

# 덴마크 농업의 이해\*

## —농업발전 과정의 도전과 대응사례—

이 명 수  
(前)주덴마크대사(농림부차관)

농정현안에 대하여 효과적인 대책이 아쉬울 때 우리는 가끔 외국사례를 찾아본다. 그들이 우리에게 앞서 유사한 경험과 나름의 해법을 가지고 있는 경우가 많기 때문이다. 외국 사례를 참조하여 도입된 정책이 우리사회에 성공적으로 이식되어 토착화되기도 하지만 성과 없이 끝나는 경우도 많다. 이는 급한 마음에 관련 토양과 배경, 그리고 여건 차이 등을 입체적으로 살피지 못하고 보이는 부분만을 단편적으로 도입했기 때문일 것이다.

특정국에 대한 관심이 오랫동안 원론적 수준에 머물러 있는 경우라면 그 나라의 정책이나 제도가 아직 제대로 도입되지 못했다는 반증일 수도 있다. 덴마크 농업이 이에 해당하는 경우로 좀 더 입체적인 접근을 통해 구체적으로 파악할 필요가 있다. 본고는 덴마크의 농업발전과정 도전과 대응사례를 시대별로 살펴보는 동시에 각 시대의 해당하는 우리나라 상황을 겹쳐봄으로서 독자의 입체적인 이해에 보탬이 되고자 하는 바람을 담고 있다.

### 1. 덴마크의 농업여건

덴마크는 유럽본토의 최북단에 자리하여 북해와 발트해(Baltic sea)를 접하고 있으며 더 북쪽을 향해 스칸디나비아반도(Scandinavia)가 시작되는 곳에 위치하고 있다. 국토는

\* (myungslee2@hanmail.net, 010-6383-0346).

그림 1 덴마크 지도



남쪽으로 독일과 국경을 접하고 있는 유틀란트(Jutland)반도와 수도 코펜하겐(Copenhagen)이 있는 질란드(Zealand)섬, 안데르센의 고향 오텐세(Odense)가 있는 핀(Fyn)섬 등 400개가 넘는 섬으로 구성되어 있으며 해외영토로 멀리 그린란드(Green land)와 페로(Faroe) 제도를 가지고 있는 나라이다.

이 나라는 세계에 널리 알려진 농업강국이며 한반도와 달리 지형이 평탄하여 제일 높은 곳이 해발 171m에 불과하고 국토의 60% 이상이 농경지로 활용되는 나라이다. 1900년대 초에는 농가호당 평균경지면적이 16ha에 불과했으나 이농으로 농가수가 감소하고 국제경쟁에 대응하기 위해 오래전부터 영농규모화를 추진한 결과 현재는 63ha까지 확대되었고 100ha를 넘는 전업농도 많아 영농여건이 잘 구축된 나라이다.

상대적으로 규모가 큰 전업농가의 경우 근로자를 고용하는 경우가 많지만(전체 농가의 20% 수준) 대다수 농가는 가족영농 형태로 운영되고 있다. 농업생산구조는 축산비중이 높아 2011년의 경우 전체 농업생산액의 65%에 달하며, 돼지, 소, 닭이 많이 사육

표 1 덴마크의 농가호당 경지면적

	전체농가(%)	호당평균	10ha 이하(%)	10-100ha(%)	100ha 이상(%)
1995-99	62,788호 (100)	42.8 ha	12,221호 (19.5)	44,983호(71.6)	5,584호 (8.9)
2010	42,099호 (100)	62.9 ha	11,110호 (26.4)	22,910호 (54.4)	8,079호 (19.2)

자료: Danish Agriculture & Food Council, 2012, "Facts and figures : Danish agriculture and food 2012"

되고 있다. 경지면적의 약 56%(1,470천ha)가 연간 875만 톤의 곡물생산에(주로 밀, 보리) 활용되고 있으며, 나머지는 초지( 20%, 527천ha), 청예사료(9%, 236천ha), 그리고 유채 (6%, 165천ha) 등의 생산에 각각 활용되고 있다.

덴마크는 위도가 높지만(북위 54°~57° ) 멕시코만 난류의 영향으로 기후가 온화하며 연중 기온차가 우리나라보다 훨씬 적다(2월 평균 영하 0.4도, 7월 평균 16.6). 다만 바람이 많고 하루 동안에도 기후변동이 심하며 강우가 있는 날이 연간 160일에 달한다. 또 북극이 멀지 않아 겨울에는 일조시간이 지나치게 짧고 여름에는 낮이 긴 특징이 있다.

표 2 덴마크의 농업여건

		덴 마 크	한 국
국토	위치	북위 54°~57°, 동경8°~15°	북위 33°~38°, 동경126°~132°
	면적	43.1천 km <sup>2</sup> (해외영토 제외) -경작가능면적 61.4%	100.1천 km <sup>2</sup> -경작가능면적 16.9%
	지형	해발이 낮고(-7~171m) 평탄한 지형	서남해안지대를 제외하고 대부분 구릉과 산악지형(0~1,950m)
	해안선	7,314 km	2,413 km
기 후		북유럽의 온대성기후, -습하고 흐린 날이 많음, 온화한 겨울과 선선한 여름	동아시아의 온대성 기후, -겨울철보다 여름철에 강우량이 많음.
수자원 사용		농업용 36%, 가정용 59, 산업용 5	농업용 62%, 가정용 26, 산업용 12
인구	총인구	5,6백만 명	49,7백만 명
	농촌인구	12.8%	17.5%
	농가인구	141천명 (2.5%)	2,962천명 (6.0%)
	노동인구	2,848 천명 : 농업 2.6%, 제조업 20.3, 서비스업 77.1	25,180 천명 : 농업 6.4%, 제조업 24.2, 서비스업 69.4
GDP	GDP	309 십억 US\$	1,116 십억 US\$
	GDP/1인	56천 US\$	22.4천 US\$
	GDP구성	농업 1.3%, 제조업 22.1, 서비스업 76.6	농업 2.7%, 제조업 39.8, 서비스업 57.5
주요 농산물		돈육, 우유, 쇠고기, 닭고기, 감자	쌀, 돈육, 닭고기, 쇠고기, 채소류
교역	총 규모	수출 111 십억US\$, 수입 98	수출 548 십억US\$, 수입 521
	대상국가	독일, 스웨덴, 영국, 화란 등	중국, 미국, 일본, 호주 등
	수출농산물	돈육, 치즈, 조제식품, 모피, 분유	조제식품, 담배, 설탕, 비알콜 음료, 과자
	수입농산물	포도주, 대두박, 쇠고기, 조제식품, 모피	옥수수, 천연고무, 밀, 원당, 조제식품

자료: 1. Danish Agriculture & Food Council, 2012, *Facts and figures : Danish agriculture and food 2012*

2. US CIA, *The World Fact Book*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/da.html>

3. FAO Statistics, *FAOSTAT*, <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx>

4. 농림수산물부, 2012, 「농림수산물부 주요통계」.

이러한 여건 외에도 긴 해안선과 오래 전부터 발달된 해상운송은 농산물유통과 수출에 중요한 사회간접자본 역할을 수행해왔다. 해외영토를 제외하면 국토가 작은 나라지만 섬이 많아 해안선의 총연장이 7,400km로서 한국의 3배 수준이며, 해안으로부터 가장 먼 내륙지점이 50km를 넘지 않는 나라이다.

