. 농업의 구조 개선의 대상은 모든 농산물이 되어야 하지 만 유럽이 식량자급에 주안을 두었다는 것 을 간과해서는 안된다. 식량자급이라는 안보 적 차원이 아니었다면 정부가 개별경제 주 체인 농가의 경영에 간섭할 이유가 없었으 며 시장경제 원칙에 맡겨 두면 되었다. 식량 자급이라는 절대적 명제하에 유럽은 미국에 대항하여 생산조합을 결성하고 경영이양연 금 등 각종 대책을 세웠다. 구조개선 과정에 서 식량에 해당되지 않는 농산물은 민간부 문에서 대응토록 하였다는 점을 주목할 필 요가 있다. 식량자급이라는 안보적 차원에서 우리도 계획을 집중해야 한다. 백화점식의 전체 농수산물을 대상으로 한 정책보다는 식량으로 확보해야 할 중점 농산물에 대한 대책을 강구해야 한다.

농업구조 개선에 관한 한, 일본 농정을 답습하는 것은 오히려 실패를 자초할 우려가 있다. 일본도 쌀을 주식으로 하고 있지만 1인당 연간 쌀 소비량이 70kg에 불과하고, 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비율이 1991년 기준으로 16.4%에 불과하다. 농업조수입 중 쌀의 비중은 불과 27%밖에 되지 않아 농가소득에서 쌀이 차지하는 비중은 우리보다 훨씬 낮다. 우리는 연간 1인당 쌀 소비량이 110kg 수준이며 농가소득 중 농업소 등의 비중이 1992년 70%에 이르고 있고 농업조수입에서 쌀농사 수입은 41.1%로서 우

리 농가에서 쌀의 비중은 아직도 높다. 일본 과 달리 우리의 경우는 쌀을 포기 할 때는 그 피해는 심각하다.

지금도 농정담당자나 농업정책 연구자 중 일본과 대만처럼 농외소득을 발전시켜 농가 소득을 올려야 한다고 주장하는 사람이 있 다. 미국과 유럽이 구조개선으로 영농규모를 확대시켜 전업농을 육성한 반면, 일본과 대 만은 겸업화의 추진으로 농외소득을 발전시 켰다. 이러한 정책은 농산물의 개방이라는 외풍이 없었을 때 가능한 정책이다. 일본은 경제 대국으로서 무역 흑자로 쌀을 다 사와 도 문제가 되지 않으며 농가의 타격도 그리 크지 않기 때문에 우리 나라 만큼 쌀개방에 대해 절박한 입장이 아니라고 볼 수 있다. 그러한 일본의 UR 대비책을 우리가 답습할 필요가 없으며 농업이 개방된 시점에서 외 국과 경쟁하기 위해서는 전업농을 육성해야 하다.

또 한 가지는 쌀 농사의 공익적, 사회적기능이다. 설과 추석 명절 때 우리는 인구의 1/3 이상이 이동하여 고향을 찾아간다. 이는 농촌의 부모 형제, 시골의 편안한 삶 등으로 농촌이 마음의 고향이기 때문이다. 쌀 개방으로 농업생산기반이 붕괴될 경우 우리는 황폐한 농촌에 가서 무엇을 얻고 돌아올까? 선진국은 경제발전 및 산업화에 따라 도농간 불균형이 심화되자 2, 3차산업만으로는 농촌 인구의 도시 유입을 수용하지 못한다는 점을 인식하고 농업구조 개선사업을 농촌재건사업으로 발전시키고 있다. 산업이 고도화되고 도시화가 진전되어 환경오염 문제가 심각해질수록 농어촌의 사회경제적 기능과 역할이 강조되고 있다. 선진 제국은 자연

환경의 보전을 위하여 농경으로 이룩된 경 관을 보존할 필요성을 인정하고 1980년대 중반부터 농촌지역에 일정한 인구를 유지하 고, 농업분야에서 합당한 취업기회를 보장하 고. 환경을 보존하기 위해 농업구조 개선사 업을 농촌재건(Rural Reconstruction)이라는 개념으로 발전시키고 있다.

그 좋은 예가 스위스이다. 스위스의 농가 는 산비탈 초지를 일년에 두번만 깍아 주면 가축을 기르지 않아도 생계비에 준하는 지 원을 받고 있다. 이는 스위스의 관광산업 보 전을 위한 것이라고 하지만 실은 토양유실 을 막고 환경을 보전하기 위해 정부가 지출 하고 있는 것이다. 우리 나라 논은 우리 나 라에서 제일 크다는 소양강댐의 저수량만큼 저수할 수 있다. 농지가 유휴화되었을 때 홍 수방지를 위한 댐을 수십 개 더 만들어야 하 고 환경보전을 위해 엄청난 비용을 지불해 야 한다. 농업은 농지를 보전하고 토양유실 을 막아 자연환경을 보전하고 있다. 개개인 농가가 농지를 관리하고, 보전하고 있기 때 문에 농촌지역의 경관이 현재대로 유지되고 있다. 휴경이 늘어나서 농지가 농지로서 보 전되지 않을 때 농지는 물론 하천도 보전될 수 없다. 6·25 동란 후 산림이 황폐되어 홍수 와 한발에 얼마나 시달렸는가를 생각해 보 면 알 것이다.

이제 농촌환경 보전이라는 문제는 농어촌 의 문제, 농수산부의 문제, 농민만의 문제만 이 아닌 것이다. 선진 제국처럼 농업인구는 감소해도 되지만 농업이 포기되어서는 안되 는 점이 여기에 있는 것이다. 1차산업으로서 소득이 낮고 3D 현상에 맞물려서 농촌을 떠 나는 농민이 많아도 선진국이 될 수 있지만 농지가 황폐될 때는 선진국은 커녕 국토도 보존할 수 없다. 따라서 농업구조 개선사업 은 농업이 포기되지 않는, 농촌을 보전하는 정책으로 추진 되어야 하는 것이다.