## 2. 토지제도와 농업생산의 기본 틀

### 2.1. 덴마크 토지제도와 농업생산의 기본 틀

덴마크 토지제도의 기반이 확립된 시기는 전국 토지의 절반을 교회가 소유하고 있던 16세기까지 거슬러 올라간다. 1536년의 종교개혁을 계기로 왕실이 교회소유 토지를 모두 몰수함으로써 새로운 제도의 기본 틀을 갖추게 된다. 그 후 이 농지에서 발생하는 수입이 국토방위를 위하여 성을 쌓고 전쟁을 수행하는 재원으로 활용된 것이다.

절대주의시대의 덴마크 농업은 이렇게 국가재정의 근간이었으며 왕실과 소수의 귀족들이 소유하는 장원농장(Manor Farm)을 중심으로 농업생산이 이루어졌다. 구체적으로 살펴보면 왕실이 50%, 귀족이 44%를 소유함으로써 소수의 지주가 전국 토지의 94%를 소유하는 형태의 농업생산제도가 17세기 말까지 이어졌다.

이렇게 극소수의 지주가 전국 토지의 대부분을 소유하였으나 지주가 직접 농사를 지은 것은 아니다. 덴마크 농업생산의 기본 틀은 오랫동안 인구가 정체된 상태에서 영농에 필요한 인력을 확보하기 위하여 노동자를 토지에 예속시키는 방향으로 구축되었다. 즉 지주인 영주가 소작농의 노역을 기초로 장원농장을 유지하고, 소작농들은 마을을 이루고 살아가면서 주변농장을 나누어 작은 규모로 경작하는 방식이다.

이러한 형태의 장원제도로 인해 토지소유가 소수에게 집중됨에도 불구하고 덴마크에서는 농장이 대형화되는 현상이 나타나지 않았다. 이는 봉건영주가 농노를 활용하여 대규모 영농을 하던 당시의 다른 유럽 국가들과 다른 점이다. 영국과 화란에서 농장대형화를 위하여 강력한 토지개혁을 추진하던 시기에도 덴마크 왕실과 귀족지주들은 축적된 부를 농장 확대보다는 화려한 저택건설이나 사치품구입 등에 사용하였다.

이러한 왕실의 토지소유 확대는 발트해 관문에서 징수하던 통행세와 함께 덴마크 재정에 안정과 재정적 여유로움을 가져다주었다. 그러나 이 여유는 결과적으로 덴마크가 농촌구조개혁과 산업화의 필요성을 느끼지 못하게 하고 이를 지연시킴으로써 오랫동안 북유럽의 농업국가에 머물게 하는 결과를 초래한 측면도 있다.

## 2.2. 조선 토지제도와 농업생산의 기본 틀

우리나라 역사상 토지제도가 본격적으로 정비되기 시작한 것은 고려 말이다. 재정 수입원 확충을 위해 교회소유 토지를 왕실이 몰수하는 계기가 된 덴마크의 종교개혁보다 시기적으로 100년 이상 앞서 우리는 비슷한 도전을 맞아 대응한 것이다.

즉 고려 말 권문세도가들이 사유농지를 무질서하게 늘려가면서 재정수입과 사회질서가 흔들리는 상황이 초래되었다. 이러한 상태에서 위화도 회군으로 실권을 장악한 이성계가 주도한 토지개혁은 종래의 공사전적(公私田籍)을 모두 불살라 버리고 새로운 전제(田制)인 ‘과전법(科田法)’을 시행하는 것이었다. 이는 사실상 구 고려왕조의 귀족을 몰락시키고 신흥사대부에 의해서 조선을 건국하는 경제적 기반이 되기도 하였다.

과전법은 전국의 토지를 국가 수조지(收租地)로 편성한 후 수조권(收租權)을 관료의 품계에 따라 나누어준 제도이다. 지급된 토지의 매매를 금지하고 소작농민의 경작권을 보호해 줌으로써 농민을 토지에 묶어놓은 이 제도는 이후 여건변화에 따라 조정을 거듭하면서 조선사회의 기본제도로 정착되어갔다.

하지만 이들 토지를 실제로 경작한 사람은 소작농민들이었으며, 지주인 관료들은 이 농민들로부터 조세(租)를 거두어 생활하였다. 이처럼 제한된 수의 양반이 소유하는 토지를 중심으로 농업생산이 이루어지고, 실제영농은 소작농민들에 의존했다는 점에서 조선시대의 토지제도는 당시의 덴마크제도와 크게 다르지 않아 보인다. 그러나 지주인 영주가 소유하는 장원농장에 소작인이 노역을 제공하는 형태가 아니고 양반지주에게 조세를 바치는 방식이었다는 점에서는 차이가 있다.

특이한 것은 토지소유권이 소수지주에게 집중됨에도 불구하고 지주들이 직접 농사를 짓기 위한 농노제도를 발전시키지 않고 소작농들을 통해 분산 경작하는 제도를 선택했다는 점에서 양국농업의 대응방식에 유사성이 있다.

## 3. 나폴레옹전쟁 전후(前後)의 국제 여건 변화와 대응

### 3.1. 나폴레옹전쟁 전후 덴마크의 국제변화 대응

“오스트리아 왕위계승전쟁(The War of the Austrian Succession:1740-1748)”으로 시작된 유럽 열강들 간의 갈등과 분쟁은 “나폴레옹전쟁(The Napoleonic Wars:1700년대 말-1815)”이 끝날 때까지 오랫동안 계속되었다. 전쟁으로 국제농산물가격이 상승하자 덴

마크는 이 기회를 곡물수출증대와 해운산업 활성화의 계기로 활용하였고 그 결과 경제도약의 전환기에 진입하게 된다. 즉 발트해의 해운을 독점하던 네덜란드가 영국에 의해 격퇴되고 영국은 프랑스와의 전쟁에 몰입하고 있던 공백기에 중립국 깃발을 앞세운 덴마크 선박이 교전 당사국들을 왕래하면서 대호황을 맞이하게 된 것이다.

이를 계기로 덴마크 선단은 급성장하며 새로운 항로가 개설되고 많은 창고가 준비한 코펜하겐(Copenhagen)은 교전당사국을 오가는 화물운송의 허브로 부상한다. 이 경제호황은 농업에도 커다란 변화를 가져왔으며 결과적으로 농업구조개혁의 출발점이 되었다. 즉 수출증가로 인한 농산물가격 상승은 증산과 농업호황으로 연결되었고, 많은 장원영주들이 새로운 작목을 도입하고 운작을 통해 혁신과 생산성향상을 시도하였다.

이와 같은 영농혁신으로 장원농장의 생산성이 크게 높아졌다. 그러나 1755년 더 많은 노동제공을 요구받게 된 소작농들의 불만이 높아지자 정부가 나서 농업생산 증대를 위한 공개토론을 하게 된다. 이렇게 하여 도출된 결론은 소규모로 분산되어 있던 소작농장을 소수의 대형농장으로 재배분하여 전체적인 생산성을 높이지는 것이었다.

이 방안은 농업생산증대와 세수확대를 원했던 당시 정부의 입장과도 일치했으며, 많은 지주들이 소규모 소작농장들의 통합대형화를 추진하였다. 1786년에는 소작농이 태어난 장원농장에 귀속되던 기존제도를 폐지하는 법률을 제정하게 된다. 그렇게 전통적인 농촌구조가 흔들리면서 노동을 제공하는 형태로 이루어지던 소작료가 현금 또는 곡물 형태로 대체되고, 시간이 흐르면서 “소작농의 토지소유” 여건이 성숙되어 갔다.

1792년 덴마크 정부는 소작농의 자영농 전환을 지원하기 위한 법안을 제정하였고, 이는 지주와 소작농이 함께 개혁을 이루는 기폭제가 되었다. 그 후 우여곡절을 거치면서 더 많은 소작농이 토지를 소유하게 되었고 봉건제도의 유물이 점점 사라지게 된다. 지주와 소작농이 농촌개혁의 수혜자라면 영세소농과 일용근로자들은 최대 피해계층이 되었다. 토지개혁은 농촌구조의 붕괴를 가져왔으며, 영주 보호아래 장원농장을 중심으로 마을을 이루고 생활하던 소작농들은 자기농장 위치에 따라 흩어지고 생산부터 판매까지 모든 문제를 스스로 해결해야 하는 새로운 상황에 직면하게 된다.

토지개혁이후 새로운 사회상황은 이런 농민들에게 독립적인 자아의식을 일깨우고 자조적인 농민층을 형성하게 함으로서 순종적인 소작농민을 다음세기의 주도적인 정치세력으로 성장시키는 계기가 되었다. 이렇게 이때의 토지개혁은 봉건적 농업생산체제로부터 독립자영농중심의 네트워크 생산체제 형태로 전환하는 방식으로 진행되었다.

---

이와 같이 소작농들은 사유재산과 자유를 구가하는 중산층으로 자리 잡아갔으며, 지주들은 정부와 소작농들로부터 받은 보상금을 소유농장에 재투자하였다. 그러나 영세소농과 단순노동자들은 개혁과정에서 어떠한 몫도 받지 못한 채 최저빈곤층으로 방치되었다. 이렇게 토지개혁은 ‘유산자와 무산자’라는 사회계층의 분화를 초래하였으며 훗날 경제사회개혁의 씨앗이 되었다.

프랑스와 유럽열강 간에 벌어진 나폴레옹전쟁에서 영국은 덴마크 함대가 나폴레옹의 손에 넘어가는 것을 두려워한 나머지 1807년 코펜하겐(Copenhagen)을 침공하여 해군을 접수하고 선단을 모두 파괴해 버렸다. 이를 계기로 덴마크는 나폴레옹 편에 가담하게 되며 결국 영국 및 스웨덴과 전쟁을 하게 된다. 그렇게 덴마크 선박이 중립성을 잃게 되면서 그때까지 이어지던 호황은 끝나고 경제번영의 동력을 상실하게 된다.

그 후 1815년 나폴레옹의 패배로 전쟁이 끝나면서, 유럽에는 새로운 질서가 형성된다. 영국의 산업혁명이 유럽본토에 전파되고 유럽은 농경사회를 산업사회로 전환하는 근대화의 전기를 맞게 된 것이다. 그러나 이제 패전국이 된 덴마크는 Kiel 조약에 따라 자국영토인 노르웨이를 스웨덴에 할양하고 온 나라가 혼란과 침체의 늪으로 빠지면서 유럽근대화 과정의 변방으로 밀려나게 된다.

이 전쟁으로 왕실은 누적된 빚과 재정위기에 직면하게 되며 급기야 왕실소유 토지를 귀족과 평민에게 모두 매각하고 조세제도를 도입하면서 토지소유와 경제사회구조가 획기적으로 변화하게 된다. 전시에 국가에 준 빚을 토지로 받은 지주들을 중심으로 새로운 자본가계층이 출현한 반면, 조세부담 등 불리한 여건변화를 감당하지 못한 영세소농들은 몰락하게 된다.

한편 덴마크 농산물의 국내시장이던 노르웨이가 이제 외국이 되고, 영국의 “곡물법” 시행으로 교역이 위축되어 경기가 침체된 상태에서 조세부담과 부채상환문제를 스스로 해결해야 하는 자영농들은 어려운 상황에 직면하게 되었다. 이에 정부는 신규 농장 규모의 하한선을 8ha로 제한하는 정책을 시행함으로써 납세의무를 이행하면서 지속가능한 최소규모의 가족농가 형성을 유도하였다.

이러한 시련 속에서도 농민들은 독립자영농의 의지를 포기하지 않고 위기를 넘어 1830년 이후 경제회복기에 진입하였다. 그 후 영국이 수입곡물에 부과해오던 관세를 단계적으로 폐지하면서(1828~1846년) 덴마크의 곡물수출은 다시 활기를 찾게 되었고 생산량이 사상 최고에 이를 정도로 호전되었다. 이 과정에서 독립자영농은 사회활동에 적극 참여면서 농촌사회의 탄탄한 중간계층으로 성장하게 된다.

### 3.2. 양대 전란 이후의 조선사회와 농촌구조변화

덴마크가 나폴레옹 전쟁을 활용하여 호황을 누리다가 결국은 패전국이 되면서 직면한 시련을 힘겹게 이겨내던 당시 조선은 정조(재위: 1776~1800년), 순조(재위: 1800~1834년), 그리고 현종(재위: 1834~1849년) 시대에 해당된다.

덴마크가 국제여건변화에 대응하는 과정에서 눈부신 경제도약과 쓰라린 시련을 차례로 경험한 이 시기에 조선은 이전 세기(世紀)에 치른 참혹한 전란(임진왜란과 병자호란)으로 100여년 이상 피폐해진 농경사회를 뒤늦게 수습한 시기로 기록되어 있다. 당시의 농촌피폐는 양대 전란으로 남성노동력이 대다수 전사하고 일소까지 사라져 농사 짓기가 어려워진 상태가 복구되지 못하고 100년 이상 방치되어 왔음을 뜻한다.

1789년 시민혁명 이후 프랑스와 미국이 세계사를 주도하던 당시 동 아시아에서는 청과 일본이 밀려오는 서양세력의 문호개방 요구에 직면하고 있었다. 이 격변기에 정조는 시대적 흐름에 맞추어 규장각을 세우고 진보적인 지식인들을 모아 개혁을 추진하면서 피폐해진 농촌을 수습하고자 했다. 이때를 전후하여 실사구시(實事求是) 사조가 나타났으며 정약용·박지원·박제가 등 실학자들은 청과 서양의 과학기술을 받아들이고 농업기술혁신과 국제교역을 주장했으나 보수집권층의 반대에 직면해야 했다.

당시의 국제여건변화에 대응한 덴마크의 선택이 경제에 많은 변화를 가져와 농촌구조개혁으로 이어졌듯이 조선의 농촌도 적지 않은 변화의 물결을 경험하게 된다. 농업에도 상품화를 전제로 하는 생산이 등장하였으며 인삼·담배·채소에서 그와 같은 현상이 두드러졌다. 특히 수출상품으로 인기가 높았던 인삼은 개성을 중심으로 하삼도(下三道, 경상·전라·충청)에서 널리 재배되었다.