끝으로 UR 타결은 완전 국제경쟁 상태에 돌입함을 의미한다는 점이다. 경쟁력을 키우 는 것은 시장원리에 입각한 경제원칙에서 해결되어야 한다. 애국심이나 신토불이(身土 不二)라는 철학적 개념으로는 한계가 있다. 우리 농산물먹기 운동이라든가, 신토불이라 는 구호는 일시적, 부분적인 효과가 있을지 모르지만 2000년대의 무한경쟁을 운동이나 구호로만 대처하기는 어려울 것이다. 1995년 부터 UR이 발효되고 시장유예 기간이 10년 이나 있기 때문에 차분히 목표를 정하고 외 국농산품과 경쟁이 되도록 노력하면 가능성 이 없는 것이 아니다.

# 3. 외국의 농업구조 개선사업

## 3.1 농업구조 개선사업의 추이

근대적인 농업구조 개선사업은 이미 산업 혁명 이후 유럽에서 시작되었다. 산업혁명 후 유럽대륙의 농촌은 이농에 따른 노동력 부족, 낮은 소득으로 어려움에 봉착하였고, 식민지 및 미국의 값싼 농산물이 유럽시장 을 위협하기 시작하였다. 식민지나 미국의 농업은 유럽보다 농업경영규모가 크고 농작 업의 기계화가 앞서 있었다. 유럽의 농민은 각종 농민조합(생산자조합, 판매조합, 금융 조합 등)을 결성하여 경영규모를 키우기 위 해 노력하였고, 정부는 농지확장을 위해 개 간과 간척사업을 지원했다. 이때 유명한 덴 막의 달가스와 그룬트비히와 같은 선각자가 나오고 네덜란드는 「아이젤멜폴다」간척사업 을 거국적으로 착수한다.

유럽은 경제공동체(EEC)를 창설 후 「망 스홀더프랜,으로 농업구조 개선을 더욱 촉 진시켰으며 주 내용은 농업경영규모의 확대 였다. 농업경영 현대화를 위해 농민연금제도 의 대상을 60세에서 55세 이상으로 확대하 여 조기은퇴, 탈농을 유도한 후 탈농가의 농 지를 젊은 농민층이 경작케 하여 경영규모 를 확대시켰다. 농업구조 개선사업의 목표는 국제경쟁력을 갖추면서 농업경영으로 인간 생활을 영위할 수 있는 소득보장에 있었다. 작목별로 최저경영규모를 설정하고 가격보 장 정책을 시행하였고, 미국 등과의 경쟁을 위해 각종 수출보조금을 지원하였다. UR 협 상에서 EEC가 보조금 삭감을 반대한 이유 도 보조없이 완전 개방시 농민의 피해가 크 기 때문이다.

#### 3.2 선진국의 농업구조 개선 방향

유럽경제공동체는 1957년 3월 로마조약에 의해 발족되었으며 1) 농업생산성 향상, 2) 공동체의 공정한 생활 수준 확립, 3) 시장안 정, 4) 소비자에게 합리적인 가격을 위한 안 정적인 농산물의 공급 등을 공동농업 정책의 주요 목적으로 하였다. 이러한 목적으로 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)을 채택하여 각국은 보조를 맞추게 되었다. 그러나 CAP를 수년간 실시하였지만 가격과 시장에 대한 공동정책만으로 국제경 쟁력을 갖추기가 어려웠고 농업소득을 보장할 수 없게 되자 농업경영규모의 확대, 생산

방법의 개량, 농업교육 수준을 높이기 위한 추가적인 정책 수단을 강구하였다. 1972년 EC이사회에서 확정된 농업구조정책 지침은 농업종사자에게 공정한 소득과 만족을 얻는 노동조건을 보증하는 근대적 농장을 발전시 킬 것을 목표로 하였다. 이 지침의 주요 내 용은 농업경영 근대화, 이농(離農)대책의 추 진, 농업자 연수 세 가지에 있었다.

1975-80년에 72/160/EEC(구조개선 목적의 이농장려 및 농용지 면적의 재분배 촉진에 대한 지침)에 근거하여 약 65,000명의 농민이 약 875천ha의 농지에서 손을 떼고 약13천 농가에 분배 되었다. 이 기간 서독은호당 평균규모가 11.7ha에서 '80년에는 15.3ha, '87년에는 17.4ha로 증가 되었으며 EEC가맹국의 반수의 국가에서 50ha 이상 규모의 농장수는 크게 늘어 났고 영국의 경우는평균규모가 65ha에 달하고 있다.

1980년대 중반부터 유럽 각국은 과잉생산 과 보조금 부담 등으로 어려움이 생기기 시 작하였으나 1986년 구소련의 체르노빌 대참 사는 유럽 사람들에게 식품안전성 문제에 대하여 강한 영향을 주었다. 1985년에 제정 된 신농업정책에서는 증산주의로부터 조방 농업으로 전환하는 등 종래의 농업근대화 노선을 대폭 수정하여 환경보전과 식품의 안전성을 중시하고 있다. 현재 EEC의 농정 은 과잉생산의 방지, 자연환경의 보전, 농산 물의 안전성을 골격으로 전개되고 있으며 녹색유럽(Green Europe)을 앞세우고 있다. 1992년 네덜란드의 농수산부는 자연관리 (Nature Management)사업을 추진하면서 농 업자연관리수산부로 개칭하였고, 농지 200 천ha를 자연으로 복귀시키는 대책을 추진하

고 있다. 네덜란드는 농지에 생태계 유지를 위한 식생대(Ecological corridor)를 설치하 고 있으며 생태계 보전을 위해 노력하고 있 다.

가까운 일본의 농업구조 개선사업의 추이 를 살펴보면 다음과 같다. 1970년대에 농림 수산성에 구조정책국이 설치되었지만 일본 의 농업구조 개선사업은 시기를 일실한 점 이 있다. 일본의 현대적인 농정은 2차세계대 전 이후 점령군이 주도한 농지개혁으로 자 작농 창설정책이 성공을 거두면서 시작되었 다. 1952년 농지법의 제정, 1980년의 농용지 이용증진법의 제정 및 1990년의 농용지 이 용증진법의 개정에서 보듯이 소작제도 개선 에서 자작지주의로, 자작지주의에서 차지용 인주의로, 차지용인에서 차지촉진주의로 전 환하고 있다. 차지용인 및 촉진은 구조개선 사업과 연계되었다고 볼 수 있다. 그러나 자 작지 중심의 구조개선사업이 어느 정도 달 성되고 난 뒤 임차제도가 도입되어야 하는 데 자작지 중심의 구조개선사업이 정착하기 전에 임차제 중심으로 구조개선이 이행되고 있다.

1950년대 중반까지는 전후 복구와 식량 부족이라는 사정 속에서 저미가정책이 추진 되었고 1960년 이후 경제성장 과정에서는 농업과 비농업의 소득균형을 위한 정책미가 로서 생산비보상방식이 채택되어 쌀값은 계 속 인상되었다. 그러나 1970년을 기점으로 쌀이 과잉 생산됨에 따라 생산조정 정책이 채택되어 현재까지 계속되고 있다.

일본의 쌀값은 국제가격의 10배, 호당 경 지면적은 미국의 147분의 1, EEC의 10분의 1이며, 농지가격은 미국의 77배, 프랑스의 3 1배, 구서독의 7배이다. 일본의 식량 자급률 을 보면 공급열량 기준으로 48%, 곡물자급 기준으로는 30%, 사료자급률은 26%에 불과 하다. 이것은 구미 제국의 자급 수준에 비하 면 상당히 낮은 수준이다. 일본은 고미가 농 정으로 그동안 일본 농민을 정치적으로 달 랠 수 있었으며, 도농간 소득격차는 일본농 민의 겸업화로 균형에 달하고 있었다. 일본 은 농업경영규모확대, 전업화, 국제경쟁력 강화라는 일반적인 농업구조 개선방향보다 는 시장폐쇄를 통한 외국농산물 수입억제, 농가의 겸업화로 농외소득을 통한 농가소득 증대를 추구함으로써 농업구조 개선을 회피 하여 왔다고 볼 수 있다.

일본의 겸업농 비율은 '89년 현재 85.6% 이고 그 중 제2종 겸업농이 71.0%로서 최악 의 경우 쌀농사를 포기하여도 농가경제에 미치는 타격이 그다지 크지않다. UR 협상 타결로 예외없는 관세화 적용이라는 국제적 압력하에 일본도 이제는 소농구조를 탈피를 통한 국제경쟁력 강화, 고령화·부녀화에 대 비한 농업담당주체의 육성, 환경보전형 생산 양식에 관심을 갖기 시작하고 있다. 이러한 관점에서 1992년 6월 10일 일본은 새로운 식량 농업·농촌정책(신정책)을 발표하였다. 일본은 현재 1억2천만 인구에게 수입없이 2000킬로칼로리를 공급하는 것이 불가능할 정도로 경지면적의 감소가 진행되고 있다. 다시 말하면 "식량자급력의 위기"가 명확하 게 보인다는 점에서 식량정책에 관한 이념 정립과 동시에 국민적 공감대를 형성하고져 하는 것이다.

최근의 '신농업정책'에서 비로서 진정한 의미의 농업구조 개선 방향이 제기되고 있

다. 첫째로 영세다수농가가 모두 생산에 참 여할 것이 아니라 소수의 농업경영자에게 맡겨야 한다는 농업생산체재 개선의 필요성 을 치켜 들면서 지금까지의 보호와 규제를 수정하고 영농의욕을 가진 경영감각이 뛰어 난 경영체를 육성한다고 하는 것이다. 두번 째는 소비자를 중시하며 생산, 가공, 유통 시스템을 확립하여 신선한 양질의 농산물을 적정한 가격으로 국민들에게 안정적으로 공 급한다고 하는 종래의 정책을 더욱 철저히 보완하고 있는 것이다. 셋째는 농촌의 생활 환경을 정비하여 쾌적한 주거, 여가 공간을 형성함과 동시에 다양한 취업 및 소득기회 를 창출한다는 새로운 관점이 추가되고 있 다. 넷째로는 생산성 향상을 도모하면서도 비료, 농약 등의 투입을 줄여 가는, 소위 환 경보전형 농업을 추진해 나가는 관점이 중 시되고 있다. 마지막으로 국제적인 식량공급 역할 분담 차원에서 개발도상국에 대한 국 제협력 추진을 강화하고 있다.

#### 3.3 유럽 농업구조 개선 사업의 실례

네덜란드에서는 이미 1970년대초에 농업 구조 개선사업이 추진되고 있었는데 낙후된 농촌사회구조를 개선하여 사회보장제도를 완비하는 것을 첫째 목표로 하였고, 두번째 는 토지공개념의 확립에 있었다. 농업의 구 조개선은 경영규모의 확대를 통하여 적절한 농업소득의 보장과 대외경쟁력을 갖추어 주 는 것이다. 그러나 농지는 한정되어 있고 개 간과 간척으로도 절대면적이 부족하기 때문 에 기존 농지를 재분배하여 농업경영규모를 확대할 수밖에 없었다. 이때 탈농하는 농가 가 나와야하고 탈농하는 농지를 받아서 규 모를 키우는 농가가 있어야 했다. 또한 토지 가격 상승 이득보다는 농업생산활동을 전제 로 한 토지유동화가 이루어질 수 있도록 토 지공개념이 정착되어야 하였다. 그리고 농사 를 포기하여도 사회보장제도에 의해 생계가 보장되어야 사회적 물의를 일으키지 않고 농사를 포기하는 농가가 나올 수 있었다.