오랫동안 황폐화된 농촌을 재건하는 사업은 수리시설 분야에서 활발하게 추진되었다. 1778년에 제언<sup>1)</sup>절목(堤堰節目)이 반포되어 제언·보·저수지 등이 크게 보수되거나 새로 축조되면서 점점 밭이 논으로 바뀌고 벼 이앙법이 확산되었다. 벼 이앙은 직파에 비해 노동력이 절감되고, 모내기 이전의 논에 보리를 경작할 수 있어 이모작이 가능하게 되었다. 이렇게 노동력 절감으로 한 사람이 경작 가능한 면적이 늘어나면서 이른바 광작(廣作)이 성행하게 되었고 부농과 빈농의 분화를 촉진하는 계기가 되기도 했다. 이처럼 개혁이 사회계층의 분화를 초래했다는 점은 당시의 덴마크의 경우와 다르지 않다.

농촌구조에도 변화가 일어났다. 과전법이 무너지면서 관료들이 농지개간과 매입을 늘리고 각급관청은 경비조달을 위하여 둔전(屯田)<sup>2)</sup>을 확대했다. 이에 따라 자작농이

1) '제언' 은 농업용수를 저수하기 위한 제방과 방죽을 뜻함.



---

줄어들고 대부분의 농민들은 남의 토지를 빌려서 경작하는 병작농(並作農)이거나, 자작과 병작을 겸하는 예가 많았다. 그러나 병작농이 여러 지주의 토지를 동시에 경작하는 경우가 많아 특정지주에게 신분적으로 예속되지는 않았다. 이렇게 지주와 병작인이 신분적으로 예속되지 않고 한 마을에 섞여 사는 모습은 독특한 측면이 있다. 이는 덴마크의 소작농들이 장원농장 인근에 마을을 이루고 생활하면서 장원영주와 공존하는 개혁이전의 형태와도 유사성이 있다는 점이 흥미롭다.

그러나 당시 우리는 소작농의 자영농 전환을 지원하거나, 소규모 농장을 통합·대형화하여 생산성을 증대시키는 개념 없이 봉건적인 제도의 틀을 유지하고 있었다. 특히 정조 사후에 농촌개혁 작업이 계속되지 못하고 사회문란과 탐관오리의 횡포가 심해졌다는 점에서 같은 시기에 농민들에게 독립적인 자아의식을 일깨우고 자영농 중심의 농장대형화와 생산구조 변화를 추구한 덴마크의 경우와 안타까운 대조를 이룬다.

농민이 지주에게 바치는 지대는 당년도 수확량의 반을 나누는 “타조법(打租法)”이 관행화 되었으나, 18세기 말부터는 이를 1/3로 줄인 도조법(賭租法)이 시행되어 소작인에게 더 유리하게 발전하였다. 이 도조법은 후에 현물 대신 화폐로 바치는 금납제로 바뀌어 갔다는 점에서 노동제공 형태로 이루어지던 소작료제도가 고정급으로 대체되는 덴마크 농업의 발전과정과 유사하다. 그러나 이 발전이 “소작농의 토지소유 여건조성”으로 이어지지 못하였다는 점이 덴마크 사례와 다르다.

## 4. 엽동소입을 중심으로 한 농업혁명

### 4.1. 덴마크의 엽동소입을 중심으로 한 농업혁명

19세기 중반 해상운송의 발달로 미국 산 곡물수입이 증가하여 가격이 폭락하자 독일, 프랑스, 영국 등은 자국농업을 보호하기 위해 곡물 수입관세를 부과하였다. 당시 보리·밀 등 곡물생산에 주력하고 있던 덴마크에서도 곡물수입관세를 부과하는 안이 논의되었으나 흥미롭게도 이를 반대하고 나선 것은 생산농민들이었다. 당시 덴마크 농민들은 수입관세를 부과하여 곡물산업을 보호하더라도 결국 미국 등 신대륙의 조방 농업국과 곡물시장에서 경쟁하는 것은 승산이 없다고 보았기 때문이다.

그 대신 그들은 자유무역을 기초로 값싼 사료곡물을 수입하여 축산을 발전시킴으로써 농업생산구조를 곡물에서 축산으로 전환하는 계기로 활용하였다. 이러한 전략이 성공하

---

2) 둔전: 고려·조선 시대 때 지방에 주둔한 군대의 군량이나 관청의 경비에 쓰도록 지급된 토지.

여 1850년에 곡물 50%, 축산 18%로 구성되어 있던 덴마크 농업구조가 1900년에는 곡물 33%, 축산 42%로 전환되고 그 50년 동안 농업생산총액이 4배나 성장하는 성과를 달성하였다. 이와 같은 변화추이는 최근까지도 계속되었으며 현재 모습은 <표 3>과 같다.

표 3 덴마크 농업생산구조 (2011년 기준)

구 분		생산액 구성비 (100%)
작 물	소 계	35.3 %
	(밀/호밀)	(8.8)
	(보 리)	(6.2)
	(과채류)	(7.3)
	(목초작물)	(6.9)
	(기 타)	(6.1)
축 산	소 계	64.7
	(돼지고기)	(29.2)
	(우유)	(17.4)
	(쇠고기)	(4.1)
	(닭고기/계란)	(3.5)
	(기타)	(10.5)

자료: European Commission, 2012, *Agricultural Policy Perspectives : Denmark*.

당시의 곡물생산 감소와 축산업 증가는 농업의 영역을 영농이나 양축 외에 치즈, 버터 등 우유 가공산업까지 확대하였으며, 초기에는 소농들이 원유를 시설과 판매능력이 있는 대지주에 판매하였다. 그러나 소농들이 우유가공과정의 부가가치가 높다는 것을 깨닫게 되면서 원유를 자기들이 직접 가공하는 방식을 모색하게 된다. 결국 이들은 1882년에 Hjedding지방에 사상 최초의 낙농협동조합을 탄생시킨다.

이 조합은 출자금보다 원유납입실적에 따른 배당제도를 시행하여 조합발전의 인센티브를 마련하고, 1인1표 원칙을 통해 민주적인 협동조합제도를 발전시켜 나갔다. 이미 중산층으로 성장한 독립 자영농민층을 중심으로 진행된 이 협동조합운동은 역사상 가장 순수한 민중운동의 하나이며 별도의 법적지원제도 없이 구매조합 등 다른 분야에 확산되어 북유럽 특유의 제도로 정착되어갔다.

협동조합 확산은 속도를 더하면서 1900년에는 800개까지 늘어나고, 협동조합형 도축장과 자재구매조합까지 탄생하게 된다. 이렇게 규모가 작으면서도 개방적인 덴마크 경제의 장점을 살려 협동조합을 중심으로 국제시장을 공략함으로써 19세기 후반에는 해외수출비중이 덴마크 농업생산의 60%까지 치솟게 되었다.

---

밀, 보리 등 곡물 중심에서 버터, 베이컨 등 축산물 중심으로 수출상품 구조를 바꾸고, 협동조합 확산을 통해 농가의 기술과 경영능력을 제고시킴으로써 해외시장에서의 성가가 지속적으로 제고된 결과이다. 당시 덴마크 경제를 성공으로 이끈 요인으로 협동조합 중심으로 가공규격을 통일하고 품질관리를 철저하게 한 것을 빼놓을 수 없다.