따라서 농업구조 개선사업은 토지공개념 과 사회보장제도라는 두 바퀴가 있어야 실 천할 수 있고, 성공할 수 있는 사업으로 유 럽공동체국가의 국민적 합의가 있었던 것이 다. 사회보장제도와 토지공개념이 확립되고, 국민적 합의가 있어도 농업구조 개선사업은 자연발생적으로 추진되지 않는다. 농민은 보 수적이고 농업 자체가 전업이 쉬운 일이 아 니기 때문에 정부의 특별한 정책지원이 필 요하였다. 이때의 지원은 사회보장적인 측면 에서 지원되는 것으로 보아야 하며 농업으 로 적정 소득 수준에 도달할 수 있는 농가와 그렇지 못한 농가를 구분하여 지원하는 것 이다. 농업으로 생계를 유지할 수 없는 고 령, 영세농가는 보험 및 연금 지급, 전업 지 원 등으로 이농 내지 탈농을 촉진시켜야 하 였다. 그리고 농업으로 소득보장이 가능한 농가는 경작규모 확대와 기술지원 등으로 적정규모가 되도록 지원하는 것이다. 경작규 모 확대를 위해 농지를 구입할 수 있도록 농 지구입자금이 융자되든지 아니면 임대경작 으로 소유권에 준하는 임대권이 부여되는 제도가 수립되어 있었다. 또한 작목별로 농 업경영의 최저 하한선을 정하여 농가별 육 성목표가 설정되었다. 예를 들면 그 당시 곡 물재배는 20ha, 노지채소는 10ha, 화훼는 5 ha, 온실농은 1ha, 낙농은 초지 10ha에 소

20두씩으로 경영규모의 목표가 설정되어 있 었다. 경영규모는 농업기술 능력이 함께 검 토되고 적정 소득 수준과 경쟁가능성 등이 검토되었다. 규모확대의 가능성, 기술개발 및 기술도입 가능성 등을 면밀히 예측, 분석 하여 육성이 가능한 농가는 경영규모 확대 와 경영개선이 가능토록 지원하는 것이다. 이때 지역별 특화작목이 형성되도록 작목별 생산자조합, 판매조합등이 결성되어 각종시 장 정보를 토대로 가격 보장을 유도하고 재 해와 가격 폭락시 정부의 지원이나 조합의 비축금으로 지원되도록 하여 최저생산비가 보장되도록 가격정책을 유도하였다.

그러나 농지유동화사업에 의한 농지재분 배(Land Reallotment)만으로는 경작 필지가 여러 곳에 흩어져 있어 농업생산성 향상이 규모의 확대에 따르지 못했다. 따라서 농경 지를 경영자별로 집단화하는 경지정비(Land Consolidation) 사업이 추진되었다. 은퇴 및 탈농자의 농지는 소유권과 임차권만 이전되 는 것이 아니라 농경지의 교환, 분합으로 농 지를 집단화시켜 구조개선이 실질적으로 이 루어지도록 하는 것이다. 이때 토목공사 등 경지정비사업이 필요한 경우는 정부가 지원 하여 경지재개발사업을 실시하였다.

독일의 농촌정비사업은 900ha 내외를 사 업 단위로 하고 그 구역내의 도로, 하천 등 의 공공사업의 계획을 포함하여 시행하는 것이 일반적이다. 독일의 농지정비법에 의거 시행된 지구수는 5,000개소나 되고 그 중 약 50%는 사업이 완료되었고 정비중에 있는 면적은 450만ha이며, 매년 300지구 21만ha 가 완료되고 23만 5천ha가 신규로 착공되고 있다. 지구당 평균 약 15년이 소요되고 평균 사업비는 1ha당 약 2,500마르크 정도가 소요 되고 있다.

네덜란드는 1938-85년 약 반세기 동안 34 5개 지구, 837천ha에 농지종합정비를 완료 하였으며, 1985년 현재 110개 지구, 663천ha 에 농지종합정비사업을 진행하고 있고 71개 지구 374천ha가 설계중에 있었다. 그리고 앞 으로도 695천ha에 농지종합정비 계획을 추 진할 계획이다. 지구당 면적은 6천ha 정도이 며 벨지움의 지구당 1,500ha이나 독일의 900 ha보다 대규모이다.

#### 3.4 유럽 농업구조 개선사업의 성격

유럽 농업구조 개선사업의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 유럽의 농업구조 개선사업은 사회보 장적 측면에서 실시되고 토지공개념 확립이 라는 사회정의 측면에서 계획되고, 추진되었 다. 우리 사회가 유럽과 같은 복지국가에 도 달하기 어렵다 하더라도 토지공개념 확립과 사회보장적 측면을 무시하였을 경우 진정한 농업구조 개선사업이 달성될 수는 없을 것 이다.

둘째, 유럽의 구조걔선사업은 당시의 농산 물 수출국인 미국 등과 경쟁하기 위한 농업 구조를 만드는 것이었다. 물론 EEC의 농업 공동정책은 농업구조 개선이 가격정책과 함 께 추진되어 농업보조금 문제가 미국과 더 불어 첨예하게 대립되고 있지만 적정한 가 격 수준에서 국제경쟁력 갖추기 위한 최소 한의 농업구조 개선 방향으로 추진한 것에 그 특징이 있다. 경쟁력이 없는 구조개선은 의미가 없기 때문이다.

셋째, 식량자급을 달성하기 위한 구조개선

사업이라는 점이다. 유럽공동체가 농업구조 개선을 시작할 당시 식량자급률은 85%에 불과하였고 자급률은 계속하여 낮아질 것으로 예측되었다. EEC회원국은 식량분야의 농업구조를 개선하지 않을 경우의 문제성을 인식하고 공공분야 투자가 필요한 것으로 판단하였다. 국가의 존립 및 유럽공동체의 존립의 의의를 식량안보 차원에서 인식하고 있었다.

넷째, 농업구조 개선이 자본주의체재하 시장경제 원리에 적응하는 농업구조를 구축하기 위한 사업이었다는 점이다. 농가경영 형태든 회사경영 형태이든 이윤을 추구하는기업적 경영에 입각한 농업구조 개선사업이었다. 대안이 없어 농사를 짓는 것이 아니고하나의 사업체로서 경영에 대한 모든 책임을 경영주가 지는 기업경영 형태의 농업구조 개선 원칙이였다.

다섯째, 농업이라는 산업에 종사하면서 인 간다운 삶을 영위할 수 있는 농업구조를 갖 추는 일이다. 아무리 국제경쟁에서 이기더라 도 농업에 종사하는 사람이 농업소득으로 가족을 부양할 수 없고, 인간다운 삶을 영위 할 수 없다면 구조개선의 의미가 없는 것이 다.

여섯째, 최근의 체르노빌 원전 사고 이후 유럽에서 정착하고 있는 환경보전과 연계된 농업구조 개선이다. 농업환경을 보전하고, 생태계를 보존하는 지속적인 농업(Sustaina ble Agriculture)이 가능할 수 있도록 구조개 선 방향이 제시되고 있다.

일곱째, 농업구조 개선은 자연발생적이 아 니고 촉진 개념에 입각한 것이다. 1972년도 EEC 이사회에서 채택된 지침은 농업경영의 근대화, 이농대책의 추진, 농업자 연수 세가지로 되어 있으며 발전 가능성이 있는 경영자에 대한 선별적 조성을 그 기둥으로 하고 있다. 즉 세가지 지침 중 두 가지가 이농 및 탈농을 유도하는 지침으로서 경쟁에서 이길 수 있는 농가에 농지의 경영권 및소유권을 이양토록 촉진시킨 개념이다. 물론 농토를 받는 농업경영자나 농사를 그만두는 농민들이 모두 정부의 사회보장적 지원을 받는 대책이 수립되어 있었다.

## 4. 농어촌 구조개선의 기본전략

1) 농업구조 개선사업은 선진국과 같이 "농어촌재건"이라는 관점에서 추진되어야 한다. 국토보전이라는 환경보호적인 관점, 식량자급이라는 안보적인 관점, 농어촌 정주 생활권 개발이라는 관점, 고용기회 창출을 위한 경제적 측면 등이 고려되어 농업구조 개선사업이 추진되어야 한다. 국토보전과 식 량안보라는 관점은 우리 나라에서도 국제경 쟁에서 살아남기 위한 기본적인 국책이 되 어야 한다. 220만ha라는 우리의 농지는 농민 이 살면서 어떤 형태든 작물이 재배하고 있 을 때에는 관리가 쉽다. 그러나 농지의 경작 이 포기될 때는 관리는 무척 어려워진다. 대 면적이 필요하고 소비량이 많은 곡물생산 위주 토지 이용형 농업이 구조개선의 기본 이 되어야 하고, 그 다음 채소, 과수, 화훼.초 지 등으로 농지가 활용되어 국내소비에 충 당하고 또 수출가능성이 제시되어야 한다.

2) 식량자급 목표를 안보적인 측면에서 재

정립할 필요가 있다. 전쟁이라든지 국가 위 급시에 식량으로 간주해야 하는 농산물(축 산물 포함) 별로 최소한의 자급률을 정하고 국내 생산목표를 정하는 것과 같은 전략적 개념이 있어야 한다. 쌀은 물론이고 옥수수, 콩 등을 망라한 곡물 수요와 소고기, 돼지고 기, 닭고기 등 육류, 우유 등의 축산물 수요 와 유사시 식량자급에 필요한 농지 및 초지 면적을 산출하여 농지 이용계획이 수립되어 야 한다. 선진국은 이미 이러한 계획과 국가 적 목표 아래 농산물 생산계획과 수출입계 획을 수립하고 있다.

3) 수계별로 모든 국토는 높은 곳에서부터 간사지까지 산림지, 초지조성지, 밭, 과수원, 논, 주거지역 등이 용도별, 권역별로 확정되 어야 하고 그 계획에 따라 모든 개발계획이 추진되어야 한다. 앞으로 기계화할 수 없는 농지는 휴경화될 수밖에 없다. 휴경화될 지 역을 초지나 조림지로 지정하여 휴경을 장 기화하려는 사람은 최소한 그 계획에 따라 나무나 풀을 심어 놓고 휴경시킬 때에만 재 산권을 보호받도록 하여야 한다. 아무리 자 기 소유라 하더라도 최소한의 국토보전 의 무는 지키도록 법적, 제도적 장치가 있어야 한다. 따라서 논, 밭, 과수원, 첨단농업시설 지, 초지조성지, 산림지 등을 토지조건, 기계 화조건, 경제적 및 사회적 조건 등을 감안하 여 농지 이용계획을 확정하고 그 지정에 따 라 농지를 보존토록 해야 한다.

확립되어야 한다. 과거 우리 나라에서는 식 량이 부족한 상황에서 개답이 장려되었고 개간, 간척이 권장되었다. 지금은 거꾸로 진 흥지역내 농지의 이용규제가 너무 완화되어 논에 과수가 들어가고 유리온실이 마구 지 어지고 있다. 이러한 정책은 너무나 무계획 적이다. 논 보존지역, 밭으로의 보존지역, 과 수지역, 초지지역, 채소지역, 화훼지역 등 작 목별로 보존 또는 진흥지역이 설정되어 타 용도의 변경은 제약을 받도록 하여야 한다. 농지의 합목적 이용계획이 농업구조 개선의 첩경이기 때문이다.

5) 경작규모의 최소화를 설정해야 한다. 최근 농지소유상한제의 철폐가 거론되고 있 지만 구조개선사업에서는 최저 경영규모를 설정하고 상한 규모는 제한할 필요가 없다. 농지개혁법은 3ha를 상한으로 하고 있지만 앞으로는 농사로 적정소득을 얻을 수 있는 최저 경영규모를 설정하여 농가를 육성해야 한다. 논농사를 막연히 5~20ha 수준이 아니 고 최소시장 접근방법으로 1~4%의 쌀이 들어올 때는 최저경영규모가 5ha로 가정하 면, 10년뒤 관세화율(TE)이 최고로 높을 때 는 7ha, TE가 80%일 때는 10ha, TE가 40% 일 때는15ha, TE가 10%일 때는 20ha 등으 로 면밀히 예측하여 계획적으로 최저 규모 를 설정해야 한다. 논농사 뿐만 아니라 밭농 사, 축산농가, 과수농가, 채소및 화훼농가 등 도 계획적으로 농가수를 확보하고, 최저경영 규모를 정하여 육성해야 한다.

6) 경영주체가 정상적인 노력으로 인간다 운 삶을 영위하고, 국제 경쟁력을 갖출 수 4) 식량자급 계획에 따른 농지 이용계획이 ㆍ 있게 하려면 전업농으로 육성되어야 한다. 농외소득을 차단할 필요는 없지만 구조개선 의 방향에서 전업농 육성은 전업분야의 수 입증대를 원칙으로 추진되어야 한다. 따라서 국제경쟁력을 갖추고 있으면서 농업에 의한 적정 소득을 보장하는 최저경영규모를 정하 여 육성해야 한다.