즉 계란마다 농가를 명기하여 품질관리책임을 분명히 하고, 협동조합들이 지속적인 합병과정을 거쳐 대형우유가공업체를 탄생시키고, 양돈협동조합이 세계적인 돈육가공업체를 육성한 것도 이러한 노력의 산물이다. 이처럼 협동조합을 중심으로 원료부터 소비에 이르는 전 과정을 통제하는 제도가 발전하면서 높은 경쟁력을 유지하고 있다. 이들은 덴마크의 최대기업이 되었으며 생산규모는 덴마크 GDP의 10%에 이른다. 그렇게 세계적인 수출업체로 성장한 기업들은 아직도 조합원 농가가 소유권을 가지고 있는 협동조합기업이며, “1인 1표주의”에 따라 민주적인 방식으로 운영되고 있다.

## 4.2. 우리나라 농업협동조합의 발전

유럽 곡물가격이 폭락하면서 덴마크가 농업생산구조를 곡물에서 낙농으로 전환하기 시작한 19세기 중반의 조선은 철종 시대가 열리고 있었다. 당시는 순조 때부터 시작된 안동 김씨의 세도정치가 절정에 이르고 탐관오리의 전횡으로 “삼정문란(三政紊亂)”이 극에 달해 “임술민란(壬戌民亂)”이라는 이름의 농민봉기가 일어났던 시기이다.

“삼정문란”의 한 축인 전정(田政)의 경우 법정 전세(田稅)보다 추가되는 부가세가 더 많았고 지주가 납부해야 할 세금을 소작농에게 부과하는 등의 관행이 고질화 되었다. 또 환곡(還穀)은 관에서 이자 없이 빌려주는 곡식인데 비싼 이자를 부과하거나 가을에 환곡해야 할 물량을 속여 농민생활을 파탄시키는 행위가 성행하였다.

이와 같은 세도정치의 폐해는 고종을 등극시키고 섭정에 나선 흥선 대원군에 의해 일소된다. 대원군은 세도정치를 분쇄하여 왕권을 되찾고 밀려오는 외세에 대적하기 위해 과감한 개혁정책을 추진하였다. 그러나 국제정세를 객관적으로 읽어 내지 못한 채 지나친 쇄국정책을 고수함으로써 어려움에 처하기도 한다.

이 무렵 덴마크는 독일과의 전쟁에서 패배한 후 나라가 파탄 위기에 처해 있었고 이를 극복하기 위해 그룬트비(Grundtvig)목사와 달가스(Dalgas) 예비역대령 같은 지도자를 중심으로 국민운동이 번지고 있었다. 그룬트비 목사는 “밖에서 잃은 땅을 안에서 찾자”는 기치를 걸고 유타랜드(Jutland) 개발을 주도했고 고등공민학교를 설립하여 기숙생활을 통해 농업후계자를 양성하기도 하였다. 달가스대령은 버려진 황무지의 토양

을 분석한 후 알프스 지역의 나무를 이식하였다. 이 국민운동은 100여년이 지난 1960년대 우리나라 농촌개발의 모델이 되었고 많은 농업연수생이 파견되었다. 이는 바로 뒤이은 “새마을운동”의 태동과도 무관하지 않을 것으로 판단된다.

강력한 쇄국정책을 추진하던 대원군의 섭정은 오래가지 못했으며 대원군 하야 후 고종은 친정을 통해 일련의 개혁을 추진하였다. 1882년 미국에 이어 영국·독일·프랑스 등과 우호통상조약이 체결되고, 1902년 7월에는 덴마크와도 유사한 조약을 체결하게 된다. 안타깝게도 이 조약은 바로 뒤이은 “을사보호조약”으로 인해 사실상 무의미한 문서가 되고 말았다.<sup>3)</sup>

후기의 조선사회에서 독립 자영농이 확산된 흐름은 덴마크와 유사하지만 이들이 협동조합을 결성하는 단계에는 이르지 못했다. 다만 덴마크의 협동조합 탄생보다 훨씬 이전부터 공동으로 영농작업을 하는 협동조직이 운용된 기록이 있다. “두레”라는 이름의 이 협동조직에 대한 학계의 연구내용을 요약하면 아래와 같다(배영동, 2004).

두레는 조선 후기 벼 이앙법이 일반화되면서 정착된 제도로 마을농민이 공동으로 작업하는 자주적 조직이다. 이는 제한된 시기에 노동력을 집중적으로 동원하는 제도로서 이앙이나 김매기 등 특정 영농작업의 적기에 집중되는 노동수요를 충족시키기 위하여 활성화된 제도이다. 초기의 두레는 두 가지 형태로 발전되었다. 하나는 지주에 의해 동원된 타율적인 형태이며, 다른 하나는 지주들의 농토를 병작하던 기층민들이 만든 자율적 형태이다. 전자는 시간이 흐르면서 후자로 변모되면서 조선후기의 전형적인 형태의 두레가 되었다. 그러나 이 두레는 일제 강점기에 자영농민이 감소하면서 사라짐으로서 협동조합 발전으로 연결되지 못하였다.

이와는 별도로 강점기인 1927년 일제가 농민을 구성원으로 하는 “조선농회(朝鮮農會)”를 설치하여 협동조합과 유사한 조직이 시도되었다. 그러나 이 농회는 정부의 행정보조기관으로 변질되어 농산물공출독려 등의 업무를 하면서 농민 위에 군림하는 기관이 되고 말았다. 해방이후 협동조합 조직을 재건하는 과정에서 자생적인 형태의 협동조합을 추진해야 한다는 의견과 입법을 통해 협동조합을 설립하자는 의견이 대두되었다. 그런데 당시 난립해 있던 농촌단체들을 효율적으로 정리하고 협동조합을 조기에 설립할 필요가 있다는 의견이 설득력을 얻어 후자에 따른 “농업협동조합법”이 제정되었다.

1958년 이 법에 따라 농업협동조합이 업무를 개시함으로써 우리나라 최초의 농업협

3) 필자가 덴마크 외교부에서 확인한 “한-덴마크 우호통상조약”의 원본은 우리왕실의 옥새가 선명하게 찍혀있었으나 한글도 덴마크어도 아닌 중국어(한문)와 불어로 되어 있었음. 이에 의문을 갖고 필자에게 구한말의 정황을 묻는 덴마크 고위 외교관의 질문에 정교한 답을 주지 못했던 기억이 아쉽음.

---

동조합이 탄생하였다. 그러나 이 농협이 덴마크보다 약 100여년의 시차를 두고 탄생했음에도 불구하고 우리는 덴마크와 정 반대의 접근방법을 택한 결과가 되었다. 별도의 법적지원 없이 독립 자영농의 순수한 민중운동 형태로 오랫동안 진행된 덴마크와 달리 우리농협은 입법에 의존해 단기간 내에 탄생하는 길을 택했기 때문이다. 이점은 오늘의 덴마크 농업과 협동조합을 이해하는데 놓쳐서는 안 될 대목이다.

## 5. 1차 세계대전 및 대공황 전후의 도전과 대응

### 5.1. 덴마크의 1차 세계대전 및 대공황 전후의 도전과 대응

제1차 세계대전이 발발하자(1914년) 덴마크 전역이 심리적 공황상태에 빠져들었고 국민들 사이에는 매점매석과 함께 지폐를 금으로 바꾸려는 요구가 급증하였다. 이에 대응하기 위해 정부는 “국가비상대책위원회”를 설치하고 새 법률(the August Laws) 제정하게 된다. 관료·정치인·업계·노조의 대표가 참여하여 공동으로 운영된 “국가비상대책위원회”는 금 태환중지, 가격통제 등의 비상조치를 취함으로써 전쟁기간 중 자유시장경제의 기능을 사실상 정지하는데 합의한다.