7) 농지신탁제도와 농민연금제도를 연계하여 조기에 정착시켜야 한다. 선진국의 농업구조 개선사업은 사회보장제도와 토지공개념하에 농지의 대폭적인 유동화를 전제로하고 있다. 농지 유동화 과정에서 농지의처리 방법은 농지는 일단 국가에 신탁토록하자는 것이다. 규모확대를 위해 자기 논면적의 10여배를 살 수 있는 농가는 거의 없으며, 정부에서 사 줄 수 있는 재정도 충분치 않다. 따라서 도시 자금의 유입을 막고, 저렴한 가격으로 농지가 이양될 수 있는 방법은 토지신탁제를 실시하여 농업희망자에게 낮은 임대료로 임차하여 주자는 것이다. 임차권은 가능하다면 경영 가능 기간까지장기화하고, 상속도 가능해야 한다.

연금은 장래의 소득을 위한 저축이다. 당장 농민연금이 시작되어도 농민에게의 혜택은 요원하다. 조속히 연금혜택을 주기 위해서는 농지를 가진 농민이 농사를 포기할 때정부에 농지를 신탁하면 연금을 받되 신탁한 농지는 그 연금 비용의 전부 또는 일정액을 공제하고 사후에 법적상속인이 상속시현금 상속을 원칙으로 하자는 것이다. 농사를 포기하는 농민이 많을 경우 농지가격이하락하여 도시 자본이 유입될 경우 소수의특수층이 농지를 보유케 되어 사회적 문제가 야기될 것이다. 이를 사전에 방지하고 적절한 보상이 농민에게 이루어질 수 있는 방법으로 농지신탁제도와 농민연금을 연계시

키자는 것이다.

8) 농지를 재정비해야 한다. 농지의 재정 비는 단순히 필지의 구획을 키우는 것이 아 니다. 휴경화 대책을 포함해서 앞서 말한 농 지 이용계획을 토대로 이용 용도별로 개발 하여야 한다. 현재의 120만ha의 논 중 기계 화 작업을 감안해서 보존할 수 있는 면적을 산출해야 한다. 진흥지역 1,008천ha 중 722 천ha가 논이다. 이정도의 논만 보존되고 품 종개량을 감안하면 쌀 자급률에는 문제가 없을 것으로 판단되나, 국제경쟁력을 갖출 수 있는 논이 얼마나 될지는 의문이다. 진흥 지역밖의 논 40만ha의 활용도 고려해야 한 다. 부분적으로 도시나 공장지역, 과수원, 시 설원예지로 활용되겠지만 인근 밭과 연계하 여 전(田)전환도 고려 되어야 할 것이고, 계 곡이나 산비탈의 논은 초지 또는 조림개발 도 고려되어야 할 것이다. 진흥지역내의 논 이라도 국제경쟁력을 갖출 수 없는 논은 전 전환시키며, 전작물(콩, 옥수수)의 재배로도 불리한 지역은 도로 및 용수원을 개발하여 시설원예지로서 개발하는 방법도 고려할 수 있다. 어떻게 하든지 현재의 농지는 산림이 나 초지조성까지도 포함하여 이용되도록 농 지가 재개발되어야 한다. 그렇게 함으로써 국토가 보전되고 식량의 자급 기반이 이루 어지는 것이다.

9) 모든 정책이 리동(里洞)별로, 지역적으로 페케지화 되어야 하고 개별 농가별로 추진되어야 한다. 리동별로 생각하여 보자. 1 개리에 3개 자연부락에 150호 농가가 있고 120ha의 논과 60ha의 밭이 있는 곳이 토지

신탁제도 및 연금제도 등이 확립된 선진국 과 같은 구조개선사업이 추진된다고 가정하 자. 논이 40ha, 30ha, 40ha 단위로 자연조건 상 국제경쟁력을 갖출 수 있는 지역이 나오 면, 논농사 지역으로 우선 설정하고 남는 논 10ha와 밭 40ha를 묶어서 밭으로 이용이 유 리하다고 판단되면 50ha를 밭지역을 설정한 다. 나머지 밭 20ha는 초지로 설정하고 기계 화 등조건으로 보아 초지로서도 이용이 불 리하다면 산림지로 설정한다.

밭으로 지정되는 논 10ha와 밭 40ha는 과 수원으로 활용하든지 시설원예지로 활용하 든지 콩 또는 옥수수를 재배하든지 기계화 작업이 가능하고 용수공급이 될 수 있도록 재개발되어야 한다. 그 다음 논농사 지역 11 Oha는 기계화 일관작업을 위해 경지를 재정 비하여야 한다. 개발은 그런 방법으로 한다 고하자. 거기에 있는 농가는 어떻게 하여야 하나? 150호 중 농사를 포기할 때 세 가지 방법이 나올 수 있다. 하나는 자기자신이 목 초를 심든지 나무를 심고 이농하는 방법, 두 번째로 앞에서 말한 토지 신탁으로 연금을 받는 방법, 마지막으로 규모를 키워 작목별 로 전업(專業)하는 방법이다. 이때 이 리(里) 는 농지 이용지정, 농지 이용별 농지개발, 토지 신탁에 따른 연금대상자 선정지원, 전 업희망자 전업교육 지원, 계속 영농희망자에 대한 농기계지원과 기술지원, 시설원예사업 을 위한 품목특화 지원, 농지개발에 따른 마 을재배치(정주권개발), 초지조성과 축산개 발, 조림사업 등 모든 사업이 페케지화 되어 개별 농가별로 지원대책이 강구되어야 구조 개선으로 농촌재개발이 달성 되는 것이다. 현재의 농정은 내무부, 농림수산부, 보사부 로 분산되어 있고 개별사업별로 지역과 지 원대상을 달리하여 추진되고 있어 투자효과 가 적다.

10) 유전공학 및 전자기술 등 첨단과학을 동원한 농업기술 혁명을 달성해야 한다. 선 진국과 경쟁하기 위해서 농가의 경영규모를 대형화하고 거기에 맞는 대형농기계를 투입 하고 자동화시키면 될 것이다. 그러나 우리 나라 농경지는 대형농기계화 체제로 갈 수 있는 면적이 그렇게 많지 않다. 그렇다면 우 리 나라 농경지 조건에 알맞는 중소형기계 를 개발하여 대형조방농업을 이길 수 있는 방안을 강구해야 한다. 중소형기계가 대형기 계화보다 좁은 지형에서 작업효율이 훨씬 높고 노동력 절감이 가능하다면 문제는 해 결될 수 있을 것이다. 첨단전자장비를 활용 한 농기계가 개발되면 우리 나라의 불리한 농경지 조건에서의 작업능률을 크게 향상시 킬 수 있어 대형 기계를 투입하기 위한 농지 재개발 비용을 절감시킬 수 있을 것이다. 따 라서 우리의 농지조건의 불리성을 이길 수 있는 농기계개발에 전력투구하여야 하며 농 기계회사가 첨단과학을 이용한 농기계를 개 발하도록 정부에서 지원하여야 한다.

농사법도 바꾸어야 한다. 다섯배나 더 많 이 드는 노력비로는 경쟁할 수 없다. 벼에서 는 직파법을 개발하고, 이에 알맞는 품종육 성을 유전공학을 동원하여 달성토록 하여야 한다. 생산성 향상과 품질향상은 열세인 경 영규모로 경쟁력을 강화하는 방안이다. 농산 물 품질 경쟁은 신선도와 맛과 영양가에 있 고, 2000년대에는 성인병을 예방할 수 있는 식품개발에 있다. 육류의 코레스톨을 낮출 수 있는 가축품종개발, 당뇨병을 방지하는 당분류 기호식품 개발 등 유전공학을 이용한 식품개발은 농업의 부가가치를 크게 늘일 수 있으며 수출도 가능하다. 이러한 분야는 현재 농촌진흥청이나 수산진흥원의 일부수행하고 있지만 민간 차원의 개발을 유도하는 정부 지원책이 더욱 효과가 있다고 본다. 국가의 연구기관은 주식 위주의 연구개발을 담당케하고 상업화 또는 부가가치가높은 식품개발은 민간에서 개발토록 유도하여야 정부의 재정수요를 줄일 수 있고 성과도 빠를 것으로 본다.

11) 옛날에는 농업이 농자천하지대본(農 者天下之大本)이라 하여 존중받는 직업이었 다. 그런데 이러한 가치관이 사라지고 상대 적으로 수입도 낮고 생활 여건이 나쁜 상태 에서 농수축산업은 현대 산업정보화시대에 서 이미 존경받는 직업이 아니다. 농민의 이 농 현상을 막을 수 있는 주요 한 방법은 교 육문제의 해결, 생활여건 개선, 안정된 수입 의 보장일 것이다. 농촌교육문제를 해결하는 방안으로 제안하고 싶은 것은 농어촌자녀에 게 대학입학 우선권을 주자는 것이다. 농어 촌에 정주하면서 농어업, 농수산물가공사업, 농촌교육, 농촌 의료복지 등 농어촌지역 발 전에 기여하는 사업에 일정 기간 종사한 자 의 자녀는 대학입시에 혜택이 주어지는 교 육정책을 실시하자는 것이다. 최소한 농어촌 에 살고 있으면서 자녀교육에 문제가 없다 면 직업선택이나 개업(開業) 지역의 선택 기 준은 달라질 것이다. 그러면 농어촌의 중고 교도 활성화되고 농어촌 환경도 많이 낳아 질 것이다. 교육문제가 해결되면 농어촌의 맑은 공기, 좋은 산과 들 등 농촌생활의 매력이 더욱 부각될 수 있다. 농어촌구조 개선 사업이 어느 정도 달성되어 적정소득이 보장되고 자녀교육을 위해 농어촌을 지원하는 의사, 약사, 변호사, 교육자, 사업가 등 각종 직업인이 농어촌에 정주하게 되면 지방세수 (稅收)도 늘어나고 지방투자도 활성화되어도시의 주택난과 교통난도 완화시킬 수 있을 것이다. 따라서 도시 문제를 농어촌에서 해결하게 되는 결과가 되고 선진국에서 취하는 농촌재건 사업과 같은 효과를 거둘 수 있다.

12) 선진국 농민교육의 내용은 첫번째가 기업가정신(Enterpreneurship), 두번째는 농 기계 및 컴퓨터 조작기능, 세번째가 농업기 술이라고 한다. 현재 정부는 농어민후계자 육성과 학사개척농 정착지원 등으로 농어업 후계자를 양성하고 있다. 선진국의 농과계 교육은 전문학교만 나오면 농기계의 분해 및 조립기능 등 해당분야의 기술을 완벽히 습득하여 바로 현장에 투입될 수 있다. 그런 데 우리의 농과대학은 생명과학대학 혹은 자연과학대학으로, 농고는 종합고교로 명칭 을 바꾸면서 역사와 전통까지도 털어버리고 있다. 농업분야에 할 일이 많은데도 농업교 육기관이 탈농(脫農) 방향으로 나아가고 있 다. 우리의 농업교육은 기업가 정신과 첨단 장비 활용은 고사하고 농업전문분야 교육도 제대로 못가르키고 있다. 따라서 농과계 고 교나 대학교육이 전면적으로 재편되어 실질 적인 교육이 되어야 한다.

당장 교육과정을 개편할 수 없다면 이를 보충할 수 있는 전문훈련기관의 설립이 우 선 필요하다. 훈련이 끝난 사람에게는 일정 한 자격시험을 부과하고 자격증을 가진 사 람만이 농지를 구입 또는 임차 할 수 있게 하고 융자의 우선권이 주어져서 기업농으로 의 발판을 마련해 주어야 한다. 농업을 제외 ' 한 모든 분야는 자격증 시대인데 농업만 아 무나 하게 할 수는 없다. 기존 젊은 농민도 이 과정을 이수하도록 지원하여 자격증을 가진 자만 농사에 참여토록 해야 한다. 기업 이 농장을 경영하면 농업분야 자격증 소유 자 고용을 의무토록 해야 한다고 본다.