이와 같이 정부의 공권력과 업계 및 시민사회의 목소리를 한곳에 통합추진하여 국민의 수용성을 높이는 방식은 향후 덴마크가 비상상황에 대응하는 선례가 되면서 소위 “덴마크 모델(Danish Model)”로 굳어졌다. 이는 2차 대전 후 복지국가 건설과정에서 효과적인 위력을 발휘하는 협력적 민주주의(Collaborative Democracy)관행의 기초가 되기도 했다.

한편 당시 덴마크가 표방하던 중립정책은 100여 년 전의 나폴레옹전쟁 때처럼 전쟁의 포화를 피하면서 교전당사국 모두에게 농산물을 동시에 수출하는 기회로 활용되었다. 이렇게 또다시 농민과 해운업계 중심으로 적지 않은 부를 축적하게 되었지만 전시 인플레이션 하에서 농산물 수출급증은 식품가격을 폭등시키는 문제를 낳았다. 이는 결국 저소득 근로자층의 기본생계비를 압박하면서 사회계층 분화와 긴장을 조성하고 산업근로자들의 노조운동을 촉발하는 계기가 되었다.

당시 유럽은 마르크스주의에 의한 사회혁명운동이 확산되면서 불안이 고조되고 있었다. 이를 우려한 덴마크 당국은 두 가지의 개혁을 단행하였는데 하나는 산업노동자를 위한 단체협약(1920년)이고 다른 하나는 농업노동자를 위한 토지개혁(1919년)이었다. 산업근로자와 달리 별도로 노조가 구성되어 있지 않은 상태에서 사회불안의 뇌관으로 남아 있던 농업노동자층을 위하여 정부가 세습토지에 대한 소유권 폐지를 규정

한 70년 전의 개정헌법(1849년) 시행을 구체화한 것이다.

토지개혁법은 먼저 과거 봉건제도하의 토지를 세습이 아닌 거래 대상으로 규정하였다. 그럼에도 불구하고 종전의 지주가 이를 계속 보유하고자 하는 경우에는 소유한 토지가액의 10%를 정부에 납부하고 보유토지의 25%를 영세소농에게 의무적으로 양도하도록 규정하였다. 이는 토지를 재배분하는 개혁효과를 가져왔으나 이번에는 그 수혜자가 독립자영농이 아니라 영세소농이라는 점에서 과거의 토지개혁과 다르다. 결과적으로 이 개혁은 농촌에서 이농하여 도시 프롤레타리아(Proletariat)층을 형성할 가능성이 큰 영세소농 집단을 자급이 가능한 수준의 소규모 독립자영농집단으로 새롭게 탄생시켰다.

전후 사회주의 혁명운동이 확산되는 상황에서 추진된 이 토지개혁은 봉건적 토지제도의 종말을 가져왔고 대지주의 저택들을 공동시설로 전환하는 혁명적 변화로 이어졌다. 당시의 덴마크는 이웃 러시아와 독일이 겪었던 칼 마르크스(Karl H. Marx)의 공산주의 혁명위험을 그렇게 피해갔다.

그러나 덴마크도 1929년의 대공황은 피하지 못하였다. 공황으로 농산물가격이 폭락하자 농촌에서는 대대적인 농장매각사태가 벌어졌고 경제침체가 도시로 확산되면서 1932년에는 실업률이 40%까지 치솟았다. 가격안정을 유도하기 위한 생산통제가 광범하게 시행되었으며 사전에 배정받은 수의 돼지만 도축장접근이 허용되는 소위 "Pig Ticket" 제도도 이때 처음 도입된 제도이다.

## 5.2. 우리나라 일제강점기의 도전과 대응

덴마크가 세계대전과 대 공황을 전후하여 독특한 형태의 민주주의를 발전시키고 농촌개혁을 추진해가던 20세기 전반의 한반도는 일제강점 하에 있었다. 제국주의가 세계를 지배하던 당시 일제는 한반도를 강점하여 조선총독부를 설치하고 식민통치를 시작하였다. 이렇게 나라가 강제 점거되면서 우리농촌은 식민통치라는 정치적 상황과 식민지 농정이라는 새로운 도전을 피할 수 없게 되었다.

1908년경까지 서구문물을 받아들여 산업혁명과정을 마무리한 일본은 제1차 세계대전을 거치면서 덴마크와 유사한 형태의 경제호황을 경험했다. 즉 전쟁소용돌이에 휘말린 유럽 교전국들에 대한 군수품 수출이 늘고, 이 전쟁수행을 위해 아시아 아프리카 시장에서 떠난 유럽 국가들의 공백을 일본이 대체하면서 대호황을 맞게 된 것이다.

1910년대 후반의 일본은 이 과정을 거치면서 농업인구가 감소하기 시작한다. 농업부

---

문을 떠난 인구는 도시로 집중되고 경제호황에 따라 소득이 증가하면서 식량 특히 쌀에 대한 수요가 급증하게 된다. 이렇게 일본경제는 산업혁명 이후 도시화와 공업화가 진전되면서 식민지 조선으로부터의 쌀 수입이 중요한 의미를 갖게 된다(허수열, 2011).

일제는 이 욕구를 충족시키기 위한 농정을 식민지 조선에서 시행하였다. 일제의 농정은 조선을 식량과 산업원료의 공급기지로 재편하고, 일본의 농업이민을 장려하는 것에서부터 출발했다. 일제는 근대적인 소유권이 인정되는 토지제도를 확립한다는 명분을 내세워 1912-1918년에 전국적인 토지조사사업을 실시하였다. 이 기간 중에 복잡한 신고절차를 기피하거나 신고기한을 놓친 토지 그리고 관공서나 마을의 토지는 모두 조선총독부 소유로 전환되었다.

이렇게 전환된 토지가 전 국토의 40%를 넘었으며, 조선총독부는 이를 동양척식회사에 넘겨주어 이주해 오는 일본인에게 저렴한 가격으로 공급하도록 함으로써 토지소유권을 수탈해갔다. 일제강점기 조선농업의 특징은 농민들이 제국주의 자본의 논리에 의해 조직되었다는 점이다.

일본인 지주들은 소작조건에 소작인의 지위를 규정하여 지주와 소작인의 관계를 고착화 시켰다. 이는 대지주 중심의 봉건적 토지제도가 종말을 고하고 있던 당시의 덴마크 상황과 정반대 방향으로 진행된 의미가 있다. 또 일본인 지주는 소작농의 영농과정을 지휘 감독하면서 수리조합체계를 도입하는 등 새롭게 생산기반을 조성해갔다.

이러한 식민지형 생산기반조성은 농업생산의 변화뿐만 아니라 사회전반에 변화를 가져왔다. 일본인 지주가 많이 진출한 쌀 주산지들을 시작으로 하여 자작농 또는 자작농 겸 소작농들이 토지를 수탈당하고 소작농으로 빠르게 전락해갔다. 일본인 지주들은 이렇게 새로운 식민지형 지주-소작인 관계를 정립하여 조선농촌을 지배한 것이다.