13) 특단의 조치로 투자재원을 마련하여 야 한다. 정부는 신농정안에서 1998년까지 4 2조원을 농업구조 개선에 투자한다고 한다. 이돈으로 과연 UR 대비가 가능할까? 총인 구의 10% 정도로 농업인구가 준다는 가정 하에 농가 호수는 현재의 164만호에서 389 천호는 줄어야 한다. 100천호에 연금으로 보 상한다면 월 100만원씩 년 1,200만원이 소요 되고 전체로 연간 4조7천억원이 소요된다. 최소 10년간 400천호를 경영이양연금으로 줄인다면 48조원이 필요하다. 220만ha의 농 지 중 50만ha의 농지를 살 수 있는 돈을 융 자한다고 했을때, 평당 20,000원씩이라면 전 체 10조원의 융자 재원이 필요하다. 220만ha 의 농지 중 1ha당 2천만원을 투입하여 100 만ha의 농지를 재개발한다면 30조원이 필요 하다. 이 금액은 가감이 될 수 있으며, 숫자 의 정확성을 주장하고 싶지도 않지만 어떤 형태로 농어촌을 지원, 개발해도 42조원으로 는 안된다는 점을 지적하고 싶다.

문민정부에서 UR에 대비해서 농어촌특별 세로 15조원의 재원을 계획하고 있는 점은 다행으로 생각된다. 이 예산에서 가장 생산 적인 투자는 농지재개발일 것이다. 조기에 투자해서 국제경쟁력을 갖출 수 있는 농지 로 개발하면 연금소요액, 농가소득보조액을 상당히 줄일 수 있다. 앞으로 10년간 쌀개방 유예기간이 있다. 이 10년간 우리는 투자재 원을 특단의 조치로 강구하여 농지재개발을 우선적으로 서둘러서 기계화 효율을 높이면 국제경쟁력을 기를 수 있고 휴경도 막을 수 있으며, 식량자급의 길을 닦을 수 있고 농민 도 살릴 수 있다. 이제 주사위는 던져졌고 어떻게 하든 대책이 마련 되어야 하고 재원 도 마련 되어야 한다.

## 5. 맺음말

농어업과 농어촌에 대한 어려움은 우리 나라에만 있는 것은 아니다. 어차피 일차산 업은 사양화되고 있기 때문에 선진국은 선 진국대로, 후진국은 후진국대로 문제가 있 다. 이농 현상, 노동력의 고령화, 낮은 수익 성, 한발 및 홍수, 농산물가격 불안정, 각종 정부지원에 따른 재정확보 등 우리가 갖고 있는 문제점은 선진국도 갖고 있다.

UR 협상의 타결이 반드시 선진국만 유리 하고 우라만 불리한 것이 아니다. 경우에 따 라서 우리 농산물이 유리한 것도 있다. 신선 농산물 중 배로 실어 1~2주일 정도 시일이 걸려 수입되는 품목은 선도와 운임 등에서 우리 상품이 경쟁 가능성을 찾을 수 있다. 연구, 개발하고 적절한 대책을 세워 대처하 면 경쟁할 수 있다고 본다. 그리고 UR 타결 경과기간이 10년 정도 있기 때문에 정책 시

행 결과에 따라 경쟁 가능성은 얼마든지 갖출 수 있다. 그러기 위해서는 선진 농업국에 대한 패배의식에서 벗어나 농정방향을 과감히 전환하여 농어촌구조 개선사업을 성공적으로 추진하여야 한다.

농정방향의 전환은 첫째로 농어민을 생산 자로 볼 것이 아니고 농업경영자로 인식하 고, 경영자로 육성해야 한다. 경영자는 새로 운 아이디어와 그 아이디어를 밑받침할 수 있는 기술과 자본이 필요하며 거기에 따른 경제성과 소득성을 판단하여야 한다. 따라서 농촌지도 방향도 생산기술지도에서 경영지 도로 전환되고 행정 및 융자지원도 이 방향 에서 제도화 되어야 한다. 농가의 적정 경영 규모도 책상에서 논할 것이 아니고 농가의 경영을 토대로 설정되고 지원책이 강구되어 야 한다.

둘째로 국제경쟁력과 UR 대책이다. 현재까지의 농업은 보조금 및 이중곡가제로 지탱해 왔으나 앞으로는 사회보장적 방법으로 간접지원해야 한다. 재해보험, 경영적자보험, 경영이양연금 등 UR 협상 내용에 저촉되지않고 농업 피해를 지원할 수 있는 각종 보험과 연금제도의 개발이 급선무이다. 이러한사회보장적 지원방법은 구조개선촉진을 위해 육성할 농민과 은퇴탈농, 전업탈농하는 농민을 위해서나 모두 필요하다. 따라서 각종 농업관계보험과 연금제도의 조기정착이

국제경쟁에서 살아 남고 조용히 농어촌문제 를 해결 할 수 있는 방법이다.

셋째로는 농어민이 단결하고 협동하여야한다. 새마을 정신으로 우리 농어촌이 뭉쳐서 쌀자급을 달성할 때의 자조, 협동, 노력하는 자세가 다시금 필요하다. 유럽의 농민들은 미국의 잉여농산물이 쏟아져 들어올때 뭉쳐서 협동조합을 결성하였고 그들 자신의 반성이 앞섰다. 국가, 경제단체가 지원해도 자립하려는 노력없이는 농어민 문제는제대로 해결되지 못 할 것이다.

앞으로 닥쳐올 난관에 대비하여 농민들이 스스로 뭉치고, 대안을 짜내고 노력한다면 국민도 애국심을 발휘해서 우리 농산물을 애용할 것이다. 모두가 협동하고, 서로가 돕 고, 지혜를 짜내고 노력하는 방법 이외에는 국제화, 개방화시대에 대처할 방도가 없다. 선진국은 농어촌구조 개선을 세기에 걸쳐서 시행하여 왔지만 우리는 10여년 동안에 이 러한 일들을 추진해야 한다. 재정이나 자연 적 조건, 국민의 공감대가 그들만 같지 못하 다. 선진국으로 진입하는데 농어촌의 발전 이라는 과제는 마지막 관문이다. 정부, 도 시민 그리고 농어민이 뭉쳐서 이 난관을 극 복하도록 지혜를 짜내고 노력할 때다. 이는 국토를 보전하고, 안전량을 확보하기 위한 방안이며, 궁극적으로 농어민을 돕는 것이 될 것이다.