이는 일제에 의한 기형적 농업구조재편을 의미하며, 같은 시기에 토지개혁을 통해 영세소농 집단을 자급가능한 수준의 소규모 독립자영농으로 육성시켜 공산혁명을 차단하고 사회 안정을 이끌어낸 덴마크 사례와 가슴 아픈 대조를 이룬다.

## 6. 2차 세계대전 이후의 도전과 대응

### 6.1. 덴마크의 2차 세계대전 이후 도전과 대응

1940년 히틀러(Hitler)의 침공을 받은 덴마크는 항전하지 않으면 정치적 독립을 인정해 주겠다는 최후통첩을 받는다. 덴마크 정부와 의회는 논의 끝에 이 제안을 받아들임으로

서 소위 "Peaceful Occupation"의 길을 열어주었다. 이렇게 덴마크는 사실상 독일 보호령이 되어 정부와 산업이 침략군의 통제 하에 놓이는 상황이 1945년까지 지속되었다.

그러나 독일침공 당시 서구연합국 항구에서 활동하고 있던 덴마크 선적의 상선들은 (전체선박의 2/3) 독일군의 통제 밖에서 활동을 계속할 수 있었다. 그런 상태에서 덴마크는 농산물을 독일에 수출하고 독일은 석탄과 원자재를 덴마크에 공급하면서 기업들은 마치 아무 일 없었던 것처럼 덴마크 경제를 이끌었으며 특히 농민들은 독일에 많은 농산물을 수출하여 독일점령 기간 중에도 농업호황을 이어갔다.

독일은 침공하자마자 임금을 동결하고 배급제를 시행하였다. 그 결과 근로자의 실질임금이 하락하고 실업률이 증가하였으나 Jutland 서해안에 "히틀러의 대서양장벽 (Hitler's Atlantic Wall)"이라는 대규모 토목공사를 벌여 고용을 창출하였다. 결과적으로 덴마크는 전쟁으로 인한 파괴가 없었으며 특히 산업시설이 그대로 보존되어 다른 유럽국가에 비해 경미한 피해만을 입고 2차 대전의 고비를 넘겼다.

그러나 독일 점령기간 중 신규투자가 없어 종전 직후 덴마크에 남아 있는 대부분의 산업시설은 노후화되어 있었다. 또 독일의 패전으로 농산물의 대 독일수출이 중단되어 경제성장이 정체되고 실업률이 10%를 넘는 준 빈곤국가로 전락하고 말았다. 여기에 전환점을 제공한 것이 소련 공산주의의 확산을 막기 위해 제공된 미국의 마셜플랜 (Marshall Plan)이었다. 미국은 덴마크가 보호주의장벽 제거의무를 규정한 경제협력개발기구(OECD)에 가입하고 미국상품을 구입하는 조건으로 달러를 지원하였다. 경제여건이 대단히 어려웠던 덴마크는 1948-1952기간 중 다른 나라에 비해 상대적으로 후한 수준의 미국원조를 받았다.

1950년대 초 마셜플랜(Marshall Plan)의 일환으로 지원된 미국 산 대형 트랙터와 콤팩트는 덴마크 농업기계화의 기폭제가 되어 줄어드는 농촌인력을 대체할 수 있었다. 즉 당시 도시지역의 임금상승은 농업종사인력의 이농을 촉진하면서 노동시장의 구조를 바꾸어 갔다. 이처럼 농촌으로부터 도시로 인력이 대거 이동하는 현상이 빠르게 진행되었음에도 불구하고 농업기계화와 농장대형화를 통하여 덴마크의 농업생산은 증대되었다.

그러나 상대적으로 비농업부문의 빠른 성장과 정체된 농산물가격으로 인해 농가소득이 산업부문의 근로자 소득을 따라가지 못하게 되자 1960년경부터 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 부분적인 농업보조정책을 시행하게 된다. 1973년 유럽경제공동체 (European Economic Community, EEC)에 가입 후에는 농업정책이 유럽공동농업정책(CAP)



---

에 통합되어 오늘에 이르고 있다.

수세기 동안 국가경제의 중요한 부문을 책임지면서 지역사회를 이끌어 왔던, 그리고 자존심이 강했던 덴마크 농민들은 이제 빠르게 발전하는 산업부문에 주도적 위치를 양보하는 처지에 있다. 그러나 이들은 아직도 전 국민이 필요로 하는 식량의 3배를 생산하여 2/3를 수출하는 북유럽의 유일한 순 식량수출국이다. 최근에도 농산물수출은 증가세를 유지하고 있으며 2011년의 경우 전체 상품수출액 813억 유로 중 농산물(97억)과 농업관련 품목(65억)의 수출액이 20%를 차지하고 있다.

이것이 덴마크가 EU 공동농업정책(CAP)이라는 틀 안에 있으면서도 다른 국가들과 달리 농업의 산업적 측면을 강조하고 농업부문의 자유무역실현을 위해 강도 높은 개혁을 주장하는 목소리를 견지하고 있는 배경이다. 그런 점에서 농업의 비교역적 기능(Non Trade Concerns, NTCs)을 강조하는 우리의 농정기조와는 대비되는 입장을 가진 나라이다.

덴마크가 그럴 수 있는 저력은 유리한 자연조건 외에도 사람 즉 농민의 높은 경쟁력에서 나온다. 농업을 경영하고자 하는 사람은 농업학교를 졸업하고 국가시험을 거쳐 자격을 취득해야 하며 30ha 이상의 농지를 보유해야 한다. 이렇게 소정의 자격을 갖춘 농민을 중심으로 정부와 농업학교, 자문센터, 은행이 유기적으로 연결되는 효과적인 지원시스템이 작동함으로써 높은 생산성과 경쟁력을 유지하고 있다. 오늘날의 덴마크 농업은 지식기반산업으로서 효율성이 높을 뿐 아니라 농산물의 품질과 식품안전, 그리고 친환경농업 등의 부문에서 세계최고수준을 확보하고 있다.

## 6.2. 안국경계의 근대화와 농업부문 대응

2차 세계대전의 종말은 우리에게 일제로부터의 해방이라는 형태로 현실화 되었다. 그러나 뒤이어 미군과 소련군이 진주하면서 당시의 해방정국은 좌우익 간 이념갈등과 대립의 현상이 되고, 그렇게 시작된 갈등은 결국 6.25전쟁으로 이어져 온 나라가 파괴와 암흑기에 빠져들게 된다.

이때를 전후하여 미국은 서유럽에 대규모 원조를 시행하였는데 마셜플랜(Marshall Plan)은 내용면에서 단순히 긴급 상황을 관리하기 위한 구호지원을 넘어 경제재건을 목표로 하는 특징을 가지고 있었다. 당시 우리도 미국으로부터 많은 원조를 받았다. 그런데 Marshall Plan을 추진하던 바로 그 기구(ECA)가 우리나라 원조를 담당함으로써 유럽에 제공하던 경제부흥지원 성격의 원조모델을 우리한테도 적용하였다(최준호 외,

2009). 그런 점에서 덴마크와 우리는 대단히 유사한 경험을 공유한 셈이다.

당시 우리에게 제공된 미국의 PL-480 잉여농산물 규모가 국내생산의 15%에 달했으며 만성적 식량부족을 완화하는데 결정적인 도움을 주었다. 그러나 한편으로는 국내 생산을 위축시키는 효과가 있었던 것으로 평가되기도 한다. 덴마크의 경우 미국원조를 전후하여 농산물가격 정체문제가 발생하자 부분적인 농업보조정책이 등장했지만 전후복구에 국력이 소진된 우리에게 농업보조는 아직 너무 이른 개념이었을 것이다.

덴마크는 1951년부터 3년간 우리나라에 병원선을 파견하여 부상병을 치료하는 방식으로 한국전쟁 참전국이 되었다. 전후에는 당시 파견된 병원선을 모태로 이 땅에 국립의료원이 들어서도록 지원했고(1958년), 1959년에 외교관계를 다시 수립한 이후 많은 농업연수생을 훈련시키는 방식으로 우리 농업농촌발전에 기여하였다.

한국전쟁 전후 미국원조는 우리 사회의 극심한 생필품과 식량부족 해소에 기여했으며, 훗날 고도성장을 위한 기반구축에 밑거름이 된 것으로 평가되고 있다. 그러나 1950년대 말부터 미국정책이 무상원조에서 유상차관으로 전환되면서 우리는 유상차관 형태의 외자도입을 전제로 하는 경제개발을 시작하게 된다.

2차 대전 후 덴마크와 마찬가지로 우리 농촌에도 많은 변화가 이어졌으며 그중 하나가 토지개혁이다. 남북대치상황에서 우리는 북한과 달리 “유상매수 유상분배” 방식의 농지개혁을 시행하였다. 즉 경자유전의 원칙을 천명하고 부채지주의 농지, 방치된 농지, 3ha를 초과하는 자작 농지를 강제로 매수하여 소작농가, 농업노동자 등에게 매각한 것이다. 이 개혁은 기존의 지주 제도를 해체하고 자작농을 인위적으로 창설하여 지주적 농지소유를 자작농 농지소유로 전환한 의미가 있다.

그런데 당시 「농지개혁법」에서는 소작제도 금지와 함께 농가가 소유할 수 있는 경지면적의 상한을 3ha로 제한하는 규정을 두어 영세한 규모의 자작농을 고착화시키는 결과를 초래하였다. 그 후 성공적인 경제발전에도 불구하고 이 영세소농구조는 크게 변하지 않았다. 이는 남북대치 상황에서 농업의 산업적 측면보다는 형평성 차원에서 접근한 결과일 것이다.

흥미로운 것은 분배의 공평성을 중시하는 사회민주주의 모델인 덴마크가 농지제도에 대해서만은 형평성보다 효율성을 중시하여 영농규모화를 일관되게 추진해왔다는 점이다. EU 공동농업정책(CAP) 아래서 농업인구가 지속적으로 감소하고 있는 지금도 덴마크는 대규모 농장주에게 인근의 작은 농장을 구입할 수 있는 우선권을 주어 농업생산성 향상과 국제경쟁력 제고를 유도하고 있다.

---

1950년대의 농지개혁은 지주 제도를 해체하고 토지소유권을 가진 새로운 자작농을 탄생시켰다는 점에서 그보다 30~150여 년 전에 시행된 두 차례의 덴마크 토지개혁과 지향점이 같다. 그러나 3ha 상한선을 규정하여 영세한 자작농을 제도화한 점은 일찍이 19세기부터 8ha 하한선을 두었던 덴마크 사례와 정반대의 길을 선택한 셈이다. 시각에 따라 논란이 있을 수 있지만 분명한 시사점이 있는 대목이다.

개발초기 우리경제는 수출주도형 성장전략을 추진함에 따라 수출경쟁력확보 차원에서 낮은 농산물가격이 요구되었고 그만큼 농업생산 위축효과가 있었다고 볼 수 있다. 이런 상황에서 농촌이 국가경제발전과정에 기여한 자본과 원료공급 기능은 제한적일 수밖에 없었지만 농촌에서 교육된 양질의 노동력 공급은 원활하게 이루어졌다.

덴마크 농업은 자본, 원료, 인력 모두를 제공함으로써 산업화 과정을 촉진했다는 점에서 우리와 다르다. 그런데 상황에 따라서는 인력공급의 속도를 조절하기도 했다. 즉 영세소농들이 이농 후 도시 프롤레타리아(Proletariat)층을 형성할 가능성이 컸던 1920년대에는 토지개혁을 통해 독립자영농으로 육성하여 농촌에 묶어둠으로서 이농을 억제하여 사회불안요인을 잠재운 것은 향후 여건변화에 대비하여 우리도 되새겨 볼만한 사례이다.

공통점에 주목하면서 관련제도의 도입가능성을 검토하는 것도 중요하지만 양국농업이 서로 다른 과정을 걸어왔다는 점도 빠뜨려서는 안 될 요소이다. 기본적으로 덴마크는 인구밀도가 낮은 농산물 잉여국가이며, 개별농가의 경지면적이 우리보다 훨씬 큰 상태에서 농장대형화를 추진해왔고 상대적으로 잘할 수 있는 분야를 중심으로 특화하면서 관련제도를 발전시켜 온 나라이다.

또 농업부문에서 축적된 자본과 기술을 기초로 산업화가 진행되었다는 점에서 그 과정이 생략된 채 외자를 기초로 추진된 우리의 산업화과정과 배경이 다르다. 즉 덴마크의 산업화는 농업관련 산업을 중심으로 시작되었으며, 협동조합형태의 소규모기업이 산업화과정을 주도했다는 점도 고려되어야 할 요소이다.

## 참고자료

- 구자욱, 2011, 「우리농업의 역사산책」, 이담.
- 김영우, 2005, “한국 농업의 미래, 덴마크 모델에서 찾자”, 「신동아」, 통권551호.
- 김용섭, 2004, 「한국근대농업사연구(2)」, 지식산업사.
- 김윤희 외, 2010, 「우리나라 토지제도 변천사 : 삼국시대-조선시대」, 연구지원 2011-1호, 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 농림수산식품부, 2012, 「농림수산식품 주요통계」.
- 농업협동조합중앙회, 2011, 「한국농협 50년사」.
- 박영규, 1996, 「한권으로 읽는 조선왕조실록」, 웅진닷컴.
- 배영동, 2004, “조선 후기 두레로 본 농업생산주체”, 「실천민속학연구」 제6호.
- 이명수, 2010, “농업강국 덴마크, 그 역사적 과정”, GS&J 인스티튜트. 강좌 제13호.
- 조승연, 2004, 「한국 근현대 농민사회연구」, 서경.
- 주덴마크대사관, 2008, “여건변화에 대응한 덴마크의 경제구조변화”.
- 최준호 외, 2009, “미국의 1950년대 대한/대일 원조정책비교”, 「농업사연구」 Vol.8(No.1).
- 허수열, 2011, 「일제초기 조선의 농업」, 한길사.
- Danish Agriculture & Food Council, 2012, *Facts and figures : Danish agriculture and food 2012*.
- European Commission, 2012, *Agricultural Policy Perspectives : Denmark*.
- Jespersen, Knud (Translated by Hill, Ivan), 2004, *A History of Denmark*, Palgrave Macmillan.

## 참고사이트

- FAO, FAOSTAT : <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx>
- Ministry of Food, Agriculture and Fisheries of Denmark : [www.fvm.dk](http://www.fvm.dk)
- US CIA, the World Fact Book : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>